

Jak wygrać z długiem?

27 grudnia 2011

Wydłużanie wieku emerytalnego, cięcia socjalne – tak w Polsce, jak i w całej Europie, w żadnym wypadku nie zlikwidują problemu narastającego długu publicznego. Europejskie elity to już wiedzą, nie wiedzą tylko co z tym począć. Jedynym wyjściem jest audyt długu, a w efekcie anulowanie jego pasożytniczej, większościowej, części.

Widmo bankructwa krąży po Europie. Skoro brakuje już chętnych nawet na niemieckie obligacje, sytuacja rzeczywiście jest poważna. Z kolei niepoważne agencje ratingowe prześcigają się w tym, która pierwsza z nich obniży notę kolejnym państwom. W tym całym szaleństwie najgorsze jest to, że jego koszty spadają na całe społeczeństwa, na tych, którzy nawet nie otarli się o giełdę, fundusze spekulacyjne, a ich jedynym kontaktem z tym światem magicznych cyferek są kredyty bankowe. Jest też inny problem – eurokraci sami kopią grób Europie. I to nie tylko swojemu projektowi Unii Europejskiej, mającej przede wszystkim – czego dowodzi obecny kryzys – gwarantować zyski biznesu, ale w ogóle wizji zjednoczonej Europy. Technokratyczny projekt unijny może więc całkowicie zbankrutować, ale czy może zbankrutować państwo?

OPŁACALNA UPADŁOŚĆ?

W historii Europy bankructw państw było sporo. Kilkakrotnie bankrutowała Francja czy Hiszpania. Jak widać państwa te przetrwały, w przeciwieństwie do wielu spośród ich wierzycieli. Likwidacja – fizyczna – wierzycieli była zresztą normą w pewnych okresach nad Sekwaną – Filip Piękny wziął się na templariuszy, by nie spłacać długów wobec nich, ale też przejąć ich gigantyczny majątek. Okazuje się, że najbardziej pustoszyły kasę władców wydatki wojenne – sama interwencja francuska w wojnie o niepodległość Stanów Zjednoczonych kosztowała tyle, co półtoraroczne dochody Francji. Król musiał

więc zwołać Stany Generalne, a skończyło się to ostatecznie Rewolucją Francuską [1]. Jak widać obecne kłopoty gospodarcze Stanów Zjednoczonych spowodowane m.in. ostatnimi awanturami wojennymi nie są wyjątkiem...

Oczywiście, gorzej było, gdy mieliśmy do czynienia z krajami spoza euroatlantyckiego Centrum – polityka kanonierek gwarantowała wierzycielom odzyskanie należności, zazwyczaj kończące się formalną, czy nieformalną utratą suwerenności przez zadłużone państwa. Tak było w Egipcie w 1880 r., Wenezueli w 1902 r., na Dominikanie i w Nikaragui w 1905 r., na Haiti w 1915 r.

W XX w. właściwie tylko jedno państwo zniknęło z mapy świata w wyniku zadłużenia – Nowa Funlandia, u wybrzeży Kanady. Tyle, że to dość specyficzny przypadek – brytyjskie dominium, które Londyn w 1949 r. zdecydował się przyłączyć do innego dominium – Kanady.

Rzecz w tym, że „w przypadku suwerennego kraju, nie istnieje żadna procedura, żadne ramy prawne pozwalające mu ogłosić upadłość” – jak zauważył francuski badacz Christophe Goethals, podkreślając, że „państwo nie może zniknąć z przyczyn finansowych” [2]. Państwo to przecież nie firma, czy gospodarstwo domowe – do którego często porównują je niektórzy eksperci.

