

Zyta Gilowska

ANALIZA WPŁYWU CENTRALNYCH WYDATKÓW PUBLICZNYCH NA PROCESY ROZWOJU REGIONALNEGO*

1. Cel analizy

Przedmiotem analizy jest identyfikacja rozmiarów i struktury wydatków dokonywanych na szczeblu centralnym w ramach polityk sektorowych w celu szacunkowego określenia wpływu tych polityk na procesy rozwoju regionalnego. Zagadnienie związku polityk sektorowych z procesami rozwoju regionalnego jest kluczowe przy próbach oceny „siły” sprawczej tych polityk oraz w rozważaniach na temat przeniesienia części tej „siły” do polityki na rzecz rozwoju regionalnego, prowadzonej przez administrację centralną (polityki regionalnej), lub do polityki na rzecz rozwoju regionalnego, prowadzonej przez samorządy województw (polityki rozwoju regionalnego). W takim podejściu ocena „siły” sprawczej polityk sektorowych może być punktem wyjścia w określaniu racjonalnych relacji między tymi politykami a polityką na rzecz rozwoju regionalnego. Ocena „siły” sprawczej polityk sektorowych może być też wykorzystana do rozważania tez bardziej radykalnych – zredukowania polityk sektorowych do zagadnienia udzielania pomocy publicznej oraz przeniesienia jej pozostałych środków finansowych i instrumentów tych polityk do wyposażenia polityki na rzecz rozwoju regionalnego. W obydwu przypadkach konieczna jest diagnoza stanu obecnego.

2. Założenia metodologiczne

Z punktu widzenia ustawy o finansach publicznych¹ centralne wydatki publiczne dotyczą szerokiej grupy wydatków dokonywanych przez inne niż jednostki samorządu terytorialnego podmioty sektora finansów publicznych (określanego dalej skrótem SFP). Zgodnie z art. 5 ust. 2 tej ustawy cały SFP

* Artykuł został napisany w ramach projektu badawczego „Regionalne i lokalne aspekty polityk sektorowych” (1 H02C 032 15) finansowanego przez Komitet Badań Naukowych.

¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 1998 r. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

dzieli się na sektor rządowy i sektor samorządowy, przy czym uzasadnione jest domniemanie, że jest to podział kompletny i zamknięty. A zatem wszystkie „niesamorządowe” podmioty SFP, jako należące do sektora rządowego, mogą być uważane za dokonujące centralnych wydatków publicznych. Jednak uwzględnienie wszystkich tych podmiotów rządowej części SFP w niniejszych rozważaniach nie jest ani możliwe, ani celowe. Głównym powodem jest brak klarownej, precyzyjnej i kompletnej definicji zakresu podmiotowego SFP². Istnieją też argumenty prawne na rzecz wykluczenia z analizy większości agencji rządowych (jeśli mają status spółek prawa handlowego) oraz agencji rozwoju regionalnego (o statusie spółek prawa handlowego lub fundacji). Nie wchodzi one w skład SFP, nie dokonują zatem wydatków publicznych w znaczeniu ustawy o finansach publicznych. Informacje o działalności finansowej tych podmiotów nie są prezentowane w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, nie są też one przedmiotem systematycznych i spójnych analiz statystycznych.

Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że część działalności takich podmiotów dotyczy dokonywania wydatków publicznych w ekonomicznym znaczeniu; wydatki te stanowią instrument realizacji polityk sektorowych (np. agencje państwowe powstawały dla wzmocnienia instrumentów wykonawczych polityk sektorowych); część tych wydatków jest alokowana terytorialnie i jako taka wpływa na przebieg procesów rozwoju regionalnego. Dlatego nie można pominąć wydatków wielu instytucji ewidentnie nie należących do SFP, pomimo wiążącego się z tym ryzyka niskiej precyzji szacunków. Z dwóch rodzajów ryzyka – pominięcia środków finansowych publicznych w znaczeniu ekonomicznym, chociaż nie uważanych za takie przez ustawę o finansach publicznych, oraz popełnienia stosunkowo dużych (z braku oficjalnych, przejrzystych danych statystycznych) błędów szacunku – w niniejszej analizie za istotniejsze uznano ryzyko pierwsze.

Z analizy zostały w całości wyłączone wydatki:

- dokonywane przez kasy chorych (nie istniały jeszcze w 1998 r., nie mają żadnego bezpośredniego wpływu na procesy rozwoju regionalnego, nie jest pewne, czy należą do SFP³);
- dokonywane przez państwowe szkoły wyższe (głównie z powodu braku danych statystycznych oraz braku informacji o poziomie opóźnienia czasowego, z jakim wydatki te wpływają na procesy rozwoju regionalnego⁴);

² Szerzej por. Gilowska Z., Misiąg W., 1999, „Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty *de lege ferenda*”, *Przegląd Sejmowy*, nr 5, s. 39–72.

³ Z punktu widzenia teorii oraz doktryny finansów publicznych, a także w kontekście obowiązującej klasyfikacji dochodów publicznych (art. 3 ustawy o finansach publicznych) nie ulega wątpliwości, że wpływy z obowiązkowych składek na powszechne ubezpieczenia zdrowotne stanowią dochody publiczne.

⁴ Wpływ taki powinien być przedmiotem odrębnych badań naukowych, które mogłyby określić szacunkową wielkość opóźnienia czasowego. Znaczenie czynników edukacyjnych, badawczych i kulturotwórczych dla procesów rozwoju regionalnego jest wprawdzie powszechnie akcentowane, lecz w Polsce nie stało się jeszcze przedmiotem analiz statystycznych, weryfikujących związki pomiędzy rozwojem szkolnictwa wyższego z procesami rozwoju regionalnego.

– dokonywane przez podmioty realizujące politykę socjalną państwa (fundusze obsługiwane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Analiza dotyczy polityki alokacji środków finansowych prowadzonej przez najważniejsze resorty: Pracy i Polityki Socjalnej; Gospodarki; Skarbu Państwa; Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; Transportu i Gospodarki Morskiej; Łączności; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa; Edukacji Narodowej; Kultury i Sztuki; Zdrowia i Opieki Społecznej.

Analiza uwzględnia także wydatki następujących instytucji centralnych oraz agend rządowych: Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki; Krajowego Urzędu Pracy; Urzędów Wojewódzkich⁵; Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych; Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Funduszu Pracy; Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Funduszu Promocji Twórczości; Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym; Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa; Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; Wojskowej Agencji Mieszkaniowej; Agencji Prywatyzacji oraz Agencji Techniki i Technologii.

