

# Paweł Matuszewski

---

"Gra o jutro usług publicznych w Polsce", Wiesława Kozek, Warszawa 2011 : [recenzja]

---

Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne nr 6, 107-111

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paweł Matuszewski  
Instytut Politologii  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

## RECENZJA

Wiesława Kozek, *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011

Praca zbiorowa „Gra o jutro usług publicznych w Polsce” została wydana w 2011 roku przez Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego. Składają się na nią opracowania ośmiu autorów: Wiesławy Kozek, Agnieszki Maciuk-Grochowskiej, Beaty Radzkiej, Julii Kubisy, Damiana Podawca, Piotra Ostrowskiego, Joerga Fleckera i Christopha Hermanna. Książka stanowi efekt analiz podjętych w ramach projektu Unii Europejskiej PIQUE „Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity” oraz innych towarzyszących temu projektowi badań realizowanych w Zakładzie Socjologii Pracy i Organizacji Instytutu Socjologii UW.

Problematyka badawcza omawianej pozycji skupia się wokół zagadnień usług publicznych w Polsce, choć należy dodać, że często zagadnienia te prezentowane są także na tle szerszego, europejskiego kontekstu. Już sam wybór tematu zasługuje na uznanie. Przemiany dotyczące sektora usług publicznych mają trudne do przecenienia konsekwencje społeczne, ekonomiczne i polityczne. Restrukturyzacja wydatków publicznych jest decyzją polityczną, zaś sama jakość i dostępność usług publicznych jest elementem dyskursu publicznego przy okazji każdych wyborów politycznych. Niewątpliwie poruszana problematyka stanowi zatem bardzo ciekawe pole badawcze dla socjologów.

Wyróżnione zostały cztery główne obszary analizy: (1) proces liberalizacji usług publicznych, (2) zmiany w obszarze zatrudnienia i stosunków pracy w rezultacie liberalizacji i prywatyzacji, (3) zmiany w zakresie wydajności firm i wydajności badanych sektorów, (4) korzyści dla konsumentów oraz postrzegana jakość usług publicznych. Dodatkowym walorem recenzowanej pracy jest przeprowadzenie badań w tzw. sektorach wrażliwych: szpitalnictwie, zbiorowym transporcie lokalnym, usługach dostarczania energii elektrycznej i usługach pocztowych.

Książka składa się z czterech części.

Część pierwsza zatytułowana jest „Liberalizacja i prywatyzacja jako zmian” i obejmuje dwa rozdziały: „Prywatyzacja i liberalizacja usług publicznych w Polsce” autorstwa Wiesławy Kozek oraz „Konsensualny styl radykalnej zmiany: trajektoria procesu restrukturyzacji w zagranicznej firmie sektora energetycznego w Polsce” autorstwa Agnieszki Maciuk-Grochowskiej.

Celem pierwszego z wymienionych rozdziałów była charakterystyka prywatyzacji i liberalizacji w wybranych sektorach usług publicznych po 1989 oraz ukazanie ich społeczno-politycznych uwarunkowań i skutków. Jest to ważny tekst w tym tomie ze względu na to, że w bardzo przystępny sposób wprowadza w problematykę badań nad usługami publicznymi. Znalazły się w nim niezbędne definicje, nakreślono zasadnicze dylematy związane z liberalizacją i prywatyzacją usług publicznych, przedstawiono czynniki warunkujące procesy liberalizacji i prywatyzacji a także zaznajomiono czytelnika z modelami badania liberalizacji, prywatyzacji i regulacji oraz modelem badania interesariuszy. Konstrukcja teoretyczna ukazująca procesy

liberalizacji i prywatyzacji jako gry interesów między różnymi aktorami społecznymi (wykorzystana została koncepcja Clausa Offe'a „organizacji klasowych” i „zakładników polityki”), którzy kierują się swoimi interesami i wartościami stanowi jeden z najbardziej interesujących punktów tego rozdziału. Jej walorem jest niewątpliwie dynamiczny charakter, który pozwala uchwycić społeczne mechanizmy towarzyszące procesom liberalizacji i prywatyzacji. W dalszej części rozdziału prof. Kozek dokonuje konsekwentnie analizy zgodnie z przyjętymi modelami we wszystkich czterech sektorach objętych badaniem.

