

- ³ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU 1990, nr 51, poz. 298).
- ⁴ *Dynamika przekształceń własnościowych nr 37*, Biuro Analiz MSP, Warszawa, czerwiec 1998, s. 34.
- ⁵ Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU 1996, nr 118, poz. 561).
- ⁶ Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r. nie precyzowała wprost warunków prywatyzacji bezpośredniej. Jednak w praktyce do ścieżki likwidacyjnej (obecnie bezpośredniej) kwalifikowane były głównie przedsiębiorstwa mniejsze, w większości spełniające wymienione przesłanki.
- ⁷ Art. 39 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.
- ⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania należności za korzystanie z przedsiębiorstwa, sposobu zabezpieczenia nie spłaconej części należności oraz warunków oprocentowania nie spłaconej należności (DzU 1997, nr 130, poz. 855).

- ⁹ Umowy leasingowe zawierane na podstawie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych określały oprocentowanie opłat dodatkowych w wysokości 1/2 stopy kredytu refinansowego.
- ¹⁰ Zarządzenie Ministra Finansów z 10 listopada 1990 r. w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa (MP 1991, nr 43, poz. 334 z późn. zm.).
- ¹¹ W okresie obowiązywania ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych organy założycielskie praktykowały zawieranie w podobnych przypadkach umowy sprzedaży (tzw. nowacje umów leasingowych).
- ¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania należności za korzystanie z przedsiębiorstwa, sposobu zabezpieczenia nie spłaconej części należności oraz warunków oprocentowania nie spłaconej należności (DzU 1997, nr 130, poz. 855).

RACHUNKOWOŚĆ GENERACYJNA

Piotr Szukalski
Uniwersytet Łódzki

WPROWADZENIE

Choć pojęcie trwały, zrównoważony rozwój w powszechnym odczuciu wiązane jest z problemami pojawiającymi się na obszarze interakcji gospodarki ze środowiskiem (zwłaszcza na poziomie makro i mezo), to należy również połączyć je z problematyką zapewnienia gospodarce zdolności do dalszego zrównoważonego rozwoju w długim okresie z innego punktu widzenia. Wspomniany zrównoważony wzrost opierać się powinien na równym traktowaniu wszystkich generacji zarówno tych żyjących obecnie, jak i tych jeszcze nienarodzonych. Choć troska o dobro przyszłych pokoleń jest wymieniana od lat – jeśli nie dziesięcioleci – jako podstawowy powód dbałości o środowisko naturalne, jest ona w naukach ekonomicznych najczęściej jedynie figurą retoryczną. Niemniej jednak wraz z ogólnym wzrostem zainteresowania relacjami międzypokoleniowymi również i ekonomia powoli przełamuje swe uprzedzenia – a może indolencję – wobec wspomnianej kwestii.

Problem równości międzypokoleniowej w ujęciu ekonomicznym opiera się na trzech płaszczyznach [Attias-Donfut 1995]:

1) rozdziale w danej chwili dostępnych środków publicznych między młodych i starych;

2) równym traktowaniu kolejnych generacji, czyli przede wszystkim na zabezpieczaniu przyszłym świadczeniobiorcom praw emerytalnych ekwiwalentnych z prawami obecnymi emerytów;

3) uzyskaniu od każdej kolejnej generacji ekwiwalentnego wkładu do wspólnego, dzielonego między wszystkich, funduszu.

W niniejszym artykule przedstawię stosowane w praktyce od dekady podejście badania równości międzypokoleniowej opierające się na trzecim z wymienionych wyżej rozumieniu.

RACHUNKOWOŚĆ GENERACYJNA JAKO METODA BADAWCZA

Rachunkowość generacyjna to metoda długookresowej analizy i planowania polityki fiskalnej opraco-

wana przez L. Kotlikoffa, A. Auerbacha i J. Gokhale'a na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Jej podstawowym celem jest dokonanie oceny możliwości kontynuowania danej polityki podatkowej oraz estymacja obciążeń generacji żyjących w danej chwili i w okresach przyszłych. W szczególności można ocenić, czy – i jakim kosztem – przy założeniu utrzymania się dzisiejszych rozwiązań podatkowych i przy założonej w przyszłości strukturze ludności (zwłaszcza według wieku i aktywności zawodowej) realne będzie dotrzymanie wszystkich zobowiązań budżetu.

