

Warszawa, 17 stycznia 2017 r.

**Komunikat (2/2017):
17 najczęściej zadawanych pytań o dług publiczny**

Dług na liczniku FOR przekroczył już bilion złotych i na koniec 2017 roku rząd planuje, że udział zadłużenia w PKB osiągnie 55% (Komunikat FOR: Dług publiczny przekroczył 1 bilion złotych. Do końca roku rząd chce nas zadłużyć do 55% PKB z 10.01.2017). Dlatego FOR przypomina i aktualizuje odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące długu publicznego.

| | |
|--|----|
| 1. Co jest groźnego w polskim długu publicznym? | 1 |
| 2. Czym się różni dług publiczny od deficytu budżetowego? | 2 |
| 3. Jaki jest bezpieczny poziom długu i deficytu? | 3 |
| 4. Czy dług Polski można spłacić? | 3 |
| 5. Czy większość polskiego długu to dług zagraniczny? | 4 |
| 6. Kiedy powstał ten dług publiczny? Może dług powinny spłacać te pokolenia, które najbardziej się zadłużyły? | 4 |
| 7. Czy kraj może zbankrutować? Co się wtedy dzieje? Czy istnieje jakiś komornik, który może zająć państwowy majątek? | 4 |
| 8. Czy możliwe są szybkie przyrosty długu publicznego? | 5 |
| 9. Jakie kraje i kiedy ogłosiły bankructwo? | 5 |
| 10. Czy istnieje kraj, który żyje bez długu? | 6 |
| 11. Od kogo państwa pożyczają? | 7 |
| 12. Niemcy, Wielka Brytania, Francja czy Włochy w relacji do PKB mają wyższy dług publiczny niż Polska. Czyli nasza sytuacja nie jest wcale taka najgorsza – może niepotrzebnie się przejmujemy się tym długiem? | 7 |
| 13. Gdzie polski rząd chowa długi? Czym się różni metodologia unijna od polskiej? | 8 |
| 14. Jak kiedyś wyglądały bankructwa krajów? | 8 |
| 15. Jak zbankrutowała Grecja? | 9 |
| 16. Czym różnią się jawny i ukryty dług publiczny? | 9 |
| 17. Czym był spowodowany znaczący spadek wielkości długu publicznego w stosunku do PKB w 2014 roku? | 10 |

1. Co jest groźnego w polskim długu publicznym?

Największym problemem jest szybki przyrost długu, bo im wyższe mamy zadłużenie, tym więcej musimy płacić za jego obsługę. Gdyby Polska zaczęła być postrzegana przez inwestorów jako kraj, który w przyszłości może mieć problemy ze spłatą swojego zadłużenia, to już dzisiaj byłoby nam trudniej znaleźć chętnych na nasze obligacje. Wówczas moglibyśmy dalej się zadłużać, ale na znacznie gorszych warunkach (za wyższy procent), niż obecnie.

Do tej pory wzrost udziału długu publicznego w produkcie krajowym brutto (PKB) był hamowany przez szybki wzrost PKB. Jednak z każdym kolejnym spowolnieniem gospodarczym tempo wzrostu PKB w Polsce spada. Jednocześnie Polska ma wysoki udział eksportu w PKB, czego negatywną stroną jest większa wrażliwość na zawirowania w gospodarce światowej. Po każdym takim załamaniu dług publiczny przyrastał w Polsce o ponad 5% PKB. Jednocześnie na koniec 2017 roku rząd zakłada dług publiczny na poziomie 55% PKB, więc można się spodziewać, że w rok po wystąpieniu problemów w gospodarce światowej zbliżylibyśmy się do konstytucyjnej granicy zadłużenia 60% PKB (Komunikat FOR: Dług publiczny przekroczył 1 bilion złotych. Do końca roku rząd chce nas zadłużyć do 55% PKB z 10.01.2017; było to ciągle nieco mniej, bo próg konstytucyjny jest liczony według metodologii krajowej, która zaniża nieco poziom zadłużenia). Warto pamiętać, że 60% PKB to nie tylko konstytucyjna granica zadłużenia, ale i granica unijna, a przede wszystkim poziom po przekroczeniu którego dług zaczyna spowalniać tempo wzrostu w gospodarkach na poziomie rozwoju Polski.

Gdyby dług publiczny spadł i ustabilizował się na o chociaż kilka punktów procentowych niższym poziomie niż obecne 53% PKB (prognoza Komisji Europejskiej za 2016 rok), to w sprzyjających okolicznościach można by go rolować* bez końca. Ale to też ma swoją wysoką cenę – tylko w 2017 roku zgodnie z prognozą KE koszt obsługi długu publicznego osiągnie prawie 32 mld zł. To więcej niż zaplanowane wydatki na obronę narodową. A to przecież koszt obsługi długu tylko w tym jednym roku! Dlatego dług trzeba zmniejszać.

