

TERESA HANNA BEDNARCZYK

e-mail: [teresa.bednarczyk@umcs.lublin.pl](mailto:teresa.bednarczyk@umcs.lublin.pl)

*Wyzwania demograficzne dla systemów emerytalnych  
w Unii Europejskiej*

---

Demographic challenges for pension systems in the European Union

**Słowa kluczowe:** starzenie się społeczeństwa, niskie stopy zastąpienia, reformy emerytalne

**Keywords:** population ageing, low replacement rates, pension reforms

## Wstęp

Jedną z kluczowych cech obecnych czasów jest problem starzejącego się społeczeństwa. Problem ten ma zasięg globalny, jednak najmocniej dotyka Europę. Proces starzenia demograficznego stanowi bezpośredni efekt wydłużania się przeciętnego trwania życia i spadku dzietności ogółem poniżej poziomu zastąpienia. Prognozowany spadek liczby osób w wieku najwyższej aktywności (20–59 lat) oraz rosnący odsetek emerytów – to zjawiska, które mają negatywny wpływ na potencjał wzrostu gospodarczego oraz na stabilność finansów publicznych, a zwłaszcza finansów emerytalnych. Systemy emerytalne oparte na solidarności międzypokoleniowej, przy spadających dochodach składkowych i rosnących wydatkach emerytalnych, nie będą w stanie zagwarantować adekwatnych emerytur. Jest to ogromne wyzwanie dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Głównym celem artykułu jest analiza skali zjawiska starzenia się społeczeństwa w krajach Unii Europejskiej, a także sposobów przewyższania problemów emerytalnych z tym związanych. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na długofalowy plan modernizacji polityki emerytalnej na szczeblu Unii Europejskiej, który jest przejawem realizacji metody otwartej koordynacji systemów emerytalnych.

## 1. Systemy emerytalne w Unii Europejskiej i ich modelowe ujęcie

Systemy emerytalne w państwach Unii Europejskiej są dość zróżnicowane, co jest rezultatem rozwoju historycznego oraz samodzielnie kształtowanej polityki emerytalnej. Składają się one z kilku warstw (zwanymi filarami): publicznej, zakładowej i prywatnej. We wszystkich krajach publiczne systemy emerytalne odgrywają rolę najważniejszą. Wyróżnia się trzy podstawowe modele publicznych ubezpieczeń emerytalnych. Są to: model ubezpieczeniowy, zwany modelem Bismarcka, model zabezpieczenia społecznego Beveridge'a oraz model obywatelski, zwany też zaopatrzeniowym lub skandynawskim. Wszystkie rozwiązania modelowe opierają się na repartycyjnym mechanizmie finansowania (ang. *pay-as-you-go*), czyli solidarności międzypokoleniowej, co oznacza, że świadczenia emerytalne pokolenia emerytów są finansowane składkami (lub podatkami) pokolenia aktualnie pracującego.

W modelu ubezpieczeniowym podstawą do wypłaty pracownikom emerytur publicznych jest wcześniejsze opłacanie przez nich składek ubezpieczeniowych, które są obowiązkowe. Osoby prowadzące działalność gospodarczą mogą dobrowolnie przystępować do systemu. Emerytury z publicznego systemu ubezpieczeniowego są powiązane z dochodami pracowników (tzw. zasada ekwiwalentności) i mają za zadanie zastąpienie ich w okresie poprodukcyjnym, jednak na poziomie niskim lub średnim. Pracownicze programy emerytalne oraz inne indywidualne zabezpieczenia emerytalne mają w tym modelu znaczenie uzupełniające i dodatkowe.

W modelu Beveridge'a podstawowa emerytura państwowa (tzw. renta starcza) z ubezpieczenia społecznego jest wypłacana w jednolitej kwocie dla wszystkich, którzy osiągnęli wiek emerytalny oraz zaprzestali pracy zawodowej. Jej głównym celem jest zapobieganie ubóstwu wszystkich grup społecznych w okresie starości, a szczególnie grup narażonych na ryzyko biedy. Uzupełnieniem niskich emerytur podstawowych są systemy pracownicze, które rozwinęły się nie tylko w sektorze prywatnym, ale i w publicznym, oraz indywidualne plany emerytalne.

Model obywatelski wyróżnia się zaopatrzeniowym charakterem. Cechuje go finansowanie świadczeń z podatków ogólnych. Prawo do emerytury podstawowej uzależnia się od faktu zamieszkiwania w danym kraju (statusu rezydenta). Świadczenia emerytalne nie muszą być uzależnione od długości okresu poprzedniej pracy. W modelu tym, podobnie jak w modelu Beveridge'a, relatywnie niskie emerytury obywatelskie są uzupełniane poprzez dobrowolne pracownicze programy emerytalne, działające na zasadach rynkowych, oraz dobrowolne, indywidualne plany emerytalne.

Jednoznaczne przyporządkowanie systemu emerytalnego danego kraju do konkretnego modelu jest dość trudne, ponieważ wypracowane rozwiązania nie mają charakteru stałego. Ewolują w kierunku dostosowywania do zmieniających się warunków gospodarczych i społecznych, a także do procesów starzenia się ludności. Można jednak przyjąć, że model ubezpieczeniowy realizowany jest w zdecydowanej większości krajów UE-27, a Niemcy stanowią wzorcowy przykład tego modelu

[Pieńkowska-Kamieniecka, Rutecka, 2014, s. 19]. System emerytalny oparty na modelu Beveridge'a funkcjonuje w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Natomiast systemy emerytalne oparte na modelu obywatelskim występują w Danii, Holandii oraz w Szwecji<sup>1</sup>.

## **2. Starzenie się społeczeństwa jako wyzwanie dla systemów emerytalnych Unii Europejskiej**

### **2.1. Proces starzenia się społeczeństwa i jego przejawy**

Właściwe relacje między ludnością w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym są niezwykle ważne z punktu widzenia efektywności każdego systemu emerytalnego. Począwszy od połowy XX w., społeczeństwa krajów wysoko rozwiniętych, a zwłaszcza Europy Zachodniej, zaczęły się intensywnie starzeć, przez co zaburzają się te proporcje. Proces starzenia się społeczeństwa niesie ze sobą wiele zagrożeń i ma negatywny wpływ nie tylko na sytuację finansową systemu emerytalnego, ale i całych finansów publicznych. Rosnąca liczba osób uprawnionych do pobierania świadczeń emerytalnych znajduje odzwierciedlenie we wzroście wydatków publicznych na cele społeczne. Emerytury stanowią dużą i wciąż rosnącą część wydatków publicznych, średnio ponad 10% PKB całej Unii Europejskiej, a w 2060 r. mogą stanowić nawet 12,5% PKB [Biała księga, 2012, s. 4]. Utrzymujący się trend wzrostowy liczby emerytów będzie się z pewnością przyczyniał do wzrostu deficytu i długu publicznego w przyszłości.

Kryzys finansowy i gospodarczy, który dotknął głównie państwa UE–15 pokazał, że również kapitałowe systemy emerytalne nie są w pełni odporne na problemy ekonomiczne i społeczne. Nie są też wolne od skutków starzenia się społeczeństwa. W starzejącym się społeczeństwie coraz trudniej jest osiągać wysoką stopę wzrostu gospodarczego oraz wysokie stopy zwrotu z inwestycji kapitałowych. Generacja pracujących zawsze będzie miała określony wpływ na ostateczną wartość przyszłych emerytur. Z ekonomicznego punktu widzenia świadczenia emerytalne są bowiem transferami, polegającymi na przesunięciu w czasie dochodów pierwotnych producentów (pokolenie pracujące) do pokolenia niepracującego (emerytów). Świadczenia emerytalne są zatem pochodną wysokości i podziału PKB wytworzonego przez pokolenia aktywnych zawodowo. To, co mogą skosztować emeryci, zawsze jest produkowane przez młodsze pokolenie pracujących, ponieważ nie ma możliwości przechowywania obecnej produkcji w długim okresie czasu [Żukowski, 2007, s. 116–117]. W związku z tym, kiedy na emeryturę przechodzić będą coraz liczniejsze rzesze pracowników, spadać będzie udział oszczędzających w populacji,

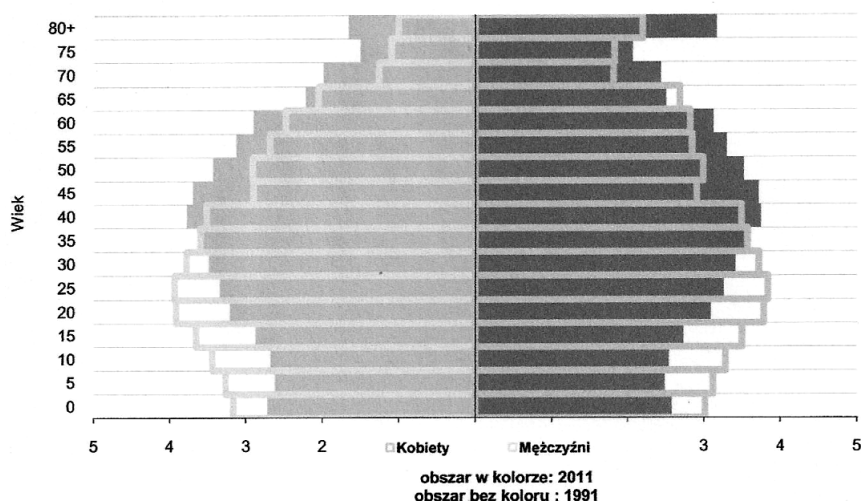
---

<sup>1</sup> System emerytalny w Szwecji uważa się za przykład systemu innowacyjnego i stabilnego finansowo [Szczer, 2014, s. 34–45].

a co za tym idzie – będą też spadać ceny aktywów finansowych. Im większy będzie spadek oszczędzających, tym gwałtowniejszego spadku cen aktywów należy oczekiwać [Samborski, 2011, s. 34]. Potencjalne niskie stopy zwrotu z inwestycji funduszy emerytalnych będą przekładać się na niższe świadczenia emerytalne przy wzrastającym ryzyku.

Starzenie się populacji to proces demograficzny polegający na zwiększaniu odsetka osób starszych przy jednoczesnym zmniejszaniu odsetka dzieci w społeczeństwie danego kraju. Proces starzenia się populacji w Unii Europejskiej ilustruje piramida wiekowa ludności tych krajów. Porównując piramidę wiekową z roku 1991 oraz z 2011 r., można zaobserwować proces starzenia się, zarówno „od dołu”, jak i „od góry” (por. rys. 1). Starzenie „od dołu piramidy”, czyli zmniejszanie się liczby osób w wieku poniżej 30 lat, to efekt zmniejszającej się liczby urodzeń w kolejnych latach. Starzenie „od góry piramidy” wynika z wydłużającej się długości życia i zwiększania się procentowego udziału ludności w wieku starszym w ogólnej strukturze ludności [EU Employment..., 2013, s. 10].

W literaturze jako próg starości przyjmuje się najczęściej 60 lat (WHO) lub 65 lat (ONZ i Eurostat). Zgodnie z kryterium ONZ populację uznaje się za starą, jeżeli udział ludności w wieku 65 i więcej lat przekracza 7%. Odsetek powyżej 10% oznacza fazę zaawansowanej starości [Prognoza ludności..., 2014, s. 126]. Na tej podstawie można stwierdzić, że wszystkie kraje Unii Europejskiej wkroczyły w fazę zaawansowanej starości, pomimo że proces starzenia się demograficznego w poszczególnych krajach ma nierównomierny stopień zaawansowania (por. tab. 1). W 2010 r. największy udział ludzi starszych w populacji zanotowano w Niem-



Rysunek 1. Piramida wiekowa dla krajów UE-27 w latach 1991 i 2011

Źródło: [Key..., 2013, s. 36].

czech i Włoszech (powyżej 20%) oraz w Grecji (19,1%). Nieco niższy udział ludzi starszych w ogólnej liczbie ludności był w Irlandii oraz w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej, takich jak: Polska, Słowacja, Rumunia, Litwa. Znamienny jest fakt, że tam, gdzie procesy starzenia rozpoczęły się najpóźniej, mają one gwałtowniejszy przebieg. Według prognoz najszybciej starzeć się będzie ludność w nowych krajach członkowskich Unii. Najwolniej będą się starzeć kraje „starej” Unii Europejskiej, takie jak: Wielka Brytania, Szwecja, Francja, Finlandia, Dania, Belgia (por. tab. 1).

Tabela 1. Udział osób w wieku powyżej 65 lat w populacji państw Unii Europejskiej w latach 1950–2010 oraz prognoza na lata 2020–2060

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2060	Zmiana 2010-2060
Austria	10,4	12,2	14,1	15,4	15,0	15,5	17,6	19,9	24,4	27,7	29,2	11,5
Belgia	11,0	12,0	13,4	14,4	15,0	17,0	17,2	19,3	22,5	24,3	25,5	8,3
Bułgaria	6,7	7,5	9,6	11,9	13,1	16,6	17,6	21,0	24,3	27,6	32,6	15,0
Cypr	6,1	6,0	10,1	9,8	10,2	10,2	13,2	16,6	19,7	21,3	27,6	14,4
Czechy	8,2	9,2	12,0	13,5	12,5	13,7	15,4	19,8	22,1	25,1	30,6	15,3
Dania	9,0	10,6	12,2	14,4	15,6	14,8	16,6	20,0	22,6	24,7	25,5	9,0
Estonia	10,6	10,5	11,7	12,5	11,7	15,2	17,0	19,3	22,5	24,9	30,5	13,4
Finlandia	6,7	7,2	9,2	11,9	13,4	14,9	17,3	22,3	21,4	25,5	27,1	9,8
Francja	11,4	11,6	13,0	14,0	14,0	16,1	16,7	20,3	23,4	25,6	26,6	9,9
Grecja	6,8	8,3	11,1	13,1	13,7	16,8	19,1	21,1	23,9	28,3	31,2	12,2
Hiszpania	7,2	8,9	9,7	11,2	13,7	16,9	17,0	19,2	23,1	28,0	31,4	14,4
Holandia	7,7	8,9	10,1	11,4	12,8	13,6	15,4	19,9	24,3	27,0	27,2	11,8
Irlandia	10,9	11,2	11,2	10,8	11,4	11,2	11,5	14,6	17,7	20,3	24,9	10,5
Litwa	9,4	7,9	10,1	11,3	10,9	13,9	16,1	17,7	22,3	25,6	31,2	15,1
Luksemburg	9,8	10,8	12,6	13,7	13,4	14,2	14,0	15,8	19,6	23,0	26,4	12,5
Łotwa	11,2	10,6	10,0	19,9	11,9	15,6	17,3	20,0	21,8	25,1	32,2	18,3
Malta	5,8	7,1	8,6	9,5	9,8	11,3	15,1	20,7	24,2	25,1	31,2	16,1
Niemcy	9,7	12,0	14,0	15,6	14,9	16,4	20,6	23,2	28,4	31,7	32,8	12,2
Polska	5,2	5,7	8,2	10,1	10,1	12,2	13,5	18,2	22,6	25,3	34,6	21,0
Portugalia	7,0	8,0	10,1	11,5	13,6	16,2	18,0	20,7	24,2	28,2	32,0	14,0
Rumunia	5,3	6,7	8,6	10,3	10,4	13,4	14,9	17,6	20,2	25,7	34,8	19,9
Słowacja	6,6	6,8	9,0	10,4	10,1	11,1	12,3	16,4	20,7	24,4	33,5	21,2
Słowenia	7,0	7,8	9,9	11,4	11,1	14,0	16,5	20,0	24,4	27,7	31,5	15,0
Szwecja	10,1	12,2	14,1	16,2	18,4	17,9	18,1	21,3	23,4	24,5	26,4	8,0
Węgry	7,8	9,0	11,5	13,4	13,4	15,1	16,7	20,0	21,8	25,1	32,2	15,5
Wielka Brytania	10,8	11,7	13,0	14,9	15,7	16,6	16,5	18,8	21,4	23,2	24,6	8,0
Włochy	8,1	9,5	11,1	13,4	14,9	18,3	20,3	22,4	25,7	30,0	31,6	11,4
UE-27	.	.	.	.	.	.	17,7	20,3	23,8	27,0	29,5	12,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [World..., 2013; Economic..., 2012].

## 2.2. Wydłużająca się długość życia

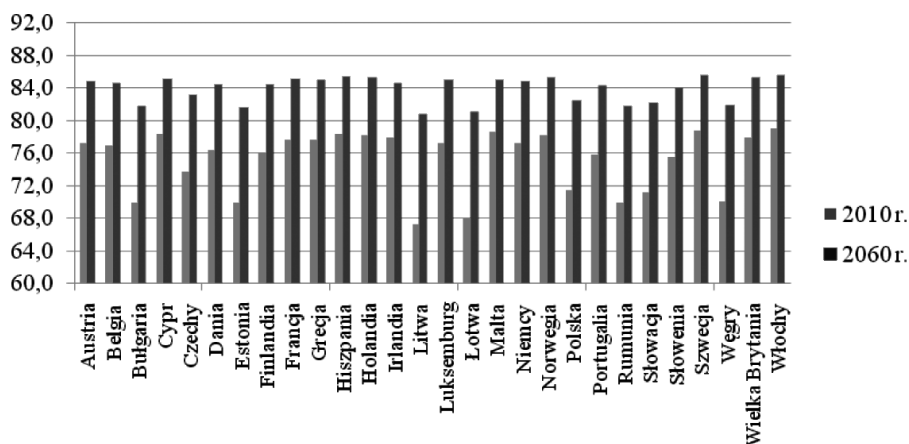
Długość życia Europejczyków stale się wydłuża. Największy wpływ na taki stan mają poprawiające się warunki bytowe oraz postęp w medycynie i ochronie zdrowia. Przewiduje się, że średnia oczekiwana długość życia w krajach UE–27 w okresie najbliższych 55 lat wzrośnie o 7,5 roku dla kobiet i o ponad 9 lat dla mężczyzn (por. tab. 2).

Tabela 2. Średnia oczekiwana długość życia w chwili urodzenia dla mieszkańców krajów UE–27

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Zmiana 2005–2060
M	75,4	75,8	76,1	76,4	76,7	77,0	78,5	80,2	81,8	83,3	84,6	9,2
K	81,6	82,0	82,2	82,4	82,6	82,9	84,0	85,4	86,7	87,9	89,1	7,5

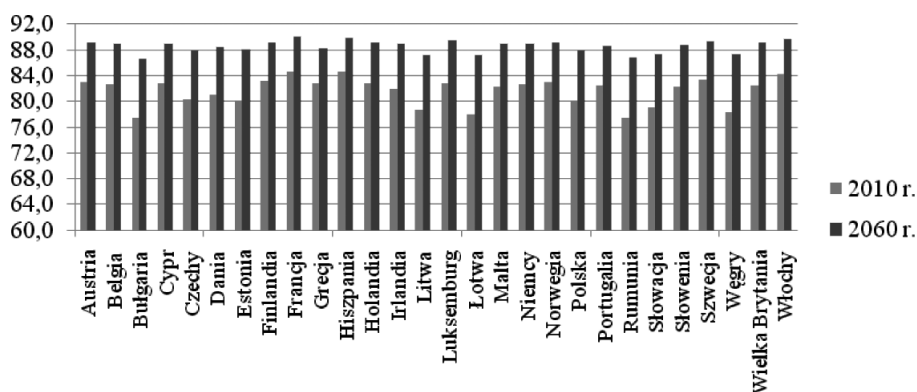
Źródło: opracowanie własne na podstawie [EU Employment..., 2013, s. 13; Economic..., 2012, s. 294–295].

