

Danuta Miłaszewicz

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania,
Katedra Makroekonomii
dmilasz@wneiz.pl

NIESTABILNOŚĆ FISKALNA A WYZWANIA DEMOGRAFICZNE W POLSCE

Streszczenie: W artykule wskazano na powiązania przyszłych zmian demograficznych z sytuacją finansów publicznych w średnim i długim okresie oraz podkreślono, że zapewnienie stabilności fiskalnej obecnie jest warunkiem realizacji jednej z zasad zrównoważonego rozwoju – zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej. Teoretyczne rozważania przedstawione w pierwszej części opracowania uzupełniono analizą braku stabilności fiskalnej w okresie 2000–2015 i projekcji zmian demograficznych w Polsce do 2060 roku oraz wynikającymi z tego konsekwencjami na przyszłość. W opracowaniu wykorzystano materiały Ministerstwa Finansów, dane GUS oraz publikacje Komisji Europejskiej *The 2015 Ageing Report* oraz *Fiscal Sustainability Report 2015*.

Słowa kluczowe: stabilność fiskalna, starzenie się społeczeństwa, projekcja, prognozy.

Klasyfikacja JEL: E60, H69, I11.

FISCAL INSTABILITY AND DEMOGRAPHICAL CHALLENGES IN POLAND

Abstract: In the paper the connection between future demographic changes and the situation of public finances in the medium and long term has been pointed out. It was stressed that ensuring fiscal stability is now a condition for the realization of one of the principles of sustainable development – the principle of intergenerational justice. Theoretical considerations are presented in the first part of the study, which are supplemented by an analysis of the lack of fiscal stability in the period 2000–2015, as well as the projected demographic changes in Poland by 2060. The resulting consequences in the future are also presented. In this study information from the Ministry

of Finance were also used, as well as data from the Central Statistical Office and publications of the European Commission: The 2015 Ageing Report and the Fiscal Sustainability Report 2015.

Keywords: fiscal sustainability, population ageing, projection, forecast.

Wstęp

Stabilność fiskalna jako problem ekonomiczny nabrała szczególnego znaczenia w okresie ostatniego kryzysu finansowego, chociaż wzrost zadłużenia publicznego i kosztów jego obsługi w poszczególnych krajach stawał się coraz poważniejszym problemem także w latach poprzedzających kryzys. Dyskusje dotyczące sposobów prowadzenia polityki gospodarczej, szczególnie polityki fiskalnej i jej skuteczności, w ostatnich latach zyskały jednak na znaczeniu. Mimo że podejmowana w tych dyskusjach problematyka nie jest nowa, to w obliczu narastających w wielu krajach problemów obecnie w większym stopniu dostrzega się znaczenie stabilności fiskalnej i silnie akcentuje potrzebę konsolidacji finansów publicznych oraz realizacji strategii stabilizacyjnych, także ze względu na przyszłe wyzwania demograficzne. Stosunkowo niedawno zostały również podjęte na szerszą skalę działania, które mają nie tylko prowadzić do poprawy aktualnej sytuacji w tym względzie, ale także zapewnić realizację jednej z zasad zrównoważonego rozwoju, jaką jest sprawiedliwość międzypokoleniowa. Takie rozwiązania przyjęto na przykład w krajach UE w ramach zreformowanego Paktu stabilności i wzrostu. W jego zapisach dużą wagę w nadzorze krajów członkowskich przypisano badaniom długookresowych trendów finansów publicznych. Badania takie nie są możliwe bez uwzględnienia projekcji zmian demograficznych, wpływających w znaczny sposób na prognozy stanu finansów publicznych w przyszłości.

Celem opracowania jest analiza niestabilności fiskalnej jako wyniku braku odpowiedzialności decydentów w realizacji polityki fiskalnej oraz wskazanie, z jakimi zagrożeniami wiąże się brak stabilności fiskalnej w Polsce spowodowany przedkładaniem bieżących korzyści, wynikających ze zwiększenia wydatków publicznych i długu publicznego, nad zapewnienie długookresowej stabilności, koniecznej z punktu widzenia przyszłych niekorzystnych zmian demograficznych. W artykule wykorzystano materiały pierwotne opisujące stan finansów publicznych w Polsce w latach 2000–2015, projekcje trendów demograficznych przedstawione w *The Ageing Report* z 2015 roku oraz prognozy średnio- i długookresowe stabilności fiskalnej opublikowane w *Fiscal*

Sustainability Report z 2015 roku. Wnioski dotyczące zagrożeń stabilności fiskalnej wynikających z niekorzystnych zmian demograficznych oraz braku odpowiedzialności za przyszłość przedstawione zostały w kolejnych częściach opracowania.

1. Stabilność fiskalna i jej znaczenie

Stabilność fiskalna jest zagadnieniem nierozłącznie związanym z polityką fiskalną. Ten rodzaj stabilizacyjnej polityki makroekonomicznej wykorzystywany jest do wpływania na gospodarkę i rozmiary powstającej w niej produkcji. Politykę fiskalną należy traktować jako narzędzie korygowania zawodności rynku w aspekcie makroekonomicznym, w sferze stabilizacji gospodarki. Prowadzona polityka fiskalna powinna mieć charakter antycykliczny i nie powinna być wykorzystywana do realizacji partykularnych celów politycznych. Prowadzący politykę fiskalną powinni mieć na uwadze nie tylko bieżące krótkookresowe jej efekty, ale też skutki średnio- i długookresowe. Bieżąca polityka fiskalna, która, z punktu widzenia polityków ją prowadzących, jest efektywna w krótkim okresie, jeśli ma oddziaływanie procykliczne, powoduje wzrost zadłużenia publicznego, nadmierną jego akumulację oraz zwiększenie kosztów jego obsługi. Taka polityka nie może być prowadzona w dłuższym okresie, gdyż spowodować może nawet utratę wypłacalności państwa¹. Nieodpowiedzialność polityków przedkładających bieżące korzyści wynikające z nadmiernej nierównowagi fiskalnej nad jej efekty długookresowe powinna być traktowana jako zawodność państwa w sferze stabilizacji gospodarki².

Stabilność fiskalna jest więc koncepcją, która uzasadnia konieczność utrzymania rozmiarów deficytu i długu publicznego w pewnych rozsądnych granicach, rozumianych jako „poziom zapewniający minimalizację negatywnych efektów występowania długu publicznego i deficytów budżetowych dla gospodarki, ale pozwalający jednocześnie na skuteczne wypełnianie przez państwo zadań związanych ze stabilizacją gospodarki” [Włodarczyk 2011]. W rozumieniu Komisji Europejskiej stabilność fiskalna to zdolność rządu (*government*) do ponoszenia finansowego ciężaru zadłużenia publicznego w przyszłości. Jeśli polityka danego kraju prowadzi do nadmiernej akumulacji długu publicznego, skutkującej rosnącymi kosztami jego obsługi, oznacza

¹ Szerzej na temat skutków deficytów finansów publicznych i nadmiernej akumulacji zadłużenia publicznego piszą A. Milczarek i współautorzy [2015].

² Analizę niestabilności fiskalnej, podjętą z punktu widzenia teorii wyboru publicznego, jako zawodności państwa, przedstawił D. Miłaszewicz [2013].

to brak stabilności fiskalnej (niestabilność fiskalną). W takich warunkach rząd nie będzie w stanie dostarczać dóbr i usług publicznych, a także prowadzić polityki dostosowanej do nowych wyzwań (związanych na przykład ze zmianami demograficznymi). Zapewnienie i utrzymanie stabilności fiskalnej oznacza zatem konieczność unikania nadmiernego przyrostu publicznych zobowiązań obciążających przyszłe pokolenia przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnych usług publicznych, w tym niezbędnego zabezpieczenia w trudnych czasach, a także możliwości zmian polityki w odpowiedzi na nowe wyzwania [European Commission 2012, s. 1–2]. Odnosi się ona do zdolności państwa do kontynuowania polityki bez zmian w zakresie dostarczanych usług publicznych i wysokości opodatkowania oraz powodowania stałego wzrostu udziału długu publicznego w PKB [European Commission 2014, s. 5].

