

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

INSTRUMENTY FINANSOWE WSPIERAJĄCE IDEĘ PODWYŻSZENIA WIEKU EMERYTALNEGO W POLSCE

Streszczenie: W utrwaleniu efektów konsolidacji i wzmocnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych w Polsce istotną rolę będzie odgrywać kwestia podniesienia wieku emerytalnego. Wzrost podaży pracy w wyniku podniesienia wieku emerytalnego przyczyni się do zwiększenia PKB. Z kolei wyższy wzrost gospodarczy, większy fundusz wynagrodzeń i dłuższa aktywność zawodowa będą czynnikami zwiększającymi kapitał emerytalny i wysokość przyszłych emerytur. Należy zatem przygotować pracowników do dyspozycyjności na rynku pracy w tym wydłużonym okresie. Celem artykułu jest próba zaprezentowania tego problemu od strony zabezpieczenia pracowników w odpowiednie kwalifikacje zawodowe do wykonywania pracy, czyli zaprezentowanie rozwiązania finansowego wsparcia procesu kształcenia ustawicznego pracowników w oparciu o Indywidualne Fundusze Edukacyjne.

Słowa kluczowe: instrumenty finansowe, wiek emerytalny, kształcenie ustawiczne.

1. Wstęp

W wyniku kryzysu finansowego i wywołanej nim recesji gospodarczej na przełomie lat 2008-2009 w większości krajów świata, w tym w Polsce, gwałtownie pogorszyła się sytuacja finansów publicznych. Łączny wzrost deficytu w okresie kryzysu był w Polsce porównywalny z przeciętnym wzrostem w całej UE. O ile jednak w 2009 r. – roku najsilniejszego pogorszenia salda sektora finansów publicznych – wzrost deficytu w Polsce był mniejszy niż w UE, to w 2010 r. nasz kraj był jednym z zaledwie pięciu państw członkowskich, w których nastąpiło dalsze pogorszenie salda sektora i to mimo przyspieszenia wzrostu PKB w tym okresie. O ile jednak wzrost deficytu sektora w czasie kryzysu jest zjawiskiem naturalnym, to jego wysoki poziom także we wcześniejszych latach wskazuje, że nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter strukturalny. Historyczne kształtowanie się salda sektora finansów publicznych jednoznacznie wskazuje na systematycznie nadmierny poziom deficytu. Nawet w okresie bardzo silnego wzrostu gospodarczego wyniósł on niewiele poniżej 2% PKB. Od połowy lat 90. deficyt sektora kształtował się przeciętnie na poziomie 4,7% PKB, czyli o 3,7 pp. powyżej średniookresowego celu budżetowego (MTO), ustalonego dla Polski na poziomie -1% PKB¹.

¹ Por. raport: *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 12-13.

Trwałemu utrzymaniu dyscypliny fiskalnej będzie sprzyjać wprowadzenie tzw. stabilizującej reguły wydatkowej. Ma ona zapewnić, że deficyt sektora w średnim okresie będzie się kształtował na poziomie ok. 1% PKB, równocześnie minimalizując ryzyko, że Polska zostanie ponownie objęta procedurą nadmiernego deficytu. Oprócz wyżej wymienionej docelowej reguły wydatkowej, bardzo ważną rolę w utrwaleniu efektów konsolidacji i wzmocnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych będą odgrywać reformy strukturalne. Dotyczy to w szczególności stopniowego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego mężczyzn (obecnie 65 lat) i kobiet (60 lat) na poziomie 67 lat². Wzrost podaży pracy w wyniku podniesienia wieku emerytalnego przyczyni się do zwiększenia PKB. Z kolei wyższy wzrost gospodarczy, większy fundusz wynagrodzeń i dłuższa aktywność zawodowa będą czynnikami zwiększającymi kapitał emerytalny i wysokość przyszłych emerytur. Ponadto reforma ta, poprzez zwiększenie liczby pracujących i PKB, prowadzących do wzrostu wpływów z dochodów podatkowych i składek, a także poprzez zmniejszenie wydatków FUS w najbliższych kilkudziesięciu latach, przyczyni się do wzmocnienia stabilności finansów publicznych w Polsce³. Aby jednak ten cel osiągnąć, należy przygotować pracowników do dyspozycyjności na rynku pracy w tym wydłużonym okresie czasu. Celem artykułu jest zatem próba zaprezentowania tego problemu od strony zabezpieczenia pracowników w odpowiednie kwalifikacje zawodowe do wykonywania pracy w wydłużonym okresie. W artykule przedstawiono dwa rozwiązania systemowe finansowego wsparcia procesu kształcenia ustawicznego pracowników w warunkach wydłużenia wieku emerytalnego w oparciu o Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE).

