

OBSZARY KONFLIKTÓW W SYSTEMIE FINANSOWYM

KRYSTYNA PIOTROWSKA – MARCZAK

JAROSŁAW MARCZAK

TOMASZ URYSZEK

Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i
Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki, Polsko

Abstract in original language

Występowanie konfliktów rodzi się na gruncie niezaspokojonych interesów. Specyfika pieniądza i jego cechy powodują, że system finansowy jest niespójny. To prowadzi do sprzeczności, a te z kolei, wywołują konflikty, które występują w wielu obszarach. W artykule rozważa się takie obszary konfliktów, które zachodzą między: (1) sektorem publicznym i prywatnym, (2) społecznymi i gospodarczymi funkcjami państwa, (3) preferowanymi kierunkami wydatków budżetowych, (4) między rządem i parlamentem, (5) między rządem a samorządem terytorialnym, (6) między poszczególnymi regionami danego państwa, (7) standardami krajowymi i międzynarodowymi określającymi rozwój społeczno-gospodarczy.

Key words in original language

Finanse; finanse publiczne; konflikty interesów; Hiszpania vs. Katalonia; deficyt; dług publiczny; Government Finance Statistics; Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych.

Abstract

Conflicts arise when parties' interests have not been satisfied. The special character of money and its characteristics cause inconsistencies in a financial system. This leads to disagreements that produce conflicts in many areas. The article discusses conflict areas occurring between: (1) The public sector and the private sector, (2) The social and economic functions of the state, (3) The preferred directions of budget expenditures, (4) The government and the Parliament, (5) The national government and local or regional governments, (6) Particular regions of the state, (7) National and international standards defining socio-economic development.

Key words

Finance; public finance; conflicts of interests; Spain vs. Catalonia; deficit; public debt; Government Finance Statistics; European System of Accounts.

Miarą wagi, jaką przypisuje się zjawiskom przybierającym postać konfliktu, jest powstanie teorii konfliktu, która wyrosła na gruncie przeciwstawienia się funkcjonalizmowi. Historycznie rzecz biorąc, ważną rolę w tworzeniu

podwalin teorii konfliktu mieli: K. Marks, M. Weber i G. Simmel, a współcześnie L. Coser.

Źródłem procesów konfliktowych, wg K. Marksa, są:

- nierówny podział dóbr,
- wzrost świadomości zbiorowej,
- kwestionowanie nierówności podziału dóbr, powstanie ideologii¹.

Z kolei w teorii M. Webera wskazuje się, że przyczyna konfliktów jest:

- istnienie zbiorowości nadrzędnych i podporządkowanych,
- pojawienie się charyzmatycznych przywódców,
- wprowadzanie systemu reguł i władzy administracyjnej, poczucie zagrożenia,
- spadek prestiżu władzy politycznej².

Inne podejście do istoty konfliktów prezentuje G. Simmel³. Wskazuje on cechy charakteryzujące układy skonfliktowane. Ma to miejsce kiedy:

- zbiorowości pozostająca w konflikcie cechuje emocjonalizm i solidarność,
- następuje rozszerzenie konfliktu poza interesy indywidualne,
- istnieje potrzeba tworzenia koalicji,
- ma miejsce eliminacja doraźnych celów.
- Współcześnie, jak twierdzi L. Coser, konflikt powstaje kiedy:
- cele założone nie są możliwe do osiągnięcia,

¹ J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznych*. WN PWN, Warszawa 2004, s. 179, 181, 183, 185, 198.

² Tamże s. 181, 183.

³ Tamże s. 185.

- brak jest instytucjonalnych systemów łagodzenia konfliktu,
- podłożem konfliktu są wartości podstawowe – wtedy trwa on w czasie⁴.

Model przyczyn konfliktu przedstawił J. Turner⁵. Jego elementy tworzy:

1. taki system społeczny, który cechuje uzależnienie poszczególnych jego części (segmentów),
2. nierówny podział wartościowych i rzadkich zasobów,
3. układ wycofujących się z poparcia władzy poszkodowanych w podziale,
4. świadomość interesów obiektywnych,
5. pobudzenie emocjonalne pokrzywdzonych,
6. występowanie frustracji,
7. zaangażowanie emocjonalne pokrzywdzonych,
8. podjęcie prób zorganizowania się pokrzywdzonych.
9. otwarty konflikt,⁶

W warunkach wystąpienia konfliktu społecznego nieunikniony jest refleks tego zjawiska na gospodarkę. To powoduje trudności w realizacji przyjętej przez władzę polityki gospodarczej.

W warunkach wystąpienia konfliktu społecznego nieunikniony jest refleks tego zjawiska na gospodarkę. To powoduje trudności w realizacji przyjętej przez władzę polityki gospodarczej.

W literaturze przyjmuje się, że skuteczność polityki gospodarczej państwa zależy od

- możliwości produkcyjnych gospodarki, na co wpływa:
- poziom technologii,
- poziom zasobów naturalnych,

⁴ Tamże s. 198.

