



**INFORMACJA O RAPORCIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA TEMAT
DŁUGOTERMINOWEJ STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH
KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ.
("THE LONG-TERM SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES IN THE
EUROPEAN UNION"; DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND
FINANCIAL AFFAIRS)**

1. Główne tezy raportu

Komisja Europejska przedstawiła 12 października 2006 r. raport dotyczący długoterminowej stabilności finansów publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej

Raport stwierdza, iż na skutek zmian demograficzno-społecznych będziemy mieli do czynienia ze znaczącym wzrostem wydatków publicznych w przyszłości. Równocześnie, już w tej chwili wiele z krajów członkowskich ma bardzo niekorzystną sytuację fiskalną (wysoki poziom deficytu budżetowego i znaczące zadłużenie państwa wyrażone jako stosunek długu do produktu krajowego brutto).

Z badania wynika, że **zachwianie równowagi** pomiędzy tzw. strukturalną sytuacją budżetową (*structural budgetary position*) w 2005 r., a stabilną sytuacją budżetową^[1] (*sustainable budgetary position*), w oparciu o niezmienione scenariusze, **wynosi około 3,5 % PKB** zarówno w UE, jak i w strefie euro (jest to suma 2% PKB tzw. deficytu strukturalnego w 2005 r. plus 1,5% PKB tzw. trwałej nadwyżki strukturalnej, którą należałoby uzyskać, by osiągnąć długoterminową stabilność finansów publicznych).

Jeżeli średniookresowe cele budżetowe dla poszczególnych krajów wprowadzone w ramach nowego Paktu Stabilności i Wzrostu zostaną osiągnięte do 2010 r., średnie zadłużenia w UE wzrosną z 63 % PKB w 2005 r. **do około 80 % PKB w 2050 r.** Jeżeli cele te nie zostaną osiągnięte z braku dalszych reform, w 2050 r. **stosunek zadłużenia do PKB może osiągnąć nawet około 200 % PKB.**

W oparciu o aktualną sytuację budżetową i przewidywany wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, **kraje UE można podzielić na trzy grupy ryzyka** związanego z równowagą ich finansów publicznych w perspektywie długoterminowej:

- kraje o podwyższonym ryzyku: Cypr, Grecja, Portugalia, Czechy, Słowenia i Węgry,

- kraje o średnim ryzyku: Belgia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Słowacja, Włochy i Wielka Brytania.
- kraje o niskim ryzyku: Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, **Łotwa**, Holandia, **Polska i Szwecja**.

Pierwsza grupa charakteryzuje się znacznym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństw w perspektywie długoterminowej, co wymaga przeprowadzenia reform. Jednak równie potrzebna i pilna jest konsolidacja budżetu, ponieważ większość z tych krajów ma duże deficyty (zwłaszcza Grecja, Węgry i Portugalia, ale również, choć w mniejszym stopniu, Republika Czeska i Cypr).

Druga grupa składa się z krajów, dla których koszt starzenia się społeczeństwa jest znaczny i wymaga przeprowadzenia reform strukturalnych (Hiszpania, Irlandia i Luksemburg) oraz krajów, które potrzebują konsolidacji własnych finansów publicznych w średniej perspektywie czasowej (Niemcy, Francja, Włochy, Malta, Słowacja i Zjednoczone Królestwo). Belgia wykazuje cechy zarówno pierwszej, jak i drugiej grupy.

Ogólnie, **trzecia grupa** podjęła więcej działań mających na celu rozwiązanie problemu związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Jednak niskie ryzyko nie oznacza, że nie ma go w ogóle w odniesieniu do równowagi fiskalnej.

Raport proponuje **trzyelementową strategię** mającą na celu zmniejszenie budżetowych skutków starzenia się społeczeństw:

- osiągnięcie i utrzymanie zdrowej sytuacji budżetowej, **szybkie zmniejszenie zadłużenia publicznego** – możliwość osiągnięcia niskich stóp procentowych oraz wysokiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego
- **podwyższenie stopy zatrudnienia**, szczególnie kobiet i pracowników w starszym wieku (aktualnie stopa zatrudnienia w UE wynosi 63,8% - 2005 r. i jest poniżej zakładanych w strategii lizbońskiej 70%) i zwiększenie wydajności pracy – możliwość osiągnięcia szybszego wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju
- **przeprowadzenie reform systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej oraz długoterminowej opieki pielęgnacyjnej**– zmniejszenie wydatków budżetowych, zwiększenie skuteczności systemów, poprawa ich adekwatności. Reformy systemów emerytalnych będą w pełni skuteczne dopiero wtedy, gdy zostaną **połączone z wydłużeniem życia zawodowego**. Pozwoliłoby ono na akumulację większej liczby uprawnień emerytalnych i miałyby pozytywny wpływ na poziom emerytur w stosunku

do płac w przyszłości; jednak osiągnięcie tych celów mogłoby wymagać przeprowadzenia innych reform strukturalnych.

