

Wydatki rozwojowe – wybrane problemy klasyfikacji

Michał Bitner, Uniwersytet Warszawski



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Teoretyczne koncepcje wydatków rozwojowych

- Raczej intuicyjne/teoretyczne niż stosowane/praktyczne (J.S. Mill, H. Dalton, H. Adams)
- *Productive expenditure v. unproductive expenditure*
 - Wydatki, które powodują(/sprzyjają) wzrost zdolności generowania VA, co w przyszłości będzie skutkowało zwiększeniem dochodów publicznych
 - Tworzenie i modernizacja infrastruktury, wsparcie dla przedsiębiorstw, modernizacja rolnictwa
- *Development (developmental) v. non development expenditure*
 - Wydatki bezpośrednio związane z rozwojem gospodarczym
 - Infrastruktura, badania naukowe, edukacja, ochrona zdrowia
- Brak wyraźnej linii demarkacyjnej
- Wydatki rozwojowe a wydatki inwestycyjne
- Rola wydatków związanych z „kapitałem ludzkim” i „kapitałem społecznym”



Rozwój a konkurencyjność terytorialna

- Teoretyczne koncepcje konkurencyjności terytorialnej
- Konkurencyjność w ujęciu *Global Competitiveness Report* WEF
 - zespół instytucji, polityk i czynników, które determinują poziom produktywności danego kraju (danej jednostki terytorialnej)
- „Prywatne” rankingi
 - Institute for Management Development: *World Competitiveness Yearbook*
- Konsensus międzynarodowy w zakresie identyfikacji czynników konkurencyjności
 - World Economic Forum: *Global Competitiveness Report*
 - Komisja Europejska: *Regional Competitiveness Index* (2010, 2013, 2016, 2019)
- Statystyka ODA (official development assistance)



Statystyka ODA

- ODA
 - Udzielana przez *official agencies*
 - W celu wspierania **rozwoju gospodarczego** oraz *welfare*
- Klasyfikacja ODA według celu
 - 100 **Infrastruktura społeczna i usługi społeczne** (edukacja, zdrowie, polityki/programy populacyjne oraz w zakresie „zdrowia reprodukcyjnego”, woda i oczyszczanie, rządzenie i społeczeństwo obywatelskie, pozostałe)
 - 200 **Infrastruktura gospodarcza i usługi gospodarcze** (transport, komunikacja, wytwarzanie i dystrybucja energii oraz efektywność energetyczna, usługi bankowe i finansowe, usługi związane z działalnością gospodarczą)
 - 300 **Sektory produkcyjne** (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, przemysł, wydobywanie, budownictwo, polityka handlowa, turystyka)
 - 400 **Wsparcie wielosektorowe i skrócone** (ochrona środowiska, pozostałe)



Czynniki konkurencyjności wg GCI (1/3)

- Podstawowe (factor-driven economy)
 - Instytucje:
 - system instytucji prawnych; efektywność funkcjonowania administracji; instytucje „prywatne” (kontrola wewnętrzna, standardy etyczne)
 - Infrastruktura:
 - transport, telekomunikacja, energetyka
 - Stabilność środowiska makroekonomicznego:
 - znaczenie niskiego deficytu publicznego, niskiego długu publicznego, niskiej inflacji



Czynniki konkurencyjności wg GCI (2/3)

- Wzmacniacze” efektywności (efficiency-driven economy)
 - Zdrowie i szkolnictwo podstawowe
 - Szkolnictwo średnie, wyższe i LLL
 - Efektywność rynku dóbr i usług:
 - poziom konkurencji, neutralność systemu podatkowego, swoboda przepływu FDI
 - Efektywność i elastyczność rynku pracy
 - Rozwinięty sektor finansowy, rynki finansowe i instrumenty finansowe
 - Technological readiness, zwłaszcza w zakresie ICT (zdolność wykorzystywania dostępnych technologii dla podnoszenia produktywności)
 - Rozmiar rynku (możliwość wykorzystywania korzyści skali)