W modelowym (bez wątpienia idealistycznym) ujęciu można przyjąć, że wydatki centralne ponoszone na polityk sektorowe są w całości alokowane terytorialnie w części pozostającej po sfinansowaniu istnienia instytucji dysponujących odpowiednimi częstkami środków finansowych. W odniesieniu do poszczególnych resortów cząstki te mają swój formalny odpowiednik w postaci części budżetowych, stanowiących podziałki klasyfikacji środków finansowych koncentrowanych w budżecie państwa. W przypadku pozostałych instytucji podstawą rocznej gospodarki finansowej jest plan finansowy, składający się z przychodów i wydatków w rozumieniu klasyfikacji wskazanej w ustawie o finansach publicznych. Jeżeli jednak instytucje te nie są formalnie częścią SFP – jak np. agencje rządowe – to podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe, składające się z przychodów oraz z kosztów uzyskania przychodów, typowe dla podmiotów rynkowych (choć na ogół uzgadniane z resortem jako organem odpowiedzialnym za funkcjonowanie danej agencji rządowej).

Można zatem przyjąć założenie, że z ekonomicznego punktu widzenia środki finansowe przeznaczane na wykonywanie polityk sektorowych są wielkością wynikową. Powstaje ona po odjęciu kosztów funkcjonowania (instytucji SFP lub instytucji rynkowej) od wyjściowego stanu tych środków

⁵ W istocie środki grupowane są w tzw. budżetach wojewodów, zbiorczo tworzących część budżetu państwa. Określenie „budżet wojewody” jest nieprecyzyjne i mylące. Termin „budżet” powinien być zarezerwowany na określenie rocznego planu finansowego układanego przez organ wykonawczy podmiotu władzy publicznej oraz uchwalanego przez stosowny organ przedstawicielski tego podmiotu, wyłaniany w wyborach bezpośrednich (takie stanowisko przyjął Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy przy projektowaniu uchwalonej w połowie 1998 r. Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego). Nie ulega zaś wątpliwości, że tzw. budżety wojewodów są fragmentami budżetu państwa.

(zaplanowanych w budżecie państwa lub w planie finansowym danej instytucji), pomniejszonego o wydatki w pewnym sensie obowiązkowe, tj. ponoszone na wykonywanie obligatoryjnych zadań publicznych (zadań nakazanych wprost na mocy przepisów prawa). Z tą ostatnią sprawą wiąże się problem rozumienia polityki jako instrumentu wykonywania władzy (swobodnego decydowania o alokacji środków finansowych) czy też jako instrumentu realizowania decyzji podejmowanych poza daną instytucją.

Wieloznaczność terminu „polityka” wymaga poczynienia założeń porządkujących niniejszą analizę. Z jednej strony nie wydaje się słuszne założenie, że całość „środków wolnych” (rozumianych jako różnica między środkami posiadanymi a kosztami funkcjonowania) jest przeznaczana na polityki sektorowe. Takie rozumowanie byłoby obarczone zbyt dużą dowolnością interpretacyjną, ponieważ o realizowaniu polityki w dowolnej dziedzinie można mówić wówczas, gdy podmiot tę politykę prowadzący dysponuje swobodą w podejmowaniu decyzji alokacyjnych. A przecież wiele zadań publicznych musi być wykonywanych niezależnie od woli dysponenta środków publicznych. Ten punkt widzenia dość jednoznacznie wskazuje na budżet państwa jako na plan finansowy, podlegający najsilniejszym ograniczeniom przez istnienie w nim znacznej części wydatków tzw. sztywnych, których ponoszenie w małym stopniu zależy od przebiegu gry politycznej (uchwalania i wykonywania budżetu), chociaż równocześnie to budżet państwa jest najsilniej kontrolowanym planem finansowym w całym SFP. Fakt ten tworzy swoistą pułapkę badawczą, ponieważ może zniechęcać do analizy skutków istotnej części polityk sektorowych jako pozornie mało zmiennych i słabo zależnych od decyzji politycznych.

Z drugiej zaś strony wiadomo, że sporo owych „sztywnych” wydatków wiąże się z zadaniami podlegającymi decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), a więc ich „sztywność” jest – przynajmniej w znacznej mierze – efektem skostniałości struktur finansowanych z budżetu państwa. Przekazywanie zadań publicznych do nowych jednostek samorządu terytorialnego zmienia te wydatki, pozwalając kwestionować ich niewzruszoność. Jeżeli zaś zadania publiczne mogą być decentralizowane – do samorządu powiatów i do samorządu województw – to środki finansowe kierowane na ich wykonywanie na pewno będą wpływać na przebieg procesów rozwoju regionalnego, także wówczas gdy są to zadania ciężące wprost na podmiotach władzy publicznej i w tym sensie obowiązkowe.

Z powyższych powodów w niniejszej analizie przyjęto szeroką definicję polityki sektorowej finansowanej z budżetu państwa. Alternatywą byłoby sztuczne marginalizowanie roli budżetu państwa w jej realizowaniu. Trzeba dodać, że w przypadku innych niż budżet państwa planów finansowych podmiotów SFP (np. państwowych funduszy celowych) lub podmiotów w istocie rynkowych (np. agencji państwowych) występuje znacznie niższy współczynnik „sztywności” wydatków (oczywiście, poza państwowymi funduszami ubezpieczeniowymi pracowniczymi i rolniczymi) oraz znacznie niższy (w nie-

których przypadkach wręcz nieobecny) poziom kontroli politycznej i księgowej. Z tego względu nie można ograniczyć się do analizy budżetu państwa.

Środki finansowe najbardziej zbliżone do terminu „prowadzenie polityki” znajdują się głównie w innych niż budżet państwa instytucjach, chociaż nie zawsze są to instytucje formalnie zaliczane do SFP, a więc dysponujące publicznymi środkami finansowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jest to paradoksalny rezultat istniejącej organizacji polskiego systemu finansów publicznych. Publiczne środki finansowe „wolne” (pozwalające na stosunkowo swobodne podejmowanie decyzji alokacyjnych) znajdują się głównie poza budżetem państwa i nawet nie zawsze są klasyfikowane w kategorii „publiczne środki finansowe”.

Analizę przeprowadzono oddzielnie dla budżetu państwa, dla państwowych funduszy celowych oraz dla wybranych agencji państwowych.

3. Analiza wydatków budżetu państwa

Wśród analizowanych instytucji najdłuższą listę tworzą dysponenti samodzielnych części budżetu państwa. Podstawą poniższych szacunków były informacje zawarte w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r.

W niniejszej analizie nadano prymat instytucjonalnemu układowi zestawień wydatków budżetu państwa nad zestawieniami przedmiotowymi. Oba poziomy klasyfikacji środków budżetu państwa – według dysponentów (podział na części budżetu państwa) oraz według dziedziny wydatków (podział na działy klasyfikacji budżetowej) – mają pewne wady, a poszczególne podziały są dość przestarzałe, zwłaszcza w ujęciu przedmiotowym, czyli w podziale na działy klasyfikacji budżetowej. Jednak analizowanie „wydatków kierowanych na polityki sektorowe” musi uwzględniać element wyboru związany z wykonywaniem „polityki”, który istnieje wyłącznie w podziale instytucjonalnym – na części budżetu państwa. Podział podmiotowy ma charakter wynikowy zarówno na etapie projektowania i uchwalania wydatków budżetowych, jak i na etapie sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu państwa⁶.

