

ARTYKUŁY

*Irena E. Kotowska**
*Agnieszka Chłoń-Domińczak**

ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI W KONTEKŚCIE ZMIANY DEMOGRAFICZNEJ

WPROWADZENIE

Europa doświadcza od ponad 40 lat zmian demograficznych, które doprowadziły do ustalenia się **nowego porządku demograficznego na kontynencie**. Odwołując się do określenia Dirka van de Kaa, „nowa demografia Europy” oznacza, że ludność Europy utraciła zdolność równoważenia urodzeń i zgonów, a to implikuje nową sytuację demograficzną w przyszłości¹. Nie chodzi przy tym o spadek płodności i wydłużanie życia ludzkiego, jakie towarzyszą procesom modernizacji, czyli o przejście od reprodukcji ludności typu tradycyjnego z wysoką płodnością i umieralnością do reprodukcji nowoczesnej o niskim natężeniu zgonów i niskiej płodności. Są to procesy o globalnym charakterze. Specyfika Europy polega na tym, że nastąpiło przejście do bardzo niskiej lub niskiej płodności², która dotyczy

* Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Dirk van de Kaa użył tego określenia w swoim referacie „The New Demography of Europe” wygłoszonym w dn. 8.05.2003 r. podczas pobytu w Warszawie w związku z nadaniem mu tytułu doktora honoris causa Szkoły Główniej Handlowej. Określenie to jest coraz częściej używane w dyskusjach o sytuacji demograficznej w Europie (np. „Population Network Newsletter Popnet, Addressing the Challenges of Europe’s New Demography”, No. 35, Summer 2003; M. Macura, A.L. MacDonald, W. Haug (eds.), *The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses*, United Nations, New York and Geneva 2005).

² O bardzo niskiej płodności mówi się wówczas, gdy przekrojowy współczynnik dzietności ogólnej TFR nie przekracza 1,35, zaś o niskiej gdy zawiera się on między 1,35 a 1,5. W roku 2002 spośród 43 krajów będących członkami Rady Europy aż 17 miało dzietność w ujęciu przekrojowym nie większą od 1,3, a łącznie 28 krajów – dzietność nie przekraczającą 1,6. W 1970 r. w żadnym kraju ten miernik nie spadł poniżej 1,6; 12 krajów miało dzietność w przedziale 1,9–2,2, czyli oscylującą w pobliżu poziomu gwarantującego zastępowalność pokoleń, w 27 krajach występowała reprodukcja rozszerzona (miernik ten był wyższy od 2,2). Mimo obserwowanego w tej dekadzie stopniowego wzrostu TFR w wielu krajach Unii Europejskiej, w 2010 r. w 14 spośród 27 krajów Unii dzietność nie przekraczała 1,5, a Łotwa i Węgry miały bardzo niski współczynnik dzietności (TFR poniżej 1,35).

wielu krajów. Utrzymywanie się tak niskiej płodności przy jednoczesnym stałym wydłużaniu się życia ludzkiego doprowadzi nie tylko do spadku liczby ludności kontynentu, intensyfikacji procesu starzenia się ludności, ale przede wszystkim do głębokiego zachwiania relacji między liczebnością roczników najmłodszych, populacji w wieku produkcyjnym i populacji osób najstarszych. Nowy porządek demograficzny Europy oznacza więc nie tylko spadek przyrostu naturalnego w nadchodzących dekadach, spadek lub w najlepszym razie stabilizację liczby ludności, ale także bezprecedensowe zmiany struktur wieku ludności. Przyspieszenie procesu starzenia się ludności, zwłaszcza w najbliższych dwóch dekadach, kiedy roczniki powojennego wyżu urodzeń będą wkraczać w wiek poprodukcyjny, będzie współwystępować ze spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz starzeniem się zasobów pracy.

Starzenie ludności jest procesem nieodwracalnym o globalnym charakterze. Stałe zwiększanie się liczby i udziału osób w wieku 60 lat i więcej (lub 65 lat i więcej) jest immanentnie związane z przeobrażeniami procesu odtwarzania pokoleń dokonującymi się w trakcie szeroko pojętych procesów modernizacyjnych. Starzenie się ludności jest więc przewidywalnym skutkiem tych zmian, na który wskazują od lat demografowie (por. typy struktur wieku zaproponowane przez G. Sundbärę w 1894 roku – np. Holzer, 2003). Właśnie przewidywane przyspieszenie procesu starzenia się ludności Europy spowodowało wzrost zainteresowania w latach 90. XX wieku jego ekonomicznymi i społecznymi skutkami. Niepokojono się zwłaszcza o wydolność finansową systemów emerytalnych, finansowanych z bieżących składek osób pracujących (*pay-as-you-go*), tym bardziej że aktywność ekonomiczna osób w wieku 55–64 lata zmniejszyła się w krajach UE-15 w latach 80. W krajach postsocjalistycznych wyraźna tendencja spadkowa wystąpiła w latach 90. Reformy systemów emerytalnych, w tym zwłaszcza podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego i ograniczanie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, wraz z działaniami na rzecz podnoszenia zdolności do zatrudnienia tych osób (kształcenie ustawiczne, odpowiednia organizacja pracy) wpłynęły na odwrócenie tendencji spadkowej stóp zatrudnienia w tej grupie osób w większości krajów UE. Wskutek utrzymującej się niskiej dzietności projekcje ludności ukazały jednak nową cechę przemian struktur wieku – spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Prowadzi to do wzmocnienia argumentacji na rzecz znaczenia lepszego wykorzystania istniejących zasobów pracy przez wzrost zatrudnienia.

W artykule scharakteryzujemy najpierw przeobrażenia procesu odtwarzania pokoleń w Europie i wynikające z nich przyszłe zmiany struktur wieku ludności. Charakteryzując przewidywane zmiany struktur wieku ludności, odwołujemy się do ostatniej projekcji ludności Eurostatu z 2010 roku. Przemiany struktur wieku wynikające z przeobrażeń procesu odtwarzania pokoleń mają wspólny kierunek, jednak ich nasilenie jest zróżnicowane, procesy je generujące mają bowiem swą regionalną specyfikę. Z tego względu przytaczamy stosowne informacje o przyszłych zmianach struktur wieku dla 27 krajów Unii Europejskiej. Następnie roz-

ważamy konsekwencje zmiany demograficznej dla finansów publicznych oraz prowadzenia polityki rozwoju społeczeństwa i kapitału ludzkiego.

PRZEOBRAŻENIA PROCESU ODTWARZANIA POKOLEŃ W EUROPIE

ZMIANY ZACHOWAŃ DOTYCZĄCYCH RODZINY

U podstaw przemian demograficznych obserwowanych od lat 60. ub. wieku w Europie leżą zmiany zachowań dotyczących rodziny. Cechują je wspólne trendy:

- opóźnianie tworzenia związków i rodzenia pierwszego dziecka,
- spadek płodności,
- deinstytucjonalizacja rodziny, która przejawia się w obniżeniu znaczenia małżeństwa jako instytucji na rzecz instrumentalnego traktowania go jako formy kontraktu ułatwiającego funkcjonowanie pary, zwłaszcza pary z dziećmi,
- destabilizacja rodziny, przejawiająca się rosnącym ryzykiem rozpadu związku, także wskutek coraz częstszej występowania związków nieformalnych jako form tworzenia rodziny.

