

Paweł TOBERA*

PROBLEM ISTNIENIA RYZYKA ZOBOWIĄZAŃ POTENCJALNYCH I DŁUGU UKRYTEGO W FINANSACH PUBLICZNYCH NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH

(Streszczenie)

Problem istnienia długu ukrytego i wysoki poziom tzw. zobowiązań potencjalnych pojawiają się coraz częściej w debatach ekonomicznych. Można powiedzieć, że są to dwa kluczowe zagadnienia, w obrębie których można upatrywać załączka przyszłego kryzysu ekonomicznego. Nie tak dawno Unia Europejska (UE) zażądała od państw członkowskich ujawnienia wielkości zobowiązań emerytalnych, czyli tzw. długu ukrytego. W przypadku Polski analitycy Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) pierwszy raz w historii oszacowali ukryty dług naszego kraju. Suma okazała się być gigantyczna – to 4,96 biliona złotych, czyli 276% polskiego PKB w 2015 r. Poniższy artykuł ma charakter teoretyczno-przeglądowy i został oparty w znacznej części na analizie dostępnych danych statystycznych, a także dodatkowo rozwinięty o przytoczenie ciekawych wyników badań innych autorów w omawianym zakresie. Przedmiotem zainteresowania są kraje członkowskie UE, w tym w szczególności Polska oraz niektóre kraje spoza Europy, które charakteryzuje wysoki poziom długu publicznego. Głównym zamierzeniem autora jest próba przedstawienia czynników determinujących ryzyko niewydolności (utruty możliwości obsługi długu) systemu finansowego na świecie w kolejnych latach w związku z narastającym poziomem ukrytych i potencjalnych zobowiązań finansowych. Zobowiązania te stanowią główną składową tzw. długu potencjalnego oraz długu ukrytego. Dług potencjalny powoduje wysokie prawdopodobieństwo załamania systemu finansów publicznych kraju i niesie szereg niekorzystnych zjawisk, takich jak np. nieoczekiwany wzrost kosztów obsługi długu rzeczywistego w konsekwencji nieplanowanego przyrostu deficytu budżetowego czy też problem ujawnienia się tzw. zjawiska hazardu moralnego. Z kolei dług ukryty dotyczy na przykład przewidywanych skutków, jakie mogą nastąpić w przyszłości na skutek braku decyzji odnośnie do obecnych i przyszłych problemów funkcjonowania i wydajności systemu emerytalnego.

Słowa kluczowe: dług potencjalny; dług ukryty; dług publiczny; zarządzanie długiem publicznym; finanse publiczne

Klasyfikacja JEL: H61, H62, H63

* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych; e-mail: pawelt5@vp.pl

1. Wstęp

Dług publiczny to w dzisiejszych czasach jeden z najważniejszych, a zarazem jeden z najtrudniejszych do rozwiązania problemów w sferze funkcjonowania finansów publicznych na świecie. Zadłużenie towarzyszy krajom od wielu lat i co istotne, cały czas się powiększa (w ostatnich kilku latach w dosyć szybkim tempie). Trudno jest jednoznacznie wskazać na przyczyny takiego stanu rzeczy, ponieważ literatura przedmiotu wskazuje na złożony charakter procesu kumulowania się długu publicznego na przestrzeni długiego czasu. W sytuacji występowania wysokiego zadłużenia niewątpliwie istotne znaczenie ma sposób liczenia i podawanie w oficjalnych statystykach jego rzeczywistej wielkości z uwagi na złożony zakres regulacji prawnych dotyczących tego zagadnienia. Niestety do tej pory szczególny nacisk położony był w tym przypadku tylko na uwzględnianie długu rzeczywistego z pominięciem świadomym bądź też nie istotnego poziomu długu potencjalnego i ukrytego. To właśnie dług ukryty przez wielu ekonomistów jest uważany za istotny czynnik mogący w przyszłości doprowadzić do poważnego załamania gospodarczego o wiele bardziej dotkliwego niż te z 1929 i 2008 r. Istnieje ryzyko, iż zobowiązania potencjalne wchodzące w skład długu ukrytego w pewnym momencie mogą zamienić się w zobowiązania realne danego kraju, co jednoznacznie przełoży się na wzrost poziomu długu publicznego. Traktowanie zatem długu ukrytego jako pewnego rodzaju ryzyka, uzależnionego od wielu czynników, które odnoszą się do przyszłości, nie jest dobrym rozwiązaniem. Zadłużenie ukryte niesie ze sobą bardzo dotkliwe konsekwencje, których celowe nieuwzględnianie w prowadzeniu polityki finansowej państwa może przyczynić się do szeregu niekorzystnych efektów w przyszłości.

2. Istota zobowiązań potencjalnych i długu ukrytego w świetle przeprowadzonych badań

Szczegółowa analiza ekonomiczna w zakresie długu publicznego w ostatnim czasie koncentrowała się na badaniach długu rzeczywistego w literaturze przedmiotu opisywanego jako m.in. „dług rzeczywisty”, „dług standardowy” lub „dług *explicit*”. Jednakże w praktyce występuje także problem związany z długiem potencjalnym i tzw. długiem ukrytym¹. Zadłużenie rzeczywiste można porównać z zobowiązaniami bilansowymi państwa. Są to zobowiązania, co do których zachodzi pewność, że staną się wymagalne w niedalekiej przyszłości.

¹ A. Wernik, *Problem definicji długu publicznego*, Studia BAS, nr 4 (28), Warszawa 2011, s. 20–21.

Dotyczą one zadłużenia z tytułu emisji papierów skarbowych, zaciągniętych kredytów lub pożyczek². Wartość państwowego długu publicznego może nie spodziewanie ulec jednak zmianie z powodu udzielanych przez rząd gwarancji i poręczeń. Problemy finansowe podmiotu, który otrzymał gwarancję lub poręczenie rządowe, mogą doprowadzić do powstania nowych zobowiązań wobec wierzycieli tego podmiotu, czyli tzw. zobowiązań potencjalnych. Dług potencjalny rejestruje wszystkie ewentualne wydarzenia. Można powiedzieć, że dług potencjalny stanowi górną granicę zadłużenia państwa, powstałą w sytuacji konieczności realizacji wszystkich udzielonych poręczeń i gwarancji³.