Podział instytucjonalny na części budżetu państwa nie jest w pełni klarowny z powodu istnienia kilku części nie związanych bezpośrednio z konkretnymi resortami (a zwłaszcza części 83 o nazwie „rezerwy celowe” oraz części 85 o nazwie „budżety wojewodów ogółem”⁷), co potwierdza istnienie tendencji do pomniejszania możliwości precyzyjnego wyodrębniania środków alokowanych w ramach polityk sektorowych centralnych instytucji administracji rządowej.

⁶ Chociaż formalne ograniczenia w dokonywaniu zmian w wydatkach zaplanowanych dotyczą tylko poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej, to nie ulega wątpliwości, że większość przeniesień w planie wydatków dokonywana jest z inicjatywy dysponentów części budżetowych.

⁷ Nazwa tej części jest reliktem małej precyzji prawa finansów publicznych przed zmianami ustrojowymi zapoczątkowanymi w drugiej połowie 1989 r.

Dla każdej z analizowanych części budżetu państwa określono szacunkowy pełny zakres wydatków centralnych kierowanych na polityki sektorowe w rezultacie następującego schematu – najpierw określenia wydatków dysponentów poszczególnych części budżetu państwa nie przeznaczonych na funkcjonowanie tych instytucji, a następnie odjęcia od tak oszacowanej sumy wszystkich wydatków ewidentnie nie przeznaczonych na wykonywanie polityki sektorowej.

Wydatki w poszczególnych częściach budżetu państwa zmniejszono przede wszystkim o własne bieżące wydatki administracyjne, wykazywane w rozdziałach działu „administracja państwowa i samorządowa” (z wyjątkiem zawsze niezbyt jasnego rozdziału „pozostała działalność”) w kategorii „wydatki bieżące jednostek budżetowych”. Odliczano też rozmaite dotacje: dla Agencji Rezerw Materiałowych (93,176 mln zł), dla Polskiej Agencji Prasowej (8,051 mln zł), dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (583,903 mln zł – w niniejszej analizie uwzględnione w części dotyczącej działalności instytucji pozabudżetowych⁸), na Fundusz Pracy (881 mln zł).

Odliczono również wydatki na przedsięwzięcia scentralizowane: na Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie (2,330 mln zł); na Państwową Inspekcję Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (12,837 mln zł); na Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych⁹ (6,815 mln zł); na działalność Głównego Inspektoratu Lotnictwa Cywilnego (13,201 mln zł); na Państwową Inspekcję Telekomunikacyjną i Poczтовую (9,783 mln zł); na Państwową Agencję Radiokomunikacyjną (8,619 mln zł); na Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (11,935 mln zł); na dofinansowanie działalności Filmoteki Narodowej (1,729 mln zł); na Komitet Kinematografii (2,525 mln zł); na Państwową Służbę Ochrony Zabytków (2,142 mln zł).

Z analizy wyłączono rozliczenia z bankami, np. umorzenia kredytów mieszkaniowych, dotacje na dopłaty do odsetek od kredytów na cele rolne, które mogą być wiązane z polityką rozwoju regionalnego, ale dopiero w dalszej perspektywie, gdy pojawi się możliwość zdecentralizowania polityki państwa w tej dziedzinie i nastąpi zmiana instrumentów wykonawczych. Stosowane obecnie instrumenty są adresowane bezpośrednio do osób fizycznych bez rozważania skutków terytorialnych i (przypuszczalnie) bez możliwości oszacowania przestrzennej struktury tych dopłat.

⁸ Pozostawiono natomiast dotacje dla Agencji Rynku Rolnego (rozdział 6131) w kwocie 323,836 mln zł, ponieważ są to klasyczne instrumenty prowadzenia polityki sektorowej, a Agencja Rynku Rolnego nie jest przedmiotem niniejszej analizy. Nie ma bowiem przeszkód dla zdecentralizowania interwencyjnych zakupów artykułów rolnych, zwłaszcza w sytuacji przeniesienia na samorząd województwa odpowiedzialności za modernizację obszarów wiejskich i wykonywanie polityki rozwoju województwa.

⁹ Wydatki na Inspekcję Nasienną (rozdział 4004) w kwocie 23,251 mln zł, w tym aż 22,581 mln zł na wydatki bieżące jednostek budżetowych, zostały wprowadzone do kwoty wydatkowanej na realizowanie polityki sektorowej wpływającej na procesy rozwoju gospodarczego. Podobnie postąpiono z wydatkami na Państwową Inspekcję Ochrony Roślin (rozdział 4016), wykorzystującą w 1998 r. kwotę 57,260 mln zł, w tym aż 53,583 mln zł na wydatki bieżące jednostek budżetowych.

Z analizy usunięto też prawie wszystkie wydatki związane z finansowaniem placówek ochrony zdrowia. Ta grupa wydatków nie została poddana decentralizacji wraz z utworzeniem nowych jednostek samorządu terytorialnego, lecz w dniu 1 stycznia 1999 r. weszła w skład środków finansowych przekazanych kasom chorych.

W analizie uwzględniono środki finansowe zgrupowane w części 85. budżetu państwa o nazwie „budżety wojewodów ogółem” (choć w obecnych realiach mogą być one traktowane jako surogat polityki na rzecz wspierania rozwoju regionalnego i lokalnego), po uprzednim usunięciu z tej części wydatków na utrzymywanie urzędów wojewódzkich i na wykonywanie niektórych zadań związanych z ochroną zdrowia.

Z analizy eliminowano wszelkie wydatki centralne nie dające wyboru ich dysponentom, np. wynikające z konieczności ścisłego wykonywania odrębnych przepisów (*vide* wydatki z grupy „rozliczenia z bankami”) lub adresowane bezpośrednio do osób fizycznych (*vide* wydatki na pomoc materialną dla studentów), a także przeznaczone na utrzymywanie już istniejących instytucji szkolnictwa wyższego i ochrony zdrowia (pozostawiono jednak wydatki związane z rozbudową tych instytucji lub budową nowych, które w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa są na ogół wykazane w grupie „wydatki majątkowe”).

W trakcie analizy poszczególnych części budżetu państwa uwzględniono 14 części budżetowych (w tym część „rezerwy celowe”), uzyskując kwotę **27 917,267 mln zł** jako szacunkowy zbiór środków kierowanych z budżetu państwa na realizowanie polityki sektorowej. Kwota ta ma następującą szacunkową strukturę według grup wydatków:

a) dotacje i subwencje	– 9 149,065 mln zł;
b) świadczenia na rzecz osób fizycznych	– 209,800 mln zł;
c) wydatki bieżące jednostek budżetowych	– 12 928,963 mln zł;
d) wydatki majątkowe	– 5 629,439 mln zł.

Zwraca uwagę bardzo wysoki – wynoszący ponad 46% – udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w całej oszacowanej kwocie. Wydatki stanowiące klasyczny instrument polityki sektorowej – dotacje i subwencje oraz wydatki majątkowe – stanowią zaledwie 53% kwoty zidentyfikowanej jako zbiór środków kierowanych z budżetu państwa w 1998 r. na tę politykę. Prowadzono więc politykę sektorową nakierowaną na utrzymywanie biurokracji państwowej.

