

PRACE NAUKOWE

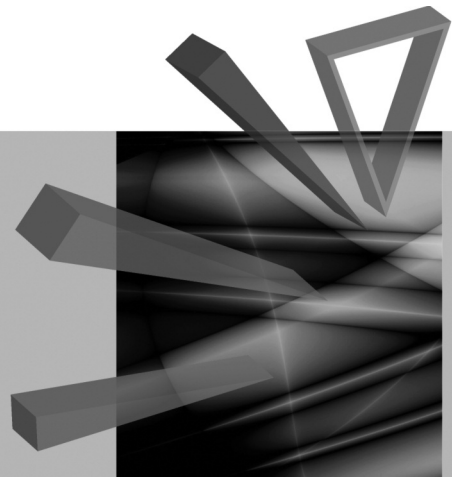
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

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 Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Urszula Kalina-Prasznic

Uniwersytet Wrocławski

SYSTEMY EMERYTALNE A SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

Streszczenie: Odmienny charakter reform emerytalnych (parametryczny lub strukturalny), realizowanych w Unii Europejskiej, pogłębia zróżnicowanie poziomów bezpieczeństwa socjalnego w jej państwach członkowskich. W nieodległej przyszłości różnice te mogą stanowić bariery społeczne dla dalszych procesów spójności zwłaszcza w obszarze socjalnym.

Słowa kluczowe: wydatki socjalne, reforma emerytalna, reforma paradygmatyczna, reforma parametryczna, spójność społeczna, bezpieczeństwo socjalne.

Integracja europejska realizowana jest w kilku płaszczyznach. Jej celem nadrzędnym w obrębie Wspólnoty jest dominacja współpracy nad relacjami konkurencji i konfrontacji. Służy temu polityka spójności, której istotą jest łagodzenie dysproporcji ekonomiczno-społecznych między państwami członkowskimi. Politykę spójności mającą podstawy traktatowe stanowią działania Unii Europejskiej głównie na rzecz spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Działania te opierają się na jednej z podstawowych zasad unijnych, tj. idei solidarności. Wymaga ona wspierania słabszych regionów, grup ludności i wybranych sektorów gospodarczych poprzez mechanizmy redystrybucji wewnątrzspółnotowej. Skala owej redystrybucji nie ma stałego charakteru i podlega zmianom m.in. ze względu na sytuację ekonomiczną poszczególnych państw oraz Wspólnoty jako całości. W okresach dobrej koniunktury wzrastają realna możliwość i stopień społecznej akceptacji dla zwiększenia skali redystrybucji. Natomiast w warunkach dekonunktury, gdy nasila się potrzeba „wsparcia słabszych”, a zmniejszają się finansowe możliwości Wspólnoty, w społeczeństwach bogatszych słabną akceptacja solidaryzmu i zgoda na zwiększenie redystrybucji na rzecz innych państw członkowskich.

Skuteczna polityka spójności warunkuje zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny państw Wspólnoty oraz zapewnia i stabilizuje ład społeczny w Europie. Jednakże kryzys ekonomiczny ostatnich lat, spowolnienie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej oraz problemy związane z niewypłacalnością niektórych członków ugrupowania zagrażają dalszym procesom spójności i uruchamiają tendencje antyintegracyjne.

Sferą szczególnie podatną na dezintegrację jest obszar spójności socjalnej, gdyż w państwach członkowskich pogłębiają się różnice w poziomach dochodów ludno-

ści i standardach cywilizacyjnych. Te zaś konfrontowane są z coraz większymi oczekiwaniami ze strony społeczeństwa co do zakresu bezpieczeństwa socjalnego.

