

EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*
Korektor: *Justyna Mroczkowska*
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	9
Ewa Pancer-Cybulska: Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju	11
Sebastian Bobowski: Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	29
Mirosława Klamut: Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020	41
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski	57
Urszula Markowska-Przybyła: Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań	77
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	97
Małgorzata Markowska: Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	119
Bernadeta Baran: Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE	139
Leszek Cybulski: Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce	151
Joanna Jakubowska: Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy	168
Agata Chlebicka: Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii	180
Maciej Żmuda: Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej	200
Artur Szmaciarski: Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej	211
Alicja Lindert-Zyznarska: Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020	226
Jan Borowiec: Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza	238
Jarosław Czaja: Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut	254
Agnieszka Tkaczyszyn: Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej	272
Alina Bartosiewicz: Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej	288

Waldemar Piotr Gil: Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu	305
Magdalena Broszkiewicz: Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej	325
Wawrzyniec Michalczyk: Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro	339
Marta Wincewicz-Bosy: Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej	353
Łukasz Olipra: Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej	368
Joanna Michalczyk: Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej	387
Franciszek Kapusta: Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej	398
Zbigniew Piepiora: Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych	412
Marcin Nowik: Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP	423
Andrzej Raszkowski: Program TACIS w państwach postsowieckich	436
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: The main directions of international co-operation in the sphere of higher education	446
Nikita Nikiforov: Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс	458
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011	471

Summaries

Ewa Pancer-Cybulska: Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept	28
Sebastian Bobowski: Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020	40
Mirosława Klamut: New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020”	56
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland	76

Urszula Markowska-Przybyła: Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research	96
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT)	118
Małgorzata Markowska: Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT)	137
Bernadeta Baran: Directions of changes in social policy of the European Union states	150
Leszek Cybulski: Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland	167
Joanna Jakubowska: Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts	179
Agata Chlebicka: Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands	198
Maciej Żmuda: Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union	210
Artur Szmaciarski: Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy	225
Alicja Lindert-Zyznarska: Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020	237
Jan Borowiec: Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis	253
Jarosław Czaja: Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates	271
Agnieszka Tkaczyszyn: New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union	287
Alina Bartosiewicz: Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law	304
Waldemar Piotr Gil: International financial reporting as the European business language	324
Magdalena Broszkiewicz: Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states	337
Wawrzyniec Michalczyk: Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview	352
Marta Wincewicz-Bosy: Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy	367
Łukasz Olipra: Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union	386
Joanna Michalczyk: Changes in Polish food industry after the accession to the European Union	397

Franciszek Kapusta: Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market	411
Zbigniew Piepióra: The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters	422
Marcin Nowik: The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation	435
Andrzej Raszkowski: TACIS programme in post-Soviet countries	445
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego	457
Nikita Nikiforov: Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states	470
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011	489

Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KIERUNKI ZMIAN W ZAKRESIE POLITYKI SOCJALNEJ W KRAJACH UE

Streszczenie: Modernizacja europejskiego modelu społecznego jest obecnie jednym z ważniejszych obszarów debaty na poziomie zarówno krajowym, jak i wspólnotowym. Systemy społeczne są bowiem z jednej strony ważnym elementem tradycyjnego państwa narodowego w UE, z drugiej natomiast stanowią coraz większe obciążenie dla budżetów, co rodzi negatywne skutki gospodarcze i utrudnia osiągnięcie celów UE. Wątpliwa staje się również skuteczność przyjętych w minionych dekadach zasad polityki społecznej.

Słowa kluczowe: polityka socjalna, państwo opiekuńcze, wydatki socjalne, budżetowe skutki polityki społecznej.

1. Wstęp

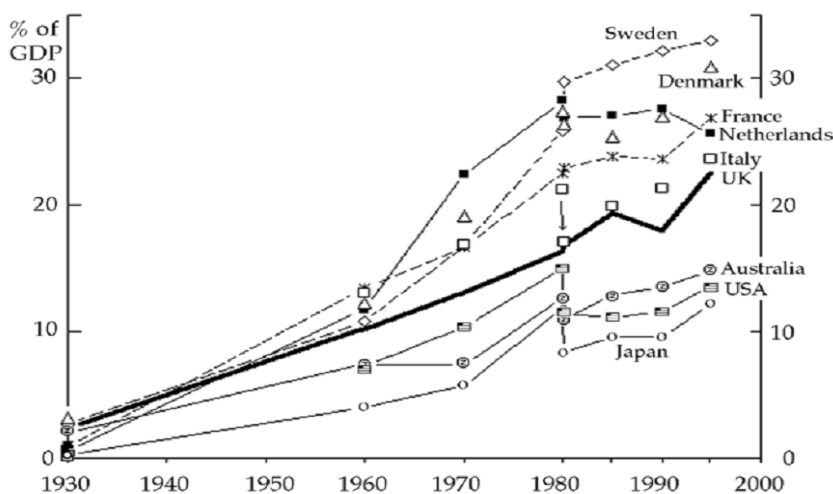
W ostatnich latach odżyła debata wokół europejskiego modelu społecznego, jego budżetowych skutków i efektywności państwa opiekuńczego. Z jednej strony podkreśla się konieczność zachowania i rozwoju wartości kojarzonych z europejskim modelem socjalnym: równości, solidarności, indywidualnych praw i obowiązków, niedyskryminacji i redystrybucji przy dostępie wszystkich obywateli do wysokiej jakości świadczeń socjalnych oraz już osiągniętych wysokich standardów społecznych. Z drugiej natomiast zwraca się uwagę na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi, rozwojem technologii, zmieniającym się rynkiem pracy i procesem globalizacji. Wciąż aktualny jest temat reform społecznych w celu zagwarantowania finansowej trwałości krajowych systemów społecznych oraz alternatywnych sposobów finansowania systemów polityki społecznej, szczególnie w związku z pokryzysowymi problemami budżetowymi w wielu krajach UE. Podkreśla się konieczność zreformowania systemów gospodarczych i społecznych tam, gdzie nie spełniają one kryteriów wydajności i społecznie zrównoważonego rozwoju i gdzie nie mogą sprostać bieżącym wyzwaniom.

