

Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE

- prace analityczne
słuchaczy KSAP XVIII Promocji



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Partycypacja społeczna
w działaniu administracji
na tle rozwiązań w państwach UE**

- zbiór prac analitycznych i studiów przypadków
opracowanych przez Słuchaczy KSAP w oparciu o badania własne pogłębione
wywiadami w trakcie wizyty studyjnej do Berlina, Maastricht oraz Paryża,
zorganizowanej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Redakcja merytoryczna dr Marcin Sakowicz

Warszawa 2009

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-36-4

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>dr Marcin Sakowicz</i> WSTĘP	5
<i>Izabela Kaczmarska, Paweł Piotrowski, Jarosław Szajner, Łukasz Wielocha, Agnieszka Zabłocka</i> WSPÓLDZIAŁANIE ADMINISTRACJI ZDROWIA Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI W DZIEDZINIE PROMOCJI OCHRONY ZDROWIA NA PRZYKŁADZIE PROMOCJI KRWIODAWSTWA	15
<i>Le sang, c'est la vie! Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie promocji krwiodawstwa we Francji</i>	45
<i>Wojciech Augustowski, Agnieszka Burda, Paweł Höffner, Zbigniew Pałka, Michał Rybiński</i> WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI A PROBLEM AUTYZMU W POLSCE	57
<i>System opieki nad osobami dotkniętymi autyzmem we Francji - współpraca administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego</i>	79
<i>Wojciech Nowak, Andrzej Radniecki, Magdalena Szuber, Jakub Wąsowicz, Agnieszka Żak</i> ORGANIZACJE POZARZĄDOWE I ADMINISTRACJA PUBLICZNA A PROBLEM BEZDOMNOŚCI W POLSCE	95
<i>Organizacje pozarządowe i administracja publiczna a problem bezdomności w Niemczech</i>	119
<i>Patrycja Brudnicka, Agnieszka Kłapeć, Karolina Konarzewska, Anna Paczkowska, Bartosz Wielgo</i> DIALOG SPOŁECZNY JAKO METODA WALKI Z KRYZYSEM GOSPODARCZYM. PORÓWNANIE ROZWIĄZAŃ POLSKI I FRANCJI	133
<i>Dialog społeczny w warunkach kryzysu na przykładzie Francji</i>	165

<p><i>Krzysztof Danecki, Krzysztof Denko, Michał Naruszewicz, Michał Markocki, Daniel Pławiński</i></p>	
PRZETARG INTERESÓW SPOŁECZNYCH NA FORUM KOMISJI TRÓJSTRONNEJ W DOBIE OBECNEGO KRZYSU GOSPODARCZEGO	181
System dialogu społecznego w Holandii	204
<p><i>Magdalena Chrobak, Aleksander Cichy, Adam Kańtoch, Jagienka Lisiak, Łukasz Mieszkowski</i></p>	
WYZWANIA W STOSUNKACH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W SYSTEMIE POLSKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ	219
Kontrowersje dotyczące mechanizmu finansowania programów DEEEP i Trialog	245
<p><i>Małgorzata Borysiuk, Paweł Czaja, Jakub Jabłoński, Barbara Kumor, Anna Rojek</i></p>	
POLSKA POMOC ROZWOJOWA DLA BIAŁORUSI, UKRAINY I GRUZJI ORAZ UDZIAŁ W NIEJ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA TLE NIEMIECKIEGO PROGRAMU POMOCY ROZWOJOWEJ	259
Millennium Development Goals i Official Development Assistance w niemieckiej polityce pomocy rozwojowej	281
<p><i>Andrzej Kindziuk, Paweł Ksenyecz, Maciej Pękalski, Jolanta Katarzyna Wiśniewska</i></p>	
PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W OCHRONIE PRAW PACJENTA W POLSCE	291
Primum Non Nocere - Patientenschutz e.V. Próba porównania działalności organizacji reprezentujących interesy pacjentów w Polsce i w Niemczech	313
<p><i>Bartłomiej Bartos, Sławomir Mosór, Tomasz Ozimek Krzysztof Pierzchała, Alicja Anna Sakowicz</i></p>	
WSPÓŁPRACA MIĘDZY ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ A ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W DZIEDZINIE OCHRONY KONSUMENTA	329
Wpływ <i>aquis communautaire</i> na ochronę konsumentów na przykładzie niedozwolonych klauzul umownych	345
<p><i>Maciej Klimowicz, Anna Siemaszko, Daniel Staniszewski, Andrzej Stolarek, Łukasz Wolin</i></p>	
POLITYKA INFORMACYJNA I EDUKACYJNA W ZAKRESIE OCHRONY KONSUMENTÓW ...	361
RAPEX - The Rapid Information System for non-food consumer products	383

Wstęp

dr Marcin Sakowicz

Administracja publiczna w Europie do lat 80. działała w warunkach ograniczonego zakresu partycypacji społecznej. Przemiany cywilizacyjne (tworzenie się społeczeństwa informacyjnego, globalizacja, europeizacja i urbanizacja) sprawiły, że stary model funkcjonowania administracji przestał odpowiadać współczesnym wyzwaniom. Wraz z pojawieniem się koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*) nastąpiło otwarcie się administracji na końcowego beneficjenta. Początkowo widziano w nim wyłącznie klienta, a obecnie - w duchu zasad dobrego rządzenia (*good governance*) - traktuje się go jak partnera.

Przez partycypację społeczną rozumie się najczęściej udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. Wąsko traktowana dotyczy bezpośredniego udziału w rozstrzygnięciach politycznych, a w szerszym ujęciu obejmuje także różnorodne formy udziału obywateli oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań administracji publicznej.

Partycypacja stanowi jedną z podstawowych zasad dobrego rządzenia, zawartych w dokumentach europejskich, między innymi w *White Paper on European Governance*. Komisja Europejska wymienia partycypację (obok otwartości, rozliczalności, efektywności i koherencji) jako jedno z kryteriów *good governance* zarówno na poziomie europejskim, jak i państw członkowskich. Pojęcie partycypacji zakłada szeroki udział społeczeństwa w przedsięwzięciach i politykach realizowanych przez administrację na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. definicji problemu, formułowania rozwiązań, kształtowania polityk, implementacji i ewaluacji). Unia Eu-

ropejska oraz państwa członkowskie kładą coraz większy nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach organów administracji (dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (dialog społeczny).

Niniejsza publikacja nawiązuje do szerszego ujęcia partycypacji społecznej. Przedmiotem poszczególnych opracowań są zinstytucjonalizowane praktyki współdziałania administracji z podmiotami sektora trzeciego. Autorami opracowań są słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej XVIII promocji *Bronisław Geremek*. Podzieleni na kilkusobowe grupy przez kilka miesięcy analizowali wybrany temat w warunkach polskiej administracji, a następnie konfrontowali nasze realia z doświadczeniami międzynarodowymi. Dzięki wizytom studyjnym w Niemczech, Holandii i Francji w czerwcu 2009 r. ich raporty analityczne zostały wzbogacone oraz poszerzone o studia przypadków przedstawiające doświadczenia tychże państw.

W pracach słuchacze analizują te działania administracji rządowej i samorządowej, którym towarzyszą organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Omawiają zasady i procedury partycypacji, kierunki zmian w prawie, finansowaniu, ewaluacji oraz w monitorowaniu obecnych uwarunkowań i ograniczeń. Wśród poruszanych zagadnień znalazły się również tematy, które dotąd nie zostały opracowane w literaturze polskiej. Taką pionierską pracą wykazał się zespół zajmujący się funkcjonowaniem systemu służby zdrowia oraz społecznej kontroli przestrzegania praw przysługujących pacjentom.

Zbiór jest otwierany przez inne oryginalne opracowanie w dziedzinie ochrony zdrowia – raport pokazujący stan współpracy polskiej administracji publicznej z partnerami społecznymi w zakresie promocji krwiodawstwa. Autorzy przedstawiają w nim rekomendacje rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które mogłyby usprawnić i rozwinąć proces partycypacji partnerów społecznych w omawianym zakresie. W rozwiązaniu części polskich problemów pomocne mogą się okazać doświadczenia francuskie ze szczególnym uwzględnieniem wielopłaszczyznowej współpracy francuskiego Narodowego Centrum Krwi z sektorem społecznym, zrzeszonym w ogólnokrajowej federacji.

Kolejny raport analizuje mechanizmy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce w zakresie przeciwdziałania problemowi autyzmu. W studium przypadku autorzy nawiązują do systemu opieki nad dotkniętymi autyzmem we Francji. W pierwszej części diagnozują problem osób z autyzmem, ich dostęp do usług medycznych, edukacji, rynku pracy oraz mieszkań, a w drugiej opisują francuskie ramy

prawne i finansowe współpracy organizacji pozarządowych z administracją w rozwiązywaniu problemu autyzmu.

Przedmiotem następnej pracy analitycznej jest problem bezdomności w Polsce oraz sposoby jego rozwiązywania w ramach współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Analiza obejmuje przepisy prawne, instrumenty finansowe oraz inne, na których podstawie sektor pozarządowy współpracuje z sektorem publicznym w działaniach mających pomóc bezdomnym. Autorzy podjęli próbę oceny skuteczności tej współpracy. Zbadali między innymi, czy instrumenty finansowe i prawne są spójne i jaka jest ich rzeczywista rola w systemie wsparcia bezdomnych. Wskazali także zagrożenia dla współpracy oraz czynniki zewnętrzne mogące zmniejszać skuteczność działania zaangażowanych podmiotów. Raport jest uzupełniony studium przypadku. Opisuje ono i ocenia podstawy prawne oraz finansowe współpracy instytucji państwa niemieckiego z organizacjami pozarządowymi w zapewnianiu usług opieki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem problemu bezdomności.

Tematem następnych dwóch opracowań jest dialog społeczny prowadzony przez stronę rządową z przedstawicielami pracowników oraz pracodawców w czasach obecnego kryzysu gospodarczego. Pierwszy raport przedstawienia metody walki z bezrobociem oraz programy walki z kryzysem, które zostały wypracowane na forum Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych. Słuchacze ocenili funkcjonowanie dialogu społecznego w czasach kryzysu. Porównali również działania antykryzysowe, które podjęli partnerzy społeczni w Polsce i we Francji. Studium przypadku szczegółowo ukazuje formy dialogu społecznego we Francji, prowadzonego na poziomie krajowym oraz na poziomie przedsiębiorstwa.

Drugi raport koncentruje się na ukazaniu uwarunkowań funkcjonowania komisji trójstronnej w Polsce. Autorzy analizują proces negocjacji i zachowanie się partnerów społecznych w poszczególnych jego etapach oraz rezultaty prac komisji. Na tej podstawie wyciągają wnioski, że dialog społeczny wymaga zmian, a kryzys ekonomiczny stanowi kolejny argument, aby zrobić to jak najszybciej. W studium przypadku towarzyszącym pracy analitycznej słuchacze KSAP dowodzą, że holenderski system dialogu społecznego, dzięki wykształconym przez wieki regułom i instytucjom, jest jednym z najskuteczniejszych w Europie. Przedstawiają jego bogatą historię, a także charakteryzują jego uczestników oraz instytucje. Wskazują cechy, które czynią tamtejszy dialog społeczny skutecznym instrumentem szerokich konsultacji gospodarczych.

W kolejnym raporcie słuchacze charakteryzują relacje administracji rządowej i organizacji pozarządowych w zakresie rozszerzania systemu

współpracy rozwojowej. Identyfikują oczekiwania obu stron, ukazują uwarunkowania instytucjonalno-prawne, a następnie przedstawiają propozycje, dzięki którym system świadczonej pomocy rozwojowej może stać się skuteczniejszy. Akcentują jeden z postulatów środowiska pozarządowego, jakim jest konieczność wypracowania nowych ram prawnych w postaci ustawy o współpracy rozwojowej. Scaliłaby ona wiele z proponowanych usprawnień, zwłaszcza w zakresie rozliczeń finansowych. Z kolei w studium przypadku ukazują udział organizacji pozarządowych w systemie pomocy rozwojowej na forum Unii Europejskiej. Przekonują, że zaangażowanie organizacji pozarządowych w politykę rozwojową zwiększy skuteczność podejmowanych na szczeblu unijnym działań polskiego rządu.

Praca analityczna przedstawiająca program polskiej współpracy rozwojowej dla Ukrainy, Białorusi i Gruzji wydaje się w pewnym sensie kontynuacją zagadnień dotyczących partycypacji społecznej w systemie pomocy rozwojowej. Autorzy wskazują, że działania pomocowe stanowią bardzo istotny element polskiej polityki zagranicznej. Służą one nie tylko niesieniu pomocy krajom potrzebującym, ale również umacniają pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Z kolei w studium przypadku zaprezentowali doświadczenia Niemiec w trakcie reformowania własnego systemu pomocy rozwojowej. Dla podniesienia jej skuteczności zostanie ona między innymi mocniej zintegrowana z planami rozwojowymi OECD oraz ONZ.

W raporcie poświęconym partycypacji społecznej w ochronie praw pacjenta słuchacze analizują zadania administracji zdrowia, działalność samorządu zawodowego, a także instytucje, formy i procedury współpracy z organizacjami społecznymi. Autorzy formułują krytyczne uwagi pod adresem decydentów, którzy w sposób niewystarczający uwzględniają partnerów społecznych w procesie legislacyjnym. Przedstawiają również wnioski mówiące, jak usystematyzować różne formy współpracy i co robić, aby traktować dialog społeczny jako istotne narzędzie w procesie rządzenia. Zamieszczone studium przypadku zawiera analizę funkcjonowania dwóch organizacji – polskiej i niemieckiej, których podstawowym celem działalności jest ochrona praw pacjenta. Zadania realizowane przez wymienione organizacje są przykładem społecznej partycypacji w dziedzinie będącej przedmiotem raportu.

Dwa ostatnie raporty koncentrują się na analizie współdziałania administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w rozwiązywaniu problemów konsumentów. W pierwszym raporcie słuchacze charakteryzują instytucje zajmujące się ochroną konsumenta w Polsce i prezentują specyfikę systemu w porównaniu z rozwiązaniami niemieckimi. W studium przypadku omawiają implementację dyrektywy 93/13

i jej wpływ na ochronę konsumentów na przykładzie niedozwolonych klauzul umownych. Z kolei autorzy pracy analitycznej „Polityka edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony konsumentów” wskazują na brak efektywnej współpracy różnych podmiotów odpowiedzialnych za politykę konsumencką. Analizie poddali przedsięwzięcia edukacyjne i informacyjne prowadzone na poziomie centralnym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a na poziomie samorządowym przez miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów oraz przez nieliczne organizacje pozarządowe zajmujące się tą tematyką. Zaprezentowano także w formie studium przypadku funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania przed produktami niebezpiecznymi RAPEX, który stanowi przykład działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej w sferze ochrony praw konsumentów.

Podsumowując, opracowania słuchaczy opisują zróżnicowany stopień zrozumienia potrzeby partycypacji społecznej w funkcjonowaniu administracji. Raporty dowodzą, jak trudnym zadaniem jest stworzenie właściwych warunków instytucjonalnych, prawnych, finansowych i organizacyjnych dla ukształtowania partnerskiej partycypacji w działaniach administracji publicznej. W próbie oceny zilustrowanych przykładów partycypacji warto odnieść się do stworzonej przez Sherry Arnstein drabiny partycypacji. Pozwala ona określić zakres podejmowanych działań i rzeczywisty udział społeczeństwa w kształtowaniu działań administracji publicznej. W ośmiostopniowej skali od manipulowania, terapii, przez informowanie, konsultacje, pokonywanie animozji i nieufności, partnerstwo, władzę wydelegowaną, aż po pełną kontrolę obywatelską polskie doświadczenia reprezentują praktyki z dolnej lub co najwyżej ze środkowej części drabiny.

Zaprezentowane w raportach zagadnienia świadczą o tym, że administracja publiczna w swych działaniach wciąż nie wykorzystuje potencjału partycypacji społecznej. Mam nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do położenia większego nacisku na zaangażowanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w partnerskie działania, których treścią jest zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzi.

**Współdziałanie administracji zdrowia
z partnerami społecznymi
w dziedzinie promocji ochrony zdrowia
na przykładzie promocji krwiodawstwa**

Izabela Kaczmarska, Paweł Piotrowski,
Jarosław Szajner, Łukasz Wielocha, Agnieszka Zabłocka

Opiekun grupy: dr Witold Mikułowski

Wprowadzenie

Raport przedstawia stan współpracy polskiej administracji publicznej z partnerami społecznymi w promocji krwiodawstwa. Główną przeszkodę stanowi w niej istnienie wielu instytucji promujących krwiodawstwo (Ministerstwo Zdrowia, Narodowe Centrum Krwi, Instytut Hematologii i Transfuzjologii, regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa). Brakuje koordynacji przedsięwzięć. Z powodu dublowania działań dochodzi do marnowania środków publicznych. Nie ma też dokumentu zawierającego plan strategicznej promocji krwiodawstwa, który byłby punktem wyjścia do tworzenia skutecznych programów publicznych. Administracja jest ciągle mało otwarta na współpracę z partnerami społecznymi, o czym świadczyć może działanie Krajowej Rady do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa.

Na rynku organizacji pozarządowych promujących krwiodawstwo można zauważyć uprzywilejowaną pozycję Polskiego Czerwonego Krzyża. Znajduje ona swój wyraz w zapisach ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi oraz w wynikach corocznego konkursu o dotacje celowe dla jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych. Można także zauważyć wzajemną niechęć PCK do Europejskiej Fundacji Honorowego Dawcy Krwi, a nawet konkurencję między nimi. Nie tworzy to dobrego klimatu dla jednoczenia wysiłków wszystkich podmiotów w celu promowania krwiodawstwa w Polsce.

Raport zaleca zmiany w prawie, likwidujące uprzywilejowaną pozycję PCK i jednakowo traktujące wszystkich partnerów społecznych. Drugą konieczną zmianą jest wyznaczenie głównej instytucji odpowiedzialnej za całość zadań związanych z promocją krwiodawstwa i przeniesienie ich na jak najniższy szczebel zarządzania (regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa).

W studium przypadku zanalizowano francuski system promocji krwiodawstwa, w którym kluczową rolę odgrywa współdziałanie sektora publicznego z partnerami społecznymi.

Współdziałanie administracji zdrowia z partnerami społecznymi w dziedzinie promocji ochrony zdrowia na przykładzie promocji krwiodawstwa

Izabela Kaczmarek, Paweł Piotrowski,
Jarosław Szajner, Łukasz Wielocha, Agnieszka Zabłocka

Wstęp

Celem niniejszego raportu jest opis i ocena jakości partycypacji społecznej w dziedzinie promocji ochrony zdrowia na przykładzie promocji krwiodawstwa. Obszar ten jest pod wieloma względami wyjątkowy i wiąże się z nim specyficzne problemy. Rezultaty pracy badawczej autorów pozwalają przedstawić w nim rekomendacje rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które mogłyby usprawnić i rozwinąć proces partycypacji.

Partycypację społeczną rozumieć można jako współpracę partnerów społecznych z administracją publiczną w procesie realizacji polityk publicznych. Dobrze przygotowana i wdrożona polityka publiczna składa się z cyklu następujących po sobie zaplanowanych działań, dlatego pełna partycypacja powinna polegać na współdecydowaniu i współdziałaniu ad-

ministracji publicznej i partnerów społecznych na kolejnych etapach: tworzenia, wdrażania i oceniania programów publicznych.

Podstawą rozwijania partycypacji społecznej w Polsce znaleźć można w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, która dialog społeczny i zasadę pomocniczości uznaje za podstawy ustrojowe. W ostatnich dwudziestu latach powstało także wiele aktów prawnych regulujących instytucjonalne ścieżki i konkretne mechanizmy współpracy, przede wszystkim ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie².

Partycypacja społeczna zajmuje także istotne miejsce w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r.” uznaje dialog między partnerami społecznymi za kluczowy³. W 1957 roku powołany został do życia Komitet Ekonomiczno-Społeczny - instytucja doradcza i opiniodawcza Rady Unii Europejskiej, zrzeszająca przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

W procesie tworzenia programów finansowanych ze środków unijnych niezwykle istotną rolę odgrywa zasada partnerstwa. Polega ona na tym, że programy powstają przy współdziałaniu różnych instytucji społecznych⁴, także kontrolowanie i ocenianie odbywa się z ich udziałem. Skuteczna partycypacja społeczna może być instrumentem zapobiegającym tzw. deficytowi demokracji. Często usprawnia ona funkcjonowanie państwa, w tym administracji publicznej.

1. Sytuacja krwiodawstwa w Polsce

Podstawowym dokumentem prawnym regulującym wybrane zagadnienie jest ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi⁵. Określa ona krwiodawstwo w Polsce jako dobrowolne i bezpłatne. W świetle tego rozwiązania jego promocja nabiera szczególnego znaczenia, a udział w niej partnerów społecznych wydaje się oczywisty i niezbędny.

Z drugiej strony, problem ten nie został uwzględniony w żadnym ze strategicznych dokumentów poświęconych zdrowiu, takich jak *Narodo-*

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., preambuła.

² Dz.U., nr 96, poz. 873 ze zm.

³ Dz.Urz. UE C 2006, nr 321E, s. 37.

⁴ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują, Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

⁵ Dz.U., nr 106, poz. 681 ze zm.

wy program zdrowia na lata 2007–2015⁶ czy Narodowy plan zdrowotny na lata 2004–2013⁷. Brakuje więc ogólnych wytycznych i osadzenia promocji krwiodawstwa w polityce zdrowotnej.

Przed administracją publiczną oraz jej partnerami społecznymi stoją poważne wyzwania – liczba oddających krew w Polsce należy do najmniejszych w Europie i wynosi około 28 na 1000 mieszkańców rocznie⁸. Zapotrzebowanie na krew różni się zależnie od pory roku. Szczególnie brakuje jej latem, co wymaga dostosowania działań promocyjnych do istniejącej sytuacji. Trzeba również zaznaczyć, że Polska formalnie nie należy do krajów, w których 100% krwi oddaje się honorowo⁹, choć praktycznie niewiele brakuje do spełnienia tego warunku.

2. Instytucje uczestniczące w promocji krwiodawstwa w Polsce

Cechą charakterystyczną systemu krwiodawstwa w Polsce jest istnienie wielu instytucji zajmujących się tą problematyką. W raporcie rozpatrzona zostanie kwestia, czy taki układ sprzyja, czy raczej przeszkadza efektywnej promocji krwiodawstwa i partycypacji społecznej.

2.1. Administracja publiczna

Choć istnieje wiele instytucji, to podstawowym problemem dotyczącym administracji publicznej jest brak strategii promocji krwiodawstwa w Polsce.

- **Ministerstwo Zdrowia - główny decydent przyznawania środków dla organizacji pozarządowych**

Szczególną rolę we współpracy administracji z partnerami społecznymi w zakresie promocji krwiodawstwa w Polsce odgrywa Ministerstwo Zdrowia. Jako przedstawiciel sektora publicznego odpowiada ono za *prowadzenie spraw dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi, w szczególności obejmujących rozdział środków przewidzianych dla organizacji pozarządowych, przygotowywanie i monitorowanie realizacji umów oraz rozliczanie pod względem merytorycznym*¹⁰. Zadania te należą do kompetencji

⁶ www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_urm_npz_90_15052007p.pdf.

⁷ www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/narodowy_plan_zdrowia_30042004.pdf.

⁸ Informacje dostarczone przez Narodowe Centrum Krwi.

⁹ Zob. www.who.int/worldblooddonor/day/resources/Countries_with_100pct_VNRBD.pdf.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz.Urz. Minis-

Departamentu Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia. Ponadto jednym z jego obowiązków jest *prowadzenie spraw związanych z realizacją Narodowego Programu Zdrowia we współpracy z administracją rządową, samorządową i organizacjami pozarządowymi*¹¹.

Podstawowym problemem we współpracy na rzecz promocji krwiodawstwa jest brak wzajemnego zaufania, spowodowany niemożnością rzetelnej kontroli wydatkowania publicznych pieniędzy przez organizacje pozarządowe. Departament Zdrowia Publicznego odpowiada za tak wiele zadań, że nie jest w stanie kontrolować wydatków¹². Zdaniem jego pracowników kluczowe dla promocji krwiodawstwa jest dotowanie akcji zwiększających ilość oddawanej krwi. Drugorzędne zaś jest pogłębianie świadomości społecznej, którą uważają za zadowalającą. Nie chodzi o to, by organizacje społeczne poprawiały własny wizerunek lub budowały swoje struktury organizacyjne, lecz o codzienne promowanie przez nie oddawania krwi, gdyż właśnie na to przeznaczone są publiczne pieniądze. Dlatego w ocenie pracownika Departamentu Zdrowia Publicznego Polski Czerwony Krzyż, ze swą ogólnopolską strukturą i zapleczem, rzetelnie wywiązuje się z zadań powierzonych mu przez sektor publiczny¹³.

W Ministerstwie Zdrowia brakuje oddzielnych struktur zajmujących się promocją zdrowia. Nie ma specjalistów do spraw marketingu ani w departamencie, ani w międzydepartamentowym zespole do spraw wyboru ofert, co znacznie utrudnia selekcję odpowiednich strategii promocji krwiodawstwa. Ponadto nie istnieje osobna komórka kontrolująca wydawanie publicznych pieniędzy przez organizacje pozarządowe. Departament Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, przytłoczony ponad dwoma tysiącami skarg rocznie, nie potrafi skutecznie tego nadzorować. Skutkuje to brakiem przejrzystości współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem Marka Habera, obecnego podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia, aby poprawić partycypację w promocji krwiodawstwa, należy *zmienić sposób patrzenia na siebie, musi istnieć dobra wola zarówno ze strony administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych (...). Pomimo różnic strukturalnych należy stworzyć dobry klimat do współpracy*¹⁴.

terstwa Zdrowia, nr 6, poz. 25, art. 30, ust. 9.

¹¹ Tamże, art. 30, ust. 11.

¹² Spotkanie z Grażyną Kieljan, głównym specjalistą w Departamencie Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia, odbyło się 2 czerwca 2009 r. w siedzibie ministerstwa przy ulicy Długiej 38/40 w Warszawie.

¹³ Zamieszczone opinie przedstawione zostały podczas wspomnianego spotkania.

¹⁴ Minister Marek Haber podczas spotkania, które odbyło się 15 czerwca 2009 r. w siedzibie ministerstwa przy ulicy Miodowej 15 w Warszawie.

- **Narodowe Centrum Krwi - urzędniczy nadzór nad krwiodawstwem i krwiolecznictwem**

Narodowe Centrum Krwi (NCK) jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Powstało na mocy zarządzenia Ministra Zdrowia w sprawie Narodowego Centrum Krwi z dnia 12 października 2006 r.¹⁵ Głównym jego zadaniem jest koordynowanie działalności w zakresie organizacji pobierania krwi, oddzielania jej składników oraz zaopatrzenia w krew, a także opiniowanie planów działania w dziedzinie krwiodawstwa i krwiolecznictwa, przygotowywanych przez Instytut Hematologii i Transfuzjologii¹⁶. Centrum realizuje też zadania związane z programami zdrowotnymi dotyczącymi krwiodawstwa i krwiolecznictwa, a także przekazywaniem i rozliczaniem udzielonych przez ministra właściwego do spraw zdrowia dotacji w tej dziedzinie¹⁷. Jedynym ustawowym działaniem z zakresu promocji krwiodawstwa jest realizacja zadań ministra właściwego do spraw zdrowia związanych z tytułami Honorowy Dawca Krwi i Zasłużony Honorowy Dawca Krwi, z odznaką honorową Zasłużony Honorowy Dawca Krwi oraz z odznaką Honorowy Dawca Krwi - Zasłużony dla Zdrowia Narodu.



Do kompetencji NCK bezpośrednio nie należy promocja krwiodawstwa i krwiolecznictwa, więc nie ma ono też przydzielonych na ten cel pieniędzy. Dyrektor Narodowego Centrum Krwi Agnieszka Beniuk-Patola uważa, że główną rolę w promocji powinny odgrywać regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa (RCKiK), które obecnie borykają się z brakiem funduszy na ten cel. Powinny one współpracować z organizacjami pozarządowymi w zakresie promocji przez organizowanie konkursów na dotacje i wspólne prowadzenie lokalnych akcji promocyjnych. Regionalne centra wraz z organizacjami pozarządowymi powinny mieć dowolność w prowadzeniu kampanii lokalnych, z uwzględnieniem specyficznych miejscowych uwarunkowań społecznych. Minister zdrowia, a także Narodowe Centrum Krwi powinni prowadzić nadzór nad tymi akcjami lokalnymi, ale nie ingerować w ich przebieg. Należy dążyć do synchronizacji akcji promocyjnych wraz z akcjami poboru krwi, uwzględniając czas i zapotrzebowanie na krew¹⁸.

¹⁵ Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia, nr 15, poz. 76.

¹⁶ Statut NCK - zał. do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2006 r. (Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia nr 15, poz. 76), www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/-docs/zal1_zarzmz_nck_12102006.pdf.

¹⁷ www.nck.gov.pl/index.php?page=nck z dnia 2009-07-06.

¹⁸ Spotkanie odbyło się 2 czerwca 2009 r. w siedzibie NCK w Warszawie przy ul. Stawki.

Pewnym krokiem w zakresie rozwoju krwiodawstwa i krwiolecznictwa, a także współpracy sektora publicznego z pozarządowym jest stworzenie programu zdrowotnego „Zapewnienie samowystarczalności Rzeczypospolitej Polskiej w krew, jej składniki i produkty krwiopochodne na lata 2009–2014”, który został przyjęty 15 czerwca 2009 roku i zatwierdzony przez kierownictwo resortu 26 czerwca 2009 roku. Projekt nie musiał być konsultowany z partnerami społecznymi, gdyż nie jest to akt prawa, lecz jedynie program długookresowy. Niestety, wśród urzędników wciąż panuje przekonanie, że to, co nie jest nakazane przez ustawę, nie obowiązuje. Zgodnie z założeniami programu planowane jest coroczne przygotowywanie i przeprowadzanie zsynchronizowanych akcji promujących honorowe krwiodawstwo na szczeblu centralnym oraz lokalnie na terenach działania regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa. Planowane działania w ramach wdrażania programu to przede wszystkim promocja honorowego krwiodawstwa, zwiększenie inwestycji w mobilne punkty poboru krwi i wiele innych, w których główną rolę powinny odgrywać RCKiK. Należy mieć nadzieję, że przyjęcie wieloletniego programu zdrowotnego przyczyni się do poprawy współpracy administracji zdrowia z partnerami społecznymi, co w konsekwencji doprowadzi do zwiększenia efektywności promocji krwiodawstwa w postaci mierzalnego wzrostu w kolejnych latach liczby oddawanej krwi.

- ***Instytut Hematologii i Transfuzjologii - merytoryczny koordynator krwiodawstwa i krwiolecznictwa***

Instytut Hematologii i Transfuzjologii (IHiT) w Warszawie utworzony na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi jest jedną z jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi. Prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe dla postępu nauki w zakresie hematologii, transfuzjologii i dyscyplin pokrewnych oraz udziela wysoko specjalistycznych świadczeń zdrowotnych¹⁹. Wśród szczegółowych zadań IHiT statut wymienia między innymi *propagowanie honorowego krwiodawstwa we współdziałaniu z Polskim Czerwonym Krzyżem i organizacjami pozarządowymi*²⁰. Należy podkreślić, że w systemie publicznej służby krwi instytut pełni przede wszystkim funkcję eksperta merytorycznego. Dzięki stosowanemu od 20 lat w IHiT systemowi jakości został zapewniony wysoki poziom techniczny i technologiczny polskiej służby krwi.



¹⁹ Statut Instytutu Hematologii i Transfuzjologii.

²⁰ Art. 25 pkt 3 ustawy o publicznej służbie krwi.

Instytut na promocję krwiodawstwa dostaje dużo mniej pieniędzy niż regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa²¹. Wśród przykładowych akcji promujących krwiodawstwo prowadzonych przez IHiT należy przede wszystkim wymienić działania edukacyjne. Zalicza się tu wykłady w szkołach oraz konsultacje z organizacjami pozarządowymi. Instytut współpracuje z Europejską Fundacją Honorowego Dawcy Krwi w zakresie patronatu merytorycznego oraz opiniowania materiałów reklamowych i edukacyjnych. IHiT dokonał także oceny jakości autobusu przeznaczonego do mobilnego poboru krwi, który kupiła Europejska Fundacja Honorowego Dawcy Krwi. Kolejną formą promocji krwiodawstwa jest druk ulotek, plakatów i produkcja różnych gadżetów. Instytut prowadzi także stronę internetową www.darkrwi.info.pl, która stanowi platformę informacyjną dla krwiodawców i osób zainteresowanych tą tematyką. Utworzenie i utrzymanie strony stało się możliwe dzięki pozyskaniu na ten cel środków unijnych.

Innym przykładem współpracy IHiT z trzecim sektorem jest kampania przeprowadzona pod hasłem „Sprawdź, czy białaczka nie weszła ci w krew”. Pomysłodawcą projektu była Fundacja Urszuli Jaworskiej. Akcja polegała na bezpłatnym przeprowadzaniu badań morfologicznych wraz ze stworzeniem możliwości dobrowolnego oddania krwi. W czasie omawianej akcji przebadano około 160 osób, w tym 29 osobom zalecono cykliczne badania monitorujące, a dwie skierowano bezpośrednio na hospitalizację. Niestety, odsetek osób, które zdecydowały się oddać krew, był niewielki. We wnioskach podsumowujących akcję znalazło się stwierdzenie, że hasło kampanii nie było do końca trafione oraz że w informacjach medialnych nie wspomniano o współpracy z instytutem, lecz jedynie wymieniano zasługi fundacji w przeprowadzeniu akcji.

Instytut Hematologii i Transfuzjologii do rozwoju krwiodawstwa i krwiolecznictwa w Polsce wykorzystuje także środki unijne²². Dostał fundusze na dwa projekty: „Krajowy rejestr dawców krwi” oraz „Kompleksowa informatyzacja systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa w Polsce”. Ich celem jest utworzenie centralnej platformy elektronicznej, umożliwiającej wszystkim jednostkom publicznej służby krwi szybką wymianę informacji. Zwiększy ona bezpieczeństwo pacjentów, a także zapewni kontrolę jakości i ilości krwi przekazywanej pacjentom. W ramach projektu kupiono sprzęt komputerowy dla regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa, ich oddziałów terenowych oraz ekip wyjazdowych, a także dla Instytutu

²¹ Spotkanie z kierownikiem Pracowni Zapewnienia Jakości i Organizacji Służby Krwi dr farmacji Elżbietą Lachert odbyło się 5 czerwca 2009 r. w siedzibie IHiT w Warszawie przy ul. Indiry Gandhi.

²² Na podstawie www.ihit.waw.pl/?p=485 z 6 VII 2009.

Hematologii i Transfuzjologii. Ponadto pracownicy tych instytucji oraz szpitalnych banków krwi z 21 wybranych szpitali zostali przeszkoleni z obsługi Krajowego Rejestru Dawców Krwi.

Pracownicy instytutu dostrzegają w społeczeństwie wciąż małą świadomość honorowego krwiodawstwa, dlatego instytucja w miarę możliwości prowadzi własne akcje promujące to zjawisko oraz chętnie współpracuje z partnerami społecznymi. Wcześniejsze kampanie społeczne Europejskiej Fundacji Honorowego Dawcy Krwi, która w ostatnim czasie jest mniej aktywna, są postrzegane jako bardzo efektywne. Merytoryczny nadzór instytutu nad prowadzonymi kampaniami społecznymi jest nieodzownym elementem współpracy sektorów publicznego i pozarządowego, a także zapewnia rzetelność oraz wiarygodność przekazywanych informacji.

- ***Regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa - myśl globalnie, działaj lokalnie***

Na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi jednostkami organiza-

cyjnymi uprawnionymi do pobierania krwi, oddzielania jej składników oraz zaopatrzenia w krew do celów określonych w ustawie są: regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa utworzone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 4). W Polsce działa 21 regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa (RCKiK) oraz 180 oddziałów terenowych tych instytucji. Wszystkie regionalne centra są samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Tworzy je minister właściwy do spraw zdrowia i są dofinansowywane w formie dotacji z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia. Odpowiednio Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa tworzy i finansuje minister obrony narodowej, a Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa - minister właściwy do spraw wewnętrznych.



REGIONALNE CENTRUM KRWIODAWSTWA
I KRWIOLECZNICTWA W WARSZAWIE

Wśród zadań powierzonych regionalnym centrom ustawodawca wymienił propagowanie honorowego krwiodawstwa i pozyskiwanie dawców krwi we współdziałaniu z Polskim Czerwonym Krzyżem oraz jednostkami organizacji pozarządowych (art. 27 pkt 5 ustawy).

Regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa prowadzą wiele akcji promocyjnych we własnym zakresie i na miarę własnych możliwości finansowych. Warszawski RCKiK promuje krwiodawstwo przez:²³

- ♦ mobilne akcje poboru krwi na uczelniach wyższych, w zakładach pracy (m.in. w firmach prywatnych oraz w Ministerstwie Finansów) czy przed hipermarketami;
- ♦ wydawanie broszur i plakatów informacyjnych, których treść wynika przede wszystkim z praktyki i z bezpośredniego kontaktu z dawcami krwi;
- ♦ przeprowadzanie pod patronatem kuratora oświaty akcji informacyjnych w szkołach wraz z projekcją filmu o krwiodawstwie;
- ♦ współpracę z mediami, niemającą jednak stałego charakteru, aby uniknąć spowszednienia informacji o potrzebie oddawania krwi.

Należy podkreślić, że akcje promocyjne w RCKiK nie są prowadzone według z góry ustalonego harmonogramu, a środki finansowe pochodzą z własnego budżetu. RCKiK nie otrzymuje z Ministerstwa Zdrowia żadnych pieniędzy specjalnie przeznaczonych na promocję krwiodawstwa. Największym problemem wydaje się to, że mimo ustawowego obowiązku nie ma jakiegokolwiek współpracy i synchronizacji w tym zakresie z PCK i innymi organizacjami pozarządowymi. Regionalne centra podjęły oddolną inicjatywę i od trzech lat spotykają się na forum krajowym w celu wymiany doświadczeń w zakresie promocji krwiodawstwa. Spotkania te odbywają się tylko w gronie pracowników regionalnych centrów, nie licząc zaproszonych prelegentów, nie ma tam jednak stworzonego forum dialogu z partnerami społecznymi.

Marzena Przybysz, dyrektor wydziału organizacyjno-prawnego RCKiK w Warszawie, podkreśla, że w zakresie promocji krwiodawstwa dominuje syndrom krótkiej koldry. Każdy z podmiotów (publicznych i pozarządowych, próbuje przeciągnąć jak najwięcej na swoją stronę. Jako wzorowy przykład współpracy między służbą poboru krwi a jej promocją został podany model szwajcarski. W systemie tym obowiązuje między jednostkami poboru krwi a Szwajcarskim Czerwonym Krzyżem pięć poziomów współpracy (oznaczonych kolorami od zielonego do czerwonego), które oznaczają stan zapotrzebowania na oddawanie krwi i którym przypisane są odpowiednie procedury działania.

²³ Spotkanie odbyło się 22 maja 2009 r. w siedzibie RCKiK w Warszawie przy ul. Saskiej.

Zdaniem Marzeny Przybysz promocja nie może być prowadzona zza biurka, bez kontaktu z rzeczywistością, w jakiej działają służby krwi. Akcje musi charakteryzować pełen profesjonalizm i rzetelność informacji, gdyż chodzi o bezpieczeństwo i zdrowie zarówno honorowego dawcy krwi, jak i pacjenta, który krew otrzyma. Dlatego zasugerowano, że liczba podmiotów promujących krwiodawstwo powinna być w pewien sposób ograniczona. Promocja winna koncentrować się nie na idei krwiodawstwa lub działalności danej fundacji, ale na popularyzowaniu działalności honorowego oddawania krwi.

2.2. Organizacje pozarządowe

Rynek organizacji pozarządowych zajmujących się promocją krwiodawstwa jest niewielki i składa się ze zróżnicowanych podmiotów.

- *Polski Czerwony Krzyż - mało nowoczesny monopolista*

Polski Czerwony Krzyż (PCK) jest organizacją pozarządową działającą między innymi na rzecz promocji idei honorowego krwiodawstwa, najstarszą i najbardziej rozbudowaną strukturalnie. Jej szczególne miejsce na mapie organizacji pozarządowych potwierdza zapis ustawy o publicznej służbie krwi. Ustawodawca zaakcentował znaczenie PCK, wymieniając współpracę regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa, Wojskowego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz Centrum MSWiA z Polskim Czerwonym Krzyżem wśród szczególnych zadań tych jednostek. Takie umocowanie PCK w ustawie z jednej strony podkreśla znaczenie i dorobek tej organizacji dla promocji i propagowania honorowego krwiodawstwa, z drugiej zaś budzi obawy o monopolizację i brak konkurencji z innymi podmiotami pozarządowymi pragnącymi popularyzować wspomnianą ideę.



Podstawami prawnymi działania Polskiego Czerwonego Krzyża są ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu oraz wydany na jej podstawie statut zatwierdzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 października 2004 roku²⁴.

PCK odgrywa znaczącą rolę w promowaniu krwiodawstwa. Na szczególną uwagę zasługuje kompleksowe podejście tej organizacji do

²⁴ Odpowiednio: Dz.U., nr 41, poz. 276 i Dz.U., nr 237, poz. 2372. Por. też www.pck.pl/pages,6_140.html.

promocji zdrowia²⁵. Promocja krwiodawstwa stanowi jeden z elementów całościowej strategii propagowania zdrowego stylu życia.

Warto również podkreślić, że dyrektor Zarządu Głównego PCK jest członkiem Krajowej Rady ds. Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa przy Ministrze Zdrowia. Spotkania w ramach niej ocenia pozytywnie – jako przejaw faktycznej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Uważa, że nasza administracja dopiero uczy się prawdziwej partycypacji społecznej. Jako przykład nieskutecznych konsultacji społecznych podaje prace nad ustawą o państwowym ratownictwie medycznym. Od początku tych prac organy administracji rządowej i PCK prowadziły długie konsultacje, ale ostateczny projekt nie uwzględnił żadnych zmian zaproponowanych przez PCK. Niemniej w ogólnej ocenie Elżbiety Śmietanki, dyrektor generalnej Zarządu Głównego PCK, współpraca z administracją publiczną wypada pozytywnie. Podkreśla ona również rosnącą świadomość i skłonność do inicjatyw na rzecz promocji zdrowia wykazywaną ostatnio przez jednostki samorządu terytorialnego. PCK współpracuje chętniej z nowo powstałym Narodowym Centrum Krwi niż z Instytutem Hematologii i Transfuzjologii.

Niestety, obawy budzą wzajemna niechęć i brak współpracy organizacji pozarządowych w działaniach promujących zdrowie. W ocenie pracowników Polskiego Czerwonego Krzyża fundacja Krewniacy – największa obok PCK organizacja promująca krwiodawstwo – prowadzi nieuczciwą konkurencję. Krewniakom zarzucono przesadny marketing, niepoważne podejście do idei krwiodawstwa i uprzywilejowaną pozycję we współpracy z telewizją publiczną.

Mimo niebagatelnej roli, jaką PCK odgrywa w zakresie promocji zdrowia i krwiodawstwa, nie można nie zauważyć istotnych nieścisłości. O ile PCK podejmuje wiele inicjatyw, które charakteryzują się kompleksowym podejściem do promocji zdrowia, o tyle wydaje się zamykać na współpracę z innymi podmiotami pozarządowymi. Ponadto akcje promocyjne prowadzone są bez wykorzystania nowoczesnych technik marketingowych, co może utrudniać dotarcie do cennego dla krwiodawstwa młodego pokolenia.

²⁵ Spotkanie z dyrektorem generalną Zarządu Głównego PCK Elżbietą Śmietanką odbyło się 15 maja 2009 roku w głównej siedzibie PCK w Warszawie przy ulicy Mokotowskiej 14.

- **Europejska Fundacja Honorowego Dawcy Krwi „Krewniacy” - medialny pokrzywdzony**

Europejska Fundacja Honorowego Dawcy Krwi, znana szerzej pod chwytliwą nazwą Krewniacy lub krewniacy.pl²⁶, jest organizacją pozarządową od dwunastu lat działającą na rzecz promocji idei honorowego krwiodawstwa. Jej misją jest *edukacja społeczeństwa w celu zapewnienia krwi wszystkim potrzebującym*²⁷. Największy kapitał fundacji stanowi jej współpraca ze znanymi postaciami polskiego sportu, filmu, kultury, muzyki i show-biznesu. W akcjach promujących krwiodawstwo, dzięki staraniom fundacji, udział wzięli między innymi: Leszek Kuzaj, Daniel Olbrychski, Jerzy Stuhr, Katarzyna Figura, Borys Szyc itd.



Krewniakom udało się również zorganizować dziesiątki akcji promujących ideę krwiodawstwa, przyczyniając się do rozwoju społecznej świadomości w tej dziedzinie. Do najważniejszych działań podjętych przez fundację zaliczyć można: program edukacyjny „Honorowe krwinki”, realizację filmów edukacyjnych, akcje promocyjne i informacyjne za pośrednictwem telewizji publicznej, akcje billboardowe, aktywizujący środowiska lokalne program „Krewniacy Club” oraz współorganizowanie zbiórek krwi pod hasłem „Krew daje życie”²⁸.

Na uwagę zasługuje medialność wspomnianych akcji. Prezes Krewniaków Marcin Velinov, korzystając ze swoich doświadczeń w show-biznesie²⁹, potrafił zachęcić niemal setkę znanych osobistości do udziału w promocji krwiodawstwa. Sztandarowymi instrumentami promocji prowadzonej przez fundację stały się kampanie telewizyjne i billboardowe, dzięki czemu, Krewniacy bardzo szybko zaczęli być kojarzeni z krwiodawstwem. Jak pokazuje poniższy wykres, według badań Instytutu Badań Rynku i Opinii Publicznej Millward Brown SMG/KRC Krewniacy stali się organizacją, która wykreowała się jako dominująca w dziedzinie promocji krwiodawstwa w Polsce. Niemniej wątpliwości budzi wiarygodność badania przeprowadzonego przez instytut zaprzyjaźniony z fundacją.

Kapitał w postaci kilkudziesięciu osobowości sportu i show-biznesu jest czymś nie do przecenienia. Jednak zdaniem niektórych pracowników Ministerstwa Zdrowia budowanie kampanii promujących krwio-

²⁶ Nazwa „Krewniacy” funkcjonuje od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

²⁷ www.krewniacy.pl/?action=showArticle&id=143.

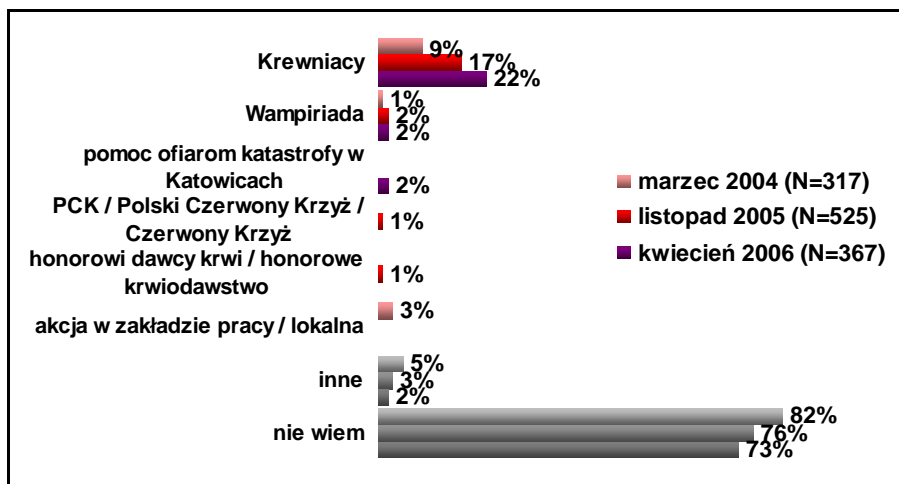
²⁸ Więcej na temat działań fundacji: www.krewniacy.pl.

²⁹ Prezes Europejskiej Fundacji Honorowego Dawcy Krwi wiele lat pracował jako kaskader. Współpracował również ze światowej sławy aktorem Stevenem Seagalem.

dawstwo przez użycie wizerunku znanych ludzi budzi zastrzeżenia etyczne. Dla członków administracji zdrowia nie zawsze pozostawało jasne, czy Krewniacy promują ideę krwiodawstwa, czy też ich działania są skierowane przede wszystkim na budowanie własnego wizerunku.

Rys. 1

Znajomość spontaniczna podmiotów zaangażowanych w promocję krwiodawstwa



W trakcie spotkania z prezesem Europejskiej Fundacji Honorowego Dawcy Krwi Marcinem Velinovem udało się ustalić, że współpraca fundacji z administracją publiczną w zakresie wdrażania akcji promujących krwiodawstwo do 2005 roku układała się bez zastrzeżeń³⁰. Od 2001 roku pieniądze przyznawane przez Ministerstwo Zdrowia płynęły do Krewniaków szerokim strumieniem, który nagle wyschnął w 2006 roku. Mimo udokumentowanych działań i rozpoznawalności fundacji nie udało się wygrać żadnego konkursu od 2005 roku³¹. Przewidując wynik kolejnego konkursu, fundacja po raz pierwszy poddała się bez walki w tym roku.

Podczas spotkania prezes Velinov kilkakrotnie podkreślił uprzywilejowaną, jego zdaniem, pozycję Polskiego Czerwonego Krzyża w systemie promocji krwiodawstwa w Polsce. Umocowanie PCK w ustawie o publicznej służbie krwi jako podmiotu pozarządowego, z którym współpracować winny regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, budzi obawy

³⁰ Spotkanie z prezesem Marcinem Velinovem i jego współpracownikami odbyło się w siedzibie Krewniaków przy ulicy Domaniewskiej 35a/41 w Warszawie.

³¹ Więcej na temat procedury konkursowej w rozdziale 3.

o monopolizację i nieuczciwą konkurencję z innymi podmiotami społecznymi działającymi na rzecz promocji idei krwiodawstwa. Zdaniem prezesa, aby usprawnić partycypację społeczną w promocji zdrowia, należy jak najszybciej:

- ♦ stworzyć platformę dialogu między organizacjami pozarządowymi a organami administracji publicznej odpowiadającymi za promocję krwiodawstwa tak, aby udrożnić kanały komunikacji i poprawić transparentność wspólnych działań;
- ♦ zharmonizować akcje promocyjne dwóch największych podmiotów pozarządowych - Polskiego Czerwonego Krzyża i Krewniaków;
- ♦ wspólnie opracować nowoczesne i profesjonalne kampanie marketingowe kreujące pozytywny wizerunek krwiodawcy - chodzi tu głównie o dotarcie do młodego pokolenia.

3. Mechanizmy współpracy administracji publicznej z organizacjami społecznymi w zakresie promocji krwiodawstwa

Największą barierą w promocji krwiodawstwa jest atmosfera wzajemnego antagonizmu PCK i Europejskiej Fundacji Honorowego Dawcy Krwi oraz bagatelizowanie wagi działań promocyjnych przez Ministerstwo Zdrowia. Sytuację tę rozwiązałyby całkowita likwidacja dotacji na promocję krwiodawstwa dla organizacji pozarządowych i przekazanie tych pieniędzy regionalnym centrom krwiodawstwa i krwiolecznictwa. Jak pokazuje praktyka ostatnich lat, Europejska Fundacja Honorowego Dawcy Krwi radzi sobie znakomicie bez dotacji publicznej, a postawienie PCK w tej samej sytuacji mogłoby w znacznym stopniu oczyścić atmosferę i być może doprowadzić kiedyś do podjęcia wspólnych działań w ramach promocji krwiodawstwa.

3.1. Organ widmo - Krajowa Rada do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa

Artykuł 26 ust. 1 ustawy o publicznej służbie krwi stanowi: *tworzy się Krajową Radę do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa*. Blisko dwunastoletni proces twórczy zakończył się sukcesem 3 lutego 2009 roku. Zgodnie z ustawą rada ma kompetencje doradcze i opiniodawcze. Ocenia działalność publicznej służby krwi, opiniuje zamierzenia i programy rozwoju

w zakresie publicznej służby krwi oraz projekty aktów prawnych w dziedzinie krwiodawstwa i krwiolecznictwa.

Warto zwrócić uwagę na to, że rada istniała w świadomości wielu obywateli jeszcze przed powstaniem w 2009 roku, ponieważ na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia znajdowała się informacja, że Krajowa Rada do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa została powołana zarządzeniem Ministra Zdrowia z 29 sierpnia 2005 roku. Dostępne były także jej statut z 2005 roku oraz jego nowelizacja z 2007 roku. Rada pojawia się także w innych dokumentach informacyjnych i korespondencjach, w których ministerstwo przedstawiało ją jako organ istniejący.

W paragrafie 6 punkt 4 statutu rady stwierdza się, że do jej zadań należy współpraca z organizacjami oraz stowarzyszeniami krajowymi i zagranicznymi, których celem jest rozwój krwiodawstwa i krwiolecznictwa. Z dotychczasowych obserwacji wynika, że takiej współpracy nie ma lub jeszcze nie została nawiązana.

W skład powołanej 3 lutego 2009 roku rady weszło 14 osób, z czego zaledwie dwie reprezentują trzeci sektor. Są nimi: dyrektor generalny Zarządu Głównego PCK Elżbieta Śmietanka oraz sekretarz Stowarzyszenia Honorowych Dawców Krwi w Białymstoku Dariusz Średziński, który pracuje jednocześnie na stanowisku kierownika ds. jakości w RCKiK w Białymstoku. Należy stwierdzić, że nie jest to obiektywna reprezentacja wszystkich partnerów społecznych.

Rada została powołana w 2009 roku, ale na zasadach ustanowionych przez ustawę sprzed dwunastu lat. Powstał organ nowy, a zarazem archaiczny. Istnieje obawa, że dwunastoletnie widmo rady przerodzi się w widmo społecznej w niej partycypacji.

3.2. Niejasna procedura przyznawania dotacji celowych dla jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych

Procedura przyznawania dotacji celowych dla instytucji pozarządowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”. Zgodnie z nimi organy administracji publicznej mogą powierzać organizacjom pozarządowym realizację niektórych zadań publicznych, między innymi z zakresu ochrony i promocji zdrowia. Wspieranie finansowe odbywa się po przeprowadzeniu procedury konkursowej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Procedurę konkursową przeprowadza zespół liczący 7 do 9 osób, powoływany corocznie w drodze zarządzenia przez ministra zdrowia. W skład zespołu wchodzi przedstawicieli

ciele departamentów merytorycznych ministerstwa. Funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zespołu sprawują corocznie inne osoby, zmieniają się również jego członkowie. Oceniają oni oferty według przyjętych kryteriów podanych w ogłoszeniu, przede wszystkim możliwości realizacji zadania przez organizację, jego koszty w odniesieniu do zaproponowanego zakresu rzeczowego, przy uwzględnieniu wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania. Z pozoru wszystko wygląda prawidłowo, gdyby nie to, że niektóre organizacje uznają te zasady za niesprawiedliwe. Na szczególną uwagę zasługuje niejasna relacja personalna PCK i Ministerstwa Zdrowia. Od 2006 roku, gdy były prezes PCK Jarosław Pinkas został wiceministrem zdrowia, pozycja konkursowa PCK znacząco się wzmocniła kosztem innych partnerów społecznych. Sytuacja ta nie zmieniła się nawet po odejściu Jarosława Pinkasa z ministerstwa. Do 2005 r. znaczną część dotacji na promocję krwiodawstwa otrzymywała również Europejska Fundacja Honorowego Dawcy Krwi. Kwoty w okresie 2001–2008 kształtowały się następująco:

Rok	Kwota dotacji (zł)
2001	60000
2002	329040
2003	657071
2004	627320
2005	965889,90
2006	0
2007	0
2008	0

Na interpelację w tej sprawie posłanki Magdaleny Gąsior-Marek - nr 5183 z 2 października 2008 roku - podsekretarz stanu Marek Haber odpowiedział, że żadna z organizacji, oprócz PCK, nie spełniała wymagań formalnych konkursu³². Na dodatkowe pytania zawarte w interpelacji, dotyczące składu komisji konkursowej oraz przygotowania merytorycznego jej członków, minister odpowiedział, że w skład komisji wchodzi od 7 do 9 osób z departamentów merytorycznych Ministerstwa Zdrowia.

Urzednicy Ministerstwa Zdrowia przyznają, że od kilku lat wymagania formalne spełnia tylko PCK. Procedura konkursowa nie pozwala na uzupełnienie braków formalnych, dlatego wszystkie niepełne oferty są automatycznie i nieodwołalnie odrzucane. Ocena wymogów formalnych jest na tyle przejrzysta, że trudno o jakąkolwiek stronniczość. Niestety, skutkiem tego jest sytuacja, w której pieniądze przekazywane są na niezbyt innowacyjne i mało skuteczne akcje PCK.

³² Ogłoszenie o konkursie wraz z wymogami w załączniku (s. 40).

3.3. Konsultowanie projektów aktów prawnych

Ministerstwo Zdrowia umożliwia na swojej stronie internetowej wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych. Konsultacje bezpośrednie z organizacjami odbywają się sporadycznie i obejmują tylko PCK. Niestety, nawet te konsultacje (w opinii pracowników PCK na przykładzie projektu ustawy o ratownictwie medycznym) mają znikomy wpływ na kształt aktów prawnych i są raczej dopełnieniem koniecznej formalności niż skutecznym narzędziem społecznej partycypacji.

Największą rolę w tej dziedzinie miała odgrywać Krajowa Rada do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, ale jej powołanie było raczej dopełnieniem zaległej formalności niż zmianą dotychczasowych praktyk. Ani ministerstwo, ani instytucje publicznej służby krwi, na przykład Narodowe Centrum Krwi, nie widzą potrzeby jakichkolwiek konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Administracja publiczna uznaje je raczej za realizatorów własnych interesów, które przy okazji mogą być przydatne dla społeczeństwa.

4. Analiza rozwiązań systemu promocji krwiodawstwa we Francji i możliwości ich wdrożenia w Polsce

We Francji transfuzją krwi zajmują się wyznaczone do tego instytucje sektora publicznego. Sposób organizacji działań w tej dziedzinie pierwszy raz określała ustawa z 1952 roku. W latach 90., po ujawnionych przypadkach złego funkcjonowania tego systemu zarówno pod względem medyczno-technicznym (wypadki zakażeń w wyniku transfuzji), jak i administracyjnym, podjęto działania mające na celu reformę systemu³³.

4.1 System służby krwi we Francji

Ustawa z 4 stycznia 1993 roku o bezpieczeństwie transfuzji krwi i preparatów medycznych wprowadziła nową organizację i nowe struktury. Znalazło się w niej potwierdzenie (wypracowanych i stosowanych już wcześniej) zasad etycznych odnoszących się do krwiodawstwa: krwiodawstwo jest dobrowolne, anonimowe, bezpłatne i oparte na zgodzie dawcy. Ustawa zakładała wypracowanie i wdrożenie dobrych praktyk transfuzyjnych w stacjach krwiodawstwa w celu poprawienia bezpieczeństwa przetaczania krwi. Powoływała do życia Francuską Agencję ds. Krwi (L'Agence française du sang - AFS), jako organizację służącą regulacji i ko-

³³ P. Rouger, *Nouvelle organisation de la transfusion sanguine en France*, www.sfar.org/sfar_actu/ca99/html/ca99_20/99_20.htm.

ordynacji w tej dziedzinie. Agencja miała za zadanie przyczynić się do formułowania i realizacji polityki publicznej w dziedzinie transfuzji krwi, koordynować działalność stacji krwiodawstwa i przepływ informacji w celu budowy sprawnego systemu wymiany danych³⁴.

W 1994 roku na wniosek Francuskiej Agencji ds. Krwi, Kasy Ubezpieczenia Zdrowotnego Pracowników (la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés - CNAMTS) i Ministerstwa Zdrowia powołano do życia Narodowy Instytut Transfuzji Krwi (L'Institut national de la transfusion sanguine - INTS). Jego działalność miała się koncentrować na trzech obszarach: referencji, badań naukowych oraz kształcenia specjalistów zajmujących się transfuzją krwi³⁵.

W 1996 roku przypadki tzw. choroby wściekłych krów zainicjowały debatę publiczną o zdrowiu i bezpieczeństwie zdrowotnym. Zaowocowało to uchwaleniem 1 lipca 1998 roku ustawy, która wprowadzała wiele zmian mających przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa żywności, kosmetyków, preparatów medycznych itp. Zmiany objęły również dziedzinę transfuzji krwi. Ustawa powołała do życia Francuską Agencję Bezpieczeństwa Zdrowotnego Produktów Zdrowotnych (L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé - AFSSAPS). Ta państwowa instytucja, pozostająca pod nadzorem Ministerstwa Zdrowia, ma za zadanie gwarantować bezpieczeństwo, jakość i dobre użycie produktów zdrowotnych. Jej kompetencje rozciągają się również na krew i produkty krwiopochodne: agencja określa listę oraz właściwości krwi i produktów krwiopochodnych używanych do celów terapeutycznych oraz decyduje, po przeprowadzeniu odpowiednich badań, o dopuszczeniu nowych produktów krwiopochodnych do użytku w służbie zdrowia³⁶.

Ustawa przeprowadziła również reorganizację systemu stacji krwiodawstwa. W miejsce kilkunastu państwowych podmiotów uprawnionych do poboru krwi od 1 stycznia 2000 roku powołała jedną organizację: l'Établissement français du sang (EFS). Ustawa czyni EFS odpowiedzialnym za: pobór krwi, włączając w to promocję krwiodawstwa i selekcję medyczną dawców, kwalifikację biologiczną oddanej krwi, przygotowanie i dystrybucję krwi oraz produktów krwiopochodnych.

EFS jest jedyną instytucją, z wyjątkiem Wojskowego Centrum Transfuzji Krwi (le Centre de transfusion sanguine des armées), uprawnioną do poboru krwi. Misją EFS jest bycie *łącznikiem między potrzebami cho-*

³⁴ www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=D1333D4CE8F965919EF6CA1AE9-878200.tp&djo03v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006171889&cidTexte=LEGITEXT000006072665&dateTexte=19991230.

³⁵ www.ints.fr/pdf/depliant_10_ans_ints.pdf.

³⁶ www.afssaps.fr/Produits-de-sante/Produits-sanguins-labiles.

rych a hojnością dawców³⁷. Instytucja ma zapewnić samowystarczalność Francji pod względem zaopatrzenia kraju w krew i produkty krwiopochodne. EFS składa się z 17 regionalnych centrów, w tym trzy działają w departamentach zamorskich Francji.

Od początku istnienia systemu krwiodawstwa we Francji w jego rozwijanie i propagowanie włączały się organizacje pozarządowe. Najstarszą i najbardziej zasłużoną na tym polu jest Francuska Federacja na rzecz Honorowego Krwiodawstwa (Fédération Française pour le Don de Sang Bénévole - FFDSB). Od swojego powstania w 1949 roku uczestniczyła w rozwijaniu systemu krwiodawstwa. W 1958 roku została objęta patronatem prezydenta, a trzy lata później otrzymała status organizacji pożytku publicznego³⁸. Zrzesza ponad 2750 stowarzyszeń i organizacji krwiodawców, w tym trzy największe - działające we francuskich kolejach państwowych (SNCF), na poczcie i w telekomunikacji (La Poste, France Télécom) oraz w szkolnictwie (l'Éducation national). Skupia ponad 750 tysięcy krwiodawców i osób działających na rzecz krwiodawstwa.

4.2. Współpraca podmiotów przy promocji krwiodawstwa

EFS i FFDSB ściśle współpracują w zakresie promowania krwiodawstwa. Współpraca ta ma solidne podstawy instytucjonalne. Na szczeblu krajowym dwóch przedstawicieli federacji zasiada w radzie administracyjnej EFS, organie odpowiadającym za wyznaczanie głównych kierunków polityki tej instytucji. Na szczeblu regionalnym przedstawiciele federacji zasiadają w komitetach promocji krwiodawstwa (Comité de promotion du don) działających przy regionalnych centrach EFS. Przedstawiciele federacji współpracują również z władzami samorządowymi i rządem (między innymi spotykają się z ministrem zdrowia).

Ważnym instrumentem regulującym współpracę jest umowa podpisana 26 września 2007 roku przez Jacques'a Hardy'ego, prezesa EFS, i Jose'a Colla, prezesa FFDSB. Umowa ta, dotycząca *dwóch podmiotów działających na rzecz poboru i zaopatrzenia Francji w krew*, ma ustalić prawa i obowiązki każdego z nich, mając jako cel nadrzędny *zapewnienie samowystarczalności Francji w zakresie krwi i produktów krwiopochodnych*³⁹. Obie organizacje zobowiązały się do ponownej refleksji nad sposobem organizacji ich reprezentacji regionalnych i jej ewentualnej poprawy, w nawiązaniu do postanowień pierwszej takiej umowy podpisanej w 2004 roku. Nowy tekst redefiniuje *sposób wspólnej pracy, zarządzanie kryzysami, wzajemne zobowią-*

³⁷ www.dondusang.net/rewrite/article/40/missions/missions.htm?idRubrique=70.

³⁸ www.ffdsb.org/la_federation/historique.php.

³⁹ Raport z działalności EFS za 2007 r.

zania w zakresie informacji, komunikacji i kształcenia oraz pomocy, którą EFS udziela federacji⁴⁰. Umowa zajmuje się również współpracą i wspólnymi akcjami przeprowadzanymi za granicą. Jose Coll, podsumowując umowę, stwierdził, że *wzmocnienie struktur, decentralizacja, lepsza komunikacja, antycypowanie problemów i wymiana naszych doświadczeń to najważniejsze powody, dla których należy pozytywnie oceniać podpisanie umowy*⁴¹.

W wymiarze praktycznego organizowania promocji krwiodawstwa warto podkreślić, że wolontariusze federacji są obecni przy najbardziej podstawowej formie działalności EFS, to znaczy przy akcjach poboru krwi, podczas których pomagają opiekować się krwiodawcami. Jest to wyraz podstawowej i oddolnej partycypacji społecznej.

4.3. Podsumowanie. Wnioski dla Polski

Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie promocji krwiodawstwa we Francji jest bardzo rozbudowana i przynosi dobre efekty. Na taki stan rzeczy wpływa wiele czynników. Jednym z nich jest na pewno odmienna od polskiej koncepcja współdziałania z podmiotami samorządowymi. Kooperacja z nimi nie jest dla sektora publicznego uciążliwym obowiązkiem, ale zjawiskiem jak najbardziej naturalnym i pożądanym.

W zakresie krwiodawstwa działalność federacji krwiodawców uzupełnia zadania realizowane przez państwowy podmiot, czyli EFS. Federacja przeprowadza, przy pomocy swoich rozbudowanych struktur, przede wszystkim akcje o zasięgu lokalnym, a EFS prowadzi akcje ogólnokrajowe, w tym również kampanie medialne. Obie instytucje nie konkurują ze sobą, ale uzupełniają się - z pożytkiem dla sprawy krwiodawstwa.

Istotną kwestią jest na pewno partnerskie traktowanie organizacji pozarządowej przez sektor publiczny. EFS i federacja współpracują na zasadach partnerskich, opartych na solidnych podstawach instytucjonalnych. Wyrazem zaufania i uznania dla federacji jest obecność jej dwóch członków w radzie administracyjnej EFS. Na przejrzystość współpracy wpływa również podpisana przez obie instytucje umowa regulująca tę kwestię.

Należy zwrócić uwagę na to, że w Polsce nie były przeprowadzane rzetelne badania społeczne obejmujące dziedzinę krwiodawstwa (tak jak we Francji), które pomogłyby zdiagnozować stan wiedzy społecznej na ten temat oraz zidentyfikować najważniejsze problemy i wyzwania promocji. Wiarygodna i obiektywna analiza omawianej dziedziny byłaby doskonałą podstawą do stworzenia strategii rozwoju krwiodawstwa i krwiolecznictwa.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

Rozwiązania stosowane we francuskim modelu współpracy sektora publicznego z partnerami społecznymi mogą służyć jako dobry przykład dla modelu polskiego. Zrzeszenie się klubów i stowarzyszeń honorowych krwiodawców w ramach krajowej federacji wydaje się jak najbardziej słusznym rozwiązaniem. Federacja nie może pozostać zamknięta na żadną grupę społeczeństwa, zwłaszcza na ludzi młodych. Rozbudowane struktury ogólnokrajowe, zaangażowanie wielu wolontariuszy, pomysłowość i obfitość kampanii promocyjnych, a z drugiej strony wsparcie i współpraca z sektorem publicznym czynią federację wiarygodnym aktorem na scenie promocji krwiodawstwa. Pozostaje mieć nadzieję, że polskie społeczeństwo obywatelskie osiągnie już niedługo taki etap rozwoju, że społeczne wartości i idee będą stawiane ponad indywidualne interesy i personalne antypatie.

5. Wnioski i rekomendacje

5.1. Administracja publiczna

1. **Brak strategii promocji krwiodawstwa.** Podstawowym problemem dotyczącym administracji publicznej jest brak całościowej strategii promocji krwiodawstwa w Polsce. Podmioty działające na tym polu nie mają możliwości realizowania działań promocyjnych opartych na założeniach wynikających z długofalowego projektu realizacji polityki publicznej.

2. **Rozproszenie odpowiedzialności za promocję.** Ustawa o publicznej służbie krwi nakłada na wiele podmiotów administracji zdrowia zadanie propagowania honorowego krwiodawstwa. Podmioty te realizują programy promocyjne w ograniczonym zakresie, uważając je za margines działalności. Brakuje instytucji koordynującej programy promocyjne, dlatego nie mają one charakterystycznych, wyrazistych cech. Brak koordynacji skutkować może także marnotrawstwem środków publicznych.

3. **Brak profesjonalnego podejścia marketingowego.** W organizacji i przeprowadzaniu akcji promocyjnych nie ma profesjonalnego podejścia marketingowego. Przygotowanie kampanii i działań promocyjnych powinno leżeć w gestii specjalistów od reklamy i marketingu, a nie urzędników. Praktycznym wyrazem tego problemu jest brak ekspertów od promocji w komisji powoływanej przez ministra zdrowia, która decyduje o przyznaniu środków publicznych dla organizacji pozarządowych. Nie oznacza to postulatu całkowitej rezygnacji z nadzoru merytorycznego nad działaniami promocyjnymi.

4. **Zamknięcie się administracji na partnerów społecznych.** Krajowa Rada do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa – w zamierzeniu forum dialogu międzyinstytucjonalnego – działa za ledwie od kilku miesięcy i jest za wcześnie na ocenę jej pracy. Jednak już teraz można zauważyć pewne wątpliwości związane z jej funkcjonowaniem. Pierwszą z nich jest skład rady, który w niewystarczającym stopniu uwzględnia udział partnerów społecznych. Jak do tej pory ministerstwo nie poinformowało publicznie o wynikach prac rady, a kwestia promocji krwiodawstwa nie była dotychczas poruszana na jej forum.

5. **Brak mechanizmów oceny skuteczności działań promocyjnych.** Co roku Ministerstwo Zdrowia przeznacza publiczne środki finansowe na promowanie honorowego krwiodawstwa przez organizacje społeczne. Programy te są kontrolowane pod względem poprawności wykonania i sfinansowania. Brakuje jednak oceny skuteczności promocji, a przecież jej wyniki pozwoliłyby na uniknięcie błędów i udoskonalenie kolejnych programów.

5.2. Organizacje pozarządowe

1. **Uprzywilejowana pozycja Polskiego Czerwonego Krzyża.** Rynek organizacji pozarządowych zajmujących się promocją krwiodawstwa jest niewielki i składa się ze zróżnicowanych podmiotów.

Główną rolę odgrywa Polski Czerwony Krzyż, którego ustawa wymienia jako partnera publicznej służby krwi w promocji honorowego krwiodawstwa. PCK jest także głównym beneficjentem publicznych środków finansowych przeznaczonych przez ministra zdrowia na działania promujące krwiodawstwo. Organizacja ta ma jednak skostniałą strukturą i w działaniu przypomina bardziej przedsiębiorstwo czerpiące zyski ze środków publicznych niż organizację społeczną opartą przede wszystkim na zasadzie realizacji misji. Metody promocji krwiodawstwa stosowane przez PCK są niedostosowane do współczesnych realiów, czego przykładem może być brak współpracy z mediami, która jest niezbędnym warunkiem sukcesu każdej kampanii społecznej. Polski Czerwony Krzyż patronuje także grupom krwiodawców stowarzyszonych w klubach PCK, jednak ta forma działalności nie interesuje młodych ludzi i nie cieszy się zbyt dużą popularnością w dużych miastach.

2. **Szkodliwa konkurencja.** Drugim ważnym aktorem jest Europejska Fundacja Honorowego Dawcy Krwi „Krewniacy”. Organizacja ta z powodzeniem wykorzystuje nowoczesne metody marketingu i skutecznie korzysta z mediów. Jednocześnie nie współpracuje ona w wystarczającym stopniu z instytucjami administracji publicznej, a jej doświadczenia na tym polu pozostawiają wiele do życzenia. Spotykała się często z nie-

chęcią lub wręcz wrogością urzędników państwowych. Z drugiej strony współpraca Krewniaków z PCK nie istnieje, a nawet można mówić o konflikcie i niezdrowej rywalizacji.

3. Ograniczona liczba partnerów społecznych. Charakterystyczna jest niewielka liczba innych organizacji zajmujących się promocją honorowego krwiodawstwa i ich marginalne znaczenie. Warto zastanowić się nad przyczynami słabej reprezentacji sektora społecznego w obszarze promocji krwiodawstwa. Monopol na pobieranie krwi mają jedynie podmioty państwowe, więc organizacje pozarządowe w tej działalności nie mogą zaoferować obywatelom całościowej usługi, jak to się dzieje w innych dziedzinach, na przykład w walce z narkotykami. Nie bez znaczenia może tu być także uprzywilejowana pozycja Polskiego Czerwonego Krzyża, co może zniechęcać inne organizacje do angażowania się w ten rodzaj działalności. Z drugiej strony niewielka liczba podmiotów powinna ułatwiać koordynację działań oraz przyczyniać się do bardziej efektywnej współpracy w zakresie promocji honorowego krwiodawstwa.

5.3. Rekomendacje

1. Jedna instytucja odpowiedzialna za krwiodawstwo. Konieczne byłoby powierzenie odpowiedzialności za promocję krwiodawstwa jednej instytucji na szczeblu regionalnym. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się powierzenie tych zadań regionalnym centrom krwiodawstwa i krwiolecznictwa. Taki scenariusz umożliwiłby planowanie długoterminowe oraz koordynację działań promocyjnych dostosowanych do lokalnych warunków i potrzeb.

2. Zmiana ustawy. Kolejnym problemem jest kwestia zmiany ustawy o publicznej służbie krwi i usunięcie z niej uprzywilejowanej pozycji Polskiego Czerwonego Krzyża. Dla dobra rozwoju sektora społecznego nie powinny istnieć nierówne warunki dla poszczególnych organizacji.

3. Partnerzy społeczni – nie tylko wykonawcy, ale także współtwórcy polityk. Najbardziej zaawansowana partycypacja społeczna polega nie tyle na realizowaniu programów publicznych stworzonych przez sektor państwowy, i na twórczym udziale w planowaniu i tworzeniu polityk publicznych. W takiej sytuacji doświadczenie, bezpośredni kontakt z adresatami polityk oraz wrażliwość społeczna organizacji pozarządowych stają się bezcennym wkładem w wieloetapowy proces tworzenia polityki. Dlatego należy zagwarantować większy udział partnerów społecznych w pracach Krajowej Rady do spraw Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa.

4. Ku skuteczniejszej partycypacji społecznej. Trzeba rozróżnić dwa rodzaje promocji krwiodawstwa. Pierwszy to ogólna promocja, edu-

kacja i rozpowszechnianie rzetelnych informacji o krwiodawstwie. Ten rodzaj promocji mogą wykonywać organizacje społeczne o zróżnicowanym profilu i wpływać na świadomość społeczną w zakresie honorowego krwiodawstwa. Nieco inaczej wyglądać powinna promocja w sytuacji nagłego niedoboru krwi. Działania muszą być wtedy prowadzone w ścisłym porozumieniu i we współpracy z podmiotami pobierającymi krew, ze względu na sezonowość jej zapotrzebowania, krótki termin przydatności tej substancji i ogromną odpowiedzialność związaną z pobieraniem i leczeniem krwią. Dlatego właśnie współpraca jednostek pobierających krew i partnerów społecznych promujących krwiodawstwo jest nieodzowna.

5. **Francuski przykład.** W likwidacji wymienionych w raporcie problemów w zakresie promocji krwiodawstwa w Polsce wydatnie mogłoby pomóc zastosowanie rozwiązań istniejących w tym zakresie we Francji, ze szczególnym uwzględnieniem wielopłaszczyznowej współpracy francuskiego odpowiednika Narodowego Centrum Krwi (EFS) z sektorem społecznym zrzeszonym w ogólnokrajowej federacji (FFDSB). Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zostały omówione w punkcie czwartym niniejszego opracowania.

Bibliografia

Akty prawne

- Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015 - załącznik do uchwały nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 14 września 1998 r. w sprawie równoważnej ilości innych składników krwi, które uprawniają dawcę krwi do tytułów i odznak honorowych.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie wzoru oraz szczegółowych zasad i trybu nadawania odznaki Honorowy Dawca Krwi - Zasłużony dla Zdrowia Narodu.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru dawców krwi.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie wartości kalorycznej posiłku regeneracyjnego przysługującego dawcy krwi.
- Statut Polskiego Czerwonego Krzyża zatwierdzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2004 r. (Dz.U. nr 237, poz. 2372).
- Statut stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Narodowego Instytutu Zdrowia

Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny (Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia nr 9, poz. 57 z dnia 1 września 2008 r.).

Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz.U. nr 41, poz. 276).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi.

Ustawa z dnia 26 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Artykuły

Kreżel M., *Szpitala na Śląsku dostają 50 tys. litrów krwi rocznie. Za mało!*, „Dziennik Zachodni”, 17.11.2008.

Zagórski S., *Do krwi ostatniej*, „Gazeta Wyborcza”, 14.04.2006.

Publikacje książkowe

Długosz D., Wygański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

French Blood Establishment, Paris 2007.

Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2004.

Minister Zdrowia, *Narodowy Plan Zdrowotny na lata 2004-2013*, Warszawa 2003.

Prawne warunki działania organizacji pozarządowych, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006.

Raport z działalności EFS za 2007 r. (Rapport d'activité 2007), EFS, Paris.

Współpraca z otoczeniem, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006.

Strony internetowe

www.dondusang.net

www.ffdsb.org

www.krewniacy.pl/

www.mz.gov.pl/

www.nfz.gov.pl/new/

www.pck.pl/index.html

www.pzh.gov.pl/page/

www.who.int/worldblooddonorday/resources/Countries_with_100pct_VNRBD.-pdf

Warszawa, 4 marca 2009 r.

OGŁOSZENIE

Ministerstwo Zdrowia

informuje o rozpoczęciu procedury przyznawania dotacji celowych, na które zaplanowano publiczne środki finansowe w wysokości 2 436 000 zł dla jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w tym stowarzyszeń i fundacji, na realizację zadań zawartych w zadaniach publicznych zleczanych do realizacji organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Zdrowia w 2009 roku. Termin realizacji maj-grudzień 2009.

Na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104) oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.) organy administracji publicznej mogą wspierać lub powierzać jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych realizację zadań publicznych.

W 2009 roku współpraca Ministerstwa Zdrowia z organizacjami pozarządowymi, obejmuje następujące zadania z zakresu ochrony i promocji zdrowia, na które zaplanowano środki finansowe w wysokości 2 436 000 zł:

1. Udzielanie pierwszej pomocy - program edukacyjny dla młodzieży i dorosłych.

Kwota zaplanowana - 100 000 złotych.

2. Program edukacyjny w zakresie zwiększania liczby pobrań i przeszczepów komórek, tkanek i narządów realizowany w celu uzyskania większej akceptacji społecznej dla tych metod, ze szczególnym uwzględnieniem województw: lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego.

Kwota zaplanowana - 200 000 złotych.

3. Program szkoleń nauczycieli, pedagogów, wychowawców i innych osób zatrudnionych w placówkach oświatowych, wychowawczych i resocjalizacyjnych w zakresie problemów zdrowotnych dzieci i młodzieży, wynikających z używania tytoniu, środków odurzających i substancji psychotropowych, uzależnienia od internetu, stresu, agresji, prostytucji, przemocy itd., mający na celu redukcję szkodliwych zachowań zdrowotnych uczniów.

Kwota zaplanowana - 550 000 złotych.

4. Program pomocy dla osób chorych na choroby nowotworowe (ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży) połączony z programem wsparcia dla członków ich rodzin.

Kwota zaplanowana - 336 000 złotych.

5. Program wsparcia i szkolenia oraz doszkalania nieprofesjonalistów zajmujących się udzielaniem pomocy mającej na celu poprawę funkcjonowania dzieci po urazach mózgu.

Kwota zaplanowana - 600 000 złotych.

6. Działalność edukacyjna promująca wiedzę o zdrowiu, zasadach zdrowego stylu życia i zapobiegania chorobom społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rozwojowych dzieci i młodzieży oraz zachowania sprawności psychofizycznej starszej populacji.

Kwota zaplanowana - 50 000 złotych.

7. Program aktywizujący środowiska społeczne do działań związanych z honorowym krwiodawstwem, połączony z akcjami poboru krwi i pozyskiwaniem nowych honorowych dawców krwi, ze szczególnym uwzględnieniem województw: świętokrzyskiego, lubuskiego i opolskiego.

Kwota zaplanowana - 600 000 złotych.

Formalne warunki przyjęcia zgłoszonej oferty do oceny merytorycznej:

- oferta powinna być złożona na właściwym formularzu, odpowiadającym wzorowi wskazanemu w ogłoszeniu i podpisana przez osoby upoważnione;
- ostateczny termin złożenia oferty powinien być zgodny z datą wskazaną w ogłoszeniu;
- oferent powinien zapewnić nie mniej niż 10% wysokości środków finansowych realizacji zgłoszonego zadania;
- oferent powinien przedstawić co najmniej 2 rekomendacje potwierdzające dotychczasowe osiągnięcia w zakresie problematyki związanej z treścią zadania oraz zdolność do jego realizacji (w przypadku programów dotyczących honorowego krwiodawstwa - posiadać referencje co najmniej 2 regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa);
- w przypadku propozycji wydawniczych związanych z realizacją zadania, oferent powinien posiadać wpis w statucie organizacji dotyczący prawa do prowadzenia działalności wydawniczej;
- do oferty należy dołączyć aktualny odpis z rejestru (ważny do 3 miesięcy od daty wystawienia);
- do oferty należy dołączyć sprawozdanie merytoryczne i finansowe za 2008 rok;
- do oferty należy dołączyć umowę partnerską lub oświadczenie partnera (w przypadku jego wskazania w pkt V.1. oferty);
- oferta powinna dotyczyć zadania, które jest objęte celami statutowymi organizacji składającej ofertę;
- okres realizacji zadania powinien obejmować wyłącznie 2009 rok.

Oferty niespełniające powyższych warunków nie będą rozpatrywane.

Kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru ofert:

- doświadczenie organizacji w realizacji zadania będącego przedmiotem oferty;
- wykonywanie zadania przy współudziale wolontariuszy;
- kompleksowość realizacji zadania;
- szczegółowy opis realizacji zadania wraz z harmonogramem działań spójne z przedstawionym kosztorysem;
- odpowiednie kwalifikacje kadry znajdujące zastosowanie przy realizacji zadania;
- sposób realizacji zadania pozwalający na uzyskanie trwałych efektów prowadzonych działań;
- opis narzędzia ewaluacji pozwalającego określić wymierne rezultaty realizacji zadania;
- liczba osób korzystających z działań przedstawionych w ofercie oraz zasięg terytorialny tych działań;
- istotny skutek społeczny działań proponowanych przez oferenta w ramach realizacji zadania (w jakim stopniu przyjęty przez oferenta sposób działania przyczyni się do rozwiązania istniejącego problemu lub złagodzenia jego negatywnych skutków);
- jakość dotychczasowej współpracy z administracją publiczną (w tym rzetelność oraz terminowość wykonywania i rozliczania zadań realizowanych w latach ubiegłych) udokumentowana przez oferenta;
- spójność oferty z treścią zlecanego zadania publicznego.

Informacje dodatkowe:

- dotacja nie będzie przyznawana na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, które zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, powinny być finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia, oraz innych kosztów zadania, których dofinansowanie odbywa się na mocy innych ustaw;
- dotacja nie będzie przyznawana na działalność inwestycyjną, remontową, zakup sprzętu medycznego itp.;
- wybór form i sposobów realizacji zadania należy do oferenta, pod warunkiem ich dostosowania do możliwości osób szkolonych czy podopiecznych;
- z dotacji nie finansuje się szkoleń (czy doszkalania) profesjonalistów;
- wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata (zgodnie z art. 145 ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych);

- przy rozpatrywaniu ofert ma zastosowanie art. 15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Jednocześnie Ministerstwo Zdrowia informuje, że na realizację zadań publicznych w ramach „Zadań publicznych zleczanych do realizacji organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Zdrowia w 2008 roku” - przeznaczono dotacje w łącznej kwocie 4 522 316,50 złotych.

Zainteresowane podmioty powinny przygotować ofertę zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2005 r., nr 264, poz. 2207) wraz z wymaganymi załącznikami.

Termin i miejsce składania ofert:

Oferty należy składać w formie pisemnej w zamkniętych kopertach w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od daty ogłoszenia konkursu w prasie, tj. do dnia 6 kwietnia 2009 roku, do godz. 12.00 (liczy się data wpływu do kancelarii) na adres:

Ministerstwo Zdrowia

Departament Zdrowia Publicznego

ul. Miodowa 15

00-952 Warszawa

z dopiskiem na kopercie „Organizacje pozarządowe - konkurs ofert”

Termin i miejsce otwarcia ofert:

Oferty zostaną otwarte w dniu 7 kwietnia 2009 r. w gmachu Ministerstwa Zdrowia, Warszawa, ul. Miodowa 15.

Le sang, c'est la vie!
**Współpraca administracji publicznej
i organizacji pozarządowych
w zakresie promocji krwiodawstwa we Francji**

Izabela Kaczmarek, Paweł Piotrowski,
Jarosław Szajner, Łukasz Wielocha, Agnieszka Zabłocka

Wstęp

Studium przypadku *Le sang, c'est la vie!*¹ jest dopełnieniem raportu o partycypacji społecznej w administracji publicznej w dziedzinie promocji ochrony zdrowia na przykładzie promocji krwiodawstwa.

W poniższym opracowaniu zostanie opisany proces partycypacji społecznej w zakresie promocji krwiodawstwa, jaki został wypracowany we Francji. Warto zauważyć, że systemy służby krwi w Polsce i we Francji są bardzo zbliżone i opierają się na podobnych zasadach w swoim podziale organizacyjnym i kompetencyjnym, ale współpraca w zakresie promocji krwiodawstwa we Francji jest dużo bardziej rozwinięta i wielowymiarowa.

¹ *Krew to życie!* - motto promocyjne francuskiej Federacji na rzecz Honorowego Krwiodawstwa.

Studium opiera się na materiałach zaczerpniętych ze źródeł internetowych, ale przede wszystkim na podstawie bezpośredniej rozmowy i materiałach otrzymanych od pracowników francuskiej agencji rządowej l'Établissement Français du Sang (EFS) w Paryżu oraz od wolontariusza Francuskiej Federacji na rzecz Honorowego Krwiodawstwa (Fédération Française pour le Don de Sang Bénévole - FFDSB)².

1. Jak to się zaczęło?

Kształtowanie się systemu krwiodawstwa we Francji rozpoczęło się po II wojnie światowej. Niezwykle ważną rolę w tym zakresie odegrał doktor Arnault Tzanck, który w 1949 r. stworzył Narodowe Centrum Transfuzji Krwi (Centre National de Transfusion Sanguine) w Paryżu. W tym samym roku z inicjatywy małej grupy ludzi z Rogerem Guéninem na czele powstała pierwsza federacja honorowych dawców krwi. Od początku istnienia ruch krwiodawców opierał się na zasadzie dobrowolności. Arnault Tzanck był jednym z inspiratorów ustawy z 21 lipca 1952 roku, która określała zasady etyczne krwiodawstwa. W ustawie podkreślono, że *krw i jej pochodne nie są lekami, jako thanksi ludzkiego ciała nie są dobrami, które podlegają handlowi*³.

Zasada dobrowolności i bezinteresowności krwiodawców jest we Francji bardzo restrykcyjnie przestrzegana. Krwiodawcy nie mogą otrzymywać żadnego wynagrodzenia bezpośredniego czy pośredniego. Jedy- nym możliwym świadczeniem dla krwiodawców, oprócz posiłku regeneracyjnego, może być zwrot kosztów dojazdu.

2. Kto się tym zajmuje?

Obecnie we Francji instytucją stojącą na szczycie piramidy organizacyjnej systemu krwiodawstwa jest agencja podległa ministrowi zdrowia - l'Établissement Français du Sang (EFS). Jest to jedyny podmiot upoważniony do poboru krwi od honorowych krwiodawców. Wśród partnerów, z którymi współpracuje EFS, wymienia się:



² Spotkanie odbyło się 30 czerwca 2009 r. w siedzibie EFS w Paryżu w ramach wizyty studyjnej trwającej od 21 czerwca do 1 lipca 2009 r. i współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki”. W spotkaniu uczestniczyli pracownicy Departamentu Współpracy Międzynarodowej EFS: Alain Beauplet, Olivier Nasr i Leslie Sobaga, oraz wolontariusz FFDSB Jean-Baptiste Alfonsi.

³ www.dondusang.net/rewrite/article/37/histoire/histoire.htm?idRubrique=68.

- ♦ zakłady opieki zdrowia, które kupują od EFS krew i produkty krwiopochodne (około 2000 szpitali rocznie jest zaopatrywanych przez EFS), a także powierzają prace laboratoryjne oraz badania naukowe tej instytucji;
- ♦ Francuskie Laboratorium Frakcjonowania i Biotechnologii (Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies - LFB), które frakcjonuje osocze dostarczone przez EFS w celu produkcji materiałów osoczopochodnych;
- ♦ Narodowy Instytut Zdrowia i Badań Medycznych (Institut national de la santé et de la recherche médicale - INSERM), który prowadzi badania naukowe;
- ♦ Francuska Federacja na rzecz Honorowego Krwiodawstwa (Fédération Française pour le Don de Sang Bénévole - FFDSB), która odgrywa kluczową rolę w promocji krwiodawstwa oraz angażuje się w pomoc krwiodawcom przy poborze krwi;
- ♦ Agencja Biomedyczna, która koordynuje prace nad rozwojem terapii tkankowej oraz banku organów;
- ♦ Francuski Instytut Nadzoru Zdrowia Publicznego (Institut de veille sanitaire - InVS), który analizuje dane epidemiologiczne dostarczone przez EFS;
- ♦ uczelnie wyższe, które biorą udział w nauczaniu o krwiodawstwie;
- ♦ Francuska Agencja Bezpieczeństwa Zdrowotnego Produktów Zdrowotnych (L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé - AFSSAPS), która kontroluje i certyfikuje całą sieć instytucji EFS, sprawdza jakość krwi i produktów krwiopochodnych oraz jest liderem w krajowym systemie bezpieczeństwa krwi;
- ♦ Narodowy Instytut Transfuzji Krwi (L'Institut national de la transfusion sanguine - INTS), który bierze udział w szkoleniu personelu.

Z przedstawionego wyżej opisu wynika, że EFS współpracuje z wieloma partnerami. Do wielu form tej współpracy jest zobowiązany przepisami prawa, ale niektóre mają charakter dobrowolny (między innymi z uczelniami wyższymi oraz FFDSB).

Od początku istnienia systemu krwiodawstwa we Francji w jego rozwijanie i propagowanie włączały się organizacje pozarządowe. Najstarsza i najbardziej zasłużona na tym polu jest Francuska Federacja na



rzecz Honorowego Krwiodawstwa (Fédération Française pour le Don de Sang Bénévole - FFDSB). Od powstania w 1949 roku federacja aktywnie uczestniczyła w rozwijaniu systemu krwiodawstwa. W 1958 roku została objęta patronatem prezydenta republiki, a trzy lata później został jej nadany status organizacji pożytku publicznego⁴.

Federacja zrzesza ponad 2750 stowarzyszeń i organizacji krwiodawców, w tym trzy największe: działające we francuskich kolejach państwowych (SNCF), na poczcie i w telekomunikacji (La Poste, France Télécom) oraz w szkolnictwie (l'Éducation national). Skupia ponad 750 tysięcy krwiodawców i osób działających na rzecz krwiodawstwa. Broni zasad etycznych krwiodawstwa: dobrowolności, honorowości, anonimowości i bezpłatności. Statutową misją federacji jest:

- ♦ zrzeszanie stowarzyszeń honorowych krwiodawców w jednej krajowej organizacji;
- ♦ trwale promowanie honorowego krwiodawstwa we współpracy z instytucjami publicznymi;
- ♦ współpraca przy organizowaniu poboru krwi i zapewnianiu bezpieczeństwa transfuzji;
- ♦ udział w pozyskiwaniu i budowaniu świadomości nowych dawców;
- ♦ reprezentowanie dawców przed władzami publicznymi i organizacjami krajowymi oraz międzynarodowymi⁵.

Federacja uczestniczy w działaniach mających na celu uświadamianie, informowanie i edukowanie społeczeństwa w zakresie honorowego krwiodawstwa. Stara się dotrzeć z informacją przez różne formy komunikacji: spotkania w szkołach, rozdawanie ulotek informacyjnych, umieszczanie plakatów informujących o przeprowadzanych akcjach poboru krwi, a także dzięki organizowaniu maratonów, koncertów, zawodów sportowych i innych podobnych wydarzeń promujących honorowe krwiodawstwo.

3. Co o krwiodawstwie myślą Francuzi?

W 2007 r. EFS, by lepiej zrozumieć krwiodawców i opracować strategię komunikacji i pozyskiwania krwiodawców, zleciła przeprowadzenie badania opinii publicznej. W ramach akcji „Warunki życia i aspiracje Francuzów”, przeprowadzonego przez centrum badań CREDOC, EFS postanowiła zapytać Francuzów o kwestię krwiodawstwa. Mimo że krew oddaje

⁴ www.ffdsb.org/la_federation/historique.php.

⁵ www.ffdsb.org/la_federation/missions.php.

tylko 4% Francuzów, w badaniu aż 34% zadeklarowało chęć oddania krwi w ciągu sześciu najbliższych miesięcy.

Badanie potwierdziło, że krwiodawstwo ma bardzo pozytywny wizerunek, jest społecznie postrzegane jako akt wielkoduszności i uważane za niezbędne. 98% Francuzów uważa, że pomaga ono ratować życie. 93% ma świadomość, że obecne donacje nie pokrywają wszystkich potrzeb szpitali. Francuzi nie są egoistami, ale niechętnie przechodzą od słów do czynów. Jako jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy wskazano brak informacji. Zdaniem 65% Francuzów „w naszym kraju zbyt mało mówi się o krwiodawstwie”. Brakuje też pewnego automatyzmu krwiodawców. Oddawanie krwi nie jest spontaniczne, trzeba do niego zachęcać. Pośród innych problemów często wymieniane są brak czasu i nieznanostwo miejsc, gdzie można oddać krew. Z kolei obecność mobilnych punktów poboru i elastyczność godzin ich pracy zachęca osoby do krwiodawstwa. Ponadto badanie ujawnia również lęki związane z oddawaniem krwi: 17% Francuzów boi się kłucia igłą, 12% nie potrafi znieść widoku krwi, a 8% boi się zakażenia po jej oddaniu.

Francuzi czują się bardziej zmotywowani, gdy oddanie krwi może ratować kogoś bliskiego, gdy wydarza się jakaś tragedia, gdy poszukiwana jest rzadka grupa krwi lub gdy jest pewność, że oddanie krwi ratuje czyjeś życie.

4. Jak (z sukcesem) promuje się krwiodawstwo?

EFS odpowiada nie tylko za organizowanie zbiórek krwi i dostarczanie jej do ośrodków zdrowia, ale także pracuje nad wzrostem świadomości społecznej o krwiodawstwie. Z badań opinii publicznej prowadzonych przez EFS wynika, że nawet jeśli 80% Francuzów deklaruje chęć oddania krwi, to tylko 4% faktycznie decyduje się tego dokonać, dlatego agencja przeprowadza kampanie mobilizujące do oddawania krwi. Najważniejsza i przeprowadzana z największym rozmachem jest kampania społeczna skierowana do szerokiego grona odbiorców z okazji Światowego Dnia Krwiodawcy (14 czerwca).

Pierwsza taka kampania odbyła się w 2006 roku w siedzibie głównej EFS. Rok później akcja miała już charakter ogólnokrajowy i przyjęła przede wszystkim formę ważnej kampanii reklamowej oraz interaktywnych wystaw w 18 głównych miastach Francji. W 2008 roku akcja okazała się jeszcze większym sukcesem promocyjnym w całym kraju. W wydarzenie zaangażowało się 20 głównych miast oraz 150 stałych punktów poboru krwi. Ważne także było zaangażowanie partnerów medialnych (tele-

wizja, radio, prasa). Najbardziej udanym elementem kampanii było umieszczenie w parkach i na deptakach wielu miast ogromnej książki z opowiadaniem o krwiodawstwie napisanymi przez znanych francuskich pisarzy. Odbywały się także publiczne odczyty tych opowiadań. EFS otrzymała nagrodę od Zrzeszenia Reklamowców (Union des Annonceurs - UDA) za przeprowadzenie tej kampanii. Na jej skuteczność i sukces wpłynęło wiele czynników, do których zalicza się także współpracę EFS z wieloma partnerami. System organizacyjny kampanii przedstawiał się następująco:⁶

1. **Agencja ds. komunikacji:** około 80 punktów (regionalne punkty poboru krwi) wraz z Paryżem, 250 imprez towarzyszących w całej Francji, tematyczne strony internetowe, międzynarodowa impreza w Paryżu (między innymi dla młodzieży), uroczysta kolacja (na barce na Sekwanie).

2. **Agencja ds. planowania mediów:** billboardy w dużych miastach, paryskie metro, autobusy, kolej podziemna, radio, gazety, internet.

3. **Agencja ds. PR:** tworzenie notatek prasowych i innych materiałów przeznaczonych dla prasy, dystrybucja ulotek i innych materiałów do mediów i dla dziennikarzy.

4. **Partnerzy wspierający EFS:** Google, Allocine (filmowy portal internetowy), Ionis (organizacja studencka zrzeszająca 15 tysięcy studentów), Banque Populaire, France TV (5 kanałów), stacje radiowe (RMC, NRJ i inne).

5. **Partnerzy krajowi i zasoby EFS:** sieć 40 menedżerów ds. komunikacji w EFS, profesjonalne sieci EFS, minister zdrowia, FFDSB, WHO, FIODS, stowarzyszenia pacjentów, stowarzyszenia krwiodawców przy SNCF, France Télécom, Adosen (promocja krwiodawstwa w szkołach).

Poza tym EFS przeprowadza wiele innych działań mobilizujących społeczeństwo do oddawania krwi. Należy do nich „Akcja wakacyjna”, która odbywa się w czasie miesięcy letnich. Ma zasięg regionalny. Podczas jej trwania mobilne stacje poboru krwi odwiedzają najpopularniejsze wakacyjne kurorty, zachęcając do oddawania krwi. Ciekawa jest także „Kampania studencka” w kampusach uniwersyteckich. W czasie studiów studenci są hojnymi dawcami. Gdy podejmują pracę, często zaniedbują krwiodawstwo. Akcja ma nie tylko rekrutować dawców, ale także inspirować ich do pozostawiania krwiodawcą przez całe życie.

Potwierdzeniem sukcesu prowadzonych kampanii jest przyznanie w 2009 roku przez premiera akcji oddawania krwi i organów rangi „Wielkiej sprawy narodowej” (Grande Cause Nationale 2009). Nada-



⁶ Opracowanie EFS.

nie krwiodawstwu rangi istotnego zagadnienia narodowego umożliwia przez cały rok organizację wielu imprez, konferencji i spotkań oraz ułatwia dostęp do mediów. Zarówno w tę całoroczną kampanię, jak i w inne wymienione wyżej działania zaangażowane są EFS oraz FFDSB.

5. Podsumowanie

Francuski system promocji i działania na rzecz krwiodawstwa jest przede wszystkim skuteczny. Doskonale również obrazuje partycypację społeczną w państwie demokratycznym. Widać zainteresowanie władz publicznych tym tematem, czego efektem jest tworzenie elementów polityki publicznej dotyczącej krwiodawstwa. Przykładem jest między innymi objęcie akcji promocji krwiodawstwa patronatem przez najwyższe władze państwowe oraz uczynienie z tego zagadnienia sprawy narodowej.

Warto podkreślić, że organizacje pozarządowe są traktowane w całym procesie na zasadach partnerstwa i otwartej współpracy. Taka sytuacja umożliwia wypracowanie skutecznych mechanizmów współdziałania, a także pozwala działać na wszystkich szczeblach zarządzania - od poziomu lokalnego do ogólnokrajowego. Zrzeszająca honorowych krwiodawców FFDSB dociera do środowisk lokalnych, a EFS odpowiada przede wszystkim za promocję w skali całego kraju.

Do przeprowadzenia skutecznych akcji promocyjnych nie wystarczy dobra współpraca między władzą publiczną a sektorem pozarządowym. Trzeba także stosować profesjonalne narzędzia promocyjne, jak przeprowadzanie badań opinii publicznej, wykorzystanie środków masowego przekazu oraz efektywne kampanie społeczne. Oprócz tego stworzone zostały formalne narzędzia współpracy, które są przede wszystkim miejscem dyskusji i formułowania wspólnych programów publicznych.

System promocji krwiodawstwa we Francji jest dobrym przykładem skutecznej partycypacji społecznej w administracji publicznej i może stanowić doskonały wzór do zastosowania w Polsce.

Bibliografia

Publikacje książkowe

French Blood Establishment, Paris 2007.

Raport z działalności EFS za 2007 r. (*Rapport d'activité 2007*), EFS, Paris.

Strony internetowe

www.dondusang.net

www.ffdsb.org

**Współpraca administracji publicznej
z organizacjami pozarządowymi
a problem autyzmu w Polsce**

Wojciech Augustowski, Agnieszka Burda,
Paweł Höffner, Zbigniew Pałka, Michał Rybiński

Opiekun grupy: dr Bogusław Czarny

Wprowadzenie

Aby zapewnić osobom dotkniętym autyzmem godny poziom życia, należy rozpocząć prace nad tworzeniem w Polsce polityki publicznej w tej kwestii. Obecny system wsparcia tych ludzi oraz ich rodzin jest niedoskonały. Niespójność i rozproszenie regulujących te kwestie przepisów prawa sprawiają, że stają się one nieefektywne.

Sytuację może poprawić stworzenie międzyresortowego programu pomocy. Sprawą kluczową pozostaje umiejętne współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się autyzmem. Przejmując od państwa coraz więcej zadań, wykonują je sprawniej. Intensyfikacja współpracy musi wiązać się ze zwiększeniem nakładów finansowych przekazywanych na działalność w tej dziedzinie.

Myśląc o poprawie sytuacji osób autystycznych, należy przede wszystkim wprowadzić do orzecznictwa odrębny kod określający powstanie niepełnosprawności z powodu całościowych zaburzeń rozwojowych. Jest to kwestia fundamentalna w zakresie wypracowania spójnych mechanizmów pomocy chorym. Komputeryzacji wymaga system orzecznictwa w powiatowych zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności. Należy także stworzyć system identyfikacji osób dotkniętych autyzmem. Zabiegi te pozwoliłyby lepiej zorientować się w skali problemu oraz działać odpowiednio do potrzeb. Niewiele jednak się zmieni, jeśli nie pojawią się dodatkowe nakłady finansowe. Przykład Francji pokazuje, że odpowiednia ilość oraz dostępność środków publicznych są kluczowe dla zbudowania efektywnych mechanizmów wsparcia. Wygląda na to, że decydenci w naszym kraju nie do końca rozumieją, że państwo polskie ponosi większe koszty, spychając problem osób z autyzmem na dalszy plan, niż gdyby stworzyło dla nich kompleksowy program pomocy.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi a problem autyzmu w Polsce

Wojciech Augustowski, Zbigniew Pałka,
Michał Rybiński

Wstęp

Niniejszy raport opisuje oraz analizuje mechanizmy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce w zakresie przeciwdziałania problemowi autyzmu, a także próbuje odpowiedzieć na pytanie, jak, o ile zachodzi taka potrzeba, należałoby je usprawnić.

Opracowanie zostało podzielone na cztery części. Pierwsza z nich naświetla problem osób z autyzmem, ich sytuację w kontekście dostępu do świadczeń medycznych, edukacji i rynku pracy. Druga opisuje formy prawne oraz finansowe współpracy międzysektorowej przy rozwiązywaniu problemu. Trzecia analizuje je z punktu widzenia spójności oraz skuteczności. Czwarta zawiera zalecenia mające ulepszyć istniejące rozwiązania.