Drugi rozdział, autorstwa Agnieszki Maciuk-Grochowskiej, nosi tytuł „Konsensualny styl radykalnej zmiany: trajektoria procesu restrukturyzacji w zagranicznej firmie sektora energetycznego w Polsce”. Na uwagę zasługuje przyjęta metoda badawcza. Autorka podjęła próbę dokonania pogłębionego case-study jednej z firm sektora elektroenergetycznego. Wykorzystała do tego analizę dokumentów zastanych, indywidualne wywiady pogłębione i obserwację uczestniczącą. Maciuk-Grochowska rozpoczyna od wskazania na najważniejsze wartości korporacyjne badanej firmy i formułuje pytanie przewodnie: „na ile jest to swego rodzaju <<korporacyjna nowomowa>>, a na ile powyższe hasła i deklaracje znajdują potwierdzenie w codziennej pracy i polityce firmy?” (s. 77). W rozdziale ukazane zostały formalno-organizacyjne działania inwestora, na podstawie których podsumowano, że „(...) inwestor okazał się raczej <<dobrym gospodarzem>> niż <<kolonizatorem>>, czy <<okupantem>> stosującym strategię dominacji i wyzysku. W rezultacie Gama Poland SA miała okazję poznać kapitalizm z <<ludzką twarzą>>, gdzie liczy się nie tylko wymierny zysk, lecz także czynniki pozaekonomiczne” (s. 92).

Część druga książki dotyczy przede wszystkim wpływu liberalizacji i prywatyzacji na nowe zjawiska w obszarze zatrudnienia, np. niepewność sytuacji zawodowej siły roboczej. Składa się ona z trzech rozdziałów: „Wpływ liberalizacji i prywatyzacji usług publicznych na zatrudnienie” autorstwa Wiesławy Kozek i Beaty Radzkiej, „W poszukiwaniu przewagi konkurencyjnej opartej na elastyczności w transporcie pasażerskim” autorstwa Wiesławy Kozek i Julii Kubisy oraz „Kurierzy w sektorze pocztowym w Polsce – praca na własny rachunek jako wymuszenie czy jako wybór?” autorstwa Damiana Podawcy.

W pierwszym z wymienionych rozdziałów Wiesława Kozek i Beata Radzka badają społeczne konsekwencje procesów prywatyzacji i liberalizacji. Poddane analizie zostały zagadnienia związane z dostępnością miejsc pracy dla obu płci i osób w różnym wieku, kwestie obciążenia pracą i problemem wzrostu elastycznych form zatrudnienia. Na uwagę zasługuje także dostrzeżenie szerszego kontekstu, czyli, że na zmiany w zatrudnieniu mają wpływ takie czynniki, jak ogólne tempo rozwoju cywilizacyjnego, czy też nowe technologie. Autorki, opierając się przed wszystkim na danych statystycznych, dokonują bardzo interesującej analizy sektorów ochrony zdrowia, elektroenergetycznego, transportu lokalnego i pocztowego. Dla każdej branży formułowane są szczegółowe wnioski, które obejmują nie tylko diagnozę obecnej sytuacji, ale także wyjaśniają jej możliwe przyczyny. Rozdział kończy podsumowanie, w którym podjęta została próba generalizacji zaobserwowanych prawidłowości. Autorki klarownie ukazują, jak dzięki rozwojowi narzędzi IT wzrosła postrzegana intensywność i kontrola pracy, a presja konkurencji doprowadziła do zmniejszenia kosztów osobowych (zmniejszenia zatrudnienia lub wzrostu jego elastycznych form). Zauważono także, że omawiane procesy doprowadziły do nierównego traktowania pracowników i wyraźnego podziału na tych cenniejszych (trudno zastępowalnych, pracujących w działalności podstawowej, intensywnie angażowanych) i peryferyjnych (mniej cenionych, intensywniej wykorzystywanych i nierozwijanych). Rozdział

dostarcza dobitnego przykładu, który ukazuje, w jaki sposób procesy ekonomiczne wywierają konsekwencje społeczne.

Dwa kolejne rozdziały stanowią studia przypadków w branży transportowej i pocztowej (a właściwie tylko jej części obejmującej przesyłki kurierskie). W obu opracowaniach na uznanie zasługuje pomysłowy model analizy. Wiesława Kozek i Julia Kubisa, ukazując mechanizm szukania przewagi konkurencyjnej poprzez balansowanie między cięciami kosztów a utrzymaniem standardów jakościowych usługi, wykorzystywały koncepcję elastyczności (funkcjonalnej, ilościowej, finansowej i odsuwania) sformułowanej przez Johna Atkinsona. Dodatkową zaletą jest wybranie jako przypadku spółki pracowniczej i ukazanie, w jaki sposób status pracownika-właściciela wpływa na jego motywacje i zmiany, którym poddawane jest przedsiębiorstwo. W drugim z omawianych rozdziałów Damian Podawca argumentuje, że nowopowstały w związku z procesami liberalizacji sektora pocztowego zawód kuriera bardzo często nie jest celowym wyborem człowieka, lecz rolą zawodową, w którą jednostka jest wpychana ze względu na trudną sytuację na rynku. Autor za pomocą ankiet badał opinię kurierów na temat samozatrudnienia i współpracy na podstawie umowy cywilnej, co pozwoliło mu na nakreślenie profilu psychograficznego kuriera i sprawdzenie, czy jest on zbieżny z profilem „typowego” przedsiębiorcy. Rozdział stanowi niewątpliwie interesujący przykład badania stosunkowo nowego zjawiska, jakim jest pozorne samozatrudnienie.