Podstawą rachunkowości generacyjnej jest warunek, iż przyszłe przychody z opodatkowania generacji obecnie żyjących i przyszłych muszą wystarczyć do pokrycia przyszłych wydatków rządowych (z których znaczna część jest pochodną istniejących w danym momencie zobowiązań wynikających z obowiązujących rozwiązań prawnych) oraz obsługę początkowego długu rządu. Dla ułatwienia w jednym i w drugim przypadku oblicza się obecną wartość (*present value*) przychodów podatkowych i wydatków rządowych przyjmując odpowiednią stopę dyskontową. Z tak opisanego równania wynika, że znając wartość przyszłych wydatków oraz zakładając znajomość wpływów podatkowych od generacji żyjących oszacować można wartość podatków przyszłych generacji. Co więcej, tak sformułowany problem pociąga za sobą – w sytuacji niewystarczających przychodów od generacji żyjących – konieczny do utrzymania równowagi wzrost obciążeń pokoleń przyszłych.

Rachunkowość generacyjna obejmuje jedynie płacone podatki pomniejszone o otrzymywane transfery (zarówno finansowe – emerytury i renty płacone ze środków publicznych, w tym i w ramach systemu *pay-as-you-go*, zasiłki, dodatki macierzyńskie itp., jak i transfery w formie usług). W przypadku transferów w postaci usług jedynie wartość opieki zdrowotnej i edukacji¹ brana jest pod uwagę ze względu na trudności związane z wyceną wartości pozostałych usług (np. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego) otrzymywanych przez jednostki. Tym samym rachunkowość generacyjna nie opisuje wszystkich

korzyści i obciążeń, choć mimo tego jej podstawową zaletą jest możliwość porównania obciążeń poszczególnych generacji oraz prezentacja rezultatów konkretnej zmiany polityki fiskalnej (w zakresie podatków i wspomnianych wyżej transferów).

W celu otrzymania odpowiednich obliczeń wymagane jest wcześniejsze dokonanie szacunku rozwoju następujących ważnych elementów: ludności, systemu podatkowego, systemu polityki społecznej i redystrybucyjnej, wreszcie wydatków i zasobów rządowych oraz właściwej stopy dyskontowej. Wymienione komponenty są ze sobą wzajemnie powiązane, gdyż np. struktura wieku ludności narzuca samoistnie wiele decydujących dla wartości wydatków rządowych pozycji (edukacja, system opieki zdrowotnej, zabezpieczenie społeczne). W skład ocenianych zasobów rządowych wchodzi jedynie te finansowe bez uwzględniania innych (infrastruktura, ziemia itp.).

Każda żyjąca generacja (czyli grupa osób urodzonych w pewnym roku kalendarzowym), płacąca za wydatki sektora publicznego, może być z łatwością zidentyfikowana za pomocą określenia wieku posiadanego w danym momencie; ponadto znana jest dzięki wcześniejszym szacunkom wartość podatków i transferów, jakie osoba o danej płci i danym wieku uiszcza/otrzyma przy założeniu utrzymywania się obowiązujących regulacji prawnych. Stąd też możliwe jest oszacowanie kwoty netto, jaką jednostka w danym wieku wpłaci do budżetów publicznych. Kwota wspomniana jest różnicą między wartością płaconych podatków a wartością otrzymanych od państwa i samorządów lokalnych transferów.

Jak każda metoda oparta na podejściu modelowym, tak i rachunkowość generacyjna jest warta tyle, ile założenia leżące u jej podstaw. Założenia, na których oparta jest metoda obliczeń, są następujące: podatki od dochodów z pracy w całości opłacają pracujący, od dochodów z kapitału – jego właściciele, od sprzedaży (VAT i akcyza) – konsumenci. W warunkach łatwego przepływu kapitału inwestycyjnego między krajami opodatkowanie kapitału jest bezsensowne i niechęć tylko jego posiadaczy do inwestowania i dostarcza bodźców do jego przeniesienia gdzie indziej. Tym samym wszelkie podatki kapitałowe przenoszone są powoli na inne, niemobilne czynniki produkcyjne, przede wszystkim na pracę. Dlatego też w rachunkowości generacyjnej przyjmuje się, iż ciężar wszelkich podatków ponoszony jest przez poszczególne jednostki – a konkretnie pracowników. Z kolei odbiorcami transferów są jednostki otrzymujące płatności od budżetu.

