



Problem redefinicji długu publicznego w UE oraz w Polsce

Dr Kamilla Marchewka-Bartkowiak

Seminarium naukowe NBP

Warszawa, dnia 14 września 2010 roku

Plan prezentacji

- Istota zobowiązań publicznych w świetle macierzy ryzyka fiskalnego
- Kontrowersje wokół definicji długu publicznego w UE
- Propozycje redefinicji długu publicznego w Polsce

*The budget should be balanced,
The treasury should be refilled,
Public debt should be reduced...*

M.T. Cicero (63 B.C.)

*Debt ,,one of the most terrible scourges
which was ever invented to afflict a nation” ,
“...a system which tends to make us less thrifty,
to blind us to our real situation”*

David Ricardo

**Najważniejsze wytyczne Międzynarodowej Organizacji
Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)
w zakresie definicji długu publicznego:**

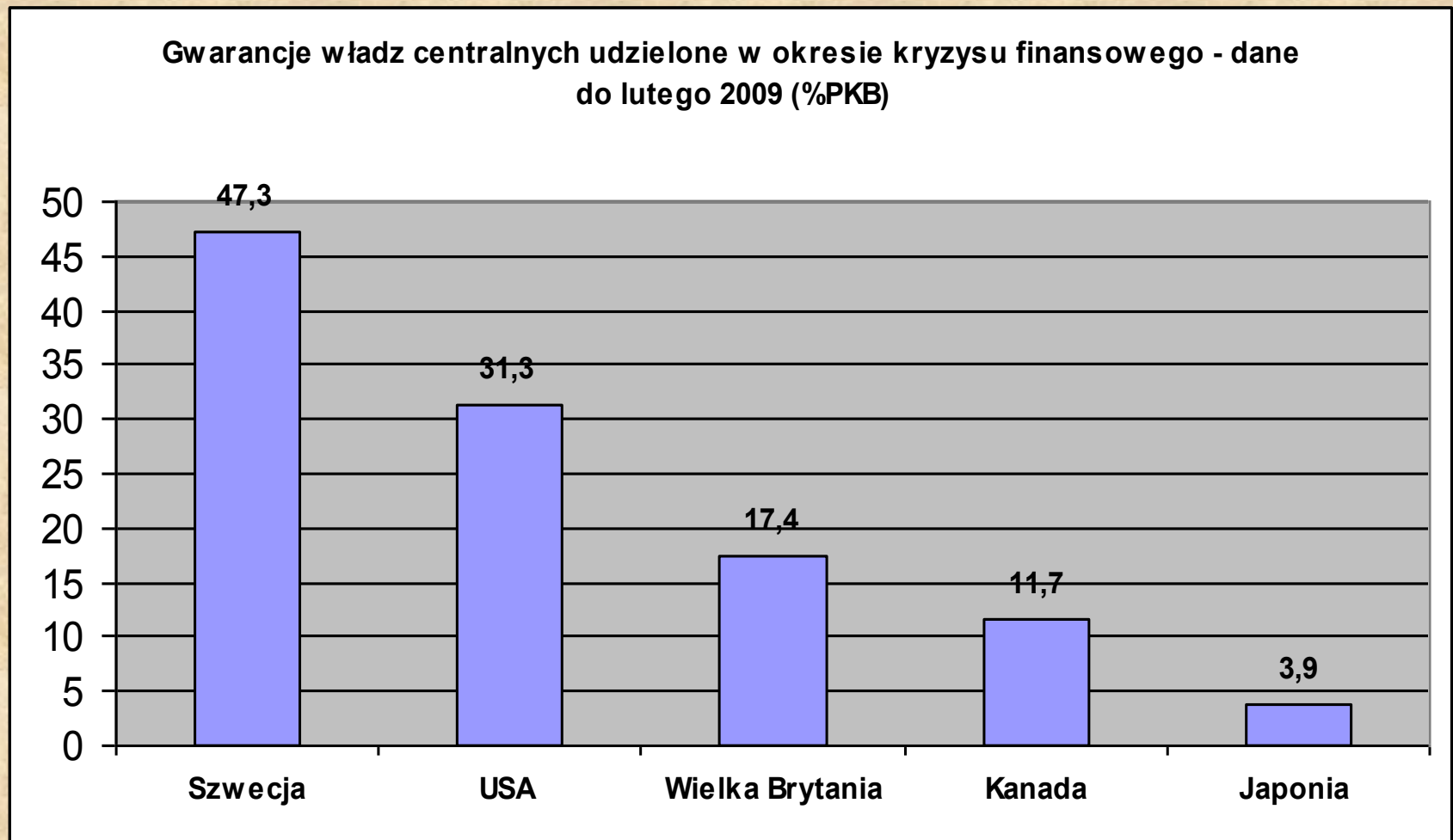
- precyzyjne ujęcie wszystkich elementów przyjętej definicji, aby nie stanowiły podstawy do stosowania wykluczeń lub nie budziły żadnych wątpliwości,
- wprowadzenie definicji, która umożliwi międzynarodową porównywalność danych,
- upewnienie się, iż przyjęte elementy definicji znajdują się w zakresie procedur planowania, zarządzania i kontroli.

