

Jerzy Rutkowski*

WYDATKI SOCJALNO-KULTURALNE BUDŻETU CENTRALNEGO

I BUDŻETÓW TERENOWYCH - DYNAMIKA

I PODSTAWOWE ODNIESIENIA DO DOCHODÓW

Pojęcie budżetu państwa można i należy rozpatrywać z wielu punktów widzenia. Budżet jest przede wszystkim usankcjonowanym ustawą sejmową planem finansowym władzy państwowej. W trakcie wykonywania stanowi on scentralizowany na różnych szczeblach administracji państwowej fundusz pieniężny, który w znacznym stopniu zabezpiecza realizację narodowych planów gospodarczych i jest szczególnie silnie związany z realizacją celów społecznych.

Jeśli zważyć, że podstawowym celem państwa socjalistycznego jest optymalizacja zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, to na pierwszy plan wysuwa się problematyka polityki społeczno-ekonomicznej. Oprócz zagadnień wzrostu gospodarczego winna ona obejmować problemy związane z "kształtowaniem całości rozwoju społeczno-kulturalnego"¹. Przez rozwój należy tutaj rozumieć poprawę "warunków bytu i pracy" ludności, likwidowanie nierówności społecznych i podnoszenie kultury życia². Państwo socjalistyczne winno dążyć do zapewnienia równych szans wszystkim obywatelom w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, ubezpieczenia społeczne itp. Są to działy gospodarki narodowej zaliczone do sfery niematerialnej. Jej podstawowym, choć nie jedynym źródłem finansowania jest budżet państwa.

* Mgr, st. asystent w Katedrze Finansów UŁ.

¹ K. S e c o m a k i, Pojęcie i cele polityki gospodarczej, [w:] Z teorii i praktyki polityki gospodarczej, Warszawa 1972, s. 7.

² W. S z u b e r t, Cele, zakres i metody socjalistycznej polityki społecznej, [w:] Polityka społeczna, Warszawa 1977, s. 23.

Dlatego też na plan pierwszy wysuwa się rozdzielcza funkcja budżetu, która polega na "planowej redystrybucji dochodu narodowego"³. Wynika to z faktu, że usługi socjalno-kulturalne są świadczone nieodpłatnie, lub też odpłatność jest niska i nie stanowi bariery dochodowej dla ich powszechnej dostępności. Budżet państwa w znacznym stopniu zabezpiecza więc realizację celów polityki społecznej.

Podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe jest zagadnieniem złożonym. Wiąże się ono z podziałem kompetencji między centralne i terenowe organy władzy. Powstaje tu problem takiej decentralizacji zarządzania, która zracjonalizuje zarządzanie, a także będzie możliwa do zrealizowania choćby z uwagi na rzeczywistą zdolność centralnych i terenowych organów władzy wszelkiego typu do przetwarzania informacji i na tej podstawie - optymalizacji decyzji. Jest to niewątpliwie problem sam dla siebie.

Rozkład zadań między centralne i terenowe organy władzy stanowi punkt wyjścia dla podziału dochodów między budżet centralny i budżety terenowe. Należy przy tym rozstrzygnąć w jakim stopniu wydatki budżetów terenowych powinny znaleźć pokrycie w dochodach własnych. Nie ulega wątpliwości, iż racjonalność wydatkowania środków budżetowych jest tym większa, im w większym stopniu wydatki te mają pokrycie w dochodach własnych. Dylemat tworzy tutaj fakt koniecznego zabezpieczenia podstawowych celów polityki społecznej i gospodarczej na obszarze całego kraju. Im mniejsze dochody centralnie dysponowane, tym większe prawdopodobieństwo stabilizacji bądź nawet pogłębienia nierówności społeczno-gospodarczych między poszczególnymi regionami i tym trudniejsza realizacja zasad polityki społeczno-gospodarczej w skali całego kraju.

W Polsce, tak jak w innych krajach socjalistycznych budżet państwa czerpie swoje dochody głównie od gospodarki społecznej⁴. Wydatki budżetów terenowych nie znajdują w PRL pokrycia w dochodach własnych i zachodzi konieczność ich równoważenia środkami budżetu centralnego⁵.

³ J. Kaleta, Gospodarka budżetowa, Warszawa 1977, s.18.

⁴ Tamże, s. 33-35.

⁵ Por. Kaleta, op. cit., s. 243.

Prezentowana w literaturze analiza struktury budżetu na ogół nie wiąże dochodów z wydatkami⁶. Wynika to nie tylko z trudności metodologicznych, ale także z faktu, że z punktu widzenia praktyki budżetowej związek taki nie jest najważniejszy, chodzi bowiem przede wszystkim o to, aby zgromadzić dochody wystarczające na pokrycie wydatków. Jeśli jednak zważyć, że poszczególne działy gospodarki narodowej dostarczają budżetowi dochodów w nierównym stopniu, to właśnie ich porównanie z wydatkami może dać odpowiedź na pytanie, na ile wymagają one dofinansowania z innych działów, lub to samo biorąc od innej strony - na ile poszczególne działy mogą świadczyć na rzecz innych działów⁷. Między innymi powstaje tutaj pytanie, jaki związek z przedstawionymi procesami mają wydatki socjalno-kulturalne budżetu państwa i jakie są źródła ich finansowania w budżecie centralnym i budżetach terenowych.

Celem poniższych rozważań jest próba powiązania wydatków socjalno-kulturalnych budżetu z dochodami uzyskiwanymi z tej działalności z uwzględnieniem przekroju "budżet centralny - budżety terenowe". Dać to może nie tylko obraz "samowystarczalności" budżetu określonego szczebla, czy gałęzi gospodarki narodowej, ale także umożliwi "modelowe" przedstawienie źródeł finansowania wydatków. Realizacja tak zarysowanego celu wymaga odpowiedniej metodologii postępowania. Trzeba przede wszystkim stwierdzić, że tylko analiza oparta o dane liczbowe dotyczące dostatecznie długiego okresu czasu może upoważnić do formułowania w tym zakresie jakichkolwiek prawidłowości. Jeśli założyć, że wykres omawianych dochodów (wydatków) budżetowych jest swym kształtem bliski linii prostej, to wystarczające jest zastosowanie najprostszej z możliwych - metody najmniejszych kwadratów. Jak wy-

⁶ A. K o m a r, Struktura budżetu PRL, Warszawa 1966; t e n ż e, Budżet miasta Poznania w PRL, Poznań 1962; K a l e t a, op. cit., s. 32-40.

⁷ Podobnie rozumuje Z. P i r o ż y Ń s k i, który stwierdza: "Wydatki na działalność nieprodukcyjną angażowały w 1965 r. 37,1% dochodów budżetowych, a w 1970 r. - 35,4%, z tym, że dochody ze sfery nieprodukcyjnej stanowiły w 1965 r. 6,0% i w 1970 r. - 4,0% dochodów budżetowych. Obciążenie budżetu na rzecz sfery nieprodukcyjnej, rozumiane jako różnica między wydatkami a dochodami, wynosiło w 1965 r. 83,3 mld zł, zaś w 1970 r. 122,3 mld zł". Z. P i r o ż y Ń s k i, Planowanie budżetowe, [w:] Przebudowa systemu budżetowego, Warszawa 1974, s. 83.

niknie z poniższych wywodów w zdecydowanej większości przypadków tak jest w istocie.