Tymczasem w warunkach kryzysu nasilają się trudności związane z finansowaniem wydatków socjalnych. Podejmowane przez rządy reformy finansów publicznych, mające na celu ograniczenie deficytu budżetowego i krajowego zadłużenia, prowadzą bowiem do ich zmniejszenia, a jednocześnie do przerzucenia na społeczeństwo kosztów kryzysu (wzrost bezrobocia, obniżenie poziomu świadczeń i zaostrzenie warunków ich otrzymywania). Działania te wywołują fale strajków i masowe protesty przeciwko dalszemu pogarszaniu się warunków życia. Natomiast w dłuższej perspektywie mogą zagrozić spójności ekonomicznej i socjalnej w Unii Europejskiej oraz wzmocnić tendencje nacjonalistyczne i indywidualistyczne kosztem współpracy i współdziałania. Procesy integracyjne w gospodarce coraz częściej będą wówczas napotykać bariery społeczne, a przede wszystkim bariery związane ze zróżnicowanym poziomem bezpieczeństwa socjalnego, wynikającego ze stopnia rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego, sposobów jego finansowania i znacznych różnic w kosztach pracy związanych z finansowaniem świadczeń społecznych.

W Unii Europejskiej wydatki socjalne stanowią prawie 30% PKB, z czego prawie połowa przypada na segment emerytalno-rentowy. Stanowi on główną część systemu zabezpieczenia społecznego ze względu na to, że ma charakter powszechny, obejmuje najliczniejszą grupę osób pobierających świadczenia długookresowe oraz ma dominujący udział w całości wydatków socjalnych.

Powszechne systemy emerytalne są urządzeniami sfery socjalnej, ale ich funkcjonowanie w znaczący sposób wpływa na gospodarkę, gdyż gromadzone przez nie fundusze mogą stymulować konsumpcję i inwestycje. Po pierwsze, oddziałując na poziom życia coraz to liczniejszych rzesz emerytów, kreują globalne rozmiary efektywnego popytu i wpływają na zmianę jego struktury („rynek seniorów”). Po drugie, wnoszone do funduszy emerytalnych składki obciążają gospodarkę pozapłacowymi kosztami pracy, których wzrost ogranicza jej konkurencyjność. Po trzecie, z makroekonomicznego punktu widzenia są sposobem dokonywania wytworzonego PKB i formą jego redystrybucji między pracującymi i emerytami. Wypłacane świadczenia emerytalne zawsze bowiem stanowią przeznaczoną na konsumpcję część bieżącego PKB, zwiększenie zaś tego udziału postrzegane jest jako czynnik ograniczający możliwości rozwojowe (inwestycyjne) gospodarki.

Duże obciążenie PKB wydatkami publicznymi na emerytury oraz znaczne zróżnicowanie ich poziomów stało się jedną z przesłanek podejmowania reform emerytalnych w państwach członkowskich. Jednocześnie dążono do uzyskania większej spójności w tym obszarze, czego wyrazem była koncepcja otwartej metody koordynacji systemów emerytalnych w UE, realizowana od 2000 r.¹ Metoda ta (OMC – *Open*

¹ S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12, s. 3–14; M. Żukowski, *Otwarta metoda koordynacji zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12, s. 44–47.

Tabela 1. Wydatki emerytalno-rentowe w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2002 roku

Państwo	Wydatki emerytalno-rentowe (w % PKB)	Wydatki emerytalno-rentowe (w % całości świadczeń społecznych)	Wydatki na emerytury (w tym wcześniejsze) (w % PKB)
Austria	14,6	51,6	10,5
Belgia	11,2	42,7	7,8
Cypr	–	–	–
Czechy	8,9	44,8	7,5
Dania	10,8	37,3	9,1
Estonia	6,3	44,7	5,5
Finlandia	11,2	44,0	8,0
Francja	13,2	45,3	10,5
Grecja	13,0	50,3	11,3
Hiszpania	9,7	49,1	7,9
Holandia	13,1	48,9	8,9
Irlandia	3,6	23,7	2,1
Litwa	7,1	50,9	6,1
Luksemburg	10,6	47,6	6,1
Łotwa	8,2	61,7	6,9
Malta	9,0	51,4	6,4
Niemcy	13,4	45,7	12,0
Polska	13,9	65,0	10,6
Portugalia	11,9	52,1	8,2
Słowacja	7,5	40,2	6,4
Słowenia	11,8	47,5	10,4
Szwecja	12,0	38,3	8,9
Węgry	9,1	44,7	7,5
Wielka Brytania	11,7	44,1	9,5
Włochy	14,9	59,5	11,5
UE 25	12,5	47,9	10,1

Źródło: M. Żukowski, *Reforma emerytalne w Europie*, AE, Poznań 2006, s. 59.

