Danuta Miłaszewicz
Uniwersytet Szczeciński

REALIZACJA IDEI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU A NIESTABILNOŚĆ FISKALNA W POLSCE

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie niestabilności fiskalnej jako wyniku braku odpowiedzialności decydentów za realizację rozwoju zgodnego z ideą jego zrównoważenia oraz wskazanie, z jakimi zagrożeniami wiąże się brak stabilności fiskalnej w Polsce, spowodowany przedkładaniem bieżących korzyści nad zapewnienie sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej.

W pracy wykorzystano materiał pierwotny opisujący stan finansów publicznych i sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce w latach 2000-2012 oraz prognozy średnio- i długookresowe na następne lata. Wnioski dotyczące współzależności między niestabilnością fiskalną a możliwością realizacji idei rozwoju społecznego opartego na wyrównywaniu szans oraz odpowiedzialności za przyszłość przedstawiono w formie podsumowania. Artykuł ma charakter badawczo-koncepcyjny.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, deficyt, dług publiczny.

Kody JEL: Q01, H62, H63

Wstęp

Idea zrównoważonego rozwoju to założenie stałego postępu gospodarczego i społecznego zharmonizowanego ze środowiskiem naturalnym. Jest to holistyczne rozumienie koncepcji rozwoju przyjmującej paradygmat o równoprawnym traktowaniu trzech elementów: środowiska przyrodniczego, rozwoju gospodarczego i społecznego. Ta koncepcja rozwoju cywilizacji integruje w sobie ład ekologiczny, ekonomiczny i społeczny, w sposób dający szansę osiągnięcia trwałych efektów w postaci poprawy jakości życia oraz rozwiązania problemów, które napotyka współczesna cywilizacja. Obejmuje zatem przemiany w różnych sferach, do których należą także przemiany technologiczne, polityczne, etyczne, kulturowe, mentalne (Krzeminiewska 2009, s. 2-3).

W większości współczesnych krajów zrównoważony rozwój stał się nie tylko teoretyczną koncepcją rozwoju społecznego, ale także podstawą tworzenia określonych ram dla polityki rozwoju i zarządzania samym procesem rozwojowym (Poskrobko 2009). Decyzje i działania podejmowane przez decydentów powinny więc wynikać z aktywnie przyjętej odpowiedzialności za realizację zasady sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej. Jednak nie zawsze następuje godzenie obecnych dążeń z perspektywą stabilnego i długookresowego rozwoju, a przykładem tego może być problem niestabilności fiskalnej występującej w wielu współczesnych gospodarkach, także w Polsce.

Celem opracowania jest przedstawienie niestabilności fiskalnej jako wyniku braku odpowiedzialności decydentów za realizację rozwoju zgodnego z ideą jego zrównoważenia oraz wskazanie, z jakimi zagrożeniami wiąże się brak stabilności fiskalnej w Polsce, spowodowany przedkładaniem bieżących korzyści nad zapewnieniem sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej.

Zrównoważony rozwój – sprawiedliwość i odpowiedzialność

Zrównoważony rozwój należy rozumieć jako wiązkę celów (w normatywnym ujęciu polityki gospodarczej) i jednocześnie środek realizacji celu nadrzędnego, którym jest osiągnięcie wysokiej jakości życia tworzonej na podstawie poszanowania zasobów środowiska (Pawłowski, Dudzińska 2001). Do najważniejszych determinant wprowadzania zasady zrównoważonego rozwoju na różnych poziomach decyzyjnych należą występujące aktualnie warunki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe uzależnione od posiadanych zasobów oraz odpowiedniego wykorzystania ich możliwości, stwarzających potencjał rozwojowy danej społeczności.

Podstawowa przesłanka zrównoważonego rozwoju, wynikająca z jego definicji zawartej w *Raporcie* Brundtland (WECD 1987), związana jest ze sprawiedliwością, która wynikać powinna nie tylko z przyjętych norm prawa, ale jako ważna wartość również z rzeczywistych odczuć społeczeństwa. Dotyczy to sprawiedliwości w obrębie określonego pokolenia, ale także sprawiedliwości międzypokoleniowej. W związku z tym dyskusje na temat sprawiedliwości koncentrować powinny się na różnych aspektach równości szans, nierówności społecznych, wykluczenia czy ubóstwa, jako ważnych warunkach stabilności społeczno-politycznej, które mogą służyć do oceny postępów w realizacji zrównoważonego rozwoju zarówno w czasie, jak i w przestrzeni.

Rozwój zrównoważony jest również nierozerwalnie związany z odpowiedzialnością za przyszłość rozumianą jako sprawiedliwość międzypokoleniowa. Powinna ona polegać na zapewnieniu w długim okresie właściwych warunków rozwoju ludzkości zdeterminowanych nie tylko ograniczoną możliwością obciążenia środowiska naturalnego, ale także różnego rodzaju ryzykiem o charakterze ekonomicznym i społecznym. Odpowiedzialność za przyszłość wynika z uświadomienia obecnemu pokoleniu tych ryzyk i zagrożeń dla naszych dzieci, wnuków i prawnuków oraz obecnie polegać powinna na podejmowaniu odpowiednich działań eliminujących lub ograniczających te ryzyka i zagrożenia.