Oszacowane różnice między wartością transferów i podatków poszczególnych generacji są następnie dyskontowane w celu obliczenia ich bieżącej wartości. Do dyskonta używana jest odpowiednia stopa procentowa. W jakimś stopniu przeciwdziała automatycznemu zmniejszaniu się wskutek dyskonta wartości salda płatności i transferów wbudowany w model wzrost wartości tak wpływów, jak i wydatków związanych z kolejnymi generacjami, wynikający z poprawy produktywności (a co za tym idzie dochodów i wartości podatków) oraz indeksacji przynajmniej niektórych świadczeń publicznych.

Trudno byłoby jednoznacznie określić, jak w przyszłości zostaną owe dodatkowe koszty rozłożone w przypadku stwierdzenia, iż przyszłym pokoleniom przyjdzie płacić obciążenia dużo większe niż generacja już narodzoną. Przyjmuje się więc, że wszyscy

przyszli płatnicy zostaną równomiernie obciążeni spłatą różnicy pomiędzy spodziewanymi (wynikającymi z obowiązującego w chwili prowadzenia obliczeń bądź oczekiwanego porządku prawnego) kosztami funkcjonowania państwa, w którym przyjdzie im się narodzić, a jego dochodami.

PLUSY I MINUSY METODY

Z perspektywy neoklasycznej pojęcie deficyt budżetowy – kluczowy termin używany dla oceny skuteczności polityki rządu – posiada różne znaczenie w zależności od tego, jak nazywane są poszczególne wpływy i wydatki rządowe (wszak ważnym elementem są zobowiązania odnośnie świadczeń społecznych nie wchodzące z reguły w skład tego pojęcia). Deficyt budżetowy jest bowiem pojęciem statycznym, nie zaś dynamicznym. Ta właśnie niedogodność oraz inna związana z faktem, iż rządy mają możliwość w rzeczywistości swobodnego manipulowania wielkością odnotowanego deficytu żonglując jedynie etykietkami nadawanymi poszczególnym, figurującym w zapisie budżetu pozycjom, była jedną z podstawowych przyczyn opracowania prezentowanej metody. Rachunkowość generacyjna pomija incydentalnie występujący deficyt budżetowy, uznając, iż ma on prawo sporadyczne się pojawić, nie stanowiąc przy tym dowodu na długookresowe zagrożenie dla prowadzonej polityki. I odwrotnie, utrzymywanie się przez pewien okres nadwyżki budżetowej nie świadczy o zdrowiu obowiązującego systemu podatkowego i redystrybucyjnego, może bowiem wynikać jedynie z wpływu korzystnych, krótkookresowych czynników strukturalnych.

Rachunkowość generacyjna traktowana może być zatem jako alternatywa bądź jako uzupełnienie tradycyjnej miary polityki fiskalnej, jaką jest deficyt budżetowy. Polityka gospodarcza i fiskalna koncentrują się przede wszystkim na deficycie budżetowym, ignorując przy tym najczęściej całkowicie aspekty związane z relacjami i kosztami międzypokoleniowymi. Z punktu widzenia stosunków międzypokoleniowych rachunkowość generacyjna udziela odpowiedzi na dwa ważne pytania: jak wielkie obciążenia będą zestawione przyszłym generacjom przy zachowaniu dzisiaj stosowanej polityki redystrybucyjnej oraz jak zmiany w zakresie polityki fiskalnej odmieniają międzypokoleniową dystrybucję zasobów? Tym samym zrozumieć można międzypokoleniowy rozkład obciążeń.

Szacunki rachunkowości generacyjnej prowadzone w większości studiów pracy pt. *Generational accounting around the world* Auerbacha, Kotlikoffa i Leibfritza [1999] opierają się na założeniu, iż za wyjątkiem czynnika ludnościowego żadne inne zmiany podstawowych parametrów istotnych dla funkcjonowania gospodarki danego kraju nie występują. Tym samym przekształcenia dotyczące np. rynku pracy, a mianowicie: zmiany wieku emerytalnego, poziomu aktywności zawodowej kobiet czy poziomu selektywnej imigracji zarobkowej nie są brane pod uwagę, choć znacząco zwiększają bądź zmniejszają liczbę płaconych podatków. Nawet w krajach, gdzie tego typu przemiany brane są pod uwagę prognozy opierają się na mało przekonujących założeniach odnośnie przyszłej aktywności zawodowej.