Method of Coordination) określana jest także mianem „politycznego benchmarkingu”, który wcześniej zastosowano przy realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej, a następnie w polityce zatrudnienia, polityce ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zawiera ona określenia celów podstawowych, które powinny być realizowane w dłuższej perspektywie, a oznaczają działania na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie. Adekwatność oznacza wówczas zdolność systemów emerytalnych do osiągnięcia podstawowych celów społecznych przez zapewnienie bezpiecznych i odpowiednich emerytur. Stabilność sys-

temów emerytalnych ma na celu zapewnienie ich stabilności finansowej bez naruszenia równowagi budżetów publicznych ze względu na dalsze starzenie się społeczeństw. Bezpieczeństwo systemu ma polegać na wzmocnieniu jego zdolności do reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa i jednostki². W ramach każdego celu podstawowego wytyczono kilka celów szczegółowych służących koordynacji działań w systemach narodowych, a państwa członkowskie zobowiązane zostały do przygotowania raportów strategicznych o ich rozwiązaniach emerytalnych, które to raporty są następnie podstawą do opracowania wspólnego raportu na temat systemów emerytalnych w Unii przez Komisję Europejską³.

Bezpieczne, adekwatne i stabilne systemy emerytalne pozwalające ludziom na utrzymanie standardów życia na odpowiednim poziomie po przejściu na emeryturę są kluczowe dla obywateli i dla spójności społecznej. Wpływy publicznych wydatków emerytalnych na finanse publiczne w jednym kraju mogą bowiem mieć poważne skutki dla finansów publicznych innych państw (*casus* Grecji: hojność systemu emerytalnego – długi państwa – niewypłacalność). Ponadto fundusze emerytalne są integralną częścią rynków finansowych, a ich struktura może wspierać lub hamować swobodny przepływ pracowników i kapitału, stąd potrzeba koordynacji rozwiązań krajowych.

Otwarta metoda koordynacji nie prowadzi do stworzenia jednolitego systemu emerytalnego w Europie i nie narusza prerogatyw państw członkowskich w kwestii regulacji zabezpieczenia społecznego, ale ma na celu koordynowanie rozwiązań wspólnych kwestii zagrażających spójności społecznej m.in. przez zapewnienie zgodności założeń reform emerytalnych ze strategią „Europa 2020”.

Lata 90. ubiegłego wieku oraz pierwsza dekada XXI w. to okres globalnego reformowania systemów emerytalnych. W Europie dominowały dwa nurty przemian, które z pewnym uproszczeniem można określić jako reformy parametryczne i reformy strukturalne (paradygmatyczne). Reformy parametryczne miały na celu zapewnienie równowagi finansowej systemu emerytalnego i polegały na zmianie elementów – np. podniesieniu lub zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, podwyższeniu składki, obniżeniu poziomu świadczenia, wydłużeniu stażu pracy uprawniającego do emerytury, ograniczeniu waloryzacji. Zmiany takie są politycznie trudne do przeprowadzenia, gdyż są transparentne i z reguły ograniczają „hojność” dotychczasowych systemów. Reformy o takim charakterze przeprowadziły kraje Europy Zachodniej, poprzedzając je wieloletnimi negocjacjami między partiami i partnerami społecznymi (nierzadko w klimacie protestów związkowych). Natomiast reformy strukturalne polegają na dogłębnej zmianie koncepcji i zasad (paradygmatów) funkcjonowania dotychczasowych systemów emerytalnych. Reformy takie przeprowadzono w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej (postsojalistycznych). Chociaż sytuacja społeczno-gospodarcza w tych krajach była i jest mocno zróżnicowana, to istniały też podobieństwa umożliwiające radykalne zmiany.

² M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, s. 48–49.

³ Zob.: *Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, SEK 2010/830.