⁵ Tamże s. 209.

⁶ Tamże s. 209.

- wielkość populacji,
- efektywność organizacji pracy.
- Stabilność państwa i jego władzy zależy od:
- poziomu dobrobytu społeczeństwa,
- zdolności do „wychodzenia” z kryzysów⁷.

Jak wynika z przedstawionego przeglądu, występowanie konfliktów rodzi się na gruncie niezaspokojonych interesów. To zjawisko przyczynia się do powstania grup interesów, których w znacznej części przedsięwzięciem jest walka o taką legislację, aby zabezpieczone były ich cele⁸. M. Gross grupy interesów dzieli na: prywatne organizacje, partie polityczne i organizacje rządowe.⁹

Wydaje się, że ten podział jest niewystarczający, chociażby dlatego, że nie wyczerpuje wszystkich instytucji, choćby takich jak np. związki zawodowe, fundacje czy stowarzyszenia, a także pomija grupy nieformalne, które nie mają instytucjonalnej postaci.

Niezależnie jednak od katalogu rodzajów grup nacisku ważna jest ich rola w procesach, które postępują po konfliktowej drodze. Historycznie rzecz biorąc, szczególną postać przybrały konflikty gdy pojawił się pieniądz. ”Kiedy podstawowym środkiem ustalania wartości staje się pieniądz, właściwości i dynamika stosunków społecznych ulegają zmianom. Proces zastępowania innych kryteriów wartościowań, takich jak logiczne, etyczne, estetyczne, przez kryterium monetarne to właściwie długofalowa tendencja ewolucyjna społeczeństw (...) pieniądz powstał po to, aby ułatwić wymianę i jeszcze pełniej zaspokoić podstawowe potrzeby człowieka. Jednakże raz ustanowiony, pieniądz ma moc przekształcenia stosunków społecznych”.¹⁰ W pełni należy się zgodzić z powyższym cytowanym rozważaniem.

Specyfika pieniądza, jego cechy i właściwości powodują, że system finansowy jest najczęściej niespójny. Brak spójności spowodowany jest występowaniem konfliktów interesów, które prowadzą do legislacyjnych rozwiązań względem siebie sprzecznych.

⁷ Tamże s. 219.

⁸ S. Ehrlich, Władza i interesy, studium struktury politycznej kapitalizmu, WN PWN Warszawa 1967, s. 52.

⁹ M. Gross the Legislative Struggle (Study in Social Combat), New York 1953, s. 17.

¹⁰ J. Turner, Struktura... op. cit. s. 299 – 300.

Obszary konfliktów w systemie finansowym mogą mieć różną genezę, dotyczyć różnego zakresu finansów i różnych szczebli, a także powodować różne skutki. Zanim zostanie przeprowadzony wywód dotyczący jednego, szczególnego konfliktu w obszarze finansów publicznych, trzeba wyraźnie podkreślić, że finanse nie mogą być narzędziem walki politycznej, bo to jest szkodliwe dla wszystkich: uczestników tej walki, gospodarki i społeczeństwa. Niestety, ale należy to traktować jako postulat, a nie jako kanon bezwzględnie obowiązujący. Biorąc pod uwagę, że władzę sprawuje konkretne ugrupowanie polityczne, wyznające konkretne dogmaty ekonomiczne, to nietrudno sobie wyobrazić, żeby ten fakt pozostawał obojętny dla sfery finansów. Etap tworzenia prawa finansowego czy też nowych regulacji, albo ich zmian oraz stosowania doskonale nadaje się do wykorzystania jako narzędzia politycznego. Można w tym przypadku nawet pominąć kwestie patologiczne (przestępczość, korupcje, lobbing). Wystarczy podporządkować rozwiązania prawne regulujące finanse wizji jednej grupy politycznej. Zmiana władzy powoduje zatem zmianę zasad prowadzenia gospodarki finansowej, co z kolei nie sprzyja spokojnemu prowadzeniu działalności gospodarczej różnych podmiotów, bo jest efektem niestabilności systemu. Oczywiście taka sytuacja nie musi występować wszędzie i nie występuje, ale tam gdzie jest, przynosi duże szkody.

Finanse i system finansowy są bardzo obszerne, zatem ognisk zapalnych i konfliktogennych jest bardzo dużo. I choć mogą być one niezbyt istotne samodzielnie je rozpatrując, to w jakimś zestawie mogą stanowić mieszaną wybuchową. Obszarem szczególnie istotnym z punktu widzenia prowadzonych rozważań są finanse publiczne. Ta szczególność wynika z faktu, że są to finanse związków publicznoprawnych, przede wszystkim państwa i samorządu terytorialnego, i z tego powodu są bardzo narażone na różnego rodzaju manipulacje polityczne i podlegają takim manipulacjom. Jeżeli rozpatrywać publiczną gospodarkę finansową jako gromadzenie dochodów publicznych z jednej strony, a wydatkowanie tych dochodów z drugiej strony, to możliwości oddziaływania politycznego są wielkie w jednym i drugim przypadku. W pierwszym przypadku jest to kształtowanie instrumentów dochodowych – podatków i innych danin, różnego rodzaju transferów, możliwości prowadzenia polityki zadłużenia, a w drugim przypadku ustalanie priorytetów wydatkowych oraz mechanizmów i narzędzi finansowania tych wydatków. Łatwość ulegania pokusie wynika stąd, że rząd jest wyłoniony w drodze demokratycznych wyborów, a więc ma legitymację formalną do sprawowania władzy a poza tym posiada odpowiednią większość w parlamencie, aby przekształcać zgodnie ze swoimi wizjami przepisy regulujące publiczną gospodarkę finansową tak od strony dochodów, jak i od strony wydatków.