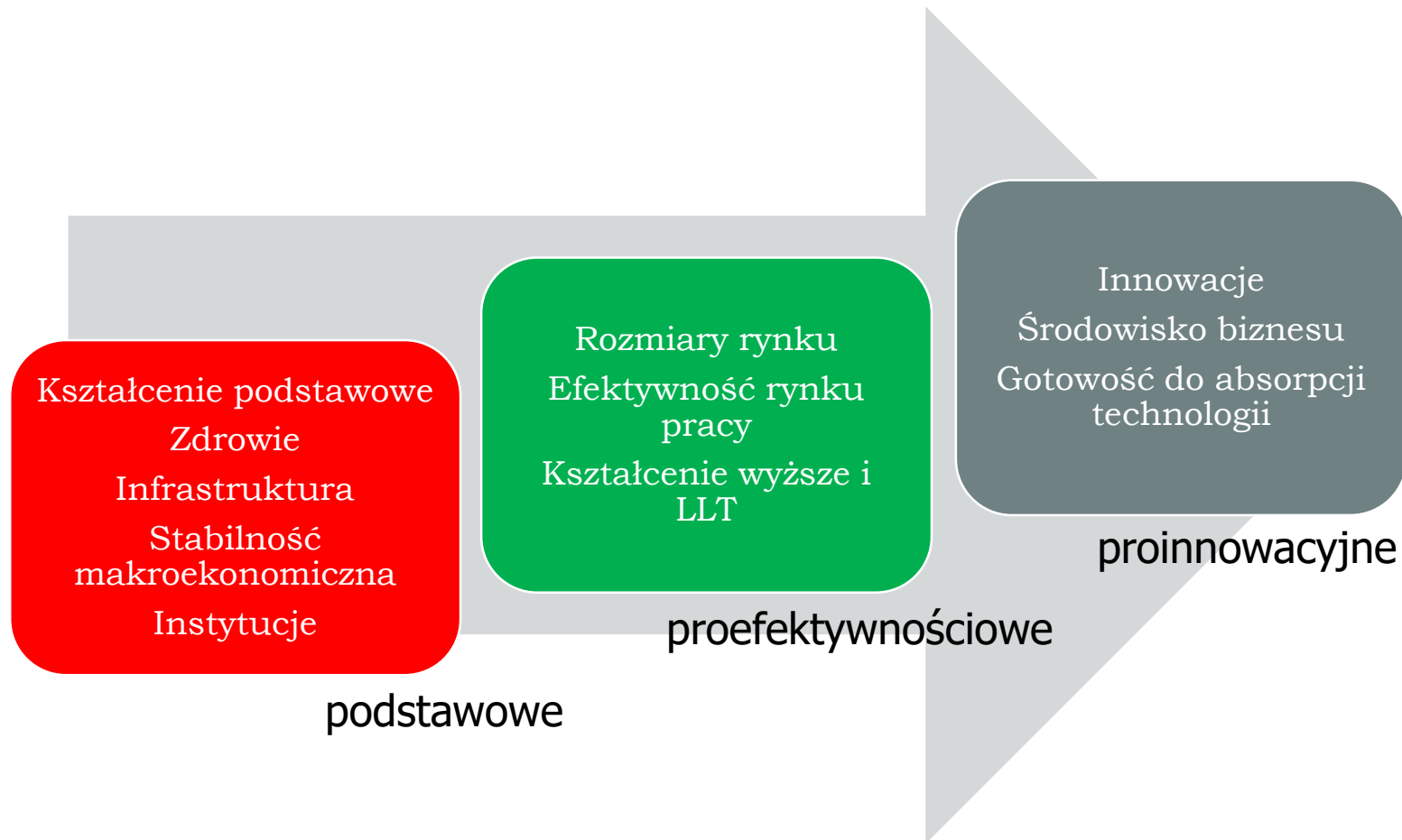


Czynniki konkurencyjności wg GCI (3/3)

- Innovation-driven economy
 - Business sophistication (rozwój sieci i klastrów)
 - Innowacje, zwłaszcza technologiczne
 - najważniejszy czynnik konkurencyjności w dłuższym okresie czasu, zwłaszcza w krajach, które osiągnęły pewien stopień rozwoju



Filary konkurencyjności wg Regional Competitiveness Index



Ocena status quo za pomocą mierników, np. w zakresie „zdrowia”:

liczba łóżek;
wypadki śmiertelne na milion mieszkańców;
oczekiwana długość życia;
śmiertelność niemowląt;
częstość występowania niektórych chorób;
częstość samobójstw



Czynniki konkurencyjności a poziom rozwoju

- Mierzenie poziomu rozwoju w GCI i RCI
- PKB pc wg kursów rynkowych, korygowany o udział eksportu minerałów w eksporcie ogółem
- Wagi czynników dostosowane do poziomu wzrostu

GDP PPP pc	poziom	basic	efficiency	innovation
<50	1	35%	50%	15%
[50-75)	2	31,25%	50%	18,75%
[75-90)	3	27,50%	50%	22,50%
[90-110)	4	23,75%	50%	26,25%
>=110	5	20%	50%	30%