Co jednak w sytuacji, gdy państwo nie może honorować swych zobowiązań finansowych? 10 lat temu mieliśmy tego przykład – Argentyna, wpędzona w długi przez dyktaturę wojskową i neoliberalną demokrację, opierającą się na korupcji i masowej prywatyzacji. Prezydent Nestor Kirchner postawił wierzycielom ultimatum: płacimy 30% wartości długu, albo nic. Zawarto porozumienie, a w ciągu kolejnych lat wzrost gospodarczy Argentyny, pozbawionej jarzma długu, sięgał 8%. Podobnie postąpiła Rosja w 1998 r. ogłaszając jednostronnie moratorium na spłatę swych długów – i również dobrze na tym wyszła. W artykule opublikowanym przez Journal of Development Economics

Eduardo Levy Yeyati i Ugo Panizza, ekonomiści pracujący dla Międzyamerykańskiego Banku Rozwoju, zaprezentowali rezultaty swoich badań dotyczących 40 państw, które w różnym czasie zawiesiły spłatę długu. Ich konkluzja: „Okresy zawieszenia spłat oznaczały początek odnowy gospodarczej” [3]. I jest to całkiem logiczne, gdy weźmiemy pod uwagę ogromne kwoty, które idą na spłatę długów.

Spójrzmy zresztą na przykład Polski. Szumnie ogłoszone reformy Tuska – podwyższenie stawek rentowych, cięcia ulg, zmiany w emeryturach – mają przynieść ok. 9 mld złotych oszczędności w 2012 r. Tyle, że w tym samym roku i tak trzeba będzie wydać 42,9 mld złotych z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa (w 2011 r. poszło na to ponad 38 mld zł) [4]. Jak w takiej sytuacji myśleć o realnym rozwoju społecznym, gdy trzeba ciąć kolejne wydatki socjalne, podwyższać wiek emerytalny, byle tylko zaspokoić potrzeby wierzycieli.

No tak, ale pacta sunt servanda, umów należy dotrzymywać, długi spłacać. Czy aby na pewno?

PRAWO PRZECIW DŁUGOM

Stosunkowo dobrze znana jest historia anulowania części polskiego zadłużenia w 1994 r., ale mało kto wie, że już w Traktacie Wersalskim pojawił się następujący ciekawy zapis dotyczący odrodzonej wówczas Polski: „część długu, którą Komisja odszkodowań uzna za powstałą wskutek stosowania przez Rządy niemiecki oraz pruski środków, zmierzających do kolonizacji niemieckiej, zostanie wyłączona od przejęcia” (z tytułu spłaty długów Rzeszy z terytoriów przejętych przez inne państwa, w tym Polskę – przyp. DZ). To mógłby być klasyczny zapis dotyczący tzw. doktryny „długu haniebnego” („dette odieuse”), gdyby nie to, że powstała ona kilka lat później. Wedle owej doktryny autorstwa żadnego tam bolszewika, tylko byłego carskiego ministra, a później profesora prawa w Paryżu, Alexandra Sacka z 1927 r., „Jeśli władza despotyczna przyjmuje dług nie według potrzeb i interesów państwa, ale by umocnić

swój reżim despotyczny, by gnębić społeczeństwo, które z nim walczy, ten dług jest haniebnym dla całego społeczeństwa. Ten dług nie jest obligatoryjny dla narodu: to dług reżimu, dług osobisty władzy, która ją zakontraktowała, w efekcie znika on razem z upadkiem tej władzy”.

Duże doświadczenie w wykorzystaniu podstaw tej doktryny mają Stany Zjednoczone (same w końcu odmówiły spłaty długów Wielkiej Brytanii po uzyskaniu niepodległości). W 1898 r., po „wyzwoleniu” przez marines Kuby spod hiszpańskiej dominacji, rząd amerykański wymógł na Madrycie zrzeczenie się swoich wierzytelności wobec Kuby. 25 lat później, w 1923 r., po obaleniu kostarykańskiego dyktatora Tinoco, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał za niesłuszne roszczenia wierzycieli wobec Kostaryki, przekonując, że odnoszą się one do usuniętego władcy, a nie do nowego rządu.

Ten temat nagle ponownie pojawił się w kwietniu 2003 r., gdy administracja Busha zażądała anulowania irackich długów od Francji, Niemiec i Rosji (przeciwnych zresztą amerykańskiej inwazji na Irak), nawiązując do doktryny Sacka. Sprawa ucichła, gdy Financial Times ostrzegł Busha, że igra z ogniem, bo ten argument może zostać wykorzystany przez inne kraje Trzeciego Świata także wobec amerykańskich wierzycieli.

No tak, ale to doktryna nawiązująca do najbardziej skrajnych przypadków – dyktatur, a wszak takich jeszcze nie ma w Unii Europejskiej. W prawie międzynarodowym istnieje jednak cała masa norm pozwalających na redukcję, czy nawet anulowanie długu publicznego.