Intensywność odczuwania odpowiedzialności obecnego pokolenia za przyszłość bliższą i dalszą nie musi być taka sama. Najpełniej jesteśmy w stanie rozpoznać potrzeby i najwięcej zrobić dla następnego po nas pokolenia, a przez odpowiednią jego edukację i większe uświadomienie w kwestii zagrożeń i ryzyk zrównoważenia rozwoju, przyczynić się do przestrzegania zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej także w dalszej perspektywie. Bez pełnego zrozumienia (samouświadomienia) oraz wiedzy, sprawiedliwość międzypokoleniowa pozostanie obecnie i w przyszłości jedynie pustym sloganem. „Gdy każde pokolenie przejmuje każdorazowo odpowiedzialność za następne pokolenia to wtedy byłaby zasada odpowiedzialności dostatecznie uwzględniona" (Kośmicki 2010, s. 133).

Elementami odpowiedzialności za przyszłość są także zobowiązania współczesnego państwa (jego różnorodnych instytucji i organizacji na różnym poziomie decyzyjnym) do przestrzegania zasad sprawiedliwości jako podstaw rozwoju. W tym kontekście rozpatrywać także należy stabilność fiskalną lub jej brak.

Niestabilność fiskalna – istota i przypadek Polski

Według A. Afonso, niestabilność fiskalna to „sytuacja stopniowego zwiększania deficytu budżetowego, który zwykle spowodowany jest (w warunkach recesji) stopniową redukcją przychodów podatkowych, lub stopniowym wzrostem ryzyka na rynku obligacji i koniecznością wzrostu premii odsetkowej od długu publicznego" (Afonso 2005, s. 3).

spec_Szczecin_2013_KRYK_t-1.indd 37 2014-03-06 15:32:46

Takie rozumienie niestabilności fiskalnej oznacza, że można ją wyrazić wielkością deficytu budżetu publicznego oraz jego dynamiką w określonej perspektywie czasowej.

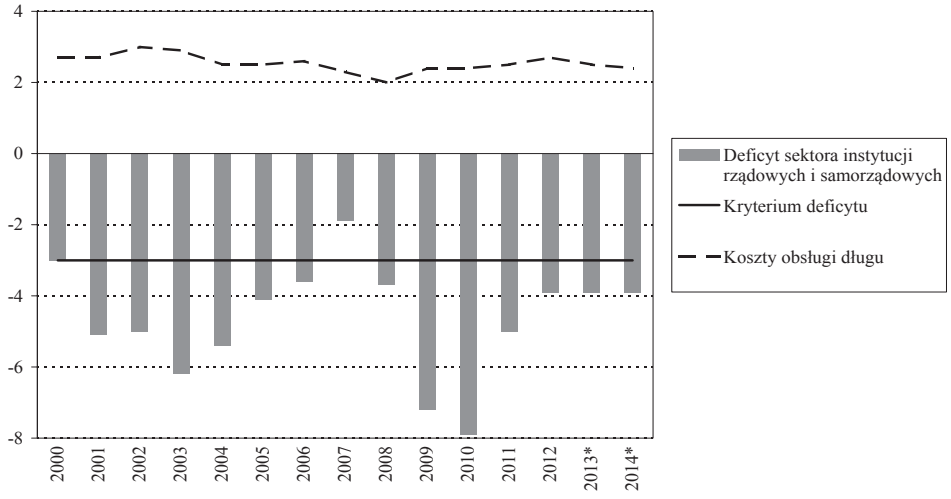
Według J.M. Keynesa, brak stabilności fiskalnej będzie widoczny wówczas, gdy „zobowiązania państwa (...) osiągnęły nadmierną część dochodu narodowego" (Keynes 1971, s. 24). Takie rozumienie niestabilności fiskalnej wymaga z kolei określenia, jaki jest poziom zobowiązań państwa, co należy rozumieć pod pojęciem nadmiernej część oraz jak ją wyznaczyć. Zobowiązania państwa, powstające w określonym przedziale czasowym, są z reguły wyrażone wysokością długu publicznego, którego udział w PKB może posłużyć do oceny niestabilności (czy stabilności) fiskalnej. Problemem do rozwiązania pozostaje jedynie określenie, kiedy ten dług stanowi nadmierną część dochodu narodowego. Jako bariera dla długu publicznego może być traktowany zaproponowany przez A. Hansena dopuszczalny jego stosunek do PKB (Miłaszewicz 2012a, s. 166). W Polsce dopuszczalność długu publicznego (sektor instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) definiowanego zgodnie z metodyką unijną) została określona ustawowo przez wprowadzenie tzw. progów ostrożnościowych, których przekroczenie powoduje określone konsekwencje. Pierwszy z progów wprowadzono w ustawie zasadniczej, w której w art. 216 ust. 5 zapisano zakaz zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń kredytowych, w wyniku których państwowy dług publiczny wzrósłby ponad poziom 60% PKB (Dz.U. 1997). Taki sam maksymalnie dopuszczalny poziom długu publicznego jest jednym z kryterium nominalnej konwergencji obowiązującym wszystkie kraje UE. Dwa inne progi, na poziomie 50% i 55% wskaźnika udziału długu w PKB, wynikają z tzw. „procedur ostrożnościowych" wprowadzonych w Polsce art. 45 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2009).

