

Jerzy Rutkowski*

STRUKTURA WYDATKÓW BUDŻETU CENTRALNEGO I BUDŻETÓW TERENOWYCH
NA ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE I JEJ EWOLUCJA
W LATACH 1976-1985

Do najbardziej złożonych problemów funkcjonowania sfery świadczeń społecznych należy podział zadań między władzą centralną i terenową.

Literatura przedmiotu formułuje w tym względzie szereg, często przeciwstawnych kryteriów.

Za podstawę rozstrzygnięć w tej kwestii uznaje się zazwyczaj związek zadań z planowaniem centralnym i terenowym. Zatem zasięg terytorialny zadań winien przesądzać o ich finansowaniu przez poszczególne szczeble władzy, przy czym zadania o znaczeniu ogólnokrajowym winny być finansowane przez centrum. Trzeba wszakże zaznaczyć, iż w praktyce bardzo trudno jest przeprowadzić taki podział, gdyż wiele zadań, uważanych powszechnie za lokalne nie da się związać tylko z jednym obszarem administracyjnym kraju¹.

Postuluje się także, aby kryterium rozdziału zadań oparte było o zasadę powszechności i równomierności występowania zadań². Nie prowadzi to także do rozstrzygnięć zadowalających, bowiem zadania występujące powszechnie i równomiernie muszą albo mogą być finansowane przez władzę centralną (ubezpieczenie społeczne, bezpieczeństwo) lub terenową (ochrona zdrowia, oświata) i tak jest często w praktyce. Stosowanie przedstawionych kryteriów może prowadzić do sprzecznych rozstrzygnięć.

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów, Zakład Teorii i Polityki Finansowej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Por.: J. K a l e t a, Gospodarka budżetowa, Warszawa 1985, s. 78-79.

² Ibidem.

W tej sytuacji wydaje się, iż w grę powinny wchodzić kryteria natury teleologicznej. Przyjęte rozwiązania winny zmierzać do możliwie najlepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Z tego punktu widzenia trzeba uznać, iż do władz terenowych powinno należeć zapewnienie sprawnego funkcjonowania oświaty, opieki zdrowotnej i społecznej, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, rynku artykułów konsumpcyjnych³; to przybliży bowiem najskuteczniej działalność organów władzy do potrzeb społecznych. W celu realizacji tych zadań władza terenowa winna mieć możliwość tworzenia odpowiednich jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej, w tym także powoływania przedsiębiorstw.

Trzeba wszakże podkreślić, iż poza takimi działaniami gospodarki, jak obrona narodowa czy ubezpieczenia społeczne, gdzie zachodzi konieczność prowadzenia jednolitej polityki w skali całego kraju, nie da się dokonać ścisłego rozdziału zadań i finansowania między władzę centralną i terenową.

Realizowana reforma gospodarcza nie może nie zakładać dalszej racjonalizacji w obszarze gospodarki terenowej. Wiąże się ona z procesami tzw. decentralizacji terytorialnej, która generalnie rzecz biorąc polega na usamodzielnieniu organów administracji terenowej oraz rad narodowych, co winno umożliwić prowadzenie kompleksowej polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

Nie chodzi tutaj oczywiście o decentralizację za wszelką cenę i o decentralizację formalną, lecz o taką, która rzeczywiście zoptymalizuje zarządzanie i sprzyjać będzie coraz lepszemu zaspokojeniu potrzeb społecznych⁴. Dokonuje się ona w zasadzie na trzech płaszczyznach⁵:

1) drogą przekazywania terenowym organom administracji państwowej przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej, co często obciąża budżet terenowy, ale także stwarza możliwość czerpania nowych dochodów;

³ Por.: K a l e t a, Gospodarka budżetowa..., s. 80-81.

⁴ Por.: J. R u t k o w s k i, Wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego i budżetów terenowych - dynamika i podstawowe odniesienie do dochodów, [w:] Z zagadnień finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego, red. J. Chechliński, "Acta Universitatis Lodziensis" 1986, Folia oeconomica, z. 50, s. 167-180.

⁵ Por.: H. S o c h a c k a-K r y s i a k, Problemy decentralizacji terytorialnej w świetle nowego prawa budżetowego, "Finanse" 1985, nr 11-12, s. 1-2.

2) przyznawania nowych dochodów budżetom terenowym;

3) ograniczenia dyrektywności i szczegółowości planowania centralnego, co w konsekwencji uelastycznia proces finansowania budżetowego i sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb.