Jednocześnie występuje wyraźne zróżnicowanie terytorialne przebiegu tych czterech podstawowych procesów dotyczących przemian rodziny (np. Kotowska, 2009), co prowadzi do zróżnicowania demograficznych modeli rodziny. Nie można przy tym określić wyraźnego podziału Wschód-Zachód czy Północ-Południe. Wydaje się, że podział Wschód-Zachód w odniesieniu do średniego wieku zawierania pierwszego związku małżeńskiego przez kobiety jeszcze się utrzymuje. Opóźnianie zawierania związków w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczęło się znacznie później niż w pozostałej części Europy (w latach 90.). Zatem mimo dokonujących się stopniowo zmian średniego wieku zawierania związku nadal utrzymują się różnice wzorca zawierania małżeństw w tych regionach występujące poprzednio, tzn. kobiety zawierające pierwszy związek małżeński z krajów Europy Środkowej i Wschodniej są młodsze niż kobiety z Europy Północnej, Południowej i Zachodniej. Ze względu na poziom dzietności można raczej mówić o różnicach między krajami Europy Północnej i Zachodniej a Europą Południową oraz Środkową i Wschodnią. Późne zakładanie rodziny i późne rodzicielstwo, duże znaczenie alternatywnych do małżeństwa form rodziny (kohabitacja, Living-Apart-Together) oraz wysokie natężenie rozpadu związków charakteryzuje przemiany rodziny w krajach Europy Północnej, podczas gdy w Europie Południowej zarówno decyzje o związku jak i o dziecku są także podejmowane w późniejszym wieku, ale małżeństwo jest nadal dominującą formą rodziny, przy czym jego trwałość jest znacznie większa. Stopień

deinstytucjonalizacji i destabilizacji rodziny w pozostałych krajach europejskich jest mniejszy niż w krajach skandynawskich, zaś opóźnianie tworzenia i rozwoju rodzin zbliżone. Z kolei kraje Europy Środkowej i Wschodniej, czyli Węgry, Czechy, Polska i Słowacja oraz Łotwa i Litwa, tworzą grupę, w której opóźnianie związków małżeńskich jeszcze nie jest tak silne, natomiast są niejednorodne ze względu na znaczenie małżeństwa dla tworzenia rodziny oraz jej stabilności. W tej grupie wyróżnia się Estonia, bliska krajom skandynawskim ze względu na stopień deinstytucjonalizacji rodziny i jej niestabilność.

Ze względu na poziom dzietności można raczej mówić o podziale na kraje Europy Północnej i Zachodniej oraz kraje Europy Południowej oraz Środkowej i Wschodniej. W krajach Europy Północnej, które już w połowie lat 60. doświadczyły spadku dzietności, przekrojowy współczynnik dzietności nie spadł poniżej 1,5. Natomiast w krajach, które zaznały tego spadku w latach 80. (Europa Południowa) oraz w latach 90. (Europa Środkowa i Wschodnia) spadek trwał krócej i był znacznie głębszy (do wartości poniżej 1,3). Odrębną grupę tworzą kraje niemieckojęzyczne, w których przebieg spadku dzietności był łagodniejszy, ale głębszy niż w Europie Północnej i Zachodniej, i od połowy lat 90. oscyluje wokół poziomu 1,3. Należy także zwrócić uwagę na to, że kraje Europy Zachodniej i Północnej doświadczają od połowy lat 90. systematycznej poprawy wskaźników dzietności. Przejawy nieznacznej poprawy można zauważyć także od początku obecnej dekady w krajach o najniższej dzietności, ale w krajach Europy Środkowej i Wschodniej uległ on zahamowaniu. W Polsce współczynnik dzietności wzrósł z 1,22 w 2003 r. do 1,4 w 2009 r., zaś w 2010 r. spadł do 1,38. Zarówno zróżnicowany spadek dzietności jak i jej powolny wzrost sprawiają, że w połowie obecnej dekady mamy do czynienia w Europie z dwiema grupami krajów – charakteryzującymi się dzietnością powyżej oraz poniżej 1,5.

Charakterystyczne jest przy tym, że im później rozpoczynały się zmiany zachowań dotyczących rodziny, tym gwałtowniejszy był ich przebieg. Szczególnie szybkie były zmiany w krajach podlegających transformacji systemowej, w tym także i w Polsce.

UMIERALNOŚĆ

Długookresowy trend spadku umieralności w Europie uległ zahamowaniu w Europie Środkowej i Wschodniej w połowie lat 60. dla mężczyzn, a w latach 80. dla kobiet, podczas gdy pozostałe kraje doświadczały systematycznej poprawy charakterystyk przeżycia. Ostatnie dwie dekady są okresem wyraźnego spadku umieralności w krajach tego regionu, zwłaszcza w Czechach, Polsce, czy Słowenii, jednak podział na Wschód–Zachód w odniesieniu do charakterystyk przeżycia jest bardzo wyraźny.

Charakterystyki przeżycia w Polsce, po obniżeniu w latach 1990–1991, ulegały systematycznej i zauważalnej poprawie. Regularny i szybki postęp w ograniczaniu umieralności niemowląt, jaki jest obserwowany od 1992 r., a także spadek umieralności w pozostałych grupach wieku, głównie osób dorosłych, przy-

czyniły się niewątpliwie do wzrostu oczekiwanego trwania życia osób nowo narodzonych (e_0) oraz osób, które dożyły ustalonego wieku, wyznaczanych na podstawie tablic trwania życia. Współczynnik umieralności niemowląt zmniejszył się z 19,1 zgonów na 1000 urodzeń żywych w 1989 r. do 4,9 w 2010 r., co sytuuje Polskę w grupie krajów o umiarkowanej umieralności niemowląt w Europie. Natomiast w okresie 1991–2010 oczekiwane dalsze trwanie życia noworodka płci męskiej wzrosło z 66,1 do 72,1 lat, zaś noworodka płci żeńskiej z 75,3 do 80,7 lat.

Znacząca poprawa charakterystyk przeżycia po 1991 r. sprawia, że Polska należy do krajów o najwyższym oczekiwanym trwaniu życia w Europie Środkowej i Wschodniej, jednak dystans w stosunku do krajów o najdłuższym trwaniu życia w Europie jest nadal duży – około 30 lat dla mężczyzn oraz 20 lat dla kobiet. Trwanie życia mężczyzn w Polsce jest krótsze o około 8 lat, zaś kobiet o 4–5 lat w porównaniu do krajów europejskich, które doświadczyły ciągłego spadku umieralności w drugiej połowie XX wieku. W Europie najdłużej żyją mężczyźni w Szwajcarii (79,9 lat w 2010 r.), Islandii (79,8 lat) i Szwecji (79,6), zaś kobiety – w Hiszpanii (85,3), Francji (85), a także w Szwajcarii (84,6) i Włoszech (84,5).

MIGRACJE ZAGRANICZNE

Według ocen z 2005 r. migracje międzynarodowe stanowiły główną składową zmian liczby ludności w 26 spośród 45 krajów Europy (Salt, 2005), a zatem przyszłe kształtowanie się migracji staje się jak nigdy dotąd ważne dla przyszłości demograficznej kontynentu. Europa pozostanie obszarem napływu, jakim się stała wskutek zmian przepływów międzynarodowych obserwowanych w drugiej połowie XX wieku. Wzrosła nie tylko wielkość strumienia migrantów, ale także zmieniły się jego cechy strukturalne, zwłaszcza od lat 80. Strumienie napływu stały się bardziej zróżnicowane także ze względu na typ migracji czy kierunek napływu, wzrósł udział kobiet zwłaszcza w migracjach zarobkowych (np. Salt, 2005). W migracjach do Europy dominują wyraźnie przyjazdy zarobkowe, choć nadal łączenie rodzin jest ważnym powodem migracji, coraz więcej uchodźców politycznych poszukuje azylu na kontynencie, zmniejsza się rola migracji osiedleńczej.

Polska jest krajem o utrzymującym się ujemnym saldzie migracji. Znaczące zwiększenie się skali emigracji po 1989 r. dokumentują dane z dwóch spisów powszechnych – spis powszechny z 2002 r. wskazał, iż 786 tys. osób mających stałe miejsce zamieszkania w Polsce przebywało powyżej dwóch miesięcy za granicą w momencie spisu, przy czym 80% przebywało za granicą powyżej 12 miesięcy. Ta populacja w spisie z 1988 r. wynosiła 508 tys. osób (GUS, 2003). Poszukiwanie pracy za granicą stało się zasadniczym powodem wyjazdu, uległa osłabieniu rola przyczyn rodzinnych, zmniejszyło się więc znaczenie migracji osiedleńczej. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska doświadczyła masowych wyjazdów za granicę. Według szacunków GUS (2011), w końcu 2010 r. poza granicami Polski

przebywało czasowo około 1 990 tys. mieszkańców naszego kraju, przy czym w Europie 1 690 tys. osób, w tym około 1 615 tys. w krajach członkowskich UE. Dla porównania według danych spisu z 2002 r. spośród 786 tys. Polaków przebywających za granicą ponad dwa miesiące prawie 59% pozostawało w krajach europejskich oraz 57% w krajach Unii.