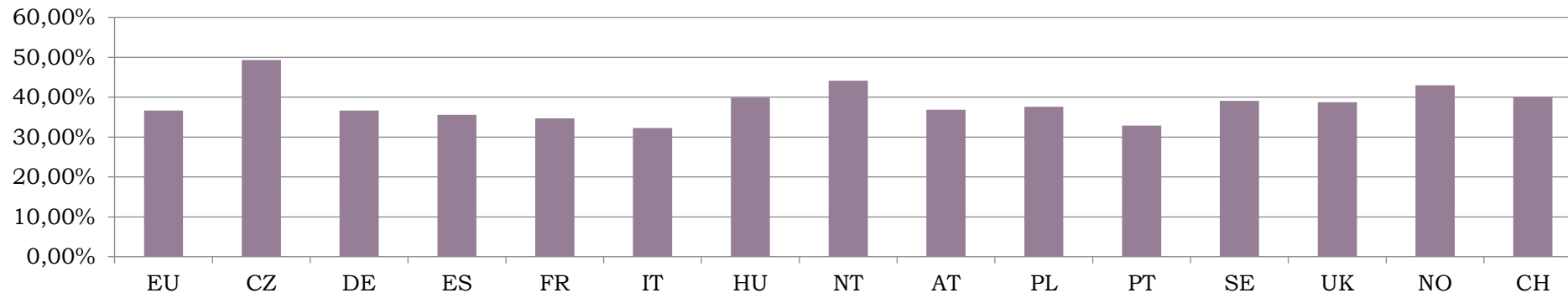
Klasyfikacja wydatków rozwojowych a klasyfikacja wydatków strukturalnych i COFOG

- Rb-Wsa i Rb-WSb:
 - wydatki odpowiadające obszarom i kodom kategorii interwencji funduszy strukturalnych
- Nowy sposób weryfikacji zasady dodatkowości
 - „publiczne lub równoważne wydatki strukturalne” oznaczają nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych; zał. X: P51/PKB w poszczególnych latach
- Problem wiarygodności danych wykazywanych w Rb-WS
- Wyłącznie funkcjonalne ujęcie COFOG

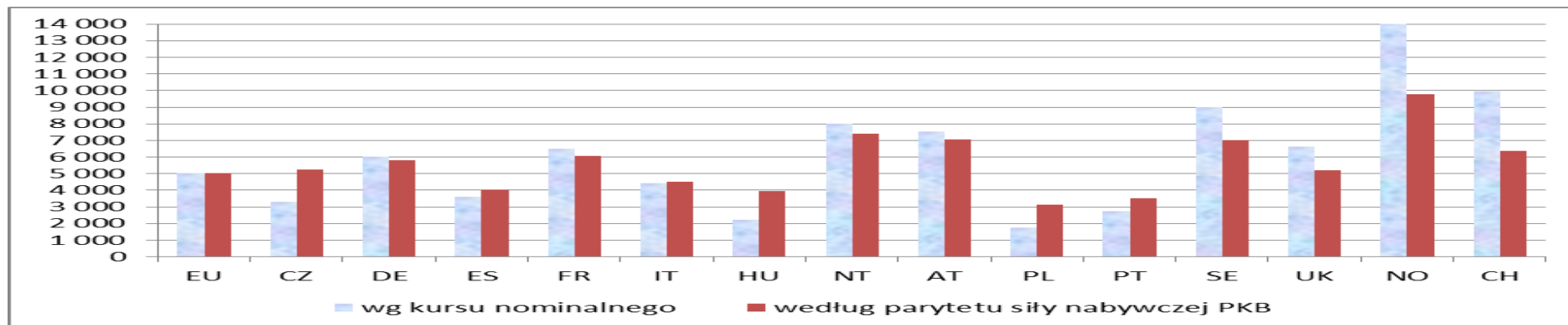


Porównania międzynarodowe oparte na COFOG

Udział wydatków rozwojowych w wydatkach publicznych



Publiczne wydatki rozwojowe w euro na mieszkańca



Oparcie klasyfikacji wydatków rozwojowych na klasyfikacji budżetowej

- Zalety zintegrowania klasyfikacji
- „Pamięć instytucjonalna” związana z wykorzystywaniem klasyfikacji budżetowej
- Każda nowa klasyfikacja powinna uwzględniać wymóg efektywności kosztowej jej wprowadzenia
- Klasyfikacja budżetowa nie jest prostą klasyfikacją *by object of expenditure*
- Szeroki zakres stosowania:
 - BP (bez transferów na rzecz jsfp) – 162 mld
 - JST (bez transferów na rzecz jsfp) – 179 mld
 - Agencje wykonawcze (bez transferów na rzecz jsfp) – 6 mld
 - PFC (bez transferów na rzecz jsfp) - 247 mld
 - Pozostałe jsfp (bez transferów na rzecz jsfp) – 154 mld (20%)



Problem definicji wydatku rozwojowego

- Definicja ogólna – przejrzysta, ale nieinformatywna (nie pozwala na konwencjonalne/zobiektywizowane odróżnienie wydatku rozwojowego od nierozwojowego)
- Np. wydatki rozwojowe = wydatki w największym stopniu przyczyniające się w krótszym lub dłuższym okresie do wzrostu produktywności
- Definicja szczegółowa oparta na klasyfikacji budżetowej – nieprzejrzysta, ale informatywna



