

Tomasz Przybyciński

10. Dylematy kształtowania polityki gospodarczej i społecznej

Streszczenie

Globalny kryzys finansowy obnażył słabości polityki gospodarczej i społecznej w Polsce na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Ujawniły się one w obszarach: finansów publicznych, systemu emerytalnego i polityki rodzinnej. Kontynuowanie dotychczasowej polityki byłoby bardzo niebezpieczne dla Polski ze względu na jej antyrozwojowy charakter i osłabianie fundamentów ustrojowych.

Słowa kluczowe: polityka budżetowa, system emerytalny, polityka rodzinna, Polska

Dilemmas of Economic and Social Policy Shaping.**Abstract**

The global financial crisis has unveiled weaknesses of Poland's economic and social policy at the turn of the first decade of XXI century. They have occurred in the fields of public finance, pension system and family policy. The continuation of the policy pursued so far could be very dangerous to Poland because of the policy anti-development nature and its acting to the detriment of political system foundation.

Key words: budgetary policy, pension system, family policy, Poland

Globalny kryzys finansowy, który wystąpił na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, miał długookresowe konsekwencje dla wielu państw i gospodarek narodowych. Jedną z nich było pojawienie się znacznych deficytów budżetowych i narastanie długu publicznego. W niektórych krajach zjawiska te przybrały niebezpieczne rozmiary.

Szczególnie trudna sytuacja wystąpiła w Unii Gospodarczej i Walutowej. Zagroziła ona samym fundamentom Unii Europejskiej. Obnażyła bowiem jej strukturalne słabości, które wcześniej nierzadko pomijano milczeniem albo zbyt słabo rozpoznawano. Chodziło tutaj zarówno o zanik odpowiedzialności finansowej niektórych państw, jak i niewystarczającą konkurencyjność ich gospodarek narodowych. Można powiedzieć, że w tych przypadkach ostry kryzys bankowy przekształcił się w przewlekły kryzys finansów publicznych ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

W tym kontekście warto przeanalizować działania polityki gospodarczej i społecznej, jakie podejmowano w Polsce na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku w trzech obszarach: finansów publicznych, systemu emerytalnego i polityki rodzinnej. Trzeba je ocenić przez pryzmat wpływu na rozwój gospodarczy i społeczny oraz kształt ustrojowy kraju. Należy ustalić, czy sprzyjały one przyspieszeniu rozwoju gospodarczego i społecznego Polski oraz przyczyniły się do wzmocnienia jej fundamentów ustrojowych, czy też miały odwrotne skutki.

Polityka budżetowa w Polsce w warunkach globalnego kryzysu finansowego

Szeroko rozumiana stabilizacja makroekonomiczna oznacza „dynamiczny układ makroekonomiczny charakteryzujący się zrównoważeniem tak strumieni, jak i zasobów”²⁹⁸. Ramy dla tego procesu gospodarczego tworzy polityka makroekonomiczna²⁹⁹. Obejmuje ona cztery elementy składowe, czyli polityki: pieniężną, budżetową, dochodową i kursową. Pomiędzy tymi politykami szczegółowymi powinno zachodzić ściśle współdziałanie.

²⁹⁸ G.W. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993, s. 47.

²⁹⁹ K. Lutkowski, *Cele, zasady i generalne uwarunkowania polityki pieniężnej w procesie transformacji*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 11; K. Lutkowski, *Możliwości i ograniczenia instrumentów makrofinansowych w strategii wzrostu gospodarczego*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 5–6.

Prawidłowy podział ról w obrębie polityki makroekonomicznej sprawia, że przyczynia się ona do osiągnięcia wiązki celów: stabilnego poziomu cen, szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz dającego się utrzymać w długim okresie bilansu płatniczego (*sustainable balance of payments*). W przypadku polityki budżetowej zasadniczym celem powinno być utrzymanie ciężaru fiskalnego na takim poziomie, który zapewni osiągnięcie odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego, a ponadto umożliwi pozyskanie środków wystarczających do realizacji zadań państwa³⁰⁰.

Tradycyjnie uważano, że dobry budżet państwa powinien być zrównoważony. W ekonomii keynesowskiej wskazywano natomiast na celowość okresowego niezrównoważenia budżetu państwa³⁰¹. O ile pierwsze podejście zachęcało do odpowiedzialności za stan finansów publicznych, o tyle drugie stanowisko sprzyjało rozluźnieniu dyscypliny finansowej państwa. Z czasem upowszechniła się nie tylko akceptacja deficytu budżetowego o charakterze koniunkturalnym, ale tolerowano także strukturalny deficyt budżetowy.

W ostatnich latach w wielu krajach coraz większym problemem był szybki wzrost deficytu budżetu państwa i niebezpiecznie narastający dług publiczny. Takie zjawisko obserwowano, na przykład, w latach 2008–2009. Część polityków i ekonomistów wskazywała tutaj na skutki globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Jednakże pojawiały się również poważne wątpliwości, czy rzeczywiście mieliśmy do czynienia tylko z rezultatem spadku realnej wartości produkcji krajowej. Wskazywano bowiem, że w wielu przypadkach do pogorszenia sytuacji finansów publicznych mogła przyczynić się polityka budżetowa, którą realizowano przed kryzysem i w trakcie kryzysu³⁰².

Analiza budżetu państwa, rozumianego jako cały sektor finansów publicznych, musiała w przypadku Polski uwzględniać następujące elementy³⁰³:

- budżet administracji rządowej,

³⁰⁰ Ibidem

³⁰¹ J. Stacewicz, *Polityka gospodarcza*, SGH, Warszawa 1998, s. 28.

³⁰² D. Malinowski, *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego lat 2008–2009 na poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej na tle pozostałych krajów UE*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach deficytu budżetowego i długu publicznego. Materiały z konferencji Katedry Teorii Systemów Ekonomicznych i Katedry Skarbowości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – 8 grudnia 2010 r.*, red. M. Krawczyk, D. Malinowski, Centrum Doradztwa i Ekspertyz Gospodarczych SGH Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 9 oraz 22.

³⁰³ Ibidem, s. 10–11.

- budżety lokalne (budżety jednostek samorządu terytorialnego),
- budżety funduszy celowych centralnych, w tym między innymi budżety Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), oraz budżety funduszy celowych samorządowych,
- budżet Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ),
- jednostki gospodarki pozabudżetowej.

Miernikiem rzeczywistego stanu budżetu państwa jest wynik ekonomiczny budżetu państwa wyrażony jako procent PKB w cenach rynkowych, a nie wynik kasowy. Wynik kasowy budżetu państwa dla roku t wyznacza się, odejmując od dochodów kasowych budżetu państwa z roku t wydatki kasowe budżetu państwa z roku t . Aby wyznaczyć wynik ekonomiczny budżetu państwa w roku t , należy skorygować wynik kasowy budżetu państwa z roku t . W tradycyjnej formule ekonomicznego wyniku budżetu państwa korekta ta polega na dodaniu do wyniku kasowego z roku t zmiany należności państwa, jaka zaszła w roku t , i odjęciu zobowiązań wymagalnych budżetu państwa w roku t ³⁰⁴.

Jednakże w ostatnich latach tradycyjna formuła wyniku ekonomicznego budżetu państwa została w wielu krajach zmodyfikowana. W metodologii prezentacji stanu finansów publicznych wprowadzono bowiem zmiany, które polegały na³⁰⁵:

- zapisywaniu niektórych operacji finansowych związanych z wpływem środków finansowych poza wydatkami kasowymi, chociaż miały one charakter typowego wydatku kasowego (nazywano to „zamiataniem deficytu pod dywan” lub „roztawianiem deficytu po kątach”),
- zaliczaniu do dochodów kasowych budżetu państwa pozycji nie związanych z wpływem środków pieniężnych do budżetu państwa (oznaczało to zawyżanie dochodów kasowych).

W ten sposób wykazywano lepszy wynik kasowy budżetu państwa i wynik ekonomiczny budżetu państwa. Poprawa sytuacji finansów publicznych następowała jedynie w sensie formalnym (statystycznym), ale pozwalało to ukryć na jakiś czas pogarszającą się sytuację finansów publicznych. Dzięki temu odkładano na później konieczną naprawę finansów publicznych³⁰⁶.

³⁰⁴ Ibidem, s. 11–14.

³⁰⁵ Ibidem, s. 14.

³⁰⁶ Ibidem, s. 15.

W przypadku Polski globalny kryzys finansowy i gospodarczy – w przeciwieństwie do wielu innych krajów – nie doprowadził do spadku realnego PKB. Obserwowano natomiast spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego.

Chociaż nominalny PKB w Polsce znacznie wzrósł, na przykład w latach 2008–2009, to jednak w tym samym czasie nastąpił wyraźny spadek rocznych dochodów budżetowych jako procentu PKB. Był to jednak w dużym stopniu skutek zmian w systemie podatkowym, które polegały na zmniejszeniu obciążeń podatkowych. Od 1 stycznia 2009 roku zmieniono bowiem w Polsce stopy podatkowe (18%, 32% zamiast 19%, 30%, 40%) oraz progi podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)³⁰⁷.