Dla każdego z omawianych rodzajów dochodów i wydatków budżetowych powstaje równanie trendu w następującej postaci⁸:

$$Y = e_0 + e_1 X_t + E_t$$

gdzie:

Y - zmienna objaśniana,

X_t - zmienna czasowa,

e_0 - parametr równania,

e_1 - parametr równania,

E_t - składnik losowy.

W wyniku przeprowadzonej estymacji otrzymane równanie trendu będzie mieć postać:

$$Y = a_0 + a_1 X_t$$

gdzie:

a - estymator parametrów e .

Estymatory te obrazuje wektor:

$$\begin{bmatrix} a_0 \\ a_1 \end{bmatrix} = [X^T X]^{-1} [X^T Y]$$

gdzie:

$$[X^T X] = \begin{bmatrix} n & \sum x_t \\ \sum x_t & \sum x_t^2 \end{bmatrix}$$

Przyjęta metoda najmniejszych kwadratów ma poważne walory, gdyż w równaniu

$$Y = a_0 + a_1 X_t$$

parametr a_1 można interpretować jako przeciętny roczny wzrost (spadek) wielkości Y , a wzajemna relacja wartości parametru

⁸ Por. Z. Pawłowski, *Ekonometria*, Warszawa 1969, s. 82-95.

przy zmiennej czasowej do wartości wyrazu wolnego informują o dynamice analizowanych zjawisk.

Wyznaczone równania trendu odzwierciedlają rzeczywistość z różną dokładnością, w zależności od tego czy analizowany proces ma przebieg mniej czy też bardziej regularny, innymi słowy w zależności od tego, czy między zmiennymi Y i X jest silniejszy czy też słabszy związek. Aby bliżej określić "siłę" związku między badanymi zjawiskami można obliczyć współczynnik korelacji⁹

$$r = \frac{\frac{1}{n} \sum xy - \bar{x}\bar{y}}{\sqrt{(\frac{1}{n} \sum x^2 - \bar{x}^2)(\frac{1}{n} \sum y^2 - \bar{y}^2)}}$$

gdzie:

r - współczynnik korelacji,

n - liczba obserwacji.

Celowość zastosowania współczynnika korelacji wynika z faktu, że jego kwadrat jest tzw. współczynnikiem determinacji, który jako miara "dopasowania" modelowego równania do próby, na podstawie której zostało ono wyznaczone, wskazuje na to, jaka część (jaki procent) zmienności zmiennej objaśnianej jest wyznaczona przez zmienną objaśniającą.

W niniejszym opracowaniu oparto się na danych liczbowych za lata 1961-1977. Przyjęcie tego okresu wynika z kilku przesłanek:

1. Równania regresji winny opierać się na dostatecznie długich szeregach czasowych. Okres 17 lat wymóg ten spełnia.

2. Uzyskanie danych liczbowych za lata wcześniejsze jest bardzo trudne ze względu na istotne zmiany w klasyfikacji budżetowej i doprowadzenie liczb do porównywalności nie byłoby wówczas możliwe.

3. Rok 1961 to początek kolejnej pięciolatki, czyli okresu, na jaki dokonuje się planowania średnioterminowego.

Dla przejrzystości tekstu wszystkie równania trendów i miary charakteryzujące badane zależności przeniesione zostały do Załącznika. Natomiast dane liczbowe, na podstawie których równanie ekonometrowano, zamieszczone zostały w tab. 1.

⁹ Por. M. Krzyżanowski, A. Łuszniewicz, Statystyka, Warszawa 1979, s. 214-215.

Finansowanie usług socjalno-kulturalnych z budżetu centralnego

Ścisłe rozgraniczenie usług socjalno-kulturalnych na finansowane z budżetu centralnego i z budżetów terenowych nie jest możliwe. Wyłącznie ze szczebla centralnego odbywa się finansowanie ubezpieczeń społecznych, ponoszona jest też większość wydatków na naukę oraz znaczna część wydatków na kulturę i sztukę.

Finansowanie ubezpieczeń społecznych

System ubezpieczeń społecznych jest niezmiernie ważnym elementem polityki społecznej. Świadczenia pieniężne z funduszy ubezpieczeniowych są nie tylko rekompensatą finansową wypłacaną w określonych sytuacjach życiowych, ale także ze względu na swą powszechność tworzą swego rodzaju "poczucie bezpieczeństwa socjalnego". Jest to jedna z najistotniejszych potrzeb współczesnego społeczeństwa¹⁰.

Organizacja systemu ubezpieczeń społecznych przechodziła w Polsce Ludowej szereg przeobrażeń. Bezpośrednio po wojnie występowało wiele organizacji i funduszy ubezpieczeniowych opartych o wzory przedwojenne¹¹. Już z początkiem lat pięćdziesiątych włączono ubezpieczenia do budżetu i w miejsce poprzednio funkcjonujących instytucji powołano Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Do 1965 r. ubezpieczenia były ściśle powiązane z budżetem. Wyłomem od tej zasady stało się utworzenie funduszu ubezpieczeniowego rzemieślników i innych grup ludności. Szczególnie ważną zmianę stanowiło powołanie w 1968 r. funduszu emerytalnego, który początkowo opierał się na składkach pracowniczych. Konsekwencją tych zmian było wyłączenie z budżetu większości wypłacanych emerytur.

¹⁰ Por. A. R a j k i e w i c z, Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia społeczne, [w:] Polityka..., s. 435.

¹¹ M. W e r a l e k i, Polskie prawo finansowe, Warszawa 1976, s. 296-298.

Dochody budżetowe z tytułu ubezpieczenia społecznego oparte są na składkach. Stanowi je odpowiednio skalkulowany narzut na wypłacane wynagrodzenia. W Polsce jego stawka wynosiła 15,5%, a w 1973 r. została podwyższona do 20%. Podobnie jak płace, tak i składki na ubezpieczenia społeczne są zarachowane w koszty przedsiębiorstw. Równanie 1a świadczy o tym, że przeciętnie z roku na rok dochody budżetu centralnego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wzrastają o 2,0 mld zł. Wyznaczony dla tego równania współczynnik korelacji wskazuje na silny związek między zmiennymi, a współczynnik determinacji informuje, że 86,5% zmienności tych dochodów jest objaśnionych przez równanie. Z równania 1b wynika, że wydatki budżetu centralnego na ubezpieczenia społeczne wzrastają średnio o 1,7 mld zł rocznie. Duża wartość wyznaczonego współczynnika korelacji ponadto wskazuje, że analizowany związek jest bardzo silny, a współczynnik determinacji informuje, że 84,6% zmienności zmiennej objaśnianej jest opisanych przez model.

Przedstawione równania prowadzą do wniosku, że zarówno omawiane dochody jak i wydatki budżetu centralnego stale wzrastają. Wzrost ten jest znaczny i regularny, co wynika z polityki społecznej państwa. Przejawia się ona między innymi w stałym zwiększaniu zakresu świadczeń ubezpieczeniowych, np. w podwyższeniu rent dla rolników, wydłużeniu okresu urlopów macierzyńskich, w stałym zwiększaniu poziomu płac itd. Otrzymane w wyniku odjęcia stronami równań 1a i 1b równanie 1c obrazuje tendencje w zakresie kształtowania się nadwyżki dochodów budżetowych z ubezpieczeń społecznych nad wydatkami ponoszonymi na ich finansowanie. Wartość współczynnika kierunkowego przy zmiennej czasowej analizowanego równania pozwala stwierdzić, że z roku na rok nadwyżka dochodów nad wydatkami wzrasta średnio o 0,3 mld zł.

