

Joanna Marczakowska-Proczka

Wybrane czynniki niestabilności publicznego systemu finansowego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 263-273

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Joanna Marczakowska-Proczka

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Katedra Skarbowości
e-mail: jmarczakowska@poczta.onet.pl

Wybrane czynniki niestabilności publicznego systemu finansowego¹

Kody JEL: E61, H62, O24, P42, P43

Słowa kluczowe: niestabilność, publiczny system finansowy, deficyt budżetowy, czynniki

Streszczenie. Niniejsze opracowanie przedstawia charakterystykę i mechanizm oddziaływania wybranych czynników na niestabilność publicznego systemu finansowego. W części pierwszej opracowania podjęto próbę zdefiniowania niestabilności w publicznym systemie finansowym. W drugiej przedstawiono wpływ na niestabilność w publicznym systemie finansowym takich czynników, jak: polityczny cykl koniunkturalny, iluzja fiskalna, czynnik demograficzny, wielkość i struktura PKB oraz bezrobocie.

Wprowadzenie

Wypełniając określone funkcje publiczne i społeczne, władze danego państwa nie mogą dopuścić do zakłócenia funkcjonowania gospodarki. Oznacza to konieczność bilansowania korzyści z realizacji przez państwo określonych zadań ze stratami, które generują podatki (przy danym zadłużeniu) pobierane w celu finansowania tych zadań. Mówiąc o niestabilności czy o stabilności, mamy na myśli pewien określony przedział czasu, który cechuje się określonymi wartościami przyjętych wskaźników, np. poziom deficytu, długu, wypłacalność itd. Mimo to brak jednoznacznej interpretacji tych wskaźników, która pozwoliłaby określić, czy istnieje stabilność, czy też destabilizacja w publicznym systemie finansowym. Konieczne jest więc zwrócenie szczególnej uwagi na stabilność

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/03610.

systemu w kontekście podejmowanych przez organy władzy publicznej działań, tak aby ich skutki nie powodowały zakłóceń w realizacji funkcji – alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej państwa. Należy jednak zauważyć, że stabilność w publicznym systemie finansowym ma charakter dynamiczny, to znaczy, że ulega ona częstym zmianom i trudno ją skwantyfikować. Dlatego zachowanie stabilności w publicznym systemie finansowym² w dobie kryzysu i po kryzysie jest niezwykle ważne, ale i trudne. Obniżanie wydatków bieżących, zwiększanie dochodów i przychodów, realizacja zadań publicznych, przesuwanie projektów inwestycyjnych, eliminowanie deficytów, a co za tym idzie redukcja zadłużenia mają fundamentalny wpływ na stabilność publicznego systemu finansowego. Konieczne staje się zatem wprowadzenie takich działań, które będą ograniczały deficyt i przyrost długu publicznego, oraz działań mających generować wzrost gospodarczy. W celu wskazania pewnych możliwości łagodzenia stanów niestabilności publicznego systemu finansowego ważne jest ustalenie czynników, które mają na to wpływ. Poniżej zostaną poddane analizie takie czynniki, jak: polityczny cykl koniunkturalny, iluzja fiskalna, czynnik demograficzny, struktura oraz wielkość PKB oraz bezrobocie.

1. Niestabilność publicznego systemu finansowego

Ostatni kryzys, który można nazwać „kryzysem współczesnym”, to kryzys zadłużenia, występujący po lub równoległe z kryzysem finansowym i recesją. Ponieważ dotknął on także państwa wysoko rozwinięte, zauważono, że należy dążyć do zmniejszenia ryzyka pojawienia się silnych negatywnych skutków zaburzeń w systemie finansów rynkowych i publicznych oraz poszukiwać rozwiązań w celu utrzymania stabilności w obydwu systemach finansowych.