Inną wadą metody jest również to, iż wskutek rozdzielenia akcyzy i innych podatków obrotowych na całe życie, a nie jedynie na okres, w którym uzyskuje

się dochody, zwiększa się wpływ tychże podatków – wskutek stosowania przez krótszy czas dyskonta – na ogólny wynik.

Jako kolejną ważną wadę opisywanej metody wymienić wypada również pomijanie dojrzewania kapitałowych systemów emerytalnych oraz zmian w poziomie zróżnicowania otrzymywanego w zależności od wieku dochodu. Wątpliwości budzi także traktowanie wszystkich wydatków rządowych jako konsumpcji, nie zaś częściowo choćby jako inwestycji, z której korzystać będą przyszłe pokolenia, co skądinąd nieco zmniejszałoby rozmiar nierównowagi.

Jednocześnie brak jest możliwości oceny wpływu transferów *inter vivos* tak intra- jak i intergeneracyjnych na poziomie mikro, które łagodzą – zwłaszcza w przekroju międzypokoleniowym – nierówne traktowanie przez fiskus kolejnych generacji. Nadmienić w tym miejscu należy, iż dopiero w ostatnich latach kwestia „wyrównawczej” funkcji rodziny staje się przedmiotem zainteresowania badaczy relacji międzypokoleniowych.

WNIOSKI WYNIKAJĄCE Z ZASTOSOWANIA RACHUNKOWOŚCI GENERACYJNEJ

Według Auerbacha, Kotlikoffa i Leibfritza na uwagę zasługują cztery kwestie. Po pierwsze, bardzo duża kwota podatków netto pozostała do zapłacenia fiskusowi przez młodych i w średnim wieku mieszkańców badanych krajów (zwłaszcza europejskich), co jest jedynie konsekwencją wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego oraz zaistniałej struktury wieku. Po drugie, ujemne salda osób poczynając od 55–60 roku życia w krajach, w których obowiązuje system *pay-as-you-go*, to rezultat wysokich transferów publicznych na starość. Po trzecie, znaczne zróżnicowanie hojności systemów ubezpieczeń społecznych w poszczególnych krajach, co uwidacznia się w wysokości i znaku sald poszczególnych generacji. Po czwarte wreszcie, uwzględnienie w prowadzonych rachunkach przepływów związanych z finansowaniem kosztów nauki szkolnej znacząco zmniejszających kwoty, jakie do kasy publicznej powinni wpłacić ludzie bardzo młodzi, nie pogarszając jednocześnie sytuacji pozostałych płatników (jak wcześniej wspomniano uwzględniane są wszystkie wydatki rządowe, stąd też kwota „do zapłacenia” jest ustalona, natomiast nie zawsze można jednoznacznie ustalić beneficjanta transferu).

Przyjrzyjmy się pierwszemu punktowi. O wielkości obciążeń międzypokoleniowych świadczyć może fakt, że np. w USA urodzony obecnie noworodek wpłaci netto do budżetu – przy założeniu utrzymywania się obecnych poziomów podatków i wydatków publicznych oraz przy uwzględnieniu wartości edukacji jako transferu – 28,5 tys. dolarów. Dane odnośnie innych krajów są następujące (w dolarach USD): Japonia – 73 tys., Niemcy – 97 tys., Francja – 82,2 tys., Szwecja – 121 tys., Dania – 18 tys. Bez uwzględnienia kosztów edukacyjnych jako transferów, kwoty te są znacznie wyższe przekraczając 150 tys. USD w niektórych krajach (Francja – 151 tys., Niemcy – 165 tys., Szwecja – 184 tys.). Wartość obciążeń jest z reguły niższa w krajach mniej rozwiniętych, w których sektor publiczny jest mniej rozbudowany.