Jak z tego wynika wydatki budżetu centralnego na ubezpieczenia społeczne znajdują z nadwyżką pokrycie w pobieranych składkach. Nadwyżka ta osięgająca w miarę upływu czasu znaczne rozmiary może być przeznaczona na finansowanie innych wydatków budżetowych. Powstaje w tym miejscu problem natury bardziej zasadniczej - na ile potrzeby w zakresie ubezpieczeń społecznych należy uznać za zaspokojone. Jeśli nie, to taka polityka budżetowa, w wyniku której omawiane składki zaczynają mieć charakter fiskalny, zasługuje na negatywną ocenę.

Finansowanie kultury i sztuki

Drugim ważnym kierunkiem wydatków budżetu centralnego jest finansowanie kultury i sztuki. Obejmuje ono wydawnictwa państwowe i spółdzielcze, wytwórnie i studia filmowe, muzea i zakup muzealiów, stowarzyszenia artystyczne, wymianę kulturalną z zagranicą itp.

Znaczna część wymienionych nakładów przeznaczona jest na bieżącą działalność podmiotów kulturalnych, mniejsza - na inwestycje¹².

Równanie 2a oznacza, że omawiane wydatki wzrastają przeciętnie o 0,26 mld zł rocznie. Znaczna wartość współczynnika korelacji świadczy o dużej sile tego związku, zaś współczynnik determinacji mówi, że 84,6% zmienności zmiennej objaśnianej jest opisanym przez model. Wyznaczona zależność informuje, że nakłady budżetu centralnego na kulturę i sztukę w kwotach bezwzględnych nie są wysokie. Obserwuje się jednak zjawisko systematycznego ich wzrostu. W tym miejscu powstaje podobne jak wyżej pytanie: czy, po pierwsze, już w punkcie wyjścia stopień zaspokojenia potrzeb jest przynajmniej dostateczny i, po drugie, na ile ten w sumie jednak nieznaczny, choć systematyczny, wzrost rekompensuje wzrost cen i kosztów. Duża wartość wyliczonego współczynnika korelacji i determinacji dowodzi wysokiej precyzji równania obrazującego wzrost wydatków.

Dochody budżetowe działu kultura i sztuka pochodzą głównie z odpłatności za korzystanie z usług placówek kulturalnych.

Równanie 2b oznacza, że wpływy tego działu wzrastają średnio o 0,07 mld zł rocznie. Obliczony współczynnik korelacji dla zmiennych zawartych w tym równaniu wskazuje, że przedstawiony związek nie jest już tak silny, jak omawiane poprzednio, a współczynnik determinacji mówi, że tylko 28,1% zmienności opisywanych wydatków jest objaśnionych przez model. Wynika to zapewne stąd, że dochody te nie są stabilne, a ich zmiany z roku na rok są nieregularne. Warto podkreślić, że przyrost dochodów nie jest wielki, o czym świadczy mała wartość współczynnika kierunkowego przy zmiennej czasowej, jednak same dochody są relatywnie duże, co potwierdza znaczna wartość wyrazu wolnego w

¹² J. Kądzicki, *Polityka kulturalna*, [w:] *Polityka...*, s. 183.

równaniu. Mniejże wartość wyznaczonego współczynnika korelacji wskazuje, że proces gromadzenia dochodów aczkolwiek wyraźny, nie jest już tak regularny jak proces wzrostu wydatków budżetowych.

Równanie 2c, które powstało w wyniku odjęcia stronami równań 2b i 2a oznacza, że istniejąca w początkowych latach okresu objętego analizą nadwyżka dochodów z działu kultura i sztuka nad wydatkami zmniejsza się o 0,33 mld zł rocznie, a po jej wyczerpaniu z tą samą szybkością zwiększa się różnica między omawianymi wydatkami i dochodami.

Przedstawione modele ilustrują zjawisko zwiększania się wydatków z budżetu centralnego na finansowanie działu kultura i sztuka, pokazują także, że nadwyżka dochodów nad wydatkami występowała tylko przez określony czas. Wynika to zapewne z przyjętej koncepcji polityki państwa, gdyż zwiększenie dochodów musiałoby za sobą pociągnąć wzrost odpłatności, co z kolei byłoby sprzeczne z zasadami egalitaryzmu. Z drugiej strony powstaje pytanie, czy realizacja odpowiedniej polityki kulturalnej nie wymagała w znacznie większym stopniu zwiększenia nakładów budżetowych, niż to wynika z obserwacji trendu.

Konsekwencją zaniknięcia nadwyżki dochodów nad wydatkami jest potrzeba zasilania działu kultura i sztuka środkami finansowymi pochodzącymi z innych działów gospodarki narodowej, co w kontekście z generalnymi założeniami polityki kulturalnej państwa socjalistycznego nie powinno budzić wątpliwości.

Finansowanie nauki

Wydatki na naukę obejmują dwie zasadnicze dziedziny tej sfery. Dotyczą one utrzymania szkół wyższych i innych placówek naukowo-badawczych oraz badań podstawowych. Budżet pokrywa tylko część środków przeznaczonych na te cele. Znaczne nakłady na badania naukowe ponoszone są z funduszu postępu techniczno-ekonomicznego, z którego finansowane są prace wykonywane przez placówki naukowo-badawcze na podstawie odpowiednich zleceń. Nauka jako dziedzina z założenia będąca nośnikiem nowatorstwa i postępu w skali całego kraju jest w poważnej mierze poddana centralnemu planowaniu i kierowaniu, co zarazem przesądza konieczność jej dotowania z budżetu centralnego. Nie oznacza to jednak, by wła-

Tabela 1

Dochody budżetu centralnego i jego wydatki na usługi socjalno-kulturalne
(w mld zł)

Rok	Dochody budżetu centralnego				Wydatki budżetu centralnego				
	ogółem	w tym:			ogółem	usługi socjalno-kulturalne	z tego:		
		ubezpieczenia społeczne	kultura i sztuka	przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki społecznej			ubezpieczenia społeczne	nauka	kultura i sztuka
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1961	205,0	12,4	x	159,0	175,5	21,2	11,2	1,4	1,1
1962	223,8	13,0	x	169,3	182,6	22,4	11,8	1,7	1,3
1963	229,1	13,8	x	171,7	180,4	23,6	12,5	1,9	1,3
1964	245,5	13,9	x	185,8	200,0	24,6	12,9	2,0	1,3
1965	260,4	14,6	x	199,9	209,6	25,8	13,3	2,1	1,5
1966	285,8	16,0	2,0	217,8	233,7	27,3	13,5	3,6	1,8
1967	287,9	17,6	2,2	224,2	235,2	29,0	14,0	4,1	2,0
1968	288,9	18,7	2,4	248,2	236,1	34,3	14,9	4,3	2,2
1969	314,9	19,8	2,6	270,7	253,1	37,0	16,5	4,4	2,3
1970	344,1	20,8	2,9	296,1	279,0	37,4	16,6	4,3	2,2
1971	354,7	22,6	2,7	303,4	280,5	41,4	19,9	7,1	2,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1972	387,4	25,7	3,0	329,2	295,5	48,5	22,4	9,9	2,9
1973	434,0	28,8	3,1	369,4	321,2	58,3	24,7	14,1	2,9
1974	521,6	33,3	3,4	483,8	418,3	65,3	28,8	15,9	4,2
1975	630,7	38,0	3,6	586,9	531,2	78,8	36,4	17,4	4,4
1976	837,4	43,0	3,3	749,2	603,9	81,0	34,4	19,9	5,2
1977	946,9	48,4	3,4	720,6	686,9	91,1	39,1	19,7	5,9

x - brak danych.