Opracowanie dwóch ostatnich punktów nie byłoby możliwe, gdyby nie pomoc specjalistów, z którymi grupa miała okazję się spotkać. Wśród nich byli między innymi: Agnieszka Rymsza, kierownik Zespołu ds. Rzecznictwa Fundacji SYNAPSIS, Sylwia Janiszewska, dyrektor wykonaw-

czy Fundacji SYNAPSIS, i Sławomir Lipke, dyrektor Wydziału Wdrażania Programów Unii Europejskiej w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

1. Problem autyzmu w Polsce

*Spółeczeństwo, które potrafi zmierzyć się z autyzmem,
poradzi sobie ze wszystkimi innymi rodzajami niepełnosprawności*

Karl Steindal,
przewodnicząca Komitetu Ekspertów ds. Edukacji
i Integracji Dzieci z Autyzmem przy Radzie Europy, 2004

Autyzm (łac. *authos*, czyli sam) jest formą niepełnosprawności, zaliczaną w szerszym ujęciu do kategorii zaburzeń rozwoju psychicznego, a w węższym do kategorii całościowych zaburzeń rozwojowych¹. Trudności, z jakimi borykają się osoby nim dotknięte, są różne, co więcej – ich natężenie u każdego bywa inne.

Podstawowe problemy wiążą się z zaburzeniami w odbiorze świata. Autycy specyficznie reagują na światło, obraz, dźwięk, dotyk, zapach, smak czy ból. Często tworzą własny obraz świata, co powoduje kłopoty z precyzyjnym rozumieniem kierowanych do nich wypowiedzi, właściwym budowaniem więzi społecznych czy okazywaniem emocji. W rezultacie czują się odrzuceni i psychicznie osamotnieni².

Choroba ta przebiega różnie, ale zawsze ma poważne konsekwencje. Niektórzy mają problemy z nauką, innym trudność sprawia prowadzenie rozmowy czy właściwe rozumienie wypowiedzianych słów. Są też tacy, którzy w ogóle nie posługują się mową³. Lata pracy z chorymi pokazują jednak, że nie chcą się oni izolować, lecz pragną żyć tak jak inni, uczestnicząc w życiu społecznym w możliwie szerokim zakresie. Szanse na to dostają dzięki pomocy wyspecjalizowanych opiekunów, indywidualnej terapii, a także pracy. Właśnie ona, jak zauważają specjaliści, *jest dla dorosłych osób z autyzmem najlepszą formą terapii i źródłem satysfakcji*⁴.

Podstawowe przyczyny tej choroby pozostają nieznanne. Wiadomo jednak, że powoduje ją *biologicznie uwarunkowane zaburzenie rozwijającego się ośrodkowego układu nerwowego*. Autyzmu nie rozpoznaje się u noworod-

¹ Według międzynarodowej klasyfikacji chorób i problemów zdrowotnych ICD-10, <http://stary1.portalmed.pl/finn2/klasyfikacje/index.stm?klas=icd10> [dostęp 06.06.2009].

² Zob. Biuletyn: „Autyzm w Polsce”, nr 1, red. A. Rymasa, A. Czajkowski, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2006, s. 2.

³ Dotyczy to ponad połowy osób dotkniętych autyzmem (zob. „Autyzm w Polsce”, nr 4 (2009), s. 2).

⁴ Tamże.

ka, bo objawy choroby ujawniają się między szóstym a trzydziestym szóstym miesiącem życia. Zdarza się, że przez pewien czas dziecko rozwija się dobrze, a dopiero z czasem dochodzi do uwstecznienia i zaniku już nabytych umiejętności. Badania pokazują, że przyczyn autyzmu nie należy szukać u rodziców⁵.

Aby państwo mogło dobrze pomagać chorym i minimalizować skutki zaburzeń, musi stworzyć kompleksowe formy działania, poczynając od wczesnej diagnozy, przez intensywną terapię i rehabilitację, oddziaływanie edukacyjne, a na całościowej, długoterminowej i specjalistycznej opiece kończącej⁶. Czy na takie formy wsparcia mogą liczyć autycy w Polsce? Czy istnieje, a jeśli tak, to jak wygląda, przeznaczona dla nich oferta dotycząca opieki zdrowotnej, edukacji i zatrudnienia?

2. Sytuacja społeczna osób z autyzmem w Polsce

Według szacunkowych wycień w naszym kraju żyje około 30 tysięcy autyków (w tym 20 tysięcy dzieci oraz 10 tysięcy dorosłych)⁷. Przeszkodą w zebraniu dokładnych danych jest przede wszystkim nieumiejętność rozpoznania choroby przez wielu lekarzy, a także brak odpowiedniej reakcji rodziców i nauczycieli na występujące u dzieci zaburzenia rozwojowe⁸. Kiedy dodamy do tej liczby także rodziny autyków, otrzymamy grupę niemal 100 tysięcy osób dotkniętych problemem wykluczenia społecznego. Ponieważ liczba zachorowań stale wzrasta, grupa ta nieustannie się powiększa.

2.1. Diagnoza, opieka zdrowotna, rehabilitacja

Aby osoby z autyzmem mogły normalnie funkcjonować, niezbędne są wczesna diagnoza choroby (do trzeciego roku życia) oraz intensywna terapia. Najkorzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia chorego jest poddanie się tzw. wczesnej intensywnej interwencji terapeutycznej, polegającej na codziennych kilkunastogodzinnych ćwiczeniach specjalistycznych. Chociaż formalnie nie ma przeszkód prawnych, organizacyjnych czy finansowych do ich prowadzenia, to ze względu na *brak odpowiedniej organizacji systemu wszechstronnej pomocy oraz bardzo duże trudności w real-*

⁵ Tamże, s. 3.

⁶ *Autyzm – mapa drogowa dla Mazowsza; dostępność świadczeń dla osób z autyzmem*. Raport 2008, red. M. Wroniszewska, M. Wroniszewski, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2008, s. 5-6.

⁷ „Autyzm w Polsce”, nr 1 (2006), s. 5.

⁸ A. Rymusza, K. Gmaj, *Autyzm w orzecznictwie o niepełnosprawności – wnioski z badań w województwie mazowieckim*, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2006, s. 5.

nym uzyskaniu (...) źródeł finansowania tylko nieliczne placówki oferują taką terapię⁹. Do innych problemów zaliczyć należy:

- ♦ brak diagnozy - z uwagi na niedostateczny poziom wiedzy o autyzmie w społeczeństwie, a także wśród specjalistów wielu autyków zostaje źle zdiagnozowanych lub wcale nie zostają zdiagnozowani;
- ♦ późną diagnozę - istnienie zbyt małej liczby ośrodków diagnostycznych sprawia, że na pierwszą wizytę u specjalisty trzeba czekać od sześciu miesięcy do roku, a średnia wieku osoby badanej wynosi około 4,5 roku;
- ♦ brak terapii - tylko połowa dzieci z autyzmem może liczyć na opiekę w specjalistycznej poradni. Zwykle czas oczekiwania na rozpoczęcie terapii wynosi ponad rok;
- ♦ dużą odległość od placówki specjalistycznej - średnio 92 kilometrów¹⁰.

Jak zauważa przedstawiciel jednej z organizacji zajmującej się autykami: *Problem stanowi brak specjalistycznej opieki stomatologicznej (...). Również prowadzenie leczenia zwykłych schorzeń, typu grypa czy przeziębienie, nie jest dostosowane do braku tolerancji osób autystycznych na wiele leków. Lekarze wykazują w tym kierunku zupełny brak wiedzy. Powszechnym problemem osób z autyzmem są wszelkie alergię i nietolerancje pokarmowe - brak jakiegokolwiek placówki i lekarzy zajmujących się tym profesjonalnie*¹¹.

2.2. Edukacja

Dzieci dotknięte autyzmem chcą i mogą się uczyć. Nie wszystkie wymagają tworzenia dla nich ośrodków specjalistycznych. Wiele z powodzeniem może chodzić do szkół ogólnodostępnych lub integracyjnych. Naszym zdaniem system edukacji w Polsce, w porównaniu z innym kluczowymi z punktu widzenia możliwości rozwoju osób z autyzmem, w najszerszym stopniu uwzględnia potrzeby i prawa niepełnosprawnych. Nie oznacza to jednak, że jest on idealny i że nie należy dążyć do poprawy pewnych jego elementów.

⁹ Wśród nich nie ma ani jednej placówki publicznej. Jedyną placówką niepubliczną z kontraktem Narodowego Funduszu Zdrowia i z subwencją oświatową jest Ośrodek dla Dzieci z Autyzmem Fundacji SYNAPSIS. Pozostałe to ośrodki prywatne (zob. *Autyzm - mapa drogowa dla Mazowsza; dostępność świadczeń dla osób z autyzmem*. Raport 2008, dz. cyt., s. 13-14).

¹⁰ „Autyzm w Polsce”, nr 1 (2006), s. 5.

¹¹ A. Rajner, M. Wroniszewska, M. Wroniszewski, *Ocena stanu pomocy dzieciom i osobom dorosłym z autyzmem oraz ich rodzinom w Polsce*. Raport 2000, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2001, s. 14.

Głównym problemem jest egzekwowanie istniejących zapisów i mechanizmów wsparcia¹². Doskwiera między innymi brak programów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb autyków, a także niedobór kadr z odpowiednim doświadczeniem i umiejętnościami, co skutkuje tym, że chorzy nie mogą zdobyć jakiegokolwiek zawodu. Zmian wymaga także mechanizm przyznawania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej subwencji oświatowej. Obecnie jedynie w szkołach niepublicznych pieniądze trafiają do ucznia w odpowiedniej kwocie (szerzej omówimy to w dalszej części raportu). Niezrozumiałe wydaje się też zróżnicowanie wysokości subwencji dla dzieci chodzących do szkoły (9,5-krotność subwencji przeznaczanej dla uczniów zdrowych) i przedszkola (jedynie czterokrotność tej sumy). Do innych problemów należy zaliczyć brak rozwiązań systemowych, który sprawia, że władze oświatowe i samorządowe nie czują się zobligowane do zapewnienia odpowiednich warunków do nauki dzieciom z autyzmem, a decyzję o tym, czy przyjąć autystyczne dziecko do szkoły, pozostawiają ich dyrektorom, a także bariery społeczne - przede wszystkim obawy dyrekcji szkół związane z wprowadzaniem na teren placówki osób z zewnątrz, co stanowi problem dla opiekunów osób z autyzmem.

2.3. Aktywizacja zawodowa, sytuacja na rynku pracy

Wysiłki zmierzające do zapewnienia autykom zindywidualizowanej opieki lekarskiej oraz odpowiedniej oferty edukacyjnej powinny przynieść efekty w postaci ich usamodzielnienia się albo przynajmniej podjęcia próby zmierzenia się z życiem na własną rękę. Tak się jednak nie dzieje. Zamiast po skończeniu nauki pracować, są najczęściej zmuszeni do pozostania w domu. Sytuacja ta sprzyja społecznej izolacji oraz wykluczeniu tych osób. Często prowadzi do frustracji oraz utraty przez nich nabytych umiejętności. Wysiłki i nakłady poczynione na wcześniejszych etapach życia zostają zaprzepaszczone. Ich pogłębiające się uzależnienie od opieki medycznej i socjalnej *generuje konieczność ponoszenia znacznych wydatków ze środków publicznych*¹³. Bariery w zakresie aktywizacji zawodowej czy społecznej dotkniętych autyzmem osób mają różne oblicza. Najbardziej dotkliwe są:

- ♦ brak stabilnego systemu finansowania jednostek pomocy autykom przez samorządy, który uwzględniałby zwiększone koszty prowadzenia placówek dla tych osób;

¹² „Autyzm w Polsce”, nr 2 (2006), s. 7-9.

¹³ „Autyzm w Polsce”, nr 1 (2006), s. 6-7.

- ♦ brak aktywności samorządów lokalnych w zakresie tworzenia placówek dla osób niepełnosprawnych, a w szczególności z autyzmem;
- ♦ nienależyte uwzględnianie w strategiach regionów i w planach działania regionalnych programów unijnych problematyki zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- ♦ niedostosowanie przepisów prawa do potrzeb i możliwości osób z autyzmem.

3. Formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemu autyzmu w Polsce

Skala działań, jakie należy przedsięwziąć dla zapewnienia kompleksowej pomocy osobom z autyzmem, najwyraźniej przerasta państwo polskie. Dotąd nie podjęto u nas poważnej próby systemowego uregulowania problemu. Jeśli w ostatnich latach coś zmieniło się na lepsze w postzeganiu autyzmu jako problemu społecznego, to tylko dzięki oddolnej presji i aktywności organizacji pozarządowych (głównie zrzeszonych w Porozumieniu Autyzm-Polska, w tym przede wszystkim Fundacji SYNOPSIS). Właśnie współpracy pierwszego (państwo) i trzeciego sektora (organizacje pozarządowe) przy rozwiązywaniu trudności związanych z autyzmem poświęcona jest ta część pracy.

3.1. Mechanizmy prawne

Pomoc cierpiącym na autyzm, jak również członkom ich rodzin, stanowi problem, który nie doczekał się zadowalającego rozwiązania opartego na spójnych i skutecznych przepisach prawnych. Normy dotyczące tej problematyki są rozproszone w wielu aktach, głównie rangi ustawowej, a wśród nich między innymi w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹⁴ oraz w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹⁵. Uwagę zwraca występujący do niedawna brak jasnych regulacji dotyczących form współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemu autyzmu. W rezultacie organizacje pozarządowe, które pierwsze nagłośniły problemy autyków i zaczęły im pomagać, musiały w wielu wypadkach wymuszać współdziałanie ze strony administracji oraz domagać się traktowania na zasadach partnerskich. Regulacja zawarta w konstytucji z uwagi na swoją ogólną

¹⁴ Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506 ze zmianami.

¹⁵ Dz.U. 1994, nr 111, poz. 535 ze zmianami.

ność nie mogła stanowić podstawy dla skutecznej współpracy. Dopiero ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶, będąca elementem dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej, w dużym stopniu poprawiła sytuację. Jej przepisy wyznaczyły ramy współpracy społeczeństwa obywatelskiego i administracji publicznej między innymi właśnie przy rozwiązywaniu problemu autyzmu.

- ***Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej***

Wraz z przełomem 1989 roku i deklarowaną zasadą pluralizmu w życiu publicznym powstały w Polsce podstawy dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz działających w ramach niego instytucji. Jednym z praktycznych wymiarów realizacji tejże zasady stało się uchwalenie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁷. Potem, mająca podstawowe z punktu widzenia ustrojowego znaczenie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, w artykule 12 ustanowiła *wolność tworzenia i działania (...) stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*. Z kolei w artykule 32 wśród praw politycznych zapewniła każdemu wolność zrzeszania się. Tym samym organizacje pozarządowe, a wśród nich zajmujące się autyzmem, stały się trwałym elementem współczesnego porządku demokratycznego. Konstytucja, oprócz ustanowienia swobody zrzeszania się, dodatkowo wzmocniła pozycję organizacji pozarządowych w stosunku do administracji publicznej, przenosząc na grunt polskiego prawa konstytucyjnego zasadę pomocniczości (subsidiarności)¹⁸, która w założeniu miała zwiększać uprawnienia obywateli i ich wspólnot w stosunku do władzy publicznej. Konstytucja podkreśliła także znaczenie dialogu społecznego będącego formą kontaktu organizacji pozarządowych z administracją, charakteryzującą się wzajemną wymianą informacji oraz opinii, jak również wspólnym formułowaniem i wdrażaniem polityk publicznych. Korzystając z nowych ram prawnych, organizacje pozarządowe zajmujące się autyzmem zaczęły publicznie zabierać głos, upominając się o przestrzeganie praw osób dotkniętych tą chorobą. Zaproponowały one między innymi wiele nowych rozwiązań prawnych i finansowych.

¹⁶ Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.

¹⁷ Dz.U. 1989, nr 20, poz. 104 ze zmianami.

¹⁸ Jedną z podstawowych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej, wywodząca się ze społecznego nauczania Kościoła katolickiego. Zgodnie z nią każdy człowiek odpowiada za zaspokajanie wszelkich swoich potrzeb życiowych, a dopiero wtedy, gdy nie jest w stanie tego zrobić, z pomocą powinny przyjść mu instytucje społeczeństwa (w pierwszej kolejności rodzina, potem organizacje pozarządowe, samorząd, a w końcu państwo).

- **Prawo Unii Europejskiej**

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną stała się również przedmiotem regulacji wspólnotowych. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) nie zawiera wprost terminu „organizacja pozarządowa”, ale w artykułach 138 i 139 odnaleźć można nawiązanie do trzeciego sektora i dialogu społecznego. Istotny jest również artykuł 257 powołujący Komitet Ekonomiczno-Społeczny składający się z przedstawicieli grup tworzących społeczeństwa obywatelskie krajów członkowskich oraz będący organem opiniodawczym i doradczym Unii Europejskiej.

Ponadto do kluczowych dokumentów podejmujących kwestię współpracy instytucji unijnych z organizacjami trzeciego sektora należy wydane przez Komisję Europejską 18 stycznia 2000 roku opracowanie *Komisja Europejska i organizacje pozarządowe: budowanie silniejszego partnerstwa*.

Szczególnym wyrazem troski instytucji europejskich o prawa cierpiących na autyzm było podpisanie i zatwierdzenie przez Parlament Europejski 9 maja 1996 roku Karty praw osób z autyzmem (dokument ten 12 maja 1992 roku został uchwalony na IV Międzynarodowym Kongresie Autyzm - Europa w Hadze)¹⁹. W punkcie czwartym Karty sformułowano prawo osób autystycznych, jak również ich reprezentantów, do udziału w podejmowaniu decyzji mających wpływ na ich przyszłość, jak również podkreślono, że w miarę możliwości decyzje te powinny uwzględniać stanowiska tych osób. Z kolei w punkcie ósmym wyszczególniono prawo osób dotkniętych autyzmem do uczestniczenia w procesie zarządzania i w rozwoju placówek powstałych w celu zapewnienia im pomocy oraz opieki.

- **Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r.
o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

Przez dłuższy czas w polskim ustawodawstwie występowała luka w zakresie regulacji współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej. Została ona wypełniona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z jej przepisami, począwszy od 1 stycznia 2004 roku, organizacje pozarządowe, a także inne podmioty zajmujące się działalnością pożytku publicznego, mogły uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego, z którym wiązały się przywileje o charakterze prawnopodatkowym, jak również możliwość otrzymywania dotacji na zleczone zadania publiczne.

¹⁹ Zob. <http://pro-futuro.org/karta-praw-osob-z-autyzmem/> [dostęp 06.07.2009].

Z szansy, jaką dała wyżej wymieniona ustawa, skorzystało wiele podmiotów pomagających osobom cierpiącym na autyzm, a wśród nich Fundacja SYNAPSIS.

Najistotniejszym nowym rozwiązaniem, jakie wprowadziła ustawa w zakresie współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, jest możliwość zlecania organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego w drodze otwartych konkursów przygotowania i realizowania zadań publicznych. Artykuł 5 ustęp 1 ustawy stanowi, że organy administracji publicznej wszędzie tam, gdzie prowadzą działalność w sferze zadań publicznych określonych w artykule 4 ustawy (a więc również w będącej przedmiotem naszego zainteresowania sferze pomocy społecznej, działalności charytatywnej, ochrony i promocji zdrowia, działań na rzecz osób niepełnosprawnych, a także promocji i organizacji wolontariatu), powinny czynić to we współpracy z organizacjami i podmiotami *prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów*. Zgodnie z dalszym brzmieniem artykułu 5 ustęp 1 współpraca ta może przybierać formy zlecania organizacjom trzeciego sektora realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, informowania się o planowanych inicjatywach i kierunkach działalności, konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów regulacji normatywnych, jak również tworzenia wspólnych zespołów doradczych.

Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej powinna – zgodnie z treścią artykułu 5 ustęp 2 ustawy – odbywać się na zasadach *pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności*. Ponadto ustawa precyzuje w artykule 5 ustęp 3, że zlecanie zadań publicznych może przyjąć formy powierzania wykonania zadań publicznych w połączeniu z udzieleniem dotacji na ich wdrożenie, jak również wspierania takich działań wraz z dotowaniem ich realizacji. Szczegółowe kwestie prowadzenia działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych są przedmiotem regulacji ustawy w artykułach od 11 do 19.

- ***Współpraca organizacji pozarządowych z parlamentem***

Szczególnym forum współpracy organizacji pozarządowych z administracją jest od wielu lat parlament. 10 stycznia 2009 roku formalnie ukonstytuowała się Parlamentarna Grupa ds. Autyzmu Sejmu VI Kadencji i Senatu VII Kadencji (co istotne, grupa działała już w dwóch poprzednich kadencjach). W jej skład wchodzi posłowie i senatorowie. Prace grupy koordynuje Agnieszka Rymsza, kierownik Zespołu ds. Rzecznictwa Fundacji

SYNAPSIS, reprezentująca na forum grupy Porozumienie Autyzm-Polska. Zasadniczym celem istnienia grupy jest obserwowanie stanu regulacji prawnych w dziedzinie ochrony praw osób dotkniętych autyzmem, jak również występowanie z inicjatywą legislacyjną w tym zakresie.

Jednym z najbardziej znaczących działań grupy było wystąpienie do Sejmu z inicjatywą podjęcia uchwały Karta praw osób z autyzmem²⁰. Projekt tego dokumentu - stanowiący w istocie tłumaczenie z języka angielskiego uchwały Parlamentu Europejskiego z 9 maja 1996 roku - stał się 7 stycznia 2009 roku przedmiotem pierwszego czytania w sejmowej komisji polityki społecznej i rodziny, w trakcie którego komisja zaakceptowała przekazanie projektu do prac w stałej podkomisji ds. osób niepełnosprawnych (druk 1416). Trwają prace legislacyjne nad tym dokumentem.

- ***Konkretne przykłady współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową i samorządową***

Zasadnicze ramy współpracy pomagających osobom autystycznym i ich najbliższym organizacji trzeciego sektora z administracją rządową i samorządową wyznacza cytowana powyżej ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Partnerstwo organizacji pożytku publicznego z administracją publiczną zostało szczególnie uwypuklone w wypadku administracji samorządowej, bo zgodnie z artykułem 5 ustęp 3 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobligowany do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dobra współpraca tych organizacji ma duże znaczenie w uzyskiwaniu pieniędzy z Unii Europejskiej, które mogą być przeznaczane na projekty na rzecz osób cierpiących na autyzm²¹.

Bardzo dobrym przykładem współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi był powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia z 14 października 2005 roku zespół do spraw opracowania strategii działań na rzecz systemowych rozwiązań dotyczących poprawy dostępności do świadczeń zdrowotnych dla osób z autyzmem i innymi całościowymi zaburzeniami rozwoju²². Skupiał on przedstawicieli administracji

²⁰ Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2F8ECEFA0ED8CAA2C12575140034F4-D2/\\$file/1416.PDF](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2F8ECEFA0ED8CAA2C12575140034F4-D2/$file/1416.PDF) [dostęp 06.07.2009].

²¹ Kwestia ta była m.in. przedmiotem wystąpienia Karoliny Cyran-Juraszek (koordynatora programu Autyzm-System XXI Fundacji SYNAPSIS) w trakcie seminarium „Autyzm w Unii Europejskiej. Realizacja praw i potrzeb dorosłych osób z autyzmem w Polsce”, cz. 1, która odbyła się w Warszawie 13 maja 2004 roku.

²² Zob. www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m111111&ms=1&ml=pl&mi=7&mx=0&mt=&my=192&ma=05089 [dostęp 06.07.2009].

rządowej i reprezentantów organizacji pozarządowych, a wśród nich między innymi przewodniczącego Rady Porozumienia Autyzm-Polska oraz prezesa Oddziału Krajowego Towarzystwa Autyzmu w Szczecinie. Zespół opracował wiele dokumentów, a także podjął inicjatywy legislacyjne dotyczące ochrony praw i realizacji potrzeb cierpiących na autyzm.

Dodajmy, że na szczeblu administracji rządowej osobą kompetentną do występowania w imieniu osób dotkniętych autyzmem jest pełnomocnik rządu do spraw osób niepełnosprawnych, wykonujący swoje funkcje przy pomocy biura stanowiącego wyodrębnioną komórkę Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Do zadań osoby pełniącej funkcję pełnomocnika należy między innymi współpraca z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym cierpiących na autyzm. Także organizacje pozarządowe w 2003 roku powołały Rzecznika Osób z Autyzmem Porozumienia Autyzm-Polska przy Fundacji SYNAPSIS. W marcu 2004 roku rzecznik otrzymał pełnomocnictwo do występowania w imieniu Porozumienia Autyzm-Polska, zrzeszającego około pięćdziesięciu organizacji pozarządowych pomagających osobom dotkniętym autyzmem²³.

3.2. Mechanizmy finansowe

Obok materii prawnej, która konstytuuje funkcjonowanie organizacji pozarządowych, ważny jest także mechanizm ich finansowania. Struktura źródeł finansowania, a także wielkość funduszy są elementami mającymi ogromny wpływ nie tylko na działanie organizacji, ale przede wszystkim na ich rozwój. Mechanizmy finansowe przekładają się bezpośrednio na jakość zadań. Organizacje mogłyby lepiej dysponować swoimi środkami, a tym samym planować swoją działalność, gdyby system ich finansowania był stabilniejszy.

Znaczne zróżnicowanie źródeł finansowania polskich organizacji pozarządowych zajmujących się autyzmem negatywnie wpływa na ich funkcjonowanie. Źródła te można podzielić na dwie podstawowe grupy: rynkowe i pozarynkowe. Do rynkowych zalicza się zbiórki publiczne, aukcje, darowizny, zapisy, spadki czy wpływy z działalności gospodarczej. Wpływy z nich nie wystarczają do realizacji podstawowych zadań. Sytuację komplikuje dodatkowo to, że autyzm jest chorobą nieobecną w świadomości społeczeństwa, co przekłada się na niedostateczną liczbę pieniędzy pozyskiwanych ze źródeł rynkowych.

Organizacje pozarządowe przejmują zadania, których realizacja spoczywa na państwie, więc administracja publiczna zobowiązana jest do finansowego wspierania ich działalności. Pieniądze z budżetu państwa sta-

²³ Zob. www.synapsis.waw.pl/index.php/content/blogcategory/50/61/ [dostęp 06.07.2009].

nowią znaczną część środków, którymi dysponują organizacje zajmujące się autyzmem. Otrzymują one z budżetu państwa dotacje, subwencje, granty oraz fundusze celowe. Zależnie od formy działalności organizacji może ona dodatkowo otrzymywać środki za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia czy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Coraz większe znaczenie zyskuje również możliwość przekazania jednego procentu podatku PIT na rzecz organizacji pozarządowych. Od działania administracji zależy również skuteczność pozyskiwania funduszy unijnych, a także środków z funduszy norweskich²⁴.

Przy rozpatrywaniu zagadnienia finansowania organizacji pozarządowych zajmujących się autyzmem należy brać pod uwagę kryterium ich wielkości. Efektywność realizacji zadań, a szczególnie wykorzystywanie środków publicznych, zależy często od wielkości tych organizacji. Duże są najczęściej lepiej przygotowane do wykonywania zadań przejmowanych od państwa.

Państwo ma możliwość przekazywania organizacjom pozarządowym dotacji celowych. Najczęściej odbywa się to w formie konkursu. Każdy, kto spełnia warunki określone prawem, może zabiegać o środki z danej puli. Silne rozdrobnienie zajmujących się autyzmem organizacji sektora niepublicznego nie sprzyja rozwiązywaniu problemu osób autystycznych. Brakuje dużych organizacji, które by wdrażały długofalowe rozwiązania systemowe. Realizowane są za to małe projekty nastawione jedynie na działania doraźne. Nie poprawia to jednak na dłużej sytuacji autyków.

Kolejny strumień finansowy kierowany do organizacji pozarządowych z budżetu państwa to subwencje oświatowe i zdrowotne. Subwencja oświatowa z budżetu państwa kierowana jest do nich za pośrednictwem samorządów, które dysponują pulą przekazaną z budżetu. Duże organizacje, na przykład Fundacja SYNAPSIS, korzystają z tych funduszy, otrzymując zwroty za prowadzenie placówek, takich jak specjalistyczne przedszkola czy szkoły. Subwencja jest przyznawana na każde dziecko zapisane do placówki. Jednak specyfika pracy z dziećmi autystycznymi wymaga stwo-

²⁴ „Trzy kraje niebędące członkami Unii Europejskiej, **Norwegia, Islandia i Liechtenstein**, które należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i jednocześnie do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, ustanowiły formy bezzwrotnej pomocy finansowej dla mniej zamożnych krajów Unii Europejskiej - dziesięciu nowych członków Unii oraz Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Na mocy umowy o rozszerzeniu EOG z 14 października 2003 roku, zostały ustanowione dwa instrumenty wsparcia - **Mechanizm finansowy EOG** oraz **Norweski mechanizm finansowy**. Polska została objęta ich wsparciem od 1 maja 2004 roku, czyli od przystąpienia do Unii Europejskiej. Oboma mechanizmami zarządza Biuro Mechanizmów Finansowych w Brukseli. Ich celem jest »zmniejszenie dysproporcji społecznych i ekonomicznych«. Dofinansowanie projektów organizacji pozarządowych z funduszy norweskich kończy się w 2009 roku”. www.funduszngo.pl, [dostęp 06.07.2009].

rzenia odpowiednich warunków, a fundusze przeznaczane na ten cel są niewystarczające. Małe organizacje często nie mają możliwości założenia takich placówek. Ich działalność ogranicza się do prowadzenia szkoleń i kampanii informacyjnych oraz do troski o prawa osób autystycznych. W związku z tym nie partycypują one w subwencji oświatowej.

Następnym źródłem finansowania organizacji pozarządowych jest subwencja zdrowotna, przydzielana za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia. Warunkiem jej otrzymania jest działalność poradniczo-lekarska. Fundacje i organizacje ją prowadzące mogą zabiegać o podpisanie z funduszem rocznych kontraktów na świadczenie tych usług. Są one negocjowane na takich samych zasadach, jakie obowiązują inne placówki. Każdą wizytę lekarską organizacja dokumentuje odpowiednim sprawozdaniem, które staje się następnie podstawą do otrzymania zwrotu pieniędzy z NFZ w miesiącu następującym po wykonanych świadczeniach. Kontrakty z NFZ negocjowane są indywidualnie. Z tej też przyczyny w skali kraju mogą istnieć różnice w odpłatności za świadczenie tej samej usługi. W rozmowie z nami przedstawicielka Fundacji SYNAPSIS zaznaczyła, że ich współpraca z NFZ układa się bardzo dobrze. Nie jest to jednak zasługa systemu finansowania organizacji pozarządowych, lecz wieloletniej współpracy fundacji z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Istotnym źródłem finansowania organizacji pozarządowych zajmujących się autyzmem są fundusze celowe, takie jak Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Przeznacza on środki na rehabilitację zawodową i społeczną niepełnosprawnych. Organizacje ubiegają się o przyznanie pieniędzy na realizację konkretnych projektów w systemie konkursowym. Pozytywnym zjawiskiem jest możliwość łączenia funduszy z PFRON z funduszami europejskimi czy norwesкими. Pozwala to realizować duże projekty, które nie byłyby możliwe przy finansowaniu tylko z jednego źródła. Najcenniejsze są projekty, które mogą przynieść oczekiwane rezultaty przez wiele lat. Wymagają one jednak pewnego i systematycznego finansowania, którego fundusz nie gwarantuje. Organizacje przystępujące do konkursu są zobowiązane do przedstawienia planu trwałości projektu. Plan ten jest ważną przesłanką do otrzymania dotacji.

Kolejnym problemem sygnalizowanym przez organizacje pozarządowe są wynagrodzenia ich pracowników. Pieniądze z budżetu państwa przyznaje się w tak zwanym systemie zadaniowym, czyli na realizację konkretnego zadania i tylko w niewielkim stopniu można je przeznaczyć na wynagrodzenia dla pracowników obsługujących konkretny projekt. Oznacza to, że pracownik organizacji zajmujący się jednocześnie kilkoma projektami nie ma zagwarantowanego etatu. Na jego uposażenie składają się pieniądze otrzymywane za każdy realizowany projekt. Organizacja przygo-

towuje kilka lub kilkanaście list płac zamiast jednej, a to zwiększa koszty jej działania. Niestabilność finansowa pracowników oraz ich względnie niskie płace utrudniają również organizacjom pozarządowym pozyskiwanie do pracy osób wysoko wykwalifikowanych. Fundacje nie mogą konkurować z rynkiem komercyjnym o takiego pracownika.

Nową formą zdobywania pieniędzy jest przekazywanie jednego procentu podatku dochodowego od osób fizycznych. Z możliwości tej podatnicy korzystają coraz częściej, wspierając tym samym konkretne organizacje. Aby pozyskać środki z tego źródła, organizacje zajmujące się autyzmem muszą finansować kampanie reklamowe, które zachęcą obywateli do wyboru właśnie ich. Małe, znane tylko w niewielkich kręgach, muszą w sposób szczególny zabiegać o podatników. Łączy się to z ryzykiem, że nakłady finansowe przeznaczane na pozyskanie pieniędzy z tego źródła mogą przewyższyć wpływy.

Coraz częściej znaczną częścią dochodów organizacji pozarządowych są fundusze europejskie i norweskie. Przyczyniają się one do rozwiązywania wielu problemów osób dotkniętych autyzmem. Niemniej organizacje sygnalizują, że możliwość wprowadzania w życie projektów innowacyjnych jest utrudniona. Dzieje się tak nie z uwagi na błędy merytoryczne popełniane przy planowaniu projektów, lecz z powodu niedostatecznej wiedzy o autyzmie osób oceniających dany projekt. Najczęściej wybierają one projekty proste, będące schematycznym powtórzeniem istniejących już inicjatyw.

Pieniądze z tych projektów pokrywają koszty działalności w najbardziej deficytowych obszarach. Pozwalają między innymi na organizację specjalistycznych szkoleń nie tylko dla pracowników organizacji, lecz także dla osób pośrednio związanych z tym problemem, na przykład dla urzędników państwowych.

Poważnym utrudnieniem w pozyskiwaniu funduszy europejskich jest brak finansowego wkładu własnego organizacji, niezbędnego do rozpoczęcia projektu. Często praktyką w takich wypadkach jest korzystanie z pożyczek od osób prywatnych. Niemożność zwrócenia w terminie pożyczki podważa wiarygodność organizacji. Brak zaufania społecznego stanowi istotną przeszkodę w pozyskiwaniu środków przez organizacje pozarządowe, szczególnie zajmujące się problematyką szerszej społeczności nieznaną, a taką jest autyzm. Ponadto opóźnienia, do jakich dochodzi przy przekazywaniu przyznanych w ramach wygranego projektu środków, mogą powodować utratę płynności finansowej organizacji. Tym samym bardzo ważna jest rola administracji publicznej, która nie powinna dopuszczać do rażących opóźnień w przekazywaniu funduszy.

4. Ocena form współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemu autyzmu w Polsce (próba nawiązania do doświadczeń Francji)

Jeszcze kilkanaście lat temu problem autyzmu był w naszym kraju praktycznie niezauważany. Z jednej strony brakowało specjalistów, którzy mieliby umiejętności dające szansę zdiagnozowania tego schorzenia, z drugiej nie istniały skuteczne mechanizmy pomocy oraz rehabilitacji. Stopniowo problem stawał się coraz bardziej widoczny, a jego istnienie powoli zaczęło przebijać się do świadomości społecznej. Jednocześnie pojawiły się postulaty wyróżnienia autyzmu z innych form niepełnosprawności dzięki stworzeniu osobnych regulacji prawnych ukierunkowanych wyłącznie na pomoc osobom dotkniętym tą chorobą.

Podjęcie takie opiera się na słusznym założeniu, że do niedawna problem autyzmu był w Polsce rozwiązywany niemal wyłącznie na podstawie ustawodawstwa dotyczącego innych form niepełnosprawności. W niektórych wypadkach ono nie wystarczało i konieczne było podejmowanie działań opartych na doświadczeniu i intuicji.

4.1. Mechanizmy prawne

Przejawem konkretnego i autonomicznego uregulowania kwestii autyzmu jest wspomniane podjęcie przez Sejm inicjatywy uchwalenia Karty praw osób z autyzmem. Ponadto w środowisku związanym z organizacjami pozarządowymi pojawiają się głosy wzywające - wzorem francuskim - do uchwalenia osobnej ustawy dotyczącej autyzmu, łączącej w sobie przepisy rozproszone w wielu aktach prawnych. Należy jednak pamiętać, że koncepcja ta budzi kontrowersje, gdyż wielu widzi w niej próbę uprzywilejowania cierpiących na autyzm.

Ocena dotychczasowych unormowań prawnych dotyczących autyzmu, a w szczególności regulujących współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną, nie może być jednoznacznie negatywna, a stan prawny nie wymaga bynajmniej rewolucyjnych zmian. Szczególnym osiągnięciem kilku ostatnich lat było uchwalenie omawianej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obejmując cały sektor organizacji pozarządowych, przyczyniła się ona do zwiększenia znaczenia organizacji zajmujących się autyzmem. Mimo że nie obowiązuje zbyt długo i trudno dokonać całościowej analizy jej wpływu na jakość współpracy administracji z trzecim sektorem, to z całą pewnością wypełniła ona

istniejącą lukę legislacyjną oraz stworzyła ramy dla skutecznego działania, między innymi na rzecz osób autystycznych, a także ich najbliższych.

Organizacje pozarządowe często podkreślają, że ich naturalnym partnerem w rozwiązywaniu problemów autyków jest samorząd terytorialny. Dostrzegł to również ustawodawca, formułując przepisy wyżej wymienionej ustawy, zobowiązujące organy jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Należy jednak pamiętać, że ustawa określa jedynie ogólne ramy współpracy, a konkretne jej formy zależą od stopnia znajomości i zrozumienia problemu autyzmu przez urzędników, jak też od ich dobrej woli oraz chęci współdziałania. Ponadto niezwykle istotną kwestią jest aktywność i kreatywność organizacji pozarządowych, a także wykazywanie się inicjatywą w działaniu na szczeblu samorządowym i ogólnokrajowym.

4.2. Mechanizmy finansowe

Zasadniczym problemem polskich organizacji pozarządowych jest brak polityki państwa wobec nich. Nie wypracowało ono dotąd kompleksowego systemu wsparcia organizacji pozarządowych. Organizacje zajmujące się autyzmem muszą samodzielnie starać się o środki na działalność. Sytuację pogarsza duże ich rozdrobnienie. Brakuje instytucji podobnych do stowarzyszenia Porozumienie Autyzm-Polska, które skupiałyby kilkadziesiąt mniejszych organizacji i, mając ich upoważnienie, prowadziłyby rozmowy z administracją publiczną, co w znaczącym stopniu usprawniłoby komunikację między nimi. Co więcej, wyłącznie duże organizacje mogą doprowadzić do zmian w prawodawstwie. Należy tym samym wspierać konsolidację organizacji pozarządowych zajmujących się autyzmem, gdyż przynosi to obopólne korzyści.

Brak systemu finansowania organizacji zajmujących się autyzmem sprawia, że planowanie ich budżetów ma charakter bardzo ogólny. Nie są one w stanie planować swoich dochodów i wydatków, co zmniejsza ich możliwości rozwoju. Nie tworzą długoterminowych planów, a na dłuższą metę są one kluczowe dla rozwiązywania problemów osób dotkniętych autyzmem²⁵.

Działania państwa mające przyczynić się do złagodzenia problemu autyzmu w Polsce nie są konsekwentne. Realizacja projektu w danym roku nie oznacza, że będzie on kontynuowany w roku następnym. Tak dzieje się w pierwszym w Polsce przedsiębiorstwie społecznym dla autyków.

²⁵ Informacja uzyskana na podstawie przeprowadzonej rozmowy z Sylwią Janiszewską, dyrektor wykonawczą Fundacji SYNAPSIS, 27.05.09 r.

Projekt w Wilczej Górze realizuje Fundacja SYNAPSIS²⁶. Pieniądze na rozpoczęcie działalności pochodziły z kilku źródeł, w tym z budżetu państwa, ale nie zagwarantowano funduszy na jego późniejsze utrzymanie. W ten sposób środki publiczne przeznaczone na realizację projektu mogą zostać zmarnowane.

Należy również zwrócić uwagę na to, że jeszcze nie wszystkie organizacje pozarządowe, w tym zajmujące się autyzmem, potrafią pracować w systemie zadaniowym. Aby zracjonalizować zarządzanie finansami publicznymi, państwo wprowadziło zadaniowy system wsparcia. Polega on na tym, że organizacje dostają środki na konkretne zadanie. Muszą nieustannie wykonywać zadania, czy to zlecone przez państwo, czy też te, które postawiły sobie same²⁷. System zadaniowy jest korzystny. Wskazane są jednak działania informacyjne państwa w tej kwestii, skierowane przede wszystkim do małych organizacji pozarządowych.

Administracja publiczna powinna również ułatwić pozyskiwanie funduszy europejskich organizacjom niemającym wkładu własnego na realizację projektów europejskich. Musi również udoskonalić system komunikowania się z organizacjami pozarządowymi, bo na razie utrudnia on działalność tym ostatnim. Warto też zastanowić się, jak poprawić znajomość prawa i procedur, aby lepiej wykorzystywać istniejące w prawodawstwie możliwości.

5. Wnioski i rekomendacje (próba nawiązania do doświadczeń Francji)

Z przeprowadzonej analizy wynika dość jasno, że państwo polskie jest na początku drogi zmierzającej do zapewnienia autykom należytej opieki oraz odpowiedniego do ich potrzeb udziału w życiu społeczeństwa. O wypracowaniu całościowej polityki na razie nie ma mowy. Nie trwają prace zmierzające w tym kierunku. Stan obecny charakteryzuje się niespójnością i rozproszeniem regulujących omawianą materię przepisów prawa, a także ogromnymi trudnościami z ich wyegzekwowaniem. Ogólne ramy prawne dla współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi okazują się niewystarczające. Zawodzą także mechanizmy finan-

²⁶ Pracownia Rzeczy Różnych Fundacji SYNAPSIS w Wilczej Górze to pierwsze w Polsce przedsiębiorstwo społeczne dla osób z autyzmem. Instytucja działa na rynku dla realizacji celów społecznych. Głównym celem przedsiębiorstwa jest aktywizacja zawodowa i społeczna dorosłych z autyzmem. Pracownia powstała z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego; www.partnerstwo-synapsis.pl [dostęp 10.07.2009].

²⁷ Informacja uzyskana podczas rozmowy ze Sławomirem Lipkem, dyrektorem Wydziału Wdrażania Programów UE w PFRON, 05.06.09 r.

sowania, głównie z uwagi na ciągły niedobór pieniędzy, a także z powodu braku jednolitych reguł udzielania pomocy czy też nieuwzględniania długookresowej perspektywy przy rozdziale funduszy.

Identyfikując najpoważniejsze braki oraz niedoskonałości w polskim systemie pomocy osobom dotkniętym autyzmem, a także opierając się na doświadczeniach innych krajów europejskich w tej materii²⁸, autorzy raportu formułują następujące rekomendacje:

1. Wprowadzenie w orzecznictwie odrębnego kodu określającego powstanie niepełnosprawności z powodu całościowych zaburzeń rozwojowych (w tym autyzmu). To kwestia fundamentalna dla osób dotkniętych autyzmem. Dotąd nie ma zgody co do tego, do której kategorii chorób należy kwalifikować to zaburzenie. Najczęściej jest ono zaliczane do chorób psychicznych, czasem do upośledzeń umysłowych czy chorób neurologicznych. W krajach Europy Zachodniej (Francja, Holandia), w których problem autyzmu istnieje w świadomości społecznej od wielu lat, utworzono odrębną jednostkę chorobową - autyzm. Doświadczenia tych państw pokazują, że prowadzi to do wzrostu zainteresowania wielu lekarzy problematyką i specyfiką autyzmu, a także jest podstawą dla stworzenia spójnych i zindywidualizowanych mechanizmów pomocy.

2. Opracowanie rządowego (międzyresortowego) programu pomocy dzieciom i dorosłym z autyzmem. Obecny brak spójności przepisów i ich rozproszenie należy zastąpić kompleksowym planem pomocy o charakterze systemowym. Problem autyzmu powinien doczekać się odrębnej regulacji ustawowej, tak jak chociażby we Francji, gdzie na podstawie ustawy rząd tworzy dwuletnie plany działania, w których określa priorytetowe obszary aktywności. Jej opracowaniem mógłby zająć się międzyresortowy zespół złożony z prawników, specjalistów z dziedziny autyzmu, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz parlamentarzystów (na przykład członków parlamentarnej grupy ds. autyzmu). Logiczne wydaje się oparcie na dorobku prawnym powołanego przy ministrze zdrowia zespołu do spraw opracowania strategii działań na rzecz systemowych rozwiązań dotyczących poprawy dostępności do świadczeń zdrowotnych dla osób z autyzmem i innymi całościowymi zaburzeniami rozwoju, który zakończył swoje prace w marcu 2007 roku.

3. Wyznaczenie, na przykład w urzędach marszałkowskich poszczególnych województw, osób odpowiedzialnych za monitorowanie i koordynowanie działań zmierzających do poprawy świadczeń na rzecz

²⁸ Ponieważ polityka społeczna podlega procesowi uwspólnotowania jedynie w niewielkim stopniu, na szczelbu Unii Europejskiej nie podjęto dotychczas próby ponadnarodowego uregulowania kwestii pomocy osobom dotkniętym autyzmem.

osób z autyzmem. Miałoby to pozytywny wpływ na spójność i adekwatność podejmowanych wysiłków. Poprawiłby się także system komunikacji organizacji pozarządowych z administracją publiczną.

4. Stworzenie dzięki współpracy samorządów i organizacji pozarządowych systemu identyfikacji osób z autyzmem na danym terenie oraz centrów informacyjnych o autyzmie. Warunkiem skutecznego działania jest wiedza na temat skali problemu, z jakim przychodzi się zmierzyć. Działając na podstawie szacunkowych wyliczeń, trudno uzyskać zadowalające rezultaty. Badania potrzeb osób dotkniętych autyzmem pozwoliłyby na lepsze dopasowanie skierowanej do nich pomocy i uwypuklenie słabych punktów obecnego systemu. Powinny być wsparte siecią ośrodków informacji, dbających o sprawną komunikację z zainteresowanymi. Przykładem może być Francja, gdzie w każdym regionie działa przynajmniej jedno centrum informacyjne zajmujące się doradztwem dla osób z autyzmem oraz ich rodzin, oceną i monitoringiem działalności centrów diagnostycznych, ujednocnieniem kryteriów diagnostyki czy organizacją szkoleń dla osób pracujących z autykami.

5. Skomputeryzowanie systemu orzecznictwa i danych gromadzonych w powiatowych zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności. Dostęp do zebranych danych jest często bardzo utrudniony, a ich analiza wymaga wiele czasu i sił.

6. Dofinansowanie i profesjonalizacja kadr środowiskowych domów samopomocy oraz stworzenie miejsc całodobowej opieki. Rodziny obarczone wieloletnią opieką nad osobą autystyczną zyskałyby pomoc, która by pozwoliła im na krótki odpoczynek, regenerację sił czy na hospitalizację. W tym celu powinny powstać placówki całodobowej opieki dla autyków. Artykuł 51 ustawy o pomocy społecznej dopuszcza możliwość tworzenia takich miejsc, ale nie przewiduje na ten cel dodatkowego finansowania, wobec czego w praktyce one nie powstają. Inaczej sytuacja wygląda we Francji, gdzie w ostatnich latach powstało kilka rodzajów domów (ośrodków stałego pobytu) dla autyków. Dla tych, którzy nie mogą pracować i samodzielnie funkcjonować, przeznaczone są ośrodki pomocy medycznej (Foyer d'Accueil Medicine, FAM), zapewniające stałą opiekę terapeutyczną i pielęgniarską oraz wyżywienie, edukację, czas wolny itp.

7. Zwiększenie środków publicznych przekazywanych na realizację przez organizacje pozarządowe zadań przejmowanych od państwa. Charakter autyzmu wymaga indywidualnego traktowania każdego pacjenta, a co za tym idzie, dużych nakładów finansowych. Należy pamiętać, że bez działalności organizacji pozarządowych pomoc osobom z autyzmem byłaby w Polsce niemożliwa, gdyż przejmują one znaczną część zadań le-

zących w gestii państwa. Powinny tym samym otrzymywać od niego wszelkie możliwe wsparcie, szczególnie finansowe. Przykład Francji pokazuje, że politykę publiczną można tworzyć, opierając się wyłącznie na środkach publicznych.

8. Konieczność stworzenia funduszu obrotowego dla zwiększenia skuteczności organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu funduszy europejskich. Jego istota polega na wspieraniu organizacji pozarządowych, które nie mają wkładu własnego potrzebnego do uczestniczenia w funduszach unijnych. Rolą państwa nie byłoby tu finansowanie, lecz udzielanie organizacjom chwilowego wsparcia finansowego. Z funduszu obrotowego organizacje mogłyby pożyczać pieniądze, które zwracałyby zaraz po otrzymaniu środków z Unii Europejskiej. Pieniądze w funduszu stanowiłyby pulę do udzielania nisko oprocentowanych pożyczek na wstępne finansowanie projektów. Wpłynęłoby to na zwiększenie aktywności organizacji pozarządowych w zabieganiu o fundusze zagraniczne, bo brak wkładu własnego jest częstą barierą w ich pozyskiwaniu.

Bibliografia

Raporty i artykuły

- Autyzm - mapa drogowa dla Mazowsza; dostępność świadczeń dla osób z autyzmem.* Raport 2008, red. M. Wroniszewska, M. Wroniszewski, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2008.
- „Autyzm w Polsce”, nr 1, 2, 3, 4, red. A. Czajkowski, A. Rymśza, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2006.
- Gryczko N., Czajkowski A., *Diagnoza obecnej sytuacji oraz propozycje możliwych form wsparcia.* Raport, Porozumienie Autyzm-Polska, Warszawa 2006.
- Gumkowska, M., *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej,* Warszawa 2006.
- Herbst, J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 - bilans czterech lat,* Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008.
- Rajner A., Wroniszewska M., Wroniszewski M., *Ocena stanu pomocy dzieciom i osobom dorosłym z autyzmem oraz ich rodzinom w Polsce.* Raport 2000, Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2001.
- Rymśza A., Gmaj K., *Autyzm w orzecznictwie o niepełnosprawności - wnioski z badań w województwie mazowieckim,* Fundacja SYNAPSIS, Warszawa 2006.
- Sektor non-profit w Polsce,* GUS, Departament Badań Społecznych, Warszawa 2009.
- W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej. Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej,* Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2007.

Akty prawne

Karta praw dla osób autystycznych - przyjęta przez Parlament Europejski 9 maja 1996 roku.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 1994, nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989, nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2005 r. w sprawie powołania zespołu do spraw opracowania strategii działań na rzecz systemowych rozwiązań dotyczących poprawy dostępności do świadczeń zdrowotnych dla osób z autyzmem i innymi całościowymi zaburzeniami rozwoju (Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia z 2005 r., nr 16, poz. 83).

Strony internetowe

Fundacja SYNAPSIS - www.synapsis.waw.pl

Materiały z portalu dla organizacji pozarządowych - www.funduszngo.pl

Materiały ze strony Stowarzyszenia na rzecz Osób z Autyzmem - <http://pro-futuro.org/karta-praw-osob-z-autyzmem/>

Materiały ze strony zawierającej druki sejmowe - [http://orka.sejm.gov.pl/Druki-6ka.nsf/0/2F8ECEFA0ED8CAA2C12575140034F4D2/\\$file/1416.PDF](http://orka.sejm.gov.pl/Druki-6ka.nsf/0/2F8ECEFA0ED8CAA2C12575140034F4D2/$file/1416.PDF)

Ministerstwo Edukacji Narodowej - www.men.gov.pl

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - www.mpips.gov.pl

Ministerstwo Zdrowia - www.mz.gov.pl

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - www.pfron.org.pl

Rozmowy

Agnieszka Rymsha, kierownik Zespołu ds. Rzecznictwa Fundacji SYNAPSIS

Sławomir Lipke, dyrektor Wydziału Wdrażania Programów UE w PFRON

Sylwia Janiszewska, dyrektor wykonawczy Fundacji SYNAPSIS

System opieki nad osobami dotkniętymi autyzmem we Francji – współpraca administracji publicznej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego

Agnieszka Burda, Paweł Höffner

Wstęp

Podobnie jak w innych krajach europejskich, autyzm we Francji może dotyczyć nawet jedną tysięczną część populacji¹. Państwo to, inaczej niż Polska, ma rozbudowany system prawny i opiekuńczy dla autyków. Jest on częścią systemu opieki, obejmującego wszystkie rodzaje niepełnosprawności, wiele rozwiązań dotyczy nie tylko autyków, ale też osób z innymi rodzajami niepełnosprawności. W niniejszym studium przypadku kładziemy nacisk na formy wsparcia przeznaczone wyłącznie dla osób z autyzmem.

Opracowanie zostało podzielone na dwie części. Pierwsza zarysowuje problem osób z autyzmem, ich dostęp do usług medycznych, edukacji, rynku pracy oraz mieszkań. W drugiej części opisujemy ramy prawne

¹ Oficjalne stanowisko Autism Europe, Bruksela 2006. s. 22.

i finansowe współpracy organizacji pozarządowych z administracją w rozwiązywaniu problemu autyzmu.

Przygotowanie opracowania było możliwe dzięki analizie literatury przedmiotu, dokumentów źródłowych oraz spotkaniom z ekspertami z Francji, do których doszło 29 czerwca 2009 roku podczas wizyty studyjnej w Paryżu². Naszymi rozmówcami byli: Estelle Crespy, archiwistka z Centre de Ressources Autisme Ile-de-France³, oraz Marcel Hérault, prezes Fédération Française Sésame-Autisme⁴.

1. Problem autyzmu we Francji

Współcześnie, ponad sześćdziesiąt lat od pierwszego opisu autyzmu, chorobę tę we Francji określa się w liczbie mnogiej jako autyzmy (*autismes*) lub jako zaburzenia autystyczne (*syndromes autistiques*) czy poważne zaburzenia rozwojowe (*troubles envahissants du développement*). Nie ma dokładnych danych o liczbie autyków w tym kraju. Na podstawie współczynnika diagnozowania autyzmu w innych krajach szacuje się, że liczba osób dotkniętych tą chorobą we Francji wynosi od 350 tysięcy do 600 tysięcy⁵. Znacznie większą liczbę podał Marcel Hérault, prezes Fédération Française Sésame-Autisme. Według niego może być w jego ojczyźnie nawet do miliona takich osób⁶. Statystycznie cztery z pięciu osób dotkniętych autyzmem to chłopcy⁷.

1.1. Sytuacja społeczna osób dotkniętych autyzmem we Francji

Do połowy lat 90. nie było w tym kraju specjalnych regulacji dotyczących osób autystycznych. Z inicjatywy posła z regionu Loary Jeana-François Chossy'ego w 1996 roku został wydany międzyministerialny

² Wizyta studyjna w ramach programu kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej została zrealizowana dzięki środkom programu operacyjnego „Kapitał ludzki” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

³ Centre de Ressources Autisme Ile-de-France, 27, rue de Rambouillet, 75012 Paris, tel. 01-49-28-54-20, faks 01-49-28-54-21.

⁴ Fédération Française Sésame-Autisme, 53, rue Clisson, 75013 Paris, tel. 01-44-24-50-00, faks 01-53-61-25-63.

⁵ AVIS N°102, *Sur la situation en France des personnes, enfants et adultes, atteintes d'autisme*, Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, www.ccne-ethique.fr/docs/CCNE-AVISN102_AUTISME.pdf [dostęp 23.05.2009].

⁶ Według Marcela Héraulta wciąż nie są dobrze diagnozowane wszystkie przypadki autyzmu i stąd podana przez niego liczba jest wyższa.

⁷ *L'accompagnement de la personne autiste en France*, Les cahiers du CCAH, 01/2009. www.ccah.fr/e_upload/pdf/les_cahiers_du_ccah__janvier_2009.pdf [dostęp 3.06.2009].

okólnik o prawach osób z autyzmem⁸. Jednak faktyczne działania na ich rzecz były niewystarczające. Część niepełnosprawnych w poszukiwaniu lepszego systemu opieki wyemigrowała do Belgii. Stowarzyszenie Autisme France wniosło wtedy przeciwko Francji pozew do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z zarzutem nieprzestrzegania konstytucyjnych praw osób z autyzmem. Państwo francuskie przegrało proces. Przyjęte zostały programy naprawcze w zakresie polityki społecznej⁹. Opracowano plan „Autyzm na lata 2005–2007”, a później kolejny na lata 2008–2010. W rezultacie powstały między innymi 22 centra informacyjne o autyzmie (Centre de Ressources Autisme) oraz centra diagnostyczne, a także umożliwiono wykonywanie organizacjom trzeciego sektora takich zadań, jak prowadzenie domów opieki, organizacja czasu wolnego czy wspieranie rozwoju osób autystycznych. Zgodnie z uchwaloną w roku 2005 ustawą o wyrównywaniu szans i likwidowaniu nierówności społecznych wśród obywateli francuskich rząd rozbudowuje system pomocy autykom¹⁰. Na konferencji w 16 maja 2008 roku Patrick Gohet, rzecznik praw osób niepełnosprawnych we Francji, zapowiedział przeznaczenie około 200 mln euro na utworzenie w ciągu trzech lat dodatkowych 4,1 tysięcy miejsc w placówkach dla osób z autyzmem¹¹. Francja jest sygnatariuszem konwencji praw osób niepełnosprawnych Narodów Zjednoczonych, która weszła w życie 3 maja 2008 roku oraz protokołu uzupełniającego tę konwencję, co umożliwia składanie na państwo skarg w Komitecie ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, nowym ciele stworzonym w celu nadzorowania wdrażania konwencji¹².

1.2. Diagnoza, opieka zdrowotna, rehabilitacja, informacja

Opieka państwa nad osobami niepełnosprawnymi zorganizowana jest w ramach trzech sektorów: medyczno-społecznego (*medico-social*), zdrowia (*sanitaire*) i edukacyjnego (*scolaire*). Działa wiele instytucji pomagających niepełnosprawnym (w tym także z autyzmem). Z zasady ich usług

⁸ <http://scolaritepartenariat.chez-alice.fr/page127.htm> [dostęp 8.07.2009].

⁹ Follow-up to Complaint Autism-Europe v France (Autism-Europe v. France, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003), European Social Charter (revised) European Committee of Social Rights Conclusions 2007 (FRANCE) Articles 1§4, 2, 3, 4, 9, 10, 15, 21, 22, 24, 26, 28 and 29 of the Revised Charter, Council of Europe, December 2007, www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2007_en.pdf [dostęp 3.05.2009].

¹⁰ www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SANX0300217L.

¹¹ www.arkadiuszrybicki.home.pl/wiadomoci-w-postaci-listy/41-ostatnie/212-autyzm-we-francji [dostęp 23.05.2009].

¹² *Human Rights and Disability: Equal rights for all*, CommDH/IssuePaper(2008)2, Strasbourg, 20 October 2008 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1355349&Site=CM> [dostęp 3.05.2009].

gi są bezpłatne. Opiekę nad osobami niepełnosprawnymi określa się mianem *prise en charge*¹³. System pomocy składa się też z sieci instytucji świadczących usługi tylko na rzecz osób z autyzmem. Kluczową rolę odgrywają: Centre de Ressources Autisme, Centre de diagnostic oraz Maison Départementale des Personnes Handicapées.

Centre de Ressources Autisme to utrzymywane przez państwo centra informacyjne o autyzmie (ośrodki regionalne). W każdym regionie jest przynajmniej jeden taki ośrodek. Najważniejsze cele i zadanie wykonywane przez CRA to doradztwo osobom z autyzmem oraz ich rodzinom, obserwacja i ocena działalności centrów diagnostycznych, ujednocnianie kryteriów diagnostyki oraz szkolenia dla kadr pracujących z osobami autystycznymi.

Centre de diagnostic (centra diagnostyczne) działają zwykle w szpitalach publicznych. Zatrudniony jest tam wysoko wykwalifikowany personel medyczny prowadzący badania diagnozujące autyzm. W regionie Ile-de-France istnieje pięć miejsc, w których wykonuje się takie badania.

Maisons Départementales des Personnes Handicapées utworzone zostały na podstawie ustawy z 2005 roku¹⁴. Finansują je rady generalne (departamenty). Mają one zapewnić dostęp osobom niepełnosprawnym do świadczeń pomocowych. Prezydent rady generalnej każdego departamentu powołuje dyrektora domu. Każdy z ośrodków zapewnia dostęp do informacji, udziela porad i pomocy oraz ocenia osobisty plan kompensacji dla osoby niepełnosprawnej. Przy domach działają komisje orzekające, jakie świadczenia przysługują niepełnosprawnemu.

1.3. Mieszkania

Ważną częścią systemu opieki na osobami autystycznymi jest zapewnienie dorosłym autykom godnych warunków mieszkaniowych, aby mogli wyprowadzić się z rodzinnych domów (jest to konsekwencją założenia, że każda osoba ma prawo do godnego i niezależnego życia)¹⁵.

W ramach planów autyzm powstało kilka rodzajów domów (ośrodków stałego pobytu) dla dorosłych. Zależnie od stopnia autonomii osoby autystycznej jest ona kierowana do odpowiedniego ośrodka stałego pobytu. Dla tych, którzy nie mogą pracować i żyć samodzielnie, przegna-

¹³ Zasada prawna *prise en charge* przyznaje każdej osobie rezydującej we Francji prawo do korzystania z bezpłatnej opieki społecznej i medycznej.

¹⁴ www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SANX0300217L [dostęp 6.07.2009].

¹⁵ O. Frączak, *Ośrodki stałego pobytu dla osób z autyzmem we Francji*, w: „Autyzm w Polsce” – wiosna 2009.

zione są domy pomocy medycznej (Foyer d'Accueil Medicine, FAM). Pracują w nich terapeuci i pielęgniarki opiekujące się podopiecznymi. Mają oni zapewnione wyżywienie, edukację i zorganizowany czas wolny. Jeden terapeuta opiekuje się maksymalnie trzema osobami. Dla chorych z niską autonomią przeznaczone są MAS (Maison d'Accueil Spécialisée). Instytucje te zapewniają podobną opiekę jak FAM. W ramach programu 2005-2007 utworzono miejsca dla około 1,3 tysiąca osób w różnych typach domów. W każdym może mieszkać od 24 do 30 osób. W programie 2008-2010 planowanych jest przygotowanie następnych 2 tysięcy miejsc. Wciąż nierozwiązany pozostaje problem mieszkań dla osób z zespołem Aspergera (mogą one samodzielnie żyć w społeczeństwie oraz pracować, jeśli zapewni im się do tego warunki). Aktualnie (rok 2009) osoby takie mieszkają głównie z rodzinami. Zwykle ośrodki zapewniające mieszkania prowadzone są przez stowarzyszenia rodziców osób autystycznych. Jako organizacje pozarządowe pożytku publicznego stowarzyszenia takie otrzymują pieniądze od państwa. Dzięki temu pobyt chorego w odpowiednim domu stałego pobytu jest bezpłatny.

1.4. Edukacja

System edukacji osób dotkniętych autyzmem we Francji jest wpisany w ramy systemu edukacji narodowej (*l'Éducation nationale*). Dla najmłodszych dzieci przeznaczone są przedszkola adaptacyjne (*les jardins d'enfants adaptés*), częściowo płatne, utrzymywane przez gminy. Dzieci od 6 do 12 lat mogą uczęszczać do klas nauczania integracyjnego (*CLIS - classes d'intégration scolaire*). Istnieją klasy przeznaczone specjalnie dla dzieci autystycznych. Może się w nich uczyć maksymalnie 12 uczniów. Dla młodzieży przeznaczone są jednostki integracji pedagogicznej (*UPI - unités pédagogiques d'intégration*). Są to klasy specjalne działające w gimnazjach i w liceach.

1.5. Aktywizacja zawodowa, sytuacja na rynku pracy

Osoby z autyzmem mogą pracować na stanowiskach subwencjonowanych przez państwo w ramach pomocy niepełnosprawnym lub w centrach wsparcia przez pracę (*Établissement ou service d'aide par le travail, ESAT*)¹⁶. Dotyczy to w praktyce wyłącznie osób z zespołem Aspergera oraz osób z wysokim stopniem autonomii. Głębszy autyzm (niższa autonomia) zwykle uniemożliwia podjęcie pracy zarobkowej.

¹⁶ Funkcjonują one na podstawie *Code de l'action sociale et des familles* z 22 września 2000 roku, www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797041&dateTexte=20080312 [dostęp 8.07.2009].

2. Formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją w rozwiązywaniu problemu autyzmu we Francji

Liczbę niepełnosprawnych Europejczyków szacuje się na 80 do 120 milionów, co stanowi od 10 do 15 procent populacji krajów Rady Europy¹⁷. Niepełnosprawni intelektualnie napotykają bariery uniemożliwiające im korzystanie z pełni praw¹⁸. Brak dostępu do terapii i edukacji prowadzi do długofalowej zależności od innych, biedy oraz do wykluczenia społecznego¹⁹. Kraje Unii Europejskiej mają swobodę w kształtowaniu polityki nakierowanej na rozwiązywanie problemu autyzmu²⁰. Swoboda ta dotyczy także form współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi.

We Francji działają one na podstawie prawa z 1901 roku, czyli ustawy określającej zasady funkcjonowania stowarzyszeń, których celem nie jest uzyskiwanie dochodów²¹. Historycznie stowarzyszenia odegrały kluczową rolę w procesie dostosowywania polityk publicznych do potrzeb niepełnosprawnych. W wielu wypadkach stowarzyszenia zakładali rodzice osób niepełnosprawnych, aby wymóc na sektorze publicznym rozwiązanie konkretnych problemów²².

2.1. Ramy prawne współpracy organizacji pozarządowych z administracją w rozwiązywaniu problemu autyzmu we Francji

Podstawą prawną dla organizacji systemu opieki nad osobami dotkniętymi syndromem autyzmu we Francji jest kilka aktów prawnych. Początkowo obowiązywała ustawa Prawo z 30 czerwca 1975 o uprzywilejowanej pozycji osób niepełnosprawnych (*Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 Loi*

¹⁷ *Human Rights and Disability: Equal rights for all*, CommDH/IssuePaper(2008)2, Strasbourg, 20 October 2008 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1355349&Site=CM> [dostęp 10.05.2009].

¹⁸ *Towards a United Nations legally binding instrument to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities*, Communication From the Commission to the Council and the European Parliament, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0016:FIN:EN:PDF> [dostęp 3.05.2009].

¹⁹ *Rights of People with Intellectual Disabilities: Access to Education and Employment. The Netherlands*, Open Society Institute 2005, www.eumap.org/topics/inteldis/reports/national/netherlands/id_nl.pdf [dostęp 3.05.2009].

²⁰ Informacje uzyskane z KE drogą elektroniczną w odpowiedzi na zapytanie skierowane do SANCO dnia 21.04.2009.

²¹ *Des associations, en general... vers une ethique societale*, Rapport de Jean-Pierre Decool, Député du Nord Au Premier Ministre, Mai 2005, s. 5-6, www.coliac.cnt.fr/UserFiles/File/-RapportAssociations.pdf [dostęp 15.07.2009].

²² Tamże, s. 90,

d'orientation en faveur des personnes handicapées)²³, w której nie wyszczególniono osób autystycznych. Pierwszym ważnym dokumentem, który odnosi się bezpośrednio do sytuacji i praw autyków, był okólnik rządu z 1995 roku²⁴. Zawierał istotne założenia dotyczące stworzenia systemu opieki. W jednym ośrodku mieli być zatrudnieni lekarze, pedagodzy i pracownicy socjalni, aby umożliwić wykorzystanie różnych form terapii oraz zapewnić dostęp do kompleksowej pomocy. Zakładano płynne przechodzenie podopiecznych między instytucjami opiekuńczymi, takimi jak na przykład centra dla małych dzieci sektora *medico-social*, centra medyczno-psychologiczno-pedagogiczne (dla osób o zaburzeniach psychomotorycznych i psychologicznych). Okólnik był konsultowany z sektorem opieki zdrowotnej i z przedstawicielami instytucji edukacyjnych oraz organizacji rodzin osób z autyzmem. Na podstawie tego okólnika możliwe stało się utworzenie regionalnych centrów doradztwa, komisji do spraw autyzmu oraz opracowanie pięcioletnich planów regionalnych. Przyczyniło się to do powstania sieci łączącej działania państwa i instytucji pozarządowych.

W 1996 roku uchwalono poprawkę do ustawy z 1975 roku. Zobowiązywała ona instytucje opiekuńcze w poszczególnych departamentach do określenia sposobów współpracy i koordynacji działań między państwem, podmiotami publicznymi oraz organizacjami pozarządowymi. Kolejnym dokumentem dotyczącym wyłącznie osób z autyzmem był okólnik z 1998 roku²⁵. Poza wzorcami kształcenia dla personelu zajmującego się autykami określono w nim sposób organizacji szkolenia na poziomie lokalnym.

Ważnym etapem w dziedzinie rozwiązywania problemów osób z autyzmem był raport francuskiego deputowanego Jeana-François Chossy'ego *La situation des personnes autistes en France. Besoins et perspectives*. Przedstawił on sytuację osób autystycznych we Francji w ujęciu całościowym (edukacja, diagnostyka, szkolenie opiekunów, finansowanie itp.) oraz pokazał możliwe drogi rozwiązania opisanych problemów²⁶.

Aktualnie podstawowym aktem prawnym dotyczącym osób niepełnosprawnych, w tym dotkniętych autyzmem, jest uchwalona w 2005 roku ustawa o równych prawach, szansach, partycypacji i obywatelstwie osób niepełnosprawnych (*La loi «pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées» du 11 février*

²³ www.vie-publique.fr/documents-vp/loi30juin75.pdf [dostęp 6.07.2009].

²⁴ www.cra-rhone-alpes.org/IMG/pdf_Circ-1995-04-prise_en_charge.pdf [dostęp 7.06.2009].

²⁵ www.cra-rhone-alpes.org/IMG/html_Circ-1998-04-formation_continue.html [dostęp 7.06.2009]; brak wersji publikowanej w „Journal Officiel”.

²⁶ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000590/0000.pdf> [dostęp 6.07.2009].

2005)²⁷. Reguluje ona działania państwa prowadzące do niedyskryminacji i realnego udziału niepełnosprawnych w życiu obywatelskim oraz daje im możliwości wyboru własnej drogi życiowej i zawodowej.

Na podstawie ustawy z 2005 roku powstały dwa plany określające działania państwa w odniesieniu do problemu autyzmu. Pierwszy obejmował lata 2005-2007, drugi 2008-2010. Dokumenty te opisują ogólne kierunki rozwoju opieki nad dotkniętymi autyzmem. W planie na lata 2008-2010 uwzględniono kwestię kształcenia profesjonalnych kadr zajmujących się autykami, problem diagnostyki (głównie dziecięcej) oraz fundamentalne prawa osób autystycznych. W każdej z trzech części zostały wyznaczone cele oraz kryteria oceny. Rolą organizacji pozarządowych jest wykonywanie zadań na rzecz osób z autyzmem, zleczanych w ramach przetargów i konkursów.

Dodatkowo we Francji wiele instytucji sektora pozarządowego pomaga finansowo lokalnym fundacjom czy stowarzyszeniom realizować ich cele statutowe. Przykładem może być stowarzyszenie Les Amis d'Arthur, które zdobyte przez siebie fundusze przekazuje na konkretne programy wykonywane przez odrębne podmioty²⁸.

2.2. System finansowania współpracy organizacji pozarządowych z administracją w rozwiązywaniu problemu autyzmu we Francji

System opieki nad osobami dotkniętymi autyzmem finansowany jest przede wszystkim ze środków publicznych. Regionalne centra informacji, departamentalne domy pomocy dla osób niepełnosprawnych, opieka lekarska, diagnostyka, edukacja - te wszystkie formy wsparcia opłacane są z funduszy państwowych. Diagnostyka i leczenie wchodzi w skład świadczeń objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (*L'Assurance-maladie*). Departamentalne domy pomocy są w całości finansowane przez rady generalne (departamenty).

W opinii Marcela Hraulta, prezesa Fédération Française Sésame-Autisme, większość organizacji pozarządowych we Francji otrzymuje środki na działalność od państwa. Realizują one projekty i zadania zlecone, finansowane w całości z pieniędzy publicznych, a jednocześnie podlegają ścisłej kontroli wydatków. Według Marcela Héraulta zarówno on, jak i je-

²⁷ [http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000809647&dateTexte=\[dostęp 7.06.2009\]](http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000809647&dateTexte=[dostęp 7.06.2009]).

²⁸ www.lesamisardthur.org/index2.html; sprawozdanie finansowe: www.lesamisardthur.org/docs/financesdelassociation/amis_arthur_subventions_depuis_creation.pdf, [dostęp 8.07.2009].

go współpracownicy z Fédération Française Sésame-Autisme są kimś w rodzaju pracowników państwowych, mimo że pracują w organizacji pozarządowej. Wiąże się to z typowym dla Francji etatyzmem i dominacją sektora publicznego w różnych dziedzinach życia społecznego. Fédération Française Sésame-Autisme praktycznie w całości finansowane jest z funduszy publicznych (subwencji). Zdaniem Marcela Héraulta sektor pozarządowy we Francji w znikomym stopniu korzysta z pieniędzy spoza sektora finansów publicznych²⁹. Mieszkania dla dorosłych osób autystycznych (FAM, MAS – patrz wyżej) finansowane są głównie ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, a także z subwencji departamentalnych na opiekę społeczną.

Państwo finansuje również centra wsparcia przez pracę (Établissement ou service d'aide par le travail, ESAT). Program ESAT jest adresowany do osób niepełnosprawnych, w tym do autyków.

Podsumowując, we Francji istnieją dwa źródła środków finansowych, z których korzystają stowarzyszenia i fundacje: subwencje publiczne i datki prywatne zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Zasady finansowania określają istniejące uregulowania prawne (ogólnie) oraz specjalne prawodawstwo wyłącznie przeznaczone dla osób z autyzmem.

Bibliografia

Opracowania i analizy

- Frączak O., *Ośrodki stałego pobytu dla osób z autyzmem we Francji*, w: *Autyzm w Polsce – wiosna 2009*, Warszawa 2009.
- Human Rights and Disability: Equal rights for all*, CommDH/IssuePaper(2008)2, Strasbourg, 20 October 2008, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1355-349&Site=CM>.
- L'accompagnement de la personne autiste en France*, Les cahiers du CCAH, 01/2009, www.ccah.fr/e_upload/pdf/les_cahiers_du_ccah_janvier_2009.pdf.
- Oficjalne stanowisko Autism Europe, Bruksela 2006.
- Rights of People with Intellectual Disabilities: Access to Education and Employment*. The Netherlands, Open Society Institute 2005, www.eumap.org/topics/inteldis/reports/national/netherlands/id_nl.pdf.
- Towards a United Nations legally binding instrument to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities*, Communication From the Commis-

²⁹ Nie jest to regułą, gdyż niektóre organizacje pozarządowe starają się zachować finansową niezależność od państwa francuskiego – Secours catholique (Caritas) utrzymuje się w 90% z datków [spotkanie w Ecole National d'Administration z Antoine Sondag, 30.06.2009].

sion to the Council and the European Parliament, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0016:FIN:EN:PDF>.

Strony internetowe

Centre de Ressources Autisme Ile-de-France - www.craif.org

Fundacja SYNAPSIS - www.synapsis.waw.pl/Les Amis d'Arthur - www.lesamis-darthur.org

Strona Arkadiusza Rybickiego, posła na sejm VI kadencji - www.arkadiuszrybicki.home.pl

Akty prawne

Circulaire n° 95-12 du 27 avril 1995 SCOLARISATION DES ENFANTS ET ADOLESCENTS AUTISTES, <http://scolaritepartenariat.chez-alice.fr/page-127.htm>.

Circulaire AS/EN n° 95-12 du 27 avril 1995, Relève a la prise en charge thérapeutique, pédagogique et éducative et a l'insertion sociale des enfants, adolescents et adultes atteints d'un syndrome autistique, www.cra-rhone-alpes.org/IMG/pdf_Circ-1995-04-prise_en_charge.pdf.

Circulaire DAS/TSIS n° 98-232 du 10 avril 1998 relative à la formation continue et à l'adaptation à l'emploi des personnels intervenant auprès des enfants et adultes présentant un syndrome autistique, www.cra-rhone-alpes.org/IMG/html_Circ-1998-04-formation_continue.html.

Code de l'action sociale et des familles, www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797041&dateTexte=20080312.

La loi «pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées» du 11 février 2005 (loi no 2005-102, JO n° 36 du 12 février 2005 page 2353), <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000809647&dateTexte=>.

Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, www.vie-publique.fr/documents-vp/loi30juin75.pdf.

Inne dokumenty

AVIS N°102, «Sur la situation en France des personnes, enfants et adultes, atteintes d'autisme», Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, www.ccne-ethique.fr/docs/CCNE-AVISN102_AUTISME.pdf.

Chossy Jean-François, *La situation des personnes autistes en France. Besoins et perspectives*, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000-590/0000.pdf>.

Des associations, en general... vers une éthique societale, Rapport de Jean-Pierre Decool, Député du Nord Au Premier Ministre, Mai 2005, www.coliac-cnt.fr/UserFiles/File/RapportAssociations.pdf.

Follow-up to Complaint Autism-Europe v. France (Autism-Europe v. France, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003), European Social Charter (revised) European Committee of Social Rights Conclusions 2007 (FRANCE) Articles 1 §4, 2, 3, 4, 9, 10, 15, 21, 22, 24, 26, 28 and 29 of the Revised Charter, Council of Europe, December 2007.

Organizacje pozarządowe i administracja publiczna a problem bezdomności w Polsce

Wojciech Nowak, Andrzej Radniecki,
Magdalena Szuber, Jakub Wąsowicz, Agnieszka Żak

Opiekun grupy: dr Bogusław Czarny

Wprowadzenie

Niniejsza praca analityczna przedstawia problem bezdomności w Polsce oraz sposoby jego rozwiązywania w ramach współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Składa się z czterech części.

W pierwszej oprócz zagadnień związanych z definicją bezdomności podano dane liczbowe określające stopień występowania problemu, a także główne przyczyny i okoliczności pojawienia się go w naszym kraju.

Część druga opisuje przepisy prawne, na których opiera się współpraca sektora publicznego z sektorem pozarządowym w zakresie pomocy bezdomnym. Analiza obejmuje też instrumenty finansowe oraz inne, które funkcjonują w Polsce dzięki członkostwu w Unii Europejskiej.

W części trzeciej opisano realia współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemu bezdomności. Zawarte są tu elementy oceniające skuteczność tej współpracy. Zbadano także, czy instrumenty finansowe i prawne są spójne i jaka jest ich rzeczywista rola w systemie wsparcia bezdomnych. Na podstawie analizy danych oraz wywiadów przeprowadzanych z pracownikami administracji publicznej i z przedstawicielami instytucji świadczących pomoc bezdomnym wskazano zagrożenia dla współpracy, a także czynniki zewnętrzne mogące zmniejszać skuteczność działania zaangażowanych podmiotów.

Czwarta część raportu zawiera wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy problemu bezdomności w Polsce, a także sugestie zmian mających na celu zwiększenie skuteczności stosowanych instrumentów polityki społecznej.

Raport jest uzupełniony studium przypadku. Opisuje ono i ocenia podstawy prawne oraz finansowe współpracy instytucji państwa niemieckiego z organizacjami pozarządowymi w zapewnianiu usług opieki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem problemu bezdomności. Pomaganie bezdomnym przez władze publiczne przebiega tam sprawnie. W myśl wpisanej w niemiecką konstytucję zasady pomocniczości pierwszeństwo w pomocy bezdomnym przyznaje się organizacjom pozarządowym. Relacje między publiczną pomocą a organizacjami pozarządowymi szczegółowo reguluje federalna ustawa o pomocy społecznej. Zobowiązuje

ona podmioty publiczne do współpracy ze związkami niezależnej pomocy społecznej i z organizacjami pożytku publicznego. Podmioty publiczne ponoszą ostateczną odpowiedzialność za skuteczność pomocy. Działalność organizacji pozarządowych w 90% jest finansowana przez budżet państwa, więc podlegają one kontroli władz.

Aby jak najpełniej przedstawić współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu problemu bezdomności w Polsce, podjęto starania rzetelnego wykorzystania dostępnych metod badawczych. Oprócz analizy publikacji tradycyjnych i internetowych przeprowadzono również serię spotkań z przedstawicielami instytucji administracji publicznej oraz sektora pozarządowego, którzy pomagają bezdomnym. Pozwoliło to kompleksowo przedstawić temat oraz skonfrontować poszczególne stanowiska. W ramach wizyt informacyjnych odwiedziło pracowników działu ds. osób bezdomnych w Biurze Polityki Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, a także pracowników Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie oraz Fundację Chleb Życia, założoną w Polsce przez siostrę Małgorzatę Chmielewską. Ponadto w pracy wykorzystano informacje zdobyte podczas wizyty studyjnej w Berlinie w czerwcu 2009 roku.

Organizacje pozarządowe i administracja publiczna a problem bezdomności w Polsce

Wojciech Nowak, Andrzej Radniecki,
Magdalena Szuber, Jakub Wąsowicz, Agnieszka Żak

Wstęp

Przemiany ustrojowe w Polsce przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia oprócz korzyści przyniosły także wiele negatywnych zjawisk społecznych. Reformy gospodarcze ograniczyły dotychczasowy system ochrony socjalnej. Wielu ludzi nie potrafiło poradzić sobie w zmieniających się warunkach. Z większą siłą ujawniły się patologie trapiące społeczeństwo w czasach socjalizmu, na przykład alkoholizm czy bezdomność.

W epoce socjalizmu bezdomnych najczęściej traktowano jak pasożyty społeczne, którym z zasady pomoc państwa się nie należała. Najczęściej stosowano przeciwko nim środki represyjno-karne, które w rozumieniu ówczesnych władz miały mobilizować do budowy socjalistycznego państwa i dobra wszystkich obywateli. Ponadto władze często udawały, że problem nie istnieje, bo według ideologicznych zasad socjalizm miał zaspokajać wszystkie potrzeby obywateli.

Dopiero lata 90. przyniosły zmianę sposobu myślenia i taktyki władz. Dostrzeżono wtedy, że bezdomność ma o wiele głębsze korzenie, a problem jest skomplikowany. Zwrócono uwagę na to, że jego źródło tkwi raczej w braku zdolności ludzi do wykorzystania swych umiejętności społecznych, które pozwalałyby na skuteczną socjalizację nawet w trudnych i zmieniających się warunkach.

Rozmiar bezdomności znacznie wzrósł. Nowa rzeczywistość społeczno-ekonomiczna, a także zasady panujące na rynku kapitalistycznym spowodowały, że sytuacja finansowa wielu osób drastycznie się pogorszyła. Nie potrafiły one zmierzyć się ze zmianami okresu transformacji ustrojowej. Proces ten można zilustrować wielkością wskaźników minimum socjalnego. W 1989 roku 15% społeczeństwa żyło na poziomie niższym od minimum socjalnego, w 1996 roku wskaźnik ten wzrósł aż do 47%, a w 2003 roku wynosił 59%¹.

1. Bezdomność w Polsce

Szacuje się, że obecnie w całym kraju 80 procent usług socjalnych w ramach pomocy bezdomnym świadczą organizacje niepaństwowe oraz w tej samej skali zarządzają nimi według własnego uznania i swoich możliwości. Działalność tych organizacji w 50% jest finansowana ze środków publicznych².

1.1. Definicja bezdomności.

Ujęcie polskie a europejska typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

W literaturze poświęconej bezdomności trudno znaleźć jednoznaczną i powszechnie uznawaną definicję tego zjawiska. Bezdomność może dotyczyć osób, które same zrezygnowały z mieszkania, aby uniknąć konfliktów z rodziną. Przez bezdomność można także rozumieć *względnie stały stan, w którym jednostka lub rodzina została pozbawiona lub sama zrezygnowała z korzystania z lokalu mieszkaniowego (...) oraz znajduje się aktualnie pod opieką placówki świadczącej usługi dla bezdomnych osób lub przebywa w lokalu nieprzeznaczonym do zamieszkania.*

Bezdomność jako jeden z głównych problemów społecznych jest przedmiotem „Strategii zabezpieczenia i włączenia społecznego Unii Euro-

¹ www.tkkf.org.pl/artykuly/24.html (10.07.2009).

² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Powrót osób bezdomnych do społeczności*. Sprawozdanie z realizacji programu ministra pracy i polityki społecznej za 2007 rok, Warszawa 2008.

pejskiej”. Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pozarządowych Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA³ opracowała typologię form bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego nazywaną ETHOS⁴ (europejska typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego). Zakłada ona, że istnieją trzy podstawowe czynniki określające dom, a brak któregoś z nich oznacza bezdomność. ETHOS stanowi bazę danych, które mają zostać ujednolicone w całej Europie, co pozwoli porównać sytuację w poszczególnych krajach. Składa się z definicji koncepcyjnej, która jest uniwersalna, oraz typologii operacyjnej, której podkategorie są dostosowane do warunków panujących w konkretnych państwach Unii Europejskiej. Definicja ETHOS obejmuje grupy osób, które są, były lub mogą być pozbawione dachu nad głową⁵.

W Polsce używana jest definicja bezdomności zawarta w artykule 6 ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku. Zgodnie z nią za bezdomną uważa się osobę *niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania*⁶.

Bezdomność w ujęciu psychologicznym to z kolei kryzysowy stan egzystencji osoby niemającej faktycznego miejsca zamieszkania, pozbawionej środków niezbędnych do zaspokojenia elementarnych potrzeb oraz wykorzenionej ze środowiska⁷. Przy analizowaniu bezdomności należy pamiętać o trudności, jaka wynika z dynamicznego charakteru tego problemu społecznego.

Bezdomność występuje nawet w najbardziej rozwiniętych państwach świata. W Polsce przed transformacją ustrojową przełomu lat 1989-1990 władze niezbyt dostrzegały problem bezdomności. Bezdomnym pomagały organizacje kościelne oraz inne ruchy społeczne, stowarzyszenia i fundacje. Na początku lat 90. główną rolę w opiece nad bezdomnymi odgrywał sektor pozarządowy przy wyraźnie mniejszym zaangażowaniu administracji publicznej. W zgodnej opinii badaczy głównym czynnikiem wpły-

³ www.feantsa.org/code/en/hp.asp (31.05.2009).

⁴ www.bezdomnosc.edu.pl/content/category/6/16/26/ (31.05.2009).

⁵ www.monar.org/czytelnia/ethos.pdf (31.05.2009).

⁶ www.tarnow.pl/pozytek/przepisy/ustawapomspol.pdf (31.05.2009).

⁷ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie cieszyńskim na lata 2007-2020*, Cieszyn 2007.

wającym na zasięg zjawiska w danym kraju jest jego sytuacja ekonomiczno-społeczna⁸.

Brakuje precyzyjnych informacji o skali bezdomności w Polsce. Nie jest to jednak zjawisko zaliczane do katalogu najważniejszych problemów społecznych w kraju. Liczbę bezdomnych szacuje się na od 30 do nawet 300 tysięcy. Jedynym miarodajnym źródłem wiedzy są dane ośrodków pomocy społecznej o liczbie osób, którym formalnie pomoc została udzielona. Szacuje się, że w Warszawie żyje około 4590 bezdomnych (uśredniona liczba bezdomnych dla miast powyżej 200 tysięcy wynosi 2,7 na tysiąc mieszkańców; według danych GUS w 2007 roku liczba zameldowanych mieszkańców Warszawy wynosiła około 1,7 mln osób)⁹.

Jak wynika ze sprawozdań nadsyłanych przez organizacje pozarządowe do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, pomogły one około 80–130 tysiącom bezdomnym. Szacunkowe dane określające liczbę bezdomnych na 300 tysięcy pochodzą z kolei od Stowarzyszenia MONAR. Dane liczbowe opisujące zjawisko bezdomności w Polsce zawarte są także w sprawozdaniach składanych przez samorządowe organy administracji publicznej do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Dotyczą one rocznej pomocy udzielanej bezdomnym w skali kraju. W 2007 roku w polskich gminach zanotowano łącznie około 30 tysięcy bezdomnych. Indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności objęto tylko co dziesiątego zarejestrowanego bezdomnego. Z kolei ze sprawozdań z tego samego roku przedstawionych przez organizacje pożytku publicznego świadczące pomoc bezdomnym w ramach ministerialnego programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” wynika, że wsparcie uzyskało blisko 84 tysiące osób. To samo źródło mówi jedynie o tysiąc dwustu osobach usamodzielnionych w wyniku udzielonej pomocy¹⁰.

Rozbieżności w danych liczbowych wynikają z tego, że część bezdomnych uzyskuje pomoc z kilku źródeł, co powiększa ogólną liczbę objętych pomocą. Nie wszyscy zgłaszający się po pomoc żywnościową i medyczną i deklarujący się jako bezdomni są rejestrowani, co również zniekształca statystykę. W dodatku bezdomni częściej niż inne grupy przemierzają się po kraju bądź nie korzystają z oferowanych oficjalnie form

⁸ M. Starzyński, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w systemie pomocy dla osób bezdomnych*, w: *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w dziedzinie usług społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.

⁹ M. Wachowicz, *Liczebność i zabezpieczenie potrzeb osób bezdomnych*. Raport z badań na reprezentatywnej próbie gmin, Caritas Kielecka, grudzień 2005, www.bezdomnosc.edu.pl, Archiwum Raportów 2005.

¹⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy program wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009–2015*, Warszawa 2009.

pomocy, co także utrudnia ich ewidencję. Bezdomni zostali też objęci spisem powszechnym w 2002 roku, ale uzyskane dane nie były ścisłe.

1.2. Przyczyny bezdomności

Natura bezdomności wyklucza zamkniętą i jednoznaczną klasyfikację jej przyczyn. Do bezdomności doprowadza zespół czynników. Analizując przyczyny istnienia tego zjawiska, można posłużyć się danymi raportu CBOS, według których zdecydowana większość bezdomnych (69,8%) jako przyczynę swej sytuacji wskazuje brak stałych dochodów. Ankietowani mówili o problemach związanych ze znalezieniem jakiegokolwiek pracy, o dużym bezrobociu, niemożności otrzymania pracy, która pozwoliłaby im na samodzielne życie poza noclegowniami i schroniskami. Relatywnie częściej na tę przyczynę wskazywały osoby o niższym wykształceniu oraz ludzie z dłuższym niż dwa lata stażem bezdomności¹¹.

O randze problemu decydują nie tylko trudne do uchwycenia parametry ilościowe, ale również dynamika zjawiska i zmiany w strukturze populacji bezdomnych. Syntetyczne opracowania z dziedziny polityki społecznej podkreślają tempo wzrastania zjawiska oraz wykraczanie jego zasięgu poza grupy i środowiska tradycyjnie kojarzone z bezdomnością. Powstawaniu bezdomności sprzyjają: bezrobocie, alkoholizm i narkomania, przestępczość, rozpad więzi rodzinnych, niewystarczająca liczba miejsc w domach pomocy społecznej oraz w ośrodkach dla osób cierpiących na zaburzenia psychiczne, deficyt mieszkań dla wychowanków opuszczających domy dziecka oraz niewystarczająca liczba lokali socjalnych, a także miejsc w schroniskach i noclegowniach. Niekiedy bezdomność bywa też świadomym wyborem, sposobem na życie¹².

2. Formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemu bezdomności w Polsce - mechanizmy prawne i finansowe

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na samorządy obowiązek tworzenia okresowych (najczęściej rocznych) programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Istotnym etapem przygotowywania programów są

¹¹ Raport CBOS: „Sytuacja osób bezdomnych w Warszawie - opinie osób bezdomnych i pracowników socjalnych”, zrealizowany przez Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie Miasta Stołecznego Warszawy w dniach 11-15 marca 2005 roku.

¹² M. Starzyński, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w systemie pomocy dla osób bezdomnych*, art. cyt.

konsultacje z organizacjami pozarządowymi. Z dostępnych danych wynika, że z obowiązku przygotowywania takich programów wywiązuje się około 90% polskich samorządów lokalnych. Zdecydowana większość programów reguluje przede wszystkim kwestie finansowego wspierania organizacji pozarządowych i wiąże się z powierzaniem im wykonywania zadań publicznych. Programy przyjmują formy osobnych dokumentów lub – coraz częściej – załączników do uchwał budżetowych samorządów, wyznaczających obszary i formy współpracy finansowej¹³.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia cztery zasadnicze formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi:

- ♦ współpracę finansową – zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach pomocniczości¹⁴, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności;
- ♦ wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;
- ♦ konsultacje przy tworzeniu aktów prawnych;
- ♦ formowanie wspólnych zespołów o charakterze doradczym.

Z dostępnych wyników badań ankietowych prowadzonych przez instytucje administracji publicznej wynika, że najczęstszą formą współpracy jest finansowanie działań organizacji pozarządowych przez administrację publiczną, a także wymiana informacji. Niemal co druga organizacja pozarządowa deklaruje, że korzysta z pieniędzy administracji samorządowej¹⁵.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych zawiera przepisy bezpośrednio odnoszące się do form i zasad wydatkowania środków z budżetu państwa na zlecenie zadań i dotowanie podmiotów

¹³ J. Herbst, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

¹⁴ „Zasada pomocniczości (subsydiarności) stanowi jedną z podstaw demokratycznego państwa prawa. Opiera się na założeniu, że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę, nie powinny być realizowane przez państwo. Organy państwowe niższego rzędu mogą być wyłączone przez organy nadrzędne, tylko jeśli nie są w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków. (...) Zasada pomocniczości opiera się na dwóch założeniach: tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile jest potrzebne; tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile jest konieczne. (...) Założeniem pomocy jest nieingerowanie w sprawy, z którymi poszczególne jednostki są w stanie poradzić sobie same, a jedynie wsparcie tam, gdzie pomoc jest niezbędna”. Zob.: <http://konstytucja.wieszjak.pl/omowienie-konstytucji/-76857,Zasada-pomocniczosci-w-Konstytucji-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (31.05.2009).

¹⁵ M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, Ekonomia Społeczna. Teksty, Warszawa 2006.

spoza sektora finansów publicznych, takich jak stowarzyszenia i fundacje. Są to *dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom* (art. 281) oraz *dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom* (art. 282)¹⁶. W praktyce jednak istnieje więcej form wydatków wspierających, a także przeznaczanych na nabywanie usług od organizacji (formy te związane są z art. 258, 263, 283 i 623 ustawy o finansach publicznych, określającymi transfery pieniężne z jednostek administracji publicznej do organizacji pozarządowych)¹⁷.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku w art. 75 nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności. Władze publiczne mają również za zadanie wspieranie i rozwijanie budownictwa socjalnego, a także ułatwianie obywatelom uzyskania własnego mieszkania.

Realizacji konstytucyjnego obowiązku administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli służą przepisy wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Ustawa określa zasady udzielania finansowego wsparcia z państwowego Funduszu Dopłat (fundusz wydzielony w Banku Gospodarstwa Krajowego) podmiotom przyczyniającym się do zwiększenia liczby lokali socjalnych, mieszkań chronionych oraz domów dla bezdomnych. Ustawa jest elementem pakietu rozwiązań o charakterze prawno-ekonomicznym administracji rządowej, mającym na celu wsparcie decydujących się na realizację zadań z zakresu budownictwa socjalnego samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego. Ustawę uzupełnia rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2007 roku w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla osób bezdomnych oraz rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 roku w sprawie szczegółowego trybu i terminów składania i rozpatrywania wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych, treści wniosku, kryteriów jego oceny, wzoru formularza rozliczenia udzielonego wsparcia oraz minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia, jakie muszą spełniać pozyskane lokale mieszkalne.

¹⁶ Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

¹⁷ J. Herbst, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, dz. cyt.

Uprawnienie do uzyskania rządowego wsparcia finansowego otrzymały: gminy i związki międzygminne na tworzenie lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych, gminy także na tworzenie mieszkań chronionych; powiaty na tworzenie lokali mieszkaniowych w celu wypełniania zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych; organizacje pożytku publicznego na tworzenie noclegowni, domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych. Warunki wsparcia państwowego zależą od realizowanych przedsięwzięć. Zgodnie z przepisami wysokość pomocy finansowej państwa może wynosić od 20 do 40 procent wartości inwestycji¹⁸.

Dokumentem rządowym, w części komplementarnym wobec *Rządowego programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych* jest ogłoszony na początku 2009 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Krajowy program wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009–2015*. Określa on kierunki działań dotyczących rozwiązywania problemu bezdomności i pomocy osobom bezdomnym. Jako główny cel wskazuje stworzenie platformy porozumienia i współpracy dla administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych, Kościołów i związków wyznaniowych w celu standaryzacji i koordynacji metod zwalczania bezdomności. W programie rozróżniono dwa bloki tematyczne związane z tematem: zabezpieczenie społeczne oraz budownictwo socjalne.

W części poświęconej zabezpieczeniu społecznemu dla bezdomnych wymieniono obserwację skali bezdomności, działania dotyczące systemu pomocy społecznej oraz integracji i aktywizacji bezdomnych. Za priorytetowe uznano: stworzenie wiarygodnej statystyki osób bezdomnych, standaryzację jakości usług i hierarchizację placówek pomocy bezdomnym, edukację i zatrudnienie socjalne bezdomnych oraz programy aktywizacji zawodowo-społecznej w obiektach budownictwa socjalnego, a także pracę socjalną z osobami i rodzinami bezdomnymi. Zgodnie z planami roczna kwota na realizację programu, wyszczególniona w części 44. ustawy budżetowej „Zabezpieczenie społeczne”, wynosi 5 mln złotych. Doświadczenie pokazuje, że corocznie w każdym IV kwartale ministerstwo właściwe do spraw społecznych musi występować o dodatkowe pieniądze z budżetu państwa na pomoc bezdomnym. Zgodnie z programem dla problematyki zabezpieczenia społecznego w latach 2009–2015 planuje się przeznaczyć rocznie 15 mln złotych (budżet ministra pracy i polityki

¹⁸ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*, Warszawa 2007–2009; www.bgk.com.pl/index.php?module=site&catId=274 (31.05.2009).

społecznej - część 44. - „Zabezpieczenie społeczne”), w tym 5 mln złotych na realizację programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” oraz średnioroczną kwotę 5 mln złotych na lata 2009–2013 z budżetu systemowego projektu Europejskiego Funduszu Społecznego „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej” - część „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”¹⁹.

W części poświęconej budownictwu socjalnemu określono główne formy wsparcia finansowego dla niego. Priorytetem jest modyfikacja rozwiązań prawno-ekonomicznych istniejącego systemu wsparcia finansowego. W zakresie finansowania zadań obszaru „Problematyki budownictwa socjalnego” podkreśla się konieczność efektywnego wykorzystania środków budżetowych Banku Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Dopłat) na przeciwdziałanie bezdomności, w formach określonych w ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych²⁰.

Zadania administracji publicznej w pomocy bezdomnym i rozwiązywaniu problemu bezdomności, z uwzględnieniem roli sektora pozarządowego, określa między innymi ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Zgodnie z nią pomoc *organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi*. Ustawa nakłada także na samorząd gminny obowiązek opracowywania i realizowania gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, obejmujących między innymi zagadnienia rozwiązywania problemu bezdomności.

Pomocy udziela się między innymi osobom i rodzinom, a do obligatoryjnych zadań gminy zalicza się *udzielanie schronienia, zapewnienie pożywienia oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym*, także w razie konieczności organizację pogrzebu osób bezdomnych. Realizację tych zadań organy administracji mogą zlecać organizacjom pozarządowym i innym podmiotom określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności z zakresu pomocy społecznej. W ślad za tym iść musi finansowanie lub dofinansowanie zleczanych zadań.

Ustawa o pomocy społecznej zawiera zasady zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym. Jedną z form jest ogłoszenie konkursu opartego na zasadach pomocniczości, efektywności,

¹⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy program wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009–2015*, Warszawa 2009.

²⁰ Tamże.

uczciwej konkurencji i jawności. Uprawnione podmioty mogą również z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą realizacji określonego zadania. Kryteria weryfikacji ofert przez organ ogłaszający konkurs, kształt i elementy umowy o realizację zadania (ramowy wzór umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej) określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Mechanizmy finansowania precyzuje umowa zawierana przez organ administracji publicznej z uprawnionym podmiotem. Organ zlecający realizację zadania zobowiązuje się do przekazania określonych środków finansowych w formie dotacji, dokonuje okresowej kontroli i oceny realizacji zadania. Podmiot przyjmujący zlecenie jest zobowiązany do złożenia sprawozdania z jego realizacji na wzorze określonym rozporządzeniem ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Wobec osób realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, wprowadzony na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej, stosuje się także przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym. Głównym celem rozwiązań przyjętych przez ustawę jest reintegracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym bezdomnych. Reintegracja społeczna oznacza działania *mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby (...) umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu*. Reintegracja zawodowa z kolei to działania *mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby (...) zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy*. Zatrudnienie socjalne między innymi bezdomnych realizowane jest przez utworzone na mocy ustawy instytucje: centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej oraz zatrudnienie wspierane.

Centra integracji społecznej (CIS), jako gospodarstwa pomocnicze, mogą być tworzone przez podmioty administracji publicznej, to jest wójta, burmistrza, prezydenta miasta (w myśl ustawy o finansach publicznych). Kiedy zakładają je organizacje pozarządowe, stają się jednostkami wyodrębnionymi organizacyjnie i finansowo (w myśl przepisów o rachunkowości). Osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności są kierowane do CIS na wniosek złożony osobiście lub przez przedstawiciela ustawowego, a także przez stosowny organ administracji publicznej lub organizację pozarządową - za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego. Bezdomny realizujący program otrzymuje tzw. świadczenie integracyjne na warunkach określonych w ustawie. Powiązane jest ono z wysokością zasiłku dla bezrobotnych.

Kluby integracji społecznej (KIS) zakładane są przez gminę lub na zlecenie gminy przez ośrodek pomocy społecznej. KIS-y mogą również

być powoływane przez organizacje pozarządowe realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej, reintegracji społecznej i zawodowej. Kluby świadczą usługi o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym, samopomocowym dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym bezdomnych. Uczestnictwo w zajęciach w klubie jest dobrowolne. Utworzenie i działalność klubu mogą być finansowane z dotacji, z dochodów własnych gminy, a także z pieniędzy pochodzących z Unii Europejskiej.

CIS-y tworzone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta powstają na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych (gospodarstwo pomocnicze). Centra założone przez organizacje pozarządowe finansowane są z zasobów instytucji je tworzącej, pochodzących ze zbiorów, darowizn lub z dotacji na pierwsze wyposażenie, przewidzianej w ustawie, pochodzącej z własnych dochodów gminy (ze środków na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych). Dotacja na pierwsze wyposażenie może także pochodzić z dochodów własnych samorządu z wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Centrum może także finansować swą działalność z własnych dochodów, a także ze środków z Unii Europejskiej. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wskazuje również, że *Centrum może otrzymać dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów specjalnych, zmierzających do reintegracji zawodowej i społecznej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.*

Rozwiązaniem instytucjonalnym wychodzącym naprzeciw między innymi problemowi bezdomności są także spółdzielnie socjalne. W myśl ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych osoby bezrobotne (w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), bezdomne, realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności, mogą być członkami założycielami spółdzielni, uprawnionymi do uzyskania na ten cel środków finansowych. Spółdzielnia socjalna jest wspólnym przedsiębiorstwem opierającym się na osobistej pracy jej członków. Działa na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej swoich członków, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym bezdomnych. Zgodnie z ostatnią nowelizacją ustawy członkostwo w takiej spółdzielni mogą nabyć organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kościelne osoby prawne oraz gminne osoby prawne, których statutowym zadaniem jest działanie na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej mieszkańców gminy. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy starosta może ze środków Funduszu Pracy przyznać osobie bezrobotnej jednorazowo pieniądze na podjęcie działalności

gospodarczej. W razie podejmowania działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych wysokość funduszy przyznanych osobie bezrobotnej (a jednocześnie też bezdomnej) może wynieść nawet czterokrotność przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni po jej założeniu. Pieniądze na rozpoczęcie działalności spółdzielni socjalnych pochodzą również z budżetu ministerstwa właściwego do spraw społecznych - za pośrednictwem ośrodków wspierania spółdzielczości socjalnej.

Działalność spółdzielni socjalnych mogą zatem wspierać środki budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności przez: dotacje, pożyczki, poręczenia, usługi lub doradztwo (finansowe, księgowo, ekonomiczne, prawne, marketingowe). Wskazane wsparcie możliwe jest w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego - na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych, (zgodnie z rozporządzeniem KE - WE nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu do pomocy de minimis²¹, czyli wsparcia państwa udzielanego przedsiębiorcom i innym podmiotom prywatnym, które nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej, bo nie narusza zasad konkurencji).