** Rolowanie długu – polega na spłacie wyemitowanych obligacji i bonów skarbowych w momencie gdy nadchodzi moment ich wykupu, ale nie z oszczędności, ale z pieniędzy, które pochodzą z zaciągnięcia nowego długu.*

2. Czym się różni dług publiczny od deficytu budżetowego?

Trzeba odróżnić sektor finansów publicznych od budżetu. Finanse publiczne poza budżetem rządu obejmują także m.in. budżety samorządów oraz różnego rodzaju funduszy pozabudżetowych, z których największy jest FUS. **Na dług publiczny składają się więc długi rządu, samorządów i FUS-u.** Na koniec 2015 r. wyniósł on ok. 877 mld zł. **Z tego 805 mld zł przypadały na budżet centralny (odpowiada za niego rząd), 72 mld zł na samorządy i 0,1 mld zł na FUS.**

Nasza krajowa definicja długu publicznego jest nieco węższa od unijnej. Eurostat (czyli unijny urząd statystyczny) zalicza do długu publicznego np. zobowiązania zaciągane przez Krajowy Fundusz Drogowy, które nie są uwzględniane w krajowej definicji tego długu. Według ostatniej prognozy rządu, na koniec 2016 r. dług publiczny wedle definicji krajowej ma wynieść 954 mld zł (51,4 proc. PKB), zaś według metodologii unijnej – 997 mld zł (53,7 proc. PKB).

Deficyt budżetowy to z kolei różnica pomiędzy wydatkami a dochodami rządu w konkretnym roku. Deficyt budżetowy jest częścią deficytu finansów publicznych, który dodatkowo obejmuje m.in. deficyty samorządów oraz funduszy pozabudżetowych (np. FUS). Co roku dług publiczny powiększa się o tę część deficytu budżetowego, która jest finansowana kredytem (emisją bonów lub obligacji skarbowych), a nie przychodami ze sprzedaży państwowych spółek.

3. Jaki jest bezpieczny poziom długu i deficytu?

Im mniejszy dług (**dług publiczny** to suma pożyczek zaciągniętych w przeszłości przez rząd, samorządy i inne instytucje publiczne) i deficyt (**deficyt finansów publicznych** to różnica pomiędzy wydatkami i dochodami rządu, samorządów i innych instytucji publicznych w danym roku) tym lepiej.

Trudno jednak podać konkretne wartości. W 2010 roku Rumunia i Łotwa były zagrożone bankructwem i musiały korzystać z pomocy międzynarodowej (Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej). W tamtym roku dług publiczny Rumunii wyniósł 29,9% PKB, a deficyt 6,9% PKB. Analogiczne wartości dla Łotwy wyniosły 47,4% PKB i 8,5% PKB. W tym samym czasie Wielka Brytania bez większych problemów pożyczła pieniądze na sfinansowanie swojego deficytu, który w 2010 roku wyniósł 9,7% PKB, przy długu sięgającym 76,6% (niemniej dyskusja o naprawie finansów publicznych w Wielkiej Brytanii trwa). Skąd ta różnica? Wielka Brytania jest jednym z najbardziej rozwiniętych państw świata, które od kilkuset lat spłaca regularnie swoje długi (ostatni raz Wielka Brytania restrukturyzowała swój dług w latach 80. XIX wieku). Z drugiej strony Łotwa jest relatywnie biednym państwem, będącym na mapie Europy od zaledwie 20 lat. Wiarygodność kredytowa Rumunii również nie jest dużo większa – kraj ten nie spłacał swojego zadłużenia zagranicznego w latach 1933-1958, 1981-1983 i 1986.

Dodatkowo percepcja „bezpiecznego” poziomu długu i deficytu jest zmienna. Przed wybuchem kryzysu finansowego inwestorzy chętnie kupowali greckie obligacje – dług publiczny Grecji oscylujący wokół 100% PKB im nie przeszkadzał. Po wybuchu kryzysu inwestorzy stali się znacznie bardziej nerwowi, wzrósł grecki deficyt i kraj znalazł się na skraju bankructwa.

4. Czy dług Polski można spłacić?

Zanim przejdziemy do spłacania długu najpierw trzeba spowolnić, a potem zatrzymać jego przyrost. W przeszłości w kilku krajach udało się zahamować narastanie zadłużenia, a w efekcie znacząco obniżyć relację długu do PKB.

Przykładem dla Polski mogą być.:

- **Chile**, które w latach 1989-1998 zredukowało dług publiczny **z 46,8% do 12,9% PKB**. Za ponad połowę tego spadku odpowiadała redukcja deficytu finansów publicznych, reszta wynikała ze wzrostu PKB.
- **Turcja**, która w latach 2001-2007 zredukowała dług publiczny **z 77,6% do 39,4% PKB**. Aż 70% tego spadku osiągnięto dzięki zmniejszeniu deficytu (głównie z podniesienia podatków), a 30% ze wzrostu PKB.
- **Bułgaria**, która w latach 1996-2007 zredukowała dług publiczny **z 96,4% do 18,7% PKB**. W połowie spadek ten wynikał z obniżenia deficytu (głównie redukcji wydatków), a reszta głównie ze wzrostu PKB.
- **RPA**, które w latach 1998-2008 zredukowało dług publiczny **z 57,2% PKB do 22,5% PKB**. W tym przypadku największe znaczenie miał szybki wzrost PKB, ale obniżka wydatków także miała istotny wpływ.

