



Danuta Milaszewicz

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

ZAGROŻENIA FISKALNE WYNIKAJĄCE Z TRENDÓW DEMOGRAFICZNYCH W KRAJACH UE

Streszczenie: W artykule ukazano powiązania zmian demograficznych powodujących starzenie się społeczeństw krajów Unii Europejskiej z sytuacją finansów publicznych w tych krajach w średnim i długim okresie. Podkreślono, że niekorzystne przewidywane trendy demograficzne tworzą wyzwania dla obecnej polityki fiskalnej, która powinna być prowadzona odpowiedzialnie i zapewniać stabilność fiskalną, oraz prowadzą do napięć fiskalnych stanowiących zagrożenie dla tej stabilności w przyszłości. Rozważania oparto na projekcji zmian demograficznych w krajach UE do 2060 r. przedstawionych w publikacji Komisji Europejskiej *The 2015 Ageing Report* oraz ostatnim raporcie na temat stabilności fiskalnej *Debt Sustainability Monitor 2016*.

Słowa kluczowe: starzenie się społeczeństw, projekcja, polityka fiskalna, prognozy.

JEL Classification: E60, H69, I11.

Wprowadzenie

Starzenie się jest naturalnym zjawiskiem dotyczącym każdego człowieka, który przez całe swoje życie musi brać pod uwagę ten niezaprzeczalny fakt, zmieniać swoje zachowanie i decyzje, dostosowując się do fazy cyklu życia, w której aktualnie się znajduje. Można powiedzieć, że ta uwaga odnosi się także do zbiorowości jednostek, jaką jest społeczeństwo. Jego demograficzne starzenie się wywołuje szereg konsekwencji wymagających dostosowania się nie tylko jednostek, ale także całego społeczeństwa i prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Konsekwencje wywołane demograficznym starzeniem się społeczeństwa mają wieloaspektowy charakter [Szukalski, 2011, s. 15], ale głównie

podkreśla się ich aspekt ekonomiczno-społeczny. Konsekwencje te należy przewidywać i brać pod uwagę obecnie, by móc skutecznie radzić sobie z nimi w przyszłości.

Jedną z ekonomicznych konsekwencji starzenia się społeczeństwa jest konieczność ponoszenia w przyszłości związanych z tym procesem coraz większych kosztów. Koszty te można podzielić na prywatne i publiczne, co jednocześnie wskazuje źródło ich finansowania. Źródłem finansowania kosztów publicznych są finanse publiczne, czyli procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych na różne cele, dokonywane w ramach budżetu sektora publicznego (instytucji rządowych i samorządowych – *general government*). Budżet ten jest odzwierciedleniem prowadzonej polityki fiskalnej zarówno bieżącej, jak i przeszłej, ponieważ konsekwencje prowadzonej w poprzednich okresach polityki znajdują odzwierciedlenie w obecnych wydatkach (np. w postaci kosztów obsługi długu publicznego) bądź w źródłach ich finansowania (np. w możliwościach wykorzystania nadwyżek z lat poprzednich do finansowania obecnego i przyszłych deficytów). Wyniki poprzednich budżetów sektora publicznego przekładają się zatem na obecną sytuację finansów publicznych, ale mogą mieć także swoje długoterminowe skutki, jeżeli występuje duży i/lub rosnący dług publiczny. Długoterminowe konsekwencje nierównowagi fiskalnej, połączone ze wzrostem kosztów starzenia się społeczeństwa, prowadzić mogą do niestabilności fiskalnej, której ewentualne wystąpienie powinno być przedmiotem troski obecnych władz fiskalnych każdego kraju. Są one także ważnym przedmiotem ocen dokonywanych przez Komisję Europejską w ramach zreformowanego Paktu stabilności i wzrostu. W jego zapisach dużą wagę w procedurze oceny i nadzoru krajów członkowskich przypisano badaniom średnio- i 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. Dlatego też co trzy lata Komisja Europejska przedstawia projekcje zmian demograficznych dla krajów UE i uwzględnia je przy ocenie stabilności fiskalnej każdego z nich, rozumiejąc ją jako zdolność państwa do kontynuowania prowadzonej polityki bez zmian w zakresie dostarczanych usług publicznych i wysokości opodatkowania oraz powodowania stałego wzrostu udziału długu publicznego w PKB [KE, 2014, s. 5].

