



Powszechne ubezpieczenia zdrowotne – historia nie powtarza się

# Dawno temu w... Polsce

Andrzej Koronkiewicz

6 lutego minęła 10. rocznica uchwalenia przez parlament i podpisania przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Dziś niewiele osób pamięta, że nim powstał ten dokument, w lipcu 1995 r. ówczesny prezydent Lech Wałęsa wniósł do łaski marszałkowskiej dwa projekty. Przypominamy burzliwą historię projektu rządowego i prac poprzedzających jego powstanie.

Pierwszy przygotowano projekt prezydencki. Opracował go zespół parlamentarno-związkowy Komisji Krajowej NSZZ *Solidarność*. Drugi był projekt rządowy, stworzony przez zespół prof. Ryszarda Jacka Żochowskiego, ministra zdrowia i opieki społecznej. Ten ostat-

ni posłużył członkom sejmowej komisji nadzwyczajnej za wzór do przygotowania wspomnianej ustawy.

## Dwa zespoły, dwa projekty

Zgodnie z programem rządu *Bezpieczeństwo społeczne obywateli*, przyjętym przez Radę Ministrów 22 września 1992 r., minister zdrowia i opieki społecznej miał do 31 grudnia 1992 r. przedstawić projekt zakresu świadczeń gwarantowanych przez państwo. Ponadto rezolucja Sejmu RP z 30 października 1992 r., poza zobowiązaniem rządu do przedstawienia tego projektu, nałożyła na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi do 31 grudnia 1992 r. założeń finansowania opieki zdrowotnej w 1993 r. oraz w latach następnych, uwzględniający utworzenie systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

Prawdopodobnie z powodu różnic w koncepcjach politycznych wśród członków rządu koalicyjnego (co było z pewnością trudne do zrozumienia), prace przygo-

fot. Ewa Grochowiak/Corbis-Sygma



Pierwszy przygotowano projekt prezydencki. Opracował go zespół parlamentarno-związkowy Komisji Krajowej NSZZ *Solidarność*

W listopadzie 1993 r., już pod nowym kierownictwem prof. Ryszarda Jacka Żochowskiego, w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej powstał zespół ds. przygotowania założeń i projektu ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Zespół ten został zlokalizowany w jednostce budżetowej MZiOŚ – Centrum Organizacji i Ekonomiki Ochrony Zdrowia, kierowanej przez dyrektorów Andrzeja Koronkiewicza i Janusza Halika, pod nadzorem podsekretarza stanu Krzysztofa Kuszewskiego.

„ Z powodu różnic w koncepcjach politycznych koalicyjnego rządu projekt zakresu świadczeń gwarantowanych przez państwo przygotowały dwa zespoły ”

towawcze rozpoczęły prawie równocześnie dwa zespoły Komitetu Społecznego Rady Ministrów i Międzyresortowego Zespołu ds. Reform Zabezpieczenia Społecznego utworzonego przez premier Hannę Suchocką.

W grudniu 1992 r. pod obrady Komitetu Społecznego Rady Ministrów wniesiono dwa projekty założeń ubezpieczeń zdrowotnych:

- projekt zespołu ekspertów Komitetu Społecznego Rady Ministrów (Z. Woźniak, W. Majewska, J. Sobiech);
- projekt Międzyresortowego Zespołu ds. Reform Zabezpieczenia Społecznego (M. Balicki, I. Wóycicka, H. Góralska).

### Bez porozumienia

Projekty dość istotnie różniły się i mimo wielu dyskusji ich autorom trudno było dojść do porozumienia. W końcu po jednym z posiedzeń Komitetu Społecznego Rady Ministrów zdecydowano o konieczności przygotowania nowych wersji. W marcu 1993 r. Komitet pod przewodnictwem wicepremiera Pawła Łączkowskiego 2-krotnie omawiał poprawione wersje obu projektów, nie podejmując jednak żadnej decyzji w sprawie wyboru.

Na kolejnym posiedzeniu Komitetu Społecznego Rady Ministrów w maju 1993 r. przedstawiono także projekt zespołu parlamentarno-związkowego NSZZ *Solidarność* *Założenia ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce* (E. Seferowicz, T. Kamińska, S. Grzonkowski i inni).

Mimo prowadzonych następnie rozmów ministrów pracy i polityki socjalnej, finansów oraz zdrowia i opieki społecznej, do czasu nowych wyborów parlamentarnych i zmiany rządu Rada Ministrów nie podjęła żadnych konkretnych decyzji w sprawie świadczeń gwarantowanych (koszyka) i ubezpieczeń zdrowotnych.



fot. Archiwum PAP

Drugi był projekt rządowy, stworzony przez zespół prof. Ryszarda Jacka Żochowskiego, ministra zdrowia i opieki społecznej. Ten ostatni postąpił członkom Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej za wzór do przygotowania wspomnianej ustawy