Artykuł nawiązuje do zdefiniowanego w literaturze problemu, polegającego na pogodzeniu modelu państwa socjalnego z wymogami jego większej efektywności

gospodarczej. Celem opracowania jest analiza rozwoju państwa opiekuńczego, wskazanie słabości przyjętych rozwiązań oraz kierunków zmian w systemach społecznych krajów UE.

2. Rozwój państwa opiekuńczego w Europie

Wraz z rozwojem społeczeństw od początku XX wieku coraz powszechniejsze stawało się przekonanie, że państwo ma w gospodarce do odegrania pewną rolę. Obok alokacji obszarami interwencji miały być sfera regulacyjna i redystrybucyjna. Działania podejmowane za pomocą publicznych środków miały na celu uzupełnianie mechanizmu wolnego rynku i przejmowanie przez państwo funkcji społecznych. Do XIX wieku działalność w dziedzinie ochrony socjalnej podejmowały bowiem wyłącznie organizacje społeczne. Jeszcze na początku XX wieku powstające modele społeczno-ekonomiczne zakładały ich przeważający współdziałanie (wraz z ciałami publicznymi) w realizowaniu funkcji redystrybucyjnej. Z czasem jednak coraz większa rola przypadała instytucjom publicznym.



Rys. 1. Wydatki socjalne w relacji do PKB w latach 1930-1995

Źródło: [Lindert 2004, s. 14].

Podstawy doktryny państwa opiekuńczego zostały sformułowane w latach 30. XX wieku. Doktryna ta z jednej strony stanowiła kontrpropozycję wobec liberalnego państwa kapitalistycznego z przełomu XIX i XX wieku, a z drugiej – alternatywę wobec rozwiązań socjalnych proponowanych przez ZSRR. Dużą rolę w rozwoju państwa opiekuńczego odegrał także Wielki Kryzys Gospodarczy lat 30. Jednak największy rozrost państwa opiekuńczego nastąpił po II wojnie światowej,

w latach 50. i 60. Nowy paradygmat socjalny zakładał, że odtąd państwo stawało się podstawowym gwarantem zabezpieczenia społecznego. Tworzono więc na szeroką skalę systemy zabezpieczeń społecznych, rozbudowywano programy publicznych prac interwencyjnych, zwiększano inwestycje publiczne, a także przeprowadzono nacjonalizację wielu gałęzi gospodarki. Z czasem, w mniejszym lub większym zakresie, regulacje objęły praktycznie całą gospodarkę. W efekcie znacznie wzrosła rola państwa w gospodarce, a listę jego podstawowych zadań rozszerzono o redystrybucję dochodów w społeczeństwie. Wydatki na cele socjalne wzrastały skokowo jeszcze do lat 80., po czym ich dalsze zmiany miały już łagodniejszy charakter (rys. 1).

Po II wojnie światowej kraje UE przyjęły różne rozwiązania prawne z zakresu polityki społecznej, które wynikały z odmiennych uwarunkowań i podstaw ekonomiczno-społeczno-kulturowych. W rezultacie powstały „różne państwa opiekuńcze”, o stosunkowo wysokim (w porównaniu z resztą świata) i rosnącym z upływem lat zakresem interwencjonizmu państwowego. Występowanie w niektórych państwach pewnych wspólnych cech pozwoliło na sklasyfikowanie modeli socjalnych w Europie. Najpopularniejsza typologia wyróżnia model skandynawski (w którym uprawnienia socjalne wynikają z faktu obywatelstwa, a powszechne programy gwarancji dochodów w znacznym stopniu mają charakter zaopatrzeniowy), kontynentalny (w którym uprawnienia socjalne wynikają przede wszystkim z faktu zatrudnienia, a ich podstawą jest system obowiązkowych ubezpieczeń pracowniczych), anglosaski (u podstaw którego znajduje się założenie, że uprawnienia socjalne wynikają z deprywacji potrzeb, a nie z faktu zatrudnienia czy obywatelstwa) oraz południowy [Książkowski 1999]. W literaturze wymienia się jednak wiele innych alternatywnych klasyfikacji modeli polityki społecznej, które są wyróżniane na podstawie różnych zestawów kryteriów, większych zbiorów porównywanych krajów, coraz bardziej aktualnych danych ilościowych i jakościowych. Odzwierciedlają one różnice w poziomie życia, ale także wskazują na różnorodność krajowych systemów ochrony socjalnej i demograficznej oraz odmiennosc struktur gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych.