Tabela 1 prezentuje sytuację w zakresie kształtowania się poziomu potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji w krajach członkowskich UE w latach 2010–2016. Jak można zauważyć, nie ma jednorodnej pod względem poziomu rozwoju gospodarczego grupy państw, którą cechowałaby zbliżona wartość udzielanych gwarancji w odniesieniu do PKB. Świadczyć to może o tym, iż każdy kraj samodzielnie w ramach prowadzonej polityki budżetowej szacuje potencjalne ryzyko pokrycia udzielonych gwarancji i podejmuje ostatecznie decyzje o poziomie, na jakim mogą się one kształtować tak, aby było to bezpieczne dla finansów państwa. Do krajów o najwyższym odsetku zobowiązań potencjalnych w analizowanym okresie możemy zaliczyć: Niemcy, Grecję, Hiszpanię, Cypr, Malte, Austrię oraz Finlandię. Z kolei krajami o najmniejszym odsetku udzielonych gwarancji były: Bułgaria, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja oraz Włochy. Polska w 2016 r. udzieliła gwarancji państwowych na poziomie 7,14% PKB, co było wynikiem zbliżonym do średniej wszystkich państw członkowskich UE (około 11%). Można powiedzieć, że kraje odznaczające się wysokim odsetkiem udzielonych gwarancji były w związku z tym podmiotami, gdzie ryzyko zwiększenia długu rzeczywistego było wyraźnie wyższe aniżeli w przypadku pozostałych państw. Szczególnie warto jest zwrócić uwagę na kraje takie, jak Grecja, Cypr oraz Hiszpania, gdzie dług formalny był już i tak jednym z najwyższych w całej rozpatrywanej grupie państw. Dostyć dokładnie pokazuje to tabela 2. Taki stan rzeczy nie świadczy dobrze o prowadzeniu odpowiedzialnej polityki w zakresie zarządzania długiem publicznym. Może to w przyszłości doprowadzić w sytuacji wystąpienia zawirowań na rynkach finansowych do poważnych konsekwencji i perturbacji w zakresie niezdolności do obsługi tak dużego zadłużenia tych podmiotów.

² E. Chang, S. E. Hadi, *On the Determinants of Hidden Public Debt*, University of Champagne-Urbana, Illinois 2013, s. 121.

³ T. Uryszek, *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa 2010, s. 59–60.

TABELA 1: *Całkowity poziom gwarancji rządowych w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010–2016, jako % PKB*

Kraj/Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgia	17,17	15,07	17,67	14,01	11,68	9,87	10,91
Bułgaria	1,28	1,11	0,93	0,73	0,60	0,49	0,47
Czechy	0,53	0,47	0,50	0,58	0,48	0,34	0,27
Dania	14,62	12,93	7,29	9,92	9,53	9,92	9,89
Niemcy	20,27	18,74	17,34	16,65	15,44	15,20	14,28
Estonia	2,64	2,15	1,91	1,70	1,62	1,50	1,51
Irlandia	96	79,75	65,75	31,07	12,93	4,81	1,91
Grecja	25,29	35,63	30,89	30,73	27,87	27,74	6,13
Hiszpania	12,74	14,91	20,98	18,83	12,88	9,53	7,74
Francja	6,57	5,49	4,51	5,45	4,54	4,37	5,19
Chorwacja	4,65	2,51	2,83	2,62	2,51	2,16	2,58
Włochy	0,81	3,53	6,22	6,16	2,66	2,13	2,42
Cypr	7,38	7,71	14,40	15,83	16,07	15,41	9,37
Łotwa	2,92	3,03	2,93	2,36	1,17	1,57	1,46
Litwa	1,36	0,99	0,83	0,82	0,78	0,76	0,89
Luksemburg	5,57	7,81	9,41	8,93	12,20	11,27	12,85
Węgry	9,30	8,58	8,51	7,78	7,42	8,35	8,11
Malta	11,80	12,72	16,64	15,69	15,79	15,14	14,07
Holandia	10,40	9,60	7,54	6,78	3,73	3,92	3,69
Austria	–	–	38,18	33,39	25,75	23,12	20,46
Polska	5,25	6,74	6,7	7,36	6,97	6,55	7,14
Portugalia	4,63	12,37	13,56	13,30	6,93	6,70	5,62
Rumunia	2,38	1,76	2,09	2,15	2,28	2,22	2,23
Słowenia	19,73	17,31	13,36	14,39	12,31	10,60	9,62
Słowacja	0,06	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03
Finlandia	19,62	20,16	21,27	23,60	25,77	28,51	28,05
Szwecja	17,05	14,15	12,13	11,58	10,39	11,11	10,52
Wielka Brytania	27,39	15,25	10,18	9,26	8,77	8,61	8,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat Database, stan na 06.05.2018 r.

TABELA 2: *Dług sektora general government w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010–2016, jako % PKB*