Spośród mężczyzn urodzonych w 2010 r. najkrócej będą żyć Litwini (68 lat), a spośród kobiet – Bułgarki i Rumunki (77,5). Mężczyźni urodzeni w 2010 r. będą żyć najdłużej w Szwecji (por. wykres 1), a kobiety – we Francji, Włoszech i Hiszpanii (por. wykres 2). Jednocześnie przewiduje się, że oczekiwana długość życia w poszczególnych krajach europejskich będzie się stopniowo wyrównywać. Prognozuje się, że mężczyźni urodzeni w 2060 r., w większości krajów UE–27, przeżyją 84 lata, a kobiety przeżyją 88 lat. Największe zmiany nastąpią w takich krajach, jak Litwa i Łotwa. Tam oczekiwana długość życia mężczyzn wrośnie o prawie 13 lat. Natomiast w Bułgarii i Rumunii oczekiwana długość życia kobiet ma wzrosnąć o ponad 9 lat. Wydłużająca się długość życia powoduje, że stopa obciążenia demograficznego ludźmi starszymi również wzrasta, a wraz z nią rośnie zagrożenie utraty stabilności systemów emerytalnych i nieadekwatności emerytur.



Wykres 1. Oczekiwana długość życia mężczyzn w chwili urodzenia dla krajów UE–27 w roku 2010 i 2060

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Economic..., 2012, s. 294].



Wykres 2. Oczekiwana długość życia kobiet w chwili urodzenia dla krajów UE-27 w roku 2010 i 2060

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Economic..., 2012, s. 295].

Średnia wartość wskaźnika obciążenia demograficznego ludźmi starszymi<sup>2</sup> dla UE-27 w 2012 r. wynosiła 26,8%, podczas gdy w roku 1992 wskaźnik ten był znacznie niższy i wynosił 21,1%. Na przestrzeni tych dziesięciu lat bardzo niekorzystnie zmieniły się również proporcje między wskaźnikiem obciążenia demograficznego ludźmi młodymi i starszymi. W 1992 r. średni wskaźnik obciążenia ludźmi młodymi w UE-27 był wyższy od średniego wskaźnika obciążenia ludźmi starszymi. W 2012 r. było już odwrotnie. Wskaźnik obciążenia demograficznego ludźmi starszymi wzrósł we wszystkich krajach (por. tab. 3).

Tabela 3. Struktura wiekowa ludności UE-27 w roku 1992 i w 2012

Państwo	Mediana wieku		Wskaźnik obciążenia demograficznego ludźmi młodymi (0–14 lat)		Wskaźnik obciążenia demograficznego ludźmi starszymi (powyżej 65 lat)	
	1992	2012	1992	2012	1992	2012
Austria	35,6	42,4	26,1	21,4	22,1	26,2
Belgia	36,6	41,0	27,3	25,9	22,9	26,4
Bułgaria	37,1	42,7	29,4	19,7	20,8	27,8
Cypr	31,2	35,8	40,4	23,3	17,3	18,1
Czechy	35,6	40,1	30,8	21,2	19,1	23,4
Dania	37,3	40,8	25,1	27,2	23,1	26,7
Estonia	34,8	40,0	33,3	23,0	18,2	25,5
Finlandia	36,9	42,2	28,6	25,2	20,3	27,7
Francja	35,0	40,2	30,8	28,9	21,6	26,6
Grecja	36,3	42,6	28,0	21,8	21,0	29,9
Hiszpania	34,2	40,7	28,0	22,6	21,0	25,8

<sup>2</sup> Wskaźnik obciążenia demograficznego ludźmi starszymi (*old-age dependency ratio*) jest to relacja liczby ludności w wieku powyżej 65 lat do liczby ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lat) wyrażona w procentach.

Holandia	34,9	41,3	26,6	26,1	18,8	24,4
Irlandia	29,7	35,0	42,2	32,5	18,3	17,9
Litwa	32,9	41,6	33,9	22,2	17,0	26,9
Luksemburg	36,5	39,1	25,7	24,9	19,7	20,3
Łotwa	35,0	41,8	32,5	21,3	18,6	27,7
Malta	33,5	40,4	34,7	21,4	16,0	23,9
Niemcy	37,7	45,0	23,8	20,0	21,8	31,2
Polska	32,8	38,4	37,7	21,2	15,9	19,4
Portugalia	34,8	42,3	29,0	22,5	20,9	29,6
Rumunia	33,4	39,0	34,3	21,5	16,6	21,5
Słowacja	31,6	37,7	37,8	21,5	16,0	17,8
Słowenia	34,8	42,0	29,1	20,8	16,1	24,4
Szwecja	38,4	40,8	28,5	25,9	27,7	29,2
Węgry	36,8	40,3	29,1	21,1	20,4	24,6
Wielka Brytania	35,9	39,8	29,7	26,7	24,3	25,9
Włochy	37,6	43,8	22,3	21,5	22,4	31,6
<b>Średnia UE-27</b>	<b>35,7</b>	<b>41,5</b>	<b>28,5</b>	<b>23,4</b>	<b>21,1</b>	<b>26,8</b>

Źródło: [EU Employment..., 2013, s. 19].

Według danych z 2012 r. najniższy poziom obciążenia demograficznego ludźmi starszymi był w takich krajach jak: Słowacja, Irlandia, Cypr i Polska (poniżej 20%). Najwyższa relacja osób w wieku poprodukcyjnym do aktywnych zawodowo występuje w takich krajach, jak: Niemcy i Włochy (powyżej 30%) oraz Grecja i Portugalia (prawie 30%). O procesie starzenia się społeczeństwa europejskiego świadczy również mediana wieku ludności ogółem krajów UE-27, która systematycznie rosła, z 35,7 lat w 1992 r. do 41,5 w 2012 r. (por. tab. 3).

### 2.3. Obniżające się wskaźniki dzietności

Współczesnym problemem demograficznym jest również obniżający się poziom dzietności. Jeszcze w połowie 60. lat XX w. liczba żywych narodzin w Europie wynosiła 7,5 mln. W 2011 r. liczba ta spadła do 5,2 mln. Niewielką poprawę zaobserwowano tylko w 2008 r. (5,4 mln). Jednakże w latach 2009–2011 zaobserwowano dalszy trend spadkowy w poziomie dzietności [EU Employment..., 2013, s. 10].

Obecnie współczynnik dzietności, czyli liczba narodzin przypadająca na jedną kobietę kształtuje się na znacznie niższym poziomie niż w drugiej połowie XX wieku. Od dawna współczynnik dzietności w większości krajów Unii Europejskiej jest niski (poniżej 1,5) lub bardzo niski (poniżej 1,3) i nie zapewnia zastępowalności pokoleń (powyżej 2). W 2010 r. współczynnik dzietności zapewniający zastępowalność pokoleń odnotowano jedynie we Francji i Irlandii. Jednak według prognoz na 2060 r. warunek ten nie będzie już spełniony w żadnym kraju członkowskim Unii Europejskiej (por. dane w tab. 4).



Tabela 4. Współczynniki dzietności w krajach Unii Europejskiej w wybranych latach oraz prognoza na lata 2020–2060

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Austria	2,69	2,29	1,65	1,46	1,36	1,44	1,43	1,46	1,49	1,52	1,56
Belgia	2,54	2,25	1,68	1,62	1,67	1,86	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84
Bułgaria	2,31	2,17	2,05	1,82	1,26	1,49	1,58	1,60	1,63	1,65	1,67
Cypr	–	–	–	2,41	1,64	1,44	1,52	1,55	1,57	1,60	1,62
Czechy	2,09	1,92	2,08	1,90	1,14	1,49	1,52	1,55	1,57	1,60	1,62
Dania	2,57	1,95	1,55	1,67	1,77	1,87	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84
Estonia	–	–	–	2,05	1,38	1,63	1,64	1,66	1,67	1,69	1,70
Finlandia	2,72	1,83	1,63	1,78	1,73	1,87	1,86	1,86	1,86	1,86	1,86
Francja	2,73	2,47	1,95	1,78	1,87	2,02	1,99	1,98	1,97	1,96	1,95
Grecja	2,23	2,40	2,23	1,40	1,26	1,51	1,55	1,57	1,59	1,62	1,64
Hiszpania	–	–	2,20	1,36	1,23	1,38	1,43	1,46	1,50	1,53	1,56
Holandia	3,12	2,57	1,60	1,62	1,72	1,79	1,79	1,80	1,80	1,81	1,81
Irlandia	3,78	3,85	3,21	2,11	1,89	2,07	2,05	2,04	2,02	2,00	1,99
Litwa	–	2,40	1,99	2,03	1,39	1,55	1,57	1,59	1,61	1,63	1,66
Luksemburg	2,29	1,97	1,50	1,60	1,76	1,63	1,61	1,63	1,65	1,66	1,68
Łotwa	–	–	–	–	–	1,17	1,35	1,39	1,43	1,47	1,51
Malta	–	–	1,99	2,04	1,70	1,38	1,47	1,50	1,53	1,56	1,59
Niemcy	–	–	–	–	1,38	1,39	1,40	1,43	1,47	1,50	1,54
Polska	–	–	–	2,06	1,37	1,38	1,43	1,46	1,50	1,53	1,56
Portugalia	3,16	3,01	2,25	1,56	1,55	1,36	1,36	1,40	1,44	1,47	1,51
Rumunia	–	–	2,43	1,83	1,31	1,33	1,41	1,45	1,48	1,51	1,55
Słowacja	3,04	2,41	2,32	2,09	1,30	1,40	1,44	1,48	1,51	1,54	1,57
Słowenia	–	–	–	1,46	1,26	1,57	1,56	1,58	1,60	1,63	1,65
Szwecja	–	1,92	1,68	2,13	1,54	1,98	1,93	1,92	1,92	1,91	1,90
Węgry	2,02	1,98	1,91	1,87	1,32	1,25	1,36	1,40	1,44	1,47	1,51
Wielka Brytania	–	–	1,90	1,83	1,64	1,98	1,93	1,93	1,92	1,91	1,91
Włochy	2,37	2,38	1,64	1,33	1,26	1,41	1,45	1,48	1,51	1,54	1,57

Źródło: [EU Employment..., 2013, s. 11].

Powodów niskiego poziomu dzietności należy się doszukiwać przede wszystkim w zmianie postaw i systemu wartości, które dokonują się, począwszy od końca II wojny światowej, zwłaszcza wśród ludzi młodych. W 60. latach XX w. rozpoczęły się intensywne przeobrażenia w sferze modelu funkcjonowania rodzin, wzrosło znaczenie kobiet na rynku pracy, opóźnienia wieku wchodzenia w związki małżeńskie, odkładanie w czasie decyzji o rodzicielstwie i wydłużanie się wieku rodzenia pierwszego dziecka. W 2002 r. statystyczna kobieta rodziła pierwsze dziecko w wieku 29,2 lat, zaś w roku 2011 – już w średnim wieku 30 lat [EU Employment..., 2013, s. 11].

Reasumując, należy zauważyć, że kondycja współczesnych systemów emerytalnych jest silnie uzależniona od procesów demograficznych. Obecnie obserwowane tendencje w tym obszarze nie napawają optymizmem. Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej z jednej strony rośnie oczekiwana długość życia, z drugiej zaś maleje wielkość populacji w wieku przedprodukcyjnym, a współczynnik

dziętności utrzymuje się na poziomie niezapewniającym zastępowalności pokoleń. Struktura wiekowa społeczeństwa zmienia się zatem bardzo niekorzystnie. Rośnie udział potencjalnych beneficjentów systemu emerytalnego przy malejącej liczbie osób płacących składki ubezpieczeniowe. Wraz z wydłużającym się wiekiem rośnie także przeciętny okres pobierania emerytur. Niepokojącym zjawiskiem jest dalsze pogłębianie się tych dysproporcji, które uniemożliwiają systemom emerytalnym wypełnianie zobowiązań emerytalnych na satysfakcjonującym poziomie.

### 3. Wybrane inicjatywy na szczeblu unijnym dotyczące rozwiązania problemów emerytalnych

#### 3.1. Metoda otwartej koordynacji w dziedzinie emerytur

Wobec zjawiska starzenia się społeczeństwa krajów europejskich oraz negatywnych procesów z tym związanych zintensyfikowano współpracę w obszarze zabezpieczenia emerytalnego na poziomie europejskim. Od 2001 r. w krajach Unii Europejskiej realizowana jest tzw. metoda otwartej koordynacji (ang. *open method of coordination*) systemów zabezpieczenia społecznego. Metoda ta stwarza ramy dla bliższej współpracy, ale nie zwalnia poszczególnych krajów członkowskich z odpowiedzialności za modernizację swoich systemów emerytalnych. Otwarta metoda koordynacji obejmuje uzgodnienie podstawowych, wspólnych celów, przełożenie tych celów na strategię polityki poszczególnych państw, okresowe monitorowanie postępu (w ramach procesu wzajemnego uczenia się), w miarę możliwości, także na podstawie wspólnie uzgodnionych i zdefiniowanych wskaźników [*Council of the European Union*, 2001].

W grudniu 2001 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken ustalono zestaw podstawowych wspólnych celów dotyczących emerytur, takich jak: zapewnienie adekwatności i trwałości emerytur oraz modernizacji systemów emerytalnych [*Council of the European Union*, 2001]<sup>3</sup>. Zdaniem Komisji Europejskiej emerytury adekwatne to takie, które są w stanie realizować cele ekonomiczne i społeczne. Systemy emerytalne będą trwałe (stabilne), jeżeli zostaną oparte na prawidłowym finansowaniu krajowych systemów emerytalnych. Cel trzeci dotyczy modernizacji systemów emerytalnych w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby otoczenia ekonomicznego, społecznego oraz potrzeby jednostek<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Zgodnie z zasadą subsydiarności poszczególne kraje członkowskie same decydują o sposobie realizacji tych celów. Zostały one jednak zobligowane do sporządzania raportów strategicznych, w których prezentują założenia i skutki reform swoich systemów emerytalnych. Wszystkie te raporty podlegają wspólnej ocenie przez KE oraz Radę. Wymiana informacji ma doprowadzić do wyłonienia liderów (swoistych benchmarków), do których pozostałe kraje powinny równać.

<sup>4</sup> Ogromna częstotliwość tych zmian jest charakterystyczna m.in. dla systemu brytyjskiego [Czepulis-Rutkowska, 2014, s. 13–18].

Reformowanie systemów emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej stało się faktem, chociaż zakres i głębokość wprowadzanych zmian zostały mocno zróżnicowane (por. tab. 5). Radykalne przekształcenie systemów repartycyjnych w systemy kapitałowe nie jest możliwe z uwagi na bardzo wysokie (nieakceptowane) koszty transakcyjne, związane z koniecznością podwójnego obciążenia pokolenia ludzi młodych w okresie przejściowym. W większości państw członkowskich UE-15 starano się zapewnić zbilansowanie przychodów i wydatków emerytalnych w dłuższym okresie czasu za pomocą reform stosunkowo łagodnych, zwanych parametrycznymi, które polegały przede wszystkim na [Zielona księga..., 2010, s. 5]:

- wprowadzaniu zachęt finansowych do podejmowania pracy w większym wymiarze i dłuższym pozostawaniu na rynku pracy,
- ograniczaniu możliwości wcześniejszego kończenia aktywności zawodowej,
- wspieraniu równości płci na rynku pracy,
- ułatwianiu dostępu do świadczeń emerytalnych grupom znajdującym się w trudnej sytuacji oraz zwiększaniu wsparcia finansowego dla najuboższych grup emerytów.

Reformy systemowe niosą daleko idące konsekwencje. Zostały wprowadzone w krajach takich, jak: Szwecja, Polska, Litwa, Łotwa oraz Włochy. Polegają one

Tabela 5. Zreformowane systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej (UE-27) według stanu z 2010 r.

Powszechny publiczny system emerytalny (I filar)		Dodatkowe systemy emerytalne (II i III filar)			
Model	Podstawa uprawnień/ wysokość emerytury	Dobrowolny		Obowiązkowy (p) publiczny (z) zakładowy	Dobrowolny (z) zakładowy (i) indywidualny
Model Bismarcka Emerytura zróżnicowana	Ubezpieczenie/ dochody z pracy (DB)	Austria Belgia Czechy* Cypr Grecja Finlandia Hiszpania	Litwa* Luksemburg Malta Niemcy Portugalia Słowenia*	Bułgaria Estonia Rumunia Słowacja Węgry Francja (z)	Bułgaria (i, z) Estonia (i) Rumunia (z) Słowacja (i) Węgry (i)
Według dochodów w okresie ubezpieczenia	Ubezpieczenia/ składki (NDC)	Włochy	Litwa	Łotwa Polska Szwecja	Łotwa (i) Polska (i, z) Szwecja (i, z)
Model Beveridge'a Emerytura jednolita	Opłacanie składek (ubezpieczenie)	Irlandia		Wielka Brytania (p)	Wielka Brytania (i, z)
	Zamieszkiwanie				Dania (z) Holandia (z)

\* Kraje, które zachowały system repartycyjny bez obowiązkowych funduszy emerytalnych.

DB – formuła zdefiniowanego świadczenia

NDC – formuła zdefiniowanej składki

Źródło: [M. Żukowski 2013, s. 94].

na zastąpieniu formuły zdefiniowanego świadczenia (DB) w systemie repartycyjnym na formułę zdefiniowanej składki (NDC) w tym systemie. Zgodnie z formułą zdefiniowanego świadczenia emerytura państwowa przysługuje pracownikom po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego, a jej wysokość jest uzależniona od długości stażu ubezpieczeniowego i zarobków osiągniętych w przyjętym okresie. Formuła zdefiniowanej składki (pracownik orientuje się, jaką składkę płaci, ale nie zna wysokości swojej przyszłej emerytury) czyni emerytury całkowicie zależnymi od wysokości wpłaconych składek emerytalnych oraz dalszej przewidywanej długości trwania życia – innej dla obydwu płci. W związku z tym, z jednej strony system emerytalny lepiej dostosowuje się do zmian demograficznych oraz skuteczniej zachęca do późniejszego odchodzenia z rynku pracy, przez co ma szansę być stabilny finansowo w długim okresie. Z drugiej jednak strony – formuła zdefiniowanej składki jest korzystna dla osób dobrze zarabiających, pracujących stale na etatach i niemających przerw w zatrudnieniu. Tymczasem na współczesnym rynku pracy występują różne formy elastycznego zatrudnienia i dlatego formuła ta nie jest korzystna dla pracowników nisko wynagradzanych, osób pracujących na podstawie innych umów niż umowa o pracę<sup>5</sup>. Nie jest też korzystna dla pracowników mających przerwy w pracy, związane np. z rodzicielstwem lub bezrobociem. Zachodzi obawa, że w Polsce około połowa populacji ubezpieczonych w systemie publicznym może nie być w stanie wypracować emerytur minimalnych, chroniących ich przed ubóstwem.

Najdalej idące są jednak reformy strukturalne, wprowadzone w krajach UE-12 (poza Czechami i Litwą) oraz w Szwecji i częściowo we Włoszech, które polegają na przekształcaniu jednowarstwowych (jednofilarowych) systemów emerytalnych w systemy wielowarstwowe (wielofilarowe). W tych krajach wprowadzono (nieobecne wcześniej) otwarte fundusze emerytalne (OFE) oraz przypisano dużą rolę prywatnym systemom kapitałowym, jako źródłom uzupełniającym emerytury z publicznego systemu ubezpieczeniowego.