Skutki oparcia definicji wydatków rozwojowych na KB

- Brak konieczności zmiany systemów informatycznych (problem „piątej cyfry”)
- Konwencjonalizacja pojęcia - ograniczenie możliwości nadużywania klasyfikacji
- KB stosowana zasadniczo dla innych potrzeb
- Automatyczne dostosowania definicji wydatków rozwojowych do zmian w KB mogą utrudniać dokonywanie porównań



Definiowanie wydatków rozwojowych za pomocą KB

- Oparcie definicji na „bazie wydatkowej” – czemu służy dany wydatek (w jakim „obszarze” dokonywany jest dany wydatek i jaki jest jego charakter ekonomiczny)
- 1. WARUNEK: wydatek dokonywany w określonym obszarze
➔ rozdział klasyfikacji budżetowej
- 2. WARUNEK: wydatek o określonym charakterze gospodarczym ➔ paragraf klasyfikacji budżetowej

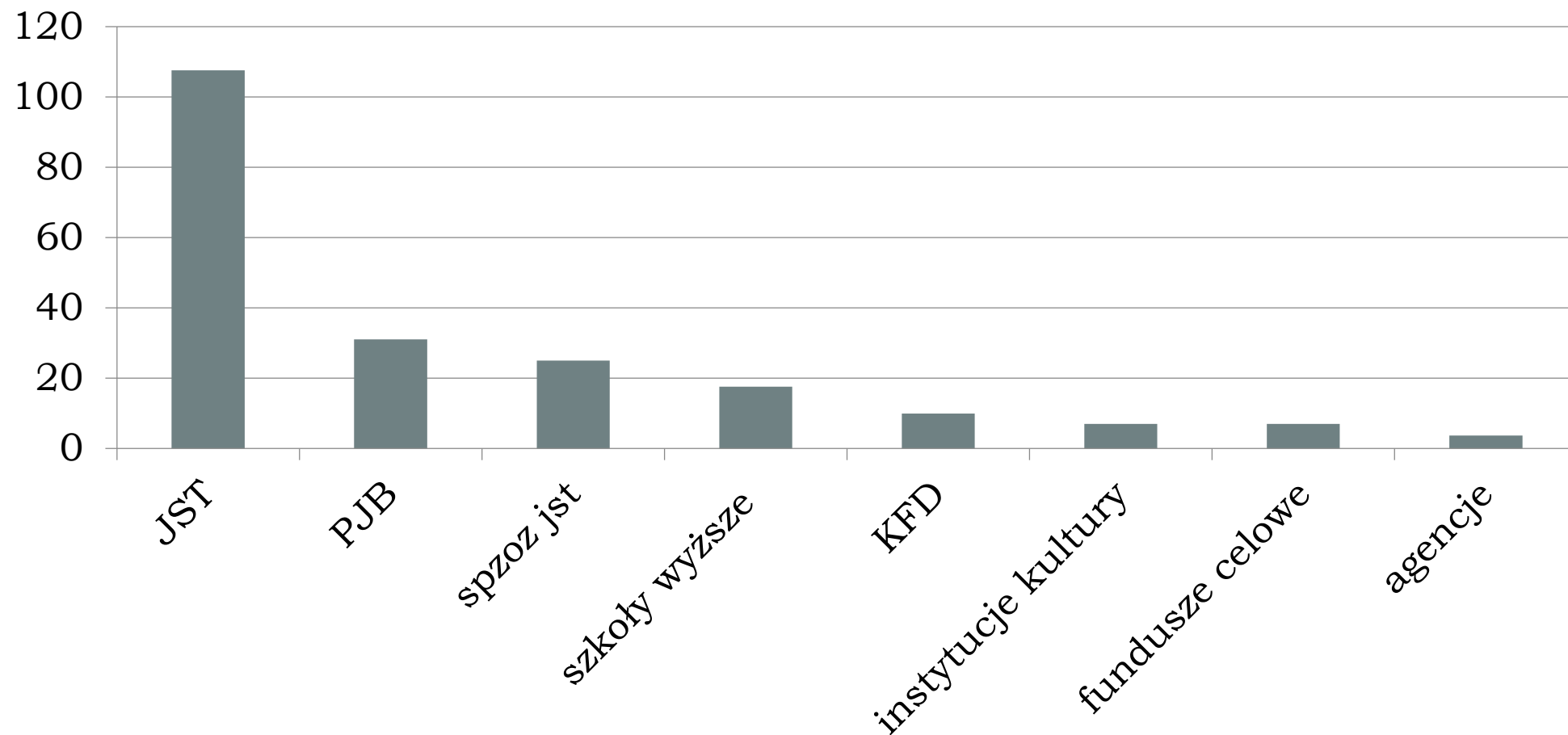


Trzy jednostki klasyfikacyjne

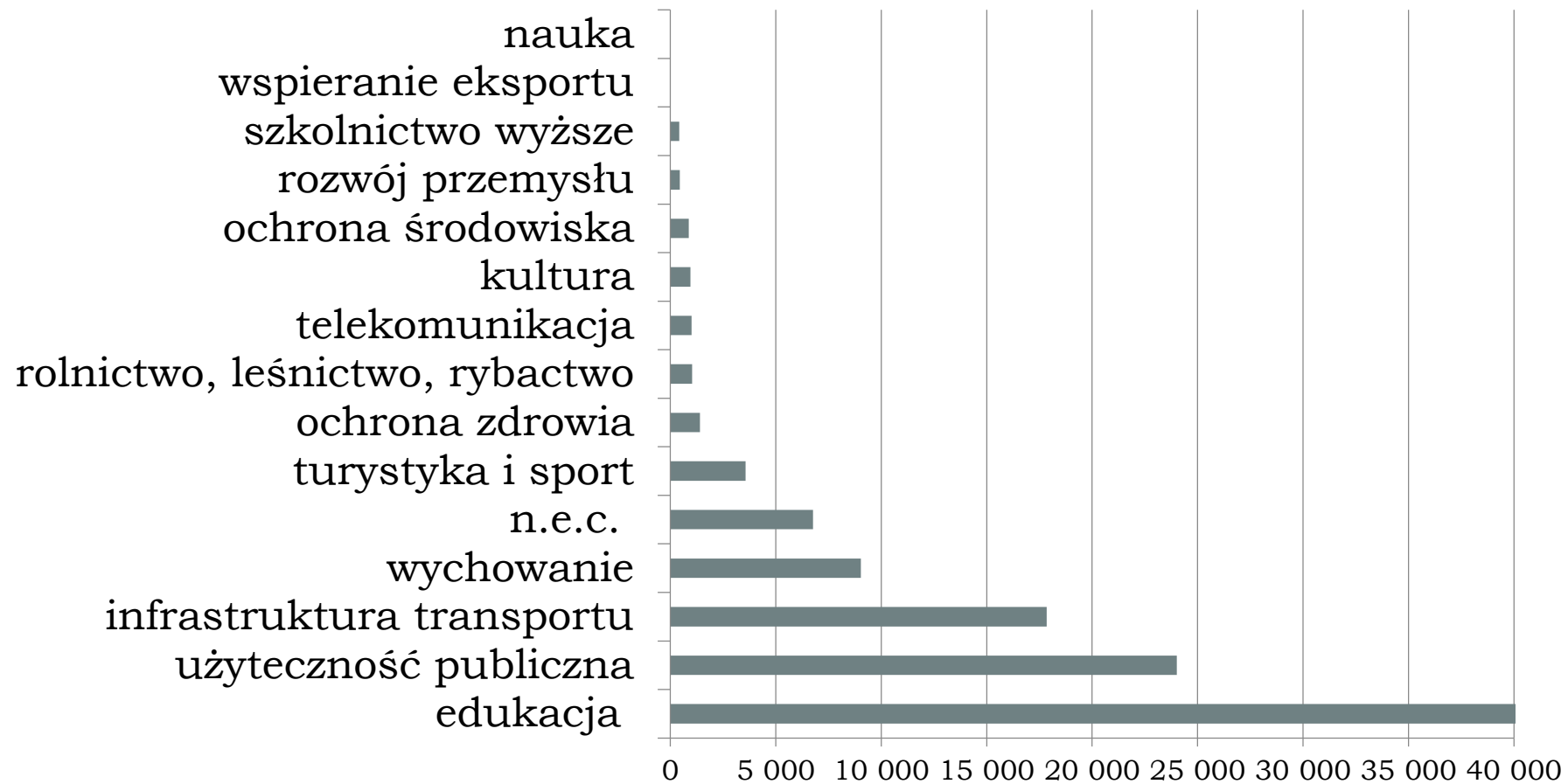
- Grupa:
 - kryterium znaczenia dla procesów rozwojowych - rozdziały klasyfikacji budżetowej umożliwiają zaliczenie do grupy KWR
- Kategoria ekonomiczna:
 - kryterium ekonomicznego rodzaju wydatku - paragrafy klasyfikacji budżetowej umożliwiają zaliczenie do kategorii ekonomicznych KWR
- Zadanie:
 - kryterium funkcji - rozdziały klasyfikacji budżetowej umożliwiają przyporządkowanie wydatku do określonego zadania