Trzecia część książki dotyczy zmian w obszarze stosunków pracy. W jej skład wchodzi dwa rozdziały: „Zdolność modelu stosunków pracy do ograniczenia konkurencji opartej na niskich kosztach płacowych” Wiesławy Kozek i Julii Kubisy oraz „Związki Zawodowe Pielęgniarek i Położnych: w obronie jakości usług zdrowotnych” Julii Kubisy.

W pierwszym rozdziale autorki poruszają bardzo ważną dla gospodarki kwestię kształtu stosunków pracy na liberalizowanych rynkach w związku ze zmieniającym się położeniem siły roboczej. Jednocześnie zostało ukazane, jak zmiany określające funkcjonowanie systemu wpływają na zachodzące wewnątrz niego zjawiska (np. jak presja konkurencyjna oddziałuje na stabilność stosunków pracy). Kozek i Kubisa na podstawie zebranych materiałów wyodrębniają trzy nowe modele stosunków pracy pojawiające się pod wpływem liberalizacji: nowy model dualny, model rozproszonych stosunków pracy i model branżowej kontynuacji. Autorki wykazują, że model stosunków pracy zmienia się w zależności od fazy liberalizacji. Ciekawa jest również analiza tego, czy dany model stosunków pracy jest w stanie ograniczać konkurencję opartą na cięciu kosztów płacowych. Warto zwrócić przy okazji uwagę, że jest to także pytanie o pozycję siły roboczej (przede wszystkim jej reprezentantów, tj. związków zawodowych) i jej zdolność do obrony własnych interesów. Wnioski są jednak złożone. Autorki argumentują, że liberalizacja nie jest w stanie doprowadzić bezpośrednio do znaczącego pogorszenia warunków zatrudnienia. Niemniej prowadzi ona do zmiany stosunków pracy i tylko silnie zorganizowane branże, w których występuje model branżowej ciągłości są w stanie przeciwstawić się pogarszaniu warunków pracy. Wydaje się, że są to wnioski empiryczne o niebagatelnym znaczeniu.

Rozdział pt. „Związki Zawodowe Pielęgniarek i Położnych: w obronie jakości usług zdrowotnych” stanowi dość ciekawe podejście do stosunków pracy przez pryzmat płci. Julia Kubisa traktuje charakter pracy wykonywanej przez pielęgniarki i idei pracy opiekuńczej opartej na koncepcji opiekuńczości związanej z płcią żeńską jako istotną zmienną mającą wpływ na formy protestów organizowanych przez OZZPiP. Autorka ukazuje specyficzną wizję protestu, na którą składa się: unikanie agresji, rotacyjność protestujących, aby móc połączyć protest z obowiązkami rodzinnymi oraz troska o pacjentów także w czasie trwania protestu.

Egzemplifikację stanowiło tzw. Białe Miasteczko, czyli szeroko komentowany w mediach strajk pielęgniarek i położnych w 2007r., który obejmował takie spektrum wydarzeń, jak m.in. Biały Uniwersytet, koncerty artystów, czy też bezpłatne badania i porady. Równie ważny – o ile nie ważniejszy z punktu widzenia problematyki podejmowanej w książce – jest wątek poboczny tego rozdziału dotyczący wpływu deregulacji rynku pracy i warunków pracy w skomercjalizowanych placówkach. Autorka wskazuje tutaj na szereg dysfunkcji. Samozatrudnienie pielęgniarek pociąga za sobą takie konsekwencje jak dłuższa praca, nie płacenie za nadgodziny, utrudnianie działalności związkowej, jednoosobowe dyżury na skutek braku personelu po racjonalizacji zatrudnienia, wymuszanie pracy w nieopłacanych nadgodzinach, czy też dokładanie nowych obowiązków. Uwagi autorki dotyczą też konsekwencji niskiej wyceny pracy pielęgniarek. Kubisa przekonująco ukazuje mechanizm prowadzący do drenażu opieki zdrowotnej. Po zlikwidowaniu liceów pielęgniarzkich jedynym sposobem na zdobycie odpowiedniego wykształcenia są studia. Niska płaca powoduje jednak, że kandydatek i kandydatów na ten kierunek jest coraz mniej a ci, którzy się decydują od początku myślą o emigracji. Istotne znaczenie mają też czynniki demograficzne, ponieważ coraz więcej pielęgniarek odchodzi na emeryturę i nie są zastępowane przez młodszy personel.