Istotną formą współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych jest także tzw. mechanizm jednego procentu. Na mocy przepisów obowiązujących od 1 stycznia 2004 roku część należnego od podatników podatku dochodowego (PIT) może być przez nich przeznaczana na rzecz organizacji pożytku publicznego (w rozumieniu Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Nie może to być jednak więcej niż procent należnego podatku. Mechanizm ten został zmodyfikowany w 2007 roku przez rozszerzenie grupy podatników mogących wspierać organizacje pożytku publicznego oraz przez uproszczenie procedury przekazywania pieniędzy. Z danych udostępnionych Departamentowi Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez Ministerstwo Finansów wynika, że łączna kwota przekazana organizacjom pożytku publicznego przez podatników darczyńców (w liczbie 5 134 675 podmiotów) w 2007 roku wyniosła 296 mln 227 tys. złotych. Z szacunków wynika, że w 2007 roku podatnicy zmniejszający swoje zobowiązania podatkowe na rzecz organizacji pożytku publicznego stanowili 20% ogółu podmiotów do tego uprawnionych. W porównaniu z rokiem 2006 zanotowano wzrost liczby darczyńców o około 220% oraz wzrost łącznej kwoty przekazanego podatku o około

²¹ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, seria L 379/5 z dnia 28.12.2006.

181%. W 2007 roku zarejestrowanych było 5624 organizacji uprawnionych do otrzymania wsparcia w postaci procentu należnego podatku dochodowego. Pieniądze wpłynęły na konta 5598 organizacji, co stanowi około 99,5%. Łatwo obliczyć, że przeciętnie każda z organizacji mogła liczyć na 52 672 złote rocznego dofinansowania pochodzącego z mechanizmu jednego procentu. W rzeczywistości wysokość przekazywanych łącznych kwot dla poszczególnych organizacji wynosiła jednak od 30 groszy do 32 mln złotych²². Z pewnością duża część przekazów trafiła także do organizacji pozarządowych zajmujących się bezdomnością, nie istnieją jednak zestawienia ani mechanizmy zbierania danych, które by uwzględniały faktyczną kwotę pochodzącą z tego źródła, poświęconą przez organizacje pożytku publicznego bezpośrednio na rozwiązywanie problemów związanych z bezdomnością.

Ponadto podmioty administracji publicznej i organizacje pozarządowe mogą pozyskiwać środki na swoją działalność, między innymi na rozwiązywanie problemu bezdomności, z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Bezpośrednio po przystąpieniu Polski do Unii pojawiła się możliwość czerpania pieniędzy z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Pozwoliło to wesprzeć wiele polskich instytucji oraz mechanizmów mających za cel rozwiązywanie problemów społecznych, w tym bezdomności. Od 2004 roku większość znaczących instytucji i organizacji świadczących usługi dla bezdomnych ubiegała się z powodzeniem o środki z EQUAL, realizując wiele inicjatyw zmierzających do rozwiązania problemu bezdomności w Polsce. Ocenia się, że nawet 90% placówek dla bezdomnych prowadzonych było w tym czasie przez organizacje pozarządowe, co - według niektórych opinii - nie zawsze szło w parze z docenieniem przez administrację publiczną roli tych organizacji.

Od 2007 roku wszystkie działania Europejskiego Funduszu Społecznego realizowane są w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki”. Program ten na lata 2007-2013 zawiera dwa moduły związane bezpośrednio z bezdomnością i objęte ogólnym priorytetem tworzenia i rozwijania standardów jakości usług w instytucjach pomocy i integracji społecznej. Są to „Gminny standard wychodzenia z bezdomności” oraz „Działania w zakresie standaryzacji pracy ulicznej”²³. Trwają przygotowania do wdrażania tych modułów, uwzględnia je między innymi omawiany *Krajowy pro-*

²² A.E. Strzała, M. Saracyn, *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2007 rok*, MPiPS, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa 2008.

²³ J. Wygnańska, *Fundusze strukturalne a usługi dla ludzi bezdomnych (EQUAL i Polska)*, Europejskie Obserwatorium Bezdomności, Warszawa 2008.

gram wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009-2015.

Program operacyjny „Kapitał ludzki na lata 2007-2013” przewiduje także znaczne środki finansowe dla instytucji sektora ekonomii społecznej. Ekonomia społeczna stwarza szansę rozwiązania problemów zbyt trudnych dla tradycyjnej pomocy społecznej i gospodarki rynkowej. Opiera się na społecznej misji działalności ekonomicznej przedsiębiorstw społecznych oraz innych podmiotów wskazanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tworzy możliwość zmniejszania długotrwałego bezrobocia, przywracania na rynek pracy i do uczestnictwa w życiu społecznym osób wykluczonych społecznie, w tym w dużej mierze bezdomnych²⁴. Do podmiotów ekonomii społecznej zaliczają się między innymi takie instytucje związane ze zwalczaniem zjawiska wykluczenia społecznego, jak omawiane centra i kluby integracji społecznej, spółdzielnie socjalne, a także wiele organizacji pozarządowych i innych podmiotów wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Priorytet VI programu operacyjnego „Kapitał ludzki” zawiera działanie 6.1 „Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie”, służące zatrudnianiu osób pozostających bez pracy oraz tworzeniu warunków dla rozwoju aktywności zawodowej w regionie. Obejmuje ono także finansowanie i rozwój wolontariatu, subsydia, staże, szkolenia oraz wzmocnianie kadr organizacji pozarządowych. Działanie 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia” obejmuje między innymi dofinansowania do 20 tysięcy złotych dla osób zakładających spółdzielnię socjalną, w tym dla bezdomnych. Priorytet VII „Promocja integracji społecznej” obiera za cel szeroko zakrojone przywracanie na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Działanie 7.2. „Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej” przewiduje między innymi takie poddziałania, jak: *wsparcie prawne, organizacyjne, szkoleniowe i finansowe dla tworzenia i działalności instytucji integracji społecznej, w tym: centrów i klubów integracji społecznej, zakładów aktywizacji zawodowej oraz podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej (których podstawowym zadaniem nie jest działalność gospodarcza); stworzenie sieci podmiotów wspierających podmioty ekonomii społecznej, świadczących usługi prawne, finansowe, marketingowe, doradztwo, budujących partnerstwa lokalnych oraz promujące ekonomię społeczną*²⁵. Wszystkie przytoczone działania mają być realizowane przez pod-

²⁴ www.ekonomiaspoleczna.pl (16.06.2009).

²⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program operacyjny „Kapitał ludzki 2007-2013”, Warszawa 2007.

mioty wylaniane w konkursie. Łączna przewidywana kwota na ich realizację w Polsce w latach 2007-2013 wynosi 1 mld 164 mln 355 tys. 701 euro.

3. Ocena form współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w rozwiązywaniu problemu bezdomności w Polsce

Mechanizmy finansowe i prawne regulujące współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu problemu bezdomności wydają się spójne i skuteczne. Specyfika zjawiska wymaga dynamicznego przeciwdziałania oraz odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Ponieważ nie występuje ono równomiernie w całym kraju²⁶, wymaga zastosowania wyspecjalizowanych form i strategii dostosowanych do problemów lokalnych. Stwarza to szerokie pole do działania organizacjom pozarządowym, które wydają się elastyczniejsze oraz wrażliwsze na specyfikę obszarów, w których bezpośrednio działają.

Zlecenie przez administrację publiczną zadań z zakresu świadczenia usług dla bezdomnych wydaje się najlepszym rozwiązaniem pod warunkiem zapewnienia odpowiednich środków finansowych organizacjom pozarządowym oraz właściwego wyznaczania kierunków działania i priorytetów.

Rozmowy z przedstawicielami administracji publicznej szczebla rządowego i samorządowego oraz organizacji pozarządowych pozwalają wysnuwać wnioski o na ogół poprawnym przebiegu współpracy. Środki finansowe przekazywane zgodnie z procedurami przez jednostki samorządowe organizacjom pozarządowym umożliwiają tym ostatnim realizację ich kluczowych celów statutowych. Z drugiej strony system stałego nadzoru i kontroli pozwala instytucjom administracji publicznej na sprawdzenie, czy pieniądze wykorzystywane są efektywnie i zgodnie z przeznaczeniem. Mimo wszystko pojawiają się też kwestie utrudniające współpracę. Ich rozwiązanie przyczyniłoby się do sprawniejszej kooperacji, a w konsekwencji do skuteczniejszego rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych jako jedną z największych przeszkód we współpracy z administracją publiczną wskazują nad-

²⁶ Głównymi miejscami przebywania osób bezdomnych w Polsce są przede wszystkim duże gminy i miasta. W takich miastach, jak: Warszawa, Kraków, Gdańsk, Poznań, Wrocław czy Łódź, poszukają oni pomocy, mając tam realne szanse przetrwania. Zob. www.pcsr.info/bezdomnosc (29.05.2009).

mierną biurokratyzację²⁷. Zastrzeżenie to dotyczy zarówno procedur przyznawania środków publicznych, jak i ich późniejszego rozliczania oraz sprawozdawczości. Kryteria wyboru poszczególnych partnerów w organizowanych przez gminy konkursach nie zawsze są wystarczająco jasne. Organizacje zmuszone do tworzenia dużej liczby dokumentacji często nie są do tego odpowiednio przygotowane (na przykład pod względem technicznym – brak komputerów czy wystarczającej liczby personelu zajmującego się sprawami administracyjno-biurowymi). Wiele placówek dla bezdomnych powstawało spontanicznie, niekiedy z pominięciem obowiązującego prawa. Kiedy tuż po 1989 roku problem bezdomności ujawnił się w pełni, dla udzielających pomocy (na przykład dla charyzmatycznych w ocenie społecznej postaci, jak siostra Małgorzata Chmielewska, ksiądz Józef Wrześniński czy Marek Kotański) najważniejsze było szybkie i skuteczne działanie, a nie kłopotliwe kwestie prawne. Obecnie często pojawiają się lub powracają problemy związane na przykład z brakiem pozwoleń na budowę czy też z nieodpowiednimi warunkami sanitarnymi w budynkach dla bezdomnych²⁸.

Przedstawiciele niektórych organizacji pozarządowych wskazują także, że przeprowadzane przez urzędników kontrole bywają uciążliwe i zbyt szczegółowe. Większa elastyczność instytucji administracji publicznej i urzędników mogłaby, zdaniem przedstawicieli trzeciego sektora, odciążyć organizacje oraz skupić ich możliwości i zasoby wyłącznie na bezpośrednim pomaganiu bezdomnym. Dlatego też zasadny wydaje się postulat uproszczenia i odbiurokratyzowania mechanizmów przyznawania ze źródeł państwowych środków dla organizacji trzeciego sektora, przy jednoczesnym pogłębieniu przejrzystości procedur konkursowych, kontrolnych i sprawozdawczych.

Istotnym czynnikiem warunkującym powodzenie współpracy administracji publicznej z partnerami pozarządowymi jest sprawna i efektywna kooperacja w wymiarze pozafinansowym. Trudno rozgraniczyć pomoc świadczoną przez organizacje pozarządowe od pomocy przysługującej bezdomnym z innych źródeł, takich jak na przykład ośrodki pomocy społecznej, publiczne placówki zdrowia czy urzędy pracy. Jak podkreślają członkowie organizacji pozarządowych, relacje między tymi podmiotami a sek-

²⁷ Niektórzy analitycy używają pojęcia „biurokratyzacji socjalnej” określającego m.in. stan utrudniający właściwe i skuteczne wydatkowanie pieniędzy przeznaczanych przez państwo na realizację zadań z zakresu polityki społecznej. Zob. A. Miruć, *Problemy organizacyjne pomocy społecznej w Polsce – zagadnienia wybrane*, w: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 593-594.

²⁸ Na to zagadnienie w rozmowach z autorami raportu zwracali uwagę urzędnicy Biura Polityki Społecznej m. st. Warszawy. Wskazywali jednocześnie, iż rozwiązanie tych problemów jest dla miasta priorytetowe.

torem niepublicznym są niejednorodne. Często zależą od lokalnych warunkowań i wzajemnego nastawienia partnerów.

Warto przytoczyć jeden z pozytywnych przykładów takich relacji, którym jest Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. Forum stanowi płaszczyznę współdziałania około dwudziestu organizacji pozarządowych i instytucji sektora publicznego. Działa na mocy „Porozumienia o współdziałaniu”, podpisanego 11 września 2001 roku, a sygnowanego przez ówczesną wiceminister pracy i polityki społecznej Joannę Staręgę-Piasek. W sensie ścisłym nie ma osobowości prawnej (według jego założycieli polski system prawny nie przewiduje odpowiedniej formuły, która umożliwiałaby sprawną współpracę podmiotów w ramach różnych sektorów)²⁹, ale zasady jego działania są ściśle określone i skrupulatnie przestrzegane przez jego członków. Na rok wybierana jest organizacja, która przewodniczy forum i reprezentuje jego sprawy. Reszta organizacji wnosi swój udział do prac forum między innymi przez pozyskiwanie pieniędzy, merytoryczne uczestniczenie swoich przedstawicieli w spotkaniach czy też użyczenie sal, sprzętu technicznego itp. Według przeprowadzonej w 2007 roku na zlecenie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych analizy forum „na poziomie operacyjnym” zajmuje się *koordynacją systemu usług, wprowadzaniem standardów innowacyjnych form pomocy, a na poziomie strategicznym prowadzi rzecznictwo oraz cykliczne badania socjologiczne, w tym jedyne w kraju badania ilościowe bezdomności w województwie pomorskim*³⁰. Do współpracy w ramach forum włączają się instytucje pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej i urzędy pracy), a także podmioty z różnych sektorów prywatnych (organizacje pozarządowe, firmy, uczelnie wyższe, izby rzemieślnicze).

Obok pozytywnych przykładów zdarzają się niestety i te, które ukazują brak wzajemnego zrozumienia oraz poszanowania w realizacji wspólnej misji pomocy dotkniętym bezdomnością. Poza dobrą wolą oraz odpowiednim przeszkoleniem pracowników kluczowy jest tutaj właściwy przepływ informacji między partnerami, i to nie tylko w relacji administracja publiczna – sektor pozarządowy, ale także w relacjach zachodzących wewnątrz sektora administracji publicznej. Skuteczna komunikacja pozwala bowiem na kierowanie pomocy publicznej do właściwych osób i w najbardziej właściwej formie. Brak dialogu i sprawnej komunikacji jest często

²⁹ Obecnie forum reprezentowane jest przez wpisaną w KRS 31.01.2007 roku Fundację Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, której powstanie częściowo sformalizowało podejmowane wspólnie działania. Zob. www.pfwb.org.pl/main.php?id=1.1 (12.06.2009).

³⁰ *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, red. H. Zaniewska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Opracowania PBZ, Warszawa 2007, s. 131.

przyczyną złej oceny sytuacji oraz marnotrawienia środków publicznych. Działaniem, które niewątpliwie powinno zostać podjęte, jest usprawnienie przepływu informacji między poszczególnymi instytucjami wewnątrz sektora administracji publicznej, zajmującymi się pomocą bezdomnym (ośrodki pomocy społecznej, zespół zawodowej kuratorskiej służby sądowej, służby penitencjarne, publiczne placówki zdrowia, urzędy pracy, placówki opiekuńczo-wychowawcze itd.)³¹.

Często na pozór bezproblemowo przebiegająca współpraca finansowa administracji publicznej z jej pozarządowym partnerem może powodować pewne zagrożenie dla realizacji zadań z zakresu zwalczania bezdomności. Organizacje pozarządowe mają zwykle przewagę nad instytucjami państwowymi polegającą na lepszej znajomości lokalnych uwarunkowań, większej mobilności i elastyczności w poszukiwaniu właściwych form działania oraz w pozyskiwaniu koniecznych zasobów. Dodatkowo, w przeciwieństwie do podmiotów publicznych, mogą skupić swą aktywność tylko na potrzebach jednej grupy wyodrębnionej na podstawie na przykład płci czy wieku, docierając w ten sposób lepiej z pomocą do konkretnych jej odbiorców. Częstokroć jednak tworząca się bardzo silna więź z lokalną władzą, wynikająca z szerokiego korzystania ze środków publicznych, powodować może, że cechy te ulegają znacznemu ograniczeniu. Uzależnione od pieniędzy otrzymywanych od samorządów organizacje często nie podejmują starań, aby uzyskać pomoc z innych źródeł. Dobrym przykładem są tutaj środki Unii Europejskiej. Organizację pozarządową, nie mając dużego doświadczenia w przygotowywaniu wniosków oraz kierując się nieuzasadnionym lękiem przed „unijnymi procedurami”, często rezygnują z tego rodzaju pomocy³². Tymczasem to właśnie te fundusze mogłyby przyczynić się do poprawy działania organizacji w obszarach najbardziej dotkniętych dysfunkcją (na przykład zarządzanie, informatyzacja czy rozwój zasobów ludzkich). Wydaje się, że wielką pomocą dla tych organizacji mogłoby być merytoryczne i technologiczne wsparcie udzielone przez konkretne, zajmujące się tą tematyką wydziały urzędów administracji samorządowej. Pomoc przy wypełnianiu dokumentów oraz doradztwo prawne nie należą do czynności, które wymagają od urzędów dużych nakładów finansowych i z pewnością nie wykrócą poza możliwości nawet biedniejszych samorządów.

³¹ Por. A. Miruć, *Problemy organizacyjne pomocy społecznej w Polsce – zagadnienia wybrane*, art. cyt., s. 597-598.

³² Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że problem ten dotyczy zwłaszcza małe organizacje. W większości nie stać ich na korzystanie z fachowego doradztwa w tej dziedzinie.

Osobną kwestią jest niski stopień wykorzystania środków państwowych przeznaczanych na rozwój budownictwa socjalnego. Z ostatnich dostępnych danych sprawozdawczych wynika, że wykorzystanie Funduszu Dopłat nie jest zadowalające. Przyczyn doszukiwać się można między innymi w tym, że samorządy gminne i organizacje pożytku publicznego niedostatecznie znają akty prawne wchodzące w skład rządowego pakietu aktów prawnych regulujących inicjatywy w sektorze budownictwa socjalnego. Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło dane z 2007 roku, z których wynika, że powstały wówczas tylko 2743 lokale socjalne i mieszkania chronione oraz utworzono zaledwie 154 nowe miejsca w noclegowniach i w domach dla bezdomnych. Deficyt zasobów szacuje się na 100 tysięcy lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz na 20 tysięcy nowych miejsc w noclegowniach i w domach dla bezdomnych³³.

Warto poświęcić też kilka zdań komentarza wprowadzonemu kilka lat temu nowemu mechanizmowi mającemu istotne znaczenie dla finansowania współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Chodzi o omówiony wcześniej, obowiązujący z modyfikacjami od 2004 roku tzw. mechanizm jednego procentu. Wydaje się, że działa on poprawnie. Jego modyfikacje z początku 2007 roku przyniosły skutek w postaci znacznego wzrostu liczby podmiotów przekazujących dar oraz wzrostu łącznej kwoty podatku oddanego organizacjom pożytku publicznego. W 2007 roku jeden procent na rzecz organizacji pożytku publicznego przekazał co piąty uprawniony do tego podatnik. Wynik może nie zadowala, ale widać wyraźną tendencję wzrostową.

Przeciętna, możliwa do uzyskania przez każdą z uprawnionych organizacji roczna kwota dofinansowania w wysokości około 50 tysięcy złotych nie jest jeszcze imponująca, zwraca też uwagę ogromna rozpiętość między łącznymi kwotami faktycznie przekazanymi poszczególnym organizacjom. Mechanizm wydaje się jednak poprawny. Uzasadnione i przynoszące rezultaty jest także podjęcie od 2007 roku przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych, Forum Darczyńców, Fundacją Komunikacji Społecznej oraz z Ministerstwem Finansów szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej popularyzującej mechanizm jednego procentu wśród podmiotów uprawnionych do przekazywania części podatku.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, przeszkody we współpracy mają źródło zarówno w sektorze administracji publicznej, jak i wśród jej partnerów pozarządowych. Warto jednak zauważyć, że problemy mogą

³³ <http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/komunikaty/kom85> (31.05.2009).

pojawiać się także niezależnie i wypływać ze specyfiki oraz ze złożoności zjawiska bezdomności. Problemu nie da się rozwiązać bez udziału samych zainteresowanych. Dla pewnej grupy osób bezdomność nie jest sytuacją niepożądaną. Bezdomni z wyboru nie dążą do zmiany swego położenia i dlatego też wszelkie podejmowane przez instytucje administracji publicznej i organizacje pozarządowe działania mające przywrócić im możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym mogą zakończyć się tylko połowicznym sukcesem lub zupełną porażką. Trzeba też pamiętać, że zapewnienie schronienia oraz godnych warunków egzystencji nie wystarcza do rozwiązania wszystkich lub chociażby większości problemów życiowych osób bezdomnych.

W czasach obecnego kryzysu ekonomicznego problem ubóstwa oraz związanego z nim wykluczenia społecznego (także bezdomnych) staje się szczególnie aktualny. Jednocześnie trudno pogodzić rosnące potrzeby socjalne z ograniczeniem wydatków publicznych, niezbędnym do zachowania równowagi finansowej państwa. Taka sytuacja stwarza wielką szansę organizacjom pozarządowym. Mogą one wypełniać lukę w działaniach państwa³⁴. Zrozumienie tego faktu i dostarczanie wszelkiej niezbędnej pomocy sektorowi pozarządowemu należy obecnie do najpilniejszych zadań administracji publicznej.

W pierwszej części opracowania wspomniano, że problem bezdomności często stanowi wypadkową wielu innych nierozwiązanych kwestii społecznych, takich jak: bezrobocie, alkoholizm, narkomania, choroby psychiczne czy w końcu rozbite małżeństwa i rodziny. Aby znaleźć skuteczne rozwiązanie, należy stworzyć ogólną koncepcję, która pozwoli wyjść poza utrwalone schematy i zaangażować szerokie grono podmiotów. Przykładem praktycznej realizacji takiej idei był przeprowadzony w latach 2004-2006 w warszawskiej dzielnicy Wola „Program reintegracji społecznej druga szansa”. Skierowany był do osób długotrwale przebywających w schroniskach dla bezdomnych, które przeszły już wszystkie proponowane tam etapy reintegracji, a mimo to nie potrafią zapewnić sobie stałego miejsca zamieszkania. Istotą tego programu było to, że jego uczestnicy musieli sami pracować przy odnawianiu wyznaczonych przez miasto lokali socjalnych. Pieniądze na remonty znajdujących się często w bardzo złym stanie mieszkań pozyskiwała od prywatnych sponsorów i darczyńców niezależna organizacja samorządowa Otwarte Drzwi. Osoby objęte programem aż do ukończenia prac nie wiedziały, które mieszkanie zostanie im przydzielone. Po uzyskaniu pozytywnej oceny, zgodnie z ustalonymi wcześniej kryteriami, uczestnicy programu mogli na okres próbnny dwóch

³⁴ Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki, dz. cyt., s. 134.

lat zamieszkać w jednym z lokali. Ostatecznie po tym czasie na podstawie zgody specjalnego zespołu reintegracji osoby dotychczas bezdomne otrzymały zajmowane mieszkania na stałe³⁵. Program był innowacyjny w skali kraju. W jego realizację od początku zaangażowali się przedstawiciele sektora publicznego, organizacji pozarządowych oraz w pewnym stopniu podmioty prywatne. Dzięki stałej obserwacji i ocenie można było szybko wyłapywać i eliminować wszelkie wady programu i na bieżąco ulepszać współpracę między partnerami. Istotne było także to, że projekt wykorzystywał wyłącznie istniejące, zdefiniowane ustawowo mechanizmy (jak dostęp do lokali socjalnych, pomocy socjalnej, współpraca z podmiotami sektora pozarządowego i prywatnego), których administracja dotąd powszechnie nie stosowała. Wydaje się, że sukces programu może w pewnym stopniu wskazywać na kompletność i spójność przepisów i mechanizmów regulujących kwestie pomocy bezdomnym³⁶.

4. Wnioski

Warunkiem sukcesu polityki społecznej państwa jest spójność i komplementarność metod wykorzystywanych w walce z bezdomnością. Dlatego wszystkie rozwiązania stosowane przez władze muszą obejmować problem całościowo, bo *nie ma dychotomii bezdomny - niebezdomny, tylko kontinuum sytuacji i potrzeb mieszkaniowych. Różne sytuacje życiowe wiążą się z ryzykiem bezdomności. W tym sensie ludzie narażeni na utratę stabilności mieszkaniowej (...) są częścią grupy poddanej wykluczeniu mieszkaniowemu i bezpośrednio zagrożonej bezdomnością*³⁷.

Analiza założeń i funkcjonowania przedstawionych w raporcie instrumentów oferowanych przez różne programy rządowe oraz przez inicjatywy na poziomie lokalnym pozwala na ich pozytywną ocenę. Jeśli chodzi o efektywność wykorzystania oferowanych przez różne podmioty me-

³⁵ Tamże, s. 139-140.

³⁶ Opinie organizatorów i nadzorujących realizację przedsięwzięcia o skali sukcesu są podzielone i zależne w dużej mierze od reprezentowanej instytucji. Jednakże wszyscy zgodnie przyznają, że udało się zrealizować podstawowy cel, jakim było sprostanie przez uczestników wymogom programu. Po wielu latach zmagania się z bezdomnością, bezrobociem, uzależnieniami i innymi dysfunkcjami poradzili oni sobie z samodzielnym gospodarowaniem (18 na 20 uczestników ukończyło wszystkie etapy programu). Mirosław Starzyński, naczelnik wydziału spraw społecznych i zdrowia dzielnicy Wola, podkreśla, że sukces osiągnięto, „nie zmieniając prawa, wykorzystując dostępne w każdej dzielnicy/gminie instrumenty”. J. Wygnańska, *Członkowie WZRS o „Drugiej Szansie”*, www.wola.waw.pl/data/other/rozdz_7.pdf (12.06.2009).

³⁷ J. Wygnańska, *Przegląd metod monitorowania bezdomności*, w: *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, red. J. Staręga-Piasek, A. Hryniewiecka, Warszawa 2008, s. 109.

chanizmów, trzeba pamiętać, że istotnym czynnikiem wpływającym na występowanie oraz natężenie bezdomności jest sytuacja gospodarcza kraju. Wysoki wskaźnik bezrobocia z pewnością nie sprzyja walce z bezdomnością. O skuteczności polityki społecznej w kontekście pomocy bezdomnym decyduje także postawa samych zainteresowanych. Dlatego trzeba tworzyć oraz wspierać działania zmierzające do aktywizacji i integracji społecznej bezdomnych. Przykładem jest Fundacja Chleb Życia, która nie tylko doraźnie pomaga materialnie bezdomnym, lecz także mobilizuje ich do szukania pracy, a następnie mieszkania. Wydaje się, że takie działania w perspektywie długofalowej pomogą rozwiązać ten problem.

Członkostwo Polski w strukturach unijnych oferuje dodatkowe możliwości pozyskiwania funduszy europejskich dla rozwiązywania problemu bezdomności. Widać jednak niepokojące zjawisko niechęci pracowników organizacji pozarządowych do ubiegania się o te fundusze, co wynikać może z niedostatecznej wiedzy. Polska jest jednak jeszcze nowym krajem Unii, więc miejmy nadzieję, że z czasem organizacje sektora pozarządowego, przy odpowiednim wsparciu podmiotów administracji publicznej, wzmocnią aktywność w wykorzystywaniu szans płynących z integracji europejskiej.

Bibliografia

Opracowania i analizy

- Bank Gospodarstwa Krajowego, Departament Funduszy Mieszkaniowych, *Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopląt tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*, Warszawa 2009.
- Gumkowska M., *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, Ekonomia Społeczna. Teksty, Warszawa 2006.
- Herbst, J., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 - bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy program wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009-2015*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Powrót osób bezdomnych do społeczności. Sprawozdanie z realizacji programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej za 2007 r.*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program operacyjny „Kapitał ludzki 2007-2013”*, Warszawa 2007.
- O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, red. J. Staręga-Piasek, A. Hryniewiecka, Warszawa 2008.

- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie, *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie cieszyńskim na lata 2007–2020*, Cieszyn 2007.
- Starzyński M., *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w systemie pomocy dla osób bezdomnych*, Warszawa 2002.
- Strzała A.E., Saracyn M., *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2007 rok*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa 2008.
- Suwaj P.J., Kijowski D.R., *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Sytuacja osób bezdomnych w Warszawie – opinie osób bezdomnych i pracowników socjalnych*, CBOS, Warszawa 2005.
- Wachowicz, M., *Liczebność i zabezpieczenie potrzeb osób bezdomnych. Raport z badań na reprezentatywnej próbie gmin*, Caritas Kielecka, grudzień 2005.
- Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w dziedzinie usług społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.
- Wygnańska J., *Fundusze strukturalne a usługi dla ludzi bezdomnych (EQUAL i Polska)*, Europejskie Obserwatorium Bezdomności, Warszawa 2008.
- Zaniewska H., *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Opracowania PBZ, Warszawa 2007.

Strony internetowe

<http://bip.mi.gov.pl>

konstytucja.wieszak.pl

www.bezdomnosc.edu.pl

www.bgk.com.pl

www.ekonomiaspoleczna.pl

www.feantsa.org

www.mi.gov.pl

www.monar.org

www.mpips.gov.pl

www.mrr.gov.pl

www.ngo.pl

www.pcpr.info

www.pfwb.org.pl

www.tarnow.pl

www.tkkf.org.pl

www.wola.waw.pl

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu i terminów składania i rozpatrywania wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych, treści wniosku, kryteriów jego oceny, wzoru formularza rozliczenia udzielonego wsparcia oraz minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia, jakie muszą spełniać pozyskane lokale mieszkalne.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2007 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla osób bezdomnych.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Organizacje pozarządowe i administracja publiczna a problem bezdomności w Niemczech

Wojciech Nowak, Andrzej Radniecki,
Magdalena Szuber, Jakub Wąsowicz, Agnieszka Żak

1. Bezdomność w Niemczech

Podobnie jak w innym krajach europejskich, bezdomność w Niemczech jest zjawiskiem powszechnym, ale trudnym do zdefiniowania i opisanego. Tradycyjnie bezdomnym pomagały organizacje związane z Kościołem katolickim. Przełomowe znaczenie miał rok 1996, kiedy państwa Unii Europejskiej przyjęły Europejską kartę społeczną, akceptując wiele praw socjalnych swoich obywateli, w tym ich prawo do mieszkania. Niemcy tym samym zobowiązały się do działań na rzecz zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania, a także do udostępniania mieszkań osobom biednym.

W Niemczech, zgodnie z federalną ustawą o pomocy społecznej (Bundessozialhilfegesetz, BSHG¹) z 1976 roku, zapewnienie pomocy społecznej bezdomnym jest obowiązkiem administracji publicznej, która współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Mają one prawo samodzielnie kształtować swoją politykę społeczną, bez ingerencji władz publicz-

¹ www.sozialgesetzbuch-sgb.de/bshg/1.html (31.05.2009).

nych. Współpraca ta przebiega pomyślnie, ale nie bez problemów², szczególnie w czasach, kiedy fundusze publiczne na zapobieganie bezdomności są ograniczone.

1.1. Problemy definicyjne

Literatura niemiecka nie podaje jednoznacznej definicji bezdomności. Prawo wprowadza rozróżnienie między bezdomnym a nieosiadłym. Nieosiadłymi (*Nichtseßhafte*) nazywa się osoby samotne, niemające mieszkania, które jednocześnie nie są uważane za bezdomne. Nie dążą one do posiadania stałego mieszkania, tym samym nie kierują próśb o pomoc do władz miejskich. Co więcej, nie pojawiają się w statystyce jako bezdomni. Ustawa o pomocy społecznej mówi, że *nieosiadłym jest ten, kto przebywa w zakładzie pomocy dla nieosiadłych lub pozostaje z nim w regularnym kontakcie*.

1.2. Skala zjawiska

Dane liczbowe o bezdomności w Republice Federalnej Niemiec i w poszczególnych jej miastach znacznie się różnią, zależnie od źródła pochodzenia i kryteriów, na podstawie których zostały opracowane. Najczęściej cytuje się dane podawane przez Wspólnotę Pomocy Bezdomnym (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., BAG), która jednak posługuje się liczbami bardzo przybliżonymi³. Podaje ona następujące dane (według stanu z marca 2000 roku):

Rok	Szacunkowa liczba bezdomnych (w tysiącach)	Dopuszczalne widełki wahań (w tysiącach)
1992	802,7	760-840
1994	876,45	830-920
1996	940	850-1000
1998	690	620-760

Źródło: Ch. Heringhaus, *Primärärztliche Versorgung von Wohnungslosen*, Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Düsseldorf 2000.

Liczby bezdomnych różnią się zależnie od tego, czy dane pochodzą od organizacji pomocy społecznej czy od instytucji publicznych. Według danych Urzędu Mieszkaniowego w Berlinie żyje 7,8 tysiąca bezdom-

² Raport FEANTSA „Questionnaire: Networking and Cooperation in the fight against homelessness” www.feantsa.org/files/athens_october_2003/conference_networking/germany_networking_2003.pdf (31.05.2009).

³ Ch. Heringhaus, *Primärärztliche Versorgung von Wohnungslosen*, Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Düsseldorf 2000, http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=963910728&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=963910728.pdf (31.05.2009).

nych, a organizacje powiązane z Kościołem ewangelickim mówią o 20 tysiącach osób. W Hamburgu urzędy doliczyły się 5 tysięcy bezdomnych, a związki pomocy społecznej donoszą o 50 tysiącach.

Jedyna oficjalna dokumentacja na temat bezdomności istnieje w Nadrenii Północnej-Westfalii⁴, gdzie od 1964 roku zjawisko bezdomności opisywane jest w raporcie statystycznym, przy czym liczbę bezdomnych podaje się na podstawie liczby wniosków o przyznanie mieszkań.

W dniu zjednoczenia Niemiec w 1990 roku Federalny Zespół Roboczy ds. Pomocy Osobom Nieosiadłym (Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, BAGNH) wspólnie z Federalnym Zespołem Roboczym ds. Socjalnych Ognisk Zapalnych (Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialer Brennpunkte, BAGSB) udostępniły opinii publicznej szczegółowe informacje o skali bezdomności w Niemczech Zachodnich. Zgodnie z nimi problem bezdomności dotykał 2 milionów osób.

2. Formy współpracy organizacji pozarządowych z administracją w rozwiązywaniu problemu bezdomności w Niemczech

W Niemczech dominująca rola w oferowaniu usług socjalnych przypada niezależnym organizacjom społecznym (*freie Wohlfahrtsverbände*), które - zgodnie z zapisaną w ustawie zasadniczej zasadą pomocniczości - uzyskiwały prawo pierwszeństwa w świadczeniu tych usług. Zasada pomocniczości nie zwalnia jednak władz publicznych z odpowiedzialności za usługi społeczne świadczone przez organizacje niezależne. Wręcz odwrotnie - właśnie na nich spoczywa ostateczna odpowiedzialność za świadczenia. Ich zadaniem jest wybór nie tylko najbardziej efektywnych ekonomicznie podmiotów, ale także dbałość o odpowiednią jakość usług.

2.1. Organizacje pozarządowe zajmujące się problemem bezdomności w Niemczech

Organizacje zajmujące się opieką społeczną, jak podaje doktor Marcus Wienand⁵, należą do sześciu związków. Są nimi: Robotnicza Opieka Społeczna (Arbeiterwohlfahrt, AWO), Dzieło Diakoniczne Kościoła Ewangelickiego w Niemczech (Diakonisches Werk der Evangelischen

⁴ Tamże.

⁵ M. Wienand, *System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec*, w: *System zabezpieczenia społecznego w Niemczech*, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main 1999, www.mazowia.ngo.org.pl/system_niemiecki.doc (31.05.2009).

Kirche in Deutschland, DW der EKD), Niemiecki Związek Caritas (Deutsches Caritasverband), Niemiecki Parytetowy Związek Socjalny (Deutscher Paritaetischer Wohlfahrtsverband), Niemiecki Czerwony Krzyż (Deutsches Rotes Kreuz, DRK) oraz Centralna Instytucja Pomocy Społecznej Żydów w Niemczech (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, ZWST)⁶. Współpracują one ze sobą w ramach Federalnej Wspólnoty Roboczej Niezależnej Pomocy.

Wszystkie one przejęły w dużym stopniu zadania społeczne państwa, uznając je za zadania własne. Prowadzą wiele placówek, domów pomocy społecznej, świadczą niezbędne usługi, a także realizują jednorazowe przedsięwzięcia. Ich działalność jest finansowana częściowo z budżetu publicznego, ponadto pobierają opłaty za usługi. W znacznym stopniu korzystają także z własnych środków pochodzących przede wszystkim z darowizn pieniężnych i rzeczowych.

2.2. Uwarunkowania prawne współpracy

Zgodnie z konstytucją Republika Federalna Niemiec jest demokratyczną i socjalną republiką federalną z 16 krajami związkowymi. W krajach związkowych realizowany jest konstytucyjny porządek zgodny z ustawami republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawa, które jest zobligowane do świadczenia pomocy socjalnej. Zadania państwa w tej dziedzinie są realizowane na podstawie konstytucyjnej zasady pomocniczości. Prawnie rozumiana jest ona jako ustanowienie pierwszeństwa działań prywatnych przed publicznymi⁷. W tamtejszej polityce społecznej zasada pomocniczości oznacza, że organizacje społeczne mają warunkowe pierwszeństwo przed instytucjami publicznymi (a lokalne przed ogólnokrajowymi⁸) w świadczeniu usług i prowadzeniu placówek, przy jednoczesnym nałożeniu na stronę publiczną ogólnego obowiązku finansowego wspierania organizacji w wykonywaniu tych zadań⁹. Oznacza to również możliwość wyboru przez obywateli takiego modelu świadczenia usług społecznych, jaki jest zgodny z ich systemem wartości (na przykład możliwość wyboru między placówką katolicką, ewangelicką i neutralną światopoglądowo).

⁶ www.zwst.org/de/home/ (31.05.2009).

⁷ „Voluntary Welfare Services”, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsplege, Frankfurt am Main 1986, s. 24.

⁸ H. Anheier, *An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany*, <http://osektorze.ngo.pl/x/33544>.

⁹ E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce - tradycje i współczesność*. Część III: *Od pozycji podwładnego w opiekuńczym przedsięwzięciu do współdziałania z sektorem publicznym. Organizacje pozarządowe po II wojnie światowej*, www.osektorze.ngo.pl/files/osektorze.ngo.pl/public/pdf/Broszura_Ewa_Les/Les_1.pdf (31.05.2009).

Konstytucja gwarantuje obywatelom Niemiec takie podstawowe wartości socjalne, jak:

- ♦ poszanowanie i ochrona godności ludzkiej – stąd wynika na przykład praktyczny obowiązek zapewnienia materialnego minimum egzystencji potrzebującym obywatelom (związkowa ustawa o pomocy społecznej, paragraf 1);
- ♦ równość obywateli wobec prawa;
- ♦ zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, język, pochodzenie, wiarę, poglądy polityczne;
- ♦ równouprawnienie ludzi niepełnosprawnych;
- ♦ ochrona małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i dzieci urodzonych w związkach pozamałżeńskich.

Federalna ustawa o pomocy społecznej (Bundessozialhilfegesetz) w art. 10 określa relacje między publiczną pomocą społeczną a organizacjami pozarządowymi, zobowiązując podmioty publiczne do współpracy ze związkami niezależnej pomocy społecznej oraz organizacjami pożytku publicznego w trakcie pomocy dla dzieci i młodzieży oraz pomocy socjalnej. Paragraf 72 tej ustawy reguluje świadczenia pomocy na rzecz osób mieszkających na ulicy oraz udzielania im wsparcia w ich szczególnej sytuacji życiowej: *Osobom, które szczególna sytuacja życiowa doprowadziła do trudności socjalnych, a te uniemożliwiają uczestnictwo w życiu społecznym, należy udzielić pomocy w celu przeciwdziałania tym trudnościom*¹⁰.

Artykuł 10 ustawy stanowi, że współpraca sektora publicznej pomocy społecznej z podmiotami niezależnymi (Kościoły, związki religijne oraz organizacje społeczne) powinna służyć wzajemnemu skutecznemu uzupełnianiu się tych źródeł pomocy z korzyścią dla użytkowników pomocy społecznej. Podmioty publicznej pomocy społecznej powinny również odpowiednio wspierać organizacje społeczne w ich działalności. Artykuł rozstrzyga również, że kiedy organizacje społeczne świadczą indywidualne usługi socjalne, organy publicznej pomocy społecznej powstrzymują się od nich, z wyjątkiem pomocy w formie zasiłków pieniężnych. Ponadto organy publicznej pomocy społecznej, realizując swoje ustawowe funkcje albo angażują organizacje społeczne w ich realizację, albo też za ich zgodą przekazują im realizację tych funkcji. Co więcej, organy publiczne pozostają odpowiedzialne za osoby poszukujące wsparcia¹¹.

¹⁰ S. Kretzschmar, *Systemowe rozwiązania problemu bezdomności na poziomie państwa i organizacji pozarządowych*, www.bratalbert.org.pl/bezdom/kretzschmar.pdf (31.05.2009).

¹¹ *Voluntary Welfare Services*, dz. cyt., s. 24.

Uczestnictwo w życiu społecznym jest definiowane przez organizacje zajmujące się problemem bezdomności jako:

- ♦ prawo do odpowiedniej przestrzeni mieszkalnej, gdzie można samodzielnie decydować o sobie;
- ♦ prawo do pracy zapewniającej samodzielne warunki do życia;
- ♦ prawo do rozwoju własnej osobowości przez indywidualne tworzenie związków z ludźmi;
- ♦ prawo do zabezpieczeń socjalnych w sytuacjach kryzysowych lub utraty zdrowia;
- ♦ możliwość realizacji praw i wolności obywatelskich.

Odpowiednie zakwaterowanie bezdomnego leży w ustawowym obowiązku niemieckich gmin, podobnie jak w Polsce. Jednak znaczenie terminu „odpowiednie zakwaterowanie” jest tam stale przedmiotem dyskusji. Gminy zobowiązane są do przeciwdziałania bezdomności przez zapewnianie bezdomnym tymczasowych lokali spełniających podstawowe standardy mieszkalne. Bezdomność na terenie gminy traktuje się jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

Między landami istnieje wiele różnic pod względem rozwiązań praktycznych, a w szczególności różnice te widać między zachodnimi a wschodnimi Niemcami. Władze miejscowe odgrywają ważną rolę we wdrażaniu polityk mieszkaniowych¹².

2.3. System finansowania

Szacunkowo około 90% pieniędzy, jakimi dysponują organizacje pozarządowe, pochodzi ze świadczenia usług, w całości lub części refinansowanego ze źródeł publicznych lub bezpośrednio z nich, jedynie około 10% pochodzi z innych źródeł. System finansowania pracy organizacji pozarządowych opiera się na prawie obywateli do otrzymania określonych świadczeń wynikających z ustawodawstwa socjalnego. Podmiot finansujący (kasa ubezpieczenia społecznego, jednostka samorządu terytorialnego, kraj federalny) w całości lub części płaci za wykonanie świadczenia przez organizację pozarządową. W ramach tego systemu przekazywana jest większość pieniędzy do służebnych organizacji pozarządowych.

Jak pisze Krzysztof Balon w swoim opracowaniu¹³, w obrębie trójkąta podmiot finansujący – klient – organizacja pozarządowa klient naby-

¹² FEANTSA (Europejska Federacja Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi) www.feantsa.org/code/en/country.asp?ID=2&Page=22 (31.05.2009).

¹³ K. Balon, *Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty*, 2006, http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Balon_GospPol_Niem

wa usługę odpłatnie od organizacji pozarządowej, korzystając w całości lub w części z refundacji jednego lub wielu publicznych podmiotów finansujących. Metoda i sposób wyceny usługi są przy tym negocjowane przez terytorialnie lub branżowo właściwą organizację pozarządową i odpowiedni podmiot finansujący. W ten sposób w Niemczech powstaje regulowany rynek usług społecznych, na którym istnieje specyficzna konkurencja między usługodawcami.

Relacje między podmiotami finansującymi a podmiotami wykonującymi świadczenia (są to w większości organizacje pozarządowe) są regulowane głównie przez przepisy kodeksu socjalnego (Sozialgesetzbuch - SGB). Księga I SGB zawiera zasady ogólne obowiązujące w przypadku wszystkich świadczeń socjalnych. Zobowiązują one publiczne podmioty finansujące do utrzymywania koniecznej infrastruktury usługowej przez planowanie socjalne, inicjatywy własne oraz zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi.

Dotacje publiczne przyznawane są na ogół na realizację określonego programu lub projektu. Są to dobrowolne w sensie prawnym świadczenia podmiotów publicznych, ale w praktyce ich dobrowolność jest często ograniczana przez wytworzoną tradycję i lobbing w organizacjach pozarządowych. Jednakże w sytuacjach kryzysowych jednostki samorządu terytorialnego nie wahają się przed drastycznymi cięciami budżetowymi. Dotacje publiczne obejmować mogą część lub całość kosztów danego przedsięwzięcia. Ich istotną wadą jest formalne ograniczenie czasowe, związane na ogół z rocznym okresem budżetowym w administracji publicznej.

Spośród innych źródeł finansowania organizacji pozarządowych na uwagę zasługują: składki członkowskie, darowizny od osób fizycznych i firm, spadki i zapisy, finansowanie z Unii Europejskiej oraz dotacje fundacji prywatnych i wpływy z loterii.

Ani finansowanie w ramach realizacji usług społecznych gwarantowanych przez roszczenia prawne klientów, ani tym bardziej finansowanie w ramach dotacji publicznych nie uwzględnia bądź uwzględnia tylko w niewielkim stopniu zapotrzebowanie finansowe związane z inwestycjami (budynki, pojazdy mechaniczne) czy remontami. Nawet w niezbyt licznych przypadkach, w których odpisy amortyzacyjne mogą być elementem kosztów rozliczanych w ramach korzystania ze środków publicznych, nie pokrywają one na ogół wartości niezbędnych inwestycji. Ważną rolę odgrywa też dofinansowanie sfery socjalnej z zysku z publicznych gier liczbowych. Od lat 70. działają też loterie telewizyjne finansujące przedsię-

wzięcia służebnych organizacji pozarządowych, takie jak „Złota jedynka”, „Akcja człowiek” czy „Spirala szczęścia”. Finansowanie z funduszy Unii Europejskiej w zdecydowanej większości realizowane jest w ramach dotacji publicznych ze środków Europejskiego Funduszu Socjalnego. Niemieckie organizacje dość rzadko ubiegają się bezpośrednio o pieniądze z Unii Europejskiej. Rola wpływów z własnej działalności gospodarczej jest marginalna.

3. Wnioski

Współpraca niemieckiej administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi w zakresie opieki nad bezdomnymi odbywa się na podobnych zasadach jak w Polsce, co autorzy starali się opisać w niniejszej pracy. Udzielanie pomocy bezdomnym przez władze publiczne w Niemczech przebiega sprawnie. W myśl zasady pomocniczości, wpisanej w ustawę zasadniczą, pierwszeństwo w pomocy bezdomnym przyznaje się organizacjom pozarządowym. Relacje publicznej pomocy z organizacjami pozarządowymi szczegółowo reguluje federalna ustawa o pomocy społecznej, która zobowiązuje podmioty publiczne do współpracy ze związkami niezależnej pomocy społecznej i z organizacjami pożytku publicznego. Co ważne, to podmioty publiczne ponoszą ostateczną odpowiedzialność za skuteczność tej pomocy. Dlatego też organizacje, których działalność finansowana jest w 90% z budżetu państwa, podlegają kontroli państwa.

Ze względu na ograniczony dostęp do materiałów w trakcie wizyty studyjnej w instytucjach administracji niemieckiej autorom pracy nie udało się uzyskać szczegółowych informacji o opisywanym problemie. Tym samym nie udało się wzbogacić pracy o opis praktycznych rozwiązań, jakie można by zastosować w polskich realiach. Nieznana pozostaje również opinia urzędników władz publicznych i pracowników organizacji pozarządowych o słabych i mocnych stronach systemu.

Autorom pozostaje powtórzyć tezę sformułowaną na początku tej pracy: bezdomności nie da się zdefiniować w jeden zadowalający sposób. Nie istnieje też uniwersalny sposób radzenia sobie z tym problemem. W każdym kraju administracja musi radzić sobie z nim na miarę swoich możliwości i zgodnie z aktualnymi potrzebami społeczeństwa.

Bibliografia

Opracowania i analizy

- Anheier H., *An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany*, <http://osektorze.ngo.pl/x/33544> (10.07.2009 r.).
- Balon K., *Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty*, 2006, http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Balon_GospSpol_Niemcy.pdf (31.05.2009 r.).
- FEANTSA (Europejska Federacja Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi), www.feantsa.org/code/en/country.asp?ID=2&Page=22 (31.05.2009 r.).
- FEANTSA, Questionnaire: Networking and Cooperation in the fight against homelessness, www.feantsa.org/files/athens_october_2003/conference_networking/germany_networking_2003.pdf (31.05.2009 r.).
- Federalna ustawa o pomocy społecznej, www.sozialgesetzbuch-sgb.de/bshg/1.html (12.06.2009 r.).
- Heringhaus Ch., *Primärärztliche Versorgung von Wohnungslosen*, Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, 2000 r., http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=963910728&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=963910728.pdf (31.05.2009 r.).
- Kretzschmar S., *Systemowe rozwiązania problemu bezdomności na poziomie państwa i organizacji pozarządowych*, www.bratalbert.org.pl/bezdom/kretzschmar.pdf (31.05.2009 r.).
- Leś E., *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce – tradycje i współczesność*, cz. III: *Od pozycji podwładnego w opiekuńczym przedsięwzięciu do współdziałania z sektorem publicznym. Organizacje pozarządowe po II wojnie światowej*, www.osektorze.ngo.pl/files/osektorze.ngo.pl/public/pdf/Broszura_Ewa_Les/Les_1.pdf (31.05.2009 r.).
- Voluntary Welfare Services, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsplege, Frankfurt am Main 1986, s. 24.
- Wienand M., *System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec*, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main 1999, w: *System zabezpieczenia społecznego w Niemczech*, www.mazowia.ngo.org.pl/system_niemiecki.doc (31.05.2009 r.).

Strony internetowe

- www.bratalbert.org.pl
www.deposit.ddb.de
www.feantsa.org
www.mazowia.ngo.org.pl
www.osektorze.ngo.pl

www.sozialgesetzbuch-sgb.de

www.wiadomosci.ngo.pl

www.zwst.org

**Dialog społeczny
jako metoda walki z kryzysem gospodarczym.
Porównanie rozwiązań Polski i Francji**

Patrycja Brudnicka, Agnieszka Kłapeć,
Karolina Konarzewska, Anna Paczkowska, Bartosz Wielgo

Opiekun grupy: dr Andrzej Zybała

Wprowadzenie

W 2007 roku do opinii światowej zaczęły docierać informacje o kłopotach amerykańskich instytucji finansowych, spowodowanych załamaniem się rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych. Bankructwo renomowanej instytucji Lehman Brothers oraz rekordowe straty największych amerykańskich banków inwestycyjnych dowiodły ostatecznie, że USA mają do czynienia z poważnym kryzysem, a nie tylko z przejściowymi kłopotami.

Początkowo Unia Europejska patrzyła na amerykańskie wydarzenia ze spokojem. Rządy państw członkowskich podkreślały siłę oraz stabilność gospodarek swoich krajów i przewidywały, że kryzys, owszem, dotknie Europę, ale w ograniczonym stopniu. Szybko okazało się, że te optymistyczne prognozy nie idą w parze z rzeczywistością. Najsilniejsze gospodarki UE – Niemcy, Francja czy Wielka Brytania – boleśnie odczuły kryzys; Łotwa, nazywana „bałtyckim tygrysem”, znalazła się na skraju bankructwa, podobnie jak niebędąca członkiem UE Islandia.

Recesja nie ominęła także Polski, która po okresie intensywnego wzrostu gospodarczego zaczęła wchodzić w fazę spowolnienia. Wiele przedsiębiorstw musiało ograniczyć produkcję, ponieważ spadł popyt na ich towary. Nad wieloma unosiło się widmo bankructwa. Przeprowadzony na jesieni 2008 roku spekulacyjny atak na naszą walutę spowodował jej nagłe osłabienie. Mimo wielu negatywnych wydarzeń rząd podkreślał, że nasza gospodarka radzi sobie lepiej niż rynki w innych państwach Unii Europejskiej, i prognozował dodatni wzrost PKB w 2009 roku.

Poważne kłopoty europejskich gospodarek stały się impulsem do wypracowania pakietów antykryzysowych. W Polsce temat został podjęty na forum dialogu społecznego pod koniec 2008 roku. W marcu 2009 roku rząd przyjął wynegocjowany uprzednio przez partnerów społecznych 13-punktowy pakiet działań antykryzysowych. Trzy miesiące później do Sejmu zostały skierowane rządowe projekty ustaw, odnoszące się do dziegięciu z trzynastu wynegocjowanych punktów pakietu.

Doświadczenia różnych państw pokazują, że szok gospodarczy i spowodowana nim recesja często stanowią podstawowy czynnik formowania dialogu społecznego lub wzmacniania jego podstaw. Także w Pol-

sce współpraca w formie dialogu społecznego ma swoje korzenie w czasach napięć społecznych. Jak wskazuje Juliusz Gardawski, *dialog społeczny i obywatelski, a także praktyka paktów w Polsce ma tradycję, sięgającą 1980 roku. Można mówić o wynegocjowaniu Porozumień Sierpniowych oraz Okrągłego Stołu z 1989 roku (...)*. W czasie trwającego kryzysu gospodarczego uzasadnione jest postawienie pytania, czy obecna sytuacja przyczyni się do zintensyfikowania dialogu społecznego w Polsce i jak jego mechanizmy przyczynią się do złagodzenia skutków kryzysu.

Celem tego raportu jest przedstawienie metod przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia wypracowanych na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Autorzy podejmą się również - na przykładzie modelu polskiego oraz francuskiego - oceny funkcjonowania dialogu społecznego w czasach obecnego kryzysu gospodarczego. Dla potrzeb raportu autorzy spotkali się między innymi z przedstawicielami wszystkich stron zasiadających w komisji trójstronnej, a także odbyli wyjazd studyjny do Berlina, Maastricht i Paryża.

Opisane w raporcie projekty polskich ustaw antykryzysowych i zaawansowanie prac legislacyjnych uwzględniają stan do 30 czerwca 2009 roku.

Dialog społeczny metodą walki z kryzysem gospodarczym. Porównanie rozwiązań Polski i Francji

Patrycja Brudnicka, Agnieszka Kłapeć,
Karolina Konarzewska, Anna Paczkowska, Bartosz Wielgo

1. Geneza kryzysu gospodarczego 2007–2009

Początkiem obecnego kryzysu gospodarczego było nagłe załamanie się cen nieruchomości na rynku kredytów hipotecznych *subprime* w Stanach Zjednoczonych, które spowodowało spadek zaufania inwestorów do zbyt wysoce wylewarowanych finansowych instrumentów pochodnych, co z kolei błyskawicznie przełożyło się na spadek płynności na światowych rynkach finansowych. Mówiąc inaczej, w wyniku nieskrępowanych żadną kontrolą rządową działań finansistów z Wall Street, działających za milczącym przyzwoleniem nadzoru finansowego USA, pod koniec 2009 roku pracę stracić może 51 milionów osób, głównie w krajach rozwijających się¹.

Początkowo obecny kryzys gospodarczy nazywany był załamaniem kredytowym (*credit crunch*) i liczone na to, że jego oddziaływanie ograniczy się do kilku największych banków inwestycyjnych, przede wszystkim

¹ Prognoza Międzynarodowej Organizacji Pracy: *Global employment trends: January 2009*. International Labour Office - Geneva: ILO, 2009.

w Stanach Zjednoczonych. Wkrótce załamanie kredytowe zmieniło się w światowy kryzys finansowy, wciąż jednak łudzono się, że możliwe będzie powstrzymanie negatywnego wpływu, jaki mogłyby wyrzucić na gospodarkę realną. Dziś mówi się o światowym kryzysie gospodarczym, recesji, a nawet porównuje się obecny stan światowej gospodarki do Wielkiej Depresji z lat 30. ubiegłego wieku.

Jednym z pierwszych poważnych sygnałów o tym, że na rynkach finansowych zaczynają się problemy, była udzielona swoim klientom przez BNP Paribas informacja o tym, że bank nie będzie w stanie wypłacić im dywidendy z dwóch swoich funduszy, ze względu na niemożliwość wyceny ich wartości oraz zupełny zanik płynności na rynku². W praktyce znaczyło to, że banki boją się handlować między sobą. Strach ten związany był z problemami, jakie pojawiły się na tzw. rynku kredytów hipotecznych *subprime* w Stanach Zjednoczonych. Jak załamanie jednego tylko segmentu rynku mogło rzucić na kolana światowy rynek finansów? Otóż doszło do tego wskutek wysublimowanej „inżynierii finansowej”, na której od kilku lat zaczęła opierać się światowa bankowość. Inżynieria ta polegała m.in. na stosowaniu na szeroką skalę mechanizmu dźwigni finansowej (lewarowania), czyli finansowania inwestycji (np. w papiery wartościowe o wysokim stopniu ryzyka i dzięki temu dużej stopie zwrotu) poprzez zaciągnięcie długu. Pod koniec 2007 roku stopień wylewarowania największych amerykańskich banków oscylował w okolicach 20:1, co reprezentuje stosunek zadłużenia do posiadanego kapitału własnego. Co ciekawe, wylewarowanie banków europejskich było o wiele większe - rzędu 35:1³. Innowacje finansowe dotyczyły również nowych typów papierów wartościowych opartych na hipotekach. Banki, a w szczególności banki inwestycyjne, korzystając ze specjalnie utworzonych agencji (tzw. strukturyzowane fundusze inwestycyjne - *structured investment vehicles*) tworzyły specjalne instrumenty finansowe poprzez złożenie w jeden papier wartościowy różnego rodzaju zadłużenia, najczęściej na podstawie kredytów zabezpieczonych nieruchomością. Papiery te były następnie sprzedawane na światowych rynkach finansowych inwestorom, bankom, funduszom emerytalnym itd. Gdy nagle okazało się, że coraz więcej Amerykanów z kategorii kredytowej *subprime* nie jest w stanie spłacać swoich hipotek, papiery te stały się praktycznie bezwartościowe, zmieniając się w „toksyczne aktywa” (*toxic assets*) - ze względu na zbyt duże wymieszanie różnego rodzaju zadłużenia niemożliwa była realna wycena ich wartości. Zbyt łatwy dostęp do kredytów na ryn-

² BBC World Service, *Timeline: Credit crunch to downturn*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7521250.stm>.

³ D. Gros, S. Micossi, *The beginning of the end game*, CEPS Commentary/18 September 2008, <http://shop.ceps.eu>.

ku Stanów Zjednoczonych, połączony z iluzją, że ceny nieruchomości mogą tylko rosnąć, jak również z brakiem nadzoru nad nieskrępowaną „kreatywnością” bankowców, wymyślających coraz to nowe instrumenty finansowe, pograżyły w efekcie wiele krajów w recesji, obniżając światową prognozę wzrostu PKB do zaledwie 0,9%, a nawet do recesji rzędu 1,7%, i powodując spadek wymiany handlowej o 2,1% po raz pierwszy od 26 lat⁴.

Spadek zaufania pomiędzy samymi bankami, jak również do swoich klientów, spowodował załamanie akcji kredytowej, co przełożyło się na spadek inwestycji i zmianę kryzysu finansowego w kryzys gospodarczy. Na szczęście największe na świecie banki centralne bardzo szybko podjęły działania w celu zwiększenia płynności. Co prawda nie powstrzymało to kryzysu, ale można przypuszczać, że osłabiło jego potencjalnie katastrofalne skutki. Europejski Bank Centralny już w sierpniu „wpompował” w rynek finansowy 95 miliardów euro w celu przywrócenia płynności. Amerykański Fed oraz banki centralne Kanady i Japonii również podjęły interwencje. W grudniu 2007 roku Fed skoordynował bezprecedensową akcję pięciu banków centralnych (wraz z EBC oraz bankami centralnymi Wielkiej Brytanii, Kanady i Szwajcarii) w celu zwiększania płynności poprzez zaoferowanie kolejnych miliardów dolarów nisko oprocentowanych pożyczek udzielanych w formie aukcji. Następnym krokiem w przeciwdziałaniu kryzysowi była radykalna obniżka stóp procentowych: w grudniu 2008 roku Fed obniżył główną stopę procentową do wysokości 0,25%, natomiast brytyjski Bank of England do wysokości 1,5% - były to najniższe wartości stóp w historii obu tych instytucji. Podobnie uczyniły EBC i inne banki centralne. Najbardziej rozwinięte kraje próbowały również wzmacniać przewidywane efekty ekspansywnej polityki monetarnej poprzez zwiększenie wydatków fiskalnych. Amerykański Kongres uchwalił fundusz w wysokości 700 miliardów dolarów, który postanowiono przeznaczyć na wydzwignięcie amerykańskich instytucji finansowych z kryzysu. Wkrótce po tym prezydent Barack Obama przedstawił plan zwiększonych wydatków fiskalnych w wysokości 787 miliardów dolarów, przeznaczony na pobudzenie amerykańskiej gospodarki⁵.

Kryzys gospodarczy z opóźnieniem dotarł także do Europy. Oficjalnie strefa euro wkroczyła w recesję 14 listopada 2008 roku, gdy Eurostat poinformował o spadku PKB o 0,2%. W ostatnim kwartale 2008 roku gospodarki państw Unii skurczyły się średnio o 1,5%, natomiast wstępne dane z pierwszego kwartału 2009 roku mówiły o 2,5% recesji w strefie

⁴ Zob.: *Global employment trends*, dz. cyt., s. 9, oraz *European restructuring monitor quarterly*, „European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions”, Issue 1 - spring 2009, s. 2.

⁵ BBC World Service, *Timeline: Credit crunch to downturn*, dz. cyt.

euro i 1,6% we wszystkich krajach Unii⁶. Reakcją UE na kryzys był plan ożywienia gospodarczego przedstawiony w komunikacie Komisji w grudniu 2008 roku (tzw. Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej - European Economic Recovery Plan, EERP⁷) o wartości 200 mld euro. Wkrótce po tym bogatsze kraje Unii przedstawiły również narodowe plany pobudzenia gospodarek - Wielka Brytania na sumę 20 mld funtów, Francja na 26 mld euro oraz Niemcy na 50 mld euro. Swoją plan wzmocnienia gospodarki wobec kryzysu przedstawił również polski rząd - jest to Plan Stabilności i Rozwoju o wartości ponad 91 mld złotych⁸.

W Europie z opóźnieniem, ale bardzo gwałtownie, wzrosło bezrobocie. Według szacunków Komisji Europejskiej obecnie w krajach Unii 22,7 mln osób pozostaje bez pracy. W stosunku do 2007 roku jest to więcej o 5,7 mln (stopa bezrobocia wzrosła z 7% w roku 2007 do 9,4% w roku 2009). Jest to dotychczasowy „koszt ludzki”, jaki poniosły gospodarki europejskie w wyniku kryzysu gospodarczego. Prognozy Komisji na 2010 rok przewidują dalszy wzrost bezrobocia w krajach członkowskich UE o 3,6 mln osób.⁹

1.1. Sytuacja gospodarcza we Francji w dobie światowego kryzysu gospodarczego

Światowy kryzys gospodarczy dotknął także Francję. Jako jego początek eksperci wskazują drugi kwartał 2008 r. Wówczas nastąpił bowiem pierwszy poważny spadek PKB - o 0,4%, a w kolejnym kwartale o 0,2%¹⁰. Czwarty kwartał 2008 r. zakończył się spadkiem PKB o 1,5%. Jest to największy kryzys gospodarczy we Francji od 35 lat, gdy w ostatnim kwartale 1974 r., wskutek szoku naftowego, tamtejsza gospodarka skurczyła się o 1,6%¹¹

Mimo kurczenia się PKB bilans całego 2008 roku zamknął się wzrostem gospodarki francuskiej o 0,3%. Sytuacja pogorszyła się jednakże w roku bieżącym. Pierwszy kwartał 2009 r. przyniósł kolejny spadek PKB, tym razem o 1,2%. Eksperci szacują, iż spadek w skali roku wyniesie ok.

⁶ Eurostat News Release, 14 listopada 2008 oraz 8 czerwca 2009, www.eurostat.ec.europa.eu.

⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Council 'A European Economic Recovery Plan'*, 26 listopada 2008, COM(2008) 800 final.

⁸ *Plan Stabilności i Rozwoju*, www.kprm.gov.pl/s.php?id=2936

⁹ Za: Komisja Europejska, baza danych Ameco, http://ec.europa.eu/economy_finance.

¹⁰ www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-06-04/crise-la-france-en-recession-bercy-assombrat-ses-previsions/916/0/343753.

¹¹ www.francesoir.fr/economie/2009/02/13/crise-la-france-en-plein-recession.html.

3%, a w roku 2010 ustabilizuje się na poziomie 0%¹². Kolejne niepokojące sygnały dotyczące gospodarki francuskiej to spadek inwestycji przedsiębiorstw o 3,2%, spadek inwestycji gospodarstw domowych, zwłaszcza w nieruchomości (o 1,5%), deficyt budżetowy na poziomie 7%, ponadośmioprocentowe bezrobocie¹³ oraz ujemny bilans handlowy¹⁴. Poczyszającym może być jedynie fakt, że na tle innych krajów strefy euro Francja znajduje się w dużo lepszej sytuacji. Spadek PKB dla całej strefy euro wyniósł 2,5%, w tym w Niemczech – 3,8%¹⁵.

1.2. Spowolnienie gospodarcze w Polsce

Dokonana powyżej pobieżna analiza źródeł i przebiegu kryzysu gospodarczego wymaga jeszcze uzupełnienia o sytuację w Polsce. Poczynając od połowy 2008 roku, gdy kryzys na dobre już zagościł w Europie, polski rząd stopniowo odchodził od polityki negocjowania jakiegokolwiek możliwości wpływu recesji na nasz kraj. W uaktualnionym jeszcze w grudniu 2008 Programie Konwergencji, który zawiera najważniejsze makroekonomiczne wskaźniki gospodarcze, prognozowano w scenariuszu negatywnym wzrost polskiego PKB na poziomie 3,7%, natomiast deficyt budżetowy na poziomie 2,7%¹⁶. Polski minister finansów początkowo zaprzeczał twierdzeniu, jakoby kryzys zza oceanu dotknął w znaczący sposób nasz kraj, w końcu przyznając jedynie możliwość wystąpienia nieznacznego „spowolnienia gospodarczego”. W analizie rządowej z lutego 2009 mówi się już jednak wprost o „kryzysie”¹⁷. Faktem jest, że dotychczas Polska jest jednym z niewielu krajów Unii Europejskiej, w którym kryzys objawia się relatywnie łagodnie. Jednakże zdania, dlaczego tak się dzieje, są podzielone – rząd twierdzi, że to dzięki zdrowej sytuacji w polskich finansach publicznych i mądrej polityce gospodarczej. Niektórzy ekonomiści uważają, że Polska zbiera tzw. premię za zacołanie wynikającą z niskiego poziomu rozwoju rynku usług finansowych, które stały się przyczyną recesji w USA i w najbardziej rozwiniętych pod tym względem krajach Europy. Jeszcze inni twierdzą, że Polska wciąż nie jest dobrze zsynchronizowana pod względem cykli gospodarczych z krajami Europy Zachodniej i recesja dotknie nasz kraj z dość dużym opóźnieniem¹⁸.

¹² www.graphseo.net/la-crise-en-france/.

¹³ Tamże.

¹⁴ www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-06-04/crise-la-france-en-recession-bercy-assombrir-ses-previsions/916/0/343753.

¹⁵ <http://news.fr.msn.com/monde/europe>.

¹⁶ Program Konwergencji RP, aktualizacja 2008, http://ec.europa.eu/economy_finance.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Zob. tamże.

Pod względem sytuacji na rynku pracy Polska na razie znajduje się w czołówce gospodarek UE. Według danych Eurostatu jest jednym z krajów Unii, gdzie bezrobocie rośnie najwolniej. Zgodnie z metodologią Eurostatu wskaźnik ten w Polsce w kwietniu wyniósł 7,8%, podczas gdy średnia europejska to 8,6%. W czerwcu 2009 roku wyniosła ona już 9,2%, co jest najwyższym wynikiem od blisko 10 lat. Spowodowany kryzysem wzrost w Unii Europejskiej liczby osób pozostających bez pracy wyniósł w 2008 roku 1,8 %, podczas gdy w Polsce – jedynie 0,5% (1% w I kwartale 2009)¹⁹. Bezrobocie w naszym kraju jest niższe m.in. od tego we Francji, Szwecji czy w krajach bałtyckich. Polskie prognozy tego wskaźnika przygotowane przez Zespół Doradców Strategicznych mówią jednak o możliwym znaczącym pogorszeniu się tego trendu i wzroście bezrobocia do 12–13,5% w 2009 roku. Do końca roku 2010 wskaźnik ten może wynieść nawet 14%²⁰. Podobnie uważa Mirosław Gronicki, były minister finansów, który przewiduje, że bezrobocie w 2010 roku sięgnie 15%. Jeśli teza o opóźnionym cyklu gospodarczym Polski w stosunku do Europy Zachodniej jest prawdziwa, oznacza to, że wkrótce możemy dorównać do średniej europejskiej, a nawet ją przekroczyć. Wysoce prawdopodobna jest również ujemna dynamika płac.

Istotnym elementem pogorszenia się koniunktury w Polsce i co za tym idzie, wzrostu bezrobocia, jest duża zależność naszego eksportu od zachodnich krajów Unii. W pierwszym kwartale 2009 roku zanotowano piętnastoprocentowy spadek produkcji przemysłowej oraz spadek eksportu o 26%²¹. Najbardziej narażonymi na zwolnienia grupowe są duże przedsiębiorstwa przemysłu ciężkiego produkujące na eksport oraz branża motoryzacyjna i transportowa (ze względu na kryzys zapowiedziano już np. redukcję zatrudnienia rządu 9 tys. osób w PKP Cargo). Stosunkowo dobrą informacją jest jednak to, że sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw nie powinna ulec w Polsce pogorszeniu – nie były one uzależnione od kredytów, a inwestycje finansowały głównie ze środków własnych.

Wśród polskich przedsiębiorców przeważają jednak nastroje pesymistyczne i wielu z nich wciąż planuje w najbliższym czasie zwolnienia²².

¹⁹ Eurostat: *Zatrudnienie w Polsce w I kwartale spadło o 1 proc.*, Gazeta.pl, http://wyborcza.pl/biznes/1,82244,6719584,Eurostat_zatrudnienie_w_Polsce_w_I_kwartale_spadlo.html.

²⁰ M. Walewski, *Porównanie styczniowej sytuacji na rynku pracy pomiędzy kryzysem z początku 1999 roku i kryzysem z roku 2009 oraz próba prognozy ad hoc*, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 16 lutego 2009.

²¹ *Wskaźniki-Polska-12 czerwca*, Reuters, 12 czerwca 2009.

²² Zob. BIEC: *Bezrobocie wyhamowuje*, Gazeta.pl, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,6676764,BIEC_Bezrobocie_wyhamowuje.html oraz *Krach optymizmu w Polsce*, eMetro, www.emetro.pl/emetro/1,85648,6507072,Krach_optymizmu_w_Polsce.html.

Czy obecny kryzys gospodarczy w związku ze znacznymi napięciami w relacjach pracowniczych wywołanych spadkiem popytu przyczyni się do zintensyfikowania dialogu społecznego? W odpowiedzi na to pytanie pomocna może być analiza wpływu, jaki na dialog społeczny w skali globu wywarły dwa ostatnie światowe kryzysy gospodarcze.

2. Wpływ kryzysu na przełomie lat 1970-1980 na dialog społeczny w krajach wysoko rozwiniętych²³

Przyczyny kryzysu z lat 1970-80 miały źródło w nagłym wzroście cen ropy naftowej (tzw. szoki naftowe – pierwszy w 1973, drugi w 1979), jak również w załamaniu się koniunktury w Stanach Zjednoczonych. Ze względu na silne związki gospodarcze ze Starym Kontynentem kryzys w USA szybko pogрузzył w recesji także wysoko rozwinięte kraje Europy Zachodniej. Swoją rolę odegrał również kryzys systemu z Bretton Woods, polegający na oparciu gospodarki światowej na dolarze, który był jedyną walutą wymiennalną bezpośrednio na złoto. W 1973 roku Stany Zjednoczone zdecydowały o zawieszeniu wymiennalności dolara na złoto, co przyczyniło się do powstania niestabilności w gospodarce światowej. Elementem wyróżniającym ten kryzys był fenomen tzw. stagflacji – połączenia wysokiego bezrobocia z inflacją. Kryzys gospodarczy spowodował w związku z tym także kryzys ekonomicznej teorii zarządzania popytem (model keynesowski) i wzrost popularności modelu podażowego (klasycznego). Recesja miała również bardzo duży wpływ na stosunki pracownicze i dialog społeczny.

Kształt dialogu społecznego w Belgii zmienił się radykalnie w wyniku kryzysu lat 70-80., a szczególnie po roku 1975. Początkowo jednak kryzys zaostrzył stosunki między pracodawcami i pracownikami. Przez długi czas porozumienie między tymi dwiema grupami w zakresie redukcji zatrudnienia, zamrożenia płac czy obniżania kosztów pracy było niemożliwe. Dopiero stanowcza interwencja rządu, poprzez kombinację zachęt do negocjacji oraz narzucania swoich rozwiązań w przypadku braku wyników rozmów pomiędzy partnerami, pozwoliła na osiągnięcie kompromisu.

Także we Włoszech recesja spowodowała radykalne zmiany w strukturze i zakresie dialogu społecznego, jak również w postawach partnerów

²³ Opracowano na podstawie: L. Rychly, *Social dialogue in times of crisis: what can we learn from the past?* (Part 2: *Social dialogue and recession in the 1970-80s in industrialized economies*), ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Geneva 2009.

społecznych. Tutaj również państwo odegrało rolę wiodącą w rozwiązywaniu problemów w zakresie stosunków pracowniczych poprzez uchwalanie tzw. wynegocjowanej legislacji, a od lat 80. silnie zaangażowało się w negocjowanie porozumień trójstronnych.

Kryzys lat 1970-80 dramatycznie pogorszył sytuację gospodarczą w Holandii. Nagły wzrost bezrobocia połączony z wysokimi stopami procentowymi i rosnącym deficytem budżetowym spowodowały radykalne zmiany w myśleniu o polityce gospodarczej w tym kraju i odejście od keynesowskiej metody zarządzania popytem w kierunku modelu klasycznego, opierającego się na dostosowaniach płacowych w krótkim i poprawy konkurencyjności gospodarki w długim okresie. Pomimo to, że w Holandii metoda osiągania porozumienia między partnerami społecznymi poprzez dialog i negocjacje była mocno ugruntowana, stosunki pracowników i pracodawców stały się w wyniku kryzysu bardzo napięte. W tej sytuacji rząd zastosował nietypową strategię, mianowicie w przypadku braku porozumienia między partnerami zagroził wprowadzeniem jednostronnych i bardzo radykalnych rozwiązań w celu naprawy sytuacji gospodarczej państwa. Groźba daleko posuniętego interwencjonizmu w stosunki gospodarcze podziałała na partnerów otrzeźwiająco i w 1982 roku udało się osiągnąć porozumienie. Zapoczątkowało to stopniową odbudowę konkurencyjności gospodarki holenderskiej.

Omówione wyżej przykłady wyraźnie pokazują, że nawet w przypadku silnych wstrząsów gospodarczych mających olbrzymi wpływ na rynek pracy poprzez mechanizmy dialogu społecznego możliwe jest takie dostosowanie, które pozwoli w średnim okresie na odbudowę konkurencyjności. Jak pokazują omówione przykłady (a w szczególności Holandii), aktywny udział państwa w pobudzaniu i regulowaniu dialogu społecznego może przyczynić się do trwałej zmiany jego kształtu, tworząc podstawy do wzrostu gospodarczego w długim okresie.

2.1. Wpływ azjatyckiego kryzysu finansowego w 1997 roku na dialog społeczny²⁴

Kryzys azjatycki jest być może bardziej adekwatny do obecnej sytuacji gospodarczej niż recesja z lat 1970, a to ze względu na „finansowy” charakter jego źródeł. Podobnie jak w przypadku aktualnego kryzysu, źródłem załamania gospodarek wielu krajów Azji Południowo-Wschodniej w końcu lat 90. był zbyt łatwo dostępny kredyt, wynikający z dużego na-

²⁴ „Wpływ azjatyckiego kryzysu finansowego w 1997 roku na dialog społeczny”, opracowano na podstawie: *Social dialogue in times of crisis: what can we learn from the past?* (Part 3: *The Asian financial crisis of 1997-1998*), dz. cyt.

plywu zagranicznego kapitału, co spowodowało nadmierny wzrost cen nieruchomości. Powstała bańka, która po wycofaniu się kapitału zagranicznego (w dużej mierze ze względu na wzrost stóp procentowych w USA) pękła. Wzrost kursu dolara, w stosunku do którego większość walut „azjatyckich tygrysów gospodarczych” była sztywno ustalona, spowodował spadek konkurencyjności eksportu z tych państw, co w efekcie doprowadziło do spadku aktywności gospodarczej w tych krajach i wzrostu bezrobocia. W konsekwencji wywołało to wiele napięć społecznych, ale również pobudziło i wpłynęło na rozwój mechanizmów dialogu społecznego.

W wielu krajach azjatyckich w okresie przed kryzysem stosunki między pracownikami a pracodawcami tylko w niewielkim stopniu były regulowane w ramach dialogu społecznego, a w niektórych brakowało nawet podstawowych mechanizmów dialogu. To właśnie szok gospodarczy i spowodowana nim recesja stanowiły podstawowy impuls, który pozwolił uformować lub wzmocnić jego podstawy.

W Korei Południowej kryzys stanowił kulminację problemów z konkurencyjnością tej gospodarki narastających od początku lat 90. Bardzo wrogie relacje pomiędzy związkami a rządem zostały dzięki kryzysowi osłabione, co pozwoliło na utworzenie komisji trójstronnej w tym kraju. Komisja stosunkowo szybko osiągnęła porozumienie dotyczące podstawowych kwestii w zakresie reform gospodarczych i dalszego przebiegu dialogu. Również w przypadku Korei warto podkreślić silne zaangażowanie rządu w negocjacjach trójstronnych, co stanowiło najważniejszy element ich sukcesu. O tym, jak bardzo zmieniły się stosunki między partnerami społecznymi w wyniku przeprowadzonego dialogu, świadczy chociażby potoczna nazwa osiągniętego wtedy porozumienia - Wielki Kompromis. Porozumienie z lutego 1998 roku zawierało przede wszystkim akceptację przez związki zwolnień jako gospodarczej konieczności, ale także rozszerzało katalog podstawowych praw pracowniczych poprzez danie im większych możliwości w zakresie zrzeszania się oraz prawa do prowadzenia zbiorowych negocjacji zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym.

W celu walki z recesją w Singapurze tamtejszy rząd zaangażował się w regulację stosunków pracy, wzorując się w dużej mierze na Japonii. Przyspieszono proces formowania mechanizmów wzrostu wydajności poprzez tworzenie w zakładach pracy komitetów doskonalenia zawodowego i zespołów poprawy wydajności pracy. W celu poprawy konkurencyjności gospodarczej wprowadzono w Singapurze większą swobodę w ustalaniu poziomu płac. Aby zminimalizować zwolnienia, po uzgodnieniach trójstronnych wprowadzono również rozwiązania polegające na finansowym wsparciu przedsiębiorców, którzy zrezygnowali z redukcji zatrudnienia

w swoich zakładach. Efektywność procesu dialogu społecznego podczas kryzysu generalnie była oceniana bardzo dobrze - skutecznie działające instytucje, jak również doraźne porozumienia trójstronne dały partnerom społecznym okazję do czytelnego wyartykułowania swoich interesów i ustanowiły forum, w ramach którego debatowano, a następnie wdrażano reformy gospodarcze i społeczne.

Kryzys azjatycki w Indonezji odsłonił wiele strukturalnych problemów w stosunkach pracowniczych istniejących w tym kraju, w szczególności dotyczących braku rozwiązań w zakresie mechanizmów konsultacji między partnerami społecznymi. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza była impulsem dla organizacji związkowych, które zaczęły coraz bardziej naciskać na wprowadzenie mechanizmów dialogu społecznego w celu rozwiązania narastających problemów. Jednakże ze względu na głęboki brak zaufania między partnerami społecznymi oraz, przede wszystkim, mało konstruktywną aktywność państwa gospodarcze efekty dialogu okazały się ograniczone. Z drugiej strony aktywizacja aktorów społecznych w wyniku kryzysu w dużej mierze przyczyniła się do zakończenia autorytarnych rządów prezydenta Suharto. Doprowadzono również do ratyfikacji podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, reformy prawa pracy i liberalizacji w zakresie prawa do stowarzyszeń, co umożliwiło powstanie niezależnych związków zawodowych.

Podsumowując doświadczenia z obydwu omówionych kryzysów, należy stwierdzić, że dramatyczna sytuacja gospodarcza jest bardziej szansą na pogłębioną reformę dialogu społecznego niż jego zagrożeniem. Natomiast w krajach, gdzie mechanizmy dialogu nie istnieją lub istnieją tylko w ograniczonej formie, możliwością ich umocnienia i dalszego rozwoju. Z omówionych wyżej przykładów wynika również, że podstawowym warunkiem reformy i rozwoju dialogu społecznego jest silne i aktywne zaangażowanie państwa w wypracowywanie nowych rozwiązań strukturalnych, jak również pomoc w osiąganiu doraźnych porozumień między partnerami społecznymi. Jak pokazuje przykład Indonezji, gdy państwo trzyma się na uboczu lub jest bardziej przeszkodą w rozwiązywaniu problemów, dialog społeczny ma ograniczone szanse na powodzenie. Z kolei w krajach, gdzie istnieje tradycja dialogu, a mechanizmy negocjacji między partnerami społecznymi są stosunkowo głęboko zakorzenione, kryzys może w decydującej mierze przyczynić się do gruntownej reformy stosunków pracy i położyć podstawy do trwałego wzrostu gospodarczego w przyszłości, przy zachowaniu pokoju społecznego i równowagi między pracodawcami a pracownikami.

Jaki będzie wpływ obecnego kryzysu gospodarczego na dialog społeczny w Polsce oraz - odwracając to pytanie - w jaki sposób mechanizmy

dialogu przyczynią się do złagodzenia skutków kryzysu? W celu odpowiedzi na te pytania konieczna jest analiza zarówno istniejących uwarunkowań strukturalno-prawnych, jak i praktycznych działań podjętych w ramach dialogu społecznego w odpowiedzi na kryzys gospodarczy.

3. Instytucjonalno-prawny aspekt dialogu społecznego w Polsce i we Francji

Warunkiem niezbędnym skutecznego trójstronnego dialogu społecznego jest - w pierwszej kolejności - uznanie autonomii partnerów, a następnie powołanie formalnej struktury instytucjonalnej dialogu, na forum której tworzone by wspólne rozwiązania. Trudno wskazać jedną, najlepszą receptę na dialog społeczny. Kraje Unii Europejskiej, zależnie od kultury politycznej państwa, wypracowały wiele wzorców, dla których kryterium podziału jest zaangażowanie legislatora w określanie zasad prowadzenia dialogu społecznego. Jak pokazuje przykład Danii, regulacja rynku pracy może odbywać się poprzez układy zbiorowe, gdzie rola ustawodawcy jest minimalna. Innym rozwiązaniem, przyjętym między innymi w Niemczech, Belgii i Francji, jest model, w którym kluczową rolę odgrywają regulacje prawne, szczegółowo określające strukturę dialogu²⁵. Rząd w zakresie dialogu społecznego może spełniać funkcję regulacyjną, legislacyjną i pojednawczą. Wyróżnić można cztery modele relacji rząd - przedstawiciele organizacji społecznych: pluralistyczny, korporatystyczny, neoliberalny i etatystyczny²⁶.

3.1. Dialog społeczny w Polsce

Jak obecny kryzys wpłynie na dialog społeczny w Polsce oraz - odwracając pytanie - jak mechanizmy dialogu przyczynią się do złagodzenia jego skutków? Aby na to odpowiedzieć, trzeba przeanalizować zarówno istniejące uwarunkowania strukturalno-prawne, jak i praktyczne działania podjęte w ramach dialogu społecznego w odpowiedzi na kryzys gospodarczy.

²⁵ *Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce - nowe uregulowania prawne*. Materiały z konferencji, Warszawa 2002, s. 11n.

²⁶ J. Sroka, *Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*, w: *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Kowalski, Warszawa 2007, s. 34n.

• *Geneza dialogu społecznego w Polsce*

Pierwszych zwiastunów dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce doszukać się można w początkowej fazie transformacji społeczno-ustrojowej. Kluczowe wydają się w tym zakresie negocjacje Porozumień Sierpniowych, obrady Okrągłego Stołu, a zwłaszcza dyskurs, którego rezultatem było uzgodnienie w 1993 roku „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym”²⁷.

Pierwsze przepisy prawne dotyczące dialogu społecznego w Polsce, rozumianego jako *zinstytucjonalizowana współpraca rządu, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, służąca kształtowaniu warunków pracy i innych kwestii socjalnych*²⁸ zawierają regulacje przyjęte w 1991 roku²⁹. W świetle ówczesnych rozwiązań przedstawicielem rządu był minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Stronę społeczną reprezentowali przedstawiciele dwóch związków zawodowych i jednej organizacji pracodawców. W literaturze wskazuje się na to, że prowadzony w latach 90. dyskurs społeczny cechowały: instrumentalizacja, nieautentyczność, rytualizacja i prowincjonalizacja³⁰. Wadą dialogu społecznego na etapie definiowania problemów i interesów poszczególnych partnerów było odwoływanie się do abstrakcyjnych wartości, takich jak „sprawiedliwość społeczna” czy „godne życie”, co trudno przełożyć na konkretne decyzje.

W latach 1994–2001 komisja trójstronna działała na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Należy jednak podkreślić, że nie była ona podmiotem w pełni reprezentatywnym. Ponadto na jej prace rzutowało bezpośrednie zaangażowanie podmiotów związkowych w prace parlamentarne. Mimo że stanowiła ona cenne forum wymiany informacji i konsultacji między stronami stosunków pracy, po dekadzie istnienia tej formuły dialogu doszło do zamrożenia kontaktów rządu z partnerami społecznymi. Impas został przełamany w 2001 roku z chwilą przyjęcia ustawy poświęconej regułom działania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W związku z toczącymi się wówczas pracami przygotowawczymi i negocjacjami z Unią Europejską zasad członkostwa Polski w jej strukturach zagadnienie dialo-

²⁷ J. Gardawski, dz. cyt., s. 25.

²⁸ T. Schimanek, *Dialog Społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, „Analizy i opinie” nr 9, 5/2003, s. 2.

²⁹ Podstawy prawne dialogu społecznego określono w ustawach: o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz w kodeksie pracy.

³⁰ M. Maroda, *Polski talk show: Dialog społeczny a integracja europejska*, Kraków 2001, s. 158.

gu społecznego stało się jednym z priorytetów działań dostosowawczych Polski w obszarze rynku pracy i polityki socjalnej Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, czego wyrazem było także przyjęcie przez rząd Zasad Dialogu Społecznego³¹.

Istotny wpływ na wyniki prac komisji miały postawy jej kolejnych przewodniczących, w tym zwłaszcza zaangażowanie ministra gospodarki Jerzego Hausnera w reformę skutkującą racjonalizacją jej prac. W założeniu komisja miała stać się *forum prac nad całą gospodarką i jej reformami, a nie miejscem negocjowania interesów branżowych i wysuwania żądań wsparcia pod adresem budżetu*³². Toczone w latach 2003–2004 intensywne prace organizacji pracodawców i związków zawodowych pod patronatem ówczesnego wicepremiera Jerzego Hausnera przyczyniły się do nawiązania bliskich relacji między partnerami społecznymi oraz do koncentracji komisji na sprawach istotnych z punktu widzenia całego społeczeństwa, a nie poszczególnych grup interesu. Ważnym osiągnięciem tego okresu wydaje się zainicjowanie dialogu autonomicznego (dwustronnego) między partnerami społecznymi oraz wypracowanie pierwszych tego typu porozumień.

- ***Współczesne rozwiązania prawne w zakresie dialogu społecznego***

Dialog społeczny w Polsce reguluje ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego³³. Wskazuje ona poziomy, na jakich może być prowadzony dialog (ogólnokrajowy i wojewódzki), określa struktury i strony dialogu oraz przykładowe jego tematy. Niezbędnym uzupełnieniem regulacji szczebla ustawowego w zakresie kompetencji, zadań i struktury organizacyjnej komisji jest jej regulamin³⁴. W świetle ustawy Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Kluczowym celem tego gremium jest osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego. Do kompetencji komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych kwestiach społecz-

³¹ *Zasady Dialogu Społecznego*. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa 2002.

³² J. Gardawski, dz. cyt., s. 28.

³³ Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080, z późn. zm.

³⁴ Uchwała nr 2 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie regulaminu komisji.

nych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach³⁵.

Komisja obraduje na posiedzeniach plenarnych odbywających się co najmniej raz na dwa miesiące. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami jej pracami kieruje prezydium złożone z przewodniczącego i siedmiu wiceprzewodniczących, którzy są przedstawicielami organizacji pracodawców i związkowców³⁶. Do pełnienia funkcji przewodniczącego 18 grudnia 2008 roku premier wyznaczył wicepremiera i ministra gospodarki Waldemara Pawłaka. Prezydium przy wykonywaniu zadań korzysta z pomocy sekretarzy wyznaczanych przez każdego swego członka.

W skład komisji wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników i strony pracodawców. Rząd reprezentują członkowie Rady Ministrów wskazani przez premiera i w liczbie przez niego określonej. Pracowników reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, a w imieniu pracodawców w komisji występują reprezentatywne organizacje pracodawców. Ponadto premier może powołać do udziału w pracach komisji przedstawicieli samorządu terytorialnego (na wniosek strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) oraz prezesa Narodowego Banku Polskiego i prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W obrębie komisji trójstronnej działa dziewięć zespołów problemowych oraz jeden zespół doraźny³⁷. W myśl przyjętych rozwiązań w skład zespołu poza przewodniczącym wchodzi po dwóch przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców oraz strony rządowej. Ponadto w jego pracach mogą uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele samorządu terytorialnego.

³⁵ Art. 1, ust. 3 ustawy o Trójstronnej Komisji.

³⁶ Uchwała nr 2 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie regulaminu komisji.

³⁷ Na forum komisji funkcjonują obecnie następujące zespoły problemowe: ds. polityki gospodarczej i rynku pracy; ds. prawa pracy i układów zbiorowych; ds. rozwoju dialogu społecznego; ds. ubezpieczeń społecznych; ds. usług publicznych; ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych; ds. współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy; ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; ds. Zrewidowanej europejskiej karty społecznej; ds. Unii Europejskiej oraz jeden zespół doraźny ds. pracowników samorządowych oraz służby cywilnej; uchwała nr 3 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie powołania stałych zespołów Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, por.: www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/zespoły. Skład osobowy wraz ze wskazaniem reprezentowanej instytucji zespołu problemowego ds. polityki gospodarczej i rynku pracy, najbardziej zaangażowanego w prace w analizowanym zakresie, zamieszczono w załączniku 1 do niniejszego raportu.

- **Zespoły problemowe zaangażowane w prace nad pakietem antykryzysowym**

Z punktu widzenia przedmiotu badawczego raportu uzasadnione wydaje się przedstawienie szczegółowej charakterystyki tych zespołów problemowych, których przedmiotem zainteresowania są aspekty rynku pracy, a poświęcenie nieco mniej uwagi gremiom pozostałym, ze względu na ich mniejsze zaangażowanie w proces wypracowania rozwiązań antykryzysowych w tym zakresie.

Kluczową rolę w dialogu na forum komisji trójstronnej, służącym wypracowaniu na potrzeby pakietu antykryzysowego rozwiązań dotyczących rynku pracy i walki z bezrobociem, odegrał zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy. W sferze jego kompetencji jest opiniowanie założeń oraz projektów aktów prawnych i programów uchwalanych na forum Rady Ministrów oraz innych dokumentów powiązanych z polityką gospodarczą i rynku pracy. Ponadto, jeżeli zaistnieje taka potrzeba, zespół ten odpowiada za opracowanie założeń do wyżej wskazanych dokumentów. Do jego zadań należy też prowadzenie analiz i dokonywanie oceny działań z zakresu polityki gospodarczej kraju i rynku pracy, dotyczących przeciwdziałania bezrobociu i jego negatywnym skutkom, oraz skuteczności stosowanych narzędzi, instytucji i programów³⁸. Zespół ocenia także dotychczasową politykę wobec rynku pracy z punktu widzenia poziomu bezrobocia, zatrudnienia, stopnia aktywności ekonomicznej ludności, poziomu kwalifikacji zawodowych i adaptacji pracowników, biorąc pod uwagę w szczególności sytuację grup znajdujących się w gorszym położeniu na rynku pracy³⁹.

Aspekty rynku pracy są również przedmiotem prac zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. Z powyższym gremium konsultowane są w szczególności założenia i projekty aktów prawnych, dokumentów strategicznych i programowych z zakresu wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. Zespół przedstawia także swoje stanowisko wobec kondycji budżetu państwa, systemu zabezpieczeń społecznych, wskaźników wzrostu wynagrodzeń, struktury wydatków socjalnych na tle porównawczym z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Uczestniczy także w ustalaniu kategorii i kryteriów: minimum socjalnego, minimum egzystencji i dochodu gwarantowanego⁴⁰.

³⁸ Załącznik nr 3 do uchwały nr 3 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie powołania stałych zespołów Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/zespoły/ppiuz.

Z uwagi na chęć wykorzystania możliwości, jakie stwarzają współfinansowane z funduszy unijnych przedsięwzięcia dla działań antykryzysowych, w prace komisji trójstronnej nad pakietem zaangażowany był również zespół problemowy ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej⁴¹.

W pracach komisji uczestniczył również zespół problemowy ds. prawa pracy i układów zbiorowych. W jego kompetencji leży opiniowanie aktów prawnych i innych dokumentów z zakresu rynku pracy oraz ocena regulacji prawnych z punktu widzenia skutków społeczno-gospodarczych, jakie wywołują. Uprawniony jest także do formułowania założeń do zmian przepisów w tej dziedzinie. Do jego zadań należy także przeprowadzanie analiz działalności organów kontrolnych w sferze prawa pracy i legalności zatrudnienia⁴².

3.2 Dialog społeczny we Francji

Struktura dialogu społecznego we Francji jest - na tle innych krajów europejskich, zwłaszcza Polski - dość nietypowa i niezwykle skomplikowana⁴³. Uczestniczy w nim wiele podmiotów działających na różnych szczeblach - krajowym, regionalnym, branżowym oraz zakładowym. Może być on zarówno trój-, dwu-, jak i wielostronny. Taki układ dialogu w dużej mierze wypływa z tradycji i z historii kraju.

4. Pakiet antykryzysowy - polskie rozwiązania

Tematyka walki ze skutkami światowego kryzysu w Polsce została podjęta na forum dialogu społecznego w czwartym kwartale 2008 roku. Wówczas to rozpoczęto prace nad stworzeniem kompleksowego programu działań. 13 marca 2009 roku rząd przyjął ostateczną wersję tzw. pakietu działań antykryzysowych, którą wcześniej wynegocjowali przedstawiciele związków i pracodawców. Jest to 13-punktowy pakiet rozwiązań prawnych, które mają zostać przyjęte, aby łagodzić skutki światowego kryzysu gospodarczego. Zostały one podzielone na trzy kluczowe obszary: wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, rynku pracy i stosunków pracy oraz polityki gospodarczej (patrz: załącznik 2). Strony dialogu społecznego

⁴¹ Uchwała nr 25 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 lipca 2004 r. w sprawie powołania stałego zespołu problemowego ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

⁴² Załącznik nr 1 do uchwały nr 3 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie powołania stałych zespołów Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

⁴³ Szczegółowy opis struktury dialogu społecznego we Francji w studium przypadku „Dialog społeczny w warunkach kryzysu na przykładzie Francji”.

uzgodniły jednocześnie, że uchwalony pakiet musi zostać przyjęty jako całość.

Sformułowania użyte w tym dokumencie mają często charakter bardzo ogólnikowy, dlatego też przez kolejne miesiące strona rządowa i społeczna dopracowywały szczegóły konkretnych rozwiązań. Na posiedzeniu prezydium komisji trójstronnej 15 maja 2009 roku rząd zobowiązał się, że w trybie pilnym przygotuje pakiety rozwiązań legislacyjnych wraz z oceną skutków regulacji i niezwłocznie przekaze je do konsultacji. Z kolei strona społeczna zapewniła, że dokona ich oceny w trybie nadzwyczajnym. Rząd zastrzegł jednak, że proces legislacyjny będzie przebiegał w różnym czasie - ustawy dotyczące obszarów niepowodujących kontrowersji zostaną przygotowane jak najszybciej (chodzi głównie o rozwiązania na rzecz uelastyczenia rynku pracy), a budzące wątpliwości (czyli te, które dotyczą zmian w zakresie minimalnego wynagrodzenia oraz tzw. ustawy kominowej) zostaną wprowadzone do końca 2009 roku.

Rada Ministrów przyjęła 2 czerwca projekty ustaw w ramach pakietu antykryzysowego. Obejmują one dziewięć z trzynastu wynegocjowanych punktów. Nad dwoma projektami trwają prace, a pozostałe będą realizowane do końca roku, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami.

4.1. Metody przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia wypracowane na forum komisji trójstronnej

Jednym z głównych problemów dotyczących społeczeństwa w czasie kryzysu jest rosnące bezrobocie, spowodowane złą kondycją finansową czy wręcz bankructwem wielu przedsiębiorstw z różnych branż. W maju 2009 roku stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce (na podstawie liczby pracujących z końca kwietnia) wyniosła 10,8%. W maju 2008 roku omawiany wskaźnik kształtował się na poziomie 9,8%⁴⁴.

Zarówno strona rządowa, jak i społeczna od początku działań na rzecz walki z kryzysem podkreślały, że ich podstawowym celem jest ochrona miejsc pracy i przeciwdziałanie wzrostowi bezrobocia. Społeczeństwo i władze bały się powrotu do sytuacji z lat 2003-2004, kiedy bezrobocie sięgało 20%. Dlatego w pakiecie antykryzysowym aż sześć z trzynastu rozwiązań dotyczy zagadnień związanych z rynkiem pracy. Również projekty ustaw przyjęte przez Radę Ministrów 2 czerwca 2009 roku obejmują przede wszystkim ten obszar. Najważniejsze postulaty wypracowane na forum komisji trójstronnej i uwzględnione w rządowych projektach ustaw antykryzysowych to:

⁴⁴ Zob. www.mpips.gov.pl/index.php?gid=339&news_id=1488.

- ♦ Wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego - przewiduje ono, że czas pracy załóg będzie rozliczany w okresie maksymalnie jednego roku. Oznacza to, że pracownik w niektórych okresach będzie pracował mniej (i mniej zarabiał), a w innych więcej, ale zawsze w obowiązującym go wymiarze czasu pracy i zgodnie z przepisami kodeksu pracy. Nigdy jednak jego wynagrodzenie nie będzie mogło spaść poniżej płacy minimalnej. Rozwiązania takie muszą być uzgodnione w układzie zbiorowym lub w porozumieniu.
- ♦ Szkolenia zamiast zwolnień - pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach mających przejściowe trudności będą mogli skorzystać ze szkoleń lub studiów podyplomowych, które zostaną zrefundowane przez państwo do 80% wartości opłaty za naukę.
- ♦ Ulga podatkowa - firmy będą mogły zaliczać do kosztów uzyskania przychodu wpłaty na zakładowy fundusz szkoleniowy. Jednocześnie będą musiały wydać te pieniądze w roku podatkowym, w którym zostały zgromadzone, lub najpóźniej w roku następnym⁴⁵.
- ♦ Elastyczne godziny pracy - to rozwiązanie przewiduje, że przedsiębiorca będzie mógł zaproponować elastyczną organizację pracy w ciągu doby, przy jednoczesnym założeniu, iż ponowna praca w ciągu tej samej doby nie będzie traktowana jak praca w nadgodzinach. Zmiana ta będzie wymagała zgody związków lub przedstawicieli załogi. Indywidualny czas pracy będzie mógł być stosowany również na wniosek pracownika, który opiekuje się dzieckiem w wieku do 14 lat lub członkiem rodziny, który ze względu na stan zdrowia wymaga osobistej opieki pracownika⁴⁶.
- ♦ Ograniczenie w stosowaniu umów czasowych - celem tego rozwiązania jest stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony. Projekt przewiduje, że pracodawca może zatrudniać pracownika na umowę czasową maksymalnie przez 24 miesiące. Potem musi zaproponować mu umowę na stałe.

⁴⁵ A. Fandrejewska, *Nowa pomoc dla firm i ich pracowników*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 129, s. B5.

⁴⁶ Por. www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1893 oraz A. Fandrejewska, *Nowa pomoc dla firm i ich pracowników*, art. cyt., s. B5.

- ◆ Skrócenie czasu pracy i obniżenie wynagrodzenia - to rozwiązanie przewiduje możliwość zmniejszenia pracownikom wymiaru czasu pracy przy jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniu wynagrodzenia za pracę - bez konieczności dokonywania wypowiedzenia zmieniającego. Skrócenia wymiaru czasu pracy nie będzie można jednak stosować dłużej niż przez sześć miesięcy, wymiar czasu pracy zaś nie będzie mógł być niższy niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy⁴⁷.
- ◆ Płatne postojowe - dla firm, które będą musiały wysłać swoich pracowników na urlop postojowy z powodu trudności wywołanych kryzysem, przewidziano dodatkową pomoc finansową. Rozwiązanie to będzie można stosować łącznie przez sześć miesięcy. W przypadku urlopu postojowego pracownicy otrzymają pensję co najmniej na poziomie minimalnego wynagrodzenia, czyli 1276 złotych. Państwo pokryje pracodawcy z tej kwoty równowartość 100% zasiłku dla bezrobotnych w roku 2009, czyli 551 złotych brutto⁴⁸.
- ◆ Subsydiowanie zatrudnienia - dla firm spełniających określone kryteria (spadek zamówień o 30% w ostatnich czterech kwartałach - przed złożeniem wniosku o pomoc - w porównaniu z obrotami osiąganymi w okresie od 1 lipca 2007 roku do 30 czerwca 2008 roku; brak zaległości podatkowych i w ZUS) przewidziano specjalne świadczenia dla pracowników w wysokości do 70% zasiłku dla bezrobotnych. Jeśli jednak firma zacznie zwalniać pracowników w okresie do sześciu miesięcy po zakończeniu otrzymywania świadczeń, to będzie musiała oddać je do Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych⁴⁹.

Pomoc dla przedsiębiorców przyjmie charakter pomocy publicznej. Jak przewiduje rząd, będzie ona udzielana od dnia wejścia w życie ustawy do końca 2010 roku na zasadach przyjętych w Unii Europejskiej. Po 31 grudnia 2010 roku do końca 2011 roku pomoc będzie udzielana na zasadach pomocy *de minimis*⁵⁰.

⁴⁷ www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1893.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ A. Fandrejewska, *Nowa pomoc dla firm i ich pracowników*, art. cyt., s. B5.

⁵⁰ www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1893.

4.2. Przeciwdziałanie wzrostowi bezrobocia - priorytety stron dialogu społecznego

Podstawy opisanych powyżej rozwiązań wypracowali wspólnie wszyscy uczestnicy dialogu społecznego. W trakcie dochodzenia do nich strony miały różne opinie na temat szczegółów kolejnych punktów paktu anty kryzysowego oraz przede wszystkim tego, która metoda będzie najskuteczniej przeciwdziałać wzrostowi bezrobocia.

Początkowo przedstawiciele rządu bagatelizowali w swych wypowiedziach dla mediów sygnały zwiastujące nadchodzący kryzys. Podkreślali, że Polska ma wiele rozwiązań, które pomogą w poradzeniu sobie z ewentualnym spowolnieniem gospodarczym. Dopiero po kilku miesiącach rząd zmienił zdanie i przyznał publicznie, że skutki światowej recesji dotknęły także nasz kraj i że konieczne są nowe rozwiązania, które pomogą nam zmierzyć się z tym negatywnym zjawiskiem.

Podczas spotkania z autorami raportu przedstawiciele strony rządowej z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zwracali uwagę na to, że rozwiązania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu mające na celu promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizację zawodową już istnieją⁵¹. Zostały one wypracowane w latach 2003–2004, gdy stopa bezrobocia w Polsce utrzymywała się na bardzo wysokim, blisko 20-procentowym poziomie. Narzędzia do walki z bezrobociem zostały ujęte przede wszystkim w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001). Z kolei przedstawicielka Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przyznała, że w uzgodnionym 13 marca 2009 roku pakiecie rozwiązań antykryzysowych rząd preferował przede wszystkim te punkty, które dotyczyły uelastycznienia zatrudnienia na rynku pracy (czyli punkt 6: 12-miesięczny okres rozliczeniowy, punkt 8: racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczey, oraz punkt 10: ruchomy czas pracy)⁵². Liberalizacja rynku pracy oznacza bowiem mniejsze obciążenia dla budżetu państwa niż na przykład rozwiązania z zakresu pomocy społecznej, co dla rządu było o tyle ważne, iż nie chciał on zwiększać deficytu budżetowego.