Dług publiczny powstający z powodu kumulowania się deficytów wiąże ze sobą obydwie definicje niestabilności fiskalnej. Jednocześnie podkreślić należy, że incydentalne deficyty finansów publicznych nie powinny być podstawą do oceny braku stabilności fiskalnej, jeżeli powstające z ich powodów zadłużenie publiczne jest sprawnie spłacane powstającymi w następnych okresach nadwyżkami budżetowymi. Jeżeli jednak deficyt budżetowy jest zjawiskiem permanentnym w okresie całego cyklu koniunkturalnego, jak to się dzieje od dziesiątków lat w rozwiniętych gospodarkach, to tworzy się i powiększa dług publiczny. Regulowanie wynikających z niego zobowiązań wymaga coraz większych wydatków i samonakręcania się długu. E. Domar uznając, że dla gospodarki ciężar długu stanowią przede wszystkim koszty jego obsługi stworzył inny wskaźnik niestabilności fiskalnej wyznaczany jako stosunek wysokości płatności odsetkowych od długu publicznego do rozmiarów PKB (Miłaszewicz 2012b, s. 18). Do oceny zjawiska niestabilności fiskalnej w Polsce posłużą zatem proponowane w literaturze wskaźniki, których faktyczny poziomy przedstawiono na wykresach 1 i 2. Względną wielkość deficytu budżetowego oraz długu publicznego porównano z referencyjnymi ich wielkościami oznaczającymi granicę stabilności fiskalnej.

Jak wynika z danych zamieszczonych na wykresie 1, w latach 2000-2012 jedynie w dwóch latach rzeczywisty deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych był w Polsce mniejszy od dopuszczalnego poziomu ustalonego w Maastricht. W niektórych latach tego okresu deficyt rozpatrywanego sektora w Polsce był większy nawet około dwukrotnie od referencyjnych 3%. Jego skorygowanie o komponent cykliczny, który przez Komisję Europejską został oszacowany dla Polski w granicach +/- 1%PKB (European Commission 2011, s. 38), nie zmienia podstaw do negatywnej oceny. Oznacza to, że nawet w latach wzrostu koniunktury w gospodarce nie następowało odpowiednie zmniejszenie rzeczywistego deficytu. Prowadzi to do wniosku, że wahania cykliczne nie są w Polsce główną determinantą salda sektora rządowego i samorządowego, a powstający deficyt ma

Wykres 1

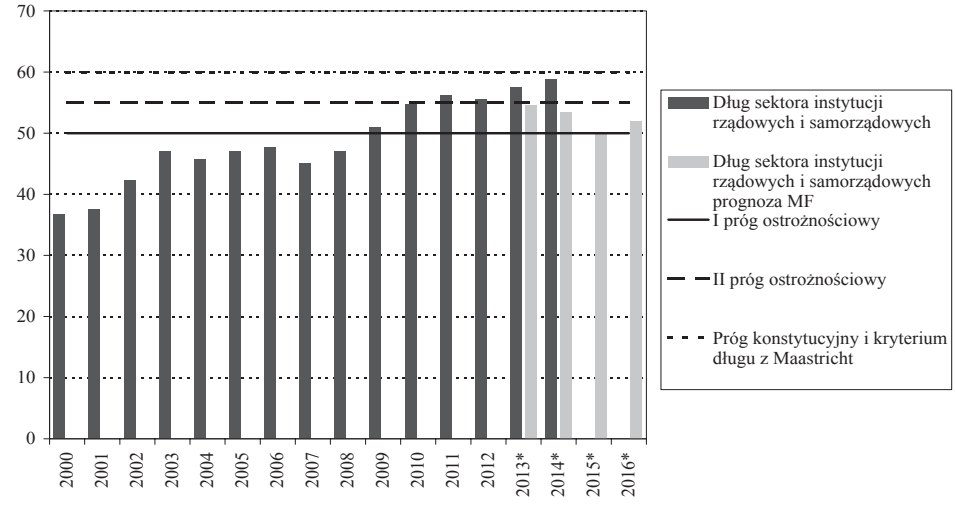
Dopuszczalne poziom deficytu (kryterium z Maastricht), deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce oraz koszty obsługi długu tego sektora (w % PKB)



* Prognoza Ministerstwa Finansów.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Ministerstwa Finansów oraz pochodzące z: *Monitor konwergencji nominalnej,* Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2013, s. 3.