Stabilność fiskalna obejmuje zatem wypłacalności rządu, dalszy stabilny wzrost gospodarczy, stabilne podatki oraz międzypokoleniową sprawiedliwość [Schick 2005]. Wypłacalność rządu to jego zdolność do płacenia zobowiązań finansowych. Stabilne podatki oznaczają prowadzenie programów finansowanych bez zmiany obciążeń podatkowych obywateli. Uczciwość rozumieć należy jako zdolność rządu do płacenia za obecne usługi publiczne z bieżących przychodów, zamiast przesuwania ich kosztów na przyszłe pokolenia lub ograniczania im usług, które dostępne są obecnie na rynku [OECD 2009, s. 86].

Nadmienić należy, że także zbyt wysokie nadwyżki finansów publicznych, utrzymywane w długim okresie, mogą przynieść w gospodarce niepożądane skutki, zmuszając państwo do zakupu prywatnych aktywów, a nawet stopniowej nacjonalizacji gospodarki [Broda i Weinstein 2004, s. 3]. Dlatego w literaturze przedmiotu wskazuje się, że utrzymanie stabilności fiskalnej wymaga, aby wartość bieżąca przyszłych nadwyżek budżetowych przekraczała wartość bieżącą przyszłych deficytów budżetowych [Anderson i Sheppard 2009, s. 12]. Nie nastąpi wówczas nadmierny wzrost zadłużenia publicznego i kosztów jego obsługi. Definicja ta, chociaż bardzo rygorystyczna, może być zoperacjonalizowana i posłużyć do określenia stabilności fiskalnej lub jej braku w poszczególnych krajach. Wymaga jednak właściwego prognozowania salda finansów publicznych i prowadzenia w przyszłości polityki fiskalnej opartej na wypełnianiu tych prognoz, czyli polityki antycyklicznej, ale jednocześnie umiejętnie reagującej na ewentualne szoki makroekonomiczne.

Inne z aplikacyjnych definicji wskazują, że stabilność fiskalna występuje wówczas, gdy zadłużenie danego kraju rośnie wolniej niż jego produkt krajowy brutto (PKB). W długim okresie (1) stosunek długu do PKB powinien być stabilny oraz (2) wartość przychodów i wydatków powinna być na porównywalnym poziomie, prawdopodobnym także w przyszłości

[National Research Council 2010, s. 233]. Definicje stabilności fiskalnej nie wymagają zatem określenia docelowego współczynnika długu publicznego do PKB, a każdy cel może być potencjalnie arbitralny, zwłaszcza jeśli nie jest przedmiotem regulacji w świetle nowych okoliczności. Chociaż nawet duży dług publiczny może być zwrócony, to małe zadłużenie nie może być trwałe, jeżeli wartość przyszłych dochodów będzie niewystarczająca. Na stabilność fiskalną gospodarki należy zatem patrzeć jak na problem długookresowy, dlatego przy jej rozważaniu nie należy skupiać uwagi na krótkookresowych, jednorazowych zdarzeniach i czynnikach, które mogą powodować przejściowe niekorzystne zmiany w poziomie deficytu lub długu publicznego. Z tej perspektywy, tak jak bez analizy wcześniej prowadzonej polityki fiskalnej nie można przyjmować za prawdziwe twierdzenia, że przyczyną niestabilności fiskalnej w wielu krajach stał się ostatni kryzys finansowy, tak nie można twierdzić, że w krajach, w których stabilność fiskalna występuje obecnie, zostanie utrzymana także w przyszłości. Powodem niespełnienia się tych przewidywań mogą się okazać zmiany demograficzne, wraz z którymi wzrasta odpowiedzialność państwa za zapewnienie odpowiednich warunków do życia coraz liczniejszej grupie osób starszych [Zapędowska-Kling 2014, s. 54]. Starzenie się społeczeństw i wzrost populacji seniorów jest bowiem poważnym wyzwaniem dla stabilności finansów publicznych w wielu współczesnych krajach, stając się krytycznym czynnikiem przyszłej nierównowagi finansowej [Szukalski 2013, s. 9]. Przewiduje się, że koszty sprostania temu wyzwaniu będą rosły szybciej niż przychody, dlatego w przyszłości wypłacalność rządów i wzrost gospodarczy są zagrożone. Ponadto wiele rządów już dzisiaj stanęło w obliczu ograniczonej zdolności do finansowania obecnych usług publicznych z dzisiejszych przychodów. Może się zatem okazać konieczne podniesienie podatków lub redukcja dostępności usług publicznych w przyszłości, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości międzygeneracyjnej, o ile nie nastąpi zmiana w podejściu do starości i starzenia się.

Zmniejszenie wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa jest możliwe poprzez realizację odnoszącej się do cyklu życia holistycznej koncepcji aktywnego starzenia się mającej na celu przeciwdziałanie starzeniu się ludności [Jurek 2012]. Dotyczy ona nie tylko samego okresu starości, związana jest z „wpływaniem na postawę jednostek i zbiorowości wobec długiej starości indywidualnej, na chęć przygotowywania się do niej w kilku najważniejszych obszarach aktywności: pracy zawodowej, zdrowia, relacji z innymi, zabezpieczenia odpowiedniego poziomu życia, edukacji itp.” [Szukalski 2013, s. 9]. Koncepcja ta opiera się na przekonaniu o konieczności

oddziaływania na jak najdłuższe zachowanie społecznej produktywności jednostki. I nie chodzi tu jedynie o produktywność związaną z pracą zawodową i wydłużaniem okresu tej aktywności, ale o każdą aktywność osób starszych, która wytwarza odpłatnie lub nieodpłatnie dobra i usługi, włączając prace domowe, opiekę nad dziećmi, angażowanie się w wolontariat, pomoc rodzinie i lokalnej społeczności [Jurek 2012].

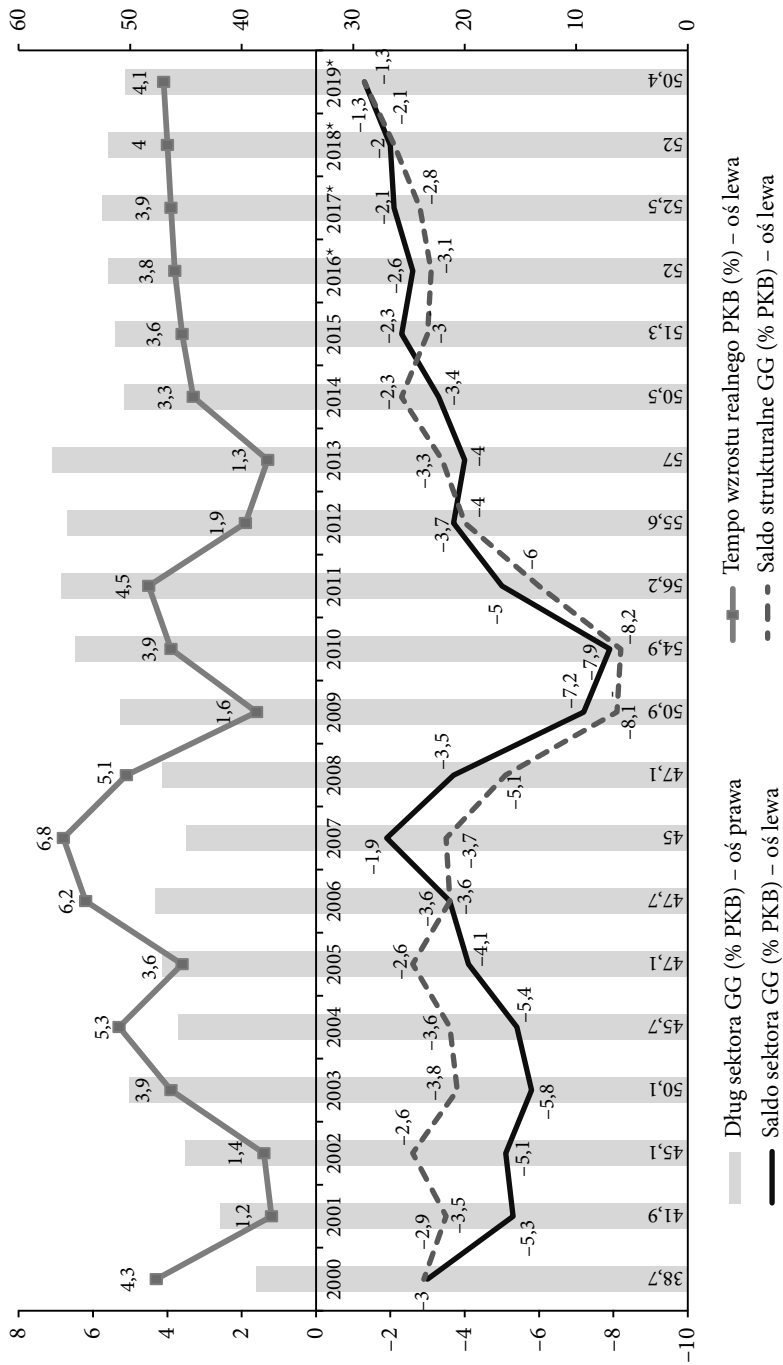
2. Sytuacja finansów publicznych w Polsce