Strona związkowa stawiała przede wszystkim na rozwiązanie zawarte w punkcie trzynastym, czyli subsydiowanie zatrudnienia. Zarówno

⁵¹ Informacje te zostały uzyskane podczas spotkania słuchaczy KSAP z urzędnikami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - Wiolettą Zegar-Kowalską i Wiesławem Kopciem, które odbyło się w Warszawie 27 kwietnia 2009 roku.

⁵² Informacje te zostały uzyskane podczas spotkania słuchaczy KSAP z dyrektorem Departamentu Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - Dorotą Poznańską, które odbyło się w Warszawie 29 maja 2009 roku.

przedstawiciele OPZZ, jak i „Solidarności” podkreślali, że jest to - w ich opinii - kluczowy element walki ze wzrostem bezrobocia, gdyż pozwoli uniknąć grupowych zwolnień w zakładach będących często głównym, a nawet jedynym pracodawcą w regionie⁵³. Działacze związków zawodowych zwracali jednocześnie uwagę na konieczność bardzo dokładnego doprecyzowania przesłanek, które pozwolą danej firmie wystąpić o subsydiowanie. Związek Rzemiosła Polskiego postulował z kolei wprowadzenie takich kryteriów, dzięki którym o subsydiowanie zatrudnienia będą mogły się ubiegać także mikro- i małe przedsiębiorstwa⁵⁴.

Pracodawcy prywatni jako główne narzędzie walki ze wzrostem bezrobocia wymienili wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego, czyli punkt szósty pakietu anty kryzysowego. PKPP Lewiatan dążył nawet do wprowadzenia indywidualnych kont czasu pracy, ostatecznie jednak porzeczono na kontaktach załogowych. Przedstawiciel pracodawców prywatnych podkreślał, że 12-miesięczne okresy rozliczeniowe to najlepsze narzędzie w walce z groźbą zwolnień grupowych, bo pozwala elastycznie dysponować czasem pracowników - zależnie od bieżącej sytuacji w zakresie zleceń czy zamówień dla danego przedsiębiorstwa - a jednocześnie chroni zatrudnionych przed utratą miejsc pracy⁵⁵.

4.3. Ustawy antykryzysowe - ciąg dalszy prac

Projekty ustaw przyjętych na Radzie Ministrów 2 czerwca 2009 roku trafiły do Sejmu⁵⁶. Jak zapewniał wicepremier Waldemar Pawlak podczas posiedzenia plenarnego komisji trójstronnej 8 czerwca 2009 roku, głos partnerów społecznych będzie uwzględniony w trakcie sejmowych prac nad projektami z pakietu działań antykryzysowych. Zaproponował również, aby związkowcy i pracodawcy jak najszybciej wypracowali w zespołach eksperckich komisji trójstronnej wspólne stanowisko w sprawie pakietu. Wicepremier Pawlak poinformował także, że prezydium komisji trójstronnej zgodziło się na to, aby rząd wypracował rozwiązania, które nie

⁵³ Informacje uzyskane podczas spotkania słuchaczy KSAP z działaczami OPPZ - Januszem Gołębiem i Franciszkiem Bobrowskim, które odbyło się w Warszawie 4 maja 2009 roku, oraz podczas spotkania z działaczem „Solidarności” Jackiem Smagowiczem, które odbyło się w Warszawie 9 czerwca 2009 roku.

⁵⁴ Stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego do „Uwag do rozwiązań do pakietu rozwiązań na czas kryzysu” wypracowanego autonomicznie przez partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych z 9 kwietnia 2009 roku, www.zrp.pl/LinkClick.aspx?fileticket=PsXf0DbsnJYprocent3D&tabid=238&mid=470&language=pl-PL.

⁵⁵ Informacje te zostały uzyskane podczas spotkania słuchaczy KSAP z Jeremim Mordasewiczem z PKPP Lewiatan, które odbyło się w Warszawie 20 maja 2009 roku.

⁵⁶ W dniu zamknięcia prac nad tym opracowaniem, 30.06.2009 r., omawiane projekty ustaw były przedmiotem toczących się w parlamencie prac legislacyjnych.

zostały objęte projektami ustaw w ramach pakietu antykryzysowego. Chodzi między innymi o ustawę kominową, ustawę o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców i wsparcie dla rodzin w trudnej sytuacji⁵⁷.

5. Programy walki z kryzysem wypracowane w ramach dialogu we Francji

Spowolnienie gospodarcze zwiększyło liczbę strajków we Francji, zwłaszcza na początku 2009 roku. Większość postulatów dotyczyła przekazania pieniędzy na najpilniejsze potrzeby związane z bezpieczeństwem społecznym oraz socjalnym. Ponadto domagano się zwiększenia inwestycji w zakresie przemysłu oraz rozwoju i badań. W odpowiedzi na postulaty rząd postanowił przekazać 1,8 mld euro na nowo powstały Fundusz Inwestycji Społecznych (Social Fund Investment) - mniej, niż domagały się związki zawodowe⁵⁸.

W lutym 2009 roku rząd przedstawił plan antykryzysowy opiewający na 26 mld euro, co stanowi 1,3% francuskiego PKB⁵⁹. Plan w szczególności uwzględnia pomoc firmom w zakresie utrzymania płynności oraz zakłada program inwestycji publicznych. Przedstawiony przez rząd projekt pobudzenia gospodarki nie zyskał pełnego uznania przedstawicieli związków zawodowych, głównie z powodu braku pomysłów na wsparcie osób szukających pracy.

Rząd w przygotowanym planie skupia się głównie na wsparciu przedsiębiorstw:

- ◆ Ponad 11,4 mld euro trafi do przedsiębiorstw na poprawienie ich sytuacji finansowej oraz na inwestycje. Pieniądze te zostaną przekazane w formie zwrotu kosztów oraz zapłaconych podatków (w tym podatku VAT⁶⁰).
- ◆ Rząd we współpracy z bankami gwarantuje pozyskiwanie funduszy na inwestycje dla małych i średnich przedsiębiorstw.

⁵⁷ www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/Wicepremier+Pawlak+na+posiedzeniu+Komisji+Trojstronnej.htm.

⁵⁸ Intervention ENA, *Trade Unions facing the crisis*. Materiały otrzymane podczas wizyty studyjnej w Paryżu.

⁵⁹ *Economic recovery plan announced at social summit* - www.eurofound.europa.eu/eiro/-2009/03/articles/fr0903029i.htm.

⁶⁰ Warto nadmienić, że rząd francuski w ostatnim czasie obniżył stawkę podatku VAT na jedzenie podawane w restauracjach.

- ◆ Dodatkowo miliard euro otrzyma branża motoryzacyjna, w formie dopłat do zakupu nowych samochodów.
- ◆ Państwo przeznaczy ponadto 11,1 mld euro na szeroko rozumiany program inwestycji publicznych dla wsparcia działalności gospodarczej oraz zatrudnienia. W ramach tych działań rząd chce wspierać zakładanie własnych firm przez pracowników, przy odpowiednich nisko oprocentowanych kredytach oraz preferencjach w zakresie świadczeń socjalnych.
- ◆ Kolejne 4 mld euro otrzymają duże przedsiębiorstwa publiczne na modernizację i rozwój, między innymi kolei, infrastruktury energetycznej oraz usług pocztowych.
- ◆ Dodatkowe pieniądze dostaną pracownicy, którzy są chwilowo bezrobotni, pracownicy wchodzący na rynek pracy oraz gospodarstwa domowe, które ucierpiały z powodu spowolnienia gospodarczego⁶¹.
- ◆ Dzięki porozumieniu rządu ze związkami zawodowymi powstanie dedykowany fundusz inwestycyjny na subsydiowanie zatrudniania oraz na szkolenia zawodowe.

Wszelkie propozycje rządu są konsultowane z partnerami społecznymi, między innymi z przedstawicielami związków zawodowych oraz organizacjami pracodawców. Rada ministrów chce również porozumieć się z pracodawcami, aby w przedsiębiorstwach, w których dla zmniejszenia kosztów wprowadzono częściowe zatrudnienie oraz redukcję etatów, obniżone zostały również płace kadry zarządzającej. Związki zawodowe oczekują od władz większego skupienia się na działaniach mogących przyczynić się do wzrostu konsumpcji. Rząd zdecydował też o nieprzeniesieniu produkcji, na przykład samochodów, do innych krajów. Przykładem może być rezygnacja z częściowego przeniesienia produkcji Renault do Słowenii.

6. Ocena funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce w czasach kryzysu. Rekomendacje

Wydaje się, że kluczowe dla skutecznego działania w czasach wypracowywania rozwiązań antykryzysowych jest istnienie silnego przywódcy, który nakreślałby wyraźny kierunek prac lub w razie konieczności przewyciężyłby impas. Przyjęte w Polsce rozwiązania nie przypisują takiej roli żadnemu konkretnemu podmiotowi, a prezes Rady Ministrów, który wy-

⁶¹ Tamże.

dawałby się idealnym kandydatem do pełnienia funkcji kreatora i animatora dialogu społecznego, działa przez swoich przedstawicieli, co znacznie obniża sens i rangę dialogu.

Analiza rozwiązań instytucjonalnych dialogu społecznego w Polsce wykazała, że dla jego efektywnego funkcjonowania konieczne jest zapewnienie koordynacji i spójności działań rządu. Z tego punktu widzenia niezbędne wydaje się wskazanie właściwego ministra lub innego przedstawiciela działającego z ramienia rządu, który odpowiadałby za koordynację i prowadzenie dialogu w jego imieniu. Ponadto należy ustalić czytelne zasady prowadzenia dialogu, co zagwarantuje jego spójność oraz pozwoli na realizację celów ogólnopaństwowych, a nie tylko interesów resortowych. Koniecznym elementem skutecznego dyskursu jest także zapewnienie właściwego przepływu informacji między zaangażowanymi ze strony rządowej podmiotami oraz stworzenie odpowiednich kanałów komunikacji, co zapewni jednolitość i spójność stanowiska, także w odczuciu opinii publicznej⁶². Analizowany aspekt działania komisji trójstronnej dowodzi, że w działaniach służących wypracowaniu pakietu anty kryzysowego brakuje rządowego ośrodka koordynującego prace wielu resortów.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odpowiada za aspekt merytoryczny i techniczny tworzonych rozwiązań, nie ma jednak aspiracji do bycia liderem i decydem. Z kolei powstały przed kilkoma miesiącami i pretendujący do roli koordynatora rozwoju społeczno-gospodarczego kraju Departament Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działający pod kierownictwem Michała Boniego, nie uczestniczy w bieżących pracach poszczególnych zespołów problemowych komisji, przez co podjęte ustalenia docierają do niego w postaci późniejszych raportów. Aspiracje do prezentowania stanowiska strony rządowej na forum komisji ma także jej przewodniczący, wicepremier i minister gospodarki Waldemar Pawlak, ale również widoczny jest wpływ resortu finansów, badającego proponowane rozwiązania z punktu widzenia realizacji budżetu państwa. Dostrzec także należy kompetencje przypisane Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, mającemu do dyspozycji środki unijne, których wykorzystanie na odpowiednie cele mogłoby poprawić sytuację na rynku pracy.

Dialog społeczny na temat problemów wykraczających poza obszar działania jednego resortu ze strony rządowej musi być prowadzony w sposób spójny, na podstawie podjętych wcześniej wewnętrznych konsultacji i uzgodnień. Jest to istotne zwłaszcza wtedy, gdy proponowane rozwiązania skutkują zwiększeniem zobowiązań finansowych państwa czy

⁶² *Zasady dialogu społecznego*. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa 2002, s. 31.

nałożeniem dodatkowych obciążeń podatkowych na obywateli i przedsiębiorców⁶³. Szczególnie niepokoją rozbieżności, jakie pojawiły się w zakresie uzgodnionych na forum komisji zwolnień podatkowych od bonów pracowniczych, a które nie znalazły odzwierciedlenia w przygotowanym projekcie regulacji, oraz trudności we wskazaniu podmiotu ze strony rządowej, odpowiedzialnego za ostateczną wersję dokumentu. Równie zasadniczą kwestią na kolejnym etapie realizacji przyjętych rozwiązań wydaje się opracowanie procedur ich wdrażania oraz przewidzenie scenariuszy na wypadek pojawienia się rozbieżności w toku realizacji ustaleń, a także prowadzenie ich monitoringu i ewaluacji.

Źródłem słabości dialogu społecznego w Polsce można także upatrywać w słabo rozwiniętej idei społeczeństwa obywatelskiego. Dla jego rozwoju kluczowa i konieczna jest komunikacja władz publicznych z całym społeczeństwem, a nie tylko z wybranymi podmiotami i grupami społecznymi.

Prowadząc spotkania badawcze z przedstawicielami stron dialogu społecznego, autorzy raportu mieli okazję zaobserwować, jaki stosunek do siebie mają partnerzy z komisji trójstronnej. Uogólniając, można stwierdzić, że panująca atmosfera nie jest najlepsza. Główne antagonizmy, działające zresztą w obie strony, rysują się na linii rząd - związki zawodowe oraz pracodawcy - związki zawodowe. Najbardziej konfliktowa wydaje się strona związkowa, która zasadniczo nie ufa ani przedstawicielom rządu, ani pracodawców. Tłumaczy to tym, że rząd kieruje się w swych decyzjach wyłącznie interesem politycznym, pracodawcy zaś - chęcią osiągnięcia maksymalnego zysku, bez zwracania uwagi na potrzeby pracowników. Jest jednak także pozytywna przemiana, do której doszło w postawie strony związkowej. Chodzi mianowicie o poprawę atmosfery współpracy dwóch głównych central związkowych. W przeszłości często dochodziło do ostrych sporów OPZZ z „Solidarnością”⁶⁴. Obecnie zaś, jak podkreślają ich przedstawiciele, współpraca układa się bardzo dobrze mimo występujących czasem różnic zdań.

Jeśli chodzi o podejście strony rządowej, to wydaje się, że podczas obecnego kryzysu postanowiła ona po części stanąć nieco z boku. Oddała inicjatywę partnerom społecznym, których zadaniem było osiągnięcie kompromisu i wynegocjowanie pakietu antykryzysowego, a zadaniem rządu - podjęcie działań legislacyjnych mających wprowadzić w życie uzgodnione rozwiązania. Mimo że inicjatywa spoczęła w rękach partnerów społecznych, to można zaobserwować pewną nieufność strony rządowej do zwią-

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Patrz: J. Gardawski, dz. cyt.

ków zawodowych. Bywają one postrzegane przez nią jako nieelastyczny partner, który często wysuwa irracjonalne i niemożliwe do spełnienia żądania.

Warto też przyjrzeć się przedstawicielom pracodawców. Można u nich zauważyć większą skłonność do współpracy z rządem i pewien brak zaufania do partnerów związkowych. Ową nieufność, podobnie jak strona rządowa – tłumaczą oni niskim poziomem wiedzy ekonomicznej partnerów związkowych, który przekłada się na wysuwanie nierealnych zadań oraz na małą elastyczność utrudniającą osiągnięcie kompromisów.

Oceniając atmosferę panującą w ramach dialogu społecznego w Polsce, można stwierdzić, że od 20 lat nie widać ani większej przemiany, ani poprawy. W warunkach obecnego kryzysu strony dialogu chwalą co prawda publicznie swoich partnerów, jednak kuluarowe wypowiedzi pojedynczych działaczy świadczą o tym, że nie ma zaufania i toczy się nieustanna walka o wygrywanie swoich partykularnych interesów.

7. Porównanie antykryzysowych rozwiązań polskich i francuskich w zakresie walki z bezrobociem poprzez dialog społeczny

Jest jeszcze za wcześnie, aby porównywać skuteczność kroków podjętych przez rządy Polski i Francji w ramach walki ze światowym kryzysem gospodarczym w zakresie bezrobocia. Na chwilę obecną możliwe jest jedynie wskazanie kilku istotnych cech obu systemów dialogu społecznego, które mogą w określony sposób wpłynąć na efekty działań antykryzysowych.

Po pierwsze, w obydwu krajach istotną rolę w procesie dialogu społecznego odgrywają (lub chcą odgrywać) rządy, co, jak wskazaliśmy wcześniej, jest ważnym warunkiem powodzenia podejmowanych działań zapobiegających bezrobociu.

Po drugie, oba kraje w swoich pakietach antykryzysowych zdecydowały się raczej unikać rozszerzania przywilejów socjalnych, a bardziej skupić się na podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw (poprzez np. wprowadzenie subsydiowanych szkoleń w Polsce lub modernizację przedsiębiorstw we Francji). Jest to model działania zupełnie inny od tego zastosowanego w Stanach Zjednoczonych, gdzie kosztem bardzo poważnego zwiększenia deficytu zdecydowano wzmocnić sytuację finansową konsumentów poprzez intensyfikację różnego rodzaju transferów rządowych.

Po trzecie, istotną różnicą pomiędzy Polską a Francją, która może wpłynąć na wynik podejmowanych działań zapobiegających bezrobociu, jest sam model dialogu społecznego. Podczas gdy w Polsce dialog na poziomie przedsiębiorstwa praktycznie nie istnieje, we Francji ta forma regulacji stosunków między pracownikami a pracodawcami jest podstawą dialogu społecznego. Ta cecha systemu francuskiego pozwala na bardziej elastyczne reagowanie, niesie jednak ze sobą zagrożenie rozdrobnienia oraz braku jednolitości w wypracowywanych rozwiązaniach. Z drugiej strony dialog społeczny we Francji na poziomie krajowym jest, w przeciwieństwie do Polski, bardzo słabo rozwinięty. Główna instytucja dialogu społecznego we Francji - Rada Gospodarczo-Społeczna - ma charakter jedynie doradczy, podczas gdy polska komisja trójstronna posiada istotne prerogatywy w zakresie wielu dziedzin dotyczących stosunków pracowniczych oraz finansów publicznych i jest silnie umocowana w polskim prawie.

Wydaje się jednak, że istnienie dobrych formalno-prawnych uregulowań dialogu społecznego nie jest warunkiem jego skuteczności w takim stopniu jak tradycja oraz chęć wykorzystywania tego mechanizmu zarówno przez rząd jak i pracodawców i pracowników.

Bibliografia

Opracowania i analizy

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, European restructuring monitor quarterly, Issue 1 - spring 2009.
- Ferner A., Hyman R., *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell Business, 1992.
- Gardawski J., *Dialog społeczny - od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, w: *Partnerstwo społeczne - model rozwoju Polski*, red. W. Misztal, A. Zybala, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008.
- International Labour Office, *Global employment trends*, January 2009, ILO, Geneva 2009.
- Marody M., *Polski talk show: Dialog społeczny a integracja europejska*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2001.
- Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce - nowe uregulowania prawne*. Raport z konferencji przeprowadzonej 24.04.2002 w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme), Warszawa 2002.
- Rychly L., *Social dialogue in times of crisis: what can we learn from the past?*, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Geneva 2009.

Sroka J., *Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*, w: *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

Trebilcock A. et al., *Toward Social Dialogue: Tripartite Cooperation In National Economic and Social Policy-Making*, International Labour Office Geneva, 1994.

Walewski M., *Porównanie styczeniowej sytuacji na rynku pracy pomiędzy kryzysem z początku 1999 roku i kryzysem z roku 2009 oraz próba prognozy ad hoc*, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 16 lutego 2009.

Raporty oraz inne materiały

Employee representatives in an enlarged Europe, volume 1, European Communities 2008.

Economic recovery plan announced at social summit, www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/03/articles/fr0903029i.htm

Intervention ENA 30.06.2009, Trade union facing the crises, materiały otrzymane podczas wizyty studyjnej w Paryżu.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080 z późn. zm.).

Dokumenty

Uchwała nr 2 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie regulaminu komisji.

Uchwała nr 3 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 marca 2002 roku w sprawie powołania stałych zespołów Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Uchwała nr 25 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 6 lipca 2004 r. w sprawie powołania stałego zespołu problemowego ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa 2002.

Źródła prasowe

Bezrobocie w '09 wyniesie 12-13,5 proc., 22 kwietnia 2009, PAP-MAKRO.

Gronicki M., Hausner J., *Kryzys, kryzys, a co czeka nas po kryzysie?*, „Rzeczpospolita”, nr 112 (8317).

MG: spadek płac niewykluczony, „Parkiet”, nr 128 (3952).

Najgorsze wcale nie minęło, „Parkiet”, nr 135 (3959).

Fandrejewska A., *Nowa pomoc dla firm i ich pracowników*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 129 (8335).

Kowalczyk J., *Polski pracownik o kryzysie głównie słyszy*, „Puls Biznesu”, nr 107 (2868).

Schimanek T., *Dialog społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, „Analizy i opinie” 2003, nr 5 (9).

Wskaźniki-Polska-12 czerwca, Reuters, 12 czerwca 2009.

Źródła prasowe - wydania internetowe

BIEC: Bezrobocie wyhamowuje, Gazeta.pl, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,6676764,BIEC_Bezrobocie_wyhamowuje.html.

Eurostat: Zatrudnienie w Polsce w I kwartale spadło o 1 proc., Gazeta.pl, http://wyborcza.pl/biznes/1,82244,6719584,Eurostat_zatrudnienie_w_Polsce_w_I_kwartale_spadlo.html.

Gros D., Micossi S., *The beginning of the end game*, CEPS Commentary/18 September 2008, <http://shop.ceps.eu>.

Krach optymizmu w Polsce, eMetro, www.emetro.pl/emetro/1,85648,6507072,-Krach_optymizmu_w_Polsce.html.

Kryzys potrwa 3-4 lata. Gronicki: PKB Polski może spaść nawet o 2,5 proc., Gazeta.pl, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,52981,6601793,Kryzys_potrwa_3_4_lata_Gronicki_PKB_Polski_moze.html.

Kryzys uderza w miejsca pracy, GazetaWyborcza.pl, http://wyborcza.pl/biznes/1,82244,6431647,Kryzys_uderza_w_miejsca_pracy.html.

Źródła prasowe zagraniczne - baza danych Factiva (www.factiva.com)

A special report on the world economy: When fortune frowned, „The Economist”, 11 October 2008.

Buttonwood: A Nightmare on Wall Street, „The Economist”, 30 August 2008.

Echoes of the Depression: 1929 and all that, „The Economist”, 4 October 2008.

Economics focus: Diagnosing depression, „The Economist”, 3 January 2009.

Saving Wall Street: The last resort, „The Economist”, 20 September 2008.

The financial crisis: Into the storm, „The Economist”, 25 October 2008.

Strony internetowe

http://ec.europa.eu/economy_finance

www.eurostat.ec.europa.eu

www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1893

www.kprm.gov.pl/s.php?id=2936

www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/Wicepremier+Pawlak+na+posiedzeniu+Komisji+Trojstronnej.htm

www.mpips.gov.pl/index.php?gid=339&news_id=1488

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7521250.stm>

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/7642138.stm

www.zrp.pl/LinkClick.aspx?fileticket=PsXf0DbsnJY%3D&tabid=238&mid=470&language=pl-PL

www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-06-04/crise-la-france-en-recession-bercy-assombrit-ses-previsions/916/0/343753

www.francesoir.fr/economie/2009/02/13/crise-la-france-en-plein-recession.html

www.graphseo.net/la-crise-en-france/

<http://news.fr.msn.com/monde/europe/galerie.aspx?cp-documentid=147553462&imageindex=2#147553462>

Spis załączników

Załącznik 1: Skład zespołu problemowego TK ds. polityki gospodarczej i rynku pracy.

Załącznik 2: Pakiet działań antykryzysowych przyjęty w dialogu autonomicznym partnerów społecznych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

Załącznik 1

**SKŁAD ZESPOŁU PROBLEMOWEGO TK DS. POLITYKI GOSPODARCZEJ
I RYNKU PRACY**

Imię i nazwisko	Podmiot
Andrzej Malinowski, przewodniczący	Konfederacja Pracodawców Polskich
Czesława Ostrowska	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Rafał Baniak	Ministerstwo Gospodarki
Michał Chyczewski	Ministerstwo Skarbu Państwa
Adam Ambroziak	Konfederacja Pracodawców Polskich
Henryk Michałowicz	Konfederacja Pracodawców Polskich
Jeremi Mordasewicz	Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych
Małgorzata Krzysztoszek	Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych
Andrzej Umiński	Związek Rzemiosła Polskiego
Paweł Saar	Związek Rzemiosła Polskiego
Grażyna Magdziak	Business Centre Club - Związek Pracodawców
Wojciech Warski	Business Centre Club - Związek Pracodawców
Norbert Kusiak	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
Bogdan Grzybowski	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
Marian Król	NSZZ „Solidarność”
Jacek Smagowicz	NSZZ „Solidarność”
Zygmunt Mierzejewski	Forum Związków Zawodowych
Tadeusz Chwałka	Forum Związków Zawodowych

Załącznik 2

**PAKIET DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH PRZYJĘTY W DIALOGU AUTONOMICZNYM
PARTNERÓW SPOŁECZNYCH REPREZENTOWANYCH
W TRÓJSTRONNEJ KOMISJI DS. SPOŁOECZNO-GOSPODARCZYCH**

Obszar wynagrodzeń i świadczeń socjalnych

1. Program kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcie rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenie środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy.
2. Zniesienie opodatkowania zapomóg udzielanych przez związki zawodowe (poszerzenie katalogu) oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.
3. Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych pomocy socjalnej realizowanej w formie bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, w tym tzw. bonów towarowych.
4. Uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej.
5. Wypracowanie w minimalnym wynagrodzeniu mechanizmów osiągnięcia poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia.

Obszar rynku pracy i stosunków pracy

6. Wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego.
7. Uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego.
8. Racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy.
9. Pakiety socjalne jako źródło prawa pracy.
10. Ruchomy czas pracy jako instrument wspomagający łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi.
11. Stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony.

Obszar polityki gospodarczej

12. Przyspieszona amortyzacja.
13. Subsydowanie zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych.

Warszawa, 13 marca 2009 r.

Dialog społeczny w warunkach kryzysu na przykładzie Francji

Patrycja Brudnicka, Agnieszka Kłapeć,
Karolina Konarzewska, Anna Paczkowska, Bartosz Wielgo

Wprowadzenie

Kryzys ekonomiczny, którego pierwsze oznaki pojawiły się już w końcu 2007 roku w Stanach Zjednoczonych, bardzo szybko rozprzestrzenił się na kraje europejskie. Ekspertsi szacują, że krytyczny dla Francji będzie 2009 rok. Kraj dotkliwie doświadcza spadku PKB, popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego, rosnącego bezrobocia oraz deficytu budżetowego. Pogarszające się wskaźniki ekonomiczne wywołują serię napięć i niezadowolenia społecznego, przejawiających się falą strajków, które przetoczyły się na początku 2009 roku.

Sytuacja ta rodzi potrzebę użycia wszystkich dostępnych środków, mobilizacji partnerów społecznych oraz koordynacji działań przeciwdziałających pojawiającym się problemom. Panaceum na dolegliwości gospodarki mogą stać się rozwiązania wypracowane na forum dialogu społecznego.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie charakterystyki francuskiego modelu dialogu społecznego oraz pokazanie, jak działa on w warunkach kryzysu ekonomicznego. Opisane zostały także rozwiązania propo-

nowane przez poszczególne strony dialogu dla zwalczania negatywnych skutków załamania gospodarczego.

1. Sytuacja gospodarcza we Francji w dobie światowego kryzysu gospodarczego

W drugim kwartale 2008 roku we Francji pierwszy raz poważnie spadł PKB - o 0,4%, a w kolejnym kwartale o 0,2%¹. Czwarty kwartał 2008 roku zakończył się spadkiem PKB o 1,5%. Dane te wskazują, że gospodarka tego kraju znalazła się w największym kryzysie od 35 lat, kiedy to w ostatnim kwartale 1974 roku wskutek szoku naftowego skurczyła się o 1,6%².

Mimo kurczenia się PKB bilans całego 2008 roku zamknął się wzrostem gospodarki o 0,3%. Sytuacja pogorszyła się w 2009 roku. Pierwszy kwartał przyniósł kolejny spadek PKB, tym razem o 1,2%. Ekspertki szacują, że w skali roku PKB straci około 3%, a w 2010 roku ustabilizuje się na poziomie 0%³. Kolejne niepokojące sygnały płynące z gospodarki francuskiej to zmniejszenie się inwestycji przedsiębiorstw o 3,2%, inwestycji gospodarstw domowych, zwłaszcza w nieruchomości, o 1,5%, ukształtowanie się deficytu budżetowego na poziomie 7%, bezrobocia na ponad 8%⁴ oraz ujemny bilans handlowy⁵. Pocięciem może jedynie to, że na tle innych krajów strefy euro Francja znajduje się w dużo lepszej sytuacji. Spadek PKB dla całej strefy euro wyniósł 2,5%, w tym w Niemczech - 3,8%⁶.

2. Dialog społeczny we Francji

Na tle innych krajów europejskich, zwłaszcza Polski, struktura dialogu społecznego we Francji jest dość nietypowa i skomplikowana. Uczestniczy w nim wiele podmiotów działających na różnych szczeblach. Prawo do zrzeszania się w celu reprezentacji oraz obrony praw i interesów zawierała preambuła konstytucji z 1946 roku i ponownie zostało ono zapisane

¹ www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-06-04/crise-la-france-en-recession-bercy-assom-brit-ses-previsions/916/0/343753.

² www.francesoir.fr/economie/2009/02/13/crise-la-france-en-plein-recession.html.

³ www.graphseo.net/la-crise-en-france.

⁴ www.graphseo.net/la-crise-en-france.

⁵ www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-06-04/crise-la-france-en-recession-bercy-assom-brit-ses-previsions/916/0/343753.

⁶ <http://news.fr.msn.com/monde/europe/galerie.aspx?cp-documentid=147553462&imageindex=2#147553462>.

w konstytucji z 1958 roku⁷. Partnerami społecznymi są: organizacje pracodawców, pracowników oraz strona rządowa. Dialog toczy się na poziomie krajowym, regionalnym, branżowym oraz zakładowym. Może być on zarówno trój-, dwu-, jak i wielostronny. Najbardziej aktywnie przebiega dialog dwustronny, zwany także autonomicznym.

2.1. Dialog społeczny na poziomie krajowym

Według prawa we Francji jest pięć reprezentatywnych konfederacji związków zawodowych. Uznanie reprezentatywności opiera się między innymi na takich kryteriach, jak: liczba członków, niezależność, składki, doświadczenie i okres istnienia związku, patriotyczna postawa w czasie niemieckiej okupacji, liczba zwolenników i działalność związku⁸. Uznanie organizacji za reprezentatywną daje jej wiele uprawnień, na przykład uzyskuje ona prawo desygnowania swoich członków do licznych trójstronnych i wielostronnych instytucji.

Reprezentatywne konfederacje związkowe to: Powszechna Konfederacja Pracy (CGT), Powszechna Konfederacja Pracy - Siła Robotnicza (CGT-FO), Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich (CFTC), Francuska Konfederacja Demokratyczna Pracy (CFDT), Francuska Konfederacja Kadr Kierowniczych - Powszechna Konfederacja Kadr Kierowniczych (CFE-CGC). Od kilkunastu lat wskaźnik pracowników należących do związków stopniowo maleje i obecnie waha się on na poziomie około 8%. Jednocześnie około 90% pracowników obejmują układy zbiorowe⁹.

Pracodawców reprezentują na szczeblu krajowym trzy reprezentatywne organizacje: Ruch Przedsiębiorstw Francji (MEDEF), zwany dawniej Krajową Radą Pracodawców Francuskich (CNPF), Powszechna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (CGPME) i Unia Pracodawców Rzemiosł (UPA). Największą z nich jest MEDEF (CNPF). Skupia około trzech czwartych francuskich przedsiębiorstw¹⁰.

Na szczeblu krajowym partnerzy społeczni działają w wielu instytucjach o zróżnicowanym charakterze (dwu-, trój- lub wielostronnym). Najważniejsze z nich to: Rada Ekonomiczna i Społeczna (CES), Krajowe Biuro ds. Zatrudnienia (ANPE), Najwyższa Rada Zatrudnienia (CSE) i Kra-

⁷ *Employee representatives in an enlarged Europe*, volume 1, European Communities 2008, s. 198.

⁸ Tamże, s. 200.

⁹ J. Mouret, *Collective Relations in France: A Multi-layered System in Mutation*, w: R. Blanpain, *Decentralizing Industrial Relations and the role of Labour Unions and Employee representatives*, Kluwer Law International 2007, s. 43.

¹⁰ J. Goetschy, P. Rozenblatt, *France: The Industrial Relations System at a Turning Point?*, w: A. Ferner, R. Hyman, *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell Business 1992, s. 421.

jowa Komisja Negocjacji Zbiorowych (CNNC). Mają one także swoje odpowiedniki czy też niejako filie na szczeblu regionalnym. Ciekawą instytucją jest Rada Ekonomiczna i Społeczna. Składa się ona między innymi z przedstawicieli pracowników oraz pracodawców. Ma charakter konsultacyjny. Udziela ona rządowi rad i opinii w zakresie projektów ustaw dotyczących sfery społecznej i ekonomicznej¹¹.

2.2. Dialog społeczny na poziomie przedsiębiorstwa

Dialog społeczny najintensywniej toczy się na poziomie przedsiębiorstw. Charakterystyczna dla niego jest tzw. podwójna reprezentacja pracowników: związkowa oraz wybrana przez osoby zatrudnione w danym zakładzie. Reprezentację związkową pracowników zapewniają: sekcja związkowa (*la section syndicale* - SS), delegat związkowy (*le délégué syndical* - DS) i reprezentant związkowy w komitecie przedsiębiorstwa. Reprezentację wybieraną przez załogę stanowią: delegaci załogi (*les délégués du personnel* - DP), komitet przedsiębiorstwa (*le comité d'entreprise* - CE) oraz komitet higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (*le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail* - CHSCT).

Delegat związkowy reprezentuje swój związek na forum przedsiębiorstwa. Musi zostać powołany w zakładzie liczącym co najmniej 50 pracowników. Liczba delegatów zależy od liczby zatrudnionych. Delegat spełnia niejako podwójną rolę: z jednej strony przedkłada pracodawcy skargi i sugestie, a z drugiej stanowi ogniwo łączące pracowników przedsiębiorstwa ze związkiem zawodowym. Jego najważniejszym i zasadniczym zadaniem są negocjacje układów zakładowych i porozumień zbiorowych.

Sekcję związkową może powołać tylko reprezentatywny związek zawodowy w każdym przedsiębiorstwie, bez względu na jego wielkość. Jej celem jest reprezentowanie interesów członków.

Reprezentant związku zawodowego reprezentuje swoją organizację w komitecie przedsiębiorstwa. Dzięki temu otrzymuje on wszystkie dokumenty i informacje, jakie przekazywane są komitetowi przedsiębiorstwa. Uczestniczy także z głosem doradczym w jego pracach.

Delegata załogi wybierają pracownicy przedsiębiorstwa na dwa lata we wszystkich zakładach pracy zarówno sektora prywatnego, jak i państwowego, zatrudniających co najmniej 11 osób - z wyjątkiem instytucji administracji państwowej. Liczba delegatów zależy od wielkości firmy. Głównym zadaniem delegata jest reprezentowanie pracowników oraz przedkładanie pracodawcy skarg indywidualnych i zbiorowych. Skargi te

¹¹ G. Caire, France, w: A. Trebilcock et al., *Toward Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making*, International Labour Office, Geneva 1994, s. 172.

mogą dotyczyć płacy, stosowania w przedsiębiorstwie przepisów prawa pracy, układów zbiorowych, czasu pracy oraz bezpieczeństwa pracy¹². Spotkania delegatów załogi z pracodawcą odbywają się co najmniej raz w miesiącu. Istnienie delegata nie oznacza, że pracownik nie może sam bezpośrednio przedłożyć swojej skargi pracodawcy. Kierownictwo firmy musi konsultować z delegatem załogi środki, jakie zamierza podjąć, aby ułatwić przekwalifikowanie pracownikom, którzy ulegli wypadkom przy pracy, sposoby ułatwiające zatrudnianie niepełnosprawnych, stosowanie przepisów o urloпах wypoczynkowych, a także postawienie z powodu zmienności pogody w stan bezrobocia pracowników zatrudnionych w budownictwie. Jeśli w przedsiębiorstwie nie działa komitet przedsiębiorstwa (CE) ani komitet higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy, delegatom załogi przysługują dodatkowe uprawnienia należące do kompetencji tych komitetów.

Komitet przedsiębiorstwa wybierają pracownicy w zakładach liczących co najmniej 50 osób (poza instytucjami administracji publicznej). W jego skład wchodzi przedstawiciele pracodawcy, związków zawodowych oraz wybierani reprezentanci pracowników. Do kompetencji komitetu należy: reprezentowanie interesów pracowników we wszystkich sprawach zarządzania oraz rozwoju ekonomicznego i finansowego przedsiębiorstwa, organizacji i warunków pracy, szkolenia zawodowego oraz ochrony społecznej, a także kontrola działalności społecznej i kulturalnej prowadzonej w przedsiębiorstwie na rzecz pracowników oraz ich rodzin.

Pracodawca zobowiązany jest do przekazywania komitetowi określonych w prawie dokumentów i informacji oraz przeprowadzania z nim konsultacji. Ma obowiązek spotykania się z komitetem co najmniej raz w roku.

Komitet higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT) doradza pracodawcy w tych kwestiach. Powinien powstać w przedsiębiorstwie zatrudniającym co najmniej 50 osób. W jego skład wchodzi pracodawca lub jego przedstawiciel oraz wyłoniona w wyborach delegacja pracowników. Poza uprawnieniami konsultacyjnymi komitet przynajmniej cztery razy w roku przeprowadza inspekcje sprawdzające, czy w zakładzie respektowane są przepisy prawa.

Warto na koniec podkreślić charakterystyczną dla Francji formę społecznego dialogu pracy, polegającą na wspólnym zarządzaniu przez reprezentatywne organizacje związków zawodowych i pracodawców niektórymi instytucjami i funduszami, zwłaszcza w dziedzinach ubezpieczenia

¹² J. Mouret, *Collective Relations in France: A Multi-layered System in Mutation*, art. cyt., s. 49.

na wypadek bezrobocia i szkolenia zawodowego. Świadczy to o wysokich kompetencjach i dużej odpowiedzialności partnerów społecznych.

Ustawa z 4 maja 2004 roku sprawiła, że dominującą (kosztem porozumień branżowych) rolę zyskały porozumienia na szczeblu zakładowym¹³. Ostatni jednak pomysł, będący owocem ustawy z 20 sierpnia 2008 roku oraz Wspólnego Stanowiska z kwietnia tegoż roku¹⁴, może to zmienić. Na mocy ustawy powstała Wysoka Rada Dialogu Społecznego¹⁵. Jej członków desygnuje premier. Są wśród nich przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz reprezentanci ministra właściwego ds. pracy¹⁶. Głównym zadaniem Rady jest czuwanie nad przestrzeganiem nowych przepisów o reprezentatywności związków zawodowych, opierających się głównie na przeprowadzaniu wyborów wśród pracowników¹⁷.

3. Programy walki z kryzysem

Po wejściu w życie w 1983 roku odpowiednich przepisów prawa głównym sposobem negocjacji związków zawodowych z rządem stały się układy zbiorowe (*collective bargaining*)¹⁸. Wszelkie uzgodnienia stron nie są prawnie wiążące, dopóki nie zostaną uchwalone w formie aktów prawnych.

Z powodu trwającego kryzysu gospodarczego zaobserwować można zwiększoną ilość organizowanych strajków. Zjawisko to było szczególnie widoczne na początku 2009 roku we Francji. Większość postulatów dotyczyła przekazania środków na najpilniejsze potrzeby związane z bezpieczeństwem społecznym oraz socjalnym. Ponadto domagano się zwiększenia inwestycji w zakresie przemysłu, rozwoju oraz badań. W odpowiedzi na te postulaty rząd francuski postanowił przekazać 1,8 mld euro na nowo powstały Fundusz Inwestycji Społecznych (Social Fund Investment) – mniej, niż domagały się związki zawodowe¹⁹.

¹³ Tamże, s. 43 i 45.

¹⁴ www.travail-solidarite.gouv.fr/actualite-presse/discours/installation-du-haut-conseil-du-dialogue-social-discours-brice-hortefeux.-05-03-09-.html?var_recherche=dialogue.

¹⁵ Tłumaczenie własne autorów.

¹⁶ www.vie-publique.fr/actualite/alaune/travail-creation-du-haut-conseil-du-dialogue-social.html

¹⁷ www.gouvernement.fr/gouvernement/le-haut-conseil-du-dialogue-social-installe-parbrice-hortefeux

¹⁸ *Employee representatives in an enlarged Europe*, www.workinglife.info/2eomtale.aspx?itemID=1580

¹⁹ Intervention ENA, *Trade Unions facing the crisis*, dz. cyt.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, można zauważyć, iż dialog społeczny we Francji jest, co do zasady, prowadzony na płaszczyźnie dwustronnej. Wyróżnić można stronę reprezentującą związki zawodowe oraz stronę rządową. Rozmowy mające na celu wypracowanie odpowiedniego rozwiązania prowadzone są podczas spotkań zainteresowanych stron. Negocjowane we Francji rozwiązania związane z walką z kryzysem gospodarczym dotyczą nie tylko celów krótkookresowych, ale także dalszego rozwoju gospodarczego w długim okresie. Reprezentanci związków zawodowych oczekują, iż propozycje rządowe pozwolą na promocję łatwego dostępu do pracy oraz umożliwią elastyczne i zindywidualizowane podejście do przedmiotowego zagadnienia²⁰. Ponadto niezbędne jest znalezienie rozwiązań pozwalających na zatrudnianie zarówno osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy, jak i osób z doświadczeniem.

Jednak jak zostało to już wskazane powyżej, niezwykle istotnym polem dialogu społecznego jest dialog wewnątrz przedsiębiorstwa, czyli pomiędzy pracownikami reprezentowanymi przez związki zawodowe a pracodawcami. Część przedsiębiorstw w wyniku obustronnego porozumienia obniża wynagrodzenie swoich pracowników o 5-10%²¹. Co do zasady, narzędzie to jest skutecznym środkiem walki z kryzysem, pod warunkiem że wraz z obniżkami pensji renegocjowane będą również kontrakty z pracownikami.

W lutym 2009 roku rząd francuski zaprezentował plan antykryzysowy opiewający na sumę 26 mld euro, co stanowi 1,3% francuskiego PKB²². Plan w szczególności uwzględnia: (1) pomoc firmom w zakresie utrzymania płynności oraz (2) zakłada program inwestycji publicznych. Jednak przedstawiony przez stronę rządową projekt pobudzenia gospodarki francuskiej nie w pełni spotkał się z zadowoleniem przedstawicieli związków zawodowych. Głównymi zastrzeżeniami reprezentacji pracowniczej są braki dotyczące wsparcia osób szukających pracy.

Rząd w przygotowanym planie skupia się głównie na wsparciu przedsiębiorstw:

- ◆ Ponad 11,4 mld euro zostanie przekazane przedsiębiorstwom w celu poprawienia ich sytuacji finansowej oraz dostarczenia im środków na inwestycje. Środki te zostaną przekazane w formie zwrotu kosztów oraz zapłaconych podatków (w tym podatku VAT²³).

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

²² *Economic recovery plan announced at social summit* - www.eurofound.europa.eu/eiro/-2009/03/articles/fr0903029i.htm.

²³ W tym miejscu warto nadmienić, iż rząd francuski w ostatnim czasie obniżył stawkę

- ◆ Rząd we współpracy z bankami gwarantuje pozyskiwanie funduszy na inwestycje dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- ◆ Dodatkowo 1 mld euro ma zostać przekazany francuskiej branży motoryzacyjnej w formie dopłat do zakupu nowych samochodów.
- ◆ Państwo zainwestuje ponadto 11,1 mld euro w szeroko rozumiany program inwestycji publicznych dla wsparcia działalności gospodarczej oraz zatrudnienia. W ramach tych działań rząd chce wspierać zakładanie własnych firm przez pracowników przy odpowiednich nisko oprocentowanych kredytach oraz preferencjach w zakresie świadczeń socjalnych.
- ◆ Kolejne 44 mld euro otrzymają duże przedsiębiorstwa publiczne na modernizację i rozwój, między innymi kolei, infrastruktury energetycznej oraz usług pocztowych.
- ◆ Dodatkowe środki otrzymają: (1) pracownicy, tymczasowo bezrobotni, (2) pracownicy wchodzący na rynek pracy oraz (3) gospodarstwa domowe, które ucierpiały wskutek spowolnienia gospodarczego²⁴.
- ◆ Dzięki porozumieniu rządu ze związkami zawodowymi powstanie dedykowany fundusz inwestycyjny na subsydiowanie zatrudniania oraz szkoleń zawodowych.

Wszelkie propozycje rządu są konsultowane z partnerami społecznymi, między innymi z przedstawicielami związków zawodowych oraz organizacjami pracodawców. Rząd chce również porozumieć się z pracodawcami, aby w przedsiębiorstwach, w których dla zmniejszenia kosztów wprowadzono częściowe zatrudnienie oraz redukcję etatów, obniżone zostały również płace kadry zarządzającej. Związki zawodowe oczekują od rządu większego skupienia się na działaniach mogących przyczynić się do wzrostu konsumpcji. Rząd zdecydował też o nieprzeniesieniu produkcji, na przykład samochodów, do innych krajów. Przykładem jest rezygnacja z częściowego przeniesienia produkcji Renault do Słowenii.

Rozwiązaniom rządowym zarzuca się, iż zbyt mało środków trafi bezpośrednio do gospodarstw domowych oraz na zabezpieczenie świadczeń socjalnych. Również związki zawodowe przestawiły plan swojego przeciwdziałania spowolnieniu gospodarczemu. Ich głównym postulatem

podatku VAT na jedzenie serwowane w restauracjach francuskich.

²⁴ Tamże.

jest utrzymanie zatrudnienia oraz zachowanie i polepszenie gwarancji zbiorowych²⁵.

4. Podsumowanie dialogu społecznego w kontekście wizyty studyjnej we Francji

Francuski model dialogu społecznego cechuje przede wszystkim skłonność do przekazywania odpowiedzialności oraz decyzyjności bezpośrednio w ręce pracowników. Ponadto partnerzy społeczni są również zachęceni do większego zaangażowania i wzięcia większej odpowiedzialności za sprawy socjalne. Głównymi problemami są wyraźne podziały w środowisku związkowców, które często utrudniają negocjacje z przedstawicielami pracodawców i z rządem. Da się jednak zauważyć stosunkowo duże zaufanie związkowców i pracodawców do rządu. Obecny kryzys niesie ze sobą dużą szansę na odbudowanie dialogu społecznego w tym kraju oraz na wzmocnienie wiarygodności reprezentantów pracowników, chociaż należy sobie zdawać sprawę z tego, jak wiele pozostało do zrobienia, oraz mieć świadomość tego, że efekty podejmowanych obecnie działań ujawnią się dopiero po dłuższym czasie.

Najistotniejszym celem dialogu powinno być tworzenie możliwie szerokiego porozumienia oraz zwiększanie wzajemnego zrozumienia. Należy również budować zdolność do wspólnego działania w możliwie autonomiczny sposób²⁶.

5. Wnioski końcowe

Istotnym elementem systemu dialogu społecznego we Francji jest to, że nie można wskazać jednego forum dialogu rządu z reprezentacjami pracowników i pracodawców. Jednak w dobie obecnego kryzysu gospodarczego można zauważyć, że chęć wypracowania odpowiednich rozwiązań walki ze spowolnieniem skutkuje intensyfikacją spotkań i działań stron dialogu.

Dialog społeczny w tym kraju opiera się głównie na propozycjach rządu. Wynika to z postrzegania roli państwa przez jego obywateli. Oczekują oni, że właśnie państwo będzie wskazywało rozwiązania występu-

²⁵ www.skpnssz.org/downloads.php?cat_id=18&download_id=116.

²⁶ T. Dedieu, *Social dialogue: A contribution to social democracy. The participation of the civil society in French public administration's activity*, ENA 29 Jun 2009, materiały otrzymane podczas wizyty studyjnej w Paryżu.

jących w danym czasie problemów. Mimo to wyraźnie zauważalne są także elementy kooperacji rządu z pozostałymi stronami.

Dialog społeczny we Francji najaktywniej toczy się na poziomie przedsiębiorstw. Jest to niezwykle trudna do prowadzenia forma dialogu, ale często daje rozwiązania satysfakcjonujące wszystkie strony.

Dotknięta kryzysem gospodarczym Francja, podobnie jak inne kraje rozwinięte, nie tylko europejskie, musi znaleźć rozwiązania mające wpływ na wzrost konsumpcji oraz polepszenie koniunktury. Wiele propozycji wskazanych przez stronę rządową spotkało się z aprobatą ze strony partnerów dialogu społecznego. Istotną propozycją mającą na celu polepszenie sytuacji gospodarczej kraju jest plan przedstawiony przez stronę rządową. Poprzez dotacje pośrednie i bezpośrednie ma on na celu pobudzenie gospodarki francuskiej. Do istotnych założeń tego planu należy zaliczyć: (1) przekazanie środków na inwestycje, (2) dopłaty do elastycznych form zatrudnienia oraz (3) zachęcanie obywateli do konsumpcji poprzez np. dopłaty do nowych samochodów czy obniżenie stawki podatku VAT na niektóre artykuły i usługi.

Bibliografia

Książki

- Blanpain R., *Decentralizing Industrial Relations and the Role of Labour Unions and Employee Representatives*, Kluwer Law International, 2007.
- Ferner A., Hyman R., *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell Business, 1992.
- Trebilcock A. et al., *Toward Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making*, International Labour Office Geneva, 1994.

Raporty oraz inne materiały

- Dedieu T., *Social dialogue: A contribution to social democracy. The participation of the civil society in French public administration's activity*, ENA 29 Juin 2009, materiały otrzymane podczas wizyty studyjnej w Paryżu.
- Economic recovery plan announced at social summit*, www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/03/articles/fr0903029i.htm.
- Employee representatives in an enlarged Europe*, volume 1, European Communities 2008.
- Intervention ENA 30.06.2009, *Trade union facing the crises*, materiały otrzymane podczas wizyty studyjnej w Paryżu.
- www.workinglife.info/2eomtale.aspx?itemID=1580.

Strony internetowe

<http://news.fr.msn.com/monde/europe/galerie.aspx?cp-documentid=147553462-&imageindex=2#147553462>

www.francesoir.fr/economie/2009/02/13/crise-la-france-en-plein-recession.html

www.gouvernement.fr/gouvernement/le-haut-conseil-du-dialogue-social-installe-par-brice-hortefeux

www.graphseo.net/la-crise-en-france/

www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-06-04/crise-la-france-en-recession-bercy-assombrir-ses-previsions/916/0/343753

www.skpnstz.org/downloads.php?cat_id=18&download_id=116

www.travail-solidarite.gouv.fr/actualite-presse/discours/installation-du-haut-conseil-du-dialogue-social.-discours-brice-hortefeux.-05-03-09-.html?var_recherche=dialogue

www.vie-publique.fr/actualite/alaune/travail-creation-du-haut-conseil-du-dialogue-social.html

**Przetarg interesów społecznych
na forum komisji trójstronnej
w dobie obecnego kryzysu gospodarczego**

Krzysztof Danecki, Krzysztof Denko,
Michał Markocki, Michał Naruszewicz, Daniel Pławiński

Opiekun grupy: dr Andrzej Zybała

Wprowadzenie

Niniejsza praca warsztatowa grupy zajmującej się partycypacją społeczną w działaniu polskiej administracji składa się z pracy analitycznej omawiającej ścieranie się w dobie obecnego kryzysu ekonomicznego interesów społecznych na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz ze studium przypadku, które przedstawia system dialogu społecznego w Holandii.

Autorzy pracy analitycznej starają się wykazać, że dialog społeczny prowadzony w ramach komisji trójstronnej obciążony jest znaczącymi wadami. Przedstawiają przyczyny obecnego kryzysu ekonomicznego, uwarunkowania prawne partycypacji społecznej w Polsce i jej praktyczne funkcjonowanie na forum komisji, najważniejszej instytucji dialogu społecznego w naszym kraju. Analizują również proces negocjacji i zachowanie się partnerów społecznych w poszczególnych jego etapach oraz rezultaty prac komisji. Wnioski, które wyciągnęli, prowadzą do stwierdzenia, że dialog społeczny prowadzony w komisji wymaga zmian, a kryzys ekonomiczny stanowi tylko doraźny powód jego zintensyfikowania.

Autorzy studium przypadku dowodzą, że holenderski system dialogu społecznego, dzięki wykształconym przez wieki regułom i instytucjom, jest jednym z najskuteczniejszych w Europie. Przedstawiają jego bogatą historię, a także charakteryzują jego uczestników oraz instytucje. Wskazują cechy, które czynią go w tym kraju skutecznym instrumentem szerokich konsultacji gospodarczych. W rezultacie bieżąca debata nad pakietem antykryzysowym przebiega tam sprawniej niż w Polsce.

Przetarg interesów społecznych na forum komisji trójstronnej w dobie obecnego kryzysu gospodarczego

Krzysztof Danecki, Krzysztof Denko,
Daniel Pławiński

1. Geneza obecnego kryzysu finansowego

Różni badacze i autorytety ekonomiczne uważają, że obecny ogólnoświatowy kryzys ekonomiczny spowodowało wiele przyczyn. Wśród nich wymieniają między innymi splot niekorzystnych decyzji władz Stanów Zjednoczonych¹. Część z nich wskazuje na przyjętą przez Kongres USA w 1997 roku, za prezydentury Billa Clintona, ustawę Community Reinvestment Act². Miała ona chronić przed nieodpowiednim traktowaniem przez banki tzw. kredytobiorców mniejszościowych, czyli ubogich oraz znajdujących się w złych warunkach materialnych obywateli kolorowych. Niektórzy amerykańscy komentatorzy polityczni uważają, że wprowadzenie tej ustawy mogło sprawić, że banki, nie chcąc narazić się na posądzenie o dyskryminację rasową, obawiały się odmawiać kredytów tym ludziom. Rolę gwaranta ryzykownych pożyczek wzięły na siebie dwie firmy - Fede-

¹ L.H. White, *How did we get into this financial mess?*, Briefing Papers, CATO Institute, s. 1.

² Tamże.

ral National Mortgage Association oraz Federal Home Loan Mortgage Corporation, zwane potocznie Fannie Mae i Freddie Mac³. Obie są powiązane z rządem USA, choć pierwsza nie była bezpośrednio subsydiowana z budżetu centralnego. Banki bardzo często dawały kredyty hipoteczne osobom (zaczęto je nawet nazywać NINJA, od - *no income, no job, no assets*) bez stałego źródła dochodu. Udzielanie takich ryzykownych kredytów hipotecznych wspierał rząd federalny⁴. Według części obserwatorów właśnie owe nie do końca przemyślane inicjatywy polityczne musiały prędzej czy później doprowadzić do kryzysu i są jedną z ważniejszych przyczyn obecnych problemów⁵.

Także za prezydentury George'a W. Busha rząd pobudzał gospodarkę kolejnymi kredytami. Zliberalizowano przepisy tak, aby banki mogły dawać pożyczki znacznie większej liczbie osób o niższych dochodach. Jednocześnie od 1997 roku ceny nieruchomości w USA nieustannie rosły.

Do pogorszenia się sytuacji ekonomicznej w USA przyczyniły się również decyzje szefa Systemu Rezerwy Federalnej (Federal Reserve System, Fed) Alana Greenspana. W 2001 roku na giełdzie doszło do krachu spółek internetowych, co zrodziło obawy o dalszy wzrost gospodarczy. Fed obniżył wówczas stopy procentowe. W szczytowym momencie wynosiły one niewiele powyżej procenta. Wkrótce stopa inflacji była wyższa od stóp procentowych i ludzie zaczęli lokować pieniądze w nieruchomościach. Ich ceny rosły. Szczyt osiągnęły na początku 2005 roku, kiedy były średnio o 10% większe niż w 1997 roku⁶. Niskie stopy procentowe zachęcały do zaciągania nowych kredytów hipotecznych, a ponadto popularne stało się zarabianie na nieruchomościach z wykorzystaniem kredytów bankowych, gdyż operacja gwarantowała zysk od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Agenci bankowi przekonywali do tego sposobu zarobkowania nawet osoby o niskich dochodach. Po dwóch latach ciągłych obniżek stóp procentowych Fed, nie chcąc doprowadzić do przegrzania gospodarki, zaczął systematycznie je podnosić – aż do 5%. Zwyżka stóp zwiększyła obciążenia kredytowe z tytułu odsetek i jednocześnie zmniejszyła opłacalność lokowania kapitału w nieruchomości. Ceny domów zaczęły spadać. Instytucje kredytowe nie zareagowały na te zmiany i nadal rozwijały szkodliwą działalność kredytową. Coraz więcej osób miało kłopoty ze spłatą zadłużenia, więc banki przejmowały ich domy i wystawiały je ponownie na sprze-

³ L.H. White, *How did we get into this financial mess?*, dz. cyt., s. 2-3.

⁴ Tamże, s. 2.

⁵ M. Zalewska, A. Jurkowski, *Przyczyny i skutki*, „Gazeta Bankowa” z 1 kwietnia 2008 roku.

⁶ Dane z prezentacji Luke'a Willarda „Europe and the world facing the crisis”. Wykład w czasie wizyty studyjnej we Francji 30 czerwca 2009 roku.

daż. Zwiększona w ten sposób podaż spowodowała dalszą obniżkę cen⁷. Od początku 2006 roku do czerwca 2007 roku spadek cen nieruchomości okazał się tak drastyczny, że system ostatecznie się załamał. Kryzys rozprzestrzenił się poza granice USA, a kolejne banki rozpoczęły ujawnianie strat.

W połowie 2007 roku obligacje zwane subprime (obligacje zabezpieczone hipotekami nieruchomości, które za kredyty kupowały osoby o niskich dochodach, z ang. *subprime mortgage*) okazały się bez pokrycia. Kiedy ceny domów w USA zaczęły spadać, w lipcu 2007 roku zbankrutowały dwa fundusze inwestycyjne banku Bear Stearns. Straty innych banków szły w miliardy dolarów. W marcu i kwietniu 2008 roku główne banki USA (m.in. Merrill Lynch, Citigroup, Morgan Stanley, Lehman Brothers i Goldman Sachs) zostały znacznie dokapitalizowane, gdyż obawiano się, że ich upadłość pociągnie za sobą bankructwo innych instytucji finansowych i przedsiębiorstw, co doprowadzi do wzrostu bezrobocia i kryzysu gospodarczego porównywalnego do tego z 1929 roku⁸. Działania te przyniosły krótkotrwałą poprawę. Dane finansowe z II kwartału 2008 roku wykazały, że największe banki poniosły straty po raz czwarty z rzędu.

Sytuacja w Stanach Zjednoczonych nadal się pogarszała. Ministerstwo skarbu USA w uzgodnieniu z FED zamierzało pomóc najbardziej zadłużonym instytucjom finansowym. Powstał plan wykupienia wszystkich długów przez ustawowo powołaną do tego celu instytucję. Koszt operacji oszacowano na co najmniej 814 miliardów dolarów. Plan, zwany od nazwiska sekretarza skarbu Henry'ego Paulsona planem Paulsona, odrzuciła w głosowaniu Izba Reprezentantów. Doprowadziło to do największego od 21 lat spadku indeksów giełdowych. Dow Jones Industrial Average (DJIA, skupia 30 największych spółek amerykańskich) stracił 7%, z kolei S&P 500 (500 firm o największej kapitalizacji, notowanych na New York Stock Exchange i Nasdaq) i Nasdaq (National Association of Securities Dealers Automated Quotations - pozagiełdowy, regulowany rynek akcji w Stanach Zjednoczonych, z filiami w Kanadzie i Japonii) spadły o około 9%⁹.

Ogromne spadki indeksów w USA nie pozostały bez wpływu na giełdy europejskie. Załamanie się rynków finansowych doprowadziło niektóre kraje na skraj bankructwa¹⁰. Załamał się popyt wewnętrzny, a co za tym idzie, zmniejszyła się produkcja przemysłowa. Wielu pracodawców ograniczało zatrudnienie. Trudna sytuacja zmusiła rządy do aktywniejszych działań w obronie miejsc pracy. W wielu krajach władze uruchomiły pro-

⁷ M. Zalewska, A. Jurkowski, *Przyczyny i skutki*, art. cyt.

⁸ L.H. White, *How did we get into this financial mess?*, dz. cyt., s. 4-5.

⁹ M. Zalewska, A. Jurkowski, *Przyczyny i skutki*, art. cyt.

¹⁰ Szczególnie trudna sytuacja istnieje w krajach bałtyckich, w Islandii czy na Węgrzech.

gramy stabilizacyjne tworzone na podstawie negocjacji z przedstawicielami pracodawców i pracowników. Toczyły się one również w Polsce, na forum komisji trójstronnej. W kolejnych częściach pracy zostaną przedstawione podstawy prawne prowadzonego dialogu oraz jego przebieg i rezultaty, jakie on przyniósł.

2. Podstawowe pojęcia z zakresu dialogu społecznego i jego podstawy prawne w Polsce

Pojęcie partycypacji społecznej wiąże się z reprezentowaniem interesów poszczególnych partnerów społecznych w trakcie dialogu z administracją publiczną. Przedmiotem tradycyjnie rozumianego dialogu społecznego jest *wspólne kształtowanie stosunków zawodowych, warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, a także innych zagadnień polityki gospodarczej, będących przedmiotem zainteresowania i kompetencji wszystkich stron oraz stosunków między partnerami i ich wzajemnych zobowiązań*¹¹.

Stronami dialogu społecznego są przedstawiciele rządu, związków zawodowych oraz pracodawców. Dwaj ostatni tworzą stronę społeczną. Dialog nie zastępuje Rady Ministrów czy parlamentu w procesie decyzyjnym kształtującym politykę państwa, ale ułatwia osiągnięcie praktycznego konsensusu. Można więc stwierdzić, że dialog społeczny *staje się dziś istotnym uzupełnieniem mechanizmów demokratycznych*¹².

Najważniejszymi warunkami skutecznego dialogu społecznego są: *niezależność od rządu związków zawodowych i organizacji pracodawców, funkcjonowanie na poziomie kraju odpowiednich struktur organizacyjnych, równość stron dialogu wobec prawa, przyjęcie przy negocjacjach zasady wzajemnego zaufania i dobrej wiary, zobowiązanie wszystkich partnerów do przestrzegania zawartych układów i porozumień oraz określenie zasad działania na podstawie obowiązujących przepisów prawa*¹³.

2.2. Podstawy prawne dialogu społecznego w Polsce

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zagadnienia partycypacji społecznej w Polsce są w szczególności Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o związkach zawodowych i ustawa o organizac-

¹¹ *Zasady dialogu społecznego*, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 roku, załącznik nr 1: *Dialog społeczny - istota, pojęcia, metody*, Warszawa, październik 2002, s. 16.

¹² A. Zybala, *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2007, s. 8.

¹³ *Zasady dialogu społecznego*, art. cyt., s. 17.

jach pracodawców. Art. 20 konstytucji określa społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego państwa. Gospodarka ta powinna opierać się między innymi na zasadach *solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych*¹⁴.

Konstytucyjne prawo do zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych znalazło wyraz w art. 181 kodeksu pracy, który stanowi, że *pracownicy i pracodawcy, w celu reprezentacji i obrony swoich praw i interesów, mają prawo tworzyć organizacje i przystępować do tych organizacji*¹⁵. Ustawa o związkach zawodowych szczegółowo określa organizację tych instytucji. Zgodnie z art. 1 tej ustawy związek zawodowy jest *dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych*¹⁶. Dalej stanowi ona, że związki są niezależne od organów administracji publicznej i organizacji pracodawców oraz powinny być jednakowo traktowane przez te instytucje. Prawo tworzenia związków zawodowych i należenia do nich mają wszyscy pracownicy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy.

Dla tematu niniejszej pracy szczególne znaczenie mają tzw. reprezentatywne organizacje związkowe, określane na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego¹⁷. Mają one między innymi prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (z wyjątkiem projektu ustawy budżetowej) i występowania z wnioskiem o wydanie lub zmianę ustawy lub innego aktu prawnego z zakresu spraw należących do zadań związku zawodowego.

Organizacje pracodawców działają na podstawie ustawy o organizacjach pracodawców. Zgodnie z nią *pracodawcy mają prawo tworzyć, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, związki według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów*¹⁸. Podobnie jak związki zawodowe, organizacje pracodawców są samorządne i niezależne w swej statutowej działalności od wszelkich organów administracji państwowej. Nie mogą jednak działać w celu ograniczania praw pracowniczych z zakresu zrzeszania się w ramach związków zawodowych. Podstawowym zaś zadaniem związków pracodawców jest repre-

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854.

¹⁷ Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235.

zentowanie interesów i ochrona praw członków w nich zrzeszonych. Uprawnienia organizacji pracodawców reprezentatywnych na mocy przepisów ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych są zbliżone do tych, które mają związki zawodowe.

3. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych

Podstawowe forum dialogu społecznego w naszym kraju stanowi Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, ciało, które przedstawicielom związków zawodowych, pracodawców i rządu umożliwia dochodzenie do konsensusu w ważnych sprawach dla kraju.

3.1. Geneza komisji

Początkiem zinstytucjonalizowanego dialogu trójstronnego rządu z przedstawicielami pracowników i pracodawców była uchwała nr 7/94 Rady Ministrów z 15 lutego 1994 roku o utworzeniu Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (występującej dalej w tekście jako komisja trójstronna). Było to wykonanie postanowień „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”, ale zwolennicy głębokich reform niepokoiли się, że *może się ona stać forum krystalizacji interesów branżowych*¹⁹. Pakt przewidywał, że regulacje dotyczące komisji trójstronnej przybiorą formę ustawy. Potrzebę taką zasygnalizowały także rządowi Trybunał Konstytucyjny oraz związki zawodowe i organizacje pracodawców. Sejm uchwalił ustawę 6 lipca 2001 roku. Dzięki temu w komisji znalazła się autentyczna reprezentacja przedsiębiorców prywatnych. Komisja mogła teraz, według słów jej nowego przewodniczącego Jerzego Hausnera, zostać prawdziwym *forum pracy nad całą gospodarką i jej reformami, a nie miejscem negocjowania interesów branżowych i wysuwania żądań wsparcia pod adresem budżetu*²⁰.

3.2. Skład i organizacja komisji

Jak już wspomniano, w skład komisji trójstronnej wchodzi przedstawiciele rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. Rząd reprezentują członkowie Rady Ministrów imiennie wskazani przez Prezesa Rady Ministrów. Określa on też ich liczbę. Spośród przedstawicieli rządu Prezes Rady Ministrów powołuje przewodniczącego komisji. Od 18 grud-

¹⁹ J. Gardawski, *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, w: *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, red. W. Misztal i A. Zybala, Warszawa 2008, s. 26.

²⁰ Tamże, s. 27.

nia 2007 roku jest nim wiceprezes Rady Ministrów i minister gospodarki Waldemar Pawlak.

Pracowników reprezentują tzw. reprezentatywne organizacje związkowe. Ustawa uznała za takie Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Określiła także przesłanki, które powinna spełniać taka organizacja. Obecnie za reprezentatywną organizację pracowniczą uznano jeszcze tylko Forum Związków Zawodowych. Do NSZZ „Solidarność” przynależą około 900 tys. pracowników. OPZZ liczy około 600 tys. członków, a FZZ około 400 tys. osób²¹. Stanowi to w sumie jedynie 16% pracowników zatrudnionych w Polsce, co utrudnia dialog społeczny²². Pojawiają się głosy o konieczności zmodyfikowania przepisów o reprezentatywności związków zawodowych zasiadających w komisji trójstronnej²³.

Za reprezentatywne organizacje pracodawców ustawa uznała Konfederację Pracodawców Polskich, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” i Związek Rzemiosła Polskiego. Wymogi ustawy w tej sprawie spełniło też zrzeszenie Business Centre Club – Związek Pracodawców.

Szczegółowe zasady i tryb pracy komisji i jej organów określa regulamin komisji nadany jej uchwałą nr 2 z 6 marca 2002 roku. Organami komisji trójstronnej są: przewodniczący, prezydium, sekretarze prezydium i sekretariat komisji. Do kompetencji przewodniczącego należy zwoływanie jej posiedzeń (na wniosek jednego z wiceprzewodniczących lub z własnej inicjatywy). Pracami komisji trójstronnej kieruje jej prezydium. W jego skład wchodzi przewodniczący i wiceprzewodniczący. Prezydium ustala między innymi harmonogram prac komisji i określa porządek jej posiedzeń. Komisja obraduje na posiedzeniach plenarnych, które powinny się odbywać nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Uchwała może zostać podjęta przez komisję, jeśli w głosowaniu uczestniczy przynajmniej jeden przedstawiciel każdej ze stron i wymaga zgody wszystkich osób głosujących. Komisja powołuje też stałe i doraźne zespoły problemowe²⁴.

²¹ Dane z 29 czerwca 2009 roku. Za: www.dialog.gov.pl/partnerzy/związki.

²² www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_006_09.PDF - Raport Centrum Badań Opinii Społecznej z czerwca 2009 roku: „Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowniczych i »szara strefa« w zatrudnieniu”.

²³ www.solidarnosc.org.pl/news/2008/maj/121_08.html. Postulaty NSZZ „Solidarność” z dnia 8 maja 2008 roku dotyczące reprezentatywności związków zawodowych zasiadających w komisji trójstronnej.

²⁴ Obecnie działa dziewięć zespołów stałych i jeden doraźny. Są to: zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy, zespół problemowy ds. prawa pracy i układów zbiorowych, zespół problemowy ds. rozwoju dialogu społecznego, zespół problemowy ds. ubezpieczeń społecznych, zespół problemowy ds. usług publicznych, zespół problemowy ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, zespół problemowy ds. współpracy z Mię-

3.3. Zadania i kompetencje komisji

Zadania i kompetencje komisji trójstronnej określają: ustawa ją powołująca, regulamin komisji oraz jej uchwały. I tak prowadzi ona dialog społeczny w sprawach pracowniczych, społecznych gospodarczych, a także rozpatruje sprawy o istotnym znaczeniu społecznym bądź gospodarczym, jeśli ich rozwiązanie ma znaczenie dla zachowania ładu społecznego, zawiera wspólne porozumienia mające na celu godzenie interesów pracowników, pracodawców i strony rządowej oraz bierze udział w pracach nad projektem ustawy budżetowej.

Komisja realizuje również zadania określone w sześciu ustawach szczegółowych. Zgodnie z ustawą z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę bierze udział w uzgadnianiu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę na rok następny²⁵. Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców ustala *maksymalny roczny wskaźnik przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz orientacyjne wskaźniki przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kolejnych kwartałach roku w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku poprzedniego*²⁶.

Według prof. Juliusza Gardawskiego funkcjonowanie komisji i wykonywanie przez nią ustawowych zadań obciążone jest kilkoma wadami. Niejednokrotnie mieliśmy do czynienia z upolitycznieniem dialogu, co dotyczy się w szczególności organizacji związkowych. Były także przypadki bezpośredniego kontaktu reprezentantów partnerów społecznych z odpowiednim ministrem lub jego zastępcą, z pominięciem komisji i podjętych przez nią ustaleń. Prof. Gardawski zwraca wreszcie uwagę na występowanie dwóch typów uczestników prac komisji. Są to politycy oraz eksperci. Pierwsi, znajdujący się w przewadze, stanowią zespół konfliktowy, drudzy są bardziej profesjonalni i kompromisowi. Niestety, element polityczny wciąż dominuje nad eksperckim²⁷.

Z kolei według dra Krzysztofa Jasiockiego konieczne są zmiany zasad funkcjonowania komisji trójstronnej między innymi przez *lepszą egze-*

dzynarodową Organizacją Pracy, zespół problemowy ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, zespół problemowy ds. Zrewidowanej europejskiej karty społecznej oraz zespół konsultacyjny ds. Unii Europejskiej. Zespołem doraźnym jest zespół ds. pracowników samorządowych oraz służby cywilnej.

²⁵ Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1679.

²⁶ Dz.U. 1995, nr 1, poz. 2.

²⁷ Por. J. Gardawski, *Dialog społeczny w Komisji Trójstronnej*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

kucję harmonogramów czasowych konsultacji społecznych i większe dofinansowanie budżetowe aktywności eksperckiej organizacji społecznych²⁸.

3.4. Komisja trójstronna a instytucje dialogu społecznego w niektórych państwach Unii Europejskiej

Interesujące wydaje się porównanie polskiej Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z podobnymi instytucjami we Francji, Niemczech i Holandii, czyli w krajach o znacznie dłuższych tradycjach prowadzenia dialogu społecznego, a jednocześnie stosujących odmienne jego modele.

- *Francja*

Główną instytucją dialogu społecznego w tym kraju jest Rada Ekonomiczno-Społeczna. Słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej zapoznali się ze sposobem organizacji i funkcjonowania tego ciała podczas wizyty studyjnej na przełomie czerwca i lipca 2009 roku w Paryżu²⁹.

Rada Ekonomiczno-Społeczna powstała w 1959 roku na mocy konstytucji V Republiki. Jest więc organem konstytucyjnym i wyłącznie opiniotwórczym. Ma doradzać rządowi, uczestniczyć w formułowaniu polityki ekonomiczno-społecznej państwa oraz promować dialog społeczny. Na jej forum nie toczą się negocjacje ani nie ścierają się sprzeczne interesy społeczne. Rada liczy 231 członków. Są to przedstawiciele organizacji społecznych i ekonomicznych (najwięcej z nich, bo 69 osób, powołują związki zawodowe), prywatni przedsiębiorcy, rzemieślnicy, reprezentanci wolnych zawodów i przedsiębiorstw państwowych, kupcy, a także powoływane przez rząd osoby mające odpowiednie kwalifikacje z zakresu ekonomii, kultury bądź nauk społecznych. Żaden z nich nie wchodzi w skład rządu czy parlamentu. Jest to więc instytucja, która z natury reprezentuje wyłącznie interesy organizacji społecznych i ekonomicznych, chociaż członkowie rządu regularnie uczestniczą w jej posiedzeniach, a jej przedstawiciele z kolei mogą występować we francuskim parlamencie.

Rada składa się z departamentów. Zajmują się one określonymi tematami merytorycznymi (między innymi finansami, sprawami zagranicz-

²⁸ K. Jasiński, *Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego*, w: *Partnerstwo społeczne - model rozwoju Polski*, dz. cyt., s. 26.

²⁹ Jean-Pierre Camelot, członek gabinetu przewodniczącego Rady Ekonomiczno-Społecznej, wygłosił 29 czerwca 2009 roku wykład i przedstawił prezentację w l'Ecole Nationale d'Administration, szczegółowo opisując tę instytucję.

nymi, ekonomicznymi czy też środowiskiem naturalnym). Departamenty wspomagane są przez ekspertów powoływanych przez premiera.

Rada rozpatruje sprawy socjalne i ekonomiczne na wniosek rządu bądź z własnej inicjatywy. Wtedy właściwy departament przygotowuje dokumenty i opinie, które potem przedstawiane są na posiedzeniu plenarnym rady. Następnie odbywa się jawne głosowanie nad danym projektem. Opracowania rady są publikowane, a wstęp na jej posiedzenia mają również przedstawiciele prasy.

Jak możemy zauważyć, francuska Rada Ekonomiczno-Społeczna znacznie różni się od polskiej komisji trójstronnej. Najważniejsze różnice to podstawa prawna działania (konstytucja), kompetencje (jest organem doradczym, nie prowadzi się na jej forum negocjacji) oraz skład (brak przedstawicieli rządu, wielu reprezentantów organizacji społeczno-ekonomicznych).

- *Niemcy*

Zachodni sąsiad Polski jest jednym z nielicznych krajów Unii Europejskiej, który nie ma zinstytucjonalizowanego ogólnokrajowego organu rady społeczno-gospodarczej. Zasady partnerstwa społecznego dość wyczerpująco określają przepisy zbiorowego prawa pracy. Konstytucja niemiecka gwarantuje też tzw. autonomię taryfową, która daje partnerom społecznym prawo regulowania warunków pracy na własną odpowiedzialność, niezależnie od państwa, w układach zbiorowych pracy. W praktyce oznacza to, że dialog społeczny odbywa się na poziomie danej branży, a więc rokowania mają charakter sektorowy. W Niemczech dialog taki toczy się bez przerwy. Pracodawcy i przedstawiciele związków zawodowych współpracują na przykład w grupach roboczych rad zakładowych, w zakładowych komisjach ekonomicznych czy z przedstawicielami pracowników niepełnosprawnych. Rada zakładowa – jako reprezentacja pracowników – ma prawo do prowadzenia negocjacji – jej możliwości ogranicza jedynie obowiązujące prawo.

Niemiecki system partnerstwa społecznego dobrze się sprawdza i uważany jest za jeden z najsprawniejszych w Unii Europejskiej. Nie wydaje się więc, aby w najbliższym czasie doszło w ramach niego do większych zmian, mających na przykład prowadzić do powołania na poziomie federalnym instytucji dialogu społecznego – nie ma takiej konieczności.

- *Holandia*

Organem o zasięgu centralnym, który zajmuje się kwestiami związanymi z dialogiem społecznym, jest w tym kraju Rada Społeczno-Ekonomiczna. Powstała w 1950 roku i osiągnęła pozycję głównego organu doradczego dla rządu oraz parlamentu, jeśli chodzi o kwestie społeczno-gospodarcze. W jej skład wchodzi eksperci w dziedzinie przemysłu oraz pracownicy naukowcy. Dzięki temu może ona przedstawiać rzetelne i niezależne opinie w sprawach leżących w jej kompetencjach. Są to szeroko pojęte zagadnienia dotyczące zatrudnienia, poziomu dochodu mieszkańców, zabezpieczenia społecznego, podatków, edukacji oraz środowiska. Miejsce w tym ciele znajdują również reprezentanci przedsiębiorstw prywatnych i niezależni eksperci, co sprawia, że jej opinie mają duży wpływ na decydentów i społeczeństwo.

Rada opiera skuteczność swoich działań na reprezentatywności. W jej skład wchodzi przedstawiciele związków zawodowych, pracodawców oraz niezależni eksperci nominowani przez rząd. Działa na podstawie przepisów prawa publicznego, co powoduje, że jej rola jako ciała opiniodawczego jest istotna³⁰. Mimo że rząd nie jest zobowiązany do działania zgodnie z jej opiniami, to musi uzasadnić każdą odmienną decyzję, jeśli tylko rada zatwierdziła swoje opinie jednomyślnie.

Do głównych zadań rady należy utrzymanie stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także wysokiego zatrudnienia oraz dbanie o sprawiedliwą redystrybucję dochodów. Mimo że została ustanowiona jako podmiot prawa publicznego, jest niezależna od rządu. Jej działalność finansują obowiązkowe składki płacone przez przedsiębiorców zrzeszonych w Izbie Handlowej.

Rada liczy 33 członków: każda strona dialogu społecznego ma prawo mianowania 11 osób. W jej składzie zasiadają reprezentanci trzech największych zrzeszeń przedsiębiorców: Vereniging VNO-NCW (Konfederacja Przemysłu Holenderskiego i Pracodawców) - 7 miejsc, Koninklijke Vereniging MKB-Nederland (Królewskie Stowarzyszenie Małych i Średnich Przedsiębiorstw Holandii) - 3 miejsca, Vereniging Land en Tuinbouworganisatie Nederland LTO (Holenderska Federacja Organizacji Rolniczych i Ogrodniczych) - 1 miejsce), a także trzech największych central związkowych: Federatie Nederlandse Vakbeweging FNV (Holenderska Konfederacja Związków Zawodowych) - 8 miejsc, Christelijk Nationaal Vakbond CNV (Konfederacja Chrześcijańskich Związków Zawodowych

³⁰ Konkretnie na podstawie ustawy Prawo o ustroju przedsiębiorców (Wet op de bedrijfsorganisatie).

Holandii) – 2 miejsca, oraz Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel, (MHP – Federacja Związków Zawodowych Średnich i Większych Przedsiębiorstw) – 1 miejsce³¹. Ważną pozycję w składzie rady zajmują również niezależni eksperci z różnych dziedzin (między innymi prawa, ekonomii i socjologii), których zadaniem jest reprezentowanie interesu publicznego. Starają się oni o zachowanie równowagi między interesami stron dialogu. Do grona ekspertów powoływany jest również prezes banku centralnego oraz szef Holenderskiego Centrum Analiz Ekonomicznych (Centraal Planbureau)³².

Najistotniejszą z funkcji rady jest, jak już wspomniano, doradzanie rządowi oraz parlamentowi w sprawach gospodarczych i społecznych. Opinie i zalecenia rady potrafią być silnym argumentem w trakcie trwania debaty parlamentarnej i publicznej, bo powstają one na podstawie wiedzy i doświadczenia jej ekspertów, a także partnerów społecznych.

4. Autonomiczne negocjacje prowadzone przez partnerów społecznych w związku z obecnym kryzysem gospodarczym – przyjęte stanowiska i cele

W IV kwartale 2008 roku w Polsce wystąpiły pierwsze oznaki spowolnienia gospodarczego. Okres słabszej koniunktury zaniepokoił pracodawców, którzy odczuli skutki osłabienia złotego, spadek popytu wewnętrznego i zewnętrznego. Pracownicy z kolei zaczęli obawiać się o swe miejsca pracy, bo problemy ekonomiczne pracodawców najczęściej przekładają się na oszczędności czynione w zatrudnieniu.

Mimo wyraźnych sygnałów świadczących o pogarszającej się sytuacji gospodarczej partnerzy społeczni jeszcze w listopadzie 2008 roku zajmowali się głównie emeryturami pomostowymi. O działaniach antykryzysowych na posiedzeniach komisji trójstronnej nie rozmawiano. Sytuacja zmieniła się pod koniec roku. W grudniu odbyło się posiedzenie prezydium komisji. Jego głównym tematem była analiza ówczesnej sytuacji gospodarczej kraju w kontekście problemów na rynkach światowych. Prezydium zadecydowało wówczas, że kroki zmierzające do zabezpieczenia przed nadchodzącą recesją podejmie działający w ramach komisji trój-

³¹ www.ser.nl/en/about_the_ser/members.aspx, wrzesień 2009.

³² www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/Brochure/en_brochure_2009.ashx, wrzesień 2009.

stronnej zespół polityki gospodarczej i rynku pracy³³. Do jego zadań zaliczono również ciągły monitoring sytuacji społeczno-gospodarczej.

Od tego czasu rozpoczął się też cykl dwustronnych (autonomicznych) posiedzeń organizacji partnerów społecznych. Chodziło o opracowanie rozwiązania pakietowego mającego przeciwdziałać kryzysowi³⁴. Na spotkaniach tych przedstawiciele związków zawodowych oraz pracodawców skupili się na wypracowaniu rozwiązań w trzech najistotniejszych obszarach, które wówczas zdefiniowano generalnie jako: 1) utrzymanie miejsc pracy, 2) ochrona popytu (inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego) i 3) ochrona socjalna (sprawa na przykład rezerwy Funduszu Solidarności Społecznej)³⁵. Jednocześnie trwały prace zespołów problemowych komisji trójstronnej - do spraw prawa pracy i układów zbiorowych, połączone zespołu do spraw budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz zespołu do spraw ubezpieczeń społecznych³⁶. Obradował również najważniejszy zespół - do spraw polityki gospodarczej i rynku pracy³⁷.

W toku rozmów dochodziło do spięć wynikających z odmiennego stosunku do problemów. Negocjacje - bo w praktyce każda strona chciała zyskać jak najwięcej, a stracić jak najmniej - były bardzo trudne. Związki zawodowe z początku nie zgadzały się na zmiany w prawie pracy. Proponowały włączenie do prac zespołów branżowych, zwiększenie roli wojewódzkich komisji dialogu społecznego, jak najszybsze uruchomienie gwarancji kredytowych oraz wskazały na konieczność zmiany w sposobie funkcjonowania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³⁸. Generalnie przeciwstawiały się zwolnieniom (szczególnie grupowym), skracaniu czasu pracy, przymusowym urlopom, czasowemu wstrzymywaniu produkcji czy obniżce wynagrodzeń³⁹.

Pracodawcy z kolei twierdzili, że polskie prawo pracy nie jest idealne, bo nie zawiera instrumentów wystarczających do tego, aby łagodzić skutki dekonstrukcji. Wskazywali na potrzebę uelastyczenia prawa dotyczącego czasu pracy oraz form jej organizacji, a także na zbyt małe możliwości dostosowywania płac. Zabiegali o przepisy pozwalające im ograniczać koszty, co w tym wypadku oznaczało na przykład czasowe przestoje,

³³ www.mg.gov.pl/Waldemar+Pawlak/Posiedzenie+Prezydium+Komisji+Trojstronnej.htm.

³⁴ W lutym 2009 roku odbyły się trzy takie spotkania.

³⁵ <http://opzz.org.pl/aktualnosci/glowna.html/id/522>.

³⁶ Zajmowały się przede wszystkim wysokością zwiększenia wskaźnika waloryzacji świadczeń na 2009 rok.

³⁷ Z uwagi na funkcję koordynacyjną w stosunku do propozycji zgłaszanych przez każdą ze stron.

³⁸ Więcej na <http://opzz.org.pl/aktualnosci/glowna.html/id/513>.

³⁹ Według związków mniejsze zarobki prowadzą do zmniejszenia popytu wewnętrznego, a tym samym do pogłębienia kryzysu.

skracanie czasu pracy czy ograniczenie stosowania premii, nagród oraz wprowadzenie tzw. indywidualnych kont czasu pracy⁴⁰. Chcieli też zmodyfikowania pojęcia doby pracowniczej⁴¹.

Strony starały się osiągnąć porozumienie w 11 punktach:

1. Subwencionowanie miejsc pracy z pieniędzy publicznych - z Funduszu Pracy i z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
2. Zwiększenie i przyspieszenie wykorzystania funduszy unijnych.
3. Zwiększenie akcji kredytowej dla przedsiębiorstw dzięki zwiększeniu środków na poręczenia i gwarancje.
4. Przyspieszenie bądź jednorazowa amortyzacja w przedsiębiorstwach.
5. Wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego w przedsiębiorstwach pod kontrolą związków zawodowych lub przedstawicieli pracowników.
6. Finansowanie części wynagrodzeń z pieniędzy publicznych.
7. Uruchomienie funduszu szkoleniowego.
8. Modyfikacja definicji doby pracowniczej.
9. Pakiety socjalne jako źródła prawa pracy.
10. Zniesienie wskaźnika przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach i obowiązywania ustawy kominowej.
11. Wprowadzenie ruchomego czasu pracy dla rodzin opiekujących się dziećmi⁴².

Już we wstępnej fazie negocjacji odpowiednie zespoły problemowe komisji pozytywnie zaopiniowały punkt 4 oraz 11. Lista ta w lutym nie miała charakteru zamkniętego, gdyż ciągle istniały kwestie na tyle sporne, że początkowo nie dochodziło do ich negocjacji⁴³.

Rozmowy często kończyły się fiaskiem, ale pogarszający się stan polskiej gospodarki prawdopodobnie zmusił partnerów społecznych do

⁴⁰ Ze spotkania z Jeremim Mordasewiczem (ekspertem oraz przedstawicielem PKPP Lewiatan w komisji trójstronnej), w którym autorzy raportu uczestniczyli 20 maja 2009 roku, wynika, że właśnie na wprowadzeniu indywidualnych kont pracy oraz dwunastomiesięcznego okresu rozliczeniowego pracodawcom zależało najbardziej.

⁴¹ Więcej o problemach wynikających z obecnie funkcjonujących przepisów można dowiedzieć się na witrynie: www.prawo-pracy.pl/czas_pracy_doba_pracownicza_tydzien-a-2-.html.

⁴² Za: <http://opzz.org.pl/aktualnosci/glowna.html/id/528>.

⁴³ Dotyczące na przykład długości umów na czas określony.

wypracowania konsensusu, do którego raczej by nie doszło w innych warunkach. Przełom nastąpił w pierwszym tygodniu marca. Strona społeczna komisji trójstronnej 13 marca ogłosiła wypracowanie pakietu działań anty-kryzysowych oraz przekazała dokument rządowi, aby szybko ustosunkował się do jego ustaleń już w ramach prezydium komisji trójstronnej.

Od tego momentu wszelkie dalsze prace polegające na doprecyzowaniu czy zniwelowaniu jakichkolwiek rozbieżności w interpretacji tematów zawartych w punktach dotyczyły pakietu traktowanego jako integralna całość. „13 punktów” ma więc charakter ostateczny i jest to zamknięty katalog – przynajmniej jeśli chodzi o partnerów społecznych.

Omawiany pakiet prezentuje się następująco:

- ◆ Wynagrodzenia i świadczenia socjalne
 - Program kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcie rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenie środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy.
 - Zniesienie opodatkowania zapomóg udzielanych przez związki zawodowe (poszerzenie katalogu) oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.
 - Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych pomocy socjalnej realizowanej w formie bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, w tym tzw. bonów towarowych.
 - Uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej.
 - Wypracowanie mechanizmów pozwalających na to, aby minimalne wynagrodzenie osiągnęło poziom 50% przeciętnego wynagrodzenia.
- ◆ Rynek pracy i stosunki pracy
 - Wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego.
 - Uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego.
 - Racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy.
 - Pakiety socjalne jako źródło prawa pracy.

- Ruchomy czas pracy jako instrument wspomagający łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi.
- Stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony.
- ◆ Polityka gospodarcza
 - Przyspieszona amortyzacja.
 - Subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywa zwolnień grupowych.

Jak widać - wiele ze wskazanych wcześniej jedenastu punktów uległo daleko idącej modyfikacji. Niektóre wyłączono z dalszych negocjacji, pojawiło się też kilka nowych. Wskazuje to na sporą dynamikę procesu osiągnięcia porozumienia przez uczestników dialogu społecznego.

5. Proces uzgadniania wspólnego stanowiska przez partnerów społecznych oraz stronę rządową w ramach komisji trójstronnej - efekty prac

Kolejnym etapem było omówienie „porozumień marcowych” na forum prezydium komisji trójstronnej, do czego doszło pod koniec marca. Rząd odniósł się pozytywnie do pakietu i zapewnił, że *kierunek proponowanych przez stronę społeczną rozwiązań jest zgodny z filozofią działania rządu na czas kryzysu*⁴⁴. Ustosunkował się również do każdego punktu.

Co do punktu pierwszego rząd podkreślił, że od dawna realizuje różne programy i działania na rzecz osób zwalnianych z pracy. Wskazał przede wszystkim na podwyższenie świadczeń dla bezrobotnych (na trzy miesiące), utworzenie funduszu „Rezerwa Solidarności Społecznej”, na projekty odpowiednich ustaw⁴⁵ czy na zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2009 dofinansowanie programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”⁴⁶. Wspomniał też o pomysły wprowadzenia preferencyjnych cen energii dla odbiorców najbardziej podatnych na kryzys.

⁴⁴ www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/Rzad+przyjal+rekomendacje+strony+spolecznej+dla+pakietu+antykryzysowego.htm.

⁴⁵ Na przykład zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem (obecnie istnieją jedynie założenia tego projektu) oraz na projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (z 30.01.2009 roku).

⁴⁶ Zob.: ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2258 i 2259.

Postulaty z punktu drugiego i trzeciego są według rządu realizowane w ramach przeprowadzanej nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dodatkowo rząd stwierdził, że takie generalne zwolnienie budzi kontrowersje i może rodzić trudne do określenia negatywne skutki budżetowe. Zauważył, że wprowadzenie propozycji strony społecznej doprowadzi do zróżnicowania sytuacji finansowej pracowników, bo odsetek firm tworzących fundusz socjalny nie jest wielki. Jeśli mowa o bonach towarowych, to wskazywano, że zwolnienia owe będą ograniczone limitem 380 zł rocznie, co miałyby służyć nie tylko budżetowi państwa, ale przede wszystkim sprawiedliwości – zasady dla wszystkich powinny być jednakowe⁴⁷. Jednakże w rządowym projekcie ustalono, że to nie same bony będą zwolnione z podatku, lecz świadczenia rzeczowe lub gotówka wypłacana pracownikom – również w wysokości 380 zł rocznie – ma to dawać większą swobodę pracodawcom⁴⁸.

Punkt czwarty okazał się niekonfliktowy – rząd ma gotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, z którego wynika, że zniesiony zostanie wskaźnik przyrostu przeciętnych wynagrodzeń⁴⁹. Konstruowana jest też ustawa o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz niektórych innych ustaw, z której wynika, że płace kadry zarządzającej zależeć będą od średniej płacy w przedsiębiorstwie oraz od wielkości zakładu, co podoba się stronie społecznej.

Kontrowersje budził i dalej budzi punkt piąty. Rząd planuje utrzymać płacę minimalną na poziomie 40–42% przeciętnego wynagrodzenia przez najbliższe dwa „kryzysowe” lata. Dopuszcza się jej wzrost w okresie późniejszym, lecz prawdopodobnie nie do 50% przeciętnego wynagrodzenia⁵⁰. Takie podejście odpowiada też pracodawcom, dla których podwyższenie płacy minimalnej oznaczałoby wzrost kosztów, co raczej nie byłoby wskazane w okresie dekonunktury. Związkowcy jednak nie są przekonani i dalej agitują na rzecz zmian mających prowadzić do realizacji wypracowanej wcześniej treści punktu.

Punkty szósty, ósmy, dziesiąty i jedenasty dotyczą zmian z zakresu prawa pracy. Przygotowany został już projekt specjalnej ustawy, według

⁴⁷ Środki te będą pochodzić albo z zakładowego funduszu socjalnego, albo z funduszy związków zawodowych.

⁴⁸ Zmiany te wynikać mają z nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁴⁹ Przy zachowaniu systemu negocjacyjnego.

⁵⁰ A jeśli nawet, to Ministerstwo Pracy zakłada, że taki pułap zostanie osiągnięty dopiero za 14 lat. Za: www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/placa;minimalna;związki;-oburzone;planami;rzadu,63,0,455231.html.

którego przedłuża się okres rozliczeniowy do 12 miesięcy⁵¹. Możliwe będzie też stosowanie różnych godzin rozpoczęcia i kończenia pracy w poszczególnych dobach pracowniczych⁵² oraz obniżanie pracownikom wymiaru czasu pracy (a tym samym - proporcjonalnie - wynagrodzenia)⁵³. Zmiany te zwiększają elastyczność organizacji czasu pracy i tym samym gorąco popierają je pracodawcy. Wprowadzone mogą być tylko w układzie zbiorowym pracy lub wskutek porozumienia z przedstawicielami pracowników. Dodatkowo miałyby charakter tymczasowy - dwa lata od momentu wejścia w życie ustawy. Wyjątkiem byłaby zmiana wprowadzająca ograniczenie stosowania umów na czas określony - miałyby być trwała. Rząd wskazał na 36 miesięcy jako na maksymalny okres terminowego zatrudnienia, podobnie pracodawcy. Związkowcy opowiadali się za 18 miesiącami⁵⁴. Konsensus w tej kwestii osiągnięto dopiero w połowie maja - ustalono, że górną granicą czasową dla umów na czas określony będą 24 miesiące⁵⁵. Odnosząc się do punktu siódmego, rząd wskazał na projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Według projektu pracodawcy otrzymają możliwość wysłania pracowników zatrudnionych na ograniczony wymiar czasu czy niepracujących z powodu przestoju na szkolenie finansowane głównie przez Fundusz Pracy⁵⁶. Rozwiązanie to cieszy partnerów społecznych, bo szkolenie bywa często jedynym wyjściem, aby nie zwolnić pracownika w okresie słabej koniunktury⁵⁷.

Rząd generalnie zgodził się z ustaleniami punktu dziewiątego. Zaproponował, aby roszczenia podmiotów, wynikające z zawieranych w ramach prywatyzacji pakietów socjalnych, rozpatrywały sądy pracy⁵⁸. Na takie rozwiązanie przystała strona związkowa - mimo że pakiety dalej nie

⁵¹ Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach z zakresu prawa pracy u pracodawców objętych kryzysem gospodarczym.

⁵² Tzw. indywidualny rozkład czasu pracy - dostępny głównie dla osób wychowujących dzieci do lat 14.

⁵³ Porozumienie ze stroną pracodawców przewidywało, że z rozwiązań dotyczących uelastyczniania czasu pracy będą mogły korzystać jedynie firmy, które mają problemy wynikające z kryzysu.

⁵⁴ Za: www.twoja-firma.pl/wiadomosc/16793208,umowy-na-czas-okreslony-beda-trwaly-maksymalnie-2-lata.html.

⁵⁵ Za: http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/322281,umowy_terminowe_beda_trwac_do_dwoch_lat.html.

⁵⁶ 80 procent środków ma pochodzić z tego funduszu, 20 procent dopłacać będą pracodawcy. Za: www.bankierokupl/wiadomosc/Rzad-przyjal-pakiet-antykryzysowy-1963672.-html.

⁵⁷ Nie mówiąc już o wartości dodanej szkoleń - pracownicy, co do zasady, rozwijają swoje kompetencje bądź nabywają nowe umiejętności.

⁵⁸ Ma to wynikać ze zmian w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

będą miały konkretnego charakteru prawnego – bo daje ono, w określonych sytuacjach, dodatkową ochronę pracownikom⁵⁹.

Punkt dwunasty okazał się chyba najmniej konfliktogenny, jako że przyspieszona amortyzacja jest już realizowana. Wręcz przeciwnie prezentowała się sytuacja wynikająca z zapisów punktu trzynastego. Strona społeczna nie ma oczywiście nic przeciwko koncepcji subsydiowania zatrudnienia (urlopy postojowe – dopłaty do postojowego), ale kontrowersje wzbudziło źródło, z którego miałyby pochodzić bezzwrotna pomoc finansowa – mianowicie Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, funkcjonujący dzięki składkom pracodawców⁶⁰. Partnerzy społeczni uznali, że rząd przerzuca koszty kryzysu właśnie na nich, szczególnie że ustawa specjalna, na podstawie której doszłoby do uregulowania kwestii subsydiowania, przewiduje wzrost składki przedsiębiorców na FGŚP z 0,1% do 0,5% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe⁶¹. Kwestiami spornymi były warunki, jakie musi spełnić pracodawca, aby otrzymać taką bezzwrotną pomoc, ale obecnie zostało to wyjaśnione⁶², a co więcej – rząd zadeklarował, że wzrost składek jednak nie będzie konieczny⁶³.

Od marca, kiedy strona społeczna przekazała rządowi ogólne punkty pakietu antykryzysowego, do maja trwało uzgadnianie wypracowanych założeń. Pracodawcy i związkowcy spotykali się, aby zająć wspólne stanowisko wobec rządowej odpowiedzi na pakiet, a rząd pracował, by jak najszybciej przedstawić partnerom społecznym swoją odpowiedź na kompromis, który osiągnęli. Prezydium komisji trójstronnej zebrało się 15 maja i doszło do wstępnego porozumienia w sprawie wspólnej realizacji pakietu antykryzysowego. Uzgodniono, że pakiet ustaw rządowych będzie dotyczył jedynie 11 z 13 punktów. Nie ma zgody na wzrost wynagrodzenia minimalnego i raczej nie należy spodziewać się zmian prowadzących do szybszego osiągnięcia poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia.

⁵⁹ Porozumienia, na których opierają się pakiety socjalne, są zbyt różnorodne, nie można nadać im jednolitego charakteru prawnego.

⁶⁰ Pracodawca będzie miał możliwość otrzymywania dopłat do wynagrodzenia pracowników, którzy znajdują się na takim urlopie – będzie to maksymalnie 100% zasiłku dla bezrobotnych (a nie jak postulowała strona społeczna – płacy minimalnej) przez okres sześciu miesięcy. Za: http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/322281,umowy_terminowe_beda_trwac_do_dwoch_lat.html.

⁶¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

⁶² Pałacy okazał się zwłaszcza temat wymaganej wysokości spadku obrotów (ilościowych bądź wartościowych) danego przedsiębiorstwa. Mimo niezadowolenia pracodawców rząd ustalił, że wykazać należy się 30-proc. spadkiem w stosunku do okresu 1.07.2007 – 30.06.2008 roku.

⁶³ Przynajmniej do roku 2010 – szacuje się, że środków z FGŚP starczy na blisko rok.

W pakiecie zabraknie też ustawy o likwidacji ustawy kominowej, jednak rząd zobowiązał się, że będzie ona gotowa na koniec roku. Na przełomie maja i czerwca partnerzy społeczni opiniowali rządowe projekty, trwały konsultacje, eksperci wyrażali swoje zdanie na temat planowanych zmian, głównie w sprawach rynku pracy. Prace te prowadzono w trybie nadzwyczajnym, aby postulaty mógł zanalizować rząd i je uwzględnić.

Rada Ministrów przyjęła pakiet 2 czerwca 2009 roku. Nie obejmował jednak jeszcze wszystkich punktów wypracowanych w porozumieniu ze związkami zawodowymi i z pracodawcami⁶⁴. Rząd ma zamiar jak najszybciej wysłać do Sejmu niez zaakceptowane jeszcze propozycje rozwiązań legislacyjnych oraz liczy na to, że całość projektu pakietu anty kryzysowego zostanie przyjęta przez Sejm i Senat przed wakacjami parlamentarnymi⁶⁵.

6. Ocena stanu dialogu społecznego w Polsce

Nie sposób ostatecznie i definitywnie stwierdzić, w jakim stopniu każda ze stron osiągnęła zakładane wcześniej cele, gdyż ustalenia zawarte w trakcie negocjacji muszą zostać przełożone na odpowiednie zmiany prawne. Z kolei rezultaty ekonomiczne zmian w prawie uwidocznia się dopiero za jakiś czas.

Można jednak pokusić się o ocenę ogólnego stanu dialogu społecznego w Polsce. Formalnie istnieją w naszym kraju odpowiednie warunki do prowadzenia skutecznego dialogu społecznego. W ramach komisji trójstronnej prawo gwarantuje każdej stronie swobodę prezentowania swoich interesów i postulatów. Stworzono więc odpowiednie forum negocjacyjne, ale problemem pozostaje jakość prowadzonych na nim rozmów, a także ich wpływ na rzeczywiście podejmowane działania. Na tym polu można i należy oczekiwać zmian na lepsze. Aby do nich doprowadzić, należy zdiagnozować główne problemy uniemożliwiające przekładanie ustaleń na konkretne rozwiązania.

W trakcie przygotowywania tego raportu spotkaliśmy się ze wszystkimi stronami dialogu, więc możemy się pokusić o wskazanie głównych problemów przeszkadzających rozwojowi dialogu oraz partycypacji społecznej w Polsce. Należy zauważyć, że strony dialogu wykazywały dość znaczną opieszałość, jeśli chodzi o rozpoczęcie rozmów na temat koniecznych działań anty kryzysowych. Organizowanie się partnerów społecznych, jak również wypracowywanie stanowisk, zajmowało zbyt wiele czasu. Zarówno podczas spotkań z przedstawicielami związków zawodo-

⁶⁴ Przyjęto trzy projekty ustaw dotyczące ośmiu punktów z pakietu anty kryzysowego.

⁶⁵ Odpowiednio przed 17 lipca oraz 31 lipca.

wych, jak i pracodawców dało się zauważyć wyraźny brak wzajemnego zaufania, a bez niego trudno zawrzeć trwałe porozumienie. Bardzo wyraźnie uwidoczniła się również mała skłonność do kompromisów oraz ewentualnego poświęcenia części swoich postulatów dla powodzenia całych negocjacji. Strony negocjujące pakiet antykryzysowy zachowywały się dość egoistycznie. Skupiły się głównie na partykularnych interesach reprezentowanych przez siebie grup, które stanowią jedynie niewielką część społeczeństwa. Wyraźnie zabrakło świadomości, że gospodarka jest systemem naczyń połączonych, a nadmierne przywileje jednej strony mogą negatywnie działać na cały system. Aby zmienić takie podejście, należałoby położyć większy nacisk na upowszechnianie podstawowej wiedzy ekonomicznej w społeczeństwie⁶⁶.

Poważnym problemem jest również brak odpowiednio przygotowanego zaplecza eksperckiego po stronie związkowej. Doskwiera on zarówno OPZZ, jak i „Solidarności”. Utrudnia im negocjacje z przedstawicielami pracodawców i rządu oraz wpływa na złą jakość merytoryczną przygotowywanych regulacji. Receptą na tę bolączkę mogłoby być przejęcie rozwiązań z modelu francuskiego, gdzie to rząd opłaca ekspertów, którzy następnie doradzają stronie związkowej⁶⁷.

Ostatnim problemem jest nadmierne uprzywilejowanie strony rządowej w negocjacjach. Mimo że to ona odpowiada za wyznaczanie kierunków i obszarów dialogu, niedopuszczalne wydaje się późniejsze samodzielne modyfikowanie wypracowanych wspólnie postanowień. Negatywnie odbija się to na zaufaniu do partnerów, a przecież także ono często decyduje o tym, czy uda się osiągnąć kompromis.

Bibliografia

Literatura

Dialog społeczny, red. K. Frieske i in., Wydawnictwo IPISS, Warszawa 1999.

Dialog społeczny: najnowsze dyskusje i koncepcje, red. R. Towalski, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Gąciarz B., Pańków W., *Dialog społeczny po polsku - fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

⁶⁶ Uwagę na niezadowalający poziom wiedzy ekonomicznej polskiego społeczeństwa zwracał Jeremi Mordasewicz z Polskiej Konfederacji Przedsiębiorców Prywatnych „Lewiatan”, podczas spotkania 20 maja 2009 roku w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

⁶⁷ Informacje z prezentacji Jeana-Pierre’a Camelota „Presentation of the role and functioning of the Economic, Social and Environmental Council”. Wykład w czasie wizyty studyjnej we Francji 29 czerwca 2009 roku.