4. Analiza wydatków państwowych funduszy celowych

Państwowe fundusze celowe do końca 1998 r. należały do tzw. gospodarki pozabudżetowej w rozumieniu nie obowiązującej już ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Natomiast z dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych (tj. w dniu 1 stycznia 1999 r.) usytuowanie funduszy zdaje się ściśle zależeć od ich statusu prawnego. Posiadanie przez dany fundusz

osobowości prawnej czyni go podmiotem SFP (sektora finansów publicznych), brak zaś tej osobowości upodobia dany fundusz do jednostki organizacyjnej SFP, co z kolei istotnie zmienia ramy formalne samodzielności podejmowanych przez fundusz decyzji alokacyjnych. Z praktycznego punktu widzenia sprawy te są na tyle skomplikowane, że skłoniły ustawodawcę do zalecenia rządowi przeprowadzenia kompleksowej analizy zasadności działania państwowych funduszy celowych (art. 199 ustawy o finansach publicznych)¹⁰.

W 1998 r. plany finansowe państwowych funduszy celowych były wykazywane w formie załączników do ustawy budżetowej; informacje statystyczne przedstawione poniżej pochodzą z tomu I sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r.

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR) w 1998 r. składał się z 49 funduszy terenowych oraz z funduszu centralnego (dysponującego 50% dochodów gromadzonych przez fundusze terenowe). W wykonanych planach wydatków funduszy terenowych FOGR, stanowiących w 1998 r. kwotę 88,499 mln zł (po wyeliminowaniu przelewów do funduszu centralnego) zwraca uwagę brak jakiegokolwiek informacji o przedmiotowej strukturze wydatków. Główną pozycją wydatków funduszu centralnego są przelewy na fundusze terenowe (99,9% wydatków ogółem), a główną pozycją wydatków funduszy terenowych są „wydatki bieżące”. Z badań niezależnych ekspertów¹¹ wynika następująca struktura wydatków FOGR (tylko terenowe fundusze pełnią funkcje statutowe, a jednostka centralna dokonuje terytorialnej redystrybucji środków wpłacanych przez jednostki terenowe): dotacje na budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych – ok. 80% wydatków ogółem; dotacje na rekultywację nieużytków i użyźnianie gleb o niskiej wartości produkcyjnej – ok. 7% wydatków ogółem; własne wydatki bieżące – ok. 13% wydatków ogółem.

W niniejszej analizie, wobec braku precyzyjnych informacji, założono, że wszelkie wydatki funduszy terenowych (bez przelewów do funduszu centralnego) stanowią środki przeznaczane na realizację polityki w zakresie ochrony gruntów rolnych (choć w istocie częściej są one kierowane na wydatki w dziale „transport”), natomiast wydatki administracyjne pokrywają się z kosztami istnienia funduszu centralnego. Do dalszej analizy przyjęto kwotę 88,499 mln zł, w tym: dotacje na wydatki bieżące – 49,254 mln zł; wydatki inwestycyjne – 39,245 mln zł.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) udziela nisko oprocentowanych pożyczek (które mogą być cał-

¹⁰ Wnioski z tej analizy powinny być przedstawione Sejmowi w terminie do 31 grudnia 1999 r. Z pierwszych publicznie dostępnych informacji w tej sprawie (np. *Rzeczpospolita*, 1999, z 20 grudnia, s. B2) wyłania się niejednoznaczny obraz, sugerujący brak zależności pomiędzy zasadnością realizacji zadań przekazanych poszczególnym funduszom a stopniem ich autonomii finansowej.

¹¹ Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pacewicz J., 1999, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 177.

kowicie lub częściowo umarzone pod warunkiem terminowego wykonania dotowanych przedsięwzięć), dopłaca do preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz przyznaje dotacje.

Wykonany w 1998 r. plan finansowy NFOŚiGW składał się z sumy 2 973,361 mln zł na początku roku budżetowego, dochodów uzyskanych w 1998 r. w wysokości 1215,683 mln zł oraz łącznych wydatków w kwocie 458,395 mln zł. Wysoki stan NFOŚiGW na początku roku – wyższy od stanu środków na początku 1997 r. o ponad 30% – świadczy o niskim poziomie finansowego wspierania zadań z zakresu ochrony środowiska. W działalności NFOŚiGW dominuje udzielanie pożyczek – stan należności z tytułu udzielonych pożyczek wynosił na koniec 1998 r. 2 725, 975 mln zł.

Z wydatków NFOŚiGW zostały wyeliminowane wydatki na istnienie tej instytucji (19,915 mln zł), co przekazuje do analizy kwotę 438,480 mln zł, w tym: dotacje na wydatki bieżące¹² – 177,270 mln zł; wydatki inwestycyjne¹³ – 261,210 mln zł.

Dysponentem **Funduszu Pracy (FP)** jest prezes Krajowego Urzędu Pracy; w 1998 r. obsługę FP prowadziło 49 wojewódzkich urzędów pracy oraz 360 rejonowych urzędów pracy.

Wykonany w 1998 r. plan finansowy FP składał się z kwoty 735,739 mln zł na początku roku budżetowego, dochodów uzyskanych w 1998 r. w kwocie 5 119,481 mln zł oraz łącznych wydatków w kwocie 4 816,288 mln zł. Stan wolnych środków FP systematycznie rośnie. Na początku 1998 r. był wyższy od analogicznego stanu na początku 1997 r. o 137%, natomiast na początku 1999 r. był wyższy od analogicznego stanu sprzed roku aż o 41%. Z wydatków FP wyeliminowano następujące wydatki bieżące: składki na ubezpieczenia społeczne od zasiłków dla bezrobotnych (699,145 mln zł); składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń (355,148 mln zł); składki na ubezpieczenia społeczne od stypendiów (16,172 mln zł); składki ZUS od rolników (0,233 mln zł); składki ZUS od zatrudnienia bezrobotnych (0,819 mln zł). Do dalszej analizy przyjęto kwotę 3 744,187 mln zł, w tym: dotacje 325,965 mln zł; transfery na rzecz ludności 3 220,291 mln zł; wydatki bieżące 188,837 mln zł; wydatki inwestycyjne 9,094 mln zł.

Wykonany w 1998 r. plan finansowy **Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)** składał się z kwoty 749,637 mln zł na początku roku budżetowego, dochodów uzyskanych w 1998 r. w kwocie 1 881,719 mln zł oraz łącznych wydatków w kwocie 1 564,452 mln zł. Stan wolnych środków PFRON również systematycznie rośnie (ale z mniejszą dynamiką niż stan środków wolnych Funduszu Pracy) – na początku 1998 r. był wyższy od analogicznego stanu na początku 1997 r. o 9,1%, natomiast na początku 1999 r. był wyższy od analogicznego stanu sprzed roku o 42,3%.

¹² W tym dotacje na wydatki nieinwestycyjne w kwocie 93,405 mln zł oraz pozycja „inne wydatki” w kwocie 83,865 mln zł.

¹³ Są to dotacje inwestycyjne.