Stabilność fiskalna obejmuje wypłacalność 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 publicznych, finansowanych bez konieczności zmiany obciążeń podatkowych. Międzypokoleniową

sprawiedliwość 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]. Stabilność fiskalna uzasadnia zatem konieczność prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej umożliwiającej utrzymanie rozmiarów deficytu i długu publicznego w 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].

Celem opracowania jest analiza powiązań niekorzystnych trendów demograficznych w krajach UE ze stabilnością fiskalną oraz jej zagrożeń w średnim i długim okresie, wynikających ze zmian kosztów starzenia się populacji w tych krajach. W artykule wykorzystano materiały pierwotne opisujące projekcje trendów demograficznych, przedstawione w *The Ageing Report* z 2015 r. oraz najnowsze prognozy średnio- i długookresowe stabilności fiskalnej, opublikowane przez Komisję Europejską w 2017 r. w *Debt Sustainability Monitor 2016*.

1. Projekcje zmian demograficznych w krajach UE

Demograficzne starzenie się społeczeństw w krajach UE jest istotnym wyzwaniem dla polityk krajowych oraz polityki spójności Europy. Proces ten charakteryzowany jest niską wartością współczynnika dzietności, wysokim poziomem oczekiwanej długości trwania życia oraz wysokimi wartościami współczynników obciążenia demograficznego i ekonomicznego osobami w wieku poprodukcyjnym. Zawarte w tab. 1 dane obrazują prognozowane długookresowe tendencje zmian tych charakterystyk w krajach UE. Raporty KE na temat projekcji długookresowych zmian demograficznych publikowane są co trzy lata. W ostatnim z nich, opublikowanym w 2015 r., za rok końcowy przyjęto 2060 r., a za bazowy 2013 r. – odnosząc do niego wszystkie prognozowane zmiany.

Już w 2013 r. w wielu krajach UE współczynnik dzietności nie zapewniał reprodukcji pokoleń, a tylko w dwóch krajach (Irlandii i Francji) przyrost naturalny był na tyle duży, że współczynnik dzietności osiągnął pożądany poziom dwójki dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym¹. Przewidywany w latach 2014-2060 jego dodatni niewielki wzrost niemal we wszyst-

¹ Według demografów we współczesnych społeczeństwach przeciętna liczba dzieci niezbędna do prostego zastąpienia pokoleń wynosi nieco mniej niż 2,1 [Szukalski, 2009].

kich krajach nie wpłynie znacząco na poprawę tej sytuacji i będzie miał swoje odzwierciedlenie w zmianie liczebności populacji oraz struktury wiekowej ludności w badanych krajach. Ta ostatnia będzie się także zmieniać z powodu dłuższego wydłużenia życia przeciętnego mieszkańca krajów europejskich. W perspektywie analizowanej projekcji zmian demograficznych oczekiwana długość życia w chwili urodzenia wzrośnie przeciętnie o 6,5 roku, a w krajach, które najpóźniej weszły w struktury UE (w 2004 r. i później) o 8-9 lat.

Już od wielu lat stosunki ludnościowe – liczebność i dynamika populacji oraz jej podstawowe cechy strukturalne – stanowią jedno z najistotniejszych wyzwań Europy [Okólski, 2010]. Przedstawiona w tab. 1 projekcja zmian ilościowych wymiarów starzenia się społeczeństw krajów UE wskazuje, że w wielu wystąpi spadek liczebności populacji, szczególnie duży w wielkościach absolutnych w Niemczech i Polsce². W ujęciu procentowym w porównaniu z 2013 r. największe negatywne zmiany przewidywane są natomiast na Łotwie i Litwie (odpowiednio spadek populacji o ok. 38% i 30%).