Wyniki raportu podkreślają zatem korzystną sytuację Polski, uzyskaną dzięki przeprowadzonej reformie emerytalnej przy założeniu, że nie zostanie ona cofnięta. Na uwagę zasługuje sytuacja Węgier, gdzie występuje dramatyczna sytuacja budżetowa spowodowana polityką gospodarczą rządu oraz Słowenii, gdzie przeprowadzono niekorzystną, z punktu widzenia finansów publicznych zmianę sposobu waloryzacji świadczeń (zob. pkt 8).

2. Mierniki stabilności finansowej

Do oceny stabilności finansowej użyto miary zwanej **luką (nierównowagą) stabilnościową** (*sustainability gap*). Mierzy ona rozmiar takiej trwałej korekty budżetowej (np. permanentną redukcję wydatków emerytalnych, wyrażonych jako % PKB lub trwały wzrost przychodów publicznych wyrażonych jako % PKB), która pozwala na realizację jednego z dwóch poniższych warunków:

- **osiągnięcie docelowego poziomu długu publicznego** uzgodnionego w Maastricht na poziomie 60% PKB w roku 2050 (*Maastricht debt*). **Współczynnik S1** mierzy wielkość środków (wyrażonych jako % PKB), potrzebnych do osiągnięcia tego celu.
- **spełnienie międzyokresowego ograniczenia budżetowego**^[2] (*intemporal budget constraint*). **Współczynnik S2** mierzy wielkość środków (wyrażonych jako % PKB), potrzebnych do spełnienia tego ograniczenia budżetowego.

Wskaźniki te informują o wielkości wymaganych dostosowań fiskalnych w celu uzyskania stabilności finansowej oraz kosztu, jaki powstaje w sytuacji odkładania decyzji w tej sprawie. Współczynnik S1 podaje informację na temat koniecznych dostosowań w celu osiągnięcia stabilności do roku 2050, podczas gdy w przypadku współczynnika S2 mamy do czynienia z nieskończonym horyzontem czasowym.

Wskaźniki stabilności można zatem przedstawić jako **sumę trzech elementów** (zob. tabela 1.1 poniżej)

- (i) wielkość środków potrzebnych do przejścia z aktualnej sytuacji budżetowej (saldo budżetowe minus koszty obsługi długu - *current primary balance*) do sytuacji, w której wielkość zadłużenia (wyrażona jako %PKB) będzie stabilna (*debt-stabilizing primary balance*)
- (ii) wielkość dodatkowych środków potrzebnych dla dostosowania poziomu długu do wymagań z Maastricht – 60% w roku 2050; pozycja ta dotyczy tylko współczynnika S1^[3]

- (iii) wielkość dodatkowych środków potrzebnych do sfinansowania zwiększonych wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństw, które narosną do roku 2050 (w przypadku współczynnika S1) lub na przestrzeni nieskończonego horyzontu czasowego (współczynnik S2).



Źródło: Raport, s. 17.

Podział ten pozwala na analizę liczbową wskaźników, jak również daje możliwość określenia, czy ryzyko braku stabilności finansów publicznych dla danego kraju wynika z początkowej sytuacji budżetowej i/lub ze zwiększonych wydatków fiskalnych, związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Wysoka wartość w kolumnie pierwszej tabeli (*initial budgetary position*) sygnalizuje, że utrzymywanie aktualnego salda budżetowego w dłuższym okresie czasu będzie prowadzić do eksplozji długu, bez względu na zjawisko starzenia się społeczeństwa. Wysoka wartość w ostatniej kolumnie (*long-term changes in the primary balance*) wskazuje na to, że oczekiwane wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa będą znaczące. Dlatego też w miarę niewielka luka stabilnościowa może oznaczać dość różne sytuacje. W niektórych krajach nieduża luka wynika z ustabilizowanej sytuacji budżetowej oraz małego wpływu wydatków związanych ze starzeniem się. W innych, można mieć do czynienia z początkową, bardzo dobrą sytuacją budżetową (nadwyżką), która jest w stanie skompensować znaczący wzrost projektowanych wydatków związanych ze starzeniem się. Polska znajduje się w odwrotnej sytuacji – tzn. mamy do czynienia ze złą początkową sytuacją budżetową i **planowaną dzięki reformie** znaczącą redukcją wydatków emerytalnych.