Ponadto do zwiększenia deficytu ekonomicznego budżetu państwa w Polsce w latach 2008–2009 przyczynił się wzrost udziału wydatków budżetowych w PKB. W okresie tym roczne nominalne wydatki budżetowe wzrosły w większym stopniu niż roczny nominalny PKB. Polska polityka budżetowa nie wykorzystała zatem wzrostu gospodarczego do stabilizacji deficytu ekonomicznego budżetu państwa³⁰⁸.

Tymczasem wzrost nominalnego PKB dawał szansę takiego zwiększania rocznych nominalnych wydatków budżetowych, które nie doprowadziłyby do wzrostu udziału tych wydatków w PKB i do pogorszenia wyniku ekonomicznego budżetu państwa jako procentu PKB. Właśnie z tego powodu polska polityka budżetowa zasługuje na negatywną ocenę³⁰⁹.

Warto zaznaczyć, że Polska była beneficjentem netto funduszy unijnych. Z jednej strony ułatwiało to łagodzenie negatywnych skutków globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Z drugiej strony absorpcja funduszy unijnych wiązała się z koniecznością współfinansowania projektów przez budżet państwa i samorządy³¹⁰.

Taka sytuacja stymulowała wzrost wydatków oraz zwiększanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednakże do zwiększonych wydatków można się było wcześniej przygotować, tworząc odpowiednie rezerwy.

O ile tempo wzrostu realnego PKB w Polsce wyniosło 6,2% w 2006 roku i 6,8% w 2007 roku, o tyle w kolejnych latach obniżyło się i wynosiło: 5,1% w 2008 roku, 1,6% w 2009 roku, 3,9% w 2010 roku i 4,3% w 2011 roku³¹¹.

³⁰⁷ Ibidem, s. 24.

³⁰⁸ Ibidem

³⁰⁹ Ibidem

³¹⁰ *Program konwergencji. Aktualizacja 2011*, Warszawa, kwiecień 2011, s. 15.

³¹¹ *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2011*, GUS, Warszawa, styczeń 2012, s. 7.

Znacznie gorzej prezentowała się sytuacja finansów publicznych. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wyniósł 3,6% PKB w 2006 roku i 1,9% PKB w 2007 roku, zwiększył się bowiem do: 3,7% PKB w 2008 roku, 7,4% PKB w 2009 roku i 7,8% PKB w 2010 roku³¹². W 2011 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się do 5,1% PKB³¹³.

Z kolei dług publiczny wzrósł z 45% PKB w 2007 roku do prawie 55% PKB w 2011 roku³¹⁴. Już w 2009 roku Polska przekroczyła pierwszy z dwóch progów ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych, który wynosił 50% PKB. Przekroczenie drugiego progu ostrożnościowego, ustalonego na poziomie 55% PKB, wiązałoby się z koniecznością podjęcia radykalnych działań naprawczych. Oznaczałoby to drastyczne cięcia wydatków i podniesienie podatków³¹⁵.

Warto zauważyć, że Polska zbliżyła się również do limitu zadłużenia określonego w Konstytucji RP z 1997 roku. Art. 216 ust. 5 Konstytucji stanowi bowiem, że: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

Wydaje się, że polska polityka budżetowa w analizowanym okresie polegała przede wszystkim na świadomym zadłużaniu kraju. W ten sposób zyskiwano po prostu dodatkowy czas na odkładanie trudnych decyzji o naprawie finansów publicznych na później. Takie działania oznaczały kontynuowanie złych praktyk z wcześniejszych lat, które polegały na tolerowaniu strukturalnego deficytu budżetowego. W tych warunkach środki z prywatyzacji służyły przede wszystkim „łataniu” chronicznej dziury budżetowej. Można to traktować jako przykład zjawisk patologicznych, polegających na braku zdolności myślenia w kategoriach strategicznych oraz racjonalizacji wydatków i dochodów budżetowych. Myślano bowiem przede wszystkim w kategoriach „tu i teraz”, co prowadziło do nieodpowiedzialnej polityki³¹⁶.

Przeciwieństwem nieodpowiedzialnej polityki budżetowej jest długoterminowe planowanie zarówno dochodów, jak i wydatków oraz zapewnienie między nimi

³¹² *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, Warszawa, kwiecień 2012, s. 21.

³¹³ *Ibidem*, s. 16 oraz 21.

³¹⁴ *Trzęsienie kapitalizmu*, „Polityka” 2012, nr 1 (wydanie specjalne), s. 65.

³¹⁵ L. Oręziak, *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego, zysków dla PTE i złużeń dla emerytów*, w: *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, red. J. Hrynkiewicz, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 106–107.

³¹⁶ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012, s. 262 oraz s. 355.

odpowiednich proporcji. Państwo troszczy się wówczas o pozyskiwanie odpowiednich środków, unikając nadmiernego zadłużania się³¹⁷.

Dobra polityka fiskalna charakteryzuje się odpowiedzialnością. Oznacza to, że przyczynia się do stabilizacji finansów publicznych w średnim i długim okresie. Ważnym krokiem we właściwym kierunku jest ograniczanie rozmiarów deficytu budżetowego. Odpowiedzialna polityka fiskalna skutkuje wzrostem wiarygodności, poprawą zaufania inwestorów do gospodarki i umocnieniem wzrostu gospodarczego³¹⁸.

W polityce gospodarczej rządu PO–PSL obserwowano początkowo dryf. Poważną przeszkodę dla reformatorskich działań koalicji rządowej stanowił bowiem prezydent L. Kaczyński, wywodzący się z opozycyjnego PiS. Korzystał on często z przysługującego mu prawa wetowania kluczowych ustaw w pakietach reform proponowanych przez PO.

Sytuacja zmieniła się diametralnie po śmierci prezydenta L. Kaczyńskiego w kwietniu 2010 roku i wyborze na prezydenta B. Komorowskiego, który wywodził się z PO. W nowej sytuacji politycznej można było podjąć zdecydowane działania reformujące finanse publiczne. Jakie było zatem uzasadnienie kontynuowania polityki gospodarczej, polegającej na „kupowaniu czasu”?

Wydaje się, że politycy, tworzący koalicję rządową PO–PSL, obawiali się podejmowania bardzo trudnych decyzji przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się w 2011 roku. Zdawali sobie bowiem sprawę, ile mogłoby ich kosztować samo ogłoszenie radykalnych działań oszczędnościowych³¹⁹.

Rzeczywiste reformy zmniejszyłyby drastycznie szansę na utrzymanie się przy władzy. Politycy, tworzący koalicję rządową PO–PSL, podejmowali zatem takie działania, które z ich punktu widzenia były niezbyt kosztowne i mogły przyczynić się do utrzymania lub zwiększenia poparcia elektoratu. Tłumaczyli, że chociaż Polska była relatywnie odporna na zjawiska kryzysowe i należało ją postrzegać jako swego rodzaju „zieloną wyspę”, to jednak w końcu skutki globalnego kryzysu finansowego dotknęły również nasz kraj. W związku z tym koszty kryzysu musieli w końcu ponieść zwykli ludzie. Niemniej jednak rząd twierdził, że robił wszystko, aby dolegliwości były jak najmniejsze.

Tymczasem opóźnianie działań sanacyjnych prowadziło w konsekwencji do wystawienia kraju na zwiększone ryzyko związane z utrudnionym dostępem do

³¹⁷ Ibidem, s. 262–263.

³¹⁸ J. Działo, *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 1–2, s. 26–27.

³¹⁹ W. Kieżun, *Patologia...*, op.cit., s. 355.

zagranicznego finansowania. Ryzyko to mogłoby się w pełni zmaterializować w przypadku postępującej utraty zaufania wierzycieli do zadłużonych państw i załamania na rynkach finansowych³²⁰.

W miarę upływu czasu kontynuowanie polityki świadomego zadłużania Polski stawało się coraz trudniejsze. Skala nierównowagi w finansach publicznych była bardzo duża. Dlatego też zgodnie z ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej na 2011 rok³²¹:

- podwyższono najwyższą stawkę podatku od wartości dodanej (VAT) z poziomu 22% do 23%, a stawkę obniżoną z 7% do 8%,
- zamrożono fundusz płac w ujęciu nominalnym dla większości jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- obniżono wydatki na niektóre programy rynku pracy,
- obniżono zasiłki pogrzebowe (od marca 2011 roku).

Podwyższone stawki podatkowe miały obowiązywać przez trzy lata. Zlikwidowaniu nadmiernego deficytu budżetowego służyła również podwyżka stawki podatku akcyzowego na papierosy, którą wprowadzono w 2011 roku, oraz zniesienie ulgi od biokomponentów dodawanych do paliw silnikowych³²².

Ponadto od 1 maja 2011 roku składkę, przekazywaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) do otwartych funduszy emerytalnych (OFE), zmniejszono z 7,3% do 2,3% podstawy składki emerytalnej. Docelowo (od 2017 roku) ma ona wynosić 3,5% podstawy składki emerytalnej. Pozostałą część dotychczasowej składki ewidencjonowano w ZUS na specjalnych indywidualnych subkontach i przekazywano do wydzielonego funduszu zarządzanego przez ZUS w celu finansowania bieżących wypłat³²³.