Na baczniejszą uwagę zasługuje również drugi z wymienionych punktów. Występujące powyżej 60–65 roku życia u mężczyzn, a powyżej 55 roku życia u kobiet ujemne salda płatności budżetowych oznacza-

ją, że osoby te, poczynając od wspomnianego wieku, w trakcie reszty swego życia więcej otrzymują z budżetu niż doń dorzucają. Jest to efekt głównie dwóch zjawisk: otrzymywania świadczeń wypłacanych przez państwo z gwarantowanych funduszy ubezpieczeń społecznych oraz bezpłatnych świadczeń zdrowotnych². Pamiętać jednak należy, że choć te same osoby, które w wieku 60 czy więcej lat w każdym kolejnym roku swego życia więcej od rządów otrzymują niż dają, przez kilkadziesiąt wcześniejszych lat były netto płatnikami podatków.

Pośród analizowanych w *Generational accounting around the world* 17 krajów w pięciu obciążenia podatkowe przyszłych generacji będą co najmniej o 75% wyższe od obciążeń generacji obecnie żyjących, w tym w Japonii i we Włoszech będą one co najmniej dwukrotnie wyższe. Z kolei rządy trzech krajów (Nowa Zelandia, Szwecja i Tajlandia) w przyszłości stać będzie na obniżenie podatków. Czy można jednak uznać, iż konieczne dla realizacji wszystkich zobowiązań państwa zwiększenie obciążeń podatkowych „jedynie” o 30–75%, jakie nastąpić musi w pozostałych krajach, świadczy o relatywnie dobrej sytuacji przyszłych płatników?

Występowanie deficytów w publicznych kasach w przyszłości jest w większości krajów przesądzone głównie wskutek ewolucji demograficznej społeczeństw państw wysoko rozwiniętych. Utrzymująca się od trzech dekad niska rozrodczość obarczy w pewnym momencie nieliczne generacje pracujących kosztem utrzymania licznych generacji rodziców. O znaczeniu zmian demograficznych świadczy fakt, że przy założeniu stałości struktury ludnościowej we wszystkich analizowanych w omawianym tomie krajach zmniejsza się znacząco nierównowaga obciążeń fiskalnych między pokoleniami, w niektórych przypadkach całkowicie znikając, w trzech doprowadzając wręcz do zmniejszenia się przyszłych obciążeń. W porównaniu ze znaczeniem przekształceń ludnościowych rola długu publicznego, jego wielkości i wartości odsetek dla określenia wielkości przyszłych obciążeń jest kilkukrotnie mniejsza.

Jako przykład wagi czynników demograficznych, a konkretnie ograniczania płodności, przywołajmy dane brazylijskie, gdzie przy TFR (wskaźniku dzietności teoretycznej informującym nas o przeciętnej liczbie dzieci wydawanych na świat przez kobietę w trakcie jej całego życia rozrodczego) równym 2,1 przyszłe pokolenia płacić będą o 116% więcej niż narodzeni w 1995 r., jeśli natomiast TFR równy będzie jedynie 1,8 salda płatności będą wyższe o 349%.

Stąd też w Europie kraje odznaczające się relatywnie wysokim poziomem płodności (Szwecja, Francja) czeka w przyszłości najmniejszy wzrost obciążeń podatników. Z drugiej strony w krajach o niskim poziomie dzietności i rozbudowanym systemie zabezpieczenia socjalnego wystąpi „eksplozja” obciążeń podatkowych. Czy może być inaczej, jeśli przy założeniu utrzymywania się obecnego wskaźnika dzietności teoretycznej (TFR) we Włoszech w 2100 r. w miejsce dzisiaj zamieszkujących 57 mln osób żyć będzie jedynie 20 mln, w tym 66% w wieku 65 lat i więcej!?

Ewolucja demograficzna sprawia, że coraz częściej mówi się o konieczności prowadzenia selektywnej polityki migracyjnej, mającej łagodzić przyszłe zakłócenia. Przykład Australii świadczy, iż imigranci przyczyniają się do istotnego łagodzenia nierównowagi generacyjnej wnosząc zarówno dodatkowy wkład fi-

skalny, jak i obniżając koszty funkcjonowania sektora publicznego. Płacą bowiem wszystkie możliwe podatki w okresie aktywności zawodowej, natomiast kraj przyjmujący nie ponosi kosztów związanych z ich edukacją. Na marginesie prawdopodobnie odznaczają się również lepszym stanem zdrowia, gdyż jest to jedna z cech osób migrujących. Ważne jest przede wszystkim odmłodzenie struktury demograficznej, tak bezpośrednio – poprzez imigrację, jak i późniejsze – poprzez wkład do prokreacji.

