

Thomas Apolte

Uniwersytet w Münster

**POLITYKA SOCJALNA I REDYSTRYBUCJA
PRZYCHODÓW MIĘDZY HARMONIZACJĄ
A KONKURENCJĄ W ROZSZERZONEJ
UNII EUROPEJSKIEJ**

1. Wstęp

Rozszerzenie Unii Europejskiej wyraźnie pogłębi w niej regionalne różnice w przychodach poszczególnych krajów członkowskich. Z punktu widzenia ekonomii integracji nie należy się spodziewać większych problemów. Wręcz przeciwnie – integracja rynków towarów i usług oraz rynków czynników produkcji poprawi poziom świadczeń socjalnych zarówno bogatszych, jak i biedniejszych krajów. Jeżeli zdarzy się jakieś obniżenie poziomu świadczeń socjalnych, będzie ono wynikało raczej ze skutków przekierowania handlu, wynikającego z przyłączenia nowych członków do europejskiej unii celnej, a nie z różnych poziomów produktywności i przychodów. Tego jednak nie można z równą stanowczością powiedzieć o różnicach w polityce socjalnej i redystrybucji przychodów w nowych i starych krajach członkowskich. Wynika to z tego, że ruch czynników produkcji wynikający z różnic w produktywności zwiększa ogólny poziom świadczeń socjalnych, ale ruch spowodowany polityką redystrybucyjną zaburza regionalną alokację czynników produkcji. Ponadto ruch czynników i siły roboczej może w pewnych okolicznościach spowodować zaburzenia w polityce redystrybucyjnej i doprowadzić do niewystarczającej redystrybucji przychodów. Także różnice w polityce socjalnej i redystrybucji mogą opóźnić integrację rynku czynników produkcji. Na przykład migracja pracownika może pozbawić go prawa do niektórych świadczeń społecznych, które wypracował sobie przed migracją.

Postulowanie wprowadzenia scentralizowanej polityki redystrybucyjnej w Unii Europejskiej byłoby nadmiernym uproszczeniem. Po pierwsze, zdecentralizowana polityka redystrybucyjna ma swoje zalety, ponieważ jest w stanie wziąć pod uwagę potrzeby regionalne. Po drugie, aby się przekonać, czy te zagadnienia nie są tylko teoretycznymi ewentualnościami o wartości czysto akademickiej, najpierw należy stwierdzić, jak są w rzeczywistości skonstruowane europejskie systemy polityki socjalnej i jak współdziałają. W tym artykule najpierw przedstawię krótki przegląd najważniejszych aspektów teoretycznych zdecentralizowanej redystrybucji przychodów w kilku zintegrowanych gospodarczo krajach, takich jak Unia Europejska. Następnie pokażę, jak najważniejsze systemy polityki socjalnej w Unii Europejskiej współdziałają i jak może na nie wpłynąć integracja krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

2. Niektóre aspekty teoretyczne

Wczesne wypowiedzi na temat ekonomicznej teorii federalizmu najczęściej postulowały centralizację redystrybucji przychodów i polityki socjalnej. Na przykład Oates (1968) twierdził, że mobilność zarówno osób łożących na opiekę społeczną, jak i osób korzystających z niej doprowadzi – w obliczu redystrybucji realizowanej przez rządy – do całkowitej segregacji społeczeństw. Potencjalni odbiorcy opieki społecznej będą się przenosili w regiony, gdzie świadczenia są najwyższe, potencjalni zaś fundatorzy (osoby łożące na opiekę społeczną) będą przenosili się tam, gdzie redystrybucja przychodów jest na najniższym poziomie. To z kolei naruszyłoby finansowe podstawy jakiegokolwiek redystrybucji przychodów i zakończyło się redystrybucją na poziomie zerowym we wszystkich regionach¹. Należy jednak zauważyć, że ten pesymistyczny wniosek opiera się na dwóch podstawowych założeniach:

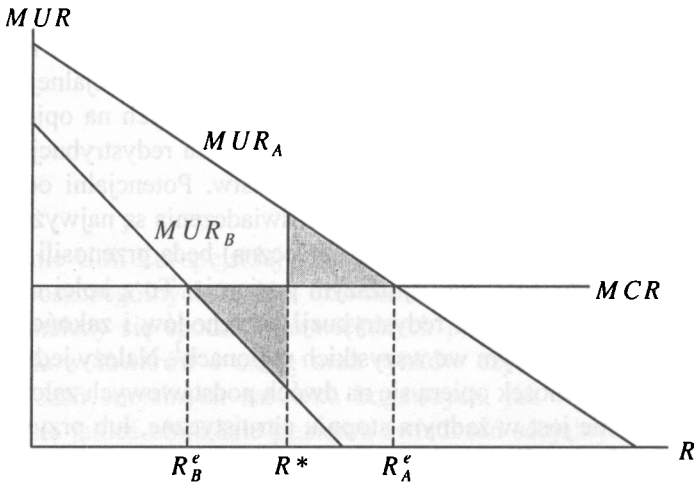
- Społeczeństwo nie jest w żadnym stopniu altruistyczne, lub przynajmniej traktuje opiekę społeczną jako dobro publiczne, co skłania potencjalnych fundatorów do przyjmowania postawy *free-rider* (osoby korzystającej ze świadczeń, ale nie poczuwającej się do dawania własnego wkładu).
- Środki do redystrybucji nie mogą się opierać na ubezpieczeniu, które skalkulowano poprawnie według matematyki aktuarialnej, jak np. niektóre ubezpieczenia na życie, plany emerytalne lub ubezpieczenia zdrowotne.

Gdy redystrybucja przychodów jest przeprowadzana z mocą wsteczną, co wynika z kontraktu ubezpieczeniowego skalkulowanego poprawnie z punktu widzenia matematyki aktuarialnej, państwo zasadniczo nie musi wcale zapewniać tego świadczenia. Większość państwowych ubezpieczeń nie jest skalkulowana poprawnie aktuarialnie, niektóre są skalkulowane z przekonującym uzasadnieniem takiego stanu, inne – bez przekonującego uzasadnienia. Jeżeli zatem ubezpieczenia nie można skalkulować poprawnie i jeżeli bogate społeczeństwo nie kieruje się pobudkami altruistycznymi, to efekty opisane przez wczesnych komentatorów ekono-

¹ Zob. Sinn (1997) – bardziej współczesne omówienie tego zagadnienia.

micznej teorii federalizmu staną się naprawdę dotkliwie. To samo stanie się, jeżeli bogaci ludzie będą gotowi do altruizmu, lecz redystrybucja będzie przeprowadzona na zasadzie publicznego dobra.

Należy jednak zauważyć, że jeżeli bogaci ludzie są z natury hedonistyczni i nie interesują ich żadne wpłaty na rzecz ubogich, to wszelka redystrybucja przychodów przestanie być zgodna z zasadą Pareto, ponieważ ludzie ci zostaną wbrew swojej woli zmuszeni do uczestnictwa w niekorzystnym dla nich układzie przez redystrybucyjną politykę rządu. Każdy więc wydajny poziom redystrybucji przychodów, który nie jest poprawny aktuarialnie zakłada argument altruistyczny w funkcji użyteczności ludzi bogatych. Hochman i Rogers (1969) zauważyli, że przy takim altruistycznym argumente w funkcji użyteczności można osiągnąć wydajny poziom redystrybucji przychodów.



Rys. 1. Spadki wydajności przy scentralizowanej redystrybucji

Kilka lat później Pauly (1973) argumentował, że nawet jeżeli bogate społeczeństwo jest częściowo altruistyczne, to scentralizowana polityka redystrybucyjna nie może być wydajna, gdy istnieją regionalnie zróżnicowane opinie na temat poziomu kwot przekazywanych na biednych. Stanowisko Pauly'ego zilustrowano na rys. 1. Przedstawiono dwa regiony różniące się kwotami, które bogaci mieszkańcy gotowi są przekazywać na ubogich. W rejonie A marginalna użyteczność redystrybucji jest wyznaczona linią MUR_A , a linia MUR_B odpowiada stanowisku zamożnych mieszkańców rejonu B. Marginalny koszt redystrybucji przedstawiono w postaci linii MCR . Dla regionu A wydajny poziom redystrybucji to R_A^e , a dla regionu B jest to R_B^e , który jest niższy niż dla A. Scentralizowana polityka redystrybucji musi znaleźć kompromis między tymi dwiema skrajnościami, wyznaczając jakiś poziom pośredni, np. poziom R^* . Ponieważ ten poziom nie jest optymalny dla

żadnego z rejonów, więc przyczyni się do spadku poziomu świadczeń socjalnych, zilustrowanego dwoma zacienionymi obszarami. Jeśli zacznie się od poziomu R^* , to decentralizacja redystrybucji powinna poprawić wydajność i poziom świadczeń socjalnych w obu regionach do wysokości dwóch zacienionych obszarów.