Analiza doświadczeń krajów, w których miały miejsce największe redukcje długu publicznego w relacji do PKB pozwala na sformułowanie pewnych ogólnych wniosków. Po pierwsze, ponad połowa spadku relacji długu publicznego do PKB w krajach rozwijających się **wynikała z szybkiego wzrostu PKB, a w ok. 1/3 – ze zmniejszenia deficytu finansów publicznych**. Po drugie, trwały spadek deficytu finansów publicznych **wynikał średnio w 70% z redukcji wydatków publicznych, a jedynie w 30% ze wzrostu podatków**. Po trzecie, w krajach rozwiniętych niemal cała redukcja długu publicznego w relacji do PKB

wynikała ze **spadku deficytu finansów publicznych**, na który w mniej więcej równych proporcjach złożyły się spadek wydatków i wzrost podatków.

5. Czy większość polskiego długu to dług zagraniczny?

Tak. Na koniec 2015 roku państwowy dług publiczny wyniósł 877 mld zł, z czego zadłużenie **wobec inwestorów zagranicznych stanowiło 500 mld zł**. Pozostałe 377 mld zł **było zadłużeniem wobec krajowych instytucji finansowych oraz inwestorów indywidualnych**. Warto zaznaczyć, że inwestorzy zagraniczni kupują nie tylko obligacje skarbowe denominowane w walutach obcych, ale także obligacje denominowane w polskich złotych. W efekcie, na koniec 2015 roku dług zagraniczny sektora finansów publicznych był o 193 mld zł większy od zadłużenia państwa wynikającego z emisji obligacji i zaciągniętych kredytów w walutach obcych.

Na całkowity dług zagraniczny Polaków składa się nie tylko ta część długu publicznego, którą posiadają podmioty za granicą, ale także prywatne zadłużenie Polaków i polskich firm w walutach obcych. **Oprócz wspomnianego zagranicznego długu publicznego, Polska miała dodatkowo 755 mld zł długu za granicą**, z czego:

- 213 mld zł stanowiły długi sektora bankowego,
- 21 mld zł pożyczył NBP,
- 521 mld zł pożyczyli polscy obywatele i przedsiębiorstwa (w tym 313 mld zł pożyczyły polskie przedsiębiorstwa jako odbiorcy bezpośrednich inwestycji zagranicznych).

6. Kiedy powstał ten dług publiczny? Może dług powinny spłacać te pokolenia, które najbardziej się zadłużyły?

Prawie połowa długu publicznego powstała w ciągu ostatnich 15 lat. **Jeszcze w 2000 roku polski dług publiczny wynosił 359 mld zł** (w cenach stałych z 2010 roku), a **do końca 2015 roku osiągnął poziom 859 mld zł**. Z punktu widzenia ekonomii liczy się jednak przede wszystkim relacja długu publicznego do PKB. W ten sposób porównując to, co gospodarka produkuje w ciągu roku z zobowiązaniami państwa przybliżamy zdolność państwa do obsługi swojego zadłużenia. W tych kategoriach również nastąpił bardzo duży przyrost: w 2000 roku dług publiczny wynosił 36,5% PKB, a do końca 2015 roku wzrósł do 51,1% PKB.

7. Czy kraj może zbankrutować? Co się wtedy dzieje? Czy istnieje jakiś komornik, który może zająć państwowy majątek?

Potocznie o bankructwie państwa mówimy wtedy, gdy nie jest ono w stanie terminowo spłacać swojego zadłużenia. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw, dla których bankructwo oznacza zniknięcie z rynku (zamknięcie firmy), współcześnie bankructwa krajów nie oznaczają ich likwidacji. Rządy państw mają prawo nakładania podatków, a zatem mogą spłacić zaciągnięty dług, przy czym zazwyczaj wymaga to rozłożenia tej spłaty na dłuższy okres niż początkowo planowano. Dlatego w odniesieniu do państw bardziej właściwym określeniem problemów z obsługą zadłużenia jest utrata płynności finansowej lub przejściowa niewypłacalność.

Istotne znaczenie dla konsekwencji utraty płynności finansowej lub niewypłacalności krajów ma to, kto kredytuje państwo. Przykładowo, w III kwartale 2016 r. państwowy dług publiczny w Polsce wyniósł 940 mld zł, z czego 624 mld zł stanowił dług zaciągnięty w polskim złotym, a 315 mld zł w walutach obcych. W rzeczywistości nasze zobowiązania wobec inwestorów zagranicznych były większe, bo oprócz obligacji walutowych posiadali oni także blisko 184 mld zł obligacji denominowanych w złotym.