Od początku transformacji systemowej do początku XXI wieku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government* – GG) w Polsce wynosił średnio ok. 3% PKB. Jego przejściowe ograniczenia spowodowane były głównie wzrostem koniunktury, a nie świadomymi działaniami, których celem byłaby poprawa stanu finansów publicznych; sytuacji tej nie zmieniały kolejne ekipy rządzące. Nawet w okresie największego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku wzrostu gospodarczego (1994–1997) nie udało się zrównoważyć bilansu sektora finansów publicznych, a deficyt strukturalny pozostawał na wyższym poziomie niż obecny tzw. średniookresowy cel budżetowy wyznaczony dla Polski³. Zmniejszeniu uległ natomiast dług publiczny z poziomu 95% PKB w 1990 roku do niecałych 39% PKB w 2000 roku, przede wszystkim dzięki spłacie znacznej części zadłużenia zagranicznego [Miłaszewicz 2004; 2007, s. 90, s. 149].

Odczuwane w Polsce w pierwszych latach XXI wieku spowolnienie gospodarcze przyczyniło się jednak do pogłębienia rzeczywistego deficytu finansów publicznych oraz wzrostu długu publicznego (rysunek 1), które w 2003 roku wynosiły odpowiednio – 5,8% PKB oraz 50,1% PKB.

Pomimo, że koniunktura w gospodarce znacznie już się poprawiła i realna wartość PKB wzrosła o 3,9% w 2003 roku i o 5,3% w 2004 roku, zanotowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się

³ Oprócz rzeczywistego poziomu deficytu sektora GG w badaniach oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę w krajach UE ogromne znaczenie przypisuje się analizie deficytu strukturalnego. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, państwa członkowskie UE zobowiązane są do sformułowania i osiągnięcia w określonym czasie tzw. średniookresowego celu budżetowego (*medium-term budgetary objective*, MTO) wyznaczonego jako możliwy do zaakceptowania poziom deficytu strukturalnego. Cel ten dla Polski wynosi 1% PKB. Przestrzeganie MTO ma m.in. zapobiec wzrostowi nominalnego deficytu sektora *general government* powyżej 3% PKB, dlatego rozporządzenie to określa się jako część prewencyjną Paktu stabilności i wzrostu.



* prognoza Ministerstwa Finansów

Rysunek 1. Sytuacja finansów publicznych w Polsce w latach 2000–2015 oraz prognozy Ministerstwa Finansów na lata 2016–2019

Źródło: na podstawie danych Eurostatu (dane na temat deficytu strukturalnego od 2010 roku oszacowano z zastosowaniem metodologii ESA 2010), Ministerstwa Finansów oraz GUS.

w 2004 roku jedynie o 0,4 p.p., a dług publiczny według danych Ministerstwa Finansów wyniósł 45,7% PKB⁴. Wzrastał on jednak przez dwa kolejne lata, pomimo stopniowego zmniejszania się w tym samym czasie poziomu rzeczywistego deficytu sektora GG, wymuszonego stwierdzeniem przez Radę ECOFIN w połowie 2004 roku istnienia nadmiernego deficytu. Rada zarekomendowała Polsce jak najszybsze jego ograniczenie, aby do 2007 roku rzeczywisty deficyt obniżył się do poziomu poniżej 3% PKB. Ponadto zaleciła zdecydowane wdrażanie reform fiskalnych, zaproponowanych przez polski rząd w *Programie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2003], którego jednym z głównych celów było zahamowanie wzrostu deficytu budżetowego, mającego przede wszystkim przyczyny strukturalne, a nie koniunkturalne, oraz podjęcie skutecznych działań na rzecz ograniczenia deficytu już w następnym roku [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2004, s. 14]. Wzrost długu publicznego i utrzymywanie się w latach 2000–2006 deficytu strukturalnego w granicach 2,6–3,8% PKB świadczy jednak o stosunkowym poluzowaniu polityki fiskalnej nawet w początkowym okresie poprawy koniunktury, gdy (teoretycznie) powinna ona oddziaływać procyklicznie.

Kolejne lata dużego wzrostu gospodarczego w Polsce przyniosły poprawę stanu finansów publicznych. Przyrost PKB w latach 2006–2007 łącznie o 13% oraz przymusowe stopniowe dostosowania do rekomendacji Rady spowodowały, że w 2007 roku finanse publiczne zanotowały poziom deficytu spełniający nominalne kryterium fiskalne z Maastricht. Dlatego w lipcu 2008 roku Rada zniósła nałożoną wobec Polski w 2004 roku procedurę nadmiernego deficytu [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2008, s. 16]. Był to jednocześnie najniższy poziom rzeczywistego deficytu sektora GG w całym analizowanym okresie, który jednak należy uznać za zbyt wysoki, uwzględniając ówczesne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce oraz poziom deficytu strukturalnego (3,5% PKB). Przy właściwie i odpowiedzialnie prowadzonej polityce fiskalnej zwiększenie bazy podatkowej, wynikające z tak dużego przyrostu PKB, powinno przełożyć się jeśli nie na nadwyżkę w sektorze GG, to przynajmniej na znaczniejszą redukcję jego deficytu, przyczyniającą się do obniżenia długu publicznego. Nominalna wartość długu sektora GG wzrosła jednak w 2007 roku i tylko dzięki znacznemu wzrostowi gospodarczemu i umocnieniu złotego odnotowano przejściowy spadek jego relacji do poziomu 45% PKB [Ministerstwo Finansów 2012, s. 6].

⁴ Wyliczenia OECD wskazują na znacznie większy dług sektora GG w Polsce, wynoszący od 54,8 do 54,6% PKB w latach 2003–2006 [OECD 2016].

Zarówno deficyt, jak i dług sektora GG rosły w kolejnych latach. Szczególnie wysoki ich przyrost odnotowano w latach 2008–2009, tj. w okresie wyraźnego osłabienia koniunktury w polskiej gospodarce wynikającego z oddziaływania globalnego kryzysu finansowego. I chociaż dla gospodarki realnej w Polsce skutki światowego kryzysu okazały się mniej dotkliwe niż w innych krajach UE, to silne spowolnienie przyniosło skutki niekorzystne z fiskalnego punktu widzenia. Na zwiększenie długu publicznego wpływ wywarło jednak nie tylko obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, ale także dodatkowo duży wzrost potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych [Ministerstwo Finansów 2012, s. 6], niekorzystny wpływ reform strukturalnych skutkujący obniżeniem poziomu dochodów sektora GG⁵ oraz powiększanie się luki podatkowej, która gwałtownie wzrastała już od 2007 roku⁶.

