

Skąd się bierze polski dług publiczny?

5 lipca 2011

Prawie sześć razy więcej pieniędzy z polskiego budżetu idzie na obsługę długu publicznego niż na ochronę zdrowia, aż 19 razy więcej niż na gospodarkę mieszkaniową. Teoretycznie długi trzeba spłacać, ale... skąd się wziął tak gigantyczny dług publiczny i czy aby na pewno trzeba będzie go spłacać, skoro byłoby to kosztem społeczeństwa?

778 miliardów złotych – tyle oficjalnie wynosił polski dług publiczny na koniec 2010 r., z tego jedna trzecia to zadłużenie zagraniczne. W budżecie na 2011 r. wydatki na obsługę długu zaplanowano na 38 434 500 zł (o 6 mld zł więcej niż rok wcześniej). Oficjalnie dług publiczny w ubiegłym roku sięgnął pułapu 55% PKB (rok wcześniej – 50,9% – i był to największy wzrost od 2000 r., gdy Eurostat rozpoczął podawanie tych danych dla Polski). Oficjalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych – 7,9 % PKB (tzw. general government deficit), rok wcześniej 7,3%.

Cyfry dotyczące długu publicznego są nużące, ale też pouczające, bo to one tłumaczą stan polskiej gospodarki, przyspieszenie prywatyzacji (jak Jastrzębskiej Spółki Węglowej), kolejne cięcia socjalne, czy zamrożenie płac budżetówki. Dyskusja o długu publicznym nie jest bowiem oderwaną od życia debatą akademicką, a przede wszystkim nie powinna pozostać domeną liberalnych ekonomistów, którzy tak naprawdę za ten dług odpowiadają.

Słowa „oficjalnie” przy podawaniu wspomnianych liczb pojawia się tak często nie bez przyczyny. Oficjalne dane dotyczące stanu polskich finansów publicznych coraz częściej są bowiem podważane przez ekonomistów różnej maści: od Janusza Szewczaka, głównego ekonomistę SKOK, aż po Witolda

Gadomskiego, ultraliberalnego publicystę „Gazety Wyborczej”. Ministerstwo Finansów wciąż posługuje się innymi definicjami długu i deficytu niż obowiązującymi w Unii Europejskiej. Przykładowo, według metodologii unijnej wydatki Państwowego Funduszu Drogowego wpływają na wysokość długu publicznego Polski, a według Warszawy nie.

Podstawowe pytanie jednak brzmi: skąd wziął się ten kolosalny dług? Na pierwszy ogień przychodzi na myśl Gierek. Tymczasem polskie zadłużenie jest skutkiem splotu trzech czynników: kryzysu długu PRL, podobnego do tego, z jakim mieliśmy do czynienia w latach 1980. w Trzecim Świecie (ale akurat on jest najmniej znaczącym z tych czynników), kryzysu długu publicznego podobnego do tego, jaki jest doświadczeniem bogatych państw Zachodu oraz lokalnej specyfiki – reformy emerytalnej.

POWRÓT DO PRZESZŁOŚCI

Ponad trzydzieści lat temu z Zachodu zaczął płynąć do krajów Bloku Wschodniego i Trzeciego Świata strumień pożyczek. Banki kuśliły niskim oprocentowaniem. Pożyczały zachodnie państwa, zachodnie banki i międzynarodowe instytucje, w których też dominowały – i dominują państwa Zachodu. Pieniądze miały iść na rozwój, infrastrukturę, przemysł. Nie była to działalność charytatywna. Rozwinął się system kredytów eksportowych: pożyczek przyznawanych krajom rozwijającym się pod warunkiem, że kupią za nie zachodnie produkty i usługi. Lata 1970. były szczytowym okresem rozwoju wielu państw usiłujących dogonić uprzemysłowiony Zachód. To łączyło tak różne kraje, jak Polskę, Brazylię, czy Koreę Południową. Bez kredytów nie było to możliwe, choć znaczna część pieniędzy została przeznaczona przez rządy państw rozwijających się na zakup uzbrojenia czy luksusową konsumpcję.

– Mówiąc wprost: kupowaliśmy wówczas pieniądze, które były tanie – szczerze wyznawał w „Przerwanej dekadzie” Edward Gierek, będący u steru Polski w latach 1970.