Stąd można wyodrębnić obszary na polu których sprzeczności te występują.

Aby lepiej wyjaśnić istotę rozważań, przedstawione zostanie kilka głównych obszarów wywołujących konflikty interesów, a następnie, dla lepszej ilustracji, zostanie to poparte przykładami. Z istoty swojej obszary konfliktu zachodzą między:

- sektorem publicznym i prywatnym,
- gospodarczymi i społecznymi funkcjami państwa.
- preferowanymi kierunkami wydatków budżetowych,
- rządem i parlamentem,
- poszczególnymi regionami danego państwa,
- standardami krajowymi i międzynarodowymi określającymi poziom rozwoju społeczno – gospodarczego.

Warto przyrzeć się poszczególnym obszarom.

Konflikty między sektorem publicznym i prywatnym, sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie: jak wiele ma być państwa w gospodarce. Wzajemny układ wymienianych dwóch sektorów można zilustrować na przykładzie Polski, odwołując się do zjawiska deficytu budżetowego i źródeł jego finansowania oraz instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego.

1. Deficyt budżetowy, który zaplanowano na 2009 r. wynosił 27,2 mld zł, a przewiduje się go zwiększyć do 52 mld zł w 2010 r., którego wysokość może się jeszcze zmienić w zależności od wahań kursu złotego.
2. Dokonano zabiegów zmniejszających zakres budżetu np. przenosząc 10 mld zł z budżetu do Krajowego Funduszu Drogowego.
3. Komisja Europejska szacuje polski deficyt w 2009 r. na poziomie 6,6% PKB, a w 2010 7,3% PKB.

Należy przypomnieć, że zalecany deficyt powinien być najwyżej na poziomie 3%.

4. Przewiduje się, aby głównym źródłem pokrycia deficytu była prywatyzacja. McKenzie określa to mianem „pędu do prywatyzacji”. Planuje się, aby wpływy z tego tytułu wynosiły 36,7 mld zł. Obejmuje to 350 projektów, a najważniejszą rolę w tym programie odgrywa sprzedaż akcji w sektorze energetycznym.

Zapomina się jednak: czego nie można osiągnąć dzięki prywatyzacji?

- Nie przewycięży się zadłużenia powstałego w wyniku deficytu budżetowego,
- Nie zwiększy się bowiem prywatnych kapitałów, które mogłyby zwiększyć produkcję,

- Nie zmniejszy się zobowiązań socjalnych rządu.

W grudniu 2008 r. uchwalono w Polsce ustawę o Partnerstwie Publicznoprywatnym (PPP)¹¹. W przepisach tych nie narzucono katalogu przedsięwzięć, które można realizować w formule PPP.

W Planie Stabilności i Rozwoju z 30.11.2008 r. rząd przyjmuje, że wystarczy, aby obie strony określiły wynagrodzenie zależne od wyników pracy partnera prywatnego a strony podziela się zyskiem.

Na mocy wskazanego przepisu ustala się, że podmiotami w konkretnych przedsięwzięciach będą jednostki sektora publicznego i przedsiębiorstwa krajowe lub zagraniczne.

Na tle wskazanej powyżej instytucji pojawia się problem konfrontacji sektora publicznego i prywatnego. Warto tu jednak wskazać jakie jest ryzyko przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP.

W literaturze wymienia się:¹²

1. ryzyko polityczne (brak aprobaty społecznej),
2. ryzyko techniczne (jakość wykonania, terminowość),
3. ryzyko ekonomiczne (niskie dochody),
4. ryzyko finansowe (zmiany kursu)
5. ryzyko społeczne (utrata miejsca pracy w sektorze publicznym),
6. ryzyko gospodarności (ograniczone możliwości oszczędności kosztów),
7. ryzyko środków (dotyczy środków publicznych).

Przedstawiony przykład wskazuje, że może wystąpić konflikt polegający na potrzebie włączenia się sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych i obawach sektora publicznego z tego wynikających.

Drugi obszar konfliktów może wyrastać na gruncie wizji państwa i jego funkcji. W klasycznej ekonomii A. Smith'a i D. Ricardo rola państwa jest zredukowana do niezbędnego minimum, co daje preferencje dla przedsiębiorczości. Z kolei w koncepcjach J. M. Keynes'a interwencję państwa w gospodarkę uważa się za konieczność. Inne elementy występują w doktrynie M. Friedmana, który postuluje ograniczenie roli rządu.