W celu zdefiniowania niestabilności w publicznym systemie finansowym warto odnieść się do pojęcia stabilności finansowej. Prezentowane w literaturze definicje zawierają najczęściej trzy kluczowe elementy. Po pierwsze koncentrują się na systemie finansowym rozumianym jako całość. Po drugie nie rozpatrują systemu finansowego w oderwaniu od sfery realnej. Po trzecie wreszcie zawierają wyraźne odniesienie do pojęcia skrajnie przeciwnego stabilności finansowej, tj. niestabilności finansowej, która, jak się wydaje, jest łatwiejsza do zaobserwowania i bardziej uchwytna. Mimo braku jednej definicji ekonomiści najczęściej zgadzają się, iż stabilność finansowa to stan, w którym system finansowy jest zdolny w trwały sposób wypełniać swoje podstawowe funkcje, tj. zapewniać efektywną alokację funduszy od oszczędzających do najbardziej produktywnych inwestorów (Szczepańska, 2008, s. 34). Wielu ekonomistów, oprócz efektywnej alokacji zasobów, wskazuje również na zdolność systemu finansowego do rzetelnej i racjonalnej

² Publiczny system finansowy jest ściśle związany z sektorem publicznym w gospodarce. Wykorzystuje on mechanizmy nierynkowego regulowania publicznych operacji finansowych oraz prowadzi politykę fiskalną. Celem sektora publicznego jest dostarczanie dóbr i usług sprzyjających rozwojowi sfery realnej gospodarki i cel ten można osiągnąć przy wykorzystaniu publicznego systemu finansowego (Alińska, Woźniak, 2015, s. 31).

wyceny oraz zarządzania ryzykiem finansowym, a także względnie łatwego absorbowania realnych i finansowych szoków (Schinasi, 2006, s. 82).

Zatem można powiedzieć, że z niestabilnością publicznego systemu finansowego mamy do czynienia wtedy, gdy władze publiczne (rząd) nie mogą skutecznie wykorzystywać instrumentów fiskalnych, funduszy publicznych, dochodów i wydatków publicznych w celu realizacji swoich trzech funkcji: alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej.

Tak zdefiniowana niestabilność publicznego systemu finansowego jest w istocie załamaniem się prowadzonej przez państwo polityki społeczno-gospodarczej. Dlatego zrównoważone i stabilne finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Konieczne jest zatem monitorowanie stabilności finansów publicznych w krótkim i długim okresie w celu wczesnego rozpoznania ewentualnych zagrożeń i wprowadzenia środków zaradczych na wczesnym etapie.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na czynniki, które mogą mieć wpływ na niestabilność publicznego systemu finansowego.

Tabela 1. Deficyt sektora finansów publicznych, koszty obsługi długu, saldo pierwotne finansów publicznych i wielkość zadłużenia (w % PKB)

	Deficyt sektora finansów publicznych	Koszty obsługi długu	Saldo pierwotne finansów publicznych	Wielkość zadłużenia
2007	-1,9	2,2	0,3	44,2
2008	-3,6	2,1	-1,5	46,6
2009	-7,3	2,5	-4,8	49,8
2010	-7,6	2,5	-5,1	53,6
2011	-4,9	2,5	-2,4	54,8
2012	-3,7	2,7	-1,0	54,4
2013	-4,0	2,5	-1,5	55,7
2014	-3,2	2,0	-1,2	50,1
2015	-2,4	1,7	-0,7	51,3

Źródło: Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2015.