Na **wydatki związane ze starzeniem się społeczeństw** składa się pięć podstawowych elementów:

- (1) wydatki emerytalne brutto (emerytury, wcześniejsze emerytury, renty inwalidzkie, renty rodzinne, inne)
- (2) wydatki na ochronę zdrowia
- (3) wydatki na długoterminową opiekę pielęgnacyjną
- (4) wydatki na edukację
- (5) wydatki na zasiłki dla bezrobotnych

3. Założenia do obliczeń

W obliczeniach przyjęto głównie założenia zastosowane we wcześniejszym opracowaniu - *Ageing Report*, jak również kilka innych założeń: realną stopę procentową w wysokości 3% dla wszystkich krajów w całym okresie, stały udział pozostałych wydatków w PKB, nowy sposób klasyfikowania składek w nowych kapitałowych systemach emerytalnych wg Eurostatu, sposób określania długu publicznego taki, jak w aneksie do Traktatu z Maastricht (więcej szczegółów na ten temat – raport, ss. 18-19).

4. Interpretacja wskaźników stabilności – wskaźniki:

(1) Informują o wielkości koniecznych dostosowań oraz kosztu odkładania decyzji – **wartość dodatnia sugeruje, iż aktualna polityka nie jest stabilna**; wartość ujemna wskazuje na stabilność polityk. Wartości wskaźników są bardzo wrażliwe na zmiany w przyjętych założeniach. Możliwe jest policzenie jaki jest dodatkowy koszt związany z odroczeniem działań reformatorskich o np. pięć lat.

(2) **Są miarą niewidocznych zobowiązań** – czyli takich zobowiązań rządu (*implicit liabilities*), które niekoniecznie muszą wynikać z przyjętych aktów prawnych lub zawartych umów, lecz mogą być związane z silnymi oczekiwaniami społecznymi.

(3) **Nie mają charakteru wartościującego** (normatywnego) – nie określają, które polityki są korzystne (czyli np. nie sugerują redukcji kosztów zamiast podwyżki podatków itp.)

(4) **Nie oceniają równości międzypokoleniowej** – nie dają informacji na temat sprawiedliwego rozłożenia obciążeń fiskalnych na wszystkie (obecną i przyszłe) generacje

(5) Nie są wystarczające do tego, by określić wszystkie możliwe ryzyka dla stabilności finansowej – **nie obejmują wszystkich czynników, które mogą wpłynąć na stabilność**, oparte są na projekcjach, które są obarczone ryzykiem błędu. Nie biorą pod uwagę innych czynników wpływających na zadłużenie (zobowiązania warunkowe, presja konkurujących wydatków budżetowych nie związanych ze starzeniem się), nie oceniają realności realizacji działań poszczególnych rządów.

5. Wyniki (scenariusz podstawowy)

Poniższa tabela przedstawia wyniki obliczeń dla scenariusza podstawowego^[4]. Wartości dodatnie oznaczają konieczność znalezienia środków dla zbilansowania sytuacji fiskalnej.

Tabela II.1 Wyniki kalkulacji luki stabilnościowej (*sustainability gap*) dla scenariusza podstawowego (% PKB)

Kraj	Zmiany w wydatkach związanych ze starzeniem się	Współczynnik S1 (do 2050)				Współczynnik S2 (bez granicy czasowej)		
		Ogółem	IBP*	DR*	LTC*	Ogółem	IBP*	LTC*
Austria	1,1	0,1	-0,9	-0,1	1,0	0,3	-0,8	1,1
Belgia	6,6	0,4	-3,5	0,2	3,7	1,8	-3,5	5,3
Cypr	11,7	4,0	-0,3	0,0	4,3	8,5	0,2	8,3
Czechy	7,7	2,5	0,5	-0,6	2,6	5,5	0,7	4,8
Dania	4,5	-4,2	-6,1	-1,0	3,0	-2,2	-6,1	3,9
Estonia	-1,8	-4,4	-1,7	-1,2	-1,5	-3,4	-1,8	-1,7
Estonia	8,9	0,2	-2,7	-0,6	3,5	3,2	-2,7	5,9
Finlandia	5,0	-3,3	-5,0	-1,6	3,3	-0,9	-5,1	4,2
Francja	3,2	3,2	1,3	0,1	1,8	4,0	1,4	2,6
Grecja**	1,4	3,2	2,1	0,8	0,4	3,0	2,2	0,9
Holandia	5,2	-0,2	-3,1	-0,4	3,3	1,3	-3,1	4,4
Irlandia	7,8	-0,8	-3,1	-1,2	3,5	2,9	-3,1	6,0
Litwa	2,1	0,3	0,4	-0,8	0,7	1,8	0,5	1,3
Luksemburg	8,4	4,6	1,2	-1,8	5,2	9,5	1,2	8,3
Łotwa	1,6	-0,6	-0,5	-1,0	0,9	0,8	-0,4	1,2
Macedonia	-0,6	0,4	-0,5	0,3	0,6	-0,3	-0,1	-0,1
Niemcy	4,0	3,5	1,5	0,2	1,7	4,4	1,6	2,8
Polska	-3,2	-0,4	2,2	-0,1	-2,5	-0,2	2,6	-2,8
Portugalia	9,7	7,9	3,6	0,3	4,1	10,5	3,8	6,7
Słowacja	3,7	1,3	0,7	-0,5	1,1	3,0	0,9	2,1
Słowenia	9,9	3,9	0,1	-0,6	4,4	7,3	0,2	7,1
Szwecja	2,4	-2,7	-3,1	-1,0	1,5	-1,1	-3,1	2,0
UK	4,2	3,4	1,6	-0,2	1,9	4,9	1,8	3,2
Węgry	7,1	7,9	4,5	0,3	2,7	9,8	4,8	5,1
Włochy	2,3	3,4	1,3	0,8	1,3	3,1	1,3	1,8
EU12**	4,4	2,3	0,1	0,1	2,1	3,5	0,2	3,3
EU25**	4,1	2,1	0,2	0,0	1,9	3,4	0,3	3,0

