Wciąż żyjemy mitem wielkich reform rządu Jerzego Buzka. Po 13 latach okazuje się, że problemy, które miały zostać rozwiązane, pozostały, zaś skutki wprowadzonych zmian są odmienne od zamierzonych.

Reformy rządu Jerzego Buzka wyhamowały rozwój Polski. To zdanie może wydawać się obrazoburcze. W końcu zmiany wprowadzone przez AWS oraz UW są nazywane czterema wielkimi reformami. Odwołujemy się do nich, by wskazać jasne punkty w historii III RP. Odbieramy je jako moment, w którym nasi politycy nie bali się podejmować decyzji mimo politycznej ceny, jaką przyszło im zapłacić. Po 13 latach okazuje się jednak, że problemy, które miały zostać rozwiązane, pozostały, zaś skutki reform są często zupełnie inne od zamierzonych. Wielkość zmian była tak przygniatająca, że w końcu stały się one hamulcem blokującym kolejne konieczne działania. W efekcie nadal nie rozwiązaliśmy wielu kluczowych problemów. Mało tego – wciąż stoimy na bocznicy.
Dlaczego stały się hamulcem? Bo utrwaliły mit reform wielkich, takich, które rozwiązują problemy raz na zawsze. Tak były zresztą od początku zapowiadane. AWS oraz UW dochodziły do władzy po czterech latach rządów SLD i PSL. Choć był to czas rosnącej jak na drożdżach gospodarki, to jednocześnie silnej potrzebny zmian, co sygnalizowały protesty górników oraz służby zdrowia. I gdy ugrupowania odwołujące się do „Solidarności” wygrały wybory, natychmiast pojawił się pomysł przeprowadzenia gruntownych reform. Jak generałowie, którzy myślą kategoriami poprzedniej wojny, politycy AWS i UW mieli w pamięci okres, gdy zmian dokonywał Leszek Balcerowicz. – Panowała atmosfera zrywu, przekonanie o konieczności reformowania – mówi Bogusław Grabowski, były członek Rady Polityki Pieniężnej. Dlatego już w expose premier Jerzy Buzek zapowiedział fundamentalne zmiany w systemie ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych, w oświacie oraz reformę samorządową. – Szliśmy po władzę dla ludzi, po to by ją ludziom oddać – mówił. Mało kto pamięta, że równie wielkie zmiany miały dotyczyć innych dziedzin – do programu rządu wpisano reprywatyzację i powszechne uwłaszczenie.
Rozmach zamierzeń okazał się problemem, bo wprowadzone zmiany stały się kanoniczne. Nienaruszalne. Epoka Buzka utwierdziła zresztą podział na nieznających strachu reformatorów i oportunistów. Choć propozycje były odważne, okazały się też bolesne. Zaowocowało to tym, że później o zmianach najczęściej mówiono, ale ich nie dokonywano.
Na początku poprzedniej kadencji Sejmu jeden z czołowych polityków PO pytany, jakie reformy nowy rząd będzie wprowadzał, szczerze odpowiedział: „Dlaczego mamy robić reformy w cztery lata i oddać władzę, skoro możemy przeprowadzić je w osiem i ją utrzymać”. Gdyby reformy były wielkimi nie tylko z nazwy, nie byłoby z

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

nimi problemu. Jednak każda z nich okazała się półreformą lub tylko udawała, że problem rozwiązuje. Co gorsza – w miejsce starych tworzyła nowe.
Reforma emerytalna dała początek nowemu systemowi, ale wymagała wprowadzenia innych istotnych zmian, by była kompletna. Tego już nie zrobiono. Dopiero po kilku latach zorientowano się też, jaki ma wpływ na finanse publiczne.
Efektem zmian systemu zdrowia było zakonserwowanie wydatków na jednym z niższych poziomów w regionie. Z kolei sens reformy samorządowej podważył polityczny kompromis, bo przecież miało powstać osiem województw. Wreszcie wprowadzenie gimnazjów to najbardziej krytykowany element reformy edukacji. – Jesteśmy przykładem, jak nie przeprowadzać tak wielkich reform. Działano na zasadzie: zróbmy coś, a potem zobaczymy, co dalej. Ale mijają lata i nic się nie zmienia – mówi Aleksandra Wiktorow, była prezes ZUS.
Kolejnym zarzutem jest to, że reformy zostały wprowadzone w politycznie nieskuteczny sposób, dając przeciwnikom oręż do podważania ich sensowności. Największe wątpliwości dotyczą reform emerytalnej i zdrowotnej, wydatki na nie to ok. 15 proc. PKB.