Czwarta część recenzowanej książki dotyczy opinii konsumenckich. Składają się na nią dwa rozdziały: „Usługi publiczne. Oceny i preferencje polskich konsumentów na tle europejskim” napisany przez Piotra Ostrowskiego i rozdział pt. „Prywatyzacja usług publicznych i jej wpływ na jakość, zatrudnienie i wydajność – zalecenia pobadawcze” autorstwa Joerga Fleckera, Christopha Hermanna, Wiesławy Kozek, Julii Kubisy i Beaty Radzkiej, który – i to drobna uwaga krytyczna - chyba raczej powinien tworzyć wraz z zakończeniem osobną część poświęconą podsumowaniom i rekomendacjom.

Ostrowski podejmuje się analizy czterech zagadnień. Pierwsze dotyczy tego, w jaki sposób procesy liberalizacji i prywatyzacji w obrębie usług publicznych wpływają na poprawę oceny ich jakości i ceny. Drugie obejmuje pytanie o wrażliwość społeczną badanych na role usług publicznych, czyli o to, na ile usługi publiczne są potrzebne i mają sens. Trzeci obszar to ocena zjawisk liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji w obrębie usług publicznych. Czwarte zagadnienie dotyczy kwestii „zależności między poziomem satysfakcji konsumenckiej wynikającej z korzystania z usług publicznych i poglądami konsumentów na konieczność przyjęcia w przyszłości rozwiązań w zakresie prywatyzacji, deregulacji, liberalizacji i powszechnego dostępu” (s. 198). To, co niewątpliwie wyróżnia pracę Ostrowskiego to zastosowanie w analizie psychologicznej teorii oczekiwań Victora Vrooma a nie koncepcji socjologicznej. Stanowi to dopełnienie analiz podejmowanych przez poprzednich autorów, choć obecność w pracy socjologicznej tekstu w znacznej mierze psychologicznego może również budzić zastrzeżenia. Wnioski z przedstawionych analiz może nie są tak bardzo zaskakujące dla socjologów, co „kłopotliwe” dla decydentów. Wynika z nich, że Polacy uważają służby publiczne za potrzebne w kontekście ich funkcji społecznych, ale nie są zwolennikami państwowego modelu własności, przedkładając nad niego model mieszany. W kwestii regulacji rynku badani opowiadają się natomiast za umiarkowaną konkurencyjnością. Usługi według nich powinny być dostępne dla wszystkich i pod kontrolą społeczną. W skrócie: „Oczekujemy dobrej jakości usług publicznych, za przystępną cenę, dostępnych dla wszystkich, oferowanych na konkurencyjnym rynku sprawnie kontrolowanym przez agendy publiczne” (s. 241).

Ostatni rozdział w znaczącym stopniu wpływa na całkowitą wartość recenzowanej książki. Składają się na niego tzw. policy recommendations, czyli wynikające z przeprowadzonych

analiz zalecenia dla interesariuszy w badanych sektorach. Dotyczą one: rynku usług publicznych, zatrudnienia, stosunków pracy i jakości usług. Autorzy wykazują, że konsekwencje prywatyzacji i liberalizacji są skomplikowane. W pewnych wymiarach następuje polepszenie (np. wzrost wydajności po wprowadzeniu nowych technologii) a w innych pogorszenie (np. jakość usług). Prowadzi to do generalnego wniosku, że procesy te nie mogą być zdane jedynie na reguły wolnej gry rynkowej i powinny być wprowadzone regulacje chroniące konsumentów i pracowników, których warunki pracy ulegają pogorszeniu.

Książka jest jednym z nielicznych przykładów tak obszernych analiz dotyczących sektora usług publicznych. Bez wątpienia jej olbrzymią wartością jest aktualność poruszanych problemów. Zaprezentowany w niej został solidny warsztat naukowy, a co więcej, efekty socjologicznych analiz zostały przekształcone na rekomendacje praktyczne. Z tego względu praca może być interesująca nie tylko dla naukowców (socjologów, ekonomistów, politologów) zajmujących się zmianami w sferze polskiej gospodarki, ale także decydentów takich, jak władze państwowe i samorządowe.