W rezultacie rzeczywisty deficyt tego sektora wzrósł do 7,2% PKB w 2009 roku, osiągając w 2010 roku poziom 7,9% PKB, a deficyt strukturalny w tych latach kształtował się na poziomie ok. 8% PKB. Zatem to nie światowy kryzys finansowy był główną przyczyną złej sytuacji finansów publicznych w Polsce w tym czasie. Do tak dużej nierównowagi fiskalnej w Polsce przyczyniły się w bardzo dużym stopniu czynniki strukturalne i zaniechanie reform finansów publicznych w okresie dobrej koniunktury (2003–2004 i 2006–2007).

Ponowne przekroczenie przez deficyt sektora GG progę 3% PKB już w 2008 roku spowodowało, że w lipcu 2009 roku Rada ECOFIN ponownie zobowiązała Polskę do redukcji nadmiernego deficytu do 2012 roku, w wiarygodny i trwałe sposoby, poprzez podjęcie działań średniookresowych i zapewnienie średniorocznego wysiłku fiskalnego na poziomie 1,25 p.p. PKB, począwszy od 2010 roku [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2010, s. 6]. Ponownie zatem twórcy polskiej polityki fiskalnej zostali przymuszeni regulacjami unijnymi do prowadzenia bardziej odpowiedzialnej polityki fiskalnej.

Pomimo że polska gospodarka zaczęła wychodzić w 2010 roku ze spowolnienia i okazała się jednym z liderów wzrostu w UE, a poziom rzeczywistego deficytu sektora GG został obniżony, powiększał się w tym czasie dług publiczny. Jego poziom w 2010 roku (54,9%) zbliżył się do drugiego

⁵ Między innymi obniżenie składki rentowej w latach poprzednich, obniżenie skali podatkowej podatku PIT od 2009 roku oraz korzystne dla podatników zmiany w rozliczaniu podatku VAT. Dwie pierwsze zmiany łącznie obniżyły klin podatkowy z 39% w 2006 roku do 34,3% w 2010 roku [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2012, s. 17].

⁶ Jest to miara odzwierciedlająca stopień wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych i liczona jest jako procent potencjalnych wpływów z podatku VAT. Od 2007 roku, gdy wynosiła ona 8,8%, obserwowany był wzrost luki podatkowej z tytułu VAT, aż do 25,8% w 2013 roku i niewielki spadek o 1,6 p.p. w 2014 roku. Według szacunków Ministerstwa Finansów w 2015 roku przekroczyła ona 40 mld zł, czyli ok. 24,2% potencjalnych wpływów z VAT [Rada Ministrów 2016, s. 18].

progę ostrożnościowego⁷, by w latach 2011–2013 przekroczyć go, osiągając w 2013 roku wysokość 57% PKB⁸. Bardzo realna stała się groźba, że w przyszłości może przewyższyć 60% PKB⁹. Pomimo że poziom deficytu sektora GG przewyższył w 2012 roku kryterium 3% PKB, jego redukcja w latach 2011–2012 była na tyle znacząca, a podjęty przez Polskę wysiłek fiskalny był większy od zalecanego przez Radę ECOFIN, że w czerwcu 2013 roku pozytywnie oceniła ona skuteczność działań podjętych przez Polskę w celu redukcji deficytu i przesunęła termin jego zlikwidowania do 2014 roku [Rada Ministrów 2014, s. 8], a w swoich kolejnych zaleceniach, wydanych w grudniu 2013 roku, kolejny raz przesunęła go na 2015 rok. Dzięki zabiegom podjętym przez polski rząd w ramach reformy systemu emerytalnego, oznaczającej praktycznie przejęcie środków z OFE¹⁰, deficyt i dług sektora GG zostały znacznie ograniczone. Dlatego w czerwcu 2015 roku Rada ECOFINU podjęła ostateczną decyzję o zdjęciu z Polski procedury nadmiernego deficytu. Decyzja ta nie powinna być jednak traktowana jako przyzwolenie na poluzowanie polityki fiskalnej w Polsce, gdyż obowiązują nas dalej zalecenia paktu fiskalnego, z których wynika, że stabilność fiskalna w Polsce będzie występowała wówczas, gdy roczny deficyt strukturalny sektora GG nie będzie większy niż 1% PKB. W analizowanym okresie Polska nie spełniała i mimo znacznego zmniejszenia deficytu strukturalnego wciąż nie spełnia tego wymogu¹¹. A średniookresowe prognozy Ministerstwa Finansów (rysunek 1) wskazują, że także nie spełni go do 2019 roku.

⁷ Progi ostrożnościowe obowiązywały dla państwowego długu publicznego zgodnie z Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 roku.

⁸ Na wzrost długu publicznego znaczący wpływ miały również różnice kursowe spowodowane osłabieniem się złotego, szczególnie gwałtownym w drugiej połowie 2011 roku, oraz w tym samym roku konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, które zdaniem MF przyczyniło się do zmniejszenia długu Skarbu Państwa o 1,9% PKB [Ministerstwo Finansów 2013, s. 6–7].

⁹ Według szacunków OECD dług publiczny w Polsce przekroczył poziom 60% PKB już w 2010 roku i wzrastał w kolejnych latach aż do 66,6% w 2015 roku. Jego przewidywany poziom na lata 2016–2017 to odpowiednio 67,4 i 68,9% PKB [OECD 2016].

¹⁰ W dniu 6 lutego 2014 roku Komitet Stały RM przyjął projekt ustawy obniżającej progi ostrożnościowe o 7 p.p. Zamiast 50 i 55% PKB, nowe limity zadłużenia państwa wynosić miały 43 i 48% PKB. Zmiana ta wynika z reformy systemu emerytalnego. Możliwa była z powodu przekazania do ZUS 51,5% aktywów OFE (153,2 mld zł) i umorzenia ich części obligacyjnej. Dzięki temu znacząco zmniejszyła się wysokość długu publicznego z ok. 57% do ok. 50% PKB (rysunek 1).

¹¹ Przeprowadzona dla krajów UE analiza wskazuje, że dyskrejonálny wysiłek fiskalny podjęty na przestrzeni lat 2004–2013 w Polsce oszacowano na 0,1% PKB. Jego wartość w poszczególnych okresach była różna, w latach 2004–2007 wynosiła –0,3%; w latach 2008–2010 –1,3%, a w latach 2011–2013 2,2%. Dzięki temu nastąpiła zmiana pierwotnego deficytu strukturalnego

3. Zmiany demograficzne w Polsce

Istotne zmiany procesów demograficznych w Polsce obserwowane są od początku lat dziewięćdziesiątych, jednak szczególne ich nasilenie nastąpiło już w XXI wieku i jak przewidują projekcje demograficzne, trwać one będą przez najbliższe dekady. Dokonujące się starzenie polskiego społeczeństwa jest wynikiem kilku przyczyn: niskiej dzietności, wydłużania się oczekiwanej długości życia [Błędowski 2012, s. 11] oraz zmiany struktury piramidy wiekowej ludności w podziale na grupy ekonomiczne. Nie wnikając w szczegóły powodów tych niekorzystnych zmian, które nie są przedmiotem tego opracowania, skupić się należy na ich konsekwencjach dla przyszłości demograficznej, gospodarczej oraz dla sytuacji finansów publicznych i stabilności fiskalnej w Polsce.