Guidance on definition and Disclosure of Public Debt, INTOSAI

Znaczenie problemu zobowiązań publicznych

- Zobowiązania publiczne generują **ryzyko fiskalne**, czyli ryzyko dokonania nieoczekiwanych zmian w planowanym i realizowanym budżecie sektora publicznego.
- Problem sprawozdawczości w zakresie ryzyka fiskalnego - *Statements of Fiscal Risks* (Australia, Nowa Zelandia, Brazylia, Chile, Indonezja, Pakistan)
- Dług konwencjonalny a dług niekonwencjonalny
- Dług niekonwencjonalny (terminy stosowane w literaturze: „ukryty deficyt/dług”, „potencjalnie odroczone deficyt”, „*time bomb*”, *fiscal illusion*”)
- Problem wzrostu znaczenia zobowiązań potencjalnych oraz emerytalnych
- Dług brutto a dług netto

Przykład wzrostu zobowiązań potencjalnych w okresie kryzysu finansowego



Klasyfikacja zobowiązań publicznych w świetle macierzy ryzyka fiskalnego

	Zobowiązania bezpośrednie	Zobowiązania potencjalne
Zobowiązania formalne	<p style="text-align: center;"><i>explicite direct liabilities</i></p> <p>Jest to podstawowa kategoria zobowiązań publicznych, obejmująca bieżące i przyszłe wydatki oraz zobowiązania, mające aktualną podstawę prawną oraz przewidywalne co do czasu i wysokości.</p>	<p style="text-align: center;"><i>explicite contingent liabilities</i></p> <p>Zobowiązania wynikające z obowiązujących aktów prawnych, których wysokość jest trudna do zaplanowania, zapadalność tych zobowiązań wiąże się często z wystąpieniem określonego zdarzenia</p>
Zobowiązania nieformalne, czyli deklaratywne	<p style="text-align: center;"><i>implicite direct liabilities</i></p> <p>Zobowiązania, które będą musiały być planowane w przyszłych budżetach jako wydatek lub finansujący go dług, co wynika z silnych oczekiwań społecznych.</p>	<p style="text-align: center;"><i>implicite contingent liabilities</i></p> <p>Zobowiązania te są rezultatem zaistnienia określonych nadzwyczajnych sytuacji trudnych do przewidzenia, a brak ich zaciągnięcia może wiązać się z niekorzystnymi konsekwencjami dla kraju.</p>

Wartość nominalna najważniejszych rodzajów zobowiązań publicznych w Polsce klasyfikowana według macierzy ryzyka fiskalnego (dane dotyczą głównie 2009 roku)

	Zobowiązania bezpośrednie	Zobowiązania potencjalne
Zobowiązania formalne	Wskaźnik państwowego długu publicznego (PDP) 669,9 mld zł	Zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa 36,9 mld zł
Zobowiązania nieformalne, czyli deklaratywne	Zobowiązania emerytalne - suma stanów kont w ZUS (I filar) 1 833,4 mld zł - suma kont OFE (II filar) 181,9 mld zł	

Konwencjonalny dług publiczny

- Dług konwencjonalny stanowi tylko część wszystkich zobowiązań publicznych
- Definicja ekonomiczna: dług publiczny = pożyczka publiczna (emisja papierów dłużnych lub kredyt zaciągany na rynku finansowym)
- Definicja operacyjna – wyznaczona zgodnie z przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowymi lub w zakresie przyjętej indywidualnie metodologii.