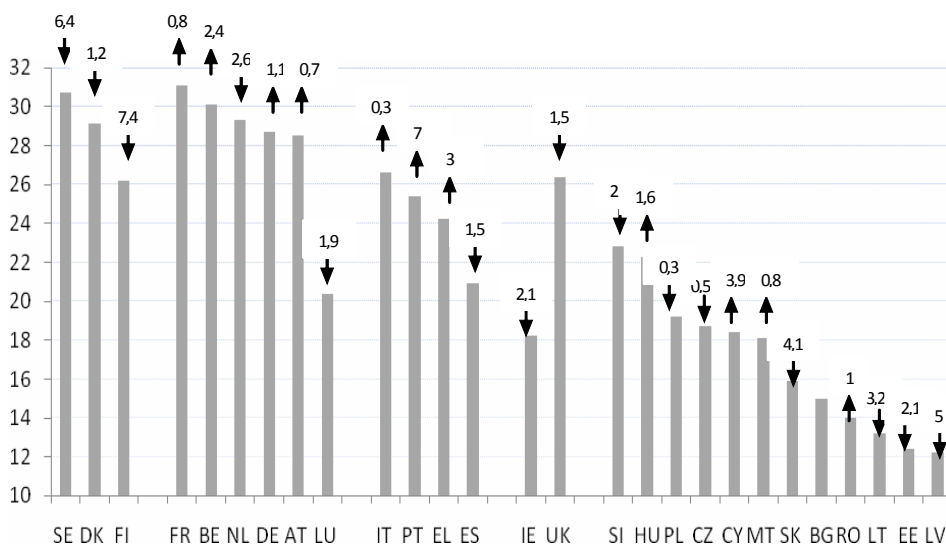
3. Poziom wydatków socjalnych w krajach UE

Nie wnikając w różnice typologiczne, należy stwierdzić, że zróżnicowane rozwiązania prawne i uwarunkowania realizacji polityki społecznej w różnym stopniu wpływają na jej skuteczność. Można więc mówić o rozwiązaniach bardziej i mniej efektywnych. Coraz częściej są też podejmowane próby oceny adekwatności przyjętych kilka dekad temu rozwiązań do współczesnych warunków gospodarczych i wpływu obciążeń socjalnych na budżety krajów UE.

Nie można zaprzeczyć, że przyjęte rozwiązania społeczno-gospodarcze przyczyniły się do wyrównywania i podniesienia poziomu życia w państwach zachodniej Europy. O ile jednak początkowo podkreślano głównie pozytywne efekty tej

interwencji, o tyle obecnie zwraca się uwagę na pewne niedoskonałości ukształtowanych systemów społeczno-gospodarczych. W wielu krajach UE nadmierna regulacja doprowadziła do ograniczenia potencjalnych zysków z prywatnej działalności gospodarczej i znacznie osłabiła bodźce do pracy. Rosnące wydatki budżetowe w latach 70. i 80. XX wieku przyczyniały się do powstawania deficytów i narastania długu publicznego, grożąc trudnościami w jego obsłudze i destabilizacją finansów państwowych. W latach 90. zaczął być też dostrzegalny inny ważny problem – starzenie się społeczeństw europejskich. Spadek tempa przyrostu naturalnego i wydłużanie się długości życia powodowały wzrost pozapłacowych kosztów pracy. Aby sfinansować system opieki społecznej bez destabilizacji budżetu państwa, konieczne stało się podniesienie podatków i obciążeń pracodawców. Doprowadziło to do jeszcze większej dystrybucji dochodów przez państwo, a w konsekwencji do spadku długookresowej dynamiki wzrostu gospodarczego i bezrobocia.

W większości krajów UE wydatki na cele socjalne osiągnęły swoje maksymalne poziomy w latach 90. W 1993 r. wyniosły one: w Szwecji 38,2% PKB, w Finlandii 34,5% PKB, w Holandii 32,3% PKB, w Wielkiej Brytanii 29% PKB, w Luksemburgu i Hiszpanii 24% PKB, a w Irlandii 20,2% PKB. W Danii najwyższe wydatki socjalne zanotowano w 1994 r. (32,8% PKB), a w Niemczech, Luksemburgu i Austrii w 1996 r. (30, 24 i 29,8% PKB).