Kredyty potaniały dzięki dopływowi petrodolarów, które arabscy szejkwie – bajecznie wzbogaceni dzięki wzrostowi cen ropy – umieszczali na zachodnich kontach. Ale chodziło też o politykę: tanie kredyty miały wspierać prozachodnie rządy w Trzecim Świecie, albo tych bardziej niezależnych w Bloku Wschodnim. Dzięki temu mogła na pożyczki liczyć Polska Gierka, który nieco poluzował polityczny gorset w kraju, czy Rumunia Nicolae Ceaucescu, dystansująca się od Moskwy w polityce zagranicznej. Robert McNamara, stojący wówczas na czele Międzynarodowego Funduszu Walutowego, odpowiadał na krytykę pożyczek przyznanych Rumunii, że „ma zaufanie do moralności finansowej państw socjalistycznych, jeżeli chodzi o spłatę ich długów”.

– Byliśmy wzorowym dłużnikiem, spłacającym co do dnia zarówno wszystkie długi, jak i odsetki – wspominał Gierek.

Bardziej „moralny” okazał się jednak Ceaucescu. W 1982 r. przeraził się rosnącym zadłużeniem i zacisnął pasa Rumunom, by go spłacić. Do 1989 r. dług spłacono, jakim kosztem – widać dzisiaj.

Polska spłacała zadłużenie dzięki dewizom uzyskanym z eksportu węgla i miedzi. Istniały plany eksportowania aż 50 mln ton „czarnego złota”! I Śląsk fedrował. – Nasza gospodarka musi mieć te 20 milionów ton węgla eksportowego. To jedyna karta atutowa, surowcowa, my jej stracić nie możemy... – wspominał wicepremier Edward Babiuch. Górnicy pracowali po 42 niedziele.

W 1975 r. wartość zadłużenia w krajach kapitalistycznych była prawie dwukrotnie wyższa od rocznych wpływów dewizowych za eksport do tych krajów, podczas gdy za bezpieczną granicę uważa się na ogół równowartość rocznego eksportu.

Choć dzięki kredytom powstawały nowe zakłady, czy drogi, to według szacunkowych danych tylko 20 proc. otrzymywanych w latach 70. kredytów przeznaczono na finansowanie inwestycji i wzrostu mocy wytwórczych. Główną ich część (ok. 65 proc.)

wykorzystano na import surowców i materiałów do produkcji.

W kwietniu 1980 r. delegacja bankierów zachodnich przybyła do Polski, podobnie jak czyniono to w przypadku innych krajów zadłużonych, na rozmowy w sprawie warunków spłaty kredytów. Magazyn „Fortune” pisał, że w czasie tych rozmów bankierzy żądali ograniczenia dotacji do podstawowych artykułów żywnościowych w celu szybszej spłaty zadłużenia. Rząd się zgodził, a już latem 1980 r. wybuchły pierwsze strajki przeciwko podwyżkom.

„Naciski wywierane przez bankierów na Polskę miały charakter podobny do ich interwencji w wielu innych krajach, gdzie domagali się oni zarówno zmniejszenia dotacji do żywności, jak i zwiększenia eksportu jako umożliwiających bardziej sprawną i szybką spłatę długów. Jest oczywiste, że zarówno ograniczanie dotacji do cen, jak i zwiększanie wywozu towarów, w tym artykułów pierwszej potrzeby, kosztem zaopatrzenia rynku wewnętrznego pogarsza warunki życia mieszkańców krajów-dłużników i prowadzi często do masowych wystąpień przeciwko sprawcom i realizatorom tego rodzaju posunięć. Protest robotniczy był zatem wymierzony przeciwko polityce uzależniania Polski od światowego kapitału” – pisał prof. Jacek Tittenbrun.

PĘTLA ZADŁUŻENIA

Skąd wzięły się problemy ze spłatą zadłużenia? Gospodarka PRL, zwana planową, bardziej uzależniona była od zachcianek różnych baronów przemysłu niż od jakiegokolwiek planu. Do odejścia Gierka we wrześniu 1980 r. udało się jednak spłacić 25 mld dolarów.