Źródło: Roczniki statystyczne GUS z lat 1966-1978, Warszawa; Roczniki statystyczne finansów z lat 1944-1967, 1971, 1973, 1978, Warszawa; obliczenia własne.

enie budżet z założenia musiał ponosić główny ciężar wydatków na badania naukowe. W końcu lat siedemdziesiątych z budżetu przypadało na ten cel ok. 16 mld zł, a z Funduszy Postępu Technicznego - 40 mld zł. Równanie 3 obrazujące wydatki na ten cel oznacza, że wzrastają one średnio o 1,2 mld zł rocznie. Obliczony współczynnik korelacji świadczy o silnym związku między zmiennymi, a współczynnik determinacji wskazuje, że 86,5% zmienności tych wydatków jest opisanych przez model.

Przedstawione dane dowodzą, że wydatki na naukę systematycznie i regularnie wzrastają. O skali przyrostu świadczy relatywnie mała wartość wyrazu wolnego w porównaniu do wartości współczynnika przy zmiennej czasowej wyznaczonego równania trendu. Analiza danych liczbowych (por. tab. 1) dowodzi, że szczególnie duży wzrost wydatków na naukę dokonał się w latach siedemdziesiątych: w tym okresie nastąpiło czternastokrotne zwiększenie nakładów, co powoduje również wzrost udziału omawianych wydatków w budżecie centralnym.

W poprzednio opisanym nakładach na ubezpieczenia społeczne oraz kulturę i sztukę porównano wydatki budżetowe z dochodami. Natomiast z działu nauka budżet centralny nie osiąga praktycznie żadnych dochodów. Wynika to stąd, że budżetowe wydatki na ten dział w całości muszą być pokrywane przez nadwyżki czerpane z innych działów gospodarki narodowej. Nie oznacza to oczywiście, że wydatki przeznaczone z budżetu na badania naukowe powstają bez wpływu bezpośrednio lub pośrednio na wzrost produkcji, efektywności wytwarzania, oszczędności surowców i materiałów, wzrost wydajności pracy, lepsze zaspokojenie potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Współczesność charakteryzuje prawidłowość, która wyraża się w stałym wzroście wpływu nauki na te wszystkie zjawiska.

Wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego i źródła ich finansowania

Finansowanie ubezpieczeń społecznych, nauki, kultury i sztuki to podstawowe kierunki wydatków socjalno-kulturalnych budżetu centralnego. Ponadto są z niego w mniejszym stopniu ponoszone wydatki na oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia i kulturę fizyczną.

Dla oceny znaczenia omawianych wydatków pomocne jest równanie 4a obrazujące sumę nakładów socjalno-kulturalnych budżetu centralnego. Pozwala ono stwierdzić, że nakłady budżetu centralnego na wydatki socjalno-kulturalne wzrastają średnio o 4,3 mld zł rocznie. Wyznaczony współczynnik korelacji świadczy o tym, że opisywany związek jest silny, a współczynnik determinacji informuje, że 86,5% zmienności omawianych wydatków jest objaśnionych przez model. Natomiast równanie 4b przedstawia dochody budżetu centralnego z usług socjalno-kulturalnych. Wzrastają one średnio o 2,3 mld zł rocznie. Obliczony współczynnik korelacji wskazuje, że opisywany związek jest silny, natomiast współczynnik determinacji świadczy, że 88,4% zmienności tych dochodów jest opisanych przez model.

Odjęcie stronami równań 4a i 4b prowadzi do równania 4c. Wynika z niego, że różnica między większymi wydatkami na usługi socjalno-kulturalne a mniejszymi dochodami uzyskiwanymi z tego działu powiększa się średnio o 2,0 mld zł rocznie.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że działalność socjalno-kulturalna budżetu centralnego wymaga dofinansowania z innych działów gospodarki narodowej. Jeżeli wziąć pod uwagę, że oprócz wymienionych wydatków budżet centralny finansuje jeszcze obronę narodową, administrację centralną i wymiar sprawiedliwości, a są to z założenia działy, które nie mogą przysparzać budżetowi liczących się dochodów, źródła dofinansowania działalności socjalno-kulturalnej można więc poszukiwać tylko w sferze produkcyjnej. Tezę tę potwierdza analiza równania 5a obrazującego dochody budżetu centralnego od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej. Z równania wynika, że omawiane dochody wzrastają średnio o 33,7 mld rocznie. Wyznaczony dla tej zależności współczynnik korelacji wskazuje na dużą siłę analizowanego związku, a współczynnik determinacji informuje, że 81% zmienności zmiennej objaśnionej jest opisanych przez model. Natomiast równanie 4b dotyczy wydatków budżetu centralnego na gospodarkę uspołecznioną. Świadczy ono, że omawiane wydatki wzrastają średnio o 21,5 mld zł rocznie. Współczynnik korelacji upoważnia do stwierdzenia, że omawiane zmienne są dosyć silnie związane, natomiast współczynnik determinacji mówi, że 64% zmienności zmiennej objaśnianej jest wyznaczonych przez równanie.

Odjęcie stronami równań 5a i 5b prowadzi do równania 5c, które świadczy o tym, że budżet centralny w dziale obejmującym przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecznionej dysponuje nadwyżką dochodów nad wydatkami, które powiększa się systematycznie średnio o 12,2 mld zł rocznie. Budżet centralny dysponuje ponadto ważnym i nasilającym się szczególnie intensywnie w latach siedemdziesiątych źródłem dochodów, jakim są wpływy od instytucji finansowych. Obrazuje je równanie 5d. Pokazuje ono, że dochody te wzrastają średnio o 5,8 mld zł rocznie. Wyznaczony współczynnik korelacji mówi, że związek zobrazowany przedstawionym równaniem jest silny, a współczynnik determinacji świadczy, że opisywana zależność wyjaśnia 65,6% zmienności zmiennej zależnej.

Dodać należy, że tak dynamiczny wzrost dochodów powodowany jest także przez instytucje finansowe, jak kredyty wewnętrzne i zagraniczne, loterie i gry liczbowe, lokaty i fundusze parabudżetowe (fundusz emerytalny itd.).

Przedstawione rozważania świadczą o tym, że budżet centralny dysponuje nadwyżką dochodów ze sfery produkcyjnej nad wydatkami przeznaczonymi na jej finansowanie, nawet jeśli nie bierze się pod uwagę dochodów tzw. instytucji finansowych, których zakwalifikowanie do jakiegokolwiek ze sfer napotyka w wielu przypadkach na zasadnicze trudności.