Pobudzanie imigracji może być jednak uznane w większości przypadków jedynie jako środek pomocniczy. Podstawowymi metodami dochodzenia do względnej równowagi będzie zmniejszanie wartości transferów dostarczanych przez sektor publiczny poszczególnym jednostkom oraz – przynajmniej w najbliższych latach – podnoszenie obciążeń podatkowych generacji już żyjących. W tym ostatnim przypadku warto zaznaczyć, iż w zależności od wybranego środka obciążone kosztami dojścia do równowagi generacyjnej są osoby z odmiennych grup wieku. Podatki i quasipodatki nakładane na dochody z pracy obciążają osoby pracujące, z kolei podatki od kapitału głównie osoby starsze, posiadające oszczędności, podatki pośrednie (VAT, akcyza, itp.) przede wszystkim tych o niskich dochodach, którzy w całości przeznaczają je na konsumpcję.

Wzrost obciążeń podatkowych wystąpi nie tylko w przyszłości. Poważne różnice występują bowiem również między żyjącymi już generacjami. Szacunki dokonane dla Francji wskazują, iż np. pokolenie *baby-boomu* wpłaciło jedynie (licząc w cenach stałych) ok. połowy wartości podatków w porównaniu do generacji mających w 1995 r. mniej niż 25 lat³. Tym niemniej autorzy dokonujący obliczeń dla Japonii słusznie podkreślają, że nawet duża różnica bezwzględna w wartości transferów netto na niekorzyść przyszłych generacji nie musi jednoznacznie świadczyć o ich rzeczywistym gorszym położeniu. Miernikiem lepiej opisującym ten wymiar stosunków międzypokoleniowych jest udział wartości netto płatności uzyskanych w trakcie całej kariery zawodowej zarobków. W Japonii oznacza to, że choć wartość obciążeń netto wzrosła ok. 2,7–4,4-krotnie, o tyle udział podniósł się „w najgorszym przypadku” z 29 na 79%. Oznacza to, iż przyszłe generacje Japończyków – o ile zachowany zostanie dotychczasowy system finansowania wydatków publicznych – oddawać będą fiskusowi cztery piąte wszystkich uzyskiwanych w trakcie całej kariery zawodowej dochodów!

Powyższy przykład uwypukla rolę wzrostu produktywności i wynikającego stąd wzrostu gospodarczego dla kształtowania się wielkości obciążeń przyszłych generacji. Akceleracja przyrostu produktywności działa bowiem jako środek łagodzący nierówności międzypokoleniowe.

Jako ciekawostkę przywołam fakt, iż z obliczeń dołączonych do rozdziału dotyczącego Niemiec wynika, że patrząc z punktu widzenia cyklu życia „podatnika” to kobiety są bardziej relatywnie (choć mniej w wartościach bezwzględnych) obciążone kosztami unifikacji Niemiec. Przyczyną tego jest przede wszystkim sposób zbierania pieniędzy przez ubezpieczenia społeczne i podatki pośrednie dotyczące w takim samym stopniu wszystkich, co zmienia marginalne stopy opodatkowania.

PODSUMOWANIE

W opinii jednego z twórców omawianej metody cztery fundamentalne pytania, na które odpowiedzi pozwalają jednoznacznie zidentyfikować i ocenić prowadzoną politykę gospodarczą i społeczną, brzmią następująco [Kotlikoff 1993]:

1. Ile sektor publiczny konsumuje wytwarzanych zasobów?

2. Które generacje płacą za ową konsumpcję?

3. Jakie są w ramach każdej generacji obciążenia (netto) jej najzamożniejszych i najuboższych członków?

4. W jaki sposób przymus dostarczania środków na konsumpcję publiczną zniekształca prywatne zachowania ekonomiczne?

Powyższym pytaniom odpowiadają cztery prowadzone rodzaje polityk szczegółowych: wydatkowa, generacyjna, redystrybucyjna, antyzakłóceńowa. Choć przedstawione wyżej typy subpolityk są pojęciowo rozbieżne, jeśli w praktyce jedna z nich się zmieni, zmieni się musi również przynajmniej jedna z pozostałych.