W 1981 r. Belg Eric Toussaint jeździł z pomocą dla „Solidarności”, m.in. do Katowic. Dziś jest szefem Komitetu na rzecz Anulowania Długów Trzeciego Świata (CADTM): – Z perspektywy globalnej nie ma powodu uważać zadłużenia Polski w latach 1970. za jakieś wyjątkowe. Nie tylko Polska wpadła w

pętlę zadłużenia.

Na specyficzne problemy Polski nałożyła się bowiem katastrofa, która dotknęła wszystkie kraje zadłużone. W 1979 r. Stany Zjednoczone, pierwsza potęga finansowa świata, wprowadziły politykę wysokiego oprocentowania kredytu, by w ten sposób walczyć z inflacją. Wkrótce podobnie postąpiły inne państwa rozwinięte. Koszty obsługi kredytów o zmiennym oprocentowaniu momentalnie poszybowały w górę. Jakby tego nie było dosyć, recesja w latach 1980–1981 spowodowała spadek cen surowców i towarów eksportowanych przez kraje rozwijające się, a spadek zysków z eksportu oznaczał zmniejszenie środków na obsługę zadłużenia.

Po kryzysie w Polsce przyszedł czas na Meksyk, który w sierpniu 1982 r. zadeklarował, że nie jest już w stanie płacić odsetek długu. Wkrótce uczyniło tak dalszych trzydzieści państw.

W 1982 r. Polska przestała spłacać zadłużenie. Nie było z czego, ale banki przyjęły stan wojenny wprowadzony nad Wisłą z umiarkowanym optymizmem. „Wall Street Journal” (21.12.1981) pisał: „Prezydent Reagan może potępiać wypadki w Polsce, ale wielu amerykańskich bankierów uważa, że autorytarne rządy typu radzieckiego są najlepszą gwarancją odzyskania pieniędzy, pożyczonych Polsce”.

Ostatecznie zacisnęła się pętla zadłużenia. Polska, jak inne kraje w podobnej sytuacji, brała kredyty, żeby spłacać wcześniejsze zobowiązania. Prawie co roku zawierano porozumienia z wierzycielami o przesuwaniu spłat. W latach 1982–1989 spłacano średnio 20–30 proc. należnych kwot.

W czerwcu 1986 r. Polska stała się członkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zalecającego zadłużonym państwom wdrażanie w gospodarce polityki tzw. dostosowania strukturalnego (promowanie eksportu, dewaluacja waluty, prywatyzacja), by znaleźć środki na spłatę długu. – W połowie

lat 1980. Polska, Jugosławia i Węgry zaczęły prowadzić twardą politykę gospodarczą, praktycznie wdrażając programy dostosowawcze MFW – mówi Toussaint.

Ale dług to także polityka. Specyficzną nagrodą dla Polski za obalenie „komunizmu” było w czerwcu 1991 r. porozumienie z Klubem Paryskim, reprezentującym głównych państwowych wierzycieli, zgodnie z którym strumień należnych płatności, w formie zarówno spłaty odsetek, jak i rat kapitałowych został zredukowany o połowę. Trzy lata później zawarto podobną umowę z Klubem Londyńskim banków komercyjnych. Zgodnie z porozumieniami polskie zadłużenie zagraniczne powinno zostać spłacone do 2024 r.

Na koniec 1994 r., a więc już po przeprowadzeniu redukcji kapitału wraz z zaległymi odsetkami, zadłużenie zagraniczne Polski wynosiło 42,174 miliardów dolarów.

ZACISKANIE PĘTLI

Zawarte porozumienia nie oznaczają jednak, że zadłużenie przestało być dla Polski problemem. Trzeba było łątać dziury w budżecie i spłacać bieżące należności, stąd zaciągano nowe kredyty. Nazywano to „aktywnym zarządzaniem długiem”.

Od 1995 r. do 2005 r. Polska spłacała średniorocznie ponad 2 miliardy dolarów. Kolejne dwa lata to spłata po ponad 3 miliardy dolarów. Rekordowy był 2008 rok – Polska musiała zapłacić 4,1 miliarda dolarów, ale potem było z górki. W marcu 2009 r. ostatecznie spłaciliśmy ostatnią ratę wynikającą z zobowiązań wobec Klubu Paryskiego i pozostała nam już tylko – mikroskopijna w stosunku do obecnego poziomu zadłużenia – spłata 300 mln dol.