Finansowanie usług socjalno-kulturalnych z budżetów terenowych

Wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego koncentrują się głównie na ubezpieczeniach społecznych, kulturze i sztuce oraz nauce. Działalność w zakresie dwóch pierwszych dziedzin przypisze budżetowi centralnemu pewnych dochodów. Inna sytuacja występuje w budżetach terenowych, których wydatki socjalno-kulturalne koncentrują się głównie na finansowaniu oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, a także kultury i sztuki. Działalność w tych dziedzinach nie przynosi jednak budżetom terenowym żadnych zauważalnych dochodów. Stąd też wydatki te muszą być sfinansowane przez inne działy gospodarki narodowej.

Finansowanie ochrony zdrowia

Ochrona zdrowia a także opieka społeczna i kultura fizyczna są niezwykle ważne nie tylko ze społecznego, ale i gospodarczego punktu widzenia; prawidłowe funkcjonowanie tych dziedzin umożliwia lepszą i wydajniejszą pracę. Upoważnia to do stwierdzenia, że nakłady na ochronę zdrowia są społecznie i ekonomicznie rentowne, gdyż zwracają się z naddatkiem także w sferze materialnej, zabezpieczając podstawowy czynnik jej funkcjonowania, jakim jest praca.

W zakresie ochrony zdrowia budżet spełnia przynajmniej potencjalnie biorąc dwie zasadnicze funkcje¹³:

- regulatora rozmiarów działalności,
- regulatora poziomu i struktury kosztów.

System finansowania służby zdrowia przechodził w Polsce wiele reorganizacji związanych ze stopniowym zwiększaniem świadczeń, obejmując coraz szersze kręgi społeczeństwa. Najbardziej znaczącą przemianą w tym zakresie była przeprowadzona w 1972 r. integracja oddzielnie i niezależnie dotychczas funkcjonujących przychodni, szpitali i pogotowia ratunkowego w zespoły opieki zdrowotnej, to jest w jednostki ściśle związane z określonym terytorium, wydzielonym zgodnie z podziałem administracyjnym kraju. Miało to na celu poprawę operatywności zarządzania i zapewnienia "kompleksowości" świadczeń¹⁴.

Na finansowanie dzieła ochrony zdrowia budżety terenowe ponosiły nakłady, których wielkość jest zobrazowana przez równanie 6; przeciętnie z roku na rok wydatki wzrastały o 3,2 mld zł. Wyznaczony współczynnik korelacji mówi o dużej sile związku między analizowanymi zmiennymi, współczynnik determinacji zaś informuje, że 88,4% zmienności omawianych wydatków jest opisanych przez równanie.

Przedstawiona zależność dowodzi, że wydatki na ochronę zdrowia systematycznie wzrastają. Proces ten jest odzwierciedlony

¹³ Z. P i r o z y Ń s k i, Model gospodarki budżetowej a finansowanie ochrony zdrowia, "Finanse" 1976, nr 3, s. 43.

¹⁴ L. F r a c k i e w i c z, Ochrona zdrowia, [w:] Polityka..., s. 481.

przez precyzyjne, scharakteryzowane wysokim współczynnikiem korelacji, równanie trendu. Jak wynika z załączonych danych liczbowych szczególnie wysoki wzrost wydatków nastąpił po 1971 r. Miały na to wpływ przede wszystkim takie czynniki, jak:

- objęcie bezpłatną opieką lekarską ludności rolniczej,
- przejęcie przez budżety terenowe finansowania dopłat do leków.

Finansowanie oświaty i wychowania

Wydatki na oświatę, podobnie jak i na ochronę zdrowia, zaliczyć można do najbardziej opłacalnych z gospodarczego punktu widzenia. Stanowią one swego rodzaju "inwestycje w człowieka", który po zdobyciu odpowiednich kwalifikacji przyczynia się do progresywnego przyrostu produktu społecznego. Wydatki na oświatę i wychowanie są finansowane głównie z budżetów terenowych. Równanie 7 przedstawia ich trend - wydatki te wzrastają średnio o 1,9 mld zł rocznie. Wyznaczony współczynnik korelacji dla zmiennych zawartych w przedstawionej zależności świadczy o tym, że opisywany związek jest dość silny, a współczynnik determinacji mówi, że 62,4% zmienności tych wydatków jest opisane przez model.

Przedstawiona analiza dowodzi, że wydatki na oświatę i wychowanie mają charakter rosnący. Jak to wynika z danych liczbowych (por. tab. 2) szczególnie intensywny ich wzrost nastąpił po roku 1970. Jest to związane z podwyżkami płac dla nauczycieli. Drugą przyczyną tej tendencji wzrostowej stało się zorganizowanie i rozwój zbiorczych szkół gminnych na wsiach, co uzasadniało koniecznością likwidacji rozbieżności między poziomem nauczania w ośrodkach wielkomiejskich i w małych miejscowościach. To podstawowe zadanie polityki oświatowej uwarunkowane było zabezpieczeniem odpowiednich środków finansowych. Fundusze powiększyły się w stopniu znacznym, co nie oznacza, że w wystarczającym, zwłaszcza wobec wzrostu cen dóbr i usług wykorzystywanych przez oświatę.

Tabela 2

Dochody budżetów terenowych i ich wydatki socjalno-kulturalne
(w mld zł)

Rok	Dochody budżetów terenowych					Wydatki budżetów terenowych					
	ogółem	w tym:				ogółem	w tym:				
		do- cho- dy wła- sne	od przed- siębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecz- nionej	dotacje budżetu central- nego	udziały w do- chodach budżetu central- nego		przedsię- biorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecz- nionej	usługi socjal- no-kul- turalne	z tego:		
									ochro- na zdrowia	oświa- ta i wychow- wanie	kultu- ra i sztuka
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1961	63,9	30,2	16,7	27,5	0,9	58,0	26,6	27,9	13,1	11,8	1,4
1962	75,0	35,3	20,8	11,2	22,8	67,4	32,5	31,4	14,7	13,2	1,5
1963	76,4	36,8	22,1	11,0	22,7	70,8	33,6	33,6	15,7	14,1	1,5
1964	80,9	38,3	24,0	10,3	27,5	74,1	34,5	35,9	15,8	15,4	1,5
1965	87,5	40,3	27,0	9,9	30,9	79,2	37,2	38,1	16,8	16,3	1,6
1966	92,5	37,5	24,0	12,9	34,5	84,5	37,0	43,2	20,1	21,3	1,8
1967	95,6	95,6	38,8	24,7	8,9	40,5	86,8	36,4	45,8	22,1	2,0
1968	100,1	40,8	26,1	8,7	42,5	90,3	36,7	48,7	24,0	22,6	2,1
1969	107,5	42,7	27,8	7,4	47,9	98,5	41,2	52,2	25,9	23,8	2,4
1970	109,8	45,5	30,8	11,0	44,4	100,3	41,5	48,5	21,8	24,3	2,4
1971	113,6	48,8	34,2	8,8	55,9	112,0	31,9	56,2	28,0	25,4	2,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1972	140,1	50,9	35,9	19,3	69,9	137,8	37,9	64,8	32,5	29,1	3,0
1973	162,3	49,8	33,3	54,2	58,3	161,1	51,0	84,7	43,5	37,5	2,9
1974	184,7	82,5	33,0	65,9	36,1	184,0	64,0	97,3	52,1	40,5	4,2
1975	170,8	89,5	33,1	49,1	31,2	170,4	52,5	108,8	57,8	45,4	4,8
1976	201,9	44,0	23,0	76,6	81,2	195,6	52,2	113,0	60,6	46,3	5,1
1977	206,5	47,0	26,0	77,6	81,9	200,6	53,1	114,1	59,1	48,0	5,8

Ź r ó d ł o: Obliczenie własne na podstawie: Roczniki statystyczne GUS z lat 1966-1976, 1978, Warszawa; Roczniki statystyczne finansów 1944-1967, 1971, 1973, 1978, Warszawa.