Przykład strefy euro (UE)

dług EDP a dług ESA

**Procedura nadmiernego deficytu
(EDP)**

Standardy ESA'95

Porównanie definicji długu EDP oraz długu ESA

Dług EDP	Dług ESA
Dług w ujęciu brutto	Dług w ujęciu brutto lub netto (po odjęciu wartości aktywów finansowych)
Wycena według wartości nominalnych, tzn bez uwzględnienia zmian w rynkowych stopach procentowych [1], określona na koniec roku kalendarzowego	Wycena według wartości rynkowych na koniec roku bilansowego.
Zobowiązania w walutach obcych szacowane są według kursu zdefiniowanego w umowie.	Zobowiązania w walutach obcych przelicza się na walutę krajową według kursu transakcji natychmiastowych w dniu bilansowym.
Liczony w sposób skonsolidowany, tj. po wyemitowaniu przepływów wewnątrz jednostek sektora	Liczony w sposób skonsolidowany lub nieskonsolidowany

Dług EDP

Dług ESA

Obejmuje pozycje:

- gotówka i depozyty
- papiery wartościowe inne niż akcje (z wyłączeniem instrumentów pochodnych)
- pożyczki udzielone

Obejmuje pozycje:

- gotówka i depozyty
- papiery wartościowe inne niż akcje
- pożyczki udzielone
- rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe
- inne zobowiązania

Nie uwzględnia wartości odsetek liczonych według metody memoriałowej

Uwzględnia wartość odsetek liczonych według metody memoriałowej

Nie uwzględnia zobowiązań potencjalnych z tytułu udzielonych gwarancji publicznych

Uwzględnia gwarancje publiczne pod określonymi warunkami.

Kontrowersje wokół definicji długu publicznego w strefie euro (UE)

- Dualizm rozwiązań – brak przejrzystości, podwójna sprawozdawczość, problem z międzynarodową porównywalnością danych
- Dług EDP – podstawa wyliczenia unijnego kryterium zadłużenia, krytykowany ze względu na słabe odzwierciedlenie rzeczywistego poziomu zobowiązań (także wewnątrz sektora), węższe ujęcie kategorii przedmiotowych
- Dług ESA – obrazuje rzeczywisty i pełny zakres długu konwencjonalnego, uwzględnia dług potencjalny, umożliwia stosowanie podejścia bilansowego, obejmującego zarówno pasywa, jak i aktywa finansowe sektora publicznego
- Obie definicje długu publicznego nie uwzględniają wyceny przyszłych zobowiązań emerytalnych (*implicite*)

Kraje strefy euro	dług EDP	dług ESA brutto	dług ESA netto
Austria	176420	185282	91552
Belgia	308744	320 494	253035
Finlandia	62140	75558	-93617
Francja	1327143	1481905	816660
Grecja	237181	245725	176740
Hiszpania	432523	512001	250249
Holandia	346224	384025	151267
Irlandia	80295	88185	20689
Niemcy	1641844	1715953	1122645
Portugalia	110376	125299	79768
Włochy	1663650	1799250	1409699
Cypr	8328,6	8400,253	4906
Malta	3629	4340	2937
Słowacja	18612	20389	-2821
Słowenia	8472	10983	-2305

Definicja operacyjna długu publicznego w Polsce

(ustawa o finansach publicznych)

Oparta o definicję długu EDP

- **Państwowy dług publiczny (PDP)** – wartość nominalna zobowiązań sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. PDP obejmuje zobowiązania z tytułu:
 - wyemitowanych papierów wartościowych
 - zaciągniętych kredytów i pożyczek
 - zobowiązań wymagalnych.
- **Dług Skarbu Państwa**
- Dług sektora rządowego, dług sektora samorządowego, dług sektora ubezpieczeń społecznych

Najważniejsze różnice pomiędzy długiem EDP a PDP

- do 2006 roku Polska wliczała do wskaźnika PDP wielkości przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji publicznych, w tym zakresie zasady zostały ujednolicone,
- do marca 2007 roku Polska zaliczała aktywa finansowe OFE do sektora *general government*, w tym zakresie zasady zostały ujednolicone,
- zobowiązania zaciągnięte w ramach Krajowego Funduszu Drogowego w Polsce nie są zaliczane do zadłużenia, Eurostat z kolei zalicza KFD do sektora *general government*,
- zobowiązania wymagalne zaliczane są do tytułów dłużnych w ramach metodologii polskiej, a nie unijnej,