Wykres 2

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (w % PKB)



* Wartość prognozowana.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Eurostatu; *Monitor konwergencji nominalnej,* Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2013, s. 3 oraz *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013-2016,* Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2012, s. 4.

raczej przyczyny strukturalne. Według prognoz Ministerstwa Finansów Polska nie będzie spełniała kryterium deficytu także w ciągu najbliższych dwóch lat, gdyż poziom deficytu strukturalnego będzie przekraczał ustalony dla Polski w 2005 roku średniookresowy cel budżetowy (MTO) wynoszący -1% PKB.

Występujący w Polsce długotrwały deficyt powodował narastanie długu publicznego, którego poziom od 2009 roku przekroczył pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych, a od 2010 roku drugi z nich. W latach 2008-2010 dług publiczny w Polsce byłby jeszcze o ok. 8% większy, gdyby nie wystąpił obniżający go efekt wpływu stosunkowo wysokiego, jak na kraje UE, przyrostu PKB (MF 2012, s. 33). Dług publiczny w Polsce niebezpiecznie zbliży się, według aktualnych prognoz Komisji Europejskiej, do 60% w 2014 roku (European Commission 2013). I chociaż prognozy Ministerstwa Finansów są bardziej optymistyczne, to i tak należy liczyć się z brakiem stabilności fiskalnej w następnych trzech latach (por. wykres 2) i w perspektywie do 2030 roku ukazywanej przez Komisję Europejską (European Commission 2012, s. 184).

Trzeci z analizowanych wskaźników niestabilności fiskalnej, zobrazowany udziałem kosztów obsługi długu w PKB, utrzymywał się od 2000 roku w granicach 2-3%, a w latach 2008-2012 następował stopniowy wzrost jego wartości i jedynie aktualne prognozy Ministerstwa Finansów na kolejne lata wskazują na możliwe niewielkie zmniejszenie się jego poziomu. Koszt ten nie zmniejszy się jednak tak dużo, aby zapewnić stabilizację fiskalną. Według prognoz Komisji Europejskiej, deficyt pierwotny zapewniający stabilizację fiskalną w Polsce powinien w 2014 roku wynosić 0,3% PKB, a według szacunków może on ukształtować się na poziomie 1,5% czyli 5-krotnie wyższym.

Sprawiedliwość i odpowiedzialność – diagnoza stanu w Polsce

Realizacja idei zrównoważonego rozwoju polegać powinna na przejęciu odpowiedzialności za przyszłe pokolenia i tworzeniu obecnie żyjącym członkom społeczeństwa równości szans (np. równości płci, w dostępie do dochodów, wykształcenia, ochrony zdrowia, rynku pracy, uczestnictwa w społecznych procesach decyzyjnych), które mają na celu niwelowanie obecnych ryzyk i zagrożeń wynikających z konfliktów społecznych oraz pokoleniowych. Ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu poniższa analiza skupia się na wybranych elementach tak rozumianej sprawiedliwości.

Dostrzegana w Polsce w ostatnich latach pewna poprawa w zakresie równości szans w dalszym ciągu nie zapewni jednak tak rozumianej sprawiedliwości. Według ostatniej diagnozy społecznej opublikowanej w 2012 roku, z której pochodzą poniższe informacje, ciągle występują w Polsce znaczne nierówności w podziale dochodów (współczynnik Giniego zmniejszył się niewiele, bo z 0,3140 w 2007 roku do 0,3076 w 2011 roku), a 72% gospodarstw domowych deklaruje, z różnym nasileniem, problemy z radzeniem sobie przy uzyskiwanych dochodach. Szczególne trudności podkreślają gospodarstwa domowe utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (prawie 55%) oraz rencistów (ponad 36%) i z osobami bezrobotnymi (ponad 33%). Jedynie 6,83% polskich gospodarstw domowych deklaruje, że uzyskuje dochody, które bez jakichkolwiek wyrzeczeń są wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków i zapewniają możliwość oszczędzania na przyszłość. Jednak 62% gospodarstw domowych nie posiada żadnych oszczędności. Jednocześnie 15,11% gospodarstw otrzymujących dochody z różnych źródeł deklaruje, że nie wystarcza im pieniędzy na zakup jedzenia lub ubrania, bądź zapłacenie za mieszkanie lub spłatę kredytu, a w prawie 38% gospodarstw dochód wystarcza na wymienione wydatki jedynie dzięki oszczędnemu życiu (Czapiński, Panek 2012, s. 56-57). Mimo pewnej po-

prawy sytuacji w okresie od 2000 roku, gdy 23% gospodarstw domowych deklarowało, że brakuje im pieniędzy na zaspokojenie bieżących potrzeb, a jedynie 3%, że starczało im na wszystko i oszczędzały na przyszłość, wydaje się jednak, że nawet samoświadomość odpowiedzialności za siebie i rodzinę (obecnie i w przyszłości) ma w najbliższym czasie w Polsce nikłe szanse na urzeczywistnienie się i wymaga (wymagać będzie) znacznego udziału państwa w zakresie zabezpieczenia socjalnego. I tu pojawia się problem sposobu i możliwości jego finansowania z publicznych środków lub tworzenia innych rozwiązań instytucjonalnych mogących tę lukę wypełnić.