Zmiany w sferze zachowań prokreacyjnych w Polsce spowodowały, że współczynnik dzietności zmniejszył się z 1,99 w 1990 roku do 1,26¹² w 2013 roku i niewiele wzrósł do poziomu 1,29 w 2015 roku. Poziom tego współczynnika jest poniżej wartości określanej jako prosta zastępowalność pokoleń, która wynosi 2,13–2,15 [GUS 2016a, s. 6], co oznacza, że w Polsce od wielu już lat mamy do czynienia z tzw. drugim przejściem demograficznym [Jurek 2014, s. 64]. Brak zastępowalności pokoleń w Polsce występuje począwszy od 1989 roku, a taka sytuacja charakterystyczna jest właśnie dla drugiego przejścia demograficznego [Okólski 2004, s. 127–128]. Niewielki stopniowy wzrost tego współczynnika prognozowany jest w Polsce w kolejnych dekadach do poziomu 1,62 w 2060 roku [European Commission 2015, s. 214], co może przynieść pozytywne skutki demograficzne jednak dopiero w kolejnych pokoleniach. Znacznemu zmniejszeniu uległ w Polsce udział dzieci (w wieku 0–14 lat) w całości populacji z 21,6% w 1990 roku do 15% w 2015 roku [GUS 2016b, s. 166–167] i prawdopodobnie będzie dalej malał do poziomu 13% w 2060 roku (tabela 1). Zwiększył się natomiast udział osób w wieku powyżej 65 lat (65+) z 11,3% populacji w 1990 roku do 15,8% w 2015 roku [GUS 2016b, s. 166–167]. Według projekcji Komisji Europejskiej w 2060 roku osoby starsze będą stanowić w Polsce 33% całej ludności, czyli ich udział wzrośnie ponaddwukrotnie w porównaniu z 2013 rokiem. Z kolei

odpowiednio o 0,0; 0,1; –1,6; 1,5%. Z tego powodu Polska została zaliczona jako jeden z krajów, w którym dyskrejonalny wysiłek fiskalny był minimalny z powodu prowadzenia luźnej polityki fiskalnej [Carnot i de Castro 2015, s. 10].

¹² Według Komisji Europejskiej wskaźnik ten wynosił w 2013 roku 1,32. W ostatnim raporcie Komisji Europejskiej na temat starzenia się społeczeństwa 2013 rok przyjęto za rok wyjściowy długookresowych projekcji zmian demograficznych w krajach UE, tak też zrobiono w tabeli 1.

udział osób w podeszłym wieku (w wieku drugiej starości – powyżej 80 lat) wzrośnie czterokrotnie i w 2060 roku będą oni stanowić prawie 40% osób w starszym wieku (tabela 1).

Tabela 1. Struktura wiekowa ludności w Polsce i wskaźniki obciążeń demograficznych w 2013 roku i projekcja dla wybranych lat

Wyszczególnienie	Wiek	2013	2020	2030	2040	2050	2060	2013–2060 (p.p.)
Liczba ludności (w mln)	–	38,5	38,4	37,5	36,2	34,8	33,2	–5,3
Dzieci (% całej populacji)	0–14	15,0	15,3	13,6	12,6	13,2	13,0	–2,1
Osoby w wieku najwyższej aktywności zawodowej (% całej populacji)	25–54	43,6	43,0	40,7	36,3	33,8	33,6	–10,0
Osoby w wieku produkcyjnym (% całej populacji)	15–64	70,5	66,3	63,7	62,2	56,9	54,1	–16,4
Osoby starsze (% całej populacji)	65+	14,5	18,4	22,7	25,1	29,9	33,0	18,5
Osoby w podeszłym wieku (% całej populacji)	80+	3,8	4,4	5,8	9,2	9,5	12,3	8,5
Osoby w podeszłym wieku (% populacji osób starszych 65+)	80+	26,2	23,8	25,5	36,8	31,8	37,2	10,9
Osoby w podeszłym wieku (% populacji osób w wieku produkcyjnym)	80+	5,4	6,6	9,1	14,9	16,8	22,7	17,3
Wskaźnik obciążenia demograficznego (% populacji w wieku 15–64 lat)	65+	20,5	28,0	36,0	40,0	53,0	61,0	40,5
Całkowity wskaźnik obciążenia demograficznego (% populacji w wieku 15–64 lat)	–15 oraz 65+	41,9	51,0	57,0	61,0	76,0	85,0	42,9
Współczynnik obciążenia ekonomicznego (% zatrudnionych 15–64)	65+	32,7	40,0	51,0	57,0	73,0	86,7	54,0
Całkowity współczynnik obciążenia ekonomicznego (% zatrudnionych 15–64)	–15 oraz 65+	132,2	129,9	135,1	136,3	149,9	166,1	33,9
Stopa zastąpienia (emerytury publiczne, w %)	–	53,0	53,8	47,9	39,4	31,2	28,7	–24,3

Źródło: Na podstawie: [European Commission 2015].

Pomimo tych niekorzystnych przemian w strukturze wiekowej, w wyniku których od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przeciętny mieszkaniec Polski postarzał się o przeszło 8 lat, Polska obecnie nadal jest postrzegana w Europie jako kraj demograficznie młody. W 2015 roku mediana wieku dla całej ludności Polski wyniosła 39,6 roku [GUS 2016b, s. 124], podczas gdy w UE-28 42,4 roku. Projekcje zmian wieku ludności wskazują jednak na postępujące starzenie się społeczeństwa w Europie i jeszcze szybsze w Polsce. Mediana wieku dla ludności Polski w 2060 roku przewidywana jest na 49,9 roku, a dla UE-28 na 46,3 roku [Eurostat 2016]. Wydłużyło się też przeciętne trwanie życia: mężczyzn z 66,2 roku w 1990 roku do 73,6 roku w 2015 roku oraz kobiet odpowiednio z 75,2 roku do 81,6 roku. Długość życia w Polsce będzie dalej rosła i w 2060 roku przeciętny mężczyzna będzie żył przeszło 5 lat dłużej, a oczekiwany wiek przeciętnej kobiety wydłuży się o 7,5 roku. Wydłuży się także okres życia osób starszych (65+). Oczekuje się, że polscy mężczyźni po skończeniu 65 lat przeżyją jeszcze 21,3 roku (o ok. 6 lat więcej niż w 2013 roku), a kobiety 24,9 roku (o przeszło 4 lata dłużej niż w 2013 roku). W związku z tym wydłuży się efektywny wiek przejścia na emeryturę o 3,9 roku (z przeciętnie 62 lat w 2013 roku) [European Commission 2015, s. 215]. Te, skądinąd pozytywne, zmiany nie zniwelują skutków zmian negatywnych i będą, pomimo (albo z powodu) postępów w medycynie, powodowały wzrost publicznych (i prywatnych) kosztów związanych z utrzymaniem tych osób w pełnym zdrowiu oraz z długookresową opieką nad osobami starszymi.

Liczba osób w wieku powyżej 65 lat wzrośnie w Polsce do 2060 roku o 2,3 mln osób, a osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) zmniejszy się o 10 mln w porównaniu z 2013 rokiem. Przy tym przewidywany jest spadek zasobu pracy o 5,7 mln osób [European Commission 2015, s. 227]. W związku z tymi zmianami na jedną osobę w wieku powyżej 65 lat przypadać będzie w 2060 roku 1,64 osoby w wieku produkcyjnym. W roku 2013 było to 4,86 osoby. Coraz mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym i osób aktywnych zawodowo spowoduje, że drastycznie wzrosną wskaźniki obciążeń demograficznych i współczynniki obciążeń ekonomicznych. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami w wieku 65+ wzrośnie prawie trzykrotnie (z 20,5 w 2013 roku do 61,0 w 2060 roku), a całkowitego obciążenia demograficznego (suma osób w wieku przed- i poprodukcyjnym) podwoi się. Natomiast współczynnik obciążenia ekonomicznego osobami starszymi wzrośnie przeszło 2,5-krotnie. W takich warunkach stopa zastąpienia zmniejszy się prawie o połowę – w 2060 roku emerytura wypłacona przez obowiązujący publiczny system emerytalny będzie stanowiła przeciętnie jedynie niecałe 29% zarobków, gdy w 2013 roku wynosiła 53% (tabela 1). Uwzględnienie tak dużej obniżki

stopę zastąpienia niewątpliwie ma swoje konsekwencje przy szacowaniu wielkości przyszłych zmian kosztów związanych z publicznymi świadczeniami emerytalnymi w średnim i długim okresie. Pozostaje jednak otwarte pytanie, czy tak duże jej zmniejszenie pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości międzypokoleniowej?