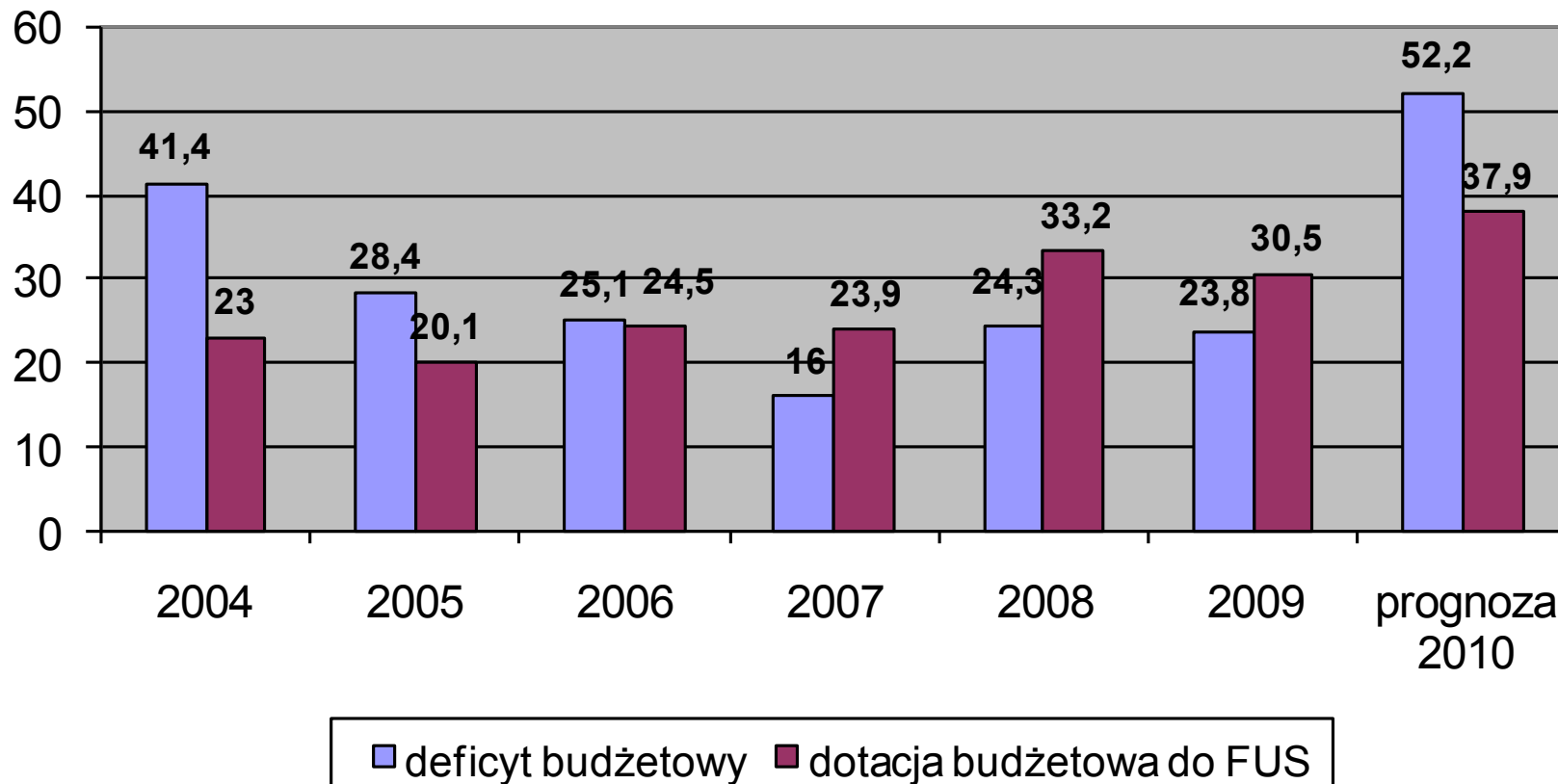
PDP a zobowiązania wobec systemu emerytalnego w Polsce

Źródła finansowania systemu emerytalnego z budżetu państwa:

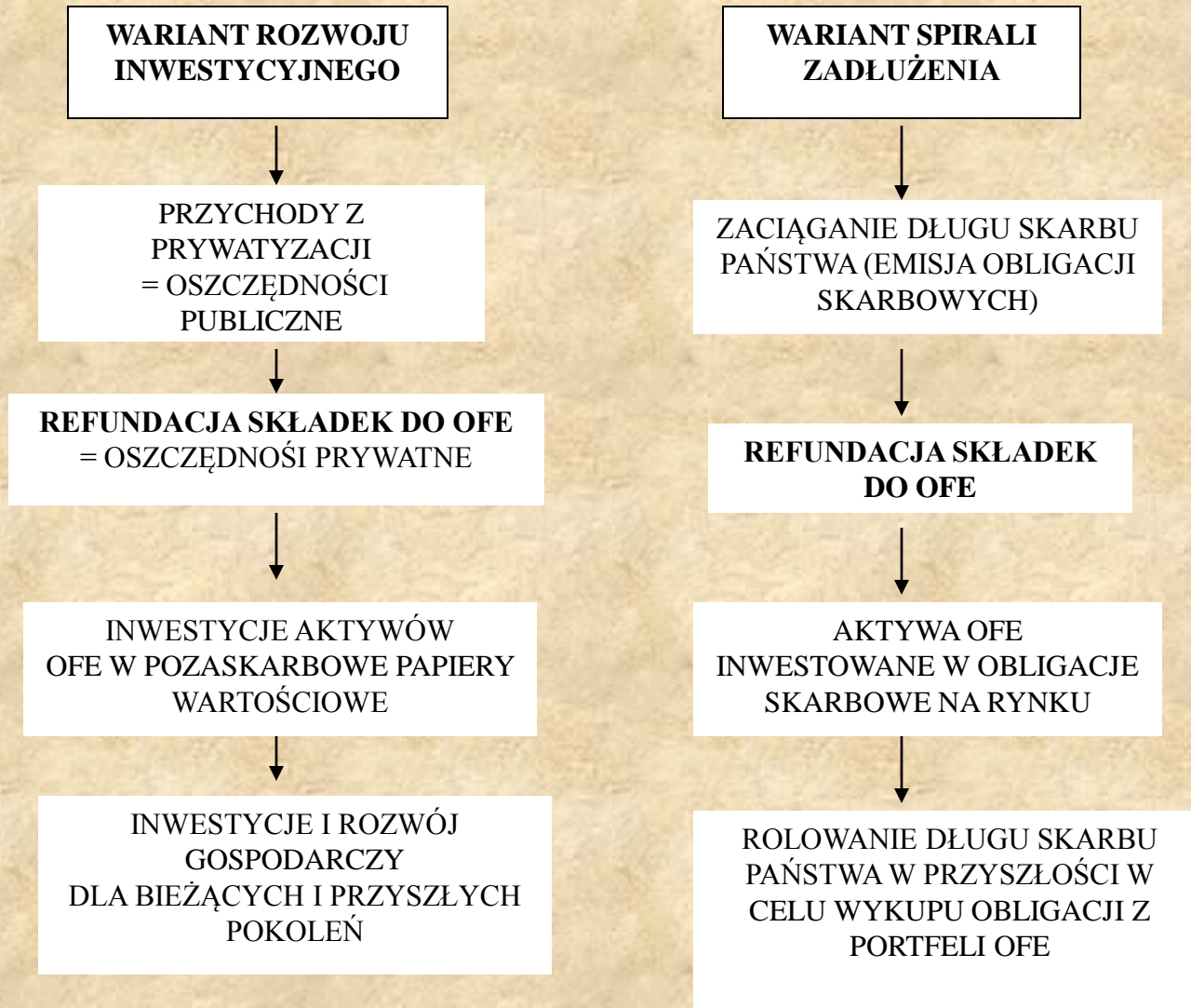
- **Dotacja budżetowa do FUS** (wydatek budżetu powiększający deficyt budżetowy finansowany długiem)
- **Refundacja składek do OFE** (pierwotnie wydatek budżetowy, od 2003 roku pozycja rozchodów budżetu państwa pokrywana z przychodów z prywatyzacji oraz przychodów ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku finansowym)

Eurostat zalicza refundację do wydatków powiększających deficyt budżetowy !!!