Wskazuje na to także odsetek gospodarstw domowych otrzymujących pomoc z zewnątrz. W 2011 roku było ich 10,9%. Z pomocy społecznej korzystało w 2011 roku niemal 40% gospodarstw domowych o niezarobkowym źródle utrzymania oraz co szóste gospodarstwo rencistów. Zatem ponownie te dwie grupy społeczne wymagają szczególnego wsparcia, podobnie jak gospodarstwa domowe wieloosobowe: nierodzinne, z których 21,7% było beneficjentami pomocy społecznej, oraz z trójką lub większą liczba dzieci – 14,6% (Czapiński, Panek 2012, s. 59).

Nierówności dochodowe to jeden z przejawów braku równości szans, chociaż najważniejszy, bo determinujący inne rodzaje nierówności. W 2011 roku w dalszym ciągu 44% gospodarstw domowych nie miało w domu dostępu do Internetu, 50% nie posiadało komputera stacjonarnego, a 67% komputera przenośnego. Jednak nie zawsze wynika to z braku środków finansowych, ponieważ taki brak deklaruje odpowiednio jedynie 22%, 24% i 36% gospodarstw domowych. Może to świadczyć o wykluczeniu cyfrowym pewnych grup osób, które stać jest wprawdzie na poniesienie wydatków na Internet i komputer, ale nie wydają na to pieniędzy, ponieważ nie mają technicznych możliwości dostępu bądź wiedzy w jak sposób się tym posługiwać. Odnosi się to przede wszystkim do osób starszych, wśród których, pomimo posiadania komputera w domu, odsetek niekorzystających wynosi ok. 20%. Wykluczenie cyfrowe dotyczy nie tylko osób starszych, ale także z reguły osób o niższym poziomie wykształcenia, którym brak odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności i łączyć się może z tzw. wykluczeniem edukacyjnym oraz wykluczeniem z rynku pracy.

Innym rodzajem wykluczenia, dostrzeganym w Polsce, jest wykluczenie finansowe wynikające przede wszystkim z bardzo dużego odsetka gospodarstw domowych (62%) nie posiadających żadnych oszczędności lub posiadających je na zbyt niskim poziomie (do wysokości 3-miesięcznych dochodów – 33%), a także z powodu posiadania zadłużenia (37,7%). O aktywności gospodarstw domowych na rynku finansowym decyduje przede wszystkim status głowy rodziny na rynku pracy. Przeciętnie o prawie 50% maleje szansa posiadania oszczędności przez gospodarstwa domowe, w których głowa rodziny jest bezrobotna. Gospodarstwa te są także mało wiarygodne dla instytucji finansowych, a tym samym znacznie zmniejsza się ich szansa na uzyskanie kredytu (Czapiński, Panek 2012, s. 86). Z bezrobocia wynikają także zagrożenia długookresowe, które prowadzić mogą do konfliktów międzypokoleniowych.

Podsumowując powyższe rozważania, można mówić o występującym obecnie w Polsce wykluczeniu materialnym (wynikającym z ubóstwa i bezrobocia). Jednak w *Diagnozie społecznej* wymienione zostały inne trzy typ wykluczenia społecznego występujące w Polsce (Czapiński, Panek 2012, s. 361):

– wykluczenie fizyczne uzależnione od wieku, niepełnosprawności, samotności oraz podstawowego lub niższego wykształcenia ojca;
– wykluczenie strukturalne wynikające z zamieszkiwania na wsi, posiadania wykształcenia poniżej średniego oraz z bardzo niskiego wykształcenia ojca;

– wykluczenie normatywne związane z różnego rodzaju uzależnieniami, konfliktami z prawem oraz poczuciem dyskryminacji.

Zmiany zachodzące w Polsce w obrębie postaw osób, a także zmiany demograficzne decydują o tym, że w przyszłości coraz bardziej dotkliwie odczuwane może być wykluczenie fizyczne i normatywne oraz wynikające z nich zagrożenia. Szczególnie to pierwsze spowodowane starzeniem się społeczeństwa oraz, co jest z tym związane, wzrostem udziału osób niepełnosprawnych wymaga już dzisiaj większej odpowiedzialności i solidarności międzypokoleniowej.

Niestabilność fiskalna – zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju

Niestabilność fiskalna oznacza, że deficyt i dług publiczny przekraczają rozsądne granice rozumiane 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, s. 8). Przekraczanie rozsądnych granic deficytu i długu publicznego może prowadzić do niewypłacalności państwa oraz może uniemożliwiać swobodne kształtowanie stabilnej polityki – prowadząc do destabilizacji całego systemu gospodarczego – i konieczności gwałtownych jej zmian – powodujących wzrost niepewności i ryzyka w gospodarce (Buiter 2003). Wynikiem niestabilności fiskalnej może być zatem niezdolność państwa do kontynuowania dotychczasowej polityki bez naruszania międzyokresowego ograniczenia budżetowego sektora publicznego. Ograniczenie to, oznaczające równość aktualnej wartości długu publicznego ze zdyskontowaną wartością przyszłych oczekiwanych nadwyżek pierwotnych, zakłada możliwość prowadzenia stabilnych programów fiskalnych (Mackiewicz 2010). Programy te dotyczą zarówno dochodowej, jak i wydatkowej strony budżetu publicznego, a niezdolność ich kontynuowania może mieć negatywne skutki społeczno-gospodarcze z powodu pojawiania się nowych ryzyk i zagrożeń.