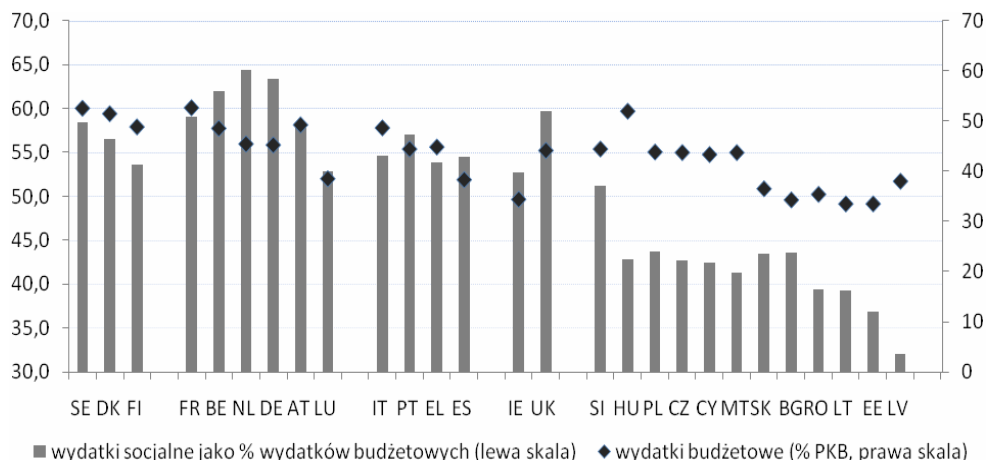
Rys. 2. Wydatki socjalne jako % PKB w krajach UE w 2006 r. (wartości liczbowe obrazują zmiany w stosunku do 1992 r., a w 12 nowych krajach UE w stosunku do 1999 r., w pkt proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [European Social...].

W związku z negatywnymi konsekwencjami ciągłego ich wzrostu wiele państw jeszcze w tej samej dekadzie zdecydowało się na reformy zmierzające do ich redukcji. Mowa tu przede wszystkim o krajach skandynawskich (Szwecja, Finlandia, Dania), ale udane reformy deregulacyjne i świadczeń socjalnych przeprowadziły także Holandia, Luksemburg, Irlandia. Pozostałe państwa UE doświadczają ciągłego wzrostu wydatków socjalnych, co jest coraz bardziej odczuwalne dla ich budżetów. W 2006 r. kraje Europy kontynentalnej „przegoniły” kraje skandynawskie pod względem wysokości wydatków socjalnych w relacji do PKB. Jest to skutkiem bardzo dużego spadku tej kategorii w Finlandii (o 7,4 pkt proc.) i Szwecji (o 6,4 pkt proc.) i dalszego jej wzrostu we Francji (o 0,8 pkt proc.), w Belgii (o 2,4 pkt proc.), w Niemczech (o 1,1 pkt proc.) i Austrii (o 0,7 pkt proc.). Ciągły wzrost wydatków socjalnych notowały także kraje południowej Europy z wyjątkiem Hiszpanii. Spośród nich Portugalia zwiększyła je w największym stopniu, bo aż o 7 pkt proc. W statystykach zwraca też uwagę duża różnica w wysokości wydatków socjalnych w dwóch krajach anglosaskich. Irlandia jest krajem o najniższym wskaźniku wśród krajów UE-15 (18% PKB), podczas gdy w Wielkiej Brytanii (26,3% PKB) jest on już porównywalny z poziomem we Włoszech czy Finlandii.

Nowe kraje członkowskie UE wyraźnie różnią się od krajów UE-15 pod względem poziomu wydatków socjalnych w relacji do PKB. Najwyższy wskaźnik można zaobserwować w Słowenii, choć i tak jest on niższy niż średnia dla „starej” Unii. Polska, Czechy, Malta i Cypr notują poziom zbliżony do wskaźnika występującego w Irlandii. Natomiast najniższy występuje w republikach nadbałtyckich – 12-13% PKB. Co więcej, państwa te ograniczyły swoje wydatki socjalne w ostatnich 6 latach. Także Słowacja systematycznie je redukuje i w 2006 r. ich poziom wyniósł niecałe 16% PKB, tj. dwukrotnie mniej niż w krajach skandynawskich i państwach Europy kontynentalnej (rys. 2).

Wydatki socjalne stanowią znaczne obciążenie dla budżetów poszczególnych państw. W największym stopniu generują wydatki budżetowe w krajach Europy kontynentalnej, gdzie przekroczyły już 60% całości wydatkowanych z budżetu środków: w Holandii stanowią blisko 65%, w Niemczech 64%, a w Belgii 62%. Wielka Brytania notuje czwarty pod względem wielkości udział – 59,7%. Natomiast najniższe poziomy wśród krajów UE-15 można zaobserwować w Finlandii, Luksemburgu i Irlandii. W większości nowych krajów członkowskich UE udział wydatków socjalnych w wydatkach ogółem mieści się w przedziale 40-45%. Najniższy jest na Łotwie – 32%, a najwyższy w Słowenii – 51,2% (rys. 3).



Rys. 3. Udział wydatków socjalnych w wydatkach ogółem w krajach UE w 2006 r.

Źródło: [European Social...; General Government... 2010].

Największą część środków na zabezpieczenie społeczne w UE-27 stanowią wydatki na starość – 46%, następnie świadczenia z tytułu choroby i opieki zdrowotnej – 29%, renty inwalidzkie i rodzinne oraz świadczenia dla dzieci – 8%, zasiłki dla bezrobotnych – 6%, wsparcie mieszkalnictwa i walkę z wykluczeniem społecznym – 4%.