Państwa członkowskie UE nie zakończyły jeszcze zalecanego procesu dostosowawczego, ale dziś już można wysnuć następujący wniosek. Dotychczasowe refor-

<sup>5</sup> Dotychczasowy stan prawny w Polsce nie obejmował generalnie umów cywilno-prawnych obowiązkiem odprowadzania składek emerytalnych. Dopiero w październiku 2014 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, na mocy której rozszerzono zakres ubezpieczenia społecznego. Od 1 stycznia 2016 r. wejdą w życie zmiany w zasadach podlegania ubezpieczeniom emerytalnym przez osoby wykonujące umowy zlecenia (przez które należy rozumieć umowę zlecenie, umowę agencyjną albo inną umowę, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia) oraz w przypadku występowania kilku tytułów do ubezpieczenia. Dotychczasowy stan prawny, w którym w przypadku wykonywania kilku umów zleceń opłacano składki z tytułu umowy o najniższym wynagrodzeniu, modyfikuje się przez wprowadzenie progu dla podstawy wymiaru składek w wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz sumowanie podstaw wymiaru składki z kilku tytułów, jeżeli podstawa wymiaru składki z jednego tytułu byłaby niższa niż minimalne wynagrodzenie. Rozszerzenie obowiązku ubezpieczenia dotyczy także jednoczesnego wykonywania umów zleceń z podejmowaniem innej działalności [Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 121)].

my publicznych systemów emerytalnych będą skutkować w przyszłości spadkiem tzw. stóp zastąpienia dochodów netto, czyli relacji średniej emerytury do średniego wynagrodzenia w gospodarce. Prognozuje się, że w latach 2008–2048 teoretyczne stopy zastąpienia publicznych systemów emerytalnych obniżą się w większości krajów Unii Europejskiej, przypuszczalnie w Portugalii (o ponad 20%), Szwecji, Polsce i Francji (o 15%), Włoszech (o 14%), Czechach (o 12%), Danii (o 11%), Grecji (o 9%), Niemczech (o ok. 8%), Finlandii i Malcie (o ok. 7%), na Węgrzech, w Słowacji i na Łotwie (o ok. 5%), w Belgii i na Litwie (o ok. 1%). Wzrost stóp zastąpienia prognozowany jest tylko w kilku krajach UE, takich jak: Hiszpania i Wielka Brytania (ok. 1%), Estonia (ok. 7%), Cypr (14%), Bułgaria (16%), Słowenia (17%) i Rumunia (25%), [Biała księga..., 2012, s. 5].

### 3.2. Wydłużanie wieku emerytalnego

W krajach Unii Europejskiej, zarówno oficjalny minimalny wiek emerytalny, jak i przeciętny faktyczny wiek emerytalny są zróżnicowane (por. tab. 6). Ponadto w większości krajów obserwuje się albo wydłużanie minimalnego wieku emerytalnego, albo odchodzenie od różnic w tym zakresie między kobietami i mężczyznami. Nadal w wielu krajach europejskich istnieją rozwiązania pozwalające, przy spełnieniu określonych warunków, nabyć uprawnienia emerytalne wcześniej, niż wynikałoby to z ustawowego wieku emerytalnego. Tym samym przeciętny, faktyczny wiek zaprzestania aktywności zawodowej różni się od wieku teoretycznego i to dość znacznie (por. tab. 6).

Mężczyźni kończą swoją pracę zawodową faktycznie najpóźniej w Portugalii i Szwecji, a kobiety w Portugalii, Szwecji i Hiszpanii. W Polsce wcześniejsze emerytury są dość popularne. W latach 1970–2009 faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę obniżył się niemal o 13 lat, z 72,9 do 60,1 [GUS, 2010, s. 10]. A zatem minimalny wiek emerytalny jest umową społeczną usankcjonowaną prawem. W Polsce, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, wiek emerytalnych wszystkich Polaków bez względu na płeć wynosi 67 lat [Ustawa z dnia 11 maja 2012 r.]. Sprawa niezwykle trudną jest ustalenie wieku emerytalnego na takim poziomie, by z jednej strony był on akceptowalny społecznie, a z drugiej – poprzez uzależnienie wielkości gromadzonych oszczędności od okresu aktywności zawodowej – przekładał się na adekwatne zaspokajanie potrzeb uczestników systemu. Dlatego też określenie jego granicy powinno być poprzedzone szczegółową analizą przesłanek o charakterze prawnym, ekonomicznym i społecznym.

Jeżeli zasoby pracy zwiększają się szybciej niż liczba miejsc pracy w gospodarce, można określać granice wieku emerytalnego na niskim poziomie, aby ograniczać bezrobocie wśród ludzi młodych i zwiększać ich szanse na zatrudnienie. Jeżeli jednak, na skutek starzenia się społeczeństwa, nastąpi kurczenie się zasobów pracy, co ma negatywne konsekwencje z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, to należy wydłużać okres aktywności zawodowej oraz zwiększać wykorzystanie potencjału pracowniczego ludzi starszych.

Tabela 6. Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej (stan na wrzesień 2013 r.)

Kraj	Oficjalny minimalny wiek emerytalny		Przeciętny, faktyczny wiek emerytalny		Uwagi
	Kobiet	Mężczyzn	Kobiet	Mężczyzn	
Austria	65	65	59,4	61,9	Zrównanie wieku mężczyzn i kobiet ma być osiągnięte między 2024 a 2033 r.
Belgia	65	65	58,7	59,6	–
Bułgaria	60	63			Stopniowe wydłużanie wieku do 65 lat (mężczyźni) i 63lat (kobiety)
Cypr	65	65			63 lata dla górników
Czechy	57–61	62	59,8	63,1	Wiek kobiet zróżnicowany w zależności od liczby dzieci: 61 lat – brak dzieci 60 lat – 1 dziecko 59 – 2 dzieci 58 – 3 i 4 dzieci 57 – 5 i więcej dzieci
Dania	65	65	61,9	63,4	Podwyższenie wieku do 67 lat (w latach 2024–2027)
Estonia	61	63	62,6	63,6	Podwyższenie do 65 lat
Finlandia	65	65	61,9	61,8	
Francja	65	65	60,0	59,7	
Grecja	64	65	60,3	61,9	62 lata dla osób z 40-letnim okresem ubezpieczenia
Hiszpania	65	65	63,2	62,3	Podwyższenie do 67 lat
Holandia	65	65	62,3	63,6	Podwyższenie do 67 lat
Irlandia	66	66	62,6	64,6	
Litwa	60	62			Podwyższenie do 65 lat
Luksemburg	65	65	59,6	57,6	
Łotwa	62	62			Podwyższenie do 65 lat
Niemcy	65	65	61,6	62,1	Podwyższenie do 67 lat
Polska	67*	67*	60,2	62,3	*Na dzień 8.09.2014 r.
Portugalia	65	65	66,4	68,4	
Rumunia	59	64			Podnoszony do 65 – mężczyźni, 63 – kobiety
Słowacja	60	62	58,7	60,9	Od 2017 r. podnoszenie wieku w zależności od oczekiwanej długości życia
Słowenia	61	63	60,6	62,9	–
Szwecja	65	65	64,2	66,1	Możliwość pracy do 67. r. za zgodą pracodawcy
Węgry	64	64	59,6	60,6	Podnoszenie do 65 lat
Wielka Brytania	61	65	63,2	63,7	Zrównanie wieku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Pensions..., 2013].

W obliczu dynamicznie zmieniających się uwarunkowań społecznych i gospodarczych, a przede wszystkim demograficznych ustalanie sztywnego wieku emerytalnego traci sens. Obecnie wskazane jest raczej uelastycznianie momentu przechodzenia na emeryturę, a także umożliwienie stopniowego opuszczania rynku pracy [Jurek, 2011, s. 24]. Przykładowo w Szwecji dobrze sprawdza się elastyczny wiek przechodzenia na emeryturę. Istnieje tam możliwość zakończenia aktywności zawodowej już w momencie osiągnięcia 61 lat lub kontynuowania jej do 67. r. życia. Należy przy tym brać pod uwagę kwestie zdrowotne obywateli oraz ich zdolność

do świadczenia pracy, a także ekonomiczne możliwości państwa do zapewnienia odpowiednich warunków zatrudnienia dla poszczególnych grup wiekowych. Istotne jest również powiązanie rozwiązań dotyczących wieku emerytalnego z dotychczas obowiązującymi odrębnymi przepisami, odnoszącymi się do polityki zatrudnienia i regulującymi rynek pracy [Uścińska, 2012, s. 24].

### 3.3. Zwiększanie aktywności zawodowej

Powodzenie reform emerytalnych polegających na wydłużaniu wieku emerytalnego zależy przede wszystkim od rozwoju rynku pracy. Komisja Europejska wzywa do przeprowadzenia reform mających na celu poprawę perspektyw wzrostu gospodarczego Europy i większą wydajność pracy, głównie poprzez zwiększenie współczynników zatrudnienia. Jeśli chodzi o osoby w wieku produkcyjnym (20–64) to współczynnik zatrudnienia powinien wzrosnąć w roku 2020 do 75%, a w roku 2013 – do 77,9%. Reformy emerytalne powinny ograniczyć liczbę osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 20 mln [UE *Employment...*, 2013, s. 28].

Tabela 7. Wskaźniki zatrudnienia pracowników w wieku 55–64 lat w państwach członkowskich UE–27 w latach 2010–2011 (w %)

Przedział wskaźnika zatrudnienia	Kraj	2010	2011
Wskaźnik zatrudnienia 30,2–38,0	Malta	30,2	31,7
	Polska	34,0	36,9
	Węgry	34,4	35,8
	Słowenia	35,0	31,2
	Włochy	36,0	37,9
	Belgia	37,3	38,7
Wskaźnik zatrudnienia 38,0–46,0	Luksemburg	39,6	39,3
	Francja	39,7	41,4
	Słowacja	40,5	41,5
	Rumunia	41,1	40,0
	Grecja	42,3	39,4
	Austria	42,4	41,5
	Bułgaria	43,5	43,9
	Hiszpania	43,6	44,5
Wskaźnik zatrudnienia 46,0–54,0	Czechy	46,5	47,6
	Łotwa	48,2	51,1
	Litwa	48,6	50,5
	Portugalia	49,2	47,9
	Irlandia	50,0	50,0
	Holandia	53,7	56,1
	Estonia	53,8	57,2
Wskaźnik zatrudnienia 54,0–62,0	Finlandia	56,2	57,0
	Cypr	56,5	55,2
	Wielka Brytania	57,1	56,7
	Dania	57,6	59,5
	Niemcy	57,7	59,9
Wskaźnik zatrudnienia 62,0–70,5	Szwecja	70,5	72,3
	UE–27	46,3	47,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Key..., 2013, s. 75].

Ambicją Komisji Europejskiej jest również zachęcenie krajów członkowskich Unii Europejskiej do przeprowadzenia niezbędnych działań mających na celu doprowadzenie do poprawy wskaźnika zatrudnienia, nie tylko osób w wieku przedemerytalnym, ale także kobiet, imigrantów i młodzieży. Komisja Europejska widzi w tym możliwość zneutralizowania wpływu starzenia się społeczeństwa na obciążenia PKB wydatkami emerytalnymi.

Współczynniki zatrudnienia w grupach wiekowych zbliżonych do wieku emerytalnego są niskie w większości krajów UE–27, jednak powoli rosną, co napawać może pewnym optymizmem (por. tab. 7). Średni wskaźnik zatrudnienia w UE–27 w przedziale wiekowym 55–64 zwiększył się z 37,7% w 2001 r. do 47,4% w roku 2011. Świadczyć to może o powolnym odwracaniu tendencji do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Warto podkreślić, że Szwecja ma najwyższy wskaźnik zatrudnienia osób w grupach wiekowych zbliżonych do wieku emerytalnego, znacznie wyższy niż średnia dla UE–27.

### Zakończenie

Współczesne systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej poddawane są wpływowi wielu negatywnych zjawisk, związanych z procesem starzenia się społeczeństwa, kryzysu finansowego i gospodarczego, spowolnionego wzrostu gospodarczego, rosnącego deficytu budżetowego i długu publicznego, a także braku stabilności finansowej systemów emerytalnych czy niskiego poziomu zatrudnienia (wysokiego poziomu bezrobocia). Zjawiska te utrudniają systemom emerytalnym wypełnianie ich zobowiązań emerytalnych. Repartycyjne programy emerytalne są najbardziej narażone na spadek zatrudnienia i obniżanie wartości wpływających składek ubezpieczeniowych. Z kolei kapitałowe systemy emerytalne są wrażliwe na wahania wartości aktywów i zysków funduszy emerytalnych. Stąd wniosek, że zarówno repartycyjne, jak i kapitałowe systemy emerytalne napotykają na liczne bariery, spośród których najistotniejsze są problemy demograficzne.

Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej pozostają nadal w kompetencji państw członkowskich, a na poziomie unijnym podlegają jedynie regułom otwartej koordynacji. Komisja Europejska zaleciła w 2014 r. modernizację krajowych systemów emerytalnych w 16 spośród 28 państw Unii Europejskiej, m.in. w kierunku [Borowczyk, 2014, s. 52]:

- podniesienia wieku emerytalnego i powiązania go ze średnią przewidywaną długością życia (zalecenia dla Austrii, Belgii, Chorwacji, Czech, Finlandii, Francji, Litwy, Luksemburga, Malty, Słowenii),
- ograniczenia dostępu do wcześniejszych emerytur i stworzenie rozwiązań zachęcających do późniejszego przechodzenia na emeryturę (zalecenia dla Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Finlandii, Litwy, Luksemburga, Niemiec),



- zwiększenia możliwości dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych (zalecenia dla Holandii, Litwy, Niemiec, Słowenii),
- ujednoczenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (zalecenia dla Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Rumunii),
- przeglądu mechanizmu indeksacji (zalecenia dla Czech, Francji, Litwy),
- przeglądu systemów specjalnych (zalecenia dla Chorwacji, Francji, Polski),
- przeglądu systemu rent inwalidzkich (zalecenia dla Bułgarii, Chorwacji),
- podniesienia finansowej wydolności systemów emerytalnych (zalecenia dla Francji, Portugalii, Słowenii),
- zwiększenia możliwości zatrudnienia starszych pracowników (zalecenia dla Austrii, Czech, Finlandii, Francji, Holandii, Litwy, Luksemburga, Polski, Rumunii, Słowenii).

Zalecenia te wskazują na pożądane kierunki rozwoju systemów emerytalnych, które Unia Europejska zamierza konsekwentnie promować. Reformy emerytalne powinny zmierzać w kierunku zrównoważenia publicznych finansów emerytalnych, zachowania równowagi między okresem aktywności zawodowej i czasem spędzonym na emeryturze, a także sprzyjać tworzeniu uzupełniających prywatnych oszczędności emerytalnych (emerytury pracownicze i osobiste, ubezpieczenia na dożycie i inne rodzaje akumulacji aktywów, w tym odwrócona hipoteka).

Aby podstawy dla stabilnych i adekwatnych emerytur były solidne, należy przede wszystkim pobudzić wzrost gospodarczy w Europie i zwiększyć istotnie współczynniki zatrudnienia we wszystkich przedziałach wiekowych, co będzie zadaniem długookresowym i z pewnością niełatwym.

## Bibliografia

1. *Biała księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela, 16.02.2012 r.
2. Borowczyk E. (2014), *Reformy włoskiego systemu emerytalnego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, nr 6 (123).
3. Council of the European Union, *Joint report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions: applying the open method of coordination* (10672/01 ECOFIN 198 SOC 272) z 23 listopada 2001 r.
4. Czepulis-Rutkowska Z. (2014), *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, nr 6 (123).
5. *Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010– 2060)*, *The 2012 Ageing Report* (2012), „European Economy”, nr 2, tabela A12, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (dostęp: 6.10.2014).
6. *EU Employment and Social Situation. Special Supplement on Demographic trends* (2013), „Quarterly Review”, March 2013. *Trwanie życia w 2009 r.* (2010), GUS, Warszawa.
8. Jurek Ł. (2011), *Rekonstrukcja wieku emerytalnego w dobie demograficznego starzenia. Porównanie alternatywnych modeli rozwiązań*, „Polityka Społeczna”, nr specjalny, „Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie”, cz. 1.
9. *Key figures on Europe 2013 digest of the online Eurostat yearbook* (2013), Eurostat Packetbooks, Luxembourg.

10. *Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems In OECD and G20 Coun*, OECD 2013, [www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm](http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm) (dostęp: 6.10.2014).
11. Pieńkowska-Kamieniecka S., Rutecka J. (2014), *System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, nr 6 (123).
12. *Prognoza ludności na lata 2014–2050* (2014), Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa.
13. Samborski A. (2011), *Determinanty i kierunki zmian w systemach emerytalnych*, „Polityka Społeczna”, nr specjalny, „Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie”, cz. 1.
14. Szczur M. (2014), *System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, nr 6 (123).
15. Uścińska G. (2012), *Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej – obowiązujące rozwiązania i proponowane kierunki zmian*, [w:] M. Żukowski, A. Malaka (red.), *Wiek emerytalny*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kazimierz Dolny.
16. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637).
17. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 121).
18. *World Population Prospects* (2013), The 2012 Revision, Vol. II, Demographic Profiles, New York, [www.esa.un.org](http://www.esa.un.org) (dostęp: 6.10.2014).
19. *Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie* (2010), Bruksela.
20. Żukowski M. (2013), *Dwie fale reform emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej 1998–2012*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, vol. 1, nr 1 (250).
21. Żukowski M. (2007), *Systemy emerytalne a aktywność zawodowa – w Polsce i innych krajach UE*, [w:] J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, „Zeszyty Naukowe”, nr 89, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

### **Demographic challenges for pension systems in the European Union**

The first part of the study characterizes the aging society in the EU countries, which leads, among others, to limiting the potential of the economic development and has negative effects from the point of view of public finance sustainability, and pension finances in particular. With falling incomes and rising pension expenditure, pension schemes in the EU find it increasingly difficult to guarantee adequate pensions. Due to this fact, at the European level, the co-operation in the area of pension security has been intensified. The remaining part of the paper presents a long-term plan of modernizing pension policy in the EU, which demonstrates the realization of the Method of Open Coordination (OMC) of pension schemes.

51. Quelch J.A., Buzzell R.D., Salama E.R. (1991), *The Marketing Challenge of Europe 1992*, Addison-Wesley Publishing Company.
52. Reinhart C., Reinhart V. (2002), *Is a G-3 Target Zone on Target for Emerging Markets*, „MPRA Paper”, No. 7 581.
53. *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies* (2014), U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, 15 April 2014.
54. Rogoff K. (1996), *The Purchasing Power Parity Puzzle*, „Journal of Economic Literature”, No. 24, s. 647–665.
55. Sachs J. (1986), *The Uneasy Case for Greater Exchange Rate Coordination*, „American Economic Review”, Vol. 96, No. 2.
56. Schneider H., Irwin N. (2011), *G-7 to Help Avoid Sharp Yen Rise*, „The Washington Post”, 18 March 2011.
57. Schwab K. (2014), *The Global Competitiveness Report 2013–2014. Full Data Edition*, World Economic Forum, s. 382, Geneva.
58. UNCTAD (2014), *UNCTADstat Database*, <http://unctadstat.unctad.org>.
59. Williamson J. (1986), *Target Zones and the Management of the Dollar*, „Brookings Papers on Economic Activity”.

### **Exchange rate policy and trade deficit in the United States of America**

Exchange rate policy of a large country such as the United States is particularly important, for the domestic economy as well as other countries and the entire world economy. The exchange rate could affect several aspects of economic performance. Possible effects of depreciating currency include increased net exports, decreased international purchasing power, rising commodity prices, and upward pressure on interest rates. The aim of the paper is to analyze and evaluate the exchange rate policy of the United States and its links to the trade balance. The presentations of theories explaining the relationship between exchange rate and trade balance is followed by the analysis of the statistical variables in the specified periods. The conclusion is that nowadays, under a floating dollar and growing capital flows, the trade balance is increasingly determined by issues related to U.S. fiscal and monetary policies and the propensity to save, as well as the policies of the major trading partners of the United States and the possibilities for cooperation on the international level.