Niekorzystne zmiany struktury wiekowej ludności to przede wszystkim prognozowane (tab. 1):

- obniżenie udziału osób w wieku podstawowym (25-54 lat) – największe, ponad 12 p.p. udziału tej grupy osób w populacji na Słowacji, a ok. 10 p.p. w Portugalii, Polsce i Hiszpanii,
- obniżenie udziału osób w wieku produkcyjnym (15-65 lat) – największe na Słowacji o 18 p.p. i w Polsce o ponad 16 p.p. udziału tej grupy osób w całej populacji oraz w granicach 11-13 p.p. w innych 10 państwach UE,
- wzrost udziału osób starszych (65+ lat) – największy ponownie na Słowacji i w Polsce odpowiednio o ponad 21 p.p. i 18 p.p. udziału tej grupy osób w całości populacji oraz w granicach 11-13 p.p. w 11 innych krajach UE,
- wzrost udziału osób w sędziwym wieku (80+) – największy, przekraczający 10 p.p. udziału tej grupy osób w całości populacji w Portugalii i na Słowacji, a bliski tej zmianie w Grecji i Hiszpanii.

² Uważa się, że proces ten pogłębiony jest w Polsce poprzez duże ujemne saldo migracji, które według przewidywań zmieni się na dodatnie dopiero ok. 2030 roku [Fihel, Okólski, 2017, s. 37].

Tabela 1. Zmiany wybranych charakterystyk trendów demograficznych w krajach UE w okresie do 2060 r.

Kraj	Zmiana oczekiwanej długości życia 2013-2060		Współczynnik dzietności		Zmiana populacji 2013-2060 (mln)	Zmiana struktury populacji 2013-2060 (w p.p. % populacji)					Zmiana 2013-2060 współczynnika	
	Kobiety	Mężczyźni	2013	Zmiana 2013-2060		0-14 lat	25-54 lat	15-64 lat	65+	80+	Obciążenia demograficznego	Obciążenia ekonomicznego
Belgia	6,0	6,9	1,8	0,1	4,2	-0,1	-4,3	-5,9	6	3,6	12,9	17,7
Bulgaria	8,4	10,4	1,5	0,3	-1,8	0,4	-8,4	-12,7	12,3	7,8	29,6	39,1
Czechy	6,7	8,2	1,5	0,3	0,6	0,5	-8	-11,6	11,1	7,6	24,9	29
Dania	6,5	6,6	1,7	0,1	0,9	-0,8	-3,7	-5,7	6,6	5,5	13,9	10,4
Niemcy	5,9	6,7	1,4	0,2	-10,5	0,2	-9	-11,5	11,3	7,9	27,4	31,5
Estonia	7,0	10,4	1,6	0,3	-0,2	-0,6	-7	-11,1	11,7	7	26,9	35,8
Irlandia	6,2	6,4	2	0	0,7	-3,4	-6	-5,6	9	7,3	16,7	23,8
Grecja	5,7	6,9	1,3	0,2	-2,5	-1,8	-9,3	-10,9	12,7	9,5	29,7	17,4
Hiszpania	4,8	6,0	1,3	0,2	-0,5	-1,8	-9,9	-10,4	12,1	9,4	26,4	19,7
Francja	5,1	6,6	2	0	9,9	-1,3	-3,9	-5,7	7,1	4,9	14,9	17,9
Chorwacja	6,9	8,7	1,5	0,1	-0,6	-0,9	-6,6	-10,4	11,3	6,7	25	31,1
Włochy	5,1	5,7	1,4	0,2	6,1	-0,5	-7,8	-8,2	8,8	6,8	20,3	22,2
Cypr	5,6	6,1	1,4	0,2	0,3	-0,9	-7,1	-12,5	13,4	6,5	27,4	25,5
Lotwa	8,2	11,8	1,5	0,3	-0,6	1,7	-5,9	-10,9	9,2	6,3	22	26,2
Litwa	7,8	12,2	1,6	0,2	-1,1	3,1	-4,4	-10,5	7,5	6,5	18,3	25
Luksemburg	6,0	6,3	1,6	0,2	0,6	-0,1	-7,8	-7,7	7,8	3,9	15,2	21,6
Węgry	8,2	10,1	1,4	0,4	-0,7	0	-7,5	-12,1	12,1	7,5	27,1	31,3
Malta	6,3	6,4	1,4	0,3	0,1	0,9	-6,2	-11,9	11	6,7	25,1	30
Holandia	6,0	6,0	1,7	0,1	0,3	-1,8	-6,2	-8,5	10,3	6,9	21,9	20,3
Austria	5,6	6,5	1,5	0,2	1,2	-0,3	-8,3	-10,3	10,7	6,1	23,5	26,5
Polska	7,1	9,7	1,3	0,3	-5,3	-2,1	-10	-16,4	18,5	8,5	40,5	54
Portugalia	5,7	7,1	1,3	0,3	-2,3	-3,3	-10,1	-11,6	14,9	10,7	34	37,1
Rumunia	8,5	10,6	1,7	0,2	-2,6	-0,4	-8,5	-12,1	12,5	7,7	27,7	47,4
Słowenia	5,9	7,1	1,6	0,2	0	0,2	-8,9	-12,2	12,1	7,8	27,2	33,3
Słowacja	7,5	9,7	1,3	0,3	-0,9	-3,8	-12,3	-18	21,9	10,1	47,4	62
Finlandia	5,6	6,9	1,8	0,1	0,8	-0,2	-3,1	-6,7	7	4,8	15,5	19,8
Szwecja	5,5	5,5	1,9	0	3,5	0,5	-2,8	-5,4	4,9	3,7	11,2	12,3
W. Brytania	6,1	6,2	1,9	0	16	-0,4	-4,8	-7	7,5	4,8	16,1	17,3
EU28	6,0	7,1	1,6	0,2	15,6	-0,6	-7,1	-9,4	10	6,7	22,3	25