Kraj / Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE (28)	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	84,9	83,5
Belgia	99,7	102,6	104,3	105,6	106,7	106	105,9
Bułgaria	15,3	15,2	16,7	17	27	26	29,5
Czechy	38,2	39,8	44,5	44,9	42,2	40,3	37,2
Dania	42,6	46,1	44,9	44	44	39,6	37,8
Niemcy	81	78,7	79,9	77,5	74,9	71,2	68,3
Estonia	6,6	6,1	9,7	10,2	10,7	10,1	9,5
Irlandia	86,3	109,6	119,5	119,5	105,3	78,7	75,4
Grecja	146,2	172,1	159,6	177,4	179,7	177,4	179
Hiszpania	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,8	99,4
Francja	81,6	85,2	89,5	92,3	94,9	95,6	96
Chorwacja	58,3	65,2	70,7	82,2	86,6	86,7	84,2
Włochy	115,4	116,5	123,4	129	131,8	132,1	132,6
Cypr	55,8	65,2	79,3	102,2	107,1	107,5	107,8
Łotwa	47,4	42,7	71,2	39	40,9	36,5	40,1
Litwa	36,2	37,2	39,8	38,7	40,5	42,7	40,2
Luksemburg	19,9	18,8	21,8	23,4	22,4	21,6	20
Węgry	80,5	80,7	78,2	76,6	75,7	74,7	74,1
Malta	67,6	70,4	68,1	68,7	64,3	60,6	58,3
Holandia	59,3	61,6	66,4	67,7	67,9	65,2	62,3
Austria	82,8	82,6	82	81,3	84,4	85,5	84,6
Polska	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1	54,4
Portugalia	96,2	111,4	126,2	129	130,6	129	130,4
Rumunia	29,9	34,2	37,3	37,8	39,4	38	37,6
Słowenia	38,4	46,6	53,9	71	80,9	83,1	79,7
Słowacja	41,2	43,7	52,2	54,7	53,6	52,5	51,9
Finlandia	47,1	48,5	53,9	56,5	60,2	63,7	63,6
Szwecja	38,3	37,5	37,8	40,4	45,2	43,9	41,6
Wielka Brytania	76	81,6	85,1	86,2	88,1	89	89,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat Database, stan na 06.05.2018 r.

Szerokie spektrum badań dotyczących problemu zobowiązań potencjalnych i wynikającego z nich ryzyka fiskalnego zaprezentowali w swojej pracy H. Kharas i D. Mishra⁴. Autorzy ci na podstawie analizy prawie 50 krajów (rozwinętych i rozwijających się) w okresie 1980–1998 wykazali, iż w większości przypadków roczny przyrost zadłużenia publicznego nie wynikał tylko z oficjalnie publikowanego poziomu deficytu budżetowego, ale także z zaciągania długu potencjalnego oraz ze wzrostu ryzyka długu konwencjonalnego (będącego skutkiem niekorzystnych różnic kursowych zadłużenia zagranicznego). Średnią wysokość tak powstałego deficytu ukrytego badacze szacowali na ponad 2% PKB rocznie nawet w okresie dłuższym niż 10 lat (najwyższy poziom wykazano dla Czech – prawie 8% PKB oraz dla Chile – około 6% PKB). Wyszuli oni również tezę, iż wzrost długu potencjalnego i związane z nim zagrożenie niestabilności budżetowej mogły być podłożem ataków spekulacyjnych i kryzysów walutowych, które nastąpiły w wielu analizowanych państwach.

Z kolei M.I. Blejer podkreślał możliwości dramatycznego wzrostu deficytu konwencjonalnego wywołanego koniecznością finansowania wcześniej gwarantowanego długu. Według niego w odróżnieniu od sektora prywatnego władze publiczne zazwyczaj unikają tworzenia rezerw związanych z zobowiązaniami pozabilansowymi (warunkowymi). W związku z tym koszty, jakie niesie ze sobą dług potencjalny nie są rozłożone w okresie ich „życia”, ale są zakumulowane w momencie konieczności ich realizacji. Zwracał on także uwagę na problemy związane z szacowaniem zobowiązań warunkowych ze względu na powiązane z tym zjawisko pokusy nadużycia, czyli niekorzystne zachowania sektora prywatnego, wywołane zabezpieczeniem wypłacalności zobowiązań finansowych przez Skarb Państwa⁵. W tym kontekście rozpatrywany jest najczęściej przykład gwarancji kredytowych udzielanych przez władze centralne. Kredytobiorca, mając takie zabezpieczenie, może bowiem podejmować bardziej ryzykowne działania. Dodatkowo zjawisko nadużycia dotyczy może banków komercyjnych udzielających tak zabezpieczonego kredytu (zazwyczaj o bardzo wysokich kwotach). W tym aspekcie zjawisko to może zaistnieć w wyniku zmniejszenia „czujności banków” przy ocenie zdolności kredytowej wnioskodawcy oraz w okresie wymagającym stałego monitoringu udzielonego kredytu. Możliwość wystąpienia tych zjawisk znacznie obniża zatem zdolność oceny ryzyka związanego z ewentualnym finansowaniem gwarantowanego kredytu. Pokusa nadużyć w obszarze zobowiązań po-

⁴ H. Kharas, D. Mishra, *Hidden deficits and currency crises*, World Bank Economists Forum, World Bank, Washington 2001, s. 45.

⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa – implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011, s. 21.

tencjalnych to często jednak główny problem samych władz centralnych. Rozpatrywać go należy w ramach politycznego ryzyka prowadzenia polityki. A. Schick podkreśla, iż konstrukcja współczesnego budżetu państwa pozwala głównie na pomiar przepływów pieniężnych, a nie zobowiązań, a także ryzyka krótkoterminowego, a nie długoterminowego. Zwiększa to pokusę „maskowania” kosztów zobowiązań zaciągniętych przez władze, przerzucających je na przyszłość⁶.

Ekonomiści zwracają uwagę, że oprócz długu potencjalnego istnieje jeszcze zadłużenie nieujmowane w sprawozdawczości. Jako jego podstawowe źródło wskazywane są przede wszystkim przyszłe zobowiązania państwa z tytułu wypłaty emerytur⁷. Skumulowane przewidywane wypłaty świadczeń emerytalnych należne osobom uczestniczącym w systemie emerytalnym z uwzględnieniem struktury czasowej można traktować jako sumę zobowiązań określaną właśnie jako ukryty dług emerytalny. Zobowiązania niekonwencjonalne określa się w literaturze przedmiotu pojęciem „ukrytych” lub nazywa po prostu „iluzją fiskalną”⁸. Ukryty charakter tych zobowiązań wynika przede wszystkim z braku ich formalnego (rachunkowego i statystycznego) włączenia do konwencjonalnych wskaźników zadłużenia, a także z ograniczonego zakresu informacji na ich temat w sprawozdawczości budżetowej. To skutek przyjętej zazwyczaj konwencji rachunkowej budżetu, braku odpowiednich podstaw metodologicznych, ale także niechęci władz publicznych do ujawnienia pełnego obrazu bieżących i przyszłych obciążeń fiskalnych oraz wynikającego z nich ryzyka dla społeczeństwa. Ten ostatni motyw występowania zjawiska iluzji fiskalnej podkreślają szczególnie przedstawiciele teorii wyboru publicznego, wskazując na konflikt interesów pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem, nawiązując do tzw. teorii agencji.