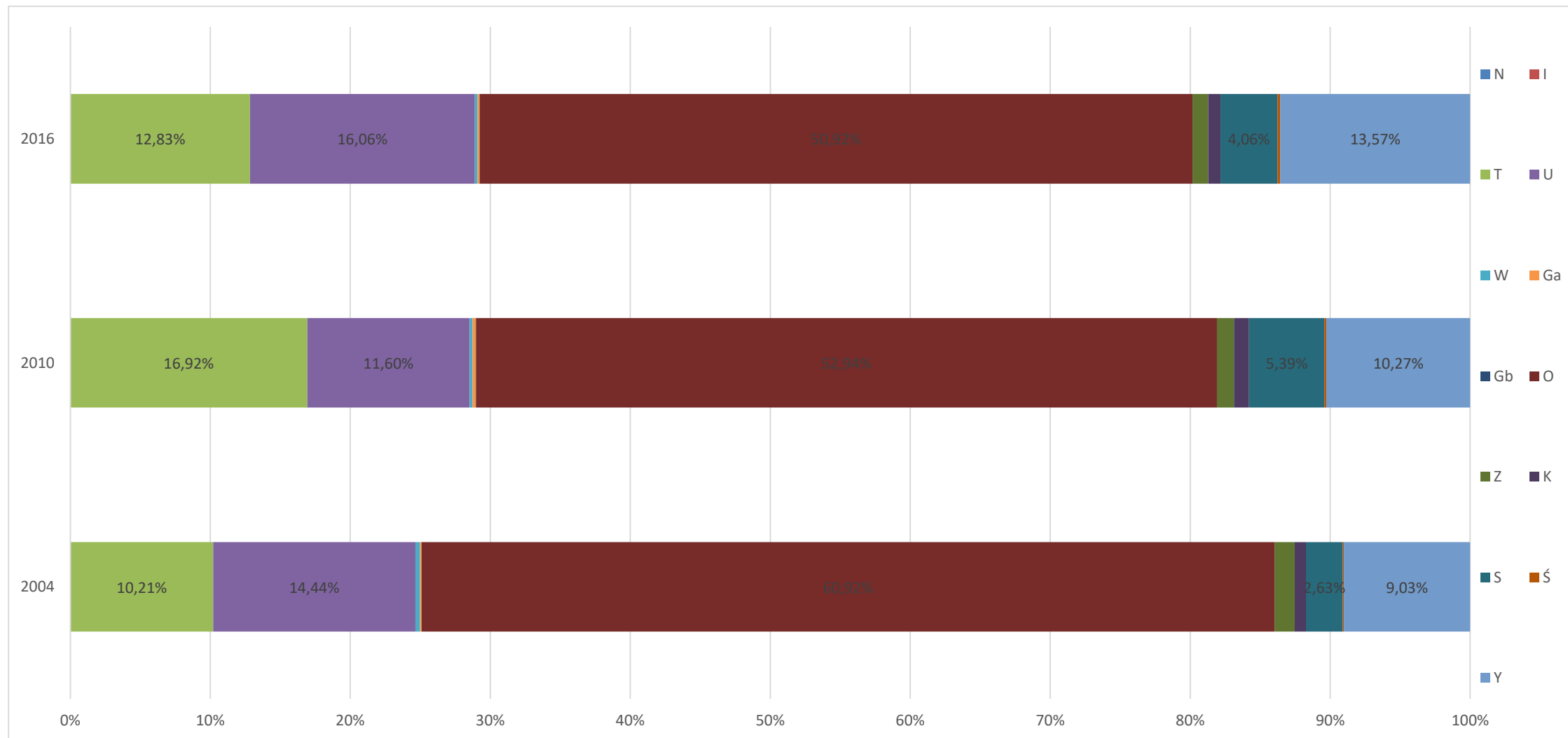
Grupy dysponentów wydatków rozwojowych (szacunek, mld PLN)