Źródło: na podstawie: KE [2015].

Zważywszy na to, że już w 2013 r. udział osób starszych w krajach UE wynosił od 13,3% na Słowacji do 21,1% we Włoszech [KE, 2015, s. 219], najprawdopodobniej w 2060 r. społeczeństwo w każdym kraju UE będzie hiperstare³. Wszystko to może wpłynąć na ograniczenie zasobów pracy, spadek stopy zatrudnienia (największy na Liwie, Łotwie i w Belgii) oraz osłabienie tempa wzrostu gospodarczego i poziomu życia, przede wszystkim starszej części społeczeństwa. Wywoła także negatywne zmiany w jakościowych wskaźnikach ukazujących starzenie się społeczeństwa. Wskaźnik obciążenia demograficznego z przeciętnego poziomu dla krajów UE-28 wynoszącego 27,8 osób w 2013 r. (od 18,7 osób w Rumunii do 31,8 osób w Niemczech) wzrośnie o 22,3 osoby. Największy przyrost ilości osób w wieku 65+, przypadający na 100 osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) przewidywany jest na Słowacji (z 18,7 w 2013 r. do 66,1 w 2060 r.) oraz w Polsce (z 20,5 do 61,0). Specjaliści KE zajmujący się demografią przewidują także znaczny wzrost wskaźnika obciążenia ekonomicznego – ze średniego poziomu 41,5 osób w 2013 r. (od 28,7 w Irlandii do 57,2 we Włoszech) do 66,5 osób w 2060 r. W okresie tym największy wzrost udziału osób w wieku 65+ przypadających na 100 osób zatrudnionych przewidywany jest na Słowacji (o 62 osoby do poziomu 92,6 osób!) oraz w Polsce (o 54 osób do poziomu 86,7 osób!).

2. Zagrożenia stabilności fiskalnej w krajach UE

Przewidywane zmiany demograficzne, określane mianem kryzysu demograficznego [*Starzejące się społeczeństwo...*, 2011, s. 9], oznaczają, że w przyszłości należy liczyć się ze wzrostem kosztów finansowania systemów emerytalnych, a także opieki zdrowotnej i długoterminowej dla rosnącej rzeszy osób znajdujących się w wieku starości społecznej i fizycznej. Wymagać to będzie znacznych środków finansowych, których szacunki przedstawiane są także przez ekspertów KE. Finansowanie tych rosnących kosztów ze środków publicznych może być związane z koniecznością:

- zwiększenia zadłużenia publicznego,
- ograniczenia w przyszłości wydatków na inne programy (np. związane z młodszymi kohortami populacji, jak edukacja, szkolnictwo, ograniczanie bezrobocia, czy np. z modernizacją gospodarki i jej rozwojem),
- podniesienia opodatkowania malejących zasobów pracy i/lub konsumpcji.

³ Wykorzystano zmodyfikowaną skalę starości demograficznej populacji zaproponowaną przez ONZ, w której stopa starości powyżej 21% oznacza hiperstarą populację [Wesołowska, 2015].