Szczerliwy dla spłaty polskiego zadłużenia okazał się spadek wartości dolara, dzięki czemu teoretycznie łatwiej wyjść z tej pętli długu. Poza tym znaczący wzrost eksportu pomniejszył ciężar długu zagranicznego dla gospodarki. Było jednak przy tym wiele „ale”.

Przyjęta w Polsce strategia zarządzania długiem polegała na finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu z wykorzystaniem krajowego rynku kapitałowego, czyli zadłużaniu się na rynku krajowym, przy stabilizacji polskich zobowiązań zagranicznych. Dziś zadłużenie zagraniczne stanowi tylko jedną trzecią długu Skarbu Państwa (wg kryterium rezydenta), reszta to dług krajowy, który choć jest łatwiejszy w zarządzaniu, to i tak musi zostać kiedyś spłacony.

Dług Skarbu Państwa to nie jedyne zadłużenie obciążające każdego z nas – obywateli. Na potęgę zaczęły bowiem zadłużać się również samorzady, co związane było z jednej strony z koniecznością współfinansowania inwestycji unijnych, a z drugiej – z kolejnymi przerzucanymi na nie zadaniami przez rząd, za czym nie szły jednak odpowiednie środki finansowe. Wiele samorządów pozaciągało kredyty lub wyemitowało obligacje – tak na rynku krajowym, jak i międzynarodowym. Choć dług jednostek samorządu terytorialnego stanowi tylko 6 proc. całkowitego długu Polski, to w ciągu ostatnich 10 lat wzrósł w wartościach bezwzględnych 4,5-krotnie, czyli szybciej niż całe zadłużenie.

Jednak obok publicznego rozrosły się inne długi. Zadłużenie zagraniczne sektora bankowego w Polsce wzrosło z 4,5 mld zł w 1995 r. do... 201 mld zł w 2010 r. Co ciekawe, ten 45-krotny wzrost zadłużenia dokonał się w tym samym czasie, gdy rząd sprzedał zdecydowaną większość polskich banków. I tu dochodzimy do kolejnego paradoksu: jednym z oficjalnych powodów prywatyzacji w Polsce, była konieczność spłaty polskiego zadłużenia. A tymczasem ta zależność okazała się zupełnie inna – im więcej prywatyzowaliśmy, tym wyższe było polskie zadłużenie. W ciągu ostatnich 20 lat przychody z prywatyzacji wyniosły prawie 124 mld zł, czyli ponad 6 razy mniej niż obecnie wynosi polski dług publiczny.

Francuska ekonomistka Catherine Samary stwierdziła, że transformację gospodarczą Europy Wschodniej cechowały od 2000 r. rosnące zadłużenie i bezprecedensowa od czasów

dekolonizacji zależność finansowa od banków zachodnioeuropejskich. „Prywatne banki korzystały z fali rentownych lokat i nabijały sobie kabzy na swobodnym przepływie swoich kapitałów. Uprzywilejowały one „inwestowanie” w długi publiczne i kredyty konsumpcyjne, ułatwiające dostęp do hipermarketów czy lokaty w nieruchomościach, co było podstawą nakręcania bardzo nierównoważonego wzrostu gospodarczego. Ponadto firmy wielonarodowe są w tym regionie zarówno głównymi eksporterami, jak i (w dystrybucji, motoryzacji, telefonii...) kanałami rosnącego importu i przenoszenia zysków do krajów macierzystych. Stąd wzrost w tym regionie cechowała eksplozja kredytów i nierównowaga rachunków bieżących bilansu płatniczego”.