¹¹ Dz. U. nr 180 poz. 1112 z 2008 r.

¹² J. Zysnarski, partnerstwo publiczno – prywatne. ODDK, Gdańsk, s. 13 – 14.

W każdym z wymienionych przykładowo koncepcji inny jest model państwa i jego funkcji.

Przyjmując, że podstawowymi funkcjami państwa są: gospodarcza, społeczna i polityczna. Na tym tle pojawiają się sprzeczności, gdyż każda z nich wymaga zaangażowania środków publicznych, a wybór preferowanych kierunków jest często kontrowersyjny. Sprzeczności na tym gruncie powstałe wynikają „(...) m.in. z faktu, że dotychczasowa teoria i praktyka polityki ekonomicznej nie potrafiły wypracować takich narzędzi i metod, które pozwoliłyby realizować wszystkie (...) cele równocześnie”¹³.

W Polsce omówione wyżej sprzeczności i powstałe na ich tle konflikty znajdują wyraz w postaci dopłat z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), które przekraczają 21% PKB.

W lipcu 2009 r. zrealizowano 66% dotacji dla FUS, natomiast w lipcu 2008 r. było to tylko 44%. Dotacja na FUS w 2009 r. to: 37,9 mld zł a na KRUS 15,4 mld. zł. Tak się dzieje w skutek spadku liczby legalnie zatrudnionych.

Następna płaszczyzna konfliktów wiąże się z poprzednią i dotyczy preferowanych kierunków wydatków budżetowych. W sytuacji występowania deficytu budżetowego nabiera to szczególnego znaczenia. W warunkach Polski w 2009 r. nastąpiło:

1. Ograniczenie kwoty ogółem wydatków z 321,2 mld zł do 300 mld zł.
2. Ograniczenie wydatków miało charakter selektywny i dotyczyło: oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury fizycznej i sportu.
3. Zmniejszenie wydatków ze środków publicznych nie odpowiadało tendencjom mających miejsce w UE, ani nie przyczyniło się do ograniczenia dysproporcji poziomu życia.

Kolejna płaszczyzna, znajdująca odzwierciedlenie w systemie finansowym, leży na linii: rząd – parlament.

Przejawia się to w sytuacjach podejmowania decyzji legislacyjnych. Opozycja i grupy nacisku wywierają wpływ na ostateczny kształt aktów prawnych, których postać ostateczna może być sprzeczna z polityką rządu.

W systemach demokratycznych władza publiczna jest na ogół podzielona między rząd (centralna władza publiczna) i samorząd terytorialny co najmniej dwu, a najczęściej trójszczeblowy. Wybory wyłaniające w efekcie nowy rząd i samorządowe rządzą się swoimi prawami. Nie zawsze są

¹³ K. Markowski, Rola państwa w gospodarce rynkowej, PWE, Warszawa 1992, s. 41.

paralelne, albo to zjawisko nie jest zawsze powszechne. Odmienne opcje polityczne na poziomie centralnym i samorządowe stanowią duże prawdopodobieństwo pojawiania się konfliktów, które będą miały charakter finansowy. Nie tylko, ale finansowe trudności są bardzo bolesne i mogą przyczyniać się do trudności w normalnym działaniu władzy samorządowej. Właśnie ten obszar wydaje się interesujący jako przykład konfliktu na tle finansowym między państwem a samorządem terytorialnym różnych szczebli. Jako przykład posłuży Hiszpania, określana mianem państwa autonomii, właśnie od bardzo szerokiego zakresu autonomii regionów – wspólnot autonomicznych.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Hiszpanii jest gmina. Jednakże, z punktu widzenia rozwiązań i praktyki, miejsce to należy regionom, czyli wspólnotom autonomicznym. Ma to swoje historyczne i polityczne uzasadnienie, którego nie ma potrzeby rozwijać osobno, a, co najwyżej, w odpowiednim momencie rozważań zasygnalizować. Hiszpańskie regiony są bardzo zróżnicowane. Dotyczy to wielu obszarów porównań: zajmowanej powierzchni, liczby mieszkańców, ilości prowincji (są regiony będące równocześnie prowincjami¹⁴), zasad gospodarki finansowej (wyróżnia się zasady wspólne – *común* i uprzywilejowane - *foral*¹⁵), kultury, historii, języka, kwestii narodowościowych i, wreszcie, co najważniejsze, sytuacji ekonomicznej. Poszczególne regiony charakteryzują się dużym zróżnicowaniem pod względem rozwoju gospodarczego, PKB na 1 mieszkańca, potencjałem ekonomicznym. Sam fakt zróżnicowania nie jest niczym szczególnym w świecie, a także w Europie, to jednak biorąc pod uwagę dodatkowe aspekty, wcześniej wymienione, ma to istotne znaczenie. Hiszpania zaczęła budować swoje struktury demokratyczne dopiero w końcu lat siedemdziesiątych. Ich fundamentem stała się konstytucja uchwalona w końcu 1978 roku. Na jej mocy nadano regionom bardzo silną pozycję, co przyczyniło się do utrzymania integralności państwa, ale nie wyeliminowało rozbieżności jakie istniały wcześniej. Silna pozycja regionów – wspólnot autonomicznych polegała na ich autonomii, od 1981 roku pogłębianej i rozszerzanej. Stwarzało to duże szanse dla rozwoju każdego regionu według jego możliwości i potrzeb. W praktyce jednak pojawiły się pewne problemy wynikające także z regulacji *carta magna*. Zawiera ona postanowienia o równości wszystkich Hiszpanów bez względu na zamieszkanie wobec prawa oraz o zasadzie solidarności wszystkich Hiszpanów i regionów. Tym samym przyjęto założenie, że należy dążyć do wyrównywania różnic jakie istniały w państwie. Wymagało to stworzenia funduszu dochodów wyrównawczych. Ale taki fundusz musi posiadać swoje źródła finansowania. I w tym momencie rodzi się sytuacja konfliktowa. Fundusz tworzy państwo, ale z dochodów wypracowywanych