Państwo może zawiesić spłatę długów denominowanych w walucie krajowej lub w walutach obcych. W pierwszym przypadku, rządy mogą ułatwić sobie spłatę długów dopuszczając do wzrostu inflacji. W ten sposób obniżą realną wartość zaciągniętych długów. Ciężar takiej operacji ponoszą jednak wszyscy inwestorzy, którzy kupili krajowe obligacje oraz wszyscy obywatele, którzy posiadają gotówkę.

Gdy kraj zawiesza spłatę zadłużenia zagranicznego to musi liczyć się z tym, że w przyszłości będą omijać go inwestorzy. Kto bowiem chciałby inwestować w kraju, który nie spłaca długów? Taki kraj może również mieć problemy z zawieraniem umów międzynarodowych. Kłopoty z zaciąganiem zagranicznych kredytów będą mieli także przedsiębiorcy, co zredukuje wymianę handlową z zagranicą. Koszty niewypłacalności państw są bardzo różnicowane i szacowane przeciętnie na PKB niższe o 5%-8% PKB po ok. 8 latach. Jednak np. kiedy zbankrutowała Grecja, to jej PKB w latach 2008-2013 spadło o ok. 30%.

Kraje, które mają problemy ze spłatą zadłużenia próbują restrukturyzować swój dług. Zazwyczaj oznacza to rozłożenie spłaty długu na dłuższy okres, przejściową pomoc innych krajów lub instytucji międzynarodowych w zaciąganiu kolejnych długów (np. na niższy procent) lub ewentualnie anulowanie części zadłużenia.

8. Czy możliwe są szybkie przyrosty długu publicznego?

W przeszłości szybkie przyrosty długu publicznego były głównie związane z wojnami. Powrót szybkiego wzrostu gospodarczego i cięcia wydatków zbrojeniowych po zakończeniu działań wojennych często pomagały uniknąć jednak państwom niewypłacalności. Dzisiaj epizody dużego przyrostu długu następują często w okresie pokoju i są spowodowane dysfunkcyjnym systemem politycznym. Jaskrawym przykładem są tu Węgry, czyli jeden z najbardziej podobnych do Polski krajów pod względem historycznym, instytucjonalnym i dochodu na mieszkańca.

W 2016 roku dług publiczny Węgier (73,4% PKB) był o 20 pkt. proc. PKB wyższy niż Polski (54,4% PKB), według prognoz Komisji Europejskiej. Jednak jeszcze do 2001 roku, dług publiczny na Węgrzech spadał, kiedy wyniósł 51,7% PKB. Niestety szereg lat wysokich deficytów finansów publicznych odwrócił ten trend. W 2002 roku wynagrodzenia osób pracujących w sektorze publicznym podniesiono o ponad 50%, a dodatkowo zaczęto wypłacać im także 13-te pensje, a emerytom 13-te emerytury (Analiza FOR: Orbanomika, czyli niespełniony sen o węgierskiej potędze gospodarczej). W rezultacie w latach 2002-2006 średni deficyt wyniósł 7,9% PKB (Polska od lat '90 nie zanotowała tak wysokiego deficytu w żadnym roku), a dług wzrósł o 9,6 pkt. proc. PKB. Podjęta w kolejnych latach konsolidacja fiskalna i ożywienie gospodarki zostały zahamowane przez załamanie koniunktury na świecie. Kiedy wybuchł kryzys zadłużeniowy w strefie euro, jesienią 2008 roku Węgry uniknęły bankructwa tylko dzięki pożyczce 20 mld euro od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Unii Europejskiej i Banku Światowego. W 2009 roku PKB Węgier spadło o 6,6%, a w latach 2008-2010 dług wzrósł o 8,9 pkt. proc. PKB. Załamanie silnie przełożyło się na poziom życia. W latach 2001-2008 skorygowany poziomem cen dochód na mieszkańca był na Węgrzech przeciętnie o 17% wyższy niż w Polsce. Od 2011 roku jest już równy polskiemu.

9. Jakie kraje i kiedy ogłosiły bankructwo?

Na zadłużeniu publicznym można bankrutować na różne sposoby. Po pierwsze, trzeba rozróżnić bankructwo na zadłużeniu wewnętrznym (w uproszczeniu: długi wobec własnych obywateli danego państwa) i zewnętrznym (w uproszczeniu: wobec zagranicznych instytucji).

W latach 1990-2009 zbankrutowały między innymi:

- na zadłużeniu zagranicznym:

Argentyna (2001), Wybrzeże Kości Słoniowej (2000), Ekwador (1999 i 2008), Indonezja (1998 i 2000), Kenia (2001), Myanmar (1997), Nigeria (2001 i 2005), Paragwaj (2002), Rosja (1998), RPA (1993), Turcja (prawie, pomoc MFW w 2000), Urugwaj (2003), Wenezuela (1995 i 2004), Zimbabwe (2000).