2. Wydłużenie wieku emerytalnego a inwestycje w kształcenie ustawiczne

Przedłużenie wieku emerytalnego zostało przez rząd zaprojektowane jako proces dochodzenia do zrównania wieku kobiet i mężczyzn w okresie 28 lat. Od 2013 r. rząd będzie zrównywał i podwyższał wiek emerytalny co roku o 3 miesiące, aż osiągnie 67 lat dla kobiet i mężczyzn. Mężczyźni będą musieli tak długo pracować już od 2020 r., a kobiety od 2040 r. Proces został rozłożony w czasie po to, by można było rozwiązywać różne problemy, które mogą powstać na skutek podwyższenia wieku emerytalnego. Jednym z nich może być np. kondycja zawodowa starszych pracowników. Jak bowiem wynika z badania „Przedsiębiorcy o wydłużeniu wieku

² W chwili przygotowania artykułu do publikacji trwały rozmowy koalicyjne w sprawie zapisów prawnych dotyczących wydłużenia wieku emerytalnego. Równocześnie Ministerstwo Finansów przygotowuje plan „zmiękczenia” operacji podniesienia wieku emerytalnego przez tzw. emerytury częściowe. Wcześniej niż w wieku 67 lat mogliby na nie przechodzić ludzie, którzy stracą zatrudnienie albo nie będą mogli pracować z powodu złego stanu zdrowia. Częściowe emerytury będzie można też łączyć z pracą na część etatu. Kobiety mogłyby przejść na emeryturę częściową, mając 63 lata, a mężczyźni – 65 lat. Częściowe emerytury byłyby wyliczane z 1/3 zgromadzonych do tej pory składek emerytalnych.

³ Por. raport: *Finanse publiczne...*, s. 45.

emerytalnego”⁴, pracodawcy postrzegają tych pracowników jako mniej produktywnych i niechętnych do podnoszenia kwalifikacji. Wyniki badań „Bilans kapitału ludzkiego” potwierdzają zasadność obaw pracodawców, jako że występuje silne powiązanie aktywności edukacyjnej z wiekiem, a przede wszystkim brak upowszechnienia aktywności edukacyjnej w starszych grupach wiekowych, zwiększający ryzyko dezaktualizacji kompetencji i sprzyjający utrzymaniu niskiego wskaźnika aktywności zawodowej wśród osób w wieku powyżej 50 lat. Osoby w wieku średnim i osoby starsze nie tylko rzadziej się dokształcają niż osoby młodsze, ale też niżej oceniają prawie wszystkie swoje kompetencje ogólne, w tym zdolność do uczenia się. Współwystępowanie tych elementów może uaktywniać mechanizm błędnego koła: osoby te rzadziej się dokształcają, bo niżej oceniają swoją zdolność do uczenia się nowych rzeczy, a to z kolei powoduje dezaktualizację kompetencji⁵.