Z wydatków PFRON w 1998 r. wyeliminowano wydatki bieżące na sfinansowanie kosztów administracyjnych funduszu (45,475 mln zł). Do dalszej analizy przyjęto kwotę 1 518,977 mln zł, w tym: dotacje i subwencje 1 394,425 mln zł; wydatki bieżące 124,552 mln zł.

Wykonany w 1998 r. plan finansowy **Funduszu Promocji Twórczości** (FPT) składał się z kwoty 0,702 mln zł na początku roku budżetowego, dochodów uzyskanych w 1998 r. w kwocie 0,820 mln zł oraz łącznych wydatków w kwocie 0,657 mln zł. Z wydatków PFRON wyeliminowano wydatki bieżące na sfinansowanie kosztów administracyjnych funduszu (0,003 mln zł). Do analizy przyjęto kwotę 0,654 mln zł, w tym: dotacje¹⁴ – 0,009 mln zł; transfery na rzecz ludności¹⁵ – 0,645 mln zł.

Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (FGZGiK) został utworzony jako państwowy fundusz celowy, uzupełniający wydatki budżetowe przeznaczone na utrzymywanie i aktualizację państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zasób ten, stanowiący własność Skarbu Państwa, składa się z zasobu centralnego oraz zasobów wojewódzkich. W 1998 r. zasoby te obsługiwało 49 wojewódzkich Funduszy Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz jeden fundusz centralny. Żaden ze składników skomplikowanej struktury FGZGiK nie posiada osobowości prawnej. W 1998 r. środkami funduszu centralnego dysponował Główny Geodeta Kraju¹⁶, nadzorowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast środkami funduszy wojewódzkich dysponowali wojewodowie.

W wykonanych planach wydatków funduszy terenowych FGZGiK, stanowiących w 1998 r. kwotę 97,809 mln zł (po wyeliminowaniu przelewów do funduszu centralnego), zwraca uwagę brak jakiegokolwiek informacji o przedmiotowej strukturze wydatków. Główną pozycją wydatków funduszu centralnego są przelewy na fundusze terenowe (71,4% wydatków ogółem), natomiast główną pozycją wydatków funduszy terenowych są enigmatyczne „wydatki bieżące”. W niniejszej analizie założono, że wszelkie wydatki funduszy terenowych (bez przelewów do funduszu centralnego) stanowią środki przeznaczone na politykę w zakresie ochrony gruntów, natomiast wydatki administracyjne pokrywają się z kosztami istnienia funduszu centralnego. Do dalszej analizy przyjęto zatem kwotę 88,499 mln zł, w tym: dotacje na wydatki bieżące – 56,696 mln zł; wydatki inwestycyjne – 31,803 mln zł.

Z analiz wydatków sześciu państwowych funduszy celowych wynika, że szacunkowa kwota skierowana na polityki sektorowe wynosiła 5 879,296 mln zł. Wydatki państwowych funduszy celowych mają w większości charakter dotacji (z wyjątkiem wydatków przeznaczanych na struktury administracyjne tych funduszy). Jednak nie wydaje się zasadne włączenie całej tak poważnej kwoty – stanowiącej ok. 48,3% oszacowanych wydatków budżetu państwa na

¹⁴ Dofinansowywanie wydawców książek.

¹⁵ Stypendia twórcze w kwocie 0,543 mln zł oraz zapomogi socjalne w kwocie 0,102 mln zł.

¹⁶ Od 1996 r. w tej sprawie szerzej por. Malinowska E., op. cit., s. 216.

politykę sektorową – do jednej tylko grupy wydatków. Należy zauważyć, że w budżecie państwa obok grupy wydatków „dotacje i subwencje” figurują „świadczenia na rzecz osób fizycznych”, zbliżone treścią ekonomiczną do kategorii „transfery na rzecz ludności”, występującej w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych. Z kolei wydatki bieżące „własne” funduszy są zbliżone do grupy „wydatki bieżące jednostek budżetowych”, wykazywanej w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa. Wreszcie kategoria „wydatki inwestycyjne”, występująca w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych funduszy celowych, jest częścią grupy wydatków budżetowych „wydatki majątkowe”.

Jeżeli przyjąć powyższe analogie, to struktura kwoty **5 879,296 mln zł**, oszacowanej dla sześciu analizowanych państwowych funduszy celowych, jest następująca:

- | | |
|---|---------------------|
| a) dotacje i subwencje | – 1 720,399 mln zł; |
| b) świadczenia na rzecz osób fizycznych | – 3 220,936 mln zł; |
| c) wydatki bieżące | – 596,609 mln zł; |
| d) wydatki majątkowe | – 341,352 mln zł. |

5. Analiza wydatków agencji państwowych

Agencje rządowe są powoływane na podstawie odrębnych ustaw jako jednostki organizacyjne realizujące wybrane zadania państwowe lub wykonujące prawo własności oraz inne prawa majątkowe Skarbu Państwa. Źródłem informacji statystycznych wykorzystanych w tej części analizy były dwa raporty – opracowany przez niezależnych ekspertów¹⁷ oraz przedstawiony przez rząd¹⁸.

Wśród dziesięciu agencji analizowanych przez rząd w związku z koniecznością wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 199 ustawy o finansach publicznych znajdują się trzy instytucje objęte częściową poufnością informacji ze względu na poufny charakter danych o utrzymywaniu i gospodarowaniu rezerwami państwowymi (Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych, Agencja Rynku Rolnego). Raport opracowany przez rząd zakłada, że ustawy powołujące poszczególne agencje „określiły sposób ich organizacji, zasady gospodarki finansowej, w tym w szczególności źródła przychodów”¹⁹. Gdyby tak istotnie było, nie istniałby problem wadliwej gospodarki finansowej agencji, sygnalizowany wielokrotnie przez NIK, a polegający między innymi na braku nadzoru oraz niecelowości wydatków, a nawet marnotrawstwie środków publicznych.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) jest państwową osobą prawną, utworzoną na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r.

¹⁷ Por. przyp. 11.

¹⁸ *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, 1999, Warszawa: Ministerstwo Finansów, grudzień, s. 2. Dokument ten operuje obecnie obowiązującymi nazwami ministerstw, różniącymi się w wielu przypadkach od nazw z 1998 r.

¹⁹ Ibidem, s. 2.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁰. Organem nadzorującym AWRSP jest Minister Skarbu Państwa. Podstawę działalności finansowej AWRSP stanowi roczny plan finansowy, ustalony przez prezesa AWRSP w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa oraz z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Głównym zadaniem AWRSP jest wykonywanie praw własności oraz innych praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). AWRSP wykonuje zadania zarówno w odniesieniu do tworzenia ZWRSP (przejmowanie nieruchomości), jak i w odniesieniu do gospodarowania ZWRSP (restrukturyzacja). Grunty i nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie AWRSP stanowią prawie 15% powierzchni Polski²¹.

AWRSP ma prawo tworzyć spółki prawa handlowego, zajmujące się działalnością rolniczą w zakresie przetwórstwa, handlu i usług. AWRSP prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, opartą głównie na dochodach z gospodarowania powierzonym mieniem Skarbu Państwa.