* **IBP** – wymagana zmiana wynikająca z wyjściowej (początkowej) sytuacji budżetowej (*initial budgetary position*), **DR** – wymagana zmiana wynikająca z obniżenia zadłużenia w roku 2050 do poziomu 60% PKB (*debt requirement*), **LTC** – wymagana zmiana wynikająca z konieczności sfinansowania zwiększonych wydatków budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństw (*long-term changes in the primary balance*)

** brak projekcji wydatków emerytalnych dla Grecji, w związku z tym prognozy wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się są niedoszacowane. Wydatki te miały wzrosnąć w okresie 2005-2050 o 12,4% PKB wg projekcji z 2001 i o 10,2% wg zaktualizowanego greckiego programu stabilnościowego. Rezultaty zagregowane dla Unii Europejskiej (EU-25) oraz obszaru euro (EU-12) nie obejmują Grecji.

Źródło: Na podstawie raportu, tabela II.1, s. 28.

Analiza wskazuje na znaczące różnice w poziomie niedostosowania budżetów. Ogólnie, **większość krajów członkowskich wykazuje niestabilność finansową** (luki stabilnościowe): 16 krajów wg wskaźnika S1 oraz 20 krajów wg ostrzejszego wskaźnika S2. Wynika z tego, iż zakładając obecną sytuację budżetową oraz brak znaczących zmian w politykach poszczególnych krajów, konieczna będzie zmiana dostosowawcza w celu uzyskania długoterminowej stabilności finansowej.

W około połowie krajów zmiana ta powinna wynieść ponad 2% PKB. Średnia europejska wynosi około 2 ¼ % PKB wg wskaźnika S1 oraz ok. 3 ½ % PKB wg wskaźnika S2. W obu przypadkach **najważniejszym czynnikiem wpływającym na lukę stabilnościową jest wpływ wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństw** na budżety krajów członkowskich.

Wielkość wymaganych dostosowań budżetu wynikającej ze sfinansowania tych zwiększonych wydatków (współczynnik LTC) do roku 2050 jest bardzo zróżnicowana i wynosi od wartości ujemnych (redukcja wydatków) w przypadku Estonii, Malty i Polski do wartości dodatnich (wzrostu wydatków) w wysokości ponad 10% w przypadku Cypru. Odzwierciedla to odmienną rozwiązań w poszczególnych publicznych systemach emerytalnych oraz wpływ przeprowadzonych do tej pory reform emerytalnych.

Różnice w przypadku wzrostu wydatków związanych z innymi pozycjami są znacznie mniejsze (Raport, s. 27) – wartości wahają się między 1,7% i 1,9% PKB w przypadku wydatków na długotrwałą opiekę pielęgnacyjną, ok. 1% PKB dla wydatków na ochronę zdrowia oraz 0,5% dla zasiłków dla bezrobotnych.

Dekompozycja współczynników luki stabilnościowej na trzy składowe (zob. punkt 2) dostarcza informacji na temat budżetowego efektu netto, związanego ze starzeniem się

społeczeństwa (LTC – długoterminowa zmiana w sytuacji budżetowej). Wpływ LTC na współczynnik S2 jest ogólnie rzecz biorąc wyższy niż w przypadku współczynnika S1. Jest tak dlatego, że współczynnik S1 bierze pod uwagę zmiany wydatków budżetowych do roku 2050. Jednakże ranking krajów wg współczynnika S2 jest bardzo podobny do rankingu tworzonego wg współczynnika S1 (zob. Table II.1). I tak, **na bazie współczynnika LTC można wyróżnić trzy grupy krajów:**