3. Nowe uwarunkowania statystycznego ujęcia długu ukrytego i zobowiązań potencjalnych w Unii Europejskiej

Oficjalny dług publiczny Polski według oficjalnych statystyk Ministerstwa Finansów wyniósł w 2015 r. ok. 52% PKB⁹. Jednak prawdziwe zadłużenie publiczne, jakie można odnaleźć w licznych opracowaniach dotyczących podejmowanej te-

⁶ A. Schick, *Budgeting for fiscal risk*, w: H. Polackova, A. Schick (eds.), *Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk*, The World Bank and Oxford University Press 2004, s. 67.

⁷ M. Józwiak, *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, w: P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2014, s. 46.

⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *op. cit.*, s. 18.

⁹ Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–19*, Warszawa 2016, s. 10.

matyki, kształtuje się w okolicach 200% PKB lub nawet więcej. Dzieje się tak dlatego, gdyż sektor publiczny większość swych zobowiązań księguje dopiero w roku wypłaty gotówki, a nie w momencie ich powstania. Znaczy to tyle, że zobowiązania Polski są wyższe niż to się oficjalnie podaje. Według oficjalnych statystyk dług publiczny na głowę każdego Polaka to ponad 25,5 tys. złotych. Jednak łącznie z niezewidencjonowanymi, ale istniejącymi zobowiązaniami państwa, na każdego z nas przypada do spłaty ponad 85,2 tys. złotych zobowiązań naszego państwa. Dotychczasowy sposób przedstawiania zobowiązań publicznych ma poważne negatywne skutki, zwłaszcza dla młodych i nienarodzonych obywateli. Wyższe ukryte zadłużenie dziś oznacza większe podatki oraz redukcję świadczeń w przyszłości, gdy trzeba będzie spłacić całe zarówno ujawnione, jak i nieujawnione w oficjalnych danych zadłużenie. Prawdziwym i rzetelnym sposobem prezentowania zadłużenia sektora publicznego jest ukazanie całego zadłużenia niezależnie od terminu jego zapłaty¹⁰.

W Europie problem zobowiązań emerytalnych oraz ich oficjalnego ujawnienia pojawił się stosunkowo niedawno¹¹. W marcu 2013 r. przyjęty został przez Parlament Europejski nowy standard rachunków narodowych ESA 2010, który różni się od dotychczasowych regulacji ESA 95 tym, że nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek szacowania wielkości zobowiązań rentowo-emerytalnych, czyli tzw. długu ukrytego. Nowością w ESA 2010 jest obowiązek podawania w tablicach uzupełniających do rachunków narodowych szacunków kwoty zobowiązań emerytalnych w systemach kwalifikowanych do sektora finansów publicznych. Nowe standardy statystyczne ESA 2010 świadczą o tym, że instytucje UE podobnie jak inne instytucje międzynarodowe i agencje *ratingowe* zaczynają zauważać, że istnieją ukryte zobowiązania emerytalne, a także, że szkodliwe jest poprawianie krótkookresowej pozycji fiskalnej w statystykach ESA kosztem zwiększenia długoterminowych zobowiązań państwa. Nowe zasady liczenia długu publicznego wprowadzają efektywnie korektę w górę tego długu o wartość nowych zobowiązań wobec emerytów¹². GUS w kwietniu 2018 r. zaprezentował po raz pierwszy szacunki wartości uprawnień emerytalno-rentowych gospodarstw domowych nabytych w ramach ubezpieczeń społecznych (stan na koniec 2015 r.). Poniższa tabela 3 przedstawia podejście do szacowania długu ukrytego z uwzględnieniem nowych regulacji unijnych.

¹⁰ **P. Dobrowolski**, *Prawdziwy dług publiczny Polski wynosi ponad 200% PKB*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, s. 4.

¹¹ **J. Almenberg, A. Karapetyan**, *Hidden Costs of Hidden Debt*, Review of Finance 2013/2, s. 12.

¹² **A. Chudik, K. Mohaddes, H. Pesaran, R. Mehdi**, *Is There a Debt-threshold Effect on Output Growth?*, IMF Working Papers 15/197, International Monetary Fund, 2015, s. 47.

TABELA 3: Wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

Typ ubezpieczenia zgodnie z metodologią ESA 2010	Rodzaj systemu zgodnie z metodologią ESA 2010	System emerytalny	Nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe (w mln zł)	Nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe w relacji do PKB (w %)
		ogółem	4 959 144,0	275,7
Zabezpieczenie społeczne	System zabezpieczeń społecznych	Powszechny system zabezpieczeń społecznych (ZUS)	4 056 811,7	225,5
		System zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS)	325 121,7	18,1
	System o zdefiniowanym świadczeniu dla pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych i samorządowych rejestrowane w sektorze instytucji rządowych i samorządowych	System zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych i żołnierzy zawodowych	391 778,4	21,8
		System zaopatrzenia emerytalno-rentowego sędziów i prokuratorów	34 313,2	1,9
	System ubezpieczeń społecznych związany z zatrudnieniem, inne niż zabezpieczenie społeczne	System o zdefiniowanej składce	Otwarte fundusze emerytalne (OFE)	140 496,0
Pracownicze programy emerytalne (PPE)			10 623,0	0,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, stan na 03.06.2018 r.