4. Ewolucja podejścia – w kierunku redukcji państwa opiekuńczego

Po raz pierwszy o konieczności reform państwa opiekuńczego zaczęto dyskutować pod koniec lat 70., kiedy z powodu słabnącego przemysłu nie można już było utrzymać pełnego zatrudnienia przy wykorzystaniu dotychczasowych metod. W kolejnych latach zaczął też zanikać tradycyjny model rodziny utrzymywanej przez pracującego ojca, widoczny był spadek dzietności i wydłużanie się życia. Dyskusja o konieczności przejścia do nowego paradygmatu rozwoju społeczno-gospodarczego wynikała jednak nie tylko z zachodzących przemian społecznych, ale także z coraz powszechniejszych argumentów wskazujących na słabości rozwiązań (państwo opiekuńcze osłabia rynek i prowadzi do erozji bodźców do pracy) oraz postępującej globalizacji zmuszającej do podnoszenia konkurencyjności gospodarki. Cechą wydatków socjalnych jest bowiem nierównomierność w oddziaływaniu na globalny popyt, gdyż największe korzyści odnoszą te podmioty, które bezpośrednio w nich partycypują. Dlatego też decyzje rządowe zmierzające do ograniczenia istniejących przywilejów bardzo często są przyczyną protestów tych podmiotów, które dążą do ich utrzymania. Ostatecznie więc koszty równoważenia finansów publicznych są przerzucane na innych uczestników gospodarczych w postaci zwiększonych podatków. Z drugiej strony, wysokie wydatki socjalne generują wy-

soki poziom wydatków budżetowych, co również może negatywnie oddziaływać na gospodarke. Zagadnienie to jest w literaturze przedmiotem licznych analiz. W opinii wielu ekonomistów istnieje ujemna zależność pomiędzy poziomem wydatków budżetowych a wzrostem gospodarczym. Jak stwierdza Tanzi [2006], teoretyczne uzasadnienie ingerencji państwa w formie wydatków słabnie wraz z rosnącą skutecznością rynku. Dokonujące się w nim zmiany w postaci pojawienia się nowych technologii i szybkiego procesu globalizacji sprawiają, że staje się on coraz bardziej złożony i coraz skuteczniej zaspokaja potrzeby obywateli. Stąd funkcje państwa powinny polegać przede wszystkim na realizacji działań zwiększających jego efektywność, także w sferze socjalnej. Argumentuje, że w większości krajów wydatki zapewniające wysoki dobrobyt już dawno przekroczyły swój optymalny poziom i przekładając wzrost wydatków publicznych na wzrost dobrobytu, nie zawsze da się zauważyć dodatni związek (a jeśli nawet występuje, to jest on niewielki). Także liczne badania empiryczne potwierdzają istnienie ujemnej zależności pomiędzy tempem wzrostu produkcji a wielkością wydatków. Na wyniki takie wskazują m.in. Fölster i Henrekson [1999], Heitger [2001], Afonso, Schuknecht i Tanzi [2003]. Tanzi i Howell [1996], Rebelo [1991] oraz Turnovsky [2000] dowodzą, że czynnikiem wpływającym na rozwój gospodarczy jest nie tylko poziom wydatków sektora publicznego, lecz także ich struktura, a więc właściwe ukierunkowanie. Wskazuje, że do wydatków korzystnie wpływających na wzrost należą takie, które jednocześnie tworzą zaplecze wspierające prywatną działalność gospodarczą oraz są wobec wydatków prywatnych komplementarne. W opinii Knellera [1999] oraz współautorów warunki te spełniają wydatki na edukację, służbę zdrowia, na badania i rozwój, infrastrukturę czy bezpieczeństwo publiczne. Są one więc kierowane do tych dziedzin, w których rozwiązania rynkowe są niedoskonałe, w przeciwnym razie sam rynek dostarczyłby optymalną ilość dóbr i każde wydatki państwowe miałyby charakter substytucyjny, a nie komplementarny. Jak stwierdza Cotis [2005], który prezentuje wyniki badań OECD nad wzrostem gospodarczym w latach 90., ok. 20% wydatków publicznych powinno być kierowanych do dziedzin ściśle związanych ze wzrostem produkcji (infrastruktura, badania i rozwój, edukacja). Wskazuje, że trwały wzrost wydatków na badania i rozwój o 0,1% zwiększa stopę wzrostu produkcji o ok. 0,2% rocznie. Tymczasem w obliczu tak dużego obciążenia budżetu wydatkami socjalnymi zwiększanie wydatków prorozwojowych jest bardzo utrudnione, co jest jedną z istotnych przyczyn trudności realizacji założeń Strategii lizbońskiej mającej na celu podniesienie konkurencyjności europejskich systemów gospodarczych. W większości krajów UE poziom obciążeń podatkowych jest bowiem bardzo wysoki i nie jest możliwe dalsze finansowanie nimi zwiększonych wydatków. Ponadto negatywne skutki nadmiernie ekspansywnej polityki budżetowej muszą być szczególnie brane pod uwagę we współczesnych warunkach globalizacji. Są one tym większe, im większa jest swoboda przenoszenia inwestycji do krajów o niższych podatkach i bardziej stabilnych systemach gospodarczych, co obecnie staje się zjawiskiem powszechnym. W efekcie

kraje ze znaczną nierównowagą finansów publicznych i w związku z tym z mało przewidywalnym systemem podatkowym mogą być mało skuteczne w przyciąganiu nowych inwestycji, a nawet w utrzymaniu ich bieżącego poziomu.