Wystąpienie którejś z tych wymuszonych zmian w finansach publicznych będzie przejawem niestabilności fiskalnej. Starzenie się społeczeństw stanowi w wielu współczesnych krajach poważne wyzwanie dla stabilności finansów publicznych w przyszłości, a przecież wiele rządów już dzisiaj stanęło w obliczu ograniczonej zdolności do finansowania obecnych usług publicznych z bieżących przychodów. Dlatego określanie zagrożeń stabilności fiskalnej w przyszłości musi mieć swój początek w ocenie bieżącej sytuacji finansów publicznych. Najnowszy raport KE na temat stabilności fiskalnej⁴, opublikowany w styczniu 2017 r., ocenia sytuację finansów publicznych, obecną i przyszłą, przyjmując 2016 r. jako bazowy, a 2018 r. jako końcowy dla okresu bieżących prognoz. Podstawowe dane charakteryzujące sytuację finansów publicznych w krajach UE przedstawiono w tab. 2.

Ze względu na prowadzenie w poprzednich latach zbyt ekspansywnej polityki fiskalnej, także w okresie kryzysu finansowego, w wielu krajach UE wystąpiło nadmierne zadłużenie (w 15 krajach), przekraczając kryterium z Maastricht (ponad dwukrotnie w przypadku Włoch i Portugalii, nie uwzględniając Grecji). Poziom deficytu sektora publicznego odzwierciedla raczej słabości strukturalne krajów (ujemne saldo strukturalne w 21 krajach niespełniające wymogów MTO największe w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii) niż ich aktualną sytuację. Wskazuje także na przekroczenie granicy bezpieczeństwa długu publicznego w części z nich (wystąpienie deficytu pierwotnego w ośmiu krajach, największego w Hiszpanii i Francji), oznaczające dalsze powiększenie długu publicznego.

Jeśli dotychczasowa polityka fiskalna prowadzona w danym kraju doprowadziła do nadmiernej akumulacji długu publicznego, skutkującej rosnącymi kosztami jego obsługi, już dzisiaj oznacza to brak stabilności fiskalnej. W takich warunkach rząd może nie być w stanie dostarczać dóbr i usług publicznych, a także prowadzić polityki dostosowanej do nowych wyzwań, jakim jest starzenie się społeczeństwa. Przewiduje się, że koszty sprostania temu wyzwaniu będą rosły szybciej niż przychody (przeciętnie w UE o 1,9 p.p. PKB w okresie 2013-2060, a najbardziej o ponad 6 p.p. na Malcie, w Słowenii i Luksemburgu [KE, 2015, s. 265-272]), dlatego zdolność rządu do ponoszenia finansowego ciężaru zadłużenia publicznego w przyszłości, wypłacalność rządów i wzrost gospodarczy mogą być zagrożone.

⁴ W raporcie tym nie ujęto Grecji ze względu na objęcie tego kraju programem dostosowań makroekonomicznych i monitorowania jego sytuacji fiskalnej z większą częstotliwością niż pozostałych krajów.

Tabela 2. Wyjściowa sytuacja finansów publicznych w krajach UE i wskaźniki zagrożeń stabilności fiskalnej w średni i długim okresie