[mc4wp_form id=”84″]

Emerytury

Reforma emerytalna jak w soczewce skupia wszystkie ułomności. Poprzedni system opierał się na zdefiniowanym świadczeniu, czyli państwo zobowiązywało się do wypłaty emerytury w określonej wysokości. Jego największą wadą była nie tylko wysokość emerytur, lecz także liczne wyjątki i przywileje. Z tych ostatnich skwapliwie korzystano, wysyłając na emerytury 50-latków.
Utrzymywanie starego systemu groziło katastrofą finansów publicznych lub wymagało niepopularnych działań, np. ograniczenia waloryzacji emerytur jedynie do inflacji czy wręcz ich zmniejszenia.
Wybrano ucieczkę do przodu: wprowadzono zasadę „ile zaoszczędzisz, tyle dostaniesz”. Tyle że składka emerytalna nie jest duża – ledwie 19,53 proc. Przed podniesieniem wieku emerytalnego do 67 lat dawała ona świadczenia w wysokości 30–40 proc. ostatniej pensji dla mężczyzn i jeszcze niższą dla kobiet, które pracują krócej. Poprzedni system był bardziej hojny, bo tzw. stopa zastąpienia wynosiła ok. 60 proc., choć w UE przekracza 70 proc.
Wprowadzenie nowego systemu rozwiązywało problem finansów publicznych w dalekiej perspektywie, ale oznaczało zmniejszenie przyszłych emerytur blisko o połowę. Nikt tego głośno nie powiedział, wyborcy się nie zorientowali, podobnie jak

część polityków. A szeroko zakrojone kampanie funduszy emerytalnych wytworzyły wrażenie, że emerytury wzrosną. Do tego przeprowadzono tylko pierwszy etap zmian. Reformatorzy pozostawili następcom cały katalog wskazówek, które należy realizować, by świadczenia stały się faktycznie wyższe – zlikwidować wcześniejsze emerytury, zrównać wiek emerytalny kobiet oraz mężczyzn, zaś potem go wydłużyć, zlikwidować wyjątki. Do tego należało podjąć działania wzmacniające trzeci filar, czyli oszczędzanie dobrowolne, i opracować system wypłat emerytur z nowego systemu.
Ponieważ o zmianie systemu było głośno, choć reforma nie została przeprowadzona całościowo, znaczna część Polaków uważa, że na emeryturze będzie się im żyło przyzwoicie. To nieprawda: nie bez dodatkowego prywatnego ubezpieczenia. – Przygotowano stronę dochodową, a kompletnie nie pracowano nad tym, jakie mają być emerytury – mówi Aleksandra Wiktorow. W praktyce oznaczało to, że AWS–UW jedynie uruchomiły proces, który tak naprawdę wdrożyć i kontynuować mieli inni. Co oznacza, że straciliśmy 10 lat, jeśli chodzi o takie kwestie, jak wprowadzenie emerytur pomostowych czy zrównanie wieku emerytalnego.
Ponieważ nowy oszczędny dla budżetu system miał dopiero zacząć działać, a dotychczasowym emerytom należało wypłacać świadczenia, pokolenia przejściowe musiały wziąć na siebie ciężar podwójnego finansowania. I to przez 40 lat. OFE są kapitałową częścią systemu i tam ląduje część naszej składki emerytalnej, która wcześniej szła do ZUS. By uzupełnić niedobór w kasie, minister finansów musiał zwiększyć dotację z naszych podatków: w ciągu 12 lat koszt tych transferów przekroczył 13 proc. PKB. System miały bilansować wpływy z prywatyzacji, ale tak się nie stało. Więc faktycznie oszczędzanie w OFE odbywało się kosztem kredytu zaciąganego przez budżet. Przypomina to sytuację kogoś, kto odkłada pieniądze w banku, finansując oszczędności z zaciągniętego kredytu. – Ten system budowano, gdy rynek finansowy był w powijakach, kalkulacja kosztów i skutki długookresowe nie były właściwie dyskutowane. Nie byliśmy w UE, nie zastanawialiśmy się nad skutkami, jakie będą się wiązały z wejściem do Wspólnoty – mówi Bogusław Grabowski.