- na zadłużeniu wewnętrznym:

Argentyna (2000), Argentyna (2007), Ekwador (1999), Angola (1992), Rosja (1998), Sri Lanka (1996), Wenezuela (1998), Zimbabwe (2006).

Krótsza lista bankructw krajowych nie wynika z tego, że jest ich mniej. Są one po prostu słabiej udokumentowane. Informacje o bankructwach zewnętrznych gromadzą międzynarodowe instytucje finansowe. W przypadku zadłużenia wewnętrznego rządy często uciekają się do wzrostu inflacji, a w efekcie realna wartość ich długu maleje i łatwiej jest ten dług spłacić. Choć nie można wprost nazwać tego bankructwem, to skutek jest ten sam – wierzyciele dostają znacznie mniej, niż pożyczyci.

Mówiąc o bankructwach warto jeszcze wymienić kraje, które w czasie ostatniego światowego kryzysu finansowego zwróciły się o pomoc do Międzynarodowego Funduszu Walutowego i innych instytucji międzynarodowych (np. Komisji Europejskiej). Znaczna część z poniższych krajów, bez takiej zewnętrznej pomocy by zbankrutowała:

- Angola (w 2009 roku), Antigua i Barbuda (2010), Bośnia i Hercegowina (2009), Dominikana (2009), Salwador (2010), Gruzja (2008), Grecja (2010), Gwatemala (2009), Węgry (2008), Islandia (2008), Irak (2010), Jamajka (2010), Kosowo (2010), Łotwa (2008), Malediwy (2009), Mongolia (2009), Pakistan (2008), Rumunia (2009), Serbia (2009), Sri Lanka (2009), Ukraina (2008)

10. Czy istnieje kraj, który żyje bez długu?

Niewiele jest takich krajów. Na 182 państwa, dla których dane zebrał Międzynarodowy Fundusz Walutowy, właściwie tylko Hong Kong w ogóle nie miał długu publicznego. **Na liście 10 najmniej zadłużonych krajów świata dominują kraje naftowe.** Warto jednak zwrócić uwagę np. na Estonię, które niskie zadłużenie zawdzięcza przede wszystkim bardzo dobrej polityce gospodarczej, a nie bogatym złożom miedzi i innych surowców. Trzy pozostałe nienaftowe kraje z bardzo niskim długiem publicznym w relacji do PKB to azjatycki tygrys – Hong Kong, chińska enklawa której gospodarka opiera się o turystykę i hazard – Makao, i państwo wyspiarskie które po trudnościach z wypłacalnością skutecznie zredukowało w ostatnich latach zadłużenie publiczne – Wyspy Salomona.

10 najmniej zadłużonych państw świata

| Kraj | Dług (% PKB) | Cechy |
|---------------------|--------------|------------|
| 1. Makao | 0% | |
| 2. Hong Kong | 0% | |
| 3. Brunei | 3% | ropa i gaz |
| 4. Afganistan | 7% | ropa i gaz |
| 5. Wyspy Salomona | 9% | |
| 6. Estonia | 9% | |
| 7. Algieria | 13% | ropa i gaz |
| 8. Arabia Saudyjska | 14% | ropa i gaz |
| 9. Nigeria | 15% | ropa i gaz |
| 10. Iran | 15% | ropa i gaz |

Źródło: International Monetary Fund, World Economic Outlook Autumn 2016

11. Od kogo państwa pożyczają?

Najczęściej od swoich obywateli.

Każdy Polak, który kupuje obligacje skarbowe, pożycza rządowi swoje pieniądze. Co więcej, ten dług zostanie mu spłacony z jego własnych podatków. To jednak oznacza, że im więcej państwo pożycza, tym więcej musi nakładać podatków. Jeżeli rząd systematycznie zwiększa dług, to ciężar jego spłaty spada na kolejne pokolenia. Statystyczny Polak może nawet nie wiedzieć o tym, że swoje pieniądze pożycza państwu. Wystarczy, że fundusz emerytalny, w którym zbiera pieniądze na jego emeryturę, kupuje obligacje skarbowe.

Dług publiczny w Polsce jest finansowany głównie przez Polaków. Na koniec III kwartału 2016 r. państwowy dług publiczny wynosił 940 mld zł, z czego 440 mld zł stanowił dług wobec tzw. rezydentów, czyli polskich firm i obywateli. Pozostałe 500 mld zł długu Polska miała wobec inwestorów z innych krajów.

Struktura zadłużenia publicznego jest silnie zróżnicowana. Niektóre kraje zadłużają się głównie u swoich obywateli (np. Japonia, Włochy), a inne przede wszystkim u inwestorów zagranicznych (np. Portugalia, Grecja). Gdyby Grecja lub Portugalia zawiesiły wykup swoich długów, to duże straty poniosłyby instytucje finansowe, które w swoich portfelach mają wiele ich obligacji (np. niemieckie banki).