Patrząc z punktu widzenia sprawiedliwego traktowania wszystkich członków danej społeczności, kluczowe stają się odpowiedzi udzielone na drugie i trzecie pytanie. O ile kwestia trzecia w swej istocie porusza zagadnienie niwelowania nierówności występujących w szeregach każdego społeczeństwa w danej chwili, o tyle kwestia druga dotyczy nierówności występujących między różnymi generacjami, które w trakcie swego życia doświadczają różnorodnego traktowania przez organy państwa (podlegają zmiennemu prawodawstwu podatkowemu i socjalnemu). Choć teoretycznie wszyscy są za prowadzeniem sprawiedliwej polityki generacyjnej, w praktyce nie jest to rzecz łatwa.

Aby zachować długookresową równowagę finansów publicznych, i co za tym idzie zagwarantować równe traktowanie kolejnych generacji, należałoby – zakładając brak innych środków zaradczych – „od dziś” obciążyć wydatki rządowe np. w Japonii o 26%, w USA o 19%, zaś we Włoszech o 53%(!). Żaden poważnie myślący o reelekcji polityk nie podejmie takiej decyzji, pomimo że im dłużej się ją odracza, tym głębsze późniejsze przemiany konieczne do osiągnięcia międzypokoleniowej równowagi.

Przywracanie równowagi w zakresie obciążeń generacyjnych powinno być ważnym celem polityki rządów. Jej odwołanie może bowiem doprowadzić do eksplozji długu publicznego i w pewnym momencie do konieczności drastycznego podniesienia podatków w celu spłaty zobowiązań. Informacji o tym, jak nadmierne podnoszenie podatków działa na życie gospodarcze (zniechęcając do podejmowania pracy, inwestycji, oszczędzania itp.) dostarcza prosty model opisany krzywą Laffera.

Wszystkie konkretne rozwiązania problemów nierównowagi generacyjnej muszą być osadzone w kontekście realiów danego kraju. Brak jest jednej, skutecznej recepty, jeśli idzie o szczegółowe rozwiązania. Tym niemniej konieczne będzie w przyszłości ograniczanie licznych przywilejów emerytalnych, pojawi się konieczność ściślejszego łączenia świadczeń ze składkami, m.in. w celu wyeliminowania pracy na czarno. Inna z metod ograniczania wydatków rządowych polega na coraz wyraźniejszym wiązaniu trans-

ferów (co jest pewnym *novum*, dotyczy to również transferów w postaci usług) z poziomem dochodów. Rozwiązanie takie uderza najbardziej w klasę średnią, zmniejszając subsydia na szkolnictwo średnie i opiekę lekarską tej właśnie grupy (usługi owe stanowią bowiem idealne przykłady tzw. dóbr politycznych).

Rachunkowość generacyjna pozwala na zrozumienie rozmiaru, do jakiego już dziś wywłaszczamy przyszłe generacje z ich dorobku podejmując decyzje redystrybucyjne. Ich sytuacja zaś będzie prawdopodobnie tym bardziej niepokojąca, iż niski wzrost produktywności, a tym samym płac, jaki od wielu lat zaobserwować można w większości rozwiniętych krajów, pogarsza sytuację przyszłych pokoleń, zwiększa bowiem ich względne obciążenia.

Czy jednak znajomość szkodliwości obecnych rozwiązań podatkowych i rozbudowanego systemu socjalnego dla naszych potomków zmniejszy skutecznie nasz apetyt?

¹ Wydatki na edukację są często w tego typu szacunkach pomijane, zakłada się wówczas, iż są one czystym dobrem publicznym, a tym samym nie posiadają wartości.

² Tytułem ilustracji skali kosztów opieki zdrowotnej na starość i, co za tym idzie, ich znaczenia dla rachunku generacyjnego ludzi starszych przywołajmy dane [Cragg 1998], według których w latach 1994–95 w Wielkiej Brytanii **roczne** wydatki (w funtach szterlingach) publicznej służby zdrowia w przeliczeniu na osobę w danym wieku przedstawiały się następująco: 0–4 lat – 435, 5–15 lat – 195, 16–44 –

251, 45–64 – 377, 65–74 – 817, 75–84 – 1502, 85 lat i więcej – 2205.