Realizacja tych założeń winna prowadzić do restrukturalizacji wydatków budżetu centralnego i budżetów terenowych.

Przedstawione w tab. 1 dane liczbowe obejmują okres 10-letni. Można w nim wyróżnić dwa charakterystyczne podokresy. Pierwszy obejmuje lata 1976-1981, a drugi lata 1982-1985. Ze względu na inflacyjność naszej gospodarki, analiza poziomu nakładów w cenach bieżących nie ma znaczących walorów poznawczych, bowiem procesy inflacyjne, przy jednoczesnym spadku dochodu narodowego, wypaczają rachunek, a dynamika nakładów odrywa się od wolumenu rzeczowego produktu społecznego. Analiza i ocena polityki finansowej, a więc nakładów w cenach stałych jest przedmiotem osobnych rozważań. Ocena polityki społecznej władzy centralnej może być również zrealizowana na drodze analizy przemian struktury wydatków budżetu centralnego.

Trzeba przede wszystkim stwierdzić, iż w obydwu podokresach struktura wydatków była dosyć stabilna, aczkolwiek zróżnicowana. Oznacza to zbieżność w czasie przemian struktury wydatków z wprowadzeniem reformy gospodarczej, która przewartościowała politykę państwa.

Najbardziej wyraźną tendencją wzrostową charakteryzował się udział wydatków na ubezpieczenia społeczne. Wskaźnik ten w latach 1976-1980 wahał się w granicach 4,7-5,5%, w 1981 r. zwiększył się do poziomu 6,9%, a w 1982 r. osiągnął swoją maksymalną wartość, tj. 17,8%, a potem regularnie spadał do poziomu 12,8%.

Takie ukształtowanie się omawianego wskaźnika w głównej mierze było wynikiem wprowadzenia możliwości wcześniejszego przejścia na emerytury, rekompensowania wzrostu cen i likwidacji tzw. "starego portfela" rent i emerytur.

Mniejszą dynamikę wykazywał udział wydatków na oświatę i wychowanie. O ile w latach 1977-1978 był stabilny - na poziomie 2,4%, to w latach 1979-1981 spadł do 2,2%, co świadczy o finansowaniu innych zadań kosztem ograniczenia wydatków na oświatę.

W roku 1982 i 1983 udział omawianych wydatków wzrósł odpowiednio do poziomu 2,9% i 3,6%, a potem nieznacznie spadał.

Wskaźnik obrazujący wydatki władzy centralnej na ochronę zdrowia i opiekę społeczną w latach 1977-1981 zwiększył się zaledwie z 1,2% do 1,4%. Rok 1982 zapoczątkowuje jego znaczny wzrost od 2,2%

Tabela 1

Wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego w latach 1976-1985 i ich struktura
(kwoty w mld zł)

Wyszczególnienie		1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Budżet ogółem	zł	676,9	686,9	775,8	868,8	977,8	1 138,1	1 409,5	1 770,2	2 291,9	2 732,7
	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Oświata i wychowanie	zł	16,5	17,7	18,6	19,5	21,2	24,8	49,0	64,2	77,3	88,3
	%	2,4	2,6	2,4	2,2	2,2	2,2	2,9	3,6	3,3	3,2
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	zł	8,1	8,9	9,4	11,0	12,6	16,1	38,4	46,1	95,6	117,9
	%	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	2,2	2,6	4,2	4,3
Kultura i sztuka	zł	4,3	5,0	5,6	6,0	6,0	6,5	13,1	39,2	50,4	57,1
	%	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8	2,2	2,2	2,1
Nauka	zł	15,7	15,8	15,9	16,1	16,3	16,2	26,8	25,5	28,2	31,0
	%	2,3	2,3	2,0	1,9	1,7	1,4	1,6	1,4	1,2	1,1
Ubezpieczenia społeczne	zł	31,6	39,1	42,6	44,8	53,4	78,1	304,1	284,4	319,6	350,3
	%	4,7	5,7	5,5	5,2	5,5	6,9	17,8	16,1	13,9	12,8
Kultura fizyczna, sport i turystyka	zł	0,7	0,7	0,9	1,7	1,8	1,9	6,2	6,5	5,0	6,3
	%	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2

Źródło: Roczniki statystyczne GUS za lata 1976-1986; obliczenia własne.

do 4,3%. Wzrostowi wydatków towarzyszy poprawa funkcjonowania tych działów gospodarki narodowej. Na niektórych odcinkach, np. zaopatrzenia w leki, trzeba odnotować wyraźny regres.