Składki, które rejestrowano na indywidualnych kontach emerytalnych, mają być indeksowane raz do roku średnią kroczącą 5-letniego wskaźnika nominalnego wzrostu PKB. Gdy osoba ubezpieczona osiągnie wiek emerytalny, wartość jej konta zostanie podzielona przez dalszą oczekiwaną długość życia i zwiększy wysokość emerytury.

³²⁰ Taka sytuacja wystąpiła w 2010 roku, gdy realne stało się bankructwo Grecji. Niebezpieczeństwo zostało jednak wówczas odsunięte, ponieważ Grecji udzielono skutecznej pomocy finansowej.

³²¹ *Program konwergencji. Aktualizacja 2011*, op.cit., s. 13.

³²² *Ibidem*

³²³ *Ibidem*, s. 13.

Środki zgromadzone na subkoncie w ZUS mogą być dziedziczone na zasadach obowiązujących w OFE³²⁴.

Działania te stanowiły element naprawy finansów publicznych. Szacowano, że dzięki obniżeniu składek przekazywanych do OFE nastąpi poprawa salda sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 0,6% PKB w 2011 roku i kolejne 0,5% PKB, czyli razem 1,1% PKB, w 2012 roku. Uwzględniając dodatkowe oszczędności z tytułu obniżenia kosztów obsługi długu, saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miało się poprawić w latach 2011–2012 odpowiednio o 0,7% PKB i 1,2% PKB³²⁵.

Istniały obawy, że już w 2011 roku relacja państwowego długu publicznego (według polskiej metodologii) do PKB przekroczy 55%. Dlatego stworzono dodatkowy mechanizm zabezpieczający, polegający na wprowadzeniu warunkowych podwyżek stawek VAT. Gdyby wspomniana relacja została przekroczona, to wtedy nastąpiłyby dwie podwyżki stawek VAT. Każda podwyżka wynosiłaby 1 pkt proc. Pierwsza nastąpiłaby od lipca 2012 roku, a druga od lipca 2013 roku³²⁶.

Jeżeli natomiast relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczyłaby 55% w 2012 roku, to wówczas pierwsza podwyżka stawek VAT nastąpiłaby od lipca 2013 roku, a druga od lipca 2014 roku³²⁷.

Podwyższoną stawkę VAT zamierzano utrzymać maksymalnie przez 3 lata³²⁸.

Znacznie boleśniejse działania, zmierzające do naprawy finansów publicznych, podjęto w 2012 roku, czyli po wygranych przez koalicję rządową PO–PSL wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2011 roku. Ważnym posunięciem było podwyższenie od lutego 2012 roku składki rentowej płaconej przez pracodawców z 6% do 8%. Ponadto z dniem 18 kwietnia 2012 roku wprowadzono nowy podatek od wydobycia miedzi i srebra. Oprócz tego od początku 2012 roku obowiązywały wyższe stawki akcyzy na olej napędowy i papierosy. Szczególne znaczenie miała jednak forsowana przez rząd koncepcja stopniowego podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego dla mężczyzn (z 65 lat) i kobiet (z 60 lat) do 67 lat. Zdecydowano się również na zreformowanie systemu emerytalnego dla służb mundurowych, które miało

³²⁴ Ibidem, s. 19–20.

³²⁵ Ibidem, s. 13.

³²⁶ Ibidem, s. 12.

³²⁷ Ibidem

³²⁸ Ibidem

polegać na wydłużeniu okresu pracy niezbędnego do nabycia uprawnień emerytalnych oraz podwyższeniu wieku uprawniającego do świadczenia emerytalnego³²⁹.

Podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet mogło przyczynić się do znacznej poprawy sytuacji finansów publicznych w relatywnie krótkim czasie³³⁰. Wydłużenie wieku emerytalnego skutkowałoby bowiem prawdopodobnie wzrostem wpływów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne. Ponadto zmniejszyłyby się wydatki na emerytury. Byłyby to rezultat mniejszej liczby emerytów w porównaniu ze scenariuszem bez zmian wieku emerytalnego³³¹.

Kwestia stopniowego podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet okazała się niezwykle drażliwa ze społecznego i politycznego punktu widzenia. Propozycje rządowe napotkały bowiem zdecydowany sprzeciw większości polskiego społeczeństwa. W szczególności wskazywano na ich antypracowniczy charakter i chęć „załatania” dziury budżetowej kosztem kobiet, a także deficyt dialogu społecznego.

Wydaje się, że dla takich działań należało najpierw zdobyć poparcie społeczne, czyli uzyskać odpowiednią legitymizację. W tym celu trzeba było przeprowadzić autentyczną debatę i wsłuchać się w głos opinii publicznej. Tymczasem koalicja rządowa, korzystając z posiadanej większości parlamentarnej, zaniedbała dialog społeczny i po prostu narzuciła swoją wolę nie tylko opozycji, ale również większości społeczeństwa.

Stopniowe podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet nie zostało odpowiednio przygotowane. Sanacja finansów publicznych w Polsce wymagała trudnych działań. Właśnie w tym celu warto było budować długoterminowy szeroki społeczny i ponadpartyjny konsensus. Jednakże szansa na wypracowanie takiej zgody została zaprzepaszczona. Wybrano bowiem wariant antagonizowania opozycji i prowokowania konfliktu społecznego.

Ewolucja systemu emerytalnego a polityka budżetowa w Polsce

Zabezpieczenie emerytalne stanowi bardzo ważny element polityki społecznej, która kształtuje warunki życia i stosunki społeczne. Jest ono jedną z form zabezpieczenia społecznego. Przeznacza się na nie znacznie więcej środków

³²⁹ *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, op.cit., s. 6, 12–13, 17 oraz s. 25–27.

³³⁰ J. Tyrowicz, P. Strzelecki, *Debata pełna iluzji*, „Gazeta Wyborcza”, 16.02.2012.

³³¹ *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, op.cit., s. 25–26.

finansowych niż na zabezpieczenie przed chorobą, śmiercią, inwalidztwem, wypadkami przy pracy, bezrobociem i macierzyństwem³³².

Ludzie od dawna dążyli do tego, aby zapewnić sobie godne warunki życia w okresie starości. Dawniej główną formą zabezpieczenia dla rodziców były dzieci. Wychowując je we właściwy sposób, rodzice mogli oczekiwać, że w przyszłości dzieci zaopiekują się nimi, rewanżując się za ich wcześniejsze wysiłki. Stopniowo podobne zależności obejmowały coraz szerszy krąg osób, przekształcając się w zobowiązania zawodowe i obywatelskie. W średniowieczu rodziny były wspierane w realizacji funkcji opiekuńczych przez gildie i cechy, a także przez kościoły i klasztory³³³.

W 1601 roku w Anglii powstało elżbietańskie prawo pomocy ubogim. Nałożyło ono na parafie obowiązek opieki nad biedakami. Byli wśród nich także ludzie w podeszłym wieku³³⁴.

Publiczne systemy zabezpieczenia na starość, w których członkostwo było obowiązkowe, a wysokość wypłat regulowało i gwarantowało państwo, powstały pod koniec XIX wieku i rozpowszechniły się w XX wieku. Do ich wprowadzenia przyczyniły się rozwój demokracji i konieczność zabiegania polityków o względy elektoratu, a także dynamiczne zmiany społeczne (migracje), które zmniejszyły możliwości otrzymywania pomocy ze strony rodziny i społeczności lokalnej³³⁵.

Obserwując ewolucję publicznych systemów zabezpieczenia na starość, można stwierdzić, że zazwyczaj ich rozbudowa była wymuszona. Dokonywała się ona w drodze przetargów i miała na celu stabilizację ustroju społeczno-gospodarczego.

Historycznie ukształtowały się dwie bazowe formy zabezpieczenia emerytalnego: obowiązkowe ubezpieczenia pracowników i system zaopatrzeniowy. W przypadku ubezpieczeń zatrudnieni i pracodawcy wpłacali składki na fundusz emerytalny kapitałowy lub repartycyjny. W funduszu kapitałowym składki były kapitalizowane, a emerytury zależały od wartości zgromadzonych środków. W funduszu repartycyjnym takiego związku nie było, a gromadzone środki osób pracujących przeznaczano na bieżącą wypłatę emerytur osób, które już nie pracowały. Z kolei w przypadku systemu zaopatrzeniowego państwo świadczyło pomoc dla osób, które spełniały określone kryterium (wieku lub stażu pracy)³³⁶.

³³² J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wyd. AE, Poznań 2008, s. 107.

³³³ Ibidem, s. 107–108.

³³⁴ J. Poteraj, *Katalaktyka instytucji finansowych rynku emerytalnego w Polsce w perspektywie efektywności inwestowania*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 233.

³³⁵ J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 108.

³³⁶ Ibidem, s. 110–111.

Warto zaznaczyć, że pierwszy powszechny państwowy system emerytalny powstał w 1889 roku w Niemczech dzięki staraniom kanclerza O. von Bismarcka. Był to system kapitałowy. Zakładał on opłacanie składek emerytalnych, inwestowanie zgromadzonych środków, a następnie wypłatę emerytur z pomnożonych zasobów. Natomiast w 1891 roku w Danii powstał publiczny bezskładkowy system emerytalny, finansowany z powszechnych podatków. W następnych latach wiele krajów, zainspirowanych koncepcją O. von Bismarcka, tworzyło kapitałowe systemy emerytalne, które gromadziły coraz więcej środków. Były jednak i takie kraje, które tworzyły bezskładkowe publiczne systemy emerytalne, zbliżone koncepcyjnie do rozwiązania wprowadzonego w Danii³³⁷.