12. Niemcy, Wielka Brytania, Francja czy Włochy w relacji do PKB mają wyższy dług publiczny niż Polska. Czyli nasza sytuacja nie jest wcale taka najgorsza – może niepotrzebnie się przejmujemy się tym długiem?

Po pierwsze: w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej rosnące zadłużenie także niepokoi opinię publiczną, polityków i ekonomistów. Nowy brytyjski rząd wprowadza w życie program oszczędnościowy, w wyniku którego deficyt finansów publicznych Wielkiej Brytanii w latach 2010-2017 ma spaść z ponad 10 do 2 proc. PKB, a pracę straci prawie milion pracowników sfery budżetowej. Niemcy wpisały do swojej konstytucji niemal całkowity zakaz dalszego zadłużania się (zacznie obowiązywać na poziomie federalnym w 2016 roku, a na poziomie landów w 2020 roku). Nawet Francja zaczyna oszczędzać, podnosząc nieco wiek emerytalny.

Po drugie: kraje zachodnie są od nas nie tylko znacznie bogatsze, ale także znacznie bardziej wiarygodne dla inwestorów na rynku finansowym. W grudniu 2016 roku rentowności polskich obligacji skarbowych (czyli stopa procentowa po jakiej się zadłużamy) wynosiły przeciętnie 3,54%, a niemieckich jedynie 0,25%. Polskę lepiej więc porównywać do pozostałych krajów regionu, które mają podobną do nas wielkość PKB na mieszkańca. Niestety na ich tle również nie wypadamy dobrze: spośród państw naszego regionu w grudniu 2016 jedynie znacznie biedniejsza Rumunia miała wyższe rentowności obligacji od Polski.

W takim zestawieniu Polska wypada źle. Według prognoz Komisji Europejskiej na 2016 rok wśród krajów naszego regionu (państw członkowskich UE z dawnego bloku wschodniego):

- Wyższy poziom długu publicznego w relacji do PKB będzie miała Chorwacja, Słowenia i Węgry, a Słowacja nieznacznie niższy. Pozostałe kraje regionu osiągną znacznie mniejszy poziom długu publicznego niż Polska, np. Czechy – 40% PKB.
- Wyższy deficyt sektora finansów publicznych jest prognozowany tylko w Rumunii.

Po trzecie: Polska jest krajem na dorobku. Wysoki dług publiczny hamuje tempo rozwoju w Polsce, a w efekcie wydłuża czas niezbędny do skrócenia dystansu, jaki dzieli Polskę od krajów rozwiniętych. Zamiast wydawać publiczne pieniądze np. na autostrady i edukację, my płacimy ok. 1,7 proc. PKB (prognozy KE na 2016 rok) tylko za same odsetki od zaciągniętego długu. Już dziś Polska płaci nabywcom obligacji jedne z najwyższych odsetek spośród krajów Unii Europejskiej. Poza tym, narastające zadłużenie państwa ogranicza wielkość środków, jakie instytucje finansowe przeznaczają na inwestycje i kredyty dla przedsiębiorstw. W Polsce oszczędza *de facto* jedynie sektor prywatny. Sektor publiczny notuje bowiem deficyty budżetowe co roku, od początku lat '90. W efekcie, wysoki dług publiczny hamuje prywatne inwestycje w gospodarce, co również ogranicza tempo rozwoju Polski.

13. Gdzie polski rząd chowa długi? Czym się różni metodologia unijna od polskiej?

Według prognozy rządowej z września, dług publiczny na koniec 2016 r. wyniósł 997,2 mld zł, czyli 53,7% PKB. Jednocześnie rząd zapowiada, że nie grozi nam przekroczenie zapisanego w ustawie o finansach publicznych progu ostrożnościowego 55% PKB. Państwowy dług publiczny według metodologii wykorzystywanej w polskim ustawodawstwie wyniesie na koniec 2016 r. „tylko” 954 mld zł (51,4% PKB). Skąd ta różnica?

Rząd polski i Komisja Europejska różnie definiują dług publiczny. Kluczowe znaczenie ma tu klasyfikacja Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), który według Komisji Europejskiej jest częścią sektora finansów publicznych, a według rządu nie. Niestety prawda jest taka, że to Komisja Europejska ma rację – długi zaciągnięte przez KFD spłacają polscy podatnicy. Zresztą polski rząd poniekąd zgadza się z argumentami Komisji Europejskiej i oblicza zawsze dług publiczny według obu kategorii: unijnej i krajowej. Po co więc całe to zamieszanie? Krajowa metodologia powstała niemal tylko i wyłącznie po to, żeby zmniejszyć ryzyko przekroczenia progu ostrożnościowego, wynoszącego 55%, który nakłada na rząd konkretne, obowiązkowe oszczędności (m.in. zamrożenie płac w budżetówce, waloryzacja rent i emerytur tylko o inflację). A że oszczędności nie są popularne, rząd woli zmienić definicję długu, niż zacząć oszczędzać.