Taki wydajny poziom redystrybucji na zasadzie zdecentralizowanej przestaje jednak być możliwy do uzyskania, gdy tylko osoby korzystające ze świadczeń socjalnych lub łożące na opiekę społeczną (lub jedni i drudzy) uzyskują możliwość przenoszenia się z miejsca na miejsce. Osoby zamożne mogą nie znaleźć wystarczającej motywacji do przekazywania pieniędzy na rzecz biedniejszych. Zależy to głównie od tego, jaką funkcję pełni altruizm w ich pojęciu maksymalizacji użyteczności. Jeżeli użyteczność zamożnego człowieka wzrasta o wielkość pomocy, której udzielił osobie biedniejszej, to to zagadnienie można zilustrować w następujący sposób:

$$\max_{X, X^P} U(X, \alpha \cdot X^P), \text{ s.t.}$$

$$B = P \cdot X + P \cdot X^P$$

przy $0 < \alpha < 1$,

gdzie X jest wysokością konsumpcji bogatego człowieka, X^P jest konsumpcją biedniejszego człowieka, P jest ceną rynkową, a B jest budżetem bogatego człowieka. Z kolei α jest współczynnikiem określającym zależność między konsumpcją osoby biednej a własną. Zatem pierwszorzędnym warunkiem maksymalizacji użyteczności będzie:

$$U_X = \alpha \cdot U_{X^P},$$

co znaczy, że marginalna użyteczność mojej własnej konsumpcji musi być równa ważonej marginalnej konsumpcji biednych. Z tego wynika, że takie właśnie zachowanie bogatej osoby można opisać jako „czysto altruistyczne”, ponieważ nie tylko pragnie ona poprawić sytuację biednych, ale także pragnie włożyć w tę poprawę własne pieniądze. Należy zauważyć, że nie można użyć określenia „czysto altruistyczny” w odniesieniu do osoby, która tylko popiera ideę poprawy sytuacji życiowej ubogich. W jej przypadku bardziej właściwie należałoby powiedzieć, że użyteczność osoby zamożnej wzrosłaby w takim samym stopniu dzięki dowolnej kwocie pomocy przekazanej biednym, bez związku z poziomem jej własnej konsumpcji. Wówczas zagadnienie to można opisać w następujący sposób:

$$\max_{X, X^P} U(X, \alpha \cdot X^P), \text{ s.t.}$$

$$B = P \cdot X + P \cdot \frac{X^P}{N}$$

przy $0 < \alpha < 1$,

gdzie N jest liczbą zamożnych osób, które potencjalnie wnoszą wkład w konsumpcję ubogich. W tym przypadku pierwszorzędnym warunkiem maksymalizacji użyteczności będzie:

$$N \cdot U_x = \alpha \cdot U_{x^p}.$$

Jest to słynny warunek Samuelsona dotyczący optymalnego stworzenia dobra publicznego. Jednak to optimum może powstać wyłącznie w obecności centralnego koordynatora. Przyczyną tego jest to, że bez centralnego koordynatora nawet najbardziej altruistyczni obywatele woleliby przyjąć bardziej dogodną postawę *free-riders*. Weźmy pod uwagę dużą liczbę N potencjalnie płacących na opiekę społeczną bogatych obywateli. Prawa strona warunku zaczęłaby się zbliżać do zera, wszelka zaś pozytywna użyteczność wynikająca z własnej konsumpcji wystarczyłaby do przeznaczenia własnych środków wyłącznie na potrzeby własnej konsumpcji. Należy zauważyć, że ci altruści rzeczywiście pragną, by biedni otrzymywali jakąś część (krajowego) przychodu. Niezależnie od tego sami wolą pozostać *free-riders* i pozwalać innym bogatym płacić, o ile tylko mają taką sposobność. Różnica między czystymi altruistami a *free-riders* jest ważna, gdy polityka redystrybucyjna jest zdecentralizowana w wielu regionach i gdy zamożni ludzie są mobilni. Czyści altruści nie będą próbowali unikać opodatkowania przeznaczonego na opiekę społeczną przez przeprowadzkę w rejony o niższych stawkach opodatkowania. Dlatego jeśli biedni ludzie nie przeprowadzają się zbyt nagminnie, migracja nie wywołuje żadnych negatywnych skutków, a wzrost wydajności (w sensie rozumowania przedstawionego przez Pauly'ego) można osiągnąć za pomocą decentralizacji polityki redystrybucyjnej. Zostało to formalnie przedstawione w artykule Wellischa (1993). Z drugiej strony altruści skłonni do przyjmowania postawy *free-riders* będą próbowali uniknąć tych podatków, przenosząc się w rejony o niższych stopach opodatkowania, ponieważ dla nich własny wzrost użyteczności wywołany wzrostem konsumpcji osób uboższych jest dobrem publicznym. Podstawa finansowa wszelkich transferów przychodu zostanie naruszona, a wzrost wydajności ze zdecentralizowanej polityki redystrybucyjnej nie może być osiągnięty, przynajmniej nie bez pewnej interwencji centralnego rządu.