Duże zasoby funduszy emerytalnych zwróciły uwagę polityków, którzy w latach 30. i 40. XX wieku poszukiwali dodatkowych środków na realizację różnych projektów. Właśnie dlatego w 1935 roku w Szwecji socjaldemokraci zaproponowali rozwiązanie typu *pay-as-you-go*. Wykorzystano tutaj schemat piramidy finansowej, opracowany w latach 20. XX wieku w USA przez Ch. Ponziego, i zdecydowano się na wypłatę emerytur z gromadzonych na bieżąco składek. Podobnie postąpiono w Niemczech i we Włoszech, gdzie zgromadzone zasoby funduszy emerytalnych przeznaczono na zbrojenia. Takie postępowanie stało się zachętą do przekształcania po II wojnie światowej kapitałowych systemów emerytalnych w systemy typu *pay-as-you-go*. Wpłacano w nich świadczenia emerytalne z bieżących wpłat aktywnych uczestników systemu³³⁸.

W 1942 roku W. Beveridge ogłosił w Wielkiej Brytanii zasady opieki nad potrzebującymi. Sprowadzały się one do postulatu zapewnienia wszystkim emerytur na poziomie minimum socjalnego, które byłyby finansowane z podatków całej populacji. Ten pomysł zrealizowano nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale również w Szwecji i Holandii³³⁹.

Zasady opieki nad potrzebującymi odwoływały się do tzw. solidarności pokoleń. Jednakże z rzeczywistą solidarnością, rozumianą jako miłość społeczna, miały one niewiele wspólnego. Oznaczały bowiem zwyczajną redystrybucję środków od osób pracujących do ludzi niepracujących, dokonywaną w wielu przypadkach według uznaniowych kryteriów przez państwo.

³³⁷ J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 234.

³³⁸ Ibidem, s. 235.

³³⁹ Ibidem; *Od Bismarcka do filarów (rozmowa z dr Agnieszką Chłoń-Domińczak, byłą wiceminister w MPiPS, obecnie adiunktem w Instytucie Statystyki i Demografii SGH)*, „Gazeta Bankowa” 2011, nr 10, s. 53.

W okresie PRL istniał repartycyjny system emerytalny, w którym wydatki pokrywano z bieżących wpływów. Stopniowo rozszerzano zabezpieczenie emerytalne na wszystkich pracujących. Chociaż świadczenia emerytalne były zazwyczaj bardzo niskie, to jednak istniały grupy, które miały szczególne przywileje i otrzymywały wysokie emerytury³⁴⁰.

W związku z przejściem od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej pojawiło się w Polsce na początku lat 90. XX wieku wysokie bezrobocie, a wpływy do systemu emerytalnego zmniejszyły się. Ponadto wzrosła liczba emerytów. Masowy wzrost liczby świadczeniobiorców doprowadził do zwiększenia wydatków. Zjawiska te przyczyniły się do finansowej destabilizacji systemu emerytalnego³⁴¹.

Pomimo zwiększenia poziomu składek na ubezpieczenia społeczne nie udało się w sposób trwały poprawić kondycji systemu emerytalnego. W 1994 roku wpływy ze składek stanowiły tylko 74,9% dochodów FUS. 23,9% dochodów FUS pochodziło z dotacji budżetowych³⁴².

Bardzo wysokie nakłady na świadczenia emerytalno-rentowe deformowały strukturę wydatków społecznych. Ograniczały one wielkość środków na edukację i służbę zdrowia, a więc dziedziny o charakterze rozwojowym³⁴³. Na koniec 1998 roku składki na ubezpieczenia społeczne stanowiły 45% wynagrodzeń³⁴⁴.

Wobec niekorzystnych uwarunkowań demograficznych ekonomiści dostrzegali konieczność zmniejszenia bardzo wysokich wydatków emerytalno-rentowych. W połowie lat 90. XX wieku pojawiły się różne projekty korekt lub całościowych reform systemu emerytalnego w Polsce³⁴⁵.

Zjawiska te warto postrzegać w szerszym kontekście. Pod koniec XX wieku w wielu krajach na świecie obserwowano bowiem proces starzenia się społeczeństw. Skutkowało on zachwianiem proporcji pomiędzy liczbą osób pracujących a liczbą osób w wieku poprodukcyjnym. Piramidy demograficzne przekształciły się w formy przypominające sarkofagi. Wzrost udziału emerytów w całej populacji sprawił, że rozbudowane repartycyjne systemy emerytalne stały się bardzo kosztowne. Rosnące wydatki na publiczne emerytury stanowiły zagrożenie dla finansów publicznych i

³⁴⁰ J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 116–118.

³⁴¹ Ibidem, s. 118–120.

³⁴² J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 247.

³⁴³ T. Szumlicz, *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego: ku rozwiązaniom ubezpieczeniowym*, w: *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 64; J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 120.

³⁴⁴ J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 248.

³⁴⁵ J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 119–120.

rozwoju gospodarczego. Wysokie obciążenia finansowe pracujących osłabiały konkurencyjność przedsiębiorstw i całych gospodarek narodowych³⁴⁶.

W tej sytuacji dążono do obniżenia obciążeń publicznych i kosztów pracy oraz korygowano lub reformowano systemy emerytalne. W ramach tych działań podwyższano wiek emerytalny i tworzono możliwość łączenia emerytury z pracą, dzięki czemu obniżano bieżące świadczenia emerytalne. Ponadto wprowadzano kapitałowe systemy emerytalne³⁴⁷.

To ostatnie rozwiązanie zasługuje na szczególną uwagę. Wypróbowano je najpierw w krajach Ameryki Południowej. Wobec niekorzystnych zmian demograficznych i niewydolności stosowanych rozwiązań emerytalnych w latach 80. XX wieku w Chile wprowadzono publiczny system kapitałowy. Podobne zmiany nastąpiły w Peru w 1992 roku i w Kolumbii w 1993 roku³⁴⁸.

W 1994 roku Bank Światowy przedstawił opracowanie zatytułowane *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. W ten sposób rozpoczął lansowanie systemu emerytalnego złożonego z trzech filarów. Pierwszy filar o charakterze bazowym i obowiązkowym miał chronić przed ubóstwem. Znajdowałby się w gestii państwa i byłby zarządzany przez agencję publiczną. W tym filarze zostałyby wykorzystana metoda repartycyjna. Konstrukcję drugiego filara proponowano oprzeć o zasady aktuarialne. W drugim filarze również obowiązywałby przymus oszczędzania na emeryturę. Jednakże w tym przypadku zarządzanie mogłoby zostać powierzone podmiotom prywatnym. Trzeci filar obejmowałby natomiast rozmaite ubezpieczenia i plany emerytalne. Propozycje Banku Światowego stały się inspiracją do przebudowy systemów emerytalnych w Ameryce Łacińskiej i Europie³⁴⁹.

Krytycy rozwiązań lansowanych przez Bank Światowy wskazywali, że nadawały się one do zastosowania w przypadku biednych krajów, posiadających słabo rozwinięte systemy emerytalne. Mała liczba ubezpieczonych, ograniczony zakres ubezpieczeń oraz relatywnie niewielki poziom zobowiązań ułatwiały bowiem przejście na rozwiązanie trójfilarowe. W przypadku rozwiniętych systemów emerytalnych podstawowa trudność przejścia z systemu repartycyjnego na system kapitałowy wiązała się z koniecznością wieloletniego finansowania deficytu w pierwszym filarze o

³⁴⁶ Ibidem, s. 112–114; J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 236.

³⁴⁷ J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 112–114.

³⁴⁸ J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 236.

³⁴⁹ Ibidem, s. 237.

charakterze repartycyjnym oraz oszczędzania na emeryturę w filarze drugim i trzecim³⁵⁰.

Krytyka dotyczyła również zaniedbywania polityki rodzinnej, której nie należało oddzielać od reformowania systemu emerytalnego. Procesowi starzenia się społeczeństwa można bowiem przeciwdziałać. Służy temu w szczególności rozbudowa polityki rodzinnej, stanowiącej ważny element polityki społecznej. Silne wspieranie rodzin i dzieci, na przykład poprzez świadczenia, ulgi podatkowe i rozwój usług opiekuńczych dla dzieci, przyczynia się do wzrostu dzietności. W połączeniu z przyjazną dla kobiet polityką ograniczania bezrobocia tworzy to klimat sprzyjający odwróceniu niekorzystnych tendencji demograficznych³⁵¹.

W tym przypadku problem polegał przede wszystkim na konieczności wypracowania długookresowych rozwiązań sprzyjających wzrostowi dzietności oraz przeznaczenia znacznych środków finansowych na ich wdrożenie. Tymczasem perspektywa myślenia politycznego była zazwyczaj znacznie krótsza. Wiązała się ona z czteroletnim kalendarzem wyborczym. Horyzont bieżącej polityki budżetowej był jeszcze krótszy i wynosił tylko jeden rok. Dlatego pojawiał się konflikt perspektyw³⁵². Z tego też powodu w wielu krajach skuteczna polityka przeciwdziałania procesowi starzenia się społeczeństw po prostu nie była prowadzona w wystarczającym zakresie. Uwagę skupiano natomiast głównie na polityce makroekonomicznej i kształtowaniu systemu emerytalnego.