Finansowanie kultury i sztuki

Wydatki budżetów terenowych na kulturę i sztukę obejmują przede wszystkim muzea, biblioteki publiczne, domy kultury, teatry i instytucje muzyczne. Są to te dziedziny działalności, które są związane z upowszechnianiem kultury na danym terenie.

Omawiane wydatki zobrazowane są przez równanie 7, które wskazuje, że następuje systematyczny ich wzrost średnio o 0,21 mld zł rocznie. Obliczony współczynnik informuje o dużej sile związku między nimi, natomiast współczynnik determinacji świadczy o tym, że 88,4% zmienności zmiennej objaśnionej jest wyjaśnionych przez skonstruowane równanie. Przedstawiona zależność obrazuje wzrost wydatków budżetów terenowych na kulturę i sztukę, a wysoka wartość współczynnika korelacji świadczy o tym, że omawiane wydatki wraстаją w sposób wysoce regularny. Osobny problem, podobnie jak w przypadku ochrony zdrowia oraz oświaty i wychowania, stanowi stopień tego wzrostu, daleki od zadowalającego wobec potrzeb i wzrostu cen zaopatrzeniowych.

Wydatki socjalno-kulturalne budżetów terenowych i źródła ich finansowania

Finansowanie oświaty i wychowania, ochrony zdrowia i kultury i sztuki to podstawowe kierunki wydatków socjalno-kulturalnych budżetów terenowych.

Równanie 9 obrazuje wszystkie wydatki socjalno-kulturalne budżetów terenowych. Oznacza ono, że wydatki te wraстаją średnio o 5,6 mld zł rocznie, a wyznaczony współczynnik korelacji świadczy o dużej sile związku między zmiennymi, natomiast współczynnik determinacji informuje, że 90,3% zmienności zmiennej objaśnionej jest opisanych przez model. Natomiast równanie 10 obrazuje całość wydatków budżetów terenowych. Ono z kolei informuje, że wydatki budżetów terenowych wraстаją przeciętnie z roku na rok o 8,9 mld zł. Współczynnik korelacji wyznaczony dla zmiennych zawartych w tym równaniu wskazuje na silny związek między zmiennymi, natomiast współczynnik determinacji mówi, że 84,6% zmienności omawianej funkcji jest opisanych przez model.

Porównanie współczynników przy zmiennych czasowych w obydwu równaniach świadczy o tym, że wzrost wydatków socjalno-kulturalnych stanowi znaczną część wzrostu wydatków budżetów terenowych.

Na rzecz budżetów terenowych wpływają pewne dochody z usług socjalno-kulturalnych. Obrazuje je równanie 9a. Wynika z niego, że omawiane dochody wzrastają średnio o 0,02 mld zł rocznie. Obliczony współczynnik korelacji pokazuje bardzo dużą siłę związku między zmiennymi, zaś współczynnik determinacji informuje, że 94,1% zmienności tej funkcji jest opisanych przez model.

Odejmując stronami równania 9b i 9a oraz uwzględniając rząd dokładności obliczeń otrzymujemy zależność 9c. Pozwala ona stwierdzić, że w budżetach terenowych w zakresie usług socjalno-kulturalnych wydatki przekraczają dochody, a różnica ta powiększa się średnio o 5,58 mld zł rocznie.

Z powyższych rozważań wynika, że działalność socjalno-kulturalna finansowana z budżetów terenowych wymaga stale zwiększających się nakładów, gdyż dochody z niej uzyskiwane są nieporównywalnie małe w stosunku do wydatków.

Dochody budżetów terenowych od gospodarki uspołecznionej zgodnie z przyjętymi założeniami można tylko wtedy uznać za źródło finansowania wydatków socjalno-kulturalnych, jeśli przekraczają ponoszone na nią nakłady z budżetu.

Równanie 11a obrazuje dochody budżetów terenowych od przedsiębiorstw i jednostek gospodarki uspołecznionej. Oznacza ono, że omawiane dochody wzrastają średnio o 0,7 mld zł rocznie. Współczynnik korelacji dla tego równania wskazuje na mniejszą niż w poprzednich przypadkach siłę związku między zmiennymi, zaś współczynnik korelacji pozwala stwierdzić, że tylko 42,3% zmienności omawianych dochodów jest wyjaśnionych przez równanie. Natomiast równanie 11b odzwierciedla wydatki budżetów terenowych na przedsiębiorstwa i jednostki gospodarki uspołecznionej. Pokazuje ono, że rozważane wydatki wzrastają średnio o 1,6 mld zł rocznie. Wyznaczony współczynnik korelacji pozwala stwierdzić, że związek między zmiennymi jest silny; współczynnik determinacji świadczy o tym, że 68,9% zmienności zmiennej objaśnianej jest opisanych przez model.

Z konfrontacji przedstawionych powyżej równań wynika, że wydatki budżetów terenowych na gospodarkę uspołecznioną znacznie

przekraczają uzyskiwane dochody. Dlatego też terenowej gospodarki uspołecznionej nie można uznać za źródło finansowania wydatków socjalno-kulturalnych.

Dochodami własnymi budżetów terenowych są przede wszystkim wpływy od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej zarządzanych terenowo oraz podatki i opłaty od gospodarki nieuspołecznionej i od ludności¹⁵. Obrazuje je równanie 12. Oznacza ono, że omawiane dochody wzrastają średnio o 2,1 mld zł rocznie. Współczynnik korelacji wyznaczony dla tego równania pozwala mniemać o średniej sile związku między zmiennymi, zaś współczynnik determinacji wskazuje, że 46,2% zmienności zmiennej objaśnianej wyjaśnia skonstruowane równanie. Z porównania równań 12 i 9a wynika, że w miarę upływu czasu coraz bardziej zwiększa się przewaga wydatków socjalno-kulturalnych budżetów terenowych nad ich dochodami własnymi. Biorąc pod uwagę, że budżety terenowe ponoszą świadczenia na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecznionej oraz na administrację terenową¹⁶, dochody własne przy obecnym ich poziomie nie są w stanie pokryć wydatków socjalno-kulturalnych budżetów terenowych.

Na dochody wyrównawcze budżetów terenowych składają się dotacje, które najogólniej rzecz biorąc można podzielić na celowe i wyrównawcze, oraz udziały w dochodach budżetu centralnego. Te ostatnie były formą aktualną do 1974 r.; w związku z przeprowadzoną w 1975 r. reformą administracji państwowej i likwidacją szczebla powiatowego, którego udziały dotyczyły, straciły one rację bytu i zastąpione zostały wpływami zrelacjonowanymi do sprzedaży detalicznej towarów i usług i pochodzącymi z marży detalicznej¹⁷.