W każdym roku okresu 1990–2015 notowano w Polsce ujemne saldo migracji zagranicznych na stałe [GUS 2016b, s. 166–167]. Od połowy trzeciej dekady XXI wieku saldo migracji netto zmieni się na dodatnie, jednak nie będzie ono miało większego znaczenia dla zmiany wielkości populacji mieszkańców Polski [European Commission 2015, s. 217].

4. Przewidywane skutki fiskalne zmian demograficznych w Polsce

W przyszłości polska gospodarka borykać się będzie nie tylko ze skutkami przeszłych i aktualnych problemów finansów publicznych, ale także z problemami finansowymi wynikającymi z trwających już niekorzystnych zmian demograficznych, objawiających się spadkiem dzietności, ubytkiem osób w wieku produkcyjnym i starzeniem się społeczeństwa. Te zmiany demograficzne skutkować będą w przyszłości zwiększeniem wydatków budżetowych związanych z finansowaniem emerytur większej liczby osób oraz głównie opieki zdrowotnej i długoterminowej starzejącego się społeczeństwa. Prowadzić to może do pogorszenia się lub nawet załamania finansów publicznych w przyszłości, o ile nie podejmie się odpowiednich starań mających na celu poprawę ich stanu, a także utrzymanie go w długim okresie lub wcześniej nie zgromadzi się odpowiedniej wartości środków publicznych, które będą mogły być wykorzystane w przyszłości na finansowanie kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

W wypadku Polski środki przeznaczone na ten cel gromadzone są w ramach Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), który uregulowany został Ustawą z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych. Faktycznie FRD powstał jednak dopiero w 2002 roku. Jego głównym celem jest łagodzenie skutków niekorzystnej sytuacji demograficznej, które według prognoz demograficznych nasilą się w Polsce od 2020 roku. Powołanie FRD uzasadnione było także (nieoficjalnie) względami finansów publicznych, które od początku transformacji wykazują trwałe deficyt pomimo stosunkowo dobrych (w porównaniu ze średnimi w UE) wyników polskiej gospodarki.

Skutki negatywnych zmian demograficznych będą miały negatywny wpływ na wartość corocznych wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego zarządzanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) (oraz innych funduszy ubezpieczeń społecznych). Jednak dokonywane w kolejnych latach zmiany w funkcjonowaniu FRD, podyktowane doraźnymi potrzebami ZUS i budżetu państwa, uniemożliwiły osiągnięcie głównego celu funkcjonowania tego funduszu. Do tych niekorzystnych zmian dotyczących FRD zaliczyć należy, oprócz wspomnianego już trzyletniego opóźnienia rozpoczęcia jego działalności, obniżenie w 2002 roku części składki emerytalnej trafiającej do FRD z 1 do 0,1%, umożliwienie FRD od 2009 roku udzielania nieoprocentowanych pożyczek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz wykorzystania środków z FRD, powołując się na przyczyny demograficzne, i przekazywanie ich na finansowanie deficytu w FUS już od 2010 roku (w 2010 roku 7,5 mld zł, w 2011 roku 4,0 mld zł, w 2012 roku 2,9 mld zł, w 2013 i 2014 roku corocznie po 2,5 mld zł) [ZUS 2016a]. Te przedwczesne wypłaty środków zubożyły FRD, a skalę tego zubożenia można wyrazić w prosty sposób – suma przekazanych w latach 2010–2014 do FUS środków stanowiła prawie 100% środków zgromadzonych w FRD na koniec 2015 roku. A przecież kwoty przekazywanych do FUS corocznie środków mogłyby być w kolejnych latach lokowane przez FRD i przynosić dodatkowe korzyści całemu społeczeństwu. Sytuacji nie zmieniają nieliczne działania mające bardziej długoterminowe cele, do których zaliczyć należy stopniowe od 2004 roku podnoszenie części składki emerytalnej trafiającej do FRD do poziomu 0,35% w 2008 roku i utrzymanie jej w kolejnych latach, wydłużenie w 2003 roku okresu wpłat części składki emerytalnej do FRD oraz zagwarantowanie przekazywania do funduszu wpłat w wysokości 40% rocznych przychodów z prywatyzacji. Pomimo tych pozytywnych zmian stan aktywów FRD nie pozwala nawet na pokrycie aktualnego rocznego deficytu funduszu emerytalnego, który planowany był w 2016 roku na około 40 mld zł. Nie należy pominąć także relacji wartości środków FRD do wielkości rocznych wydatków na świadczenia emerytalne, które zaplanowano w tym samym roku na kwotę ponad 130 mld zł. A przecież, w związku z niekorzystnymi zmianami demograficznymi, wydatki te będą rosły, w ujęciu realnym, w kolejnych latach [ZUS 2015, s. 19–22; 2016b, s. 5] i według dokonywanych w Polsce oficjalnych szacunków dług ukryty, wynikający ze zobowiązań emerytalnych systemu zabezpieczeń społecznych, zaewidencjonowany na kontach w I filarze, łącznie z subkontami, wynosił na koniec 2015 roku 2,5 biliona zł [Urząd Komisji Nadzoru Finansowego 2016, s. 41].

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację oraz długookresowe prognozy budżetowe¹³ i tempa wzrostu gospodarczego oraz projekcje zmian demograficznych dla poszczególnych krajów członkowskich, Komisja Europejska dokonuje ekstrapolacji sald budżetowych w każdym kraju UE, a następnie obliczane są wskaźniki określające poziom napięć fiskalnych. Ocena przeprowadzana w ramach nadzoru budżetowego w UE, z wykorzystaniem tych wskaźników, opiera się na stosowanej przez KE definicji stabilności fiskalnej przytoczonej w pierwszej części tego opracowania. Wskaźniki napięć fiskalnych S0, S1 i S2 wykorzystuje się do ukazania wyzwań stojących przed polityką fiskalną w poszczególnych krajach członkowskich, ponieważ oceniają one, jak dużej korekty (wyrażonej w procentach PKB) wymagała będzie ona w przyszłości w celu zapewnienia stabilności fiskalnej¹⁴. Inaczej mówiąc, wyjaśniają one:

- S0 – napięcia fiskalne w krótkim okresie (bez uwzględnienia finansowania przyszłych dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się populacji), do roku (wskaźnik wczesnego wykrywania);
- S1 – jak duża jest konieczna skumulowana (w ciągu 5 lat od początkowego roku dostosowania) poprawa pierwotnego salda strukturalnego (z uwzględnieniem finansowania przyszłych dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się populacji), która pozwoli na utrzymanie długu publicznego na granicy 60% PKB w 2030 roku (wyzwania średniookresowe);
- S2 – jak duża jest konieczna korekta pierwotnego salda strukturalnego (z uwzględnieniem finansowania przyszłych dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się populacji), zapewniająca, że w nieskończonym horyzoncie czasu relacja długu publicznego do PKB nie będzie wzrastała, czyli zapewniająca wypłacalność państwa (wyzwania długookresowe).