Przygotowując reformę systemu emerytalnego w Polsce, zdawano sobie sprawę z niekorzystnych prognoz demograficznych. Dążono zatem do takiej przebudowy finansów publicznych, która sprzyjałaby przyspieszeniu rozwoju gospodarczego kraju³⁵³. Jednym z zasadniczych celów reformy było zbilansowanie systemu emerytalnego. Chodziło również o stworzenie takiego systemu emerytalnego, który nie składałby obietnic bez pokrycia. Właśnie dlatego zdecydowano się zastosować zasadę zdefiniowanej składki³⁵⁴.

³⁵⁰ J. Hrynkiewicz, *Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku*, w: *Ubezpieczenie społeczne w Polsce...*, op.cit., s. 345.

³⁵¹ *Od Bismarcka...* op.cit., s. 55.

³⁵² Ibidem

³⁵³ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997; M. Góra, *Szansa ministra Jacka Rostowskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 15.02.2011.

³⁵⁴ M. Góra, *Szansa...*, op.cit.

Przed reformą systemu emerytalnego w Polsce wzrost płac był spowalniany mnożeniem obietnic emerytalnych. Ich spełnienie wiązało się jednak z podnoszeniem składki, co obniżało dochody netto pracowników³⁵⁵.

W wyniku reformy miał powstać system emerytalny składający się z tradycyjnej części repartycyjnej (ZUS-owskiej) i z części kapitałowej. Stworzono również możliwość dodatkowego oszczędzania na przyszłe emerytury. Zdawano sobie bowiem sprawę, że w perspektywie kilkudziesięciu lat ZUS-owski filar systemu emerytalnego jest w stanie zapewnić tylko świadczenia na niskim poziomie. Był on przecież uzależniony od funduszu płac. Tymczasem należało się spodziewać gwałtownie malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym. Właśnie dlatego nawet szybki wzrost wynagrodzeń nie byłby w stanie doprowadzić do znacznego wzrostu świadczeń emerytalnych³⁵⁶.

Zadaniem części kapitałowej była ochrona systemu emerytalnego przed zagrożeniami demograficznymi. Miała ona zapewnić wyższe świadczenia emerytalne dzięki inwestowaniu zgromadzonych środków na rynkach finansowych. Jednakże sytuacja na rynkach finansowych szybko się zmienia. Ceny wielu aktywów finansowych gwałtownie rosną w okresach hossy i spadają w okresach bessy. Dlatego zadaniem części ZUS-owskiej była ochrona systemu emerytalnego przed niekorzystnymi zjawiskami na rynkach finansowych. Duże znaczenie miał właściwy podział składki na część ZUS-owską i kapitałową w proporcji 60:40³⁵⁷.

Reformę emerytalną w Polsce interpretuje się niekiedy jako eksperyment Banku Światowego, polegający na próbie przeniesienia reform chilijskich do krajów europejskich. Jednakże kraje Europy Zachodniej odrzuciły te propozycje. Tymczasem w Polsce zalecenia Banku Światowego przyjmowano zazwyczaj bez zastrzeżeń. Zdecydowanie przeważały opinie akceptujące lub nawet afirmujące radykalne zmiany. W rezultacie reformę emerytalną przygotowywał najpierw rząd koalicji SLD–PSL, którego premierem był W. Cimoszewicz. Następnie prace kontynuował i wdrażał całą reformę rząd koalicji AWS–UW, którego premierem był J. Buzek. Reformę emerytalną popierał NSZZ „Solidarność”. Nie sprzeciwiało się jej OPZZ³⁵⁸.

³⁵⁵ Ibidem

³⁵⁶ Ibidem

³⁵⁷ Ibidem

³⁵⁸ J. Hryniewicz, *Reformowanie...*, op.cit., s. 348–349.

Krytyczne głosy wobec reformy emerytalnej były nieliczne i wyrażano je w publikacjach o stosunkowo małym zasięgu. Dlatego nie zdołały się one przebić do szerszej opinii publicznej³⁵⁹.

Nowy system emerytalny został wprowadzony w Polsce w 1999 roku i składał się z trzech filarów. Pierwszy filar tworzył zreformowany FUS. Był on obowiązkowy i funkcjonował w formule *pay-as-you-go*, ale z indywidualną ewidencją składek. Drugi filar miał charakter kapitałowy i również był obowiązkowy. Tworzyły go OFE, którymi zarządzały powszechne towarzystwa emerytalne (PTE). Trzeci filar stanowiły pracownicze programy emerytalne. Było to rozwiązanie dobrowolne o charakterze uzupełniającym w stosunku do pierwszego i drugiego filaru. Nie zmieniono wieku emerytalnego. Wynosił on 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet³⁶⁰.

Należy zaznaczyć, że w ramach FUS, którego dysponentem był ZUS, wyodrębniono cztery autonomiczne fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Każdemu z nich przypisano obowiązkową składkę. Naliczano ją od podstawy wymiaru w wysokości: 19,52% na fundusz emerytalny (12,22% przeznaczano na pierwszy filar, a 7,3% na drugi filar), 13,00% na fundusz rentowy, 2,45% na fundusz chorobowy, a także od 0,40% do 8,12% na fundusz wypadkowy (w zależności od stopnia ryzyka). Połowę składki na fundusz emerytalny i rentowy opłacał pracodawca, a połowę pracownik³⁶¹.

Składki emerytalne opłacano do poziomu dochodów rocznych, który był równy trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia na dany rok kalendarzowy³⁶². Taka regulacja miała degresywny charakter i była korzystna dla osób o wysokich dochodach. Jednakże przyczyniała się do zmniejszenia wpływów FUS, co pogłębiało jego problemy finansowe.

Osoby urodzone przed 1949 rokiem pozbawiono możliwości uczestniczenia w drugim filarze nowego systemu emerytalnego. Dla osób urodzonych w latach 1949–1968 uczestnictwo w drugim filarze było dobrowolne. Z kolei osoby urodzone po 1968 roku obowiązkowo uczestniczyły w drugim filarze³⁶³.

Skuteczne akcje medialne, które promowały reformę emerytalną, utrwaliły w świadomości społecznej negatywny obraz ZUS jako instytucji zbędnej, drogiej i marnotrawnej. Na tym tle stosunkowo łatwo udało się wyeksponować zalety nowego

³⁵⁹ Ibidem, s. 348.

³⁶⁰ J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 248–249.

³⁶¹ J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 120; J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 249.

³⁶² J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 249.

³⁶³ Ibidem

systemu emerytalnego, który miał zapewnić szybki wzrost gospodarczy i wysokie emerytury³⁶⁴. W rezultacie wiele osób wybrało uczestnictwo w drugim filarze o charakterze kapitałowym. To z kolei zwiększyło koszty utrzymania filara repartycyjnego w okresie przejściowym.

Rola państwa w nowym systemie emerytalnym była inna niż w starym. Filar repartycyjny, oparty teoretycznie na zasadzie solidarności i wzajemności, miał mniejsze znaczenie. W nowym systemie emerytalnym istniał bowiem znaczący zakres finansowania kapitałowego. W ten sposób promowano wartości liberalne. Państwo tworzyło warunki, aby zapewnić bezpieczeństwo socjalne na okres starości, ale jego poziom miał być bardzo niski, o czym głośno po prostu nie mówiono. Jednocześnie zachęcano ludzi do tego, aby sami troszczyli się o wyższy poziom zabezpieczenia³⁶⁵.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Z kolei w art. 20 Konstytucji zapisano, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Oznacza to, że ustrojodawca odwołał się do szczegółowych zasad: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, aby w ten sposób wyznaczyć kierunki polityki państwa³⁶⁶.

Przeciwnicy nowych regulacji twierdzili, że dokonano demontażu systemu zabezpieczenia społecznego opartego na zasadzie solidarności. Wskazywali na znaczny spadek realnej wartości świadczeń emerytalnych oraz kwestionowanie praw nabytych i praw będących w trakcie nabywania. Podważali również społeczny

³⁶⁴ J. Hryniewicz, *Reformowanie...*, op.cit., s. 347–348.

³⁶⁵ Ibidem, s. 348–349; T. Szumlich, *Filarowa konstrukcja i prezentacja nowego systemu emerytalnego*, w: *II i III filar ubezpieczeń emerytalnych. Demograficzne i społeczne uwarunkowania ubezpieczeń*, red. A. Rączaszek, AE, Katowice 1999, s. 26–32.

³⁶⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 20, w: Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 17; S. Oliwniak, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, w: *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, red. S. Oliwniak, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2007, s. 15.

charakter drugiego filara ubezpieczeń emerytalnych i konstytucyjne podstawy nowego systemu³⁶⁷.

W tym kontekście warto zauważyć, że w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 roku (K 17/00) Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 Konstytucji wartości kompleksowo (ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia) oraz komplementarnie (wartości te są powiązane ze sobą; mogą się wzajemnie wspierać i ograniczać). Jeżeli zatem bada się zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji, to nie wystarczy wskazać na naruszenie jednej z wartości, które wymieniono w tym artykule. Pomiedzy tymi wartościami należy bowiem zachować równowagę³⁶⁸.