Jak przypominają działacze belgijskiego Komitetu na rzecz Anulowania Długu Trzeciego Świata (CADTM), artykuł 103 Karty Narodów Zjednoczonych głosi: „W razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty”. A wśród tych

obowiązków znajdują się: „podniesienie stopy życiowej, pełne zatrudnienie oraz warunki postępu i rozwoju gospodarczego i społecznego” [5].

Rezolucja Rady Praw Człowieka NZ z 23 kwietnia 1999 r. stwierdza, że „zapewnienie podstawowych praw ludności zadłużonego kraju do żywności, mieszkania, zatrudnienia, edukacji, usług zdrowotnych i zdrowego środowiska nie może być podporządkowane wdrażaniu polityk dostosowania strukturalnego i reform gospodarczych związanych z długiem” [6].

Niedawno pojawiła się informacja, że 13% Greków nie ma żadnych środków finansowych, w efekcie narzuconych reform. A tymczasem już artykuł I Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., przyjętego przez wszystkie kraje europejskie, głosi: „W żadnym przypadku nie można pozbawiać narodu jego własnych środków egzystencji” [7].

Posiłkując się prawnymi zasadami siły wyższej, stanu wyższej konieczności, czy zasadniczej zmiany okoliczności – zapisanymi m.in. w Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów – również z powodzeniem można podważyć zasadność spłaty długów, grożącej samemu istnieniu państwa i pogorszeniem losu jego obywateli. Przykładowo, w 1912 r. Trybunał arbitrażowy w Hadze uznał argument siły wyższej – kryzysu finansów – jako uzasadniający niemożność spłaty przez Turcję jej zobowiązań finansowych wobec carskiej Rosji.

Wspomniana Konwencja Wiedeńska [8] jest zresztą warta częstszego cytowania. „Jeżeli wyrażenie zgody państwa na związanie się traktatem zostało spowodowane w drodze przekupienia jego przedstawiciela – bezpośrednio lub pośrednio – przez inne państwo negocjujące, państwo to może powołać się na takie przekupstwo jako na czynnik unieważniający jego zgodę na związanie się traktatem” – ten jej artykuł 50 z łatwością można wykorzystać do uznania za nieważne choćby umów zawartych między rządem Grecji a koncernem Siemens, oskarżonym tak przez sądy greckie, jak i niemieckie o płacenie ogromnych łapówek

ateńskim politykom. Z kolei artykuł 51 („Wyrażenie zgody państwa na związanie się traktatem, które zostało spowodowane w drodze przymusu wobec jego przedstawiciela przez czyny lub groźby skierowane przeciwko niemu, nie ma żadnego skutku prawnego”) można odnieść do presji wywieranej przez rządy Francji i Niemiec na Ateny w sprawie realizacji kontraktów wojskowych.

Pisząc o Niemczech, należy pamiętać także o tym, iż szybki rozwój tego kraju po II wojnie światowej był możliwy dzięki anulowaniu niemieckich długów wojennych o 51% w ramach Porozumienia Londyńskiego z 1953 r. Co więcej, Porozumienie wprowadzało interesującą zasadę, że obsługa długu nie może przekraczać 3,5% wartości eksportu Niemiec (w Polsce obecnie ten wskaźnik wynosi ok. 10%).

AUDYT W DZIAŁANIU

Oczywiście dobrymi chęciami jest piekło wybrukowane i trudno się spodziewać, aby rządy, co rusz dowodzące swego zaangażowania po stronie kapitału, chciały sięgnąć po te argumenty prawne. Nie dziwi więc, że w całej Europie rozpędu nabierają oddolne inicjatywy na rzecz audytu długu publicznego – od Grecji po Irlandię, poprzez Francję, czy Belgię. Pod tym technokratycznym terminem kryje się jednak bardzo prosta zasada – bierzemy dług pod lupę. Sprawdzamy, czy był zgodny z prawem, komu przyniósł korzyści, kto na nim stracił. I audyt może się opłacić – jeden przykład: Ekwador.