Po 1989 r. nastąpił także, o czym wspomina Samary, skokowy wzrost zadłużenia polskich przedsiębiorstw. Dług sektora pozarządowego i pozabankowego wzrósł w ciągu ostatnich 15 lat z 14,4 mld zł do 377 mld zł. Wiązało się to z szukaniem tańszych źródeł kredytu za granicą, ale nie można zapominać, że zdecydowana większość wielkich i najbardziej rentownych przedsiębiorstw polskich jest kontrolowana przez kapitał zagraniczny – można więc zakładać, że znaczna część tego długu związana jest np. z zadłużaniem sprywatyzowanych polskich firm w zagranicznych koncernach-matkach. W tym wypadku chodzi jednak nie tylko o zadłużenie, ale także o odpływ kapitału z Polski, który Jerzy Szewczak szacuje na 220 mld zł tylko w okresie 2004-2010. A sposobów na ten transfer jest wiele: od cen transferowych, poprzez wypłaty dywidendy, po zakupy licencji czy zmianę logo. Tak oto państwo polskie pozbawiło się możliwych dochodów, a dodatkowo stale obniżano podatek CIT licząc na skruszonych przedsiębiorców, którzy go w końcu zaczną płacić. Tyle, że – jak szczerze wyznał Robert Gwiazdowski z Centrum im. Adama Smitha: – Przedsiębiorstwa w większości nie płacą w ogóle podatku dochodowego, bo wykazują straty.

I ma rację, bo podatków nie płacą firmy w specjalnych strefach ekonomicznych, a CIT i tak obniżono w ostatnich dekadach z 38 do 19% – do jednego z najniższych poziomów w Europie. Efekt tej obniżki był żaden – wpływy z tytułu CIT wprawdzie wzrosły, ale tylko z powodu zwiększenia się liczby firm w Polsce. Jak czytamy w oficjalnym dokumencie Biura Analiz Sejmowych z lutego 2010 r.: „Obniżenie nominalnych stawek CIT jest uważane za czytelny sygnał o dobrym klimacie inwestycyjnym. Warto zatem zabiegać, aby stawka CIT była jak najniższa”. A na dowód tego podano przykład... Irlandii.

Na czołówki gazet trafiają informacje, o tym jak bezduszni urzędnicy fiskusa pognębili jakiegoś przedsiębiorcę, ale w cieniu pozostaje ta druga strona medalu. Z przeprowadzonej przez NIK kontroli wynika, że urzędy skarbowe mają problemy z egzekucją zobowiązań: zbyt długo czekają z wszczęciem postępowania, lub toczą się one zbyt długo, przez co wiele spraw się przedawnia. Tylko w latach 2006-2007 i w pierwszej połowie 2008 roku w wyniku przedawnienia spraw do budżetu nie wpłynęło ponad 20,8 mld złotych z CIT.

Podobnie było w przypadku stawek PIT, które obniżono z trzech poziomów: 21, 33 i 45% do obecnych 18 i 32%. Skutek – tylko ostatnia obniżka tego podatku – zaplanowana przez rząd PiS, a wprowadzona już przez PO – przyniosła straty w wysokości 5,5 mld zł w ubiegłym roku. Biorąc pod uwagę, że na tej obniżce najbardziej skorzystali najbogatsi, może to oni powinni zapłacić za kryzys?

To zresztą kolejny przekorny przykład zaprzeczający liberalnemu dogmatowi o korzystnym znaczeniu obniżki podatków dla gospodarki – im bardziej polskie rządy obniżały podatki, tym bardziej rósł dług.

Gdzieś trzeba jednak znaleźć pieniądze na łatanie dziur w budżecie, toteż systematycznie rosły wpływy – i stawki – z podatku VAT. O ile w budżecie na 2000 r., wpływy z VAT były niemal równe łącznym wpływom z CIT i PIT (52 wobec 40 mld zł),

o tyle w budżecie na 2011 r. zaplanowano, że wpływy z VAT będą niemal dwukrotnie wyższe od nich (119 mld zł, wobec 63 mld zł z PIT i CIT). Podsumowując, coraz większe wpływy z podatku uderzającego najbardziej po najbiedniejszych, kosztem podatków progresywnych.

GWÓZDŹ DO TRUMNY

Państwo polskie pozbywało się dochodów z podatków czy zysków z rentownych przedsiębiorstw, które wyprzedano na pniu, a zaoszczędzone w ten sposób środki banki, czy najbogatsi „inwestowali” w dług publiczny – dokładnie taki sam mechanizm jak w przypadku innych państw Unii Europejskiej. Obrazowo mówiąc, z jednej strony państwa pozbywały się wpływów finansowych, a z drugiej musiały się zadłużać, by pokryć deficyty – dając kolejną okazję do zarobienia instytucjom finansowym i bogatym elitom.