## Strategia dla zdrowia

W kwietniu 1994 r. zespół przedstawił konsultantom ministra zdrowia pierwszy projekt ustawy. W czerwcu 1994 r. do przyjętego przez Sejm RP dokumentu programowego *Strategia dla Polski* (w którym zapisano konieczność kompleksowej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, w tym stworzenie ubezpieczeń zdrowotnych) minister zdrowia przygotował kompletny dokument *Strategia dla zdrowia*, omawiający szczegółowo projekty założeń ustaw o świadczeniach gwarantowanych przez państwo z funduszy publicznych i o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Uchwałą Rady Ministrów nr 50/94 z 12 lipca 1994 r. powołano międzyresortowy zespół węzłowy nr 2 ds. reform systemu zabezpieczenia społecznego, pod przewodnictwem podsekretarza stanu w MPiPS Lesława Nawackiego. Zespół ten 7-krotnie spotykał się, analizując kolejne, 5-krotnie zmieniane wersje założeń projektu ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

23 listopada i 27 grudnia 1994 r. projekty ustaw o świadczeniach gwarantowanych przez państwo i powszechnym ubezpieczeniu wraz z programem reform w ochronie zdrowia przedstawiono partnerom społecznym na spotkaniach komisji trójstronnej. Negocjacje w sprawie gwarancji socjalnych państwa zakończyły się podpisaniem wspólnego dokumentu.

## Fundamenty reformy

10 stycznia 1995 r. Rada Ministrów przyjęła założenia obu ustaw oraz zobowiązała ministrów zdrowia i finansów do przeprowadzenia kompleksowego rachunku ekonomicznego, w tym kosztów ponoszonych przez zakłady pracy, z uwzględnieniem racjonalizacji wydatków budżetowych i zmniejszenia ciężarów podatników potencjalnie obciążanych nową składką na ubezpieczenie zdrowotne.

19 kwietnia 1995 r. projekt ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym został przesłany do uzgodnień międzyresortowych oraz do central związkowych i instytucji samorządów zawodów medycznych.

Projekty ustawy były 2-krotnie przedstawiane i omawiane na posiedzeniach Klubu Parlamentarnego SLD, Klubu Senatorów PSL, Senackiej Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia.

13 czerwca 1995 r. ustawa była przedmiotem wspólnego posiedzenia Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów i Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, podczas którego postanowiono, że wspólny zespół ministrów zdrowia i finansów określi skutki finansowe wprowadzenia powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych. Ponadto w projekcie uwzględniono poprawki nadesłane przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów i 184 uwagi do poszczególnych zapisów ustawy, przesłane z resortów i urzędów centralnych.

Do wykonywanej wspólnie z ministrem finansów symulacji finansowej naniesiono niezbędne poprawki, usuwając rozbieżności w rachunku symulacyjnym. 26 czerwca projekt ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym omawiano na wspólnym posiedzeniu komitetów ekonomicznego i społeczno-politycznego Rady Ministrów i uzyskał on rekomendację do rozpatrzenia go przez rząd. 30 czerwca i 1 lipca 1995 r. Komisja Prawnicza w Urzędzie Rady Ministrów dokonała ostatecznych poprawek i uzgodnień do zapisów ustawy, które uwzględniono w wersji ustawy przedkładanej Radzie Ministrów.

4 lipca 1995 r. rząd przyjął ostateczne teksty ustaw i zdecydował o przekazaniu ich marszałkowi Sejmu. Tym samym zakończono przygotowanie dwóch aktów prawnych o fundamentalnym znaczeniu w procesie reform ochrony zdrowia.

## Droga przez mękę

Tyle prawdy historycznej i chronologii wydarzeń. Nikt wówczas nie przewidywał, że jest to dopiero początek drogi przez mękę, sporów politycznych i merytorycznych, a także kontrowersji, jakie do dziś towarzyszą ubezpieczeniom zdrowotnym.

Zespół powołany przez ministra zdrowia pracował praktycznie przez 4 lata (1993–1997), a w grupach roboczych oprócz polskich specjalistów uczestniczyli eksperci z Niemiec, Holandii, Francji, Węgier i Czech. Projekt był też pozytywnie zaopiniowany przez krajowe i zagraniczne instytuty zajmujące się problematyką ubezpieczeń społecznych, w tym Komitet Problemów Pracy i Polityki Społecznej Polskiej Akademii Nauk, Instytut Pracy i Polityki Socjalnej oraz GvG z Kolonii i Hoges Schol van Amsterdam z Holandii.

Niesłuchanie ważny, a dziś zapomniany, był też rachunek symulacyjny do projektu ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Prace nad nim trwały ponad 2 lata. Zdaniem wielu ekspertów, fakt częściowego tylko wykorzystania w pracach Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej (powołanej w listopadzie 1995 r. do rozpatrzenia projektów prezydenckiego i rządowego) jego rzetelnych i udokumentowanych wyników, a następnie zupełne ich pominięcie przy nowelizacji z 1998 r. ustawy wprowadzającej kasy chorych (skutkujące zmniejszeniem o 25 proc. wyliczonych przychodów systemu na starcie w 1999 r. przez zmniejszenie z 10 proc. do 7,5 proc. wymiaru składki zdrowotnej), było z pewnością główną przyczyną trudności implementacyjnych. Może być także przyczyną obecnego stanu finansów polskiej służby zdrowia.

*Autor był dyrektorem Mazowieckiej Regionalnej Kasy Chorych*