PRZEWIDYWANE ZMIANY LICZBY I STRUKTURY LUDNOŚCI W EUROPIE

Kolejne projekcje ludności Unii Europejskiej, opracowywane przez Eurostat (EUROPOP2004, EUROPOP2008, EUROPOP2010) przy nieco odmiennych założeniach o płodności, umieralności i migracjach, czyli podstawowych składowych dynamiki ludności, ukazują niewielkie różnice w przewidywanych zmianach wielkości populacji oraz niezmiennie wskazują na znaczące zmiany struktur wieku ludności: zaawansowane starzenie się populacji i ludności w wieku produkcyjnym (potencjalne zasoby pracy) oraz spadek wielkości tych zasobów (Van der Gaag, Van der Erf, 2008; *The 2012 Ageing Report*, 2011)³.

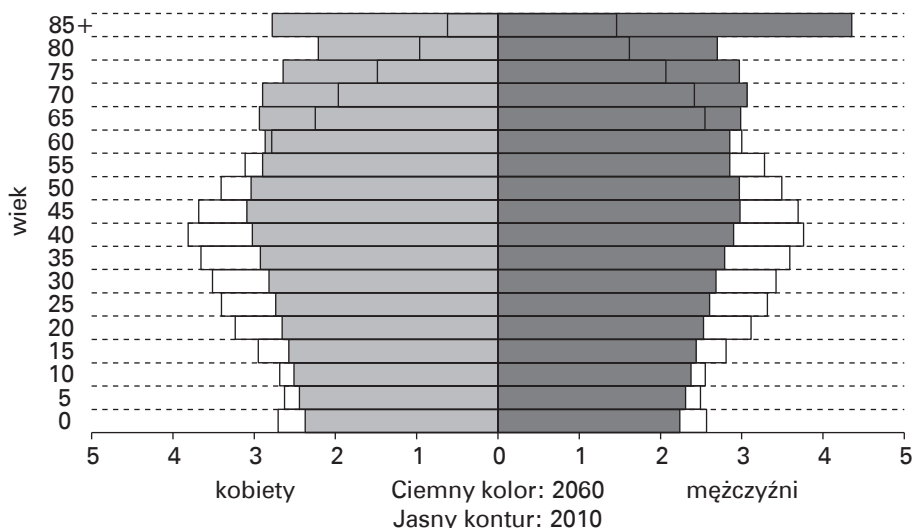
W przeciwieństwie do wyników przewidywań z 2004 r., według projekcji z 2008 r. liczba ludności UE-27 zwiększy się o około 5% w 2050 r., zaś według projekcji z 2010 r. – w 2040 r., a następnie ulegnie zmniejszeniu. Ta różnica wynika z nieznacznego wzrostu płodności oraz kontynuacji spadku umieralności w porównaniu do założeń przyjętych w projekcji EUROPOP2004. W 2060 r. ludność Unii Europejskiej będzie liczyć 517 mln, o 16 mln więcej niż 2010 roku. Prawie połowa krajów Unii odnotuje jednak spadek liczby ludności (kraje Europy Środkowej i Wschodniej bez Słowenii, kraje Europy Południowej z wyjątkiem Cypru i Włoch oraz Niemcy), podczas gdy w pozostałych krajach liczba ludności będzie rosła.

Znaczące zmiany struktur wieku ludności przejawiają się (rys. 1 i 2):

- regularnym, ale niewielkim zmniejszeniem się udziału osób najmłodszych (0–14 lat) z 15,6% w 2010 r. do 14,2% w 2060 r.,
- znacznym spadkiem liczby i udziału osób w wieku 15–64 lata – w latach 2010–2060 wielkość potencjalnych zasobów pracy spadnie o blisko 42 mln, a ich udział z 67% do 56,2%,
- stałym wzrostem liczby osób w wieku 65 lat i więcej oraz ich udziału w całej populacji – liczebność tej grupy wzrośnie z 87,5 mln w 2010 r. do 152,6 mln 2060 r., co przekłada się na zwiększenie się udziału osób starszych z 17,4% do 29,5%. Dodatkowo odsetek osób w wieku 80 lat i więcej zwiększy się z 5 do 12, a więc poziomu zbliżonego dla udziału osób najmłodszych.

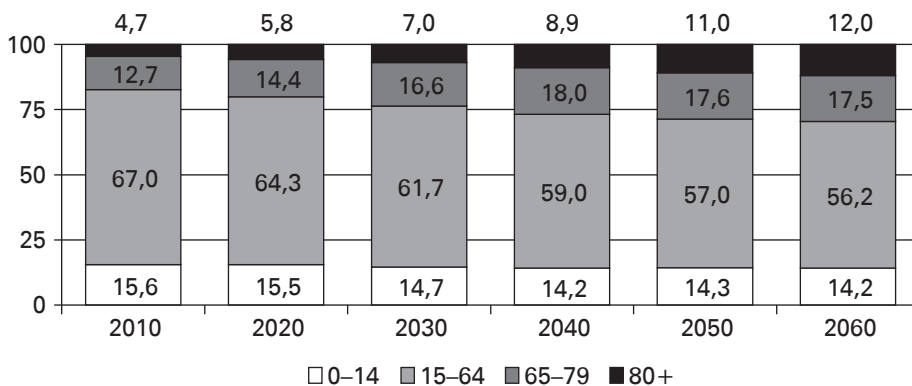
³ Przytoczone w tekście wyniki projekcji ludności dotyczą tzw. scenariusza zbieżności, który zakłada stopniowe zmniejszanie się różnic płodności i umieralności między krajami Unii. Proces ujednoczenia się wartości syntetycznych charakterystyk obu składowych dynamiki ludności (TFR, e_0) wykracza jednak poza przyjęty horyzont projekcji, tj. poza 2060 rok.

Rysunek 1. Zmiany struktury wieku ludności Unii Europejskiej w latach 2010 i 2060 (procentowy udział poszczególnych grup wieku)



Źródło: EUROPOP 2010, Scenariusz zbieżności, Eurostat.

Rysunek 2. Zmiany struktury wieku ludności Unii Europejskiej w latach 2010–2060 (w procentach ogółu ludności)

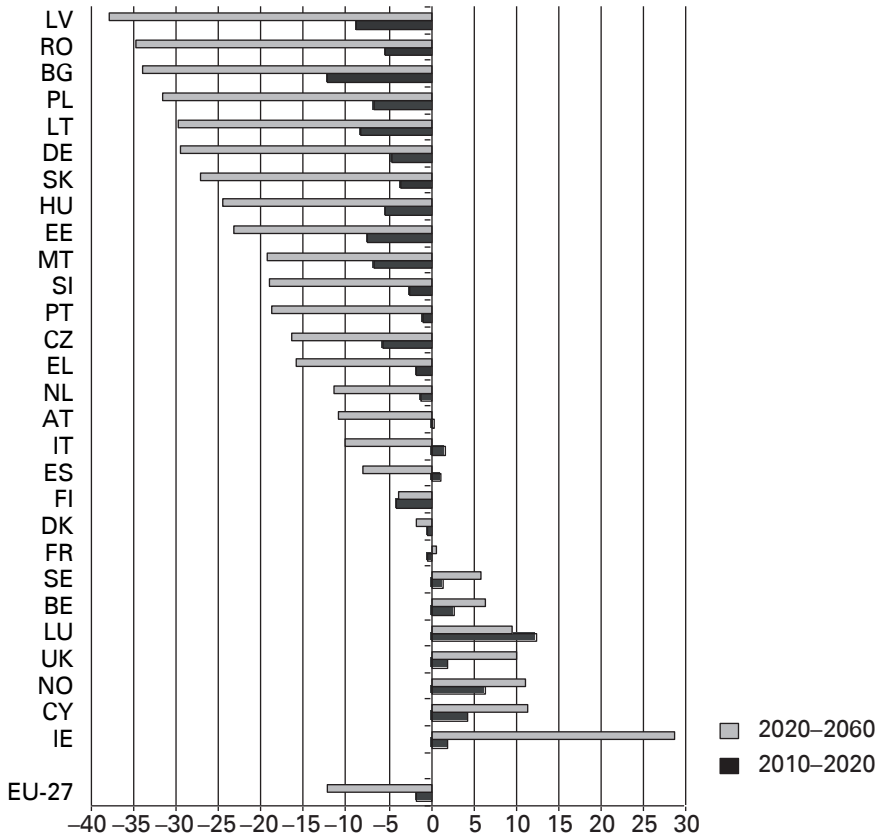


Źródło: EUROPOP 2010, Scenariusz zbieżności, Eurostat.