JERZY WĘCŁAWSKI

e-mail: jerzy.weclawski@poczta.umcs.lublin.pl

*Unia bankowa jako element europejskiej  
sieci bezpieczeństwa finansowego*

---

The Banking Union as a component of financial security net

**Słowa kluczowe:** stabilność finansowa, instytucje finansowe ważne systemowo, nadzór bankowy, unia bankowa

**Keywords:** financial stability, Systemically Important Financial Institutions, bank supervision, Banking Union

## Wstęp

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat doszło do istotnego zwiększenia znaczenia sektora finansowego w gospodarce. W szeregu krajów wysoko rozwiniętych sfera finansowa przekroczyła swoimi rozmiarami sferę realną gospodarki. Dominacja tak wynikała przy tym w coraz większej mierze z przeprowadzania operacji finansowych oderwanych od procesów produkcji i świadczenia usług. Konkurencja pomiędzy instytucjami finansowymi skłaniała je do stałego wzrostu w drodze fuzji i przejęć innych podmiotów. Doprowadziło to do powstania pośredników finansowych, w szczególności banków, których ewentualna upadłość stwarzała zagrożenie destabilizacją całych gospodarek. Potwierdzeniem tych obaw stał się rozwój sytuacji w trakcie kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 r. za sprawą banków zaangażowanych w nadmiernie ryzykowne operacje na rynku kredytów hipotecznych. Rozprzestrzenienie się tego kryzysu na sferę realną, a następnie doprowadzenie do kryzysu finansów publicznych, spowodowało z jednej strony zmianę nastawienia do dużych banków, a z drugiej skłoniło do wprowadzania regulacji mających zapobiec przenoszeniu ryzyka ich działalności na podatników.

Kryzys z lat 2008–2010 przyspieszył w ramach Unii Europejskiej działania zmierzające do integracji transgranicznej i zwiększenia nadzoru nad bankami. Prace nad stworzeniem służącej do tego unii bankowej znajdują się w odniesieniu do poszczególnych jej elementów na różnym etapie realizacji. Celem opracowania jest określenie przyczyn utworzenia unii bankowej i krytyczna analiza mechanizmów nadzoru nad bankami ważnymi systemowo. Mechanizmy unii bankowej są dopiero wdrażane, dlatego na tym etapie nie jest jeszcze możliwa ocena ich skuteczności. W pracy zastosowano następujące metody badawcze – metodę dedukcji oraz analizy danych zastanych w badanym zakresie. Ze względu na dynamikę badanych zjawisk i procesów w niniejszym opracowaniu uwzględniono stan prawny na koniec sierpnia 2014 r.

### 1. Banki ważne systemowo i zagrożenia z nimi związane

Postępująca w ostatnich dwóch dekadach XX wieku deregulacja i liberalizacja sektora finansowego doprowadziła do coraz większej finansyzacji gospodarek. Zjawisko to polega na znaczącym wzroście roli sektora finansowego w gospodarce i finansowych motywów prowadzenia działalności gospodarczej. Przejawami finansyzacji jest znaczący wzrost obrotów na rynkach finansowych, wzrost zadłużenia podmiotów prywatnych i publicznych, wprowadzanie do obrotu ogromnej liczby nowych instrumentów finansowych, włączanie do sfery finansowej rynków i podmiotów ze sfery realnej, autonomizacja sektora finansowego wynikająca z oderwania zmian cen aktywów finansowych od czynników fundamentalnych [Małecki, 2014, s. 468].

Banki, jako jedna z instytucji tworzących system finansowy, odgrywają różną rolę w poszczególnych krajach. W krajach należących do strefy euro, których w decydującej mierze dotyczą rozważania prowadzone w tym artykule, systemy finansowe są zorientowane bankowo. Aktywa systemu finansowego w tych krajach w relacji do PKB stanowiły w 2012 r. 502,2%, a aktywa samych banków 344,6% PKB [Rozwój, 2012, s. 11, 13].

W krajach Unii Europejskiej działa ok. 8 000 banków, w tym 6 000 w strefie euro [Banking, 2013, s. 6]. Ich liczba na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci szybko malała w wyniku fuzji i przejęć. Procesy te doprowadziły do powstania dużych banków w formie konglomeratów finansowych i holdingów świadczących usługi bankowości komercyjnej, inwestycyjnej, ale także ubezpieczeniowe, factoringowe, leasingowe, zarządzania aktywami i szereg innych. Przedsiębiorstwa te osiągają ogromne rozmiary, o czym świadczy np. ich wyposażenie w kapitał własny (stan na koniec 2012 r. w mld USD): HSBC – 151, BNP Paribas – 99, RBS – 88, Credit Agricole – 81, Banco Santander – 81, Barclays – 80, Lloyds Banking Group – 67, Deutsche Bank – 66, UniCredit – 64, Groupe BPCE – 61 [Top 1000, 2013]. Funkcjonowanie na rynku tak dużych podmiotów prowadzi do silnego uzależnienia stabilności gospodarek od ich sytuacji finansowej. Na koniec 2011 r. aktywa 10 największych banków w Unii Europejskiej stanowiły 122% unijnego PKB [European,

2013, s. 19]. Relacja aktywów największego w danym kraju banku do jego PKB osiągnęła w wielu krajach imponujące rozmiary – przykładowo aktywa ING wynosiły 162% PKB Holandii, aktywa HSBC 120%, PKB W. Brytanii, a aktywa BNP Paribas 100% PKB Francji [Top 1000, 2013; Eurostat]. Aktywa banków w dużym zakresie nie powstają przy tym w wyniku finansowania klientów, lecz prowadzenia operacji na własny rachunek. Można zatem stwierdzić, że podmioty te oderwały się od swoich fundamentów i tworzą w dużym stopniu byt sam w sobie.

Przez szereg lat uzasadniano potrzebę koncentracji w sektorze bankowym i konieczność tworzenia dużych banków z możliwością osiągnięcia w ich działalności efektów skali oraz zapotrzebowania na finansowanie ze strony dużych korporacji. Badania empiryczne prowadzone w tym zakresie wskazują jednak, że argumenty te nie znajdują potwierdzenia. Efekty skali stają się ograniczone po przekroczeniu pewnej wielkości instytucji finansowej, a korporacje nie koncentrują swojego finansowania w jednym podmiocie i stosują alternatywne do kredytów bankowych sposoby pozyskiwania środków finansowych [Małecki, 2014, s. 471]. Osiągnięcie znaczącej pozycji przez duże banki znalazło swoje odzwierciedlenie w określeniu ich mianem instytucji finansowych ważnych systemowo (Systemically Important Financial Institutions, SIFI). Ze względu na ich wpływ na gospodarkę od wielu lat stosowano w odniesieniu do nich doktrynę: „zbyt duży, aby upaść” [Völz, Vedow, 2011, s. 195]. Następstwem istnienia dużych instytucji finansowych są zagrożenia dla stabilności rynków finansowych i gospodarek realnych w przypadku upadłości takich podmiotów. W okresie ostatniego kryzysu finansowego banki centralne i rządy robiły wszystko, aby przezwyciężyć ich problemy finansowe i nie dopuścić do upadłości.

Ratowanie dużych banków przed upadłością następowało przez ich dokapitalizowanie na ogromną skalę ze środków publicznych. Duże banki potrafiły szybko wyjść z kryzysu i wiele z nich spłaciło zadłużenie wobec państw i wyzwoliło się spod ich kurateli. Kryzys finansowy nie zmienił przy tym ani kultury, ani mentalności sektora bankowego i transakcje banków nie stały się bardziej przejrzyste niż przed kryzysem [Global, 2012, s. 125]. Nastąpił jednak przełom w polityce bezpieczeństwa finansowego ze strony państwa. Rozwiązania problemu dużych banków idą w dwóch kierunkach. Po pierwsze, podejmuje się działania administracyjne ograniczające rozmiary pojedynczej instytucji finansowej i zakazujące łączenia określonych rodzajów działalności w ramach jednego podmiotu. Po drugie, zwiększa się wymogi kapitałowe w stosunku do dużych banków, poddaje je wspólnotowemu nadzorowi i wprowadza mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

## 2. Wzmacnianie regulacji sektora bankowego

W ostatnich kilku dziesięcioleciach obserwowane jest poszerzanie zakresu regulacji działalności banków i nadzoru nad nimi. Kryzys finansowy z 2008 r. i odpowiedzialność wielkich banków za jego wywołanie przyspieszyły te procesy. Komisja

Europejska powierzyła przygotowanie zaleceń odnośnie do reformy sektora bankowego grupie roboczej kierowanej przez Erkkiego Liikanena, która sformułowała dość radykalne postulaty [*High-level*, 2012, s. 99–109]. Zaproponowała ona rozdzielenie w największych bankach działalności na rzecz klientów indywidualnych i korporacyjnych, w tym obrotu instrumentami finansowymi. Chociaż propozycje te nie zostały w pełni zaakceptowane, to stworzyły punkt wyjścia do przebudowy architektury nadzoru bankowego.

Tworzenie nowego systemu bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej, obejmuje zarówno powstanie nowych instytucji, jak i wprowadzenie nowych norm nadzorczych. Można wskazać kilka kierunków zmian w tym zakresie. Po pierwsze, dotychczas stosowany nadzór mikroostrożnościowy uzupełnia się nadzorem makroostrożnościowym. Po drugie, wymaga się lepszego wyposażenia banków w kapitały własne. Po trzecie, zwiększa się zakres nadzoru transgranicznego. Po czwarte, zmierza się do przeniesienia odpowiedzialności za stabilność dużych banków z władz publicznych na ich właścicieli i wierzycieli oraz sektor bankowy. Rozwiązania te są aktualnie wdrażane i o ich skuteczności będzie można wypowiadać się dopiero za kilka lat. Zmierzają one jednak niewątpliwie do stopniowego wyzwolenia się władz publicznych od ciężaru ratowania dużych banków przed upadłością.

Zmiany w systemie nadzoru nad bankami w Unii Europejskiej zostały zapoczątkowane pod koniec 2010 r. [Regulation 2010]. Stanowiły one kompromis pomiędzy zwolennikami wprowadzenia jednolitego nadzoru a zachowania *status quo*. Doświadczenie kryzysu finansowego wskazało na niedostateczny nadzór nad ryzykami makroekonomicznymi, co skłoniło do powołania w grudniu 2010 r. Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego wykonującej nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym na obszarze całej Unii. Na szczeblach krajowych powstały jego odpowiedniki skupiające przedstawicieli ministerstw finansów, banków centralnych, nadzorów bankowych. Ich zadaniem jest formułowanie ostrzeżeń i zaleceń dotyczących czynników ryzyka systemowego kierowanych pod adresem rządów i regulatorów krajowych [Boegl, 2013/6, s. 17]. Konstatując z kolei fakt, że duże banki działają ponadnarodowo, a nadzór nad nimi wykonywany jest przez organy kraju pochodzenia, w styczniu 2011 r. powołano do życia trzy instytucje sektorowe nadzorujące główne segmenty rynku finansowego: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego z siedzibą w Londynie, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych z siedzibą w Paryżu oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych z siedzibą we Frankfurcie. Zadaniem tych urzędów, tworzących Europejski System Organów Nadzoru Finansowego, jest koordynacja działań nadzoru mikroostrożnościowego wykonywanego przez nadzorców krajowych [Mitrega-Niestrój, 2011, s. 37].

Wprowadzenie nowych wymogów kapitałowych dla banków jest rezultatem uzgodnienia w ramach Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego modyfikacji i uzupełnień umowy kapitałowej (Bazylea III). Są one wprowadzane w Unii Europejskiej w ramach Pakietu CRD IV/CRR [Regulation 2013; Directive 2013].

Zmianą w zasadach stanowiącą prawo w zakresie nadzoru bankowego jest przy tym przyjęcie tego dokumentu w formie dyrektywy, wymagającej implementacji do prawa krajowego, oraz rozporządzenia obowiązującego bezpośrednio we wszystkich krajach. Jego uzupełnieniem są standardy techniczne wydane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Łącznie do Pakietu CRD IV/CRR wydanych będzie około 100 aktów wykonawczych. Pakiet CRD IV/CRR zwiększa wymogi kapitałowe, a zwłaszcza wymagania odnośnie do wyposażenia banków w najbardziej stabilne elementy funduszy podstawowych (Trier 1) i uzupełniających (Trier 2), wprowadza pięć nowych buforów kapitałowych, w tym możliwość nałożenia specjalnego wymogu na ważne systemowo instytucje finansowe. Oznacza to, że od dużych banków od 2019 r., gdy ostatecznie wejdą w życie wszystkie wymienione regulacje, możliwe będzie wymaganie dysponowania kapitałem własnym w wysokości 15,5% pozycji ważonych ryzykiem [Ortgie, 2013, s. 20].

Jednocześnie przystąpiono do tworzenia unii bankowej obejmującej kilka mechanizmów nakierowanych na stabilność sektora bankowego:

- jednolity mechanizm nadzorczy (Single Supervisory Mechanism, SSM),
- jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM),
- jednolity system gwarantowania depozytów (Single Deposit Guarantee Scheme, SDGS).

Według stanu prac na połowę 2014 r. wiadomo, że unia bankowa rozpocznie działalność w niepełnym kształcie. Najwcześniej zacznie funkcjonować SSM (4 listopada 2014 r.), a następnie SRM (1 stycznia 2015 r.). Natomiast na razie zrezygnowano z budowy jednolitego systemu gwarantowania depozytów. Różnice pomiędzy systemami w poszczególnych krajach członkowskich Unii są na tyle duże, że zdecydowano się jedynie na zwiększenie stopnia harmonizacji systemów krajowych przez przyjęcie nowelizacji dyrektywy dotyczącej gwarantowania depozytów bankowych [Directive, 2014/49].

### 3. Instytucje i procedury jednolitego nadzoru bankowego

Jednolitym nadzorem zostają objęte obligatoryjnie instytucje ważne systemowo w krajach strefy euro oraz w krajach, które dobrowolnie przystąpią do unii bankowej. Do takich instytucji zaliczono banki, które:

- dysponują aktywami o wartości przekraczającej 30 mld euro lub
- posiadają aktywa przekraczające 20% PKB ich kraju macierzystego i większe niż 5 mld euro, lub
- zostaną uznane za ważne systemowo przez EBC na wniosek krajowego organu nadzoru oraz
- korzystały z pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism) [Council, 2013].



Niezależnie od banków zaliczonych na podstawie powyższych kryteriów do grupy SIFI jednolity nadzór obejmie trzy najbardziej znaczące banki w każdym kraju. Przewiduje się, że pod jednolity nadzór będzie podlegało około 150 banków skupiających 80% aktywów bankowych strefy euro [Unia, 2013, s. 18]. Pozostałe banki w danym kraju będą nadal objęte nadzorem krajowym. Jednak w przypadku zagrożenia stabilności finansowej, w celu zapewnienia przestrzegania odpowiednich standardów, ECB może rozciągnąć swój bezpośredni nadzór także na inne banki [Röseler, 2014, s. 8].

Dla prowadzenia jednolitego nadzoru nie można było powołać nowej instytucji bez zmiany traktatu z Maastricht. Dlatego zdecydowano się, że nadzór będzie sprawowany przez Radę Nadzoru (Supervisory Board) umiejscowioną w strukturach ECB, przy współpracy z krajowymi organami nadzoru. Rada składa się z przedstawicieli ECB, organów nadzoru krajów członkowskich strefy euro oraz krajów spoza strefy, które przystąpią do unii bankowej. Proces decyzyjny polega na przygotowywaniu i przedkładaniu przez Radę Nadzoru projektów decyzji Radzie Prezesów EBC (Governing Council). Jeżeli w przeciągu 10 dni roboczych nie zgłosi ona sprzeciwu, to decyzję uznaje się za podjętą. Oznacza to, że formalnie decyzje są podejmowane przez Radę Prezesów.

Jednolity nadzór bankowy jest nadzorem mikroostrożnościowym. Do wyłącznych kompetencji ECB, niezależnie od tego, czy bank został uznany za istotny systemowo, przekazano: wydawanie i cofanie licencji, wydawanie zgody na tworzenie oddziałów i podejmowanie działalności transgranicznej w krajach nienależących do unii bankowej, oceny transakcji nabycia bądź zbycia kwalifikowanych pakietów akcji. Poza tym do kompetencji ECB należy w odniesieniu do banków poddanych jego bezpośredniemu nadzorowi kontrola przestrzegania wymogów adekwatności kapitałowej, dźwigni finansowej i płynności, realizacji programów naprawczych, przeprowadzanie stress testów, wdrażanie środków wczesnej interwencji, gdy bank nie spełnia wymogów regulacyjnych. ECB posiada także uprawnienia do żądania dostępu do informacji, przeprowadzania inspekcji na miejscu oraz nakładania administracyjnych sankcji finansowych [Żabińska, 2014, s. 86].

Kraje nienależące do strefy euro mogą dobrowolnie uczestniczyć w jednolitym nadzorze poprzez nawiązanie „bliskiej współpracy” z ECB. Warunkami nawiązania takiej współpracy jest m.in. dostosowanie przepisów prawa krajowego do wymogów nadzoru prowadzonego przez ECB, zagwarantowanie stosowania przez krajowy organ nadzoru wytycznych ECB, przekazywanie ECB informacji niezbędnych do wykonywania nadzoru nad bankami. Kraje spoza strefy euro, przystępując do unii bankowej, mają zapewniony udział ich przedstawiciela w Radzie Nadzoru, ale nie będąc reprezentowanym w Radzie Prezesów, nie mają wpływu na ostateczne decyzje podejmowane przez nadzór. Uczestnicząc w jednolitym nadzorze, nawet jako kraj stowarzyszony, mają one możliwość pewnego wpływu na postępowanie banków zagranicznych [Hryckiewicz, Pawłowska, 2014, s. 540]. W przypadku niezadowolenia z decyzji dotyczących ich banków krajom stowarzyszonym stworzono możliwość wystąpienia z SSM.

#### 4. Zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dużych banków

Stosowana dotychczas polityka krajowych władz nadzorczych ochrony dużych banków przed upadłością determinowana była dążeniem do wspierania narodowych instytucji finansowych oraz obawą przed konsekwencjami ich upadku dla lokalnego rynku bankowego. Dlatego dopuszczenie możliwości ogłaszania upadłości dużych banków musiało być powiązane z przeniesieniem decyzji w tym zakresie ze szczebla narodowego na unijny. Jednocześnie jednak dla ochrony stabilności rynku celowe było zastosowanie w odniesieniu do banków przeżywających problemy finansowe rozwiązań o charakterze etapowym: dokapitalizowania instytucji możliwych do uratowania, restrukturyzacji podmiotów mających poważniejsze problemy, a dopiero w ostateczności likwidacja tych, w których skala strat jest zbyt duża dla ich ochrony przed upadłością. Realizacji zadań w tym zakresie służy drugi element unii bankowej, którym jest jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM) oraz związany z nim jednolity fundusz naprawczy (Single Resolution Fund, SFR) służący do ich dokapitalizowania. Mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma zastosowanie tylko do instytucji kredytowych ważnych systemowo. SRM został wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej i obejmuje banki mające siedzibę w krajach strefy euro, a kraje spoza niej będą mogły do niego przystąpić na zasadzie dobrowolności [Regulation, 2014]. Oprócz tego w maju 2014 r. przyjęta została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, której postanowienia muszą zostać przeniesione do systemów prawnych wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej [Directive, 2014/59]. Wprowadzono w ten sposób jednolite standardy dla realizacji zadań nadzorczych w tym zakresie we wszystkich krajach unijnych.

Przepisy dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków wprowadzają system określany jako *bail-in*. Przewiduje on, że od 2016 r. straty banków do wysokości 8% aktywów pokrywać będą w pierwszej kolejności akcjonariusze, posiadacze obligacji, a w dalszej przez posiadaczy depozytów powyżej 100 000 euro. Dopiero po przekroczeniu tych progów angażowane będą środki pomocowe z SRM i ESM. Rozwiązanie takie ma zwiększyć presję na zarządy banków, aby nie podejmowały zbyt dużego ryzyka.