Bez wątpienia państwo opiekuńcze jest ważnym elementem tradycyjnego państwa narodowego. Jednak zarówno państwo narodowe, jak i państwo opiekuńcze ulegają przeobrażeniu. Jak stwierdza Lindbeck [1997], formowania i deformowania się państwa opiekuńczego nie należy uznawać w kategoriach realizacji jakiegoś „wielkiego planu”. Autor dowodzi, że wszelkie zmiany w tym zakresie następują za sprawą setek odrębnych i cząstkowych decyzji, które rodzą się w określonym klimacie. W latach 60. i 70. dominował klimat społeczny, który charakteryzował się przekonaniem o zasadności centralnej politycznej interwencji w aktywność gospodarczą przedsiębiorstw i rodzin oraz podejrzliwości w stosunku do rynku, bodźców ekonomicznych i prywatnej przedsiębiorczości. Obecnie zmiany zachodzące w gospodarce po prostu wymuszają rewizje przyjętych wówczas założeń i rozwiązań. Dodatkowo wydarzeniem, które przyczyniło się do głębszej dyskusji o konieczności reorganizacji polityki socjalnej, jest kryzys finansowy 2008-2009, który wyostrzył nierozwiązane problemy finansów publicznych w krajach europejskich.

Krytycy państwa opiekuńczego potwierdzają, że jego założenia przyczyniły się do ogólnego wzrostu bezpieczeństwa społecznego i poziomu równości. Podkreślają jednak, że równocześnie wzrost wydatków na zaopatrzenie społeczne może prowadzić do alienacji świadczeniobiorców w stosunku do podatników, co nasila pokusę nadużycia (*moral hazard*) oraz skłania do zabiegania o przywileje i przychwytywania nienależnych korzyści. W rezultacie rozwija się kultura uzależnienia i wyuczonej bezradności oraz słabną bodźce do aktywności zawodowej i wzrasta bezrobocie. Państwo opiekuńcze generuje wysokie koszty, obciążenia podatkowe i wydatki publiczne, co prowadzi do trwałej nierównowagi finansów publicznych. Z kolei im większy opór wobec podnoszenia podatków, tym bardziej rządy zmierzają do finansowania uprawnień socjalnych przez zadłużenie i inflację – a jednocześnie im wyższą premię rządy oplacają z tytułu obsługi długu i inflacji, tym mocniejsze stają się czynniki osłabiające aktywność gospodarczą i zdolność konkurencyjną gospodarki. Kryzys państwa opiekuńczego jest potęgowany długofalowymi i kumulującymi się efektami starzenia się społeczeństw oraz globalizacją gospodarki, która wymusza zwiększanie efektywności gospodarki. Dodatkowo dyskusja o skuteczności państwa opiekuńczego sprowadza się do uwypuklenia sprzeczności między równością i efektywnością, aczkolwiek liczne badania przynoszą w tej kwestii argumenty dla obu stron tego nierozstrzygniętego dotychczas sporu [Hausner i in. 2006].

Bez wątpienia reformy sektora usług społecznych i systemu zabezpieczenia społecznego stanowią wielkie wyzwanie. Trudności wynikają z braku schematów, zgody co do kształtu zmian, przekonania dotychczasowych beneficjentów usług i transferów socjalnych o posiadaniu żywotnego do nich prawa oraz ze złożoności organizacyjnej i długotrwałości przedsięwzięcia. Z drugiej strony, dla zapewnienia skuteczności reform niezbędne jest również jednoczesne uwzględnienie społecznej sprawiedliwości,

ekonomicznej efektywności oraz politycznej wykonalności. Jak już zostało wskazane, kilka krajów (m.in. Finlandia, Szwecja) przeprowadziło pewne reformy w obszarze polityki społecznej. Przed większością jednak reorganizacja modelu polityki społecznej wciąż pozostaje zadaniem do wykonania. Kwestia ta została otoczona szczególną uwagą w Wielkiej Brytanii, która choć zaliczana do modelu anglosaskiego, zaczęła wykazywać zaangażowanie w sprawy społeczne na poziomie przekraczającym udział państw w modelu skandynawskim. W lutym 2011 r. zaprezentowane zostały założenia nowego, ujednoczonego systemu świadczeń socjalnych i nowych zasad ich przyznawania [Internet 1]. Autorzy reformy przekonują, że proponowane zmiany są najbardziej ambitnymi, fundamentalnymi i radykalnymi od czasu wprowadzenia państwa opiekuńczego po II wojnie światowej, tj. stanowią najgłębszą reformę opieki społecznej od ponad 60 lat. W założeniach programu zwrócono uwagę na fakt, że system opieki socjalnej ewoluował w ostatnich latach w złym kierunku, zachęcając do pozostawania biernym zawodowo i do korzystania z rozbudowanego systemu pomocy socjalnej kosztem zatrudnienia (opublikowany raport brytyjskiego rządu o systemie pomocy społecznej wskazuje, że ponad 5 mln ludzi żyje z dotacji socjalnych, z czego 1,4 mln osób od przeszło 10 lat). W reformie proponuje się więc rozwiązania, które mają zachęcić do powrotu do pracy. Jednym z nich jest np. zwrot podatku w wysokości 35 pensów od każdego zarobionego funta powyżej sumy uzyskiwanej do tej pory z opieki, jeśli zarobki osoby podejmującej pracę będą niższe od otrzymywanej do tej pory pomocy socjalnej. Zakłada się również odebranie zapomogi dla bezrobotnych na czas do trzech lat w przypadku odmowy przyjęcia oferowanej pracy. Najważniejszą część reformy dotyczy jednak scalenia różnych świadczeń społecznych, takich jak np. zapomoga dla bezrobotnych, dopłata na mieszkanie, różnych świadczeń rodzinnych itd. w jedno uniwersalne świadczenie, tzw. *universal credit*. Gospodarstwo domowe nie będzie mogło otrzymywać w formie pomocy społecznej więcej, niż wynosi obecna średnia krajowa zarobków, czyli ok. 26 tys. funtów. Dużo trudniej będzie też uzyskać zasiłek chorobowy, a osoby pobierające świadczenia z tytułu fizycznej niezdolności do pracy będą musiały poddawać się regularnym badaniom lekarskim. Celem proponowanych zmian jest ograniczenie świadczeń socjalnych pobieranych przez klasę średnią, która dotychczas korzysta z nich niezależnie od poziomu dochodów, i skierowanie ich dla osób rzeczywiście potrzebujących [DWP... 2011]¹.