¹⁴ Jest sześć takich wspólnot autonomicznych: Asturia, Kantabria, Madryt, Murcja, Nawarra, Rioja.

¹⁵ Na zasadach *foral* jest oparty system finansowania Nawarry i Kraju Basków.

głównie przez najbogatsze regiony. Do najbogatszych regionów należą przede wszystkim Katalonia i Kraj Basków, które są zróżnicowane także narodowościowo i uważają, że to ich obciąża finansowanie wyrównywania różnic między najbogatszymi (czyli de facto nimi) a najsłabiej rozwiniętymi regionami. Te najsłabiej rozwinięte regiony to przede wszystkim Andaluzja (najludniejszy region w Hiszpanii) oraz Estremadura. Z tych regionów także rekrutowało się bardzo dużo imigrantów, zwłaszcza do Katalonii. Z tego też względu podejmowane są różne działania, trzeba przyznać dyplomatyczne i poprawne politycznie, mające odwrócić tę sytuację Katalonii, najlepiej przez jej usamodzielnienie się polityczne od Hiszpanii. Zwolennicy zmian uważają, że obowiązujący model autonomii nie jest wystarczający, bowiem Katalonia więcej wnosi do wspólnego budżetu niż sama otrzymuje, a w wielu przypadkach (np. autostrad) jest traktowana dyskryminująco wobec pozostałych regionów. Niewątpliwie takie stanowisko zawiera wiele prawdy, ale nie wyłącznie. Działanie w ramach państwa hiszpańskiego przynosi wiele korzyści. Katalońskie podmioty gospodarcze traktowane są tak samo jak z pozostałych regionów. Odrębna państwowość Katalonii mogłaby wiele tych przedsiębiorstw unicestwić, bowiem mogłyby mieć duże trudności konkurencyjne na rynku hiszpańskim z przedsiębiorstwami nie tylko hiszpańskimi, czy europejskimi, ale przede wszystkim z przekonaniem hiszpańskich konsumentów, którzy, w ramach solidarności plemiennej, mogliby bojkotować towary katalońskie. Np. w Katalonii działa bardzo wiele wydawnictw o zasięgu ogólnokrajowym, wydających książki w języku hiszpańskim. W przypadku odłączenia się Katalonii, publikowanie tam, nawet przyjmując obecny stan (Unia Europejska i jednolity rynek gospodarczy), trudno byłoby uznać za sensowne.

Wyrazem prezentowanych wyżej postaw Katalończyków jest publikacja Úrsuli de Serrallonga pt.: Deficyt fiskalny Katalonii z Hiszpanią. Analiza informacyjna.¹⁶ Autorka dowodzi, że Katalonia więcej wnosi pieniędzy niż otrzymuje w formie usług i inwestycji, co jest, jej zdaniem deficytem fiskalnym. We wstępie do tej publikacji edytor zwraca uwagę na fakt, że władze – rząd hiszpański (potocznie określa się je nazwą stolicy Hiszpanii, czyli Madryt) świadomie nie publikują bilansów wspólnot autonomicznych, bo jest to skomplikowane i nie wnosi nic nowego. Rzeczywistość jest bardziej skomplikowana. Żądania Katalończyków, z ich punktu widzenia słuszne, zrealizowane mogą przyczynić się do powstania większych problemów, niż występują obecnie. Także mogą odbić się negatywnie na gospodarce finansowej Katalonii, np. poprzez wzrost wydatków publicznych, które są, obecnie, współfinansowane przez wszystkie wspólnoty (np. służby dyplomatyczne, armia i wiele innych służb, które są w wyłącznej kompetencji państwa).

¹⁶ Úrsula de Serrallonga, *El Déficit Fiscal de Cataluña con España. Una análisis divulgativo*, Ómnium Cultural, Barcelona 1999, versión castellana 2000.