Dotacja budżetowa do FUS a deficyt budżetu państwa (w mld zł)

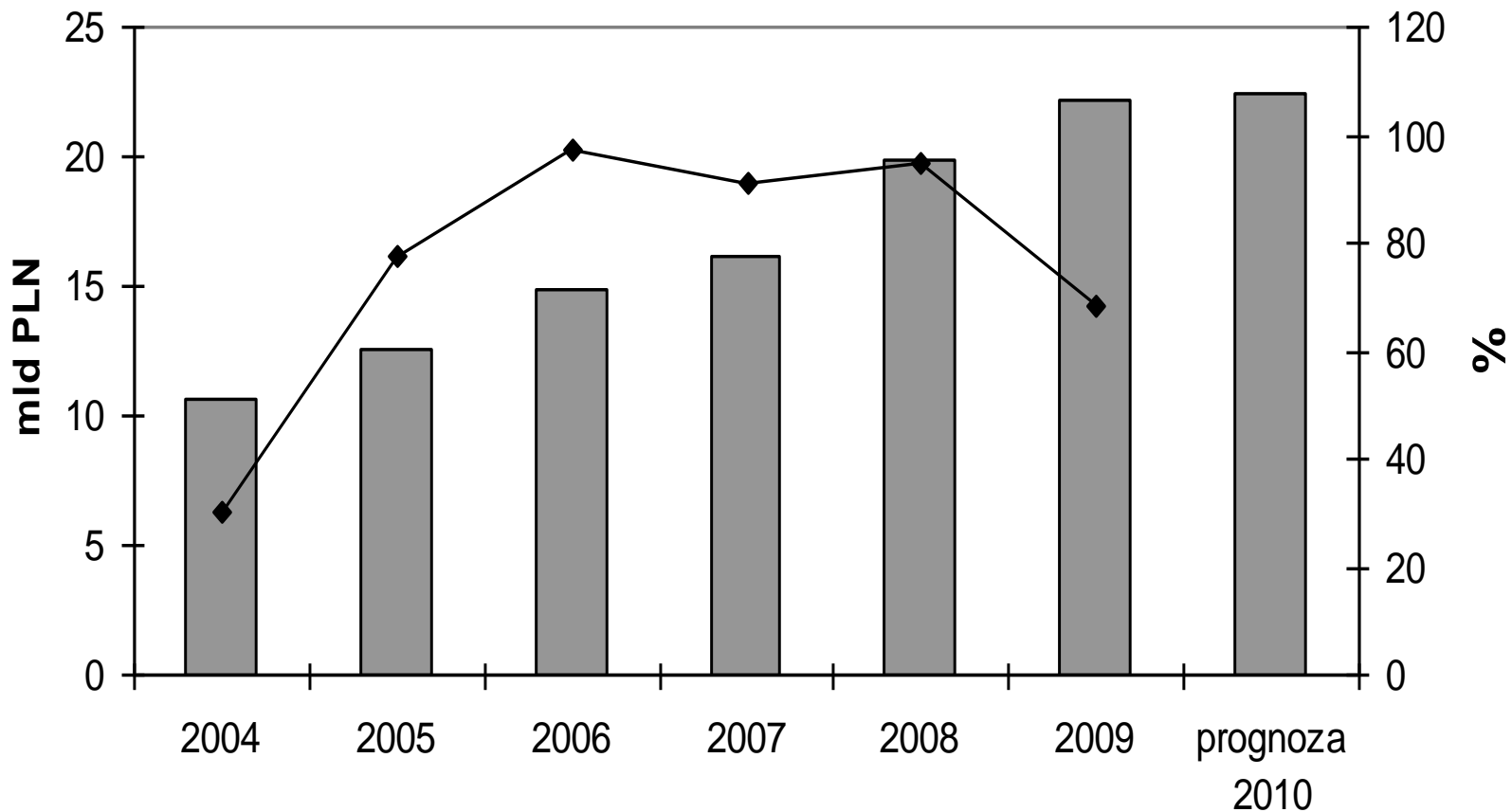


Dwa skrajne warianty finansowania refundacji składek do OFE



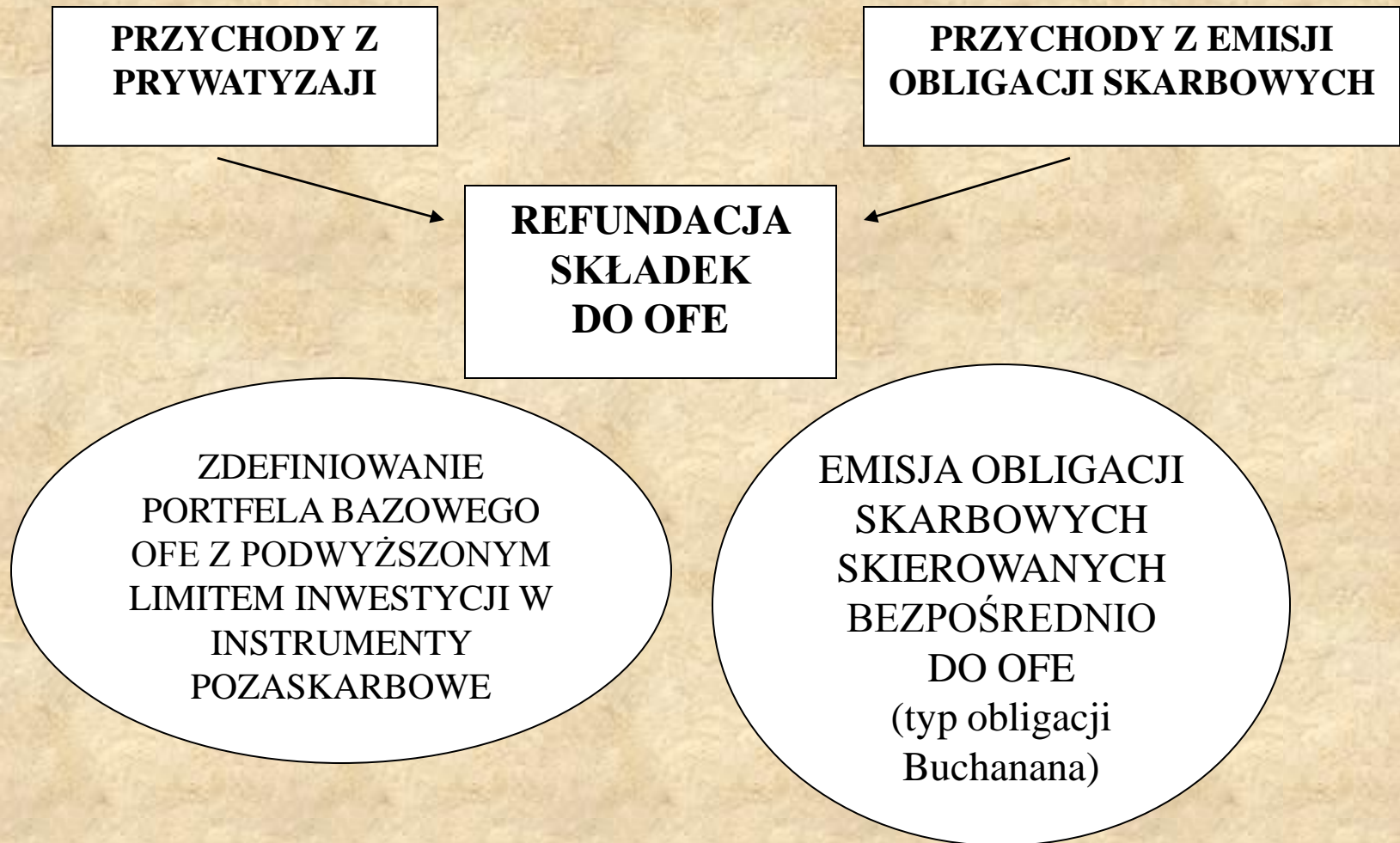
Zjawisko kalkowania długu

Transfer środków do OFE i stopień jego pokrycia długiem (dane na koniec roku)



■ transfer środków do OFE (oś lewa) —◆— stopień pokrycia długiem (oś prawa)

Obowiązujący obecnie wariant pośredni finansowania refundacji składek do OFE oraz propozycja zmian



Propozycje redefinicji długu publicznego – problem długu emerytalnego

- **Wprowadzenie miary zobowiązań emerytalnych o charakterze *implicite* w sprawozdawczości budżetowej (propozycja także dla całej UE) – Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011**
- Wyłączenie z długu *explicite* części długu *implicite* obejmującego sumę stanu kont OFE (zjawisko kalkowania długu) – Plan Konsolidacji... oraz Prof. Marek Góra
- Włączenie do długu *explicite* części długu *implicite* obejmującego sumę stanu kont emerytalnych w ZUS – Prof. Marek Góra
- **Nieemerytalny dług publiczny** – dług jawny (*explicite*) pomniejszony o obligacje SP (nie będące obligacjami Buchanana) znajdujące się portfelach OFE i powiększony o część gwarancji Skarbu Państwa