Przekształcenia struktur wieku ludności poszczególnych krajów Unii Europejskiej przebiegają podobnie, jednak ich nasilenie jest zróżnicowane, gdyż proces odtwarzania pokoleń ma swą regionalną specyfikę. W większości krajów Unii Europejskiej spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym przewidywany jest już w dekadzie 2010–2020 (rys. 3). Ta spadkowa tendencja będzie kontynuowana w następnych latach. W całym okresie projekcji jedynie kilka

krajów nie dozna ubytku potencjalnych zasobów pracy (Francja, Szwecja, Belgia, Luksemburg, Wielka Brytania, Cypr i Irlandia). Najgłębszy spadek, tzn. zmniejszenie się liczebności tej populacji o więcej niż 30%, w latach 2010–2060 jest przewidywany dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Estonia, Węgry, Słowacja, Łotwa, Litwa, Polska, Bułgaria, Rumunia) i Niemiec.

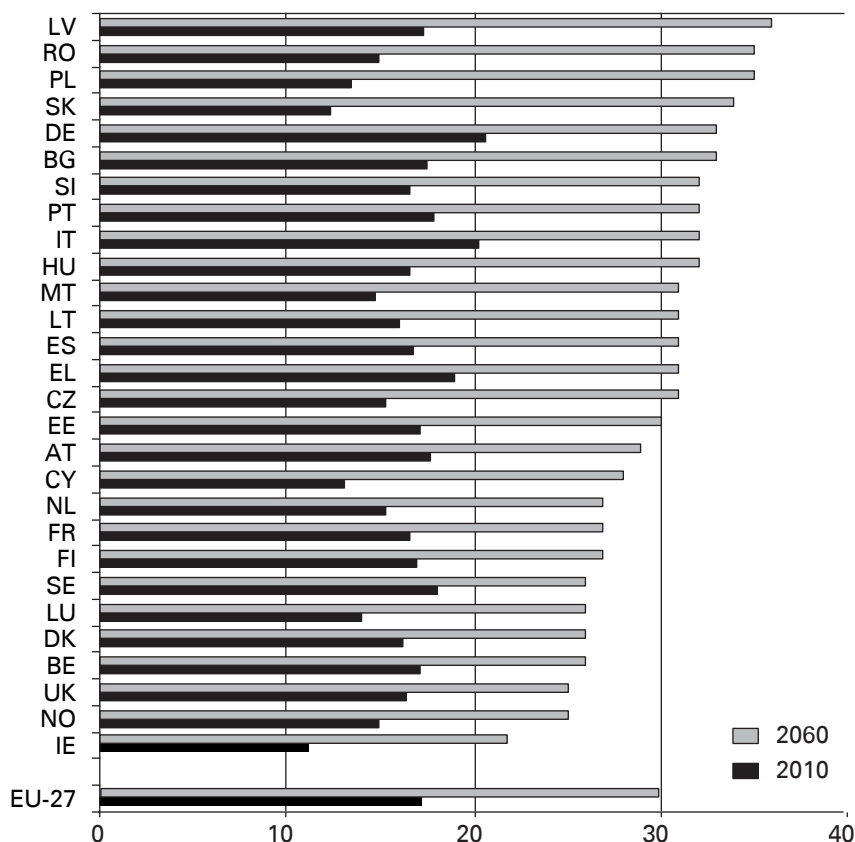
Rysunek 3. Zmiany liczby osób w wieku 15–64 lata, w okresie 2010–2020–2060 (w procentach)



Źródło: EUROPOP 2010, Scenariusz zbieżności, Eurostat.

Intensywność procesu starzenia się populacji będzie również zróżnicowana. Kraje uznawane w 2010 r. za stosunkowo mniej zaawansowane w tym procesie, jak kraje Europy Środkowej i Wschodniej, staną się za 50 lat krajami o najwyższym udziale osób w wieku 65 lat i więcej, zbliżonym do poziomu obserwowanego w krajach Europy Południowej i w Niemczech. W 14 krajach Unii odsetek osób w tym wieku będzie wynosił przynajmniej 30%, w pozostałych krajach będzie mieścił się w przedziale 22–29% (rys. 4).

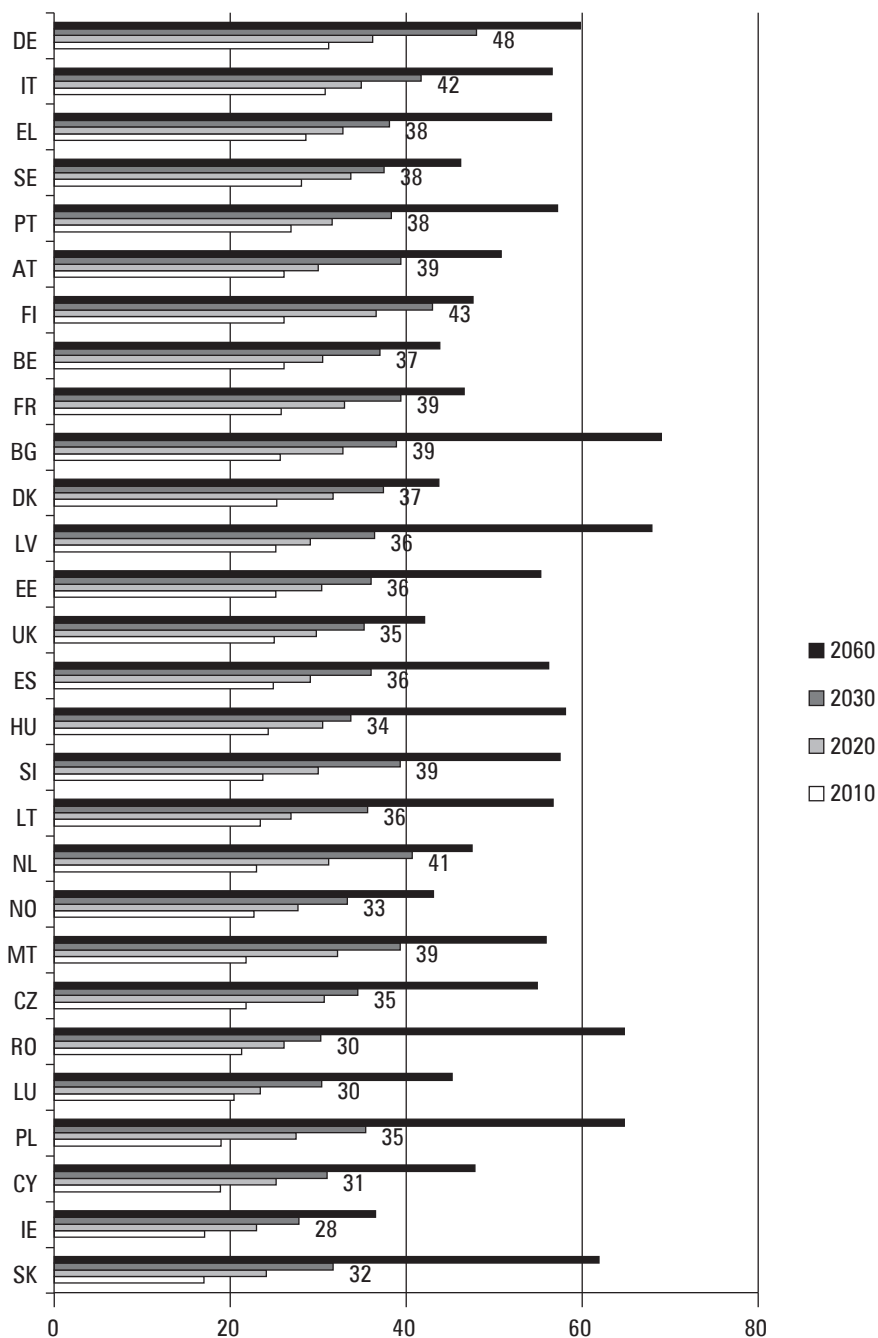
Rysunek 4. Zmiany udziału osób w wieku 65 lat i więcej w latach 2010 i 2060 (w procentach ogółu ludności)



Źródło: EUROPOP 2010, Scenariusz zbieżności, Eurostat.