- Koczur S., Korus P., *Dialog społeczny – prawo pracowników do informacji i konsultacji*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”, Kraków 2003.
- Męcina J., *Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2005.
- Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, red. W. Misztal i A. Zybala, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2008.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski. Polska 2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Wenzel M., *Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowniczych i „szara strefa” w zatrudnieniu*, Raport Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2009.
- Zasady dialogu społecznego*, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 roku, załącznik nr 1: *Dialog społeczny – istota, pojęcia, metody*, Warszawa 2002.
- Zybała A., *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2007.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Uchwała nr 2 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w sprawie regulaminu komisji z dnia 6 marca 2002 roku.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1679.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców, Dz.U. 1995, nr 1, poz. 2.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 236.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080.

Strony internetowe

www.dialog.gov.pl - strona internetowa Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

www.dialogspoleczny.pl/tabs/index/34/ - Pismo Dialogu Społecznego, wydawane przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

www.fzz.org.pl - strona internetowa Forum Związków Zawodowych.

www.kpp.org.pl - strona internetowa Konfederacji Pracodawców Polskich.

www.mpips.gov.pl - strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

www.opzz.org.pl - strona internetowa Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

www.pkpplewiatan.pl - strona internetowa Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

www.ser.nl/ - strona Rady Społeczno-Gospodarczej w Holandii.

www.solidarnosc.org.pl - strona internetowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”.

www.umowaspoleczna.gov.pl - serwis internetowy Umowa Społeczna.

Raporty i artykuły prasowe

Carmen M. Reinhard, Kenneth S. Rogoff, *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison*, School of Public Policy and Department of Economics.

G7 bez nowych pomysłów, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia & rynek” z 16 lutego 2009 r.

White L.H., *How did we get into this financial mess?*, Briefing Papers, CATO Institute.

Zalewska M., Jurkowski A., *Przyczyny i skutki*, „Gazeta Bankowa” z 1 kwietnia 2008 roku.

System dialogu społecznego w Holandii

Michał Markocki, Michał Naruszewicz

1. Źródła holenderskiego systemu dialogu społecznego

W Holandii przez wieki ukształtował się na tyle oryginalny model dialogu społecznego, że został nazwany *holenderskim* lub *polderowym*. O jego początkach zdecydował czynnik geograficzny. Połowa obszaru kraju leży poniżej poziomu morza. Aby zapobiec powodziom, mieszkańcy od średniowiecza organizowali się w grupy samorządowe, z których każda odpowiadała za przydzielony jej teren. Osuszone i nadające się do uprawy grunty noszą nazwę polderów - od nich wywodzi się określenie modelu dialogu, który już wtedy zaczął kształtować sposób dochodzenia do konsensusu.

W późniejszych czasach konsultacje społeczne przybrały bardziej rozbudowany kształt. W 1919 roku powstała pierwsza instytucja dialogu społecznego na poziomie narodowym - Wysoka Rada Pracy. Zasiadali w niej przedstawiciele związków zawodowych i pracodawców. Rada pełniła wobec rządu funkcję doradczą¹. W 1945 roku utworzono Fundację Pracy (Stichting van de Arbeid, STAR), która stanowi platformę osiągnięcia porozumień społecznych oraz sektorowych układów zbiorowych. Jest to

¹ Por. *Dialog społeczny i partnerzy dialogu społecznego w Holandii*, Raport CPS „Dialog”, s. 1, www.cpsdialog.pl/news/view/80.

instytucja dwustronna, gdzie konsultacje prowadzą pracodawcy ze związkami zawodowymi. Z kolei powołana w 1950 roku Rada Społeczno-Ekonomiczna (Sociaal-Economische Raad, SER) jest instytucją trójstronną. Grupuje nominowanych przez rząd ekspertów, przedsiębiorców i związkowców. Obie stanowią podstawowe wsparcie dla procesu dialogu społecznego. Po II wojnie światowej zasadniczym celem trzech stron dialogu były odbudowa kraju ze zniszczeń i zbudowanie podstaw dla szybkiego rozwoju. Główny obszar konsultacji stanowiły początkowo centralne porozumienia płacowe. System wynagrodzeń regulowała mianowana przez rząd Rada Mediatorów, ale główną rolę odrywała Fundacja Pracy, z którą rząd prowadził konsultacje w zakresie swoich rozwiązań².

Harmonia w relacjach rządu z pracodawcami i pracownikami trwała do 1964 roku. Gwałtowny wzrost wynagrodzeń zakończył dotychczasową politykę płac. Zaczął się kryzys dialogu społecznego, który przejawiał się brakiem ogólnokrajowych porozumień. Poszukiwania rozwiązania zakończyły się podpisaniem przez strony dialogu porozumienia z Wassenaar w 1982 roku. Zgodnie z nim politykę płacową miały kształtować zapisy w układach zbiorowych pracy³.

W ten sposób ukształtował się współczesny model dialogu społecznego w Holandii, gdzie główną rolę odgrywają konsultacja, kompromis i konsensus. Jego charakterystyczną cechą jest to, że konsultacje gospodarcze odbywają się na trzech różnych poziomach: 1) firmy (rady pracownicze), 2) branży (500 umów zbiorowych, obejmują 80% zatrudnionych), 3) narodowym (Fundacja Pracy, Rada Społeczno-Ekonomiczna)⁴.

Jest to system o tyle skuteczny, że przy powszechnym respektowaniu przez strony reguł dialogu udaje się dojść do porozumienia i wychodzić obronną ręką z kłopotów. Przykładem jest funkcjonująca od roku 2002 Rada na rzecz Pracy i Dochodów (Council for Work and Income), która doradza rządowi w dziedzinie dochodów i zagadnień pracy⁵. Poza tym jesienią 2003 roku udało się zawrzeć porozumienie „Elastyczność i bezpieczeństwo”. Miało ono zaradzić złej sytuacji gospodarczej kraju. W zamian za zgodę związków zawodowych na zamrożenie płac na dwa lata rząd przeprowadził reformę systemu zasiłków dla bezrobotnych i emerytur dla

² Tamże, s. 2.

³ Tamże.

⁴ Tor van der Wijst, „The participation of civil society in the context of anti-crisis programs related to macroeconomics issues”, wykład z 25.06.2009 roku wygłoszony w Maastricht słuchaczom XVIII promocji KSAP.

⁵ Eelco Tasma, „The participation of civil society in the context of anti-crisis programs related to the labour market”, wykład z 26.06.2009 roku wygłoszony w Maastricht słuchaczom XVIII promocji KSAP.

osób niepełnosprawnych. Najświeższy jest uchwalony w 2009 roku pakiet anty kryzysowy, który został sporządzony w wyniku zakończonych porozumieniem trójstronnych negocjacji⁶.

2. Partnerzy dialogu społecznego

W Holandii już w pierwszych latach po II wojnie światowej ukształtował się klasyczny system trójstronnych (*tri-partite*) konsultacji gospodarczych. Każdy z podmiotów, czyli rząd, związki zawodowe i pracodawcy, musi mieć odpowiednie narzędzia i reprezentację.

2.1. Rząd

W Ministerstwie Spraw Społecznych i Zatrudnienia istnieje departament dialogu. Odpowiada on przede wszystkim za stronę koncepcyjną dialogu. Rząd nominuje ekspertów do Rady Społeczno-Ekonomicznej. Nie mogą oni być członkami rządu. Zatem rząd nie kontroluje tej instytucji. Urzędnicy niższego szczebla zasiadają w Radzie na rzecz Zatrudnienia i Dochodów.

2.2. Związki zawodowe

W Holandii do związków zawodowych należy 25% pracujących. Ruch związkowy ma swoje korzenie w nurtach religijnych (protestancki, katolicki) i politycznych (socjalistyczny). Przez długi czas utrzymywał się pierwotny podział na te trzy frakcje. Jednakże w 1981 roku doszło do fuzji frakcji socjalistycznej i katolickiej - powstała Holenderska Konfederacja Związków Zawodowych (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV). Skupia 1,4 mln członków, co stanowi około 60% wszystkich osób należących do związków zawodowych. Ponadto zrzesza 90, głównie branżowych, organizacji (na przykład związek zawodowy piłkarzy)⁷. Inne federacje, na przykład Konfederacja Chrześcijańskich Związków Zawodowych Holandii (Christelijk Nationaal Vakbond CNV), mają znacznie mniej członków, a więc także mniejszą siłę negocjacyjną na szczeblu narodowym. Związki działają głównie na poziomie branż. Ich zasadniczym zadaniem jest zawieranie układów zbiorowych pracy, dzięki którym współkształtują politykę rynku pracy i zatrudnienia. Branżowe układy zbiorowe negocjują wszystkie związki aktywne w danej gałęzi gospodarki. W trakcie negocjowania układu regułą jest, że związki z danej branży mówią jednym głosem. W ra-

⁶ Tor van der Wijst, „The participation of civil society in the context of anti-crisis programs related to macroeconomics issues”, dz. cyt.

⁷ Tamże.

mach konsultacji gospodarczych w Holandii na poziomie branżowym dzieje się najczęściej: 80% zatrudnionych obejmują branżowe układy zbiorowe.

Układy zbiorowe dotyczą wszystkich pracowników danej branży. Większość pracowników nie należy do związków i nie ponosi wynikających z członkostwa kosztów, ale korzysta z negocjacyjnych osiągnięć związków na poziomie branżowym i krajowym. Z drugiej strony nie zawsze i nie wszystkie elementy branżowych umów zbiorowych odpowiadają pracownikom nienależącym do związków⁸.

Związki zawodowe mają reprezentantów w takich instytucjach, jak: Fundacja Pracy, Rada Społeczno-Ekonomiczna oraz Rada na rzecz Zatrudnienia i Dochodów.

2.3. Pracodawcy

Pracodawcy są dobrze zorganizowanym i skonsolidowanym partnerem dialogu społecznego w Holandii. Pierwotnie istniał podział na organizacje typu biznesowego i organizacje pracodawców oraz na wywodzące się z etosu protestanckiego i z etosu katolickiego. W 1968 roku doszło do połączenia w Federację Holenderskich Przedsiębiorstw organizacji działających wcześniej oddzielnie ze względu na funkcje. W 1979 roku federacja protestancka połączyła się z katolicką i powstała Federacja Chrześcijańskich Pracodawców, największa z ówczesnych. W ostatnim etapie jednoczenia organizacji pracodawców, w 1996 roku, obie federacje połączyły się, tworząc wielki organizm – Konfederację Holenderskiego Przemysłu i Pracodawców (VNO-NCW)⁹.

VNO-NCW zrzesza ponad 115 tys. firm reprezentujących wszystkie sektory gospodarki, co stanowi ponad 80% ogółu przedsiębiorstw. Skupia wszystkie podmioty zatrudniające ponad 500 osób oraz przytłaczającą większość małych i średnich zakładów¹⁰.

Do innych ważnych, ale o wiele słabszych od VNO-NCW organizacji pracodawców należy zaliczyć: MKB-Nederland, zrzeszającą małe i średnie przedsiębiorstwa, oraz LTO-Nederland, skupiającą firmy sektora rolno-spożywczego i ogrodniczego. Istnieją także branżowe federacje pracodawców. Zapewniają one kompleksową obsługę swoich członków. Na przykład FME-CWM, zrzeszająca firmy z przemysłu metalowego, tworzy sztucznych, elektroniki i elektrotechniki, zajmuje się pomocą prawną, informacją i publikacjami, lobbieniem, wsparciem w negocjacjach itd. Posia-

⁸ Tamże.

⁹ Por. <http://en.wikipedia.org/wiki/VNO-NCW>.

¹⁰ Por. www.vno-ncw.nl.

danie takiego zaplecza bardzo ułatwia pracodawcom życie¹¹. Przedstawiciele pracodawców wchodzi w skład Rady Społeczno-Ekonomicznej, Fundacji Pracy oraz Rady na rzecz Zatrudnienia i Dochodów.

2.4. Organizacje pozarządowe

Od 1999 roku przedstawiciele organizacji pozarządowych - proekologicznych i konsumenckich - zasiadają w dwóch komisjach Rady Społeczno-Ekonomicznej. Dobór tych podmiotów nie jest przejrzysty, a ich rola pozostaje marginalna¹².

3. Instytucje dialogu społecznego w Holandii

Kraj ma długą tradycję dialogu społecznego. Obecnie funkcjonujące instytucje dialogu ukształtowały się po II wojnie światowej.

3.1. Fundacja Pracy

Jako pierwszą współczesną instytucję dialogu społecznego powołano Fundację Pracy (Stichting van de Arbeid, STAR). Powstała 17 maja 1945 roku, krótko po wyzwoleniu kraju. Początkowo miała umożliwić współpracę pracowników z pracodawcami przy odbudowie kraju ze zniszczeń wojennych. Jako zasadę przyjęto wówczas, że ciężar odbudowy gospodarki powinni ponieść w równym stopniu pracownicy i pracodawcy. Możliwości nowej organizacji jako instytucji doradczej szybko dostrzegł rząd Holandii. Fundacja aż do powstania Rady Społeczno-Ekonomicznej (SER) w 1950 roku była głównym ciałem doradczym rządu w sprawach społeczno-ekonomicznych. Po przejęciu przez SER funkcji organu doradczego Fundacja Pracy stała się forum dialogu pracowników (związków zawodowych) z pracodawcami¹³.

Współcześnie zadaniem Fundacji jest przede wszystkim utrzymanie właściwych relacji pracowników z pracodawcami. Rada czyni to przez zachęcanie obu stron do prowadzenia konsultacji, informowanie stron o stanowiskach partnerów, wyjaśnianie powstałych wątpliwości, przeprowadzanie konsultacji z rządem lub innymi organizacjami, wykonywanie zaleceń nakazanych przez prawo lub wspieranie innych w tym zadaniu oraz przez stosowanie innych środków. Chociaż jej rola jako doradcy rzą-

¹¹ Por. *Dialog społeczny i partnerzy dialogu społecznego w Holandii*, dz. cyt.

¹² Tamże.

¹³ www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/Brochures/Stichting_alle_talen/brochure_stichting_engels.ashx, lipiec 2009.

du zmalała, Fundacja nadal spełnia tę funkcję w pewnych sprawach dotyczących zatrudnienia¹⁴.

Działaniami Fundacji kieruje rada składająca się z 16 osób¹⁵. Spotyka się przynajmniej raz w roku lub częściej, gdy zażąda tego co najmniej dwóch członków. Bieżąca praca fundacji odbywa się w komitetach, w ramach których wypracowywane są stanowiska w poszczególnych sprawach. Obecnie konsultacje odbywają się podczas dwóch dużych spotkań w maju i listopadzie. Fundacja jako podmiot prawa prywatnego nie zależy od rządu. Pieniądze na jej działalność pochodzą ze składek jej członków oraz ze środków SER. Wpływ Fundacji na gospodarkę Holandii jest znaczący, bo jej działalność przyczyniła się do procesu decentralizacji decyzji w zakresie polityki gospodarczej¹⁶.

3.2. Rada Społeczno-Ekonomiczna

Instytucja ta powstała w 1950 roku jako główny organ doradczy rządu i parlamentu w sprawach społeczno-gospodarczych. Zasiadają w niej eksperci w dziedzinie przemysłu i pracownicy naukowcy, dlatego też potrafi ona przedstawić rzetelne i niezależne opinie w sprawach dotyczących zatrudnienia, poziomu dochodu mieszkańców, zabezpieczenia społecznego, podatków, edukacji czy środowiska. Ponadto rada skupia reprezentantów przedsiębiorstw prywatnych oraz niezależnych ekspertów, dzięki czemu jej opinie mają duży wpływ na decydentów i na społeczeństwo.

Podstawą skuteczności działań rady jest jej reprezentatywność. Dlatego też w jej skład wchodzi przedstawiciele związków zawodowych, pracodawców oraz niezależni eksperci nominowani przez rząd.

Rada działa na podstawie prawa publicznego, dzięki temu jej rola jako ciała opiniodawczego jest istotna¹⁷. Mimo że rząd nie jest zobowiązany do działania zgodnie z jej opinią, musi uzasadnić swoją odmowną de-

¹⁴ Por. *Dialog społeczny i partnerzy dialogu społecznego w Holandii*, dz. cyt.

¹⁵ Zasiadają w niej reprezentanci następujących związków: Konfederacji Przemysłu Holenderskiego i Pracodawców (Vereniging VNO-NCW) – 4 osoby, Królewskiego Stowarzyszenie Małych i Średnich Przedsiębiorstw Holandii (Koninklijke Vereniging MKB-Nederland) – 2 osoby, Holenderskiej Federacji Organizacji Rolniczych i Ogrodniczych (Vereniging Land en Tuinbouworganisatie Nederland LTO) – 2 osoby, Holenderskiej Konfederacji Związków Zawodowych (Federatie Nederlandse Vakbeweging FNV) – 4 osoby, Konfederacji Chrześcijańskich Związków Zawodowych Holandii (Christelijk Nationaal Vakbond CNV) – 2 osoby, Federacji Związków Zawodowych Średnich i Większych Przedsiębiorstw (MHP Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel) – 2 osoby. Por. tamże, s. 9.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Powołano ją w 1950 roku na mocy ustawy Prawo o ustroju przedsiębiorców (Wet op de bedrijfsorganisatie).

czyżę za każdym razem, gdy rada decyduje jednomyślnie. Jej działalność finansowana jest z obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorców zgromadzonych w Izbie Handlowej. Główne zadania rady to utrzymanie stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, utrzymanie wysokiego zatrudnienia oraz dbanie o sprawiedliwą redystrybucję dochodów.

Rada składa się z 33 członków: każda strona dialogu mianuje 11 jej członków. Zasiadają w niej reprezentanci trzech największych zrzeszeń przedsiębiorców: VNO-NCW (7 miejsc), MKB-Nederland (3 miejsca), LTO-Nederland (1 miejsce), oraz trzech największych central związkowych: FNV (8 miejsc), CNV (2 miejsca) i MHP (1 miejsce). Skład ten uzupełniają niezależni eksperci z różnych dziedzin (prawa, ekonomii, socjologii). Reprezentują oni interes publiczny. Ich zadanie polega na utrzymaniu równowagi między interesami stron dialogu. Do grona ekspertów powołany jest również prezes banku centralnego oraz szef Holenderskiego Centrum Analiz Ekonomicznych (Centraal Planbureau)¹⁸.

Najważniejszą funkcją rady jest doradzanie rządowi i parlamentowi w sprawach gospodarczych i społecznych. Jej opinie i zalecenia często stanowią silny argument w debacie parlamentarnej i publicznej, bo podejmowane są na podstawie wiedzy i doświadczenia jej ekspertów, a także partnerów społecznych. Ekspertki zapewniają rzetelną wiedzę teoretyczną, a partnerzy społeczni dysponują bogatym doświadczeniem.

4. Holenderska odpowiedź na światowy kryzys finansowy

Będące w dyspozycji partnerów społecznych narzędzia dialogu pozwoliły społeczeństwu Holandii na sprawne porozumienie się w sprawie działań zmierzających do zmniejszenia skutków kryzysu, jaki dotyka ten kraj¹⁹.

Propozycje, jakie wspólnie wysunęły związki zawodowe, koncentrują się na trzech dziedzinach: rynku pracy, ożywieniu koniunktury oraz naprawie sektora finansowego. Związki zawodowe wzywają rząd do wprowadzenia pakietu antykryzysowego o wartości 7 mld euro, aby złagodzić kryzys i pobudzić gospodarkę²⁰. Widzą one szansę na złagodzenie kryzysu w mobilizowaniu pracowników do przekwalifikowania się. Ich zdaniem należy inwestować w szkolenia, gdyż one pozwolą na płynne przechodze-

¹⁸ Por. www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/Brochure/en_brochure_2009-ashx, lipiec 2009.

¹⁹ Zgodnie z danymi Eurostatu w 2009 roku wzrost PKB Holandii wyniósł -3,5% wobec 2% w 2008 roku. W 2010 roku prognozowany wzrost PKB wynosi -0,4%.

²⁰ www.fnv.nl/defnv/english/news/investment_plan_crisis.asp, lipiec 2009.

nie pracowników do innych branż. Ważnym narzędziem wsparcia pracodawców, którzy popadli w przejściowe kłopoty, jest skrócenie czasu pracy do połowy etatu. Stanie się to możliwe po wprowadzeniu zasiłku dla pracowników, których czas pracy został skrócony. W celu uniknięcia odpływu fachowców z branży dotkniętej kryzysem należy im stworzyć szansę pozostania w branży. Utworzenie zaplecza fachowców ułatwi późniejszy ich szybki powrót do branży. Zdaniem związków niezbędna jest aktywizacja zarówno centrów pośrednictwa pracy, jak i prywatnych agencji pracy tymczasowej w celu przywrócenia do pracy bezrobotnych.

Związki dostrzegają konieczność poprawy sytuacji osób zatrudnionych tymczasowo oraz samozatrudnionych dzięki ulgom podatkowym na szkolenia. Kolejnym ich postulatem jest mobilizacja młodych osób do kontynuowania nauki, gdyż dłuższy okres edukacji oznacza późniejsze wejście na rynek pracy i oddalenie widma bezrobocia.

Propozycje związków zawodowych w zakresie działań zmierzających do przywrócenia koniunktury to przede wszystkim inwestycje w ocieplenie 500 tys. budynków, inwestycje w odnawialne źródła energii, a w szczególności budowa elektrowni wiatrowych. Istotnym postulatem jest wprowadzenie zmniejszonej stawki VAT na produkty, które zużywają mniej energii. Aby ożywić koniunkturę w branży budowlanej, związki postulują zmniejszenie z 19,5% do 6% stawki VAT na usługi remontowe i budowlane oraz zwiększenie państwowej gwarancji dla kredytów hipotecznych. Ważnym punktem jest wprowadzenie możliwości wcześniejszego skorzystania przez pracowników z pieniędzy środków zgromadzonych na funduszach oszczędnościowych prowadzonych u pracodawcy.

W zakresie sytuacji na rynkach finansowych związki proponują przede wszystkim, aby banki zniosły zbędne ograniczenia dla kredytobiorców. W tym celu rząd mógłby wprowadzić dodatkowe poręczenia dla kredytobiorców. Jednocześnie związki nie zgadzają się na cięcia w zapomogach²¹. Propozycje związków zostały przedstawione na forum Fundacji Pracy i 25 marca 2009 roku podjęła ona uchwałę, w której partnerzy społeczni przedstawili wspólne stanowisko w sprawie środków, jakie należy podjąć dla zwalczenia skutków kryzysu²². Na forum Fundacji omawiano także rządowe propozycje podwyższenia wieku emerytalnego z 65 do 67 lat. Partnerzy społeczni są zgodni co do konieczności utrzymania bezrobocia na możliwie niskim poziomie. Oznacza to konieczność zwiększenia wydatków budżetu państwa w celu ożywienia koniunktury oraz zapewnienia płynności sektora prywatnego.

²¹ Por. www.fnv.nl/defnv/english/news/investment_plan_crisis.asp, lipiec 2009.

²² *Labour Foundation Agreement*, 25 march 2009, www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/-Talen/Engels/2009/voorjaarsakkoord_20090325_EN.ashx, lipiec 2009.

Zdaniem partnerów grupą najbardziej zagrożoną przez kryzys jest młodzież, która dopiero wkracza na rynek pracy. Stąd też wiele uwagi poświęca się aktywizacji, edukacji oraz przygotowaniu zawodowemu młodych. Istotne, zdaniem partnerów społecznych, jest utrzymanie wykwalifikowanej kadry pracowników w kontakcie z pracodawcą, stąd też postulat wprowadzenia tzw. postojowego²³.

Pracodawcy oraz związki zawodowe dostrzegają konieczność poprawy mobilności pracowników. Postulują tworzenie centrów mobilności, dzięki którym nastąpiłby przepływ pracowników z jednego zakładu pracy do drugiego w tej samej branży. Ponadto na pracodawcy, który zamierza przeprowadzić redukcję etatów, powinien ciążyć obowiązek zapewnienia możliwości przejścia części pracowników do innego pracodawcy oraz zachęcania pracowników do dokonania takiego transferu.

Odnosnie do rządowego planu reformy emerytalnej partnerzy obradujący w ramach Fundacji wstępnie zgadzają się na propozycje rządu w tym zakresie. Jednakże planowane podwyższenie wieku emerytalnego zdaniem stron musi zostać dogłębnie przeanalizowane na forum Rady Społeczno-Ekonomicznej²⁴. Rozwiązania zaproponowane przez partnerów społecznych znalazły odzwierciedlenie w rządowym planie działań antykryzysowych, tzw. pakiecie ożywczym²⁵. Na działania w nim przewidziane przeznaczono 6 mld euro, które w latach 2009-2010 mają zapewnić stabilizację gospodarki oraz utrzymanie miejsc pracy. Przyjęte rozwiązania pokrywają się w większości z postulatami wysuwanymi najpierw przez związki zawodowe, a później sformułowanymi w porozumieniu z pracodawcami w ramach fundacji. Pakiet obejmuje między innymi wsparcie dla młodzieży podejmującej po raz pierwszy zatrudnienie oraz wprowadzenie tzw. postojowego. Rząd planuje zainwestować w ocieplanie budynków i w inne programy pozwalające oszczędzać energię. Zamierza również poprawić infrastrukturę drogową. Najważniejszą reformą, jaką rząd planuje przeprowadzić, jest wydłużenie wieku emerytalnego z 65 do 67 lat²⁶. Rządowe propozycje, choć nie w pełni realizujące żądania związków zawodowych, zostały przez nie zaakceptowane w referendum²⁷.

²³ Dodatek do pensji w wysokości zasiłku dla bezrobotnych, wypłacany pracownikowi, któremu zredukowano czas pracy.

²⁴ Por. *Labor foundation agreement*, dz. cyt., s. 3.

²⁵ Por. *Supplementary policy agreement*, 25 march 2009, www.government.nl/Government/Supplementary_policy_agreement, lipiec 2009.

²⁶ www.government.nl/News/Press_releases_and_news_items/2009/March/Balkenende_presents_measures_to_tackle_crisis, lipiec 2009.

²⁷ Z wyjątkiem zmian dotyczących wydłużenia wieku emerytalnego. Por. też www.fnv.nl/defnv/english/news/fnv_referendum_april2009.asp, lipiec 2009.

5. Konkluzje

Na podstawie powyższej analizy można pokusić się o wnioski na temat systemu dialogu społecznego w Królestwie Niderlandów.

- ♦ Ma on mocne umocowanie historyczne, przeszedł długą ewolucję, co pozwoliło mu wykształcić skuteczne narzędzia.
- ♦ Konsultacje społeczne znacznie ułatwia konsolidacja partnerów dialogu. Największa federacja związków zawodowych skupia 60% wszystkich związkowców, a największa federacja pracodawców zrzesza ponad 80% podmiotów gospodarczych.
- ♦ Partnerzy preferują umowy zbiorowe na poziomie sektorowym (branżowym) – obecnie obowiązuje około 500 umów, które obejmują 80% zatrudnionych.
- ♦ Strony respektują obowiązujące reguły dialogu społecznego i mimo różnic charakteryzują się wysoce koncyliacyjnym podejściem. W efekcie partnerzy mają do siebie zaufanie i dotrzymują warunków zawartych umów.

System dialogu społecznego w Holandii należy uznać za wysoce efektywny. Przejawia się to między innymi w tym, że w zestawieniu z innymi państwami gospodarka holenderska ucierpiała w wyniku strajków bardzo niewiele (por. tab. 1).

Tabela 1

Średnia liczba straconych dni pracy w roku na tysiąc pracowników²⁸

	Holandia	USA	Włochy	Francja	Wlk. Brytania
1981-1990	13	132	433	62	300
1991-2000	19,3	37	110,6	-	-

Dialog społeczny w Polsce wyglądałby o wiele lepiej, gdyby udało się zaadaptować w naszym kraju niektóre cechy systemu holenderskiego, na przykład koncyliacyjność i unikanie popadania w skrajności.

²⁸ Por. A.T.J.M. Jacobs, *The Netherlands: In the Tradition of Intersectoral Pacts*, w: *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, red. R. Blanpain, Kluwer Law International 2005, s. 107.

Bibliografia

Literatura

- Berger S., Compton H., *Policy concentration and social partnership in Western Europe*, Bergham Books, New York, Oxford, 2002.
- Delsen L., *Exit Polder Model? Socioeconomic Changes in the Netherlands*, Praeger, 2002.
- Donders P., Sengers K., *Comparative study on the structure of Polish and Dutch Social Dialogue*, BMT, Consultants, Utrecht, april 2004.
- Jacobs A. T. J. M., *The Netherlands: In the Tradition of Intersectoral Pacts*, w: *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, red. R. Blanpain, Kluwer Law International, 2005.
- Kowalski B., *Europejska sztuka dialogu*, „Dialog” 1/2006.
- Towards social dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making*, red. Trebilcock A. i in., International Labour Office, Genewa 1994.

Strony internetowe

- epp.eurostat.ec.europa.eu - Eurostat.
- <http://en.wikipedia.org/wiki/VNO-NCW>
- www.cpsdialog.pl - Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- www.dialogspoleczny.pl/tabs/index/34/ - „Pismo Dialogu Społecznego” wydawane przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- www.dublinfooundation.org - Fundacja Dublińska.
- www.fnv.nl - Holenderska Konfederacja Związków Zawodowych.
- www.government.nl - rząd holenderski.
- www.ser.nl - Rada Społeczno-Ekonomiczna.
- www.stvda.nl - Fundacja Pracy.
- www.vno-ncw.nl - Konfederacja Holenderskiego Przemysłu i Pracodawców.

Raporty i artykuły prasowe

- Dialog społeczny i partnerzy dialogu społecznego w Holandii*. Raport Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, www.cpsdialog.pl/news/view/80.
- Plan działań rządu holenderskiego odnośnie do łagodzenia skutków kryzysu, www.government.nl/Government/Supplementary_policy_agreement.
- Umowa z dnia 25 marca 2009 podpisana na forum Fundacji Pracy w sprawie działań antykryzysowych, www.stvda.nl/en/~/_media/Files/Stvda/Talen/-Engels/2009/voorjaarsakkoord_20090325_EN.ashx.

Wyzwania
w stosunkach organizacji pozarządowych
i administracji rządowej
w systemie polskiej pomocy rozwojowej

Magdalena Chrobak, Aleksander Cichy,
Adam Kańtoch, Jagienka Lisiak, Łukasz Mieszkowski

Opiekun grupy: Marek Ziółkowski

Wprowadzenie

*Nigdy nie jesteśmy tak biedni,
aby nie stać nas było
na udzielenie pomocy bliźniemu*
Mikołaj Gogol

Istotnym elementem systemu stosunków międzynarodowych jest pomaganie przez państwa rozwinięte społeczeństwom rozwijającym się. Metodami pokojowymi osiąga się stabilizację, niesie pomoc potrzebującym, eksportuje demokrację. Wszystko to w ramach pomocy rozwojowej.

Choć dysponentami środków finansowych są rządy państw udzielających pomocy, to o sukcesie przedsięwzięcia decyduje niejednokrotnie udział organizacji pozarządowych. W sposób nieosiągalny dla typowych struktur administracyjnych potrafią one nadać pomocy konkretne kształty, wskazywać obszary wymagające wsparcia i realizować projekty w najdalszych zakątkach globu.

Niniejsze opracowanie przedstawia zagadnienie partycypacji społecznej w systemie pomocy rozwojowej. Część pierwsza, praca analityczna, prezentuje współpracę administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych w systemie polskiej pomocy rozwojowej. Wskazuje na główne wyzwania i problemy - brak specjalistycznej ustawy oraz sposób finansowania projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe.

Część druga, studium przypadku, ukazuje problem udziału organizacji pozarządowych w systemie pomocy rozwojowej na forum Unii Europejskiej. Na tej podstawie autorzy opracowania pragną zaakcentować, jak ważne jest właściwe skonstruowanie mechanizmu wsparcia dla zwiększania możliwości trzeciego sektora.

Opracowanie służy podkreśleniu istotnej roli pełnionej przez organizacje pozarządowe w systemie pomocy rozwojowej oraz wskazuje obszary, w których współpraca administracji z trzecim sektorem wymaga udoskonalenia.

Wyzwania w stosunkach organizacji pozarządowych i administracji rządowej w systemie polskiej pomocy rozwojowej

Magdalena Chrobak, Aleksander Cichy,
Adam Kańtoch, Jagienka Lisiak, Łukasz Mieszkowski

Wstęp

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie oczekiwań administracji rządowej i organizacji pozarządowych wobec polskiego systemu współpracy rozwojowej. Biorąc pod uwagę argumenty obu stron oraz uwarunkowania instytucjonalno-prawne, autorzy przedstawiają propozycje, dzięki którym skuteczniejszy stanie się system świadczonej pomocy rozwojowej i polepszy się współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi.

Opracowanie składa się z czterech części. Pierwsza opisuje stan faktyczny polskiej współpracy rozwojowej, jej formy i struktury, a także międzynarodowe czynniki ją determinujące i konsekwencje systemu finansowania opartego na reżimie rezerwy celowej. Druga część omawia postulaty środowiska pozarządowego, między innymi takie, jak konieczność wy-

pracowania ram prawnych w postaci ustawy o współpracy rozwojowej, która scaliłaby wiele z proponowanych rozwiązań, czy zwiększenie efektywności systemu pomocowego

Trzecia część prezentuje opinie przedstawicieli administracji na temat jakości współpracy z organizacjami pozarządowymi. Poruszone zostają między innymi sprawy dostosowania ich projektów do rzeczywistych warunków i potrzeb otrzymujących pomoc oraz włączania kraju partnerskiego w wypracowanie koncepcji i realizację przedsięwzięć.

Końcowa część raportu przedstawia wnioski i propozycje zmian. Zgłoszone przez autorów sugestie nawiązują do standardów obowiązujących w innych krajach, w których istniejące rozwiązania systemowe można uznać za modelowe dla współpracy rozwojowej.

Raport opiera się w głównej mierze na materiałach zebranych w trakcie bezpośrednich rozmów z przedstawicielami administracji państwowej i organizacji pozarządowych oraz na podstawie konferencji i spotkań będących elementem dialogu Ministerstwa Spraw Zagranicznych z trzecim sektorem.

1. System polskiej współpracy rozwojowej

Pomoc rozwojowa jest pomocą zagraniczną udzielaną *w formie projektów na rzecz krajów rozwijających się i przechodzących transformację*¹. Podstawową jej formą jest tzw. ODA (Official Development Assistance – oficjalna pomoc rozwojowa). Zgodnie z definicją Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD oficjalna pomoc rozwojowa to *darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się, wyszczególnionym na liście biorców pomocy rozwojowej Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, przez oficjalne instytucje rządowe państw dawców, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach*². Co istotne, pożyczka jest zaliczana w poczet ODA tylko wtedy, gdy zakłada, że co najmniej 25% jej wartości jest darowizną.

1.1. Formy i główni aktorzy instytucjonalni polskiej pomocy

Pomoc zagraniczna świadczona przez Polskę przybiera różne formy, co wiąże się bezpośrednio z uczestniczącymi w jej udzielaniu instytucjami administracji rządowej. Podstawowe formy pomocy to:

¹ *Jak działamy: organizacja polskiej pomocy rozwojowej*. Broszura informacyjna Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

² Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju: raport roczny 2007*, Warszawa 2008, s. 9.

- ♦ pomoc techniczna (projektowa i stypendialna) - ma na celu dostarczanie wiedzy i umiejętności;
- ♦ pomoc programowa - finansowe i rzeczowe środki przekazywane w celu wsparcia ogólnego rozwoju bądź konkretnej gałęzi gospodarki kraju korzystającego z pomocy;
- ♦ pomoc finansowa - obejmuje między innymi umorzenie lub redukcję zadłużenia zagranicznego wobec Polski, a także preferencyjne kredyty;
- ♦ pomoc humanitarna - pomoc przekazywana ofiarom klęsk żywiołowych lub konfliktów zbrojnych;
- ♦ pomoc żywnościowa - ma zapewnić długofalowe bezpieczeństwo żywnościowe³.

Pomocy rozwojowej można udzielać w postaci dwustronnej i wielostronnej. Pierwsza zakłada bezpośrednie jej kierowanie do adresatów (instytucji, organizacji i osób) w kraju ją otrzymującym. Koordynuje ją Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W 2007 roku największymi odbiorcami polskiej pomocy dwustronnej były Chiny, Nikaragua i Białoruś. Pomoc wielostronna polega na przekazywaniu pieniędzy wyspecjalizowanym instytucjom międzynarodowym. Przeważającą część tego rodzaju pomocy stanowi składka do budżetu pomocowego Unii Europejskiej. Poza budżetem unijnym wielostronna pomoc rozwojowa trafia, w postaci składek i wpłat dobrowolnych, do międzynarodowych instytucji finansowych, w tym do Grupy Banku Światowego, regionalnych banków rozwoju oraz agend, programów i funduszy Systemu Narodów Zjednoczonych⁴.

W obrębie polskiego systemu wyróżnia się trzy główne instytucje zaangażowane w świadczoną przez Polskę pomoc. Czołową rolę pełni Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Koordynuje ono politykę współpracy rozwojowej, ustala priorytety polskiej pomocy, a także w zakresie swoich kompetencji administruje środkami pomocowymi. Wyspecjalizowaną komórka w strukturze MSZ jest istniejący od 2005 roku Departament Współpracy Rozwojowej (DWR). Do jego kompetencji należy między innymi realizacja rocznego planu działań pomocowych i współpraca w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi. Drugim urzędem zaangażowanym w pomoc jest Ministerstwo Finansów. W jego gestii leżą nie tylko pomocowe instrumenty finansowe (redukcja zadłużenia, kredyty preferencyjne), ale także przekazywanie wpłat do wyspecjalizowanych instytucji finansowych,

³ A. Czaplńska, „Formy pomocy rozwojowej”. Szkolenie: „Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju i polska pomoc rozwojowa” - KSAP, 2-4.02.2009 r.

⁴ Za: www.polskapomoc.gov.pl [8.06.2009 r.] oraz *Polska współpraca na rzecz rozwoju*, dz. cyt., s. 9-10.

których nasz kraj jest członkiem. Trzecim kluczowym podmiotem jest Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które udziela pomocy stypendialnej.

Jeszcze kilka lat temu uczestnictwo Polski w światowym systemie pomocy rozwojowej było jedynie ideą. Dziś jest rzeczywistością⁵. Te słowa ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego niosą ze sobą zobowiązanie Polski do współudziału w kształtowaniu globalnego systemu pomocowego. Wynikają wprost ze zobowiązań traktatowych regulujących uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej. Tytuł XX „Współpraca na rzecz rozwoju” „Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską” (TWE) normuje obowiązki i odpowiedzialność kraju członkowskiego w tym zakresie⁶.

Zobowiązanie Polski w sprawie pomocy rozwojowej przyjęło bardzo konkretną formę podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE w maju 2005 roku, kiedy nasz kraj zadeklarował wobec partnerów europejskich zwiększenie wielkości udzielanej oficjalnej pomocy rozwojowej. Polska zobowiązała się do świadczenia na poziomie 0,17% PKB do 2010 roku oraz 0,33% PKB do 2015 roku. Zakładaną przez MSZ prognozę wzrostu relacji wydatków na pomoc rozwojową w stosunku do PKB przedstawia poniższy wykres.

Planowana Oficjalna Pomoc Rozwojowa Polski jako procent PKB



Źródło: www.polskapomoc.gov.pl

Dane o udzielonej w ostatnich latach przez Polskę oficjalnej pomocy rozwojowej pokazują stan nieco odmienny od prognozowanego. Otóż w 2007 roku pomoc ta wyniosła 1,01 miliarda złotych, co odpowiada 0,09% PKB, a w 2008 roku - 927 milionów złotych, co stanowiło 0,08% PKB⁷. Jak wynika z przedstawionych wyżej danych, daleko nam do

⁵ Tamże.

⁶ Art. 177-191 TWE.

⁷ Tamże, s. 5; A. Czaplńska, „Polski system współpracy rozwojowej”, dane przedstawio-

osiągnięcia deklarowanego stanu, nie mówiąc już o przybliżeniu się do takiego kraju jak na przykład Norwegia, która według OECD przekazuje ponad 1% PKB rocznie *na pomoc dla państw rozwijających się*⁸.

1.2. Międzynarodowe uwarunkowania polskiej pomocy

Dzięki pomocy rozwojowej, która stanowi element polityki zagranicznej, Polska kształtuje swój wizerunek w świecie. Pomoc jest istotna dla rozwoju demokracji i stosunków międzynarodowych. Jak stwierdził minister Radosław Sikorki: *Dzięki świadczeniu pomocy rozwojowej Polska zyskuje nie tylko bardziej stabilne otoczenie międzynarodowe, ale może też łatwiej rozwijać kontakty gospodarcze z krajami beneficjentami pomocy*⁹. Wspomniane wcześniej zobowiązania traktatowe określają aktywność naszego kraju na arenie międzynarodowej w kwestii pomocy rozwojowej. Przykładowo, artykuł 180 TWE mówi o obowiązku koordynacji polityk w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju krajów członkowskich oraz o wzajemnych konsultacjach programów pomocy. Koordynacja i komplementarność przenikają zatem wspólnotowe działania pomocowe.

Zobowiązania Polski do świadczenia pomocy wynikają z treści międzynarodowych dokumentów, których nasz kraj jest sygnatariuszem, oraz z doświadczeń historycznych. Przez wiele lat korzystaliśmy z pomocy, by w latach 90. przejść do roli darczyńcy. Jak uważa Janina Ochojska, prezes Polskiej Akcji Humanitarnej, główną motywację naszej pomocy powinna stanowić solidarność z krajami najbiedniejszymi, a pamięć o wsparciu udzielonym Polsce w okresie transformacji dodatkowo wpływać na nasze poczucie zobowiązania do jej niesienia.

Członkostwo Polski w ONZ, OECD i UE wpływa na międzynarodowe uwarunkowania naszej pomocy rozwojowej. Jednym z podstawowych dokumentów determinujących system udzielanej przez nas pomocy są milenijne cele rozwoju¹⁰. Realizacja ośmiu dążeń międzynarodowej społeczności stanowi zobowiązanie państw członkowskich ONZ do poprawy warunków życia zwłaszcza w krajach Trzeciego Świata. Dokument „Milenijne” cele rozwoju przyjęło Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2000 roku jako część „Deklaracji milenijnej Narodów Zjednoczonych”.

Drugim dokumentem oddziałującym na sposób niesionej przez Polskę pomocy jest „Deklaracja paryska na temat efektywności pomocy”

ne podczas konferencji „Polska współpraca z krajami rozwijającymi się - przygotowania do polskiej prezydencji w 2011 r.”, Warszawa, Nowy Dom Poselski, 26.05.2009 r.

⁸ M. Rębała, *Hojny jak Norweg*, „Newsweek” 2009, nr 23, s. 54.

⁹ *Polska współpraca na rzecz rozwoju*, dz. cyt., s. 5.

¹⁰ www.unic.un.org.pl/cele.php, [8.06.2009].

z 2005 roku. Określa ona zasady pomocy rozwojowej, na podstawie których nasze państwo stara się realizować swój program pomocowy. Deklaracja stanowi istotną podstawę dla działań na forum UE, przyczyniając się do większej skuteczności i efektywności pomocy rozwojowej. Zasady udzielania pomocy rozwojowej zgodne z tą deklaracją to¹¹:

- ♦ współodpowiedzialność za rozwój (*ownership*) – kraje otrzymujące pomoc odpowiadają za swoją politykę rozwojową;
- ♦ dostosowanie (*alignment*) – przekazywanie pomocy przez instytucje, zgodnie z procedurami i narodowymi strategiami rozwoju krajów partnerskich;
- ♦ harmonizacja (*harmonization*) – skoordynowana pomoc;
- ♦ Zarządzanie dla wyników (*managing for results*) – zarządzanie środkami i proces decyzyjny mają być ukierunkowane na osiągnięcie zaplanowanych rezultatów;
- ♦ wspólna odpowiedzialność (*mutual accountability*) – osiągnięcie zaplanowanych rezultatów zobowiązuje kraje przekazujące pomoc i ją otrzymujące.

Rozszerzoną wersją deklaracji paryskiej jest tzw. program działań z Akry, który przewiduje między innymi takie zasady, jak: zwiększenie przewidywalności pomocy w perspektywie średniookresowej, podkreślenie znaczenia współodpowiedzialności (własności) za rozwój, a także wzmocnienie zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹².

Kolejnym wyznacznikiem polskiej pomocy rozwojowej jest Europejski konsensus w sprawie rozwoju z 2005 roku, pierwszy unijny dokument mówiący o celach, wartościach i zasadach, jakie będą przyświecać UE w procesie świadczenia przez nią pomocy rozwojowej. Jej priorytety koncentrują się na redukcji poziomu biedy, przestrzeganiu i ochronie praw człowieka oraz na praktykach dobrego rządzenia¹³. Ponadto dokument zwraca uwagę na takie aspekty pomocy, jak: własność i partnerstwo, dialog polityczny, uczestnictwo przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, równość płci oraz zapobieganie osłabianiu instytucji państwa. Należy jeszcze wspomnieć o kodeksie postępowania w zakresie podziału pracy w pomocy rozwojowej z UE. Kodeks ten, przyjęty w maju 2007 roku, ma między innymi uczynić unijną pomoc rozwojową bardziej spójną, skoor-

¹¹ Polska Pomoc 2008: działania realizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Broszura informacyjna Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

¹² Zob. K. Staszewska, M. Wojtalik, *Zgodność projektu programu polskiej pomocy na rok 2009 z Programem działań z Akry (AAA)*, „Ubólstwo.pl” 2009, nr 2-3, s. 14-15.

¹³ www.polskapomoc.gov.pl, [8.06.2009].

dynowaną i skoncentrowaną na kluczowych sektorach w kraju biorcy. Polskim głosem i wkładem w politykę pomocy rozwojowej jest idea Partnerstwa Wschodniego, którego program został uroczystie zainaugurowany podczas szczytu szefów państw i rządów UE w Pradze 7 maja 2009 roku.

1.3. Ramy prawne i system finansowania

Pomoc rozwojowa nie doczekała się dotąd kompleksowych unormowań prawnych. Ma to zmienić projektowana ustawa o współpracy rozwojowej. Niedawno zakończyła się pierwsza runda konsultacji międzyresortowych. Założenia do tej ustawy przewidują, że ma ona nie tylko wzmocnić koordynacyjną rolę ministra spraw zagranicznych w zakresie współpracy rozwojowej, ale także stworzyć spójne ramy instytucjonalno-prawne oraz usprawnić mechanizmy organizacyjno-finansowe przekładające się na efektywność pomocy oraz na wizerunek Polski jako donatora w krajach otrzymujących naszą pomoc oraz na arenie międzynarodowej. Zapowiada możliwość zaciągania wieloletnich zobowiązań, co z zadowoleniem przyjmują przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi rozmawialiśmy podczas pracy nad raportem.

Kluczowym dokumentem rządowym w sprawie współpracy rozwojowej jest „Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju” przyjęta przez Radę Ministrów jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii, bo w październiku 2003 roku. Definiuje ona naczelną cel polskiej współpracy rozwojowej jako *sprzyjanie osiągnięciu zrównoważonego rozwoju, w tym redukcji ubóstwa, w krajach korzystających z polskiej pomocy*. W kolejnych zdaniach określa jej główne zadania: wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego, przestrzeganie praw człowieka, demokracja, rządy prawa i zasady dobrego rządzenia, promocja globalnego bezpieczeństwa i stabilności; przekazywanie doświadczeń z zakresu polskiej transformacji ustrojowej; rozwój potencjału ludzkiego, wspieranie rozwoju administracji publicznej i struktur lokalnych; ochrona środowiska naturalnego i zapobieganie problemom ekologicznym oraz udzielanie nadzwyczajnej pomocy humanitarnej i żywnościowej. Dokument Rady Ministrów nawiązywał do milenijnych celów rozwoju, wyznaczając kierunek polskiej pomocy zgodny z założeniami ONZ, a także UE. Strategia z 2003 roku, oprócz wytyczenia celów i zadań pomocy, a także priorytetowych jej kierunków i dziedzin wsparcia, zakładała, co warto podkreślić, powstanie ustawy o pomocy rozwojowej, która to ustawa jak dotąd nie może doczekać się uchwalenia.

Źródłem finansowania naszej pomocy rozwojowej jest rezerwa celowa budżetu państwa, co niesie ze sobą istotne ograniczenia dla działalności organizacji pozarządowych aktywnych w tej dziedzinie, bo muszą one długo czekać na pieniądze z powodu skomplikowanego mechanizmu

ich uruchamiania. MSZ podpisuje umowy na projekty pomocowe dopiero wtedy, gdy minister finansów na wniosek ministra spraw zagranicznych uruchomi z rezerwy budżetowej potrzebne środki. Rezerwa celowa wymaga wydania przyznanych pieniędzy do końca roku kalendarzowego, co wpływa na planowanie działań partnerów z sektora pozarządowego. Muszą oni pracować w systemie rocznym, a to uniemożliwia im zaciąganie wieloletnich zobowiązań. Ten system finansowania budzi podstawowe zastrzeżenia organizacji pozarządowych.

2. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną w systemie polskiej pomocy rozwojowej

Polskie organizacje pozarządowe specjalizujące się we współpracy rozwojowej mają za sobą krótki, acz intensywny okres rozwoju. Są aktywne w wielu miejscach na świecie, wszędzie tam, gdzie ludzie potrzebują wsparcia, szczególnie humanitarnego. Bez większych kompleksów uczestniczą w ogólnoeuropejskiej debacie o współpracy rozwojowej, choćby w ramach Europejskiej Konfederacji Organizacji Humanitarnych i Rozwojowych (European NGO Confederation for Relief and Development, CONCORD), zrzeszającej przeszło półtora tysiąca organizacji z 22 państw członkowskich UE¹⁴. W dużej mierze wzięły na siebie również ciężar edukacji rozwojowej polskiego społeczeństwa oraz jego politycznych reprezentantów, czego przykładem mogą być liczne kampanie informacyjno-promocyjne albo cykl spotkań organizowanych pod wspólnym hasłem ODA Club¹⁵.

Doceniając zaangażowanie i liczne sukcesy sektora pozarządowego, nie możemy jednocześnie nie zauważyć ewidentnych jego słabości, które nie pozwalają jak dotąd zakwalifikować polskich organizacji pozarządowych do ścisłej europejskiej czołówki. Przede wszystkim mamy na myśli niewystarczającą naszym zdaniem aktywność w poszukiwaniu sposobów skutecznego pozyskiwania funduszy ze źródeł prywatnych, przy zbyt dużym zaufaniu do środków publicznych. Odnieśliśmy ponadto wrażenie, że organizacje pozarządowe w dziedzinie pomocy rozwojowej nie są tak efektywnym generatorem innowacji, jak można by tego oczekiwać po instytucjach nieskrępowanych hierarchiczną strukturą oraz biurokratycznymi procedurami.

¹⁴ Więcej na temat działalności CONCORD i jej członków zob. www.concordeurope.org.

¹⁵ Spotkanie takie, w którym uczestniczyli autorzy tego raportu, odbyło się m.in. 26 maja 2009 roku w nowym domu poselskim przy Sejmie. Szczegółowe informacje o ODA Club na www.ubostwo.pl [6 VI 2009].

2.1. Kompozycja sektora pozarządowego i mechanizm dialogu z administracją publiczną

Trzeci sektor w dziedzinie współpracy rozwojowej tworzy stosunkowo zróżnicowaną kompozycję. Tworzą go zarówno doświadczone, powszechnie rozpoznawalne organizacje, obecne w wielu regionach i na wielu płaszczyznach pomocy, jak Polska Akcja Humanitarna, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych czy Fundacja Edukacja dla Demokracji, żeby wymienić jedynie kilka z tych, które od lat regularnie współpracują z MSZ przy realizacji projektów. Obrazu dopełniają liczne instytucje koncentrujące swoją aktywność w poszczególnych krajach bądź stawiające na specjalizację w węższych wycinkach działalności. Przetrawanie wielu mniejszych organizacji zależy w istocie od funduszy przyznawanych przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ na pomoc rozwojową. Nic dziwnego zatem, że podchodzą one nieufnie do idei reformatorskich, w efekcie których mogłyby mieć trudności z dalszym pozyskiwaniem środków. Stąd też trudno mówić o jednym, wspólnym stanowisku całego sektora wobec teraźniejszości i przyszłości polskiej współpracy rozwojowej. Można za to wskazać pewne zbieżne interesy przekładające się na postulaty wysuwane wobec administracji publicznej.

Istotną rolę koordynacyjną w procesie dialogu strony społecznej z rządową pełni Związek Stowarzyszeń Grupa Zagranica. Skupia on pod wspólnym szyldem 49 samodzielnych organizacji. Grupa istnieje formalnie od 2004 roku, choć jej członkowie rozpoczęli współpracę już trzy lata wcześniej w celu podejmowania działań *w tych obszarach, w których ścisła współpraca organizacji oraz ich wspólne stanowisko są konieczne dla dokonania niezbędnej zmiany systemowej oraz osiągnięcia celów istotnych z punktu widzenia organizacji członkowskich*¹⁶. Niewątpliwie Grupa, reprezentująca znaczącą część sektora, stanowi dla administracji ważny podmiot dla konsultacji projektów aktów prawnych i dokumentów programowych kształtujących polską politykę pomocową. Przykładem podobnych działań niech będą choćby publikowane przez Grupę co rok komentarze dotyczące programu polskiej pomocy zagranicznej oraz raporty oceniające jego wykonanie, nie wspominając o stałej wymianie opinii w sprawach bieżących. Na tej podstawie nie należy wyciągać wniosku, że Grupa w jakiś sposób monopolizuje kontakty środowiska społecznego z Departamentem Współpracy Rozwojowej MSZ. W spotkaniach roboczych organizowanych przez ministerstwo, w tym również w ostatnim, 15 kwietnia 2009 roku, uczestniczą liczne organizacje nienależące do Grupy. W zgodnej opinii uczestników dialogu sprzyja to jego pluralizacji, chociaż przedstawiciele strony po-

¹⁶ Cytat z witryny Grupy Zagranica: www.zagranica.org.pl [6 VI 2009].

zarządowej uznają za niejasny klucz, według którego urzędnicy DRW zapraszają organizacje do konsultacji. Lepszym rozwiązaniem wydaje się w tej sytuacji zamieszczenie z odpowiednim wyprzedzeniem w serwisie internetowym MSZ - Polska Pomoc ogłoszenia otwartego dla wszystkich zainteresowanych.

Instytucjonalne podstawy dialogu MSZ z organizacjami pozarządowymi w ostatnich latach ulegały istotnym zmianom. Przywoływana już strategia współpracy na rzecz rozwoju z października 2003 roku przewidywała powołanie *w celu zaangażowania w sprawy współpracy rozwojowej środowisk spoza administracji rządowej oraz dla zapewnienia odpowiedniej przejrzystości działań pomocowych* ciała doradczego w postaci Rady ds. Współpracy Rozwojowej¹⁷. Nieco wcześniej zaczęła działać Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych, która zainaugurowała prace 16 stycznia 2003 roku. W jej skład, oprócz urzędników kilku departamentów MSZ, ze strony organizacji pozarządowych weszli między innymi reprezentanci: Caritas Polska, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacji im. Stefana Batorego, Instytutu Spraw Publicznych, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz Fundacji „Wiedzieć Jak”. W pierwszym okresie istnienia organ ten funkcjonował nawet dość sprawnie. Na stronach internetowych MSZ oraz stowarzyszeń znaleźć można jeszcze ślady ówczesnej aktywności. Z czasem jednak stał się instytucją zgoła martwą, wobec czego podjęto, w porozumieniu z przedstawicielami trzeciego sektora, decyzję o jej rozwiązaniu. W zamian złożono deklarację wypracowania nowego, bardziej demokratycznego i jednocześnie skuteczniejszego mechanizmu współpracy. Rzeczywiście, 27 marca 2008 roku zorganizowano Forum Współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z Organizacjami Pozarządowymi, w ramach którego odbyły się sesja plenarna oraz dwa panele dyskusyjne. Niestety, było to jak do tej pory pierwsze i ostatnie spotkanie w podobnej formule. Trudno w tej sytuacji mówić o nowej jakości dyplomacji społecznej. Istotą kontaktów administracji i strony społecznej ciągle pozostają jedynie wymiana dokumentów oraz nieregularne spotkania robocze.

W tym kontekście należy sobie zadać pytanie o faktyczny wpływ organizacji pozarządowych na kształt polskiej polityki pomocowej. Zważywszy, że ze strony tego środowiska od lat płyną te same lub podobne postulaty, które wciąż nie doczekały się realizacji, możemy dojść do wniosku, że nie jest ono dla administracji poważnym partnerem. Najmniej winni zdają się sami urzędnicy, a do rangi głównego problemu urasta powszechny wśród polityków brak świadomości znaczenia współpracy rozwojowej

¹⁷ *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, dostępna na www.msz.gov.pl [6 VI 2009].

i obowiązków z nią związanych, wynikających z członkostwa naszego kraju w UE. Gorzej, że przekłada się to także na postrzeganie tej dziedziny przez decydentów. Nie da się ukryć, że kwestia pomocy rozwojowej nie znajduje się zazwyczaj zbyt wysoko na liście priorytetów kolejnych rządów. *W Polsce współpraca rozwojowa jest postrzegana jak egzotyczny dodatek. Nie można jej wprowadzić lekceważyć, bo z niezrozumiałych względów Unia Europejska przywiązuje do niej dużą wagę. A zatem Polska nie lekceważy, ale i nie do końca rozumie znaczenie współpracy rozwojowej*¹⁸ – podsumowuje Filip Kaczmarek, członek Komisji Rozwoju Parlamentu Europejskiego w kadencji 2004–2009. Wydaje się, że polskie społeczeństwo zdecydowanie wyprzedziło w tym zakresie swoich politycznych przedstawicieli. Wyniki badania opinii publicznej, przeprowadzanego dorocznie na zlecenie DWR, wskazują, że między rokiem 2004 i 2008 odsetek obywateli popierających zaangażowanie Polski w międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju wzrósł o jedną trzecią do 84%, przy jedynie 12% osób deklarujących odmienne stanowisko¹⁹. Wobec powyższych danych należałoby raz jeszcze zastanowić się, kto tak naprawdę powinien być w pierwszej kolejności adresatem inicjatyw związanych z tzw. edukacją rozwojową. Tym bardziej szkoda zatem, że we wspomnianym wcześniej spotkaniu z cyklu ODA Club, w maju 2009 roku, które zorganizowano wszak w obiektach sejmowych, uczestniczyło zaledwie trzech posłów.

2.2. Postulaty i oczekiwania organizacji pozarządowych wobec systemu polskiej pomocy rozwojowej

Nie ma jednolitego stanowiska sektora pozarządowego na temat tego, jak usprawnić współpracę z administracją rządową. Wynika to z dużej odmienności organizacji pozarządowych – różnią się zakresem działań (część skupia się na projektach demokratyzujących, inne bardziej na infrastrukturalnych), obszarem oraz skalą przedsięwzięć. Istnieją jednak pewne wspólne dla całego sektora pozarządowego oczekiwania wobec administracji rządowej. Najważniejszym postulatem, wysuwanym od lat, jest potrzeba uchwalenia ustawy o współpracy rozwojowej. W akcie tym miałyby się zmaterializować postulaty bardziej szczegółowe, dotyczące kształtu i formy udziału organizacji pozarządowych w polskim systemie pomocy rozwojowej.

Zapowiedzi uregulowania tej kwestii powtarzają się od wielu lat. W strategii współpracy na rzecz rozwoju, przypomnijmy – z 2003 roku, czytamy: *Uznając potrzebę ustawowego uregulowania mechanizmu świadczenia*

¹⁸ *Polska współpraca dla rozwoju – rozmowa z Filipem Kaczmakiem*, „Ubóstwo.pl” 2008, nr 1, s. 4, www.ubostwo.pl [6 VI 2009].

¹⁹ Badanie TNS OBOP dla DWR MSZ, zob.: www.polskapomoc.gov.pl [6 VI 2009].

przez Polskę pomocy rozwojowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (...) przedstawi projekt ustawy o współpracy rozwojowej, która wprowadzałaby zmiany do obowiązujących przepisów, również w zakresie podziału przyszłych zadań pomiędzy poszczególnymi ministrami²⁰. Doprawdy trudno znaleźć inną przekonującą przyczynę tej zadziwiającej inercji ustawodawczej niż brak woli politycznej. Ograniczenia narzucane przez ustawę o finansach publicznych (jednoroczność finansowania, sposób dysponowania rezerwą celową) wydają się jedynie wygodnym pretekstem umożliwiającym po raz kolejny odsunięcie w czasie rozwiązania problemu. Kwestia ujęcia systemu pomocy rozwojowej w ramy ustawowe jest stałym punktem rekomendacji wypływających ze środowiska pozarządowego²¹.

Świeży przykład stanowi wspólny list grupy organizacji pozarządowych do podsekretarza stanu w MSZ Jacka Najdera, wystosowany w styczniu 2009 roku w związku z nieformalnym spotkaniem ministrów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za współpracę rozwojową. Autorzy sugerują w nim, że *Polska powinna niezwłocznie uchwalić ustawę o współpracy rozwojowej, w oparciu o szerokie konsultacje społeczne angażujące między innymi organizacje pozarządowe współpracujące ze społecznościami w krajach globalnego Południa*²². Należy mieć nadzieję, że rozpoczęte niedawno po raz kolejny prace nad założeniami do projektu ustawy doprowadzą ostatecznie do oczekiwanego rozstrzygnięcia.

Pozostając przy liście do ministra Najdera, warto jeszcze zwrócić uwagę na drugi z zawartych w nim postulatów, a mianowicie na sformułowanie średniookresowych strategii pomocy krajom uznawanym przez MSZ za priorytetowe. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zgodnie podkreślają, że wypracowanie takich dokumentów stanowi klucz do poprawienia jakości projektów zgłaszanych do konkursów prowadzonych przez DWR, co powinno przełożyć się na skuteczność całej polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej. Wieloletnie strategie są obecnie podstawą działań pomocowych większości państw rozwiniętych, *donatorzy, także w nowych krajach członkowskich UE, stopniowo odchodzą od polityki interwencji w przypadkowo wybranych dziedzinach w formie projektowej na rzecz przemyślanego wieloletniego wsparcia regulowanego krajowymi strategiami pomocy dla poszczególnych biorców*²³. W tej dziedzinie zostaliśmy w tyle za Czechami, a także za Węgrami, którzy podobne systemowe rozwiązania już wdro-

²⁰ *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, dz. cyt.

²¹ Zob. m.in.: *Polska pomoc zagraniczna 2007*. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe, Warszawa - Szczecin 2008, www.ubostwo.pl [6 VI 2009].

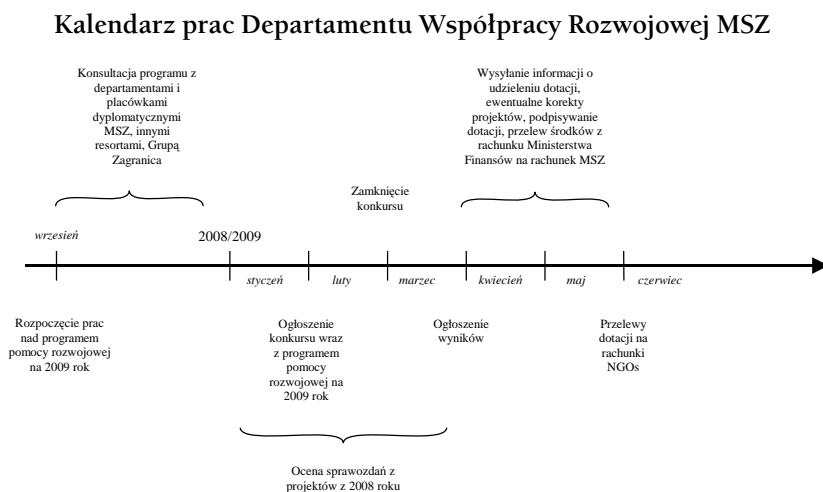
²² „List do Ministra Jacka Najdera”, <http://globalnepoludnie.pl> [6 VI 2009].

²³ *Polska pomoc: czas na krajowe strategie pomocy*, Fostering Global Responsibility - Policy Brief, marzec 2009, www.development-network.eu [6 VI 2009].

żyli bądź są w trakcie ich wprowadzania. Mając na uwadze nieodległą perspektywę polskiej prezydencji w UE, należałoby pilnie przyrzeć się możliwościom nadrobienia tych zaległości.

Organizacje pozarządowe oczekują stworzenia mechanizmów wydłużenia czasu realizacji projektów. Obecnie wynosi on maksymalnie od sześciu do ośmiu miesięcy od rozstrzygnięcia konkursu. Jest to okres zbyt krótki na poważne projekty, tym bardziej że wiele organizacji działa w warunkach uniemożliwiających aktywność w pewnych miesiącach w roku (na przykład w porze deszczowej w Afryce). W państwach o rozwiniętych systemach pomocy rozwojowej, jak Szwecja, Holandia czy Niemcy, projekty trwają przeciętnie dwa - trzy lata. Krótki czas trwania polskich projektów utrudnia lub wręcz uniemożliwia naszym organizacjom współpracę z europejskimi partnerami oraz pozyskiwanie funduszy europejskich w procedurze współfinansowania.

Rys. 1



Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego schematu wynika, że organizacje pozarządowe mogą rozpocząć realizację projektów najwcześniej w czerwcu. Ponadto warto zwrócić uwagę, że w kluczowych pierwszych miesiącach roku, kiedy przeprowadzany jest konkurs, DWR jest także obciążony oceną sprawozdań z wykonania projektów z roku poprzedniego.

Z inicjatywą wydłużenia okresu trwania projektów wystąpił Departament Współpracy Rozwojowej MSZ. Na spotkaniu z organizacjami spo-

łącznymi w kwietniu 2009 roku jego pracownicy przedstawili propozycję wcześniejszego organizowania konkursu, jeszcze przed ostatecznym zatwierdzeniem budżetu. Choć docelowym rozwiązaniem jest wieloletniość projektów (co miałyby wprowadzić ustawa o współpracy rozwojowej), zaproponowane rozwiązanie, w zgodnej opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych, znacznie zwiększyłoby efektywność świadczonej pomocy.

W trakcie wspomnianego spotkania zarysował się także szerszy problem rozwoju i szkolenia organizacji pozarządowych. Uwidocznił się on w kontekście wypowiedzi pracowników MSZ, że preferowane będą projekty duże, o wartości powyżej 500 tysięcy złotych. Tymczasem w sektorze działa tylko kilka organizacji mogących realizować projekty na taką skalę. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki sektora pozarządowego. Wobec dostępności pieniędzy tylko przez osiem miesięcy w roku traci doświadczonych pracowników, a w kolejnym roku przy projektach pracują ludzie, którzy dopiero się uczą. *Nie ma warunków do równomiernego wzrostu jakości projektów* – podkreślił w rozmowie z autorami raportu jeden z przedstawicieli organizacji społecznych.

Przedstawiony problem łączy się z dominującą – z racji systemu finansowania – pozycją MSZ wobec organizacji pozarządowych. Wielokrotnie podkreślały one, że MSZ bezpośrednio kształtuje trzeci sektor w Polsce w zakresie pomocy rozwojowej, wręcz decyduje o jego istnieniu. Oprócz MSZ tylko dwie organizacje w Polsce przeznaczają środki na pomoc rozwojową, ale ich rola jest nieporównywalnie mniejsza niż ministerstwa, a przeciętna wielkość funduszy na projekt wynosi 50 tysięcy złotych. Przedstawiciele organizacji pozarządowych obawiają się, że zapowiedziane przez urzędników preferowanie dużych przedsięwzięć doprowadzi do sytuacji, w której nie będzie miejsca na średnie projekty, a tym samym dla mniejszych organizacji. Obawiają się, że dojdzie do monopolizacji (czyli w długim okresie obniżenia jakości projektów) i dominacji tylko kilku dużych organizacji, zdolnych do wygrywania konkursów MSZ na tak duże projekty.

Promowanie wyłącznie dużych projektów osłabiłoby sektor pozarządowy. Jego przedstawiciele postulują wobec tego, aby stworzyć system, który by przewidywał przeznaczenie na przykład 70% funduszy na duże projekty, a 30% na mniejsze. Umożliwiłoby to rozwój organizacyjny i nabywanie doświadczenia młodym organizacjom.

Istotnym problemem trzeciego sektora są ponadto trudności z pozyskiwaniem pieniędzy na rozwój instytucjonalny. Jego przedstawiciele apelują więc o finansowanie rozwoju w ramach projektów procesu uczenia się. Jednocześnie nie ukrywają niedoskonałości mechanizmu współ-

pracy i wymiany doświadczeń wewnątrz własnego sektora, co wynika zapewne z konkurencji przy pozyskiwaniu pieniędzy. Istnieje zatem niebezpieczeństwo powstania błędnego koła - MSZ krytykuje organizacje społeczne za niską jakość składanych projektów, a jednocześnie nie finansuje szkoleń podnoszących poziom kadr tych instytucji.

Organizacje pozarządowe podkreślają także konieczność wprowadzenia zmian umożliwiających zaliczenie środków trwałych w koszty projektu. Wobec często bardzo trudnych warunków realizacji projektu w kraju biorcy (na przykład w Afganistanie) o sukcesie przedsięwzięcia decydują środki materialne, jakie organizacje społeczne mają na miejscu, na przykład samochody terenowe. Zewnętrzne finansowanie środków trwałych zwiększyłoby możliwości trzeciego sektora.

Ze szkoleniami i z rozwojem sektora pozarządowego w zakresie pomocy rozwojowej łączy się sprawa oceny przez DWR składanych projektów. Brakuje informacji o kryteriach, jakimi przy jej dokonywaniu kierują się urzędnicy, a takie dane pomogłyby tworzyć jakościowo lepsze projekty. Za wzór organizacje pozarządowe stawiają procedurę konkursową Komisji Europejskiej, zawierającą komentarz z dokładnym określeniem, ile punktów za jaki element otrzymał dany projekt i dlaczego. Organizacje pozarządowe proponują stworzenie złożonej z urzędników DWR i przedstawicieli trzeciego sektora grupy roboczej, która wybierałaby wzorcowe projekty. Na ich przykładzie można by podnosić kwalifikacje i umiejętności w całym środowisku organizacji pozarządowych. Ich przedstawiciele wskazują także na wynikające z braku pieniędzy i doświadczenia trudności z wewnętrzną oceną projektów.

Wnioskują również o zmianę składu komisji oceniającej projekty. Uważają, że zasiadający w niej ludzie nie do końca rozumieją specyfikę działania organizacji pozarządowych w terenie, ale nie mają pomysłu, kto powinien zasiadać w komisji. Krok naprzód w tej kwestii wykonał DWR, zapraszając do oceny projektów w 2008 roku ekspertów Ośrodka Studiów Wschodnich. Ponadto nie należy zapominać o delegacie Związku Stowarzyszeń Grupa Zagranica, który także ma prawo zasiadać w komisji. Przyznanie tego przywileju przedstawiciele organizacji pozarządowych uznali za krok w dobrym kierunku.

Organizacje pozarządowe postulują także wprowadzenie ogólnej oceny projektów rozwojowych realizowanych za polskie pieniądze w głównych państwach biorcach. Na przykład, chcą by zbadano, co polski trzeci sektor osiągnął w ostatnich pięciu latach w Gruzji, czy obrany kierunek działań był słuszny i czy projekty wychodziły naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom Gruzynów. Ponieważ oceniane byłyby wszystkie polskie

projekty, powinno tym się zająć MSZ. Zagadnienie to łączy się z problemem braku, według trzeciego sektora, konsultacji pomocy ze społeczeństwami państw ją otrzymujących, z niedopasowaniem priorytetów naszej pomocy do strategii rozwoju krajów ją przyjmujących. *Chociaż poszczególne kraje rozwijające się mają różną zdolność do skoordynowania działań państw dawców, warto podkreślić, że strategie redukcji ubóstwa posiada połowa z priorytetowych krajów polskiej pomocy*²⁴. Organizacje pozarządowe postulują wykorzystanie sieci polskich placówek dyplomatycznych do zbierania informacji o faktycznych potrzebach danego państwa. Nie zamierzają przy tym rzucić odpowiedzialności na MSZ za wyszukiwanie wymagających wsparcia sektorów w państwach biorcach, bo same także pozyskują takie informacje bezpośrednio u źródła. Chodzi jedynie o zbadanie potrzeb danego państwa przed zaoferowaniem mu pomocy. Za istotny element dobrej i skutecznej strategii pomocy trzeci sektor uważa *konsultacje z władzami, z uwzględnieniem parlamentarzystów, oraz społeczeństwem obywatelskim w kraju przyjmującym pomoc oraz z organizacjami w kraju dawcy*²⁵.

Organizacje społeczne widzą potrzebę koordynacji działań podejmowanych przez polską administrację w celu zwiększenia efektywności pomocy. Należy podkreślić, że o pomocy rozwojowej oprócz MSZ decydują także inne resorty, między innymi Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia) lub Ministerstwo Finansów (umarzanie długów, kredyty eksportowe). Postulują również, aby nie zaliczać tych form świadczenia pomocy do polskiego oficjalnej pomocy rozwojowej.

Mimo sztywnych ograniczeń narzucanych przez prawo finansów publicznych organizacje pozarządowe starają się realizować także działania długofalowe. Zakładają one pewne następstwo i powiązanie prowadzonych w danym kraju projektów, mimo formalnego braku możliwości składania projektów wieloletnich. Wobec tego proponują do czasu uchwalenia ustawy o pomocy rozwojowej stworzenie instytucji gwarancji na projekty wieloletnie. MSZ zobowiązywałoby się do wyboru i akceptacji w kolejnych latach budżetowych projektów stanowiących elementy jednego przedsięwzięcia, będące kontynuacją już zatwierdzonego i pozytywnie ocenianego projektu.

Strona społeczna zwraca też uwagę na potrzebę wcześniejszego ogłaszania priorytetów świadczenia pomocy rozwojowej na dany rok. Obecnie od ogłoszenia priorytetów do rozpoczęcia konkursu organizacje mają tylko 30 dni na przygotowanie projektu. Ich przedstawiciele zgodnie

²⁴ M. Wojtalik, *Co trzeba zrobić w sprawie, którą popiera 84% Polaków. Polska współpraca na rzecz rozwoju*, Szczecin 2008.

²⁵ *Polska pomoc: czas na krajowe strategie pomocy*, dz. cyt.

podkreślają, że to zbyt mało, co rzutuje na jakość projektów. Postulatem dalej idącym jest opracowywanie priorytetów i strategii średniookresowych, co jest możliwe w obecnym stanie prawnym. Skoro nie ma możliwości wdrożenia projektów wieloletnich, niech chociaż będą priorytety wieloletnie. Rekomendacja nr 5 z raportu z monitoringu polskiej pomocy zagranicznej „Polska pomoc zagraniczna 2007” formułuje następujący postulat: *Stworzenie co najmniej 3-5-letnich (średniookresowych) strategii działań wobec poszczególnych krajów priorytetowych polskiej pomocy w ścisłej współpracy z władzami i społeczeństwem obywatelskim tych krajów*²⁶.

Zahaczamy przy okazji o kwestię dużej w ostatnich latach zmienności priorytetów (szczególnie ważnych krajów). Za główny problem obecnego systemu pomocy rozwojowej organizacje pozarządowe uważają brak ustalonych celów strategicznych polskiej pomocy. Jak obrazowo określił to jeden z ich przedstawicieli: *w tym roku na topie jest Partnerstwo Wschodnie, polska pomoc kieruje się na Partnerstwo Wschodnie. W zeszłym roku nie było Partnerstwa Wschodniego, to kierowała się na co innego. Wszystko to jest koszmarne spontaniczne. Bez wieloletniej, dobrze opracowanej strategii nie ma się co łudzić, że będzie zmiana na lepsze*.

Organizacje wyrażają jednocześnie obawę przed zauważalną tendencją do preferowania tzw. twardych projektów - zakładających realizację konkretnej inwestycji infrastrukturalnej w państwie biorcy. Autorzy niniejszego raportu zauważyli przy tym, że opór ten wynika w głównej mierze z dotychczasowej praktyki, w której rutynowe projekty demokratyzacyjne były znacznie prostsze do wykonania dla organizacji pozarządowych i stanowiły „bezpieczny chleb”. Sensowność wielu z nich jest jednak dyskusyjna, przykładowo kolejnego projektu demokratyzującego Ukrainę. Ponadto nacisk na wybrany komponent rozwojowy mógłby sprzyjać specjalizacji polskiej pomocy, która jest nieunikniona. Nie sposób jednak nie zgodzić się z argumentami, że obecna wielkość polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej pozwala na realizację zaledwie od kilku do kilkunastu dużych projektów twardych. Przedstawiciele sektora pozarządowego postulują wobec tego, aby wprowadzić możliwość współfinansowania dużych projektów rozwojowych - część pieniędzy dawałoby MSZ, a reszta pochodziłaby z funduszy europejskich. Wskazują również na brak mechanizmów wspierających pozyskiwanie przez polskie organizacje pozarządowe środków europejskich. Za wzór wart naśladowania uważają system pozyskiwania pieniędzy europejskich przez organizacje pozarządowe w Republice Czeskiej. Istnieje tam odrębny fundusz, z którego mogą otrzymać pieniądze w razie wygrania konkursu na poziomie europejskim.

²⁶ Polska pomoc zagraniczna 2007. Raport z monitoringu polskiej pomocy zagranicznej, dz. cyt.

Środowisko sektora społecznego, pozytywnie oceniając dialog z MSZ, pragnie jednocześnie większej otwartości administracji państwowej i zintensyfikowania konsultacji. Chce stworzenia mechanizmów kontaktu bezpośredniego z DWR w wąskim, specjalistycznym zakresie, na przykład spotkań grup roboczych dotyczących konkretnych problemów świadczenia pomocy w Afryce lub formularzy konkursowych. Bardzo ważne jest dla niego zapewnienie efektywnych sposobów konsultacji powstającego projektu ustawy o współpracy rozwojowej. Za zły znak przedstawiciele organizacji pozarządowych uważają to, że założenia do niego otrzymali niejako przypadkiem, na wyraźne życzenie wyrażone podczas jednego z ostatnich spotkań z urzędnikami.

Chcą też większego wsparcia ze strony administracji rządowej w procesie edukacji polskiego społeczeństwa na temat pomocy rozwojowej i spełnianych przez nią funkcji. Częścią tej edukacji powinno być także szerzenie świadomości, że pomoc rozwojowa nie może być jedynie instrumentem realizacji celów politycznych polskiej polityki zagranicznej.

Organizacje pomocowe, które realizują duże projekty infrastrukturalno-inwestycyjne, domagają się takiej zmiany prawa, aby nie musiały działać w ramach przepisów regulujących zamówienia publiczne. Obecnie duże projekty twarde, ponieważ wykorzystują pieniądze publiczne, podlegają często długim i nieprzystającym do warunków wykonania projektu procedurom. Spowalnia to proces i czyni go niefunkcjonalnym.

Dla zwiększenia efektywności polskiego systemu pomocy rozwojowej organizacje pozarządowe proponują powołanie, na wzór zachodni, agencji wykonawczej. Byłaby ona częściowo wyodrębniona z administracji rządowej, a więc niepodatna na bieżącą politykę MSZ. Gwarantowałoby to pewną stałość priorytetów polskiej pomocy, byłyby one podyktowane strategią długookresową, a nie obecnością Polski w danym regionie świata. Zwracają także uwagę na niewystarczające zasoby ludzkie Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ, odpowiadającego za cały system współpracy rozwojowej w ramach administracji publicznej (samorządy), trzeciego sektora i w ramach inicjatyw podejmowanych choćby przez wyższe uczelnie.

Powyższe postulaty autorzy opracowania zebrali podczas wielu rozmów z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Problemy, z jakimi one się borykają, powinna rozwiązać ustawa o współpracy rozwojowej, mająca stanowić podstawę polskiej pomocy rozwojowej. Dlatego ważne, aby ustawa nie powstawała w oderwaniu od podmiotów mających działać w ramach niej.

3. Oczekiwania administracji publicznej względem organizacji pozarządowych

Urzednicy Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podmiotu najbardziej zaangażowanego w rozdzielanie funduszy na pomoc rozwojową, są świadomi konieczności tworzenia sprzyjających warunków współpracy z partnerami społecznymi współuczestniczącymi w świadczeniu pomocy. Jednocześnie oczekują od nich innowacyjności i ciągłego rozwoju. Opracowywane w ramach MSZ programy pomocowe i zawężone sektory wsparcia mają wydobyć potencjał tkwiący w trzecim sektorze, mobilizując poszczególne organizacje do poszukiwania nowych rozwiązań.

Oczekiwania administracji wobec sektora społecznego w dużej mierze dotyczą zdolności organizacji do wykraczania poza swoje tradycyjne pola specjalizacji. Pracowników administracji niepokoi to, że w przysyłanych ofertach projektowych organizacje zdają się opierać wyłącznie na swoich dotychczasowych dokonaniach. Tymczasem każdy program powstający w ramach MSZ jest wynikiem konsultacji uwzględniającej specyfikę poszczególnych regionów czy sektorów. Organizacje społeczne powinny mieć świadomość, że jeśli pretendują do miana poważnego partnera, muszą podejmować większe wysiłki, aby sprostać stawianym im wymaganiom i wyzwaniom. Rozpatrujący oferty projektowe pracownicy DWR sygnalizują przypadki zupełnej nieadekwatności projektów do potrzeb danego regionu.

Urzednicy DWR widzą również potrzebę uważniejszego wsłuchania się w potrzeby biorców pomocy. Organizacje pozarządowe powinny konstruować swe działania w odpowiedzi na sygnały płynące od przyszłych beneficjentów. Tymczasem można odnieść wrażenie, że niektóre projekty nie odpowiadają potrzebom regionu, dla którego są przeznaczone. Zbyt mało uwagi poświęca się analizie warunków decydujących o rzeczywistych zapotrzebowaniach adresatów. Chodzi tutaj głównie o projekty demokratyczne realizowane na Ukrainie czy w Gruzji. Organizacje powinny zadać sobie pytanie, czy ten typ przedsięwzięć pozostaje aktualny? Czy kraje partnerskie nadal potrzebują pomocy w tym zakresie? Należy więcej energii poświęcać na szukanie nowych płaszczyzn sensownej i skutecznej współpracy.

Urzednicy zwracają też uwagę na potrzebę włączania partnera zagranicznego w realizację projektów. Jest ono korzystne z kilku powodów. Wzrasta wtedy poziom wiedzy społeczności lokalnej o polskich inicjatywach, ich zasadach i założeniach. Kolejną korzyścią płynącą ze ściślejszej

współpracy jest lepsze dopasowanie projektów do sytuacji i potrzeb lokalnej społeczności. Ponadto projekt realizowany z udziałem partnerów lokalnych zmniejsza koszty przedsięwzięcia.

Kolejną niepokojącą kwestią sygnalizowaną przez pracowników oceniających oferty projektowe jest brak całościowej wizji realizowanych przedsięwzięć. Często organizacje nie potrafią ujrzeć swoich projektów w szerszym kontekście. Autorzy projektów rzadko stawiają sobie pytanie o długofalowe i namacalne skutki przedsięwzięcia. Korzystne dla polskiej pomocy byłoby, gdyby organizacje pozarządowe więcej uwagi poświęcały analizie funkcjonowania projektu jako autonomicznego bytu po zakończeniu jego realizacji. Chodzi o wkomponowanie się przedsięwzięcia w lokalną infrastrukturę, jego spójność z innymi projektami oraz dalekosiężne korzyści, jakie dzięki niemu osiągnie społeczność lokalna.

Opory organizacji przed zmianą profilu swojej działalności i brak niezbędnej dynamiki i elastyczności wewnątrz środowiska sektora społecznego prowadzą do kolejnej problemowej kwestii poruszanej przez pracowników administracji. Choć zwiększyła się liczba projektów napływających w kolejnych konkursach, to w ostatnich kilku latach merytoryczna jakość ofert się nie poprawiła. W opinii pracowników DWR sytuacja wyglądałaby zupełnie inaczej, gdyby organizacje poszerzyły pole współpracy, współdziałały w zakresie wymiany doświadczeń, dzieliły się uwagami o zrealizowanych projektach czy wspólnie realizowały konkretne programy.

Współpraca ta mogłaby również zaowocować profesjonalizacją kadr, bo DWR dostrzega potrzebę intensyfikacji działań edukacyjnych w ramach organizacji. Zasadne byłoby stworzenie systemu przygotowującego ich pracowników do lepszego opracowywania i skuteczniejszego realizowania projektów. Urzędnicy wskazują również na to, że obecny projektowy system finansowania nie zagwarantuje organizacjom wystarczająco solidnych podstaw funkcjonowania, więc powinny one przyjąć do wiadomości, że to na nich spoczywa ciężar zadbania o swoje potrzeby. Zarządzanie menedżerskie powinno prowadzić do osiągania dodatkowych źródeł dochodu, co z kolei zahamowałoby dużą rotację personelu i pozwoliło organizacjom na zatrudnianie profesjonalistów.

4. Przykład francuskiego systemu pomocy rozwojowej na podstawie doświadczeń wizyty studyjnej

System pomocy rozwojowej w tym kraju opiera się na Francuskiej Agencji Rozwoju. Wprowadzenie w Polsce podobnej instytucji umożliwiłoby finansowanie wieloletnie, a ono zwiększa skuteczność projektów po-

mocowych, dlatego zasadne wydaje się krótkie przedstawienie struktury francuskiej pomocy rozwojowej.

Podczas wizyty studyjnej w Paryżu autorzy raportu mieli okazję spotkać się z przedstawicielem Francuskiej Agencji Rozwoju (l'Agence Française de Développement, AFD) Regisem Koetschetem, który przedstawił system pomocowy działający w tym kraju. Kluczową w nim rolę odgrywa utworzona w 1941 roku AFD. Wszystkie działania podejmuje ona w imieniu rządu. Stanowi wyodrębnioną jednostkę, która organizacyjnie podlega Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Ministerstwu Finansów oraz Ministerstwu Posiadłości Zamorskich. W 2008 roku agencja przeznaczyła blisko 3,5 miliarda euro na pomoc krajom rozwijającym się, między innymi w Afryce, Azji i w zamorskich posiadłościach francuskich.

AFD ma podwójny status - jest jednocześnie bankiem rozwoju i wyspecjalizowaną instytucją finansową, której działalność regulują krajowe oraz międzynarodowe przepisy o bankowości. Pozwala jej to finansować projekty rozwojowe przynoszące zysk ekonomiczny i korzyści społeczne. Aktywność AFD wpisuje się zasadniczo w milenijne cele rozwojowe i obejmuje między innymi takie kwestie, jak eliminacja ubóstwa, promowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego czy zapobieganie degradacji środowiska naturalnego. Dysponuje wieloma finansowymi instrumentami pomocowymi: dotacjami, gwarancjami, pożyczkami czy subsydiami. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi, prywatnymi przedsiębiorcami i z lokalnymi bankami. Przyczyniają się oni do podnoszenia efektywności prowadzonych przez nią działań. Ma ponad 60 biur na całym świecie. Zatrudnia blisko 1500 pracowników oraz około 4 tysięcy wolontariuszy, którzy działają głównie w krajach priorytetowych dla Francji. Z budżetu państwa opłacane są dla nich niezbędne ubezpieczenia, co zwiększa liczbę chętnych do pracy za granicą. Ciekawostką systemu francuskiego, nieznaną w Polsce, jest wykorzystanie w większym stopniu tzw. młodych emerytów, czyli osób bardzo dobrze wykształconych, które wyjeżdżają do krajów najistotniejszych z punktu widzenia Francji.

System francuski umożliwia, podobnie jak polski, ubieganie się przez organizacje pozarządowe o wsparcie finansowe z budżetu państwa. Kryteria wyboru projektów, które zostaną dofinansowane, są stosunkowo elastyczne i pozostawiają opiniującym dużą swobodę decyzyjną. Po przydzieleniu dofinansowania jest ono przelewane w ustalonych transzach na konto organizacji pozarządowej. Punktem wyraźnie odróżniającym francuski system pomocy rozwojowej od naszego jest brak włączenia organizacji pozarządowych w proces ustalania krajów priorytetowych dla pomocy.

5. Wnioski

W zakresie współpracy rozwojowej jesteśmy na etapie tworzenia odpowiednich instytucji i szukania swojego miejsca na arenie międzynarodowej. Ważna jest więc współpraca z partnerami z zagranicy i korzystanie ze sprawdzonych tam wzorów. Podczas tworzenia systemu polskiej pomocy rozwojowej trzeba uwzględniać oczekiwania i propozycje rodzimych organizacji pozarządowych, bo mają one doświadczenie w tej dziedzinie.

Z drugiej strony oczekiwania organizacji pozarządowych nie zawsze uwzględniają czynniki związane z miejscem polskiej pomocy rozwojowej w polityce państwa oraz w obowiązującym prawie. Departament Współpracy Rozwojowej MSZ, realizując swoje zadania, współpracuje z trzecim sektorem oraz stara się pomagać w ewolucji i promowaniu polskiej pomocy rozwojowej, ale na obecnym etapie bez szerszego wsparcia ze strony polityków oraz innych jednostek administracji działania te nie będą w pełni skuteczne.

Zasadniczym problemem jest finansowanie projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe. Co roku w wyniku konkursów dla organizacji pozarządowych wyłaniane są projekty mogące liczyć na wsparcie finansowe²⁷. Jednak obecny stan prawny wymuszający wykorzystanie przyznanych środków do końca roku budżetowego przeszkadza w postępie polskiej pomocy rozwojowej, gdyż uniemożliwia realizowanie najbardziej efektywnych wieloletnich programów pomocowych. Ponadto właściwie wyklucza współpracę z innymi krajami w realizacji wspólnych projektów. Prowadzi to do wniosku, że należy zmienić ustawę o finansach publicznych, wprowadzając do niej przepis umożliwiający wieloletnie finansowanie projektów pomocowych. Powinien on się znaleźć w ustawie o finansach publicznych, a nie w ustawie o pomocy rozwojowej. Uzasadnieniem tego stanowiska jest to, że z uwagi na przejrzystość finansów publicznych nie powinno się wprowadzać wyjątków dotyczących wydatkowania środków publicznych poza tym aktem prawnym. Można ewentualnie również znowelizować artykuł 117 ustawy o finansach publicznych²⁸, wprowadzając tam odrębną kategorię strategii właściwą dla pomocy rozwojowej. Organem odpowiedzialnym za jej realizację byłby minister spraw zagranicznych (a w MSZ Departament Współpracy Rozwojowej bądź DWR oraz nowo utworzona Agencja Wykonawcza), który jej realizację przekazywał

²⁷ Organizowane są również konkursy dla administracji, ale nie są one objęte tematyką tego raportu.

²⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).

by podmiotom wyłonionym w drodze konkursu (na przykład jako ustęp 2a). W ustępie 6 można dodać na koniec zdania „oraz pomocy rozwojowej”.

Takie rozwiązanie wydaje się również pokrywać z zauważalną tendencją do realizowania tzw. twardych projektów, które co do zasady wymagają większych nakładów finansowych oraz dłuższego czasu potrzebnego do jej realizacji. Wymagałoby to również wprowadzenia obowiązku przyjmowania strategii polskiej pomocy rozwojowej, co należy ocenić pozytywnie. Taka strategia wskazywałaby między innymi obszary i kraje priorytetowe dla polskiej pomocy. Biorąc pod uwagę tendencję do zmniejszania liczby krajów priorytetowych oraz próbę znalezienia „polskiej specjalizacji”, kilkuletnie strategie mające zapewnione finansowanie w ramach corocznie ustalanych limitów wydatków mogłyby być dobrym rozwiązaniem istniejących problemów. Limity wydatków byłyby ustalane wcześniej i zasadniczo powinny się one pokrywać bądź być przynajmniej zbliżone do naszych zobowiązań unijnych.

Konieczne jest uchwalenie ustawy o współpracy rozwojowej. Założenia do nowego jej projektu zawierają między innymi następujące postanowienia: zapewnienie właściwej koordynacji współpracy rozwojowej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, stworzenie mechanizmu organizacyjno-prawnego i finansowego, stworzenie spójnych ram instytucjonalno-prawnych, rozszerzenie form działania i umożliwienie natychmiastowego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Ustawa miałaby również przewidywać utworzenie Agencji Wykonawczej, która zgodnie z założeniami stanowiłaby instytucję wykonawczą pod nadzorem ministra spraw zagranicznych. Przyjęcie ustawy, która definiowałaby polską pomoc i kraje partnerskie, jest niezbędne, a przedstawione wyżej założenia wychodzą na przeciw istniejącym trudnościom.

Organizacje pozarządowe, które realizują projekty w zakresie polskiej pomocy, proponują wyłączenie jej z zakresu ustawy o prawie zamówień publicznych. Według nich jest to uzasadnione chęcią uproszczenia procedury udzielania zamówień w trakcie realizacji projektu. Jednakże nie wydaje się to przekonujące, bo pieniądze publiczne powinny być wydawane w sposób zapewniający przejrzystość transakcji, a takie wyłączenie mogłoby prowadzić do nadużyć. Można za to wprowadzić pewne uproszczenia udzielania zamówienia w celu realizacji projektów.

Konieczne jest budżetowe wsparcie organizacji pozarządowych. Umożliwiłoby ono w przyszłości przejęcie części zadań administracji przez trzeci sektor, a więc prowadziłyby do mniejszych kosztów ich wykonywania. Wymagałoby to z pewnością wprowadzenia zabezpieczeń o charakterze prawnym dla rzeczy ruchomych przekazywanych dla organizacji, na

przykład korzystanie z umów cywilnoprawnych w celu udostępniania organizacjom rzeczy, nie przenosząc na nie własności, tylko oddając je w posiadanie zależne. Takie rozwiązanie zwiększałoby prawdopodobieństwo, że środki publiczne zostaną właściwie wykorzystane, a zarazem dałoby organizacjom to, czego im brakuje dla realizacji działań statutowych. Ponadto w razie wygrania przez organizację konkursu na realizację projektu kilkuletniego powinno się jej umożliwić zakup środków trwałych (np. samochodów) w celu wykonywania zadań w danym kraju. Takie rzeczy powinny pozostać w państwie beneficjenta i być udostępniane innym organizacjom realizującym pomoc rozwojową bądź udostępniane w razie potrzeby i możliwości polskim placówkom dyplomatycznym.

Ważne jest inwestowanie w kapitał ludzki. W tym celu zasadne wydaje się wprowadzenie programu staży dla przedstawicieli organizacji pozarządowych w krajach, które zostałyby uznane za priorytetowe. Udział w takich stażach powinien być dostępny dla osób mających doświadczenie w pomocy rozwojowej oraz chcących się specjalizować w tym zakresie. Powinno się również przeprowadzać systematyczne szkolenia w kraju, na przykład dotyczące procedury konkursowej. Bez większej profesjonalizacji trzeciego sektora nie będzie możliwe poprawienie jakości polskiej pomocy rozwojowej.

Współpraca między organizacjami pozarządowymi a instytucjami państwa powinna być lepiej zorganizowana. Nie dotyczy to tylko częstszych konsultacji w kraju, ale również współpracy za granicą. Podmioty polskie powinny tam współpracować jak najściślej²⁹, a organizacje pozarządowe, placówki dyplomatyczne czy wojsko wymieniać się informacjami ułatwiającymi wykonywanie zadań.

Ocena projektów jest niewystarczająca. Powinna ona być przeprowadzana również w kraju beneficjenta i brana pod uwagę w planowaniu działań polskiej pomocy oraz w czasie rozstrzygnięcia następnych konkursów dla organizacji.

Reasumując, trzeba zaznaczyć, że polska pomoc rozwojowa wymaga większych nakładów finansowych, zmian w przepisach oraz uświadamiania polityków o jej znaczeniu. Jednak mimo tych trudności patrzymy z nadzieją w przyszłość, ponieważ największą wartością obecnego systemu, który powinien przejść gruntowne zmiany, są reprezentujący administrację publiczną oraz organizacje pozarządowe ludzie, z którymi się spotkaliśmy przy okazji opracowywania tego raportu.

²⁹ Oczywiście w kraju również.

Bibliografia

Opracowania

- Czaplicka K., *Pomoc rozwojowa nowych państw członkowskich UE, przykład polski, Afryka, Azja, Ameryka Łacińska*, t. 83, Warszawa 2006.
- Czaplińska A., *Formy pomocy rozwojowej*, w: *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju i polska pomoc rozwojowa*. Materiały szkoleniowe, KSAP, 2-4.02. 2009.
- Czaplińska A., „Polski system współpracy rozwojowej”. Prezentacja podczas konferencji „Polska współpraca z krajami rozwijającymi się - przygotowania do polskiej prezydencji w 2011 roku”, Warszawa, Nowy Dom Poselski, 26.05.2009.
- Rębała M., *Hojny jak Norweg*, „Newsweek” 2009, nr 23.
- Staszewska K., Wojtalik M., *Zgodność projektu programu polskiej pomocy na rok 2009 z programem działań z Akry (AAA)*, „Ubóstwo.pl” 2009, nr 2-3.
- Staszewska K., Wilczyńska I., Wojtalik M., *Polska pomoc: czas na krajowe strategie pomocy*, Fostering Global Responsibility - Policy Brief, Marzec 2009.
- Wilczyńska I., *Polska współpraca dla rozwoju - rozmowa z Filipem Kaczmarskim*, „Ubóstwo.pl” 2008, nr 1.
- Wojtalik M., *Co trzeba zrobić w sprawie, którą popiera 84% Polaków. Polska współpraca na rzecz rozwoju*, Szczecin 2008.

Inne dokumenty

- Jak działamy: organizacja polskiej pomocy rozwojowej*, Broszura informacyjna Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- Polska pomoc 2008: działania realizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, broszura informacyjna Departamentu Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.
- Założenia do ustawy o współpracy rozwojowej, MSZ, 2009.

Raporty i analizy

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju: raport roczny 2007*, Warszawa 2008.
- Polska pomoc zagraniczna 2007*. Raport z monitoringu polskiej pomocy zagranicznej - <http://ubostwo.pl> [6 VI 2009].
- Polska pomoc zagraniczna 2007*. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe, Polska Zielona Sieć, Grupa Zagranica. Warszawa-Szczecin 2008.

Polska pomoc: czas na krajowe strategie pomocy, Fostering Global Responsibility - Policy Brief, Marzec 2009 - www.development-network.eu [6 VI 2009].

Pomoc zagraniczna - tendencje, wyzwania, doświadczenia. Raport końcowy z seminarium, które odbyło się 15 i 16 października 2008 roku w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.

Strony internetowe

www.concordeurope.org

www.development-network.eu

www.globalnepoludnie.pl

www.polskapomoc.gov.pl

www.ubostwo.pl

www.unic.un.org.pl

www.zagranica.org.pl

Wywiady

27.04.2009 - Marcin Wojtalik, Instytut Globalnej Odpowiedzialności.

27.04.2009 - Justyna Janiszewska, Fundacja Edukacja dla Demokracji.

07.05.2009 - Wojciech Tworowski, Fundacja im. Stefana Batorego.

11.05.2009 - Marta Pejda, sekretarz Grupa Zagranica.

12.05.2009 - Grzegorz Gruca, Izabela Wilczyńska.

01.06.2009 - Agata Czaplińska, Departament Współpracy Rozwojowej.

Kontrowersje dotyczące mechanizmu finansowania programów DEEEP i Trialog

Magdalena Chrobak, Aleksander Cichy,
Adam Kańtoch, Jagienka Lisiak, Łukasz Mieszkowski

1. DEEEP i Trialog w europejskim systemie pomocy rozwojowej.

Celem Development Education Exchange in Europe Project (DEEEP) jest wzmocnienie zdolności organizacji pozarządowych do wywierania wpływu na europejską opinię publiczną w zakresie edukacji rozwojowej. Ma on zwiększyć świadomość mieszkańców Europy, podnieść poziom ich wiedzy oraz aktywności w walce ze światową biedą oraz z wykluczeniem społecznym¹.

Trialog jest projektem, który powstał w czasie włączenia w strukturę Unii Europejskiej nowych państw. Perspektywa rozszerzonej Unii zrodziła w zakresie działań na rzecz rozwoju potrzebę ścisłej, dobrze skoordynowanej współpracy nowych członków ze starszymi. Projekt wychodził z założenia, że dobrze funkcjonujące partnerstwo, przejawiające się w za-

¹ www.deeep.org [12.07.2009].

angażowaniu organizacji pozarządowych w politykę rozwojową, zwiększy skuteczność działań podejmowanych na szczeblu unijnym.

1.1. Projekt DEEEP

Zadania programu należy przedstawić w kontekście działalności Europejskiej Konfederacji Organizacji Humanitarnych i Rozwojowych (European NGO Confederation For Relief and Development, CONCORD)², gdyż projekt DEEEP jest jednym z narzędzi realizacji celów tego podmiotu w zakresie edukacji rozwojowej. Został zapoczątkowany w 2003 roku na Forum Edukacji Rozwojowej (Development Education Forum) tej konfederacji. Początkowo DEEEP, który jest projektem zarządzanym wspólnie przez konsorcjum trzech organizacji pozarządowych, nie był finansowany ze środków Unii Europejskiej. Sytuacja zmieniła się w 2006 roku, kiedy uzyskał on wsparcie finansowe od UE³ oraz od innych organizacji⁴. Następnie wsparły go podmioty publiczne z państw członkowskich Unii Europejskiej oraz podmioty prywatne⁵.

DEEEP ma polepszać współpracę organizacji pozarządowych z innymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, aby zwiększyć rolę tych podmiotów w edukacji rozwojowej. Dodatkowo ma on wzmocnić strategiczne partnerstwo organizacji pozarządowych z instytucjami europejskimi oraz państwami członkowskimi. W listopadzie 2004 roku w Amsterdamie na Forum Edukacji Rozwojowej konfederacji CONCORD sprecyzowano zadania do wykonania w ramach edukacji rozwojowej. Na spotkaniu byli również przedstawiciele organizacji realizujących projekt DEEEP. Stwierdzono, że należy poprawić wymianę informacji między organizacjami pozarządowymi z nowych i starych krajów członkowskich. Podkreślono również konieczność stworzenia specjalnego funduszu dla wzmocnienia strukturalnego organizacji pozarządowych z nowo przyjętych państw członkowskich. Wskazano również na potrzebę zwiększenia środków przeznaczanych na edukację rozwojową. Członkowie programu DEEEP mieli brać udział w realizacji tych zadań oraz w tworzeniu programu DEEEP⁶. DEEEP wspólnie z projektem Trialog współtworzył również projekt DEPART, który miał być wsparciem dla konfede-

² CONCORD jest konfederacją europejskich organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą rozwojową. Składa się z 22 narodowych stowarzyszeń reprezentujących około 1600 organizacji - www.concordeurope.org [12.07.2009].

³ Dokładnie 1 024 250 euro - <http://ec.europa.eu/europeaid> [12.07.2009].

⁴ UCODEP (Włochy), ITECO (Belgia), DEA (Wielka Brytania) - <http://ec.europa.eu/europeaid> [12.07.2009].

⁵ Pełna lista na www.deeep.org/donors.html [12.07.2009].

⁶ 2004 Annual Report of the European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD) - www.concordeurope.org [12.07.2009].

racji CONCORD. DEPART miał za zadanie wzmocnić współpracę europejskich organizacji pozarządowych z krajami słabo rozwiniętymi.

DEEEP realizuje swoje zadania w zróżnicowany sposób. Po pierwsze, popiera rozwój edukacji rozwojowej na szczeblu europejskim. Przykładowo, zaangażował się w proces wypracowywania „Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju” („The European Consensus on Development”). Ponadto organizuje letnie szkoły edukacji rozwojowej (*development education summer school*, DESS)⁷. Są to tygodniowe kursy dla przedstawicieli organizacji pozarządowych z Europy, krajów kandydujących do Unii Europejskiej oraz z krajów rozwijających się. DEEEP organizuje też seminaria (sześć rocznie w różnych krajach) poświęcone problematyce edukacji rozwojowej⁸. Oferuje ponadto pomoc we wprowadzaniu w życie kodeksu postępowania⁹, który określa dobre praktyki w relacjach z krajami rozwijającymi się. Poza tym organizował również warsztaty oraz e-dyskusje związane z oceną skuteczności edukacji rozwojowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z inicjatywy reprezentantów DEEEP przeprowadzane są w tym zakresie co dwa lata ankiety skierowane do organizacji pozarządowych¹⁰. Przedstawiciele programu DEEEP wydają również biuletyn „Development Education Times”.

1.2. Projekt Trialog

Projekt Trialog ruszył w marcu 2000 roku. Poświęcony jest współpracy organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą międzynarodową. Ma zacieśnić tę współpracę dzięki włączeniu organizacji pozarządowych z nowych państw członkowskich i z krajów pragnących przystąpić do UE do konfederacji CONCORD, która zrzesza ponad 1600 organizacji pozarządowych¹¹, a także w inne struktury europejskie związane z pomocą rozwojową. Główne biuro projektu mieści się w Wiedniu, a biuro wspomagające znajduje się w Brukseli.