AWRSP ma prawo do udzielania dotacji, np. na postępowanie biologiczne w rolnictwie²². Nie jest jasne, jakimi środkami finansowymi dysponuje AWRSP (obydwa wykorzystywane w niniejszej analizie raporty podają istotnie różniące się informacje) oraz na co dokładnie je wydatkuje. Jeżeli przyjąć założenie, że wpływy pozyskiwane przez AWRSP mogłyby być pozyskiwane także przez inne podmioty zarządzające ZWRSP (gdyby zasób ten został dla potrzeb organizacyjnych zdekoncentrowany²³ albo w części zdecentralizowany na rzecz jednostek samorządu terytorialnego), a koszty działalności ograniczałyby się do wynagrodzeń, to dla potrzeb niniejszej analizy można przeprowadzić następujące rozumowanie, wynikające z rządowych danych statystycznych dla 1998 r.: przychody z własnej działalności w kwocie 971,194 mln zł, powiększone o dotacje z budżetu państwa w kwocie 11,142 mln zł, a następnie pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia ogółem w kwocie 228,837 mln zł – wskazują kwotę 753,499 mln zł wydatkowaną na politykę sektorową w zakresie zagospodarowania ZWRSP.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jest państwową osobą prawną, powstałą na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁴. Organem nadzorującym ARiMR w sprawach finansowych jest Minister Finansów, a w sprawach pozostałych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podstawę

²⁰ Tekst jedn: Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299 z późn. zm.

²¹ Por. Malinowska E., op. cit., s. 293.

²² *Analiza celowości...*, op. cit., załącznik nr 2, s. 2.

²³ Należy dodać, że AWRSP posiada 15 oddziałów terenowych. Oddziały terenowe tworzy, łączy i znosi prezes Agencji, który decyduje również o powiązaniach finansowych pomiędzy swoimi jednostkami organizacyjnymi. Nie jest to więc dekoncentracja, o której mowa (wymagająca wprowadzenia klarownej struktury organizacyjno-finansowej, np. przez oddawanie części ZWRSP w zarząd innym niż AWRSP podmiotom), a jedynie wewnętrzna organizacja pracy AWRSP.

²⁴ Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.

działalności finansowej ARiMR stanowi roczny plan finansowy, ustalony przez prezesa ARiMR w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrem Finansów.

Głównymi zadaniami ARiMR jest kształtowanie warunków techniczno-produkcyjnych dla restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń kredytowych; spłacanie za kredytobiorcę części udzielonego kredytu; dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych; finansowanie lub współfinansowanie przedsięwzięć wspieranych przez Agencję.

Jeżeli przyjąć założenie, że wpływy pozyskiwane przez ARiMR mogłyby być pozyskiwane także przez inne podmioty, a koszty działalności ograniczałyby się do wynagrodzeń, to dla potrzeb niniejszej analizy można przeprowadzić następujące rozumowanie, wynikające z rządowych danych statystycznych dla 1998 r.: przychody z własnej działalności w kwocie 270,332 mln zł, powiększone o dotacje z budżetu państwa w kwocie 583,983 mln zł, a następnie pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia ogółem w kwocie 6,559 mln zł – wskazują kwotę 847,646 mln zł wydatkowaną na wykonywanie polityki sektorowej przez ARiMR²⁵.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (WAM) posiada status osoby prawnej²⁶, utworzonej na mocy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych RP²⁷.

Organem nadzorującym WAM jest Minister Skarbu Państwa. Podstawę działalności finansowej WAM stanowi roczny plan finansowy, ustalony przez prezesa WAM w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa oraz z Ministrem Obrony Narodowej. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP²⁸ szczegółowe zasady gospodarki finansowej WAM powinien określić Minister Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej – zostały one wskazane w rozporządzeniu, które weszło w życie dopiero w dniu 1 stycznia 1999 r.²⁹ Głównym zadaniem WAM jest „gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa poprzez wykonywanie Prawa własności lokali i innych praw rzeczowych w stosunku do gruntów, budynków i lokali mieszkalnych wykorzystywanych na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych i ich rodzin”³⁰. W skład WAM wchodzi 11 oddziałów rejonowych i 50 oddziałów terenowych. Średnioroczne zatrudnienie w WAM wynosiło w 1997 r. ponad 7100 osób.

²⁵ Trzeba dodać, że prace nad utworzeniem 16 oddziałów regionalnych ARiMR w celu rozdysponowywania przez ARiMR środkami pomocowymi z Unii Europejskiej (program SAPARD) są na tyle zaawansowane, że w rządowym raporcie figuruje informacja: „utworzy 16 oddziałów”.

²⁶ W raporcie rządowym w opisie WAM pomięto słowo „państwowa”, co może oznaczać, że nie jest to podmiot wchodzący w skład SFP.

²⁷ Dz.U. z 1995 r. nr 86, poz. 433, z późn. zm.

²⁸ Dz.U. z 1997 r. nr 106, poz. 678.

²⁹ Co oznacza, że przez dwa lata WAM funkcjonowała bez podstawy prawnej dla swojej gospodarki finansowej, ponieważ poprzednie rozporządzenie utraciło moc 31 grudnia 1996 r. Szerzej por. Malinowska E., op. cit., s. 349.

³⁰ *Analiza celowości...*, op. cit., załącznik nr 2, s. 5.

Ponieważ z analizy zestawień finansowych obrazujących działalność WAM wynika, że przychody z tytułu działalności statutowej są nieco wyższe od kosztów tej działalności, a dotacje budżetowe przeznacza się na realizację zadań zleconych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, to wydaje się słuszne ograniczenie kwoty „wolnej” – z dużym prawdopodobieństwem kierowanej na realizowanie polityki prywatyzacji zasobów mieszkaniowych Skarbu Państwa – do środków uzyskiwanych przez WAM ze sprzedaży nieruchomości. W 1997 r. wyniosły one 73,823 mln zł³¹. Ponieważ w latach 1996–1997 przychody z tego tytułu wykazały największą dynamikę (wzrosły czternastokrotnie³²), to słuszne wydaje się ich „waloryzowanie” przynajmniej współczynnikiem wzrostu przychodów z własnej działalności ogółem w 1998 r. w stosunku do 1997 r. (1,36). Do dalszej analizy przechodzi zatem kwota 100,399 mln zł.

Agencja Prywatyzacji (AP) jest państwową osobą prawną, powstałą na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urządzeniu Ministra Skarbu Państwa³³.

Organem nadzorującym AP jest Minister Skarbu Państwa. Podstawę działalności finansowej AP stanowi roczny plan finansowo-rzeczowy, zatwierdzany przez Ministra Skarbu Państwa po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów.

Główne zadanie AP to „przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz świadczenie odpłatnych usług związanych z prywatyzacją”³⁴. W gruncie rzeczy rola AP sprowadza się do odpłatnego wykonywania na rzecz Skarbu Państwa w trybie wygodnym dla tej agencji pewnych czynności związanych z prywatyzacją³⁵.