Łączna kwota nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w Polsce na początku 2015 r. opiewała na 4 580 080 800 000 zł. Na koniec 2015 r. było już prawie 4,96 biliona zł, co stanowiło 275,7% PKB z roku 2015. Zdecydowa-

na większość długu emerytalnego była zgromadzona w ZUS-ie, który był winny przyszłym emerytom ponad cztery biliony złotych. Zobowiązania KRUS-u podsumowano na 325 mld zł. Państwo „obiecało” też prawie 392 mld zł świadczeń funkcjonariuszom służb mundurowych i ponad 34 mld zł sędziom i prokuratorom. Zobowiązania te są odroczone w czasie i będą wymagalne stopniowo. W następnych latach ze względu na proces starzenia się społeczeństwa coraz więcej osób będzie przechodziło na emeryturę, domagając się od państwa wypłaty zakumulowanych przez lata składek. Teoretycznie nie powinno być z tym problemu, bo cały czas do systemu będą wpływały składki od obecnie pracujących, tylko że tych będzie z roku na rok coraz mniej, ponieważ w obecnym pokoleniu rodzi się o połowę mniej dzieci niż w poprzednim, co przedstawia tabela 4. Rosnąc będzie różnica pomiędzy sumą emerytalnych obietnic a oczekiwany napływem składek do systemu emerytalnego.

TABELA 4: *Prognoza struktury wiekowej społeczeństwa polskiego*

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Populacja ogółem	38 157	37 900	37 230	35 693	33 342	30 057
W wieku przedprodukcyjnym	7864	6811	6070	5325	4115	3498
W wieku produkcyjnym	24 405	24 658	22 620	20 771	18 664	15 117
W wieku poprodukcyjnym	5 888	6 431	8 540	9 597	10 563	11 442
Populacja ogółem	100%	100%	100%	100%	100%	100%
W wieku przedprodukcyjnym	21%	18%	16%	15%	12%	12%
W wieku produkcyjnym	64%	65%	61%	58%	56%	50%
W wieku poprodukcyjnym	15%	17%	23%	27%	32%	38%

Źródło: **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**, *Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 roku*, Warszawa, Marzec 2016, s. 23.

Jak podają Gołębiowski i Kozłowski, wysokość składek emerytalnych trafiających do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) nie wystarcza na pokrycie jego bieżących wydatków. Jednocześnie w najbliższych latach system

będzie generował wysokie koszty ze względu na występowanie zjawiska tzw. poczwórnego brzemienia przejawiającego się w¹³:

- 1) wysokich świadczeniach przysługujących starszym pokoleniom objętym starym systemem emerytalnym,
- 2) rosnącej liczbie osób w wieku emerytalnym,
- 3) zmniejszeniu wymiaru składek trafiających do filaru repartycyjnego,
- 4) zmniejszającej się liczbie osób w wieku produkcyjnym płacących składki.

Wynikający z zobowiązań emerytalnych ZUS dług ukryty państwa polskiego, według raportu sporządzonego przez Fundację Forum Obywatelskiego Rozwoju z 2016 r., szacuje się na 3 238 mld zł (177,8% PKB). Ten szacunek obejmuje zarówno zobowiązania wobec osób, które już pobierają emerytury, jak i zobowiązania wobec osób, które wpłacając składki emerytalne, zyskały prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego. Tę wartość należy traktować jako dolny szacunek długu ukrytego – nie uwzględnia ona bowiem zobowiązań emerytalnych KRUS ani zobowiązań emerytalno-rentowych państwa wobec funkcjonariuszy służb mundurowych, sędziów i prokuratorów objętych resortowymi emeryturami i rentami. Jak słusznie zauważają autorzy raportu, ukrywanie zobowiązań państwa stanowi kuszącą opcję dla wielu polityków. Przykładowo, zamiast podwyższać płace wybranym grupom zawodowym (np. nauczycielom czy górnikom), co wiązałoby się z koniecznością podniesienia podatków lub powiększenia zadłużenia jawnego, politycy mogą obiecać np. wyższe emerytury, co powoduje zwiększenie długu ukrytego. Działanie takie z jednej strony kupuje zadowolenie wyborców (korzyści dziś), a z drugiej strony koszty jego realizacji są odkładane na wiele lat do przodu (rachunek „nie za mojej kadencji”)¹⁴.

4. Perspektywa w zakresie kształtowania się długu ukrytego na podstawie wyników z przeprowadzonych badań

Problemem sektora finansów publicznych wśród wielu państw na świecie jest obecnie ciągły stan nierównowagi i trwale utrzymujący się relatywnie wysoki dług publiczny¹⁵. W tym kontekście perspektywy zmian społecznych nie są

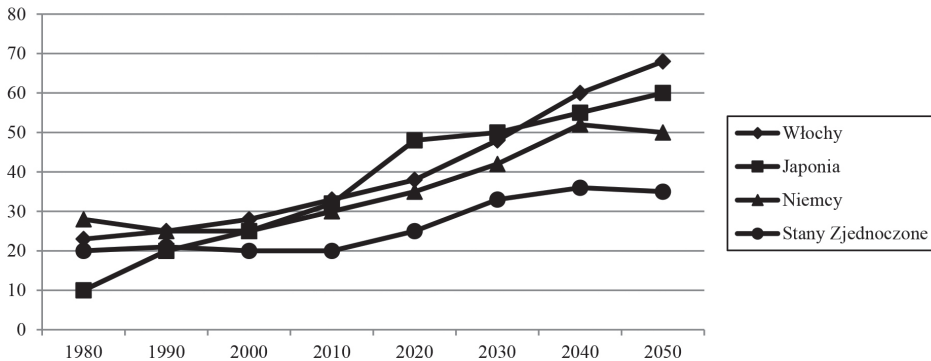
¹³ G. Gołębiowski, L. Kozłowski, *Dług ukryty w Polsce*, Studia BAS, nr 4 (28), Warszawa 2011, s. 25–48.

¹⁴ A. Łaszek, R. Trzeciakowski, *Komunikat FOR: Dług publiczny jawny i ukryty to razem ponad 4 bln zł!*, Warszawa 2016, s. 7–9.