Nietrudno zauważyć, że najgłębszych zmian struktur wieku w latach 2010–2060 doznają kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Europy Południowej i Niemcy. Znajduje to odzwierciedlenie w zmianach współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi, definiowanego jako liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na 100 osób w wieku 15–64 lata (rys. 5). Najbliższe dwie dekady przyniosą szybki wzrost obciążenia – jedynie w Irlandii wartość tego miernika nie przekroczy 30 osób. W Polsce wskaźnik obciążenia osobami starszymi wzrośnie z 19 do 35 osób. W następnych trzech dekadach oczekiwany jest dalszy wzrost obciążenia. W efekcie w całej Unii miernik ten wzrośnie z 26 w 2010 r. do prawie 53 osób starszych przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2060 r., czyli zamiast czterech osób w wieku produkcyjnym przypadających w 2010 r. na jedną osobę starszą po upływie 50 lat będą jedynie dwie osoby w wieku produkcyjnym przypadać na jedną osobę starszą. Natomiast w tej grupie krajów wskaźniki obciążenia demograficznego osobami starszymi będą wyższe – od 55 osób star-

Rysunek 5. Liczba osób w wieku 65 i więcej lat przypadająca na 100 osób w wieku 15–64 lata, w okresie 2010–2020–2030–2060



Źródło: EUROPOP 2010, scenariusz zbieżności, Eurostat.

szych w Czechach do 69 osób w Bułgarii. W Polsce wskaźnik obciążenia osobami starszymi wyniesie 65 osób.

Jeśli uwzględni się jeszcze poziom zatrudnienia w poszczególnych krajach i profile zatrudnienia według wieku, niezbędne do wyznaczenia efektywnego współczynnika obciążenia osobami starszymi⁴, staje się jasne, dlaczego niezbędne są reformy zmierzające do poprawy relacji między osobami pracującymi a osobami korzystającymi ze świadczeń, w tym świadczeń emerytalnych, zwłaszcza w wymienionych wyżej krajach o najgłębszych przemianach struktur wieku ludności. W tych krajach stopy zatrudnienia są bowiem niższe, także wskaźniki zatrudnienia kobiet pozostają na poziomie niższym od średniej dla całej UE, a w niektórych z nich stopy zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata są także niskie (EC, 2010b).

WIELKOŚĆ I STRUKTURA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W ZWIĄZKU ZE ZMIANĄ DEMOGRAFICZNĄ

WYDATKI SPOŁECZNE I ICH STRUKTURA A EUROPEJSKI MODEL SPOŁECZNY

Wielkość wydatków publicznych różni się znacznie między krajami o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego. Nie ma jednego pożądanego zakresu sektora publicznego w krajach rozwiniętych – zależy on od uwarunkowań i tradycji danego kraju, a także funkcjonującego typu modelu społecznego.

W Europie ukształtowały się różnorodne podejścia do polityki społecznej, które można sklasyfikować w kilka grup różniących się skalą interwencji działań społecznych oraz ich ukierunkowaniem (np. Esping-Andersen, 1990; Sapir, 2005). A. Sapir (2005) zaproponował podział typów Europejskiego Modelu Społecznego (EMS) w krajach Unii Europejskiej na następujące: skandynawski, anglosaski, kontynentalny i śródziemnomorski, uzupełniając klasyfikację Espinga-Andersena o model śródziemnomorski oraz uwzględniając, między innymi wielkość oraz kierunek adresowania wydatków społecznych, w tym dostępność usług społecznych oraz zakres ochrony socjalnej. Sapir (2005) ocenia również efektywność i sprawiedliwość poszczególnych typów EMS. Efektywność mierzona jest wielkością wskaźnika zatrudnienia, a zatem stopniem wykorzystania potencjalnych zasobów pracy, a sprawiedliwość – odsetkiem ludności, która nie jest zagrożona ryzykiem ubóstwa. Kraje realizujące model skandynawski mają znacznie szerszy zakres sektora publicznego niż kraje o modelu anglosaskim, jednak zakres ten jest akceptowalny społecznie i nie ogranicza efektywności prowadzonej polityki. Istotne jest natomiast to, aby zakres sektora publicznego nie powodował niepożądanych zjawisk, takich jak unikanie płacenia danin publicznych (podatków, składek) oraz rozwoju szarej strefy, ani też nie prowadził do niskiego wykorzystania zasobów pracy.

⁴ Efektywny współczynnik obciążenia osobami starszymi wyznaczany jest jako relacja między liczbą osób biernych zawodowo w wieku 65 lat i więcej oraz liczbą pracujących w wieku produkcyjnym.

Uwzględniając zaproponowane przez A. Sapira miary sprawiedliwości i efektywności prowadzonej polityki społecznej, można stwierdzić, że Polska należy do grupy krajów, w których wielkość wydatków społecznych w relacji do PKB (19,7% w 2009 r.) kształtuje się poniżej średniej dla krajów UE-27 (29,5% w 2009 r.). Biorąc pod uwagę zaproponowaną przez Sapira miarę efektywności, polski model polityki społecznej jest nieefektywny, gdyż stopień wykorzystania zasobów pracy jest niski. Mimo tendencji wzrostowej wskaźnik zatrudnienia w grupie osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) utrzymuje się poniżej średniej w UE – w 2010 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 59,3% i 64,1%⁵. W tym samym roku wskaźnik zagrożenia ubóstwem⁶ w Polsce (27,8%) był wyższy niż średni w UE-27 (23,5%)⁷. Biorąc zatem pod uwagę niską zarówno efektywność jak i sprawiedliwość polityki społecznej, można stwierdzić, że w Polsce jest ona zbliżona do krajów o śródziemnomorskim typie Europejskiego Modelu Społecznego. Wspólną cechą prowadzonej w tych krajach i w Polsce polityki społecznej jest również silne ukierunkowanie wydatków społecznych na transfery adresowane do osób w starszych grupach wieku, w tym głównie emerytów⁸.

Z perspektywy zmiany demograficznej jest istotny nie tylko zakres sektora publicznego, ale również struktura wydatków publicznych, w tym tych przeznaczonych na transfery społeczne. Struktura ta powinna uwzględniać zasady równowagi międzypokoleniowej. Należy zatem zwrócić uwagę na ukierunkowanie wydatków publicznych związanych z dwiema grupami wieku nieprodukcyjnego – populacji w wieku przedprodukcyjnym oraz w wieku poprodukcyjnym.

W Polsce w 2009 r. udział wydatków na emerytury w ogólnej kwocie wydatków społecznych wynosił niemal 51% w porównaniu do około 39% w krajach Unii Europejskiej (27 krajów)⁹. Jednocześnie udział wydatków na świadczenia dla rodzin i dzieci stanowił niecałe 3,9% w porównaniu do 8% w krajach UE-27. Dzieje się tak mimo tego, że ludność Polski jest nadal stosunkowo młoda w porównaniu do populacji krajów Europy Zachodniej. Taka struktura wydatków wynika z prowadzonej dotychczas polityki społecznej, wspierającej głównie transfery adresowane do osób w starszych grupach wieku, w tym również świadczenia powodujące wczesną dezaktywizację (wcześniejsze emerytury, zasiłki i świadczenia przedemerytalne). Należy zauważyć, że również w okresie kryzysu to podejście się nie zmieniło. W ostatnich latach rząd utrzymywał stosunkowo hojną waloryzację emerytur i rent, zapewniając realny wzrost wartości tych świadczeń, jed-

⁵ Eurostat, statystyki aktywności ekonomicznej ludności, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem010&plugin=1>

⁶ Mierzony jako odsetek ludności, której dochód ekwiwalentny netto na osobę w gospodarstwie domowym nie przekracza 60% mediany.