Bezpośrednią grupą docelową projektu są organizacje pozarządowe i ich organy koordynacyjne w nowych państwach członkowskich oraz w krajach kandydujących do UE (między innymi w Chorwacji, Macedonii i Turcji). Pośrednią grupę docelową tworzą organizacje pozarządowe

⁷ www.deeep.org [12.07.2009].

⁸ Tamże.

⁹ Pełna nazwa dokumentu to: *Code of Conduct on Good Practice on Images and Messages relating to the Third World*. Został on przyjęty w październiku 2006 roku przez Forum Edukacji Rozwojowej organizacji CONCORD.

¹⁰ W Polsce ankietę wypełniała Grupa Zagranica.

¹¹ Członkiem sieci CONCORD jest także Grupa Zagranica zrzeszająca 49 organizacji pozarządowych.

w krajach „piętnastki”, instytucje europejskie, podmioty zajmujące się oficjalną pomocą rozwojową lub decydenci w tym zakresie, opinia publiczna w nowo przyjętych krajach i w krajach kandydujących oraz organizacje pozarządowe w krajach będących priorytetowymi na liście pomocy rozwojowej nowych członków UE.

Szczegółowe cele projektu Trialog koncentrują się na:

- ♦ integracji organizacji pozarządowych - rozwój współpracy w ramach konfederacji CONCORD, wzmocnienie dialogu organizacji pozarządowych z nowych i starszych krajów UE oraz z krajów będących beneficjentami pomocy;
- ♦ rozwoju organizacji pozarządowych w nowo przyjętych krajach oraz krajach kandydujących do UE - umocnienie zrzeszeń krajowych, rozwój struktury instytucjonalnej, uczestnictwo w debatach na temat pomocy rozwojowej na szczeblach krajowym i unijnym;
- ♦ zwiększenie świadomości - podnoszenie poziomu wiedzy społecznej na temat problemów związanych z rozwojem, zrozumienia doniosłości tych kwestii i roli organizacji pozarządowych w tworzeniu oraz wdrażaniu polityki unijnej.

Jak zauważa Marcin Wojtalik¹², Trialog wspiera również polskie instytucje pozarządowe, organizując dla nich szkolenia, pośrednicząc w nawiązywaniu kontaktów, prowadząc bazy danych organizacji pomocowych czy wydając biuletyn.

Drugi etap projektu rozpoczął się we wrześniu 2003 roku. Obecnie projekt jest realizowany w ramach swojej trzeciej fazy (2006-2009), a 23 września 2009 roku rozpocznie się czwarte stadium. Priorytetami aktualnego cyklu projektowego są między innymi: rozwój dialogu na temat polityki rozwojowej i wymiany informacji, szkolenia na temat polityk unijnych i mechanizmów finansowania, ułatwienie realizacji wspólnych przedsięwzięć oraz wspieranie uczestnictwa organizacji pozarządowych z nowo przyjętych krajów i z krajów kandydujących do UE w pracach grup roboczych konfederacji CONCORD.

Pieniądze z Komisji Europejskiej stanowią ponad 80% budżetu projektu Trialog¹³. Dotąd przyznawane one były w ramach oddzielnych środków (tzw. *targeted projects*). Komisja zamierza zmienić zasady finansowania. W projekcie planu rocznego na 2009 rok (Annual Action Plan, AAP,

¹² M. Wojtalik, *Globalna edukacja rozwojowa w Europie*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa, s. 6.

¹³ „Trialog Bulletin”, 2008/2009, nr 6, s. 7.

2009 for Non-State Actors and Local Authorities in Development¹⁴) KE nie przewidziała dalszego bezpośredniego wsparcia projektu Trialog, ale jak donosi jego strona internetowa¹⁵ projekt zwyciężył w konkursie o środki unijne, które pozwolą na realizację czwartego, trzyletniego etapu projektu.

2. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie dalszego finansowania projektów DEEEP i Trialog

Programy DEEEP i Trialog korzystały dotąd z uprzywilejowanej formy bezpośredniego finansowania przez Komisję Europejską (*targeted projects*). Zakończona w grudniu 2008 roku ocena zlecona przez Komisję przyznała obu projektom bardzo wysokie noty, podkreślając między innymi ich pozytywny wpływ na zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego na polu rozwojowym w nowych państwach członkowskich, które nie było zbyt powszechne na początku procesu rozszerzenia¹⁶ [tłum. A.C.]. Tym większym zaskoczeniem była decyzja KE z lutego 2009 roku o zaprzestaniu finansowania projektów DEEEP i Trialog na dotychczasowych preferencyjnych zasadach.

Zdaniem Komisji ustały okoliczności, które umożliwiały wyjątkowe traktowanie tych projektów¹⁷. Bezpośrednie przyznawanie pieniędzy miało uzasadnienie w uwarunkowaniach okresu przedakcesyjnego, ale od tego czasu nastąpił wydatny rozwój sektora pozarządowego wśród nowych członków UE. Dojrzałe organizacje potrafią przejąć odpowiedzialność za wykonywanie zadań zarezerwowanych wcześniej dla projektów DEEEP i Trialog. Dalsze utrzymywanie swoistego monopolu tych projektów zakłócałoby swobodę konkurencji na rynku organizacji pozarządowych, stając tym samym w jawnej sprzeczności z przepisami rozporządzenia Rady¹⁸, a także z przepisami aktów precyzujących sposób ich wdrażania¹⁹. Paradoksalnie zatem w interpretacji KE skuteczność realizowania zadań w ramach projektów DEEEP i Trialog przyczyniła się do wyczerpania ich for-

¹⁴ Plan roczny dla podmiotów pozarządowych i społeczności lokalnych.

¹⁵ <http://trialog-information-service> [12.07.2009].

¹⁶ P. Sfez, K. Sherlock, *General Evaluation of Actions to Raise Public Awareness of Development Issues in Europe*, Grudzień 2008 - <http://ec.europa.eu/europeaid> [12.07.2009].

¹⁷ Note to the DCI NSA-LA Committee: Thematic Programme 'Non State Actors and Local Authorities' AAP 2009, Bruksela, 5 marca 2009 r., s. 3.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.

¹⁹ Rozporządzenie Rady nr 2342/2002 z 23 grudnia 2002 r. oraz nr 478/2007 z 23 kwietnia 2007 r.

muły. Odtąd organizacje je realizujące zmuszone będą występować o środki na takich samych warunkach jak pozostałe podmioty.

3. Argumenty za utrzymaniem finansowania projektów DEEEP i Trialog w formule *targeted projects*

Proponowana zmiana warunków finansowania projektów DEEEP i Trialog w Annual Action Plan (AAP) na 2009 rok spotkała się ze zdecydowaną reakcją niektórych organizacji pozarządowych, ich stowarzyszeń oraz rządów państw członkowskich. Szczególnie aktywne działanie podjęły CONCORD oraz Departament Współpracy Rozwojowej polskiego MSZ. Ich wynikiem była odmowa zatwierdzenia AAP na posiedzeniu DCI Committee (Development Cooperation Instrument) w marcu 2009 roku oraz stworzenie koalicji państw uważających propozycje Komisji Europejskiej za niesprzyjające rozwojowi trzeciego sektora w Europie (a szczególnie w nowych państwach członkowskich). 19 marca 2009 roku wydano w tej sprawie Joint Statement of Member States of DCI NSA & LA, sprzeciwiające się zmianom zasad finansowania projektów DEEEP i Trialog. Warto zauważyć, że bezpośrednią przyczyną opracowania wspólnego stanowiska było niewystarczające wyjaśnienie przez KE argumentów, jakimi kierowała się ona przy zmianie finansowania programów z tzw. *targeted projects* (bezpośrednie finansowanie - *direct granting*) na *calls for proposals* (otwarta, konkursowa procedura).

Podstawowym zarzutem wobec Komisji Europejskiej była arbitralność w przyznawaniu lub pozbawianiu projektów statusu *targeted projects*. Jak podkreśla się w Joint Statement z 19 marca 2009 roku, nie można zauważyć jasnych przesłanek, dla których DEEEP i Trialog będą musiały odłączyć brać udział w procedurze konkursowej, a na przykład projekty związane z programem „Strengthening Cuban Managerial Capabilities” już nie. Arbitralność ta wynika z braku jasnych reguł stosowania artykułu 168 rozporządzenia komisji nr 2342/2002²⁰, który przyznaje możliwość finansowania projektu jako *targeted project* wtedy, gdy wykonujący go podmiot ma monopol z mocy prawa lub faktyczny na daną działalność. Do 2009 roku KE uznawała, że ze względu na paneuropejski charakter DEEEP i Trialog były one jedynymi podmiotami zdolnymi do prowadzenia określonego typu działalności. Mimo braku nowych podmiotów zdolnych do reali-

²⁰ Rozporządzenie Komisji (WE, EURATOM) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego, mającego zastosowanie do budżetu ogólnego wspólnot europejskich (Dz.U. L 357 z 31 grudnia 2002 r., s. 1) zmienione rozporządzeniem Komisji (WE, EURATOM) nr 478/2007 z dnia 23 kwietnia 2007 r.

zacji projektów podobnych do DEEEP i Trialog (co potwierdza wygrana Trialog w procedurze konkursowej - *calls for proposals* w lipcu 2009 roku) KE na początku 2009 roku uznała, że sytuacja monopolu przestała występować, choć ocena programów edukacji rozwojowej dokonana przez EuropeAid jasno stwierdza, że nie ma innych projektów zbliżonych do DEEEP i Trialog. Dodatkowo ocena podkreśla potrzebę kontynuacji bezpośredniego finansowania tego typu działalności²¹.

Oprócz argumentów prawnych przeciw zarzuceniu bezpośredniego finansowania DEEEP i Trialog przemawia wciąż stosunkowa słabość trzeciego sektora w państwach, do których te projekty są skierowane. Jak podkreśla się w Joint Statement, z jednej strony Komisja Europejska stawia bardzo wysokie wymagania dla organizacji pozarządowych starających się o środki europejskie (minimalna wysokość grantów wynosi 100 tysięcy euro, wymóg audytu zewnętrznego, konieczność wkładu własnego), a z drugiej, nie mając świadomości, że organizacje pozarządowe w nowych państwach członkowskich nie dysponują takim potencjałem jak ich zachodni partnerzy, KE likwiduje narzędzia umożliwiające im nadrobienie zaległości. Może to mieć szczególne znaczenie w czasie obecnego kryzysu finansowego i malejących środków krajowych na pomoc rozwojową. Powyższe obawy podzielił Parlament Europejski, przyjmując 6 maja 2009 roku rezolucję przeciw przyjęciu części AAP dotyczącej DEEEP i Trialog²².

4. Podsumowanie

Komisja Europejska po zapoznaniu się z opinią środowiska zaangażowanego w realizację programów DEEEP i Trialog ostatecznie nie zmieniła stanowiska w tej sprawie. Zgodnie z nim DEEEP i Trialog powinny być objęte systemem *call for proposals*. Kwestia nie jest jednak definitywnie przesądzona. O dalszych losach programu zadecydują eurodeputowani kadencji 2009–2014. Uczestnicy DEEEP i Trialog liczą, że parlament nie zaakceptuje stanowiska Komisji, a tym samym oba programy będą nadal traktowane jako *targeted projects*. Możliwe jest jednak, że nowy parlament nie podzieli obaw swojego poprzednika. W czasie pisania raportu nie ma jasnych przesłanek, które wskazywałyby na kierunek rozwoju sytuacji.

Autorzy raportu skłaniają się ku stanowisku, że DEEEP i Trialog nie powinny mieć uprzywilejowanej pozycji w systemie finansowania pro-

²¹ P. Sfez, K. Sherlock, *General Evaluation of Actions to Raise Public Awareness of Development Issues in Europe*, dz. cyt.

²² European Parliament resolution of 6 May 2009 on the draft Commission decision establishing the 2009 Annual Action Programme for Non-State Actors and Local Authorities in Development (Part II: Targeted Projects), P6_TA(2009)0358.

jektów *non-state actors*. Naszym zdaniem wyłączenie programów z systemu bezpośredniego finansowania zmobilizuje organizacje trzeciego sektora w nowych państwach członkowskich do zwiększania aktywności w dziedzinach dotychczas zmonopolizowanych przez DEEEP i Trialog. Ponadto konieczność udziału w konkursach na zasadach obowiązujących inne podmioty odpowiada regułom swobodnej konkurencji. Poddanie reżimowi procedury konkursowej przyczyni się do podniesienia poziomu przedkładanych projektów.

5. Wnioski

Gdyby Komisja Europejska stosowała jasne i precyzyjne kryteria przyznawania środków dla *targeted projects*, można byłoby uniknąć niepożądanego zamieszania w środowisku trzeciego sektora. Jej decyzja wywołałaby zapewne mniejsze kontrowersje, jeśli ogłoszona by została z odpowiednim wyprzedzeniem. Ponadto podjęcie kroków o tak dotkliwych dla zainteresowanych skutkach powinien poprzedzić proces konsultacji społecznych. Stworzyłyby to korzystne warunki dla lepszego zrozumienia się obu stron. Powstanie platformy wymiany argumentów umożliwiłoby zapewne wypracowanie kompromisowych rozwiązań, a w rezultacie zaoszczędziło swoistego konfliktu międzyinstytucjonalnego Komisji z parlamentem. Stwierdzić należy, że Komisja popełniła błąd, nie inicjując stosownego dyskursu we wstępnym etapie przygotowywania decyzji.

Z drugiej strony analizowana sytuacja pokazuje, że w procesie wypracowywania ostatecznych rozwiązań na poziomie unijnym nie można ignorować stanowiska państw członkowskich i organizacji pozarządowych. Mimo że Komisja nie zmieniła podejścia względem omawianej kwestii, należy zauważyć, że to właśnie wspólne zdecydowane stanowisko organizacji pozarządowych i państw członkowskich zmobilizowało ją do oficjalnego wyjaśnienia swego stanowiska względem systemu *targeted projects*.

Bibliografia

Raporty i analizy

2004 Annual Report of the European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD) - www.concordeurope.org [12.07.2009].

Sfez P., Sherlock K., *General Evaluation of Actions to Raise Public Awareness of Development Issues in Europe*, Grudzień 2008 - <http://ec.europa.eu/europeaid> [12.07.2009].

Wojtalik M., *Globalna edukacja rozwojowa w Europie*, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa.

Inne dokumenty

European Parliament resolution of 6 May 2009 on the draft Commission decision establishing the 2009 Annual Action Programme for Non-State Actors and Local Authorities in Development (Part II: Targeted Projects), P6_TA(2009)0358.

Note to the DCI NSA-LA Committee: Thematic Programme „Non-State Actors and Local Authorities”, AAP 2009, Bruksela, 5 marca 2009 r.

Rozporządzenie Komisji (WE, EURATOM) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego.

Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.

Rozporządzenie Rady nr 2342/2002 z 23 grudnia 2002 r. oraz nr 478/2007 z 23 kwietnia 2007 r.

„Trialog Bulletin” 2008/2009, nr 6.

Strony internetowe

<http://ec.europa.eu/europeaid>

<http://trialog-information-service>

www.concordeurope.org

www.deeep.org

Wywiady

27.04.2009 - Marcin Wojtalik, Instytut Globalnej Odpowiedzialności.

27.04.2009 - Justyna Janiszewska, Fundacja Edukacja dla Demokracji.

07.05.2009 - Wojciech Tworkowski, Fundacja im. Stefana Batorego.

11.05.2009 - Marta Pejda, Sekretarz Grupa Zagranica.

12.05.2009 - Grzegorz Gruca, Izabela Wilczyńska.

01.06.2009 - Agata Czaplińska, Departament Współpracy Rozwojowej.

14.07.2009 - Bogumiła Warchalewska, Departament Współpracy Rozwojowej.

**Polska pomoc rozwojowa
dla Białorusi, Ukrainy i Gruzji
oraz udział w niej organizacji pozarządowych
na tle niemieckiego programu pomocy rozwojowej**

Małgorzata Borysiuk, Paweł Czaja,
Jakub Jabłoński, Barbara Kumor, Anna Rojek

Opiekun grupy: Marek Ziółkowski

Wprowadzenie

Polska pomoc rozwojowa przybiera formę dwustronną, kiedy trafia bezpośrednio do potrzebujących krajów, oraz wielostronną - udzielaną za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. Większa część pieniędzy wciąż trafia dzięki pomocy wielostronnej, ale tendencja ta powoli, lecz systematycznie się zmienia. Oficjalną pomoc rozwojową (Official Development Assistance, ODA) stanowią darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się, wyszczególnionym na liście biorców pomocy rozwojowej Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), przez oficjalne instytucje rządowe państw dawców, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach. Pożyczki są uznawane za oficjalną pomoc rozwojową tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny w wysokości co najmniej 25% wartości pomocy. Środki naszego Ministerstwa Spraw Zagranicznych pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa. MSZ przez swój Departament Współpracy Rozwojowej (DWR) rozdziela je głównie organizacjom pozarządowym oraz jednostkom samorządu terytorialnego. Przeznaczane są one na konkretne projekty realizowane przez podmioty zaangażowane w pomoc rozwojową wraz z partnerami z kraju otrzymującego wsparcie. Departament Współpracy Rozwojowej ustala listę krajów priorytetowych. W 2008 roku były na niej: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Afganistan, Mołdawia, Tanzania, Autonomia Palestyńska, Angola i Irak. Największymi biorcami dwustronnej pomocy zagranicznej udzielanej w formie projektów są: Białoruś, Ukraina oraz Gruzja. Wielkość naszej oficjalnej pomocy rozwojowej zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w stosunku do PKB nie przedstawia się imponująco. Największe sumy wydają Stany Zjednoczone, Niemcy, Francja i Wielka Brytania, a najwięcej w stosunku do PKB - Norwegia, Szwecja i Luksemburg, które przeznaczają na ten cel ponad 0,9% PKB (Polska w 2007 roku - 0,09%).

Polska pomoc rozwojowa dla Białorusi, Ukrainy i Gruzji oraz udział w niej organizacji pozarządowych na tle niemieckiego programu pomocy rozwojowej

Małgorzata Borysiuk, Paweł Czaja,
Barbara Kumor, Anna Rojek

1. Uwarunkowania międzynarodowe polskiej pomocy rozwojowej

Przed Polską stoi wiele wyzwań związanych z pomocą rozwojową, zwłaszcza jeśli chodzi o Partnerstwo Wschodnie oraz przyszłą prezydencję w Unii Europejskiej. Polska w tej sprawie musi mieć jasne stanowisko, aby mogła koordynować te prace. Innym ważnym aspektem jest wypełnianie zobowiązań wynikających z „Milenijnych celów rozwoju”. W kontekście wyzwania, jakim jest Partnerstwo Wschodnie, warto przytoczyć jego główne cele. Są nimi:

- ♦ doprowadzenie do ustanowienia stowarzyszenia politycznego;
- ♦ stworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu państw partnerskich z UE;

- ♦ postępująca liberalizacja reżimu wizowego, z ustanowieniem systemu bezwizowego jako celu długoterminowego partnerstwa;
- ♦ unifikacja prawna (w tym wartości, normy, standardy);
- ♦ wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego;
- ♦ utworzenie struktury współpracy wielostronnej w postaci czterech platform tematycznych do spraw demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, do spraw integracji gospodarczej i konwergencji z politykami UE, do spraw bezpieczeństwa energetycznego oraz do spraw kontaktów międzyludzkich;
- ♦ uruchomienie, na podstawie komunikatu KE z 3 grudnia 2008 roku, inicjatyw flagowych (*flagship initiatives*), do których należą następujące zagadnienia: zintegrowany program zarządzania granicami; wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw; regionalne rynki elektryczności, odnawialnych źródeł energii oraz wydajności energetycznej; południowy korytarz energetyczny oraz system zwalczania katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka¹.

Wydaje się, że zwłaszcza brak zdefiniowanej strategii pomocy rozwojowej oraz rozpisania jej na poszczególne kraje może być przeszkodą w kreowaniu dobrej polityki publicznej w tej dziedzinie.

2. Mocne i słabe strony polskiej pomocy rozwojowej

Do głównych słabości naszej polityki pomocy rozwojowej należy zaliczyć: brak strategii w pomocy rozwojowej dla krajów określanych jako priorytetowe (zwłaszcza jeśli chodzi o trzy opisywane w niniejszym opracowaniu), brak ustawy o pomocy rozwojowej, która regulowałaby wiele kwestii (przede wszystkim brak możliwości planowania finansowego projektów pomocowych na wiele lat) oraz brak systemu zewnętrznej oceny, która umożliwiłaby określenie celów długofalowych dla pomocy i oddziaływania poszczególnych projektów na życie społeczno-gospodarcze danego kraju oraz porównania ze strategią.

Trzeba zaznaczyć, że obecnie trwają prace nad ustawą o pomocy rozwojowej, lecz są one na wstępnym etapie i nie ma jeszcze jej projektu rządowego.

¹ Konkluzje i deklaracje w sprawie Partnerstwa Wschodniego Rady Europejskiej z marca 2009, cyt. za: www.msz.gov.pl.

Do usprawnienia polskiej pomocy rozwojowej przyczyniły się zmiany instytucjonalne wewnątrz Ministerstwa Spraw Zagranicznych i powstanie w 2005 roku Departamentu Współpracy Rozwojowej, którego zadaniem jest prowadzenie pomocy rozwojowej, koordynacja polityki w tej dziedzinie z innymi organami administracji oraz współpraca z organizacjami międzynarodowymi. Wzrasta też kwota pieniędzy przeznaczanych na pomoc rozwojową. Będący w dyspozycji MSZ budżet na ten cel wynosi 130,7 miliona złotych, cała polska pomoc rozwojowa wyniosła w 2009 roku 927 milionów złotych, co stanowiło równowartość 0,08% dochodu narodowego. Polska w ramach międzynarodowej współpracy zobowiązała się do świadczenia pomocy w wysokości 0,17% dochodu narodowego od 2010 roku.

Przy udzielaniu pomocy ważny jest także aspekt ludzki. Projekty są realizowane przez polskie organizacje pozarządowe, ale przy udziale społeczności i władz kraju, dla którego są one przeznaczone. Nie do przecenienia jest waga kontaktów międzyludzkich oraz stosunek do Polaków.

3. Postrzeganie pomocy rozwojowej przez polskie społeczeństwo

Według ostatnich badań 84% Polaków zgadza się z tym, że powinniśmy pomagać krajom potrzebującym wsparcia², głównie z poczucia moralnego obowiązku. Poparcie dla tych działań systematycznie rośnie. Informacje o biedzie, zwłaszcza w Afryce, oraz o wybuchających tam wciąż konfliktach etnicznych wywołują współczucie. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej także sprawia, że nasze społeczeństwo aprobejuje pomaganie krajom rozwijającym się i rozumie potrzebę zaangażowania się naszego państwa we wspólne działania na arenie międzynarodowej, nawet jeśli oznacza to realne wydatki. Trzeba sprawnie skonstruować politykę pomocy rozwojowej, a zwłaszcza jej strategię, aby nie zaprzepaścić przyzwolenia obywateli na wspieranie biednych państw. Pomóc w tym może rzeczowy dialog w tej sprawie.

4. Polska pomoc rozwojowa dla Białorusi

Dobre relacje ze społeczeństwem białoruskim, jak również rozwój tego państwa, odgrywają dużą rolę dla Polski. Białoruś jest na liście krajów biorców oficjalnej pomocy rozwojowej³.

² Polacy o pomocy rozwojowej. Badanie TNS OBOP z grudnia 2008 roku.

³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Polska pomoc* - www.polskapomoc.gov.pl.

4.1. Białoruś – informacje ogólne

Kraj liczy 9,7 miliona mieszkańców. PKB na jednego mieszkańca wynosi 8,1 tysiąca dolarów. Poniżej progu ubóstwa żyje ponad 27% ludności (dane z lat 2003–2006). Indeks rozwoju społecznego (human development index) w 2005 roku wyniósł 0,804, co dawało jej 64. miejsce na 177 państw. Raport amerykańskiej Heritage Foundation (2007 r.), opracowany przy udziale „Wall Street Journal”, zaliczył ją do państw o „reprezjonowanej gospodarce” i sklasyfikował na 145. miejscu (na 157 państw), za Bangladeszem i Wenezuelą⁴.

Autorzy raportu „Zapomniany sąsiad – Białoruś w kontekście rozszerzenia UE na wschód” stwierdzają, że *prorosyjska orientacja reżimu Łukaszenki nie jest sprzeczna z oczekiwaniami społeczeństwa białoruskiego. Wynika to przede wszystkim z powiązań rodzinnych obywateli Białorusi, spośród których ponad 30 procent ma bliskich krewnych w Rosji. Wielu Białorusinów zdobywało edukację na uniwersytetach rosyjskich lub tam rozpoczynało kariery polityczne i zawodowe. Razem z Rosjanami służyli oni w armii sowieckiej. Są to czynniki tworzące specyficzny system więzi z obywatelami Rosji. (...) Istnienie państwa białoruskiego ma szczególną wartość dla około 20 procent mieszkańców Białorusi o silnym poczuciu tożsamości narodowej. Ta część społeczeństwa opowiada się między innymi za jak najszerszym używaniem języka białoruskiego w urzędach i szkołach. Odwołuje się także do tradycji historycznych związanych z kulturą i państwowością białoruską. Dla tej części społeczeństwa reżim Łukaszenki forsujący język rosyjski i negujący wizję historii Białorusi jest antynarodowy. (...) Większość mieszkańców (...) żyje w ubóstwie. Pensje, stanowiące równowartość kilkudziesięciu euro, nie starczą na podstawowe utrzymanie mimo wciąż niskich opłat za mieszkania i usługi komunalne. Zwłaszcza sytuacja mieszkańców wsi jest dramatyczna. Bez żywności pochodzącej z niewielkich działek czy przydomowych ogródków, które mogą uprawiać, ich egzystencja byłaby niemożliwa. Także większość mieszkańców miast, od profesorów uniwersyteckich po robotników, zajmuje się uprawą takich działek. Z tych upraw pochodzi około 30 procent żywności na Białorusi⁵. Jednocześnie społeczeństwo białoruskie charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem wykształcenia, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Istotnym zapleczem opozycji jest rozbudowana sieć organizacji pozarządowych.*

⁴ www.wikipedia.org.

⁵ *Zapomniany sąsiad – Białoruś w kontekście rozszerzenia UE na wschód*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, www.bialorus.pl.

4.2. Główne cele pomocy rozwojowej dla Białorusi

Najważniejsze w polskiej pomocy dla Białorusi są działania na rzecz upowszechniania wiedzy o demokracji, zasadach budowania społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonowania wolnego rynku, w tym wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, jak również upowszechnianie znajomości kultury i języka białoruskiego. Cele te realizowane są dzięki pomocy finansowej, rzeczowej i technicznej. Do najważniejszych priorytetów należy też rozwijanie inicjatyw związanych z tworzeniem wolnych mediów, mających odpowiednie zaplecze intelektualne i techniczne, w tym upowszechnianie dostępu do internetu, oraz wspieranie niezależnej białoruskiej kultury będącej fundamentem tożsamości narodowej.

Według raportu rocznego „Polska współpraca na rzecz rozwoju” w 2007 roku najważniejsze obszary pomocy obejmowały: wspieranie wolnych mediów, pomoc stypendialną, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wymianę młodzieży, wspieranie kultury i języka białoruskiego, rozwój małej przedsiębiorczości i współpracy transgranicznej, wsparcie samorządu lokalnego, pomoc dla bezdomnych i niepełnosprawnych, wsparcie w zakresie ochrony ludności i ratownictwa oraz pomoc represjonowanym rodzinom⁶.

4.3. Projekty pomocowe

W 2007 roku organizacje pozarządowe uczestniczyły w realizacji 14 projektów pomocowych dla Białorusi. Kwota dofinansowania ze środków programu polskiej pomocy zagranicznej wynosiła 6 756 907 złotych. Organy administracji rządowej uczestniczyły w realizacji dwóch projektów (282 500 złotych), a jednostki samorządu terytorialnego w trzech projektach (406 212 złotych). W realizacji aż 36 inicjatyw uczestniczyły polskie placówki zagraniczne (979 384 złotych). Szczególnego rodzaju wsparcie dla wolnych mediów białoruskich stanowi Telewizja Białoruś (współpraca Telewizji Polskiej i polskiego MSZ, 16 milionów złotych).

- ***Program Stypendialny im. Konstantego Kalinowskiego***

Utworzony w 2006 roku program ma umożliwić naukę białoruskim studentom relegowanym z własnych uczelni z powodu prowadzenia działalności opozycyjnej, głównie prodemokratycznej. List intencyjny w sprawie jego powołania podpisał między innymi ówczesny premier Kazimierz Marcinkiewicz oraz Aleksander Milinkiewicz, startujący w wybo-

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju - raport roczny 2007*.

rach prezydenckich w 2006 roku jako kandydat Bloku Zjednoczonych Sił Demokratycznych na Białorusi, opozycyjny wobec Aleksandra Łukaszenki, oraz przedstawiciele Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP) i Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich (KRUP)⁷.

Dzięki programowi relegowani studenci mają szansę ukończenia studiów w Polsce. Objął on blisko 300 osób. Studenci otrzymali stypendia, zostali zwolnieni z kosztów nauki oraz dostali miejsca w domach akademickich. Program ten obejmuje również naukę języka polskiego i angielskiego. Realizowany jest we współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a koordynuje nim Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego⁸.

- ***Białoruskie Radio Racja***

Jest to inicjatywa na rzecz rozwijania wolnych mediów na Białorusi, realizowana we współpracy z siecią lokalnych korespondentów. Projekt pomocy przewidywał kontynuację i rozwój działalności Białoruskiego Radia Racja, nadającego w języku białoruskim i odbieranego na terenie Republiki Białoruskiej. Radio można odbierać również za pośrednictwem internetu (www.racja.com).

W 2007 roku rozpoczęto rozbudowę zaplecza technicznego (budowa anteny) w celu rozszerzenia zasięgu. Na antenie radia emitowane są audycje o tematyce ekonomicznej, kulturalnej i demokratycznej, mającej rozwijać wiedzę o społeczeństwie obywatelskim⁹. Projekt realizuje Centrum Edukacji Obywatelskiej Polska - Białoruś.

- ***Razem dla społeczności lokalnych***

Projekt obejmował działania podejmowane przez organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, koła młodzieżowe i aktywne jednostki, mające na celu realizację szkoleń dotyczących między innymi tworzenia budżetów samorządów, pozyskiwania funduszy europejskich i koordynacji finansowej przy realizacji projektów. Inicjatywa ta jest platformą współpracy organizacji samorządowych polskich i białoruskich, przyczyniającą się do wzmocnienia idei społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi¹⁰. Projekt realizowało Stowarzyszenie Szkoła Liderów.

⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Polska pomoc*, www.polskapomoc.gov.pl.

⁸ Tamże.

⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju - raport roczny 2007*.

¹⁰ Tamże.

- ***Białoruska Biblioteka Internetowa Kamunikat.org***

Biblioteka powstała w 2000 roku, aby gromadzić zbiory w języku białoruskim. Dzięki podpisanej w ramach pomocy umowie z Polskim Radiem Białystok przechowuje także audycje w formacie MP3. Umożliwia dostęp do publikacji o kulturze białoruskiej, do literatury pięknej, jak również do niezależnej informacji o sytuacji polityczno-społecznej. Popularność biblioteki stale rośnie, liczba użytkowników pod koniec 2007 roku wynosiła 17 tysięcy miesięcznie¹¹. Projekt koordynuje Białoruskie Towarzystwo Historyczne, które w 2009 roku otrzymało na ten cel dotację 110,17 tysięcy złotych.

- ***Internet szansą rozwoju
młodego społeczeństwa obywatelskiego***

Projekt umożliwił dziennikarzom białoruskim dostęp do wiedzy o funkcjonowaniu polskich mediów elektronicznych, przykładowo dzięki wizytom studyjnym w siedzibach znanych polskich portali internetowych. Owocem współpracy jest serwis www.susvet.info. Projekt realizowała Fundacja Kultury Chrześcijańskiej ZNAK.

- ***TV Białoruś (Belsat TV)***

Telewizja Białoruś powstała w kwietniu 2007 na mocy porozumienia polskiego MSZ i Telewizji Polskiej. Program zaczęto emitować 10 grudnia 2007 roku, w Światowy Dzień Praw Człowieka. Program tworzą wspólnie dziennikarze polscy i białoruscy. Nadawany jest w języku białoruskim. Część audycji powstaje w Warszawie, część w Białymstoku. Telewizja porusza szeroko pojmowaną tematykę kultury białoruskiej (w tym kultury młodzieżowej), udostępnia ofertę programów informacyjnych, publicystycznych i dokumentalnych. W ramach pomocy zorganizowano w 2007 roku cykl 32 szkoleń dla dziennikarzy. TV Białoruś jest pierwszą polską zagraniczną telewizją satelitarną i jednocześnie największym programem pomocy realizowanym w Europie, mającym na celu wspieranie wolnych mediów, a co za tym idzie, wpływanie na proces demokratycznych przemian na Białorusi.

¹¹ Tamże.

- **Inne projekty**

W ramach pomocy rozwojowej projekty realizują również między innymi takie organizacje pozarządowe, jak: Stowarzyszenie Centrum Edukacji Obywatelskiej Polska – Białoruś, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja im. Stefana Batorego, Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne – te organizacje ciągle prowadzą projekty na miejscu. Duże projekty dla Białorusi wdrażają: Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Fundacja Nowy Staw w Lublinie (praca z Brześciem przez Euroregion Bug), Fundacja Znak (przyjmują stażystów białoruskich), Fundacja Fala, Kolegium Europy Wschodniej, Wspólnota Kulturowa Borussia oraz Dom Pojednania i Spotkań im. św. Maksymiliana Kolbego¹².

4.4. Najważniejsze problemy związane z pomocą

Polskie organizacje pozarządowe zaangażowane w pomoc na Białorusi napotykać liczne przeszkody przy realizacji swoich misji, między innymi natury prawnej. *O zmianach zachodzących w białoruskim trzecim sektorze należy mówić, poczynwszy od przedostatnich wyborów prezydenckich, które odbyły się w 2001 roku. Od tego czasu obserwujemy regularny wzrost nacisku na formalne i nieformalne organizacje pozarządowe na Białorusi, na wszelkiego typu organizacje obywatelskie. Wzrósł także nieformalny nacisk: ścisłanie przez urząd skarbowy czy ciche nachodzenie przez służby specjalne. Białoruś ma pozostałości postsowieckie. Wszystko potrzebuje regulacji prawnej. Ustawa jest potrzebna do wszystkiego. Z tego punktu widzenia wprowadzenie nowych ustaw w przeciagu ostatniego roku stopniowo blokuje wszelkie możliwości organizowania się poza ścisłym uzgodnieniem z rządem¹³. Organizacje napotykać przeszkody związane między innymi ze swoją rejestracją, ponieważ działalność organizacji niezarejestrowanych jest zabroniona.*

Osobnym problemem jest wolność podróżowania: *Każdy student, który chce wyjechać na stypendium zagraniczne, potrzebuje zgody nie Ministerstwa Edukacji, lecz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Aby wyjechać na jakiegokolwiek stypendium, szkolenie czy nawet wizytę studyjną, wymagana jest teoretycznie zgoda Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wprowadzono też regulację, która nakłada na uniwersytet partnerski przyjmujący studenta z Białorusi odpowiedzialność za to, że ten student po zakończeniu studiów wróci na Białoruś. To wymóg, aby każdy wyjazd na staż czy wizytę studyjną był oficjalną de-*

¹² Fundacja Edukacja dla Demokracji, *Przekraczając granice – działalność polskich NGO's za granicą; Zdrowy rozsądek i bezpieczeństwo*. Wywiad z Joanną Rohozińską przeprowadzony przez Martynę Michalik, 2006 r.

¹³ Tamże.

legacją potwierdzoną przez urząd centralny albo lokalny. Każde spotkanie czy zebranie także. To oznacza, że organizowanie się bez wiedzy władzy jest automatycznie nielegalne i uważane za działalność terrorystyczną i antypaństwową¹⁴. Z kolei negatywne wypowiedzanie się na temat Białorusi za granicą jest zagrożone karą 7 lat więzienia. Liczba osób objętych zakazem wjazdu na Białoruś zwiększa się, co utrudnia działalność organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą rozwojową.

Istotną barierą jest autocenzura, jaką nakłada na siebie białoruskie społeczeństwo, co utrudnia oddolną reformę. Osoby wyjeżdżające na Białoruś muszą się liczyć z codziennymi realiami, jednak bariery komunikacyjne pojawiają się nawet wówczas, kiedy przedstawiciele organizacji białoruskich przyjeżdżają do Polski.

Trzeba mieć świadomość, że studenci wydelegowani przez uczelnie najprawdopodobniej są członkami Białoruskiego Republikańskiego Związku Młodzieży. Niemalże w każdej wizycie studyjnej biorą udział wtyczki. Należy o tym pamiętać. To nie oznacza, że trzeba cenzurować program wizyty – wręcz przeciwnie. Tylko trzeba jasno powiedzieć, o co chodzi, niczego nie ukrywać. Gdy zaczynamy kręcić, robi się gorzej. (...) Musimy jednak pamiętać, że u nich indoktrynacja prowadzona jest od szkoły podstawowej¹⁵.

Innymi istotnymi przeszkodami są: brak odpowiednich baz danych związanych z organizacjami białoruskimi, utrudniające efektywną współpracę rozproszenie organizacji, spowodowane względami bezpieczeństwa niepełne zaufanie strony białoruskiej oraz trudności we współpracy z białoruską administracją, począwszy od najniższych szczebli.

5. Polska pomoc rozwojowa dla Ukrainy

Ukraina ma 600 tysięcy kilometrów kwadratowych i liczy 46,3 miliona mieszkańców. Uzyskała niepodległość w 1991 roku w wyniku rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Ukraińcy stanowią 77,8% ogółu mieszkańców, a największą mniejszością są Rosjanie – 17,3%. Tylko około 67% obywateli kraju posługuje się językiem ukraińskim. Przez całe lata 90. gospodarka kraju pozostawała w kryzysie gospodarczym. Najistotniejszą przeszkodą w budowie silnej gospodarki wolnorynkowej wciąż jest struktura gospodarki opartej w znacznej części na przemyśle ciężkim. Po pomarańczowej rewolucji w 2004 roku wydawało się, że kraj na dobre wkroczył na ścieżkę rozwoju demokratycznego oraz ekonomicznego. Obecnie sytuacja ogromnie się skomplikowała. Rozpad

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

sił prodemokratycznych oraz rozbić sceny politycznej powodują nieustające spory polityczne, a gospodarka pogrąża się w kryzysie. Dlatego pomoc rozwojowa dla Ukrainy ma ogromne znaczenie nie tylko dla Polski, ale także dla Europy.

5.1. Stan polskiej pomocy dla Ukrainy

Priorytetowymi dla polskiej pomocy Ukrainie sektorami wsparcia są:

- ♦ reforma administracji rządowej i samorządowej, zwłaszcza pod kątem integracji europejskiej;
- ♦ wzmocnienie państwa prawa dzięki wdrażaniu europejskich standardów funkcjonowania jednostek bezpieczeństwa publicznego, doskonalenie współpracy operacyjnej i pozaoperacyjnej w wybranych społecznie wrażliwych dziedzinach;
- ♦ reformy gospodarcze: zwiększanie konkurencyjności gospodarki, działalność specjalnych stref ekonomicznych i przyciąganie inwestycji zagranicznych, przeobrażenia w sferze usług komunalnych, w tym programy społeczne;
- ♦ rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, w tym doradztwo rolnicze i agroturystyka; prywatyzowanie gospodarki; reforma systemu fiskalnego;
- ♦ wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i wymiana młodzieży, pomoc bezdomnym i niepełnosprawnym;
- ♦ współpraca regionalna i transgraniczna;
- ♦ energetyka, w tym zwłaszcza utylizacja paliwa raketowego, oraz wdrażanie energooszczędnych technologii;
- ♦ edukacja;
- ♦ wsparcie w zakresie ochrony ludności i rozwój współpracy w zakresie ratownictwa¹⁶.

Ogółem suma pieniędzy z polskiej pomocy zagranicznej w 2007 roku wyniosła dla Ukrainy prawie 14 milionów złotych, z czego blisko 4,7 miliona złotych przyznano organizacjom pozarządowym, 4,8 miliona złotych organom administracji rządowej, 2,648 miliona złotych jednostkom samorządu terytorialnego i 1,857 miliona złotych polskim placówkom zagranicznym. Organizacje pozarządowe przeprowadziły 38 projektów, organy administracji rządowej 22 projekty, jednostki samorządu terytorial-

¹⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007*.

nego 17 projektów oraz polskie placówki zagraniczne 32 projekty. Ukraina była największym odbiorcą polskiej pomocy.

Należy wymienić kilka istotnych projektów zrealizowanych na Ukrainie w 2007 roku.

1. RAZEM - polsko-ukraińska wymiana młodzieży. Projekt realizowała Fundacja Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI. Wymiana młodzieży miała na celu bezpośredni kontakt obu młodych społeczności. Młodzież mieszkała w domach rodzinnych swoich rówieśników z drugiego kraju, co stwarzało możliwość bliższego poznania oraz przełamania wielu barier. Każda taka wymiana przynosi korzyści w postaci nawiązania przyjaźni oraz kontaktów, które mogą zaowocować w przyszłości.

2. Wymiana doświadczeń samorządowych na przykładzie gminy Morawica i samorządów Ukrainy centralnej. Projekt prowadzony przez Urząd Gminy Morawica (woj. świętokrzyskie) miał na celu zapoznanie strony ukraińskiej z rozwiązaniami charakterystycznymi dla polskiego samorządu. W trakcie konferencji oraz spotkań pokazywano funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego w obszarach zarządzania finansami oraz kontaktów władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi.

3. Ukraina w drodze do Unii Europejskiej - wsparcie administracji państwowej i społeczeństwa obywatelskiego. Fundacja im. Stefana Batorego zorganizowała szkolenia i nawiązała kontakty z przedstawicielami administracji państwowej, aby poprawiły one i wsparły organizacje pozarządowe, które są nieraz niezbędnym elementem prowadzenia polityk publicznych. Przeprowadziła także spotkania z organizacjami pozarządowymi, aby przedstawić sposoby rozwiązywania pewnych kwestii spornych powstających na styku administracji i organizacji pozarządowych.

4. Bliżej do Unii Europejskiej - wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i demokracji lokalnej Rejonu Emilczyńskiego. Dzięki projektowi Urzędu Miasta Lubartów mieszkańcy miasta ukraińskiego mieli możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem administracji lokalnej. Celem projektu było zdobycie wiedzy na temat pracy urzędów administracji samorządowej oraz podległych jej jednostek. Ukraińscy obywatele poznali reguły, jakimi rządzą się instytucje samorządowe, oraz dowiedzieli się, jak mieszkańcy we współpracy z władzami lokalnymi radzą sobie z problemami społeczności.

Warto także przytoczyć opinie ludzi z organizacji pozarządowych, którzy uczestniczyli w niektórych projektach. *Idea pracy z partnerem na Wschodzie zrodziła się z dwóch powodów. Pierwszy (nazwijmy go ideowym) wiązał się z tym, że pamiętamy, ile od początku lat 90. korzystaliśmy z doświadczenia zachodnich partnerów, jak ważne było dla nas pokazanie modelo-*

wych rozwiązań, czy wreszcie zewnętrzne wsparcie dla zmian i reform. Było to ważne szczególnie przy wprowadzaniu rozwiązań ustrojowo-administracyjnych. A zatem symbolicznie mamy dług do spłacenia. Drugi powód (nazwijmy go pragmatyczno-merytorycznym) jest taki, że mimo wielu różnic (systemowych, kulturowych i mentalnych) istnieje ogromne podobieństwo obecnej sytuacji naszych wschodnich partnerów do naszej sytuacji wyjściowej do reformowania kraju na początku lat 90. Oczywiście należy pamiętać (podkreślamy to na każdym kroku), że warto korzystać z doświadczeń innych, ale ostatecznie należy budować swój własny, oryginalny system samorządowy, uwzględniający własne tradycje, mentalność czy wzorce prawne¹⁷.

Szczególnie istotnym elementem we współpracy z ludźmi pracującymi w administracji lokalnej Ukrainy jest świadomość, że samorząd tego kraju jest odmienny od polskiego i nie należy za wszelką cenę dążyć do upodobnienia go do polskiego modelu. Pamiętać trzeba, że najlepsze rozwiązania powstają w wyniku dyskusji czy też wysłuchania drugiej strony. Organizacje winny w swoich szkoleniach mieć ogólny zarys programowy tego, co należy przekazać słuchaczom, ale przede wszystkim odpowiadać na wszystkie pytania, które mogą przystosować szkolenie do potrzeb słuchaczy tak, aby problemy, z jakimi borykają się urzędnicy w swej pracy, mogły być skonfrontowane z polskimi rozwiązaniami i po ewentualnej modyfikacji wprowadzone w życie. Także kontakty osobiste i nastawienie do ludzi mają istotne znaczenie. Nie można ich do siebie zrazić i uparcie przekonywać do swoich rozwiązań, ponieważ łatwo im będzie odrzucić wszelkie, nawet rozsądne propozycje¹⁸.

Działalność organizacji międzynarodowych na Ukrainie nie jest zła. Tamtejsze organizacje społeczne mogą bez przeszkód współpracować oraz wstępować do międzynarodowych struktur, jeśli tylko przestrzegają konstytucji oraz nie działają na szkodę międzynarodowego interesu państwa ukraińskiego.

5.2. Wyzwania przed polską pomocą dla Ukrainy

Wobec ogromu kraju oraz olbrzymiej różnorodności problemów polska pomoc powinna koncentrować się na mniejszej liczbie sektorów wsparcia czy też obszarów, w jakich będzie prowadzona. Warto pokusić się o takie zdefiniowanie celów pomocy rozwojowej, aby zwłaszcza Partnerstwu Wschodniemu nadać odpowiedni kształt. Chodzi o to, aby nasze doświadczenia i pomysły rozwojowe mogły stać się impulsem do działania

¹⁷ P. Prokop, *Wspieranie reform administracyjnych (samorządowych). Praktyka, wybrane refleksje*, Fundacja Inicjatyw Menedżerskich.

¹⁸ Tamże.

całej Unii Europejskiej wobec Ukrainy. Polska pomoc rozwojowa winna się koncentrować na następujących celach głównych:

- ♦ Wsparcie reform samorządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany polityczne, zwłaszcza na szczeblu ogólnokrajowym, przebiegają bardzo szybko, a wpływ na nie polskich władz jest znacznie ograniczony. Trzeba monitorować sytuację polityczną oraz wspierać siły prodemokratyczne, lecz polska pomoc rozwojowa nie może się kojarzyć Ukraincom z polityką. Programy winny skupiać się na tak określonych problemach, aby siła ich oddziaływania była widoczna. Powinniśmy skierować swą pomoc na budowanie demokracji od dołu i przeobrażenia w głowach władz lokalnych. Choć przykład idzie z góry, to praca skoncentrowana na urzędnikach oraz próbie budowy pomostu między władzą lokalną a społecznością także przyniesie efekty i zmieni nastawienie ludzi do władzy.
- ♦ Wsparcie dla energetyki, z naciskiem na oszczędność energii oraz ochronę środowiska naturalnego. Istotne jest przekonanie władz Ukrainy o potrzebie wspierania energooszczędnych technologii, aby uzależnienie kraju od dostaw paliw systematycznie się zmniejszało, co leży w długofalowym interesie państwa. Należy także zmienić stosunek Ukraińców do oszczędzania energii w domach. Polska pomoc powinna nauczyć ludzi, jak efektywnie zarządzać energią w domu z pożytkiem również dla środowiska naturalnego, którego ochrona jest o tyle istotna, że wobec przeobrażeń modernizacyjnych Ukraina może się stać atrakcyjna dla turystów z całej Europy.

Na tych dwóch celach winna się opierać polska pomoc rozwojowa i tutaj powinny być realizowane projekty uważane za duże. Oczywiście nie można pominąć oraz całkowicie zerwać z projektami realizowanymi do tej pory w innych dziedzinach, takich jak: wymiana młodzieży, współpraca regionalna i transgraniczna, edukacja, doradztwo rolnicze i agroturystyka czy przeobrażenia w sferze usług komunalnych.

Polska pomoc rozwojowa powinna się stać drogowskazem dla pomocy Unii Europejskiej dla Ukrainy. Wobec znacznie większych pieniędzy planowanych na Partnerstwo Wschodnie polska służba zagraniczna winna dysponować spójną strategią swojej własnej pomocy oraz udowodnić jej przydatność oraz skuteczność. Środki pochodzące z Partnerstwa Wschodniego mogłyby być dzięki temu skierowane na większe projekty inwestycyjne, na które administracja ukraińska po współpracy z polską stroną jest

przygotowana oraz w te sektory gospodarki, gdzie wprowadzone zostały sprawne mechanizmy funkcjonowania.

6. Polska pomoc rozwojowa dla Gruzji

Gruzja jest jednym z krajów priorytetowych programu polskiej pomocy rozwojowej. Największym problemem kraju pozostaje brak jego integralności terytorialnej. Obszar Osetii Południowej i Abchazji pozostaje poza kontrolą rządu centralnego. Od rewolucji róż w 2003 roku Gruzja buduje ustrój demokratyczny, wprowadza reformy ustrojowe i dąży do integracji z NATO i z Unią Europejską. Problemem pozostaje sytuacja ekonomiczna związana między innymi z ograniczeniami dla eksportu. Około 31% ludności żyje poniżej granicy ubóstwa¹⁹. W związku z konfliktami terytorialnymi zamieszkują tam także duże grupy uchodźców. Społeczeństwo potrzebuje wsparcia ekonomicznego i politycznego dla ugruntowania przemian demokratycznych w tym kraju²⁰. Polska może zaoferować skorzystanie z własnych doświadczeń, szczególnie w zakresie reform gospodarczych, reformy administracji na szczeblu centralnym i lokalnym oraz promocji i zwiększenia konkurencyjności polskich produktów rolnych na rynkach zagranicznych.

Polska wspiera w Gruzji działania w następujących dziedzinach:

- ◆ zwiększanie zdolności instytucjonalnych na poziomie centralnym i lokalnym (w tym pomoc techniczna w zakresie reformy systemu penitencjarnego, pomoc techniczna dla parlamentu i dla policji);
- ◆ planowanie i zarządzanie procesami rozwoju gospodarczego;
- ◆ reintegrację byłych żołnierzy oraz zwolnionych pracowników ministerstw spraw wewnętrznych, obrony i sprawiedliwości ze społeczeństwem obywatelskim;
- ◆ rolnictwo;
- ◆ ochrona środowiska;
- ◆ bezpieczeństwo energetyczne²¹.

¹⁹ Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/GG.html.

²⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Polska pomoc*, www.polskapomoc.gov.pl/Gruzja,17.html.

²¹ Tamże.

6.1. Pomoc w latach 2004–2007

Program naszej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ w 2008 roku wskazuje główne obszary wsparcia, na które ministerstwo przekazało 4,5 miliona złotych:

- ♦ rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich;
- ♦ rozwój samorządności lokalnej;
- ♦ wzmocnienie administracji publicznej, w szczególności wsparcie dla straży granicznej oraz szkolenia w zakresie pozyskiwania funduszy z Unii Europejskiej.

Administracja rządowa otrzymała na realizację pomocy 1,5 miliona złotych, jednostki samorządu terytorialnego - 0,5 miliona złotych, organizacje pozarządowe (procedura konkursowa) - 2 miliony złotych, a na działania za pośrednictwem ambasady polskiej na Ukrainie przeznaczono 500 tysięcy złotych²².

Rok wcześniej organizacje pozarządowe otrzymały znacznie mniejsze fundusze - 690 797 złotych na zrealizowanie 10 projektów. Jeden z najważniejszych prowadziła Fundacja Aktywności Obywatelskiej. Miał on rozwijać samorządność lokalną dzięki zachęcaniu obywateli do współpracy i zmianie wizerunku władzy lokalnej oraz dzięki promowaniu postawy odpowiedzialności za los swojej społeczności. Działania fundacji obejmowały między innymi kampanię informacyjną promującą ciekawe inicjatywy lokalne, szkolenia dla 74 przedstawicieli społeczności lokalnych, wizyty studyjne lokalnych liderów w Polsce, Jarmark Inicjatyw Lokalnych, prezentujący wyroby lokalnego rzemiosła czy tradycje kulinarne. Był to kolejny projekt Fundacji Aktywności Obywatelskiej w Gruzji, która jako pierwsza polska organizacja pozarządowa zaangażowała się w działalność na rzecz małych społeczności lokalnych zachodniej i północno-zachodniej części Gruzji (Svanetia, Samegrelo, Guria). W 2006 roku fundacja zrealizowała projekt współfinansowany w ramach polskiego programu pomocy zagranicznej MSZ „Toczący się kamień nie obrasta mchem... Wsparcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego i demokracji w Gruzji”. Projekt miał wspierać demokratyczne przemiany dzięki wzmocnieniu pozycji organizacji pozarządowych. Działania polegały głównie na szkoleniach dla lokalnych liderów²³.

²² Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Polska pomoc. Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2008*, www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/POMOC%20ZAGRANICZNA%202008/Program_polskiej_pomocy_zagranicznej_2008.pdf.

²³ Fundacja Aktywności Obywatelskiej, www.fao.org.pl.

Kolejną organizacją zaangażowaną w działania pomocowe na rzecz Gruzji jest Fundacja Edukacji Międzykulturowej. Upowszechnia ona wiedzę o dorobku kulturowym i społecznym różnych grup etnicznych. Obecnie realizuje projekt „Agroturystyka i rozwój społeczności lokalnej w Pankisi”, który jest kontynuacją inicjatywy podjętej w 2006 roku. Działania obejmują: szkolenia dla rolników zainteresowanych prowadzeniem gospodarstw agroturystycznych, staże dla przedstawicieli społeczności kistańskiej w organizacji pozarządowej w Tbilisi, zajmującej się rozwojem obszarów wiejskich, oraz warsztaty na temat tworzenia produktu lokalnego. Planowana jest także kampania promocyjna regionu Pankisi²⁴. We wcześniejszych latach uczestnicy projektu odwiedzili gospodarstwa agroturystyczne na Suwalszczyźnie i Lubelszczyźnie, uczyli się, jak pozyskiwać środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i założyć stronę internetową.

Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich prowadziła także Fundacja Krzyżowa dla Porozumienia Europejskiego. Projekt zrealizowany w 2007 roku składał się z dwóch części. W pierwszym etapie odbyły się szkolenia na temat profesjonalnej promocji produktów regionalnych i prowadzenia gospodarstw agroturystycznych. Następnie rolnicy odwiedzili dobrze prosperujące gospodarstwa na Dolnym Śląsku²⁵.

W 2006 roku organizacje pozarządowe otrzymały na realizację dziewięciu projektów 814 465,40 złotych dofinansowania w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej. Pomoc ukierunkowana była na wsparcie samorządu lokalnego. Stowarzyszenie Partnerzy dla Samorządu zrealizowało przedsięwzięcie „Lepiej poinformowani mieszkańcy - lepsza relacja władz ze społecznością lokalną”. Uczestniczyli w nim przedstawiciele władz samorządowych i organizacji pozarządowych miasta Khashuri, którzy odwiedzili w ramach wizyty studyjnej władze samorządowe polskich miast. Podczas tej wizyty zostały opracowane założenia sprawnego systemu komunikacji mieszkańców z władzami Khashuri.

Projekt na rzecz polepszenia funkcjonowania samorządu lokalnego realizowało także Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Kurs zarządzania strategicznego miastami dla 40 przedstawicieli gruzińskich władz lokalnych oferował wiedzę z zakresu metodologii planowania i za-

²⁴ Fundacja Edukacji Międzykulturowej, *Agroturystyka i rozwój społeczności lokalnej w Pankisi*, http://miedzykulturowa.org.pl/cgi-bin/blosxom.cgi/fem/projekty/wspolpraca_rozwjowa/agroturystyka.

²⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007*, s. 95.

rządzenia strategicznego, zarządzania finansami, kontraktowania usług komunalnych, przyciągania inwestycji czy technologii teleinformatycznych²⁶.

W 2005 roku MSZ udzieliło 431 882 złotych dotacji dla czterech projektów:

- ◆ Równy status - większe szanse demokracji. Wsparcie mechanizmów zaangażowania kobiet w życie publiczne w Gruzji - Fundacja Partners Polska, Warszawa.
- ◆ Niezależna gazeta lokalna gwarantem demokracji i samorządności - warsztaty i staże dla dziennikarzy gruzińskiej prasy lokalnej - Fundacja Edukacja dla Demokracji.
- ◆ Wprowadzanie metod aktywnego uczenia do szkoleń urzędników administracji publicznej i przedstawicieli organizacji pozarządowych, przygotowanie do zarządzania projektami - Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- ◆ Wprowadzanie metod aktywnego uczenia do szkoleń urzędników administracji publicznej i przedstawicieli organizacji pozarządowych, przygotowanie do zarządzania projektami - Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin, Szczecin - AIA²⁷.

6.2. Zmiana priorytetów spowodowana konfliktem rosyjsko-gruzińskim

Konflikt Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 roku wpłynął na zmianę sytuacji społeczno-politycznej w tym kraju. Zaistniała potrzeba weryfikacji dotychczasowych priorytetów programu pomocy rozwojowej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zorganizowało wizytę studyjną, której rezultatem był raport określający główne obszary wsparcia w ramach działań organizacji pozarządowych. Są one następujące:

- ◆ Wsparcie jednostek administracji samorządowej - szkolenia dla urzędników w zakresie księgowości, kontroli, audytu, przygotowywania ofert inwestycyjnych, sprawozdawczości oraz opracowywania i realizacji budżetu.
- ◆ Pomoc społeczna i ochrona zdrowia. W Gruzji praktycznie nie istnieją ubezpieczenia społeczne, a służba zdrowia nawet pań-

²⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska pomoc. Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2006*, www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/Raport%20polska%20pomoc%202006.pdf.

²⁷ *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2005*, www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/Raport_2005_Polska_wspolpraca_na_rzecz_rozwoju.pdf, s. 18.

stwowa jest płatna. Problemem jest brak dostępu do wody i gazu w wielu mieszkaniach, szerzące się narkomania i alkoholizm. W szczególności pomocy potrzebują osoby niepełnosprawne i wykluczone społecznie. W tej dziedzinie istnieje szeroki wachlarz działań, które powinny być podjęte przez organizacje pozarządowe.

- ♦ Integracja mniejszości narodowych. W Gruzji mniejszości narodowe stanowią 16% ludności, największe grupy to Azerowie (6,5%) i Ormianie (5,7%), w okolicach Tbilisi zamieszkuje także ludność osetyjska, a w Autonomicznej Republice Adżarii dominuje mniejszość muzułmańska. Aby dążenia autonomiczne nie spowodowały wzrostu dążeń odśrodkowych, należy zwiększyć autonomię władz lokalnych oraz działać na rzecz poprawy warunków życia mniejszości narodowych.
- ♦ Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Zatrudnieni w rolnictwie stanowią w Gruzji około 55% ogółu zatrudnionych, ale sektor ten wytwarza zaledwie 13% PKB. Przyczynia się do tego słaba infrastruktura agrarna, rozdrobnienie gospodarstw i brak nowoczesnych metod produkcji rolnej. Rekomendowane działania w tym obszarze to: rozwój spółdzielczości, podnoszenie efektywności produkcji i kwalifikacji zawodowych rolników.
- ♦ Edukacja, podnoszenie kwalifikacji zawodowych - organizacja szkoleń w zakresie korzystania ze środków międzynarodowych funduszy pomocowych, opracowywania i realizacji projektów.
- ♦ Wsparcie społeczeństwa obywatelskiego - potrzebne są działania na rzecz podnoszenia świadomości społecznej, wsparcia mediów lokalnych i organizacji pozarządowych.
- ♦ Turystyka i ekologia - przekazanie wiedzy w zakresie tworzenia miejsc noclegowych i gospodarstw agroturystycznych²⁸.

Z raportu wynika, że działania organizacji pozarządowych powinny być prowadzone na poziomie regionalnym, po szerokich konsultacjach z korzystającymi z pomocy i z partnerami. Realizacja projektu wymaga szerokiej akcji informacyjnej skierowanej do władz lokalnych i centralnych oraz do organizacji pozarządowych działających w danym sektorze. Proponowane przez organizacje pozarządowe projekty powinny także

²⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska Pomoc. Raport z wizyty studyjnej w Gruzji*, www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PUBLIKACJE_2008/Raport%20z-%20Gruzji_2008.pdf.

wpisywać się w długofalową strategię zmierzającą do osiągnięcia konkretnych rezultatów.

7. Niemiecki program pomocy rozwojowej

Polityka pomocy rozwojowej Niemiec zaczęła się w 1952 roku od współfinansowania programu Narodów Zjednoczonych oraz założenie w 1956 roku funduszu Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ze względu na stały wzrost pomocy rozwojowej utworzono w 1961 roku Ministerstwo Współpracy Gospodarczej, które w 1993 roku zmieniło nazwę na Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Pierwszym ministrem był Walter Scheel. W 1964 roku ministerstwo uzyskało kompetencje w zakresie planowania pomocy rozwojowej oraz współpracy merytorycznej. Od 1972 roku niemieckie Ministerstwo Współpracy uzyskało tyle kompetencji, że polityka rozwojowa została uznana za samodzielną dziedzinę. Ministerstwo współpracuje z innymi państwami niosącymi pomoc rozwojową, organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi. Wspólnie ze swoimi partnerami próbuje zwalczać głód, biedę, wojny, brak wody, brak edukacji, HIV/AIDS oraz inne pozostałości po czasach kolonialnych.

7.1. Główne zadania niemieckiej polityki rozwojowej

Główne zagadnienia niemieckiej polityki pomocy rozwojowej to zwalczanie biedy, gwarantowanie pokoju, wspieranie procesów demokratycznych, sprawiedliwe kształtowanie się globalizacji oraz ochrona środowiska. Realizacje ważnych zagadnień, takich jak: zwalczanie HIV/AIDS, rozbudowanie sieci energii odnawialnej oraz zachowanie naturalnego środowiska, potwierdziła strona rządowa.

Duże polityczne wyzwanie rząd niemiecki widzi w rozwoju populacji ludzkiej oraz problemach uchodźców. Przez politykę pomocy rozwojowej chce zapobiec przyczynom wielkich migracji ludności i zapewnić im perspektywę w krajach ich pochodzenia.

Ponieważ w Afryce potrzebne są największe nakłady na realizację celów milenijnych, rząd niemiecki ma zamiar angażować się najbardziej w tym właśnie regionie. Ponadto pomoc rozwojowa kierowana jest również do państw Ameryki Łacińskiej. W tym regionie kluczową kwestią będzie prowadzenie szerokiego dialogu mającego na celu wzmocnienie demokracji.

7.2. Program reform

Dzięki strukturalnym oraz organizacyjnym reformom rząd niemiecki ma zamiar polepszyć skuteczność swojej polityki pomocy rozwojowej. Sprecyzowany zostanie profil pomocy rozwojowej oraz - w myśl deklaracji paryskiej - jasno określony podział współpracy z innymi państwami udzielającymi pomocy międzynarodowej.

W lutym 2008 roku Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju opublikowało nową listę państw. Mieści się na niej 58 państw, z którymi prowadzona będzie współpraca w dziedzinie pomocy rozwojowej.

Kolejnym celem reform jest dalsze scalanie finansowej i technicznej współpracy RFN. Poza tym planuje się oddelegowanie większej liczby personelu niemieckiego do państw objętych pomocą. Celem jest sprawniejsza koordynacja współpracy.

Rząd federalny dąży również do wzrostu koherencji swojej polityki pomocy rozwojowej. Oznacza to, że cele polityki rozwojowej będą brane także pod uwagę w innych dziedzinach polityki. Dlatego takie ważne zagadnienia, jak: migracja, handel, odnawialna energia oraz różnorodność środowiska, zawarte są również w innych paragrafach umowy koalicyjnej, na podstawie której doszło do stworzenia rządu SPD/CDU.

7.3. Podstawa prawna pomocy rozwojowej w Unii Europejskiej

Traktat z Nicei, który wszedł w życie 1 lutego 2003 roku, stanowi prawną podstawę współpracy rozwojowej Unii Europejskiej. Artykuł 177 traktatu określa cele pomocy rozwojowej: *trwale wspieranie gospodarczego oraz społecznego rozwoju, zintegrowanie państw rozwijających się do gospodarki światowej, jak i zwalczanie biedy, wzmocnienie prawa, demokracji oraz praw człowieka*. Z tego też powodu w umowach między państwami dotującymi a odbiorcami zawarte są klauzule odnoszące się do praw człowieka.

Podpisany w 2007 roku traktat lizboński określa zwalczanie biedy jako ogólny cel Unii Europejskiej. W dalszej perspektywie przewidziane jest stworzenie europejskich służb dyplomatycznych. Celem jest zwiększenie skuteczności oraz jednolitego działania Unii Europejskiej w jej polityce zagranicznej.

7.4. Podsumowanie

Niemcy, reformując swój system pomocy rozwojowej, dążą do jak największej skuteczności. Dodatkowo usprawniona ma być koordynacja pomocy rozwojowej z innymi uprzemysłowionymi państwami i zwiększenie funduszy. Obecnie Niemcy przeznaczają na pomoc rozwojową 0,54%

PKB. Do 2015 roku wskaźnik ten ma wynosić 0,7% PKB. Polityka rozwojowa kraju będzie w przyszłości ściśle zintegrowana z planami rozwojowymi OECD oraz ONZ.

8. Wnioski

Doświadczenia Polski związane z pomocą rozwojową pokazują, że mamy w tej dziedzinie wiele do zaoferowania. Wykorzystując doświadczenia społeczności międzynarodowej oraz międzynarodowych organizacji (w szczególności Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej), uczestniczymy w różnych inicjatywach na rzecz niesienia pomocy zarówno jako kraj członkowski organizacji, jak i jako samodzielny podmiot. Nasze doświadczenia w zakresie reform ustrojowych i gospodarczych pozwalają nam lepiej rozumieć problemy krajów w okresie transformacji. Polska pomoc rozwojowa przyczynia się do poprawy warunków życia, budowy społeczeństwa obywatelskiego, poprawy standardów ochrony praw człowieka, a także pozwala nieść pomoc ofiarom klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych.

Działania pomocowe stanowią bardzo istotny element polskiej polityki zagranicznej, służący nie tylko niesieniu pomocy krajom potrzebującym, ale również umacnianiu pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Pomoc rozwojowa przyczynia się do większej stabilizacji w otoczeniu międzynarodowym oraz do rozwijania kontaktów gospodarczych z krajami otrzymującymi pomoc. Dzięki niej rośnie wiedza o Polsce i Polakach w społeczeństwach krajów przyjmujących nasze wsparcie.

Pomoc rozwojowa cieszy się w Polsce dużym poparciem społecznym. Jej niesienie innym narodom, państwom oraz grupom etnicznym odbierane jest jako wyraz solidarności i odpowiedzialności za innych, a tym samym jako dbałość o własne interesy gospodarcze i polityczne. Należy podkreślić, że chociaż w dziedzinie edukacji rozwojowej wiele jeszcze pozostało do zrobienia, Polacy mają coraz większą świadomość globalnych wyzwań rozwojowych.

Program polskiej współpracy rozwojowej dla Ukrainy, Białorusi i Gruzji służy realizacji najważniejszych celów naszej polityki zagranicznej, to jest zbliżeniu oraz integracji państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Jest on bardzo istotny w kontekście wiarygodności Polski jako kraju, który chce odgrywać znaczącą rolę w regionie i nadawać ton polityce Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów.

Bibliografia

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2007.*

Prokop P., *Wspieranie reform administracyjnych (samorządowych). Praktyka, wybrane refleksje*, Fundacja Inicjatyw Menedżerskich.

Strony internetowe

www.bialorus.pl

www.cia.gov

www.fao.org.pl

www.miedzykulturowa.org.pl

www.msz.gov.pl

www.polskapomoc.gov.pl

www.wikipedia.org

Millennium Development Goals i Official Development Assistance w niemieckiej polityce pomocy rozwojowej

Jakub Jabłoński

1. MDG (Millennium Development Goals)

Niemcy zobowiązały się do udziału w realizacji celów zawartych w deklaracji milenijnej¹, konsensusie z Monterey oraz w deklaracji z Johannesburga. Centralnym narzędziem rządowym do realizacji tych zobowiązań jest międzyresortowy program działania 2015, przyjęty kilka miesięcy po szczycie milenijnym².

Program działania 2015 zawiera 10 punktów istotnych dla realizacji deklaracji milenijnej i zawartych w niej celów (Millennium Development Goals). Obejmują one:

- 1) zwiększenie dynamiki oraz partycypacji gospodarczej biednych państw;
- 2) przeprowadzenie reform agrarnych;

¹ www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf, s. 7.

² www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/BMZUeberblick/bmz_weissbuch_2008_II.pdf, s. 12.

- 3) stworzenie sprawiedliwych zasad w polityce handlowej;
- 4) obniżenie zadłużenia i finansowanie rozwoju;
- 5) zapewnienie podstawowych usług społecznych oraz stworzenie bezpieczeństwa publicznego;
- 6) zapewnienie dostępu do życiodajnych surowców;
- 7) realizacja wszystkich praw podstawowych;
- 8) wspieranie równouprawnienia;
- 9) zagwarantowanie udziału biednych w życiu społecznym, politycznym oraz gospodarczym;
- 10) rozwiązywanie konfliktów na drodze pokojowej oraz wspieranie bezpieczeństwa i rozbrojenia.

Program działania 2015 opisuje również priorytety dla każdego z wyżej wymienionych punktów, które rząd Niemiec realizuje w ramach bilateralnych stosunków, współpracy europejskiej oraz w ramach międzynarodowych instytucji. Ważnym założeniem, jakim chce się on kierować, jest traktowanie państw otrzymujących pomoc jako równych partnerów.

Podczas ciągłej współpracy z instytucjami krajowymi i międzynarodowymi punkty planu działania 2015 są na bieżąco doprecyzowywane. Planowane są również wspólne działania państw zaangażowanych w udzielaniu pomocy rozwojowej.

2. Stopniowy plan ODA (Official Development Assistance)

Podczas posiedzenia Rady Europy w maju 2005 roku w Brukseli przedstawiciele rządów przyjęli wiążący stopniowy plan, mający na celu zwiększenie środków publicznych na wydatki związane ze współpracą rozwojową³. Postawiono sobie następujące cele na rok 2010:

- ◆ Komisja Europejska i państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązują się zwiększyć wydatki publiczne na pomoc rozwojową i sprawić, aby na te cele przeznaczano średnio 0,56% PKB.
- ◆ Państwa członkowskie, które wstąpiły do Unii Europejskiej przed 2002 rokiem i których wydatki na pomoc rozwojową są mniejsze niż 0,51% PKB, zobowiązują się osiągnąć ten pułap do 2010 roku.

³ www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf, s. 2.

- ◆ Państwa, które wstąpiły do Unii Europejskiej po 2001 roku i których wkład na rzecz pomocy rozwojowej jest niższy niż 0,17% PKB, zobowiązują się osiągnąć ten pułap do 2010 roku.

Jednocześnie postawiono sobie cele do osiągnięcia do 2015 roku:

- ◆ Państwa, które wstąpiły do Unii Europejskiej przed 2002 rokiem, zobowiązują się do 2015 roku zwiększyć swoje wydatki na pomoc rozwojową do 0,7% PKB.
- ◆ Państwa, które wstąpiły do Unii Europejskiej po 2002 r., zobowiązują się przeznaczać na pomoc rozwojową 0,33% PKB do 2015 roku.

Komisja Europejska szacuje, że jeśli stopniowy plan oficjalnej pomocy rozwojowej będzie w pełni realizowany, to od 2010 roku rocznie na nią przeznaczane będzie o 20 miliardów euro więcej niż w 2006 roku. W ten sposób Unia Europejska wniesie istotny wkład w realizację celów milenijnych.

Oficjalna pomoc rozwojowa stanowi wsparcie w formie subwencji lub pożyczki wypłacane państwom z listy Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (Development Assistance Committee, DAC). Według definicji DAC środki te pochodzą z sektora publicznego, mają służyć w pierwszej kolejności wspieraniu rozwoju gospodarczego oraz poprawie warunków życia. Definicja ta obowiązuje od 1972 roku. Z czasem uznano za środki oficjalnej pomocy rozwojowej również środki na administrowanie, system stypendialny, na studia w państwie dotującym dla osób z państw przyjmujących pomoc rozwojową oraz środki na rzecz uchodźców w pierwszym roku ich pobytu w kraju dotującym. Zniesienie zadłużenia również może być uznane za oficjalną pomoc rozwojową.

Co roku niemieckie Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wspiera fundacje, projekty niemieckiej służby pomocowej DED (Deutscher Entwicklungs Dienst), projekty niemieckiej Welthungerhilfe czy projekty niemieckiego związku Caritas⁴. Ministerstwo sprawuje kontrolę nad wydatkowaniem pieniędzy. Zajmuje się tym zewnętrzna komisja rewizyjna Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Celem jest zagwarantowanie, że środki publiczne przeznaczone na pomoc rozwojową wydawane będą efektywnie i celowo. Ponieważ przedsięwzięcia niemieckiej współpracy rozwojowej nie są przeprowadzane bezpośrednio przez ministerstwo, lecz za pomocą instytucji, zewnętrzna komisja rewizyjna w głównej mierze sprawdza wydatkowanie pieniędzy przez te instytucje.

⁴ www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/BMZUeberblick/BMZSelbstdarstellung.pdf, s. 14.

Kontrole przeprowadzane w pierwszych dziewięciu miesiącach działania projektu odbywają się Niemczech i w krajach, do których płynie pomoc finansowa.

Dzięki planowi działania 2015 rząd niemiecki ma zamiar informować opinię publiczną o znaczeniu celów milenijnych i związanym z nimi zwalczaniem biedy. W tym celu stworzono szerokie forum dyskusyjne, aby uzmysłowić obywatelom sensowność inwestowania środków publicznych w programy mające na celu rozwiązywanie problemów zawartych w dziesięciu punktach celów milenijnych.

3. Podstawa współpracy z państwami otrzymującymi pomoc

Współpraca Niemiec z państwem objętym pomocą rozwojową zależy przede wszystkim od indywidualnych problemów danego kraju, czyli od wewnętrznych warunków ramowych. W dużej mierze brana jest pod uwagę legitymizacja władz publicznych oraz siła instytucji w danym państwie. Te dwa warunki determinują skuteczność pomocy rozwojowej. Jeśli brakuje legitymizacji demokratycznej rządu, a sytuacja wewnątrz państwa jest niestabilna, pomoc rozwojowa zależy w dużej mierze od pozapaństwowych instytucji międzynarodowych.

Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju opracowało różne koncepcje pomocy rozwojowej przy niestabilnej sytuacji politycznej i słabych instytucjach państwowych. Na podstawie katalogu kryteriów poszczególne państwa są oceniane i przypisywane do odpowiednich kategorii. Do tego dochodzi również klasyfikacja państw według ustanowionych przez OECD „Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations” oraz według zasad unijnych usankcjonowanych przez Radę Europy: „EU Response to Situations of Fragility”. Są to dokumenty strategiczne określające współpracę oraz skoordynowane działania w trudnych sytuacjach.

Niemieckie Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ocenia państwa według następujących kryteriów:

- ◆ Szeroko zakreślona polityka gospodarcza oraz finansowa, zrównoważona polityka ekologiczna.
- ◆ Ochrona, zachowanie oraz zapewnienie podstawowych praw człowieka, uznanie równouprawnienia kobiet.
- ◆ Demokracja oraz praworządność, demokratyczne zaangażowanie ludności, odpowiedzialna rola władz, ograniczenie władzy poprzez prawo.

- ◆ Wydajność oraz przejrzystość władzy państwowej, ograniczanie korupcji w instytucjach państwowych, przejrzysta oraz wydajna biurokracja.
- ◆ Skoordynowana współpraca na poziomie regionalnym, dążenie do pokojowych rozwiązań w sytuacjach konfliktowych.

Te kryteria stanowią podstawę decyzji podejmowanych przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wobec poszczególnych państw (co do wysokości darowizn, negocjacji międzyrządowych, głównych punktów tematycznych współpracy).

W celu zachowania globalnych interesów, jak na przykład pokoju lub zapewnienia podstawowego zaopatrzenia ludności cywilnej, Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju decyduje się na pomoc państwom, które w niewystarczający sposób spełniają wyżej wymienione kryteria. Wychodzi się z założenia, że kraje borykające się z poważnymi kłopotami nie powinny być izolowane. Również z nimi należy prowadzić dialog i wzmacniać w nich siły mogące przeprowadzać reformy według zasady „zmiany przez współpracę rozwojową”. Istnieje szansa na to, że dzięki temu można zapobiec konfliktom zbrojnym, klęskom głodu czy też katastrofom ekologicznym.

Bibliografia

1. Spis stron internetowych

www.bmz.de/de/ministerium/index.html.

www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/BMZUeberblick/bmz_weissbuch_2008_II.pdf.

www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/BMZUeberblick/BMZSelbstdarstellung.pdf.

www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/ap2015_kurz.pdf.

www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf.

www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf.

www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf.

Partycypacja społeczna w ochronie praw pacjenta w Polsce

Andrzej Kindziuk, Paweł Ksenycz,
Maciej Pękalski, Jolanta Katarzyna Wiśniewska

Opiekun grupy: dr Witold Mikułowski

Wprowadzenie

Podstawę opracowania niniejszego raportu stanowiła analiza aktów prawnych z dziedziny ochrony zdrowia i praw pacjenta, a także przeprowadzone przez autorów rozmowy z osobami odpowiedzialnymi za przestrzeganie praw pacjenta w strukturach administracji publicznej, z przedstawicielami samorządów zawodowych oraz z reprezentantami najbardziej znanej organizacji pozarządowej zajmującej się prawami pacjenta.

Raport składa się z czterech części. W pierwszej omówione zostały zadania przypisane administracji zdrowia w dziedzinie ochrony praw pacjenta, a więc Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Praw Pacjenta przy Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Biura Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia, które przez ostatnie osiem lat było najważniejszą komórką organizacyjną Ministerstwa Zdrowia zajmującą się prawami pacjenta.

Kolejna część omawia rolę, jaką w zakresie praw pacjenta odgrywa samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentyków (samorząd lekarski) oraz pielęgniarek i położnych (samorząd pielęgniarski). Na podstawie zgromadzonych materiałów autorzy przedstawiają ich sytuację prawną, konfrontując z nią rzeczywiście spełniane przez nie role. Akty regulujące podstawy działalności samorządów nie nakładają na nie bezpośrednich obowiązków w dziedzinie ochrony praw pacjenta, z wyjątkiem zapisów o odpowiedzialności zawodowej. Koncentrują się na zadaniach związanych z ochroną interesów reprezentowanych przez nie zawodów. O ile dla samorządu lekarskiego brak zadań oznacza brak działań, o tyle samorząd pielęgniarski stara się uczestniczyć w ochronie i promowaniu praw pacjenta.

Przedmiotem dociekań części trzeciej jest pozycja, jaką w dziedzinie będącej tematem raportu zajmują organizacje pozarządowe – stowarzyszenia i fundacje. Szczegółowo opisana została działalność trzech najważniejszych i najbardziej wpływowych stowarzyszeń oraz sześciu fundacji. Autorzy położyli nacisk zwłaszcza na deklarowane przez nie cele oraz praktykę ich realizowania.

Rozdział czwarty analizuje formy i procedury współpracy administracji zdrowia z organizacjami społecznymi. Współpraca ta odbywa się na wielu płaszczyznach i wykorzystuje różne mechanizmy. Niektóre jej formy

wynikają wprost z przepisów prawa, inne opierają się raczej na woli działania zainteresowanych podmiotów.

Partycypacja społeczna w ochronie praw pacjenta w Polsce

Andrzej Kindziuk, Paweł Ksenyecz,
Maciej Pękalski, Jolanta Katarzyna Wiśniewska

Wstęp

Partycypacja społeczna w ochronie zdrowia wymaga dogłębnego zbadania i przestudiowania, tym bardziej że w literaturze przedmiotu nie ma wyczerpujących opracowań na ten temat¹. Inicjatywę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, zmierzającą do przeprowadzenia analizy udziału społeczeństwa w funkcjonowaniu systemu służby zdrowia oraz społecznej kontroli przestrzegania przysługujących pacjentom praw, będącą pionierską próbą zmierzenia się z tematem, należy uznać za interesującą oraz wartą rozwijania i kontynuacji przez inne ośrodki badawcze.

¹ Rzecznik Mazowieckiego Oddziału NFZ Jerzy Serafin w liście z 22 maja 2009 r. do autorów, użył sformułowania: „temat (...) dotyczący partycypacji społecznej w ochronie zdrowia rzeczywiście jest tematem dotąd nieopracowanym i tym samym niemającym odzwierciedlenia w literaturze przedmiotu”.

1. Rola i zadania administracji zdrowia w dziedzinie ochrony praw pacjenta

Jednym z zadań przypisanych organom polskiej administracji służby zdrowia jest ochrona praw pacjenta. Kiedy ma on podejrzenie, że zostały one naruszone, może złożyć skargę do właściwych organów administracji.

1.1. Rola Rzecznika Praw Pacjenta

Najważniejszym organem administracji zdrowia, kontrolującym przestrzegania praw pacjenta, jest, według obecnego stanu prawnego, Rzecznik Praw Pacjenta. Instytucja powstała na mocy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta² raz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ustawę o akredytacji w ochronie zdrowia oraz ustawę o konsultantach w ochronie zdrowia³, które określają także uprawnienia przysługujące pacjentom, uprzednio rozproszone w kilkudziesięciu różnych aktach prawnych.

Rzecznika powołuje prezes Rady Ministrów z maksymalnie trzech kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Przeprowadzeniem naboru zajmuje się specjalny zespół powołany przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Ustawa wymienia zadanie rzecznika, między innymi: *prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony praw pacjenta, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta, opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta, współpraca z organami władzy publicznej w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw, w szczególności z ministrem właściwym do spraw zdrowia, przedstawianie właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oraz samorządom zawodów medycznych ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw pacjenta, współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw pacjenta, analiza skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy.*

² Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U., nr 52, poz. 417.

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ustawę o akredytacji w ochronie zdrowia oraz ustawę o konsultantach w ochronie zdrowia, Dz.U., nr 76, poz. 641.

Ponadto rzecznik może: wszcząć postępowanie wyjaśniające, jeżeli poweźmie wiadomość co najmniej uprawdopodobniającą naruszenie praw pacjenta, zwrócić się do Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka o podjęcie działań z zakresu ich kompetencji. W sprawach cywilnych o naruszenia praw pacjenta może z urzędu lub na wniosek strony żądać wszczęcia postępowania oraz brać udział w toczącym się postępowaniu na prawach przyśługujących prokuratorowi. W postępowaniu w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów ma prawo żądać przedstawienia dokumentów oraz wszelkich informacji dotyczących okoliczności stosowania praktyk, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, iż mają charakter praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania żądania. Może także nałożyć na podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych albo organizatora strajku, w drodze decyzji karę do 500 tysięcy złotych w razie niepodjęcia działań określonych w decyzji, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy, w terminie w niej wskazanym (tj. w przypadku decyzji Rzecznika o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów i nakazującej jej zaniechanie lub wskazującej działania niezbędne do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych praw pacjentów).

O skuteczności urzędu Rzecznika Praw Pacjenta zadecyduje praktyka jego funkcjonowania oraz, w pewnym stopniu, kompetencje osoby, która obejmie to stanowisko.

Krytycznie do koncepcji Rzecznika Praw Pacjenta odnosi się Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere”, najważniejsza i najbardziej wpływowa organizacja pozarządowa zajmująca się prawami pacjenta. W ocenie stowarzyszenia ustawa nie daje rzecznikowi wystarczających narzędzi do skutecznego pełnienia swej roli ze względu na zbyt ograniczone kompetencje oraz brak wystarczającej niezależności instytucjonalnej od Ministerstwa Zdrowia i prezesa Rady Ministrów⁴.

1.2. Biuro Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia

Rzecznik Praw Pacjenta zastąpi i rozszerzy istniejące dotychczas przy Ministerstwie Zdrowia, lecz mające słabsze umocowanie prawne i instytucjonalne, choć w dużej mierze zbieżny zakres i cele działania, Biuro Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia. Na podstawie zarządzenia Ministra Zdrowia z 28 grudnia 2001 roku⁵ do obowiązków Biura Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia należało między innymi: *monitorowanie przestrzegania praw pacjenta, przyjmowanie i rozpatrywanie skarg od pacjentów na działal-*

⁴ Na podstawie rozmowy z prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” dr. Adamem Sandauerem, zob. przypis nr 1.

⁵ Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia z 2001 r., nr 13, poz. 83.

ność zleceńdawców i zleceniobiorców działających w ramach kontraktów zawieranych przez kasy chorych, zapewnienie pacjentom dostępu do poradnictwa i informacji prawnej z prawa medycznego, współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz pacjenta, a także współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, z rzecznikami praw pacjenta przy kasach chorych, z rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej w izbach lekarskich, z rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej w izbach pielęgniarstwach oraz z organami założycielskimi jednostek ochrony zdrowia w zakresie realizacji praw pacjenta.

Na mocy kolejnych zarządzeń ministra zdrowia, z lat 2002-2008, biuro otrzymało oprócz tego następujące zadania: współpracę z centralą i oddziałami wojewódzkimi Narodowego Funduszu Zdrowia, wnioskowanie do ministra zdrowia o przeprowadzenie czynności kontrolnych w dziedzinie przestrzegania praw pacjenta, przedstawianie ministrowi zdrowia okresowych informacji obejmujących dane o przestrzeganiu praw pacjenta oraz o działaniach podejmowanych w tym zakresie przez biuro.

W trakcie reorganizacji biura w 2005 roku powstał w ramach niego Wydział do spraw Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, koncentrujący się na prawach pacjentów tych placówek.

1.3. Rzecznik Praw Pacjenta przy Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia

Drugim organem administracji zdrowia zajmującym się ochroną praw pacjenta jest Rzecznik Praw Pacjenta przy Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia wraz z rzecznikami praw pacjenta przy szesnastu oddziałach wojewódzkich NFZ. Rzecznicy stanowią w ramach NFZ wyodrębnione stanowisko pracownicze. Podlegają prezesowi NFZ. Do ich obowiązków, na podstawie regulaminu organizacyjnego, stanowiącego załącznik do zarządzenia prezesa NFZ z 21 maja 2009 roku, należą: analiza przestrzegania praw pacjenta przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej i przedstawianie wniosków w tym zakresie prezesowi Funduszu, wskazanie sposobu postępowania w przypadku naruszenia praw pacjenta, podejmowanie działań interwencyjnych w sytuacji naruszenia praw pacjenta, rozpatrywanie spraw dotyczących skarg i wniosków zgłaszanych do Rzecznika oraz sporządzanie okresowych analiz i sprawozdań, wnioskowanie o przeprowadzenie kontroli wykonania umowy zawartej przez świadczeniodawców z Funduszem w związku z rażącem naruszeniem praw pacjenta, podejmowanie inicjatyw przeciwdziałających naruszeniu praw pacjenta, współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz z organizacjami rządowymi, działającymi na rzecz przestrzegania praw pacjenta, koordynacja i nadzór merytoryczny nad pracą Rzeczników Praw Pa-

cja w oddziałach wojewódzkich oraz prowadzenie infolinii dla osób ubezpieczonych.

W związku z powołaniem Rzecznika Praw Pacjenta dalsze funkcjonowanie Rzecznika Praw Pacjenta przy NFZ stoi pod znakiem zapytania. Wprawdzie ustawa nie dotyczy instytucji Funduszu, nie ma więc także wpływu na jego strukturę organizacyjną, ale należy przypuszczać, że intencją ustawodawcy było stworzenie jednolitego systemu dochodzenia praw przez pacjentów skupionego w instytucji Rzecznika Praw Pacjenta. Z informacji uzyskanych przez autorów tego raportu od Rzecznika Praw Pacjenta przy Centrali NFZ wynika, że pełnione przez niego zadania będą jeszcze przez okres przejściowy realizowane w funduszu, ale zmieni się nazwa stanowiska. Ostateczną decyzję podejmie w tej sprawie prezes NFZ, występując z wnioskiem o zmianę statutu organizacyjnego funduszu do prezesa Rady Ministrów, będącego organem władnym podjąć decyzję w tym zakresie⁶.

Analiza funkcjonowania organów administracji, zajmujących się realizacją zadań związanych z prawami pacjenta, nakazuje pozytywnie ocenić próbę skupienia tychże zadań w instytucji Rzecznika Praw Pacjenta. W dotychczasowej formule funkcje spełniane przez Biuro Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia oraz Rzecznika Praw Pacjenta przy NFZ dublowały się, prowadząc do rozmycia się odpowiedzialności oraz do chaosu instytucjonalnego uniemożliwiającego pacjentom dochodzenie swych praw. W rezultacie pacjenci składali skargi do obu tych instytucji jednocześnie, a oprócz tego do innych organów administracji publicznej, niemających bezpośredniego wpływu na przestrzeganie praw pacjenta⁷.

2. Ochrona praw pacjenta w działalności samorządu zawodowego

Udział samorządu zawodowego w ochronie praw pacjenta przedstawiony zostanie na przykładzie dwóch organizacji zrzeszających zawody medyczne – obchodzącego w tym roku dwudziestolecie swego odrodzenia samorządu lekarskiego oraz powołanego w 1991 roku samorządu pielęgniarskiego.

⁶ Na podstawie rozmowy z rzecznikiem praw pacjenta przy Centrali NFZ Aleksandra Piątek, zob. przypis nr 1.

⁷ Zob. przypis nr 5.

2.1. Samorząd lekarski – „nie jest naszym zadaniem”

Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność samorządu lekarzy i lekarzy dentyków w Polsce jest ustawa o izbach lekarskich⁸. Zastosowanie znajduje również ustawa o zakładach opieki zdrowotnej⁹ oraz ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry¹⁰.

Zgodnie z artykułem 30 ustawy o izbach lekarskich najwyższą władzą samorządu lekarzy jest Krajowy Zjazd Lekarzy. Jednostkami organizacyjnymi samorządu, mającymi osobowość prawną, są Naczelna Izba Lekarska (NIL) oraz okręgowe izby lekarskie (art. 1 ust. 3). Zadania samorządu określa artykuł 4 ustawy. Zawarty w nim katalog jest katalogiem otwartym, na co wskazuje użycie sformułowania w *szczególności*, jak również odesłanie z punktu 9 do *innych zadań określonych odrębnymi przepisami*. Z artykułu 4 ustawy oraz z informacji uzyskanych w Naczelnej Izbie Lekarskiej¹¹ można wyprowadzić wnioski, że są dwa główne cele jej działalności: dbanie o właściwe wykonywanie zawodu lekarza oraz reprezentowanie lekarzy przed instytucjami życia publicznego w Polsce.

Na samorząd lekarski nie nałożono właściwie ustawowych zobowiązań do działania w sferze ochrony praw pacjenta¹². W ustawie o izbach nie pojawia się słowo „pacjent”. Nie ma również bezpośredniego wskazania jego praw. W katalogu zadań samorządu lekarskiego jest zobowiązanie do *sprawowania pieczy i nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza* (art. 4 ust. 1 pkt. 1), co odpowiada choćby – zawartemu w ustawie o Rzeczniku Praw Pacjenta – prawu pacjenta do informacji (art. 9 ust. 1) czy też prawu do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych (art. 16). Podobnie zadanie polegające na *ustanawianiu obowiązujących wszystkich lekarzy zasad etyki i deontologii zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie* (art. 4 ust. 1 pkt 2) można uznać za pośrednie zobowiązanie do działania na rzecz ochrony praw pacjenta.

⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich, Dz.U., nr 30, poz. 158 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U., nr 91, poz. 408 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, Dz.U., nr 28, poz. 152 ze zm.

¹¹ Na podstawie rozmowy z rzecznikiem Naczelnej Izby Lekarskiej Tomaszem Korkoszem, zob. przypis nr 1.

¹² Tak też wypowiedział się rzecznik Naczelnej Izby Lekarskiej, który stwierdził, że samorząd lekarski nie działa na rzecz praw pacjenta, gdyż nie jest to jego rolą. Na pytanie, czy nie należałoby tak zmienić ustawy o izbach lekarskich, aby Naczelna Izba Lekarska uzyskała kompetencje w dziedzinie ochrony praw pacjenta, rzecznik odpowiedział, że nie wydaje się to dobrym pomysłem, gdyż ustawa ta reguluje prawa i obowiązki w ramach zawodu lekarza.

Postanowienia bezpośrednio dotyczące ochrony praw pacjenta w ustawie o izbach lekarskich zawierają przepisy regulujące odpowiedzialność zawodową lekarzy (art. 41-57). Podlegają jej członkowie samorządu *za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza* (art. 41)¹³. Sprawami odpowiedzialności zawodowej zajmują się okręgowe sądy lekarskie i Naczelny Sąd Lekarski, które orzec mogą kary: upomnienia, nagany, zawieszenia prawa wykonywania zawodu na okres od sześciu miesięcy do trzech lat oraz pozbawienia prawa wykonywania zawodu (art. 42 ust. 1). Rolę oskarżyciela w postępowaniu pełni rzecznik (okręgowy lub naczelny) odpowiedzialności zawodowej, który może wszcząć postępowanie z urzędu lub na wniosek¹⁴.

Ustawową rolą samorządu lekarskiego jest reprezentowanie interesów lekarzy. Ustawa o izbach lekarskich daje możliwości realizacji zadań w ochronie praw pacjenta. Są one jednak na tyle ogólnie zapisane, że ich faktyczne wykonywanie pozostawiono swobodnemu uznaniu samorządu¹⁵. Prowadzi to do stanu, w którym samorząd lekarski uznaje, że nie jest jego rolą informowanie pacjenta o przysługujących mu prawach. Powinien sam się z nimi zapoznawać i przejawiać inicjatywę w tym zakresie. Miałyby to być objawem jego obywatelskiego podejścia, którego jednak często brakuje. *Jeśli pacjent nie szuka i nie doczytuje, do czego ma prawo, to nikt na siłę nie będzie go uszczęśliwiał*¹⁶. Samorząd lekarski nie podejmuje akcji informacyjnych, uświadamiających i promocyjnych w dziedzinie ochrony praw pacjenta, bo uznaje, że ustawowo nie ma takiego obowiązku.

Lekarze znają prawa pacjenta i je respektują, ale pacjenci nie zawsze są ich świadomi. Nieznajomość prawa szkodzi. Rolą lekarza jest leczenie, a jego zadania w zakresie ochrony praw pacjenta wyczerpują się na informowaniu go o prawie do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych¹⁷. *Nie starajmy się teraz zrobić z tego jakiejś akcji. Jak pacjent*

¹³ Por. także: kodeks etyki lekarskiej, www.nil.org.pl/xml/nil/wladze/str_zl/zjazd7/kel, (14.07.2009).

¹⁴ Por. także instrukcję postępowania w Naczelnym Sądzie Lekarskim umieszczoną na stronie internetowej NIL - www.nil.org.pl/xml/nil/wladze/str_sad/instrukcja, (05.06.2009).

¹⁵ Art. 4 ust. 2 pkt 11 u.i.l. daje np. samorządowi możliwość współdziałania z organizacjami społecznymi w sprawach dotyczących ochrony zdrowia ludności. Do współdziałania z organizacjami pacjentów jednak - wg rzecznika Naczelnej Izby Lekarskiej - nie dochodzi. Przyczyną tego ma być brak punktów styecznych i odmienne zadania poszczególnych podmiotów.

¹⁶ Zawarte w tej części pracy cytaty i wnioski pochodzą z wypowiedzi rzecznika Naczelnej Izby Lekarskiej.

¹⁷ Według rzecznik praw pacjenta przy Centrali NFZ Aleksandry Piątek lekarze nie zawsze we właściwy sposób informują pacjenta o przysługującym mu prawie odmowy zgody

przychodzi do lekarza, to przede wszystkim po to, żeby go wyleczył, a nie po to, żeby sobie pogadać, do czego on ma prawo. Taką opinię, podsumowującą działalność samorządu lekarskiego w zakresie praw pacjenta, autorzy uzyskali od rzecznika NIL.

2.2. Samorząd pielęgniarstwa – „zbieżność interesów”

Jego działalność reguluje ustawa o samorządzie pielęgniarstwa i położnych¹⁸. Zastosowanie znajdują również między innymi przepisy ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej¹⁹.

Jednostkami organizacyjnymi samorządu pielęgniarstwa są mające osobowość prawną: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych oraz okręgowe izby pielęgniarstwa i położnych. Najwyższym organem naczelnej izby jest Krajowy Zjazd. Podstawowe i nadrzędne zadanie samorządu wynika z artykułu 1 ustęp 1: *reprezentowanie zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów zawodów pielęgniarstwa i położnej*. Katalog zadań szczegółowych, zawarty w artykule 4 ustęp 1, jest właściwie rozwinięciem postanowień artykułu 1. Ich charakter przypomina uregulowanie zadań samorządu lekarskiego. Najistotniejszym elementem wspólnym jest brak ustawowego zobowiązania samorządu pielęgniarstwa do podejmowania działań w obszarze praw pacjenta. Aktywność taka może być przejawiana na podstawie przepisów nieodnoszących się bezpośrednio do praw pacjenta. *Sprawowanie pieczy i nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu pielęgniarstwa i położnej* (art. 4 ust. 1 pkt 1) oznacza także troskę o ochronę praw pacjenta. *Ustalanie i upowszechnianie zasad etyki zawodowej oraz sprawowanie nadzoru nad ich przestrzeganiem* (art. 4 ust. 1 pkt 2) jest działaniem wzmacniającym przestrzeganie praw pacjenta²⁰. Artykuł 20 ustęp 1 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej zobowiązuje pielęgniarstwo do poinformowania pacjenta o jego prawach. Są to jednak obowiązki, które albo nie odnoszą się bezpośrednio do ochrony praw pacjenta, albo dotyczą konkretnej relacji pielęgniarstwa - pacjent. Nie traktują problemu całościowo - jako zadania całego stanu pielęgniarstwa, który jako jeden z podmiotów uczestniczyłby w tworzeniu nowej jakości przestrzegania i świadomości praw pacjenta.

na udzielenie świadczeń zdrowotnych. Uważa ona, że około 10% wpływających do niej spraw wynika ze złej komunikacji między pacjentem i leczącym go lekarzem; por. przypis nr 1.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarstwa i położnych, Dz.U., nr 41, poz. 178 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej, Dz.U., nr 91, poz. 410 ze zm.

²⁰ Por. także: kodeks etyki zawodowej pielęgniarstwa i położnej Rzeczypospolitej Polskiej, www.izbapiel.org.pl/uploadf/kodeks_etyki.doc, (14.07.2009).

Odpowiedzialność zawodowa pielęgniarek, uregulowana w artykułach 38-54 o samorządzie pielęgniarek i położnych, dotyka bezpośrednio praw pacjenta. Jednym z jej celów jest zadośćuczynienie krzywdzie pacjenta. Wydaje się jednak, że ma ona bardziej na względzie utrzymanie usług stanu pielęgniarskiego na odpowiednim poziomie. Jej sprawowanie stanowiłoby zatem realizację zapisów artykułu 4 ustęp 1 punkt 1. Odpowiedzialności podlegają członkowie samorządu *za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki zawodowej oraz za zawinione naruszenie przepisów dotyczących wykonywania zawodu pielęgniarki i położnej* (art. 38). Sprawowana jest przez okręgowe sądy pielęgniarek i położnych oraz przez Naczelny Sąd Pielęgniarek i Położnych, które orzec mogą kary *upomnienia, nagany, zakazu pełnienia funkcji kierowniczych w zakładach służby zdrowia na okres od 1 do 5 lat, zawieszenia prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej na okres od 6 miesięcy do 3 lat, pozbawienia prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej* (art. 39 ust. 1). Rolę oskarżyciela pełni rzecznik (okręgowy lub naczelny) odpowiedzialności zawodowej, który wszczyna postępowanie z urzędu lub na wniosek.

Uregulowania dotyczące zawodu lekarza i pielęgniarki - w odniesieniu do ochrony praw pacjenta - wykazują daleko idące podobieństwa. Są jednak pewne różnice. Jedną z nich jest brak w ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych zapisu dającego możliwość współdziałania z organizacjami społecznymi w sprawach ochrony zdrowia ludności. Chociaż zapisu takiego nie ma, Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych uczestniczy w akcjach upowszechniających wiedzę o prawach pacjenta oraz sama je inicjuje. Bierze udział w konferencjach poświęconych tym zagadnieniom, a także wydaje broszury informacyjne²¹.

Pielęgniarki - inaczej niż lekarze - są zainteresowane wyższym poziomem świadomości swych praw wśród osób korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej. Może wynikać to z do pewnego stopnia zachodzącej zbieżności interesów. Pielęgniarki deklarują, że mają *dużo do zyskania na dobrej komunikacji z pacjentami*²². *Dopóki pacjent za nami nie stanie, to będziemy przegrywać* - dodają. Być może to właśnie jest przyczyną odmiennego nastawienia wobec problematyki praw pacjenta samorządów zawodowych działających w służbie zdrowia.

Pielęgniarkom zależy na rzeczywistej ochronie praw pacjenta. Rozumieją, że wiąże się ona z godnymi warunkami ich pracy oraz z godnymi warunkami opieki zdrowotnej dla pacjenta. Wskazują na związek przyczy-

²¹ Na podstawie rozmowy z prezes Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych Elżbieta Buczkowską, zob. przypis nr 1.

²² Zawarte w tej części pracy cytaty i wnioski opierają się na wypowiedzi prezes Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych.

nowy takiej natury: *Ochrona zdrowia nigdy nie wyjdzie z żadnego kryzysu, dopóki nie zadba o najważniejszą kadre; przez pryzmat stanu pielęgniarckiego widać jakość systemu ochrony zdrowia.* Samorząd lekarski zależności takiej z własnym udziałem, jak się wydaje, nie dostrzega. Uważa, że rolą lekarza nie jest promowanie praw pacjenta, lecz ich przestrzeganie.

3. Organizacje pozarządowe - rodzaje, cele, metody działania

W Polsce działa bardzo wiele organizacji pozarządowych zajmujących się prawami pacjenta. Nie ma jednak jednoznacznej formy ich współdziałania z rządem i samorządem, nie są one też w jakiś szczególny sposób rozliczane ze swojej działalności.

Wśród zarejestrowanych organizacji można wyróżnić stowarzyszenia oraz fundacje. Każda z nich działa na rzecz praw pacjenta zgodnie z uprawnieniami statutowymi i we właściwy dla siebie sposób. Fundacje najczęściej reprezentują węższą grupę pacjentów, na przykład cierpiących na dany rodzaj choroby. Stowarzyszenia prowadzą działalność zorientowaną na wszystkich pacjentów.

Fundacje współpracują z rządem na podstawie ustawy o fundacjach z 1984 roku²³. Zgodnie z artykułem 12 ustawy składają one corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności. *Sprawozdanie jest przez nie udostępniane do publicznej wiadomości. Zakres sprawozdania, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności fundacji w okresie sprawozdawczym pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez fundację jej celów statutowych, określa Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia.* W ochronie zdrowia działa 2517 fundacji, co stanowi 20% fundacji w ogóle²⁴.

Według rzecznika praw pacjenta centrali NFZ Aleksandry Piątek właśnie organizacje pozarządowe reprezentujące daną grupę społeczną są najbardziej skuteczne²⁵. W tym rozdziale opisujemy najbardziej znaczące i rozpoznawalne organizacje pozarządowe działające w ochronie zdrowia.

3.1. Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere”

Najbardziej rozpoznawalne w Polsce jest Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere”, założone przez doktora Adama Sandauera

²³ Tekst jednolity: Dz.U. 1991, nr 46, poz. 203.

²⁴ W rozmowie z P. Antoniakiem, dyrektorem Departamentu Skarg i Wniosków Ministerstwa Zdrowia.

²⁵ Zob. przypis nr 8.

w 1998 roku. Zgodnie ze statutem niesie ono pomoc prawną i w miarę możliwości materialną ofiarom błędów medycznych, naciska na służbę zdrowia, aby w razie popełnienia błędów podejmowała działania naprawcze, współdziała z *organami prawodawczymi przy opracowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów prawa* mającymi znaczenie dla środowisk przez nie reprezentowanych, a także prowadzi działalność wydawniczą²⁶.

Na temat działalności stowarzyszenia pojawiały się liczne kontrowersje. Na jego stronie internetowej i w wywiadzie z doktorem Sandaurem padają takie słowa, jak „okupacja” (ministerstwa) czy „kolportaż” (ulotek). Może to sugerować, że walka o prawa pacjenta toczona przez Primum Non Nocere jest swoistym powstaniem przeciwko obojętności środowiska lekarskiego.

Działalność Primum Non Nocere w dziedzinie ochrony praw pacjenta, pionierską w kraju, należy uznać za skuteczną. Złożenie przez stowarzyszenie wniosku o podjęcie działań mogących doprowadzić do delegalizacji Związku Zawodowego Anestezjologów zakończyło strajk tej grupy lekarzy. W wyniku wystąpień do prokuratury prowadzone są dochodzenia w sprawie popełnianych błędów lekarskich. Dzięki działalności stowarzyszenia powołano pierwszy raz w historii służby zdrowia, dzięki współpracy ówczesnego wiceministra zdrowia Andrzeja Rysia, rzeczników praw pacjenta przy kasach chorych. Ostatnim sukcesem organizacji jest zapis w ustawie powołującej Rzecznika Praw Pacjenta o możliwości nałożenia przez rzecznika kary do 500 tysięcy złotych na podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych albo organizatora strajku.