Poprawa efektywności systemu wsparcia kształcenia ustawicznego wymaga gruntownej zmiany jego filozofii, tak by przenieść inicjatywę i organizację (forma, czas, miejsce) kształcenia ustawicznego ze strony podaźowej (instytucje szkoleniowe) na stronę popytową (odbiorcy szkoleń) oraz rozszerzyć źródła jego finansowania. Instrumentem, który to umożliwi, są Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE)⁶. Nie są one jednolitym instrumentem. Pierwsze systemy IFE miały postać dedykowanych kont bankowych, na których na preferencyjnych warunkach (wyższe oprocentowanie, ulgi podatkowe) można było gromadzić dobrowolne oszczędności na cele edukacyjne. Rozwiązanie takie nie spełniło jednak swej funkcji, gdyż liczba oszczędzających była dość niska. Dlatego druga generacja IFE przyjęła postać bonów edukacyjnych o określonej wartości, które można przeznaczyć na dofinansowanie wybranego przez siebie szkolenia. Uzupełnieniem takiego systemu jest na ogół dedykowana infrastruktura informatyczna, umożliwiająca analizę dostępnej oferty edukacyjnej instytucji szkoleniowych. Wspólną cechą wszystkich systemów IFE jest to, że ich uczestnicy posiadają dużą swobodę wyboru czasu, miejsca, formy i tematyki szkolenia, w jakim będą uczestniczyć. Co do zasady, partycypują oni również w kosztach kształcenia, przez gromadzenie oszczędności na ten cel przez dłuższy czas albo poprzez pokrycie z własnych środków różnicy między wartością posiadanego bonu a kosztem szkolenia⁷. Zaletą takiego rozwiązania jest to, że stanowi ono bodziec do planowania kształcenia w kategoriach ponoszonych kosztów i używanych korzyści, co sprzyja podejmowaniu efektywnych decyzji edukacyjnych.

⁴ Badanie „Przedsiębiorcy o wydłużeniu wieku emerytalnego” zostało przeprowadzone w marcu 2012 r. na reprezentatywnej grupie 1086 przedsiębiorstw, wybranych spośród ponad 42 tys. firm, które uczestniczą w programie Rzetelna Firma.

⁵ *Bilans kapitału ludzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Jagielloński, Warszawa 2011, s. 13-14.

⁶ Pierwsze Indywidualne Fundusze Edukacyjne zostały wprowadzone w Austrii w 1994 r. i są stosowane do dzisiaj. Największy jak dotąd system IFE funkcjonuje w Wielkiej Brytanii i objął ok. 2 mln osób.

⁷ Por. I. Kowalska, *Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund*, [w:] *Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework*, Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007, s. 46-52.

Instytucje edukacyjne natomiast świadczą swoje usługi na zasadach rynkowych i konkurują ze sobą jakością oferowanych usług edukacyjnych oraz dopasowywaniem ich do potrzeb rynku pracy. Z kolei wadą IFE jest ich skomplikowana obsługa od strony administracyjnej i nadzorczej (każdy uczestnik jest w nich traktowany indywidualnie: posiada własne konto i jest indywidualnie rozliczany).

3. Propozycje scenariuszy implementacji IFE w Polsce

Implementacja koncepcji IFE w Polsce wymaga przeprowadzenia pilotażu, najlepiej na tej grupie osób, dla której uczestnictwo w procesie kształcenia ustawicznego jest koniecznością wynikającą z potrzeby przekwalifikowania się do innego zawodu lub intensyfikacji poziomu doksztalcania w zawodzie aktualnie wykonywanym. Grupą, która najdotkliwiej może odczuć skutki strukturalne gospodarki, są m.in. rolnicy. Modernizacja polskich gospodarstw rolnych, zgodnie z wytycznymi UE, jest doskonałą okazją do kształtowania wśród obywateli postawy życiowej ukierunkowanej na wartość kształcenia ustawicznego. Dlatego też pierwszy scenariusz implementacji IFE dotyczy właśnie mieszkańców wsi. Na wzór brytyjskiego modelu IFE w tym scenariuszu przyjęły nazwę edukacyjnych kont osobistych (EKO)⁸.