Wskaźnik S0 wskazuje na napięcia fiskalne krótkookresowe, które nie są związane z przyszłymi zmianami demograficznymi. Natomiast dwa pozostałe wskaźniki napięć fiskalnych są związane z tymi zmianami. Oprócz oceny wyjściowej pozycji budżetowej uwzględniają one projekcje kosztów starzenia się społeczeństwa, które będzie trzeba ponieść z publicznych środków w średnim i długim okresie. Wyższa wartość obu wskaźników oznacza większą skalę

¹³ Prognozy budżetowe przedstawiane są w publikowanych raz na trzy lata raportach dotyczących stabilności fiskalnej *Fiscal Sustainability Reports*. Przedostatni z nich, który wykorzystano do analizy przeprowadzonej w tym opracowaniu, opublikowany został w styczniu 2016 roku i dotyczy analizy sytuacji fiskalnej określonej w 2015 roku [European Commission 2016]. Raporty te uwzględniają długookresowe projekcje starzenia się społeczeństw krajów UE i związanych z tym wydatków budżetowych; przedstawiane są raz na trzy lata w *Ageing Reports*.

¹⁴ Szeroki opis metodologii tworzonych przez analityków Komisji Europejskiej wskaźników stabilności fiskalnej znajduje się w opracowaniach KE [European Commission 2012, s. 135–143; 2016, s. 157–163].

koniecznych dostosowań w polityce fiskalnej, a zatem także wyższe ryzyko niestabilności fiskalnej w okresie objętym prognozą wynikające z braku dokonania koniecznego wysiłku fiskalnego [European Commission 2014, s. 6]. Zarówno S1, jak i S2, obejmując składniki kosztów starzenia się społeczeństwa, uwzględniają zatem wymaganą dodatkową korektę wynikającą z przewidywanej zmiany w wydatkach publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa (S1 do 2030 roku, a S2 w nieskończonym horyzoncie), którego projekcje przedstawiane są w odpowiednich *Ageing Reports*. Wielkość składników kosztów starzenia się społeczeństwa, dla każdego kraju, szacowana jest także na podstawie obowiązujących w nim rozwiązań kwestii zabezpieczenia społecznego i obowiązujących systemów emerytalnych.

Skalę prognozowanych napięć fiskalnych średnio- i długoterminowych oraz zmiany kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa dla Polski przedstawiono w tabeli 2. Uwzględniono dwa scenariusze: bazowy, zakładający brak zmian w polityce fiskalnej (czyli prowadzenie jej tak jak dotychczas, bez zmian w programach wydatków związanych także ze starzeniem się społeczeństwa), oraz ryzykowny, zakładający mniej korzystne prognozy kosztów starzenia się społeczeństwa (czyli ich wzrost).

Tabela 2. Wskaźniki napięć fiskalnych i zmiana kosztów starzenia się populacji w Polsce

Wyszczególnienie	Scenariusz bazowy	Scenariusz ryzykowny
S1 (% PKB)	1,0	1,4
Zmiana publicznych kosztów starzenia się populacji (p.p.)	0,2	0,5
S2 (% PKB)	3,5	4,7
Zmiana publicznych kosztów starzenia się populacji (p.p.), z tego wydatki na:	1,2	2,5
– emerytury	-0,2	-0,2
– opiekę zdrowotną	0,8	1,5
– opiekę długoterminową	0,6	1,2

Uwaga:

S1 < 0 lub S2 < 2 oznacza niski poziom ryzyka fiskalnego.

S1 > 0 lub S2 > 2 oznacza średni poziom ryzyka fiskalnego.

S1 > 3 lub S2 > 6 oznacza wysoki poziom ryzyka fiskalnego.

Źródło: Na podstawie: [European Commission 2015, s. 12, 61, 68, 72].

Wskaźnik S1 w obu scenariuszach dla Polski wskazuje na średni poziom ryzyka fiskalnego, a jego wartość w scenariuszu bazowym jest o połowę mniejsza niż dla całej UE-28. Na wymagane dostosowanie fiskalne, które według obu

scenariuszy powinno nastąpić w Polsce w średnim okresie, w małym stopniu wpływać będą czynniki związane ze starzeniem się społeczeństwa – publiczne wydatki mogą wzrosnąć o 0,2–0,5 p.p., z poziomu 20,9% PKB w 2013 roku). W dużo większym stopniu wpływa na to początkowa pozycja budżetowa wymagająca dalszej zdecydowanej poprawy. Prognoza fiskalna długookresowa dla Polski wskazuje natomiast na znaczny wzrost napięć fiskalnych do 2060 roku w obu scenariuszach, a określane nimi ryzyko oceniane jest jako średnie. Pierwotny deficyt strukturalny powinien zostać obniżony w długim okresie (konieczne dostosowanie fiskalne) w wypadku scenariusza bazowego o 3,5% PKB i aż o 4,7% PKB w scenariuszu ryzykownym. Porównując te wielkości z obliczonym dla 2015 roku poziomem deficytu strukturalnego, dochodzimy do stwierdzenia, że w średnim okresie w Polsce powinna nastąpić 1,5-krotna poprawa, a w długim 2-krotna poprawa tego salda. Podkreślić należy, że prognozowane w tym okresie duże ryzyko fiskalne w niewielkiej części będzie związane w przyszłości ze zmianą wydatków w ramach publicznego systemu emerytalnego, a przede wszystkim z przewidywaniem wzrostu wydatków publicznych na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową starzejącego się społeczeństwa. Oznacza to konieczność dokonania zmian programów opieki zdrowotnej i długoterminowej w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia niestabilności fiskalnej w długim okresie. Wszystko to wskazuje zatem, że ze względu na aktualny stan finansów publicznych, prócz działań konsolidacyjnych poprawiających bieżącą stabilność fiskalną, powinny być podejmowane także reformy strukturalne mające na celu zmniejszenie ryzyka niestabilności fiskalnej w przyszłości. Nie powinny jednak one, w myśl zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej, polegać na ograniczaniu powiększającej się grupie osób starszych dostępu do usług publicznych.

Zakończenie

Polska zobowiązała się do przestrzegania Paktu stabilności i wzrostu oraz przyjętych w końcu 2011 roku przepisów (tzw. sześciopak) nakazujących stosowanie w polityce fiskalnej długookresowej perspektywy oraz uwzględnianie wahań cyklicznych. Jednak występujący w analizowanym okresie deficyt strukturalny, choć malejący w ostatnich latach, świadczy o stałej nierównowadze finansów publicznych w Polsce i wskazuje na ich kryzys oraz przekroczenie granicy bezpieczeństwa fiskalnego obowiązującej w UE. Dokonana w Polsce w analizowanym okresie konsolidacja finansów publicznych była w pewnym stopniu wymuszona przez Unię Europejską, która dwukrotnie nałożyła na

Polskę procedurę nadmiernego deficytu. Wydaje się, że bez presji wynikającej z tego przymusu podejmowane przez polskich polityków działania konsolidacyjne byłyby mniej ambitne i wiarygodne.

Zmniejszenie deficytu strukturalnego, czyli tej części deficytu rzeczywistego, na którą rząd ma bezpośredni wpływ przez realizowaną politykę, powinno być zawsze traktowane jako priorytet w odpowiedzialnie prowadzonej polityce fiskalnej. Wynika to z faktu, że występowanie znacznych deficytów strukturalnych w okresie poprawy koniunktury nie stwarza pola manewru polityce fiskalnej, ogranicza jej możliwości antycyklicznego dyskrecjonalnego oddziaływania na gospodarkę w okresach spadku koniunktury, a także uniemożliwia swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury [Giżyński 2016]. W ramach odpowiedzialnej polityki fiskalnej zwracać należy także uwagę na to, aby w latach dobrej koniunktury ewentualny przyrost dochodów publicznych nie był przeznaczony na dodatkowe wydatki, zwłaszcza tzw. zdeterminowane, z którymi nie będzie się można wycofać w okresie, gdy nastąpi pogorszenie koniunktury.