Innym przykładem przyczyniającym się do powstawania konfliktów na tle finansowym, przede wszystkim w wymiarze międzynarodowym, są, często, zasadnicze różnice w opisach różnych zjawisk gospodarczych, zwłaszcza finansowych, wynikających z przesłanek historycznych.

Kwestie sporne, powodujące konflikty interesów w obszarze krajowych i międzynarodowych standardów określających sytuację społeczną, gospodarczą i finansową krajów powodowane są różnorodną interpretacją zjawisk, procesów a nawet wskaźników ekonomicznych, uznawanych ogólnie za ujednolicone i zdefiniowane. Dobrą ilustracją takiej sytuacji są metody ustalania wielkości deficytów i zadłużenia publicznego na szczeblu krajowym i ponadnarodowym.

Obok unikalnych rozwiązań poszczególnych krajów, we współczesnych finansach wykształciły się międzynarodowe standardy dotyczące obliczeń deficytu i długu. Obecnie dominują dwa podejścia. Pierwsze, zwane metodą GFS, zgodne jest z koncepcją Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Drugie – nazywane metodą brukselską – wykorzystywane jest przez kraje Unii Europejskiej. Metody te dotyczą całego sektora finansów publicznych (SFP), jednak są wobec siebie różne. Ich wykorzystanie w konkretnym kraju w tym samym czasie daje różne wyniki. Obliczając wysokość deficytu lub długu metodą specyficzną dla danego kraju, najprawdopodobniej otrzyma się trzeci, jeszcze inny wynik. Jako przykład posłużyć mogą porównania międzynarodowych metod obliczeń wartości deficytu i długu sektora finansów publicznych z metodologią stosowaną w Polsce.

Metoda GFS została opracowana w 1986 roku. Jej nazwa jest skrótem od *A Manual on Government Finance Statistics* – dokumentu wydanego przez MFW w 1986 roku¹⁷. Dokument ten został następnie zaktualizowany i uszczegółowiony w 2001 roku¹⁸. Definiuje on zasady przygotowania i prezentacji statystyki budżetowej w celu umożliwienia porównywalności danych między poszczególnymi krajami. Zawarte są w nim sposoby klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych oraz metoda mierzenia deficytu. Należy podkreślić, że deficyt rozumiany jest jako niedobór całego sektora finansów publicznych (tzw. *general government*). W skład tego sektora wchodzi: budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego (szczebla regionalnego i lokalnego), sektora ubezpieczeń społecznych oraz instytucje finansowane i kontrolowane przez organy władzy państwowej lub samorządowej¹⁹. Jednocześnie z sektora tego wyłączone są, z pewnymi wyjątkami, podmioty gospodarcze (np. banki lub

¹⁷ *A Manual on Government Finance Statistics*, IMF, Washington 1986.

¹⁸ *Government Finance Statistics Manual*, IMF, Washington 2001.

¹⁹ Por.: tamże, s. 10 – 14.

przedsiębiorstwa) będące własnością publiczną²⁰. Dochodami sektora finansów publicznych, zgodnie z metodą GFS, są wpływy z podatków, składek na ubezpieczenie społeczne a także dotacje oraz tzw. pozostałe dochody, do których zalicza się m.in. otrzymane dywidendy, dochody z majątku, darowizny na rzecz budżetu centralnego lub budżetów lokalnych, itd.²¹ Kategorię dochodów można zdefiniować jako „dochody i dotacje otrzymane”, czyli: wszystkie ekwiwalentne i nieekwiwalentne bezzwrotne przychody, zarówno bieżące jak i kapitałowe²². Wydatki to z kolei przede wszystkim płace dla pracowników sektora publicznego, udzielone dotacje i subwencje, pożyczki netto, płatności odsetek, oraz inne wydatki²³ (czyli, de facto, wszystkie ekwiwalentne i nieekwiwalentne, bieżące i kapitałowe rozchody sektora finansów publicznych)²⁴. Wyrażenie „pożyczki netto” oznacza różnicę między udzielonymi pożyczkami a dokonanymi już spłatami z tego tytułu. Ponadto, w skład tej wielkości wchodzi transakcje akcjami i udziałami kapitałowymi w podmiotach gospodarczych. Co ciekawe, w tej pozycji księguje się również wpływy z prywatyzacji majątku publicznego (ze znakiem minus). Wielkość ta wpływa na zmniejszanie się (lub nawet na ujemną wartość) całej pozycji „pożyczki netto”²⁵.

Sposób obliczania deficytu zgodnie z metodą GFS jest podobny do metody wykorzystywanej w Polsce²⁶. Oba sposoby wykorzystują zasadę kasową. Nie uwzględniają w rachunku należności i zobowiązań, a jako dochody i wydatki rejestrują jedynie te wielkości, które są powiązane z rzeczywistym ruchem środków pieniężnych. Różnicą między obiema metodami jest sposób ujmowania wpływów z prywatyzacji. W metodzie GFS wpływy te pomniejszają rzeczywistą wielkość deficytu. Zgodnie z polskimi normami prawnymi wpływy z prywatyzacji od 1998 roku są wyłączone z rachunku budżetu państwa (nie są jego dochodami) i stanowią źródło finansowania deficytu.