Kraj	2016					Rok osiągnięcia MTO	Dług publiczny w 2027 roku (% PKB)	S1 (w % PKB)		S2 (w % PKB)	
	Saldo gg (% PKB)	Saldo pierwotne gg (% PKB)	Saldo strukturalne gg (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)	MTO			Wartość	Zmiana kosztów starzenia się populacji	Wartość	Zmiana kosztów starzenia się populacji
Belgia	-3,0	-0,5	-2,7	107,0	0,0	2021	102,3	4,3	0,4	3,1	2,2
Bulgaria	-0,8	0,1	-0,8	29,4	-1,0	2017	21,1	-3,5	-0,3	1,4	1,1
Czechy	-0,2	0,7	-0,2	39,7	-1,0	2017	41,9	-1,2	0,7	2,9	2,3
Dania	-0,9	0,4	0,6	38,9	-0,5	2018	28,9	-2,9	-0,4	0,9	0,3
Niemcy	0,6	2,0	0,6	40,2	-0,5	2017	52,6	-0,4	1,0	2,0	2,5
Estonia	0,5	0,6	0,6	9,4	0,0	2018	8,7	-4,5	0,0	0,2	0,1
Irlandia	-0,9	1,4	-1,7	75,4	-0,5	2018	63,2	0,4	1,1	0,5	1,6
Hiszpania	-4,6	-1,8	-3,8	99,5	0,0	2023	109,6	4,9	-0,9	1,9	-0,5
Francja	-3,3	-1,5	-2,5	96,4	-0,4	2019	102,6	4,5	0,3	0,7	-1,0
Chorwacja	-2,1	1,3	-1,8	85,0	-1,75	2018	87,8	2,4	-0,3	-1,5	-2,3
Włochy	-2,4	1,6	-1,6	133,0	0,0	2021	128,9	6,6	0,0	0,5	0,0
Cypr	-0,3	2,3	0,2	107,1	0,0	2022	93,0	2,9	-0,4	-0,7	-0,7
Łotwa	-0,8	0,3	-1,5	38,3	-1,0	2019	33,6	-2,1	-0,3	0,8	-0,4
Litwa	-0,5	1,0	-0,9	40,8	-1,0	2018	54,1	1,1	1,6	3,4	2,8
Luksemburg	1,3	1,7	1,9	23,2	-0,5	2017	17,2	-3,7	1,0	4,3	4,5
Węgry	-1,5	1,6	-2,6	73,4	-1,5	2019	70,3	0,8	-0,9	2,7	1,2
Malta	-0,7	1,6	-1,1	62,1	0,0	2019	45,8	-1,2	1,0	4,0	4,8
Holandia	-0,8	0,3	-0,5	63,0	-0,5	2017	47,2	-1,1	-0,2	3,1	2,4
Austria	-1,5	0,7	-1,0	83,5	-0,5	2018	67,2	0,8	0,6	2,4	2,5
Polska	-2,4	-0,8	-2,8	53,4	-1,0	2022	69,2	1,8	0,3	3,8	1,2
Portugalia	-2,7	1,7	-2,4	130,3	0,25	2022	124,0	6,1	-0,1	1,3	0,4
Rumunia	-2,8	-1,3	-2,6	38,9	-1,0	2022	55,7	0,7	0,3	3,7	1,5
Słowenia	-2,4	0,4	-2,1	80,2	0,25	2021	76,5	2,4	0,9	6,5	5,6
Słowacja	-2,2	-0,7	-2,0	53,3	-0,5	2019	40,3	-2,1	0,1	2,4	2,2
Finlandia	-2,4	-1,2	-1,3	65,4	-0,5	2019	79,8	2,8	1,6	3,2	1,6
Szwecja	0,0	0,4	-0,3	41,6	-1,0	2017	28,8	-2,9	0,2	1,0	0,9
W. Brytania	-3,5	-1,0	-3,8	89,2	-0,75	2021	89,9	3,3	0,9	3,0	2,3
EU 28	-1,5	0,4	-1,6	66,6	-	-	81,2	2,3	0,4	1,8	1,1

Nota:

S1 < 0 lub S2 < 2 niski poziom ryzyka fiskalnego
 2,5 > S1 > 0 lub 6 > S2 > 2 średni poziom ryzyka fiskalnego
 S1 > 2,5 lub S2 > 6 wysoki poziom ryzyka fiskalnego.

Źródło: na podstawie: KE [2017].

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację, długookresowe prognozy budżetowe tempa wzrostu gospodarczego oraz projekcje zmian demograficznych dla krajów członkowskich, KE dokonuje ekstrapolacji sald budżetowych w każdym kraju, a następnie oblicza wskaźniki określające poziom ryzyka fiskalnego. Ocena przeprowadzana w ramach nadzoru budżetowego w UE, z wykorzystaniem tych wskaźników, opiera się na stosowanej przez KE definicji stabilności fiskalnej przytoczonej we wprowadzeniu niniejszego artykułu.

W celu ukazania stojących przed polityką fiskalną w poszczególnych krajach wyzwań związanych ze starzeniem się populacji stosowane są wskaźniki oceny jakościowej. Wskaźniki napięć fiskalnych S1 i S2⁵ oceniają, jak dużej korekty wymagać będzie polityka fiskalna w przyszłości (w średnim i długim okresie) w celu zapewnienia stabilności fiskalnej. Wskaźniki te wyrażają:

- S1 – jak duża konieczna jest (w ciągu 5 lat od początkowego roku dostosowania, czyli od 2019 r.) skumulowana dodatkowa korekta 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 2031 r. (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).