Odmienne kształtowała się tendencja udziału wydatków na naukę, która w zasadzie jest finansowana wyłącznie z budżetu centralnego - w latach 1976-1981 wskaźnik spadał z 2,3% do 1,4%, a w 1982 r. wzrósł do 1,6%, po czym nadal charakteryzowała go tendencja spadku do 1,1% w 1985 r. Świadczy to wyraźnie o niedofinansowaniu nauki, której winna przecież przypadać wiodąca rola w przełamywaniu kryzysu społeczno-gospodarczego.

Wydatki na kulturę fizyczną, sport, turystykę i wypoczynek nie miały dużego znaczenia w budżecie władzy centralnej - ich udział w całym analizowanym okresie nie przekroczył 0,4%. Ten stan rzeczy ukształtował się w roku 1982 i 1983, co należy wiązać przede wszystkim z wprowadzeniem systemu stypendialnego dla sportowców.

Trzeba stwierdzić, iż strukturę wydatków władzy terenowej na działalność socjalno-kulturalną charakteryzują odmienne tendencje niż wydatki władzy centralnej (por. tab. 1 i 2).

Dotyczy to w szczególności oświaty i wychowania. W latach 1976-1981 udział wydatków na ten dział gospodarki narodowej wykazywał wzrost z 21,2% do 23,7%. Natomiast w 1982 r. spadł do poziomu 19,9%, po czym zwiększał się, osiągając w 1984 r. poziom 23,8% (w 1983 r. - 23,6%).

W latach 1976-1981 podobna tendencja zaznaczyła się w udziale wydatków budżetów terenowych na ochronę zdrowia i opiekę społeczną. Wskaźnik wzrastał z 25,5% do 31,1%, ale w 1983 r. spadł do poziomu 24,2%, z kolei w 1984 r. wzrósł o 0,3%, po czym zarysowała się ponownie tendencja spadkowa do poziomu 21,2% na koniec analizowanego okresu.

Zaznaczający się od 1983 r. spadek wydatków na kulturę i sztukę należy wiązać z utworzeniem Funduszu Rozwoju Kultury, który stał się dominującym źródłem finansowania tej dziedziny.

Natomiast w całym analizowanym okresie udział wydatków na kulturę fizyczną, turystykę, sport i wypoczynek był stabilny i wahał się w granicach 1-0,8%. Przebieg zmian tego wskaźnika nie wykazuje regularnych prawidłowości.

W rezultacie zakładanej w ramach realizowanej reformy gospodarczej decentralizacji terytorialnej, winno było dojść do zmiany podziału zadań między władzą centralną i terenową, a w konsekwencji

Wydatki socjalno-kulturalne budżetów terenowych w latach 1976-1985 i ich struktura
(kwoty w mld zł)

Wyszczególnienie		1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Budżety terenowe	zł	195,6	200,7	218,3	240,8	269,5	327,5	742,7	884,2	1 075,9	1 345,9
ogółem	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Oświata i wy-	zł	39,6	41,5	45,5	52,1	58,9	77,5	144,0	191,1	255,8	317,3
chowanie	%	20,2	20,7	20,8	21,6	21,9	23,7	19,9	21,6	23,8	23,6
Ochrona zdrowia	zł	49,8	53,9	59,7	68,5	80,5	101,9	175,1	216,9	235,5	285,0
i opieka spo-	%	25,5	26,9	27,3	28,4	29,8	31,1	24,2	24,5	21,9	21,2
łeczna											
Kultura i sztuka	zł	4,4	4,9	5,5	5,9	6,5	7,9	13,9	2,6	2,3	2,5
	%	2,2	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	1,9	0,3	0,2	0,2
Kultura fizyczna,	zł	1,6	2,0	2,0	2,1	2,2	2,8	5,4	7,1	8,8	11,4
sport, turysty-											
ka i wypoczy-	%	0,8	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8
nek											

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

T a b e l a 3

Udział budżetu centralnego w finansowaniu świadczeń społecznych (w %)

Wyszczególnienie	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Oświata i wychowanie	29,3	29,9	29,3	27,2	26,5	24,2	25,4	25,1	23,2	21,8
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	13,9	14,2	13,6	13,8	13,5	13,6	18,0	17,5	28,9	29,3
Kultura i sztuka	49,4	50,5	50,4	50,4	48,0	45,1	48,5	93,8	96,4	95,8
Nauka	99,6	99,4	99,4	99,4	99,4	99,4	99,6	99,2	99,3	99,0
Ubezpieczenia społecz- ne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kultura fizyczna, sport, turystyka i wypoczynek	30,6	25,9	31,0	44,7	45,0	40,4	53,4	48,1	36,0	35,6

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie tab. 1 i 2.

pociągnąć za sobą zwiększenie udziału budżetów terenowych w finansowaniu poszczególnych działów sfery świadczeń społecznych. Ta restrukturalizacja dokonać się może jedynie kosztem zmniejszenia udziału budżetu centralnego.