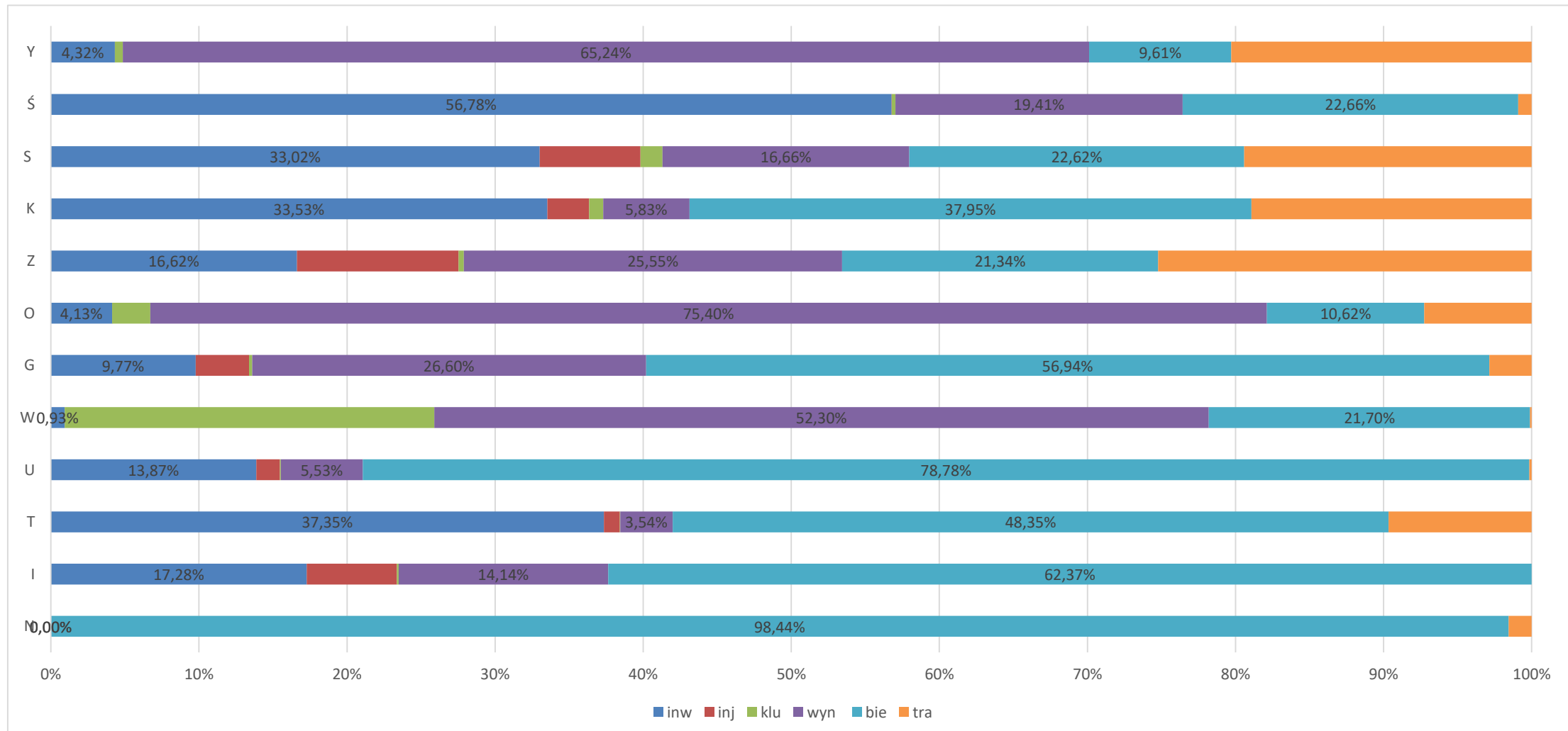
Wydatki rozwojowe JST w ujęciu funkcjonalnym (mln PLN)



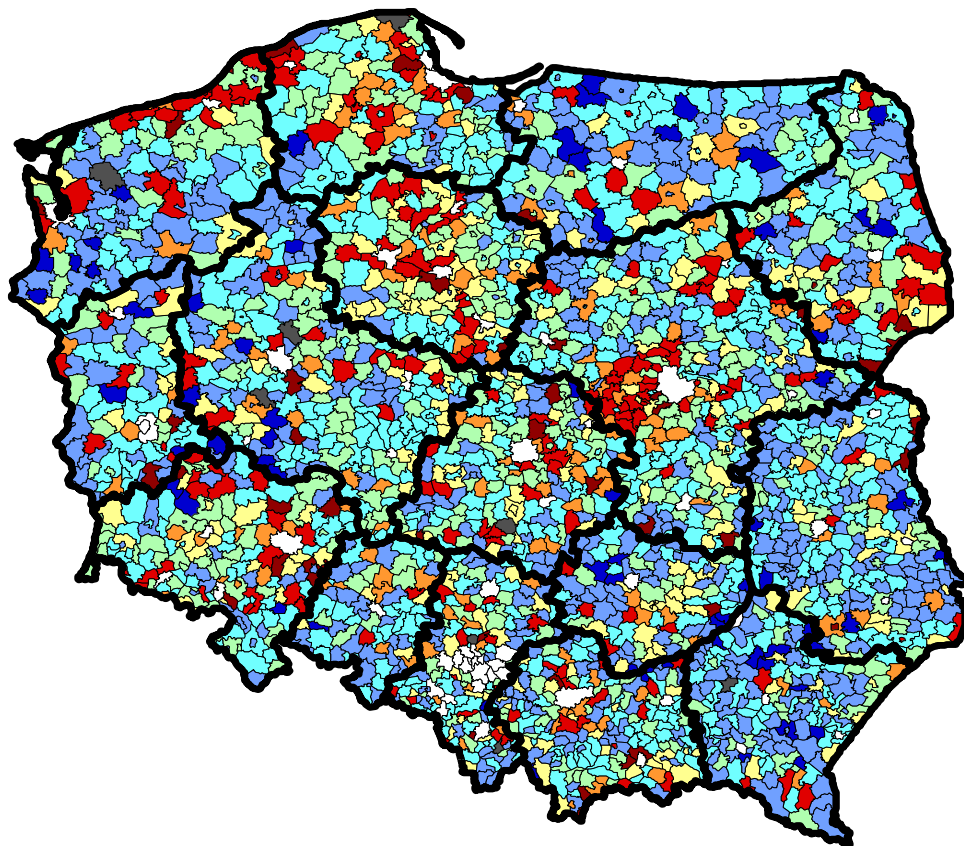
Struktura wydatków rozwojowych JST wg zadań