Obecne otoczenie instytucjonalne dla prowadzenia polityki fiskalnej nie spełnia w wystarczającym stopniu swojej roli, czego dowodem jest wysoka nierównowaga sektora instytucji rządowych i samorządowych. Chociaż przestrzeganie limitów zadłużenia³ jest gwarancją zachowania stabilności finansów publicznych, to brak jednak odpowiednich

³ W podejściu tradycyjnym przez równowagę budżetową rozumie się sytuację, w której wydatki publiczne (łącznie wydatki podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych) są w całości pokryte uzyskiwanymi dochodami. Inaczej mówiąc, równowaga budżetowa jest zachowana, gdy nie występuje deficyt budżetowy, to znaczy część wydatków finansowana jest nie dochodami, lecz w inny sposób, praktycznie środkami pożyczonymi. Obecnie raczej nie podchodzi się w tak rygorystyczny sposób do sprawy równowagi budżetowej i za zrównoważone uznaje się finanse publiczne, nawet gdy występuje deficyt, który nie powoduje wzrostu relacji długu do PKB. Wyrazem tych poglądów są zapisy w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 1993 r., gdzie dopuszczalny deficyt ustalono na poziomie 3% PKB. Ograniczenie to miało zapewnić, by deficyt nie powodował wzrostu poziomu długu publicznego 60% (długu sektora finansów publicznych) w relacji do nominalnego PKB.

wskazówek dla polityków zajmujących się gospodarką w sytuacji, gdy poziom długu znajduje się wyraźnie poniżej określonych limitów. Może to również prowadzić do konieczności obniżenia wydatków i/lub podwyższenia podatków w sytuacji pogorszenia koniunktury, czyli do silnej procykliczności polityki fiskalnej.

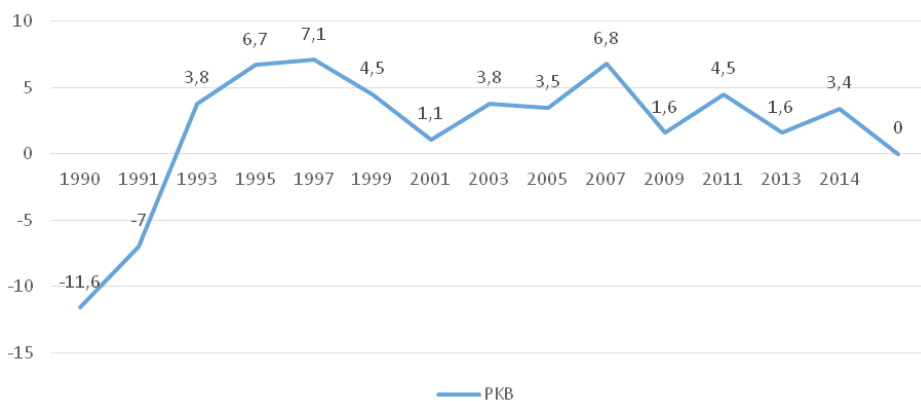
W Polsce w ciągu ostatnich 9 lat generowane były relatywnie wysokie deficyty finansów publicznych na poziomie pierwotnym, chociaż w ostatnich dwóch latach widać wyraźny spadek. Oznacza to, że nawet w sytuacji, w której nie trzeba byłoby ponosić kosztów obsługi długu publicznego w Polsce, i tak występowałby deficyt. Taka sytuacja nie jest pożądana z punktu widzenia stabilności publicznego systemu finansowego. Zatem osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) powinno być dobrym wyznacznikiem dla podejmowanych działań.

2. Czynniki wpływające na niestabilność systemu finansów publicznych

W nauce finansów zwraca się uwagę na wiele czynników, które powodują niestabilność w publicznym systemie finansowym. Sowiński (2011, s. 208) do najważniejszych czynników niestabilności zalicza tzw. polityczny cykl koniunkturalny oraz towarzyszące mu zjawisko tzw. iluzji fiskalnej. Do drugiej grupy należą czynniki strukturalne. W tej grupie Możdziej (2009, s. 94) wyróżnia te związane ze sferą realną gospodarki oraz regulacyjne. Wśród nich wymienia: strukturę demograficzną, bezrobocie strukturalne, wielkość i strukturę PKB, strukturę własnościową gospodarki, konkurencyjność gospodarki i nierównowagę zewnętrzną. Poniżej zostaną scharakteryzowane wybrane czynniki, które mogą być przyczyną niestabilności w publicznym systemie finansowym.