Trzeba stwierdzić, iż głównie ze względu na konieczność realizacji jednakowej w całym kraju polityki, wydatki na ubezpieczenia są w całości finansowane przez władzę centralną. Prawie całkowicie są również scentralizowane wydatki na naukę, co wynika ze związania jej w dużo większym stopniu z problemami o zasięgu krajowym niż regionalnym, niemniej jednak udział budżetów terenowych w finansowaniu tej dziedziny można już obecnie zauważyć.

Systematycznie wzrasta udział budżetów terenowych w finansowaniu oświaty i wychowania (patrz tab. 3). Wzrósł on 70,7% w 1976 r. do 78,2% w 1985 r. Jak się wydaje, w głównej mierze wynika to z realizacji znacznych podwyżek płac nauczycieli, które obciążają wydatki władzy terenowej.

Udział budżetu centralnego w finansowaniu ochrony zdrowia był w latach 1976-1981 stabilny i zawierał się w granicach 13,5-14,2%, przy czym przedstawione wahania nie miały regularnego charakteru.

Od 1982 r. zachodzi proces znacznej centralizacji omawianych wydatków. W latach 1982-1983 ich wskaźnik ukształtował się odpowiednio na poziomie 18% i 17,5%. Rok 1984 i 1985 przyniósł dalsze zwiększenie udziału budżetu centralnego w finansowaniu ochrony zdrowia do 28,9% i 29,3%. Owa centralizacja dokonała się mimo przekazania do budżetów terenowych dopłat do leków dla uprawnionych. Jakkolwiek trudno bez głębszej analizy wyrokować o trafności podejmowanych decyzji, taka centralizacja musi budzić zastrzeżenie w dobie umocnienia samodzielności władz terenowych i samorządności lokalnej.

Zmiany wskaźnika w dziedzinie kultury i sztuki w latach 1976-1982 nie były wielkie - w granicach 45,1-50,5%, a wysoki jego poziom od 1982 r. to wynik wspomnianego już utworzenia funduszu kultury.

Przedstawione zmiany wskaźników, a w szczególności wzrost zakresu centralizacji wydatków nie zmienił socjalnego charakteru budżetów władzy terenowej. Udział wydatków władzy centralnej na świadczenia społeczne był w głównej mierze zdeterminowany wzrostem wydatków na ubezpieczenia społeczne, a także ochronę zdrowia.

Niepokojący jest spadek udziałów budżetów terenowych w finansowaniu niektórych działów sfery usług społecznych, a w szczególności

ochrony zdrowia, której funkcjonowanie w większym stopniu winno być sprawą władzy terenowej niż centralnej.

Można zatem w konkluzji stwierdzić, że konieczne jest ustalenie precyzyjnych kryteriów co do podziału zadań między władzą centralną i terenową, bowiem dotychczasowe rozwiązania nie są konsekwentne i zadowalające.

Jerzy Rutkowski

STRUCTURE OF EXPENDITURE FROM THE CENTRAL BUDGET
AND LOCAL BUDGETS ON SOCIAL SERVICES
AND ITS EVOLUTION IN THE YEARS 1976-1985

The author presents criteria of tasks allocation between the central and the local authorities. The economic reform assumes rationalization of local economy and associates it with a necessity of territorial decentralization of management.

The author has performed an analysis of the structure and dynamics of expenditure on socio-cultural purposes from the central budget and local budgets. In the period under study, the highest dynamics was recorded in the share of outlays on social insurance. The expenditure from the central budget on education and social education, on health care and welfare assistance was characterized by its insignificant increase. Meanwhile, a disturbing phenomenon was a downward trend in the share of expenditure on sciences and research.

The share of socio-cultural expenditure in local budgets was higher than in the central budget, however also this expenditure in the field of education, social education and health care does not display a marked upward trend.

The analysis of division of particular expenditure types between the central and the local authorities revealed a growing share of local budgets in financing education and social education, and a growing share of the central budget in financing health care despite the fact that local budgets carry the burden of subsidies to prices of medicines for persons entitled to such benefits.

These tendencies must be considered disturbing and they call for more detailed definition of criteria underlying allocation of tasks between the central and the local authorities.