¹⁵ E. Jurzyca, P. Goliaš, *Solutions to Public Debt Crises in the EU: Seek Returns on That Investment (Views from Slovakia)*, PISM Strategic Files 2014/39, s. 01–08.

optymistyczne. Dług publiczny jawny to według T. Gruszeckiego tylko wierzchołek góry lodowej. Większość długu, który ciąży nad rządami, to dług ukryty, czyli narastanie wydatków w obecnej strukturze demograficznej związanych z emeryturami i ochroną zdrowia. Są to ukryte, ale ciężące na państwie niesfinansowane zobowiązania¹⁶. Jak pokazują interesujące badania, pochodzące z raportu BIS (*Bank for International Settlements*) z 2010 r. i raportu CATO¹⁷, niebezpieczeństwo rosnącego długu ukrytego wynika z niekorzystnych trendów demograficznych (wykres 1). Stosunek ludności powyżej wieku aktywności zawodowej tzw. *old age* do aktywnej (16–64 lata) w najbliższych latach będzie coraz bardziej niekorzystny, a w niektórych krajach, np. we Włoszech czy Japonii, zbliży się odpowiednio do poziomu 70% i 60% w 2050 r.

WYKRES 1: *Projekcja stosunku old age do części aktywnej populacji (w %)*



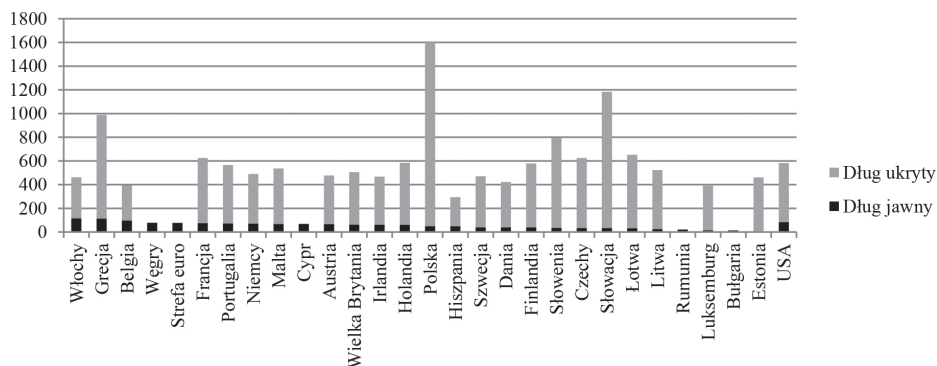
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: BIS, OECD, stan na 03.06.2018 r.

Średnia wielkość ciężących przyszłych zobowiązań w krajach UE w okresie do 2050 r. to 434% PKB, większość krajów UE zaś mieści się w przedziale 400–500% PKB. Zobowiązania Hiszpanii to tylko 244% PKB, Belgii niecałe 300%, Danii 382% PKB, Grecji natomiast już 875%. Niestety, najgorzej wypada obciążenie Polski, które wynosi aż 1550% PKB (wykres 2).

¹⁶ T. Gruszecki, *Świat na długu*, KUL, Lublin 2012, s. 55.

¹⁷ J. Gokhale, *Measuring the Unfunded Obligations of European Countries*, <http://www.ncpa.org/pdfs/st319.pdf>; stan na 01.12.2016 r., s. 15–20.

WYKRES 2: Szacowane wielkości długu publicznego w wybranych krajach UE i USA w 2050 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: BIS, OECD, stan na 03.06.2018 r.

Główne wnioski płynące z raportu są następujące¹⁸:

1. Aby te zobowiązania sfinansować, już teraz przeciętny kraj UE musiałby mieć odłożoną sumę równą 434% obecnego PKB np. w banku i inwestować ją stale w rządowe obligacje, uzyskując średnie oprocentowanie na pokrycie bieżących zobowiązań.
2. Alternatywne rozwiązanie to natychmiastowy wzrost oszczędności i ich stałe inwestowanie. Przeciętnie w UE w każdym projektowanym budżecie trzeba by odkładać 8,3% PKB każdego roku aż do 2050 r.
3. Jeśli takie oszczędności nie zostaną poczynione, trzeba będzie wówczas zwiększyć ciężar opodatkowania.
4. Różnice w potrzebach finansowania między krajami UE zależą od: średniej spodziewanej długości życia, struktury demograficznej, stopy urodzin i stopy wzrostu (przyjętej dla danego kraju jako średniej za okres 1996–2005). Brak pokrycia sfinansowania J. Gokhale określa jako *fiskal imbalance* w (przyszłym) PKB i wylicza go dla każdego kraju. Jest to obecna wartość przyszłych zobowiązań jako procent obecnej wartości przyszłego PKB.

Według Gokhale'a, finansowanie tych wydatków na przyszłe przyrzeczone świadczenia bez wzrostu podatków będzie wymagało w USA i krajach UE generowania stałego (co roku) dodatniego wyniku budżetowego ok. 8–10% PKB do 2050 r.¹⁹

¹⁸ T. Gruszecki, *op. cit.*, s. 59.

¹⁹ J. Gokhale, *op. cit.*, s. 64–65.

W odniesieniu do Polski ZUS publikuje prognozy przyszłych wpływów i wydatków funduszu emerytalnego, co jest pomocne w ocenie potencjalnej wielkości przyszłych obciążeń sektora finansów publicznych z tytułu deficytu w tym funduszu. Ciekawym dokumentem przedstawiającym sytuację w zakresie kształtowania się ukrytych zobowiązań Polski jest właśnie Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 r. Prognoza ta jest sporządzana co trzy lata przez ZUS na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS. Saldo roczne Funduszu Emerytalnego dla lat 2017–2060 prezentuje tabela 5. Prognoza dotyczy trzech wariantów: optymistycznego, zrównoważonego oraz pesymistycznego.