Zdrowie

Nie lepiej było z reformą zdrowotną. Gdy rząd SLD oddawał władzę, jeden z jego najważniejszych ekspertów gospodarczych pytany o miny, które będą musieli rozbroić następcy, bez wahania wskazał na system ochrony zdrowia. – Z tym sobie nie poradzą.
Nie chodziło mu o ocenę kwalifikacji nowej ekipy, ale skalę problemu. Nie mylił się –

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

do dziś to czuły punkt każdego kolejnego rządu.
Przed laty sytuacja była nieco podobna do obecnej: szpitale były zadłużone na ok. 7 mld zł. Lekarstwem miał być system ubezpieczeniowy i podział na regionalne kasy chorych. Wprowadzono składkę zdrowotną, ale od początku spierano się o jej wysokość. – Choć pierwotnie planowano składkę na poziomie 11 proc. wynagrodzeń, ostatecznie było to tylko 7,5 proc. Dopiero potem zaczęto ją podnosić i dziś mamy 9 proc. System od początku był niedofinansowany i nie rokował nadziei na sprawne zarządzanie – mówi Jerzy Gryglewicz, ekspert ds. zdrowia z Uczelni Łazarskiego.
Faktycznie, jeśli porównamy wydatki na ochronę zdrowia z sąsiadami czy innymi krajami europejskimi liczone w relacji do PKB, jesteśmy na szarym końcu. Jeśli chodzi o wydatki publiczne na zdrowie w relacji do PKB, to nadal jesteśmy poniżej 5 proc, podczas gdy na Słowacji to 5,7, w Czechach 6,2, Wielkiej Brytanii 7,9, a w Niemczech aż 8,8 proc PKB. Gdyby to odnieść do naszego PKB, to od poziomu Słowacji nasze wydatki na zdrowie dzieliłoby 13 mld zł, Czech – 20 mld zł, Wielkiej Brytanii – 49 mld zł, Niemiec – 62 mld zł, czyli tyle, ile wynosi budżet NFZ.
Nic nie wskazuje na to, że sytuacja się zmieni. Wszystko z powodu modelu finansowania służby zdrowia. Wprowadzony w 1999 r. system – choć nazywał się ubezpieczeniowym – takim nie był. System ubezpieczeniowy różnicuje wysokość świadczeń czy dostęp do nich w zależności od wysokości składki. Tak jest chociażby z systemem emerytalnym: im wyższa składka, tym wyższa emerytura. Tymczasem w ochronie zdrowia bez względu na wysokość odprowadzanych środków dostęp do świadczeń jest identyczny. Co więcej, uzyskują go osoby, które składki albo nie płacą, albo płacą nieporównanie mniej niż pracownicy opodatkowani PIT. Do tego istnieje kosztowny system poboru i sprawdzania, czy ktoś składkę opłacił i czy posiada tzw. tytuł do ubezpieczenia. A na koniec okazuje się, że z mocy konstytucji prawo do opieki zdrowotnej mają wszyscy obywatele RP. Czyli faktycznie składka jest rodzajem podatku, który tym się różni od innych, że wpływa do NFZ.
Taka konstrukcja sprawia, że trudno składkę zdrowotną podnieść. Ponieważ jest ona odmianą podatku dochodowego, zwiększanie obciążeń nie podoba się wyborcom. Można co prawda zwiększyć ulgę od składki, ale to oznacza mniejsze wpływy do budżetu, więc resort finansów będzie ciął gdzie indziej. Pat. – Od składki nic nie zależy, a jej pobór i ewidencjonowanie kosztują bardzo dużo, w tej chwili ponad pół miliarda złotych rocznie. Dużo sprawniejsze byłoby przyjęcie rozwiązania, że na ochronę zdrowia przeznacza się określony procent PKB – ocenia Aleksandra Wiktorow.
Wreszcie reforma jedynie zaczęła mierzyć się z jednym z najbardziej bolesnych problemów, czyli kontroli kosztów w przychodniach i szpitalach, nie doprowadzając do jego rozwiązania. Miały to uczynić mechanizmy konkurencyjne wprowadzane

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

dzięki kasom chorych. Jednak dla SLD hasło likwidacji kas chorych było jednym z wyborczych atutów.