Ponieważ prywatyzacja majątku Skarbu Państwa niewątpliwie wchodzi w skład wykonywania polityki sektorowej, a sama AP pełni w tej działalności funkcję pośrednika, to całość szacunkowych kosztów jej działalności powinna być uwzględniona w niniejszej analizie. W 1998 r. było to 4,291 mln zł.

Agencja Techniki i Technologii (ATiT) to państwową osobą prawną, powstałą na mocy ustawy z dnia 12 kwietnia 1996 r. o utworzeniu Agencji Techniki i Technologii³⁶. Organem nadzorującym ATiT jest Minister Gospodarki. Podstawę działalności finansowej ATiT stanowi roczny plan finansowy, zatwierdzany przez Ministra Gospodarki w uzgodnieniu z Ministrem Finansów. Główne zadanie ATiT to „wspieranie wdrażania nowych technologii i pośredniczenie w transferze nowych technik pomiędzy ośrodkami badawczo-rozwojowymi i przedsiębiorstwami”³⁷. W 1997 r. całkowite koszty funkcjo-

³¹ Malinowska E., op. cit., s. 351.

³² Ibidem, s. 350.

³³ Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz.493, z późn. zm.

³⁴ *Analiza celowości...*, op. cit., załącznik nr 2, s. 10.

³⁵ Malinowska E., op. cit., s. 376. Między innymi wynagrodzenia prowizyjne AP nie są ewidencjonowane w budżecie państwa jako wydatki, ale odejmowane od należnych Skarbowi Państwa przychodów z prywatyzacji.

³⁶ Dz.U. z 1996 r. nr 74, poz. 352, z późn. zm.

³⁷ *Analiza celowości...*, op. cit., załącznik nr 2, s. 10.

nowania ATiT wyniosły 2,412 mln zł, z czego ponad połowę stanowiły wynagrodzenia dla pracowników Agencji³⁸.

Ponieważ w 1997 r. ATiT nie poniosła żadnych wydatków na doradztwo i opinie biegłych w zakresie oceny projektów innowacyjnych, a struktura wydatków w 1998 r. jest prawie identyczna jak w 1997 r. (jedynie udział wydatków na wynagrodzenia wzrósł z niespełna 37% do ponad 42% wydatków na sfinansowanie kosztów działalności), to uzasadnione jest przypuszczenie, że ATiT nie rozwinęła znaczącej działalności statutowej. Jednak 9 mln zł dotacji celowej otrzymanej w 1998 r. przez ATiT z budżetu państwa powinno zasilić wydatki analizowane w niniejszym opracowaniu.

Efektem analizy wydatków pięciu agencji państwowych jest oszacowanie kwoty wydatków kierowanych z tych agencji na wykonywanie polityki sektorowej na poziomie ok. **1 714,835 mln zł**. Struktura tych wydatków nie jest znana. Przy poszukiwaniu analogii ze strukturą wydatków budżetowych można wprowadzać różne warianty podziału, chociaż najmniej ryzykowne wydaje się kwalifikowanie ich do kategorii „dotacje i subwencje”.

6. Struktura podmiotowa wydatków

Składniki tworzące szacowaną kwotę „wydatków centralnych kierowanych na polityki sektorowe, szacunkowo wpływające na procesy rozwoju regionalnego” przedstawione są w tab. 1.

Tab. 1. Poziom i struktura podmiotowa wybranych wydatków centralnych

Wyszczególnienie	Wydatki w mln zł	Struktura w %
Budżet państwa	27 917,267	78,61
Państwowe fundusze celowe	5 879,296	16,56
Agencje państwowe	1 714,835	4,83
Razem	35 511,398	100

Źródło: obliczenia własne.

Wynik przeprowadzonej analizy jest dość zaskakujący. Pomimo znacznego rozproszenia wielu wydatków centralnych poza budżet państwa – do funduszy celowych i agencji państwowych – rozpoznanie struktur wydatków tych podmiotów jest bardzo utrudnione. Jeszcze trudniejsza jest identyfikacja tej części wydatków, która mogłaby być kojarzona z wykonywaniem polityki sektorowej wpływającej na procesy rozwoju regionalnego. Dotyczy to zwłaszcza agencji państwowych, ale spore trudności występują także w analizie struktur wydatków państwowych funduszy celowych. Stan wiedzy o funkcjonowaniu innych

³⁸ Malinowska E., op. cit., s. 359.

niż jednostki samorządu terytorialnego podmiotów wchodzących w skład SFP jest zaskakująco niski. Żeby się o tym przekonać, nie trzeba nawet podejmować niezależnych badań eksperckich³⁹, lecz wystarczy lektura dokumentów przygotowywanych przez rząd⁴⁰.

Efektom luki informacyjnej jest mała precyzja szacunków oraz niebezpieczeństwo zawyżenia udziału budżetu państwa (sprawozdania z wykonania budżetu państwa są dokumentami stosunkowo precyzyjnymi) przy równoczesnym zaniżeniu udziałów podmiotów pozabudżetowych. Trzeba jednak zauważyć, że „bogactwo” agencji państwowych dotyczy przede wszystkim przekazanego im w zarząd majątku Skarbu Państwa, a w dużo mniejszym stopniu strumieni dostępnych środków finansowych. Agencje państwowe przedstawiają tak ogólnikowe sprawozdania finansowe, że nie można dokonać dokładnej analizy struktury oraz kierunków dokonywanych przez nie wydatków. Wszystkie „pozabudżetowe” podmioty dysponujące publicznymi środkami finansowymi klasyfikują swoje przychody oraz wydatki w sposób w najmniejszym nawet stopniu niedostosowany do reguł klasyfikacyjnych obowiązujących w systemie budżetowym. Sposób ten jest różny w państwowych funduszach celowych i w agencjach państwowych.

7. Struktura rzeczowa wydatków

Tylko w odniesieniu do środków budżetu państwa nie istnieje dylemat kwalifikowania ich do jednej z grup wydatków, ponieważ układ sprawozdań z wykonania budżetu państwa operuje podziałem na dotacje i subwencje; świadczenia na rzecz osób fizycznych; wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe i rozliczenia z bankami⁴¹. W przypadku państwowych funduszy celowych jest to sprawa trudniejsza, a w odniesieniu do agencji państwowych wręcz karkołomna. Sygnalizowane uprzednio próby klasyfikowania tych wydatków prowadzą do niejednoznacznych wniosków. W tab. 2 przedstawiono trzy dopuszczalne warianty wpływu wydatków agencji państwowych na finalny efekt przeprowadzanych szacunków. W wariantcie I wszystkie wydatki agencji państwowych zostały umieszczone w grupie „dotacje i subwencje”, w wariantcie II tylko połowa tych wydatków została sklasyfikowana w grupie „dotacje i subwencje”, natomiast druga połowa została umieszczona w grupie „świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Najbardziej optymistyczny dla rozwoju regionalnego jest wariant III, zakładający zasadność wykazania w powyższych grupach jedynie po jednej trzeciej wydatków agencji

³⁹ Jak to uczynili eksperci IBnGR, por. przyp. 11.