Według ostatniej diagnozy społecznej, na przełomie marca-kwietnia 2011 roku 4,0% gospodarstw domowych w Polsce żyło poniżej granicy skrajnego ubóstwa, a ich przeciętny dochód był o 25,3% niższy od minimum egzystencji (480 zł na osobę). Aby zlikwidować to skrajne ubóstwo wystarczyło wypłacić każdemu z tych gospodarstw domowych transfer o przeciętnej wartości 4,9 zł (Czapiński, Panek 2012, s. 344). Jednak takie transfery nie są możliwe ani obecnie, ponieważ pogłębiłyby tylko niestabilność fiskalną, ani w niedalekiej przyszłości, jeżeli na poważnie nie zostaną podjęte kroki reformatorskie ograniczające poziom deficytu i długu publicznego.

Najbardziej zagrożone skrajnym ubóstwem i różnymi formami wykluczenia społecznego są gospodarstwa domowe utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (innych niż emerytura i renta) oraz gospodarstwa domowe rencistów. Ryzyko skrajnego ubóstwa wzrasta wraz z posiadaniem przez głowę gospodarstwa domowego niższego poziomu wykształcenia, podeszłego wieku, czy bycia osobą bezrobotną, stanowiąc podstawy trzech spośród czterech wymienionych powyżej typów wykluczenia. Sugeruje to występowanie obecnie problemów społecznych, z którymi państwo realizujące koncepcję rozwoju zrównoważonego powinno się w jakiś sposób uporać. Jednak w przypadku braku stabilności fiskalnej zadanie to staje się wręcz niemożliwe do wykonania, ponieważ nie tylko brak jest możliwości finansowania nowych programów społecznych, ale występuje także zagrożenie niemożności kontynuacji programów już podjętych.

spec_Szczecin_2013_KRYK_t-1.indd 42 2014-03-06 15:32:47

Bezrobocie jako czynnik sprzyjający skrajnemu ubóstwu i wykluczeniu nie powinno być rozpatrywane jedynie z perspektywy bieżących obciążeń finansów publicznych, wynikających z rosnącej liczby obecnych beneficjentów transferów publicznych, a malejącej płatników podatków i składek w ramach ubezpieczeń społecznych. Problem bezrobocia wymaga spojrzenia perspektywicznego. Im większy jego poziom i im dłużej trwa, tym mniejsze przyszłe świadczenia dla emerytów. Bezrobocie może zwiększać także koszty – ponoszone przez przyszłe pokolenia – utrzymania systemu tych świadczeń (większe podatki i wynikające z tego obciążenia przyszłych pracujących) i powodować spadek poziomu życia, zarówno starszego, jak i młodszego pokolenia. Nie można wówczas mówić o sprawiedliwości międzypokoleniowej, gdy w pewnym sensie „problemy starszych" pogarszają poziom życia „młodszych". Zatem ograniczanie bezrobocia w bieżącej perspektywie ważne jest także z punktu widzenia odpowiedzialności za przyszłość.

Na to nakładają się także zagrożenia wynikające z oczekiwanych zmian demograficznych i niepodejmowania, obiecanych przecież nie tak dawno, głębokich reform systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Nie zastąpi ich słuszna decyzja o wydłużenie wieku emerytalnego. W 2020 roku, według prognozy ludnościowej GUS, w wieku poprodukcyjnym będzie w Polsce 8,4 mln osób, a ich liczba wzrośnie do 9,6 mln w 2030 roku (GUS 2009, s. 160-162). Te liczby nieco się zmienią z powodu wydłużenia wieku emerytalnego, a z tego powodu szacowanego wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym przypadających na jednego emeryta z 2 do 2,9 w 2040 roku.

Według prognoz ludnościowych Komisji Europejskiej, do 2060 roku w Polsce przewidywana średnia długość życia kobiet wydłuży się z obecnych prawie 80 do 88 lat, a mężczyzn z 72 do przeszło 82 lat. Liczba osób w wieku 65 lat i więcej podwoi się, a liczba osób w wieku produkcyjnym (20-64 lata) zmniejszy o przeszło 35%. Prowadzić to może do wzrostu wydatków publicznych (związanych z zabezpieczeniem emerytalnym i zdrowotnym) nawet o 2,4-3,2% PKB (European Commission 2012, s. 28-33, 58). Wydłużenie wieku emerytalnego nie zniweluje zatem całkowitych kosztów długu ukrytego w Polsce.