¹ W Wielkiej Brytanii dostępne są 53 różne formy dotacji. Jedną z najbardziej uzależniających form wsparcia są dotacje na mieszkania socjalne. Wynajęcie dwupokojowego mieszkania na przedmieściach Londynu kosztuje ok. 90 funtów tygodniowo, podczas gdy osoby objęte dotacjami socjalnymi płacą zaledwie 5,2 funta tygodniowo. Podobne nieracjonalne rozwiązania są obecne w innych krajach UE, np. we Francji osoby zwolnione w ramach restrukturyzacji mogą liczyć na 90% dotychczasowej pensji przez półtora roku, a jeśli zgodzą się na szkolenia obejmujące tzw. deficytowe zawody (np. opieka nad osobami starszymi) – przez trzy lata. We Włoszech pracownicy sektora publicznego pobierają znacznie wyższe świadczenia emerytalne w stosunku do osób, które pracowały w prywatnych firmach. W Grecji natomiast jeszcze do niedawna bazą, od której naliczano emeryturę dla pracowników sektora publicznego, był zaledwie ostatni miesiąc pracy.

Wymienione elementy reformy polityki społecznej w Wielkiej Brytanii stanowią niewielką część zakrojonego na szeroką skalę programu, ale ich sens odpowiada głównym kierunkom dyskusji nad reorganizacją państwa opiekuńczego w Europie. Przed podobnymi wyzwaniem stoją systemy opieki społecznej w krajach modelu kontynentalnego, m.in. we Francji. W wielu krajach dodatkowym problemem jest paląca potrzeba zmian w systemach emerytalnych (wydłużanie wieku emerytalnego, redukcja przywilejów emerytalnych). Nieco odmienna jest natomiast sytuacja w nowych krajach członkowskich UE. Charakteryzują się one zróżnicowanym i niższym od średniej UE-15 poziomem rozwoju, co wymaga zwrócenia większej uwagi na sprawy społeczne i kwestie rozwoju. Dyskusje koncentrują się więc na konieczności przejścia od ograniczania i rekompensowania społecznych kosztów transformacji do podjęcia restrukturyzacji systemu zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i edukacji, dostosowującej te dziedziny do warunków gospodarki rynkowej. Problemem jest bowiem niski poziom kapitału społecznego, nadwyżkowa i często nieprzystosowana do rynkowych warunków siła robocza, ukierunkowanie energii społecznej na uzyskanie przywilejów i korzystnych rozwiązań redystrybucyjnych, a nie na przedsiębiorczość. Stąd główne działania powinny być ukierunkowane na pobudzanie aktywności zawodowej i produktywnego zatrudnienia, uelastycznienie rynku pracy i prawa pracy przy jednoczesnym efektywnym zabezpieczeniu jednostek w sytuacji utraty dochodów.

5. Zakończenie

Kierunki ewolucji modeli państwa opiekuńczego rozważa m.in. Grewiński, wskazując na następujące wspólne cechy działań UE i wewnętrznych systemów politycznych poszczególnych państw europejskich:

- 1) coraz większe urynkowanie i komercjalizacja usług;
- 2) demonopolizacja dostarczania usług socjalnych z sektora publicznego na inne sektory;
- 3) rozwijanie dialogu społecznego, dalsza decentralizacja i wzrost znaczenia regionów;
- 4) reforma instytucji państwa i sektora publicznego w kierunku nowego zarządzania publicznego;
- 5) upowszechnianie programów aktywizacji i przedsiębiorczości oraz zgoda na ograniczanie transferów *stricte* socjalnych => ukierunkowanie na adaptacyjność;
- 6) położenie większego nacisku na integrację społeczną przez aktywną pracę socjalną [Grewiński].