14. Jak kiedyś wyglądały bankructwa krajów?

Historia bankructw krajów jest bardzo obszernym tematem. Sama tylko Francja w latach 1500-1800 bankrutowała 8 razy. Przyczyny bankructw były czasem bardzo prozaiczne. Na przykład, Hiszpania ogłosiła bankructwo w 1628 roku, gdy Holendrzy zdobyli ich Srebrną Flotę, która przewoziła srebro i złoto z kolonii w Ameryce do Kadyksu. Co ciekawe, w XVI i XVII wieku Hiszpania ogłosiła bankructwo aż 6 razy, choć po podbiciu Azteków i Inków była najbogatszym państwem w Europie.

W średniowieczu i na początku ery nowożytnej bankructwa miały wymiar bardzo krwawy. Przykładowo, królowi Francji często anulowali swoje długi wysyłając swoich największych wierzycieli na szafot. Królowie francuscy okradali swoich poddanych również w bardziej wyrafinowany sposób. W oświadczeniu Wersalu z 1706 roku można przeczytać: „(...) Sądząc, iż nie będziemy w stanie podołać ogromnym kosztom tej wojny bez zaciągnięcia kredytu, zamiast nakładać na poddanych nowe obciążenia, wprowadziliśmy papierowy pieniądz (...)”. Czyli innymi słowy Ludwik XIV finansował wojnę po prostu drukując pieniądze.

Niespłacane długi były też przyczyną interwencji zbrojnych, m.in. w Egipcie w 1880 roku, Wenezueli w 1902 roku, czy na Dominikanie i w Nikaragui w 1905 roku. Za skrajny przypadek można uznać likwidację państwa za długi, jak miało to miejsce w przypadku Nowej Funlandii w 1934 roku. Kiedy te demokratyczne państwo mające status dominium w ramach Imperium Brytyjskiego nie było

w stanie obsługiwać swoich długów, rząd rozwiązał się, a władzę bezpośrednio przejął Londyn, który później w 1949 roku zdecydował o przyłączeniu Nowej Funlandii do Kanady.

15. Jak zbankrutowała Grecja?

Współczesna Grecja niemal od zawsze miała problemy z finansami publicznymi. Od momentu odzyskania niepodległości w 1830 roku statystycznie co dwa lata znajdowała się w stanie bankructwa, nie spłacając swoich długów.

Przyjęcie Grecji do EWG (poprzedniczka UE) w 1981 r. było nagrodą ze demokratyczne reformy kraju, którym jednak nie towarzyszyły odpowiednie reformy gospodarcze. W efekcie, stabilność finansów publicznych nie uległa zasadniczej poprawie. Sytuacja zaczęła się jednak zmieniać pod koniec lat 90. Warunkiem wstąpienia Grecji do strefy euro było zmniejszenie deficytu poniżej 3% PKB. Inwestorzy uwierzyli wtedy w przemianę Grecji i zaczęli chętnie pożyczać jej pieniądze. Rentowność greckich obligacji skarbowych, czyli koszt zadłużania się, spadła o połowę. Wkrótce okazało się jednak, że był to fałszywy sukces, bo dane statystyczne z końca lat 90. były po prostu sfałszowane – przychody państwa były zawyżane, a wydatki zaniżane. Co więcej, kiedy wybuchł światowy kryzys finansowy w 2008 roku, w Grecji zbliżały się kolejne wybory i nikt nie myślał o szukaniu oszczędności czy podwyższaniu podatków. W 2009 roku, czyli już po wyborach, nowy rząd ujawnił, że deficyt budżetowy będzie wynosił nie 5,8% PKB, jak deklarował poprzedni rząd, a 15% PKB. Ta informacja w połączeniu z wysokim długiem publicznym (ok. 100% PKB) oraz z fatalną reputacją Grecji, będącą konsekwencją wcześniejszego manipulowania oficjalnymi statystykami i brakiem reform sprawiły, że prawie nikt nie chciał już pożyczyć Grecji więcej pieniędzy. Nieliczni inwestorzy skłonni kupić greckie obligacje oczekiwali bardzo wysokiego oprocentowania, które miało im wynagrodzić ponoszone przez nich ryzyko. Kiedy rząd niemiecki mógł zaciągać pożyczki na 3% rocznie, Grecji nikt nie chciał pożyczyć za mniej niż 8%. Rosnące koszty obsługi zadłużenia jeszcze bardziej pogorszały sytuację Grecji. W końcu przed bankructwem uratowała ją pomoc udzielona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Unię Europejską. I nawet kiedy Grecja już miała z czego refinansować swój dług, to rynki finansowe dalej oceniały prawdopodobieństwo bankructwa Grecji na ponad 50%.