²⁰ Szerzej: A. Wernik, Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych, w: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*, tom I – *Finanse publiczne*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.

²¹ Szerzej zob.: *Government Finance...*, op. cit., tabela 5.1., s. 49.

²² W. Gradoń, Deficyt budżetowy – wybrane problemy interpretacyjne, w: E. Ruśkowski (red.), *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2003, s. 44 – 45.

²³ Szerzej zob.: *Government Finance...*, op. cit., tabela 6.1, s. 63.

²⁴ W. Gradoń, *Deficyt budżetowy...*, op. cit., s. 45.

²⁵ Por.: W. Gradoń, Miary deficytu budżetowego w kontekście fiskalnych kryteriów konwergencji, w: T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Finanse i Bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2006, s. 46.

²⁶ W. Gradoń, *Miary deficytu budżetowego...*, op. cit., s. 46.

Metoda brukselska wprowadzona została przez Unię Europejską. Opiera się ona na Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA²⁷. Pod względem obliczeniowym, metoda ta jest zdecydowanie różna od metody GFS, metody wykorzystywanej w Polsce, oraz innych, „klasycznych” sposobów obliczania deficytu (które definiują deficyt jako kwotę wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach). Metoda brukselska zakłada obliczanie deficytu dla całego sektora finansów publicznych, jednak definiuje go jako tzw. przyrost zadłużenia netto. Wyrażenie „netto” oznacza, że chodzi tu o przyrost zadłużenia całego sektora pomniejszony o jego należności. Dodatkowo do rachunku dochodzi jeszcze korekta o saldo operacji majątkowych w sektorze finansów publicznych. Jest to więc ujęcie majątkowo – kapitałowe, sporządzane zgodnie z zasadą memoriałową (a nie – jak dotychczas – kasową)²⁸. Deficyt wystąpi wtedy, gdy różnica między przyrostem aktywów a przyrostem pasywów w danym okresie jest ujemna. Aktywa w tym wypadku obejmują: gotówkę, depozyty na rachunkach bankowych, papiery wartościowe będące w posiadaniu sektora finansów publicznych, udzielone przez ten sektor pożyczki, należności z tytułu podatków, opłat i ubezpieczeń społecznych a także różnego rodzaju inne należności i otrzymane zaliczki. Pasywa obejmują natomiast: wyemitowane przez jednostki należące do sektora finansów publicznych dłużne papiery wartościowe, otrzymane kredyty i pożyczki a także zapłacone z różnych tytułów zaliczki. Uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej oraz perspektywa członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej powodują, że szczególny nacisk należy obecnie kłaść na monitorowanie deficytu obliczanego zgodnie z metodą brukselską. Tak obliczonego deficytu dotyczą bowiem kryteria fiskalne z Maastricht.

Wartości deficytu sektora finansów publicznych oraz deficytu budżetowego obliczonego różnymi metodami przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Deficyt SFP i deficyt budżetu państwa w Polsce w latach 2002 – 2008

rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
metoda ESA95	-40	-52	-52	-40	-38	-22	-46
	487	832	685	057	476	105	447
metoda GFS (MFW)	-26	-35	-33	-42	-39	b.d.	b.d.
	394	921	377	344	514		

²⁷ European System of Accounts (ESA) jest dokumentem zatwierdzonym przez Radę Europejską w czerwcu 1996 roku. Dokument ten zawiera zasady rachunkowości wykorzystywane na potrzeby Eurostatu. Został on opublikowany również w Polsce jako: Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 1995, GUS, Warszawa 2000.

²⁸ Por.: K. Marchewka-Bartkowiak, Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003, s. 16.

deficyt państwa, krajowa	budżetu metoda	-39 403	-37 043	-41 408	-28 361	-25 036	-16 922	-24 346
--------------------------	----------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników statystycznych GUS oraz danych Eurostatu.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 wskazuje na znaczące różnice w wartościach deficytu, w zależności od metody przyjętej do obliczeń. Umożliwia to różnorodne interpretacje tego samego zjawiska. Sytuację tę komplikuje ponadto fakt utrudnionego dostępu do porównywalnych danych. Są one publikowane w różnej formie: w walucie krajowej, zagranicznej lub w odniesieniu do PKB. Dodatkowe przeliczenia (polegające m.in. na przewalutowaniu) prowadzą do otrzymywania coraz mniej dokładnych wyników. Ponadto, instytucje zajmujące się gromadzeniem i upublicznieniem danych statystycznych (w tym Eurostat), dokonują przeszacowań danych ex post, co powoduje publikowanie kilku kwot deficytu bądź długu SFP dla tego samego kraju i tego samego okresu.