⁴⁰ Wykorzystany w analizie raport rządowy (por. przyp. 18) jest dokumentem mało szczegółowym i nieprecyzyjnym.

⁴¹ Wydatki z grupy „rozliczenia z bankami” zostały wyłączone z niniejszej analizy, chociaż uwzględnienie dopłat do kredytów byłoby cennym uzupełnieniem omawianych szacunków. Jednak uzupełnienie to powinno być kompletne, a zatem powinno obejmować również udzielane pożyczki, w tym na zasadach preferencyjnych, które nie są wydatkami w znaczeniu ustawy o finansach publicznych.

państwowych oraz umieszczający jedną trzecią wydatków agencji państwowych w grupie „wydatki majątkowe”.

Poszczególne warianty rozdzielania wydatków agencji państwowych między grupy wydatków (według podziału wykazywanego w sprawozdaniach budżetowych) mają charakter umowny, chociaż można sądzić, że najbliższy rzeczywistości jest wariant I, kwalifikujący wszystkie wydatki agencji państwowych do grupy „dotacje i subwencje”. W takim wariacie struktury wydatków centralnych – kierowanych na prowadzenie polityki sektorowej, a wpływających na procesy rozwoju regionalnego – zaledwie 17% oszacowanej kwoty może być kojarzona z procesami rozwojowymi (wydatki majątkowe). Pozostałe 83% tej kwoty wiąże się albo z utrzymywaniem struktur administracyjnych (wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 38%

Tab. 2. Wybrane wydatki centralne według grup wydatków

Wyszczególnienie	Grupy wydatków w mln zł				
	Ogółem	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżet.	Wydatki majątkowe
Wariant I					
BP ^{a)}	27 917,267	9 149,065	209,800	12 928,963	5 629,439
PFC ^{b)}	5 879,296	1 720,399	3 220,936	596,609	341,352
AP ^{c)}	1 714,835	1 714,835	–	–	–
Struktura	100%	35,44%	9,66%	38,09%	16,81%
Wariant II					
BP ^{a)}	27 917,267	9 149,065	209,800	12 928,963	5 629,439
PFC ^{b)}	5 879,296	1 720,399	3 220,936	596,609	341,352
AP ^{c)}	1 714,835	857,417	857,418	–	–
Struktura	100%	33,02%	12,08%	38,09%	16,81%
Wariant III					
BP ^{a)}	27 917,267	9 149,065	209,800	12 928,963	5 629,439
PFC ^{b)}	5 879,296	1 720,399	3 220,936	596,609	341,352
AP ^{c)}	1 714,835	571,612	571,612	–	571,613
Struktura	100%	32,22%	11,27%	38,09%	18,42%

a) budżet państwa

b) państwowe fundusze celowe

c) agencje państwowe

Źródło: obliczenia własne.

analizowanych wydatków ogółem), albo z wspieraniem osób fizycznych (świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły blisko 10% analizowanych wydatków ogółem), albo z bliżej niedookreślonym dotowaniem i subsydiowaniem (ponad 35% analizowanych wydatków ogółem). Nie jest to rezultat korzystny z punktu widzenia procesów rozwoju regionalnego.

Powyższe szacunki wskazują na powielanie ogólnej struktury wydatków budżetu państwa – skoncentrowanej na utrzymywaniu administracji państwowej bądź podtrzymywaniu (ułatwianiu przetrwania) egzystencji osób fizycznych i podmiotów gospodarczych (przez dotacje i subsydia). Podobny schemat radykalnej dominacji priorytetów bieżących daje się zauważyć także w tej części wydatków budżetu państwa, która może być kojarzona z realizacją specjalistycznej polityki sektorowej oraz z wydatkami państwowych funduszy celowych i wydatkami agencji państwowych.

Z punktu widzenia efektów rozwojowych założone w wariantcie II przeniesienie połowy wydatków agencji państwowych do grupy „świadczenia na rzecz osób fizycznych” nie wprowadza żadnych zmian. Jest to nadal struktura bardzo mało „prorozwojowa”. Nawet wprowadzenie najbardziej optymistycznego dla rozwoju regionalnego założenia pomieszczenia aż jednej trzeciej wydatków agencji państwowych w grupie „wydatki majątkowe” nie przynosi żadnego przełomu. Pomimo tego słabo uzasadnionego zabiegu jedynie niespełna jedna piąta oszacowanej kwoty może być kojarzona z wydatkami ewidentnie „prorozwojowymi”, w tym z wydatkami inwestycyjnymi. W skali całego kraju w 1998 r. było to zaledwie **6 542,404 mln zł**. Tak niska kwota musi budzić niepokój o możliwości prowadzenia przez rząd skutecznych działań restrukturyzacyjnych. Można wątpić w istnienie logicznych związków między prowadzeniem polityki sektorowej a utrzymywaniem sieci państwowych funduszy celowych i agencji państwowych. Zgłaszanym niekiedy obawom o skrywanie w tych instytucjach środków publicznych towarzyszą przypuszczenia prowadzenia przy ich pomocy bardziej finezyjnej lub bardziej elastycznej (niż budżetowa) polityki sektorowej. W świetle przeprowadzonej analizy są to opinie nieuzasadnione.

Państwowe fundusze celowe prowadzą politykę wydatków zbliżoną do budżetu państwa, chociaż nie mają podobnego spectrum obligatoryjnych zadań publicznych do wykonania. Nie są to instytucje działające według precyzyjnych planów (gdyby było inaczej, fakt ten na pewno zostałby uwidoczony w sprawozdaniach). Budżet państwa góruje nad nimi nie tylko większą precyzją polityki wydatków, lecz także kwotami przeznaczanymi na działania restrukturyzacyjne. Prawie 80% oszacowanej kwoty stanowią wydatki budżetu państwa, a tylko niespełna 17% wydatki państwowych funduszy celowych. Jednocześnie w analizowanych wydatkach budżetu państwa ponad 20% stanowiły wydatki majątkowe (w tym inwestycyjne), podczas gdy w państwowych funduszach celowych było to zaledwie 6%. Dopiero przy zupełnie nierealistycznym założeniu, że wszystkie analizowane dotacje z państwowych funduszy celowych miały charakter „prorozwojowy” odsetek takich wydatków w funduszach wzrasta do 35%, przewyższając pod tym względem budżet państwa.

Podobnie przedstawia się siła finansowa i racjonalność działań agencji państwowych. Z dostępnych informacji nie można wnioskować o realizowaniu przez agencje państwowe specyficznych misji, wzmacniających politykę sektorową rządu. Największe możliwości prowadzenia – w ramach tej polityki – aktywnych i skutecznych działań restrukturyzacyjnych pozostają nadal w budżecie państwa, o którym wiadomo wszakże, że jest układany pod presją wydatków bieżących. A bez sprawnej polityki sektorowej – koordynowanej z polityką na rzecz rozwoju regionalnego – nie jest możliwa skuteczna restrukturyzacja i modernizacja gospodarki kraju.