EKO dla rolników byłoby zasilane z dwóch źródeł: wkładu własnego właściciela konta oraz z budżetu państwa (środki funduszy strukturalnych UE przeznaczone na kształcenie ustawiczne w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, POKL, i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, PROW). Zasilanie z budżetu państwa mogłoby być uruchamiane po wniesieniu wkładu własnego rolnika (minimalny poziom ustalany byłby przez rząd). Wkład finansowy państwa stanowiłby ustaloną wielokrotność wkładu własnego rolnika w pierwszym roku funkcjonowania konta (nie wyższy jednak niż ustalony przez rząd pułap dofinansowania). Bank pełniący funkcję operatora konta współpracowałby z administratorem EKO (biurem obsługi klienta), którym byłyby Centra Kształcenia Ustawicznego (CKU) oraz Centra Kształcenia Praktycznego (CKP). Aktualne jeszcze programowanie UE na lata 2007-2013 jest korzystniejszym okresem do podjęcia działań w zakresie implementacji EKO w Polsce. Decyduje o tym synergia trzech płaszczyzn:

1. Finansowa: II okres programowania jest pierwszym i jednocześnie ostatnim okresem w historii naszego uczestnictwa w UE, który charakteryzuje się tak dużą skalą wsparcia finansowego (po 2013 r. większa pomoc będzie skierowana do biedniejszych od Polski nowych członków UE).

2. Edukacyjna: II okres programowania w jeszcze większym stopniu niż poprzednia perspektywa kładzie nacisk na inwestycje w kapitał ludzki, w tym na edukację ustawiczną; znajduje to odzwierciedlenie w opisie wielu priorytetów programów operacyjnych.

⁸ Badania z tego zakresu autorka artykułu przeprowadziła w latach 2007-2009 w ramach grantu MNiSW „Rola funduszy strukturalnych w budowie gospodarki opartej na wiedzy (kształcenie ustawiczne)”.

3. Mentalnościowa: w II okresie programowania, przy okazji modernizacji polskiego rolnictwa, należałoby wykorzystać ten czas na zmianę postaw ludzkich w kierunku uświadamiania im znaczenia inwestycji w kształcenie ustawiczne i wpływu tych inwestycji na poziom życia. W przypadku braku implementacji EKO wartość dodana, ujawniająca się w postaci autentycznego zainteresowania mieszkańców wsi ponoszeniem nakładów na kształcenie ustawiczne, zostanie zaprzepaszczona. Wynikać to będzie z faktu braku przełożenia decyzyjnego wyników badań wskazujących na to, że rolnicy:

1) zostali już zapoznani z podstawowymi zasadami obsługi bankowej klienta – wynikają one chociażby z doświadczeń związanych z założeniem konta na potrzeby przekazywania dopłat bezpośrednich z UE;

2) są bardziej zmotywowani do dokształcania się, gdyż są świadomi utraty lub zmniejszenia wysokości dopłat bezpośrednich wskutek nieprzebrzegania wytycznych unijnych – zasady współzależności (*cross-compliance*)⁹.

Implementacja EKO wymaga utworzenia nowego systemu powiązań instytucji zaangażowanych w proces absorpcji środków z EFS z placówkami kształcenia ustawicznego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialne za zarządzanie funduszami strukturalnymi, powinno współpracować z krajowym operatorem systemu EKO. Funkcję tę można by powierzyć Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), jako jednostce specjalizującej się w zarządzaniu funduszami UE w obszarze edukacji ustawicznej. Zadania PARP w zakresie obsługi EKO byłyby m.in. następujące:

1. Realizacja i rejestracja przepływów finansowych na konta właścicieli EKO.
2. Prowadzenie rejestru akredytowanych placówek kształcenia ustawicznego.
3. Nadzór nad kontrolą realizacji EKO na miejscu.
4. Przygotowanie sprawozdań z realizacji zadań z obsługi EKO.
5. Działania informacyjne dla beneficjentów i szkoleniowe dla pracowników.
6. Nadzór i kontrola nad systemem informatycznym.
7. Koordynacja prac Regionalnych Centrów Wiedzy (RCW).

RCW, utworzone na bazie CKU i CKP, pełniłyby funkcję administratora konta (biura obsługi klienta). Do ich zadań należałyby m.in. takie działania, jak:

- identyfikacja i analiza potrzeb edukacyjnych i finansowych potencjalnych użytkowników EKO,
- prezentacja korzyści płynących z posiadania konta,
- stosowanie działań marketingowych promujących EKO,
- doradztwo edukacyjne i zawodowe,
- rejestracja chętnych do otwierania kont EKO.