W krajach tych następował polityczny zwrot od dominacji państwa w gospodarce do reform rynkowych, nasiliła się propaganda „katastroficznej wizji bankructwa” publicznych (repartycyjnych) systemów emerytalnych. Na niespotykaną dotąd skalę wzrosła aktywność międzynarodowych instytucji finansowych (MFW i Banku Światowego), propagujących i transferujących do rozwiązań emerytalnych idee obowiązkowych kapitałowych systemów prywatnych z jednoczesnym ograniczeniem (model mieszany, tzw. argentyński) lub zamknięciem (model substytucyjny, tzw. chilijski) systemu publicznego⁴.

W latach 90. Bank Światowy oraz MFW zalecały krajom postsocjalistycznym pakiet rozwiązań gospodarczych opierających się na koncepcji minimalnego państwa (tzw. konsens waszyngtoński). Kraje te wdrażały neoliberalne programy, które zdominowały teorię i politykę rozwoju gospodarczego. Istotą rozwiązań proponowanych przez instytucje międzynarodowe było promowanie przymusu indywidualnego oszczędzania wraz z jednoczesnym wprowadzeniem w stosunku do ludności najbiedniejszej świadczeń typu zaopatrzeniowego⁵. Taka koncepcja sprzeczna z dominującą w Europie zasadą ubezpieczenia społecznego była zgodna z doktryną liberalną opartą na ograniczeniu społeczno-ekonomicznych funkcji państwa i zastąpieniu dotychczasowych instytucji publicznoprawnych mechanizmem rynkowym i instytucjami o charakterze prywatnoprawnym⁶. Idea ta została wyartykułowana w raporcie (1994 r.)⁷ *Averting the Old Age Crisis*, opracowanym z myślą o krajach rozwijających się, tzw. trzeciego świata ze słabo rozwiniętymi systemami emerytalnymi, przy czym do grona tych państw zaliczono wszystkie kraje postsocjalistyczne, w tym Polskę posiadającą rozbudowany system emerytalny⁸.

Strukturalne zmiany systemów emerytalnych (których ilustracją jest polska reforma) miały na celu prywatyzację (częściową lub całkowitą) funduszy emerytalnych i stały się elementem reform ustrojowych w tych państwach, chociaż paradoksalnie prywatyzacji systemów emerytalnych dokonywały niekiedy partie lewicowe (m.in. w Polsce i na Węgrzech). Było to częścią strategii „sygnalizowania” polityki prorynkowej, szczególnie ważnej dla kraju silnie zadłużonego. Tym m.in. w literaturze zagranicznej tłumaczono radykalizm reform emerytalnych w Polsce i na Wę-

⁴ W. Muszalski, *System emerytalny w koncepcji Banku Światowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 7–8, s. 12–15.

⁵ Tzw. system trójfilarowy, w którym I filar byłby finansowany z podatków, zaopatrzeniowy, wypłacający zryczałtowane świadczenie na niskim poziomie, II filar działający na zasadzie kapitalizacji indywidualnych wypłat, zarządzany przez prywatne fundusze, III filar – finansowany na zasadzie kapitalizacji lub dobrowolnych systemów zakładowych zarządzanych przez prywatne fundusze.

⁶ Koncepcja ta została krytycznie oceniona przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego.

⁷ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Washington, DC, 1994.

⁸ W. Muszalski zwraca uwagę na podtytuł raportu: *Polityka zabezpieczenia osób starszych i promocja wzrostu gospodarczego*. Istota raportu jego zdaniem tkwi w ostatnich trzech wyrazach – „promocja wzrostu gospodarczego”, gdyż raport „interesuje się wyłącznie zagadnieniem wydajności finansowej systemów emerytalnych z całkowitym pominięciem innych problemów”, W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 116.