Dług ukryty oznacza część zobowiązań państwa, których nie wykazuje oficjalna sprawozdawczość budżetowa. Głównym źródłem tego długu są przyszłe zobowiązania państwa, m.in. z tytułu wypłaty emerytur i zasiłków dla bezrobotnych oraz funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej (Siekmann 2006). Powstawanie ukrytego długu publicznego ma miejsce wówczas, gdy bieżąca wartość przyszłych świadczeń na rzecz obecnie żyjących pokoleń jest większa od wartości bieżących płatności finansujących działanie tych publicznych systemów (Liberda 2006). Ten sposób powstawania ukrytego długu określany jest jako międzypokoleniowa nierównowaga (Gołębiowski, Kozłowski 2011), którą traktować należy jako przejaw niesprawiedliwości międzypokoleniowej. Według szacunków przeprowadzonych dla okresu 2011-2060, suma zdyskontowanych na 2010 rok samych deficytów funduszu emerytalnego wynosiłaby 102% wytworzonego w tymże roku PKB (Gołębiowski, Kozłowski 2011, s. 33-34). W procesie przeprowadzania tej aktualizacji przyjęto stopę dyskontową równą rentowności 10-letnich obligacji skarbowych w 2010 roku na poziomie 6%. Aktualne obniżenie stopy rentowności tych obligacji prawie trzykrotnie wpływa na powiększenie wartości długu publicznego, zagrażając możliwości kontynuowania dotychczasowych programów społecznych.

Podsumowanie

Zależności między niestabilnością fiskalną a możliwościami realizacji idei rozwoju zrównoważonego jest obustronna. Z jednej strony – niestabilność fiskalna wpływa na

możliwość tworzenia równości szans i przejmowania odpowiedzialności za przyszłość, z drugiej – dążenie do sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej związane jest nierozerwalnie z oddziaływaniem na sytuację w finansach publicznych.

Nie powinniśmy zatem ulegać pewnej iluzji fiskalnej i dostrzegać obecnych skutków niestabilności fiskalnej czy też działań mających na celu jej wyeliminowanie. Z jednej strony, poprawa życia wielu gospodarstw domowych mogłaby odbyć się dzięki zwiększonym wydatkom i transferom państwa, co jednak prowadzi do pogłębiania niestabilności fiskalnej i przesuwania jej skutków na przyszłe pokolenia. Z drugiej strony, dążenie do stabilności fiskalnej oznacza często konieczność wprowadzenia, będących objawem konsolidacji finansów publicznych, gwałtownych zmian w programach fiskalnych, a te mogą przynieść różne skutki w okresie krótkim, ale także oddziaływać długookresowo.

Zgodnie z ekwiwalencją ricardiańską, w sytuacji braku stabilności fiskalnej podmioty przygotowują się gromadząc obecnie oszczędności na poczet przyszłych podatków. Tym samym biorą na siebie odpowiedzialność za przyszłość przez świadome ograniczanie obecnej konsumpcji. Jednak przy danych dochodach zmniejszenie wydatków konsumpcyjnych ogranicza wpływy podatkowe i może pogłębiać deficyt finansów publicznych. Niski, choć rosnący w ostatnich latach, poziom oszczędności w Polsce i odsetek gospodarstw domowych oszczędzających oraz bieżące motywy oszczędzania (planowane wydatki konsumpcyjne i wydatki niespodziewane) oznaczają jednak, że Polacy nie są na podwyżki podatków przygotowani, a ich ewentualny wzrost w przyszłości przyczyniać się może raczej do spadku poziomu życia.

Wskazane tu zależności stanowią trudny do rozwiązania, rozległy i wieloobszarowy problem, z którym nie tylko w Polsce decydenci polityczni muszą się borykać opracowując i realizując programy konsolidacyjne. Jak podkreśla Komisja Europejska, pakiety dostosowawcze, mające na celu stabilność fiskalną, powinny być starannie zaprojektowane, aby ograniczyć negatywne skutki społeczne i jednocześnie poprawić trwałość rozwoju. Ważny jest odpowiedni stopień progresji podatkowej i dostępu do świadczeń społecznych, a cięciom transferów powinno towarzyszyć wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego, wspierane przez badania efektywności rozdysponowanych środków publicznych (IMF 2012, s. 30).

Bibliografia

Afonso A. (2005), *Fiscal Sustainability: the Unpleasant European Case*, „FinanzArchiv", Vol. 61, No. 1.

Borys T. (2001), *Zrównoważony rozwój – problemy metodyczne i praktyka*, (w:) Pawłowski A., Dudzińska M. (red.), *Zrównoważony rozwój w polityce i badaniach naukowych*, Komitet Człowiek i Środowisko, Warszawa.

Buiter W.H. (2003), *Fiscal sustainability*, http://urrutiaelejalde.org/files/2012/01/buiter_4.pdf [dostęp: 20.05.2012].

Czapiński J., Panek T. (red.) (2012) *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Dz.U. (1997), *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej,* z dnia 2 kwietnia 1997 r., nr 78, poz. 483.