W 2007 r., kilka miesięcy po wyborze na prezydenta, Rafael Correa – pod presją organizacji społecznych – przystąpił do audytu chronicznego długu tego latynoamerykańskiego kraju. Okazało się, że wiele kredytów zostało przyznanych z pogwałceniem podstawowych norm prawa międzynarodowego. W listopadzie 2008 r., Ekwador zawiesił więc spłatę części długów, odkupując wkrótce za 900 mln dolarów dług warty 3,2 mld dolarów. Jeśli weźmie się pod uwagę odsetki, jakich w związku z tym Ekwador nie musi już płacić, oszczędności

ekwadorskiego budżetu wyniosły 7 mld dolarów. Zaoszczędzone pieniądze przeznaczono na wzrost nakładów na szkolnictwo, służbę zdrowia, pomoc socjalną, oraz rozwój infrastruktury i komunikacji. Jednak da się przełożyć interesy obywateli nad zyski wierzycieli.

Pisząc o audycie wróćmy na polskie podwórko. W latach 2004-2006 Polska wydała 500 mln złotych z pożyczki Banku Światowego na likwidację kopalń – bo na to oficjalnie była ona przeznaczona. Tymczasem już w listopadzie 2008 r., gdy okazało się, że jednak na węglu można zarabiać, Joanna Strzelec-Łobodzińska, wiceminister gospodarki z rozbijającą szczerością stwierdziła: „Bank Światowy przed laty pożyczał pieniądze na likwidację kopalń, teraz mógłby zaangażować się w odbudowę polskiego górnictwa” [9].

Jakoś nikt nie wychwycił paradoksu, że oto z jednej strony spłacamy pożyczkę BŚ, przeznaczoną na zamykanie kopalń, a potem staramy się o kolejną na ich otwieranie. Gdzie sens, gdzie logika? O audyt aż się prosi.

Zresztą dlaczego Polska dalej się zadłuża? Żeby mieć środki na służbę zdrowia, lepsze szkolnictwo, czy też tak wychwalane autostrady? Nie, większość tego długu idzie na... spłatę wcześniejszych długów, a właściwie odsetek od nich. Wystarczy prześledzić statystyki Ministerstwa Finansów, by przekonać się, że od połowy do 2/3 potrzeb pożyczkowych budżetu Polski wynika z konieczności obsługi długu Skarbu Państwa (kolejną pozycją na liście są koszty reformy emerytalnej, czyli wprowadzenia osławionych OFE).

W 1980 r. Komisja Prawa Międzynarodowego Narodów Zjednoczonych ogłosiła: „Państwo nie może zamykać szkół, uniwersytetów i sądów, likwidować policji i usług publicznych, narażając tym samym społeczeństwo na nieład i anarchię, tylko dlatego, że potrzebuje funduszy koniecznych do spełnienia zobowiązań wobec swoich zagranicznych kredytodawców” [10].

Zamykanych uniwersytetów może jeszcze nie mamy, ale likwidacja usług publicznych postępuje, a w pewnym momencie – gdy sytuacja jest podbramkowa – rząd każdego państwa musi sobie odpowiedzieć na fundamentalne pytanie: państwo służy obywatelom, czy instytucjom finansowym?

Autor: Dariusz Zalega

Źródło: [Le Monde diplomatique – edycja polska](#)

PRZYPISY

[1] Lista państw z Centrum świata kapitalistycznego, które nie zbankrutowały z powodu długów, jest dość krótka: Stany Zjednoczone, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, państwa skandynawskie i Belgia. I ta lista też może jeszcze ulec zmianie...

[2] „La faillite des Etats?”, Christophe Goethals, CRiSP, 23.09.11.

[3] www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-581.pdf.

[4] „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-15”, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2011.

[5] Eric Toussaint, Damien Millet, „Czy trzeba spłacać ten dług?”, Le Monde diplomatique – edycja polska, wrzesień 2011.

[6] Za: „La dette ou la vie”, pod red. D. Millet, E. Toussaint, Bruksela 2011.

[7] isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19770380167&type=1.

[8] lex.pl/bap/student/Dz.U.1990.74.439.html.

[9] Portal wnp.pl, 13.11.2008.

[10] Rocznik Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (ACDI), 1980, tom I, A/CN.4/SER.A/1980.