Funkcjonowanie SRM opiera się na silnie rozbudowanych rozwiązaniach instytucjonalnych i procedurach decyzyjnych. Kluczowym gremium jest Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board, SRB). Będzie się ona składała z dyrektora wykonawczego i czterech stałych członków. W przypadku rozpatrywania przez Radę sprawy dotyczącej danego kraju jej członkiem staje się przedstawiciel krajowego organu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Natomiast ECB i Komisja Europejska powołują do Rady przedstawicieli w charakterze obserwatorów. Podstawowym zadaniem Rady jest przygotowywanie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. W ciągu 24 godzin od

przyjęcia przez Radę planu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Komisja Europejska może plan zaakceptować bądź zgłosić do niego zmiany. Wprowadzenie zmian przez Komisję zobowiązuje RSB do ich uwzględnienia. Rozwiązanie takie oznacza ograniczenie autonomii neutralnego gremium decyzyjnego przez ingerencję czynnika politycznego przy podejmowaniu decyzji o likwidacji banku [Goedeckemeyer, 2014, s. 9]. Rozporządzenie chroni w niezbędnym zakresie interesy państw członkowskich, które przystąpią na zasadzie dobrowolności do SRM, jak i państw pozostających poza nim. Interesy państw przystępujących do mechanizmu są chronione przez włączenie ich przedstawicieli do gremiów decyzyjnych. Natomiast pozycja państw pozostających poza mechanizmem jest chroniona przez zakaz dyskryminacji instytucji kredytowych ze względu na kraj pochodzenia.

Dla przeprowadzania działań naprawczych wykorzystywane będą środki z SFR, tworzonego ze składek wnoszonych przez banki. Fundusz będzie tworzony od początku 2016 r. i w ciągu 8 lat ma osiągnąć poziom co najmniej 1% wartości depozytów gwarantowanych wszystkich państw członkowskich objętych SRM, tj. 55 mld euro. W pierwszym roku funkcjonowania funduszu 40% jego środków będzie stanowiło część wspólną, a pozostałe będą podzielone na części odpowiadające wielkości składek wniesionych przez poszczególne kraje. W kolejnych latach wspólna pula będzie powiększana [Directive, 2014]. Po zakończeniu tworzenia funduszu nie będzie możliwe udzielanie pomocy finansowej ani ze środków krajowych, ani z mechanizmu wsparcia kapitałowego ESM. Przewiduje się, że w sytuacji, gdyby kapitał w wysokości 55 mld euro był zbyt mały dla ratowania banków, SFR będzie finansował się poprzez rynek. Rządy przestaną tym samym pełnić rolę ostatecznego gwaranta bezpieczeństwa sektora bankowego.

## 5. Problem rozdzielenia działalności bankowej

Ostatnim elementem zmian odnoszących się do dużych banków są rozwiązania dotyczące rozdzielenia transakcji wykonywanych z użyciem własnych środków od klasycznej działalności depozytowo-kredytowej. W styczniu 2014 r. został ogłoszony projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych mających zwiększyć odporność instytucji kredytowych w Unii Europejskiej na szoki kryzysowe. Dotyczy on największych banków zaliczonych do grupy *too big too fail*, ale jednocześnie zbyt kosztownych, żeby je ratować i zbyt skomplikowanych, żeby je w uporządkowany sposób likwidować [Proposal, 2014]. Proponowane regulacje nawiązują do postulatów zgłoszonych w raporcie Liikanena. Rozporządzenie przewiduje zakaz handlu przez banki na własny rachunek instrumentami finansowymi i surowcami oraz możliwość żądania przez nadzór przeniesienia niektórych ryzykownych rodzajów działalności handlowej do odrębnych podmiotów. Natomiast pozostałe operacje finansowe, realizowane na zlecenie klientów, ale związane z wysokim ryzykiem, jak np.: handel złożonymi instrumentami pochodnymi,

sekurytyzacja i operacje *market making*, będą dozwolone, ale poddane nadzorowi bankowemu. W razie stwierdzenia zbyt wysokiego ich ryzyka nadzór będzie mógł nakazać wydzielenie ich do osobnej spółki. Tego typu ograniczenia działalności będą dotyczyły banków, których aktywa przekroczą 70 mld euro, a działalność objęta regulacjami 30 mld euro lub 10% łącznych aktywów. Aktualnie do tej grupy zalicza się w Unii Europejskiej 30 instytucji kredytowych [*Top 1000*, 2013].

## 6. Ocena nowego systemu bezpieczeństwa banków

Nowe rozwiązania w zakresie nadzoru nad bankami wprowadzane w formie unii bankowej nie są regulacją kompleksową. Zostały one przygotowane jako reakcja na zagrożenia wynikające z funkcjonowania dużych banków i to one znajdują się pod bezpośrednim nadzorem EBC. Nie dokonano natomiast zmian czy likwidacji dotychczas funkcjonujących nadzorów. Zmiana podejścia do instytucji ważnych systemowo była potrzebna, gdyż ich rozmiary i prowadzona polityka zaczęły zagrażać nie tylko stabilności rynków finansowych, ale także stały się niekorzystne z punktu widzenia utrzymywania konkurencji. Można spotkać się z poglądem, że banki o aktywach przekraczających 100% PKB danego kraju mają negatywny wpływ na wzrost gospodarczy [Armand, 2012, s. 23]. Nie oznacza to, że celowy jest podział tych banków z punktu widzenia rodzajów działalności. System oparty na bankach uniwersalnych może być tak samo stabilny, jak system rozdzielający bankowość komercyjną i inwestycyjną. Nie należy zatem administracyjnie ingerować w modele działalności banków, lecz wymagać od nich wyposażenia w odpowiednie kapitały i przejrzystych struktur [Jordan, 2013, s. 21].

Kolejnym problemem współczesnych gospodarek jest oderwanie się banków od sfery realnej. Prowadzenie przez nie na znaczną skalę handlu na rynkach finansowych dla własnego zysku, z której klienci nie mają żadnego pożytku, a są jedynie narażeni na ryzyko upadłości banku, powinno być zdecydowanie ograniczone. Propozycje rozwiązań w tym zakresie zostały sformułowane, ale ich wdrożenie odkładane jest w czasie. Unia Europejska jest w tym zakresie mniej zdecydowana w porównaniu do Stanów Zjednoczonych, które przyjęły takie regulacje.

Kryzys finansowy wskazał, że dotychczasowy system narodowego nadzoru nad bankami i podejmowanie politycznych decyzji o ich ratowaniu ze środków publicznych nie przystaje do warunków współczesnej gospodarki. Postępująca koncentracja banków powoduje, że zasoby finansowe poszczególnych krajów przestają wystarczać na ochronę narodowych instytucji finansowych. Polityka ochrony własnych banków narusza przy tym zasady wolnego rynku i wolnej konkurencji, leżące u podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej. Jako zasadne należy uznać wprowadzane w ramach unii bankowej podejście polegające na tym, że im większy bank, a tym samym większe zagrożenie dla stabilności rynku, tym bardziej restrykcyjnym regulacjom powinien podlegać.

Unia bankowa nie zabezpieczy w pełni rynku przed ryzykiem wystąpienia kryzysu. Jest jednak niewątpliwie przedsięwzięciem zmierzającym do zapewnienia większego bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego. Zmienia ona w stosunku do dużych banków nadzorcę krajowego na podmiot ponadnarodowy. Nadzór ponadnarodowy znacznie ograniczy władztwo organów krajowych i zjawisko *regulatory capture* przejawiające się w niedostatecznym wykonywaniu zadań wobec krajowych banków, a nawet podporządkowywania się ich interesom. EBC w roli nadzorca będzie się kierował bezpieczeństwem Unii Europejskiej, a nie interesami kraju, z którego dany bank pochodzi. Pozwoli to na przerwanie błędnego koła powiązań między dużymi bankami a rządami ich macierzystych krajów. Działania te są jednak realizowane bardziej pod wpływem presji wydarzeń na rynku finansowym niż w wyniku dążenia do pogłębienia integracji gospodarczej. Ich konstrukcja jest wynikiem ścierania się różnych interesów, a nie przyjęcia spójnej koncepcji. Dlatego też są niekompletne i budzą określone wątpliwości co do swojej skuteczności. Sprzeczność interesów poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej sprawia, że mechanizmy te wprowadzane są etapowo i nie obejmują wszystkich krajów.

Podjęte w skali ponadnarodowej przedsięwzięcia zmierzające do wzmocnienia kapitałów banków (Bazylea III) zwiększą stabilność rynków finansowych. Dotyczą one w szczególności dużych banków, dla których organa nadzoru będą mogły nakładać dodatkowe wymogi kapitałowe (bufor kapitałowy 1%–2,5%). Zmiany te będą jednak miały silny wpływ na modele działalności bankowej. Można się obawiać, że banki mające problemy ze zgromadzeniem odpowiedniej wielkości kapitału własnego będą ograniczały działalność depozytowo-kredytową na rzecz operacji na rynku kapitałowym. Może to prowadzić do ograniczenia dostępności do kredytów i podniesienia ich kosztów [Meller, 2013, s. 99].

Obecna fala regulacyjna prowadzi do powstania wielu instytucji i ogromnej liczby przepisów wykonawczych związanych z nadzorem nad bankami. Grozi to przeregulowaniem systemu, a w efekcie niską jego skutecznością. Zwiększa się ryzyko prawne związane z jego funkcjonowaniem. Banki będą wzmacniać procedury zapewnienia zgodności z regulacjami zamiast doskonalić procedury zarządzania ryzykiem. Powstaje także pytanie o zachowanie optymalnych proporcji pomiędzy regulacją a swobodą konkurencji na rynku bankowym. Prawodawcom trudno jest ująć w przepisach skomplikowaną strukturę rynków finansowych. Stwarza to ryzyko manipulowania przez banki klasyfikacjami transakcji w celu obchodzenia restrykcji regulacyjnych. Z kolei kontrola ich przestrzegania przez banki związana jest ze wzrostem kosztów działalności regulatorów.

Jednolitym nadzorem oraz mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostają objęte instytucje uznane za ważne systemowo. Kryteria zaliczenia do tych instytucji mają charakter arbitralny, gdyż wynikają z przyjęcia określonych wskaźników kwotowych bądź oceny znaczenia banku dla danego kraju [Boegl, 2013/9, s. 21]. Pozostałe banki będą nadal nadzorowane przez krajowe organy. Oznacza to, że wszystkie istotne decyzje o ich działalności operacyjnej, restrukturyzacji

i likwidacji będą zapadały z uwzględnieniem interesów narodowych. Jednolitym nadzorem nie będą objęte banki spoza Unii Europejskiej, co też stwarza możliwość stosowania arbitrażu regulacyjnego.

Wprowadzenie unii bankowej jest z jednej strony wyrazem determinacji do pogłębiania integracji gospodarczej, ale z drugiej oznacza dopuszczenie podziałów wewnątrz Unii Europejskiej na trzy grupy: kraje, które przyjęły wspólną walutę, obligatoryjnie wchodzi do unii bankowej, kraje, które dobrowolnie przystąpią do unii bankowej, oraz kraje, które pozostaną poza nią. Kraje dobrowolnie przystępujące do unii bankowej nie będą dysponowały pełnią praw przysługujących członkom strefy euro. Przewidziana jest także możliwość ich wystąpienia z unii bankowej, co może być czynnikiem dezintegrującym całe ugrupowanie. Rozwiązania takie oznaczają segmentację rynku finansowego i nie sprzyjają jego stabilności.

W unii bankowej następuje rozbudowywanie struktur organizacyjnych i wieloetapowych procesów decyzyjnych. Część banków będzie jednocześnie bezpośrednio bądź pośrednio podlegać pod nadzór kilku instytucji (jednolitego nadzoru, nadzoru makro- i mikroekonomicznego, nadzoru krajowego). Skład organów decyzyjnych jest rozbudowany liczebnie w celu uwzględnienia reprezentacji różnych organów unijnych i krajów członkowskich. Znamienne jest, że europejskie urzędy nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego mają swoje siedziby w stolicach trzech krajów unijnych. Taka organizacja nadzoru bardziej odzwierciedla dążenie do pilnowania narodowych interesów niż poszukiwanie racjonalnych zasad działania. W przypadku wystąpienia niespodziewanych zaburzeń na rynkach finansowych i konieczności szybkiego podejmowania decyzji rozwiązania te mogą okazać się mało skuteczne.

Należy również uwzględnić, że banki centralne mają największe doświadczenie w prowadzeniu polityki stabilizacyjnej i wzmocnienie ich roli w sprawowaniu nadzoru makroostrożnościowego oraz koordynowaniu zarządzania kryzysowego jest zasadne [Sławiński, 2014, s. 53]. Tymczasem ulokowanie nadzoru mikroostrożnościowego w ECB zostało spowodowane względami prawnymi, a nie ekonomicznymi, gdyż traktat z Maastricht nie dawał podstaw do utworzenia samodzielnego organu nadzoru unijnego. Realizacja przez tę samą instytucję polityki pieniężnej i nadzorczej powoduje zagrożenie konfliktem interesów. Prowadzenie polityki niskich stóp procentowych w okresie przed kryzysem zostało w poszczególnych krajach strefy euro wykorzystane w różny sposób. W Irlandii i Hiszpanii doprowadziło do powstania baniek spekulacyjnych na rynkach nieruchomości, w Portugalii zniechęciło do reform strukturalnych, w tym na rynku pracy, w Grecji posłużyło do finansowania nadmiernej konsumpcji. Czy w nowej sytuacji Rada Prezesów EBC, będąca ostatnią instancją decyzyjną zarówno w sprawach polityki pieniężnej, jak i nadzoru nad bankami, będzie w stanie pogodzić sprzeczności zadań w tym zakresie?

SRM będzie przez wiele lat oparty na środkach wnoszonych przez poszczególne kraje i przeznaczonych na ewentualne wspieranie banków mających w nich siedzibę. Środki te będą stanowiły w pełni wspólną pulę dopiero od 2024 r. Banki będą miały

również bezpośredni dostęp do pomocy ze środków ESM. Zlikwidowanie pośrednictwa budżetów krajowych w tym zakresie odciążą budżety państw zaangażowanych wcześniej w ratowanie krajowych banków [Smaga, 2014, s. 492]. Banki będą tym samym miały przez dłuższy czas różny poziom bezpieczeństwa i różne możliwości pozyskiwania funduszy. W krajach z większymi problemami finansowymi będą musiały w związku z tym, tylko ze względu na swoją lokalizację, płacić wyższą marżę za ryzyko. W wyniku tego oprocentowanie kredytów będzie przez dłuższy czas zróżnicowane. Przełoży się to na dostępność kredytów i rozwój gospodarczy w poszczególnych krajach i regionach Europy. Różne poziomy gwarancji bezpieczeństwa banków ze strony państwa oraz niedokończony proces czyszczenia bilansów banków zakłóca kanały transmisji polityki pieniężnej [Merler, Wolff, 2013, s. 6]. W takich warunkach polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego, a także polityki pieniężne banków centralnych nienależących do strefy euro będą napotykały na różne utrudnienia.

W polskim sektorze bankowym niemal połowa aktywów należy do grup finansowych z krajów Unii Europejskiej [Sytuacja, 2012, s. 8], ale banki z dominującym kapitałem zagranicznym funkcjonują jako spółki prawa krajowego. Oznacza to, że jednolity nadzór bankowy ma na nie co najwyżej wpływ pośredni, a w przypadku uporządkowanej likwidacji spółki matki ich deponenci nie byłiby obciążani kosztami tego postępowania. Polska, jako kraj pozostający poza strefą euro, nie jest zobowiązana do przystąpienia do unii bankowej i na razie nie złożyła deklaracji o przystąpieniu do niej. Jednak na etapie opracowywania zasad jej funkcjonowania słusznie włączyła się do prac koncepcyjnych, zabezpieczając w niezbędnym zakresie interesy krajowego sektora bankowego. Unia bankowa nie zapewnia jednak krajom spoza strefy euro równych praw z krajami, które do niej należą [Smaga, 2014, s. 496]. Dotyczy to w szczególności dostępu do wsparcia finansowego dla banków wymagających restrukturyzacji.

## Zakończenie

Kryzys finansowy, który w dużym stopniu był wynikiem działalności kredytowej dużych banków i rozwijania przez nie inżynierii finansowej, zmusił władze publiczne do zmiany polityki wobec nich. Obecnie priorytetem władz publicznych jest utrzymanie równowagi między zapewnieniem warunków do finansowania realnej gospodarki a stabilizacją finansową. Dlatego zdecydowano się na osłabienie pozycji dużych banków i zaczęto rozbudowywać system nadzoru nad nimi. Ze względu na rozbieżności interesów narodowych niemożliwe było stworzenie wspólnego nadzoru nad wszystkimi bankami w 28 krajach członkowskich. Zamiast tego powołano do życia dużą liczbę nowych instytucji i wprowadzono wiele norm nadzorczych, co grozi przeregulowaniem rynku. System ten nie jest spójny, gdyż nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich krajów i wszystkich banków. Poszczególne regulacje są bardziej wyrazem kompromisów niż optymalnych rozwiązań. Cały

proces tworzenia nowego systemu bezpieczeństwa finansowego został rozciągnięty na wiele lat, ale już obecnie powstają wątpliwości, czy jest to właściwa droga do poszukiwania stabilności finansowej? W warunkach silnie rozbudowanych regulacji nadzorczych można mieć obawy, że banki będą się koncentrowały na zachowaniu formalnej zgodności postępowania z normami nadzorczymi, a nie dbały o doskonalenie procedur zarządzania ryzykiem.

## Bibliografia

1. Arcand J.-L. et al. (2012), *Too Much Finance?*, „IMF Working Paper”, WP/12/161.
2. *Banking Structures Report* (2013), European Central Bank, November 2013.
3. Boegl M. (2013), *Die neue Bankenaufsicht bei EZB*, „Die Bank”, nr 9.
4. Boegl M. (2013), *Nationale makroprudenzielle Aufsicht etabliert*, „Die Bank”, nr 6.
5. Council Regulation (EU) No. 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, L 287/63, 29 October 2013.
6. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, L 176/13, 27<sup>th</sup> June 2013.
7. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes, L 173/149, 12 June 2014.
8. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, OJ L 173, 12 June 2014.
9. *European Financial Stability and Integration Report 2012*, European Commission, April 2013.
10. *Global Financial Development Report 2013. Rethinking Role of the State in Finance* (2012), The World Bank, Washington.
11. Goedeckemeyer K.H. (2014), *Für die Bankenunion gut gerüstet*, „Die Bank”, nr 5.
12. *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector* (2012), Chaired by E. Liikanen, Final Report, Brussels, 2 October 2012.
13. Hryckiewicz A., Pawłowska M. (2014), *Zmiany w sektorze finansowym oraz ich wpływ na system finansowy w krajach UE*, „Ekonomista”, nr 4.
14. Jordan T. (2013), *Banken immer noch too big to fail*, „Finanz und Wirtschaft”, nr 72.
15. Małecki W. (2014), *Przemiany sektora bankowego i ich konsekwencje*, „Ekonomista”, nr 4.
16. Meller F. (2013), *Banken als Intermediäre im traditionellen Bankengeschäft – Bedrohung durch Basel III?*, „Corporate Finance law”, No. 2.
17. Merler S., Wolff G.B. (2013), *Ending uncertainty: recapitalisation under European Central Bank supervision*, „Breugel Policy Contribution”, 18 December 2013.
18. Mitręga-Niestrój K. (2011), *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Żabińska (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, CeDeWu, Warszawa.
19. Ortgies J. (2013), *Auf der Zielgeraden*, „Die Bank”, nr 2.
20. Sławiński A. (red.) (2011), *Polityka pieniężna*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
21. Proposal of the European Parliament and of the Council on structural measures improving the resilience of EC credit institutions, 2014/0020/COD, 3 February 2014.
22. Regulation (EU) No 1093/2010 OF THE European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), L331/12, 15 December 2010.



23. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms, L 176/13, 27 June 2013.
24. Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund, L 225, 30 July 2014.
25. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2012 r.* (2014), Narodowy Bank Polski, Warszawa.
26. Röseler R. (2014), *Bankenaufsicht im Wandel*, „Die Bank”, nr 4.
27. Smaga P. (2014), *Optymalny kształt pierwszego filara unii bankowej*, „Ekonomista”, nr 4.
28. *Sytuacja polskiego sektora bankowego* (2012), Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa, listopad 2012.
29. *Top 1000 World Banks Ranking* (2013), „The Banker”, 1 July 2013.
30. Zaleska M. (red.), *Unia bankowa*, Difin S.A., Warszawa 2013.
31. Völz M., Vedow M. (2011), *Market discipline and too-big-to-fail in the CDS market: Does banks' size reduce market discipline?*, „Journal of Empirical Finance”, Vol. 18.
32. Żabińska J. (2014), *Unia bankowa*, [w:] J. Pietrucha, J. Żabińska (red.), *Zarządzanie gospodarcze w strefie euro*, Difin S.A., Warszawa.