³ O różnicy w traktowaniu różnych generacji świadczyć mogą również następujące dane dotyczące USA [Kotlikoff 1993]: generacje urodzone na początku XX w. złożyły w trakcie swego życia władzom daninę w wysokości ok. 20% osiągniętych dochodów, te urodzone w latach trzydziestych – ok. 28%, zaś generacje z lat pięćdziesiątych – jak się szacuje – wzbogacą kasy federalne, stanowe i lokalne już 31% zarobionych w trakcie całego życia kwot. Z kolei Szwedzi urodzeni w latach 1904–1914 otrzymają emerytury wartę około 3,75 razy więcej niż wpłacili do systemu ubezpieczeń społecznych (po obliczeniu obecnej wartości ich składek), a ponieważ natura nie znosi próżni, ich rodacy urodzeni w latach 1940–1944 otrzymają ok. 40% mniej niż zgromadzili [Cragg 1998].

BIBLIOGRAFIA

- Attias-Donfut C. (1995) *Transferts publics et transferts privés entre generations*, w: Attias-Donfut C. (ed.) *Les solidarités entre generations. Vieillesse, familles, état*, Nathan, Paris.
- Auerbach A.J., Kotlikoff L.J., Leibfritz W., eds. (1999) *Generational accounting around the world*, NBER (A National Bureau of Economic Research), The University of Chicago Press, Chicago, London.
- Cragg R. (1998) *The demographic investor. Strategies for surviving the pensions crisis*, Financial Times – Pitman Publishing, London.
- Kotlikoff L.J. (1993) *Generational accounting. Knowing who pays, and when, for what we spend*, The Free Press, New York.

POLEMiki

KRYTYKA PEWNEJ KRYTYKI

W „Polityce Społecznej” (nr 4/2000) ukazało się kilka artykułów na temat uniwersyteckiego kształcenia w zakresie polityki społecznej. Jeden z nich napisał P. Poławski; korzystając z okazji poddał krytyce stanowisko J. Supińskiej wyrażone w jej książce *Dylematy polityki społecznej*. Niżej wskażę na słabości tej krytyki.

Teza, którą czyni P. Poławski przedmiotem swojej krytyki w oryginale wygląda następująco: zadanie polityki społecznej to *obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych (...) a następnie potrzeb rozwojowych, co prowadzi do coraz głębszego wchodzenia w złożone problemy życia społecznego i do formułowania coraz bardziej przemyślanych i kompleksowych programów postępu społecznego* [Supińska 1991]. P. Poławski przytacza ją na początku swego artykułu i przedstawia jej interpretację: zadanie polityki społecznej to „dbałość o zaspokajanie potrzeb”. Czy taka interpretacja jest uzasadniona? Czy obrona przed niezaspokojeniem pewnej kategorii potrzeb jest tym samym, co dbałość o zaspokajanie potrzeb w ogóle?

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej UW

W pierwotnej tezie J. Supińskiej zadaniem polityki społecznej jest obrona konkretnej osoby lub grupy przed niezaspokojeniem jej potrzeb zarówno elementarnych, jak i w drugiej kolejności rozwojowych. Chodzi więc o uruchamianie działania w sytuacji, gdy zaspokojenie tych potrzeb jest w jakiś sposób zagrożone (jeśli obrona, to działanie wobec zagrożenia). To zagrożenie powinno być sygnałem do uruchomienia świadczeń polityki społecznej. A jeśli stan niezaspokojenia wystąpi? Oznacza to, że nie udało się obronić tej osoby lub grupy przed nim. Czy z postulatu obrony wynikają kolejne obowiązki np. zaspokajanie potrzeb? O tym niżej.

W interpretacji P. Poławskiego zadaniem polityki społecznej jest dbałość o to, aby potrzeby (bez określania bliżej jakie) osoby lub grupy były zaspokajane. Chodzi więc o uruchomienie świadczeń, gdy potrzeby konkretnej osoby lub grupy nie są zaspokajane. Brak zaspokajania potrzeb, tj. pewnych działań, jest uzasadnieniem dla uruchomienia świadczeń polityki społecznej.

Podsumowując, teza pierwotna sprowadza się do tego, że polityka społeczna reaguje, jeśli stwierdzimy