TABELA 5: Prognoza salda rocznego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r., w mln zł

Rok	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
2017	-42 538	-47 554	-39 326
2018	-45 473	-52 805	-40 695
2019	-49 036	-58 430	-41 662
2020	-52 422	-63 873	-42 966
2021	-57 107	-70 508	-45 907
2022	-62 309	-77 741	-49 846
2023	-67 093	-84 294	-53 565
2024	-71 185	-89 975	-56 734
2025	-74 928	-95 194	-59 684
2026	-78 061	-99 833	-62 083
2030	-85 354	-114 595	-64 357
2035	-80 231	-121 834	-48 629
2040	-70 802	-125 539	-24 521
2045	-89 545	-147 790	-27 945
2050	-129 538	-181 634	-51 638
2055	-181 230	-220 780	-84 758
2060	-217 814	-249 937	-93 039

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 roku*, Warszawa, Marzec 2016, s. 25.

We wszystkich prezentowanych wariantach przez wszystkie lata, aż do końca horyzontu prognozy fundusz emerytalny osiąga ujemne saldo roczne. Oznacza to, że bieżące wpływy składkowe do funduszu emerytalnego nie pokrywają wydatków na emerytury finansowane z tego funduszu oraz części odpisu na ZUS. Zazwyczaj wartość wpływów i wydatków, które będą miały miejsce w przyszłych latach, wyraża się w wartościach pieniężnych na dzień analizy. Przeliczeń przyszłych wartości pieniężnych na dzień analizy dokonuje się poprzez dyskontowanie, czyli dzielenie przyszłych wpływów i wypływów przez odpowiednią stopę dyskonta. Jest to działanie ekonomicznie uzasadnione, ponieważ wartość pieniądza w czasie się zmienia. W związku z tym wartości z tabeli 5 zdyskontowano na 2014 r. Jako stopę dyskontową przyjęto założoną uprzednio stopę inflacji. Wynik obliczeń dla każdego wariantu został przedstawiony w tabeli 6.

TABELA 6: Prognoza salda rocznego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zdyskontowane na 2014 r., w mln zł

Rok	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
1	2	3	4
2017	-41 165	-46 020	-38 057
2018	-42 945	-49 870	-38 433
2019	-45 185	-53 841	-38 390
2020	-47 127	-57 421	-38 626
2021	-50 086	-61 840	-40 264
2022	-53 316	-66 521	-42 652
2023	-56 010	-70 368	-44 716
2024	-57 976	-73 279	-46 207
2025	-59 536	-75 639	-47 424
2026	-60 513	-77 390	-48 126
2030	-59 943	-80 479	-45 197
2035	-49 801	-75 625	-30 185
2040	-38 844	-68 874	-13 453
2045	-43 421	-71 664	-13 551

Tabela 6 (cd.)

1	2	3	4
2050	-55 518	-77 846	-22 131
2055	-68 651	-83 633	-32 107
2060	-72 926	-83 682	-31 150

Źródło: **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**, *Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 roku*, Warszawa, Marzec 2016, s. 26.

We wszystkich wariantach odnotowujemy podobny co do kształtu przebieg zdyskontowanego salda rocznego. Po okresie pogłębiającego się deficytu rocznego, który w zależności od wariantu osiąga swoją największą wartość w latach 2027–2030, następuje wzrost salda rocznego (co oznacza spadek deficytu) do 2041–2042 r., po czym ponownie następuje spadek salda rocznego. W 2060 r. w wariantach nr 1 oraz w latach 2059–2060 w wariantach nr 2 i 3 saldo roczne funduszu emerytalnego ponownie wzrasta. Największy deficyt roczny w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2014 r. w prognozowanym okresie w poszczególnych wariantach wynosi: 73,0 mld zł w 2059 r. w wariantach nr 1, 84,4 mld zł w 2058 r. w wariantach nr 2 i 48,3 mld zł w 2027 r. w wariantach nr 3. Najmniejszy deficyt roczny w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2014 r. osiągany jest w poszczególnych wariantach: w wariantach nr 1 w 2041 r. (38,6 mld zł), w wariantach nr 2 w 2017 r. (46,0 mld zł), w wariantach nr 3 w 2042 r. (12,0 mld zł).

5. Podsumowanie

Wydaje się być celowe łączenie długookresowych projekcji finansów publicznych ze sprawą definiowania długu publicznego i traktowanie przyszłych wydatków jako szczególnego rodzaju długu. Są to zbieżne sprawy i kluczowe jest uwzględnienie ich razem. Jednak w literaturze przedmiotu przyjęło się, iż błędem jest mylenie długu i przewidywanych wydatków, gdyż są to odrębne kategorie ekonomiczne występujące w odmiennych wymiarach i wymagające odmiennego traktowania w ramach polityki fiskalnej. Jak wynika z przeprowadzonych badań, jednym z istotnych czynników mających wpływ na powiększenie zadłużenia w przyszłości będzie znaczny wzrost wydatków budżetowych w związku z rosnącą populacją osób starszego wieku. Szczególnie problem ten może dotyczyć takich krajów, jak: Grecja, Japonia, Stany Zjednoczone czy Niemcy. Aby móc uporać się z tym problemem w przyszłości, już teraz zalecany