Wyższa wartość obu wskaźników oznacza większą skalę koniecznych dostosowań, a zatem także wyższe ryzyko niestabilności fiskalnej w okresie objętym prognozą, wynikające z braku dokonania koniecznego wysiłku fiskalnego [KE, 2014, s. 6]. S1 i S2 obejmują składniki kosztów starzenia się społeczeństwa, uwzględniają zatem wymaganą dodatkową korektę salda strukturalnego, wynikającą z przewidywanej zmiany wydatków publicznych związanych z tym procesem. Wielkość składników kosztów starzenia się społeczeństwa, dla każdego kraju, szacowana jest na podstawie obowiązujących w nim rozwiązań kwestii zabezpieczenia społecznego.

⁵ Oprócz wymienionych stosowany jest także wskaźnik S0, czyli wczesnego wykrywania ukazujący napięcia fiskalne w krótkim okresie do jednego roku, które nie są związane z przyszłymi zmianami demograficznymi, ponieważ nie uwzględnienia on finansowania przyszłych dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się populacji. Nie jest zatem przedmiotem dalszej analizy.

Skalę napięć fiskalnych średnio- i długoterminowych oraz zmiany kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa przedstawiono w tab. 2, a pod nią przedziały wartości poziomów ryzyka fiskalnego. Uwzględniono przy tym jedynie scenariusz bazowy, zakładający brak zmian w polityce fiskalnej⁶. W perspektywie średnioterminowej wyzwania związane ze stabilnością fiskalną mogą wystąpić w 12 państwach UE (Belgii, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, Włoszech, Cyprze, Węgrzech, Polsce, Portugalii, Słowenii, Finlandii i Wielkiej Brytanii), a dla ośmiu z nich ryzyko uważa się za wysokie. W czterech krajach (Irlandii, Litwie, Austrii i Rumunii) prognozowany poziom ryzyka oceniony został jako średni w perspektywie średnioterminowej. W pozostałych 11 poziom ryzyka fiskalnego uznano za niski w średnim okresie. Szczególnie wysoki przyrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa przewidywany jest w średnim okresie na Litwie i w Finlandii; ten drugi kraj zagrożony jest również wysokim poziomem ryzyka wynikającym także z wyjściowej pozycji fiskalnej i wymogów związanych z zadłużeniem państwa [KE, 2017, s. 59].

Oszacowane wartości S2 pokazują, że tylko Słowenia wydaje się mieć wysokie ryzyko stabilności fiskalnej w długim okresie, ze względu na przewidywane koszty starzenia się społeczeństwa. W 13 krajach (Belgii, Czechach, Litwie, Luksemburgu, Węgrzech, Malcie, Holandii, Austrii, Polsce, Rumunii, Słowacji, Finlandii i Wielkiej Brytanii) dostrzegane są czynniki ryzyka na średnim poziomie w ramach długoterminowych wyzwań stabilności, a dla dziewięciu z nich (Belgii, Czech, Litwy, Luksemburgu, Malty, Holandii, Austrii, Słowacji i Wielkiej Brytanii) wyzwania te dotyczą głównie przewidywanych kosztów związanych z wiekiem. Dla Węgier, Polski i Rumunii długoterminowe wyzwania wynikają przede wszystkim z ich początkowej pozycji budżetowej, wymagającej zdecydowanej poprawy. Natomiast dla Finlandii wyzwania długoterminowe są spowodowane w takim samym stopniu przez koszty starzenia się, jak i początkową pozycję budżetową. Dla pozostałych 13 krajów UE oszacowano niski poziom zagrożenia stabilności fiskalnej w długim okresie.