grzech, stanowiących eksperyment Banku Światowego, polegający na przeniesieniu rozwiązań ze słabo rozwiniętych krajów Ameryki Łacińskiej, do rozwiniętych gospodarczo krajów europejskich⁹. Wybór tych krajów też nie był przypadkowy, ponieważ oba były w znacznym stopniu zadłużone na rynku międzynarodowym¹⁰.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że o wdrożeniu lub odrzuceniu radykalnej reformy emerytalnej zdecydował proces polityczny wewnątrz danego kraju, co w Polsce wyjaśnia wyjątkową zdolność (i ciągłość) działania przeciwnych sobie koalicji partyjnych w kolejnych rządach. W przeciwieństwie do reform parametrycznych, których efekt jest od razu skwantyfikowany (wiek, staż, kwota składki, wymiar świadczenia, itp.) w reformach strukturalnych łatwiej ukryć niepopularne zmiany, których skutki uwidoczniają się po wielu latach. Ponadto w celu zmniejszenia oporu wobec zmian wiązano reformę emerytalną z innymi procesami postrzeganymi pozytywnie (tzw. opakowanie reformy). W agresywnym marketingu reformy akcentowano elementy indywidualistyczne, takie jak: imienne konta, prawo wyboru formy kapitałowego świadczenia, prawo wyboru funduszu gromadzącego składkę i zakładu wypłacającego emeryturę itp. Związki zawodowe „kuszono” udziałem w organach władzy i nadzoru otwartych funduszy emerytalnych.

Paradygmatyczna reforma przeprowadzana w kraju takim jak Polska, gdzie funkcjonował od kilkudziesięciu lat dojrzały system repartycyjny z ponad 7 milionową grupą osób otrzymujących świadczenia emerytalno-rentowe rodzi szczególne trudności finansowe. Pojawia się bowiem problem okresu przejściowego (trwający ponad 20 lat), który generuje podwójne obciążenie pokolenia pracującego kosztami realizacji zmiany systemu zabezpieczenia emerytalnego. Wynikają one z konieczności równoległego finansowania dwóch systemów: repartycyjnego (wygasającego) i kapitałowego (nowego). W systemie repartycyjnym, wnoszona składka w całości była przeznaczona na bieżącą wypłatę świadczeń. W obecnym systemie (obowiązującym od 1999 r.) część składki wnoszona jest do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS – I filar) i finansuje bieżąco wypłacane emerytury (tzw. repartycja), natomiast pozostała część przekazywana jest do otwartych funduszy emerytalnych (OFE – II filar) i lokowana na rachunku wpłacającego (kapitalizacja): obowiązkowe przekazywanie części składek do OFE zrodziło systemowy deficyt w FUS, którego sfinansowanie obciąża budżet państwa. Od 1999 r. dotacje budżetu państwa do FUS zwiększały się średnio o 16% rocznie, od 11,8 mld zł w pierwszym roku realizacji reformy do 60,4 mld zł w 2010 r.¹¹

U podstaw reformy leżało założenie, że w toku zmiany systemowej nie wzrosną obciążenia składkowe, dlatego konieczne stało się wskazanie źródeł pokrycia niedoborów z tytułu przekazywania części składki do OFE. Niedobory (szacowane w pierwszym okresie na ponad 40 mld rocznie) zdecydowano się pokrywać ze sprzedaży państwowego majątku produkcyjnego przeznaczonego do prywatyzacji. Szacowano, że proces prywatyzacji zapewni wpływy na poziomie około 2% PKB rocznie przez 10 lat

⁹ Tamże, s. 183.

¹⁰ W 1994 r. zadłużenie zagraniczne Polski wynosiło 46% PKB, Węgier zaś aż 70% PKB.

¹¹ *Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 76.

od momentu wprowadzenia reformy. Dokonane w 1996 r. szacunki Ministerstwa Skarbu Państwa wskazywały, że dostępne zasoby prywatyzacyjne są wystarczające na finansowanie przejściowego deficytu w ZUS. Późniejsza polityka prywatyzacyjna wykazała iluzoryczność powyższych założeń, a deficyt ten pokrywany jest przez budżet państwa w formie refundacji kwoty składek przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych. W warunkach niezrównoważonego budżetu prowadzi to do wzrostu długu publicznego i kosztów jego obsługi (tab. 2, 3).

Tabela 2. Wpłaty budżetowe do FUS oraz przychody z prywatyzacji w latach 1999–2009 (w mld zł)

Lata	Rozchody z tytułu refundacji składek przekazanych do OFE	Dotacja budżetu do FUS	Przychody z prywatyzacji ^{a)}
1999	2,3	9,5	13,3
2000	7,5	15,4	27,1
2001	8,7	21,2	6,8
2002	9,5	27,0	2,9
2003	9,9	28,3	4,1
2004	10,6	23,0	10,2
2005	12,6	20,1	3,8
2006	14,9	24,5	0,6
2007	16,2	23,9	1,9
2008	19,9	33,2	2,4
2009	21,1	30,5	4,9
	132,2	256,6	78,0

^{a)} Potencjalne źródło pokrycia kosztów refundacji składek przekazywanych do OFE przy założeniu, że całość przychodów z prywatyzacji byłaby przeznaczona na sfinansowanie kosztów reformy.