### **The Banking Union as a component of financial security net**

Financial and economic crisis has led to a re-evaluation of the idea of financial markets deregulation. Public authorities have lost the control over the functioning of the large banks, whose activity put the stability and security of economies to threat. New supervising institutions are being created in the European Union. Their control covers all bodies from the Eurozone countries recognised as essential in terms of financial security system. Such supervision over remaining bodies from the EU is optional. With the conflict of national interests a complicated structure of entities and supervisory procedures has been created. This, in turn, may affect efficiency of tasks realised. One positive element of this change is implementing solutions, which will allow to brake rescuing big banks by means of public resources under crisis circumstances.

---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLIX, 2

SECTIO H

2015

---

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Polityki Gospodarczej, Społecznej i Regionalnej

URSZULA WICH

e-mail: uwich@hektor.umcs.lublin.pl

*Zmiany w potencjale rozwojowym Lublina w relacji  
do największych miast kraju*

---

Changes in the developmental potential of Lublin in relation to the largest Polish cities

**Słowa kluczowe:** miasto, potencjał rozwojowy, substytucja i komplementarność składników kapitału całkowitego, koniunktura gospodarcza

**Keywords:** town/city, developmental potential, substitution and complementariness of total capital components, economic situation

## Wstęp

W realizacji polityki regionalnej w okresie 2014–2020 kluczowe znaczenie przypisano dużym ośrodkom miejskim, zwłaszcza miastom wojewódzkim [*Polityka regionalna w Polsce*, 2010, s. 9–11]. Dysponują one znacznym potencjałem gospodarczym, społecznym, naukowym, innowacyjnym i instytucjonalnym, zdolnym oddziaływać na procesy rozwoju regionalnego [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, 2010, s. 7]. Największe miasta kraju są w stanie rozwinąć funkcje metropolitalne, przyczyniające się do integracji funkcjonalnej z obszarami metropolitalnymi<sup>1</sup> Unii Europejskiej. Lublin znajduje się w grupie dziesięciu największych miast kraju pod względem liczby ludności, zajmując dziewiątą pozycję. O roli miast we współczesnej gospodarce i sile ich oddziaływania na procesy rozwojowe w regionach decyduje nie tylko skala wielkości, lecz także szereg innych, często

---

<sup>1</sup> Pojęcie obszaru metropolitalnego obejmuje miasto pełniące funkcje metropolii i jego otoczenie, ściśle z nim współpracujące [Markowski, Marszał, 2006, s. 14].

współzależnych czynników. Odzwierciedlają one potencjał rozwojowy miast, czyli możliwości ich rozwoju kształtowane m.in. przez poziom rozwoju, pełnione funkcje, kapitały: fizyczny, ludzki, społeczny i wiedzy, koniunkturę gospodarczą.

Celem przeprowadzonych badań była ocena stanu i zachodzących zmian w wybranych składnikach potencjału rozwojowego dziesięciu największych miast kraju, jako przesłanek do wnioskowania o pozycji Lublina w tej grupie miast i zdolności jego oddziaływania na procesy rozwojowe w regionie lubelskim. Podstawę oceny stanowiła analiza porównawcza elementów badawczych w grupie największych miast w Polsce, wśród których znajduje się Lublin.

Badania były prowadzone na podstawie roczników statystycznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Okres badań obejmował lata 2007 i 2012, z wyjątkiem koniunktury gospodarczej, która ze względu na specyfikę zjawiska i dostępność danych statystycznych analizowana była od 2004 r. Wybór okresu badań w dużym stopniu był warunkowany nie tylko dostępnością danych statystycznych, lecz także możliwością porównań w czasie. Przykładem trudności w ujednoczeniu podstawy czasowej dla badanych wskaźników jest PKB *per capita*, którego wartość w rocznikach statystycznych jest podawana z rocznym opóźnieniem w stosunku do pozostałych danych. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wartość PKB dla jednostek terytorialnych jest odnoszona do unijnych poziomów statystycznych, tzw. NUTS. Badane miasta są zaliczone do poziomu NUTS 3 jako podregiony; sześć największych położonych w granicach administracyjnych, pozostałe, w tym Lublin, tworzą podregiony złożone z powiatów. Ponieważ wprowadzenie NUTS ma zapewnić porównywalność statystyczną w obrębie każdego z wyodrębnionych trzech ich poziomów na obszarze całej Unii Europejskiej, można uznać, iż wartości PKB *per capita* w badanych miastach–podregionach spełniają kryterium porównywalności<sup>2</sup>.

W trakcie badań zostały zweryfikowane następujące tezy:

1. Zachodzące zmiany w potencjale rozwojowym Lublina odzwierciedlają poprawę jakościowych cech składników potencjału, co przekładać się będzie na wzrost rangi miasta w grupie ośrodków wielkomiejskich kraju i wzmocnienie jego oddziaływania na otoczenie regionalne.

2. Podstawą trwałości zmian w potencjale rozwojowym Lublina są proinnowacyjne inwestycje i działalność badawczo-rozwojowa.

## 1. Analiza czynników kształtujących potencjał rozwojowy Lublina

Powszechnie stosowaną miarą poziomu rozwoju jest wartość produktu krajowego brutto na mieszkańca, dopełniona wskaźnikiem wartości dodanej brutto na jednego pracującego, który odzwierciedla wydajność pracy, a pośrednio konkurencyjność

---

<sup>2</sup> Do momentu wprowadzenia umownych jednostek terytorialnych do celów statystycznych – NUTS Lublin jako miasto na prawach powiatu, podobnie jak pozostałe tego typu jednostki miejskie, miał wyodrębnioną wartość produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca.

gospodarki. W grupie badanych dziesięciu największych miast kraju, wyodrębnionej na podstawie kryterium liczby mieszkańców, dziewiątą pozycję zajmuje blisko 350-tysięczny Lublin. Pod względem poziomu rozwoju Lublin jest najsłabszą jednostką w badanej grupie największych miast, obciążoną wpływem tradycyjnej i niskowydajnej gospodarki rolnej (tab. 1).

Tabela 1. Poziom rozwoju Lublina na tle największych miast kraju

Jednostki terytorialne poziomu NUTS 3 – podregiony	PKB na 1 mieszkańca w zł w 2011 r. (ceny bieżące)	Wartość dodana brutto w 2011 r.			
		na 1 pracującego w zł (ceny bieżące)	struktura według działów w %		
			rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	przemysł i budownictwo	usługi
m. Warszawa	119 828	163 830	0,0	14,4	85,6
m. Kraków	60 121	102 729	0,1	25,7	74,2
m. Łódź	48 669	100 510	0,1	28,5	71,4
m. Wrocław	60 425	106 349	0,1	23,5	76,4
m. Poznań	75 877	116 264	0,1	26,9	73,0
m. Szczecin	47 888	107 453	0,1	22,8	77,1
podr. trójmiejski	56 817	118 668	0,1	31,4	68,5
podr. bydgosko-toruński	41 860	94 259	1,5	32,4	66,1
<b>podr. lubelski</b>	<b>34 425</b>	<b>78 768</b>	<b>3,8</b>	<b>27,7</b>	<b>68,5</b>
podr. katowicki	56 079	111 710	0,1	32,9	67,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [*Rocznik statystyczny województw*, GUS, 2013].

Ważnym składnikiem potencjału rozwojowego miast są spełniane przez nie funkcje na rzecz otoczenia zewnętrznego. We współczesnej gospodarce, opartej na wiedzy i funkcjonującej w warunkach globalizacji, wyznacznikiem pozycji miast jest zasięg spełnianych przez nie funkcji zewnętrznych oraz ich znaczenie dla rozwoju nie tylko gospodarki, lecz także innych dziedzin i społeczeństwa. Pod tym względem pierwszeństwo przypisuje się funkcjom metropolitalnym, spełnianym w skali ponadkrajowej, kontynentalnej lub globalnej. W warunkach polskich jedynie Warszawa wykształciła funkcje metropolitalne, w tym: kontrolne i zarządcze, potencjału akademickiego i kulturalnego, atrakcyjności zewnętrznej oraz dostępności transportowej [Smętkowski, Jałowiecki, 2009, s. 51–61]. Zasięg tych funkcji przekracza skalę krajową. Inne duże miasta, takie jak: Kraków, Poznań, Wrocław, Łódź, cechuje różny stopień wykształcenia poszczególnych funkcji metropolitalnych i na ogół krajowy zasięg ich oddziaływania. Lublin, podobnie jak Bydgoszcz i Szczecin, ze względu na rangę i zasięg funkcji zewnętrznych, pełni rolę ośrodka regionalnego [Smętkowski, Jałowiecki, 2009, s. 59]. Zajmuje pierwszą pozycję w zbiorze dziesięciu ośrodków regionalnych, zawdzięczając to wysokiemu potencjałowi akademickiemu i kontaktom ze Wschodem<sup>3</sup>. Pierwsza

<sup>3</sup> W momencie prowadzonych studiów nad klasyfikacją funkcjonalną miast najsłabiej zostały ocenione funkcje kontrolne i zarządcze Lublina. Brak lotniska pasażerskiego, które oddano do eksploatacji dopiero w 2013 r., wpłynęła na obniżenie oceny atrakcyjności zewnętrznej Lublina. Systematycznie zwiększa się także dostępność transportowa Lublina w wyniku inwestycji drogowych, dofinansowanych ze środków unijnych.

pozycja Lublina wśród ośrodków regionalnych może wskazywać na szansę awansu miasta do rangi metropolii.

W rozwoju miasta biorą udział poszczególne elementy jego kapitału całkowitego, na który składają się kapitały: fizyczny, ludzki, społeczny i wiedzy [Domański, 2005, s. 7]. W procesie rozwoju zachodzą pomiędzy nimi określone interakcje o charakterze substytucyjnym i komplementarnym, przyczyniając się do unowocześniania struktur miejskich i dynamizowania ich wzrostu.

Substytucja kapitału fizycznego (rzeczowego) przez kapitał wiedzy dokonuje się m.in. przez nowe inwestycje, cechujące się wyższym poziomem technicznym. Przedstawione w tabeli 2 relacje nakładów inwestycyjnych do wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach wskazują, że Lublin dokonał „skoku” w modernizacji przedsiębiorstw, przesuując się w grupie analizowanych miast z ostatniej pozycji w 2007 r. na miejsce pierwsze w 2012 r.

Tabela 2. Zmiany w podstawowych cechach kapitału fizycznego Lublina na tle największych miast kraju

Miasta	Relacja nakładów inwestycyjnych do wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w %		Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)		Stopa bezrobocia w %	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Warszawa	9,5	7,0	11252	10508	2,9	4,3
Kraków	10,1	7,1	5170	4769	3,8	5,8
Łódź	18,1	7,0	6120	3275	8,5	12,0
Wrocław	13,0	8,4	5943	5839	4,5	5,7
Poznań	8,7	7,6	6139	6886	2,9	4,2
Gdańsk	13,7	7,9	7980	6543	3,7	6,3
Szczecin	7,9	6,3	3022	2780	6,5	11,0
Bydgoszcz	10,0	5,3	3544	3337	6,2	8,6
<b>Lublin</b>	<b>7,2</b>	<b>9,1</b>	<b>2328</b>	<b>4263</b>	<b>8,2</b>	<b>9,9</b>
Katowice	8,1	8,7	5894	8259	3,3	5,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Roczniki statystyczne województw, GUS: 2008, 2013; Lublin w liczbach 2012, Urząd Statystyczny w Lublinie 2013; Roczniki statystyczne miast 2013: Krakowa, Poznań, Wrocławia; Miasta w liczbach 2012, GUS 2013].

Mniejsze efekty uwidaczniają wskaźniki inwestowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca, choć porównując niemal podwojoną w Lublinie wielkość nakładów w badanych latach, można mówić o znaczącym postępie w substytucji kapitału rzeczowego przez kapitał wiedzy w przedsiębiorstwach miasta. Na tle badanych miast Lublin nie wykazuje znaczącego wzrostu stopy bezrobocia w 2012 r. w porównaniu z rokiem 2007 (por. tab. 2). Wystąpił on bowiem we wszystkich pozostałych badanych miastach, nawet dość znaczny w Łodzi i Szczecinie. Ograniczenie inwestowania i rosnące bezrobocie w największych miastach należy raczej wiązać ze spowolnieniem gospodarki w okresie kryzysu, który bardziej odczuły miasta inwestujące w modernizację sektorów tradycyjnych, szczególnie wrażliwych na jego

skutki. Lublin w mniejszym stopniu dotknęły te problemy ze względu na niższe obciążenie dziedzictwem wielkiego przemysłu.

Wpływ na unowocześnianie kapitału fizycznego miasta ma wiele innych czynników, jak zaangażowanie kapitału zagranicznego oferującego m.in. nowe technologie czy zwiększanie dochodów własnych miasta, co z kolei pozwala na bardziej intensywne zaangażowanie w procesy inwestycyjne. Analiza zawartych w tabeli 3 wskaźników sugeruje, że Lublin nie jest atrakcyjny dla inwestorów zagranicznych.

Tabela 3. Czynniki i efekty zmian w wybranych cechach kapitału fizycznego Lublina na tle największych miast kraju

Miasta	Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego na 10 000 mieszkańców		Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w zł (ceny bieżące)		Dochody budżetu miasta na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)		Udział dochodów własnych w dochodach budżetu miasta w %	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2006	2012
Warszawa	107	135	3805	4843	5732	6978	84,4	74,2
Kraków	30	40	2901	3775	3714	4539	66,7	68,8
Łódź	20	25	2546	3379	3090	4197	62,0	66,8
Wrocław	45	54	2855	3790	4207	5689	77,3	74,1
Poznań Gdańsk	46	56	3190	4148	3968	4985	66,9	67,9
Szczecin	29	34	3815	4629	3625	6373	72,1	50,1
Bydgoszcz	43	51	2852	3774	2842	4057	63,4	60,3
<b>Lublin</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>2508</b>	<b>3892</b>	<b>2868</b>	<b>4417</b>	<b>53,8</b>	<b>54,1</b>
Katowice	32	40	3892	5310	3656	4515	61,3	70,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne, GUS, 2008, nr 15; Lublin w liczbach 2012, Urząd Statystyczny w Lublinie, 2013; Miasta w liczbach 2012, GUS, 2013; Roczniki statystyczne miast Krakowa, Poznania, Wrocławia, 2013].

W przeliczeniu na 10 000 mieszkańców posiada najniższą liczbę spółek z udziałem kapitału zagranicznego w grupie badanych miast, nie odnotowując większego postępu w rozważanych latach. Lublin cechuje także najniższy udział dochodów własnych w dochodach budżetu miasta, wykazujący ponadto stabilizację na niskim poziomie. Zdecydowanie wyższe udziały dochodów własnych miały w 2007 r. pozostałe miasta, a ich znaczne spadki w 2012 r. w stosunku do roku 2007 interpretować można jako reakcję na zjawiska kryzysowe w gospodarce, których w mniejszym stopniu doświadczył Lublin. W tym czasie we wszystkich miastach rosła przeciętne wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, choć wyraźnie wolniej w miastach borykających się ze skutkami kryzysu. Natomiast Lublin awansował w tej dziedzinie z ostatniej pozycji w 2007 r. na miejsce piąte w 2012 r., dystansując Kraków, Łódź, Wrocław, Szczecin i Bydgoszcz. Przesunięcia te potwierdzają, że skutki kryzysu były odczuwalne w różnym stopniu i czasie w poszczególnych miastach.

Istotny wpływ na wzmacnianie potencjału rozwojowego miasta ma kapitał ludzki. Jest on źródłem powstawania różnorodnych korzyści gospodarczych i cywilizacyj-

nych. Wielkość miasta mierzona liczbą mieszkańców jest uznawana nie tylko jako podstawowy, lecz także najbardziej aktywny i kreatywny czynnik rozwoju. Lublin pod względem liczby mieszkańców (347 700 w 2012 r.) zajmuje dziewiątą pozycję w grupie badanych miast (por. tab. 4). Najwyższą dynamikę wzrostu ludności miasto notowało w latach 90. Spowodowało to jego przesunięcie w rankingu badanych miast z dziesiątego miejsca na dziewiąte [Wich, 2009, s. 33].

Tabela 4. Zmiany w podstawowych cechach kapitału ludzkiego Lublina na tle największych miast kraju

Miasta	Stan ludności w tysiącach	Wskaźnik wzrostu lub spadku ludności w % 2007 = 100	Saldo migracji na pobyt stały na 1 000 ludności		Studenci na 1 000 mieszkańców	
			2007	2012	2007	2012
Warszawa	1715,5	100,5	3,4	3,9	167	146
Kraków	758,3	100,2	0,5	1,0	240	240
Łódź	719,0	95,5	-2,8	-2,3	163	127
Wrocław	631,2	99,7	-0,3	1,4	224	209
Poznań	550,7	98,2	-5,5	-4,2	252	233
Gdańsk	460,4	101,0	-1,8	–	167	176
Szczecin	408,9	100,3	-1,7	0,5	150	118
Bydgoszcz	361,3	100,0	-6,0	-3,0	120	111
<b>Lublin</b>	<b>347,7</b>	<b>98,8</b>	<b>-4,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>243</b>	<b>222</b>
Katowice	307,2	98,4	-5,1	-3,2	234	205

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne, GUS, 2008, nr 15; Roczniki statystyczne województw 2008 i 2013; Lublin w liczbach 2012, Urząd Statystyczny w Lublinie, 2013].

Pozycję tę nadal posiada, mimo systematycznego spadku ludności po roku 2000, przy podobnych tendencjach w większości badanych miast. W 2012 r. w porównaniu z rokiem 2007 odpływ ludności z miast znacznie się zmniejszył. Potwierdza to saldo migracji na pobyt stały, które choć w przeważającej liczbie miast jest ujemne w obu rozważanych latach, to jednak w roku 2012 zostało ograniczone, także w Lublinie. Jeśli założymy, że rosnące dodatnie saldo migracji odzwierciedla zadowolenie ludzi z warunków zamieszkania i zaspokajania ich aspiracji życiowych, to można mówić, iż najbardziej pod tym względem atrakcyjna jest Warszawa, a następnie Kraków. Do grona tych miast w 2012 r. dołączył Wrocław. W kontekście salda migracji Lublin można postrzegać jako miasto o przeciętnych warunkach zamieszkania, choć korzystne jako miejsce do studiowania. Pod względem liczby studentów na 1 000 mieszkańców Lublin zajmował w 2012 r. trzecią pozycję wśród rozważanych miast (po Krakowie i Poznaniu), tracąc w porównaniu z 2007 r. miejsce drugie, które zajmował po Krakowie (tab. 4). Spadek liczby studentów w Lublinie nie jest korzystny dla miasta, które traci najcenniejszy element kapitału ludzkiego i ważny składnik jego potencjału rozwojowego.

Podstawą dla gospodarki opartej na wiedzy jest rozwój sfery badawczo-rozwojowej i wykorzystanie jej efektów w działalności praktycznej. Wybrane mierniki inno-

wacyjności gospodarki dla województw<sup>4</sup>, w których zlokalizowane są badane miasta, zestawiono w tabeli 5. Analizując pozycję województwa lubelskiego w rozważanych województwach, można stwierdzić, że uległa ona poprawie w 2012 r. w stosunku do roku 2007, zwłaszcza w zakresie udziału nakładów na działalność badawczo-rozwojową w wielkości PKB.