Podsumowanie

Metodologia szacowania wskaźników napięć fiskalnych nie uwzględnienia wszystkich możliwych czynników określających przyszłość fiskalną. Jednak zastosowane przez KE ramy analizy stabilności fiskalnej umożliwiają ukazanie

⁶ Scenariusz, w którym strukturalny wynik pierwotny sektora *general government* pozostaje na stałym poziomie w ostatniej prognozowanej wartości (2018) na pozostałą część 10-letniego horyzontu projekcji [KE, 2017, s. 10].

wyobrażeń zmian, jakie powinny zajść w polityce fiskalnej w średnim i długim horyzoncie czasu, które pozwolą na zmniejszenie deficytu strukturalnego oraz sprostanie wyzwaniom związanym ze starzeniem się społeczeństwa. 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. Na wysokość salda strukturalnego wpływają różne czynniki niecykliczne, do których zalicza się zmianę wydatków związanych ze starzeniem się populacji. Jak wskazują wskaźniki napięć fiskalnych w analizowanych krajach kumulowanie się długu publicznego z powodu permanentnych deficytów finansów publicznych oraz prognozowane niekorzystne zmiany demograficzne mogą stać się nakładającymi się na siebie przyczynami utraty i pogłębiania niestabilności finansów publicznych w przyszłości.

Podkreślić należy, że w analizowanych krajach prognozowane ryzyko fiskalne w niewielkiej części związane jest w przyszłości ze zmianą wydatków w ramach publicznych systemów emerytalnych (głównie z powodu spadku stopy zastąpienia), a przede wszystkim z przewidywaniem wzrostu wydatków publicznych na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową starzejącego się społeczeństwa. Oznacza to konieczność dokonania już dzisiaj zmian programów opieki zdrowotnej i długoterminowej w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia niestabilności fiskalnej w długim okresie. Oprócz działań konsolidacyjnych poprawiających bieżącą stabilność fiskalną, powinny być zatem podejmowane także reformy strukturalne, mające na celu zmniejszenie ryzyka niestabilności fiskalnej w przyszłości. Nie powinny jednak one polegać na ograniczaniu różnym grupom wiekowym, szczególnie powiększającej się grupie osób starszych, dostępu do usług publicznych.

Literatura

- Fihel A., Okólski M. (2017), *Starzenie się ludności w Polsce w warunkach intensywnej migracji międzynarodowej* [w:] P. Lewandowski, J. Rutkowski (red.), *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, <http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finance-publiczne-w-Polsce.pdf> (dostęp: 24.05.2017).
- KE (2014), *Identifying Fiscal Sustainability Challenges in the Areas of Pension, Health Care and Long-Term Care Policies*, "European Economy", Occasional Papers October, No. 201.
- KE (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, "European Economy", No. 3.

- KE (2017), *Debt Sustainability Monitor 2016*, European Economy Institutional Paper, nr 047, January.
- OECD (2009), *Fiscal Sustainability* [w:] *Government at a Glance 2009*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en> (dostęp: 25.07.2016).
- Okólski M. (2010), *Wyzwania demograficzne Europy i Polski*, „Studia Socjologiczne”, nr 4, s. 37-78.
- Schick A. (2005), *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*, “OECD Journal on Budgeting”, Vol. 5, No. 1, s. 107-126.
- Starzejące się społeczeństwo jako wyzwanie ekonomiczne dla europejskich gospodarek* (2011), Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komitet Farmaceutyczny przy Amerykańskiej Izbie Handlowej w Polsce, <http://farmacja.farmacom.com.pl/pdf/raportstarzajesiespoleczenstwojakowyzwanieiekonomiczne dla europejskich gospodarek.pdf> (dostęp: 20.05.2017).
- Szukalski P. (2009), *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?* „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica”, nr 231, s. 59-75.
- Szukalski P. (2011), *Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku* [w:] P. Szukalski, Z. Szweda-Lewandowska, *Elementy gerontologii społecznej*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź, s. 5-26.
- Wesołowska M. (2015), *Spółeczeństwo starzejące się jako wyzwanie dla ekonomii*, „Spółeczeństwo i Edukacja”, nr 17(2), s. 233-245.
- 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.

FISCAL RISKS RESULTING FROM DEMOGRAPHIC TRENDS IN EU COUNTRIES

Summary: The article presents the links between demographic changes that cause aging of European Union societies and the situation of public finances in these countries in the medium and long term. It emphasizes that unfavorable demographic trends create challenges for current fiscal policy that should be responsibly and provide fiscal sustainability, and lead to fiscal risks that threaten future stability. Considerations based on the projected demographic change in the EU countries by 2060, presented in the publication of the European Commission *The 2015 Aging Report* and the latest report on the fiscal sustainability *Debt Sustainability Monitor 2016*.

Keywords: aging of society, projection, fiscal policy, forecasts.