Niezależnie od wcześniejszych rozważań, jednym z istotnych problemów, utrudniających ocenę rzeczywistej sytuacji budżetu państwa są zabiegi księgowo, przedstawiające niektóre wypływy z budżetu w formie rozchodów a nie wydatków budżetowych. Przykładem takich działań w Polsce jest księgowanie części środków przekazywanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa, nie jako wydatków, lecz jako rozchodów budżetowych. Jednocześnie, znaczną część finansowania tego funduszu stanowią dotacje z budżetu państwa²⁹. Z punktu widzenia równowagi finansów publicznych nie jest to rozwiązanie dobre. System emerytalno-rentowy powinien być oparty na podstawowym źródle finansowania, czyli na składce³⁰.

Przebiegowanie części wydatków budżetowych „pod kreskę” powoduje obniżenie podawanych do publicznej wiadomości i publikowanych wielkości deficytu finansów publicznych. Nie zmienia jednak rzeczywistej sytuacji sektora finansów publicznych. Działania takie mogą się wydawać szczególnie „uzasadnione” w sytuacjach, gdy relacja deficytu budżetu państwa oraz deficytu finansów publicznych do PKB zbliża się do granicy wynikającej z jednego z kryteriów fiskalnych Traktatu z Maastricht. Taki zabieg umożliwia osiągnięcie celów politycznych, krótkookresowych, polegających na wykazaniu obniżenia (lub braku zwiększenia) deficytu.

²⁹ K. Piotrowska-Marczak, Fundusze celowe jako forma dywersyfikacji środków publicznych, w: T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2006, s. 24 – 25.

³⁰ K. Piotrowska-Marczak, Warunku równowagi finansów publicznych, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1073, październik 2004, s. 6.

Obniżanie deficytu, poprzez przesuwanie części wydatków „pod kreskę” i księgowanie ich jako rozchodów budżetu zaniża bowiem wielkość wydatków i – przy niezmiennych dochodach – zmniejsza wartość deficytu budżetu państwa i deficytu całego sektora finansów publicznych. Jest to jednak wyłącznie zabieg księgowy. Jednocześnie, takie postępowanie powoduje, że spadkowi deficytu towarzyszy wzrost długu Skarbu Państwa. Rozchody budżetu (mimo, iż nie powodują zwiększenia deficytu) muszą zostać sfinansowane. Pozyskanie środków na ten cel odbywa się za pomocą zwiększenia zadłużenia (najczęściej emisji skarbowych papierów wartościowych). W dłuższym okresie takie działania są więc nie tylko niewłaściwe z ekonomicznego punktu widzenia, lecz stają się także nieskuteczne politycznie. Ponadto, częste zmiany sposobów księgowania tych samych lub podobnych wielkości związanych z sektorem finansów publicznych, zmniejszają transparentność systemu obliczeń deficytu lub długu. Informacja o ich wysokości powinna być w takim przypadku każdorazowo uzupełniona o składniki wchodzące w skład rachunku lub wymaga dokładnej analizy ustawy budżetowej. Stąd uzasadnione wydaje się wykorzystywanie międzynarodowych metod obliczeń wysokości deficytu i długu. Metody te mogą wydawać się niedoskonałe, część księgowania tam zawartych może budzić kontrowersje. Ich podstawową zaletą jest jednak daleko posunięta standaryzacja i stosunkowo niewielka zmienność przyjętych zasad. Ponadto, wskaźniki obliczone na podstawie standaryzowanych danych umożliwiają porównania między poszczególnymi krajami.

Literature:

- A Manual on Government Finance Statistics, IMF, Washington 1986.
- Ehrlich S., Władza i interesy, studium struktury politycznej kapitalizmu, PWN Warszawa 1967.
- Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 1995, GUS, Warszawa 2000.
- Government Finance Statistics Manual, IMF, Washington 2001.
- Gradoń W., Deficyt budżetowy – wybrane problemy interpretacyjne, w: Ruśkowski E. (red.), Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2003.
- Gradoń W., Miary deficytu budżetowego w kontekście fiskalnych kryteriów konwergencji, w: Famulska T., Nowakowski J. (red.), Finanse i Bankowość w integrującej się Unii Europejskiej, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2006.

- Gross M., *The Legislative Struggle (Study in Social Combat)*, New York 1953.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- Piotrowska-Marczak K., *Fundusze celowe jako forma dywersyfikacji środków publicznych*, w: Famulska T., Nowakowski J.(red.), *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2006.
- Piotrowska-Marczak K., *Warunku równowagi finansów publicznych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1073, październik 2004.
- Serrallonga Ú. de, *El Déficit Fiscal de Cataluña con España. Una análisis divulgativo*, Ómnium Cultural, Barcelona 1999, versión castellana 2000.
- Wernik A, *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych*, w: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XII wieku*, tom I – *Finanse publiczne*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, ODDK, Gdańsk 2000.

Contact – email

jjm@uni.lodz.pl - marczak.jaroslaw@gmail.com - turysz@poczta.fm