Ostateczny skok polskiego zadłużenia związany jest jednak z reformą emerytalną. Zwolennicy reformy, jak MFW i Bank Światowy propagowali ideę, że nie przyczynia się ona do wzrostu długu, bo po prostu powoduje tylko zmianę zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów z długu ukrytego na jawny. Ale dług jawny wymaga zaciągania pożyczek już teraz i płacenia od nich odsetek, a dług ukryty stanie się wymagalny w dłuższej okresie i to nie w całości, lecz stopniowo.

Nie bez kozery minister Jacek Rostowski, daleki od oskarżenia od lewicowości, przypominał, że wielkość długu publicznego wynikającego z kosztów reformy emerytalnej sięga 250 mld zł. Ministerstwo Finansów ostrzegało, że za 50 lat dług wynikający z samego wprowadzenia reformy dojdzie do 94% PKB. Szczytem dogmatyzmu popisał się zresztą Jerzy Buzek, firmujący reformę emerytalną jako ówczesny premier, a obecny przewodniczący Parlamentu Europejskiego, gdy stwierdził, że z długu publicznego powinny zostać odliczone koszty reformy emerytalnej, bo „wprowadzanie reform strukturalnych nie powinno być w żaden sposób karane”. Ale co to za reforma, na

której tracą tak przyszli emeryci, jak i państwo?

Ostatnie rządowe zmiany w systemie przekazywania składek do OFE były więc niezbędne, a nad rządem ciąży miecz Damoklesa w postaci tzw. konstytucyjnych progów ostrożnościowych – przy przekroczeniu drugiego progu, właśnie relacji 55% długu do PKB, konieczny jest zbilansowany budżet, a więc ogromne cięcia w wydatkach i podnoszenie podatków. A przecież mamy wybory jesienią...

Warto jednak przypomnieć, gdyż pamięć liberałów jest krótka, jak jeszcze wiosną 2009 r. Donald Tusk chwalił się podczas wizyty w Londynie, że „Polska dba o to, aby nie uzależnić się od życia na kredyt. W takim podejściu widzi najlepszy sposób na uniknięcie skutków finansowego kryzysu”.

W najnowszym „Planie finansów państwa na lata 2011-2014” przewidziano spadek deficytu budżetu z 7,9% do 0,8%, a długu publicznego publicznego poniżej 50% PKB, choć równocześnie zadłużenie publiczne ma wzrosnąć w tym czasie o kolejne... 160 mld zł! Rząd liczy na wzrost gospodarczy, ale ktoś będzie musiał kupić te nowe papiery wartościowe za 160 mld zł – nie można więc straszyć „rynków finansowych” i trzeba im pokazać gotowość do zdecydowanych działań.

11 kwietnia 2011 r. agencja Standard and Poor's zagroziła, że jeśli po jesiennych wyborach parlamentarnych rząd nie przeprowadzi strukturalnych reform finansów publicznych, rating Polski może znaleźć się pod presją na ich obniżenie – obecnie wynosi on A- w walucie zagranicznej (agencja zresztą skrytykowała ostatnią reformę OFE, że „nadszarpnie zaufanie rynków”). A obniżony rating to wyższe koszty obsługi długu.

Same zmiany w systemie emerytalnym jednak nie wystarczą, stąd też plany dalszych cięć socjalnych – choć na tym polu jest już coraz mniejsze pole manewru, kolejna ofensywa prywatyzacyjna, zamrożenie płac pół miliona pracowników budżetówki do 2013 r., wciąż istniejąca groźba podwyższenia VAT i nadzieje związane z

inwestycjami na Euro 2012.

Ale co z tego, skoro dług i tak będzie rósł? I to dług – podkreślmy – w większości pasożytniczy, nie sprzyjający rozwojowi społecznemu Polski, lecz tylko zapewniający zyski jego posiadaczom. Problem w tym, że – jakby to nie zabrzmiało populistycznie – ten dług się po prostu komuś opłaca, ktoś na nim zarabia. Tylko dlaczego ma zarabiać kosztem nas wszystkich? Podczas majowej konferencji poświęconej długowi publicznemu w Atenach, ktoś zapytał: „To gdzie są te pieniądze, które powinny iść choćby na nasze szpitale?”. Z sali padła odpowiedź: „Na kontach w Szwajcarii”.

Autor: Dariusz Zalega

Źródło: [Le Monde Diplomatique](#)