Samorząd

W tym przypadku zwyciężył polityczny kompromis. Z całą odpowiedzialnością można go nazwać nieszczęśliwym. Gdy jeszcze na początku lat 90. solidarnościowe rządy robiły przymiarki do reformy, z analiz dotyczących różnych dziedzin – od logistyki, przez hydrologię, po połączenia gospodarcze – wynikało, że Polska powinna być podzielona na maksymalnie 10 regionów.
Pierwotnie planowano podział Polski na osiem województw, ale silne partykularyzmy wewnątrz partii rządzących sprawiły, że do Sejmu trafiła propozycja z 12 województwami, a wyszła z niego z 15. Po wecie prezydenta Kwaśniewskiego przystano na 16, o połowę więcej od optymalnej liczby.
O ile jeszcze mnożenie się województw można przeboleć, to – zdaniem Pawła Solocha z Instytutu Sobieskiego – największym błędem było utworzenie powiatów. Do dziś to najbardziej kontrowersyjny element reformy, o czym świadczy burza wokół zmian w organizacji sądów proponowanych przez ministra Jarosława Gowina, co odebrano jako wstęp do likwidacji powiatów. – Tak duża ich liczba to nie tylko wielkie koszty utrzymania. Silna rola powiatów utrudnia wprowadzenie dużych programów rozwojowych, np. numeru ratunkowego 112. Każdy powiat ma własny system, co czyni go nieefektywnym – podkreśla Soloch. Inny problem z powiatami to brak koordynacji w polityce zwalczania bezrobocia – często nie informują sąsiadów o miejscach pracy na swoim terenie.
Ale o likwidacji powiatów nie ma mowy. PSL, które przed laty jako jedyne sprzeciwiało się pomysłowi ich utworzenia, teraz go broni. Dlatego politycy jedynie nieśmiało wspominają o zmniejszeniu liczby powiatów: z ponad 300 do 200. Tyle że na razie nikt nie traktuje tego jako poważnego projektu politycznego. Obecny układ jest skazany na trwanie. Co jest dosyć kosztowne, bo to powiaty stają się jedynym miejscem, gdzie oprócz województw najszybciej rośnie liczba urzędników. W porównaniu z 2008 rokiem ich liczba wzrosła o 20 proc. Jednocześnie w tych latach najszybciej rosły tam pensje urzędników – o 18 proc.

Edukacja

Nad najbardziej kontrowersyjnym elementem edukacyjnej reformy rządu Jerzego Buzka zawisł miecz Damoklesa: PiS i SLD wpisały likwidację gimnazjów do swoich programów. Powód – nie rozwijają, a stają się miejscem najbardziej agresywnych

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

zachowań młodzieży. Z ewaluacji, jaką przeprowadziły w różnych rodzajach szkół kuratoria i którą opisywał DGP, wynika, że gimnazja to najsłabsze ogniwo w łańcuchu polskiej edukacji. Problemem jest nie tylko rosnąca agresja uczniów, lecz także to, że zamiast się uczyć nowych rzeczy, zapominają to, co już dawno powinni wiedzieć.

Do tego jednym z podstawowych postulatów było upowszechnienie wykształcenia ponadgimnazjalnego, co osiągnięto, obniżając poziom matury, dzięki czemu możemy pochwalić się największym w Europie odsetkiem osób z wykształceniem średnim.

Z perspektywy czasu największym błędem reformy jest marginalizacja szkolnictwa zawodowego. Wydawało się, że w szybko zmieniającym się świecie ważniejsze jest wykształcenie ogólne i łatwość przekwalifikowywania. „Twórcy polskiej reformy edukacji przyjmowali założenie, że nieograniczony rozwój kształcenia ogólnego, najlepiej ogólnokształcącego i na poziomie wyższym, prowadzi nieuchronnie do zmniejszenia bezrobocia (gdyż dotychczas stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem była niska), a także przyczynia się do rozwoju gospodarczego. Tak może się stać, ale może też stać się inaczej” – napisał prof. Mieczysław Kabaj w pracy opisującej system kształcenia zawodowego. Ale rynek pracy okazał się dużo bardziej konserwatywny. Mamy więc właśnie do czynienia z powszechnymi narzekaniami pracodawców na słabe przygotowanie pracowników i powrotem do szkolnictwa zawodowego. – Istnieje związek między systemem kształcenia zawodowego a bezrobociem młodzieży. Gdyby w Polsce zastosować austriacki, niemiecki lub szwajcarski system kształcenia zawodowego (czyli taki, gdzie znaczna część młodzieży jest objęta kształceniem zawodowym), stopa bezrobocia wśród młodzieży zmniejszyłaby się prawdopodobnie o 1/3 lub nawet o połowę – tak efekty zmian podsumowuje prof. Kabaj.

Po ponad dekadzie od momentu wprowadzenia reform można śmiało powtórzyć za jednym z bohaterów „Lamparta” Giuseppe Tomasiego di Lampedusy: „Wiele się musi zmienić, by wszystko zostało po staremu”. Reformy trwałe i wielkie zdarzają się rzadko, najczęściej w momentach przełomu, gdy wymusza je sytuacja. Tak było w 1989 r., gdy Leszek Balcerowicz zaczął działać, by przestawić dręczoną hiperinflacją postsocjalistyczną gospodarkę na rynkowe tory. Podobnie dzieje się teraz w wielu krajach Europy, gdzie światowy kryzys powywracał finanse publiczne i zmusił do przyjrzenia się założeniom budżetowym na nowo. Codzienna polityka to nie wielkie hasła, ale dużo drobnych korekt i wyprzedzanie zagrożeń. Zamiast wielkich reform potrzebne jest codzienne reformowanie.

Źródło: Dziennik Gazeta Prawna. Czytaj dalej...

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].