Źródło: dane z ZUS, GUS, Ministerstwa Finansów.

W systemie kapitałowym widziano nie tylko indywidualizację uprawnień przyszłych beneficjentów, ale i mechanizm kreowania znacznych oszczędności, które są następnie wykorzystane na inwestycje wpływające na rozwój gospodarczy kraju. Tymczasem rola systemu kapitalizacji składki w finansowaniu inwestycji, a przez to pobudzanie wzrostu gospodarczego, ogranicza się do okresu gromadzenia kapitału. Ma sens ekonomiczny w kraju, gdzie powstaje system emerytalny, w którym przez dłuższy okres nie dokonuje się wypłaty świadczeń. Wówczas w istocie fundusze emerytalne nie mają charakteru konsumpcyjnego, tylko inwestycyjny. Po wielu latach, w dojrzałym systemie, gdy dochodzi do wypłaty świadczeń (likwidacje aktywów), emerytury w rzeczywistości finansowane są przez bieżące wpłaty składek pokolenia pracującego (nabywanie aktywów), a więc system w istocie staje się stopniowo systemem repartycyjnym. Zignorowano także zagrożenia wynikające ze współczesnych mechanizmów funkcjonowania rynków finansowych, a zwłaszcza rynku giełdowego, oderwanego od procesów realnych w gospodarce, nękanego „bańkami spekulacyjnymi”.

Tabela 3. Dług publiczny i koszty jego obsługi wynikające z finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z reformą emerytalną (stan prawny 14.11.2010 r.)

Rok	Dług publiczny		Koszty obsługi długu publicznego	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
2010	232,5	16,5	11,3	0,8
2015	457,3	23,7	23,7	1,2
2020	825,9	32,5	42,8	1,7
2025	1 389,6	42,7	73,0	2,2
2030	2 177,0	52,5	112,9	2,7
2035	3 237,0	61,6	163,8	3,1
2040	4 608,0	69,7	22,0	3,4
2045	6 337,3	76,8	305,9	3,7
2050	8 481,0	82,9	398,3	3,9
2055	11 133,8	88,4	509,3	4,0
2060	14 429,7	93,8	641,1	4,2

Źródło: L. Oręziak, *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego, zysków dla PTE i złudzeń emerytów*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa 2011, s. 109.

Bezkrytycznie akceptowany dogmat prywatyzacji i deregulacji systemów emerytalnych w krajach postsocjalistycznych osłabił bezpieczeństwo socjalne jego uczestników i w większości nowych państw członkowskich obniżył poziom przyszłego świadczenia. Jest to nie tylko konsekwencją przejścia od metody finansowania repartycyjnego do finansowania kapitałowego (w II filarze), ale przede wszystkim przejścia z systemu zdefiniowanego świadczenia (system przeważający w krajach Europy Zachodniej, które utrzymały model społecznego ubezpieczenia emerytalnego) do systemu zdefiniowanej składki. Świadczenie ma wówczas charakter „wynikowy”, a jego poziom w znacznym stopniu zależy nie tylko od wielkości wpłacanych składek, ale od kondycji rynków finansowych (hossa, bessa) w momencie przejścia osoby uprawnionej na emeryturę.

Konstrukcja społecznego ubezpieczenia emerytalnego opierająca się na wspólnocie ryzyka, redystrybucji („większość finansuje mniejszość”), solidarności i gwarancjach państwa została zastąpiona przez indywidualne urządzenia przymusowych inwestycji i przymusowych oszczędności, w następstwie czego na jednostkę przerzucono ryzyko gospodarcze, polityczne, socjalne. Przewidywalność grupową zastąpiono przewidywalnością indywidualną. Tymczasem przewidywalność grupowa, którą odrzucono ze względów doktrynalnych, nadal okazuje się rozwiązaniem efektywnym ekonomicznie (niższe koszty funkcjonowania systemu) i pożądanym społecznie (zapewnia wyższy poziom bezpieczeństwa socjalnego niż przewidywalność indywidualna, buduje więzi społeczne)¹².