⁷ Za: Eurostat, statystyki dochodów i warunków życia, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en

⁸ Charakterystykę różnych typów EMS w krajach UE-15 zawiera praca: Rosati (2009), natomiast charakterystykę polityki społecznej w krajach UE-10 z perspektywy Europejskiego Modelu Społecznego przedstawiają: Chłoń-Domińczak *et al.* (2009).

⁹ Na podstawie europejskiej statystyki wydatków socjalnych ESPROSS, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/main_tables

nocześnie zamrażając wysokość progów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych oraz wysokość tych świadczeń, ograniczające realne wsparcie dla rodzin o niskich dochodach.

Starzenie ludności powoduje rosnącą presję na wzrost wydatków ukierunkowanych na świadczenia dla pokolenia w wieku poprodukcyjnym, takich jak emerytury, pomoc społeczna i opieka długoterminowa, a także opieka zdrowotna. Finansowanie tych wydatków nie powinno jednak odbywać się kosztem młodszych generacji, na przykład przez ograniczanie wydatków na politykę rodzinną czy edukację. Ograniczanie bezpośrednich transferów finansowych i zakresu sektora finansów publicznych w długim okresie powinno uwzględniać zasadę utrzymania równowagi międzypokoleniowej, jak również inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego zgodnie z podstawową zasadą Europejskiego Modelu Społecznego, która łączy w sobie dążenie do wzrostu konkurencyjności z utrzymaniem wysokiego stopnia sprawiedliwości społecznej.

INWESTYCJE SPOŁECZNE JAKO WARUNEK DŁUGOOKRESOWEGO ROZWOJU

Zachodząca zmiana demograficzna oznacza ubytek potencjalnych zasobów pracy, a zatem stanowi znaczne ograniczenie możliwości przyszłego wzrostu gospodarczego ze względu na zmniejszenie dostępności czynnika produkcji, jakim jest kapitał ludzki. Ubytek ten po części może być kompensowany inwestycjami w jakość i lepsze wykorzystanie dostępnych (choć mniejszych) zasobów pracy. Vanderbroucke, Hemerijck i Palier (2011) podkreślają, że długoterminowe cele polityki społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej nie mogą być ofiarą polityki krótkookresowej, która po kryzysie w sektorze finansowym oraz w sferze gospodarczej, spowodowała fiskalne i finansowe problemy zarówno w strefie euro, jak i w całej Unii Europejskiej. Państwo powinno finansować przede wszystkim te dobra publiczne, które mają charakter inwestycji społecznych, tj. budują obecny i przyszły kapitał ludzki, dający podstawy do dalszego rozwoju gospodarczego.

Idea inwestycji społecznych jako perspektywa polityki społecznej pojawiła się już w latach 90. w odpowiedzi na zachodzące wśród społeczeństw europejskich zmiany. Sformułowali ją Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck i Myles (2002), wskazując, że niezbędna jest realokacja wydatków społecznych w kontekście zwiększonego ryzyka społecznego, doświadczanego przez młodsze pokolenia w związku między innymi ze zmianą demograficzną. Wydatki te powinny skupiać się na usługach dla rodzin, aktywnych politykach rynku pracy, edukacji przedszkolnej oraz na szkoleniach zawodowych. Istotą tych działań powinno być zapewnianie wzrostu produktywności pracowników oraz wysoki poziom zatrudnienia dla wszystkich, aby wspierać rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Takie ukierunkowanie polityki jest jednocześnie działaniem na rzecz budowania stabilnych finansowo systemów emerytalnych, gdyż polityki te wspierają również rozwój tych systemów zgodnie z zasadą, że „dobra polityka emerytalna – podobnie

jak dobra polityka zdrowotna – zaczyna się od narodzin” (Vanderbroucke, Hemerijck, Palier, 2011, s. 6).

Vanderbroucke, Hemerijck i Palier (2011) podkreślają, że te zmiany społeczne, które doprowadziły do sformułowania inicjatywy inwestycji społecznych, są równie ważne także dekadę później, w tym ze względu na obserwowane trendy demograficzne. Wraz ze wzrostem wskaźników obciążenia demograficznego niezbędne są działania na rzecz podnoszenia niskich wskaźników zatrudnienia. Inwestycje społeczne powinny być również adresowane do pracowników w starszych grupach wieku, pozwalają bowiem na wydłużenie aktywności zawodowej między innymi przez rozwój uczenia się przez całe życie i pozytywnie wpływają na średnio- i długookresowe perspektywy wzrostu gospodarczego.

Jednym z najważniejszych kierunków inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego jest jakość edukacji. Hanushek i Woemann (2010) wskazują, że jakość edukacji, mierzona poziomem umiejętności kognitywnych ocenianych w ramach międzynarodowych testów¹⁰, ma silny wpływ na wzrost gospodarczy. Zbudowany przez nich model wzrostu gospodarczego wskazuje, że polityka edukacyjna silnie determinuje potencjał wzrostu gospodarczego w krajach OECD. Efekty uczenia się w postaci rozwoju umiejętności kognitywnych są czynnikiem powodującym różnicowanie poziomu wzrostu gospodarczego w krajach OECD. Poprawa jakości edukacji, zgodnie z ich prognozami, pozwala na bardzo znaczące podniesienie wielkości produktu. Argumentują oni również, że polityka edukacyjna powinna być realizowana w perspektywie długookresowej tak, aby mogła przynosić oczekiwane rezultaty. Polityka ta powinna przy tym obejmować szeroko rozumianą perspektywę uczenia się przez całe życie, w tym osób dorosłych, ukierunkowaną na poprawę dopasowania struktury kompetencji i kwalifikacji zasobów pracy do popytu na pracę.

W swojej propozycji paktu społecznego Vanderbroucke, Hemerijck i Palier (2011) odnoszą się do stale aktualnych wyzwań dla społecznego rozwoju. Kryzys gospodarczy i zmiana demograficzna powodują, że kluczowe jest ukierunkowanie polityki na rozwój i wzmacnianie kapitału ludzkiego. W swojej propozycji wskazują oni na newralgiczne obszary polityki w tym zakresie, przyjmując perspektywę przebiegu życia.

Są to, po pierwsze, działania na rzecz inwestycji społecznych poczynszy od najmłodszych lat. Inwestowanie w edukację na najwcześniejszym etapie życia stanowi inwestycję o najwyższych stopach zwrotu w postaci przyszłego kapitału ludzkiego i ograniczania nierówności (Schuetz, Ursprung, Woemann, 2005). Polska należy do krajów o najniższym udziale dzieci w edukacji przedszkolnej w Europie. Ponadto dostęp do tej edukacji jest silnie zróżnicowany z bardzo niskim udziałem dzieci zamieszkujących obszary wiejskie.

Po drugie, są to inwestycje w kapitał ludzki, w tym uczenie się przez całe życie jest postrzegane jako komponent aktywności zawodowej dorosłych. Również

¹⁰ Takich jak na przykład PISA – badanie umiejętności kognitywnych 15-letnich uczniów prowadzone przez OECD.

w tym aspekcie Polska pozostaje w tyle – bardzo niski odsetek dorosłych Polaków uczestniczy w jakichkolwiek formach uczenia się przez całe życie (5,3% w 2010 r., co lokuje Polskę na 19. miejscu w Europie). Badanie Bilans Kapitału Ludzkiego (Czarnik et al., 2011) pokazuje, że szczególnym wyzwaniem jest brak aktywności edukacyjnej Polaków po pięćdziesiątym roku życia, co jest związane między innymi z dominującym przekonaniem, że osoby te mają niższe zdolności uczenia się, a także z wyraźnym podziałem przebiegu życia na odrębne fazy: aktywności edukacyjnej – aktywności zawodowej – bierności edukacyjnej i zawodowej. Mobilizacja zasobów (w tym środków Europejskiego Funduszu Społecznego) na rzecz zwiększenia aktywności edukacyjnej dorosłych Polaków jest zatem ważna z perspektywy rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce.