Jednak nie tylko bogaci ludzie mogą być mobilni, co w pewnych warunkach może powodować negatywne skutki. Biedni ludzie mogą także być mobilni – i tego właśnie obawiają się mieszkańcy Europy Zachodniej w związku z przewidywanym rozszerzeniem Unii. Wildasin (1991) wykazał, że nawet jeśli fundatorzy systemu opieki społecznej są czysto altruistyczni, nie da się zrealizować w pełni wydajnego poziomu redystrybucji, jeżeli biedni ludzie przenoszą się z miejsca na miejsce. Powodem tego jest to, że osoby uboższe często przenoszą się w regiony z wyższym poziomem redystrybucji. W przypadku zilustrowanym na rys. 1 będzie to region A. Postępująca migracja naruszyłaby zatem podstawę finansową polityki redystrybucyjnej i zniechęciłaby bogatych ludzi do wspomagania biednych. Zde-

centralizowana polityka redystrybucyjna musiałaby zatem być co najmniej wspomagana przez rządowe granty, które wyrównałyby fiskalne nierówności i przywróciły wydajność².

W tab. 1 podsumowano dotychczasowe rozważania teoretyczne. Znajduje się tam sześć możliwych przypadków, z których cztery prowadzą do utraty wydajności, a dwa są wydajne. Po pierwsze, żadne wyniki nie pozostają wydajne, jeżeli ludzie ubodzy są mobilni przy zdecentralizowanym systemie redystrybucji bez centralnego interwencjonizmu rządowego. Wydajność zostaje osiągnięta w tych szczególnych przypadkach, w których biedni ludzie nie mogą się przenieść, *oraz* gdy bogatsi ludzie także pozostają niemobilni lub są czysto altruistyczni. Faktycznie w obydwu przypadkach zdecentralizowany system redystrybucji będzie wyraźnie lepszy od systemu centralnego, ponieważ nie wynikają z niego żadne negatywne efekty mobilności, a wzrost wydajności z różnych poziomów redystrybucji obowiązujących w różnych rejonach jest łatwiejszy do osiągnięcia.

Tabela 1. Wydajność lub jej brak w zdecentralizowanej redystrybucji

		Bogaci ludzie		
		mobilni		niemobilni
		czysto altruistyczni	<i>free riding</i>	
Biedni ludzie	mobilni	niewydajni	niewydajni	niewydajni
	niemobilni	wydajni	niewydajni	wydajni

We wszystkich innych przypadkach spadki wydajności wynikające z mobilności zarówno bogatych, jak i biednych należy przeanalizować w porównaniu ze wzrostem wydajności wynikającym z regionalnego zróżnicowania poziomu redystrybucji. Wydaje się realistyczne, że biedni ludzie są do pewnego stopnia mobilni. Jest to jednak bardziej realistyczne w odniesieniu do ludzi bogatych. Co więcej, wydaje się także realistyczne, że większość bogatych ludzi wcale nie jest altruistyczna. Z drugiej strony – na podstawie obecnej sytuacji wiemy, że ani mobilność bogatych, ani mobilności biednych nie jest zbyt wysoka. I zdecydowanie istnieją zróżnicowane regionalne preferencje w sprawie polityki redystrybucyjnej w Europie³. Należy zatem zachować ostrożność przy formułowaniu zaleceń dotyczących centralizacji redystrybucji przychodu i polityki socjalnej w Europie. Należy też wprowadzić pewne środki kontrolne na poziomie zarówno Unii Europejskiej, jak i

² Zob. Pfingsten/Wagener (1997).

³ Zob. Schuster (2001).

krajów członkowskich. Zresztą UE i kraje członkowskie zaczęły opracowywać zasady koordynacji polityki społecznej już w latach sześćdziesiątych.