Z łącznej analizy art. 20 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku wynika, że ustrojodawca nie wykluczył zmian w istniejącym systemie emerytalnym. Wskazał natomiast na konieczność ustawowej regulacji zakresu i form zabezpieczenia społecznego. W ten sposób zezwolił – w określonym zakresie – na eksperymentowanie i wyciąganie wniosków, czyli uczenie się metodą prób i błędów. Właśnie z tej swobody skorzystali politycy, dążący do reformy systemu emerytalnego w Polsce. Jednakże trzeba podkreślić, że decydujący głos w kwestii zgodności nowego systemu emerytalnego z Konstytucją RP należy do Trybunału Konstytucyjnego.

Długookresowym skutkiem reformy systemu emerytalnego miało być przeniesienie ciężaru jego finansowania na barki poszczególnych ludzi i odciążenie budżetu państwa. Chodziło również o stymulowanie indywidualnej zapobiegliwości. Właśnie ten motyw został wyeksponowany w trakcie kampanii promującej reformę. Pojawiało się bowiem hasło: twoja starość, twoja emerytura, twoje konto emerytalne. Dlatego krytycy twierdzili, że reforma promowała indywidualny i grupowy egoizm, a jednocześnie marginalizowała znaczenie zasady solidaryzmu społecznego. W tym kontekście wskazywano na silny lobbging środowisk biznesowych³⁶⁹.

Początkowo olbrzymie trudności pojawiły się przede wszystkim w ZUS. Z powodu braku odpowiedniego systemu informatycznego nie stworzył on na czas indywidualnych kont dla wszystkich ubezpieczonych Polaków. Dlatego też płacone

³⁶⁷ J. Hrynkiewicz, *Reformowanie...*, op.cit., s. 352–353.

³⁶⁸ OTK ZU 2001 nr 1, poz. 4.

³⁶⁹ M. Rymśa, *Aspekty systemowe reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3; R. Bugaj, *Polski sektor finansów publicznych w okresie transformacji*, w: *Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 33–34; T. Przybyciński, *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, SGH, Warszawa 2009, s. 189–190.

składki nie były terminowo przekazywane przez ZUS do OFE, co powodowało bardzo duże niezadowolenie społeczne³⁷⁰.

W miarę upływu czasu zaczęły się ujawniać także inne słabości. Nowy system emerytalny miał zwiększać stabilność sektora finansów publicznych, ale tak się nie stało. Teoretycznie zreformowany system emerytalny znacznie ograniczał swobodę działania polityków w obszarze polityki społecznej i finansów publicznych. Wymagał jednak konsekwencji i determinacji w działaniach wdrożeniowych. Istniało bowiem niebezpieczeństwo, że reforma się nie powiedzie, jeśli wpływowym grupom nacisku uda się zachować stare lub wywalczyć nowe przywileje emerytalne. Wydaje się, że reformatorzy nie doceniali tych zagrożeń.

Nowy system emerytalny od samego początku nie objął wszystkich grup społecznych. Poza nim znaleźli się: rolnicy, sędziowie i służby mundurowe³⁷¹. Przywileje emerytalne mogły znacznie utrudnić dalszą przebudowę systemu emerytalnego. W najgorszym przypadku reforma systemu emerytalnego mogła doprowadzić do skutków odwrotnych od zamierzonych. Zreformowany system emerytalny, wypaczony przez różne cząstkowe rozwiązania o patologicznym charakterze, uległby po prostu autodestrukcji. Sam sens reformowania systemu emerytalnego zostałby wówczas podważony. Negatywne skutki finansowe pogorszyłyby sytuację finansów publicznych.

Właśnie w tym kontekście trzeba widzieć rozszerzenie uprawnień emerytalnych, które dotyczyły sędziów, na prokuratorów. Duże znaczenie miała zmiana prawa w zakresie emerytur górniczych. Konsekwencje finansowe tej decyzji były olbrzymie.

Przebudowa systemu emerytalnego w Polsce nie doprowadziła dotychczas do stworzenia powszechnego systemu emerytalnego. Gdyby udało się znacznie ograniczyć liczbę wyłączeń, sytuacja nie byłaby bardzo zła. Jednakże w Polsce ważne grupy społeczne potrafiły skutecznie walczyć o swoje interesy. W rezultacie zachowały lub uzyskały szczególne warunki przechodzenia na emeryturę. Chodzi tutaj o wspomnianych poprzednio: rolników, górników, pracowników służb mundurowych, sędziów i prokuratorów. Dlatego system emerytalny w Polsce uległ swoistej dekompozycji, a FUS stał się wielkim beneficjentem dotacji budżetowych.

W przypadku rolników państwo finansowało niemal całkowicie ich emerytury i renty, zasilając KRUS. Jeżeli chodzi natomiast o emerytury górnicze po 25 latach pracy pod ziemią, to szacowano, że w ciągu 15 lat będą one kosztować budżet państwa ok. 70 mld PLN, co może doprowadzić do bankructwa nowego systemu

³⁷⁰ T. Przybyciński, *Ordoliberalizm...*, op.cit., s. 190.

³⁷¹ J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 248.

emerytalnego³⁷². Wydatki na emerytury służb mundurowych w 2010 roku wyniosły 12,7 mld PLN i były zbliżone do środków budżetowych przeznaczonych na KRUS. O ile jednak z emerytur rolniczych korzystało 1,4 mln osób, o tyle z emerytur mundurowych jedynie 387 tys. Warto również porównać średnie emerytury: 1570 PLN w ZUS, 843 PLN w KRUS oraz 2726 PLN w systemie emerytalnym dla służb mundurowych³⁷³. Z najnowszych danych ZUS wynika, że średnia miesięczna emerytura górnicza wyniosła 3500 PLN³⁷⁴.

Bardzo dużym problemem okazał się wysoki koszt przejścia na nowy system emerytalny. Nagłe wprowadzenie filara kapitałowego o znacznej skali oznaczało bowiem osłabienie filara repartycyjnego. Szacowano, że pozostanie on deficytowy do lat 30. XXI wieku³⁷⁵.

Aby zrekompensować ubytek części składki emerytalnej i zapewnić bieżącą wypłatę emerytur, państwo mogło podjąć różne działania. W grę wchodziła, na przykład, zmiana struktury wydatków budżetowych, zwiększenie podatków i pozyskanie środków z prywatyzacji. W praktyce okazało się, że zmiana struktury wydatków budżetowych była bardzo trudna z powodu wysokiego udziału wydatków sztywnych. Kolejne rządy znajdowały się pod presją wielkich grup społecznych i nie potrafiły wygospodarować odpowiednich środków na emerytury. Międzynarodowa konkurencja podatkowa o przyciąganie inwestycji prowadziła do obniżania podatków. W przypadku Polski skutkowało ona zmniejszeniem podatku CIT. Natomiast wpływy z prywatyzacji były zbyt małe, aby pokryć koszty istnienia OFE. W rezultacie państwo polskie musiało się zadłużyć³⁷⁶.

Jeżeli na koniec stycznia 2011 roku ponad 15 mln ludzi było członkami OFE, to ubytek związany z koniecznością refundacji składek szacowano na ponad 23 mld PLN rocznie. Aby go pokryć, państwo musiało pożyczać środki na rynku kapitałowym i zwiększać dług publiczny. W latach 1999–2010 ZUS przekazał do OFE ok. 162 mld PLN, co wiązało się z powiększeniem długu publicznego o 232 mld PLN (wraz z

³⁷² H. Kuzińska, *Czy Polska ma już dojrzałe instytucje demokracji i gospodarki rynkowej?*, w: *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*, red. J. Kleer, A. Kondratowicz, CeDeWu i OLYMPUS Szkoła Wyższa, Warszawa 2007, s. 177.

³⁷³ *Nasze drogie mundurówki*, „Gazeta Wyborcza”, 11.05.2011.

³⁷⁴ J. Ćwiek, *Tusk boi się górników*, „Rzeczpospolita”, 25.05.2012.

³⁷⁵ H. Kuzińska, *Czy Polska...*, op.cit., s. 177.

³⁷⁶ L. Oręziak, *Otwarte Fundusze Emerytalne...*, op.cit., s. 104.

odsetkami). Ten przyrost stanowił ponad 1/3 długu publicznego Polski według stanu na koniec 2010 roku, czyli 16,5% PKB³⁷⁷.

Z punktu widzenia stabilności finansów publicznych taka sytuacja była bardzo niebezpieczna. Okazało się bowiem, że duże korzyści z obowiązkowego kapitałowego filaru systemu emerytalnego uzyskiwali akcjonariusze PTE, a koszty i ryzyko wzięło na siebie państwo, czyli w praktyce podatnicy³⁷⁸.

Tymczasem politycy, którzy zajmowali się sanacją finansów publicznych, stanęli wobec dylematu związanego z ograniczaniem negatywnych skutków istnienia OFE. Przejście do nowego systemu wymagało większych środków niż te, które były potrzebne do finansowania zobowiązań w starym systemie³⁷⁹.