Pamiętać także należy, że na wysokość salda strukturalnego wpływają różne czynniki niecykliczne, do których między innymi zalicza się zmianę wydatków związanych ze starzeniem się populacji oraz wydatków na obsługę długu publicznego. Kumulowanie się długu publicznego z powodu permanentnych deficytów finansów publicznych, występujących, tak jak w Polsce, nawet w okresach wzrostu koniunktury, oraz prognozowane niekorzystne zmiany demograficzne (ze wszystkimi swoimi konsekwencjami ekonomiczno-społecznymi) mogą się stać, jak wskazują analizowane wskaźniki napięć fiskalnych, nakładającymi się na siebie przyczynami utraty i pogłębiania niestabilności finansów publicznych w przyszłości. Stojąc w obliczu zmian demograficznych, podkreślić należy zatem, że zapewnienie stabilności fiskalnej będzie wymagało w niedługim czasie prowadzenia bardzo przemyślanej polityki wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. A analiza prognoz publicznego zadłużenia oraz ryzyka wynikającego z niestabilności fiskalnej powinna stanowić podstawę formułowania odpowiedzialnej polityki fiskalnej nawet wówczas, gdy wysuwane są zarzuty, że wskaźniki napięć fiskalnych szacowane są niewłaściwie z powodu nieuwzględnienia w ich metodologii wszystkich możliwych czynników określających przyszłość fiskalną.

Analizowane projekcje zmian struktury wiekowej ludności w Polsce mogą zdecydowanie ujemnie wpłynąć na podaż pracy i sytuację na rynku pracy, możliwości produkcyjne gospodarki, a zatem także na sytuację finansów publicznych, które dodatkowo udźwignąć będą musiały ciężar przewidywanych rosnących kosztów związanych z różnymi aspektami starzenia się populacji.

Jest jednak możliwy także inny scenariusz zdarzeń wynikający z realizacji w polityce społecznej holistycznej idei aktywnego starzenia się, zakładającej jednocześnie korzyści dla społeczeństwa i jednostek – obniżenie wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa oraz poprawę jakości życia osób starszych [Jurek 2012]. W Polsce stworzone są już pewne ramy dla polityki aktywnego starzenia się realizowanej w ramach Rządowego programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2014–2020 [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2014], jednak na jej wymierne efekty indywidualne należy jeszcze poczekać. Przedmiotem przyszłych badań i prowadzonych analiz powinno być natomiast monitorowanie wpływu kosztów i korzyści prowadzenia tej polityki nie tylko na sytuację osób starszych, ale także na stabilność finansów publicznych.

Bibliografia

- Anderson, B., Sheppard, J., 2009, *Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?*, OECD Journal on Budgeting, vol. 3, s. 7–117.
- Błądowski, P., 2012, *Starzenie się jako problem społeczny. Perspektywy demograficznego starzenia się ludności Polski do roku 2035. Wprowadzenie*, w: Mossakowska, M., Więcek, A., Błądowski, P. (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia Wydawnictwa Medyczne, Poznań.
- Broda, Ch., Weinstein, D.E., 2004, *Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability*, NBER Working Paper, no. 10988.
- Carnot, N., de Castro, F., 2015, *The Discretionary Fiscal Effort: An Assessment of Fiscal Policy and Its Output Effect*, European Economy, Economic Papers no. 543, February.
- European Commission, 2012, *Fiscal Sustainability Report 2012*, European Economy, no. 8, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf [dostęp: 10.09.2014].
- European Commission, 2014, *Identifying Fiscal Sustainability Challenges in the Areas of Pension, Health Care and Long-term Care Policies*, European Economy, Occasional Papers, no. 201, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp201_en.pdf [dostęp: 30.06.2016].
- European Commission, 2015, *The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, European Economy, no. 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf [dostęp: 27.07.2016].

- European Commission, 2016, *Fiscal Sustainability Report 2015*, Institutional Paper, no. 018, January, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf [dostęp: 27.07.2016].
- Eurostat, 2016, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 28.07.2016].
- Giżyński, J., 2016, *Saldo strukturalne jako wskaźnik oceny polityki fiskalnej w krajach strefy euro*, <http://konferencja1.home.pl/kreator/data/documents/Gi=C5=BCynski.pdf> [dostęp: 30.07.2016].
- GUS, 2016a, *Małżeństwa i dzietność w Polsce*, Warszawa, styczeń.
- GUS, 2016b, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Warszawa, czerwiec.
- Jurek, Ł., 2012, „Aktywne starzenie się” jako paradygmat w polityce społecznej, *Polityka Społeczna*, vol. 39, nr 3, s. 8–12.
- Jurek, Ł., 2014, *Repartycyjność endofamilijna jako narzędzie wpływu na poziom dzietności*, w: Szukalski, P. (red.), *Starzenie się ludności a solidarność międzypokoleniowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2003, *Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, Warszawa, październik.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2004, *Program konwergencji. Aktualizacja 2004*, Warszawa, listopad.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2008, *Program konwergencji – Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2010, *Program konwergencji. Aktualizacja 2010*, Warszawa, luty.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012, *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, Warszawa, kwiecień.
- Milczarek, A., Miłaszewicz, D., Nagaj, R., Szkudlarek, P., Zakrzewska, M., 2015, *Dążenie do stabilności fiskalnej – przypadki wybranych gospodarek*, Wydawnictwo volumina.pl Daniel Krzanowski, Szczecin.
- Miłaszewicz, D., 2004, *Kilka uwag na temat roli państwa w gospodarce*, w: Swadźba, S. (red.), *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Miłaszewicz, D., 2007, *Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian*, *Rozprawy i Studia*, t. 675, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Miłaszewicz, D., 2013, *Niestabilność fiskalna jako przejaw zawodności państwa*, *Przeгляд Zachodniopomorski*, vol. 1, nr 3, s. 211–228.
- Ministerstwo Finansów, 2012, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016*, Warszawa, wrzesień, http://bip.kprm.gov.pl/download/75/7289/Strategia_zarzadzania_dlugiem_201316_RCL [dostęp: 20.07.2016].

- Ministerstwo Finansów, 2013, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, Warszawa, wrzesień.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014, *Długofalowa polityka senioralna w Polsce na lata 2014–2020*, <https://das.mpips.gov.pl/source/Dlugofalowa%20Polityka%20Senioralna%20w%20Polsce%20na%20lata%202014-2020%20w%20zarysie.pdf> [dostęp: 25.06.2017].
- National Research Council, 2010, *Choosing the Nation's Fiscal Future*, The National Academies Press, Washington DC, http://aida.econ.yale.edu/nordhaus/homepage/documents/fiscalfuture_full_report.pdf [dostęp: 26.07.2016].
- OECD, 2009, *Fiscal Sustainability*, w: *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en> [dostęp: 25.07.2016].
- OECD, 2016, *OECD Data*, <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> [dostęp: 26.07.2016].
- Okólski, M., 2004, *Demografia zmiany społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2014, *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, w: *Wieloletni plan finansowy państwa 2014–2017*, Warszawa, kwiecień.
- Rada Ministrów, 2016, *Program Konwergencji. Aktualizacja 2016*, Warszawa, kwiecień.
- Schick, A., 2005, *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*, OECD Journal on Budgeting, vol. 5, no. 1, s. 107–126.
- Szukalski, P., 2013, *Wstęp*, w: Kryńska, E., Szukalski, P. (red.), *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej: raport końcowy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998, nr 137, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016, *Sektor funduszy emerytalnych w Polsce – ewolucja, kształt, perspektywy*, Warszawa.
- Włodarczyk, P., 2011, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej 1995–2009*, Materiały i Studia NBP, nr 256.
- Zapędowska-Kling, K., 2014, *Reformy emerytalne a międzypokoleniowy kontrakt*, w: Szukalski, P. (red.), *Starzenie się ludności a solidarność międzypokoleniowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- ZUS, 2015, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2017–2021*, Warszawa, grudzień.
- ZUS, 2016a, *Bilanse Funduszu Rezerwy Demograficznej z lat 2010–2014*, www.zus.pl/bip/default.asp?id=83 [dostęp: 26.07.2016].
- ZUS, 2016b, *Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2016 rok*, http://www.zus.pl/bip/pliki/Plany_finansowe_FUS_FEP_FRD_na_rok_2016.pdf [dostęp: 19.07.2016].