¹² Za niezwykle trafny można uznać pogląd, że „przewidywalność grupowa nie jest tu elementem ideologii, ale matematyki ubezpieczeniowej”, M. Rymsza, *Redystrybucja i więziotwórcza funkcja ubezpieczenia społecznego a ewolucja systemu emerytalnego w Polsce*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa 2011, s. 299.

Tabela 4. Stopy świadczeń w państwach członkowskich UE w latach 2007 i 2060

Państwo	Stopa świadczenia (%)		
	Emerytury publiczne		
	2007	2060	Zmiana (%)
Belgia	45	43	-4
Bułgaria	44	36	-20
Czechy	45	38	-17
Dania	39	38	-4
Niemcy	51	42	-17
Estonia	26	16	-40
Irlandia	27	32	16
Grecja	73	80	10
Hiszpania	58	52	-10
Francja	63	48	-25
Włochy	68	47	-31
Cypr	54	57	5
Łotwa	24	13	-47
Litwa	33	28	-16
Luksemburg	46	44	-4
Węgry	39	36	-8
Malta	42	40	-6
Holandia	44	41	-7
Austria	55	39	-30
Polska	56	26	-54
Portugalia	46	33	-29
Rumunia	29	37	26
Słowenia	41	39	-6
Słowacja	45	33	-27
Finlandia	49	47	-5
Szwecja	49	30	-39
Wielka Brytania	35	37	7
Średnia dla UE 27	51	47	-8

Źródło: *Zielona księga...*, rys. 4.

Efektom przeprowadzonych reform emerytalnych we Wspólnocie jest przewidywany spadek stopy świadczeń w większości państw¹³. Według obliczeń Komisji Europejskiej do 2060 r. tylko w 5 krajach powinien wystąpić wzrost stopy świadczeń emerytalnych (tab. 4). Obliczeń tych dokonano w 2007 r., dlatego można dzisiaj wątpić w ich realność, zwłaszcza że wśród krajów o wzrostowej tendencji stopy emerytalnej są m.in. Irlandia i Grecja.

¹³ Stopa świadczenia to relacja procentowa średniego świadczenia emerytalnego do średniego wynagrodzenia ze wszystkich dziedzin gospodarki

Odmienne modele reform emerytalnych w Europie pogłębiły zróżnicowanie poziomów bezpieczeństwa socjalnego w państwach członkowskich, które to bezpieczeństwo współcześnie uznaje się za wyznacznik standardów cywilizacyjnych. Pełne efekty reform paradygmatycznych ujawnią się w momencie dojrzałości systemu, tj. wówczas gdy wiek emerytalny osiągną roczniki w całości nim objęte. Można już dzisiaj wyrazić obawy, że na tle niskiego poziomu świadczeń pojawią się napięcia społeczne, których łagodzenie nie będzie sprzyjać procesom spójności.

Literatura

- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Washington, DC, 1994.
- Golinowska S., *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12, s. 3–14.
- Muszalski W., *System emerytalny w koncepcji Banku Światowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 7–8, s. 12–15.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Oręziak L., *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego, zysków dla PTE i złudzeń emerytów*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, Warszawa 2011.
- Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*, GUS, Warszawa 2010.
- Rymsza M., *Redystrybucja i więziotwórcza funkcja ubezpieczenia społecznego a ewolucja systemu emerytalnego w Polsce*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2011.
- Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, SEK 2010/830.
- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, AE, Poznań 2006.
- Żukowski M., *Otwarta metoda koordynacji zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12, s. 44–47.

PENSION SYSTEMS AND SOCIAL COHESION

Summary: Different character of pension reforms (parametric or structural) implemented in the European Union increases the difference of social security levels among the member states. In the foreseeable future such differences can turn into barriers preventing further development of integration processes, especially within the social sphere.

Keywords: social expenditure, pension reform, paradigm reform, parametric reform, social coherence, social security.