3. Systemy polityki socjalnej a rozszerzenie UE

Być może najważniejszą klauzulą na poziomie UE dotyczącą swobody poruszania się i polityki socjalnej jest rozporządzenie nr 1612/68 w sprawie swobody poruszania się pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz rozporządzenie nr 1408/71 w sprawie zastosowania systemów ubezpieczeń społecznych do pracowników i ich rodzin przemieszczających się wewnątrz Wspólnoty. Według art. 1 rozporządzenia nr 1612/68 każdy obywatel UE ma prawo podjąć pracę na terytorium innego kraju członkowskiego. W art. 7 tego rozporządzenia przyjęto, że „pracownik będący obywatelem kraju członkowskiego nie może być, z powodu swojej narodowości, traktowany na terytorium innego kraju członkowskiego inaczej pod względem warunków zatrudnienia i pracy niż pracownicy będący obywatelami tego kraju (...). W kwestii polityki socjalnej art. 3 rozporządzenia nr 1408/71 zastrzega, że każdy pracownik niezależnie od swego pochodzenia czy obecnego miejsca zamieszkania, podlega tym samym zobowiązaniom i w każdym kraju członkowskim ma prawo do takich samych świadczeń jak obywatel tego kraju”. Zgodnie z art. 4 dotyczy to takich obszarów polityki socjalnej, jak:

- a) „zasiłki chorobowe i macierzyńskie;
- b) zasiłki inwalidzkie, łącznie z zasiłkami przeznaczonymi na utrzymanie lub poprawę zdolności do pracy;
- c) zasiłki emerytalne;
- d) zasiłki/renty pośmiertne;
- e) zasiłki z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych;
- f) zasiłki pogrzebowe;
- g) zasiłki dla bezrobotnych;
- h) zasiłki rodzinne.”

Należy jednak zauważyć, że równe traktowanie w świetle tego rozporządzenia nie dotyczy pomocy społecznej.

Najważniejsze systemy polityki socjalnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej można podzielić na te, które można traktować jako ubezpieczenia od niektórych rodzajów życiowego ryzyka w węższym sensie, oraz na te, które po prostu gwarantują pewne minimum przychodu i/lub konsumpcję tym, którzy nie mają własnych źródeł przychodu, czyli na systemy opieki społecznej. Najważniejsze systemy należące do pierwszej grupy to:

- fundusze emerytalne;
- systemy ubezpieczenia zdrowotnego;
- systemy ubezpieczenia od bezrobocia.

W większości krajów UE te systemy są finansowane przez wpłaty na ubezpieczenia społeczne, nie z podatków. Ponadto poziom uprawnień do zasiłków z po-

szczególnych funduszy jest związany z poziomem wcześniejszych wpłat. Jednak nie wszystkie te systemy działają na zasadzie prawidłowego rachunku aktuarialnego. Na przykład w systemie publicznych ubezpieczeń zdrowotnych w Niemczech wpłaty do funduszy ubezpieczeniowych nie są kalkulowane według indywidualnego ryzyka, ale według zarobków. Ponieważ zasiłki z funduszu ubezpieczenia zdrowotnego są mniej więcej precyzyjnie określone i niezależne od indywidualnych wpłat, w Niemczech zachodzi znaczna redystrybucja przychodów w systemie publicznych ubezpieczeń zdrowotnych, mianowicie od osób z wyższymi dochodami do osób gorzej zarabiających. W niemieckim systemie ubezpieczeń od bezrobocia sytuacja wygląda inaczej: poziom zarówno wpłat, jak i zasiłków jest związany z wysokością zarobków osoby ubezpieczonej. To jednak nie oznacza, że w Niemczech system jest skalkulowany prawidłowo pod względem matematyki aktuarialnej i że nie zachodzi żadna redystrybucja przychodu związana z zasiłkami dla bezrobotnych. Istnieją za to liczne kanały redystrybucji i niełatwo jest określić końcowy rezultat (jeżeli jest to w ogóle możliwe). To samo dotyczy systemów emerytalnych. Z drugiej strony – zarówno wpłaty, jak i uprawnienia do zasiłków są bezpośrednio związane z uprzednim poziomem zarobków. Podobnie jednak, jak w poprzednim przypadku, istnieją rozmaite kanały redystrybucji, trudno więc określić końcowy rezultat.

Dlatego jedynym systemem ubezpieczeniowym z jasno określonym czynnikiem redystrybucji przychodów jest publiczne ubezpieczenie zdrowotne. Wyliczenia przeprowadzone przez Sinna i in. (2001) sugerują, że imigranci z Europy Wschodniej do Niemiec będą otrzymywali świadczenia co najmniej przez pierwsze 25 lat po migracji. W ciągu pierwszych dziesięciu lat otrzymają po 598 euro rocznie z funduszu ubezpieczeń zdrowotnych, a później 43 euro przez kolejne 15 lat. Co może się wydać interesujące, Sinn i in. przewidują, że po 25 latach zamieszkiwania imigranci przełożą krajowi, do którego wyemigrowali, po 49 euro rocznie. Podstawą tego wyliczenia jest to, że większość imigrantów będzie zarabiała poniżej średniej krajowej w pierwszych latach mieszkania w Niemczech, lecz później dojdą do przeciętnych zarobków.