Stowarzyszenie współpracowało także z innymi organizacjami, między innymi z Fundacją im. Stefana Batorego, która w 2001 roku finansowała przygotowanie i druk broszury „Poszkodowany pacjent i jego prawa”; a także z samorządem gminy Warszawa-Włochy, który przekazał stowarzyszeniu dotację na monitorowanie skarg na terenie gminy.

3.2. Inne stowarzyszenia

Warte uwagi jest powołane w 2007 roku Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego, które skupia związanych z Uniwersytetem Jagiellońskim prawników, lekarzy oraz specjalistów w dziedzinie zdrowia publicznego. Jasno formułuje problemy w dziedzinie ochrony praw pacjenta: nierozwiązane kwestie prawne, jak brak ustawowej definicji korupcji, problematykę legalności wykonywania i stosowania procedur w zakresie homeopatii czy też trudności z określeniem katalogu świadczeń gwarantowanych

²⁶ Statut Stowarzyszenia „Primum Non Nocere”,

z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego²⁷. Brak dobrych rozwiązań legislacyjnych w zakresie tych spraw stwarza możliwości naruszania praw pacjenta. Odpowiedzią na te braki stała się podjęta przez towarzystwo akcja „Leczenie prawa”. Jej celem jest stworzenie zbioru nieprawidłowości i absurdów legislacyjnych dotyczących ochrony zdrowia²⁸.

Ciekawą działalność prowadzi także Federacja Pacjentów Polskich, która stanowi zrzeszenie organizacji pacjentów. Głównym jej zadaniem jest reprezentacja środowiska pacjentów we wszystkich strukturach systemu ochrony zdrowia. Federacja stawia sobie za zadanie zwiększenie społecznej świadomości rangi, jaką w codziennym życiu odgrywają decyzje podejmowane na najniższym szczeblu władzy. Służy budowie dialogu między mieszkańcami a władzami samorządowymi. Władze samorządowe traktowane są na zasadach partnerskich. Na debaty i spotkania zapraszani są przedstawiciele różnorodnych środowisk lokalnych²⁹.

3.3. Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej

Fundacja ta powstała, aby upowszechniać tematy związane z ochroną zdrowia, a zwłaszcza prawa pacjentów i sposoby ich egzekucji. Wspiera też działania mające na celu *poprawę przestrzegania praw pacjentów*, propaguje *zabiegi poprawiające stan zdrowia społeczeństwa i postawy prozdrowotne*. Dąży do *wypracowywania i wspierania rozwiązań systemowych mających na celu dobro pacjenta, w tym racjonalne wykorzystywanie funduszy i składek przeznaczonych na ochronę zdrowia*³⁰. Zgodnie z artykułem 9 statutu dla realizacji swoich celów inicjuje, wspomaga i prowadzi kampanie społeczne i edukacyjne *poprawiające stan wiedzy na temat praw pacjenta i postaw prozdrowotnych*, organizuje i prowadzi szkolenia, debaty, warsztaty, konferencje oraz inne imprezy związane z ochroną zdrowia.

Wspiera również i aktywizuje środowiska działające na rzecz pacjentów. Do jej zadań należy też *kształcenie oraz podnoszenie wiedzy i świadomości obywatelskiej na temat praw pacjentów i polityki zdrowotnej państwa, prowadzenie studiów i badań związanych z prawami pacjenta i edukacją zdrowotną, współpraca w zakresie praw pacjentów i edukacji zdrowotnej z organami państwowymi, samorządowymi, organizacjami pozarządowymi i branżowymi, w szczególności z organizacjami zrzeszającymi pacjentów, rozwijanie współpracy międzynarodowej w obszarze praw pacjentów i edukacji zdrowotnej, działalność na rzecz budowy rozwiązań z zakresu tworzenia i respektowania praw pacjentów w Polsce, propagowanie działalności fundacji*

²⁷ www3.uj.edu.pl/alma/alma/101/25.pdf.

²⁸ www3.uj.edu.pl/alma/alma/101/25.pdf.

²⁹ www.maszglos.pl/podstrona_4.php.

³⁰ Art. 8 statutu.

i współpraca z ośrodkami masowego przekazu, a także poradnictwo prawno-organizacyjne i merytoryczne dla pacjentów i ich opiekunów.

3.4. Inne fundacje

Fundacjom zajmującym się ochroną praw pacjenta pomaga między innymi Fundacja im. Stefana Batorego, która zgodnie ze statutem może wspierać finansowo, rzeczowo lub organizacyjnie inne organizacje i instytucje prowadzące działania wspomagające rozwój społeczności lokalnych, samorządnych wspólnot, organizacji pozarządowych i innych instytucji działających na rzecz dobra publicznego w różnych dziedzinach życia społecznego (między innymi edukacja, informacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, charytatywna i humanitarna). Również Helsińska Fundacja Praw Człowieka zgodnie z artykułem 9 rozdziału II statutu może *organizować, wspierać lub zlecać studia i badania, działalność edukacyjną, może gromadzić informacje, organizować spotkania lub wspierać działalność edukacyjną* związaną z prawami człowieka, a więc także prawami pacjenta. Oprócz tego na przykład Fundacja na rzecz Wspierania Szpitala we Włodawie promuje dobre warunki pracy, które przekładają się na zadowolenie lekarzy, a to z kolei na lepszą realizację praw pacjenta. Ważną rolę odgrywają także poradnie laktacyjne oraz Fundacja Rodzic po Ludzku, zajmujące się poszczególnymi prawami pacjenta w kontekście opieki okołoporodowej i sytuacją pacjentki – kobiety rodzącej.

Ponadto istotną rolę odgrywają także inicjatywy lekarzy, na przykład „Dziękuję, nie biorę” czy „Chcę normalnie zarabiać”, które pośrednio, poprzez gwarancję profesjonalnej pracy lekarzy, przyczyniają się do ochrony praw pacjenta.

Pozycja organizacji pozarządowych zależy od szeregu czynników. Jak uczy przykład Primum Non Nocere, przede wszystkim organizacja musi być rozpoznawalna, mieć charyzmatycznego i kontaktowego przywódcę, który potrafi wpłynąć na ustawodawców bądź ich doradców, aby prawo sprzyjało pacjentom. Nie bez znaczenia są też środki finansowe pozostające do dyspozycji fundacji lub stowarzyszenia, pozwalające na prowadzenie kampanii, akcji reklamowych, szkoleń, których skuteczność z kolei zależy od tego, jaki zakres działania obejmuje dana fundacja lub stowarzyszenie.

W związku z brakiem regulacji prawnej współpracy organizacji pozarządowych z rządem i samorządem ich współpraca najczęściej jest nie tyle okazjonalna, ile wrywkowa. Nakłady włożone w tę współpracę często nie przynoszą wymiernych rezultatów.

Duża liczba organizacji nie pozwala na dokładne prześledzenie ich współpracy ze środowiskiem rządowym i samorządowym. Dzięki organizowaniu konferencji, seminariów i szkoleń organizacje pozarządowe przyczyniają się do wymiany informacji, opinii i zdań między wieloma zainteresowanymi podmiotami. Nieczęsto jednak pomysły powstałe na takich konferencjach trafiają na ścieżkę legislacyjną, a niekiedy też bywają ignorowane przez ekipy rządzące.

4. Formy i procedury współpracy administracji zdrowia z organizacjami społecznymi oraz ich skuteczność

Współpraca organizacji społecznych z administracją państwową w dziedzinie ochrony praw pacjenta jest szczególnie cenna i pożądana. Tylko umiejętne współdziałanie może zapewnić właściwą pomoc choremu człowiekowi. Dobra współpraca i jednych, i drugich jest oceną sprawnego działania państwa.

4.1. Formy i procedury współpracy

Współdziałanie administracji państwowej z organizacjami społecznymi odbywa się na wielu płaszczyznach. Większość z nich ma podstawy w prawie - ustawach, zarządzeniach i statutach, ale są też kontakty niemające umocowania w prawie. Na podstawie analizy aktów prawnych z dziedziny ochrony zdrowia i praw pacjenta oraz przeprowadzonych rozmów można wyróżnić następujące dziedziny współpracy administracji z organizacjami społecznymi:

- ◆ w procesie konsultacji legislacyjnych dotyczących służby zdrowia;
- ◆ w działalności szkoleniowo-konferencyjnej;
- ◆ na drodze administracyjnej w procesie wnoszenia petycji, skarg i wniosków;
- ◆ w udostępnianiu dokumentacji medycznej.

• *Postępowanie w procesie legislacyjnym dotyczącym służby zdrowia*

Najważniejszą formą współpracy, decydującą o prawdziwym udziale społeczeństwa we współrządzeniu państwem, są konsultacje administracji państwowej i organizacji społecznych w procesie uchwalania prawa dotyczącego zagadnień służby zdrowia. Tę możliwość wskazali wszyscy nasi

rozmówcy jako najbardziej korzystną z punktu widzenia praw pacjenta. Daje ona szansę wpływu na konkretne zapisy w ustawie, co sprawia, że interesy chorych są chronione, a partycypację społeczną czyni kompletną³¹. Podstawę do współpracy w stanowieniu prawa daje regulamin Sejmu. Jego artykuł 5 ustęp 3 mówi: *W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby.* W podobnym duchu utrzymany jest artykuł 60 ustęp 6 regulaminu Senatu: *Przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby.*

Państwo jednak w niewystarczającym stopniu wykorzystuje partnerów społecznych do współpracy w procesie legislacyjnym. Organizacje społeczne odnoszą wrażenie, że nie są traktowane partnersko, a konsultacje są tylko zabiegiem socjotechnicznym. Projekty ustaw zbyt późno do nich trafiają, co w praktyce wyklucza ich udział i merytoryczny wkład w konsultacje. Ich wnioski i propozycje zmian są pomijane lub blokowane, one zaś same nie mają możliwości finansowych i organizacyjnych lobbować w Sejmie i w rządzie na rzecz zapisów prawa, które by chroniły prawa pacjenta. Powstaje zatem prawo, które jest realizacją doraźnej polityki rządowej.

Jednym z wielu przykładów pomijania ważnych postulatów organizacji społecznych w zakresie ochrony praw pacjenta jest instytucja Rzecznika Praw Pacjenta³². Powinien on odpowiadać przed Sejmem i przez niego być powoływany, jednakże w wersji przyjętej przez rząd rzecznika powołuje i odwołuje premier, co daje możliwość upolitycznienia jego funkcji i dostosowywania jego działalności do bieżącej polityki rządu.

Można odnieść wrażenie, że decydentami czasami powodują złe intencje i brak zrozumienia dla dialogu społecznego jako sprawnego narzędzia rządzenia. Rządzącym nie zależy na tym, aby organizacje społeczne wpływały na projekty ustaw, a nawet jeśli zgłaszają one swoje uwagi, to władze ich nie uwzględniają.

³¹ Na podstawie rozmowy z prezesem Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych Elżbieta Buczkowską, zob. przypis nr 1.

³² Na podstawie rozmowy z prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” dr. Adamem Sandauerem, zob. przypis nr 1.

- **Współpraca szkoleniowo-konferencyjna**

Prawo zobowiązuje do współpracy z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną praw pacjentów takie urzędy administracji publicznej, jak Rzecznik Praw Pacjenta w Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia oraz rzecznicy praw pacjenta przy oddziałach NFZ i Biuro Rzecznika Praw Pacjenta (przed nowelizacją Rzecznik Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia)³³.

Działalność Rzecznika w Centrali NFZ dotyczy szeroko rozumianej pomocy chorym – od kontroli przestrzegania praw pacjenta, przez podejmowanie działań interwencyjnych w sytuacjach naruszenia praw pacjenta, po udział w konferencjach, na których udzielane są porady na temat warunków leczenia³⁴. Pozycja rzecznika w strukturach NFZ nie jest mocna. Nie ma zagwarantowanych prawem czynności, dzięki którym mógłby wpływać na urząd. Może za to oddziaływać na zakłady opieki zdrowotnej przez NFZ, który ma możliwość kontroli i wymierzenia kar finansowych w razie nierealizowania polityki ochrony praw pacjenta.

Ze względu na „specyfikę systemu ochrony zdrowia”³⁵, która dotyczy „specjalistycznej wiedzy, którą często posiadają członkowie danego stowarzyszenia czy organizacji pozarządowej”³⁶, z organizacjami społecznymi powinien współpracować Rzecznik Praw Pacjenta. Chorzy lub ich rodziny zwracają się o informacje w sprawie specjalistycznego leczenia konkretnym lekiem, o dofinansowanie leczenia czy o poradę prawną w związku z problemami interpretacji prawa z zakresu służby zdrowia.

- **Postępowanie skargowo-wnioskowe**

Najczęściej spotykaną formą współpracy administracji zdrowia z organizacjami społecznymi jest rozpatrywanie wnoszonych przez nie skarg, wniosków i petycji. Organizacje często pośredniczą w prowadzeniu spraw poszkodowanych pacjentów. Prawo do wnoszenia skarg gwarantuje organizacjom społecznym artykuł 63 konstytucji: *Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu ad-*

³³ Zob. rozdział 1.

³⁴ Na podstawie rozmowy z rzecznikiem praw pacjenta przy Centrali NFZ Aleksandrą Piątek, zob. przypis nr 1.

³⁵ Pismo z 03.06.2009 r. z Biura Rzecznika Praw Pacjenta, s. 3.

³⁶ Tamże, s. 3.

ministracji publicznej³⁷. Artykuł 227 kodeksu postępowania administracyjnego precyzuje, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw³⁸. Organizacje społeczne oprócz skarg mogą też składać wnioski. Artykuł 241 kodeksu postępowania administracyjnego podkreśla, że przedmiotem wniosku mogą być sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności³⁹.

Skargi i wnioski dotyczące popełnionych błędów w leczeniu są podstawową działalnością Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere”, które swoją działalność skupiło na walce z korporacją lekarską, chroniącą przed odpowiedzialnością zawodową i karną medyków⁴⁰. Z chwilą powstania organizacji zaczęła ona miesięcznie otrzymywać od 200 do 300 listów z „błaganiami o pomoc”. Pracownicy stowarzyszenia wstępnie opracowywali sprawy, pomagali przy redagowaniu dokumentów i przesyłali je do Ministerstwa Zdrowia, prosząc o interwencję.

Ten rodzaj partycypacji społecznej organizacji pozarządowych, czyli pośrednictwo przy prowadzeniu spraw dotyczących pomocy poszkodowanym pacjentom, jest najczęściej spotykaną formą w Ministerstwie Zdrowia⁴¹. Problemem jest jednak nieznanomość prawa wśród organizacji niosących pomoc i wśród poszkodowanych. Pisząc skargę lub wnosząc o podjęcie czynności administracyjnych w sprawie, nie zachowują właściwości organów i wnoszą o pomoc do wszystkich możliwych urzędów, na przykład Narodowego Funduszu Zdrowia, Ministerstwa Zdrowia, Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Bezpośrednim skutkiem takiego działania jest wydłużona procedura pomocy poszkodowanym, która musi być poprzedzona konsultacjami organów w celu uniknięcia prowadzenia spraw w kilku urzędach jednocześnie.

³⁷ Dz.U., nr 78, poz. 483.

³⁸ Dz.U., nr 229, poz. 1539 ze zm.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Na podstawie rozmowy z prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” dr. Adamem Sandauerem, zob. przypis nr 1.

⁴¹ Na podstawie rozmowy z zastępcą dyrektora Departamentu Nadzoru, Kontroli i Skarg w Ministerstwie Zdrowia Marcinem Antoniakiem, zob. przypis nr 1.

- **Współpraca w udostępnianiu dokumentacji medycznej**

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej w artykule 18 nakłada na nie obowiązek prowadzenia dokumentacji medycznej *osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych zakładu*. Zobowiązane są one także do udostępnienia dokumentacji *pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu bądź osobie upoważnionej przez pacjenta*⁴².

Biuro Rzecznika Praw Pacjenta współpracuje z organizacjami społecznymi w dziedzinie ochrony praw pacjenta w obszarze, który wynika ze *specyfiki problematyki prawa pacjenta i stanów faktycznych, które wiążą się z ulokowaniem tych praw w rzeczywistości*⁴³. Dotyczą one *przeprowadzanych przez biuro postępowań wyjaśniających mających na celu stwierdzenie, czy w danej sytuacji prawa pacjenta nie zostały naruszone*⁴⁴. Biuro jako dysponent danych wrażliwych dotyczących przebytych chorób nie odpowiada na pytanie bądź innego rodzaju prośby organizacji, które nie mają upoważnienia osoby zainteresowanej.

- **Inne formy współdziałania**

Od 21 stycznia do 20 marca 2008 roku trwał tzw. biały szczyt zorganizowany z inicjatywy ministra zdrowia i premiera w celu przedyskutowania reformy służby zdrowia. Wzięli w nim udział związkowcy, przedstawiciele samorządów medycznych oraz organizacje pacjentów.

Przez 69 dni w wielu grupach roboczych dyskutowano o konkretnych zapisach projektów ustaw rządowych. Przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Pacjenta uczestniczyli w obradach jako eksperci rządowi. Wraz z partnerami społecznymi debatowali *w komisji do spraw praw pacjenta pracującej nad projektem ustawy o ochronie indywidualnych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta*⁴⁵.

Szczyt miał przekonać organizacje zawodowe i samorządowe do projektu rządowych zmian w służbie zdrowia. Mimo zadowolenia premiera ze szczytu okazał się on klęską społeczeństwa partycypacyjnego. Konsultacje z partnerami społecznymi nad zapisami ustawowymi powinny odbywać się jak najwcześniej, to jest na etapie prac rządu, a nie w komisjach sejmowych czy na tworzonych *ad hoc* spotkaniach.

⁴² Dz.U. 1991, nr 91, poz. 408.

⁴³ Pismo z 03.06.2009 r. z Biura Rzecznika Praw Pacjenta, s. 2.

⁴⁴ Tamże, s. 2.

⁴⁵ Pismo z 03.06.2009 r. z Biura Rzecznika Praw Pacjenta, s. 5.

5. Zakończenie

Niniejsze opracowanie powstawało na styku dwóch rzeczywistości – oprócz starych przepisów odsyłających pacjenta do rzeczników praw pacjenta przy NFZ czy do organów administracji centralnej, wchodzi w życie nowa ustawa o prawach i Rzeczniku Praw Pacjenta. Nie wiadomo, czy powołanie instytucji Rzecznika Praw Pacjenta spowoduje likwidację wszystkich wcześniejszych organów, do których mógł zwrócić się pacjent. Nie ma także pewności co do regulacji współpracy nowego rzecznika z organizacjami pozarządowymi. Nie ma wątpliwości, że powołanie jednej centralnej instytucji sprawującej pieczę nad prawami pacjenta jest niezbędne. Nasze badania wykazały, że pacjenci, jeśli w ogóle decydowali się na walkę o swoje prawa, robili to po omacku, pisząc do każdej instytucji i każdego organu, którego kompetencje wiązały się z ochroną praw pacjenta. Zdarzało się, że skarga trafiała jednocześnie do Centrali NFZ, do wojewódzkiego oddziału NFZ, do Rzecznika Praw Obywatelskich, Departamentu Skarg i Wniosków Ministerstwa Zdrowia, ministra zdrowia, a nawet do prezydenta⁴⁶. Świadczy to nie tylko o desperacji pacjentów, ale także o chaosie organizacyjnym wewnątrz instytucji państwa, niejasnym i nieczytelnym dla pacjenta podziale ich kompetencji.

Uwagę przyciąga też niski poziom i chaos towarzyszący współpracy organizacji pozarządowych z instytucjami państwa. Wydaje się, że w celu uporządkowania tej współpracy, nadania jej dynamiki i wspólnego mianownika wskazana byłaby jej regulacja w ustawie. Dotychczasowe sposoby współpracy są niewystarczające: nie mają długoterminowych celów, są spontaniczne i jednorazowe.

6. Wnioski

Dzięki analizie aktów prawnych, a także dzięki uprzejmości pracowników administracji publicznej i organizacji pozarządowych, którzy zgodzili się na rozmowę o formach i zakresie realizowanych przez nich przedsięwzięć na rzecz promocji i ochrony praw pacjenta, analiza partycypacji społecznej w ochronie zdrowia skłania do następujących wniosków:

- ◆ Należy usystematyzować formy współpracy rządu i samorządów z organizacjami pozarządowymi tak, aby te ostatnie miały większe szanse realizowania interesów pacjentów, bez względu na zaangażowanie potężnych grup interesu w promocję danego rozwiązania prawnego. Samorzady lekarski

⁴⁶ Zob. przypis nr 8.

i pielęgniarski powinny zostać zobowiązane ustawowo do podejmowania działań w dziedzinie praw pacjenta. Brak takiego zapisu w ustawie o izbach lekarskich i w ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych powoduje, że inicjatywa podjęcia takich działań pozostawiona jest uznaniu samorządów.

- ♦ Należy ujednoczyć procedury składania skarg z zakresu naruszenia praw pacjenta. Powinno to nastąpić wraz z rozpoczęciem funkcjonowania Rzecznika Praw Pacjenta.
- ♦ Trzeba położyć większy nacisk na edukację lekarzy w dziedzinie praw pacjenta (poza wiedzą teoretyczną przyszłym lekarzom bez wątpienia przydadzą się umiejętności w postaci znajomości praw pacjenta itp.) oraz zwiększenie zaangażowania w promocję i ochronę praw pacjenta środowiska lekarskiego.
- ♦ Powinno się wprowadzić obowiązek przesyłania założeń lub projektu aktu prawnego do konsultacji z partnerami społecznymi w celu wydania opinii. Niezbędna jest zmiana prawa określająca przedmiot oraz procedury wprowadzania poprawek.
- ♦ Należy zmienić strukturę Ministerstwa Zdrowia, tworząc w nim dział odpowiedzialny za współpracę z organizacjami społecznymi oraz stworzyć mu odpowiednie kompetencje uprawniające do jak najszerzej współpracy.
- ♦ Powinno się wykorzystać środki finansowe z Unii Europejskiej na szkolenia urzędników i pracowników stowarzyszeń, fundacji oraz stworzenie kompleksowego systemu współpracy administracji zdrowia z organizacjami społecznymi.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami społecznymi na najniższym szczeblu układa się poprawnie. Jednakże im wyżej w hierarchii organów oraz im bardziej skomplikowane są poruszane problemy, tym gorzej. Brakuje przede wszystkim stałej współpracy, dialogu społecznego i *traktowania przez władze publiczne społeczności lokalnej jak równoprawnego partnera*⁴⁷. Być może dlatego należałoby oczekiwać większego zaangażowania samorządu we współpracę z organizacjami reprezentującymi interesy pacjentów.

Bibliografia

Ustawy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U., nr 78, poz. 483.

⁴⁷ *Komunikacja i partycypacja społeczna – poradnik*, red. J. Hausner, Kraków 1999, s. 32.

- Ustawa o fundacjach, tekst jednolity, Dz.U. 1991, nr 46 poz. 203.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks administracji publicznej, Dz.U., nr 229, poz. 1539 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich, Dz.U., nr 30, poz. 158 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U., nr 41, poz. 178 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U., nr 91, poz. 408 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, Dz.U., nr 28, poz. 152 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz.U., nr 91, poz. 410 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o akredytacji w ochronie zdrowia, Dz.U., nr 52, poz. 418.
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U., nr 52, poz. 417.
- Zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2001 r. do obowiązków Biura Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia, Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia z 2001 r., nr 13, poz. 83.

Pozycje zwarte

Komunikacja i partycypacja społeczna – poradnik, red. J. Hausner, Kraków 1999.

Strony internetowe

Informacje o akcji „Masz głos - masz wybór” organizowanej we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego i Federacją Pacjentów Polskich, www.masz-glos.pl/podstrona_4.php.

Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego, *Historia powstania*, www3.uj.edu.pl/alma/alma/101/25.pdf.

www.izbapiel.org.pl

www.mz.gov.pl

www.nil.org.pl

www.patientenschutz.de

www.sppnn.org.pl

Statuty

Fundacja im. Stefana Batorego: www.batory.org.pl/ofund/statut.htm.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka: www.hfhrpol.waw.pl/pliki/statutHFPC.pdf.

Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej: www.prawapacjenta.eu/?pId=statut.

Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere” - www.sppnn.org.pl/inne/Statut.htm.

Wywiady

- 4 maja 2009 roku z prezesem Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych Elżbieta Buczkowską.
- 5 maja 2009 roku z rzecznikiem Naczelnej Izby Lekarskiej Tomaszem Korkoszem.
- 15 maja 2009 roku z prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” dr. Adamem Sandauerem.
- 26 maja 2009 roku z zastępcą dyrektora Departamentu Nadzoru, Kontroli i Skarg w Ministerstwie Zdrowia Marcinem Antoniakiem.
- 29 maja 2009 roku z rzecznikiem praw pacjenta przy Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia Aleksandrą Piątek.

Listy

Serafin J., Rzecznik Mazowieckiego Oddziału NFZ, List do autorów z 22 maja 2009 roku.

**Primum Non Nocere – Patientenschutz e.V.
Próba porównania działalności organizacji
reprezentujących interesy pacjentów
w Polsce i w Niemczech**

Andrzej Kindziuk, Paweł Ksenycz,
Maciej Pękalski, Jolanta Katarzyna Wiśniewska

Wstęp

Przedstawiane studium przypadku zawiera analizę funkcjonowania dwóch organizacji, których podstawowym celem działalności jest ochrona praw pacjenta. Jedną z nich jest polskie Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere”, drugą - niemieckie stowarzyszenie Patientenschutz e.V. Zadania realizowane przez wymienione organizacje są przykładem społecznej partycypacji w dziedzinie będącej przedmiotem raportu. Ich wybór został dokonany na podstawie oceny roli oraz znaczenia przypisywanego organizacjom: Stowarzyszenie „Primum Non Nocere” jest najważniejszą, a Patientenschutz e.V. - jedyną organizacją prawa prywatnego w Niemczech zajmującą się ochroną praw pacjenta.

W kolejnych częściach studium opisane zostały podstawy prawne funkcjonowania ocenianych stowarzyszeń, a także najważniejsze wydarzenia

nia związane z historią ich powstania. Wiele miejsca poświęcono celom oraz praktyce działania. Przedstawione zostały także zamierzenia dotyczące przyszłego funkcjonowania organizacji.

W części poświęconej Patientenschutz e.V. niemożliwe okazało się dokładne opisanie wszystkich założonych aspektów. Przyczyną był brak wielu podstawowych informacji na stronie internetowej niemieckiego stowarzyszenia oraz, mimo bezpośredniego kontaktu, brak dostatecznej woli współpracy ze strony prezesa Patientenschutz e.V.

Powstanie niniejszego studium przypadku było możliwe dzięki wizycie studyjnej - Berlin, Maastricht, Paryż (21 czerwca - 1 lipca 2009), w której uczestniczyli słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej - Promocji *Bronisław Geremek*.

1. Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere”

Początki działalności Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” sięgają 1998 roku, kiedy to *grupa osób skupionych wokół dr. Adama Sandauera*¹ podjęła wysiłek nadania ram instytucjonalnych swoim działaniom realizowanym w dziedzinie ochrony praw pacjenta w Polsce. Bezpośrednią przyczyną powstania stowarzyszenia *były problemy społeczne, a w szczególności problemy tej osoby, która stanęła na czele stowarzyszenia*². Zebranie założycielskie odbyło się 25 sierpnia 1998 roku. Uchwalono wówczas statut oraz przyjęto nazwę Stowarzyszenie Obrony Pacjentów, którą po kilku miesiącach zmieniono na obecnie obowiązującą³. Rejestracja w sądzie odbyła się 9 grudnia tego samego roku.

Od początku głównymi problemami Primum Non Nocere okazały się trudności w pozyskaniu sojuszników w prowadzonych działaniach oraz brak środków finansowych⁴. Po blisko jedenastu latach działalności Adam

¹ Zob. www.sppnn.org.pl/inne/onas.html (11.07.2009).

² Na podstawie rozmowy z prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” - dr. Adamem Sandauerem. Rozmowa przeprowadzona została 15 maja 2009 roku. Na odbywającym się 24 maja X Kongresie Stowarzyszenia Adam Sandauer złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska - o czym więcej w dalszej części pracy.

³ Do zmiany doszło ze względu na podobieństwo z nazwą lekarskiego Stowarzyszenia Obrony Praw Pacjenta, zob. www.sppnn.org.pl/inne/onas.html (11.07.2009).

⁴ O trudnościach finansowych przekonuje pierwszy już kontakt ze stroną internetową stowarzyszenia, jak również dokładniejsza jej lektura. W wielu miejscach zawarte są informacje o braku pieniędzy, będącym przyczyną m.in. utraty lokalu, gdzie mieściła się siedziba stowarzyszenia. Odwiedzający stronę dowiaduje się także o okresowo występującym finansowaniu działalności Primum Non Nocere z oszczędności jego prezesa. Przyznać jednak należy, że mimo pewnych niedociągnięć strona internetowa dostarcza wszystkich właściwie niezbędnych (i aktualnych) informacji. Co odróżnia ją w sposób zasadniczy od strony

Sandauer tak oto opowiada o okresie, w którym powstawało jego stowarzyszenie: *Sytuacja i rzeczywistość społeczno-polityczna była zupełnie inna niż teraz. Można było wówczas mieć złudzenia, że na zasadzie pospolitego ruszenia weźmiemy się razem do roboty. Osiągnię się duże sukcesy bez środków finansowych, bez potężnych sponsorów, bez lobbingu, że jak jest problem, to politycy go załatwią. Pokutowało przeświadczenie, że ludzie, którzy są na czele państwa, chcą bardzo dobrze, nie troszczą się o własny interes, lecz o interes publiczny. Tylko o pewnych rzeczach nie wiedzą, więc trzeba ich cisnąć i im pokazywać, przypominać, to wtedy sprawę załatwią. To było takie wspomnienie po czasach PRL-u, że tak powinno być. I ludzie jeszcze nie nauczyli się, jak to jest w rzeczywistości⁵.*

1.1. Struktura wewnętrzna stowarzyszenia

Strukturę wewnętrzną Primum Non Nocere określa jej statut z 25 sierpnia 1998 roku⁶. Według niego władzami stowarzyszenia są: walne zebranie członków lub delegatów stowarzyszenia, zarząd generalny, komisja rewizyjna, sąd koleżeński, zarządy oddziałów terenowych – jeśli oddziały takie zostaną powołane. Kadencja władz wynosi cztery lata. Najwyższą władzą jest walne zebranie członków. Jeśli liczba członków przekroczy dwieście osób i jednocześnie powołane zostaną oddziały terenowe, najwyższą władzę stanowi walne zebranie delegatów. Może być ono zwyczajne lub nadzwyczajne.

Działalnością stowarzyszenia kieruje i reprezentuje je na zewnątrz zarząd generalny, w którego skład wchodzi od 3 do 5 osób. Komisja rewizyjna stanowi organ kontroli wewnętrznej. Tworzy ją trzech członków. Zadaniem sądu koleżeńskiego jest rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych. Składa się on z trzech do pięciu członków i orzec może karę *upomnienia, nagany, zawieszenia w prawach członkowskich na okres do 6 miesięcy*.

Oddziały terenowe mogą zostać powołane, jeśli liczba członków w danym województwie przekroczy dziesięć osób. W dotychczasowej historii funkcjonowania stowarzyszenia istniały takie oddziały w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi, Krotoszynie, Olsztynie, Poznaniu, Starachowicach, Warszawie, Wrześni i w Złotowie. Obecnie są w Białymstoku, Krotoszynie, Łodzi i w Warszawie⁷.

Patientenschutz e.V., która mimo że profesjonalnie wygląda, nie zawiera wielu podstawowych danych potrzebnych zainteresowanym działalnością niemieckiego stowarzyszenia.

⁵ Por. przypis nr 47.

⁶ Zob. www.sppnn.org.pl/inne/Statut.htm (11.07.2009).

⁷ Zob. www.sppnn.org.pl/inne/oddz.htm oraz: www.sppnn.org.pl/inne/onas.html (11.09.2009).

1.2. Czas na zmiany

Obradujący 24 maja 2009 roku X Kongres Stowarzyszenia Pacjentów *Primum Non Nocere*⁸ podjął uchwały skierowane do władz państwa⁹. Wybrał też nowe władze. Ustalił, że z powodu zagrożenia istnienia stowarzyszenia ze względu na brak pieniędzy przygotowane zostaną zmiany w statucie, umożliwiające przekształcenie *Primum Non Nocere* w organizację pożytku publicznego.

Artur Sandauer pełnił funkcję prezesa od momentu powstania stowarzyszenia. Na ostatnim kongresie złożył rezygnację, którą uzasadnił stanem zdrowia, brakiem środków i koncepcji dalszego działania oraz obojętnością społeczeństwa¹⁰. Rezygnację ze stanowiska często łączyć można ze stanem ducha. Za trafnością takiej interpretacji przemawiać może także ton zacytowanej powyżej wypowiedzi prezesa o minionej rzeczywistości społeczno-politycznej. Bezpośredni kontakt z Arturem Sandauerem przekonuje jednak, że nie jest to w żadnym razie człowiek zgorzkniały i pragnący odwetu za doznane krzywdy¹¹. Jest to z pewnością osoba, która kształtowała kierunki rozwoju praw pacjenta w Polsce. Pytaniem bez odpowiedzi pozostaje, jak potoczą się dalsze losy Stowarzyszenia Pacjentów „*Primum Non Nocere*”. Wskazuje się, że tego rodzaju stowarzyszenia są na ogół bardzo mocno związane z osobą założyciela. Pozostaje mieć nadzieję, że losy stowarzyszenia i jego honorowego przewodniczącego¹² będą układały się pomyślnie - z korzyścią także dla przestrzegania praw pacjenta w Polsce.

1.3. Cele i środki działania Stowarzyszenia Pacjentów „*Primum Non Nocere*”

Głównym celem stowarzyszenia, wyrażonym w statucie, jest *niesienie pomocy ofiarom błędów medycznych, nagłaśnianie przyczyn ich powstania i tworzenie nacisku dla opracowania regulacji prawnych koniecznych dla obiek-*

⁸ W obradach uczestniczył przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich. Listy z życzeniami przesłali: prezydent Lech Kaczyński, minister zdrowia Ewa Kopacz, poseł Marek Balicki, przewodnicząca Sekretariatu Zdrowia NSZZ „Solidarność” Maria Ochman oraz przewodnicząca Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych Dorota Gardias.

⁹ „Apel do władz państwa o utworzenie programu pomocy medycznej dla osób, które ucierpiały na skutek błędów i wypadków medycznych”; „Apel do władz państwa o zmiany zasad dowodzenia przed sądem w sprawach o błąd lekarski”; „Apel do władz państwa o odstąpienie od obciążania kosztami sądowymi poszkodowanych” (14.07.2009).

¹⁰ Zob. www.sppnn.org.pl/arch/kg2009/ (11.07.2009).

¹¹ Zob. więcej: www.sandauer.neostrada.pl/pliki/opis.htm (11.07.2009).

¹² Taki tytuł został nadany dr. Arturowi Sandauerowi podczas majowego kongresu stowarzyszenia.

tywnej oceny spraw medycznych¹³. Oznacza to, że stowarzyszenie pragnie skupić się na trzech polach działania: na konkretnej i wymiernej pomocy osobom cierpiącym z powodu błędów lekarskich i ich rodzinom, na lobbowaniu na rzecz wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających odpowiedzialność personelu służby zdrowia oraz pozwalających ofiarom na dochodzenie swoich praw oraz na uświadamianiu opinii publicznej i decydentom politycznym istnienia społecznie ważnego problemu błędów lekarskich.

Dla realizacji tak zdefiniowanych celów stowarzyszenie deklaruje stosowanie następujących środków¹⁴:

- ◆ niesienie pomocy prawnej i w miarę możliwości pomocy materialnej ofiarom błędów medycznych;
- ◆ wywieranie nacisku na służbę zdrowia dla podejmowania działań naprawczych, w przypadku popełnienia błędów;
- ◆ współdziałanie z organami prawodawczymi przy opracowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów prawa mających znaczenie dla środowisk reprezentowanych przez stowarzyszenie;
- ◆ współpracę i wywieranie nacisku na instytucje i organizacje, których działalność dotyczy środowisk reprezentowanych przez stowarzyszenie, dla realizacji celów statutowych;
- ◆ prowadzenie działalności wydawniczej związanej z realizacją celów statutowych.

Analiza artykułów statutu wskazuje, że wymienione w nim środki działania pokrywają się z celami, stanowiąc ich uszczegółowienie i rozszerzenie. Rozszerzeniem jest zwłaszcza podpunkt dotyczący wywierania nacisku bezpośrednio na służbę zdrowia w celu skłonienia jej do naprawienia popełnionych błędów.

1.4. Praktyka działania

Po omówieniu celów i środków działania stowarzyszenia słuszne wydaje się spojrzenie na realizowanie ich w praktyce. Dziesięć lat istnienia daje w tym zakresie obszerny materiał badawczy.

¹³ Rozdz. I, § 3 statutu.

¹⁴ Rozdz. III, § 1 statutu.

- ***Świadczenie pomocy***

Stowarzyszenie udziela regularnie porad osobom poszkodowanym w wyniku błędów lekarskich. W wyznaczonych terminach jego przedstawiciele oraz współpracujący radcy prawni pełnią dyżury w siedzibie w Warszawie oraz w oddziałach terenowych w Białymstoku, Krotoszynie i Łodzi¹⁵. Z racji dużej liczby napływających skarg stowarzyszenie nie jest w stanie przejmować ciężaru prowadzenia spraw za osoby poszkodowane. Poradnictwo oznacza zazwyczaj poinstruowanie interesanta o przysługujących mu prawach i możliwości dochodzenia roszczeń. Metodą działań stosowaną sporadycznie przez stowarzyszenie jest przekazywanie napływających skarg do Ministerstwa Zdrowia.

- ***Typy skarg***

Według danych stowarzyszenia, sporządzonych na podstawie analizy około 650 skarg i po odrzuceniu 23% uznanych za niewiarygodne, istnieje sześć głównych kategorii schorzeń zgłaszanych przez osoby poszkodowane:

- ♦ schorzenia okołoporodowe - 37%;
- ♦ zakażenia wewnątrzszpitalne - 24%;
- ♦ zbagatelizowanie objawów rozpoczynającego się zawału mięśnia sercowego i odesłanie pacjenta z przychodni czy izby przyjęć szpitala do domu lub niezabranie go przez wezwane pogotowie - 9%;
- ♦ uszkodzenia nerwów krtaniowych wstecznych - 8%;
- ♦ pozostawienie ciała obcego po zabiegu chirurgicznym - 5%;
- ♦ uszkodzenia stawów żuchwowo-skroniowych w wyniku złej protetyki stomatologicznej - 4%.

Na wymienione sześć typów schorzeń przypada zdecydowana większość, bo aż 87% zgłaszanych stowarzyszeniu skarg.

- ***Lobbing na rzecz praw pacjenta***

Wkrótce po złożeniu w sądzie wniosku o rejestrację stowarzyszenie skierowało w październiku 1998 roku apel do najwyższych władz

¹⁵ W okresie 1999-2004 działały także oddziały terenowe w Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku, Wrześni, Krakowie, Olsztynie i Bytomiu.

państwowych o pomoc dla poszkodowanych w następstwie błędów medycznych, o publiczny nadzór nad służbą zdrowia i o powołanie Rzecznika Pacjenta.

Od listopada 1998 do sierpnia 1999 roku stowarzyszenie prowadziło rozmowy z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia. Wpłynęły one w znacznym stopniu na decyzję o wydaniu Karty praw pacjenta oraz o utworzeniu rzeczników pacjentów przy kasach chorych. W grudniu 1998 roku, wobec chwilowego impasu w rozmowach, stowarzyszenie przez kilkadziesiąt godzin okupowało budynek ministerstwa¹⁶. Współpracę z Ministerstwem Zdrowia w następnych latach stowarzyszenie ocenia zdecydowanie negatywnie, a wyniki prowadzonego nieustannie lobbingu uważa za niezadowolające.

Owoce wieloletniego lobbingu stowarzyszenia jest ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁷. Chociaż przedstawiciele Primum Non Nocere uczestniczyli w konsultacjach społecznych w trakcie prac nad tą ustawą, nie zdołali przekonać decydentów do wielu swych postulatów, zwłaszcza w kwestii pozycji ustrojowej i kompetencji urzędu Rzecznika Praw Pacjenta.

- ***Nagłaśnianie problemu praw pacjenta***

Począwszy od lipca 1999 roku, stowarzyszenie zorganizowało wiele demonstracji i pikiet, między innymi przed Sejmem, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Kancelarią Prezydenta, Ministerstwem Zdrowia i Ministerstwem Sprawiedliwości. Primum Non Nocere zorganizowało liczne debaty i konferencje poświęcone tematyce przestrzegania praw pacjenta. Informacje o swoich działaniach regularnie wysyłało do mediów. Prowadziło także akcja oplakatowania Warszawy afiszami informującymi o swoich działaniach.

2. Patientenschutz - „Medycyna z moralnością”

Stowarzyszenie Patientenschutz e.V. (ochrona pacjenta) powstało w 1994 roku w Niemczech. Założył je pacjent, którego prawa zostały naruszone. Główną siedzibą Patientenschutz e.V. jest Berlin, ale w większości niemieckich krajów związkowych działają punkty informacyjne stowarzyszenia: w Bremie, Düsseldorfie, Eschborn, Herne, Kaiserslautern, Kilonii,

¹⁶ Na podstawie rozmowy autorów z dr. Adamem Sandauerem, prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere”, 15 maja 2009 roku.

¹⁷ Dz.U., nr 52, poz. 417.

Lipsku, Mahlow, Meppen, Monachium, Münster, Papenburgu, Poczdamie i w Vehlefan.

Podstawowym celem działalności i jednocześnie hasłem przewodnim jest „Medycyna z moralnością” (*Medizin mit Moral*). Stowarzyszenie dzięki działalności informacyjnej, głównie drogą internetową, dociera do pacjentów, których instruuje o przysługujących im prawach. Udziela także specjalistycznych informacji o chorobach i sposobach ich leczenia. Liczy około 120 członków.

2.1. Organizacja wewnętrzna Patientenschutz

Mimo naszych usilnych starań prezes stowarzyszenia Hartwig Meyer nie przesłał statutu organizacji. O jego udostępnienie został poproszony jeszcze przed wyznaczoną wizytą w Berlinie, to jest przed 22 czerwca 2009 roku. Podczas spotkania ponownie poprosiliśmy go o statut i otrzymaliśmy zapewnienie, że prześle nam go pocztą elektroniczną, ale obietnicy nie dotrzymał mimo dodatkowych ponagleń. Jego współpraca z nami ograniczyła się jedynie do spotkania w Berlinie i wymiany poglądów na temat ochrony praw pacjenta w Polsce i Niemczech.

W związku z powyższym jedynym dostępnym źródłem jest strona internetowa stowarzyszenia. Zgodnie z udostępnionymi danymi Patientenschutz ma zarząd, który kieruje tą organizacją. W jego skład wchodzi: Hartwig Meyer, prezes (Berlin), Gerhard Kreuter, wiceprezes (Walchum), Renate Fass, członek zarządu (Brema) i dr Robert Konat, członek zarządu (Monachium)¹⁸.

2.2. Cele działania

W ramach realizacji hasła „Medycyna z moralnością” stowarzyszenie walczy o dobrze poinformowanego pacjenta, który w relacjach z lekarzem byłby traktowany jako równoprawny podmiot. Skupia się na informowaniu pacjentów o ich prawach oraz wspiera ich w procesie dochodzenia tych praw.

W odróżnieniu od polskiego stowarzyszenia reprezentującego interesy pacjentów Patientenschutz e.V. wydaje się nie mieć statutu. Nie jest on dostępny na stronie internetowej stowarzyszenia. Powstaje pytanie, dlaczego jedyna chroniąca prawa pacjenta w Niemczech organizacja prawa prywatnego, nie ma (jeżeli tak jest) statutu? Czy prowadzi działalność fasadową? Domniemanie jej fasadowości wydaje się nieco uzasadnione, kiedy próbuje się dotrzeć do form deklarowanej współpracy Patientenschutz e.V.

¹⁸ www.patientenschutz.de/cms/index.php?article_id=28.

z *Primum Non Nocere*. Poza ogólnikowymi informacjami przedstawionymi w następnej części tej pracy nie udało się ustalić konkretnych jej przykładów.

2.3. Praktyka działania

Cechą wspólną obu stowarzyszeń jest pomoc ofiarom błędów lekarskich. Pomoc ta może być merytoryczna, w postaci pomocy prawnej świadczonej przez współpracujących ze stowarzyszeniami prawników, lub materialna, w postaci wsparcia finansowego, na przykład zaliczki na rzecz prowadzenia postępowania sądowego.

W odróżnieniu od *Primum Non Nocere* praktyka działania *Patientenschutz e.V.* jest znacznie szersza. Poza promocją praw pacjenta obejmuje ona także prowadzenie serwisu internetowych porad prawnych, forum internetowego, w tym forum „Station 31”, oraz sklepu internetowego, co bezpośrednio przekłada się na jego większą dostępność dla pacjentów. Pacjent nie musi kontaktować się osobiście z przedstawicielem *Patientenschutz e.V.*, może zrobić to za pośrednictwem rozbudowanej strony internetowej.

Serwis internetowych porad prawnych nie jest bezpłatny, co pozwala zachować płynność finansową organizacji. Po poradę może zgłosić się każdy, kto doświadczył błędu lekarskiego w swoim leczeniu, oraz każdy, kto z powodu skomplikowanego leczenia pragnąłby zasięgnąć informacji o możliwości rozwiązania często problematycznej z punktu widzenia prawnego sytuacji. Koszt podstawowej usługi doradczej wynosi 10 euro – za tę cenę zainteresowany uzyskuje prawo do internetowej konsultacji z prawnikiem. Jeżeli sprawa okazuje się poważniejsza, wtedy prawnik może zażądać opłaty dodatkowej 30 euro. Na stronie internetowej związku dostępny jest formularz, który zainteresowana strona wysyła do *Patientenschutz e.V.* w celu uzyskania informacji niezbędnych do uiszczenia opłat. Wraz z uzyskaniem potwierdzenia zapłaty pacjent otrzymuje prawo skontaktowania się z najbliższym rezydującym prawnikiem pracującym dla *Patientenschutz e.V.* Następnie prawnik decyduje, czy i do jakiego stopnia będzie reprezentował interesy pacjenta w razie rozprawy sądowej. Dalsze opłaty zależą już wtedy od umowy pacjenta z reprezentującym go prawnikiem.

Forum internetowe jest drugim ważnym filarem działalności *Patientenschutz e.V.* Przede wszystkim pozwala na wymianę doświadczeń między pacjentami, ale także stwarza możliwość skupienia w jednym miejscu osób, których prawa jako pacjenta zostały naruszone lub zignoro-

wane. Zebranie w jednym miejscu znacznej liczby takich ludzi ułatwia ich informowanie w zakresie praw pacjenta.

Na stronie Patientenschutz e.V. działa także forum „Station 31”, na którym pacjenci mogą opublikować historię swojego przypadku medycznego. Ze względu na niekiedy kontrowersyjność publikowanych historii stowarzyszenie zastrzega, że należy je rozumieć wyłącznie jako wyraz poglądów ich autorów.

Efektywność działania Patientenschutz e.V. gwarantuje sklep internetowy, w którym każdy pacjent może nabyć paraleki i inne środki wspomagające jego zdrowie. Przychody ze sklepu przeznaczone są na działalność organizacji.

Co się zaś tyczy deklarowanej współpracy Patientenschutz e.V. oraz Primum Non Nocere, dochodzi do niej wtedy, kiedy polski pacjent leczony jest przez niemieckiego doktora i na odwrót. W spornych sytuacjach prawnych oba stowarzyszenia służą sobie pomocą i starają się przyczynić do wyjaśnienia sytuacji problemowych.

Ostatnie zarejestrowane spotkanie przewodniczących (nazwane „Deklaracją trzech”) obu organizacji odbyło się 25 października 2003 roku w Berlinie. Sformułowano wówczas ogólne postanowienia o konieczności rozwijania współpracy. Podpisano także deklarację, w której postulowano utworzenie wspólnej ponadnarodowej organizacji jako partnera do współpracy z władzami Europy, a także konieczność powołania wspólnych zasad, które powinny obowiązywać w Europie dla ofiar wypadków i błędów medycznych¹⁹. Niestety, deklaracja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, prawdopodobnie dlatego, że z deklaracji wycofał się trzeci, brytyjski partner.

W rozmowie z nami Hartwig Meyer stwierdził, że być może organizacje reprezentujące interesy pacjentów miałyby większą szansę przebicia się na forum europejskim, gdyby wspólnie potrafiły sprecyzować potrzeby pacjentów i przedsięwzięcia niezbędne dla ochrony ich interesów²⁰. Idea ta raczej pozostaje mrzonką, ponieważ w każdym kraju europejskim problemy, z jakimi spotykają się pacjenci, są inne i zależą w dużej mierze od systemu służby zdrowia.

¹⁹ www.sppnn.org.pl/zagr/Berlin_25_10_03/.

²⁰ Chodzi nie o prawa pacjentów, które w skali europejskiej zebrane są w dokumencie „Europejska karta praw pacjentów” z roku 2002, lecz o zdefiniowanie problemów, na jakie natrafiają oni w zderzeniu z systemem opieki zdrowotnej.

3. Wnioski

Skuteczność tych organizacji, chociaż pozarządowych, w zdecydowanym stopniu zależy od woli politycznej rządzących. Istotnym sukcesem Stowarzyszenia „Primum Non Nocere” jest ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Chociaż przedstawiciele Primum Non Nocere uczestniczyli w konsultacjach społecznych w trakcie prac nad tą ustawą, nie zdołali przekonać decydentów do wielu swych postulatów, zwłaszcza w kwestii pozycji ustrojowej i kompetencji urzędu Rzecznika Praw Pacjenta – co wskazuje na stopień zależności działalności organizacji od rządu. Autorzy tego opracowania nie dysponują informacjami o podobnym osiągnięciu niemieckiego Patientenschutz e.V.

Kluczowym zagadnieniem jest finansowanie działalności organizacji. W celu podejmowania szeroko zakrojonych inicjatyw na rzecz promocji i egzekwowania praw pacjenta organizacje te potrzebują pieniędzy. Podstawową formą ich finansowania są składki członkowskie. Uzależnienia to funkcjonowanie organizacji od liczebności jej członków. Im więcej członków, tym większy budżet i większa szansa na realizację przyjętych zamierzeń. Patientenschutz e.V., poza składkami członkowskimi, utrzymuje się z usług świadczonych przez prawników oraz z przychodów z działalności sklepu internetowego. Dodatkowe źródła finansowania są ważne, bo pomagają utrzymać płynność finansową.

Działalność obu stowarzyszeń nie zawsze jest skuteczna, aczkolwiek niezbędna. Jeżeli nawet same nie mogą z wielu powodów wypracować rozwiązań usprawniających przestrzeganie praw pacjentów, stanowią medium, dzięki któremu można zapoznać się z potrzebami i opiniami pacjentów. Można pokusić się o stwierdzenie, że są narzędziem demokracji: pozwalają decydentom przynajmniej usłyszeć o rzeczywistych problemach pacjentów, a ich przedstawiciele z trudem, ale mozolnie starają się tych decydentów przekonywać o konieczności znajdowania rozsądnych rozwiązań.

Bibliografia

Statuty

Stowarzyszenie Pacjentów „Primum Non Nocere”: www.sppnn.org.pl/inne/Statut.htm.

Wywiady

15 maja 2009 roku z prezesem Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere” doktorem Adamem Sandauerem.

23 czerwca 2009 roku z prezesem Patientenschutz e.V. w Berlinie Hartwigiem Meyerem.

Strony internetowe

www.patientenschutz.de/cms/index.php?article_id=28

www.sandauer.neostrada.pl/pliki/opis.htm

www.sppnn.org.pl/inne/oddz.htm

www.sppnn.org.pl/inne/onas.html

www.sppnn.org.pl/zagr/Berlin_25_10_03/

Współpraca między administracją rządową a organizacjami pozarządowymi w dziedzinie ochrony konsumenta

Bartłomiej Bartos, Sławomir Mosór, Tomasz Ozimek
Krzysztof Pierzchała, Alicja Anna Sakowicz

Opiekun grupy: prof. Artur Nowak-Far

Wstęp

Niniejsza praca charakteryzuje ruch konsumencki w Polsce oraz jego uwarunkowania. Opisuje również współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w kształtowaniu polityki ochrony konsumenta. Druga część, studium przypadku, poświęcona jest implementacji prawa wspólnotowego, dotyczącego niedozwolonych klauzul, na grunt polski. Przepisy prawa wspólnotowego o zawieraniu umów przez sprzedawców i dostawców z konsumentami stanowią istotną część wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*). Unia Europejska wymaga od państw członkowskich zapewnienia środków uniemożliwiających stosowanie nieuczciwych postanowień w umowach z konsumentami.

Do napisania niniejszej pracy wykorzystano informacje uzyskane w trakcie wizyty studyjnej w Berlinie, Maastricht i w Paryżu, a także podczas spotkań z przedstawicielami warszawskich instytucji i organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw konsumenta.

Współpraca między administracją rządową a organizacjami pozarządowymi w dziedzinie ochrony konsumenta

Sławomir Mosór, Krzysztof Pierzchała,
Alicja Anna Sakowicz

1. Umocowania prawne systemu ochrony konsumenta

Zasadę ochrony praw konsumentów zawiera artykuł 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odsyła on jednocześnie do ustaw szczegółowych. Konsumenta chroni około 30 aktów prawnych. Najważniejszym z nich jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, która określa zasady funkcjonowania systemu ochrony praw konsumenta. Wykaz aktów prawnych zarówno europejskich, jak i polskich w tej dziedzinie załączony jest w bibliografii.

Do uchwalenia w 2000 roku ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów system ochrony konsumentów niezbyt się rozwijał. Jego zasady, poza konstytucją, były określane przez: kodeks cywilny, kodeks postępowania cywilnego, ustawę z 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych oraz ustawę z 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Dopiero ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, która weszła w życie w 2001 roku, przyczyniła się do rozwoju ochrony praw

konsumenta. Polska musiała także dostosowywać swoje ustawodawstwo do wymogów prawa Unii Europejskiej. Sejm 16 lutego 2007 roku uchwalił nową ustawę, poprawiającą system ochrony konsumentów w kraju. W jego centrum sytuuje prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który zgodnie z artykułem 29 jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konsumentów. Ustawa przyznaje mu wiele uprawnień, w tym możliwość nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy naruszyli zbiorowy interes konsumentów. Ponadto usprawnia działania prezesa w kwestii prowadzenia postępowań, których przedmiotem są praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

Obowiązek ochrony konsumenta ustawa (artykuł 37) cedeuje też na samorząd terytorialny oraz na organizacje konsumenckie, które w statutach mają ochronę konsumentów. Do zadań samorządu terytorialnego w tej kwestii ustawa zalicza prowadzenie edukacji konsumenckiej dzięki odpowiednim programom nauczania w szkołach. Tworzy również stanowisko powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów. Wykonuje on zadania powiatu lub miasta z zakresu ochrony praw konsumenta (artykuł 38).

Ustawa określa też rolę organizacji pozarządowych. Daje im prawo do realizacji polityki rządu w sprawach polityki konsumenckiej. Nakłada też na administrację rządową oraz samorządową obowiązek zasięgania opinii tych organizacji na temat kierunków swych działań podejmowanych dla ochrony konsumentów. Ustawa wylicza, co organizacje pozarządowe mogą robić, aby realizować politykę ochrony konsumentów. Pozwala im między innymi wyrażać opinie o projektach aktów normatywnych związanych z prawami konsumentów, przyznaje im prawo do prowadzenia działalności wydawniczej i bezpłatnego poradnictwa, a także do wykonywania testów różnych produktów i - co najważniejsze - prawo do ubiegania się o dotacje z budżetu państwa na realizowanie zadań z zakresu ochrony konsumentów, zleczanych przez rząd czy przez samorząd (artykuł 45).

2. Charakterystyka instytucji zajmujących się ochroną konsumenta w Polsce

Polski system konsumencki w dużej części utrzymuje się z dotacji przekazywanych przez państwo za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. UOKiK zleca organizacjom pozarządowym wykonanie zadań w ramach rządowej polityki. Na zadania te składają się: bezpłatne poradnictwo prawne, badanie towarów i usług, edukacja i informacja, w tym publikacje dotyczące szerzenia wiedzy o prawach konsumenta.

W Polsce do systemu ochrony praw konsumenta należą instytucje państwowe, jak: UOKiK, miejscy i powiatowi rzecznicy praw konsumenta, Inspekcja Handlowa, Arbiter Bankowy i Rzecznik Ubezpieczonych oraz dwie najważniejsze organizacje pozarządowe: Federacja Konsumentów i Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

Na szczeblu administracji rządowej ochrona konsumentów stanowi domenę prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, centralnego organu administracji rządowej, który do pomocy ma Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Organizacjami społecznymi zajmującymi się sprawami ochrony konsumentów w Polsce są: Federacja Konsumentów oraz Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

2.1. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

W 1990 roku na mocy ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym powstał Urząd Antymonopolowy. Miał on propagować konkurencję i przeciwdziałać bezprawnym działaniom monopolistów. Rozpoczął działalność w maju 1990 roku po uchwaleniu jego statutu przez Radę Ministrów. W tym roku zaczęły też pracę jego pierwsze delegatury. W 1996 roku zmienił nazwę na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zmiana ta wiązała się z rozszerzeniem jego kompetencji o ochronę konsumentów.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej. Nadzór na jego działalnością sprawuje prezes Rady Ministrów. Premier powołuje prezesa spośród osób, które pozytywnie przeszły otwarty i konkurencyjny nabór na to stanowisko. Do kompetencji prezesa UOKiK należy kreowanie polityki ochrony konsumentów. Aby chronić prawa konsumentów, prowadzi on postępowania w razie praktyk naruszających grupowe interesy konsumentów. Postępowania te mogą się skończyć nakazem zaprzestania działań podanych w wątpliwość, a także, zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, karą pieniężną. Ochronie konsumentów służy również eliminacja z rynku zabronionych postanowień umownych. Chodzi tu o takie umowy, które traktują interesy konsumentów niezgodnie z prawem lub z dobrymi obyczajami. Podstawowym narzędziem mającym na celu ukrócenie takich praktyk są kontrole wzorów umów używanych przez przedsiębiorców. Co się tyczy kwestii ochrony zdrowia oraz życia konsumentów, spełniają tę funkcję postępowania w sprawach ogólnego bezpieczeństwa. W wyniku tych postępowań prezes UOKiK ma możliwość nakazania wycofania z rynku wyrobu stwarzającego zagrożenie, a także, zgodnie z ustawą o ogólnym bezpieczeństwie produktów z 12 stycznia 2007 roku, nałożyć karę pieniężną w wysokości do 100 tysięcy złotych. Urząd współpracuje z miejski-

mi i powiatowymi rzecznikami konsumentów oraz z organizacjami pozarządowymi, jak Federacja Konsumentów i Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, które są elementem polskiego systemu ochrony konsumentów i udzielają bezpłatnej pomocy prawnej w kwestii ich praw¹.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów działa na podstawie statutu nadanego mu w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Co roku składa sprawozdanie ze swojej działalności. W skład UOKiK wchodzi centrala w Warszawie oraz osiem delegatur: we Wrocławiu, Bydgoszczy, Łodzi, Lublinie, Krakowie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu. Roczny budżet UOKiK wynosi 51,08 miliona złotych².

UOKiK uczestniczy w pracach organizacji międzynarodowych, jak: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD), Międzynarodowa Sieć Konkurencji (ICN), sieć Europejskich Organów ds. Konkurencji (ECA), Środkowoeuropejska Inicjatywa Współpracy Organów ds. Konkurencji (CECI), Międzynarodowa Sieć Ochrony Konsumentów (ICPEN). W ramach współpracy dwustronnej w latach 2005-2007 UOKiK realizował wraz z Niemcami projekt bliźniaczy, który dotyczył ochrony konkurencji, a współpraca z Wielką Brytanią i z Danią w projekcie bliźniaczym obejmowała ochronę praw konsumentów. Kontakty dwustronne urzędu opierają się również na umowach o współpracy z takimi instytucjami, jak Federalna Służba Antymonopolowa Federacji Rosyjskiej, ukraiński Urząd Antymonopolowy czy z Generalnym Inspektorem Ochrony Konsumentów Republiki Węgier³.

2.2. Organizacje pozarządowe

Ochroną konsumentów w Polsce zajmuje się nie tylko Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ale także organizacje pożytku publicznego: Federacja Konsumentów, najstarsza (powstała w 1981 roku) pozarządową organizacją w kraju zajmującą się ochroną konsumenta, oraz Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

- *Federacja Konsumentów*

Federacja Konsumentów dba o to, aby była postrzegana jako obiektywna i niezależna od wpływów politycznych. Biorąc pod uwagę rozpozna-

¹ www.uokik.gov.pl/pl/o_urzedzie/informacje_ogolne/kompetencje_prezesa_uokik/.

² Dane ze sprawozdania z działalności UOKiK za 2008 r.

³ www.uokik.gov.pl/pl/wspolpraca_miedzynarodowa/.

walność instytucji działających na rzecz konsumentów, jest wymieniana na pierwszym miejscu wśród organizacji pozarządowych i służb państwowych⁴.

Głównym celem Federacji Konsumentów jest ochrona indywidualnych interesów konsumenta. Udziela darmowych porad prawnych, a także doradza w sprawach konsumenckich. Dzięki ośmiu oddziałom terenowym obejmuje zasięgiem działania cały kraj. Oddziały pełnią funkcje poradni. Stowarzyszenie wykonuje swoje cele statusowe przez: inicjowanie zmian w przepisach prawnych mających na celu ochronę konsumenta, organizowanie grup nacisku, które troszczą się o ochronę konsumenta szczególnie na szczeblu władzy ustawodawczej, podejmowanie działań w komisjach pracujących nad przyznaniem certyfikatu czy standaryzujących, a także prowadzenie edukacji dotyczącej polityki konsumenckiej w szkołach. Stale współpracuje z mediami w celu podnoszenia świadomości konsumenckiej społeczeństwa.

Na arenie międzynarodowej istnieje od 1987 roku, kiedy to została przyjęta do Międzynarodowej Organizacji Związków Konsumentckich. Od 1999 roku należy do Europejskiej Organizacji Związków Konsumentckich. Współpracuje z organizacjami międzynarodowymi, organizując konferencje, wymieniając doświadczenia i pomagając w różnych sytuacjach związanych z ochroną konsumenta.

Jej władzą najwyższą jest krajowy zjazd delegatów, który decyduje o sposobie i kształcie funkcjonowania Federacji. Między zjazdami władzę sprawuje zarząd zwany radą krajową. Reprezentuje on Federację na zewnątrz i kieruje jej działaniami. Główna komisja rewizyjna zajmuje się sprawami finansowymi, a sądy koleżeńskie wykroczeniami lub łamaniem postanowień statutu przez członków Federacji. Jako organizacja pozarządowa finansuje swoją działalność, zgodnie z paragrafem 39 statutu, ze składek członkowskich, dotacji, dochodów z własnej działalności gospodarczej oraz dochodów z majątku (nieruchomości, ruchomości czy fundusze). Zmaga się ze stałym brakiem pieniędzy na rozwój. Stopniowo zmniejsza się liczba jej oddziałów w terenie: po 1989 roku było ich ponad 140, obecnie ich liczba ograniczyła się do około 50. Jest jedną z niewielu organizacji konsumenckich w Europie, która nie ma swojego pisma. Z jej inicjatywy powstał też Konsumentcki Instytut Jakości – na wzór niemieckiej fundacji Stiftung Warentest czy francuskiego Narodowego Instytutu Konsumentckiego – instytucji zajmujących się testami konsumenckimi, badaniami rynkowymi oraz edukacją konsumenta. Testy konsumenckie wykonywane w latach 90. przez Polskie Towarzystwo Ekonomiki Gospodarstwa

⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, *Konsumentów portret własny: świadomość praw, sposoby podejmowania decyzji, bariery utrudniające bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku – raport z badań*, Warszawa 2007.

Domowego oraz Konsumentki Instytut Jakości stanowiły rzetelne źródło informacji o jakości produktów. Jednakże z braku pieniędzy Konsumentki Instytut Jakości zakończył działalność. Prezes federacji Małgorzata Niepokulczycka uważa, że takie przedsięwzięcia powinno finansować państwo, bo jego obowiązkiem jest prowadzenie polityki konsumenckiej. Wśród głównych przyczyn, które utrudniają im rozwijanie działalności, wymieniła między innymi umowy roczne zamiast strategii długoterminowych oraz specyficzną wizję ruchu konsumenckiego w Polsce. Federacja zabiega o uchwalenie jednej obowiązującej ustawy o ochronie konsumentów.

- ***Stowarzyszenie Konsumentów Polskich***

Działa ono na podstawie prawa o stowarzyszeniach⁵ oraz swego statutu. Powstało w 1995 roku. Za cel przyjęło *rozwijanie świadomości konsumentów w zakresie posiadanego przez nich prawa do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, informacji, edukacji i reprezentacji, jak również ochrony ich interesów ekonomicznych i prawnych*⁶. Realizuje swe cele statutowe przez informowanie konsumentów, udzielanie im rad prawnych, edukowanie społeczeństwa czy opiniowanie aktów normatywnych z dziedziny prawa konsumenckiego.

Stowarzyszenie Konsumentów Polskich jest członkiem międzynarodowej federacji organizacji konsumenckich (Consumers International), Europejskiej Organizacji Konsumentów (BEUC), a także Europejskiego Stowarzyszenia na rzecz Koordynowania Udziału Konsumentów w Normalizacji (ANEC). Na szczeblu krajowym współpracuje przede wszystkim z powiatowymi i miejskimi rzecznikami konsumentów. Współpraca ta odbywa się przez organizację szkoleń czy udzielanie konsultacji prawnych.

Organami stowarzyszenia jest zjazd członków, będący jego najwyższą władzą, zarząd, który reprezentuje je na zewnątrz i odpowiada za swoje działania przed zjazdem, oraz rada nadzorcza spełniająca rolę organu kontrolnego. Zgodnie ze statutem jego działalność jest finansowana ze składek członków, z dobrowolnych wpłat członków na określone fundusze celowe, z darowizn, dotacji celowych, z majątku oraz z działalności gospodarczej.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U., nr 20, poz.104 z późn. zm.

⁶ www.skp.pl/index.php/onas/76-kimjestesmy.

3. Ruch konsumencki a świadomość polskiego konsumenta

Współpraca UOKiK z organizacjami pozarządowymi polega przede wszystkim na informowaniu się o czynach nieuczciwej konkurencji oraz sprzecznej z prawem działalności firm wysyłkowych lub akcji promocyjnych. Jednym z podstawowych celów realizowanych w ramach polityki konsumenckiej jest dostarczanie konsumentom obiektywnej i wiarygodnej informacji o towarach i usługach.

Silny i jednolity ruch konsumencki ma autentyczny wpływ na rozwijanie świadomości praw konsumenckich wśród obywateli. Tworzenie polityki konsumenckiej wywierającej naciski na nieuczciwych producentów czy sprzedawców, dbanie o bezpieczeństwo towarów i zagwarantowanie wysokiej jakości usług wpływa z kolei na funkcjonowanie całej gospodarki.

Wydaje się, że w Polsce polityka konsumencka jest często traktowana jako drugorzędne zadanie w ogólnej działalności państwa. Tymczasem na świecie uważa się, że *uzupełnia demokrację*⁷. Celem tak rozumianej polityki jest chronienie konsumenta przed nieuczciwością sprzedawców i producentów oraz dążenie to tego, aby konsument czuł się bezpiecznie i pewnie, a jego interesy były kompetentnie reprezentowane.

Jak wynika z badań, polscy konsumenci często czują, że znajdują się w gorszej sytuacji niż producenci czy sprzedawcy. Mają też niewielką wiedzę o swoich prawach, na przykład do reklamacji wadliwych towarów. Nie potrafią ich właściwie egzekwować. Polski konsument nie przywiązuje również wielkiej wagi do jakości towarów, lecz kieruje się przy ich wyborze głównie ceną. Duża część konsumentów robi zakupy, zdając się na przypadkowy wybór lub pod wpływem reklam. Dowodzi to nieefektywności czy raczej niewystarczalności działań podejmowanych w ramach edukacji konsumenckiej.

UOKiK oraz Federacja Konsumenta czy Stowarzyszenie Konsumentów Polskich mają możliwość wpływania zarówno na bardziej racjonalne wybory Polaków podczas zakupów, jak i domagania się od sprzedawców i producentów respektowania praw konsumenckich. Instytucje te czynią to nie tylko przez aktywność edukacyjną mającą upowszechnić znajomość praw, ale również przez wpływanie na ustawodawstwo czy opiniowanie aktów prawnych.

Skuteczność ruchu konsumenckiego w Polsce zależy od spójności działań prowadzonych przez instytucje administracji rządowej i sektora

⁷ K. Niklewicz, *Bilans ochrony konkurencji i konsumenta*, www.wyborcza.pl/ [8 kwietnia 2003 r.].

pozarządowego. Ważne jest również takie upowszechnianie znajomości praw konsumenckich, które będzie sprzyjało uczestnictwu polskiego konsumenta w tworzeniu ruchu konsumenckiego: *Nie tylko bowiem prawa konsumentów muszą być respektowane, przestrzegane, ale również ważne jest wykształcenie w polskim społeczeństwie odpowiedzialności za tworzenie rynku konsumenta*⁸.

4. Współpraca organizacji konsumenckich z administracją publiczną przy realizacji konkretnych projektów

Z roku na rok polska polityka konsumencka zyskuje na znaczeniu. Wynika to ze stopniowego zwiększania skuteczności stosowania prawa konsumenckiego, przy którego powstaniu ogromne znaczenie miało dostosowanie polskich norm do prawa Unii Europejskiej. Razem z tym rozwija się współpraca niezależnych organizacji pozarządowych z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

4.1. Ramy współpracy

Zestawienie „Strategii polityki konsumenckiej na lata 2004–2006” z jej odpowiednikiem na lata 2007–2009 pozwala dostrzec różnicę w podejściu administracji państwowej do organizacji pozarządowych. Pierwsza jako jedno z *założeń strategicznych polityki konsumenckiej* wymienia jedynie *kontynuowanie i wzmacnianie dialogu pomiędzy środowiskami przedsiębiorców i konsumentów*⁹. Strategia na lata 2007–2009 w części III zatytułowanej „Cele polityki konsumenckiej z uwzględnieniem trendów rozwojowych” zawiera podpunkt „Współpraca i wzmocnienie organizacji konsumenckich”¹⁰. Pierwsze zdanie tego fragmentu mówi: *Kolejnym istotnym elementem polityki konsumenckiej powinna być bliska współpraca z organizacjami konsumenckimi*¹¹. Ranga dokumentu także zyskała na znaczeniu. O ile strategia 2004–2006 była jedynie publikacją prezesa UOKiK, o tyle nowsza powstała jako uchwała Rady Ministrów.

„Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009” określa formy, jakie powinna przyjąć współpraca UOKiK z polskimi organizacjami konsumenckimi. Przede wszystkim ma przebiegać na wielu płaszczyz-

⁸ K. Włodarczyk-Śpiewak, *System ochrony konsumenta w Polsce*, www.mikro.univ.szczecin.pl/.

⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006*, Warszawa, listopad 2004 (wersja elektroniczna).

¹⁰ *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*, załącznik do uchwały Rady Ministrów (wersja elektroniczna).

¹¹ Tamże, s. 45.

nach, od delegacji działań z zakresu udzielania poradnictwa konsumenckiego aż po włączenie organizacji konsumenckich w proces stanowienia prawa oraz opracowywania branżowych polityk¹². Wyróżnia trzy zasadnicze pola działania dla organizacji pozarządowych:

- 1) nieodpłatne poradnictwo konsumenckie, wszelka pomoc prawna w dochodzeniu przez konsumentów swoich roszczeń, także przed sądami powszechnymi lub polubownymi;
- 2) polityka informacyjno-edukacyjna, czyli przygotowywanie ulotek, broszur oraz periodyków o tematyce konsumenckiej;
- 3) prowadzenie oraz popularyzacja porównawczych testów konsumenckich.

4.2. Finansowanie projektów

Zasady zlecania organizacjom pozarządowym zadań z zakresu polityki konsumenckiej i procedury przekazywania im pieniędzy określa ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku. *Łączna wysokość kwoty, która ma być przeznaczona na ich realizację, jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Informacje o konkursach zamieszczane są w prasie i w „Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK”, a także dostępne są w siedzibie urzędu. W konkursie może wziąć udział każda organizacja pozarządowa, której statut przewiduje ochronę interesów konsumentów. Organizacje mogą również same występować z inicjatywą realizacji zadań publicznych*¹³.

Pewne wskazówki dotyczące wielkości przyznawanych organizacjom pieniędzy zawiera „Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009”. W podpunkcie o „Współpracy i wzmocnieniu...” zalecono zwiększenie kwoty z budżetu państwa dla organizacji konsumenckich, przy czym środki te powinny zwiększyć się przynajmniej o 100 procent, w stosunku do środków uzyskanych na ten cel w budżecie 2007 r., do końca realizacji Strategii¹⁴.

Powyższy zapis znajduje potwierdzenie w realnych sumach pieniędzy. W okresie 2007–2008 dotacje z UOKiK dla konsumenckich organizacji pozarządowych na realizację zadań publicznych wyniosły łącznie ponad 3,677 milionów złotych¹⁵, przy czym na rok 2007 przypadało 1,572 miliona złotych, a na 2008 rok ponad 2,1 miliona złotych.

¹² Tamże.

¹³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, *Sprawozdanie z działalności 2008* (wersja elektroniczna), s. 41.

¹⁴ *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*, dz. cyt., s. 45.

¹⁵ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, *Sprawozdanie działalności 2007 i 2008*.

W 2007 roku lista programów realizowanych z pieniędzy publicznych przedstawiała się następująco:

- ♦ Pomoc prawna przy prowadzeniu spraw przed sądami powszechnymi i polubownymi sądami konsumenckimi oraz sporządzanie pism procesowych - Federacja Konsumentów (260 tysięcy złotych).
- ♦ Opracowanie biuletynu oraz konsultacje prawne dla powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (100 tysięcy złotych).
- ♦ Bezpłatne poradnictwo i pomoc prawna w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń - Federacja Konsumentów (1,1 miliona złotych).
- ♦ Infolinia konsumencka - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (112 tysięcy złotych)¹⁶.

W 2007 roku ostatni raz przekazane zostały pieniądze na współfinansowanie grantów w ramach unijnego programu Transition Facility. Dla organizacji konsumenckich oznaczało to kolejne 711 tysięcy złotych uzyskanych z UOKiK, z których finansowane były następujące inicjatywy:

- ♦ Kampanie edukacyjne skierowane do młodych konsumentów:
 - „Masz prawo” - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (54 tysiące złotych).
 - „Co młody konsument wiedzieć powinien?” - Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć (40 tysięcy złotych).
 - „Świadomy i odpowiedzialny młody konsument” - Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej (40 tysięcy złotych).
- ♦ Testy konsumenckie (porównawcze):
 - Płynów do ręcznego mycia naczyń, preparatów do mycia w zmywarkach oraz tłuszczy stołowych do smarowania pieczywa - Polskie Towarzystwo Ekonomiki Gospodarstwa Domowego (53 tysiące złotych).
 - Kosmetyków pielęgnacyjno-ochronnych z deklaracją ochrony przeciwsłonecznej oraz przeznaczonych do opalania, suszarek do włosów - Polskie Towarzystwo Ekonomiki Gospodarstwa Domowego (76 tysięcy złotych).

¹⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, *Sprawozdanie z działalności 2007*, dz. cyt., s. 41.

- Pieluch jednorazowych oraz pielęgnacyjnych preparatów antybakteryjnych - Federacja Konsumentów (49 tysięcy złotych).
- Krajowa Sieć Ośrodków Doradztwa Finansowego i Konsumentckiego - Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej (107 tysiące złotych).
- Infolinia konsumentka - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (158 tysiące złotych).
- Infoteka - system informacji konsumentckiej - Federacja Konsumentów (134 tysiące złotych)¹⁷.

Warto zaznaczyć, że dzięki projektom przygotowanym przez UOKiK konsumentckie organizacje pozarządowe otrzymały z Unii Europejskiej w latach 2006-2007 w sumie milion euro¹⁸.

W roku 2008 UOKiK współpracował z organizacjami konsumentckimi przy realizacji następujących programów:

- ◆ Prowadzenie ogólnopolskiego bezpłatnego poradnictwa konsumentckiego - Federacja Konsumentów (807 tysięcy złotych).
- ◆ Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa konsumentckiego i pomocy prawnej dla miasta Warszawa i okolic - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (230,8 tysięcy złotych).
- ◆ Pomoc prawna przy prowadzeniu spraw przed sądami powszechnymi i polubownymi sądami konsumentckimi oraz sporządzanie pism procesowych - Federacja Konsumentów (260 tysięcy złotych).
- ◆ Kampania edukacyjna „Bądź świadomym konsumentem” dla osób w wieku 60+ - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (118,9 tysięcy złotych).
- ◆ Biuletyn dla rzeczników konsumentów - opracowanie, redakcja, druk i dystrybucja - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (118,27 tysięcy złotych).
- ◆ Infolinia konsumentka - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (550 tysięcy złotych).
- ◆ Ulotka „Kupuj bezpiecznie w sieci” - opracowanie, redakcja, druk w nakładzie 20 tys. sztuk i dystrybucja - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (10,4 tysiące złotych).

¹⁷ Tamże, s. 41.

¹⁸ Za: www.przepisnabiznes.pl/aktualnosci/dotacje-dla-organizacji-pozarządowych.html.

- ♦ Ulotka „Ogólne bezpieczeństwo produktów” - opracowanie, redakcja, druk w nakładzie 20 tys. sztuk i dystrybucja - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (10,4 tysiące złotych)¹⁹.

Porównując rok 2007 z 2008, nie sposób nie zauważyć, że w tym ostatnim na polu współpracy z administracją publiczną dominowały dwie największe konsumenckie organizacje w Polsce - Federacja Konsumentów oraz Stowarzyszenie Konsumentów Polskich. Zwraca też uwagę znaczny wzrost udziału w programach UOKiK Stowarzyszenia Konsumentów Polskich. Wartość wygranych przez nie konkursów zwiększyła się z 266 tysięcy złotych w 2007 roku do prawie 1,4 miliona złotych w 2008 roku. Federacja realizowała programy ze środków publicznych wynoszących łącznie 1,543 miliony złotych w 2007 roku oraz 1,067 miliony złotych w 2008 roku.

4.3. Przykładowe projekty

Jednym z licznych projektów realizowanych w ramach ścisłej współpracy z administracją publiczną jest infolinia konsumencka - pierwszy w Polsce projekt, który zakłada funkcjonowanie w skali kraju jednego bezpłatnego numeru telefonu dla konsumentów²⁰. Infolinia wystartowała 7 listopada 2006 roku i nieprzerwanie działa do dziś. Priorytetowy projekt Stowarzyszenia Konsumentów Polskich był realizowany w ramach programu środki przejściowe 2004 „Wsparcie działalności pozarządowych organizacji konsumenckich”. Budżet infolinii początkowo wynosił 297,75 tysięcy euro i w 80 procentach był finansowany ze środków Unii Europejskiej, w 20% z pieniędzy publicznych UOKiK²¹. Pomysł ten cieszył się takim powodzeniem, że UOKiK corocznie wspiera finansowo stowarzyszenie w prowadzeniu infolinii, przeznaczając na ten cel w latach 2007 i 2008 kolejno: 112 tysięcy i 550 tysięcy złotych.

Infolinia konsumencka to nowoczesne centrum telefoniczne, składające się z początkowo z siedmiu, a od marca 2008 roku z sześciu stanowisk. Dzwoniący obsługiwany jest przez prawników, którym pomocą służą profesjonalne bazy danych, gromadzące wszelkie informacje o skargach konsumentów²². Konsument dzwoniący na numer infolinii może liczyć na: informację o prawach konsumenta i możliwościach ich realizacji, na pora-

¹⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, *Sprawozdanie z działalności 2008*, dz. cyt., s. 41.

²⁰ Numer infolinii konsumenckiej: 0-800-800-008.

²¹ Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Infolinia konsumencka*. Raport z pierwszych 4 miesięcy działalności.

²² Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Sprawozdanie zarządu z działalności w roku 2008*, Warszawa, marzec 2009 (wersja elektroniczna), s. 2.

dy prawne w zakresie rozwiązywania podstawowych problemów konsumenckich dotyczących praw materialnych, w szczególności w zakresie sprzedaży konsumenckiej oraz procedur postępowania przy egzekwowaniu tych praw, na informację o instytucjach i organizacjach, które są odpowiedzialne za udzielanie porad specjalistycznych i rozwiązywanie skomplikowanych spraw konsumenckich, odpowiednio do przedmiotu i zakresu merytorycznego problemów konsumentów, oraz na informację o alternatywnych systemach rozstrzygania sporów konsumenckich wraz z adresami instytucji arbitrażowych²³.

Odzew ze strony konsumentów potwierdził trafność przeprowadzonego projektu. Przez pierwsze cztery miesiące działania infolinii przeprowadzono ponad 15 tysięcy rozmów²⁴. Szacuje się, że do końca grudnia 2008 roku z usług konsultantów skorzystało prawie 80 tysięcy osób²⁵.

Kolejnym projektem zasługującym również na uwagę jest Infoteka, czyli obszerna baza danych produktów komputerowych, RTV (z wyjątkiem sprzętu fotograficznego) i AGD, która dostarcza konsumentowi wyczerpujących informacji o cenie oraz właściwościach produktu. Infoteka jest szczególnie pomocna dla osób, które nie nadążają za najnowszymi nowinkami technicznymi. Całość prowadzi Federacja Konsumentów przy istotnym wsparciu UOKiK. W 2007 r. prezes urzędu przekazał na ten projekt 134 tysiące złotych. Prowadzenie takiej bazy danych przez Federację stanowi niewątpliwy atut projektu. Tylko niezależna organizacja konsumencka może zagwarantować obiektywizm danych zestawianych w bazie produktów. Na stronie Federacji Konsumentów publikowane są produkty wszystkich marek, których udział w rynku wynosi przynajmniej jeden procent. Jak zapowiadali twórcy, baza miała być aktualizowana raz w miesiącu.

5. Realizacja polityki konsumenckiej w Niemczech

Głównym celem polityki ochrony konsumenta w Niemczech jest bezpieczeństwo i ochrona zdrowia konsumentów. Polityka ta zakłada również rozwijanie odpowiedzialności i świadomości konsumenta oraz dbałość o właściwy przepływ informacji. Na rzecz tak rozumianej polityki konsumenckiej działają nie tylko Ministerstwo Wyżywienia, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta, lecz także inne instytucje, takie jak: Federalny Instytut Oceny Ryzyka, Federalny Urząd Ochrony Konsumentów i Bezpieczeństwa

²³ Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Infolinia konsumencka*, dz. cyt., s. 1.

²⁴ Tamże, s. 2.

²⁵ Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Sprawozdanie zarządu z działalności w roku 2008*, dz. cyt., s. 2.

Artykułów Spożywczych, Centrale Konsumentenckie Landów. Federalne Zrzeszenie Central Konsumentenckich, Biuro Informacji aid - Infodienst, Fundacja Testu Towarów (Stiftung Warentest) oraz Niemieckie Towarzystwo ds. Żywności. Najważniejsze z tych instytucji to Federalny Instytut Oceny Ryzyka oraz Federalny Urząd Ochrony Konsumentów i Bezpieczeństwa Artykułów Spożywczych (działający pod auspicjami Ministerstwa Wyżywienia, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta). Współpracują one z Komisją Europejską, instytutami badawczymi, landami oraz z innymi instytucjami i organizacjami reprezentującymi konsumentów.

Federalny Instytut Oceny Ryzyka ma charakter naukowy. Przygotowuje opinie i ekspertyzy dotyczące bezpieczeństwa towarów. Przede wszystkim bada wpływ określonych materiałów na zdrowie konsumenta, aby wyeliminować ewentualne zagrożenia. Podobną rolę spełnia Federalny Urząd Ochrony Konsumentów i Bezpieczeństwa Artykułów Spożywczych. Jego zadaniem jest informowanie o niebezpiecznych produktach spożywczych lub paszach wykorzystywanych w rolnictwie oraz kontrolowanie zawartości szkodliwych związków w tego rodzaju artykułach. Urząd ten stanowi placówkę kontaktową w europejskim systemie wczesnego ostrzegania i informowania. Wspiera również rozwój ruchu konsumentckiego w nowych państwach członkowskich UE. Głównym celem jego działalności jest budowanie zaufania konsumenta dzięki dbałości o wysoką jakość towarów oraz natychmiastowe zapobieganie kryzysom.

W zakresie kontroli ważną rolę w Niemczech spełniają landy, na których spoczywa odpowiedzialności za przestrzeganie aktów prawnych dotyczących praw konsumentckich. Funkcję kontrolną sprawują instytucje nadzorujące. Regularnie sprawdzają one bezpieczeństwo oferowanych towarów u sprzedawców i producentów.

Doradztwem oraz pomocą prawną w sprawach konsumentckich zajmuje się Federalne Zrzeszenie Central Konsumentenckich, związek skupiający centrale landów oraz 22 organizacje działające na rzecz ochrony konsumenta. Federalne Zrzeszenie Central Konsumentenckich reprezentuje interesy obywateli oraz kieruje działalnością organizacji związanych z ochroną praw konsumenta.

6. Wnioski

W wyniku przeprowadzonych badań i analiz można stwierdzić, że współpraca Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z Federacją Konsumentów czy ze Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, oparta na

finansowaniu z budżetu państwa, rozwija się coraz lepiej i trafia na nią coraz więcej pieniędzy.

Wzrastające znaczenie współdziałania organizacji pozarządowych z instytucjami administracji rządowej jest wynikiem nie tylko uchwalenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ale również harmonizacji ustawodawstwa polskiego z unijnym. Kolejnym wnioskiem wypływającym z powyższej analizy jest wzrost świadomości swoich praw wśród konsumentów. Bezpośredni wpływ na to miały programy typu infolinia czy różne akcje promocyjne docierające do szerokiego grona odbiorców, które zostały zrealizowane dzięki współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną.

Skuteczność ruchu konsumenckiego zależy przede wszystkim od dobrej współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi. Obecna praktyka oraz doświadczenia pozwalają stwierdzić, że - mimo pewnych braków - współpraca ta będzie rozwijać się coraz intensywniej, co w konsekwencji doprowadzi do wzmocnienia ruchu konsumenckiego w Polsce.

Bibliografia

- Niepokulczycka M., *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Warszawa 2004.
- Nowak-Far A., *Ochrona konsumentów*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005.
- Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Infolinia konsumencka*. Raport z pierwszych 4 miesięcy działalności (wersja elektroniczna).
- Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Sprawozdanie zarządu z działalności w roku 2008*, Warszawa, marzec 2009 (wersja elektroniczna).
- Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2009*. Załącznik do uchwały Rady Ministrów (wersja elektroniczna).
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2008* (wersja elektroniczna).
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004-2006*, Warszawa, listopad 2004 (wersja elektroniczna).
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Konsumentów portret własny: świadomość praw, sposoby podejmowania decyzji, bariery utrudniające bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku - raport z badań*, Warszawa 2007.
- Włodarczyk-Śpiewak K., *System ochrony konsumenta w Polsce*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/18/12.pdf>.

Strony internetowe

<http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/18/12.pdf>.

www.beuc.org/ - Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC).

www.bmelv.de - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

www.bvl.bund.de - Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

www.cie.gov.pl/ - Centrum Informacji Europejskiej.

www.fedaracja-konsumentow.org.pl/ - Federacja Konsumentów.

www.konsument.gov.pl/ - Europejskie Centrum Konsumentów.

www.przepisnabiznes.pl.

www.skp.org.pl/ - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

www.test.de - Stiftung Warentest.

www.uokik.gov.pl/ - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

www.vzbv.de - Verbraucherzentrale Bundesverband.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 ze zm.

Wywiady

Z Jolantą Zaskórką z Departamentu Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej oraz z Magdaleną Rusak z Departamentu Polityki Konsumentów Urzędu Ochrony Konkurencji, Warszawa, 19 i 22 maja 2009 r.

Z Longiną Lewandowską-Borówką, rzecznikiem prasowym Federacji Konsumentów, Warszawa, 21 maja 2009 r.

Z Małgorzatą Niepokulczycką, prezesem Federacji Konsumentów, 28 maja 2009 r.

Z Małgorzatą Rothert, miejskim rzecznikiem konsumentów Miasta Stołecznego Warszawy, Warszawa, 15 maja 2009 r.

Z Tomaszem Odziemczykiem, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa, 18 maja 2009 r.

Wpływ *aquis communautaire* na ochronę konsumentów na przykładzie nieдозwolonych klauzul umownych

Bartłomiej Bartos, Tomasz Ozimek

1. Dyrektywa 93/13

Dyrektywa 93/13¹ z 5 kwietnia 1993 roku bezpośrednio dotyczy problematyki nieдозwolonych klauzul umownych. Jej polskie tłumaczenie nie posługuje się jednak pojęciem nieдозwolonych klauzul. Używa pojęcia nieuczciwych warunków.

Zgodnie z dyrektywą warunek umowy można uznać za nieuczciwy, jeśli spełnia łącznie następujące przesłanki: nie był indywidualnie negocjowany, stoi w sprzeczności z wymogami dobrej wiary, powoduje znaczącą nierównowagę praw i obowiązków stron wynikających z umowy, ze szkodą dla konsumenta².

Warunek umowy nie jest indywidualnie negocjowany, jeśli został sporządzony wcześniej i konsument nie miał wpływu na jego treść. Chodzi tu o sytuację, gdy warunki umowne zostały przedstawione w formie

¹ Dz.U. WE 1993, L 95/29.

² E. Ballon, „Identification of content and systems of banned clauses and *aquis communautaire* influence”, wykład 25.06.2009 r., Maastricht.

umowy standardowej (wzorzec umowy). Jeśli nawet jeden z warunków umowy został indywidualnie wynegocjowany, to pozostałe można nadal uznać za niedozwolone, jeśli tylko ogólna ocena wskazuje, że mamy do czynienia z umową standardową. Jeśli dostawca lub sprzedawca twierdziłby, że warunki umowy były uzgadniane indywidualnie, musi to udowodnić.

Zgodnie z dyrektywą za nieuczciwe nie można uznać warunków dotyczących: *określenia głównego przedmiotu umowy ani relacji ceny i wynagrodzenia do dostarczonych w zamian towarów lub usług, o ile warunki te zostały wyrażone prostym i zrozumiałym językiem*³. Ponadto w preambule dyrektywy wskazano, że jej postanowienia nie mają zastosowania do *umów o pracę, umów dotyczących sukcesji praw, umów dotyczących praw z zakresu prawa rodzinnego oraz umów dotyczących tworzenia i organizowania spółek lub porozumień partnerskich*⁴. Dyrektywa nie ma także zastosowania do warunków wynikających z obowiązujących przepisów ustawowych lub wykonawczych państw członkowskich lub wynikających z *konwencji międzynarodowych, których stroną są Państwa Członkowskie lub Wspólnota*⁵.

Określając, czy dany warunek umowy jest nieuczciwy, należy brać pod uwagę: rodzaj towarów lub usług, których dotyczy umowa, wszelkie okoliczności związane z jej wykonaniem oraz inne warunki danej umowy lub innej umowy, od której dana umowa jest zależna.

Dyrektywa nakłada obowiązek, aby umowy zawierane z konsumentem były sporządzane zrozumiałym i prostym językiem. Obowiązek ten dotyczy umów, *w których wszystkie lub niektóre z przedstawianych konsumentowi warunków wyrażone są na piśmie*⁶. Dyrektywa wprowadza bardzo ważną zasadę interpretacyjną, według której *wszelkie wątpliwości co do treści warunku należy interpretować na korzyść konsumenta*⁷.

Zgodnie z dyrektywą niedozwolone warunki w umowach z konsumentami nie są wiążące, a pozostałe warunki umowne pozostają wiążące, o ile oczywiście jest to możliwe po wyłączeniu z umowy nieuczciwych warunków.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia stosownych i skutecznych środków mających zapobiegać stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych z konsumentami przez sprzedawców i dostawców. Ponadto w ramach tych środków powinny się znaleźć postanowienia, *według których osoby i organizacje mające uzasadnio-*

³ Art. 4 ust. 2 dyrektywy 93/13 z 5.04.1993 r.

⁴ Dz.U. WE 1993, L 95/29, s. 289.

⁵ Tamże, s. 289.

⁶ Art. 5 dyrektywy 93/13.

⁷ Tamże.

ny interes na mocy prawa krajowego, związany z ochroną konsumentów, będą mogły wszcząć postępowanie zgodnie z właściwym prawem krajowym przed sądami lub przed organami administracyjnymi mającymi odpowiednie kwalifikacje do decydowania, czy warunki umowy sporządzone do celów ogólnego wykorzystania są nieuczciwe⁸. Ma to umożliwić tym osobom i organizacjom podjęcie skutecznych i stosownych środków mających zapobiegać stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków umownych.

Dyrektywa ta przewiduje jedynie minimalne standardy ochrony konsumentów. Każdy kraj członkowski może wprowadzić bardziej rygorystyczne środki ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami. Dołączono do niej przykładową listę warunków umownych, które mogą zostać uznane za niedozwolone.

Dyrektywa nałożyła na państwa członkowskie obowiązek budowy systemu abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych⁹. Czytamy w niej, że sądy i organy administracyjne Państw Członkowskich muszą mieć do swojej dyspozycji stosowne i skuteczne środki zapobiegające stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich¹⁰. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić warunki do tego, aby konsument nie utracił ochrony wynikającej z dyrektywy poprzez wybór prawa państwa trzeciego jako prawa obowiązującego w stosunku do danej umowy, jeśli ta ostatnia pozostaje w ścisłym związku z terytorium Państw Członkowskich¹¹.

2. Implementacja dyrektywy 93/13 do prawa polskiego

Dyrektywę 93/13/WE wdrożyła do prawa polskiego ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny¹². Weszła ona w życie 1 lipca 2000 roku i wprowadziła zmiany do kodeksu cywilnego¹³ dotyczące między innymi: niedozwolonych wzorców umownych (art. 3851 kc), oceny zgodności postanowień umowy z dobrymi obyczajami (art. 3852 kc) oraz listy niedozwolonych postanowień umownych (art. 3853 kc).

⁸ Art. 7 ust. 2 dyrektywy 93/13.

⁹ E. Łętowska, w: *Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, red. E. Łętowska, Warszawa 2005, s. 8.

¹⁰ Dz.U. WE 1993, L 95/29, s. 290.

¹¹ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 93/13.

¹² Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1204.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. 1964. nr 16. poz. 93, ze zmianami.

Wprowadziła również zmiany do kodeksu postępowania cywilnego¹⁴. Dodała do niego postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Postępowanie to dotyczy abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych.

W artykule 3851 kodeksu cywilnego zawarto definicję niedozwolonego postanowienia umownego. Zgodnie z tym przepisem za niedozwolone można uznać jedynie postanowienia umowy zawieranej z konsumentem, które nie były uzgadniane indywidualnie. Za nieuzgodnione indywidualnie uznaje się postanowienia, *na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu*¹⁵. W szczególności dotyczy to wzorców umownych zaproponowanych konsumentowi. Ponadto *ciężar dowodu, że postanowienie zostało uzgodnione indywidualnie, spoczywa na tym, kto się na to powołuje*¹⁶.

Postanowienie umowne jest niedozwolone, jeżeli łącznie spełnia dwie przesłanki: kształtuje prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami oraz rażąco narusza jego interesy. Oceny zgodności postanowień umownych z dobrymi obyczajami *dokonuje się według stanu z chwili zawarcia umowy*¹⁷. Przy ocenie zgodności postanowień umownych z dobrymi obyczajami bierze się pod uwagę treść umowy, okoliczności jej zawarcia, a także uwzględnia się *umowy pozostające w związku z umową obejmującą postanowienia będące przedmiotem oceny*¹⁸. Za niedozwolone nie można uznać postanowień, które określają główne postanowienia stron, w tym cenę i wynagrodzenie, jeżeli zostały one jednoznacznie sformułowane.

Niedozwolone postanowienia umowne nie wiążą konsumenta. W pozostałym zakresie umowa jest wiążąca¹⁹. Przepisy zawarte w kodeksie cywilnym są wyrazem ochrony indywidualnej²⁰.

W artykule 3853 kodeksu cywilnego zawarto listę postanowień umownych, które w razie wątpliwości uznaje się za niedozwolone. Lista ta nie ma charakteru kompletnego i jest jedynie zbiorem przykładowych niedozwolonych postanowień umownych.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296, ze zmianami.

¹⁵ Art. 3851 § 2 kodeksu cywilnego.

¹⁶ Art. 3851 § 3 kodeksu cywilnego.

¹⁷ Art. 3852 kodeksu cywilnego.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ W. Robaczyński, w: *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. W.J. Katnera, Zakamycze 2004, s. 293.

²⁰ M. Skory, *Klauzule abuzywne – zastosowanie przepisów Dyrektywy 93/13 w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej (Niemcy, Anglia, Francja, Czechy, Słowacja, Węgry), ekspertyza wraz ze streszczeniem*, Warszawa 2007, s. 15.

Kontroli abstrakcyjnej wzorców umownych dokonuje się za pomocą postępowania o uznanie postanowień wzorca za niedozwolone. Jest to kontrola abstrakcyjna, gdyż prowadzi się ją w oderwaniu od konkretnej umowy²¹. Jej przedmiotem jest wzorzec umowy używany przez przedsiębiorcę w stosunkach z konsumentem. Sądem właściwym do rozpatrywania spraw we wskazanym postępowaniu jest Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Powództwo o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony może wytoczyć:

- ♦ każda osoba, która według oferty pozwanego mogła zawrzeć z nim umowę zawierającą postanowienie, którego uznania za niedozwolone żąda się w pozwie;
- ♦ organizacja społeczna, do której zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów;
- ♦ miejski (powiatowy) rzecznik konsumentów;
- ♦ prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- ♦ pod pewnymi warunkami także zagraniczna organizacja.

Jeżeli sąd uwzględni powództwo, to w sentencji wyroku musi przytoczyć treść niedozwolonego postanowienia wzorca umowy i zakazać jego wykorzystania. Wyrok jest publikowany w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, a jego odpis przesyłany prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes ma obowiązek prowadzić, na podstawie wyroków sądu, rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone. Od chwili wpisania danego niedozwolonego postanowienia wzorca umownego do rejestru uzyskuje on skutek wobec osób trzecich. Rejestr ten służy zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom. Jeżeli po wpisie do rejestru klauzuli niedozwolonej przedsiębiorca nadal ją stosuje, to narusza on zbiorowe interesy konsumentów. Dotyczy to także sytuacji, gdy przedsiębiorca wprowadził do klauzuli zmiany o charakterze kosmetycznym, nie naruszając jednocześnie jej istoty.

²¹ Tamże.

2.1. Samorząd lokalny i organizacje pozarządowe a kontrola abstrakcyjna wzorców umownych na przykładzie niedozwolonych klauzul umownych stosowanych w umowach deweloperskich

W trakcie przygotowań do napisania niniejszej pracy złożyliśmy wizyty Miejskiemu Rzecznikowi Konsumentów w Warszawie, w Federacji Konsumentów i w Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich.

W czasie wizyty udało nam się ustalić, że Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie nie wnosił pozwów do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolony, głównie z powodu braków kadrowych. Liczba pracowników, z pomocą których rzecznik wykonuje swoje zadania, jest wciąż za mała wobec liczby załatwianych spraw. Rzecznik współpracuje z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz informuje go o występujących w obrocie niedozwolonych klauzulach w umowach deweloperskich. Ponadto rzecznik pomagał konsumentom w sprawach indywidualnych. W 2008 roku udzielił konsumentom 1671 porad i informacji w sprawie usług deweloperskich²². Znaczna część z nich dotyczyła niedozwolonych klauzul umownych.

Inną formą działania rzecznika były interwencje *polegające na pisemnym wystąpieniu do przedsiębiorcy w imieniu i na rzecz konsumenta*²³. W takiej sytuacji starał się on wskazać przedsiębiorcy właściwy sposób załatwienia spornej sprawy albo uzyskać wyjaśnienia. Rzecznik wysoko ocenia skuteczność tej metody działania (65%). Według sprawozdania w 2008 roku podjął on 249 interwencji i mediacji, które dotyczyły usług deweloperskich, a także wiązały się z działalnością towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych²⁴. Wytaczał powództwa na rzecz konsumentów, wstępował do toczących się postępowań, a także przedstawiał sądowi istotny dla sprawy pogląd. Ponadto udzielał on konsumentom pomocy przy pisaniu pozwów. W 2008 roku na 33 sprawy z udziałem rzecznika aż 8 dotyczyło usług deweloperskich²⁵. Ze 173 pozwów sporządzonych przez rzecznika na rzecz konsumentów 18 dotyczyło usług deweloperskich²⁶.

Podobnie obie wyżej wskazane organizacje pozarządowe nie wnosiły pozwów do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, chociaż na

²² Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Sprawozdanie z działalności Miejskiego Rzecznika Konsumentów w 2008 roku*, Warszawa 2009, tabela nr 1.

²³ Tamże, s. 10.

²⁴ Tamże, tabela nr 2.

²⁵ Tamże, tabela nr 3.

²⁶ Tamże, tabel nr 4.

miarę swoich możliwości pomagały konsumentom w sprawach indywidualnych. Stowarzyszenie Konsumentów Polskich prowadzi infolinię, ale w przypadku tak skomplikowanych spraw jak niedozwolone klauzule w umowach deweloperskich ten rodzaj pomocy nie wystarcza. Z kolei do Federacji Konsumentów zainteresowane osoby zgłaszają się bezpośrednio. Jednakże w sprawach umów deweloperskich pomoc Federacji ograniczała się głównie do podania danych adresowych instytucji, które mogły zająć się tym problemem.

Obie organizacje jako główny problem w swej działalności wskazywały brak odpowiednich środków finansowych. Ich niedostatek nie pozwala im prowadzić działalności na taką skalę, na jaką by chciały. Głównym źródłem ich finansowania były fundusze z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na różne projekty. Ich wykonawca wyłaniany jest w drodze konkursu, dlatego też organizacje te konkurują ze sobą o fundusze.

3. Klauzule abuzywne w systemie niemieckim. Implementacja dyrektywy 93/13

Niemcy uregulowali sprawę klauzul umownych na długo przed ustawodawstwem europejskim, gdyż już ustawa z 9 grudnia 1974 roku zawierała przepisy dotyczące ogólnych warunków umów²⁷. Swoją drogą data regulacji pokazuje, ile zostało do nadrobienia w polskim systemie prawnym. W obecnym stanie prawnym regulacją klauzul umownych zajmują się artykuły 305–310 BGB, czyli niemieckiego kodeksu cywilnego²⁸. Implementowanie postanowień ustawy AGBG do kodeksu cywilnego było wynikiem przeprowadzonej w 2001 roku reformy prawa zobowiązań 2001²⁹. Reforma ta, z mocą prawną od 2002 roku, to także efekt wykonania nakazu wdrożenia postanowień dyrektywy Rady nr 93/13 w zakresie praw konsumenta. Wprowadzono pojęcia konsumenta w rozumieniu dyrektywy, a także sprzedawcy lub dostawcy, które to określenia są równoważne niemieckiemu przedsiębiorcy. Interesujące jest to, że nazwę „przedsiębiorca” otrzymał szeroki krąg podmiotów, w tym osoby fizyczne, prawne, a także spółki cywilne. Tym samym niemiecki kodeks cywilny idzie w postanowieniach dalej niż treść dyrektywy, jednakże w pełni realizuje cel dyrektywy z jej artykułu 3. Treścią par. 307 BGB tworzy się zręby kontroli

²⁷ Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Gesetz vom 9.12.1976, aufgehoben durch Gesetz vom 26.11.2001.

²⁸ BGB, Bürgerliches Gesetzbuch.

²⁹ Schuldrechtmodernisierungsgesetz vom 26.11.2001, BGBl I s. 3138.

postanowień ogólnych warunków handlowych³⁰. Ustawodawca niemiecki wprowadza pojęcie nadmiernej krzywdy, którego nie przewiduje dyrektywa. Ustawodawca mówi, że postanowienia ogólnych warunków handlowych należy uznać za bezskuteczne, jeżeli wbrew nakazowi zaufania i dobrej wiary³¹ dla partnera strony stosującej są nadmiernie krzywdzące. Definiuje się, że nadmierna krzywda może powstać wtedy, gdy postanowienia umowy są niejasne i niezrozumiałe. Ustęp 2 doprecyzowuje pojęcie nadmiernej krzywdy, która zachodzi, gdy postanowień umowy nie można pogodzić z istotnym przeznaczeniem regulacji ustawowej, od której się odstępuje, lub gdy istotne prawa i obowiązki wynikające z natury umowy są tak ograniczone, że osiągnięcie celu umowy staje się zagrożone.