Równanie 13a obrazuje dochody budżetów terenowych z dotacji celowych i wyrównawczych. Oznacza ono, że omawiane dotacje wzrastają średnio o 4,1 mld zł rocznie. Współczynnik korelacji po-

¹⁵ Por. Ustawa z dnia 25 XI 1970 r. - Prawo budżetowe, "Dziennik Ustaw" 1970, nr 29, poz. 244, art. 18.

¹⁶ Wyprowadzone poprzednio równanie wydatków na gospodarkę uspołecznioną ma postać: $W_1 = 0,7 t + 20,9$; $r = 0,65$; $r^2 = 0,42$. Natomiast równanie wydatków na administrację terenową jest następujące: $W_2 = 0,3 t + 2,5$; $r = 0,9$; $r^2 = 0,81$.

¹⁷ Por. Z. F e d o r o w i c z, Produkcja dodana, zysk, fundusze, Warszawa 1978, s. 69.

zwala stwierdzić, że związek między zmiennymi jest dosyć silny, a współczynnik determinacji świadczy o tym, że 57,8% zmienności omawianych dochodów jest opisanych przez model.

Równanie 13b pokazuje udziały budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego, a od 1975 r. - wpływów relacjonowanych w stosunku do obrotów handlu detalicznego.

Świadczy ono, że omawiane wpływy wzrastają średnio z roku na rok o 3,4 mld zł. Obliczony współczynnik korelacji dla tego równania mówi o silnym związku między zmiennymi, a współczynnik determinacji informuje, że 65,6% zmienności zmiennej objaśnianej jest wyjaśnionych przez równanie. Dodanie stronami równań 13a i 13b prowadzi do równania 13c, które obrazuje kształtowanie się środków wyrównawczych budżetów terenowych. Wynika z niego, że środki wyrównawcze wzrastają średnio o 7,5 mld zł rocznie.

Jak to uprzednio zostało wykazane, wydatki budżetów terenowych na gospodarkę społeczną przekraczają dochody z niej uzyskiwane. Dochody pochodzące z usług socjalno-kulturalnych są minimalne w porównaniu z nakładami ponoszonymi na nie. Generalnie rzecz biorąc dochody własne nie wystarczają na sfinansowanie działalności socjalno-kulturalnej budżetów terenowych. Jeśli zważyć, że ponoszą one także nakłady na administrację państwową, to jest rzeczą oczywistą, że wydatki na działalność socjalno-kulturalną finansowane z budżetów terenowych mają swoje źródła pokrycia w jego dochodach wyrównawczych.

W podsumowaniu rozważań poświęconych kształtowaniu się wydatków socjalno-kulturalnych budżetu centralnego i budżetów terenowych w latach 1961-1977 stwierdzić można występowanie następujących prawidłowości:

1. Wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego systematycznie i regularnie wzrastają.
2. Wzrost wydatków socjalno-kulturalnych budżetów terenowych jest szybszy i równie regularny.
3. Znaczną pozycję zarówno po stronie dochodów jak i wydatków budżetu centralnego zajmują ubezpieczenia społeczne. Dochody z tytułu składek z nadwyżką pokrywają ponoszone wydatki. Równania obrazujące te zależności są wysoce precyzyjne.
4. W budżecie centralnym wydatki socjalno-kulturalne przekraczają dochody. Dysproporcje w tym zakresie systematycznie po-

większają się. Związki obrazujące omawiane dochody i wydatki są bardzo dokładne.

5. Porównanie dochodów budżetu centralnego od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej z ponoszonymi na ten dział wydatkami wykazało, że budżet centralny dysponuje znaczną i systematycznie powiększającą się różnicą, która jest tak duża, że może być przeznaczona nie tylko na finansowanie innych działów szczebla centralnego, ale także na dofinansowanie budżetów terenowych. Porównanie dochodów i wydatków są dość dokładne.

6. Działalność socjalno-kulturalna finansowana z budżetu centralnego nie przynosi do budżetu zauważalnych wpływów.

7. W przeciwieństwie do budżetu centralnego, w budżetach terenowych wydatki na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecznionej znacznie przekraczają uzyskiwane przez budżet przychody. Stopień precyzji równania obrezującego dochody nie jest wysoki, natomiast równanie opisujące wydatki jest dość dokładne.

8. Porównanie dochodów własnych budżetów terenowych z ponoszonymi przez nie wydatkami socjalno-kulturalnymi wykazało, że w tym zakresie istnieje duży niedobór środków. Dokładność równania dochodów nie jest duża, natomiast równanie wydatków jest wysoce precyzyjne.

Z przedstawionych rozważań wynika, że działalność socjalno-kulturalna organizowana przez terenowe organy administracji państwowej jest w poważnym stopniu finansowana przez budżet centralny, nawet jeśli założyć, że wspomniana forma wyrównywania dochodów budżetów terenowych przez wpływy z marży detalicznej zaliczone będzie do klasycznych dochodów własnych lub do wyodrębnionych dochodów wyrównawczych specjalnego rodzaju. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera podnoszony niejednokrotnie w literaturze problem samodzielności i samowystarczalności finansowej terenowych organów administracji państwowej, którą obrazuje procesy zachodzące w gospodarce budżetowej.

Ogólnie rzecz biorąc, pod pojęciem samodzielności budżetowej rozumieć można swobodę decydowania o gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych¹⁸. Taką definicję należy jednak uznać za

¹⁸ E. D e n a k, Problemy gospodarki budżetowej rad naro-

"model" i rozważać jedynie teoretycznie. Jeśli wziąć pod uwagę dysproporcje w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów kraju, to pełna samodzielność budżetowa te zróżnicowania by pogłębiała. Musi zatem chodzić o wypracowanie takiego systemu budżetowego, który byłby dostosowany do aktualnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Winno to więc oznaczać akceptację niepełnej samodzielności finansowej terenowych organów władzy.

Postuluje się wyposażenie terenowych organów władzy w stałe źródła dochodów, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby dochodów wyrównawczych¹⁹. Inaczej mówiąc - w wyniku wprowadzenia reform winno nastąpić zwiększenie udziału dochodów własnych w budżetach terenowych²⁰.

Samodzielność finansową terenowych organów władzy państwowej można także rozszerzać przez zwiększanie uprawnień do dokonywania wydatków²¹.

W świetle przedstawionych materiałów analitycznych stwierdzić można brak właściwie skorelowanej z rozwojem kraju samodzielności finansowej terenowych organów władzy i administracji państwowej. W jej zwiększaniu należy szukać poprawy efektywności i lepszego zaspokojenia potrzeb w zakresie usług socjalno-kulturalnych. Trzeba także zwrócić uwagę na fakt, że dodatkowo tę samodzielność ogranicza system planowania budżetowego, bowiem poszczególne "działy" budżetów terenowych są uzgadniane w sposób wiążący przez resorty, co nie zawsze zapewnia optymalne zaspokojenie potrzeb²².