Emerytalny dług publiczny – różnica pomiędzy całkowitym długiem publicznym a nieemerytalnym długiem publicznym – M. Góra, A. Chłoń Domińczak, M. Bukowki

**Propozycja redefinicji długu *explicite*
dla zwiększenia kontroli nad całością zobowiązań
publicznych zaciągniętych w celu finansowania systemu
emerytalnego**

PDP - bieżące zobowiązania *explicite* związane z systemem emerytalnym (zobowiązania emerytalne *explicite*) tj. **kwota dotacji budżetowej do FUS w okresie t (w części kwoty deficytu budżetowego w okresie t) + kwota refundacji składki do OFE w okresie t (w części niepokrytej z przychodów z prywatyzacji w okresie t) + wartość nominalna obligacji skarbowych wchodzących w skład aktywa OFE w okresie t (dla t+1 pozycja ta stanowi różnicę między t+1 a t).**

Założenia

- **znaczący spadek w pozycji wynikowej** nastąpi tylko w roku t , w kolejnych latach wliczana będzie bowiem jedynie różnica w wartości nominalnych obligacji skarbowych wchodzących w skład aktywów OFE,
- pozycja „**dotacja budżetowa do FUS w części stanowiącej poziom deficytu budżetowego**” musi przyjmować wartość minimalną równą 0 w sytuacji zrównoważenia budżetu państwa (deficyt=0), dlatego ewentualne wypracowanie nadwyżki budżetowej powinno zmniejszać poziom samej dotacji,
- **refundacja składek do OFE** wliczana do powyższego równania będzie tylko w kwocie nie pokrytej z przychodów z prywatyzacji, co oznacza, iż w sytuacji niewykonania w części procesu prywatyzacyjnego, poziom dodatkowego długu konieczny wówczas do zaciągnięcia będzie odliczony od PDP,
- należy także zaznaczyć, iż wskaźnik **długu emerytalnego *explicite*** nie może przyjąć wartości ujemnej. W skrajnej (aczkolwiek docelowej) sytuacji może wynieść 0, kiedy w danym roku deficyt budżetowy = 0 (czyli dotacja budżetowa do OFE będzie pokryta tylko z dochodów podatkowych), gdy refundacja składek do OFE będzie w całości finansowana z przychodów z prywatyzacji oraz kiedy nie nastąpi roczny przyrost wartości obligacji skarbowych w portfelach OFE (czyli po wymaganym przeprowadzeniu zmian w zakresie limitów inwestycyjnych). **W tej sytuacji wskaźnik PDP po wyłączeniu zobowiązań emerytalnych *explicite* równałby się obecnemu wskaźnikowi PDP.**

Przykład dla 2010 roku

Dług *explicite* zw. z systemem emerytalnym dla 2010 (na koniec roku)=

38 mld

(łączna wartość planowanej dotacji do FUS stanowiąca część deficytu budżetowego planowanego na 52,2 mld zł)

+ 0 mld

(przyjmując, że planowana refundacja w wysokości 22 mld zł w całości pokryta zostanie z planowanych przychodów z prywatyzacji w wysokości 25 mld zł)

+ 110 mld zł

(wartość nominalna obligacji skarbowych w OFE – przyjęto dane na październik 2009 roku)

= 148 mld zł

PDP dla 2010 roku = 739,1 mld – 148 mld

= 589,1 mld, czyli 43,6% PKB

Wybrane źródła literaturowe

- Góra M., Chłoń- Domińczak A., Bukowski M., *Droga wyjścia dla zmian w nowym systemie emerytalnym w zakresie OFE*, Gazeta Wyborcza z dnia 2 grudnia 2009r.,
- Góra M., *Potrzeba ekonomicznej reinterpretacji pojęcia długu publicznego*, materiał niepublikowany,
- Kłos B., Marchewka-Bartkowiak K., *Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego*, Analizy BAS nr 17(25)/2009
- Marchewka-Bartkowiak K., *Redefinicja długu publicznego*, Infos nr 11(81)/2010, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu
- *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 29 stycznia 2010
- Polackova H., *Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability*, Policy Research World Bank, Working Paper No 1989/1998.