Zjawisko **politycznego cyklu koniunkturalnego** związane jest z tym, że cykl koniunkturalny jest modyfikowany przez polityków poprzez prowadzenie przez władze ekspansywnej polityki wydatkowej i zaciągania zobowiązań co do przyszłych wydatków. Z reguły takie działania mają miejsce przed wyborami (Kalecki, 1943). Teoria ta wyjaśnia zatem dość regularne zmiany priorytetów polityki gospodarczej w państwach demokratycznych. Manipulowanie gospodarką w ten sposób może spowodować wzrost inflacji, spadek oszczędności i inwestycji, zmniejszenie dochodów rozporządzalnych, a nawet zaburzenia równowagi handlowej kraju. Dlatego istnieje ryzyko, że po wyborach rządzący podwyższą podatki, ograniczą wydatki państwa, pozwolą na ograniczenie podaży pieniądza, wzrost stóp procentowych itd.

Zachodzi pytanie, czy doświadczenia Polski również wskazują na możliwość występowania politycznego cyklu koniunkturalnego. Dotychczasowe dane, od początku transformacji, obejmują zbyt krótkie szeregi czasowe, dlatego wnioskowanie w przedmiotowym zakresie jest znacznie utrudnione. Autorka podejmie próbę identyfikacji pojedynczych sygnałów wskazujących na możliwość występowania w Polsce zagrożenia związanego z pojawieniem się politycznego cyklu koniunkturalnego.



Rysunek 1. Dynamika PKB w Polsce w latach 1990–2014

Źródło: Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1990–2014.

Na rysunku 1 można zauważyć, iż wzrost PKB osiągnął swój punkt kulminacyjny w 1997 r. i w 2007 r., natomiast w obydwu przypadkach w późniejszych okresach widoczne jest znaczne spowolnienie. Koniunktura gospodarcza bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi w 1997 r. powinna zgodnie z klasyczną teorią cyklu politycznego umożliwić reelekcję partii rządzącej, a wiadomo, że taka sytuacja nie miała jednak miejsca. Zatem wyborcy zachowali się inaczej niż to wynika z klasycznej teorii cyklu politycznego. Inna sytuacja miała miejsce podczas wyborów parlamentarnych w 2001 r., które wiązały się z kolejną zmianą rządów w Polsce – z prawicowych na lewicowe. Znaczny spadek tempa wzrostu PKB mógł zgodnie z teorią doprowadzić do zmiany preferencji wyborczych. W okresie przedwyborczym miały miejsce próby poprawienia koniunktury, jednak nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Podobny scenariusz wiązał się z wyborami w roku 2005. Spadek tempa wzrostu PKB w połączeniu z kolejną zmianą rządów stanowił ważny sygnał świadczący o możliwości występowania zagrożenia związanego z politycznym cyklem koniunkturalnym. Wybory parlamentarne mające miejsce w 2007 r. są trudne do analizy z punktu widzenia teorii cyklu. Wynika to przede wszystkim z ich przedterminowego charakteru, co wiąże się ze znacznie wyższym ryzykiem popełnienia błędu. Analizując jednak dane makroekonomiczne, należy zwrócić uwagę, że od 2005 r. miał miejsce znaczny wzrost PKB, który osiągnął swój punkt kulminacyjny w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory 2007 r. W 2015 r. wzrost PKB wyniósł 3,6%. Wybory wygrało ugrupowanie, które w kampanii wyborczej zaproponowało zwiększenie wydatków oraz przeprowadzenie reform, które też będą generowały dodatkowe wydatki. Wprawdzie zaproponowano nowe źródła dochodów oraz zdyscyplinowanie w zakresie poboru dochodów podatkowych, ale potencjalnie istnieje ryzyko w zachowaniu stabilności publicznego systemu finansowego w okresach przyszłych. Propozycje wspierania koniunktury i wsparcia socjalnego, finansowanych między