Wskutek tego systemy ubezpieczeń zdrowotnych mogą teoretycznie być źródłem migracji, przynajmniej w ciągu pierwszych dwudziestu lat. Taka migracja siły roboczej została określona przez niektórych autorów jako „nadmierna migracja”⁴. Na rys. 2 przedstawiono za pomocą prostego schematu popytu i podaży wpływ nadmiernej migracji na poziom świadczeń socjalnych. Rysunek ukazuje segment rynku pracy, w którym pracownicy otrzymują świadczenia publiczne oprócz pensji poprzez system publicznej opieki zdrowotnej. Linia L^i przedstawia podaż lokalnej siły roboczej w potencjalnym kraju imigracji, tzn. podaż siły roboczej bez imigrantów. Całkowitą podaż siły roboczej L^i , można obliczyć, dodając

⁴ Zob. Schäfer (2002).

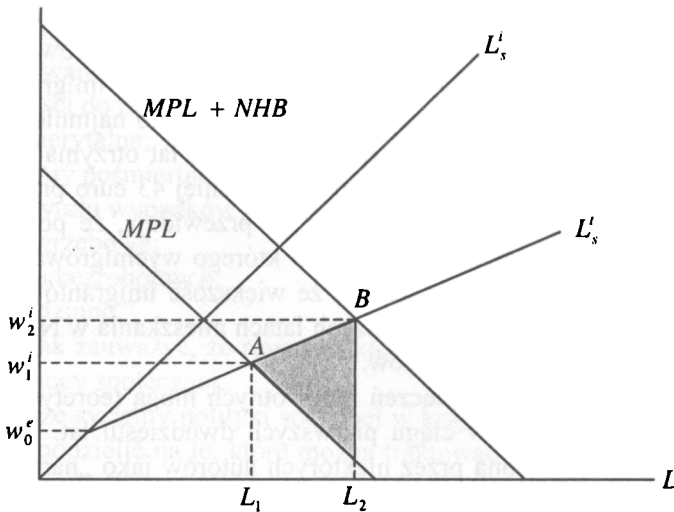
podaż siły roboczej pochodzącą ze wszystkich potencjalnych krajów emigracyjnych do L'_s , zaczynając od stopy wynagrodzeń w^e_0 kraju emigracyjnego w stanie samowystarczalności gospodarczej.

Tabela 2. Świadczenia wypłacane rocznie potencjalnym imigrantom z Europy Środkowej i Wschodniej w Niemczech

	Okres zamieszkania w Niemczech		
	0–10	10–25	ponad 25
Publiczne ubezpieczenie zdrowotne	-589	-43	49
Publiczny system emerytalny	1373	1603	2144
System zasiłków dla bezrobotnych	127	216	-518
Zasiłek macierzyński	94	116	176
Zasiłki społeczne finansowane z podatków	-3368	-3220	-998
Suma	-2363	-1328	852

Dane oparte na roku 1997; kwoty podano w euro.

Źródło: Sinn i in. (2001), s. 227.



Rys. 2. Nadmierna imigracja i publiczna opieka zdrowotna

Bez redystrybucji przychodów do odpowiednich grup pracowników równowaga nastąpiłaby w punkcie A, gdzie linia całkowitej podaży siły roboczej przecina linię produktywności MPL . Rezultatem byłaby możliwa do zaakceptowania emigracja do granicy linii L_1 . Jednakże ponieważ niektóre świadczenia publiczne (NHB) uważa się za dodawane do wynagrodzenia poprzez publicz-

ne ubezpieczenia zdrowotne, całkowity przychód pracowników oblicza się jako $MPL+NHB$. Dlatego w tych warunkach równowaga zostanie osiągnięta w punkcie B , gdzie krzywa całkowitej podaży siły roboczej przecina linię $MPL+NHB$. Imigracja przekroczy wówczas swój wydajny poziom i osiągnie wysokość linii L_2-L_1 . Zacieniony obszar oznacza spadek poziomu świadczeń społecznych wynikający z nadmiernej migracji.