Przypomina również o obserwowanych w literaturze zagranicznej różnych podejściach do analizy rozwiązań w sferze społecznej. Rozważana może być bowiem sama polityka społeczna – jako jeden z instrumentów polityki państwa (*social policy*), sytuacja w ramach całego państwa dobrobytu (*welfare state*) oraz całkowity

system dostarczania usług społecznych (*welfare system*). Jak podkreśla, w najnowszych ujęciach analizuje się nie tyle *social policy* czy *welfare state*, co *welfare society* (społeczeństwo dobrobytu) i *welfare pluralism/welfare mix* (podejście mieszane w polityce społecznej), uzasadniając, że nie tylko sektor publiczny przyczynia się do dobrobytu, ale również sektor obywatelski, rynkowy, prywatny i nieformalny (rodzina, przyjaciele). Proponuje więc analizę modeli nie z punktu widzenia tradycyjnego *welfare state*, ale z poziomu *welfare system* (nazywa Szwecję opiekuńczym społeczeństwem, a nie państwem opiekuńczym, co jest efektem występujących tam silnych więzi społecznych i zaufania do instytucji państwa). Wskazuje również przykłady nasilającego się pluralizmu w aspekcie dostarczania usług społecznych (szczególnie w zakresie opieki instytucjonalnej nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi czy opieki nad dziećmi), podkreślając, że trzeci sektor (organizacje pozarządowe) stanowi obecnie główny kanał dystrybucji usług opieki społecznej w Europie. Postuluje więc rozpatrywanie kryzysu państwa opiekuńczego przede wszystkim pod kątem efektywności i skuteczności programów społecznych [Grewiński 2008].

Bez wątplenia w rozwoju społecznym Europy pojawiają się nowe problemy, wyzwania i zagrożenia społeczne. Chociaż w Unii Europejskiej nie występuje jeden spójny model społeczny, to kraje członkowskie mają wspólne cele (np. odnowiona Strategia lizbońska wyznacza przed Europą cele związane ze wzrostem gospodarczym i wysokim zatrudnieniem). Dlatego też temat podejmowany jest na poziomie ponadnarodowym, a jednym z obszarów zainteresowania wspólnoty jest modernizacja europejskiego modelu społecznego. Większe zatrudnienie stwarza bowiem warunki do większej spójności społecznej, stąd działania zmierzające do wzrostu gospodarczego powinny istotnie wspierać, a może częściowo zastąpić działania z obszaru polityki społecznej. Palącą kwestią do rozwiązania jest również poziom wydatków socjalnych stanowiący poważne obciążenie dla budżetów w wielu krajach UE. Może on być równie istotnym źródłem załamania systemów opieki społecznej co ich niewielka skuteczność.

Literatura

Afonso A., Ebert W., Schuknecht L., Thöne M., *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper 2005, no 438.

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., *Public Sector Efficiency: an International Comparison*, ECB Working Paper 2003, no 242.

Cotis J.P., *Zrozumieć wzrost gospodarczy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.

DWP Worklessness Co-design – Interim Report, London, January 2011.

European Social Statistics, Social Protection Expenditure and Receipts 1992-2001, European Commission.

Fölster S., Henrekson M., *Growth and the public sector: a critique of the critics*, „European Journal of Political Economy” 1999, vol. 15.

- General Government Data*, European Commission, Autumn 2010.
- Grewiński M., *Dynamika i sens pluralizmu – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, „Problemy Polityki Społecznej” 2008, nr 1.
- Grewiński M., *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?*, <http://mirek.grewinski.pl>.
- Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., *Przyszłość państwa opiekuńczego*, [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UE w Krakowie, Kraków 2006.
- Heitger B., *The Scope of Government and its Impact on Economic Growth in OECD Countries*, Kiel Working Paper 2001, no 103.
- Kneller R., Bleaney M., Gemmill N., *Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries*, „Journal of Public Economics” 1999, no 74.
- Książkowski M., *Modele polityki społecznej*, IPS UW i IPiSS, Warszawa 1999.
- Lindbeck A., *Political Economy Lessons from Sweden*, 1997 (mimeo).
- Lindert P.H., *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Rebelo S., *Long-run policy analysis and long-run growth*, „Journal of Political Economy” 1991, no 99.
- Social Protection Expenditure in 2006*, Eurostat.
- Tanzi V., *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, Materiały i Studia NBP, Warszawa 2006.
- Tanzi V., Howell H., *Fiscal Policy and Long-Run Growth*, IMF Working Paper 1996, no 119.
- Turnovsky S.J., *Fiscal policy, elastic labor supply and endogenous growth*, „Journal of Monetary Economics” 2000, vol. 45.

Źródło internetowe

[1] <http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/welfare-reform-bill-2011>.

DIRECTIONS OF CHANGES IN SOCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION STATES

Summary: Modernization of the European social model is nowadays one of the most important fields of the debate both on national and community levels. On one hand, social systems are the part of traditional national country, on the other social expenditures are the great burden for their budget. It results in bad economic outcome and makes the achievement of the European Union objectives difficult. There is also a lot of questions about the effectiveness of the rules, which have been accepted in the past decades.

Keywords: social policy, welfare state, social expenditures, budget results of social policy.