Z perspektywy czasu widać, że założenia reformy emerytalnej, wprowadzonej w Polsce w 1999 roku, były nierealistyczne. Pojawiły się również obawy, że OFE w kolejnych latach będą w dalszym ciągu przyczyniać się do dynamicznego wzrostu długu publicznego. Z szacunków Ministerstwa Finansów wynikało, że dodatkowy dług na koniec 2060 roku wyniesie 93,8% PKB. Oznaczałoby to dla Polski wpadnięcie w pułapkę zadłużenia. Wyrwanie się z niej może okazać się trudne z powodu presji wywieranej przez zagraniczne podmioty finansowe, zainteresowane utrzymaniem filara kapitałowego³⁸⁰.

Ogólnie można powiedzieć, że w Polsce nie udało się nadać systemowi emerytalnemu pożądanego kształtu i w dalszym ciągu wymaga on działań naprawczych. Sytuację dodatkowo pogorszyły poważne zaniedbania i błędy w zakresie polityki zatrudnienia i kształtowania rynku pracy. Na przykład, duża część zatrudnionych pracowała na podstawie tzw. umów śmieciowych, a nie na podstawie klasycznych umów o pracę. Umowy śmieciowe charakteryzowały się między innymi tym, że z ich tytułu nie płacono składek do ZUS³⁸¹. Omijając wymóg opłacania składek, pracodawcy obniżali koszty pracy. Gdyby zmieniono przepisy, wielkość wpływów do ZUS mogłaby się znacznie zwiększyć, co przyczyniłoby się do zmniejszenia problemów finansowych systemu emerytalnego. Jednakże sytuacja pracodawców uległaby wówczas pogorszeniu. Politycy, dążący do pozyskania tej wpływowej grupy elektoratu, nie chcieli godzić w jej interesy. Udawali zatem, że

³⁷⁷ Ibidem, s. 105 oraz 109.

³⁷⁸ Ibidem, s. 106.

³⁷⁹ Ibidem, s. 106–107.

³⁸⁰ Ibidem, s. 108–109.

³⁸¹ E. Korolczuk, *Budżet załatwią kobietami*, „Przekrój”, 20.02.2012.

problemu umów śmieciowych po prostu nie ma. W rezultacie duża część zatrudnionych i tak nie gromadziła środków na przyszłą emeryturę.

Również emigracja zarobkowa miała negatywny wpływ na stabilność finansową systemu emerytalnego w Polsce. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) w dniu 1 maja 2004 roku wielu Polaków skorzystało z otwarcia rynków pracy w niektórych krajach UE i wobec katastrofalnego bezrobocia w ojczyźnie wyjechało za granicę w poszukiwaniu pracy. Słabość polityki zatrudnienia w Polsce, która w niewystarczającym stopniu przeciwdziałała masowemu bezrobociu, doprowadziła do tego, że emigranci przyczyniali się do zwiększania PKB w innych krajach, a składki ubezpieczeniowe zasilały tamtejsze systemy zabezpieczenia społecznego³⁸².

Słabości polityki rodzinnej w Polsce

Skupienie uwagi na zmianach systemu emerytalnego miało negatywne skutki uboczne. Zamiast postrzegać ewolucję systemu emerytalnego w szerokim kontekście polityki gospodarczej i społecznej, dostrzegano jedynie wycinek rzeczywistości. W rezultacie na dalszym planie znalazły się bardzo ważne kwestie, które powinny być rozwiązywane równoległe z reformowaniem systemu emerytalnego. Skutkowało to w szczególności zaniedbaniem polityki rodzinnej. Tymczasem polityka ta ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania przemian demograficznych w Polsce.

Rodzina jest podstawową komórką społeczną. Odgrywa ona szczególną rolę w procesie socjalizacji człowieka. Polityka rodzinna obejmuje działania mające na celu popieranie zawierania i utrzymywania związków małżeńskich oraz tworzenie warunków do posiadania i wychowywania dzieci we własnych domach. Podobnie jak zabezpieczenie emerytalne, stanowi ona integralną część polityki społecznej państwa³⁸³.

Transformacja ustrojowa, zapoczątkowana na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, zmieniła warunki, w jakich funkcjonowały polskie rodziny. Takie zjawiska, jak: wysokie bezrobocie i trudności ze znalezieniem pracy, komercjalizacja usług opiekuńczych i edukacyjnych oraz rosnące czynsze, miały negatywny wpływ na sytuację wielu rodzin. Trudno się zatem dziwić, że odnotowano niekorzystne procesy demograficzne. Główne tendencje, jakie obserwowano w polskich rodzinach w latach 90. XX wieku, można scharakteryzować następująco: zmniejszenie liczby zawieranych

³⁸² W ciągu ostatniej dekady liczba emigrantów z Polski wzrosła o ok. 1,2 mln. Patrz: J. Tyrowicz, P. Strzelecki, *Debata...*, op.cit.

³⁸³ J. Orczyk, *Polityka społeczna...*, op.cit., s. 188.

małżeństw i zwiększenie wieku zawarcia pierwszego małżeństwa, osłabienie trwałości małżeństw, zmniejszenie dzietności rodzin i spadek liczby urodzeń, a także wzrost urodzeń pozamałżeńskich³⁸⁴.

Przemiany demograficzne, które zostały zapoczątkowane w latach 90. XX wieku, doprowadziły do przesunięcia najwyższej płodności kobiet z grupy wieku 20-24 lata do grupy 25-29 lat. Nastąpił również znaczny wzrost płodności w grupie wieku 30-34 lata. W ten sposób realizowano „odłożone” urodzenia. W rezultacie mediana wieku kobiet rodzących dziecko wzrosła z 26,1 lat w 2000 roku do 28,6 lat w 2010 roku. Średni wiek urodzenia pierwszego dziecka zwiększył się o prawie 3 lata (do 26,6 lat)³⁸⁵.

W Polsce od ponad 20 lat liczba urodzeń jest tak niska, że nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Mamy zatem do czynienia z depresją urodzeniową. W 2010 roku współczynnik dzietności wyniósł 1,38. Oznaczało to, że na 100 kobiet w wieku 15-49 lat przypadało ok. 138 urodzonych dzieci. Optymalna, czyli korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego, wielkość współczynnika dzietności wynosi 2,1-2,15³⁸⁶.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na szczególną sytuację kobiet. Pracowały one wprawdzie 5 lat krócej niż mężczyźni, ale wykonywały znaczną większość prac domowych³⁸⁷.

W trakcie dyskusji o zadaniach państwa wobec rodziny wyodrębniły się w Polsce trzy opcje światopoglądowe. Chodzi tutaj o następujące stanowiska: liberalne, socjaldemokratyczne i konserwatywne³⁸⁸.

Zwolennicy koncepcji liberalnej traktowali rodzinę jako prywatną sferę życia. Nie chcieli ingerencji państwa w indywidualne wybory jednostek. Propagowali styl życia skoncentrowany na pracy i karierze zawodowej. Byli przekonani o zaletach wolnego rynku i nie oczekiwali wyręczania rodziny przez państwo. W sytuacjach kryzysowych akceptowali selektywne programy pomocy rodzinie. Podkreślali wolność jednostki w sprawie wyboru modelu rodziny³⁸⁹.

³⁸⁴ G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, w: *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny, WN PWN, Warszawa 2011, s. 190 oraz s. 194.

³⁸⁵ *Informacja...*, op.cit., s. 11.

³⁸⁶ *Ibidem*, s. 10.

³⁸⁷ I. Błaszczak-Przybycińska, *Produkcja gospodarstw domowych jako czynnik dochodotwórczy*, SGH, Warszawa 2008; E. Korolczuk, *Budżet załatają...*, op.cit.

³⁸⁸ G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie...*, op.cit., s. 195.

³⁸⁹ *Ibidem*

Zwolennicy koncepcji socjaldemokratycznej postrzegali politykę rodzinną jako element polityki społecznej państwa. W realizacji swoich zadań i funkcji rodzina powinna mieć zapewnione wsparcie instytucji publicznych. Dlatego należało ustalić zakres „niezbędnych potrzeb rodziny” oraz zasady przyznawania świadczeń rodzinnych. Zwolennicy tej orientacji preferowali partnerski model rodziny, doceniali prawa kobiet i dzieci oraz chcieli je promować w polityce rodzinnej³⁹⁰.

Zwolennicy koncepcji konserwatywnej odwoływali się do tradycyjnych wartości rodzinnych. Opowiadali się za zwyczajowym podziałem ról społecznych w obrębie rodziny. Mężczyzna powinien wykonywać pracę zarobkową i zapewniać rodzinie odpowiednie środki utrzymania. Z kolei kobieta realizuje się głównie jako żona, matka i gospodyni domowa. To właśnie od rodziny zależy potencjał biologiczny społeczeństwa i jakość populacji. Państwo powinno prowadzić politykę prorodziną. Ma ono wspierać rodzinę w wypełnianiu jej funkcji: prokreacyjnej, wychowawczej, opiekuńczej, socjalizacyjnej i ekonomicznej³⁹¹.