Jednak w praktyce spadek świadczeń społecznych będzie miał raczej ograniczone znaczenie. Najważniejszym tego powodem są przepisy dotyczące opieki zdrowotnej. Na przykład w Niemczech publiczne ubezpieczenia zdrowotne są związane z umowami o pracę. Każdy pracownik z wynagrodzeniem brutto poniżej 3375 euro (2002) ma obowiązek zostać członkiem jednego z publicznych funduszy ubezpieczeń zdrowotnych. Z drugiej strony – każdy publiczny fundusz ubezpieczeń zdrowotnych ma obowiązek zaakceptować na swego członka każdego pracownika o wynagrodzeniu poniżej 3375 euro. Oczywiście obowiązek ogranicza się do osób, które podpisały umowę o pracę w Niemczech. Nie ma możliwości, aby ktoś wyjechał do Niemiec tylko po to, aby korzystać z lepszych świadczeń zdrowotnych, jeżeli nie ma umowy o pracę podpisaną w Niemczech.

Jeżeli chodzi o publiczne fundusze emerytalne i zasiłki dla bezrobotnych, to obawy o spadek świadczeń są jeszcze mniejsze. Według szacunków Sinna i in. należałoby się nawet spodziewać imigracji, która nie osiąga wydajnego poziomu (zob. tab. 2). Tak będzie nawet do 25 lat po imigracji.

Zarówno teoria, jak i szacunki empiryczne dotyczące opieki społecznej sugerują, że bez podjęcia środków ostrożności można się spodziewać nadmiernej imigracji. Ponieważ średnie zasiłki z opieki społecznej przekraczają średnie zarobki w Europie Środkowej i Wschodniej, pokusa do emigracji byłaby nie do odparcia – gdyby nie ograniczenia. Nie dziwi zatem, że Sinn i in. szacują, że poziom redystrybucji środków w funduszach finansowanej z podatków opieki społecznej dla wszystkich okresów będzie znaczny (zob. tab. 2). Należy jednak pamiętać, że osoby korzystające z opieki społecznej podlegają zarówno ograniczeniu poruszania się po krajach członkowskich Unii, jak i większości przepisów gwarantujących równe traktowanie. Nieograniczona swoboda poruszania się dotyczy tylko tych osób, które są ekonomicznie aktywne w danym kraju. Każdy, kto nie jest ekonomicznie aktywny, ale mimo to chce wyemigrować, musi przedstawić dowód posiadania środków utrzymania, których wysokość jest co najmniej równa zasiłkowi z pomocy społecznej w danym kraju. Osoby nie spełniające tego warunku nie mogą legalnie zamieszkać w danym kraju, więc nie mają prawa do korzystania z opieki społecznej. Ponieważ prawo nieograniczonej swobody przemieszczania się mają tylko osoby posiadające własne przychody w momencie emigracji, mogą one stać się klientami opieki społecznej tylko w razie utraty zdolności do samodzielnego utrzymywania się po imigracji.

4. Wnioski

Jak wykazano w artykule, w przypadku systemów emerytalnych, publicznych systemów opieki zdrowotnej i ubezpieczeń od bezrobocia nadmierna imigracja nie stanowi wielkiego problemu. Wręcz przeciwnie – możliwość utraty uprawnień do świadczeń może nawet stać na przeszkodzie wydajnej migracji. W niektórych krajach wprowadzono kilkuletnie okresy karencji na świadczenia, podczas których należy wpłacać składki na fundusze, ale nie ma się uprawnień do pobierania świadczeń. W rozporządzeniu nr 1408/71 określono pewne środki ostrożności chroniące przed tego typu problemami. Na przykład wszelkie okresy ubezpieczenia zakończone na obszarze jednego z krajów członkowskich muszą być brane pod uwagę tak samo, jakby zostały przepracowane w całości w jednym kraju (art. 45). Każdy kraj członkowski dodaje wszystkie okresy ubezpieczeniowe niezależnie od kraju członkowskiego, w którym zostały przepracowane. Faktyczna suma uprawnień do świadczeń jest następnie obliczana według liczby okresów ubezpieczeniowych przepracowanych w każdym kraju, podzielony przez całkowitą liczbę okresów ubezpieczeniowych we wszystkich krajach członkowskich (art. 46). W odniesieniu do wszystkich tych świadczeń stosuje się także zasadę przenośności; zatem potencjalni beneficjenci nie tracą uprawnień do świadczeń, gdy przenoszą się z jednego kraju do drugiego. Dotyczy to przynajmniej publicznych świadczeń emerytalnych. Są jednak pewne ograniczenia dotyczące zasiłków dla bezrobotnych.