- **współczynnik LTC jest bardzo wysoki** w przypadku Luksemburga, Cypru, Słowenii, Portugalii, Irlandii, Hiszpanii, Belgii, Węgier oraz Czech – wzrost wydatków o 5 i więcej procent PKB. Kraje te do chwili obecnej wykazują bardzo ograniczony postęp w reformowaniu swoich systemów emerytalnych lub systemy o starzejących się uczestnikach. W niektórych krajach (np. Węgry i Słowenia) reformy emerytalne zostały wprowadzone w końcu lat 90-tych. Ograniczyły one wydatki emerytalne, jednak **ostatnie działania polityków idą w przeciwnym kierunku**, co w części niweluje efekty poprzednich reform.
- **współczynnik LTC w przedziale od 2% do 5% PKB** – Holandia, Finlandia, Dania, Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Słowacja. Niektóre z tych krajów wprowadziły reformy emerytalne, której przyczyniają się do ograniczania wzrostu wydatków emerytalnych (Słowacja, Finlandia, Francja, Niemcy). Projektowany wzrost tych wydatków jest także ograniczony w Wielkiej Brytanii, Danii i Holandii na skutek historycznie silniejszej zależności wysokości emerytur od prywatnych systemów emerytalnych.
- **współczynnik LTC 2% lub poniżej** – umiarkowany wzrost wydatków emerytalnych w Szwecji, Włoszech, na Litwie, Łotwie, w Austrii, Malcie, Estonii i Polsce.

Większość z tych krajów przeprowadziła szerokie reformy emerytalne, w niektórych przypadkach reformy te obejmowały częściowe przejście na prywatne systemy emerytalne (Szwecja, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska). Jest jednak tutaj jeden wyjątek – Malta nie zreformowała swojego publicznego systemu emerytalnego, jednakże tamtejsze specyficzne rozwiązania ograniczają zarówno wydatki, jak i składki emerytalne. W rezultacie, wydatki na emeryturę (i składki) wyrażone jako część PKB zaczną spadać od lat 2020-tych do 2050-tych. **Dla większości krajów z tej grupy oczekiwany wzrost wydatków związanych z ochroną zdrowia i długoterminową opieką pielęgnacyjną jest wyższy niż oczekiwany wzrost wydatków emerytalnych.**

6. Analiza wrażliwości

Rozdział III raportu przedstawia analizę wrażliwości związaną ze zmianami: (i) długoterminowych założeń demograficzno-ekonomicznych, (ii) w głównych czynnikach

sprawczych wydatków publicznych takich jak ochrona zdrowia i długoterminowa opieka pielęgnacyjna, (iii) początkowej sytuacji budżetowej.

Wyniki wskazują, że istnieje niepewność co do szacunków luki stabilnościowej. Wskaźniki o dużych wartościach najprawdopodobniej pozostaną bez zmian, nawet przy zmianach założeń.

Analiza wrażliwości obejmowała **zmiany w następujących parametrach:**

(1) **oczekiwane trwanie życia** – wzrost o 1-1,5 roku dla noworodków do roku 2050 oznacza wyższe wydatki na emerytury oraz ochronę zdrowia i długoterminową opiekę pielęgnacyjną; **luka stabilnościowa wzrosłaby w EU o ok. ½ % PKB.**

Wydłużenie oczekiwanego trwania życia miałoby najmniejszy wpływ w tych systemach emerytalnych, które reagują na zmiany tego parametru (Włochy, Finlandia, Szwecja, Łotwa, Polska – formuła obliczania świadczenia emerytalnego bierze ten czynnik pod uwagę) oraz w krajach, gdzie wbudowane są automatyczne stabilizatory systemowe (np. Niemcy, tzw. *sustainability factor* – niestety, brak szczegółowych informacji na ten temat – przyp. DS). **Największy wpływ – kraje o dużych wydatkach emerytalnych, bez automatycznych stabilizatorów** (np. Belgia, Dania, Francja, Portugalia i Słowenia).

Wydatki na długoterminową opiekę pielęgnacyjną zwiększyłyby się z powodu dłuższego trwania życia w tych krajach, gdzie taka forma opieki jest już dobrze rozwinięta (szczególnie w Szwecji).

(2) **wzrost produktywności pracy** – efekt niewielki, zależy od systemu emerytalnego. Zmiana ta nie będzie miała praktycznie wpływu w tych krajach, gdzie prywatne systemy emerytalne oferują podstawowe świadczenie emerytalne (*flat rate pension*), którego wartość jest indeksowana wg wzrostu płac (np. Dania i Holandia). Relatywnie nieduży wpływ będzie w tych krajach, które nie stosują pełnej waloryzacji płacowej (wzrost produktywności prowadzi do zwiększenia luki między średnią emeryturą, a średnią płacą), a także w krajach, gdzie świadczenie jest oparte na historii zatrudnienia (wzrost produktywności – wzrost uprawnień, ale dopiero w momencie przejścia na emeryturę).

(3) **wyższy poziom zatrudnienia** ogółem oraz wśród starszych pracowników – wzrost zatrudnienia ogółem o 1 punkt procentowy lub wzrost zatrudnienia wśród osób starszych o 5 punktów procentowych prowadzi do **obniżenia luki stabilnościowej o ok. 0,15% PKB** na skutek niewielkiej redukcji wydatków na emerytury i edukację.

(4) **wyższa stopa procentowa – wpływ na wydatki publiczne tylko w kilku krajach z kapitałowymi częściami w publicznych systemach emerytalnych** (Finlandia, Szwecja, Polska), na dodatek – **bardzo ograniczony. Natomiast znaczący wpływ na dynamikę wzrostu długu.** Wzrost stóp procentowych o 1% (z kontekstu można wnosić, że nie chodzi tutaj o wzrost w punktach procentowych, a o zmianę relatywną) powoduje jednakowe efekty

we wszystkich krajach polegające na **niewielkim wzroście (o ok. 0,15% PKB) luki stabilnościowej**. Jest to efekt netto dwóch przeciwstawnych procesów: wzrost kosztów obsługi długu publicznego (wysokie koszty w krajach zadłużonych – Włochy, Grecja, Belgia, Niemcy, Francja, Węgry, Macedonia, Portugalia) oraz redukcja kosztów budżetowych starzenia się społeczeństw (wyższe stopy zwrotu to niższe koszty oszczędzania przez rząd na wydatki emerytalne; dotyczy to krajów, gdzie przewidywany jest znaczący wzrost tych kosztów – Czechy, Estonia, Irlandia, Cypr, Luksemburg, Węgry, Portugalia, Słowenia).

Całkowity wpływ zmian powyższych założeń na wartości luki stabilnościowej wynosi, w zależności od kraju, od 0,1 do 0,7% PKB, ze średnią dla EU25 wynoszącej 0,5% PKB i odchyleniu standardowym 0,2% PKB. W przypadku Polski jest to zmiana wynosząca 0,2% PKB.

7. Polska (Part IV – Country analysis, s. 147-149)

(1). Długoterminowe projekcje budżetowe, ostatnie zmiany w budżecie oraz perspektywy średnioterminowe.

Zgodnie z niedawno opublikowanym raportem „*Ageing Report*”, szacuje się, iż polska gospodarka ma doświadczyć **spowolnienia wzrostu ekonomicznego** w najbliższych dekadach, z poziomu 4,6% w latach 2004-2010 do 3,2% w latach 2011-2030 oraz 0,9% w latach 2031-2050. Efekt ten jest częściowo wywołany starzeniem się ludności oraz założonym obniżeniem tempa wzrostu wydajności pracy. **Współczynnik obciążenia demograficznego** (*old-age dependency ratio*) ma wzrosnąć z 19% w 2004 r. do 51% w roku 2050; będzie on wyższy niż średnia europejska.

Wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa (*age-related spending*) mają w okresie 2003-2050 spaść o 6,7 punktu procentowego PKB. Jest to związane przede wszystkim z **prognozowanym spadkiem o 5,9 punktów procentowych PKB wydatków publicznych na emerytury w rezultacie szerokiej reformy emerytalnej** zainicjowanej w 1999 roku, polegającej na wprowadzeniu repartycyjnego systemu nominalnej zdefiniowanej składki (*notional defined contribution PAYG scheme*) oraz prywatnego systemu kapitałowego o zdefiniowanej składce. Ten ostatni system, począwszy od roku 2007 będzie klasyfikowany jako pozarządowy. Wzrost wydatków na ochronę zdrowia szacowany jest na 1,4 punktu procentowego PKB, czyli nieco poniżej średniej w Unii Europejskiej, podczas gdy wydatki na opiekę długoterminową mają ulec niewielkiej redukcji o 0,1 punktu procentowego PKB; jest to najniższa wartość w całej Unii.

W obliczeniach raportu dochody polskiego rządu mają być obniżone o część związaną z decyzją Eurostatu w sprawie klasyfikowaniu składek na system kapitałowy jako dochody prywatne. Zakłada się uzyskanie celu średnioterminowego (MTO – *medium-term objective*) na poziomie – 1% PKB w scenariuszu MTO^[5].

Polska została zaklasyfikowana do grupy krajów o nadmiernym deficycie budżetowym i jest zobowiązana do jego obniżenia do roku 2007 do poziomu poniżej 3% PKB. Deficyt wynosił powyżej 3% PKB w ciągu czterech lat (2002-2005) – w roku 2005 kształtował się na poziomie 2,5% (lub 4,4% jeśli odejmiemy składki na OFE). W rezultacie niekorzystnej sytuacji fiskalnej ostatnich lat, współczynnik zadłużenia w stosunku do produktu krajowego brutto (*debt/GDP ratio*) wzrósł o niemal 7% PKB w ciągu czterech lat i w roku 2005 osiągnął 42,5% PKB. Polski projekt stabilizacyjny z 2005 roku przewidywał niewielkie wzmocnienie finansów publicznych w średnim okresie, tak by obniżyć poziom deficytu do 1,9% (lub 3,8% - wersja OFE) w 2008 r. Poprawka w celu uzyskania średnioterminowego celu MTO w wysokości -1% PKB ma być osiągnięta na koniec planowanego okresu konwergencji. Jednakże zgodnie z informacjami Komisji Europejskiej z wiosny 2006 r., na rok 2007 deficyt ma wynieść 3% (4,9%) PKB według aktualnych działań, czyli ma być wyższy niż projektowano w programie konwergencji – 2,2% (4,1%) PKB.

(2) Wyniki

Na podstawie obecnej sytuacji budżetowej oraz projektowanych długoterminowych zmian w budżecie można stwierdzić, iż **w przypadku Polski nie występuje luka stabilnościowa (*sustainability gap*)** w bazowym scenariuszu (współczynnik S2 wynosi minus 0,2% PKB). **Długoterminowy (fiskalny) wpływ starzenia się społeczeństwa jest najniższy w całej Unii Europejskiej, w szczególności na skutek szeroko zakrojonej już wprowadzonej reformy emerytalnej**, która przynieść ma w długim okresie spadek udziału wydatków emerytalnych w PKB.

Stawia to Polskę w bardzo niezwyklej sytuacji. Projektowany spadek wydatków (jako część produktu krajowego brutto) związanych ze starością oznacza, że wynikający z tego **długoterminowy wpływ budżetowy ma poprawić sytuację budżetową do tego stopnia, że praktycznie całkowicie zneutralizuje on efekt niekorzystnej początkowej sytuacji fiskalnej.** Ta słaba wyjściowa sytuacja fiskalna ma przyczynić się w średnim okresie do wzrostu współczynnika zadłużenia, jako % PKB. Jednak projektowany przyszły spadek wydatków emerytalnych – zakładając, że w pełni zmaterializują się pozytywne efekty reformy emerytalnej – skompensują wzrost zadłużenia i w efekcie ustabilizują współczynnik zadłużenie/PKB. Zakładając, iż średnioterminowy cel MTO w wysokości -1% PKB zostanie osiągnięty w roku 2010, strukturalne saldo początkowe (*structural primary balance*) poprawi

się z -1,7% PKB w 2005 r. do 1,6% PKB w 2010 (włączając w to koszty klasyfikacji systemu OFE). **Byłby to silny i pozytywny efekt, który wyeliminowałby zupełnie lukę stabilnościową S2** (wynoszącą wg scenariusza MTO -3,7% PKB).

Współczynnik świadczeń (*benefit ratio*) w Polsce ma do roku 2050 znacząco obniżyć się o ok. 40% (lub o 57% jeśli nie bierzemy pod uwagę systemu kapitałowego). Stopy zatrudnienia starszych pracowników są obecnie w Polsce zdecydowanie poniżej średniej europejskiej (40%), jednak oczekuje się, że będą wzrastać w tempie nieco wyższym niż średnie tempo wzrostu w Europie. **Większy niż planowany wzrost stopy zatrudnienia osób starszych oznaczałby, że spadek współczynnika świadczeń byłby także niższy niż projektowany**, ponieważ mielibyśmy do czynienia z szybszym tempem wzrostu dochodu narodowego oraz większą akumulacją uprawnień emerytalnych.

(3) Ocena ogólna

Długoterminowy wpływ budżetowy starzenia się jest w Polsce najniższy w całej Unii Europejskiej. Wydatki związane z emeryturami mają w długim okresie spadać, częściowo w rezultacie reformy emerytalnej, znacząco redukującej wydatki emerytalne – zakładając, iż wszystkie elementy reformy emerytalnej zostaną całkowicie wprowadzone z życie. **Jednakże aktualne rozwiązania emerytalne mogą w pewnym momencie znaleźć się trudnej sytuacji i ulegać znaczącej presji, jeśli projektowane obniżenie świadczeń zostanie w pełni zrealizowane.** Dlatego też nie można wykluczyć w przyszłości wystąpienia szeregu ryzyk dla finansów publicznych. Wzrastające stopy zatrudnienia starszych pracowników mogą poprawić sytuację emerytalną pracowników w przyszłości i zapewnić sukces reformom emerytalnym.

Początkowa sytuacja fiskalna nie jest wystarczająco dobra, by w pełni wyeliminować ryzyko niestabilności finansów publicznych, w pewnej mierze na skutek reformy emerytalnej, która znacząco ogranicza przychody (*large revenue-reducing impact of the pension reform*). Konsolidacja finansów publicznych powinna pomóc w ograniczeniu ryzyk zagrażających finansom publicznym.

Podsumowując, wydaje się, iż Polska narażona jest na niskie ryzyko niestabilności finansów publicznych.

8. Ocena sytuacji Polski, Węgier i Słowenii

Na stronach 187-190 Raportu przedstawiony jest zwięzły, tabelaryczny opis sytuacji poszczególnych krajów członkowskich Unii. Tabela poniżej przedstawia ocenę sytuacji Polski, Węgier i Słowenii.

Czy finanse publiczne są stabilne?	Jakie są główne problemy?
Wydaje się, że Polska ma niskie ryzyko braku stabilności	Poziom zadłużenia jest aktualnie poniżej referencyjnej wartości 60% i powinien taki pozostać zakładając, iż zmaterializują się oszczędności związane z reformą emerytalną wprowadzoną w 1999 r. Ta ambitna reforma przyczynia się do rozwiązania problemów starzenia się społeczeństwa. Jednak ostatnio podjęte decyzje rządu polegające na wyłączenie pewnych grup zawodowych ze zreformowanego systemu emerytalnego mogą osłabić długoterminowe wyniki reformy, szczególnie jeśli będą przyznane dalsze prawa do wyjścia z systemu. Zmaterializowanie się tych warunkowych zobowiązań oraz aktualny wysoki deficyt strukturalny mogą znacznie przyspieszyć wzrost współczynnika zadłużenia do PKB w porównaniu do planów średnioterminowych. Rygorystyczne wprowadzenie planowanej konsolidacji finansów publicznych w średnim okresie mogłoby obniżyć ryzyko niestabilności finansowej w długim okresie.
Węgry – bardzo wysokie ryzyko dla stabilności finansów publicznych.	Aktualny poziom zadłużenia (w relacji do PKB) ma wartość referencyjną (tj. 60% - przyp. DS); projekcje przewidują jego wzrost do roku 2050. Węgry przeprowadziły reformę systemu emerytalnego w późnych latach 90-tych. Celem reformy było ograniczenie wzrostu przyszłych wydatków na emerytury, co pomogłoby obniżyć koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństw. Jednakże wzrost wydatków rządu na emerytury może być wyższy od planowanego. Dodatkowo, obecny wysoki deficyt strukturalny wpływa na zwiększenie ryzyka niestabilności.
Słowenia – bardzo wysokie ryzyko dla stabilności finansów publicznych.	Relatywnie niski współczynnik zadłużenia będzie ograniczał budżetowy wpływ starzenia się społeczeństwa. Jednak Słowenia nadal będzie miała do czynienia z bardzo dużym wzrostem wydatków rządowych. Mimo, iż w reformie emerytalnej z 1999 roku znacząco obniżyła wzrost przyszłych wydatków, to jej efekty zostały częściowo zlikwidowane przez modyfikację zasad waloryzacji

świadczeń emerytalnych. Dla obniżenia przyszłych wydatków oraz długoterminowego ryzyka niestabilności finansów publicznych, konieczne będą dalsze reformy emerytalne. Jeśli nie zostaną podjęte działania w celu zmniejszenia presji związanych z wydatkami emerytalnymi, długoterminowa stabilność finansów będzie zagrożona.

Listopad 2006 r.; informację opracował: dr Dariusz Stańko; d.stanko@igte.com.pl

Pełny tekst Raportu dostępny na stronie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee406_en.pdf

^[1] Stabilna sytuacja budżetowa to taka, w której dług publiczny (koszty zadłużenia oraz starzenia się społeczeństw) pozostaje na ustabilizowanym poziomie jako określony procent PKB (zob. Annex 1, s. 176).

^[2] Ograniczenie to polega na tym, iż **aktualne zobowiązania rządu** (tj. obecny dług publiczny plus zdyskontowana wartość wydatków przyszłych obejmujących wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet) **powinny być równe zdyskontowanej wartości przyszłych dochodów rządu**. Innymi słowy, rząd musi posiadać w przyszłości wystarczającą wielkość nadwyżek budżetowych do pokrycia wzrastającego kosztu starzenia się społeczeństw oraz do obsługi zadłużenia.

^[3] Współczynnik S2 liczony jest na przestrzeni nieskończonego horyzontu czasowego, zatem nie ma wymogu formalnego osiągnięcia poziomu Maastrich do roku 2050.

^[4] Rozdział III raportu przedstawia analizę wrażliwości (zob. pkt 6. niniejszej informacji).

^[5] Scenariusz, w którym zakłada się, iż kraje członkowskie osiągną średnioterminowe cele w roku 2010.