Duże zróżnicowanie światopoglądowe w kwestii wizji rodziny i polityki rodzinnej bardzo utrudniało wypracowanie spójnego i stabilnego systemu polityki rodzinnej. Zmieniały się bowiem priorytety tej polityki. Przyznawane świadczenia miały selektywny charakter i koncentrowały się na ochronie socjalnej rodzin najuboższych³⁹².

Tymczasem pogarszająca się sytuacja demograficzna Polski stanowi wielkie wyzwanie dla polityki państwa. W warunkach spadku dzietności, starzenia się społeczeństwa i zmniejszania liczby pracujących trudno liczyć na szybki wzrost gospodarczy. Jeżeli polityka państwa nie będzie w stanie zapobiec odpływowi pracowników, brak rąk do pracy może doprowadzić do niepełnego wykorzystania istniejących zdolności wytwórczych. To z kolei prowadziło do osłabienia wzrostu gospodarczego lub jego zaniku, a w skrajnym przypadku skutkowałoby ekonomicznym regresem.

W sytuacji pogorszenia perspektyw demograficznych dla Polski wzmocnienie polityki rodzinnej mogłoby stanowić skuteczne antidotum. Problemem był jednak brak zgody w sprawie działań naprawczych.

Zwolennicy koncepcji konserwatywnej opowiadali się za promocją tradycyjnego modelu rodziny. Uważali, że w ten sposób zostanie przywrócony ład etyczny w życiu jednostek i całego społeczeństwa. Ich zdaniem, osłabienie i rozpad współczesnej rodziny mają katastrofalne skutki, w tym także demograficzne, którym trzeba aktywnie

³⁹⁰ Ibidem

³⁹¹ Ibidem

³⁹² Ibidem, s. 195–196.

przeciwdziałać. Tymczasem zwolennicy koncepcji socjaldemokratycznej i liberalnej nie akceptowali tradycyjnego modelu rodziny. Byli zwolennikami modernizacji polskiej rodziny. Uważali, że jednostki realizują się współcześnie coraz częściej w innych sferach niż aktywność prokreacyjna. Stąd wynikał mniejszy nacisk na przeciwdziałanie niekorzystnym procesom demograficznym³⁹³.

W polskim społeczeństwie rodzina, oparta na małżeństwie monogamicznym, w której jest realizowane rodzicielstwo, zajmuje w dalszym ciągu szczególne miejsce. Nie chodzi tutaj wyłącznie o to, że odgrywa ona olbrzymią rolę w zaspokajaniu podstawowych potrzeb jednostek, co wynika między innymi ze słabości państwa jako gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. Ważny jest kontekst historyczny. W okresie zaborów i okupacji rodzina była ostoją polskości. W ten sposób umożliwiła narodowi polskiemu przetrwanie i przyczyniła się do odzyskania niepodległości³⁹⁴.

Jednakże trzeba pamiętać, że istnieje alternatywa dla agresywnej polityki rodzinnej, stymulującej wzrost dzietności rodzin i zwiększenie liczby urodzeń, a także wspierającej rozwój gospodarczy. Chodzi tutaj o łagodną politykę imigracyjną, czyli zezwolenie na znaczny napływ obcokrajowców do Polski. Pełniliby oni rolę siły roboczej, niezbędnej do podtrzymania rozwoju gospodarczego kraju. W takim przypadku prawdopodobnie nie udałoby się zachować jednolitego narodowościowo charakteru Polski. Rosnący odsetek imigrantów, słabo zintegrowanych z miejscową ludnością, prowadziłby do powstania społeczeństwa wielokulturowego ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

Pośrednim rozwiązaniem mogłaby być polityka polegająca z jednej strony na stymulowaniu wzrostu dzietności i zwiększaniu liczby urodzeń, a z drugiej strony ułatwiająca napływ określonych grup obcokrajowców do Polski. W ten sposób udałoby się utrzymać odsetek imigrantów na niskim poziomie, a jednocześnie pozyskać ludzi o odpowiednich kwalifikacjach dla podtrzymania rozwoju gospodarczego kraju.

W Polsce nie podjęto dotychczas kompleksowych działań, które mogłyby odwrócić niekorzystne tendencje demograficzne. Można odnieść wrażenie, że analiza prognoz demograficznych doprowadziła wielu polityków do wniosku, iż starzenie się społeczeństwa jest zjawiskiem, z którym nie warto lub po prostu nie da się walczyć. W tym przypadku prognozy demograficzne, interpretowane w sposób fatalistyczny, stały się przepowiednią, która musiała się sprawdzić.

³⁹³ Ibidem, s. 197.

³⁹⁴ Ibidem, s. 197–198.

* * *

Działania polityki gospodarczej i społecznej, jakie podejmowano w Polsce na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku w obszarach: finansów publicznych, systemu emerytalnego i polityki rodzinnej, miały zazwyczaj negatywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny kraju oraz osłabiały fundamenty ustrojowe państwa.

Antyrozwojowy charakter miała polityka budżetowa, która polegała przede wszystkim na ryzykownym zadłużaniu kraju. Okolicznością łagodzącą była tutaj konieczność współfinansowania projektów, na które pozyskano środki unijne. Ich wykorzystanie było bowiem szansą na dynamizację wzrostu gospodarczego w Polsce. Trudności budżetowe miały związek z niewydolnością systemu emerytalnego, którego nie udało się prawidłowo ukształtować.

Słabym ogniwem była także polityka rodzinna, która od wielu lat znajdowała się w swoistym impasie. Nie potrafiła ona skutecznie przeciwdziałać niekorzystnym procesom demograficznym. W rezultacie mieliśmy do czynienia z depresją urodzeniową.

Kontynuowanie dotychczasowej polityki byłoby bardzo niebezpieczne dla Polski. W tej sytuacji właściwym rozwiązaniem wydaje się nadanie polityce gospodarczej i społecznej zdecydowanie prorozwojowej orientacji oraz wzmocnienie fundamentów ustrojowych Polski.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.
- Błaszczak-Przybycińska I., *Produkcja gospodarstw domowych jako czynnik dochodotwórczy*, SGH, Warszawa 2008.
- Bugaj R., *Polski sektor finansów publicznych w okresie transformacji*, w: *Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004.
- Ćwiek J., *Tusk boi się górników*, „Rzeczpospolita”, 25.05.2012.
- Działo J., *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 1–2.
- Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.

- Firlit-Fesnak G., *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, w: *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, WN PWN, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 20*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Góra M., *Szansa ministra Jacka Rostowskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 15.02.2011.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2011*, GUS, Warszawa, styczeń 2012.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012.
- Kołodko G.W., *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993.
- Korolczuk E., *Budżet zatatają kobietami*, „Przekrój”, 20.02.2012.
- Kostrzewski L., Miączyński P., Bojanowski M., *Mundurówki zliczone*, „Gazeta Wyborcza”, 11.05.2011.
- Kuzińska H., *Czy Polska ma już dojrzałe instytucje demokracji i gospodarki rynkowej?*, w: *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*, red. J. Kleer, A. Kondratowicz, CeDeWu i OLYMPUS Szkoła Wyższa, Warszawa 2007.
- Lutkowski K., *Cele, zasady i generalne uwarunkowania polityki pieniężnej w procesie transformacji*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 11.
- Lutkowski K., *Możliwości i ograniczenia instrumentów makrofinansowych w strategii wzrostu gospodarczego*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 5–6.
- Malinowski D., *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego lat 2008–2009 na poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej na tle pozostałych krajów UE*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach deficytu budżetowego i długu publicznego. Materiały z konferencji Katedry Teorii Systemów Ekonomicznych i Katedry Skarbowości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – 8 grudnia 2010 r.*, red. M. Krawczyk, D. Malinowski, Centrum Doradztwa i Ekspertyz Gospodarczych SGH Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- Nasze drogie mundurówki*, „Gazeta Wyborcza”, 11.05.2011.
- Od Bismarcka do filarów (rozmowa z dr Agnieszką Chłoń-Domińczak, byłą wiceminister w MPiPS, obecnie adiunktem w Instytucie Statystyki i Demografii SGH)*, „Gazeta Bankowa” 2011, nr 10.
- Oliwniak S., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, w: *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, red. S. Oliwniak, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2007.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wyd. AE, Poznań 2008.

- Poteraj J., *Katalaktyka instytucji finansowych rynku emerytalnego w Polsce w perspektywie efektywności inwestowania*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2011*, Warszawa, kwiecień 2011.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, Warszawa, kwiecień 2012.
- Przybyciński T., *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, SGH, Warszawa 2009.
- Rymsza M., *Aspekty systemowe reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3.
- Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, SGH, Warszawa 2005.
- Staciewicz J., *Polityka gospodarcza*, SGH, Warszawa 1998.
- Szumlicz T., *Filarowa konstrukcja i prezentacja nowego systemu emerytalnego*, w: *II i III filar ubezpieczeń emerytalnych. Demograficzne i społeczne uwarunkowania ubezpieczeń*, red. A. Rączaszek, AE, Katowice 1999.
- Szumlicz T., *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego: ku rozwiązaniom ubezpieczeniowym*, w: *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Trzęsienie kapitalizmu*, „Polityka” 2012, nr 1 (wydanie specjalne).
- Tyrowicz J., Strzelecki P., *Debata pełna iluzji*, „Gazeta Wyborcza”, 16.02.2012.
- Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, red. J. Hryniewicz, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.