innymi drogą deficytu (długu), rozwiązuje bieżące problemy społeczno-ekonomiczne, ale jednocześnie stwarza nowe, będące zagrożeniem dla długookresowego wzrostu. Jest to zatem wybór międzyokresowy, a więc także problem międzypokoleniowy. Jednak i w tym przypadku nie można powiązać tego zjawiska z teorią politycznego cyklu koniunkturalnego. Także według Buchanana proces wyborczy preferuje polityków, którzy lansują model ekspansywnej polityki fiskalnej, opierającej się na wzroście wydatków lub redukcji skali obciążeń podatkowych (Buchanan, 1997, s. 133). Asymetria informacji powoduje, że wyborcy nie są dostatecznie świadomi istnienia i roli długookresowych ograniczeń budżetowych. Podlegają oni tzw. **iluzji fiskalnej**, czyli budują fałszywe wyobrażenie na temat możliwych wariantów wyboru. Dodatkowo na poziomie pojedynczych obywateli daje się zauważyć brak współodpowiedzialności za stan budżetu państwa. Może mieć miejsce tzw. **problem wspólnej puli zasobów** (ang. *common pool*), czyli dążenia do podwyższania wydatków i deficytu przez poszczególne grupy interesu, co z wielokrotności może wzrost deficytu, a tym samym powodować niestabilność w publicznym systemie finansowym. Chodzi o np. przywileje emerytalne, specjalne zasady opodatkowania dla wybranych grup społecznych (rolników, twórców itd.).

Działania mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu **czynnika demograficznego** na finanse publiczne można podzielić na dwie kategorie: działania bezpośrednio związane ze zmianami demograficznymi, mające na celu wspieranie dzietności i migracji, oraz ograniczanie wydatków publicznych związanych ze starzeniem się ludności, w tym przede wszystkim reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Do działań bezpośrednio związanych z problemem demograficznym należą m.in. możliwości odpisu podatkowego z tytułu ulgi na dzieci (rozwiązanie dla rodzin wielodzietnych i uboższych), wprowadzenie świadczenia rodzicielskiego i minimalnego zasiłku macierzyńskiego w wysokości 1000 zł, wprowadzenie mechanizmu stopniowego wycofywania świadczeń rodzinnych dla gospodarstw z dochodem wyższym niż próg dochodowy („złotówka za złotówkę”), podwyższenie kwot zasiłków rodzinnych oraz program 500+.

Szacuje się, że w efekcie wspomnianych działań w 2016 r. całkowite transfery do gospodarstw domowych z dziećmi⁴ wzrosną w porównaniu do 2013 r. o ponad 23%. Struktura wzrostu transferów w zależności od typu gospodarstwa domowego wskazuje jednocześnie na rosnące wspieranie rodzin wielodzietnych. Grupą gospodarstw domowych objętych relatywnie najwyższym wzrostem świadczeń są bowiem małżeństwa posiadające troje lub więcej dzieci, dla których wskaźnik ten wyniesie aż 31,24%. Jest to w szczególności związane z wprowadzeniem korzystnych rozwiązań dla tej grupy w ramach ulgi podatkowej z tytułu posiadania dziecka. Ważną kwestią jest także saldo migracji. W badanym okresie odnotowano nadwyżkę emigrantów nad imigrantami, co rzutuje na wpływy z tytułu podatków czy składek na ubezpieczenia społeczne. Opisane

⁴ Uwzględniono: zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia alimentacyjne z Funduszu Alimentacyjnego, jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka („becikowe”), świadczenie rodzicielskie (bez kwot dopłat do minimalnego zasiłku macierzyńskiego) oraz ulgę w PIT z tytułu posiadania dziecka.

powyżej zjawiska powodują zwiększenie wydatków publicznych przy jednoczesnym kurczeniu się bazy dochodów podatkowych i składkowych związanych z zabezpieczeniem emerytalnym i zdrowotnym.