Tabela 5. Rozwój działalności B+R i innowacyjnej w województwie lubelskim na tle regionów wielkomiejskich

Województwa wielkomiejskie*	Zatrudnienie w B+R na 1 000 osób aktywnych zawodowo		Nakłady na działalność B+R				Nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle na 1 zatrudnionego w zł (ceny bieżące)	
			na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)		w relacji do PKB w %			
	2007	2012	2007	2012	2006	2011	2007	2012
Dolnośląskie	4,6	6,2	137	333	0,35	0,55	6133	7245
Kujawsko-pom.	3,7	3,5	53	145	0,35	0,27	6390	3737
<b>Lubelskie</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>114</b>	<b>301</b>	<b>0,44</b>	<b>0,65</b>	<b>5217</b>	<b>5618</b>
Łódzkie	3,2	4,0	146	302	0,54	0,62	9540	11817
Małopolskie	5,8	7,8	244	489	0,92	1,62	5879	6549
Mazowieckie	9,6	10,3	529	923	1,07	1,37	10391	13628
Pomorskie	5,0	6,1	154	442	0,51	0,73	4211	4369
Śląskie	3,3	3,7	126	281	0,36	0,52	11362	5833
Wielkopolskie	4,6	4,6	166	393	0,46	0,64	4464	5604
Zachodniopom.	3,2	3,4	66	130	0,19	0,34	2428	10443

\* W których zlokalizowane są badane miasta.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Roczniki statystyczne GUS 2008 i 2013].

Z wyjątkiem województwa kujawsko-pomorskiego odnotowującego w tym czasie spadek wszystkich analizowanych wskaźników, w pozostałych województwach nie zaobserwowano zahamowania rozwoju działalności badawczo-rozwojowej. Jedynie w województwie śląskim drastycznie spadły nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach, co można wiązać z perturbacjami na specyficznym rynku węglowym. Wyniki badań sugerują, że rolę amortyzatora skutków kryzysu gospodarczego w sferze badawczo-rozwojowej i działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w wielkich miastach, w tym także w Lublinie, odgrywają środki unijne. Wielkie miasta w znacznej części finansują swój rozwój z programów sektorowych, dzielonych na szczeblu krajowym, które są nieporównanie większe niż środki dzielone na poziomie regionalnym [Swianiewicz, 2013, s. 6].

<sup>4</sup> Z uwagi na brak dostępu do danych na temat działalności B+R w miastach posłużono się statystyką dotyczącą województw, zakładając, że wielkie miasta są największymi jej skupiskami.



## 2. Ocena koniunktury gospodarczej Lublina na tle największych miast kraju

Na koniunkturę gospodarczą miasta, podobnie jak regionu, sektorów, czy całej gospodarki krajowej, składają się różne przejawy i zjawiska, rozwijające się w odmiennym tempie i czasie w ramach cyklu koniunkturalnego [Domański, 2003, s. 54]. Punkty zwrotne cyklu (szczyt, dno) na ogół się nie pokrywają. Miasto może wykazywać dobrą koniunkturę gospodarczą nawet przy złej koniunkturze całej gospodarki, i odwrotnie. W poszczególnych miastach mogą także w różnym czasie pojawiać się tendencje wzrostu i spadku w gospodarce. Badania nad koniunkturą gospodarczą Lublina w grupie największych miast kraju odniesiono do lat: 2004, 2007, 2012, zakładając, że stanowią one punkty zwrotne cyklu obejmującego okres 2004–2012. Ocenianymi elementami w gospodarkach miast były: rentowność przedsiębiorstw, wielkość nakładów inwestycyjnych i wynagrodzenia w przedsiębiorstwach. Zestawione w tabeli 6 wskaźniki rentowności przedsiębiorstw wykazują

Tabela 6. Zmiany rentowności przedsiębiorstw w Lublinie na tle największych miast kraju

Miasta	Wskaźniki rentowności obrotu finansowego w przedsiębiorstwach w % (relacja wyniku finansowego do przychodów)					
	brutto		netto		netto	
	2004		2007		2012	
Warszawa	6,4	5,1	6,6	5,2	4,0	3,3
Kraków	3,6	2,9	4,5	3,8	3,3	2,7
Łódź	4,4	3,5	5,0	4,1	5,1	4,2
Wrocław	2,9	2,2	4,3	3,6	3,2	2,4
Poznań	4,6	3,7	6,0	5,6	5,2	4,3
Gdańsk	5,0	3,9	4,8	4,0	3,5	2,8
Szczecin	2,5	1,7	3,8	2,6	3,9	3,1
Bydgoszcz	4,7	3,9	6,0	5,0	2,0	1,2
<b>Lublin</b>	<b>1,9</b>	<b>1,3</b>	<b>6,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,3</b>
Katowice	6,7	5,4	7,3	5,9	4,5	3,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [*Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne*, GUS, 2004, nr 5; 2008, nr 15; *Roczniki statystyczne województw*, GUS: 2005, 2008, 2013; *Lublin w liczbach 2012*, US w Lublinie, 2013; *Miasta w liczbach 2012*, GUS, 2013].

w 2007 r. w stosunku do roku 2004 wyraźny, choć zróżnicowany wzrost w badanych miastach, z wyjątkiem Gdańska. W 2012 r. wzrost ten nadal utrzymuje się jedynie w Łodzi i Gdańsku, gdzie wcześniej wystąpiły perturbacje, m.in. na rynku pracy. W pozostałych miastach wskaźniki rentowności przedsiębiorstw kurczą się, choć w różnym stopniu, pod wpływem pogarszającej się koniunktury w gospodarce narodowej. Mniejsze tendencje spadkowe dotknęły Lublin, co przyniosło mu pierwszą pozycję w rentowności przedsiębiorstw wśród rozpatrywanych miast.

Silną tendencję wzrostową w 2007 r. w stosunku do roku 2004 wykazują nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach i to we wszystkich badanych miastach (por. tab. 7).

Odwrotna sytuacja zaistniała w 2012 r., kiedy w porównaniu z 2007 r. można zaobserwować spadek nakładów w siedmiu z dziesięciu badanych miastach. Lublin, obok Katowic i Poznania, utrzymał wzrost, a na dodatek zajął miejsce lidera w grupie największych miast kraju.

Tabela 7. Zmiany w wielkości nakładów inwestycyjnych i wynagrodzeń miesięcznych brutto w przedsiębiorstwach Lublina na tle największych miast kraju

Miasta	Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach – wskaźniki wzrostu lub spadku w %		Wynagrodzenia miesięczne brutto w przedsiębiorstwach – wskaźniki wzrostu lub spadku w %	
	2007/2004	2012/2007	2007/2004	2012/2007
Warszawa	158,4	93,7	115,1	127,3
Kraków	169,8	92,6	123,9	130,1
Łódź	288,4	51,1	119,5	132,7
Wrocław	194,3	97,8	122,4	132,7
Poznań	102,9	109,9	122,7	130,0
Gdańsk	219,2	82,8	134,4	121,3
Szczecin	159,0	92,1	120,1	132,3
Bydgoszcz	169,7	93,9	121,1	127,9
<b>Lublin</b>	<b>147,8</b>	<b>180,6</b>	<b>119,5</b>	<b>155,2</b>
Katowice	165,2	137,4	115,9	136,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [*Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne*, GUS: 2004, nr 5; 2008, nr 15; *Roczniki statystyczne województw*, GUS: 2005, 2008, 2013; *Lublin w liczbach 2012*, US w Lublinie 2013; *Miasta w liczbach 2012*, GUS, 2013].

Trzeci oceniany składnik koniunktury gospodarczej dużych miast, tj. miesięczne wynagrodzenie brutto w przedsiębiorstwach, wykazuje słabą reakcję na zjawiska kryzysowe w gospodarce. Potwierdzają to wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w obu umownie przyjętych okresach cyklu koniunkturalnego we wszystkich badanych miastach (por. tab. 7). W roku 2012 (kryzysowym) wynagrodzenia w porównaniu z 2007 r. wykazują znacznie większy wzrost (z wyjątkiem Gdańska) niż w okresie wcześniejszym, o korzystniejszej koniunkturze gospodarczej. Wskaźniki wzrostu wynagrodzeń wykazują zbyt dużą rozbieżność do spowalniających wskaźników wzrostu rentowności przedsiębiorstw i spadków nakładów w przedsiębiorstwach w przeważającej liczbie miast. Pod tym względem Lublin wyróżnia się pozytywnie, bo wzrostowi wynagrodzeń w przedsiębiorstwach – i to najwyższemu w 2012 r. w stosunku do 2007 r. w badanej grupie miast – odpowiada znacznie wyższy w tym czasie, wzrost nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach.

## Zakończenie

Analiza wybranych składników potencjału rozwojowego dziesięciu największych miast kraju wykazała, że Lublin mimo relatywnie najniższego poziomu rozwoju i rangi ośrodka regionalnego wyróżnia się systematycznym wzrostem analizowanych

wskaźników i większą odpornością na zjawiska kryzysowe, które szczególnie dotknęły miasta będące skupiskami tradycyjnego przemysłu. Zweryfikowane w trakcie badań tezy pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Lublin pozytywnie wyróżnia się dynamiką inwestowania w modernizację kapitału rzeczowego przedsiębiorstw, niższym wzrostem stopy bezrobocia i większym dostosowaniem wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach do ich sytuacji finansowej. Tym pozytywnym zmianom towarzyszą ograniczenia przejawiające się w niewielkim udziale kapitału zagranicznego w procesie modernizacji, a także niskim udziale dochodów własnych w budżecie miasta.

2. Zmiany w kapitale ludzkim są dla Lublina mniej korzystne. Do pozytywnych przejawów można zaliczyć ograniczenie spadku ludności w badanym przekroju czasowym, co pozwoliło miastu utrzymać pozycję dziewiątą w rankingu wielkościovym miast. Nadal Lublin spełnia funkcje największego centrum akademickiego we wschodniej Polsce, choć spadek liczby studentów przesunął go z miejsca drugiego na trzecie w grupie największych miast kraju.

3. Zmiany w kapitale wiedzy analizowane z punktu rozwoju sfery badawczo-rozwojowej w grupie województw wielkomięjskich, których centrami są badane miasta, można oceniać pozytywnie. Lubelskie wyróżnia się systematycznym wzrostem zatrudnienia i inwestowania w sferze B+R oraz nakładów na innowacje w sektorze przemysłowym.

3. Koniunktura gospodarcza jest jednym z najmocniejszych składników potencjału rozwojowego Lublina. W badanym cyklu koniunkturalnym Lublin pod względem rentowności przedsiębiorstw z ostatniej pozycji przesunął się na pierwsze miejsce. Wyprzedził także analizowane miasta pod względem dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach i dostosowania do niej wzrostu wynagrodzeń.

## Bibliografia

1. Domański R. (2003), *Czasowa i przestrzenna nieciągłość rozwoju miast oraz metod zarządzania nimi*, [w:] R. Domański (red.), *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 204.
2. Domański R. (2005), *Warunki wzbudzenia samowzmacniającego rozwoju gospodarki miasta. Studium metropolii poznańskiej*, [w:] T. Marszał (red.), *Gospodarka w przestrzeni polskich miast*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 216.
3. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Synteza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010 r.
4. *Lublin w liczbach 2012* (2013), Urząd Statystyczny w Lublinie.
5. Markowski T., Marszał T. (2006), *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
6. *Miasta w liczbach 2012* (2013), GUS.
7. *Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne* (2004), GUS, nr 5.
8. *Miasta wojewódzkie, podstawowe dane statystyczne* (2008), GUS, nr 15.
9. *Polityka regionalna w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 10 lipca 2010 r.

10. Smętowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2009), *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, Uniwersytet Warszawski, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
11. Swianiewicz P. (2012), *Konkurencja o środki unijne w opiniach polityków i pracowników samorządowych*, Uniwersytet Warszawski, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2.
12. *Roczniki statystyczne miast: Krakowa, Poznań, Wrocławia* (2013), Urzędy Statystyczne w Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu.
13. *Roczniki statystyczne województw*, GUS: 2005, 2008, 2013.
14. Wich U. (2009), *Przestrzeń gospodarcza Lublina*, [w:] J. Styka (red.), *Przestrzeń antropogeniczna miasta Lublina. Waloryzacja, wytwarzanie, użytkowanie*, „Stare i Nowe Struktury Społeczne w Polsce”, t. X, Wyd. UMCS, Lublin.

### **Changes in the developmental potential of Lublin in relation to the largest Polish cities**

The studies were aimed at assessing the relationships and changes in the developmental potential of Lublin, i.e. in the level of development, fulfilled functions, the city's capital and its economic situation. They created prerequisites for concluding about Lublin's position among the largest cities in Poland and its possible effects upon developmental processes in the region of Lublin. The study results demonstrated that changes in Lublin's economy head towards modernizing it, which improves its position in the group of Poland's largest cities and strengthens its influence upon developmental processes in the region. These changes are of durable nature, because they are based on innovations and development of research-developmental activities, focused on practical effects.



---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLIX, 2

SECTIO H

2015

---

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej

MONIKA WOJTAS

mwojtas@hektor.umcs.lublin.pl

*Wzrost znaczenia barier pozataryfowych w polityce handlowej*

---

Growing role of non-tariff barriers in trade policy

**Słowa kluczowe:** polityka handlowa, bariery pozataryfowe, protekcjonizm

**Keywords:** trade policy, non-tariff barriers (NTB), protectionism

### **Wstęp**

W związku z postępującą od zakończenia drugiej wojny światowej liberalizacją handlu międzynarodowego znaczenie taryf celnych stopniowo spadało. Wraz z pojawieniem się recesji w gospodarce podejmowane były jednak próby powrotu do polityki protekcjonistycznej. W związku z tym rosło znaczenie innych niż cła instrumentów, które wywoływały podobny skutek. W przypadku tzw. środków pozataryfowych (*non-tariff barriers*) często trudniej jest stwierdzić dyskryminacyjny charakter, a zasady ich stosowania wynikają z wewnętrznych przepisów poszczególnych krajów. W związku z tym ustalenie zmierzania ich zakresu i skutków oraz sformułowanie na forum Światowej Organizacji Handlu wiążących multilateralnych zasad w tym zakresie jest o wiele trudniejsze niż w przypadku cel.

Celem pracy jest określenie przyczyn stosowania barier pozataryfowych, wskazanie najczęściej wykorzystywanych instrumentów i ocena, jak zmienił się zakres ich wykorzystania, zwłaszcza w ostatnich latach w związku ze światową recesją 2008–2009.

## 1. Pojęcie i przyczyny stosowania instrumentów pozataryfowych

Instrumenty pozataryfowe definiowane są najczęściej jako inne niż cło instrumenty ograniczające handel. Istnieje bardzo wiele środków, które mogą mieć tego typu charakter. Można je przyporządkować do jednej z następujących grup:

- a) środki wpływające na import,
- b) środki wpływające na eksport,
- c) przepisy wewnętrzne stosowane na terenie danego kraju.

Pierwsze dwie kategorie dotyczą zobowiązań nakładanych na granicy, związanych z przekraczaniem przez towar granicy celnej kraju. Trzecia grupa to tzw. wewnętrzne bariery regulacyjne, nakładane na wszystkie towary będące przedmiotem obrotu w danym kraju (*behind-the-border measures*). Do tej grupy należą: podatki i inne opłaty, subsydia krajowe oraz wymogi techniczne, dotyczące ochrony zdrowia, ochrony środowiska standardów pracy czy jakości produktów [Staiger, 2012, s. 2].

Obecnie stosowane instrumenty pozataryfowe mogą mieć zarówno charakter tradycyjnych środków polityki handlowej, np. kontyngenty czy subsydia, ale coraz częściej wynikają z innych polityk niż handlowa. Są podyktowane ważnymi celami społecznymi, takimi jak bezpieczeństwo czy ochrona środowiska, jednak ich zastosowanie może powodować niekorzystne skutki dla wymiany międzynarodowej. W takiej sytuacji konieczna jest ocena, czy dotyczą one w takim samym stopniu produktów krajowych, jak i zagranicznych. Często wskazanie środków stosowanych świadomie w sposób dyskryminacyjny jest niemożliwe.

Tabela 1. Klasyfikacja instrumentów pozataryfowych według UNCTAD

Instrumenty wpływające na import	Instrumenty o charakterze technicznym	A. Środki sanitarne i fitosanitarne (SPS)
		B. Bariery techniczne w handlu (TBT)
		C. Inspekcja przedwysyłkowa (PSI) i inne wymogi formalne
	Instrumenty o charakterze nietechnicznym	D. Środki warunkowe: antydumping, cła wyrównawcze i inne środki ochronne
		E. Licencje i kontyngenty ilościowe
		F. Środki wpływające na cenę – podatki i dodatkowe opłaty
		G. Instrumenty finansowe
		H. Środki zakłócające konkurencję
		I. Środki polityki inwestycyjnej, które mogą zakłócać handel
		J. Ograniczenie w zakresie dystrybucji
		K. Ograniczenie dotyczące obsługi posprzedażowej
		L. Subsydia (oprócz subsydiów eksportowych)
		M. Ograniczenia dotyczące zamówień publicznych
		N. Własność intelektualna
O. Reguły pochodzenia		
Instrumenty wpływające na eksport		P. Środki wpływające na eksport

Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) w 1994 r. rozpoczęła prace nad sformułowaniem definicji i stworzeniem katalogu środków pozataryfowych. Według UNCTAD środki pozataryfowe to wszystkie instrumenty polityki inne niż taryfy celne, które mogą mieć potencjalny, ekonomiczny wpływ na handel międzynarodowy poprzez zmianę ilości wymienianych dóbr lub zmianę ich cen [UNCTAD, 2010, s. xvi]. Klasyfikacja opracowana przez UNCTAD obejmuje instrumenty wpływające na eksport i import. Wśród tych ostatnich wyróżniono bariery o charakterze technicznym i nietechnicznym. Znalazły się tu także wewnętrzne bariery regulacyjne, które najczęściej wpływają na towary importowane. Szczegółowa klasyfikacja została zamieszczona w tabeli 1. Każdy z 16 rozdziałów (A–P) został podzielony na precyzyjnie zdefiniowane kategorie, a niekiedy podkategorie. Ma to służyć lepszemu gromadzeniu danych, porównywalnych w skali międzynarodowej. Jednocześnie klasyfikacja ta nie ma charakteru historycznego i uwzględnia poprzedzone wieloletnimi badaniami empirycznymi obecnie stosowane instrumenty pozataryfowe.

Podstawowym celem, któremu ma służyć zastosowanie środków pozataryfowych, jest przeciwdziałanie tzw. zakłóceniom rynkowym. Mogą one wynikać między innymi ze zbyt małej ilości rynków, naruszania zasad doskonałej konkurencji przez podmioty rynkowe, efektów zewnętrznych produkcji lub konsumpcji jakiegoś dobra (gdy istnieje różnica pomiędzy społeczną a prywatną, rynkową wyceną kosztów produkcji czy konsumpcji tzw. *externalities*), [Kjeldsen-Kragh, 2001, s. 97–108]. Konsekwencją niedoskonałości rynków jest obniżenie realnego dochodu społecznego poniżej poziomu optymalnego. W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest usuwanie źródeł zakłóceń, a jeśli jest to niemożliwe neutralizowanie ich skutków. W szczególności sposób dotyczy to zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz zapewnienia im prawa świadomego wyboru. Niedoskonałością rynku jest w tym przypadku asymetria informacji między konsumentem a sprzedawcą, która może spowodować zakup produktów np. szkodliwych dla zdrowia lub niebezpiecznych. Celem zastosowanych środków np. w postaci standardów jakości czy wymogów dotyczących oznakowania produktu nie jest ograniczenie handlu, lecz ochrona konsumentów. W podobny sposób można uzasadnić środki, których celem jest zapewnienie ochrony środowiska naturalnego. Jednak instrumenty pozataryfowe mogą być także stosowane w innych celach, takich jak: osiągnięcie większych zysków kosztem partnerów handlowych, pozyskanie kapitału politycznego czy też pod pozorem osiągania celów społecznych stanowić formę ukrytego protekcjonizmu [WTO, 2012, s. 53–57].