Po trzecie, są to działania na rzecz godzenia pracy i życia rodzinnego. Elastyczne zatrudnienie, usługi opiekuńcze na rzecz dzieci i osób starszych, równość szans płci to najważniejsze instrumenty polityki w tym obszarze. Sprzyjają one ograniczeniu segmentacji i nierówności na rynku pracy. Zgodnie z dokonaną przez A. Matysiak (2011) klasyfikacją krajów Unii Europejskiej ze względu na warunki łączenia pracy zawodowej z rodziną, w której bierze się pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne (polityka rodzinna), strukturalne (struktury rynku pracy), kulturowe (normy dotyczące ról płci) oraz warunki życia, Polska i inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej odznaczają się najgorszymi warunkami w tym obszarze.

Czwarty obszar rekomendowanych działań to późniejsze i bardziej elastyczne przechodzenie na emeryturę. Wydłużanie wieku emerytalnego pozwala na utrzymanie proporcji długości aktywności zawodowej i emerytury, co oznacza równe traktowanie pokoleń w różnym wieku, jak również zwiększa efektywność wykorzystania zasobów pracy. Obszar ten obejmuje zarówno potrzebę zmian w systemach emerytalnych (podnoszenie wieku emerytalnego) oraz działania na rzecz poprawy warunków pracy i szkoleń przez całe życie w celu podtrzymania poziomu kompetencji kapitału ludzkiego osób w okresie dłuższej aktywności zawodowej. Również ten obszar inwestycji społecznych stanowi duże wyzwanie dla Polski ze względu na utrzymujący się niski wiek dezaktywizacji zawodowej, co prowadzi do niskiego zaangażowania w pracę osób po 50. roku życia. W 2010 r. wskaźnik zatrudnienia Polaków w wieku 55–64 lata wynosił 34%, w tym 45,3% dla mężczyzn i 24,2% dla kobiet, co jest najniższym (poza Maltą) wskaźnikiem w krajach Unii Europejskiej.

Kolejne dwa obszary proponowanego paktu to działania w obszarze polityki migracyjnej, w tym edukacja i wspieranie uczestnictwa migrantów w życiu społecznym i zawodowym oraz wspieranie dochodów oraz aktywizujące usługi społeczne, ukierunkowane nie tylko na ograniczanie ubóstwa, ale przede wszystkim usamodzielnianie osób potrzebujących pomocy.

Wymienione działania oznaczają potrzebę reorientacji zadań i wydatków publicznych. Generowanie zasobów na priorytetowe inwestycje społeczne powinno pochodzić z ograniczania wydatków, które zmniejszają możliwości rozwoju. Są to przede wszystkim wszelkiego rodzaju transfery powodujące wcześniejszą dezakty-

wizację (np. zasiłki i świadczenia przedemerytalne, zbyt wcześnie przyznawane renty rodzinne, wcześniejsze emerytury w niektórych sektorach zatrudnienia, takich jak górnictwo czy służby mundurowe). W 2010 r. liczba osób otrzymujących świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz emerytury poniżej ustawowego wieku emerytalnego w powszechnym systemie emerytalnym¹¹ wynosiła 1,25 mln osób, co stanowi odpowiednik 8,5% osób ubezpieczonych w tym systemie. Jest to nadal duże obciążenie dla systemu finansów publicznych. Drugą grupą wydatków wymagających ograniczenia są świadczenia powodujące ryzyko pułapki bierności, np. zbyt rozwinięte pasywne polityki rynku pracy i pomocy społecznej oraz długo wypłacane świadczenia z tytułu opieki nad dzieckiem w domu (w Polsce dotyczące głównie rodzin o niskich dochodach, korzystających ze świadczeń rodzinnych).

ZAGROŻENIE DLA INWESTYCJI SPOŁECZNYCH W EUROPIE I W POLSCE

Jednym z największych zagrożeń prowadzonej obecnie w Europie polityki gospodarczej jest królująca technokratyczna fiskalna ortodoksja (Vanderbroucke, Hemerijck, Palier, 2011), co powoduje, że debata publiczna jest skoncentrowana na nowych regułach budżetowych i prowadzi, między innymi do ograniczania możliwości rozwojowych w długim okresie przez ograniczanie inwestycji w szeroko rozumiany kapitał ludzki.

W perspektywie najbliższych pięciu lat nadal największym zagrożeniem w Polsce wydaje się spowolnienie gospodarcze oraz sztywna struktura wydatków publicznych, która prowadzi do rosnącego deficytu sektora finansów publicznych. W efekcie są ograniczane działania na rzecz inwestycji społecznych przy utrzymywaniu nadal (sztywnych) zobowiązań wynikających z transferów o charakterze dezaktywizacyjnym.

Zagrożeniem w średnim i długim okresie (do 30–50 lat) są skutki starzenia się ludności oraz rosnąca, i nadal ciesząca się dużym poparciem społecznym, presja na (nieefektywne) wydatki skierowane do osób starszych. Świadczy o tym, między innymi, prowadzona obecnie debata wokół propozycji rządu dotyczącej wyrównania i podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn. Utrzymanie działań utrwalających możliwości wcześniejszej dezaktywizacji odbywa się kosztem młodszych generacji – taki kierunek polityki obserwowany jest też obecnie chociażby w ograniczaniu zakresu polityki rodzinnej czy w braku wsparcia ze strony finansów publicznych dla działań związanych z rozwojem opieki nad dziećmi do trzech lat.

Obok starzenia się populacji zmiana demograficzna prowadzi do spadku liczby osób w wieku produkcyjnym w Unii Europejskiej, przy czym w Polsce podobnie jak na Łotwie, w Rumuni i Bułgarii przewidywane jest zmniejszenie się potencjalnych zasobów pracy o ponad 35% w latach 2010–2060. Inwestycje w rozwój

¹¹ To znaczy bez systemu rolniczego oraz świadczeń dla służb mundurowych.

kapitału ludzkiego nie będą w stanie zrekompensować ubytku kapitału na poziomie populacji spowodowanego zmianami struktur wieku – starzenia się ludności, spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym i jej starzenia się. Zmiana ilościowa kapitału ludzkiego na poziomie populacji jest tak głęboka, że nie da się w pełni zrekompensować poprawą jakości kapitału ludzkiego (Stonawski, 2010). Należy więc liczyć się z ograniczeniem potencjału wzrostu gospodarczego, a zatem również redystrybucji w ramach sektora finansów publicznych.

Zagrożeniem są również zaniechania w zakresie reform wydatków publicznych. W raporcie *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* autorzy wskazują, że państwo polskie funkcjonuje stosunkowo dobrze w płaszczyźnie polityki ukierunkowanej na reakcję na pojawiające się problemy, od czasu do czasu potrafi być aktywne w obszarze działań mających na celu korygowanie kierunków zadań, aby uniknąć zidentyfikowanych problemów. Jednocześnie zbyt rzadko podejmuje działania strategiczne ukierunkowane na przyszły rozwój. To oznacza, że ma ograniczone możliwości podejmowania rozwojowych wyzwań (Geodecki i in., 2012). Przeciwdziałanie temu wymaga wypracowania nowego modelu społeczno-gospodarczego, przejścia na inną, wyższą niż dotychczasowa, trajektorię rozwoju, uwzględniającą myślenie w kontekście inwestycji społecznych. Tylko w ten sposób będzie można przełamać wewnętrzny dryf rozwojowy, a zarazem stawić czoło wyzwaniom zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym, w tym również wynikającym ze zmiany demograficznej.

UWAGI KOŃCOWE

Zmiany procesu odtwarzania pokoleń w Europie definiujące nową demografię kontynentu mają charakter trwały, określając nowe uwarunkowania rozwoju. W niniejszym artykule skoncentrowaliśmy się na jednym z podstawowych skutków nowego reżimu demograficznego, jakimi są zmiany struktur wieku ludności Europy. Nie są one przejawem katastrofy demograficznej. Starzenie się populacji jest przewidywalną nieuchronną konsekwencją przejścia od tradycyjnej do nowoczesnej reprodukcji ludności. Nie sam proces starzenia stanowi jednak największe wyzwanie dla perspektyw rozwojowych kontynentu i poszczególnych krajów, ale jego nasilenie w najbliższym czasie, wynikłe z osiągnięcia wieku starszego przez liczne roczniki powojennego wyżu urodzeń, współwystępujące z głębokim spadkiem wielkości populacji w wieku produkcyjnym. Ta ostatnia zmiana spowodowana jest spadkiem dzietności do niskiego poziomu w stosunkowo krótkim czasie w znacznej części krajów Europy oraz utrzymywaniem się niskiej dzietności w wielu krajach. Tak szybki i głęboki spadek dzietności, zwłaszcza po 1989 r. w Europie Środkowej i Wschodniej, nie był przewidywany. Powojenny wyżu urodzeń wpływa zatem na skalę zmian populacji w starszym wieku, zaś niż urodzeń z ostatnich trzech dekad kształtuje zmiany wielkości populacji w wieku produkcyjnym.

Zmniejszanie się rozmiarów potencjalnych zasobów pracy może zostać złagodzone przez wzrost dzietności. Nic dziwnego zatem, że w ramach konstruktywnej

reakcji na zmianę demograficzną w Europie proponuje się, między innymi, odnowę demograficzną (*demographic renewal*), czyli działania na rzecz odbudowy dzietności poprzez jej wzrost z niskiego poziomu (EC, 2006). Odbudowa dzietności, jeśli nastąpi, przyniesie poprawę jednak dopiero w latach 2040–2060.

Można się spierać, czy współczesny proces reprodukcji ludności musi być związany z głębokim deficytem urodzeń, czy raczej z dzietnością oscylującą wokół poziomu prostej zastępowalności pokoleń. Odbudowa dzietności z niskiego poziomu wymaga jednak nie tylko działań wspierania rodzicielstwa w ramach polityki społecznej opartej na paradygmacie inwestycji społecznych, ale także czasu. A przy tak głębokich zmianach struktur wieku, jakie są przewidywane dla Europy i jej krajów, nie można się spodziewać odwrócenia tendencji spadku wielkości potencjalnych zasobów pracy, a jedynie jej złagodzenia. Należy więc uznać, że przewidywane tendencje zmian struktur wieku określają przyszłe warunki rozwoju Europy i szukać rozwiązań w celu dostosowania gospodarki i społeczeństwa do tych uwarunkowań demograficznych.

Rozwiązaniem takim jest, w naszej ocenie, perspektywa inwestycji społecznych, a więc świadoma polityka państwa ukierunkowana na rozwój kapitału ludzkiego i jak najlepsze wykorzystanie dostępnych zasobów pracy z uwzględnieniem perspektywy przebiegu życia. Oznacza to kształtowanie wielkości i struktury finansów publicznych zgodnie z założonymi celami rozwoju strategicznego Polski i Europy. Skala i kierunek wydatków powinny wspierać szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy, przy jednoczesnym ograniczaniu transferów o charakterze pasywnym, stanowiących barierę dla takiego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwocińska D., Pacut A. (2009), *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, w: Rosati D.K. (red.), *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, PWE, Warszawa.
- Czarnik S., Dobrzyńska M., Górniak J., Jelonek M., Keler K., Kocór M., Strzebońska A., Szczucka A., Turek K., Worek B. (2011), *Raport podsumowujący pierwszą edycję badań realizowaną w 2010 r. Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- EC (2011), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.
- EC (2010), *Investing in Europe's Future, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, November 2010.
- EC (2010a), *Green Paper: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*, SEC(2010)830, Brussels, 7.7.2010, COM(2010)365 final.
- EC (2010b), *Employment in Europe 2010*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.
- EC (2010c), *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, SPC/1005/2, Brussels.
- EC (2006), *The Demographic Future of Europe – from Challenge to Opportunity*, Communication from the Commission, COM(2006) 571final, Brussels.

- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. (eds.) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012), *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków.
- Giannakouris K. (2008), *Ageing Characterises the Demographic Perspectives of the European Societies*, "Statistics in Focus", No. 72.
- GUS (2003), *Migracje zagraniczne ludności 2002*, Warszawa.
- GUS (2011), *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2010*, Warszawa.
- Holzer J.Z. (2003), *Demografia*, PWE, Warszawa.
- Kotowska I.E. (2009), *Zmiany modelu rodziny a zmiany aktywności zawodowej kobiet w Europie*, w: I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa.
- Matysiak A. (2011), *Interdependencies between Fertility and Women's Labour Supply*, Springer.
- Rosati D.K. (2009), *Europejski Model Społeczny: rodzaje, cele i instrumenty*, w: Rosati D.K. (red.), *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, PWE, Warszawa.
- Salt J. (2005), *Types of Migration in Europe: Implications and Policy Concerns*, European Population Conference "Demographic Challenges for Social Cohesion", Strasbourg, 7–8 kwiecień 2005, EPC_2005_S3.1 Salt report. http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/european_population_conference/Conference%20documentation.asp
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models* (dokument na nieformalne spotkanie ECOFIN, Manchester, 9 września 2005).
- Schuetz, G., Ursprung H.W., Woessmann L. (2005), *Education Policy and Equality of Opportunity*, "CESifo Working Paper", No. 1518.
- Sobotka T. (2009), *Migration Continent Europe*, w: *Impact of Migration on Demographic Change and Composition in Europe*, "Vienna Yearbook of Population Research", Vienna Institute of Demography.
- Stonawski M. (2010), „Kapitał ludzki warunkach starzenia się ludności a wzrost gospodarczy”, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, "European Economy", No. 2.
- The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies* (2011), "European Economy", No. 4.
- Van de Kaa D.J. (2004), *Is the Second Demographic Transition a Useful Research Concept: Questions and Answers*, w: G. Feichtinger (ed.), *Vienna Yearbook of Population Research*, Vienna Institute of Demography, 4–10.
- Vanderbroucke F., Hemerijck A., Palier B. (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Brussels.
- Van der Gaag N., van der Erf R. (2008), *EUROPOP2008 compared with EUROPOP2004*, *Research Note*, European Observatory on Demography and the Social Situation – Demography Network, European Commission, Brussels.

STRESZCZENIE

Przemiany procesu odtwarzania pokoleń w Europie, definiujące nową demografię kontynentu, mają charakter trwały, określając nowe uwarunkowania rozwoju. W artykule omówiono najpierw najważniejsze cechy tego procesu w ciągu ostatnich 60 lat. Następnie skupiono się na konsekwencjach tej zmiany w postaci przyszłych struktur wieku ludności, odwołując się do ostatniej projekcji ludności Eurostatu z 2010 roku. Przytaczając stosowne informacje o przyszłych zmianach struktur wieku dla 27 krajów Unii Europejskiej, zwrócono uwagę zarówno na wspólny kierunek tych zmian jak i zróżnicowanie ich nasilenia w czasie między krajami. Konsekwencje zmiany demograficznej dla finansów publicznych są rozważane z punktu widzenia polityki rozwoju, w której szczególną rolę odgrywają inwestycje społeczne. Prymat działań ukierunkowanych na rozwój kapitału ludzkiego i optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów ludzkich z uwzględnieniem perspektywy przebiegu życia powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w wielkości i strukturze finansów publicznych przy jednoczesnym ograniczaniu transferów o charakterze pasywnym.

Słowa kluczowe: reprodukcja ludności, struktury wieku, starzenie się populacji, nowa demografia Europy, finanse publiczne, inwestycje społeczne.

PUBLIC FINANCE MANAGEMENT UNDER DEMOGRAPHIC CHANGE

SUMMARY

New demography in Europe, which results from persistent changes in population reproduction patterns, defines a new context for development. The paper starts with a brief description of the main features of the reproduction process over the last 60 years. Then it focuses on future developments in the age composition according to the 2010 population projections by the Eurostat. Referring to the age structures of the 27 member states, both commonalities and differences in trends are taken into account to highlight country-specific effects. Consequences of demographic changes for public finance are then analyzed in the framework of development policy, which puts a special emphasis on social investment. The paper concludes that priorities given to human capital development and optimal use of available labor resources should be reflected in the level and structure of public finance, with a simultaneous reduction of some passive transfers.

Key-words: population reproduction, age composition, population ageing, new demography of Europe, public finance, social investment.

JEL Classification: H55, J11, J21, J24