Dz.U. (2009), Ustawa o finansach publicznych, z dnia 27 sierpnia 2009 r., nr 157, poz. 1240.

European Commission (2011), *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, Directorate General ECFIN, "Economic and Financial Affairs", No. 24 October.

European Commission (2012), *Fiscal Sustainability Report 2012*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "European Economy", No. 8.

European Commission (2013), *Economic Forecast – Spring 2013*, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2013_spring/pl_en.pdf

Gołębiowski G., Kozłowski Ł.K. (2011), *Dług ukryty w Polsce, „*Studia BAS", nr 4 (28), http://www.bas.sejm.gov.pl [dostęp: 02.05.2013].

GUS (2009), *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcrgus/PUBLL_prognoza_ludnosci_na_lata2008_2035.pdf [dostęp: 20.05.2013].

IMF (2012), *Fiscal Monitor: Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment,* "World Economic and Financial Surveys", October.

Keynes J.M. (1971), *A Tract on Monetary Reform*, (in:) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. IV, Macmillan, 1971, cyt. za: Afonso A. (2005), *Fiscal Sustainability: the Unpleasant European Case*, „FinanzArchiv", Vol. 61, No. 1.

Kośmicki E. (2010), *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki, Wydawnictwo* Ekonomia i Środowisko, Białystok-Poznań.

Krzyminiewska G. (2009), *Rozwój zrównoważony w perspektywie nowych strategii rozwoju społecznego Unii Europejskiej,* „Journal of Agribusiness and Rural Development", No. 1(19).

Liberda B. (2006), *Intergenerational Equilibrum of Pension Systems and other Social Transfers*, International Association for Reaserch in Income and Wealth (IARIW) Ageing and Demographic Change Plenary Session Paper, Ioesuu (Finlandia).

Mackiewicz M. (2010), *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt", nr 41(2).

MF (2012), *Finanse publiczne w okresie kryzysu,* http://dcs-188-64-85-59.atmcdn.pl/dcs/o2/tvn/web-content/m/p1/f/R/a/Raport_do_druku.pdf [dostęp: 12.05.2013].

Miłaszewicz D. (red.) (2012a), Próchnicki L., *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – ewolucja teorii,* (w:) *Wybrane problemy ekonomii,* „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania", nr 27, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Miłaszewicz D. (red.) (2012b) Próchnicki L., *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – ewolucja teorii i praktyki*, (w:) *Stabilność fiskalna. Teoria i doświadczenia wybranych gospodarek*, Szczecin.

Poskrobko B. (red.) (2009), *Wstęp,* (w:) *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów.* tom 1. *Problemy państwowe i sektorowe,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.

Siekmann H. (2006), *The Burden of an Ageing Society as a Public Debt*, Third Conference of the Monetary Stability Foundation, Frankfurt am Main, http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Bundesbank/Research_Centre/conferences/2006/2006_07_06_frankfurt_11_siekmann_presentation.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 02.05.2013].

WCED (1987), *Our Common Future*, (w:) *Report from the UN World Commission on Environment and Development*, Oxford.

Włodarczyk P. (2011), *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw grupy wyszehradzkiej 1995-2009*, „Materiały i Studia NBP", Zeszyt nr 256.

Threats to the Implementation of the Idea of Sustainable Development Resulting from Fiscal Unsustainability – the Case of Poland

Summary

The aim of this paper is, firstly, to present the fiscal unsustainability as a result of decision-makers' failure to implement the sustainable development concept in a responsible way, and, secondly, to indicate what risks are posed by fiscal unsustainability in Poland caused by focusing on current benefits at the expense of intra- or intergenerational solidarity.

The study is based on primary data describing the condition of public finance and the socio-economic situation in Poland in the years 2000-2012, as well as on medium- and long-term forecasts for the following years. Conclusions on the relationship between the fiscal unsustainability and the capability to implement the idea of social development based on equal opportunities and responsibility for the future are presented in the form of summary. The paper is conceptual in nature.

Key words: sustainable development, deficit, public debt.

JEL codes: Q01, H62, H63

Осуществление идеи устойчивого развития и фискальная нестабильность в Польше

Резюме

Цель разработки – представить фискальную нестабильность как результат отсутствия ответственности принимающих решения за осуществление развития, согласного с идеей его устойчивости, а также указание, с какими угрозами связано отсутствие фискальной стабильности в Польше, вызванное тем, что отдается предпочтение текущим выгодам в урон обеспечению внутри- и межпоколенческой справедливости.

В работе использовали материал первоисточников, описывающий состояние публичных финансов и общественно-экономическое положение в Польше в период 2000-2012 гг., а также средне- и долгосрочные прогнозы на следующие годы. Выводы, касающиеся взаимозависимости между фискальной нестабильностью и возможностью осуществлять идею социального развития, основанного на выравнивании шансов, а также ответственности за будущее, представили в форме подведения итогов. Статья имеет исследовательско-концептуальный характер.

Ключевые слова: устойчивое развитие, дефицит, государственный долг.

Коды JEL: Q01, H62, H63

© All rights reserved