## **2. Zmiany w stosowaniu instrumentów pozataryfowych w handlu międzynarodowym członków GATT/WTO**

Podpisany 30 października 1947 r. układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) z założenia dotyczył liberalizacji stawek celnych. Celem twórców GATT było ograniczenie barier w handlu do cel, jako jedyne w pełni dozwol-



lonego instrumentu polityki handlowej. Miało to zapewnić większą przejrzystość i przewidywalność w handlu oraz przyczynić się do jego stopniowej liberalizacji [Santana, Jackson, 2012, s. 462]. W układzie zapisany został zakaz stosowania nowych ograniczeń ilościowych oraz nakaz wygaszania istniejących. Klauzula narodowa, która przewidywała obowiązek traktowania produktów importowanych na równi z krajowymi, zakazywała stosowania dodatkowych podatków i opłat. W artykule XX dopuszczano możliwość stosowania instrumentów, których celem miała być ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin. Były także ogólne zapisy dotyczące innych środków pozataryfowych (antydumping, określanie wartości celnej itp.). Jednak negocjacje pierwszych rund GATT dotyczyły wyłącznie liberalizacji stawek celnych. Pierwsze próby włączenia instrumentów pozataryfowych miały miejsce w czasie rozpoczętej w 1964 r. rundy Kennedy'ego – efektem było wynegocjowanie tzw. kodeksu antydumpingowego [WTO, 2012, s. 40–41]. Wzrost zaangażowania sygnatariuszy GATT w negocjacje dotyczące barier pozataryfowych nastąpił w czasie Rundy Tokijskiej (1974–1979) [Mucha-Leszko, 2006, s. 20–23] i był wynikiem wzrostu aktywności krajów w zakresie stosowania tego typu instrumentów. Uważa się, że pod koniec lat siedemdziesiątych podlegało im około 20% produkcji przemysłowej w krajach OECD, a zakres stosowania zwiększył się czterokrotnie [Ostry, 1997, s. 76]. Powrót do protekcjonizmu po latach stopniowej liberalizacji handlu był spowodowany recesją gospodarczą, spadkiem popytu i produkcji oraz wzrostem bezrobocia i deficytu w bilansach płatniczych [Mucha-Leszko, 2005, s. 57]. Wyniki negocjacji Rundy Tokijskiej nie przyczyniły się jednak do znaczącego ograniczenia stosowania instrumentów pozataryfowych. Przełom w tej dziedzinie przyniosła dopiero kolejna runda negocjacji, rozpoczęta w Urugwaju w roku 1986, a zakończona w Marakeszu w 1994 r. W efekcie Rundy Urugwajskiej zakazano stosowania wielu instrumentów pozataryfowych, wynegocjowano wiążące porozumienia dotyczące antydumpingu, subsydiów czy określania wartości celnej towarów, a także środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz barier technicznych [Daly, Kuwahara, 1998, s. 207–208].

Skutkiem wynegocjowania nowych reguł dotyczących barier pozataryfowych były zmiany w ich wykorzystaniu przez kraje członkowskie nowo utworzonej Światowej Organizacji Handlu. W tabeli 2 przedstawione zostały główne kategorie notyfikowanych przez członków GATT/WTO barier pozataryfowych. Z danych wynika, że od lat sześćdziesiątych (kiedy rozpoczęto analizę tego typu środków) zdecydowanie spadło znaczenie instrumentów tradycyjnej polityki handlowej, takich jak: ograniczenia ilościowe, licencje czy handel państwowy, a także opłat nakładanych na import. W zamian nastąpił wzrost roli instrumentów nowego typu, mających charakter wewnętrznych regulacji, w szczególności różnego rodzaju barier technicznych. Nastąpił także wzrost znaczenia procedur i formalności celnych związanych z wprowadzeniem produktu na rynek.

Tabela 2. Udział poszczególnych grup instrumentów pozataryfowych w handlu produktami nierolnymi krajów członkowskich GATT/WTO w latach 1968, 1973, 1989, 2003, 2005 (jako % wszystkich notyfikowanych środków)

Kategoria	1968	1973	1989	2003	2005
<b>Uczestnictwo rządu w handlu oraz praktyki restrykcyjne tolerowane przez rządy</b>	<b>11,9</b>	<b>15,3</b>	<b>20,9</b>	<b>7,1</b>	<b>7,0</b>
<b>Procedury celne i administracyjne przy wprowadzaniu towaru na rynek</b>	<b>14,8</b>	<b>14,6</b>	<b>11,9</b>	<b>23,5</b>	<b>26,2</b>
W tym reguły pochodzenia	1,3	0,0	0,4	7,4	2,6
W tym formalności celne	0,2	0,8	1,1	9,1	9,6
<b>Techniczne bariery w handlu</b>	<b>6,1</b>	<b>9,2</b>	<b>8,2</b>	<b>29,9</b>	<b>37,1</b>
<b>Szczególne ograniczenia</b>	<b>36,7</b>	<b>31,5</b>	<b>31,7</b>	<b>34,9</b>	<b>26,8</b>
W tym ograniczenia ilościowe i licencje importowe	20,7	15,6	13,9	12,8	7,0
W tym wymogi dotyczące oznakowania i opakowania	1,6	1,6	2,1	7,2	6,3
<b>Oplaty nakładane na import</b>	<b>29,2</b>	<b>29,4</b>	<b>27,3</b>	<b>4,4</b>	<b>1,1</b>

Źródło: Santana, Jackson, 2012, s. 469.

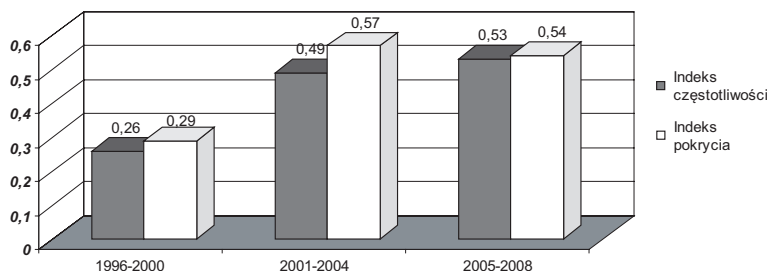
### 3. Stosowanie instrumentów pozataryfowych na początku XXI wieku

Ocena znaczenia i zakresu stosowania instrumentów pozataryfowych jest trudna ze względu na ich różnorodność oraz brak porównywalnych danych statystycznych. Lukę w dostępności statystyk próbuje zapełnić UNCTAD. Opracowaną metodologię wykorzystano do analizy instrumentów stosowanych przez 30 krajów rozwijających się oraz przez Unię Europejską i Japonię. Obliczone zostały 2 indeksy:

1) indeks częstotliwości (*Frequency Index*), który odzwierciedla odsetek pozycji taryfowych, w przypadku których są stosowane instrumenty pozataryfowe;

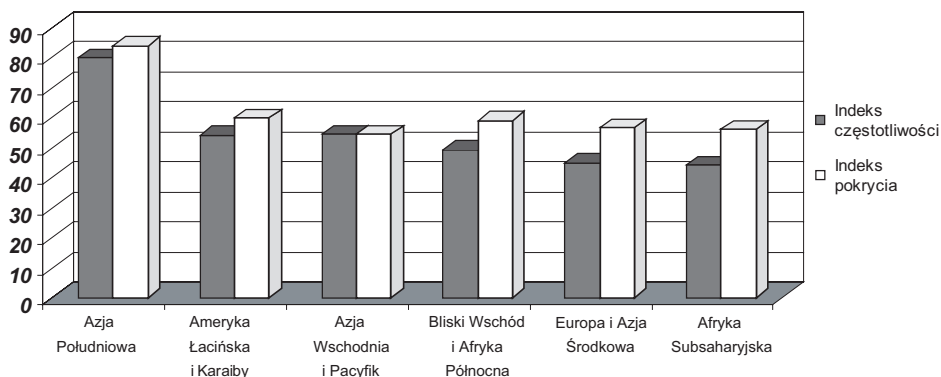
2) indeks pokrycia (*Coverage Ratio*), który oznacza udział importu objętego środkami pozataryfowymi w całkowitym imporcie kraju.

Na rysunku 1 pokazane zostały wyniki badań w latach 1996–2008. Wynika z nich zdecydowany wzrost obu wskaźników w latach 2001–2004 w porównaniu do lat 1996–2000. W kolejnym badanym okresie zmiany nie były szczególnie wyraźne. Ponadto ponad połowa importu badanych krajów podlegała ograniczeniom pozataryfowym.



Rysunek 1. Indeks częstotliwości pokrycia w handlu objętym barierami pozataryfowymi w latach 1996–2008

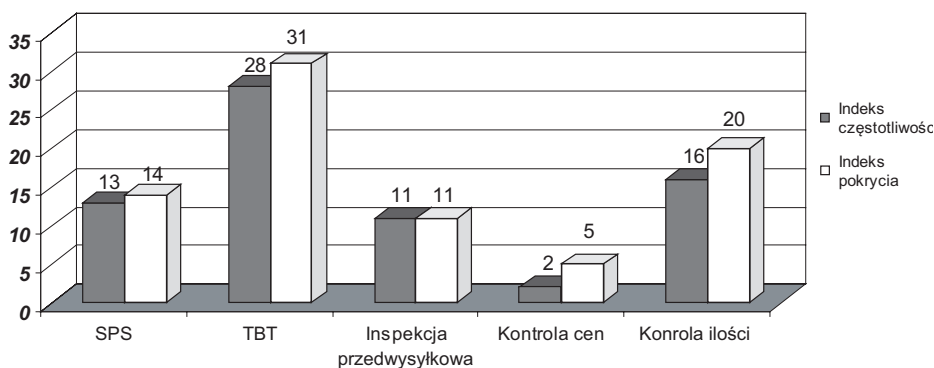
Źródło: WTO, 2012, s. 105.



Rysunek 2. Indeksy częstotliwości i pokrycia dla najważniejszych kategorii barier pozataryfowych

Źródło: Cadot, Malouche, Saez, 2012, s. 13.

Znaczenie najważniejszych kategorii barier pozataryfowych zostało pokazane na rysunku 2. Najczęściej stosowane były bariery o charakterze technicznym (TBT), blisko  $\frac{1}{3}$  pozycji taryfowych i  $\frac{1}{3}$  całkowitego importu. Kolejną grupą barier w analizowanych krajach były ograniczenia ilościowe, trzecią pozycję zajmowały środki sanitarne i fitosanitarne (SPS). Niewielkie znaczenie miały instrumenty wpływające na poziom ceny. Na rysunku 3 zamieszczono wartość wskaźników częstotliwości i pokrycia dla poszczególnych regionów świata. Największy zakres wykorzystania instrumentów pozataryfowych wystąpił w Azji Południowej – zastosowano je w 80% pozycji taryfowych i dotyczyły 84% wartości importu. Najmniejsze znaczenie te bariery miały dla krajów Afryki Subsaharyjskiej – odpowiednio 44,2 oraz 54,6%.



Rysunek 3. Indeksy częstotliwości i pokrycia dla wybranych regionów

Źródło: Malouche, Reyes, Fouad, 2013, s. 4.

W związku z wystąpieniem zjawisk kryzysowych w gospodarce światowej w latach 2008–2009 jako konsekwencji kryzysu finansowego pojawiły się obawy dotyczące możliwości nasilenia się tendencji protekcyjnych. Według szacunków WTO

proces taki nastąpił, ale nie było to zjawisko aż tak znaczące, jak się tego wcześniej spodziewano. Całkowita liczba działań ograniczających handel wzrosła z 53 w roku 2008 do 346 w 2009 r., ale w 2010 r. zaczęła ponownie spadać, a ilość działań protekcyjnych była zbliżona do liczby decyzji dotyczących liberalizowania obrotów. Wzrost dotyczył zwłaszcza środków ochronnych, takich jak antydumping czy cła wyrównawcze. Liczba notyfikowanych do WTO interwencji zwiększyła się z 38 w roku 2008 do 196 w roku 2009, ale już w 2010 r. spadła do 104 [WTO, 2012, s. 120].

Podobne dane prezentowane były w przygotowywanych w związku z kryzysem cyklicznych raportach specjalnej grupy roboczej utworzonej przy CEPR. Według danych przedstawionych w tabeli 3 największe znaczenie wśród nowych, zastosowanych w związku z kryzysem instrumentów miała pomoc publiczna ( $\frac{1}{4}$  wszystkich zastosowanych w latach 2008–2011 środków) oraz środki ochronne (22%), trzecią pozycję zajęły cła (13%). Niewielkie znaczenie jako instrumenty ochrony przed kryzysem miały z kolei środki sanitarne i fitosanitarne czy bariery techniczne.

Tabela 3. Udział poszczególnych rodzajów nowych środków ograniczających handel, nałożonych w latach 2008–2011 w całkowitej liczbie zastosowanych instrumentów (w %)

Zastosowany instrument	Udział procentowy
Pomoc publiczna i <i>bail-out</i>	25
Środki ochronne (antydumping, cła wyrównawcze i inne)	22
Cła	13
Inne bariery pozataryfowe	7
Podatki i inne ograniczenia eksportowe	7
Ochrona przed migrantami	4
Zamówienia publiczne	3
Środki o charakterze inwestycyjnym	2
Subsydia eksportowe	2
Zakazy importu	2
Finansowanie handlu	2
Kontyngenty	1
Środki sanitarne i fitosanitarne	1
Wymóg składnika krajowego	1
Subsydiowanie konsumpcji	1
Bariery techniczne	1
Pozostałe	8

Źródło: Evenett, 2012, s. 18.

Pod względem ilości zastosowanych w odpowiedzi na kryzys instrumentów pierwsze miejsce zajęła Unia Europejska, najwięcej pozycji taryfowych dotkniętych ograniczeniami wystąpiło w Wietnamie, najwięcej branż jest w Argentynie, a największą liczbę partnerów, wobec których je zastosowano miały Chiny. Argentyna i Chiny znalazły się na liście top 10 według wszystkich wyróżnionych kryteriów, a Niemcy, Indie i Rosja w 3 z 4 przypadków (por. tab. 4). Należy jednak zaznaczyć, że częstotliwość stosowania środków ograniczających handel nie odzwierciedla precyzyjnie ich restrykcyjności, a liczba pozycji taryfowych lub branż ma charakter formalny.

Tabela 4. Kraje, które najaktywniej stosowały środki ograniczające handel w latach 2008–2011

Lp.	Według ilości nałożonych ograniczeń	Według ilości objętych pozycji taryfowych	Według ilości branż objętych ograniczeniami	Według ilości partnerów handlowych dotkniętych ograniczeniami
1	UE–27 (302)	Wietnam (931)	Argentyna (63)	Chiny (193)
2	Rosja (169)	Wenezuela (786)	Algieria (62)	UE–27 (187)
3	Argentyna (141)	Kazachstan (732)	UE–27 (57)	Holandia (163)
4	Indie (74)	Chiny (701)	Chiny (52)	Niemcy (155)
5	Wielka Brytania (67)	UE 27 (656)	Nigeria (45)	Polska (155)
6	Niemcy (64)	Nigeria (599)	Rosja (45)	Indie (153)
7	Francja (61)	Algieria (476)	Niemcy (44)	Indonezja (153)
8	Chiny (60)	Argentyna (467)	Kazachstan (43)	Belgia (152)
9	Włochy (56)	Rosja (446)	USA (43)	Finlandia (152)
10	Brazylia (54)	Indie (401)	Ghana (41)	Argentyna (151)

Źródło: Evenett, 2012, s. 38.

## Zakończenie

Wzrost znaczenia barier pozataryfowych można uznać za naturalną konsekwencję liberalizacji w handlu międzynarodowym. Zniesienie najbardziej dotkliwych barier odstania inne, które do tej pory nie miały tak dużego znaczenia. Ponadto ograniczone zasadami wielostronnego systemu handlu możliwości zastosowania wyższych stawek celnych, kiedy pojawią się ku temu przesłanki (zjawiska kryzysowe w gospodarce), powodują konieczność wykorzystania innych środków. W efekcie powstał szeroki katalog instrumentów, z których korzystają rządy, chcąc ograniczać wymianę międzynarodową. Coraz częściej są to wewnętrzne regulacje państw, a zatem polityka handlowa wykracza poza zakres środków stosowanych przy przekraczaniu przez towar granicy celnej danego kraju. Celem tych instrumentów jest zazwyczaj realizacja ważnego interesu społecznego, np. ochrona zdrowia ludzi czy zapewnienie bezpieczeństwa i jakości produktów dostępnych na rynku. W takiej sytuacji pojawia się problem oceny dyskryminacyjnego charakteru zastosowanego instrumentu. Zdecydowanie trudniejsze jest także mierzenie skutków podjętych działań dla obrotów handlowych. W związku z tym można obserwować zintensyfikowaną aktywność organizacji międzynarodowych zajmujących się handlem i gromadzeniem międzynarodowych statystyk, mającą na celu wypracowanie nowych metod katalogowania i mierzenia efektów barier pozataryfowych. Przedstawione w pracy wyniki tych starań mają wstępny charakter i nie pozwalają na obecnym etapie na precyzyjną ocenę znaczenia barier pozataryfowych w polityce handlowej. Niewątpliwie ich znaczenie rośnie i niezbędne jest wypracowanie nowych międzynarodowych zasad dotyczących ich stosowania.

## Bibliografia

1. Cadot O., Malouche M., Saez S. (2012), *Streamlining non-tariff measures – a toolkit for policymakers*, The World Bank, Washington DC.
2. Daly M., Kuwahara H. (1998), *The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-Tariff Barriers to Trade in the „Quad”*, „The World Economy”, Vol. 21, No. 2.
3. Evenett S.J. (2012), *The Landscape of Crisis-Era Protectionism. In Débat: The 11th GTA Report on Protectionism* (pp. 19–39), London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
4. Kjeldsen-Kragh S. (2001), *International Trade Policy*, Copenhagen Business School Press.
5. Malouche M., Reyes J.D., Fouad A. (2013), *Making trade policy more transparent: a new database of non-tariff measures*, „Economic premise”, No. 128, Washington DC, World Bank.
6. Mucha-Leszko B (2006), *Problem subsydiów w międzynarodowej polityce handlowej*, [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Systemy wspierania eksportu w Unii Europejskiej a międzynarodowa polityka handlowa*, Biuletyn Europejski 2003, Wyd. UMCS, Lublin.
7. Mucha-Leszko B. (2005), *Rozwój powiązań w gospodarce światowej – etapy globalizacji i regionalizacja procesów gospodarczych*, [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Współczesna gospodarka światowa – główne centra gospodarcze*, Wyd. UMCS, Lublin.
8. Ostry S. (1997), *The Post-cold War Trading System: Who's On First?*, University of Chicago Press.
9. Santana R., Jackson L.A. (2012), *Identifying non-tariff barriers: evolution of multilateral instruments and evidence from the disputes (1948–2011)*, „World Trade Review”, Vol. 11, No. 3.
10. Staiger R.W. (2012), *Non-tariff measures and the WTO*, WTO Staff Working Paper ERSD-2012-01.
11. UNCTAD (2013), *Classification of Non-Tariff Measures*, UNCTAD/DITC/TAB/2012/2, New York and Geneva.
12. UNCTAD (2010), *Non-Tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda*, UNCTAD/DITC/TAB/2009/3, New York and Geneva.
13. WTO (2012), *World Trade Report 2012*, Geneva.

### Growing role of non-tariff barriers in trade policy

The goal of the paper is to analyze and explain a growing role of non-tariff barriers (NTB) in trade policy. The author enumerates basic categories of NTB and most important economic reasoning for their implementation as well as presents data on their usage. Basically, NTB spread due to the diminishing role of tariffs. For that reason some of the barriers became more apparent, other started to be used in place of tariffs. Changing nature of NTB also needs to be pointed out – instead of at-the-border measures, countries use behind-the-border measures meaning internal regulations that are not necessarily aimed at restricting trade, but serve different purposes, such as health or environment protection. It causes new problems stemming from deciding whether a measure is discriminatory as well as makes it harder to negotiate multilateral rules relevant to current trade policy.