jest wzrost poziomu oszczędności i ich stałe inwestowanie. Drugim sposobem, choć mniej akceptowalnym społecznie, może być zwiększenie ciężaru opodatkowania. Prognozy wskazują, iż w przypadku wielu państw już teraz jest potrzeba występowania stałego wzrostu gospodarczego na poziomie 8–10% PKB do 2050 r., tak aby móc zmierzyć się z problemem zadłużenia w przyszłości. Niekorzystne wskaźniki gospodarcze mogą tylko pogłębić to zjawisko, co ujawni się we wzroście średniego poziomu oprocentowania skarbowych papierów wartościowych. Brak pełnej ewidencji tworzonych zobowiązań pozwala rządzącym rozdawać liczne przywileje w celu zwiększenia swej władzy, bez ukazywania społeczeństwu pełnych kosztów takich działań. Dokładne i realistyczne oszacowanie zobowiązań państwa jest trudne, ponieważ wymaga szacowania takich parametrów, jak dzietność kolejnych pokoleń, długoterminowe tempo wzrostu gospodarki itp. Dlatego też tym bardziej zadanie to powinno być traktowane poważnie przez państwo i stać się częścią informacji regularnie podawanej do wiadomości publicznej. Polska powinna się zachować jak wysoce zadłużony kraj, bo takim w rzeczywistości jest. W najbliższych dekadach Polska będzie musiała wygenerować znaczną nadwyżkę budżetową oraz ograniczyć koszty przywilejów emerytalnych, w przeciwnym razie czekają nas drastycznie wyższe podatki oraz niższe świadczenia. Oznacza to zmniejszenie wydatków państwa, zwiększenie podatków oraz renegocjacje części zobowiązań. Im szybciej dokonamy tych zmian, tym mniej będą one bolesne. Jest prawdopodobne, że wyborcy odmówią poparcia partiom, które będą zamierzały podnieść wiek emerytalny wyborcom w wieku przedemerytalnym i opóźnić przejście kilku milionów osób na emeryturę finansowaną przez osoby pracujące. Możliwe jest jednak podnoszenie wieku emerytalnego przez kilka lat o kilka miesięcy rocznie. Nie da to oszczędności w najbliższych kilku latach oraz przeczuci koszt starzenia się społeczeństwa na dzisiejszych 20–30-latków, ale jest to z pewnością lepsze rozwiązanie niż jego brak. Radykalnym i trudniejszym do wprowadzenia posunięciem jest natychmiastowe podniesienie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 68. roku życia – żyjemy dłużej, a zatem musimy pracować dłużej. Państwa o wiele bogatsze niż Polska dbają o to, by przyciągnąć do siebie wykształconych, majątnych, pracowitych i ambitnych imigrantów. Polska powinna korzystać z możliwości rozwoju, jaką jest rozsądna polityka imigracyjna osób z krajów o bliskiej nam kulturze.

Bibliografia

- Almenberg Johan, Artashes Karapetyan**, *Hidden Costs of Hidden Debt*, Review of Finance 2013/2, s. 12.
- Chang Euisoon, Hadi Salehi Esfahani**, *On the Determinants of Hidden Public Debt*, University of Champagne-Urbana, Illinois 2013, s. 121.
- Chudik Alexander, Mohaddes Kamiar, Pesaran Hashem, Raissi, Mehdi**, *Is There a Debt-threshold Effect on Output Growth?*, IMF Working Papers 15/197, International Monetary Fund, 2015, s. 47.
- Dobrowolski Paweł**, *Prawdziwy dług publiczny Polski wynosi ponad 200% PKB*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, s. 4
- Gokhale Jagadeesh**, *Measuring the Unfunded Obligations of European Countries*, <http://www.ncpa.org/pdfs/st319.pdf>; stan na 01.12.2016 r., s. 15–20.
- Gołębiowski Grzegorz, Kozłowski Łukasz**, *Dług ukryty w Polsce*, Studia BAS, nr 4 (28), Warszawa 2011, s. 25–48.
- Gruszeck Tomasz**, *Świat na długi*, KUL, Lublin 2012, s. 59.
- Jóźwiak Małgorzata**, *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, w: Walczak Piotr (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2014, s. 46.
- Jurzyca Eugen, Peter Goliaš**, *Solutions to Public Debt Crises in the EU: Seek Returns on That Investment (Views from Slovakia)*, PISM Strategic Files 2014/39, s. 01–08.
- Kharas Homi, Mishra Deepak**, *Hidden deficits and currency crises*, World Bank Economists Forum, World Bank, Washington 2001, s. 45.
- Łaszek Aleksander, Trzeciakowski Rafał**, *Komunikat FOR: Dług publiczny jawny i ukryty to razem ponad 4 bln zł!*, Warszawa 2016, s. 7–9.
- Marchewka-Bartkowiak Kamilla**, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa – implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011, s. 21.
- Ministerstwo Finansów**, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–19*, Warszawa 2016, s. 10.
- Schick Allen**, *Budgeting for fiscal risk*, w: Hana Polackova, Allen Schick (eds.), *Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk*, The World Bank and Oxford University Press 2004, s. 67.
- Uryszek Tomasz**, *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa 2010, s. 59–60.
- Wernik Andrzej**, *Problem definicji długu publicznego*, Studia BAS, nr 4 (28), Warszawa 2011, s. 20–21.

Paweł TOBERA

PROBLEM OF POTENTIAL OBLIGATIONS AND HIDDEN DEBT IN PUBLIC FINANCES ON SELECTED EXAMPLES

(Summary)

The problem of hidden debt existence and high level of so-called potential liabilities (potential debt) appear more and more often in economic debates. It can be said that these are two key issues within which one can see the seed of the future economic crisis. Not so long ago the European Union demanded from the Member States to disclose the amount of pension liabilities, i.e. hidden debt. In the case of Poland, the analysts of the Central Statistical Office had no way out and for the first time in history they estimated the hidden debt of our country. The sum turned out to be gigantic – it is 4.96 trillion PLN, or 276 pct. Polish GDP. Similarly, high scores could be noted for the greater part of the Member States of the Community. The following article is of a theoretical and reviewing nature and has been based in large part on the analysis of available statistical data, as well as further developed by comparison with the results of research of other authors in the discussed scope. The subject of research covers the member countries of the European Union. The main intention of the author is to attempt to present the risk of failure of the financial system in subsequent years due to the growing level of financial liabilities. These obligations are the main component of the so-called potential debt and hidden debt. Potential debt causes a high risk of collapse of the public finance system of the country and carries a number of adverse phenomena, such as unexpected increase in real debt servicing costs as a result of unplanned budget deficit increase, or the problem of the so-called the phenomenon of moral hazard. In turn, hidden debt concerns, for example, anticipated effects that may occur in the future as a result of a lack of decisions regarding current and future problems of functioning and efficiency of the pension system and the health care system.

Keywords: potential debt; hidden debt; debt; debt management; public finance