Procedura uruchomienia środków finansowych na EKO mogłaby przebiegać według następujących etapów:

⁹ Zasada *cross-compliance* obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 2009 r. w zakresie środowiska naturalnego, natomiast od 1 stycznia 2011 r. w zakresie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin oraz dobrostanu zwierząt.

- rolnik z grupy ryzyka związanego z modernizacją sektora rolnictwa rejestruje się w RCW;
- wniosek o przyznanie dofinansowania na kształcenie ustawiczne według zindywidualizowanej potrzeby edukacyjnej jest przesyłany do PARP;
- PARP po weryfikacji wniosku przekazuje do wskazanego przez rolnika banku dyspozycję założenia EKO;
- bank informuje wnioskodawcę o założeniu EKO;
- rolnik uiszcza ustalony wkład własny na EKO;
- bank informuje PARP o spełnieniu przez rolnika kryteriów do uruchomienia nieoprocentowanej pożyczki;
- rolnik przedstawia w RCW fakturę za realizację usługi szkoleniowej, w której brał udział;
- RCW informuje bank o kwocie przelewu;
- bank dokonuje przelewu na konto instytucji szkoleniowej, a następnie obciąża konto operatora systemu czyli PARP¹⁰.

Powyższe rozwiązanie wydaje się najbardziej optymalne w stosunku do aktualnego zakresu działań instytucji potencjalnie zaangażowanych we wdrażanie EKO. Warto jednak wspomnieć jeszcze o drugim, alternatywnym rozwiązaniu. Polegałoby ono na powierzeniu funkcji krajowego operatora Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Wprawdzie PARP ma kilkuletnie doświadczenie w rozliczaniu projektów związanych z edukacją ustawiczną, ale beneficjentami tej pomocy nie byli rolnicy. Z kolei ARiMR ma bogatą sieć swoich placówek powiatowych, które są identyfikowane przez rolników jako instytucje udzielające wsparcia finansowego na rozwój wsi.

Pozytywny odbiór pilotażu EKO mógłby skutkować wprowadzeniem koncepcji IFE dedykowanej wszystkim osobom pracującym (zatrudnionym na umowę o pracę – obligatoryjnie, natomiast w ramach innych rodzajów umów – dobrowolnie). I jest to drugi scenariusz implementacji IFE w Polsce¹¹. Gromadzone na kontach pieniądze w założeniu mają pochodzić z następujących źródeł:

- 1) z odprowadzanych przez siebie składek na Fundusz Pracy (obligatoryjnie),
- 2) z dobrowolnych wpłat własnych,
- 3) z dobrowolnych wpłat z innych źródeł: pracodawców, organizacji pozarządowych, funduszy unijnych, Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych (FWKD)¹² itp.

¹⁰ Por. I. Kowalska, *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010, s. 196.

¹¹ Propozycje założeń do zmian prawnych w zakresie kształcenia ustawicznego zostały także przygotowane w 2012 r. przez Lewiatan i IBS w ramach realizacji projektu: Modelowe rozwiązania flexicurity – POKL priorytet II, działanie 2.1.

¹² Źródłem środków finansowych na FWKD będą składki na Fundusz Pracy (w tej części, w której trafiłyby na IFE) osób, których kapitał znajdujący się na IFE przekroczył ustalony pułap. Zgromadzony kapitał będzie przeznaczony na wsparcie kształcenia ustawicznego osób niżej zarabiających (poniżej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia w Polsce). Wydatkowanie środków będzie odbywać się w drodze konkursowej. Zainteresowane osoby będą przysyłać wnioski o dofinansowanie kształcenia, które na-

Kapitał znajdujący się na IFE będzie oprocentowany według preferencyjnej stopy obliczonej według wzoru ($WIBOR 1r + 2\%$). Naliczone odsetki będą zwolnione z podatku od dochodów kapitałowych. Obydwa elementy mają po pierwsze – zachować wartość zgromadzonego kapitału w czasie, a po drugie – stanowić zachętę do odkładania dodatkowych środków na cele edukacyjne. Środki zgromadzone na IFE mogą być pod pewnymi warunkami wydatkowane przez uczestników systemu na wybrane przez nich usługi edukacyjne i towarzyszące.

Najważniejszym warunkiem dostępu do środków IFE jest konieczność uzyskania dodatkowego dofinansowania szkolenia w wysokości co najmniej 1/3 jego ceny. Założono, że podstawowym źródłem środków na ten cel będą dobrowolne wpłaty własne dysponentów IFE oraz dobrowolne wpłaty pracodawców i instytucji pozarządowych. Osoby w gorszej sytuacji materialnej będą mogły skorzystać z FWKD. Konieczność dofinansowania środków zgromadzonych na IFE stanowi barierę przed pokusą nadużycia, gdyż ewentualne nadużycie będzie dotyczyć nie tylko środków publicznych, ale również własnych środków oraz pieniędzy innych podmiotów, które wydatkując własne środki, będą zainteresowane, by do nadużycia nie doszło. Dodatkowo osoby chcące skorzystać ze wsparcia w ramach systemu będą musiały:

1) posiadać IFE co najmniej od roku oraz zgromadzić na nim składki w wysokości co najmniej 500 zł;

2) być zatrudnionym (osoby pozostające bez pracy mogą skorzystać ze wsparcia oferowanego w ramach aktywnych polityk rynku pracy);

3) przeznaczyć środki z IFE jedynie na akredytowany program szkoleniowy prowadzony przez zarejestrowaną instytucję edukacyjną.

Do barier chroniących przed nadużyciem ze strony instytucji edukacyjnych należy zaliczyć przede wszystkim:

1. Konieczność rejestracji danej instytucji szkoleniowej, zanim będzie mogła świadczyć szkolenia, które będą mogły być finansowane ze środków IFE.

2. Konieczność akredytacji programu szkoleniowego, zanim będzie mogło być finansowane przez uczestników ze środków IFE. Akredytacji będzie podlegała zgodność programu z Krajowymi Ramami Odniesienia, jego zawartość merytoryczna oraz dostępność odpowiedniej kadry i sprzętu koniecznego do przeprowadzenia szkolenia.

3. Kontrolę i nadzór przebiegu szkolenia ze strony instytucji zarządzających systemem wsparcia.

4. Ocenę i ewaluację szkoleń przez ich uczestników¹³.

Nadzór nad całym systemem ma być sprawowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Indywidualne Fundusze Edukacyjne oraz Fundusz Wsparcia

stępnie będą oceniane przez specjalne komisje na podstawie ustalonych kryteriów: niski dochód wnioskującego, przydatność szkolenia dla rozwoju zawodowego wnioskującego, uzyskanie dodatkowego dofinansowania przez wnioskującego.

¹³ Por. *Polskie flexicurity – propozycje założeń do zmian prawnych*, Lewiatan, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012, s. 48-51.

Kształcenia Dorosłych będą zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Gromadzenie składek na Fundusz Pracy oraz przelewanie ich na IFE oraz FWKD będzie realizowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Na bieżąco systemem będą zarządzać wojewódzkie urzędy pracy. Do ich zadań w szczególności należeć będzie:

- 1) rejestracja instytucji szkoleniowych, których szkolenia będą mogły być finansowane ze środków IFE oraz FWKD;
- 2) akredytacja programów szkoleniowych, będąca warunkiem możliwości finansowania ich ze środków IFE oraz FWKD;
- 3) kontrola przebiegu szkoleń, w tym ich zgodności z akredytowanym programem;
- 4) ewaluacja przeprowadzonych szkoleń i instytucji edukacyjnych, finansowanych ze środków IFE oraz FWK, zwłaszcza badanie losów ich absolwentów.