Należy także dodać, że likwidacja udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego i zastąpienie ich wpływami z marży detalicznej tylko pozornie zwiększyło stopień samodzielności finansowej budżetów terenowych. Wynika to z faktu,

dowych, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1964, s. 240.

¹⁹ Por. N. G a j l, Zagadnienie budżetów miejskich rad narodowych, [w:] Przebudowa..., s. 133-136.

²⁰ Por. J. K a l e t a, Rola budżetów rad narodowych w systemie zarządzania gospodarką terenową, [w:] Przebudowa..., s. 148.

²¹ Por. M. W e r a l s k i, Polityka budżetowa, Warszawa 1971, s. 182-184.

²² Por. t e n z e, Budżet a gospodarka terenowa, "Finanse" 1981, nr 3, s. 18-19.

corocznego planowania udziału organów terenowych w obrocie detalicznym w II kwartale roku w wysokości kwotowej odpowiadającej ustawie budżetowej²³.

Załącznik

Równania regresji wydatków budżetowych na działalność socjalno-kulturalną oraz dochodów budżetowych z tej działalności, a także innych dochodów ilustrujących źródła ich finansowania.

1. Finansowanie ubezpieczeń społecznych.

a. Dochody budżetowe z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne:

$$D_1 = 2,0 t + 5,2; \quad r = 0,93; \quad r^2 = 0,865.$$

b. Wydatki budżetowe na ubezpieczenia społeczne:

$$W_1 = 1,7 t + 4,9; \quad r = 0,92; \quad r^2 = 0,846.$$

c. Różnica między dochodami ze składek a wydatkami na ubezpieczenia społeczne:

$$D_1 - W_1 = 0,3 t + 0,3.$$

2. Finansowanie kultury i sztuki.

a. Wydatki budżetu centralnego na kulturę i sztukę:

$$W_2 = 0,26 t + 0,44; \quad r = 0,92; \quad r^2 = 0,846.$$

b. Dochody budżetu centralnego w dziale kultura i sztuka:

$$D_2 = 0,07 u + 2,27; \quad r = 0,53; \quad r^2 = 0,281.$$

Z uwagi na brak informacji o dochodach za lata 1961-1965 równanie wyznaczone w oparciu o dane za lata 1966-1977. Dlatego też zmienną t zastąpiono zmienną u , gdzie $u = t - 5$.

c. Różnica między dochodami budżetowymi działy kultura i sztuka a wydatkami:

$$D_2 - W_2 = -0,33 t + 2,18.$$

3. Wydatki budżetu centralnego na naukę i postęp techniczny:

$$W_3 = 1,2 t - 3,4; \quad r = 0,93; \quad r^2 = 0,865.$$

4. Dochody a wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego

a. Wydatki socjalno-kulturalne budżetu centralnego:

$$W = 4,3 t + 5,7; \quad r = 0,93; \quad r^2 = 0,865.$$

b. Dochody budżetu centralnego z działalności socjalno-kulturalnej:

²³ Tamże, s. 14.

$$D = 2,3 t + 6,4; \quad r = 0,94; \quad r^2 = 0,884.$$

c. Różnica między wydatkami budżetu centralnego na działalność socjalno-kulturalną a dochodami budżetowymi z tej działalności:

$$W - D = 2,0 t - 0,7.$$

5. Finansowanie przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej z budżetu centralnego.

a. Dochody budżetu centralnego od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej:

$$D_p = 33,7 t + 31,0; \quad r = 0,90; \quad r^2 = 0,810.$$

b. Wydatki budżetu centralnego na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecznionej:

$$W_p = 21,5 t + 9,0; \quad r = 0,80; \quad r^2 = 0,640.$$

c. Różnica między dochodami od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej a wydatkami na te jednostki:

$$D_p - W_p = 12,2 t + 22,0.$$

d. Dochody budżetu centralnego od instytucji finansowych i ubezpieczeniowych:

$$D_F = 5,8 t - 25,1; \quad r = 0,81; \quad r^2 = 0,656.$$

6. Wydatki budżetów terenowych na ochronę zdrowia:

$$W_1 = 3,2 t + 1,4; \quad r = 0,94; \quad r^2 = 0,884.$$

7. Wydatki budżetów terenowych na oświatę i wychowanie:

$$W_2 = 1,9 t + 9,6; \quad r = 0,79; \quad r^2 = 0,624.$$

8. Wydatki budżetów terenowych na kulturę i sztukę:

$$W_3 = 0,21 t + 0,68; \quad r = 0,94; \quad r^2 = 0,884.$$

9. Dochody a wydatki socjalno-kulturalne budżetów terenowych.

a. Wydatki socjalno-kulturalne budżetów terenowych:

$$w = 5,6 t + 10,9; \quad r = 0,95; \quad r^2 = 0,903.$$

b. Dochody budżetów terenowych z działalności socjalno-kulturalnej:

$$d = 0,02 t + 0,66; \quad r = 0,97; \quad r^2 = 0,941.$$

c. Różnica między wydatkami socjalno-kulturalnymi budżetów terenowych a ich dochodami z tej działalności:

$$w - d = 5,58 t + 10,2.$$

10. Wydatki budżetów terenowych ogółem:

$$y = 8,9 t + 96,7; \quad r = 0,92; \quad r^2 = 0,846.$$

11. Finansowanie przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej z budżetów terenowych.

a. Dochody budżetów terenowych od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej:

$$d_p = 0,7 t + 20,9; \quad r = 0,65; \quad r^2 = 0,423.$$

b. Wydatki budżetów terenowych na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecznionej:

$$w_p = 1,6 t + 26,4; \quad r = 0,83; \quad r^2 = 0,689.$$

c. Różnica między wydatkami na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarki uspołecznionej a dochodami od nich osiąganymi:

$$w_p - d_p = 0,9 t + 5,5.$$

12. Dochody własne budżetów terenowych:

$$d_{w1} = 2,1 t + 28,5; \quad r = 0,68; \quad r^2 = 0,462.$$

13. Dochody wyrównawcze budżetów terenowych.

a. Dochody budżetów terenowych z dotacji celowych i wyrównawczych:

$$d_d = 4,1 t - 9,3; \quad r = 0,76; \quad r^2 = 0,578.$$

b. Udziały budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego i wpływy relacjonowane do obrotów detalicznych:

$$d_u = 3,4 t + 12,0; \quad r = 0,81; \quad r^2 = 0,656.$$

c. Dochody wyrównawcze budżetów terenowych:

$$d_d + d_u = 7,5 t + 3,7.$$

Jerzy Rutkowski

EXPENDITURE ON WELFARE
AND CULTURAL PURPOSES FROM THE CENTRAL
AND LOCAL BUDGETS - ITS DYNAMICS AND ITS BASIC POINTS
ON REFERENCE TO INCOMES

A proper allocation of tasks between the central budget and local budgets represents one of main problems in optimal utilization of financial resources. This problem was presented against the background of the welfare-cultural activity carried by Poland over the years 1961-1977. There were built equations of basic incomes and the most important expenditure on welfare-cultural purposes from the central and local budgets. They provided a starting point during evaluation of tasks allocation between central and local state administration organs. The performed analysis revealed a predominant role played by the central budget in financing this expenditure, which is not always compatible with requirements posed by principles of rational economic management and principles of self-management.