Szczególnie jest to widoczne w przemianach demograficznych polegających na starzeniu się ludności, co ma związek z wydłużaniem się oczekiwanej długości życia, niską dzietnością oraz obecną strukturą wiekową ludności. W efekcie pogorszeniu ulegnie współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja między liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) do liczby ludności w wieku produkcyjnym (czyli w wieku 15–64 lat), wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami Eurostatu z kwietnia 2014 r. współczynnik ten wzrośnie z 20,14% w 2013 r. do 59,64% w 2080 r. (www.ec.europa.eu).

Obniżenie się deficytu sektora publicznego, co z punktu widzenia stabilności jest ważne, w ostatnim okresie z 7,6% w roku 2010 do 3,3% PKB w roku 2015 jest niewątpliwie znacznym osiągnięciem władz w Polsce. Zachodzi jednak pytanie, czy sytuacja ta jest rezultatem wyrafinowanej polityki fiskalnej, dostosowanej do przebiegu cyklu koniunkturalnego, czy przeprowadzonych reform strukturalnych. W ostatnich latach zostały wprowadzone wprawdzie dwie reformy istotne dla finansów publicznych: przedłużono wiek emerytalny i zmodyfikowano bardzo niekorzystny pod względem finansowym system otwartych funduszy emerytalnych. Obydwie dotyczyły obszaru ubezpieczeń społecznych, który jest bardzo kosztowny.

Tabela 2. Dotacje z budżetu państwa do systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach 2007–2015

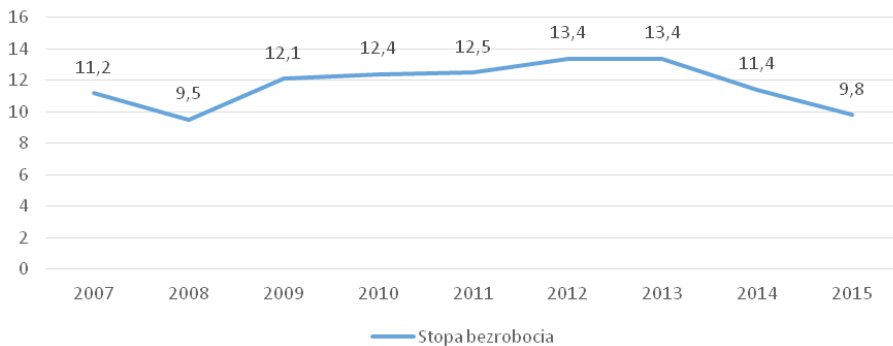
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
w mld zł									
FUS	23,9	33,2	30,5	37,5	37,5	39,5	37,1	30,4	42,1
KRUS	14,7	14,9	15,7	15,1	15,1	15,6	15,8	16,1	17,0
w % PKB									
FUS	2,0	2,6	2,3	2,7	2,5	2,5	2,3	1,8	2,4
KRUS	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9

Źródło: Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1990–2015.

Deficyt funduszy ubezpieczeniowych pokrywany jest w ramach sektora ze środków budżetu państwa. W analizowanym okresie dotacje do FUS wynosiły średnio rocznie w relacji do PKB ok. 2,3%, analogicznie do KRUS około 1%. Wprawdzie można z różnych względów akceptować dofinansowanie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza systemu emerytalnego, ze środków budżetowych, to jednak skala tego dofinansowania w Polsce jest, jak się wydaje, zbyt wysoka. Kolejny problem to brak przejrzystości tego dofinansowywania (np. dofinansowanie FUS następuje częściowo w formie pożyczek, o których wiadomo, że nie będą mogły być nigdy spłacone). Sprawa jest skomplikowana, ponieważ ze względu na konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych obniżenie świadczeń nie jest

możliwe i podniesienie składek podobnie. W dłuższym okresie utrzymywanie przywilejów emerytalnych, np. emerytur górniczych, i w związku z czynnikiem demograficznym spadek liczby osób opłacających składki w stosunku do liczby świadczeniobiorców może grozić niestabilnością finansów publicznych, ze względu na konieczność zwiększania deficytu budżetowego. Dane w tabeli 2 pokazują także, że wysokość dotacji zależy również od koniunktury gospodarczej. Wyraźnie widać wzrost kwoty dotacji w pierwszej fazie kryzysu i drugiej.

Kolejnym czynnikiem, który wpływa na stabilność publicznego systemu finansowego, jest **zjawisko bezrobocia**. Kwestie związane z przyczynami i konsekwencjami występowania bezrobocia są przedmiotem licznych opracowań ekonomistów. Najczęściej wymienia się koszty ekonomiczne związane z bezrobociem, m.in. spadek dochodów podatkowych i wzrost wydatków budżetu państwa, proces dezaktywizacji zawodowej, migracje czy wzrost zróżnicowania dochodu w społeczeństwie. Wymienione konsekwencje mogą wpływać na destabilizację publicznego systemu finansowego.



Rysunek 2. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2007–2015 (w %)

Źródło: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2016,4,1.html>.

Wymienione negatywne zjawiska należy rozpatrywać w krótkim i długim okresie, co oznacza, że skutki występowania bezrobocia będą widoczne natychmiast, podczas gdy inne wystąpić mogą dopiero po jakimś czasie. Przykładem mogą tu być indywidualne koszty bezrobocia: w krótkim okresie kosztem takim może być spadek dochodów, w długim natomiast może to być dezaktywizacja zawodowa czy marginalizacja społeczna. Ponadto widoczny jest spadek popytu i spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. W ujęciu ekonomicznym następuje spadek wpływów do budżetu państwa, ponieważ bezrobotni nie płacą podatków dochodowych, składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast następuje wzrost wydatków z budżetu m.in. na zasiłki, programy przeciwdziałania bezrobociu.

W maju 2016 roku, jak podaje GUS, stopa bezrobocia wyniosła 9,1%, liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy ukształtowała się na poziomie 1456,9 tys. Według statystyk GUS w Polsce na koniec 2012 roku 2136,8 tys. osób pozostawało bez pracy. Odnotowano stopę bezrobocia rejestrowanego na poziomie 13,4%. Pod względem okresu pozostawania bez zatrudnienia zaobserwowano pozytywne zjawisko skrócenia czasu poszukiwania pracy.

Istotne znaczenie ma także badanie zmian występujących w **produkcje krajowym brutto** oraz ich wpływu na nierównowagę finansów publicznych. PKB jest powszechnie przyjętą miarą wzrostu gospodarczego rozumianego jako zdolność danego społeczeństwa do produkcji dóbr i usług zaspokajających ludzkie potrzeby. Korzyścią ze wzrostu gospodarczego i rozwoju gospodarczego jest podwyższenie standardu życia, lepsza sytuacja socjalna, większe bezpieczeństwo publiczne. Wcześniej wymienione czynniki: cykl polityczny, demograficzny i bezrobocie mogą stanowić swoistą barierę dla wzrostu gospodarczego.

Dynamika PKB w Polsce od roku 1992 stale rośnie (patrz rysunek 1.). Najwyższe tempo wzrostu odnotowano w latach 1995–1997 i w 2007 r. Tempo wzrostu PKB w 1997 r. wyniosło 7,1%, a w 2006 6,8%. Głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy, inwestycje, jak i konsumpcja. W późniejszym okresie na skutek kryzysu nastąpił spadek tempa wzrostu w 2009 r. i w 2013 do 1,6%. Od roku 2013 kontynuowane były korzystne tendencje na rynku pracy, przede wszystkim wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń, odnotowano spadek stopy bezrobocia z 13,4% w roku 2013 do 9,4% w roku 2015. Zmniejsza się także skala redystrybucji budżetowej: relacja wydatków publicznych do PKB – według danych publikowanych przez Eurostat – zmniejszyła się z 47,7% w 1995 r. do 42,2% w 2014 r. Obecna skala redystrybucji budżetowej w Polsce jest jak na warunki europejskie niezbyt duża; w Unii Europejskiej wydatki publiczne stanowiły w 2014 r. przeciętnie 48,2% PKB, a w niektórych krajach prawie 60%. W rozwiniętych krajach pozaeuropejskich skala redystrybucji budżetowej jest często niższa (np. w Stanach Zjednoczonych 38,4% PKB), ale przeważnie nie istnieją tam powszechne publiczne systemy emerytalne. W konsekwencji wielu reform w Polsce zmniejszyły się też obciążenia podatkowe: z 36,8% w 1995 r. do 32,0% w 2014 r. Natomiast wielkość deficytu sektora wahała się w ślad za wahaniami koniunktury. Dług publiczny w Polsce w skali porównawczej nie jest wysoki. Na koniec 2015 r. wynosił w relacji do PKB 51,3%. W Unii Europejskiej dług wynosi średnio 86,8% PKB (w krajach strefy euro nawet 92,1% PKB).

Podsumowanie

Z przeprowadzonej, krótkiej analizy wybranych czynników mających wpływ na niestabilność publicznego systemu finansowego wynika, że najbardziej groźny jest czynnik demograficzny. Zarówno starzenie się społeczeństwa, jak i migracja mogą stanowić w przyszłości zagrożenie dla stabilności publicznego systemu finansowego.

Mogą wpłynąć na wzrost poziomu deficytu sektora GG, na poziom i strukturę długu publicznego, a co za tym idzie wzrost kosztów obsługi długu i na rentowność obligacji skarbowych.

Pozostałe czynniki, jak bezrobocie i wzrost gospodarczy wyrażony w PKB, nie wydają się być obciążone tak wysokim ryzykiem wpływu na stabilność publicznego systemu finansowego jak czynnik demograficzny. Oczywiście nie oznacza to, że nie należy na bieżąco monitorować zjawisk społecznych i ekonomicznych związanych ze wszystkimi czynnikami i w razie niepokojących sygnałów podejmować szybkich kroków naprawczych.

Bibliografia

- Alińska, A., Woźniak, B. (2015). (red.). *Współczesne finanse publiczne*. Warszawa: Difin.
- Buchanan, J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kalecki, M. (1943). Political Aspects of Full Employment. *Political Quarterly*, 10/12 (XIV).
- Moździerz, A. (2009). *Nierównowaga finansów publicznych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Schinasi, G.J. (2006). *Understanding Financial Stability: Towards a Practical Framework*. Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law, Washington, D.C., October 23–27. Pobrane z: www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/mfl/gjs.pdf, dostęp 8.07.2016.
- Sowiński, R. (2011). Reguły fiskalne jako narzędzie naprawy finansów publicznych. W: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1990–2015. Warszawa.
- Szczepańska, O. (2008). *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*. Warszawa: Scholar.
- <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>, dostęp 5.07.2016.
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2016,4,1.html>, dostęp 10.07.2016.

SELECTED FACTORS OF INSTABILITY IN THE PUBLIC FINANCIAL SYSTEM

Keywords: instability, the public financial system, budget deficits, factors

Summary. This paper presents the characteristics and mechanism of the impact of selected factors on the instability of the public financial system. The first part of the essay is the attempt to define the public instability in the financial system. The second shows the impact of instability in the public financial system factors such as the political cycle, the illusion of the fiscal, demographic factor, the size and structure of GDP and unemployment.

Translated by Joanna Marczakowska-Proczka

Cytowanie

Marczakowska-Proczka, J. (2016). Wybrane czynniki niestabilności publicznego systemu finansowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 263–273.