Ukierunkowanie przepisów w prawie niemieckim na wyraźną ochronę konsumenta znajduje odzwierciedlenie w treści przepisu paragrafu 310 ustęp 3 punkt 1, gdzie przewiduje się, że ogólne warunki handlowe obowiązują jako warunki stawiane przez przedsiębiorcę, chyba że zostały wprowadzone do umowy przez konsumenta. Odpowiada to postanowieniom artykułu 3 dyrektywy, choć ukierunkowanie w treści przepisu jest na cel, a nie – jak stanowi przepis dyrektywy – na jej literalne brzmienie. Poza tym należy stwierdzić, że ustawodawca niemiecki dokonał wyczerpującej transpozycji dyrektywy do porządku wewnętrznego w zakresie ochrony praw konsumenta. W niektórych przypadkach wyraźnie rozszerzył zakres uprawnień konsumenta, jako strony słabszej, kosztem handlowca³².

Ciekawym i wartościowym elementem wypracowanym w ramach doktryny niemieckiej jest schemat rozpatrywania, czy daną klauzulę możemy uznać za niedozwoloną. W zakresie tym przewiduje się w Niemczech postępowanie składające się z kilku pytań, z którym to mieliśmy okazję zapoznać się, przygotowując to opracowanie. Streszczając postępowanie, możemy wyróżnić następujące kroki³³:

- ◆ Czy stan faktyczny podlega przepisom AGB? – tutaj należy porównać przepisy paragrafu 305 ustęp 1, jak również paragrafu 310 ustęp 3.
- ◆ Czy postanowienia umowy podlegają AGB? – tutaj nie należy zapominać o wyłączeniu na mocy paragrafu 305a i 310 ustęp 1 zdanie 1.

³⁰ W języku niemieckim określenie *Allgemeine Geschäftsbedingungen*.

³¹ *Treu und Glauben* jako dobra wiara i jej ujęcie w systemie niemieckim.

³² Por. M. Skory, *Klauzule abuzywne – zastosowanie przepisów Dyrektywy 93/13 w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej (Niemcy, Anglia, Francja, Czechy, Słowacja, Węgry), ekspertyza wraz ze streszczeniem*, dz. cyt., s. 28n.

³³ Por. H.J. Musielak, *Grundkurs BGB*, C.H. Beck, München 2003, s. 74n.

- ◆ Czy zachodzą sprzeczności między przepisami AGB i indywidualnymi postanowieniami umownymi? – jeżeli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, wówczas mają pierwszeństwo przepisy indywidualne.
- ◆ Czy mamy do czynienia z klauzulą zaskakującą?
- ◆ Czy dochodzi do nieważności postanowień w całości lub części na podstawie paragrafu 308 i paragrafu 309?
- ◆ Czy dochodzi do nieważności postanowień w całej rozciągłości lub częściowo na podstawie paragrafu 307 ustęp 1 i 2.

4. Wnioski

Wnioski, jakie płyną z przeprowadzonych badań nad niedozwolonymi klauzulami w zakresie umów deweloperskich w Polsce i w Niemczech, zmuszają do stwierdzenia, że na tym polu jest jeszcze wiele do zrobienia i do poprawienia. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim Polski. Należy wskazać na słabość finansowo-organizacyjną podmiotów zaangażowanych w ochronę praw konsumentów oraz na wykorzystanie silniejszej pozycji ekonomicznej przez deweloperów. Słabością, do jakiej przyznają się organizacje rządowe i pozarządowe, są braki kadrowe. W związku ze złożonością – umów potrzebne jest ich każdorazowe zbadanie pod kątem obowiązującego prawa i jego przestrzegania. Niestety, nie da się zaprogramować tego w sposób komputerowy i braki kadrowe będą oznaczać słabszą ochronę konsumentów. Należy zalecić polskim instytucjom, organom i organizacjom zaangażowanym w ochronę konsumentów monitorowanie rynku ochrony konsumenta u naszych zachodnich sąsiadów. Rozwiązania, jakie mogą nasunąć się z obserwacji niemieckiej praktyki prawnej, przyczynią się do ochrony konsumenta w Polsce. Należy wziąć pod uwagę, że dojrzały rynek finansowy i usług prawnych w Niemczech szybciej wytworzy „zagrożenia” dla indywidualnego konsumenta niż rynek w Polsce, na którym rozwiązania prawne „wchodzą” z pewnym opóźnieniem. Często się zdarza, że klauzula uznana w Niemczech za niedozwoloną po pewnym czasie znajduje się w polskich umowach deweloperskich. Do czasu stwierdzenia jej nieważności funkcjonuje ona na rynku i krzywdzi konsumenta, choć w innym kraju europejskim widnieje na czarnej liście klauzul uznanych za niedozwolone. Konkludując, należy zalecić ustawodawcy europejskiemu rozważenie możliwości nałożenia obowiązku wymiany informacji o klauzulach uznanych za niedozwolone w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Wskazane jest, aby wówczas postanowienia niedozwolone publikować na stronie internetowej, na

przykład UOKIK, aby konsument miał jak najszersze możliwości zapoznania się z takimi klauzulami. Zamieszczenie na stronie internetowej do czasu orzeczenia sądu należy uznać jako informację. Ponadto można by rozważyć możliwość objęcia ochroną abstrakcyjną także klauzule uznane za niedozwolone w innym kraju. Jednakże należy pamiętać o różnicach występujących w poszczególnych porządkach prawnych.

Ochrona konsumenta, wyrażająca się w możliwości ingerencji ustawodawcy w treść postanowień umownych, jest niewątpliwie co najmniej ograniczeniem zasady swobody umów kontraktujących stron. Tym samym ochrona konsumenta zmusza do rewizji klasycznego rozumienia i pojmowania autonomii woli stron³⁴.

Bibliografia

Opracowania

- Bagińska E., *Teoretyczne aspekty umów konsumenckich na tle prawnoporównawczym*, w: *Europeizacja prawa prywatnego*, t. 1, Warszawa 2008.
- Ballon E., „Identification of content and systems of banned clauses and *aquis communautaire* influence”, wykład w ramach wizyty studyjnej, 25.06.2009 r., Maastricht.
- Musielak H.-J., *Grundkurs BGB*, C.H. Beck, München 2003.
- Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, red. E. Łętowska, Warszawa 2005.
- Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. W.J. Katnera, Zakamycze 2004.
- Skory M., *Klauzule abuzywne - zastosowanie przepisów Dyrektywy 93/13 w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej (Niemcy, Anglia, Francja, Czechy, Słowacja, Węgry)*, ekspertyza wraz ze streszczeniem, Warszawa 2007.
- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, *Sprawozdanie z działalności Miejskiego Rzecznika Konsumentów w 2008 roku*, Warszawa 2009.

Akty prawne

- BGB, Bürgerliches Gesetzbuch.
- Dyrektywa 93/13, Dz.U. WE 1993, L 95/29.
- Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Gesetz vom 9.12.1976, aufgehoben durch Gesetz vom 26.11.2001.
- Schuldrechtmodernisierungsgesetz vom 26.11.2001, BGI I s. 3138.

³⁴ E. Bagińska, *Teoretyczne aspekty umów konsumenckich na tle prawnoporównawczym*, w: *Europeizacja prawa prywatnego*, t. 1, Warszawa 2008, s. 22n.

Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1204.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296, ze zmianami.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16 poz. 93, ze zmianami.

Polityka informacyjna i edukacyjna w zakresie ochrony konsumentów

Maciej Klimowicz, Anna Siemaszko,
Daniel Staniszewski, Andrzej Stolarek, Łukasz Wolin

Opiekun grupy: prof. Artur Nowak-Far

Wprowadzenie

Właściwie już od urodzenia każdy obywatel staje się konsumentem. Z prawem konsumenckim, chociaż często nieświadomie, spotyka się w większości sytuacji życiowych, zatem ważne, aby dokładnie znał przysługujące mu prawa, środki i metody chroniące go przed nieuczciwymi sprzedawcami towarów i usług.

Praca analityczna „Polityka edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony konsumentów” opisuje poziom znajomości przez Polaków praw w tej dziedzinie oraz podejmowane przez różne podmioty działania mające zwiększyć wiedzę na ten temat. Analizie poddane zostały przedsięwzięcia edukacyjne i informacyjne prowadzone na poziomie centralnym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a na poziomie samorządowym przez miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów oraz przez wciąż nieliczne w naszym kraju organizacje pozarządowe zajmujące się tą tematyką.

Z badań opinii publicznej oraz z wywiadów przeprowadzonych w wyżej wymienionych instytucjach i organizacjach wynika, że poziom znajomości praw przysługujących konsumentom jest niezadowolający. Nie widać również spójnej strategii zmierzającej do poszerzania tej wiedzy, jest to spowodowane brakiem współpracy między podmiotami państwowymi a organizacjami konsumenckimi, które z założenia lepiej znają i skuteczniej rozwiązują problemy indywidualnych konsumentów. Osobną sprawą pozostaje także kształt polskich organizacji konsumenckich, odbiegających strukturą i sposobem działania od swoich odpowiedników w Europie Zachodniej.

Niniejsze opracowanie zawiera także studium przypadku opisujące funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania przed produktami niebezpiecznymi RAPEX (The Rapid Information System for non-food consumer products), który stanowi przykład działania administracji krajów członkowskich Unii Europejskiej w sferze ochrony praw konsumentów, a także ich bezpieczeństwa, zdrowia i życia, ponieważ informuje o produktach niebezpiecznych oraz pozwala na wycofywanie ich z obrotu. Szczególną uwagę zwrócono na działanie systemu w Polsce.

Polityka informacyjna i edukacyjna w zakresie ochrony konsumentów

Maciej Klimowicz, Anna Siemaszko,
Daniel Staniszewski, Andrzej Stolarek, Łukasz Wolin

Wstęp

Obowiązek zapewnienia przez władze publiczne ochrony konsumentów wynika wprost z artykułu 76 Konstytucji: *władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniem zagrażającym ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi*¹. Oprócz tego istnieje w Polsce rozbudowany system prawny i instytucjonalny, który formalnie dorównuje rozwiązaniom znanym z państw o długiej tradycji wolnorynkowej. Jednakże nawet najlepsze przepisy nie zagwarantują konsumentom poczucia bezpieczeństwa, jeśli nie mają oni świadomości ich istnienia lub nie potrafią z nich korzystać.

Autorzy niniejszego opracowania, grupa słuchaczy XVIII promocji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, dzięki spotkaniom z miejskim rzecznikiem konsumentów m. st. Warszawy, pracownikami Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji, Federacji Konsumentów oraz Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, mieli możliwość uzyskania z pierwszej ręki

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

informacji o aktualnej polityce konsumenckiej. Wizyty studyjne w Berlinie, Maastricht i w Paryżu pozwoliły skonfrontować tę wiedzę z rozwiązaniami zachodnioeuropejskimi.

Już od 5 lat polscy konsumenci cieszą się z korzyści związanych z uczestnictwem we wspólnym rynku Unii Europejskiej. Niestety, na tle Francji czy Niemiec obraz polskich konsumentów, który udało się zbudować na bazie rozmów i analizy badań, nie wypada pozytywnie. W większości nie znają swoich praw i nie wiedzą, do kogo zwrócić się o pomoc, przez co dużo częściej stają się ofiarami nieuczciwych praktyk producentów i sprzedawców. Dlatego celem tej pracy jest przedstawienie oraz ocena działań edukacyjnych i informacyjnych prowadzonych przez różne podmioty, które mają szansę w rozsądnej perspektywie czasowej poprawić stan świadomości polskich konsumentów i przygotować ich na wyzwania, jakie niesie ze sobą rozwój nowych technologii.

1. Infrastruktura prawno-instytucjonalna na rzecz ochrony konsumentów w Polsce

1.1. Poziom centralny

Naczelną instytucją administracji rządowej zajmującą się problematyką ochrony konsumentów w Polsce jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Instytucja powstała na mocy ustawy antymonopolowej z lutego 1990 roku jako Urząd Antymonopolowy. W 1996 roku zmieniła nazwę na obecną i rozszerzyła działalność na ochronę najsłabszych uczestników gospodarki wolnorynkowej – konsumentów. W 2004 roku, kiedy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, UOKiK rozpoczął swoją działalność w dwóch europejskich sieciach zrzeszających instytucje zajmujące się ochroną konkurencji w państwach członkowskich UE – w Europejskiej Sieci Konkurencji (European Competition Network) oraz w Consumer Protection Cooperation. Obie stanowią forum wymiany informacji oraz doświadczeń między uczestniczącymi w nich instytucjami.

Od 1 maja 2004 roku prezesowi UOKiK doradza Rada ds. Dobrych Praktyk Gospodarczych (wcześniej jako Rada Ochrony Konkurencji i Konsumentów). W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji konsumenckich i rzeczników praw konsumentów, a także biznesmeni i reprezentanci świata nauki. Rolą rady jest prowadzenie dialogu społecznego, ważnego z punktu widzenia wspólnotowej polityki konsumenckiej². Do jej kompetencji należy przedstawianie propozycji zmian legislacyjnych w przepisach

² Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006*, s. 7.

o ochronie konsumentów, przygotowywanie opracowań na temat stanu ochrony konkurencji i konsumentów w poszczególnych sektorach gospodarki, propagowanie i umacnianie polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich, a także wyrażanie opinii o zasadach dobrych praktyk gospodarczych³.

Na podstawy prawne polityki konsumenckiej w Polsce składa się 13 ustaw. Najważniejsze zapisy dotyczące prowadzenia polityki informacyjnej oraz edukacyjnej w zakresie ochrony konsumentów zawiera ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 roku. Jej artykuł 31 wymienia zadania prezesa UOKiK. W zakresie polityki edukacyjnej i informacyjnej należy do nich między innymi: przygotowywanie projektów rządowych programów rozwoju konkurencji oraz projektów rządowej polityki konsumenckiej; przedkładanie Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji rządowych programów rozwoju konkurencji i polityki konsumenckiej; współpraca z organami samorządu terytorialnego, w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej; opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów; realizacja zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie współpracy i wymiany informacji w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, a także gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, w szczególności przez zamieszczanie decyzji prezesa na stronie internetowej urzędu.

1.2. Strategia polityki konsumenckiej

Podstawą prawnomerytoryczną do prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych na rzecz ochrony konsumentów jest *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*. Uchwalona 5 grudnia 2007 roku przez Radę Ministrów jest piątym dokumentem tego rodzaju przygotowanym przez UOKiK⁴. Wymienia ona cztery strategiczne zadania: stymulację bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku, rozwój dialogu konsumenckiego i wzmocnienia mechanizmów samoregulacyjnych, wzmocnienie i rozwój skutecznego systemu poradnictwa oraz dochodzenia roszczeń konsumenckich, a także prowadzenie polityki informacyjno-edukacyjnej.

Głównym celem poprzednich strategii było dostosowanie polskiego prawodawstwa do wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*). Również najnowsza przewiduje podjęcie do końca 2009 roku

³ Zob. tamże, s. 26.

⁴ Zob. *Uchwała w sprawie przyjęcia Strategii polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*, www.kprm.gov.pl/s.php?doc=1179.

działań zmierzających do przeglądu wszystkich dyrektyw unijnych w zakresie ochrony prawnych i ekonomicznych interesów konsumentów. Jest to szczególnie uzasadnione w dobie stosowania coraz to nowych technik marketingowych oraz dynamicznego rozwoju internetu i prowadzonego w nim handlu elektronicznego, a także z racji licznych niespójności między poszczególnymi dyrektywami w tym zakresie⁵. Po przeglądzie ma nastąpić maksymalne uproszczenie i ujednolicenie przepisów o ochronie interesów konsumentów. Jednak strategia już we wstępie zawiera zastrzeżenie, że z powodu dynamicznych zmian na polskim rynku *nie wydaje się zasadne czasowe skorelowanie polskiej polityki konsumenckiej z polityką wspólnotową*, która obejmuje lata 2007–2013⁶. Argument ten niezbyt przekonuje, ponieważ Polska jako członek UE powinna dążyć nie tylko do włączenia poszczególnych dyrektyw do swojego porządku prawnego, ale także uwzględnić w strategii działania, które zapewnią polskim konsumentom bezpieczeństwo na wspólnym rynku.

Środkiem zapobiegania problemom związanym z rozwojem handlu internetowego ma być Online Dispute Resolution (ODR), czyli internetowy system rozstrzygania sporów konsumenckich⁷. Ten nowy rodzaj tzw. pozasądowego sposobu rozstrzygania sporów konsumenckich (Alternative Dispute Resolution, ADR) ma doprowadzić do samoregulacji rynku internetowego. Wymaga on jednak używania podpisu elektronicznego, niezbyt w Polsce popularnego⁸.

1.3. Alternatywne sposoby rozstrzygania sporów konsumenckich

Alternative Dispute Resolution (ADR), w Polsce znany bardziej jako system stałych polubownych sądów konsumenckich (SPSK), stanowi ważny element systemu instytucjonalnego na rzecz ochrony oraz niedrogą i skuteczną kontrpropozycję dla sformalizowanych, przewlekłych proce-

⁵ Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*, s. 12.

⁶ Tamże, s. 3.

⁷ Zob. *Dlaczego ADR? Pozasądowe rozwiązywanie sporów jako priorytet polityki konsumenckiej UE*, www.uokik.gov.pl/download/Z2Z4L3Vva2lrL3BsL2RlZmF1bHRfYWtOdWFSbm9zY2kudjAvMTlwLzM3OS8xL2FuYWxpemFfZXVyb3BlanNraWN0X2Fkcl8xNC4xMS4wNy5kb2M, s. 2.

⁸ Polska została zobowiązana do wprowadzenia do swego porządku prawnego dyrektywy 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 roku, które dotyczą wspólnotowych ram w zakresie składania podpisów elektronicznych oraz do dostosowania krajowego porządku prawnego w tej dziedzinie do wymogów współczesnego handlu elektronicznego ze szczególnym uwzględnieniem e-administracji. Jednak polskie urzędy zostały zobowiązane do stosowania wyżej wymienionego podpisu dopiero od 1 maja 2008 roku.

dur w sądach powszechnych⁹. Podstawą prawną ich działania jest „Regulamin organizacji i stałych polubownych sądów konsumenckich”, stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 25 września 2001 roku¹⁰. Jeśli konsument i przedsiębiorca nie potrafią się porozumieć, można im przydzielić arbitra, który przy dobrej woli obu zainteresowanych stron może pomóc rozstrzygnąć spór. Ugoda przed nim zawarta ma moc wyroku sądu powszechnego. W Polsce działa 35 stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej.

W 2008 roku, aby poszerzyć kompetencje Inspekcji Handlowej, zlikwidowano stanowisko Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, a jego obowiązki przekazano Prezesowi UOKiK¹¹. W UOKiK powstał Departament Inspekcji Handlowej, który we współpracy z Europejskim Centrum Konsumenckim uzyskał możliwość polubownego rozstrzygnięcia sporów o charakterze cywilnoprawnym między mieszkańcami w Unii Europejskiej, Norwegii oraz w Islandii konsumentami¹² a przedsiębiorcami, których działalność gospodarcza została zarejestrowana w polskim Krajowym Rejestrze Sądowym (osoby prawne) lub w urzędzie gminy (osoby fizyczne)¹³. Mimo że SPSK istnieje w Polsce od 1991 roku, to zdaniem pracowników UOKiK nie jest powszechnie znany polskim konsumentom. Aby to zmienić, w grudniu 2008 roku UOKiK przeprowadził kampanię społeczną „Po co drzeć koty”.

Oprócz Inspekcji Handlowej system polubownego rozstrzygnięcia sporów wykorzystują także pozostałe instytucje zajmujące się ochroną praw konsumentów: Arbiter Bankowy, Rzecznik Ubezpieczonych oraz urzędy centralne pełniące funkcję regulatorów rynku – Urząd Komunikacji Elektronicznej i Urząd Regulacji Energetyki.

⁹ Więcej o polubownych sądach konsumenckich: <http://prawa-konsumenta.wieszjak.pl/sady/84653,Co-to-sa-stale-polubowne-sady-konsumenckie.html>.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich, Dz.U. 2001, nr 113, poz. 1214.

¹¹ Zob. art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2008, nr 157, poz. 976) oraz www.uokik.gov.pl/pl/inspekcja_handlowa/informacje_ogolne.

¹² Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*, s. 37.

¹³ Niezależnie od tego Europejskie Centrum Konsumenckie prowadzi – obok Inspekcji Handlowej – działalność doradczą w sprawie polubownego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich o charakterze transgranicznym i nadzoruje jej działalność pod kątem zgodności ze standardami i procedurami wyznaczonymi przez Komisję Europejską.

1.4. Poziom lokalny

Aktywność w zakresie upowszechniania wiedzy o prawach konsumentów podejmowana jest również na poziomie lokalnym. Podstawę prawną zobowiązującą struktury samorządowe do aktywności w zakresie prawa konsumenckiego stanowi ustawa o samorządzie powiatowym¹⁴. Artykuł 4 ustęp 1 punkt 18 ustawy określa, że jednym z zadań własnych powiatu jest działalność w zakresie ochrony praw konsumentów. Rozszerzenie i doprecyzowanie zobowiązań samorządu zawiera ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁵. Deleguje ona na samorząd terytorialny zadania z zakresu ochrony interesów konsumentów (art. 37). Artykuł 38 ustawy stanowi, że zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest prowadzenie edukacji konsumenckiej, w szczególności przez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych. Zgodnie z artykułem 39 zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy lub miejski rzecznik konsumentów, a artykuł 42 określa zadania rzecznika konsumentów, do których należy między innymi zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów.

W Polsce działa 371 lokalnych rzeczników. Współpracują oni z UOKiK oraz z organizacjami konsumenckimi, a także ze sobą dzięki uczestnictwu w Radzie Rzeczników oraz spotkaniom nieformalnym. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie wskazuje precyzyjnie, na którym szczeblu samorządu spoczywa obowiązek ochrony konsumentów, więc można wnioskować, że dotyczy to także samorządów województw. Na tym poziomie jednak nie są prowadzone żadne działania.

1.5. Organizacje pozarządowe

Polski sektor pozarządowych organizacji konsumenckich nie jest rozbudowany. Dominują na nim dwie organizacje o zasięgu ogólnopolskim: Federacja Konsumentów oraz Stowarzyszenie Konsumentów Polskich. Znamienne jest brak ich współpracy w sferze działań informacyjno-edukacyjnych na rzecz konsumentów. Obie rywalizują o pieniądze na działalność, stając do tych samych konkursów ogłaszanych przez UOKiK oraz Komisję Europejską. Obie bywają zarówno wykonawcami zadań zleconych, jak i własnych.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 ze zm.

Omawiając system ochrony konsumentów, nie wolno pominąć roli, jaką odgrywają w nim organizacje pozarządowe. Niewiele osób wie, że działająca w Polsce od 1981 roku Federacja Konsumentów (FK) jest największą, a zarazem najstarszą organizacją pozarządową w Europie Środkowo-Wschodniej, zajmującą się problematyką ochrony konsumentów. Federacja ma biuro w Warszawie oraz 47 jednostek terenowych. W każdym z punktów można otrzymać bezpłatną pomoc prawną, która jest podstawową formą działalności organizacji. Gdy wymagają tego sprawy, z jakimi zgłaszają się do niej konsumenci, zatrudnieni w niej prawnicy interweniują u sprzedawców lub producentów, a gdy środki mediacyjne nie wystarczą, występują do sądu i nieodpłatnie prowadzą sprawę w imieniu poszkodowanego¹⁶.

Drugą ważną organizacją pozarządową jest Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (SKP), które powstało w 1995 roku. Według statutu rozwija świadomość konsumentów *w zakresie posiadanego przez nich prawa do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, informacji, edukacji i reprezentacji, jak również ochrony ich interesów ekonomicznych i prawnych*¹⁷. W maju 2009 roku SKP zatrudniało na stałe zaledwie pięć osób. Mimo tego współpracuje nie tylko z UOKiK, ale także z pozostałymi instytucjami pełniącymi funkcję regulatorów rynku: z Urzędem Lotnictwa Cywilnego, Urzędem Regulacji Energetyki i z Urzędem Komunikacji Elektronicznej, oraz z miejskimi rzecznikami konsumentów, których uważa za kluczowy podmiot instytucjonalnej ochrony praw konsumenckich. Organizuje dla nich szkolenia, udziela im porad prawnych i wydaje kwartalny „Biuletyn SKP”, który publikuje przydatne w pracy rzeczników opinie, komentarze prawne oraz orzeczenia sądów¹⁸.

2. Obraz polskiego konsumenta

Warto zastanowić się, jaki jest stan wiedzy polskich konsumentów na temat przepisów prawnych zapewniających im ochronę, a także o instytucjach oraz organizacjach pozarządowych, do których mogą zwrócić się w celu uzyskania pomocy. Na podstawie tej diagnozy można wyciągnąć wnioski, jakich informacji z zakresu prawa konsumenckiego należy dostarczać Polakom oraz czy dotychczasowa polityka edukacyjno-informacyjna jest dopasowana do ich potrzeb, a tym samym skuteczna.

¹⁶ Zob. www.federacja-konsumentow.org.pl.

¹⁷ Zob. www.skp.pl.

¹⁸ Tamże.

Jedynymi badaniami przekrojowymi konsumentów w Polsce są badania przeprowadzone na zlecenie UOKiK w 2004 roku („Znajomość i korzystanie z praw konsumenckich”), w 2005 roku („Znajomość praw i organizacji chroniących konsumentów”) oraz w 2007 roku („Konsumentów portret własny: świadomość praw, sposoby podejmowania decyzji, bariery utrudniające bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku”). Z badań tych wynika, że Polacy słabo znają prawa przysługujące im jako konsumentom. 74% respondentów określa znajomość tych praw wśród Polaków jako małą, a tylko 14% jest przeciwnego zdania. Jednocześnie aż 69% obywateli jest przekonanych, że znajomość praw konsumentów jest im do niczego nie przydatna.

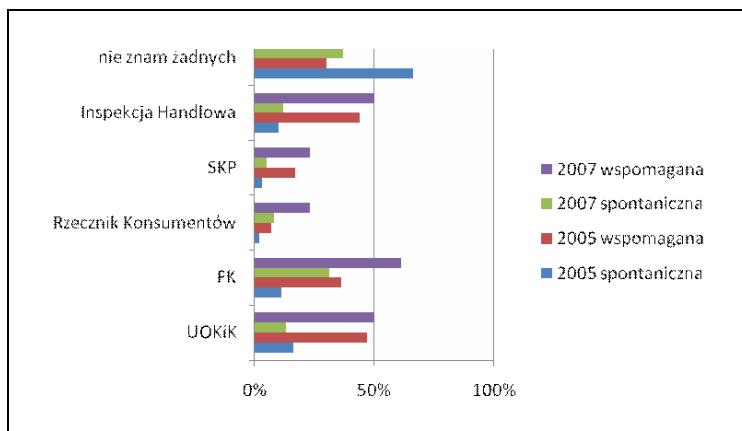
W sprawach związanych z umowami kredytu, pożyczki i zakupu na raty jedynie 47% badanych stwierdza, że zna swoje prawa. Na przeciwną odpowiedź wskazuje 48%. Niska jest również znajomość uprawnień przysługujących konsumentom w przypadku dokonywania zakupów za pośrednictwem internetu lub drogą wysyłkową. W takiej sytuacji 24% pytanych deklaruje znajomość swoich praw, podczas gdy 63% ich nie zna. Wśród osób, które w rzeczywistości dokonują zakupów za pośrednictwem internetu i w sprzedaży wysyłkowej, znajomość praw im przysługujących deklaruje odpowiednio 74 i 56%. Ponad połowa badanych nie zna swoich praw w sytuacji nabycia usługi, która zostaje źle wykonana. Uprawnienia konsumenta w takiej sytuacji zna jedynie 39% badanych. W przypadku zakupów na wyprzedazach do braku znajomości przysługujących praw przyznaje się dwie trzecie respondentów.

Na podstawie badań przeprowadzonych z 2007 roku UOKiK ocenia, że znajomość praw wśród konsumentów wzrasta wraz z poziomem ich wykształcenia oraz zamożności. Raport jednoznacznie określa osoby powyżej 60 lat jako grupę o najsłabszej znajomości praw konsumenckich. Doświadczenia pozostałych organizacji konsumenckich wskazują, że osoby starsze, które nie nauczyły się funkcjonowania w systemie gospodarki wolnorynkowej, to jedna z dwóch głównych grup, do których należy kierować działania i kampanie informacyjne. Drugą stanowią dzieci i młodzież, dla których edukacja konsumencka powinna być elementem wiedzy wyniesionej ze szkoły.

76% Polaków wie o istnieniu organizacji i instytucji chroniących ich prawa. Najczęściej wskazują na Federację Konsumentów (31% - znajomość spontaniczna, 61% - znajomość wspomagana), Inspekcję Handlową (odpowiednio 12 i 50%) oraz UOKiK (13 i 50%). Można jednak zauważyć wzrost rozpoznawalności organizacji konsumenckich w stosunku do 2005 roku.

Rys. 1

Rozpoznawalność podmiotów ochrony konsumentów



	2005		2007	
	spontaniczna	wspomagana	spontaniczna	wspomagana
UOKiK	16%	47%	13%	50%
FK	11%	36%	31%	61%
Rzecznik Konsumentów	2%	7%	8%	23%
SKP	3%	17%	5%	23%
Inspekcja Handlowa	10%	44%	12%	50%
nie znam żadnych	66%	30%	37%	16%

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Growth for knowledge”, badanie GfK Polonia 2005, „Konsumentów portret własny”, UOKiK 2007

Niedostateczna jest również wiedza o problemach, jakimi zajmują się konkretne instytucje i organizacje. Na przykład 30% konsumentów w 2005 roku i 27% w 2007 roku uznawało UOKiK za instytucję zajmującą się sprawami indywidualnymi, podczas gdy pomocy należało szukać raczej u organizacji pozarządowych (29% wskazań w 2005 roku i 43% w 2007 roku na Federację Konsumentów, ale tylko odpowiednio 10 i 8% na Stowarzyszenie Konsumentów Polskich oraz 5 i 12% na Rzecznika Konsumentów).

W praktyce niewielu konsumentów korzysta z instytucji chroniących ich prawa. Według badań z 2007 roku tylko 6% korzystało z usług

jednego z podmiotów. Najczęściej z Federacji Konsumentów (41%) oraz Rzecznika Konsumentów (27%). 76% respondentów nigdy nie słyszało o polubownych sądach konsumenckich.

Podstawowymi narzędziami w działaniach oraz kampaniach edukacyjno-informacyjnych o tematyce konsumenckiej są różne publikacje (plakaty, ulotki, broszury informacyjne), reklamy oraz audycje radiowe i telewizyjne. W 2005 roku zetknęło się z nimi jedynie 34% konsumentów (w tym 81% za pośrednictwem telewizji). W 2007 roku 55% nie spotkało się z żadnymi kampaniami (dodatkowo 13% odpowiedzi „trudno powiedzieć”)¹⁹, a 25% nie spotkało się nigdy z informacjami o prawach konsumentów w mediach. W kwestii dostarczania informacji konsumentom 67% respondentów wskazało na potrzebę wydawania czasopism przeznaczonych dla tej grupy odbiorców. Zgadza się to z opinią Federacji Konsumentów, która na podstawie własnych badań stwierdziła istnienie odpowiedniej grupy zainteresowanych odbiorców dla takiego wydawnictwa.

3. Organizacje konsumenckie w krajach Europy Zachodniej

W prawodawstwie Unii Europejskiej powoli odchodzi się od postrzegania konsumenta jako strony w każdej sytuacji słabszej i wymagającej bezwzględnej ochrony. W związku z postępującą liberalizacją wspólnego rynku także przed konsumentami stawia się zadanie poznania swoich praw i większej odpowiedzialności za siebie i swoje decyzje²⁰, dlatego obraz, jaki wyłania się z badań prowadzonych przez UOKiK, warto porównać z podstawowymi faktami dotyczącymi rozwoju świadomości konsumenckiej we Francji i w Niemczech.

Europa Zachodnia (podobnie jak Stany Zjednoczone) jest kolebką ruchu społecznego zwanego konsumeryzmem. Jego istotą oraz miarą rozwoju są działania społeczne na rzecz ochrony konsumentów, prowadzone przez nich samych. Konsumeryzm narodził się w pierwszej połowie XIX wieku²¹. Później, wraz z rozwojem techniki, wyodrębnił się ruch konsumeryzmu ekologicznego oraz konsumeryzmu etycznego, które kładą nacisk

¹⁹ W pytaniu wskazywano tytuły programów i kampanii. W przypadku odpowiedzi niespomaganych 84% badanych odpowiedziało, że nigdy nie spotkało się z programami i kampaniami edukacyjnymi i informacyjnymi. Spośród 16% osób, które deklarują zetknięcie się z tego rodzaju działaniami, jedynie 3% potrafi wskazać dokładnie, z jakim programem lub kampanią się zetknęli.

²⁰ *Model konsumenta w UE*, www.laweuropa.com/Polish/index.php?d=tuketici&mod=Ab_Pol_Tuketicin_2_1, 5 czerwca 2009 r.

²¹ Więcej na ten temat w: A. Lewicka-Strzałęcka, *Edukacja konsumencka - cele, instrumenty, dobre praktyki*, WSPiZ, Warszawa 2006, s. 161-167.

na to, aby produkty wytwarzane były w procesach gwarantujących uczciwą konkurencję, brak nadmiernej eksploatacji pracowników (w tym dzieci) oraz zakaz testowania na zwierzętach (oznaczenia na produktach: *no sweet, children free, Fair Trade*).

Kolejnym etapem jest rozwój konsumeryzmu politycznego, zakładającego wpływ jednostkowych wyborów konsumentów na zmianę szkodliwych dla konsumentów praktyk rynkowych oraz rozwiązań instytucjonalnych, dotyczących nie tylko – lub niebezpośrednio – praw konsumentów²². Opiera się on na wierze w siłę pieniądza, a więc w możliwości oddziaływania poprzez bojkot lub kupowanie określonych produktów.

Warunkiem istnienia konsumeryzmu jest rozwinięte społeczeństwo obywatelskie oraz wysoki poziom świadomości społecznej. Organizacje konsumentów działające we Francji i w Niemczech są tworzone oddolnie przez konsumentów, którzy w ten sposób domagają się respektowania ich praw. Przejawem świadomości konsumentów jest aktywizacja oddolna, która uwidacznia się z jednej strony na przykład w manifestacjach na rzecz ochrony praw konsumentów (przeciw pewnym produktom lub praktykom rynkowym, walka o sprawiedliwy handel międzynarodowy), a z drugiej przez spontaniczne powstawanie pozarządowych organizacji konsumentów.

We Francji istnieje 18 organizacji reprezentujących ruch konsumeryzmu. Zbudowany na zasadzie sieci organizacji lokalnych, obejmuje swoim zasięgiem cały kraj. Francuskie organizacje oferują porady oraz pomoc w sporach w różnych dziedzinach. Włączają się również w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Organizacje, aby działać na poziomie narodowym, muszą spełniać pewne wymogi, na przykład mieć minimum 10 tysięcy członków²³. Podobnie organizacje konsumentów w Niemczech zorganizowane są na zasadzie sieci składających się z organizacji narodowej, na poziomie federalnym (Federacja Niemieckich Organizacji Konsumentów) oraz centrów informacyjnych (16 w landach oraz około 150 na niższym poziomie).

Cechą charakterystyczną organizacji zachodnich jest to, że wiele z nich działa jedynie w interesie swoich członków – w przeciwieństwie do organizacji konsumentów w Polsce, które starają się dotrzeć do wszystkich grup konsumentów.

Na tym tle wydaje się, że największą potrzebą polskich konsumentów jest wciąż podstawowa wiedza o przysługujących im prawach. Można również pokusić się o stwierdzenie, że polskie społeczeństwo obywatel-

²² Tamże, s. 161-167.

²³ Zob. 60 millions de consommateurs, *Les associations qui vous défendent*, www.conso.net.

skie nie dorosło jeszcze do tego, aby stworzyć organizację konsumerystyczną na wzór organizacji zachodnich. Ciekawą próbą wydają się być działające przy Federacji Konsumentów oddziały (wcześniej koła) sympatyków tej organizacji. Istnieje ich ok. 50 istniejących przede wszystkim dzięki pracy wolontariuszy.

4. Charakterystyka współpracy organizacji konsumenckich z administracją centralną i lokalną

Współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, których celem statutowym jest działalność na rzecz ochrony konsumentów, należy do podstawowych zadań Prezesa UOKiK. W praktyce najważniejszym aspektem współpracy jest przekazywanie tym organizacjom środków publicznych na realizację zadań społecznych związanych z ochroną konsumentów. Zadania zlecone przez UOKiK obejmują przede wszystkim bezpłatne poradnictwo konsumenckie, pomoc prawną oraz informację konsumencką.

Zarówno *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006* oraz *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009* uzasadniają, że wynika to bezpośrednio z zasady subsydiarności – jednej z podstawowych wartości europejskich. Organizacje pozarządowe mają tworzyć kolejną, po UOKiK, płaszczyznę aktywności na rzecz ochrony konsumentów. Ponieważ mają bezpośredni kontakt z konsumentami, są cennym źródłem informacji dla UOKiK, który odpowiada za wyznaczanie kierunków działania polityki konsumenckiej²⁴.

Strategia na lata 2007–2009 poświęca współpracy z organizacjami konsumenckimi znacznie więcej miejsca niż poprzednie. Poza delegacją zadań obszary współpracy rozszerzono na włączenie organizacji konsumenckich w proces stanowienia prawa oraz opracowywania polityk branżowych²⁵. Jest to jednak tylko pozorna nowość, bo przedstawiciele organizacji pozarządowych od 2004 roku uczestniczą w spotkaniach wspomnianej Rady do spraw Dobrych Praktyk Gospodarczych na zasadach określonych w strategiach oraz w indywidualnych porozumieniach i w umowach zawartych z urzędem²⁶. Dzięki uczestnictwu w radzie mają nie tylko możliwość wpływania na kształt polityki konsumenckiej, ale także uczestniczą w inicjowaniu konkretnych rozwiązań prawnych na rzecz konsumentów.

²⁴ Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006*, s. 10.

²⁵ Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007–2009*, s. 45.

²⁶ Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006*, s. 3.

Delegacja dodatkowych zadań (...) musi jednak zakładać wyposażenie organizacji konsumenckich w odpowiednie fundusze na realizację tych celów, jak i wzmocnienie ich zaangażowania w kwestie strategiczne związane z realizacją polityki konsumenckiej. Mając to na uwadze, UOKiK winien wzmocnić starania o zwiększenie kwot przeznaczonych na rzecz organizacji konsumenckich z budżetu państwa²⁷. Według szacunków UOKiK kwoty te powinny zwiększyć się o 100% w porównaniu z funduszami zaplanowanymi w strategii na lata 2004–2006.

Co roku w ustawie budżetowej zapisywana jest inna kwota przeznaczona na realizację zadań z zakresu ochrony interesów konsumentów. Mimo że roczne budżety głównych organizacji konsumenckich opierają się w większości na funduszach z budżetu państwa, organizacje te, tak jak w poprzednich latach, nie mogą liczyć na stałe coroczne dofinansowanie. Dotacje są im przekazywane wyłącznie na zasadach konkursowych. W 2008 roku w wyniku organizowanych przez UOKiK konkursów otrzymały one ponad 2,1 miliona złotych²⁸. Podstawową wadą tego sposobu finansowania organizacji pozarządowych jest to, że nie mogą one samodzielnie planować działań na dłużej niż na rok, dwa lata.

Inną formą pozyskiwania funduszy przez organizacje pozarządowe może być udział w przetargach organizowanych przez UOKiK. Jednakże Federacja Konsumentów tylko sporadycznie do nich przystępuje, gdyż w praktyce jedynym kryterium brany pod uwagę przy ocenie ofert jest ich cena. Zdaniem pracowników Federacji cierpi na tym jakość usług, a tym samym konsumenci. Są oni ponadto przekonani, że działania UOKiK nie zmierzają wcale do umacniania organizacji pozarządowych, ponieważ większość zasług za zrealizowanie zleconych kampanii spada na urząd.

W 2007 roku ostatni raz organizacjom pozarządowym za pośrednictwem UOKiK zostały przyznane środki unijne w ramach programu Transition Facility. W latach 2006–2007 organizacje otrzymały z UE łącznie około miliona euro. Dodatkowo działania w ramach tego programu dofinansowywał UOKiK²⁹. Innym źródłem finansowania dla organizacji pozarządowych jest Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO). W latach 2009–2013 działanie FIO ma formę ogólnokrajowego programu operacyjnego. Pieniądze przeznaczone na ochronę praw konsumentów zapisano w priorytecie V programu³⁰.

²⁷ Tamże, s. 4.

²⁸ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2008*, Warszawa 2009, s. 41.

²⁹ Zob. www.egospodarka.pl/29898,Ochrona-konsumentow-warta-4-2-mln-zl,1,11,1.html.

³⁰ Więcej o PO FIO na stronie: <http://pozytek.gov.pl/PO,FIO,2009-2013,1064.html>.

Mimo że strategia na lata 2007–2009 stwierdza, że *współpraca z organizacjami konsumenckimi powinna również przyczynić się do popularyzacji na polskim rynku idei testów porównawczych produktów konsumenckich*, to pracownicy Federacji Konsumentów i Stowarzyszenia Konsumentów Polskich otwarcie przyznają, że nie jest to możliwe przy tak skromnym dofinansowaniu. Regularne przeprowadzanie wiarygodnych testów, między innymi z uwagi na konieczność kupienia wielu egzemplarzy testowanego produktu oraz opracowanie fachowej metodologii, jest bardzo kosztowne. Polskie organizacje w swoich publikacjach posiłkują się danymi zawartymi w popularnych wydawnictwach zachodnioeuropejskich.

5. Działania i kampanie informacyjno-edukacyjne

Działania i kampanie informacyjno-edukacyjne w zakresie polityki konsumenckiej podzielić można na trzy podstawowe kategorie: inicjowane i realizowane wyłącznie przez UOKiK, inicjowane przez UOKiK i zlecone organizacjom pozarządowym oraz na inicjowane i realizowane samodzielnie przez organizacje pozarządowe. Od niedawna UOKiK rozpoczął również finansowanie akcji prowadzonych przez miejskich i powiatowych rzeczników praw konsumentów.

5.1. Działania na poziomie centralnym

UOKiK od początku istnienia inicjuje i realizuje działania w celu zwiększenia wiedzy konsumentów o przysługujących im prawach oraz o środkach ochrony. Obejmują one przede wszystkim działalność wydawniczą, wykorzystanie narzędzi internetowych oraz produkcję programów radiowych i telewizyjnych. Prowadzone są indywidualnie lub jako elementy kampanii społecznych zaplanowanych w kolejnych strategiach polityki konsumenckiej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniosło nowy impuls do prowadzenia działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym i promocyjnym, skierowanych do konsumentów w związku z koniecznością szybkiego przystosowania się do udziału w systemie jednolitego rynku europejskiego. W strategii 2004–2006 zdefiniowano trzy główne grupy docelowe konsumentów, do których należy kierować przekaz: dzieci i młodzież, dorośli oraz osoby starsze i niepełnosprawne. Ponadto celem działań informacyjnych miały być również środowiska biznesowe oraz media³¹.

³¹ Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2004–2006*, s. 38.

Realizacją założeń strategii 2004-2006 była kampania „Moje konsumenckie ABC” - największa przeprowadzona do tej pory przez UOKiK spójna kampania społeczna o charakterze informacyjno-edukacyjnym. W ramach niej przygotowano wiele publikacji i materiałów edukacyjnych (brozury, podręczniki, skrypty, wydawnictwa audiowizualne, ulotki, komiksy i kolorowanki dla dzieci), stronę internetową www.konsumencieabc.pl, przeznaczoną dla młodych konsumentów, 30-sekundowy film reklamowy emitowany w telewizji, cykl warsztatów szkoleniowych dla rodziców i nauczycieli, cykl konferencji regionalnych oraz happeningi dla studentów uczelni o profilu ekonomicznym na temat etyki prowadzenia działalności gospodarczej.

Zasadniczą częścią kampanii była emisja cyklu programów telewizyjnych „Konsument”. W latach 2004-2006 na antenie TVP 2 wyemitowano łącznie trzy serie programu. Pierwsza poświęcona była głównie reklamie, ubezpieczeniom komunikacyjnym i nieruchomościom. Założeniem producentów było dotarcie do jak najszerszego kręgu odbiorców, stąd też postawiono na lekko humorystyczną formułę programu. „Konsument” cieszył się dużą popularnością wśród polskich konsumentów i doczekał się kontynuacji w kolejnych dwóch latach. W 2006 roku, podczas trzeciej serii programu, zrealizowano także kilkuodcinkowy program informacyjny „Konsument w świecie konkurencji”³².

W latach 2005-2006 w Programie I Polskiego Radia wyemitowano cykl 18 audycji „Mam prawo do konkurencji”. Audycje, prowadzone przez pracowników UOKiK oraz innych ekspertów w dziedzinie prawa i ekonomii, wyprodukowano z myślą o szerokim gronie odbiorców. Ich tematyką były przede wszystkim przepisy antymonopolowe i korzyści, jakie odnoszą konsumenci z istnienia wolnej konkurencji na rynku.

UOKiK prowadzi również intensywną działalność wydawniczą. Każdego roku wydaje od kilkunastu do kilkudziesięciu publikacji. Część z nich współfinansowana jest ze środków Unii Europejskiej. Wśród nich znajdują się wydawnictwa książkowe (naukowe i specjalistyczne), zbiory aktów prawnych oraz brozury i ulotki dla różnych grup konsumentów, w tym publikacje dla najmłodszych konsumentów - komiksy i kolorowanki.

UOKiK prowadzi także kampanie informacyjne oraz edukacyjne dla przedsiębiorców. Każdego roku współorganizuje liczne konferencje dotyczące konkurencji, różnych segmentów rynku oraz ochrony konsumentów. Naczelnym celem owych programów jest pokazanie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, jak bardzo szkodliwe dla funkcjo-

³² Zob. tamże.

nowania gospodarki narodowej są wszelkie formy ograniczania mechanizmów wolnorynkowych, w szczególności zmony producenckie, polegające na ustalaniu poziomu cen dóbr oraz usług między kluczowymi dostawcami w danej gałęzi gospodarczej. Zmony producenckie są jednym z najważniejszych przestępstw gospodarczych i podlegają karze finansowej do 10% przychodu przedsiębiorstwa. Począwszy od 2005 roku, UOKiK bierze udział w ogólnoeuropejskim programie „Leniency”, który polega na łagodzeniu kar dla przedsiębiorców dobrowolnie przyznających się do uczestnictwa w niedozwolonym porozumieniu.

5.2. Działania zlecone organizacjom pozarządowym

W latach 2007–2008 UOKiK przekazał organizacjom pozarządowym na realizację zadań z zakresu ochrony konsumentów ponad 4,2 miliona zł³³.

Największym sukcesem Federacji Konsumentów jest przeprowadzona niedawno kampania informacyjna „Konsumenckie ABC”, będąca następstwem wygranej przez nią konkursu ogłoszonego przez Komisję Europejską. Podstawowym kryterium oceny projektów w tym konkursie była kreatywność. Kampania, łącznie z charakterystycznym pomarańczowym kolorem okładek publikacji, jest pomysłem własnym Federacji. W 2009 roku organizacja wygrała konkurs na przygotowywanie i wydawanie biuletynów informacyjnych dla miejskich rzeczników praw konsumenta.

Również Stowarzyszenie Konsumentów Polskich od początku działalności prowadzi aktywną politykę informacyjną oraz edukacyjną, zmierzającą do zwiększenia świadomości konsumenckiej społeczeństwa polskiego. Od 2003 roku opublikowało ponad 60 różnych publikacji (broszury, ulotki, biuletyny), które dystrybuowane były w całej Polsce, głównie u miejskich rzeczników konsumentów.

W 2004 roku stowarzyszenie wystąpiło do UOKiK z pomysłem utworzenia ogólnopolskiej infolinii konsumenckiej, w 2006 zaś roku wygrało konkurs na stworzenie Ogólnokrajowej Telefonicznej Linii Konsumentckiej. Infolinię 0-800-800-008 obsługują eksperci, którzy odpowiadają na pytania konsumentów, dostarczają konkretnych informacji i fachowych porad prawnych, a jeśli danej sprawy nie da się rozwiązać w rozmowie z konsultantem, kierują do miejsc, w których można otrzymać bezpłatną pomoc prawną. Przedsięwzięcie okazało się skutecznym i popularnym narzędziem pomocy konsumentom, dlatego strategia na lata 2007–2009 przewiduje kontynuację tego projektu. Projekt był dotychczas finansowany aż w 80% ze środków UE. Teraz ma być finansowany w całości z budżetu

³³ Zob. www.egospodarka.pl/29898,Ochrona-konsumentow-warta-4-2-mln-zl,1,11,1.html.

tu państwa³⁴. Od grudnia 2009 roku pieczę nad nim przejmie Federacja Konsumentów, która w ostatnim konkursie na prowadzenie infolinii przedstawiła najlepszą ofertę. Niezależnie od infolinii prawnicy SKP udzielają porad drogą mailową, a od 2006 roku na forum portalu www.gazeta.pl³⁵.

5.3. Działania na poziomie lokalnym

Działalność w zakresie poradnictwa konsumenckiego organizacje pozarządowe dzielą z lokalnymi rzecznikami praw konsumentów. Do zakresu ich głównych zadań w realizacji polityki edukacyjnej i informacyjnej należy zapewnianie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej o ochronie interesów konsumentów. Rzecznicy nastawieni są na świadczenie pomocy przede wszystkim indywidualnym konsumentom. W ramach funkcji informacyjnej udzielają porad dotyczących praw konsumentów, jak również sposobu działania w danej sprawie. Czynią to telefonicznie, za pomocą poczty elektronicznej lub osobiście w biurze rzecznika. Dane teled adresowe wszystkich rzeczników lokalnych można znaleźć między innymi na stronie internetowej UOKiK.

W celu upowszechnienia wśród konsumentów znajomości instytucji rzecznika pod koniec 2005 roku UOKiK przeprowadził billboardową kampanię informacyjną pod hasłem „Nie daj się oskubać”. Jak wskazują badania opinii publicznej, instytucja lokalnego rzecznika praw konsumentów jest wciąż słabo rozpoznawalna. W 2007 roku tylko 8% badanych wykazywało się znajomością tej instytucji. Zdaniem miejskiego rzecznika konsumentów w Warszawie 10 osób zatrudnionych w jego biurze to zdecydowanie za mało. W innych powiatach często nie zatrudnia się rzeczników na pełen etat, co bardzo ogranicza ich dostępność dla konsumentów. Rzecznicy nie dysponują własnymi materiałami edukacyjno-informacyjnymi. W głównej mierze wykorzystują materiały dostarczane im przez UOKiK oraz organizacje konsumenckie.

Nalóżony na samorząd terytorialny przez artykuł 38 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów obowiązek prowadzenia edukacji konsumenckiej, zwłaszcza przez wprowadzanie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych, w praktyce nie jest dostatecznie realizowany. Na edukację konsumencką w szkołach ponadgimnazjalnych poświęca się zaledwie jedną lub dwie godziny w całym cyklu nauczania przedmiotu podstawy przedsiębiorczości. W 2008 roku w Warszawie przeprowadzano lekcje z udziałem rzecznika konsumentów (takie spotkania organizowane są w szkołach ponadpodstawo-

³⁴ Zob. *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2009*, s. 46.

³⁵ Zob. *Sprawozdanie z działalności SKP 2003-2007*, www.skp.pl.

wych w wielu miejscowościach). Była to jednak jednorazowa akcja i przeprowadzono ją tylko w wybranych placówkach. Zdaniem miejskiego rzecznika konsumentów w Warszawie wynika to z dużego zakresu obowiązków w połączeniu z brakami kadrowymi. Należy zwrócić uwagę na współpracę rzeczników ze Stowarzyszeniem Konsumentów Polskich, polegającą na przeprowadzaniu zajęć w szkołach według scenariuszy przygotowanych przez tę organizację. Innym pozytywnym przykładem są cykle wykładów na Uniwersytetach Trzeciego Wieku, których celem jest dotarcie z informacją do osób starszych. Rzecznicy od czasu do czasu występują również w mediach, najczęściej lokalnych.

Ciekawym wydarzeniem jest Wielkopolska Olimpiada Wiedzy Konsumentckiej, zorganizowana wspólnie przez Delegaturę UOKiK w Poznaniu wraz z Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Klubem Poznańskiej Federacji Konsumentów, Wielkopolskim Inspektoratem Inspekcji Handlowej w Poznaniu, Rzecznikiem Ubezpieczonych oraz z miejskimi i powiatowymi rzecznikami konsumentów³⁶. W marcu 2009 roku odbył się V finał imprezy, który jest podsumowaniem wspólnych działań edukacyjnych prowadzonych w wielkopolskich szkołach ponadgimnazjalnych przez rzeczników konsumentów oraz Federację Konsumentów. Oprócz tego w powiatach innych regionów odbywają się jednorazowe konkursy wiedzy konsumentckiej (na przykład konkurs „Konsumentcka przygoda” przeprowadzony w powiecie pruskowskim w 2007 roku). Nie są to jednak działania systematyczne.

6. Działania edukacyjno-informacyjne w krajach Europy Zachodniej

Istotnym elementem polityki informacyjnej nakierowanej na ochronę praw konsumentów - w Polsce ciągle mało popularnym - jest przeprowadzanie oraz udostępnianie konsumentom testów produktów dostępnych na rynku. W Niemczech za te działania odpowiada Fundacja Testu Towarów (Stiftung Warentest). Wyniki testów są publikowane w specjalnych magazynach o tematyce konsumentckiej. W Polsce ta forma edukacji jest niewykorzystana ze względu na brak środków. Produkty i urządzenia przeznaczone do testów muszą być kupowane na rynku, co wiąże się z wysokimi kosztami.

Innym mechanizmem istotnym z punktu widzenia podnoszenia poziomu wiedzy konsumentckiej jest system RAPEX. U podstaw jego funk-

³⁶ Więcej na temat olimpiady na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego: www.umww.pl/579/final-v-wielkopolskiej-olimpiady-wiedzy-konsumentckiej.html.

cjonowania leży przekonanie, że zdrowie konsumentów i bezpieczeństwo produktów to jeden z najważniejszych celów polityki konsumenckiej w krajach Unii Europejskiej. Jego realizacja ma podstawowe znaczenie nie tylko dla ochrony zdrowia publicznego, ale także dla zachowania zaufania konsumentów do produktów oferowanych w ramach rynku wewnętrznego. Cele te mają być osiągnęte między innymi przez politykę informacyjną i edukacyjną zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i na poziomie państw członkowskich, a istotnym elementem w informowaniu europejskich konsumentów o zagrożeniach, jakie powodują produkty niespełniające standardów bezpieczeństwa, jest system RAPEX³⁷. Informacje gromadzone w systemie są ogólnodostępne, dzięki czemu konsumenci mogą podejmować bardziej racjonalne decyzje o zakupie produktów³⁸.

Jeżeli chodzi o reklamy i kampanie informacyjne, należy podkreślić, że w krajach Europy Zachodniej – inaczej niż w Polsce – przypominają one bardziej reklamy społeczne. Dotyczą na przykład walki z alkoholizmem i narkomanią, a w zakresie ściśle związanym z ochroną konsumentów – odpowiedniego etykietowania produktów, aby zapewnić nabywcom pełną, przejrzystą i łatwo dostępną informację. W tych krajach konsumenci są bardziej świadomi swoich praw, a kwestia ich ochrony jest coraz bardziej powiązana z problematyką ochrony środowiska czy zrównoważonego rozwoju. Lepiej też są zorganizowane i rozwinięte instytucje i organizacje, które mogą służyć konsumentom pomocą.

7. Wnioski i rekomendacje

Obiektywną ocenę działań edukacyjnych i informacyjnych na rzecz polskich konsumentów utrudnia to, że nie prowadzi się ich regularnego monitoringu i kontroli. Organizacje konsumenckie nie czynią tego z powodu braku środków przeznaczonych na ten cel, a wspomniane wcześniej badania prowadzone przez UOKiK dotyczą ogólnej charakterystyki konsumentów, a nie poszczególnych kampanii. W ocenie skuteczności działań edukacyjnych i informacyjnych administracji i organizacji konsumentów można się zatem oprzeć jedynie na danych ilościowych o liczbie spraw oraz zapytań skierowanych do lokalnych rzeczników oraz do organizacji pozarządowych i na subiektywnych ocenach. Wszystkie podmioty działające na rzecz konsumentów są zgodne, że przeprowadzane kampanie wpływa-

³⁷ Spotkanie z Elke Ballon z sekretariatu IMCO – komisji ds. rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów Parlamentu Europejskiego, Maastricht, 25 czerwca 2009 r.

³⁸ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2009*, Warszawa 2007 - www.uokik.gov.pl.

ją na wzrost zainteresowania ich działalnością dzięki zwiększeniu liczby osób zgłaszających się z indywidualnymi problemami.

Badania przeprowadzone przez UOKiK w 2004 roku ukazały polskiego konsumenta jako osobę działającą głównie pod wpływem emocji, przez co staje się łatwym celem dla producentów i chętnie ulega namowom reklam. Dwoma najważniejszymi grupami docelowymi, do których należy kierować przekaz, są młodzież oraz osoby powyżej 60 lat życia. W obu przypadkach prowadzone działania są niewystarczające.

Właściwie na wszystkich szczeblach zarządzania brakuje odpowiednich mechanizmów koordynujących działania podmiotów odpowiedzialnych za politykę konsumencką z powszechną edukacją szkolną. Dotychczasowe formy współpracy UOKiK z Ministerstwem Edukacji Narodowej nie obejmowały konsultacji szkolnych programów nauczania w zakresie edukacji konsumenckiej, a działalność edukacyjna miejskich i powiatowych rzeczników praw konsumentów nie ma charakteru planowej i systematycznej akcji. Trudno w takich warunkach oczekiwać, że młodzież wykształci w sobie postawę racjonalnego konsumenta. Zaniechanie inwestowania w kształcenie młodzieży będzie skutkowało koniecznością przeznaczenia wielokrotnie większych środków na pomoc dla nich w przyszłości.

Równie niepokojący jest fakt, iż sektor pozarządowych organizacji konsumenckich w Polsce jest bardzo słabo rozwinięty - konkursy na działania informacyjne i edukacyjne wygrywają przeważnie dwie czołowe organizacje konsumenckie: Federacja Konsumentów oraz Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, które właściwie nie mają konkurencji. Jest to spowodowane między innymi niskim poziomem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wieloletnimi zaniedbaniami edukacyjnymi w zakresie wiedzy o mechanizmach rynkowych na wszystkich poziomach nauczania.

Reasumując, można wyróżnić co najmniej kilka głównych obszarów, na których warto skoncentrować wysiłki zmierzające do poprawy sytuacji konsumentów:

- ♦ zwiększenie współpracy między poziomami rządowym, samorządowym i pozarządowym w przeprowadzaniu kampanii edukacyjnych i informacyjnych;
- ♦ ciągłość finansowania działań organizacji konsumenckich (stałe subwencje z budżetu państwa na działania informacyjne) lub przynajmniej wydłużenie okresu finansowania przedsięwzięć do kilku lat, co pozwoli na lepsze ich planowanie;
- ♦ systematyczna ocena przeprowadzanych działań przez UOKiK, także kampanii prowadzonych przez organizacje konsumenckie;

- ♦ zwiększenie swobody organizacji pozarządowych w zakresie tematyki przeprowadzanych kampanii - umożliwianie inicjowania przedsięwzięć;
- ♦ realizacja obowiązku wprowadzenia do programów nauczania w szkołach podstawowych edukacji konsumenckiej oraz rozszerzenie liczby godzin dydaktycznych przeznaczonych na ten cel.

Bibliografia

60 millions de consommateurs, Les associations qui vous défendent, www.conso.net.

Dlaczego ADR? Pozasądowe rozwiązywanie sporów jako priorytet polityki konsumenckiej UE, www.uokik.gov.pl.

Model konsumenta w UE, www.laweuropa.com.

Ochrona konsumentów warta 4,2 mln, www.egospodarka.pl/29898,Ochrona-konsumentow-warta-4-2-mln-zl,1,1,1,1.html.

Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Sprawozdanie zarządu z działalności w latach 2003-2007*.

Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, *Sprawozdanie zarządu z działalności w roku 2008*.

UOKiK, *Sprawozdanie z działalności 2004*.

UOKiK, *Sprawozdanie z działalności 2005*.

UOKiK, *Sprawozdanie z działalności 2006*.

UOKiK, *Sprawozdanie z działalności 2007*.

UOKiK, *Sprawozdanie z działalności 2008*.

UOKiK, *Sprawozdanie z działalności 2009*.

UOKiK, *Strategia Polityki Konsumenckiej 2004-2006*.

UOKiK, *Strategia Polityki Konsumenckiej 2007-2009*.

Upadłość konsumencka nie każdemu pomoże, www.rp.pl/artukul/146026,306123_-Upadlosc_konsumencka_nie_kazdemu_pomoze.html.

Akty prawne

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich, Dz.U. 2001, nr 113, poz. 1214 ze zm.

Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2008, nr 157, poz. 976 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2000, nr 122 poz. 1319,

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331 ze zm.

Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz.U. 1990, nr 14, poz. 88 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 ze zm.

Strony internetowe

<http://pozytek.gov.pl>.

<http://prawa-konsumenta.wieszjak.pl>.

<http://www.umww.pl> - Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

www.eu.europa.eu/consumers/index_en.htm - Komisja Europejska, Dyrekcja ds. Konsumentów.

www.eu.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm - Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów.

www.federacja-konsumentow.org.pl - Federacja Konsumentów.

www.kprm.gov.pl - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

www.skp.pl - Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

Wykaz spotkań

Spotkania w departamentach Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej oraz Polityki Konsumentckiej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Jolanta Zaskórska i Magdalena Rusak, Warszawa, 19 i 22 maja 2009 r.

Spotkanie z Longiną Lewandowską-Borówką, rzecznikiem prasowym Federacji Konsumentów, Warszawa, 21 maja 2009 r.

Spotkanie z miejskim rzecznikiem konsumentów miasta stołecznego Warszawy Małgorzatą Rothert, Warszawa, 15 maja 2009 r.

Spotkanie z Tomaszem Odziemczykiem, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa, 18 maja 2009 r.

RAPEX – The Rapid Information System for non-food consumer products

Maciej Klimowicz, Anna Siemaszko,
Daniel Staniszewski, Andrzej Stolarek, Łukasz Wolin

1. Podstawy prawne systemu RAPEX

Podstawowym aktem prawnym regulującym bezpieczeństwo produktów i zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów we Wspólnotach Europejskich jest dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów¹. Zgodnie z nią w każdej sytuacji, gdy produkt uznany zostanie za niebezpieczny², instytucje odpowiedzialne za nadzór rynku w zakresie bezpieczeństwa produktów znajdujących się w obrocie mogą zakazać jego

¹ OJ L 11/4 z 3 grudnia 2002 r.

² Zgodnie z art. 2 dyrektywy produkt niebezpieczny oznacza każdy produkt, który nie odpowiada definicji produktu bezpiecznego. Produkt bezpieczny oznacza natomiast każdy produkt, który w normalnych bądź możliwych do przewidzenia warunkach zastosowania, łącznie z przechowywaniem oraz w stosownych przypadkach oddaniem do użytku, wymogami instalacyjnymi i konserwacyjnymi, nie przedstawia żadnego zagrożenia lub jedynie minimalne zagrożenie związane z jego użytkowaniem, uważany jest za dopuszczalny i odpowiadający wysokiemu poziomowi ochrony bezpieczeństwa i zdrowia osób, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości produktu, oddziaływania na inne produkty, wyglądem produktu, a także kategorii konsumentów narażonych na szczególne ryzyko podczas używania produktu.

sprzedaży lub wycofać go z rynku³. Dokument przewiduje obowiązek podawania przez producentów do wiadomości konsumentów informacji umożliwiających im ocenę zagrożeń, jakie niesie ze sobą dany produkt, a także ostrzegania konsumentów o zagrożeniach, jakie stanowią produkty niebezpieczne, które zostały im już dostarczone. Nakłada ponadto obowiązek informowania właściwych władz państw członkowskich o zagrożeniach dla konsumenta, jakie powodują produkty wprowadzane na rynek.

Dyrektywa przewiduje utworzenie systemu kontroli i wymiany informacji z Komisją Europejską, aby zapewnić bezpieczeństwo produktów na jednolitym rynku. W tym celu utworzono system RAPEX (The Rapid Information System for non-food consumer products) - unijny system wczesnego powiadamiania o produktach niebezpiecznych. Funkcjonowanie systemu reguluje także decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zgłaszania produktów stanowiących zagrożenie dla konsumenta zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (2004/905/WE)⁴.

Priorytetowe znaczenie, jakie Komisja Europejska nadaje systemowi, znalazło wyraz w zapisach *Strategii polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2007-2013*. Komisja stwierdza w niej, że będzie rozwijała system RAPEX oraz wspierała Europejską Sieć Bezpieczeństwa Produktów⁵.

1.1. Zakres przedmiotowy

System RAPEX zaczął działać w 2003 roku. Zgłoszenie produktu do systemu oznacza, że został on uznany za niebezpieczny. RAPEX obejmuje wszystkie produkty przeznaczone dla konsumentów, a także takie, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że mogą być przez nich użyte. Uwzględnia także produkty sektorowe, w przypadku których kwestie ochrony konsumentów zostały przyjęte w tzw. dyrektywach sektorowych⁶. RAPEX nie zawiera jednak informacji o produktach spożywczych, pa-

³ Dyrektywę należy stosować w odniesieniu do produktów bez względu na techniki sprzedaży, łącznie ze sprzedażą na odległość i przy zastosowaniu technik elektronicznych. Nie obejmuje ona produktów z drugiej ręki, dostarczonych jako antyki lub towary wymagające przed ich użyciem naprawy albo renowacji, pod warunkiem że dostawca wyraźnie informuje o tym odbiorcę.

⁴ OJ L 381/63 z 28 grudnia 2004 r.

⁵ *Strategia polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2007-2013* - www.ec.europa.eu/consumers/strategy/index_en.htm.

⁶ Dyrektywy te dotyczą: bezpieczeństwa zabawek (88/278/EEC), harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do sprzętu elektrycznego przewidzianego do stosowania w określonych granicach napięcia (2006/95/EC), maszyn (98/37/EC), kosmetyków (76/768/EEC), samochodów (70/156/EEC) oraz środków ochrony indywidualnej (89/686/EEC).

szach, środkach farmaceutycznych i wyrobach medycznych, w odniesieniu do których stosuje się odrębne systemy (RASFF - Rapid Alert System for Food and Feed, oraz EudraPharm).

W systemie gromadzone są także dane o działaniach, jakie podjęły państwa członkowskie bądź przedsiębiorcy, aby wykluczyć lub ograniczyć obrót niebezpiecznymi produktami (wycofanie produktu z rynku lub wprowadzenie ostrzeżenia dla konsumentów o możliwym zagrożeniu). W systemie wymiany informacji uczestniczą wszystkie kraje członkowskie Wspólnot oraz trzy państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu/Europejskiego Obszaru Gospodarczego: Islandia, Liechtenstein i Norwegia.

W ocenie Megleny Kunewy, komisarz Unii Europejskiej ds. konsumentów, *coraz więcej produktów jest wykrywanych i niszczonych zanim zdążą zaszkodzić konsumentom w UE. Władze publiczne wyraźnie nasiliły działania, starając się wypełnić swoje obowiązki z zakresu ochrony konsumentów. Celem systemu RAPEX i innych europejskich mechanizmów bezpieczeństwa jest zadbanie o to, aby konsumenci w UE mogli bez obaw dokonywać zakupów i nie byli zmuszeni do samodzielnego oceniania, które produkty są bezpieczne, a które nie*⁷. Ponadto w ocenie Komisji Europejskiej jednym z najważniejszych zadań stojących przed systemem RAPEX w dobie globalnej recesji jest zapewnienie, aby jedynie produkty bezpieczne zostały dopuszczone do obrotu na jednolitym rynku⁸.

2. Funkcjonowanie systemu RAPEX

Kiedy produkt uznaje się za niebezpieczny, państwo członkowskie zobowiązane jest niezwłocznie za pośrednictwem systemu RAPEX powiadomić o tym Komisję Europejską. Należy przedstawić informacje umożliwiające identyfikację produktu (nazwa, marka, model opis, zdjęcie), określić rodzaj zagrożenia, jakie może on powodować, wraz z wynikami laboratoryjnymi, a także podjęte środki zapobiegające wystąpieniu ryzyka i kanały dystrybucji produktu.

Notyfikacja może nastąpić na trzy sposoby:

- ♦ w trybie przewidzianym w artykule 12 - środki podjęte przez władze narodowe lub dobrowolne działania producentów lub

⁷ *Konsumenci: wg rocznego sprawozdania RAPEX liczba wykrytych niebezpieczeństw produktów rośnie*, Bruksela, 17 kwietnia 2008 r., - www.ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/-index_en.htm.

⁸ *Keeping European Consumer Safe - 2008 Annual Report on the Operation of the Rapid Alert System for Non-Food Consumer Products*, Luxemburg 2009, s. 7.

dystrybutorów podjęte wobec produktów stwarzających poważne ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów;

- ♦ w trybie przewidzianym w artykule 11 - środki podjęte przez władze narodowe wobec produktów stwarzających umiarkowane ryzyko;
- ♦ gdy notyfikacja nie była możliwa w trybie przewidzianym w powyższych artykułach, państwo członkowskie może przekazać dane o produkcie w celach informacyjnych.

Jeżeli producent lub importer ma dowód, że produkt jest niebezpieczny, powinien o tym poinformować właściwe władze krajowe oraz przekazać kopię tej informacji dystrybutorom i sprzedawcom detalicznym⁹.

Po otrzymaniu notyfikacji Komisja Europejska podejmuje czynności sprawdzające w zakresie zgodności przekazanych informacji z artykułem 12 oraz z wymogami mającymi zastosowanie w odniesieniu do funkcjonowania systemu RAPEX, a następnie przesyła tę wiadomość innym państwom członkowskim, które są zobowiązane poinformować komisję o przyjętych środkach zapobiegawczych. Schemat funkcjonowania systemu przedstawia załącznik nr 1.

Sprawy na poziomie krajowym nie zawsze są prowadzone na szczeblu centralnym. W Niemczech na przykład za obsługę systemu RAPEX odpowiada Federalny Instytut Bezpieczeństwa Pracy i Medycyny Pracy (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) z siedzibą w Dortmundzie, jednak większość spraw prowadzą komórki ds. obsługi systemu RAPEX na poziomie landów, które bezpośrednio podejmują współpracę z innymi państwami uczestniczącymi w systemie. Dla przykładu służby celne landu Hamburg współdziałają z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz z polskimi służbami celnymi w zakresie wymiany informacji o statkach, które zamierzały wpłynąć do portu w Hamburgu z produktami niespełniającymi standardów bezpieczeństwa, a które w następnej kolejności prawdopodobnie będą usiłowały zawinąć do portu w Szczecinie-Świnoujściu lub w Gdyni¹⁰.

⁹ Wytyczne dotyczące powiadamiania właściwych władz Państw Członkowskich przez producentów i dystrybutorów o niebezpiecznych produktach zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/95/WE, OJ L 381/63 z 28 grudnia 2004 r.

¹⁰ Spotkanie z Aleksandrą Kurzyńską-Warczakoską - doradcą prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, agentem kontaktowym systemu RAPEX w Polsce, Warszawa, 9 czerwca 2009 r.

2.1. System RAPEX w 2008 roku

Liczba notyfikacji do systemu RAPEX systematycznie wzrasta od początku jego funkcjonowania. Podczas gdy w 2003 roku zanotowano 139 zgłoszeń, to w 2004 roku - 468, w 2005 roku - 847, w 2006 roku - 1051, 2007 roku - 1605, a w 2008 roku - 1866¹¹. Wykres pokazujący dynamikę wzrostu liczby notyfikacji w latach 2003-2008 przedstawiony jest w załączniku nr 2.

W 2008 roku RAPEX zanotował 1866 notyfikacji, z czego 1545 w trybie przewidzianym przez artykuł 12 dyrektywy, 10 w trybie przewidzianym przez artykuł 11 dyrektywy oraz 311 przekazanych państwom członkowskim w celach informacyjnych, gdyż nie była możliwa ich notyfikacja na podstawie poprzednich artykułów. Wykres pokazujący liczbę notyfikacji w 2006 i 2008 roku według trybu zgłoszenia znajduje się w załączniku nr 3.

Z 1545 przyjętych notyfikacji w 2008 roku 775 (50%) miało charakter obowiązkowy i zostało zgłoszonych przez władze narodowe, 736 (48%) zgłosili dobrowolnie przedsiębiorcy, wypełniając zobowiązania prawne zawarte w dyrektywie i w krajowych aktach prawnych, bez formalnej interwencji władz narodowych, a w 34 przypadkach (2%) przedsiębiorcy dokonali dobrowolnych zgłoszeń w ramach środków obowiązkowych. Wykres przedstawiający liczbę notyfikacji według charakteru zgłoszenia znajduje się w załączniku nr 4.

W 2008 roku pięć krajów zgłosiło aż 50% notyfikacji: Niemcy (205 - 13% notyfikacji), Hiszpania (163 - 11%), Słowacja (140 - 9%), Grecja (132 - 9%), Węgry (129 - 8%). Polska zgłosiła 114 notyfikacji (7% zgłoszeń). Wykres przedstawiający liczbę notyfikacji według kraju zgłoszenia znajduje się w załączniku nr 5.

Pod względem kategorii zgłaszanych produktów dominowały zabawki (32%), urządzenia elektryczne (11%), samochody (10%), ubrania i tekstylia (9%), środki do pielęgnacji dzieci (6%), artykuły oświetleniowe (5%) i kosmetyki (4%). Wykres przedstawiający liczbę notyfikacji według kategorii produktów znajduje się w załączniku nr 6.

Najwięcej zgłoszeń dotyczyło towarów wyprodukowanych w Chinach (869 - 56% notyfikacji), Niemczech (82 - 5%), Włoszech (57 - 4%), Hongkongu (40 - 3%), Turcji (33 - 2%), Francji (30 - 2%), Stanach Zjednoczonych (23 - 2%) i w Polsce (19 - 1% notyfikacji). Wykres przedstawiający liczbę notyfikacji według kraju pochodzenia zgłaszanego produktu znajduje się w załączniku nr 7.

¹¹ Dane statystyczne pochodzą z rocznych raportów Komisji Europejskiej dotyczących funkcjonowania systemu RAPEX.

W kategoriach zagrożeń największa liczba notyfikacji dotyczyła możliwości zranienia (366 - 20%), uszkodzenia substancjami chemicznymi (341 - 19%), zadławienia się (285 - 16%), porażenia prądem (282 - 15%) i wybuchu pożaru (185 - 10%). Wykres przedstawiający liczbę notyfikacji według kategorii ryzyka znajduje się w załączniku nr 8.

Na 1545 notyfikacji państwa członkowskie zareagowały w 1745 przypadkach. Największa liczba reakcji dotyczyła samochodów (1000 - 59%), zabawek (222 - 13%), urządzeń elektrycznych (89 - 5%), środków do pielęgnacji dzieci (79 - 5%), sprzętu sportowego (42 - 2%). Wykres pokazujący reakcje według kategorii notyfikowanego produktu znajduje się w załączniku nr 9.

3. Funkcjonowanie systemu RAPEX w Polsce

Podstawowym dokumentem regulującym kwestie bezpieczeństwa produktów w Polsce jest ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹², która wprowadza postanowienia dyrektywy 2001/95/EC. Artykuł 31 ustawy przewiduje wprowadzenie krajowego systemu informacji o produktach niebezpiecznych¹³.

Polska została włączona do systemu RAPEX w maju 2004 roku¹⁴. Organem nadzoru odpowiedzialnym za przekazywanie Komisji Europejskiej informacji o produktach niebezpiecznych w ramach systemu RAPEX jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stanowiący punkt kontaktowy systemu. UOKiK wykonuje zadania nadzoru nad bezpieczeństwem produktów przy pomocy Inspekcji Handlowej, która kontroluje produkty w zakresie spełniania ogólnych wymogów bezpieczeństwa. Istotną rolę w nadzorze pełnią także służby celne.

W ramach obiegu informacji Komisja Europejska informuje UOKiK o produktach niebezpiecznych wykrytych w innych państwach członkowskich Unii. Następnie urząd monitoruje polski rynek, aby sprawdzić, czy produkty te nie zostały wprowadzone do obrotu w Polsce, a kiedy rzeczywiście stanowią zagrożenie, rozważa, czy należy je wycofać z obrotu. Informacje te następnie przekazuje Komisji Europejskiej. UOKiK przekazuje również Komisji informacje o produktach niebezpiecznych wykrytych

¹² Dz.U. 2003, nr 229, poz. 2275.

¹³ Znajdują się w nim informacje o produktach niespełniających wymagań bezpieczeństwa - wpisanych do rejestru produktów niebezpiecznych, oraz o wyrobach niezgodnych z zasadniczymi wymaganiami - wpisanych do rejestru wyrobów niezgodnych z zasadniczymi wymaganiami.

¹⁴ Polska została włączona do systemu szybkiego powiadamiania o produktach niebezpiecznych RAPEX, działającego w państwach Unii Europejskiej, „Gazeta Wyborcza” z 7 maja 2004 r.

w Polsce, o dobrowolnych zgłoszeniach przedsiębiorców oraz o podjętych działaniach.

W 2008 roku UOKiK przekazał do systemu RAPEX 152 notyfikacje, a w 130 przypadkach podjął działania w odpowiedzi na informacje przesłane przez inne państwo członkowskie Unii¹⁵. W 2007 roku liczba notyfikacji do systemu wynosiła 62, a w 142 przypadkach UOKiK zareagował na notyfikację przesłaną przez inny kraj¹⁶. Wykres przedstawiający liczbę notyfikacji UOKiK zgłoszonych do systemu RAPEX i reakcji na notyfikacje innych państw znajduje się w załączniku nr 10.

W ocenie Aleksandry Kurzyny-Warczakoskiej, agenta kontaktowego systemu RAPEX w Polsce, największe utrudnienie w funkcjonowaniu systemu stanowi problem z identyfikacją producenta lub dystrybutora oraz zbyt rozbudowana sieć dystrybucji prowadzonej przez kilku przedsiębiorców, co znacznie utrudnia podjęcie działań naprawczych¹⁷.

4. System RAPEX Chiny

W ramach systemu RAPEX działa odrębny system RAPEX Chiny, przeznaczony dla produktów z tego kraju. System ten powstał w 2004 roku na mocy porozumienia Komisji Europejskiej z chińskim Urzędem ds. Jakości Nadzoru, Inspekcji i Kwarantanny (Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine, AQSIQ)¹⁸.

Dzięki systemowi Komisja dostarcza władzom chińskim informacji o produktach chińskiego pochodzenia oznaczonych jako niebezpieczne i wycofanych lub niedopuszczonych do obrotu na rynku wspólnotowym. AQSIQ bada notyfikacje i podejmuje niezbędne środki zapobiegawcze.

W 2008 roku na ogólną liczbę 1545 notyfikacji do systemu RAPEX 909 przypadków dotyczyło produktów wytworzonych w Chinach i w Hongkongu. Tak duża liczba notyfikacji o produktach niebezpiecznych z Chin wynika z trzech przyczyn: (1) produkty importowane z tego kraju stanowią znaczną część importu do Unii Europejskiej (w przypadku

¹⁵ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2008*, Warszawa 2009, s. 45 - www.uokik.gov.pl.

¹⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2007*, Warszawa 2008, s. 44 - www.uokik.gov.pl.

¹⁷ Spotkanie z Aleksandrą Kurzyną-Warczakoską.

¹⁸ *Memorandum of Understanding on Administrative Co-operation Arrangements between the European Commission's Directorate General for Health and Consumer Protection (DG SANCO) and the General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine of People's Republic of China (AQSIQ)* - www.ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/index_en.htm#bilateral.

zabawek wskaźnik ten wynosi 80% dla Unii Europejskiej i aż 95% dla Wielkiej Brytanii), (2) nadzór nad produktami importowanymi z Chin jest znacznie silniejszy niż nad produktami z innych krajów, (3) wzrasta liczba produktów chińskiego pochodzenia, wobec których wcześniej występowały problemy z identyfikacją kraju pochodzenia¹⁹.

Od września 2006 roku do sierpnia 2008 r. władze chińskie zbadały sprawę 669 notyfikacji do systemu RAPEX²⁰. W 352 przypadkach (53%) podjęto następujące środki: wstrzymanie eksportu przez AQSIQ lub wytwórcę (176 - 26% przypadków), wzmocnienie nadzoru (99 - 15%), działania naprawcze (68 - 10%), inne środki (9 - 2%. W 317 przypadkach (47%) nie podjęto działań ze względu na:

- ♦ nieodnalezienie wytwórcy (169 - 25%), odmienną ocenę ryzyka (28 - 4%);
- ♦ z innych powodów (120 - 18%)²¹.

Od 2007 roku Komisja Europejska pogłębia współpracę z Chinami w zakresie bezpieczeństwa produktów. W wyniku wizyty w Chinach komisarz Kunewy w czerwcu 2007 roku we wzajemnej współpracy wdrożono system kwartalnych sprawozdań na temat działań Chin odnośnie do egzekwowania przepisów, które mają pomóc w identyfikowaniu produktów uznanych za niebezpieczne i zgłoszonych do systemu RAPEX Chiny. W dniu 17 listopada 2008 roku Komisja podpisała z AQSIQ kolejne porozumienie o współpracy, przewidujące możliwość prowadzenia skoordynowanych kampanii nadzoru nad produktami niebezpiecznymi. Dokument ten przewiduje także utworzenie specjalnego systemu umożliwiającego władzom chińskim dostęp do informacji o produktach niebezpiecznych chińskiego pochodzenia zarejestrowanych w systemie RAPEX²².

Duże znaczenie dla współpracy z Chinami w zakresie bezpieczeństwa produktów mają również trójstronne unijno-chińsko-amerykańskie inicjatywy w zakresie opracowywania wymogów bezpieczeństwa ubrań, zabawek i urządzeń elektrycznych, podejmowane wspólnie przez Komisję

¹⁹ *Konsumenci: wg rocznego sprawozdania RAPEX liczba wykrytych niebezpieczeństw produktów rośnie*, Bruksela, 17 kwietnia 2008 r. - www.ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/-index_en.htm.

²⁰ AQSIQ bada jedynie nowo zgłoszone notyfikacje i nie podejmuje środków w stosunku do zgłoszeń przesłanych przed 2006 r.

²¹ www.ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/index_en.htm#bilateral.

²² *Joint Statement on the Extension of the Memorandum of Understanding on Administrative Co-operation Arrangements between DG SANCO and AQSIQ, Brussels, 17 November 2008* - www.ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/docs/memorandum_china_annexes.pdf.

Europejską, AQSIQ oraz amerykańską Komisję ds. Bezpieczeństwa Produktów Konsumenckich (Consumer Product Safety Commission, CPSC)²³.

Należy podkreślić, że klimat do współpracy z Chinami rozwija się bardzo pomyślnie, co podkreślali zarówno rozmówcy w Polsce, jak i podczas wyjazdu studyjnego. Duże znaczenie dla władz w Pekinie miał kryzys, jaki w 2007 roku wywołała sprawa zabawek firmy Mattel, które nie spełniały standardów bezpieczeństwa i zagrażały zdrowiu dzieci. Z powodu wycofania wadliwych produktów z rynku i ograniczeń w produkcji jedna trzecia firm produkujących zabawki zbankrutowała. Sprawa doprowadziła do wzrostu świadomości Chińczyków odnośnie do bezpieczeństwa produktów. W ocenie Elke Ballon Chińczycy zrozumieli, że bezpieczeństwo produktów stanowi absolutny priorytet dla konsumentów, i zwracają bardzo dużą uwagę na jakość eksportowanych produktów²⁴. Zarówno chińskie władze, jak i przedsiębiorcy opowiadają się za globalną harmonizacją standardów bezpieczeństwa i w obawie przed konkurencją ze strony krajów produkujących zabawki po niskich kosztach (na przykład Wietnam) nie sprzeciwiają się rygorystycznym wymaganiom narzucanym przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone²⁵. Strona chińska utworzyła system kontroli produktów eksportowanych, a badania przeprowadzają niezależne laboratoria, tj. TÜV Rheinland Group China, do których z prośbą o przeprowadzenie testów zwracają się sami producenci, którzy wykazują dużą troskę o uzyskanie pozytywnych wyników testów swoich wyrobów²⁶.

5. Wnioski i rekomendacje

Zwiększająca się liczba notyfikacji o produktach niebezpiecznych prowadzi do wzrostu wiedzy konsumentów o zagrożeniach, jakie mogą nieść ze sobą produkty uznane za niebezpieczne. W tym zakresie system RAPEX stanowi istotny element polityki edukacyjnej i informacyjnej, jaką Komisja Europejska i państwa członkowskie adresują do konsumentów.

Wzrost liczby zgłoszeń do systemu RAPEX wynika ze zwiększających się możliwości państw członkowskich w zakresie nadzoru nad produktami niebezpiecznymi. Państwa te skuteczniej egzekwują przepisy

²³ *China - US - EU Joint Press Statement. Consumer Product Safety - a Common Objective, Beijing, 19 September 2008* - www.ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/trilateral_en.htm.

²⁴ Spotkanie z Elke Ballon.

²⁵ *Summary Report on the Visit of a Delegation of the European Parliament Committee on the Internal Market and Consumer Protection to China - Beijing, Nanjing, Shanghai, 16-21 March 2008*, s. 2.

²⁶ Tamże, s. 4.

o bezpieczeństwie produktów, rośnie poczucie obowiązku notyfikowania zagrożeń przez producentów i dystrybutorów, a także poprawia się współpraca w zakresie budowania sieci kontaktów i wymiany doświadczeń z krajami trzecimi, zwłaszcza z Chinami i Stanami Zjednoczonymi.

Wyzwaniem stojącym przed systemem RAPEX jest zwiększenie możliwości lokalizowania wytwórcy produktu i śledzenia drogi dystrybucji, po jakiej towar trafia na wspólny rynek.

Możliwość skutecznego korzystania przez konsumentów w Polsce z systemu RAPEX może być utrudniona ze względu na niski poziom znajomości przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów i zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez produkt konsumencki. Z badań przeprowadzonych w grudniu 2005 roku i w styczniu 2006 roku przez Federację Konsumentów wynika, że: konsumenci mają problemy z identyfikacją właściwego poziomu niebezpieczeństwa produktów i odróżniania zagrożeń stwarzanych przez produkty od usterek; często dokonują zakupu produktów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, w związku z czym mają trudności z ustaleniem, od kogo został nabyty towar, a opakowania takich produktów nie zawierają informacji o producencie lub o podmiocie odpowiedzialnym za jego wprowadzenie do obrotu; przedsiębiorcy często lekceważą zagrożenia związane z niebezpiecznymi produktami, a konsumenci nie wiedzą, jak prowadzić dalsze postępowanie²⁷.

Bibliografia

- Annual Report on the operation of the Rapid Alert System for non-food consumer products (RAPEX) 2005*, Luxemburg 2006.
- China - US - EU Joint Press Statement. Consumer Product Safety - a Common Objective*, Beijing, 19 September 2008.
- Keeping European Consumer Safe - 2006 Annual Report on the operation of the Rapid Alert System for non-food consumer products*, Luxemburg 2007.
- Keeping European Consumer Safe - 2007 Annual Report on the operation of the Rapid Alert System for non-food consumer products*, Luxemburg 2008.
- Keeping European Consumer Safe - 2008 Annual Report on the operation of the Rapid Alert System for non-food consumer products*, Luxemburg 2009.
- Strategia polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2007-2013*, Luxemburg 2007.

²⁷ Raport z monitoringu dotyczącego praktycznych aspektów zastosowania regulacji w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz znajomości przez konsumentów powyższej problematyki, 28 luty 2006 r. - www.federacja-konsumentow.org.pl.

Summary Report on the Visit of a Delegation of the European Parliament Committee on the Internal Market and Consumer Protection to China - Beijing, Nanjing, Shanghai, 16-21 March 2008.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2009*, Warszawa 2007.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2007*, Warszawa 2008.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2008*, Warszawa 2009.

Akty prawne

Decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zgłaszania produktów stanowiących zagrożenie dla konsumenta zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (2004/905/WE).

Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

Joint Statement on the Extension of the Memorandum of Understanding on Administrative Co-operation Arrangements between DG SANCO and AQSIQ, Brussels, 17 November 2008.

Memorandum of Understanding on Administrative Co-operation Arrangements between the European Commission's Directorate General for Health and Consumer Protection (DG SANCO) and the General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine of People's Republic of China (AQSIQ), Brussels, 17 November 2008.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

Wytyczne dotyczące powiadamiania właściwych władz Państw Członkowskich przez producentów i dystrybutorów o niebezpiecznych produktach zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/95/WE.

Strony internetowe

www.ec.europa.eu/rapex - system RAPEX.

www.english.aqsiq.gov.cn - Urząd ds. Jakości Nadzoru, Inspekcji i Kwarantanny Chin.

www.eu.europa.eu/consumers/index_en.htm - Komisja Europejska - Dyrekcja ds. Konsumentów.

www.eu.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm - Komisja Europejska - Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów.

www.federacja-konsumentow.org.pl - Federacja Konsumentów.

www.uokik.gov.pl - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wykaz spotkań

Spotkanie z Aleksandrą Kurzyną-Warczakoską, doradcą prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, agentem kontaktowym systemu RAPEX w Polsce, Warszawa, 9 czerwca 2009 r.

Spotkanie z Elke Ballon z sekretariatu IMCO – komisji ds. rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów Parlamentu Europejskiego, Maastricht, 25 czerwca 2009 r.

Załączniki

Załącznik nr 1 - Schemat działania systemu RAPEX.

Załącznik nr 2 - Dynamika wzrostu liczby notyfikacji w latach 2003-2008.

Załącznik nr 3 - Notyfikacje w latach 2006 i 2008 wg trybu zgłoszenia.

Załącznik nr 4 - Notyfikacje wg charakteru zgłoszenia.

Załącznik nr 5 - Notyfikacje wg kraju zgłoszenia.

Załącznik nr 6 - Notyfikacje wg kategorii produktów.

Załącznik nr 7 - Notyfikacje wg kraju pochodzenia zgłaszanego produktu.

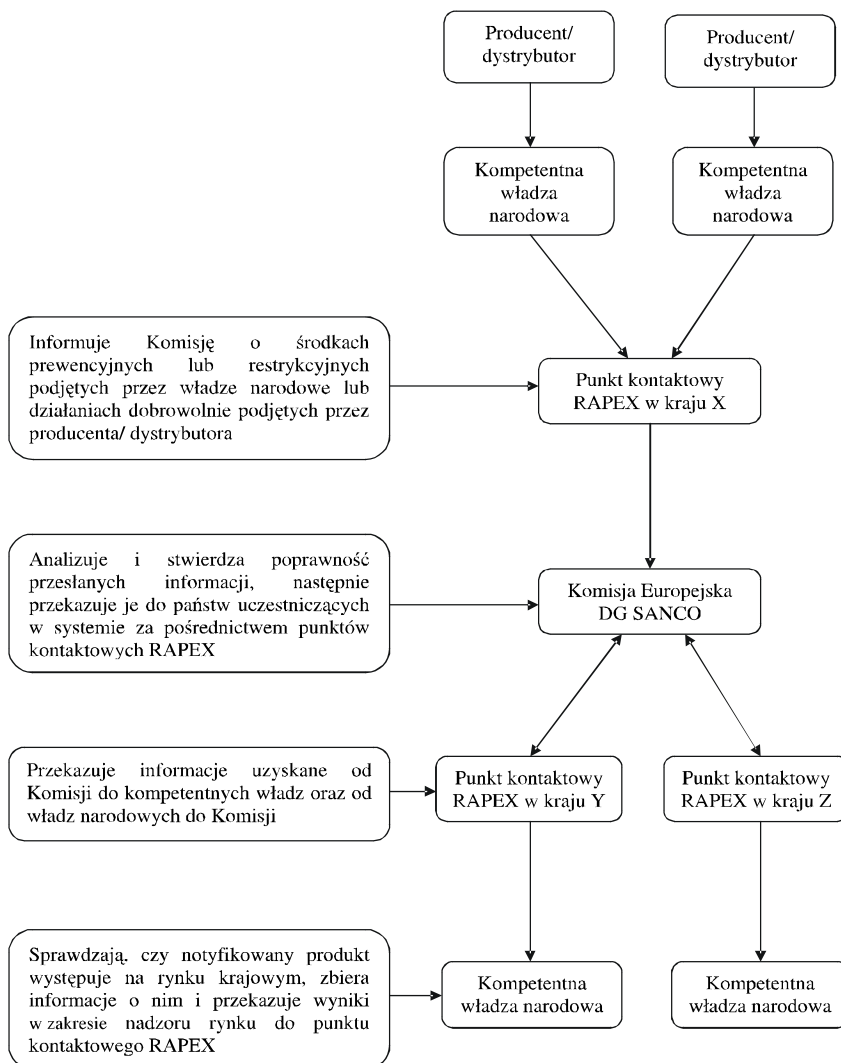
Załącznik nr 8 - Notyfikacje wg kategorii ryzyka.

Załącznik nr 9 - Reakcje wg kategorii notyfikowanego produktu.

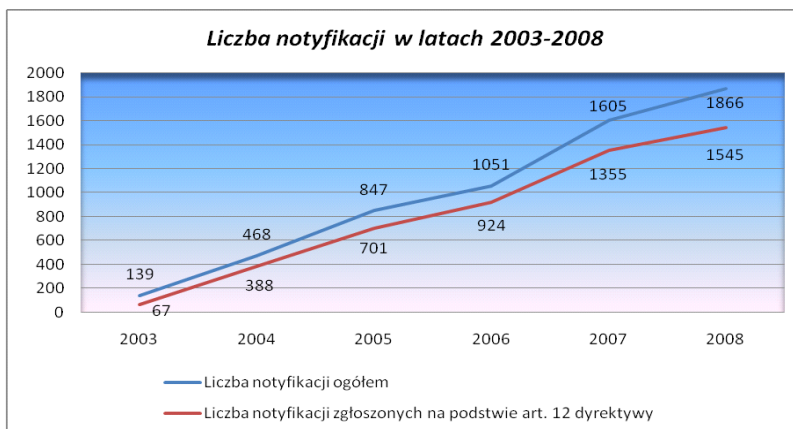
Załącznik nr 10 - Notyfikacje UOKiK zgłoszonych do systemu RAPEX i reakcji na notyfikacje innych państw.

Załącznik nr 11 - Notyfikacja do systemu RAPEX.

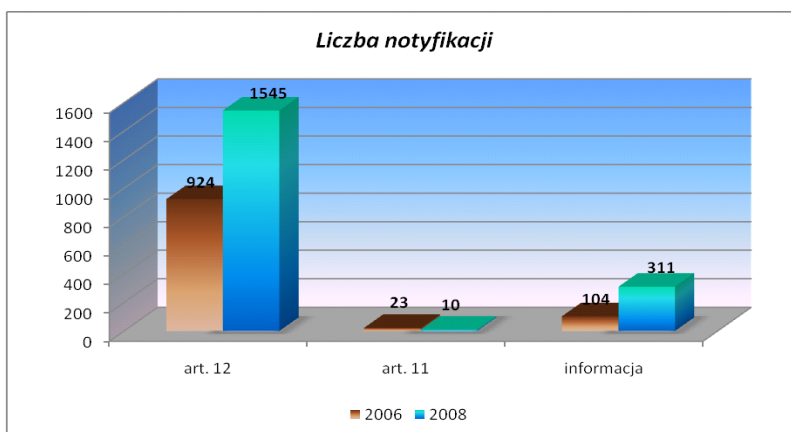
SCHEMAT DZIAŁANIA SYSTEMU RAPEX



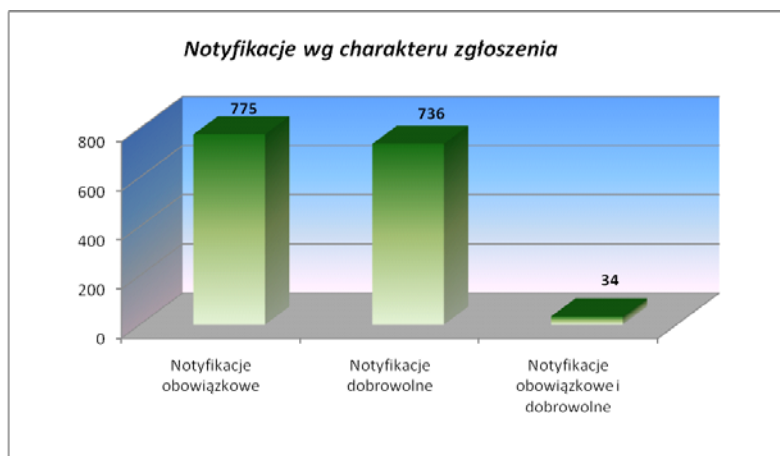
Załącznik 2



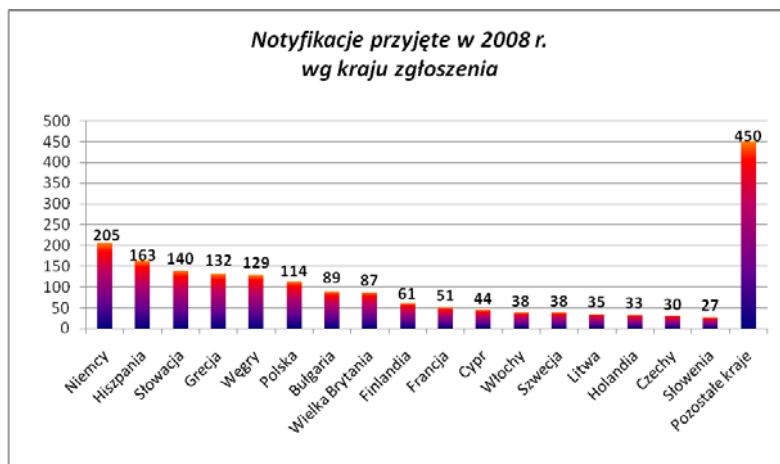
Załącznik 3



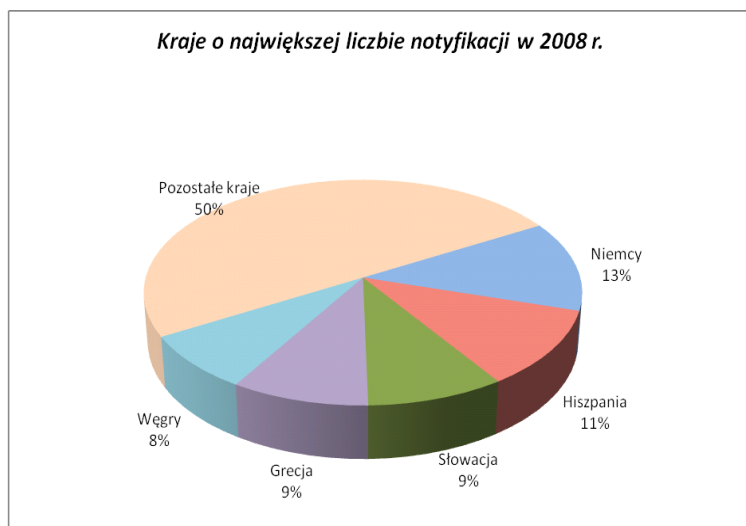
Załącznik 4



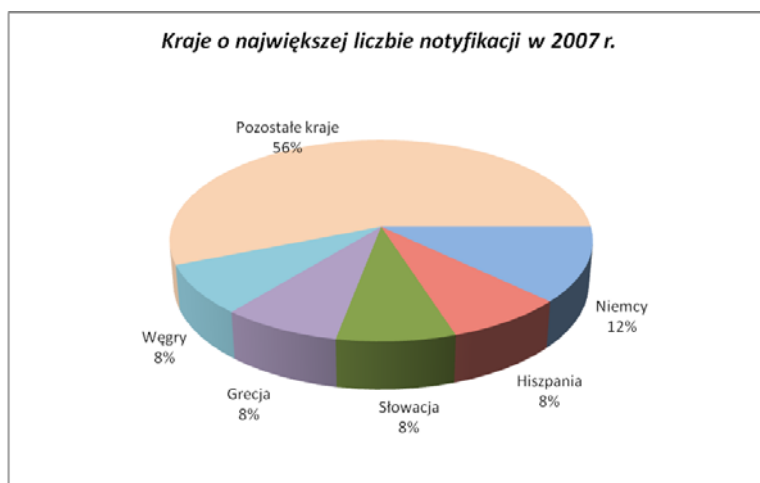
Załącznik 5



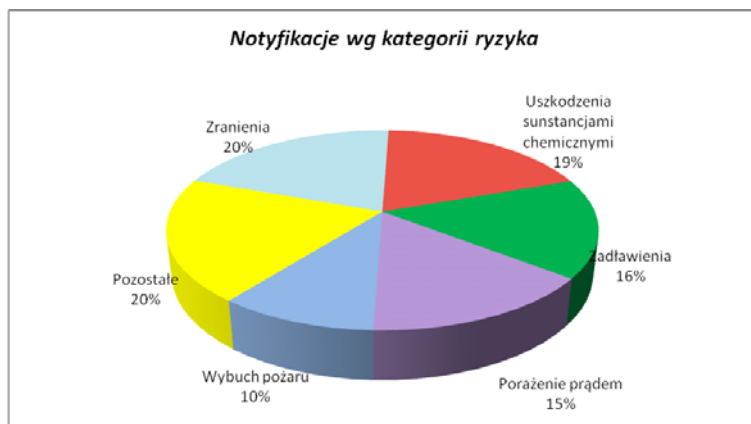
Załącznik 6



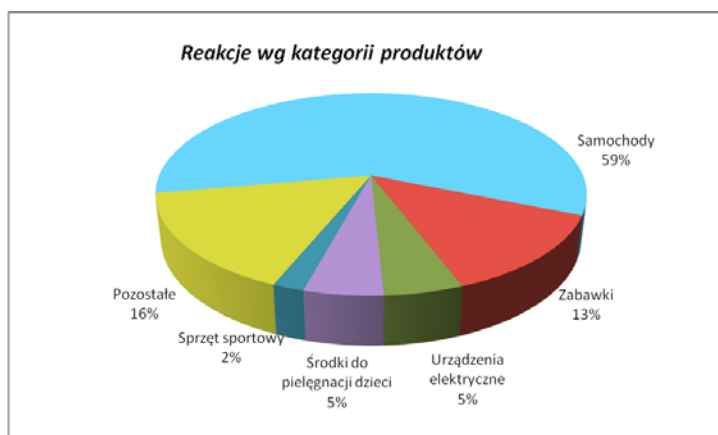
Załącznik 7



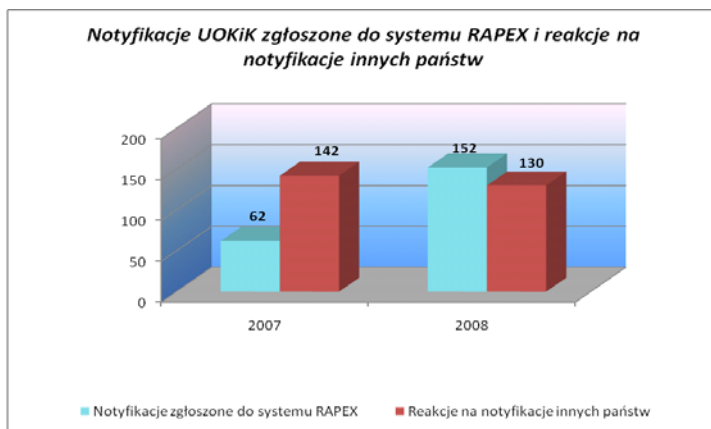
Załącznik 8



Załącznik 9



Załącznik 10



Załącznik 11

No. Ref.	Notifying country	Product (Click on the photo to enlarge)	Danger	Measures adopted by notifying country	Products were found and measures were taken also in: (*)
10894/09		<p>Category: Laser pointers Product: Laser pointer Brand: 1. SW; 2. Unknown Type/number of model: 1. Model: TY-KL067 2. Model: #0312623</p> <p>Description: 1. Silver laser pointer in the shape of a spaceship, with two blue and red blinking LEDs on the side. The laser is operated by three 1.5V AG13 (LR41) button cells. The product is packed in a cardboard box with 4 different exchangeable heads that produce different shaped laser beams. Approximate dimensions: 16x8.7x2.3 cm (package), 12.7x2.8x2 cm (unpacked). 2. Silver pocket knife with a laser pointer in the form of a key ring. The laser is operated by three 1.5V AG13 (LR41) button cells and has 5 different exchangeable heads that produce different shaped laser beams. The</p>	<p>Damage to sight. The products pose a risk of damage to sight if the laser beam is pointed at the eye. They bear the indication "Class IIIA Laser Product". Class 3 laser pointers may not be placed on the market for consumer use. These products do not comply with the relevant European standard EN 60825.</p>	<p>Withdrawal from the market ordered by the authorities.</p>	

		<p>product is packed in a dark grey cardboard box. Approximate dimensions: 11x7x1.6 cm (package), 13x3x1.2 cm (unpacked). Country of origin: China</p> 			
--	--	---	--	--	--