Pomocniczą rolę w całym systemie będą pełnić powiatowe urzędy pracy. Staną się one lokalnymi centrami informacji o systemie wsparcia kształcenia ustawicznego oraz będą uczestniczyć w akredytacji programów szkoleniowych i kontroli ich realizacji.

4. Zakończenie

Sukces reformy rządowej polegającej na wydłużeniu wieku emerytalnego jest uzależniony od determinacji wprowadzenia dodatkowych reform związanych z kondycją rynku pracy, do których należy m.in. zmiana systemu finansowania kształcenia ustawicznego pracowników. Znaczenie tego kształcenia jest bowiem warunkiem *sine qua non* jakości kapitału ludzkiego, a z kolei od tego kapitału zależy poziom rozwoju gospodarczego kraju. Na zależność tę wskazywało wielu ekonomistów, np. A. Smith, T.W. Schultz, G.S. Becker. W kategoriach biznesowych możemy opisać kapitał ludzki jako kombinację:

- 1) cech, które dana osoba wnosi do pracy (inteligencję, energię, ogólnie pozytywne nastawienie, spolegliwość, zaangażowanie);
- 2) zdolności uczenia się (uzdolnienia, wyobraźnię, kreatywność i to, co często nazywane jest naturalnym sprytem i pomysłunkiem, czyli wiedza, jak doprowadzić sprawę do końca);
- 3) motywacji do dzielenia się informacjami i wiedzą (duch zespołowy i orientacja na cele)¹⁴.

Dlatego też w Polsce musimy się przygotować do zmiany jakościowej w mechanizmach rozwojowych – do przejścia do rozwoju opartego na wiedzy i innowacjach, stopniowo opieranych na własnych osiągnięciach myśli technicznej i twórczości kulturalnej o globalnym znaczeniu. Pomocne w osiągnięciu tego zamierzenia powinno być tworzenie konsorcjów przygotowujących dla decydentów politycznych

¹⁴ J. Fitz-Enz, *The ROI of Human Capital: Measuring the Economic Value of Employee Performance*, Amacom, Nowy Jork 2009, s. XVIII.

propozycje zmian przepisów prawnych wraz z wynikami badań dotyczących stopnia akceptowalności proponowanych zmian systemowych przez poszczególnych interesariuszy. Zaproponowane scenariusze implementacji IFE w Polsce są dobrym przykładem tworzenia takiego konsorcjum z udziałem uczelni wyższych, firm konsultingowych i reprezentacji pracodawców. Wyniki takiej współpracy mogą wnieść istotną jakość w rozwój nurtu ekonomii politycznej.

Literatura

- Becker G.S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago 1993.
- Bilans kapitału ludzkiego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Jagielloński, Warszawa 2011.
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Fitz-Enz J., *The ROI of Human Capital: Measuring the Economic Value of Employee Performance*, Amacom, Nowy Jork 2009.
- Kowalska I., *Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund*, [w:] *Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework*, Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007.
- Kowalska I., *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.
- Savvides A., Stengos T., *Human Capital and Economic Growth*, Stanford University Press, Stanford 2009.
- Schultz T.W., *Investing in People. The Economics of Population Quality*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–Londyn 1980.
- Polskie flexicurity – propozycje założeń do zmian prawnych*, Lewiatan, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.
- Welfe W. (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy*, PWE, Warszawa 2007.

FINANCIAL INSTRUMENTS TO SUPPORT THE IDEA OF EXTENDING RETIREMENT AGE IN POLAND

Summary: The issue of extending the retirement age in Poland will be important for sustaining the effects of financial consolidation and strengthening of long-term stability of public finances in Poland. The increase in work supply will contribute to the increase in GDP. This in turn, in addition to extended wage fund and longer activity on the job market, will increase retirement capital and thus the value of future retirement pay. Therefore workers should be prepared for longer presence on the job market. The aim of the article is to attempt to present this problem from the angle of making sure workers get proper professional qualifications, which is to present a model of financial support of lifelong learning based on the idea of Individual Education Accounts.

Keywords: financial instruments, retirement age, life-long learning.