Sprawa wygląda jednak zupełnie inaczej w przypadku pomocy społecznej. Należy w związku z tym spodziewać się w pewnym stopniu nadmiernej migracji, mimo że zasady niedyskryminacji, przenośności i swobody poruszania się są ograniczone lub nie dotyczą tego zagadnienia. Czy te ograniczenia okażą się wystarczające do zatrzymania nadmiernej migracji, nie jest jasne. Przedstawiono liczne propozycje rozwiązania tego problemu w ostatnich latach⁵. Większość propozycji przedstawionych przez ekonomistów ma swoje zalety, przynajmniej z punktu widzenia ekonomii, jednak z punktu widzenia prawa unijnego i prawa konstytucyjnego państw członkowskich większość z tych propozycji jest co najmniej problematyczna. Niemiecki rząd próbował do tej pory wymusić na UE zaakceptowanie przepisu, który wydaje się do zaakceptowania pod względem prawnym, jednak niestety wcale taki nie jest pod względem ekonomicznym. Zgodnie z tym przepisem migracja z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do „pierwotnych” państw członkowskich UE powinna być surowo ograniczona przez pięć lat, z możliwością przedłużenia na dalsze dwa lata. Bliższe badanie dowodzi, że przepis ten nie jest dobrze przemyślany, gdyż pod koniec tych pięciu (siedmiu) lat problem pojawi się ponownie. Z drugiej strony jednak w trakcie trwania tego okresu karencji nie będzie zachodziła ani wydajna migracja, ani nadmierna migracja.

⁵ Zob. Wissenschaftlicher Beirat (2001); Schäfer (2002).

Literatura

- Hochman H.M., Rodgers J.D. (1969), *Pareto Optimal Redistribution*, American Economic Review 59, s. 542–557.
- Oates W.E. (1968), *The Theory of Public Finance in a Federal System*, „Canadian Journal of Economics”, 1, s. 37–54.
- Pauly M.V. (1973), *Income Redistribution as a Local Public Good*, „Journal of Public Economics” 2, s. 35–58.
- Pfingsten A., Wagener A. (1997), *Centralized vs. Decentralized Redistribution: A Case for Interregional Transfer Mechanisms*, International Tax and Public Finance 4, s. 429–451.
- Schäfer W. (2002), *EU-Erweiterung: Alternative Arrangements zur Steuerung der Überschussmigration*, [w:] F.P. Lang, R. Ohr, (eds.), *Integration, Währung und Wachstum: Dimensionen internationaler Wirtschaftsbeziehungen*, Göttingen, s. 141–162.
- Schuster Th. (2001), *Europäische oder dezentrale Sozialpolitik*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Sinn H.-W. (1997), *The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition*, „Journal of Public Economics” 66, s. 247–274.
- Sinn H.-W. i in. (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo, Munich.
- Wellisch D. (1993), *Decentralized Income Redistribution in a Federal Economy*, [w:] A. Wagner (ed.), *Dezentrale Entscheidungsfindung bei externen Effekten*, Mohr Siebeck, Tübingen s. 143–157.
- Wildasin D.E. (1991), *Income Redistribution in a Common Labor Market*, American Economic Review 81, s. 757–774.
- Wissenschaftlicher Beirat (2001), *Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium*, Berlin.

SOCIAL POLICY AND INCOME REDISTRIBUTION BETWEEN HARMONIZATION AND COMPETITION IN AN ENLARGED EUROPEAN UNION

Summary

The enlargement of the European Union will clearly deepen regional income disparities across the member states of the EU. From the point of view of the economics of integration, no serious problems are to be expected. On the contrary, integration of goods and service markets as well as factor markets will improve the welfare level of both rich and poor countries alike. If any welfare losses are to be expected, then these losses will be rooted in trade-division effects resulting from the integration of the new members into the customs union of the EU but not from different levels of productivity and income. By contrast, no such a clear cut statement can be derived when the different system of welfare and income redistribution in the old and new member countries are considered. The reason is that movements of factors of production due to differences in productivity increase overall welfare, whereas movements induced by redistributive policies distort regional factor allocation. Moreover, movements of factors and persons may, under certain circumstances, discourage redistributive policies and, hence, result in inefficient levels of income redistributive. Finally, differences in social policy and income redistributive may hamper factor-market integration. A migration of employee hand accumulated prior to migration.

Nevertheless, it would simplify things far too much just to call for a centralization of redistributive policy in the European Union. First of all, decentralized redistributive policies have their own merits since they can take regional preferences into account. And secondly, in order to see whether these issues are more than just theoretical eventualities of a mere academic relevance it has first to be clarified how real-world social policy systems in Europe are constructed and how they interact. In this contribution, I will firstly give a brief overview of the most prominent theoretical aspects of decentralized income redistribution in a number of economically integrated countries like the European Union. I will then show, how the most important systems of social policy in the European Union interact and how they may be affected by the integration of central and eastern European countries (*CEEC*).