16. Czym różni się jawny i ukryty dług publiczny?

Jawny dług publiczny to zobowiązania państwa wobec właścicieli obligacji skarbowych oraz banków i międzynarodowych instytucji finansowych, w których państwo zaciągnęło kredyty. Natomiast ukryty dług publiczny to inne niż kontrakty finansowe zobowiązania państwa do przyszłych płatności – w przypadku Polski przede wszystkim nabyte prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Obywatel kupując obligacje państwowe, przekazuje państwu pieniądze dziś, a państwo zobowiązuje się do wypłaty tej kwoty wraz z odsetkami w przyszłości. Takie zobowiązanie państwa to dług jawny. Obywatel wpłacając składkę emerytalną do ZUS przekazuje państwu pieniądze dziś, a państwo zobowiązuje się do wypłaty tej kwoty powiększonej o indeksację po jego przejściu na emeryturę. Takie zobowiązania państwa to dług ukryty. Więcej w [Komunikacie FOR: Dług publiczny jawny i ukryty to razem ponad 4 bln zł.! z 24.08.2016.](#)

Ukryty dług publiczny wynosi w Polsce ponad 170% PKB. To znacznie więcej niż dług jawny, który na koniec 2016 roku Komisja Europejska prognozowała na 53,4% PKB.

17. Czym był spowodowany znaczący spadek wielkości długu publicznego w stosunku do PKB w 2014 roku?

Spadek wielkości długu publicznego do PKB w 2014 roku (według państwowej metodologii: 54,3% do 48,1% a według unijnej: 55,9% do 50,4%) był tylko pozorny, jako że zależał od metody liczenia. W tym czasie część oficjalnego długu publicznego była przeniesiona do ukrytego długu publicznego przez tzw. reformę OFE (Otwartych Funduszy Emerytalnych) wprowadzoną przez rząd Donalda Tuska.

Dług publiczny to suma oficjalnego długu, który jest uwzględniony w papierach skarbowych i długu publicznego ukrytego w systemie emerytalnym. Wprowadzony w 1999 roku polski system emerytalny oparty na zdefiniowanej składce nie generuje deficytu i jawnego długu publicznego, ponieważ świadczenia ściśle zależą od składek zapłaconych przez przyszłego emeryta. Jednak dług jest tworzony przez były system oparty na określonych świadczeniach, co oznacza, że emeryci otrzymują emeryturę niezależnie od wpłaconych składek. W nowym systemie emerytalnym składki płacone są do ZUS-u (Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) albo do ZUS-u i OFE. Kiedy dana osoba wybiera OFE, otrzymuje indywidualny portfel inwestycyjny i tak skumulowany kapitał zostanie wykorzystany w przyszłości do wypłacenia świadczeń emerytalnych. W przypadku ZUS-u, osoba otrzymuje jedynie zobowiązanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, że otrzyma emeryturę proporcjonalną do zapłaconych składek. To zobowiązanie ZUS-u jest częścią ukrytego długu publicznego. Dlatego właśnie pieniądze zapłacone do ZUS mogą być użyte jako zapłata za bieżące emerytury starego systemu, a pieniądze z OFE nie.

W 2013 roku pod tzw. Reformą OFE, rząd Donalda Tuska częściowo zmniejszył udział w OFE i wypchnął większość Polaków z systemu OFE (Komunikat FOR: Jak na manipulatorskie ustalenia rządzących w OFE pozostało wiele osób z 31.07.2014), w skutek czego, każdego roku ujawniane jest mniej ukrytego długu emerytalnego niż poprzednio. Następnie w 2014 roku rząd upaństwowił prywatne otwarte fundusze emerytalne złożone głównie z państwowych obligacji skarbowych, które reprezentowały niektóre z 50% akcji OFE. Suma została dopisana do kont przyszłych emerytów, którzy wybrali ZUS. W tym czasie oficjalny dług publiczny został zredukowany, aby spełnić limitu długu wpisanego w konstytucję, progu ostrożnościowego i traktatów europejskich. Jednak ukryty dług, który będzie musiał być spłacony w przyszłości, proporcjonalnie wzrastał. Niektórzy uważali, według opinii FOR błędnie, że bez naprawy systemu emerytalnego istniałoby ryzyko przekroczenia progu 55% PKB w 2014 roku (Analiza 3/2014: Konsekwencje niewęjsia w życie rządowych zmian w systemie emerytalnym dla finansów publicznych w 2014 r.). Jednak pozwoliło to rządowi na zwiększenia wydatków w roku wyborczym (2015), zamiast wprowadzenia poprzednio planowanych oszczędności. Obecnie relacja długu do PKB praktycznie powróciła do poziomu z lat 2011-2013, czyli sprzed demontażu OFE, i na koniec 2017 roku ma osiągnąć 55% PKB (Komunikat FOR: Dług publiczny przekroczył 1 bilion złotych. Do końca roku rząd chce nas zadłużyć do 55% PKB z 10.01.2017).

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, **wesprzyj finansowo nasze działania**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORÓW



Tomasz Drózdź

Młodszy Analityk

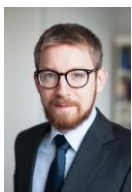
e-mail: tomasz.drozd@for.org.pl



Aleksander Łaszek

Główny Ekonomista

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)