Struktura zadań rozwojowych JST wg kategorii wydatków

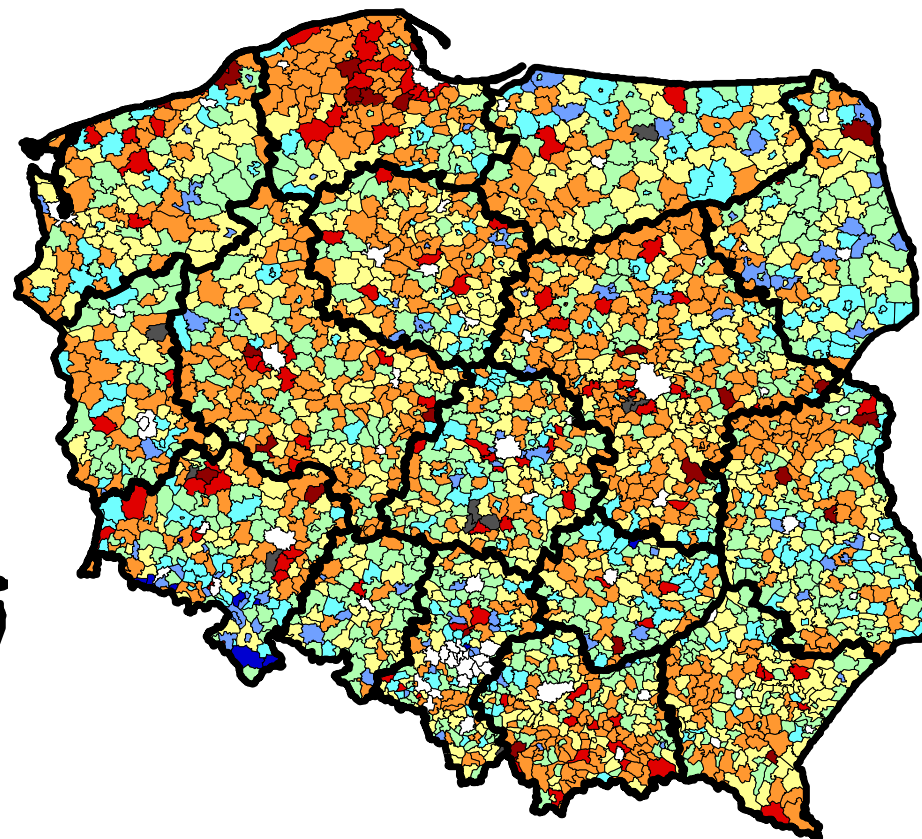


Wydatki rozwojowe II i III grupy na mieszkańca w gminach



Wydatki rozwojowe GRUPY II
w 2015 r. na 1 mieszkańca w zł.

□	bez miast n.p.pow.	(67)
■	0,01 to 150,01	(68)
■	150,01 to 300,01	(589)
■	300,01 to 450,01	(685)
■	450,01 to 600,01	(430)
■	600,01 to 750,01	(239)
■	750,01 to 900,01	(145)
■	900,01 to 1 500,01	(199)
■	1 500,01 to 3 000,01	(47)
■	3 000,01 to 11 504,1	(10)



Wydatki rozwojowe GRUPY III
w 2015 r. na 1 mieszkańca w zł.

□	bez miast n.p.pow.	(67)
■	340,01 to 500,01	(10)
■	500,01 to 600,01	(90)
■	600,01 to 700,01	(261)
■	700,01 to 800,01	(580)
■	800,01 to 900,01	(641)
■	900,01 to 1 200,01	(693)
■	1 200,01 to 1 500,01	(100)
■	1 500,01 to 2 000,01	(26)
■	2 000,01 to 3 110,99	(11)



Wnioski

- Klasyfikacja wydatków rozwojowych – istotnym elementem monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju
- Niski poziom wydatków rozwojowych na mieszkańca w Polsce w porównaniu z innymi krajami rozwiniętymi („paradoks wydatków rozwojowych”)
- Niewielki udział wydatków proinnowacyjnych w wydatkach rozwojowych ogółem
- JST – głównym dysponentem wydatków rozwojowych (II i III grupy)
- Widoczne zróżnicowanie terytorialne intensywności wydatków rozwojowych
- Kwestia efektywności wydatków rozwojowych – konieczność powiązania badania wydatków (nakładów) z rezultatami w odpowiednio długich okresach



Dziękuję za uwagę

Michał Bitner, Uniwersytet Warszawski



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne

