

Praca badawcza pt.

„Metodologia i wdrożenie regionalnych rachunków publicznych na poziomie województw (NTS 2)”

RAPORT KOŃCOWY

Praca powstała w ramach projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 i została zrealizowana na podstawie umowy nr 18/BR-POPT/CBiES/2015 zawartej dnia 1 grudnia 2014 r. wraz z Anekssem nr 1 z dnia 17 lipca 2015 r. pomiędzy Głównym Urzędem Statystycznym z siedzibą w Warszawie a Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS z siedzibą w Jachrance.

Jachranka, październik 2015 r.



Wykonawca:

Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS

Dyrektor Mariusz Kraj

Kierownik Projektu:

Dorota Doniec

Koordynator projektu:

Dorota Doniec

Opracował zespół badawczy:

*Natalia Baron, Aleksandra Bartoń, Marcin Byrczek, Barbara Goleniec, Katarzyna Gozdek,
Aurelia Hetmańska, Grażyna Kwiatkowska, Alina Łopato, Łukasz Łopato, Mariusz Madejski,*

Anita Perzyna, Jolanta Sota, Ewa Szczerbińska, Małgorzata Szczygieł

i pozostali członkowie zespołu badawczego

Spis treści

WPROWADZENIE	4
1. CEL PRACY BADAWCZEJ	5
2. OPIS REALIZACJI PRACY BADAWCZEJ	5
3. OKREŚLENIE ZAKRESU SYSTEMU REGIONALNYCH RACHUNKÓW PUBLICZNYCH	7
3.1. Zakres podmiotowy	7
3.2. Zakres przedmiotowy.....	13
4. OPIS METOD REGIONALIZACJI DOCHODÓW I WYDATKÓW PUBLICZNYCH	19
4.1. Założenia do obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw.....	21
4.2. Regionalizacja dochodów i wydatków publicznych	22
5. WYNIKI EKSPERYMENTALNYCH OBLICZEŃ DOCHODÓW I WYDATKÓW PUBLICZNYCH W PRZEKROJU WOJEWÓDZTW (NTS 2) ZA 2012 ROK.....	29
6. SYSTEM PRZETWARZANIA DANYCH DOTYCZĄCY REGIONALNYCH RACHUNKÓW PUBLICZNYCH NA POZIOMIE WOJEWÓDZTW (NTS 2)	34
WNIOSKI	37
PODSUMOWANIE	38
KONCEPCJA WDROŻENIA WYNIKÓW PRACY BADAWCZEJ DO STATYSTYKI	40
BIBLIOGRAFIA	42
STRONY INTERNETOWE.....	43

WPROWADZENIE

Podjęcie pracy badawczej w zakresie regionalnych rachunków publicznych jest związane z ogromnym zapotrzebowaniem na dane statystyczne dotyczące dochodów i wydatków publicznych w przekrojach terytorialnych. Potrzebne są wiarygodne i dobre jakościowo dane do oceny kondycji finansów publicznych oraz wpływu krajowych i unijnych środków alokowanych do poszczególnych województw na ich rozwój. Dane z kompleksowego systemu regionalnych rachunków publicznych pozwoliłyby na dokonanie oceny efektywności i skuteczności polityki regionalnej prowadzonej zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 oraz innymi strategiami. Kompleksowy system regionalnych rachunków publicznych zapewni monitorowanie oraz ocenianie efektywności i skuteczności różnych polityk rozwojowych i instrumentów wsparcia realizowanych w układach terytorialnych.

W statystyce polskiej dotychczas nie utworzono systemu regionalnych rachunków publicznych obejmującego dochody i wydatki publiczne w ujęciu terytorialnym. Dostępne są jedynie dane dotyczące dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, zestawiane na podstawie sprawozdawczości budżetowej Ministra Finansów. Obliczanie pełnego zestawu dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw wykracza poza zakres prowadzonych obecnie badań statystycznych w obszarze rachunków narodowych i regionalnych czy finansów publicznych. W rachunkach regionalnych zestawiane są tylko niektóre rodzaje dochodów i wydatków dla sektora instytucji rządowych i samorządowych w przekroju województw.

Istnieje duże zapotrzebowanie Komisji Europejskiej na dane dotyczące wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie regionalnym. Już kilka razy planowane było wprowadzenie obowiązku przygotowywania i przekazywania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej rocznych danych o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych w układzie regionalnym. Przedkładane były do dyskusji projekty zakładające poszerzenie zakresu zmiennych przekazywanych obligatoryjnie w regionalnych tablicach Kwestionariusza ESA o dane dotyczące wydatków ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych w przekroju województw (NTS 2/NUTS 2) oraz na zasadach dobrowolności wybranych elementów tych wydatków (nakłady brutto na środki trwałe i dotacje na inwestycje).

1. CEL PRACY BADAWCZEJ

Celem pracy badawczej było opracowanie metodologii regionalnych rachunków publicznych obejmujących dochody i wydatki publiczne w ujęciu regionalnym oraz przeprowadzenie eksperymentalnych obliczeń.

2. OPIS REALIZACJI PRACY BADAWCZEJ

W ramach realizacji pracy badawczej zostały wykonane następujące prace:

1. Określenie zakresu systemu informacji o dochodach i wydatkach publicznych, to jest określenie zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego regionalnych rachunków publicznych w układzie województw (NTS 2).
2. Inwentaryzacja dostępnych oraz rozpoznanie nowych źródeł danych do obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw (NTS 2).
3. Opracowanie metod regionalizacji poszczególnych rodzajów transakcji dotyczących dochodów i wydatków publicznych w układzie województw (NTS 2).
4. Określenie możliwości i zakresu zastosowania Klasyfikacji wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji COFOG na poziomie regionalnym.
5. Przeprowadzenie eksperymentalnych obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw (NTS 2) za 2012 rok jako testu wybranych źródeł danych, przyjętych założeń metodycznych i opracowanych metod regionalizacji.
6. Dokonanie oceny uzyskanych wyników eksperymentalnych obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw (NTS 2) za 2012 rok.
7. Wykonanie opracowania metodologicznego zawierającego szczegółowy opis źródeł danych oraz metod obliczeń zastosowanych w eksperymentalnych obliczeniach dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw (NTS 2).

Realizowane w projekcie prace metodologiczne i programistyczne dotyczyły następujących zagadnień:

- Rozpoznanie rodzajów dochodów i wydatków publicznych oraz źródeł ich pochodzenia;
- Analiza jednostek sektora publicznego (jednostek sektora finansów publicznych, jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przedsiębiorstw publicznych) w celu określenia zakresu podmiotowego regionalnych rachunków publicznych;
- Analiza poszczególnych transakcji dochodów i wydatków publicznych w celu określenia zakresu przedmiotowego regionalnych rachunków publicznych;

- Przyjęcie założeń dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego regionalnych rachunków publicznych;
- Przypisanie kodów ESA 2010 do poszczególnych dochodów i wydatków publicznych w dostępnych zbiorach danych;
- Analiza naliczonych danych z dostępnych zbiorów danych mająca na celu ustalenie drugiej strony transakcji (beneficjenta) i ewentualne wstępne określenie możliwości jego lokalizacji;
- Analiza naliczonych kategorii mająca na celu identyfikację beneficjenta/drugiej strony transakcji – na poziomie paragrafów w konkretnych częściach i rozdziałach w przypadku wydatków budżetu państwa w częściach innych niż części: 15 – sądy powszechne, 85 – województwa i 86 – samorządowe kolegia odwoławcze – na poziomie paragrafów w konkretnych częściach i rozdziałach;
- Rozpoznanie źródeł danych z sektora instytucji rządowych i samorządowych w zakresie możliwości uzyskania informacji dotyczących odbiorcy/drugiej strony transakcji;
- Rozpoznanie źródeł danych z pozostałych sektorów w zakresie możliwości naliczenia danych dla odbiorcy/drugiej strony transakcji;
- Poszukiwanie źródeł informacji zawierających potrzebne do obliczeń dane – bazy danych/akty prawne/dokumenty/sprawozdania z realizacji/analizy/opracowania/raporty, w zakresie dotacji celowych, podmiotowych, przedmiotowych oraz innych środków przekazywanych z budżetu państwa;
- Analiza zakresu pozyskanych danych;
- Przypisywanie numeru REGON oraz kodu województwa beneficjentom;
- Analiza informacji/sprawozdań/raportów dotyczących beneficjentów środków budżetowych pod kątem możliwości istnienia innych beneficjentów (tzw. beneficjent ostateczny);
- Pomniejszanie list zidentyfikowanych ostatecznych beneficjentów o beneficjentów należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- Opracowanie algorytmów rozszacowania poszczególnych transakcji. W przypadku braku możliwości określenia drugiej strony transakcji po dokładnej analizie przypadku przyjęcie pewnych uproszczeń (określenie wskaźników do rozszacowania w miarę możliwości skorelowanych z regionalną strukturą beneficjentów/wydatkowania/drugiej strony transakcji);
- Opracowanie wskaźników regionalizacji na podstawie pozyskanych z różnych źródeł informacji.
- Naliczenie danych dla województw na podstawie danych jednostkowych oraz regionalizacja danych krajowych;
- Konsolidacja danych poprzez pomniejszenie wartości dochodów i wydatków o transfery wewnątrzsektorowe;
- Wydzielenie kwot dotyczących transakcji nieregionalizowanych oraz wyrównanie wyników do danych z rachunków narodowych.

3. OKREŚLENIE ZAKRESU SYSTEMU REGIONALNYCH RACHUNKÓW PUBLICZNYCH

3.1. Zakres podmiotowy

Kluczowym zagadnieniem dla systemu regionalnych rachunków publicznych w ramach realizacji pracy badawczej było określenie zakresu podmiotowego regionalnych rachunków publicznych.

Przedmiotem rozważań podczas realizacji pracy badawczej były:

- zapisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 poz. 885, z późn. zm.), określającej sektor finansów publicznych,
- metodologia „Europejskiego Systemu Rachunków” (ESA 2010), wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013 r.), definiująca sektor instytucji rządowych i samorządowych,
- zapisy zawarte w „Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych”.

Jednostki sektora finansów publicznych

Pojęcie sektora finansów publicznych zostało skonstruowane przez określenie form warunkujących zaliczenie do tego sektora. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 poz. 885, z późn. zm.) sektor finansów publicznych tworzą:

1. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
2. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
3. jednostki budżetowe,
4. samorządowe zakłady budżetowe,
5. agencje wykonawcze,
6. instytucje gospodarki budżetowej,
7. państwowe fundusze celowe,
8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
9. Narodowy Fundusz Zdrowia,
10. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
11. uczelnie publiczne,
12. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
13. państwowe i samorządowe instytucje kultury,

14. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Lista jednostek sektora finansów publicznych jest prowadzona przez Ministerstwo Finansów i począwszy od 2014 roku jest przekazywana do Głównego Urzędu Statystycznego.

Jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zgodnie z definicją zawartą w ESA 2010 pkt 2.111. *Sektor instytucji rządowych i samorządowych (S.13) składa się z jednostek instytucjonalnych będących producentami nierynkowymi, których produkcja globalna przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne, finansowanych z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów, a także z jednostek instytucjonalnych, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i bogactwa narodowego.*

W Polsce do sektora instytucji rządowych i samorządowych zalicza się¹:

- podmioty działające na zasadach określonych w ustawie o „finansach publicznych” (jednostki budżetowe, fundusze celowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej),
- jednostki, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (np. publiczne szkoły wyższe, agencje rządowe, Polska Akademia Nauk),
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- szpitale publiczne działające w formie spółek kapitałowych,
- instytuty badawcze, które prowadzą działalność leczniczą,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury,
- fundusze mające osobowość prawną, które są powiązane z budżetem państwa lub budżetami jednostek samorządu terytorialnego,
- instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia,
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny,
- jednostki niekomercyjne kontrolowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych,

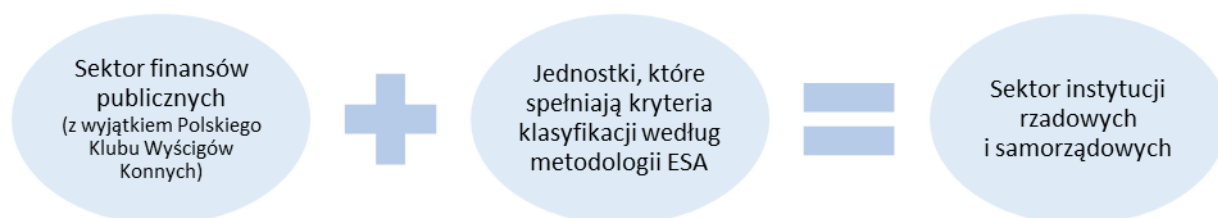
¹ Lista jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) zgodnie z ESA 2010 według podsektorów i rodzajów działalności jest udostępniona na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (w obszarze tematycznym Rachunki Narodowe).

- inne podmioty realizujące zadania z zakresu polityki państwa oraz przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA 2010 zostały zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określa zamknięty zakres jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, w przeciwieństwie do zasad Europejskiego Systemu Rachunków ESA 2010, w którym został określony otwarty zakres jednostek zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Konsekwencją takiego podejścia jest klasyfikowanie do sektora instytucji rządowych i samorządowych, oprócz jednostek wymienionych w ustawie o finansach publicznych, również jednostek, które nie są częścią sektora finansów publicznych ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodologii ESA 2010. Do grupy tej zalicza się jednostki nierynkowe kontrolowane przez administrację rządową lub samorządową (w tym przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży) oraz inne szczególne przypadki jednostek publicznych.

Zatem zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych jest szerszy niż określony w ustawie o finansach publicznych². Przyjęcie takiego zakresu pozwala na analizę i badanie większej liczby podmiotów otrzymujących środki publiczne czy też dokonujących ich transferów.



Lista jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) zgodnie z ESA 2010 według podsektorów i rodzajów działalności jest udostępniona na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (w obszarze tematycznym Rachunki Narodowe).

Począwszy od 2012 roku corocznie opracowywany jest również kwestionariusz jednostek kontrolowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych zakwalifikowanych poza sektorem, przygotowywany przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu we współpracy z Wydziałem do spraw Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych Departamentu Rachunków Narodowych GUS, a następnie przekazywany do Eurostat do końca roku.

² Wyjątkiem jest Polski Klub Wyścigów Konnych, który jest jednostką sektora finansów publicznych, ale według metodologii ESA 2010 nie spełnia kryteriów klasyfikujących go w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

Praktyczne aspekty klasyfikowania jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych

Należy podkreślić, iż ocena przynależności jednostek do sektora instytucji rządowych i samorządowych jest przedmiotem obserwacji i szczegółowej analizy prowadzonej na bieżąco przez jednostki statystyki publicznej.

Aby podmiot został zaklasyfikowany do sektora instytucji rządowych i samorządowych należy rozpatrzyć trzy podstawowe kwestie:

- czy dany podmiot jest jednostką instytucjonalną,
- czy jest producentem prywatnym lub publicznym,
- czy produkcja ma charakter rynkowy lub nierynkowy.

Podmiot jest uważany za jednostkę instytucjonalną, gdy posiada autonomię podejmowania decyzji w odniesieniu do swojej podstawowej funkcji oraz prowadzi pełną rachunkowość. Aby można było stwierdzić, że dana jednostka posiada autonomię podejmowania decyzji w stosunku do podstawowej działalności musi ona:

- posiadać własne środki finansowe pozyskane z dochodów pochodzących od innych jednostek lub otrzymane w postaci transferów od innych jednostek sektora,
- być uprawniona do wydatkowania takich środków finansowych w celu realizacji celów swojej polityki,
- mieć możliwość zaciągania pożyczek na własny rachunek.

Producenci niebędący jednostkami instytucjonalnymi sklasyfikowani są w sektorze, do którego należy podmiot je kontrolujący. W związku z tym producenci publiczni, którzy nie są uznawani za posiadających osobowość prawną muszą zostać włączeni do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy takich publicznych producentów uznano za jednostkę typu przedsiębiorstwo (tzn. podmioty rynkowe prowadzące pełną księgowość, których zachowania gospodarcze i finansowe są zbliżone do zachowań przedsiębiorstw lub instytucji finansowych).

Jednostka instytucjonalna jest jednostką publiczną, gdy jest kontrolowana przez instytucje rządowe lub samorządowe. ESA 2010 definiuje „kontrolę” jako możliwość decydowania o ogólnej polityce lub programie jednostki instytucjonalnej. W przypadku jednostek sektora finansów publicznych, kryterium kontroli jest z założenia spełnione, ponieważ wymogi formalno-prawne funkcjonowania tych jednostek wyczerpują warunki ESA 2010, tj. są one kontrolowane przez podstawowy podmiot na szczeblu centralnym lub lokalnym w ramach instytucji rządowych i samorządowych. Ich ogólna polityka została określona przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych lub w ustawach szczególnych, na podstawie których je utworzono.

Rozróżnienie pomiędzy producentami rynkowymi i nierynkowymi zależy od tego, czy stosowane ceny mają uzasadnienie ekonomiczne. Cenę uznaje się za uzasadnioną ekonomicznie, jeśli ma znaczący wpływ na podaż i popyt. Cena nieuzasadniona ekonomicznie to taka, która nie wpływa na wielkość produkcji z punktu widzenia kształtowania się podaży lub popytu. Takie ceny pobierane są najczęściej w celu uzyskania pewnych przychodów zmniejszających koszty produkcji lub wywołania spadku nadmiernego popytu, który może się pojawić, kiedy usługi dostarczane są całkowicie nieodpłatnie. Producenci, którzy dostarczają innym swoją produkcję nieodpłatnie lub po cenach, które są ekonomicznie nieuzasadnione są uznawani za nierynkowych.

Bardziej złożona analiza przynależności sektorowej prowadzona jest w odniesieniu do jednostek, niebędących częścią sektora finansów publicznych ale spełniających kryteria klasyfikacji do sektora według ESA 2010. Ocena ta polega na badaniu dokumentów źródłowych (aktów prawnych), tj. dokumentów założycielskich lub zmieniających danej jednostki oraz listy jednostek należących do sektora publicznego, jak i z własnością mieszaną pod kątem spełnienia przez nią równocześnie kryteriów ESA 2010. W trakcie oceny określa się czy badana jednostka powinna być częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych, biorąc pod uwagę aspekty jakościowe, tj. kryteria kontroli oraz warunki na jakich może być prowadzona działalność rynkowa wraz z ekonomicznym uzasadnieniem ceny, a także aspekt ilościowy, tj. zdolność do prowadzenia działalności rynkowej, sprawdzaną za pomocą „kryterium 50%”, tj. przy zastosowaniu wskaźnika przychodów ze sprzedaży w odniesieniu do kosztów produkcji. W przypadku, gdy przychody ze sprzedaży jednostki nie pokrywają ponad 50% kosztów produkcji uznaje się, że produkcja jest sprzedawana po cenach ekonomicznie nieuzasadnionych, a więc jednostka jest producentem nierynkowym.

Przedsiębiorstwa publiczne

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411, z późn. zm.) przedsiębiorstwo publiczne to każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółka handlowa, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

Zgodnie z art. 2 pkt b) Dyrektywy Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (OJ L 318, 17.11.2006, p. 17–25) „przedsiębiorstwa publiczne” oznaczają każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału kapitałowego lub ze względu na zasady, które nim rządzą. Dominujący wpływ ze strony władz publicznych zakłada się wówczas, gdy władze te, pośrednio lub bezpośrednio, w odniesieniu do przedsiębiorstwa:

- posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa; lub
- kontrolują większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez przedsiębiorstwa; lub
- mogą mianować więcej niż połowę członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa.

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411, z późn. zm.) przedsiębiorstwo publiczne to każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółka handlowa, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

Natomiast ESA 2010 w pkt 20.303. określa „sektor publiczny”, który składa się z sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz przedsiębiorstw publicznych. Do przedsiębiorstw publicznych zalicza się przedsiębiorstwa niefinansowe publiczne oraz Instytucje finansowe publiczne (Bank centralny i Inne instytucje finansowe publiczne). Rozróżnienia między jednostką sektora publicznego stanowiącą część sektora instytucji rządowych i samorządowych a przedsiębiorstwem publicznym, dokonuje się w oparciu o test producentów rynkowych/nierynkowych zgodnie z wcześniejszym opisem. Nierynkowe jednostki sektora publicznego są klasyfikowane w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, a jednostki rynkowe sektora publicznego są klasyfikowane jako przedsiębiorstwa publiczne.

Wynika z tego, że niektóre przedsiębiorstwa sektora publicznego są jednostkami nierynkowymi i w związku z tym są klasyfikowane w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Zatem częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych są bezpośrednio kontrolowane przez ten sektor nierynkowe przedsiębiorstwa publiczne.

Wnioski

Przyjęto założenie, że system regionalnych rachunków publicznych powinien być zgodny zakresowo ze statystyką sektora instytucji rządowych i samorządowych prowadzoną według zasad ESA 2010.

Kierując się zasadą spójności opracowywanych informacji z innymi dziedzinami statystyki publicznej oraz ich zgodności, co do zakresu, pojęć i klasyfikacji, zdecydowano o przyjęciu zakresu podmiotowego regionalnych rachunków publicznych zgodnego z zakresem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Uznano, że będzie to gwarancją zestawiania dobrej jakościowo i porównywalnej statystyki.

Zakres podmiotowy regionalnych rachunków publicznych oparty na rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych zestawianych według zasad ESA 2010 przyjęto również z uwagi na zainteresowanie regionalnymi wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych ze strony Komisji Europejskiej.

Ponadto przyjęty zakres podmiotowy pozwala na korzystanie przy obliczaniu poszczególnych transakcji z danych pozyskanych wcześniej w rachunkach regionalnych.

3.2. Zakres przedmiotowy

Kolejnym etapem realizacji pracy badawczej było określenie zakresu przedmiotowego regionalnych rachunków publicznych.

Podobnie jak w przypadku zakresu podmiotowego, przedmiotem analizy były zapisy ustawy o finansach publicznych oraz metodologia ESA 2010.

Celem przeprowadzonej analizy było określenie (specyfikacja) transakcji dochodów i wydatków publicznych, które będą zestawiane w regionalnych rachunkach publicznych.

DOCHODY PUBLICZNE

Zgodnie z art. 5 ust.2 ustawy o finansach publicznych dochodami publicznymi są

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
- 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;

- 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
- 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b.

Dochody podatkowe i niepodatkowe

Ustawa o finansach publicznych w art. 111 stanowi, iż dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są:

- 1) podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) cła;
- 3) wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;
- 4) wpłaty z tytułu dywidendy;
- 5) wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego;
- 6) wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych;
- 7) dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 8) dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 9) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 10) odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa;
- 11) odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych;

- 12) grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 13) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa;
- 14) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a i b, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 15) inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych;
- 16) środki europejskie i środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b, na realizację projektów pomocy technicznej oraz środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. b tiret drugie, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6, po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa;
- 17) odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych.

Dochody budżetu państwa

W *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa*³ dochody publiczne grupowane są w następujący sposób:

1. Dochody podatkowe

1.1. Podatki pośrednie, z tego:

- Podatek od towarów i usług
- Podatek akcyzowy
- Podatek od gier

1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych

1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1.4. Podatek tonażowy

1.5. Podatek od wydobycia niektórych kopalin

1.6. Podatki zniesione

2. Dochody niepodatkowe, z tego:

2.1. Dywidendy

2.2. Cło

2.3. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe

2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego

2.5 Wpłaty z zysku z Narodowego Banku Polskiego

3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi.

³ Zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 2 Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów.

Transakcje dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z ESA 2010

Zakres dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych będący przedmiotem obliczeń stanowią następujące transakcje zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków ESA 2010. Nazwy transakcji są zgodne z Europejskim Systemem Rachunków ESA 2010 (załącznik A – metodyka), wprowadzonym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.

- P.11 Produkcja globalna rynkowa
- P.12 Produkcja globalna na własne cele finalne
- P.131 Płatności za produkcję nierynkową
- D.2 Podatki związane z produkcją i importem
- D.21 Podatki od produktów
- D.29 Pozostałe podatki związane z produkcją
- D.39 Pozostałe dotacje związane z produkcją
- D.4 Dochody z tytułu własności
- D.41 Odsetki
- D.42 Dochód podzielony przedsiębiorstw i instytucji finansowych
- D.45 Renty gruntowe
- D.5 Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.
- D.51 Podatki dochodowe
- D.59 Pozostałe podatki
- D.61 Składki netto na ubezpieczenia społeczne
- D.7 Pozostałe transfery bieżące
- D.71 Składki na udziale własnym w tytułu pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych
- D.72 Odszkodowania i świadczenia z tytułu pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych
- D.73 Transfery bieżące w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych
- D.74 Bieżąca współpraca międzynarodowa
- D.75 Różne transfery bieżące
- D.9 Transfery kapitałowe
- D.91 Podatki od kapitału
- D.92 Dotacje na inwestycje
- D.99 Pozostałe transfery kapitałowe.

WYDATKI PUBLICZNE

Zgodnie z art. 6 ust.1 ustawy o finansach publicznych środki publiczne przeznacza się na:

- 1) wydatki publiczne;
- 2) rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o finansach publicznych w art. 112 ust. 1 stanowi, iż wydatki budżetu państwa są przeznaczone w szczególności na:

- 1) funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- 2) zadania wykonywane przez administrację rządową;
- 3) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, zwane dalej „środkami własnymi Unii Europejskiej”;
- 6) subwencje dla partii politycznych;
- 7) dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami;
- 8) obsługę długu publicznego;
- 9) wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3, 5 i 6.

Wydatki budżetu państwa

W *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa*⁴ wydatki publiczne grupowane są w następujący sposób:

- 1) Dotacje i subwencje;
- 2) Świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- 3) Wydatki bieżące jednostek budżetowych;
- 4) Wydatki majątkowe;
- 5) Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa;
- 6) Środki własne Unii Europejskiej;
- 7) Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

⁴ Zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 2 Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów.

Transakcje wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z ESA 2010

Zakres wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych będący przedmiotem obliczeń stanowią następujące transakcje zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków ESA 2010. Nazwy transakcji są zgodne z Europejskim Systemem Rachunków ESA 2010 (załącznik A – metodyka), wprowadzonym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.

- P.2 Zużycie pośrednie
- P.5 Akumulacja brutto
- P.51g Nakłady brutto na środki trwałe
- P.52 Przyrost rzeczowych środków obrotowych
- P.53 Nabycie pomniejszone o rozdysponowanie aktywów o wyjątkowej wartości
- NP Nabycie pomniejszone o rozdysponowanie aktywów nieprodukowanych
- D.1 Koszty związane z zatrudnieniem
- D.11 Wynagrodzenia
- D.12 Składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawców
- D.29 Pozostałe podatki związane z produkcją
- D.3 Dotacje
- D.31 Dotacje do produktów
- D.39 Pozostałe dotacje związane z produkcją
- D.4 Dochody z tytułu własności
- D.41 Odsetki
- D.42 Dochód podzielony przedsiębiorstw i instytucji finansowych
- D.5 Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.
- D.62 Świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze
- D.63 Transfery socjalne w naturze
- D.7 Pozostałe transfery bieżące
- D.71 Składki na udziale własnym w tytułu pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych
- D.72 Odszkodowania i świadczenia z tytułu pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych
- D.73 Transfery bieżące w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych
- D.74 Bieżąca współpraca międzynarodowa
- D.75 Różne transfery bieżące
- D. 76 Zasoby własne UE z tytułu VAT i DNB
- D.9 Transfery kapitałowe
- D.92 Dotacje na inwestycje
- D.99 Pozostałe transfery kapitałowe.

Wnioski

W wyniku rozważań nad zakresem przedmiotowym regionalnych rachunków publicznych ustalono, że obliczane będą transakcje dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych określone w Europejskim Systemie Rachunków ESA 2010, wprowadzonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013 r.). Przyjęcie takiego zakresu przedmiotowego jest konsekwencją ustalonego wcześniej zakresu podmiotowego regionalnych rachunków publicznych, zgodnego z zakresem sektora instytucji rządowych i samorządowych.

O wyborze zdecydowała głównie możliwość:

- wykorzystania danych pozyskanych wcześniej w rachunkach regionalnych,
- bilansowania wyników na poziomie województw z danymi dla kraju ze statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych co pozwala na zestawianie dobrych jakościowo statystyk,

Istotną zaletą przyjętego rozwiązania dotyczącego zakresu przedmiotowego, opartego na metodologii ESA 2010, jest możliwość zabezpieczenia w przyszłości zgłaszanego już wcześniej przez Komisję Europejską zapotrzebowania na dane dotyczące wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie regionalnym.

4. OPIS METOD REGIONALIZACJI DOCHODÓW I WYDATKÓW PUBLICZNYCH

W obliczeniach poszczególnych transakcji dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw zastosowano różne metody w zależności od rodzaju źródła i szczegółowości danych będących do dyspozycji. Wykorzystano następujące metody regionalizacji danych stosowane w obliczeniach rachunków regionalnych:

- z dołu do góry,
- pseudo z dołu do góry,
- z góry na dół,
- pseudo z góry na dół,
- mieszana.

W charakterystyce metod regionalizacji użyte zostały podstawowe pojęcia rachunków regionalnych: jednostka lokalna oraz jednostka lokalna rodzaju działalności (będąca jednostką obserwacji). Definicje są zgodne z „Europejskim Systemem Rachunków” ESA 2010 (załącznik A – metodyka), wprowadzonym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej oraz z „Podręcznikiem rachunków regionalnych”.

Jednostka lokalna to przedsiębiorstwo lub jego część usytuowana w geograficznie identyfikowalnym terenie określonym przez adres; z tego miejsca lub w tym miejscu prowadzona jest działalność, w którą zaangażowana jest – poza określonymi wyjątkami – co najmniej jedna osoba (nawet w niepełnym wymiarze czasu pracy) lub więcej osób pracujących dla tego przedsiębiorstwa.

Jednostka lokalna rodzaju działalności to część jednostki rodzaju działalności na poziomie jednostki lokalnej. Zatem jest to część przedsiębiorstwa usytuowana w geograficznie wyodrębnionym miejscu (określonym przez adres) prowadząca jeden lub kilka rodzajów działalności, a o jej zaklasyfikowaniu decyduje przeważający rodzaj działalności określony według PKD (NACE Rev. 2).

W rachunkach regionalnych grupowanie danych w przekroju województw w podziale na rodzaje działalności według PKD jest dokonywane zgodnie z siedzibą i podstawowym rodzajem działalności jednostki lokalnej przedsiębiorstwa.

Metoda z dołu do góry

Metodę z dołu do góry stosuje się w przypadku posiadania wiarygodnych danych na poziomie jednostek lokalnych rodzaju działalności. Polega ona na sumowaniu danych dla jednostek lokalnych rodzaju działalności do momentu uzyskania wartości agregatu dla danego regionu. Wartości regionalne są sumowane do odpowiedniej wartości krajowej.

Metoda pseudo z dołu do góry

Metoda ta jest stosowana gdy nie ma pełnych informacji o jednostkach lokalnych rodzaju działalności. Dane dla jednostek lokalnych rodzaju działalności są szacowane na podstawie danych dla przedsiębiorstwa, jednostki rodzaju działalności lub jednostki lokalnej. Następnie szacunki te są sumowane w celu otrzymania wartości agregatu dla danego regionu, tak jak w czystej metodzie z dołu do góry.

Metoda z góry na dół

Metoda z góry na dół jest stosowana w przypadku braku możliwości wyliczenia agregatu regionalnego za pomocą sumowania danych z jednostek lokalnych. Polega ona na podziale wartości ogółem dla kraju między regiony przy zastosowaniu odpowiedniego klucza dystrybucji, przez co dane krajowe są przypisywane bezpośrednio do regionów. Klucz dystrybucji jest opracowywany na podstawie danych zbliżonych do szacowanej zmiennej. Obliczana jest odpowiednia struktura terytorialna będąca podstawą regionalizacji.

Metoda pseudo z góry na dół

W metodzie tej klucz dystrybucji nie jest opracowywany na podstawie danych o jednostkach lokalnych lub jednostkach lokalnych rodzaju działalności i nie jest zbliżony do szacowanych zmiennych.

Metoda mieszana

Metoda ta jest stosowana w przypadku, kiedy posiadane dane charakteryzują się różnym stopniem szczegółowości, to znaczy niektóre z nich są dostępne na poziomie jednostek lokalnych, a pozostałe dotyczą ogółem kraju. Stosuje się wtedy dla danej kategorii jednocześnie różne metody – zarówno z dołu do góry, jak i z góry na dół, wybierając dla poszczególnych składników danej kategorii najbardziej odpowiednią.

4.1. Założenia do obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw

W obliczeniach dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw przyjęto zasadę stosowaną w rachunkach regionalnych, jaką jest zachowanie spójności metodologicznej oraz zgodności liczbowej danych z rachunkami narodowymi. Oznacza to:

- wykorzystywanie pojęć i definicji rachunków narodowych,
- bilansowanie wyników z rachunkami narodowymi.

Przyjęcie zakresu podmiotowego obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw zgodnego z zakresem sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zakres dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych będący przedmiotem obliczeń stanowią transakcje określone zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków ESA 2010.

Do regionalizacji transakcji budżetu państwa przyjęto zasadę przypisywania wydatków do regionu drugiej strony transakcji (beneficjenta).

Przyjęto założenie nieregionalizowania transakcji budżetu państwa oraz agencji i funduszy celowych, które w ostatnim etapie obliczeń podlegają konsolidacji (jest to związane z trudnościami w dostępie do odpowiednich danych).

Z uwagi na ogólnopaństwowy charakter lub przyjęte założenia (druga strona transakcji) dane dotyczące części: 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego, 84 Środki własne Unii Europejskiej oraz pozycje D.74 Bieżąca współpraca międzynarodowa i D.76 Zasoby własne UE z tytułu VAT i DNB, jak również środki własne z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi z części 77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa nie zostały poddane regionalizacji.

Dane obliczono dla 2012 roku dla zakresu podmiotowego sektora instytucji rządowych i samorządowych według stanu na wrzesień 2015 r. (uwzględniono zmiany dokonane w trakcie ostatniej rewizji).

4.2. Regionalizacja dochodów i wydatków publicznych

Regionalizacja dochodów i wydatków publicznych została dokonana dla następujących grup:

- jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe zakłady budżetowe oraz wykonanie dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- budżet państwa w części dotyczącej wojewodów,
- budżetu państwa w części dotyczącej samorządowych kolegiów odwoławczych (zastosowano klucz przejścia),
- budżet państwa w części dotyczącej podatków i innych wpłat na rzecz budżetu państwa (zastosowano klucz przejścia),
- budżet państwa w części dotyczącej sądów powszechnych (dla poszczególnych obszarów apelacji),
- pozostałe części budżetu państwa,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- Polska Akademia Nauk i jej jednostki organizacyjne,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- instytucje kultury,
- państwowe fundusze celowe,
- pozostałe państwowe osoby prawne,
- szpitale publiczne działające w formie spółek kapitałowych,
- instytuty badawcze,
- przedsiębiorstwa publiczne i inne podmioty zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z metodologią ESA 2010.

Przed wykonaniem obliczeń konieczne było szczegółowe rozpoznanie poszczególnych transakcji w zakresie rodzajów ujmowanych dochodów i wydatków oraz wskazanie odpowiednich źródeł danych (w tym źródeł pozastatystycznych niewykorzystywanych w obliczeniach rachunków regionalnych) oraz metod regionalizacji poszczególnych elementów transakcji.

Do przypisania kodów ESA 2010 wykorzystano algorytmy rachunków regionalnych w zakresie kategorii rejestrowanych w rachunku produkcji i rachunku tworzenia dochodów oraz algorytmy rachunków narodowych w przypadku transakcji rejestrowanych w pozostałych rachunkach, zestawianych tylko w rachunkach narodowych.

Jednostki uznane za jednolice regionalne, których dochody i wydatki można przypisać do województwa zostały naliczone metodą z dołu do góry. W niektórych przypadkach konieczne było zastosowanie klucza przejścia z kodów powiązanych ze starymi województwami na symbole nowych województw.

Zgodnie z obowiązującą w rachunkach regionalnych zasadą za podstawową jednostkę obserwacji przyjmuje się jednostkę lokalną rodzaju działalności i zgodnie z tą zasadą naliczono dane dla transakcji z zakresu rachunku produkcji i rachunku tworzenia dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dane dla pozostałych transakcji w przypadku jednostek takich jak zakłady opieki zdrowotnej, przedsiębiorstwa publiczne, szkoły wyższe.

W zależności od stopnia zagregowania dostępnych danych poszczególne transakcje dla sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie województw (NTS 2) obliczane są przy zastosowaniu następujących metod:

- Dla jednostek finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dane uzyskiwane są poprzez sumowanie danych jednostkowych ze sprawozdań budżetowych. W celu otrzymania agregatów dla województw stosuje się metodę z dołu do góry poprzez wybieranie i grupowanie danych odnoszących się do poszczególnych województw;
- Część danych w sprawozdaniach budżetu państwa jest przypisana do województw, których dotyczą dochody lub wydatki. W takich przypadkach w obliczeniach stosowana jest metoda z dołu do góry, polegająca na agregowaniu danych jednostkowych z poszczególnych poziomów regionalnych;
- Dla części jednostek finansowanych z budżetu państwa dane na poziomie kraju są regionalizowane na województwa metodą z dołu do góry w przypadkach dotarcia do danych w przekroju województw z innych źródeł; natomiast w przypadkach dostępu do ograniczonego zakresu danych w układzie województw stosuje się metodę z góry na dół lub nawet metodę pseudo z góry na dół. Wskaźnikami regionalizacji są odpowiednio dobrane struktury regionalne (klucze dystrybucji);
- Dla części jednostek administracji centralnej nie ma możliwości zastosowania wskaźnika blisko związanego z rozszacowywanymi danymi. W takich przypadkach dane krajowe są rozdysponowywane na województwa metodą pseudo z góry na dół, proporcjonalnie do liczby ludności według faktycznego miejsca zamieszkania (stan na 30 VI).
- Dane dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej na poziomie województw otrzymuje się metodą z dołu do góry poprzez sumowanie danych jednostkowych ze sprawozdania finansowego;

- Dane dla publicznych szkół wyższych na poziomie województw są naliczane metodą z dołu do góry poprzez sumowanie danych jednostkowych ze sprawozdań finansowych;
- Dla instytucji kultury poszczególne transakcje na poziomie województw są uzyskiwane metodą z dołu do góry poprzez sumowanie danych jednostkowych ze sprawozdań finansowych;
- Dane dla pozostałych państwowych osób prawnych obliczane są na podstawie danych ze źródeł administracyjnych lub otrzymanych bezpośrednio od jednostek i przypisywane do województw metodą z dołu do góry. Jeżeli jednostka jest jednostką multiregionalną, dla której dane dostępne są wyłącznie na poziomie całej jednostki – otrzymywane dane są przydzielane do poszczególnych województw metodą pseudo z dołu do góry, a podstawą ich rozdysponowania na jednostki lokalne rodzaju działalności są regionalne dane o pracujących i wynagrodzeniach.
- Dla pozostałych jednostek zaliczonych zgodnie z ESA 2010 do sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym przedsiębiorstw stosuje się metodę z dołu do góry, obliczając poszczególne transakcje na podstawie danych jednostkowych ze sprawozdań finansowych, tak jak w sektorze przedsiębiorstw. Jeżeli przedsiębiorstwo jest jednostką multiregionalną, dla której dane dostępne są wyłącznie na poziomie przedsiębiorstwa – dane są przydzielane do poszczególnych województw metodą pseudo z dołu do góry, a podstawą ich rozdysponowania na jednostki lokalne rodzaju działalności są regionalne dane o pracujących i wynagrodzeniach.

Ostatnim etapem obliczeń było wyeliminowanie transferów wewnętrznych dokonywanych w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Szczegółowy opis obliczeń na poziomie województw poszczególnych transakcji dochodów i wydatków publicznych został zawarty w „Opracowaniu metodycznym” załączonym do niniejszego raportu.

Konsolidacja danych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, konsolidacja polega na eliminowaniu, zarówno z rozchodów, jak i z przychodów, transakcji zachodzących pomiędzy jednostkami należącymi do grupy oraz na eliminowaniu wzajemnych aktywów finansowych i zobowiązań.

Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz każdego z jego podsektorów jest prezentowana w ujęciu skonsolidowanym. Konsolidacja jest metodą stosowaną do prezentowania danych statystycznych określonej grupy jednostek w taki sposób, jakby jednostki te stanowiły jedną całość. W tym celu eliminowane są wszystkie transakcje, jakie występują pomiędzy jednostkami

sektora. Zasadniczą cechą konsolidacji jest jej symetryczny charakter, polegający na pomniejszeniu obu stron przepływów o tę samą kwotę. W związku z tym konsolidacja nie ma wpływu na wynik jednostki, podsektora czy sektora, a jedynie na ogólny poziom dochodów i wydatków.

Konsolidacją nie są objęte wszystkie transakcje (nie są konsolidowane np. koszty pracy, podatki, składki na ubezpieczenia społeczne oraz zakupy dóbr i usług). Konsolidacja dotyczy natomiast: odsetek (D.41), transferów bieżących w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych (D.73), dotacji na inwestycje od/do jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (D92), pozostałych transferów kapitałowych pomiędzy jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych (D.99).

Dla otrzymania danych o operacjach „zewnętrznych” całego sektora, czyli danych skonsolidowanych, wykorzystuje się konsolidację trzystopniową:

- pierwszym etapem tego procesu jest dokonanie konsolidacji wewnętrznej, która dotyczy przepływów w ramach danej jednostki lub między jednostkami tego samego rodzaju;
- kolejnym etapem jest konsolidacja wewnątrzszczeblowa, odrębnie dla każdego z podsektorów (np. w ramach podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym eliminowana jest dotacja z budżetu państwa do uczelni publicznych, w ramach podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym – dotacje przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego do samorządowych zakładów opieki zdrowotnej, w ramach podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego – odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych);
- ostatnim etapem jest dokonanie konsolidacji międzyszczeblowej, która dotyczy przepływów pomiędzy jednostkami czy grupami jednostek należącymi do różnych podsektorów (np. w ramach konsolidacji podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym z podsektorem instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym eliminowane są dotacje celowe z budżetu państwa przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, a w ramach konsolidacji podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego z pozostałymi podsektorami eliminowane są środki przekazane przez Narodowy Fundusz Zdrowia do jednostek świadczących usługi w zakresie opieki zdrowotnej, należących do sektora).

W rezultacie, sumy dochodów i wydatków sektora oraz jego podsektorów nie są sobie równe. W niektórych przypadkach może się zdarzyć, że zarejestrowane w sprawozdaniach źródłowych każdej ze stron kwoty transakcji nie zgadzają się (np. z powodu odmiennego czasu rejestracji tej transakcji, odmiennego sposobu jej rejestracji, błędnego sporządzenia sprawozdania). Wówczas, dokonując procesu konsolidacji, weryfikuje się otrzymane dane poprzez sporządzenie odpowiednich korekt utrzymujących tę symetrię. W przypadku braku innych możliwości zweryfikowania zaistniałych

rozbieżności przyjmuje się zasadę, że najbardziej poprawną kwotę prezentuje budżet państwa, którego sprawozdanie z wykonania przedkładane jest Sejmowi, a następnie budżety jednostek samorządu terytorialnego (w sytuacji, gdy budżet państwa i/lub jednostki samorządu terytorialnego są stronami w konsolidacji). Dla niektórych jednostek GUS dysponuje szczegółowymi danymi dotyczącymi środków otrzymanych z poszczególnych źródeł, co ułatwia dokonanie konsolidacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami (sprawozdanie F-01/s zawiera informacje dotyczące dotacji otrzymanych przez państwowe szkoły wyższe z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki). W przypadku konsolidacji odsetek, GUS pozyskuje dodatkowe informacje z Ministerstwa Finansów z Departamentu Długu Publicznego na temat odsetek od depozytów będących w dyspozycji Ministra Finansów.

Proces konsolidacji wymaga zatem:

- wybrania odpowiednich danych źródłowych dotyczących jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zawierających informacje o wzajemnych przepływach,
- dokonania analizy danych w celu zestawienia transakcji,
- wybrania danych o wzajemnych przepływach pomiędzy jednostkami, a następnie ich przeanalizowania z uwzględnieniem zasady symetryczności,
- wyeliminowania wpłat i wypłat dokonywanych między jednostkami zgodnie z zasadami trzystopniowej konsolidacji,
- zachowania danych dotyczących wyeliminowanych transakcji w celu ukazania wzajemnych związków między jednostkami czy podsektorami.

Dane dotyczące przepływów pomiędzy podsektorami są transmitowane do Eurostatu w tablicy 2 Główne agregaty sektora instytucji rządowych i samorządowych „Programu Transmisji ESA 2010”.

W regionalnych rachunkach publicznych założony został uproszczony sposób konsolidacji danych – na poziomie całego sektora:

- dokonano analizy danych o wzajemnych przepływach pomiędzy jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- odpowiednio przyporządkowano kody transakcji w celu zachowania zgodności liczbowej z rachunkami narodowymi na poziomie poszczególnych transakcji,
- przyjęto założenie, iż dane uznane za przeznaczone do konsolidacji w przypadku budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz agencji wykonawczych o zasięgu ogólnopolskim nie będą regionalizowane, co oznacza konsolidowanie danych (wyeliminowanie wpłat i wypłat) na poziomie kraju (takie uproszczenie przyjęto ze względu na krótki czas realizacji pracy badawczej),

- dane naliczane metodą z dołu do góry dla transakcji przeznaczonych do konsolidacji były klasyfikowane odrębnie, a następnie zostały wyeliminowane,
- dane dla pozostałych transakcji dotyczących dochodów i wydatków publicznych zostały wyrównane do skonsolidowanych danych dla sektora instytucji rządowych i samorządowych zestawianych w rachunkach narodowych.

Zastosowanie klasyfikacji COFOG

W rachunkach narodowych dane dla sektora instytucji rządowych i samorządowych są opracowywane zgodnie ze standardami Klasyfikacji wydatków instytucji rządowych i samorządowych według funkcji COFOG (ang. Classification of Functions of Government) w układzie działów i grup COFOG oraz w podziale na podsektory dla działów COFOG. Grupowanie podmiotów jest dokonywane zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków ESA 2010, wprowadzonego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013 r.). Dane przekazywane są do KE w tablicy 11 „Programu Transmisji ESA 2010”, a następnie publikowane na stronie Eurostatu. Tablica 11 Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji zawiera dane roczne, które są opracowywane w terminie 12 miesięcy po roku badanym.

W tablicy 11 wszystkie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych ujęte są w podziale na poszczególne transakcje: akumulacja brutto (P.5), nabycie pomniejszone o rozdysponowanie niefinansowych aktywów nieprodukowanych (NP), koszty związane z zatrudnieniem (D.1), dotacje (D.3), dochody z tytułu własności (D.4), świadczenia społeczne (D.62+D.632), zużycie pośrednie (P2), podatki bieżące od dochodów, majątku itp. (D.5), pozostałe transfery bieżące (D.7), transfery kapitałowe (D.9) i spożycie (P.3) oraz w podziale według klasyfikacji COFOG. Dane zawarte w tablicy 11 muszą być spójne z tablicą 2 Najważniejsze zmienne sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz tablicą 8 Rachunki niefinansowe według sektorów. Obowiązują również zasady konsolidacji transakcji: dochody z tytułu własności (D.4), pozostałe transfery bieżące (D.7) oraz transfery kapitałowe (D.9).

Celem klasyfikacji COFOG jest podzielenie wszystkich wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na zadania, które są realizowane przez sektor. W ramach tej klasyfikacji wyróżnia się 10 głównych kategorii:

- działalność ogólnopństwowa,
- obrona narodowa,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny,

- sprawy gospodarcze,
- ochrona środowiska,
- gospodarka mieszkaniowa i komunalna,
- zdrowie,
- rekreacja, kultura i religia,
- edukacja,
- ochrona socjalna.

Podział wydatków dla jednostek objętych sprawozdawczością budżetową jest opracowywany na podstawie algorytmu, w którym każdy rozdział klasyfikacji budżetowej został przypisany do działu i grupy klasyfikacji COFOG. Wydatki pozostałych jednostek nieobjętych sprawozdawczością budżetową zostały zaliczone do poszczególnych działów na podstawie przeważającego rodzaju prowadzonej działalności. W przypadku, gdy jednostka realizuje różne cele w ramach jednego działu, wydatki zostały podzielone na kilka grup.

Analiza wykorzystania klasyfikacji COFOG do zestawiania danych w rachunkach narodowych pokazała, że możliwe jest jej zastosowanie również do zestawiania danych o wydatkach na poziomie województw.

W ramach prac związanych z obliczeniami wydatków publicznych w przekroju województw za 2012 rok dokonano przypisania odpowiednich kodów klasyfikacji COFOG do danych w bazach Rb na podstawie algorytmów stosowanych w rachunkach narodowych oraz przeprowadzono wstępne naliczenia wydatków jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa według klasyfikacji COFOG.

W obliczeniach wydatków publicznych w przekroju województw według klasyfikacji COFOG do wykonania pozostają jeszcze prace związane z przypisaniem odpowiednich kodów COFOG do rodzajów działalności jednostek zaliczonych do sektora, a nieobjętych sprawozdawczością budżetową. Wymaga to czasochłonnej analizy na poziomie jednostek lokalnych rodzajów działalności znacznej grupy jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

5. WYNIKI EKSPERYMENTALNYCH OBLICZEŃ DOCHODÓW I WYDATKÓW PUBLICZNYCH W PRZEKROJU WOJEWÓDZTW (NTS 2) ZA 2012 ROK

Poniżej zestawiono wyniki eksperymentalnych obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw dotyczące sektora instytucji rządowych i samorządowych za 2012 rok.

Tabl. 1. Dochody i wydatki według województw w 2012 r.

Województwa	Ogółem		Na 1 mieszkańca	
	w mln zł	w odsetkach	w złotych	Polska = 100
DOCHODY				
POLSKA	625 739	100,0	16 239	100,0
Dolnośląskie	53 736	8,6	18 433	113,5
Kujawsko-pomorskie	27 291	4,4	13 009	80,1
Lubelskie	25 593	4,1	11 802	72,7
Lubuskie	13 097	2,1	12 801	78,8
Łódzkie	38 536	6,2	15 240	93,8
Małopolskie	47 827	7,6	14 275	87,9
Mazowieckie	142 644	22,8	26 948	166,0
Opolskie	12 832	2,1	12 676	78,1
Podkarpackie	24 719	4,0	11 611	71,5
Podlaskie	14 344	2,3	11 956	73,6
Pomorskie	36 460	5,8	15 944	98,2
Śląskie	75 229	12,0	16 281	100,3
Świętokrzyskie	15 099	2,4	11 838	72,9
Warmińsko-mazurskie	17 722	2,8	12 206	75,2
Wielkopolskie	56 918	9,1	16 456	101,3
Zachodniopomorskie	23 693	3,8	13 758	84,7
WYDATKI				
POLSKA	636 144	100,0	16 509	100,0
Dolnośląskie	47 814	7,5	16 401	99,3
Kujawsko-pomorskie	31 715	5,0	15 118	91,6
Lubelskie	33 111	5,2	15 268	92,5
Lubuskie	15 791	2,5	15 434	93,5
Łódzkie	44 791	7,0	17 714	107,3
Małopolskie	53 708	8,4	16 031	97,1
Mazowieckie	105 525	16,6	19 936	120,8
Opolskie	14 757	2,3	14 578	88,3
Podkarpackie	32 385	5,1	15 212	92,1
Podlaskie	17 890	2,8	14 912	90,3
Pomorskie	36 190	5,7	15 826	95,9
Śląskie	78 824	12,4	17 059	103,3
Świętokrzyskie	19 025	3,0	14 916	90,3
Warmińsko-mazurskie	23 137	3,6	15 935	96,5
Wielkopolskie	53 202	8,4	15 381	93,2
Zachodniopomorskie	28 277	4,4	16 420	99,5

Źródło: opracowanie własne

Analiza i ocena

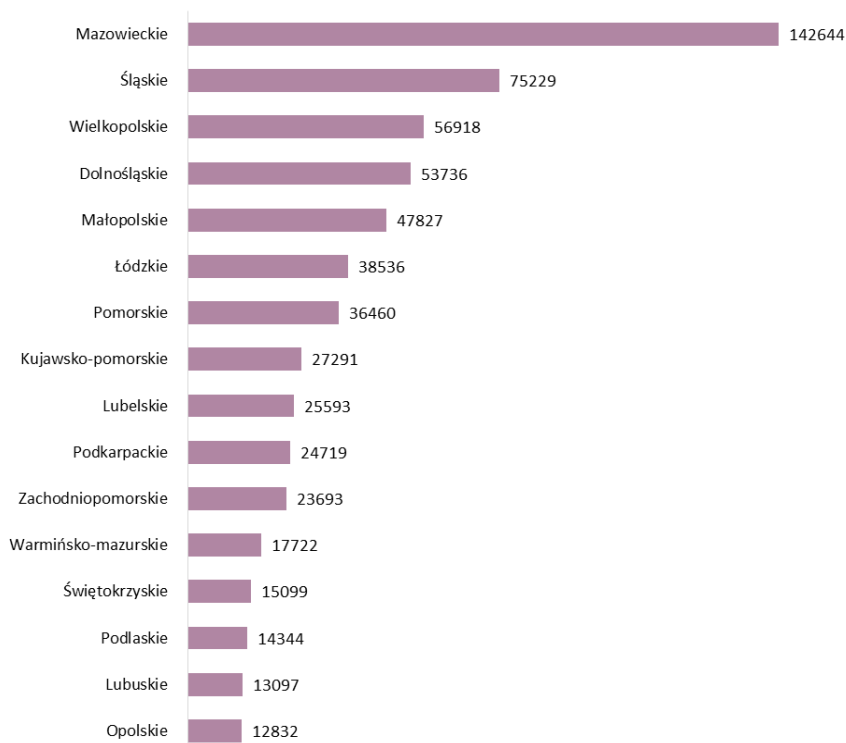
Dane zestawione dla Polski ogółem, będące sumą wartości naliczonych na województwa, różnią się od wartości z rachunków narodowych. Różnice stanowią dane dotyczące części: 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego, 84 Środki własne Unii Europejskiej oraz pozycje D.74 Bieżąca współpraca międzynarodowa i D.76 Zasoby własne UE z tytułu VAT i DNB, jak również środki własne z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi z części 77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, które z uwagi na ich ogólnopaństwowy charakter oraz przyjęte założenia nie zostały poddane regionalizacji.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione uzasadnione wyłączenia z regionalizacji danych zaprezentowane wyniki obliczeń dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie województw za 2012 rok bilansują się z danymi dla kraju ze statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Oznacza to uzyskanie dobrych jakościowo wyników opartych na spójnych zasadach metodologicznych.

Polskie województwa są wyraźnie zróżnicowane ze względu na powierzchnię, liczbę i strukturę ludności, stan gospodarki i warunki naturalne. Otrzymane wyniki wskazują, że widoczne są również różnice w dochodach i wydatkach publicznych.

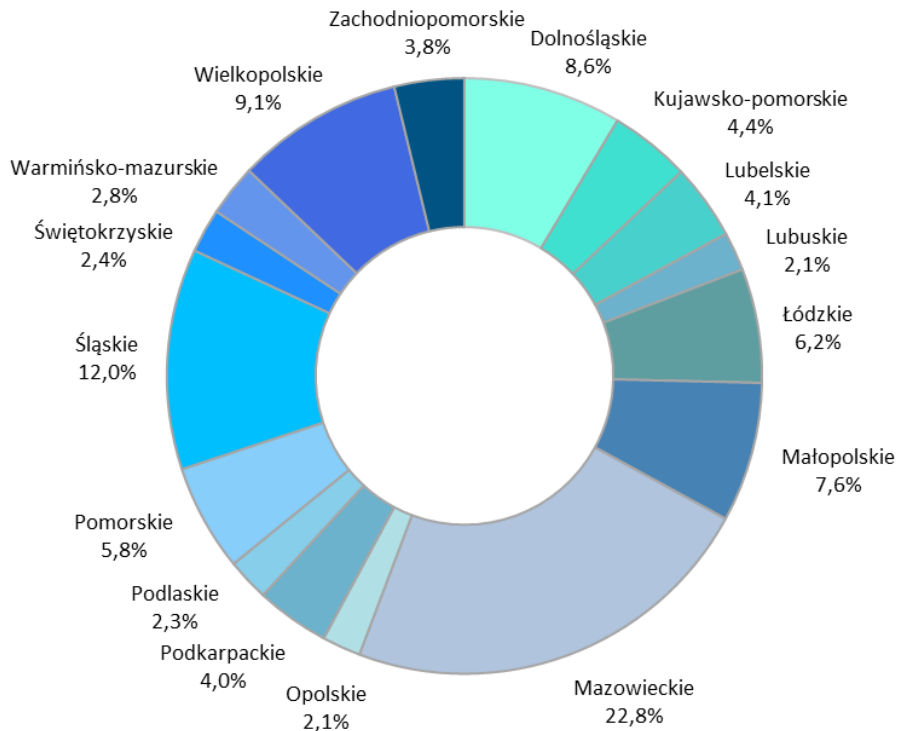
W 2012 r. dochody publiczne wyniosły 625739 mln zł. W przekroju województw widoczna jest ich koncentracja i rozpiętość – największy udział w pozyskaniu dochodów publicznych miało województwo mazowieckie (22,8%), a najmniejszy województwa: opolskie i lubuskie (2,1%). Na cztery województwa – mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie – przypadała ponad połowa (52,5%) wszystkich dochodów publicznych. W grupie województw o najmniejszych udziałach (poniżej 3%) w gromadzeniu dochodów publicznych, oprócz województw: opolskiego i lubuskiego, znalazły się także województwa: podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Wykres 1. Dochody według województw w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne

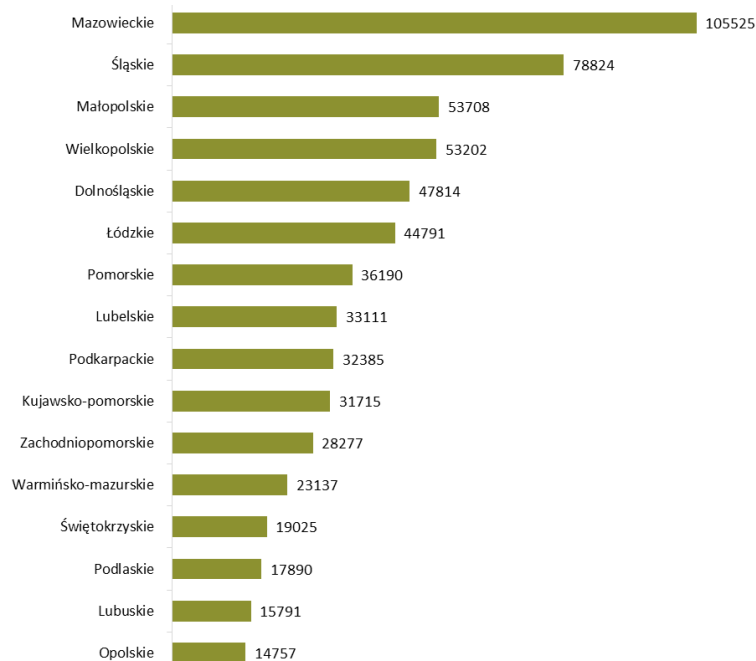
Wykres 2. Udział województw w tworzeniu dochodów w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne

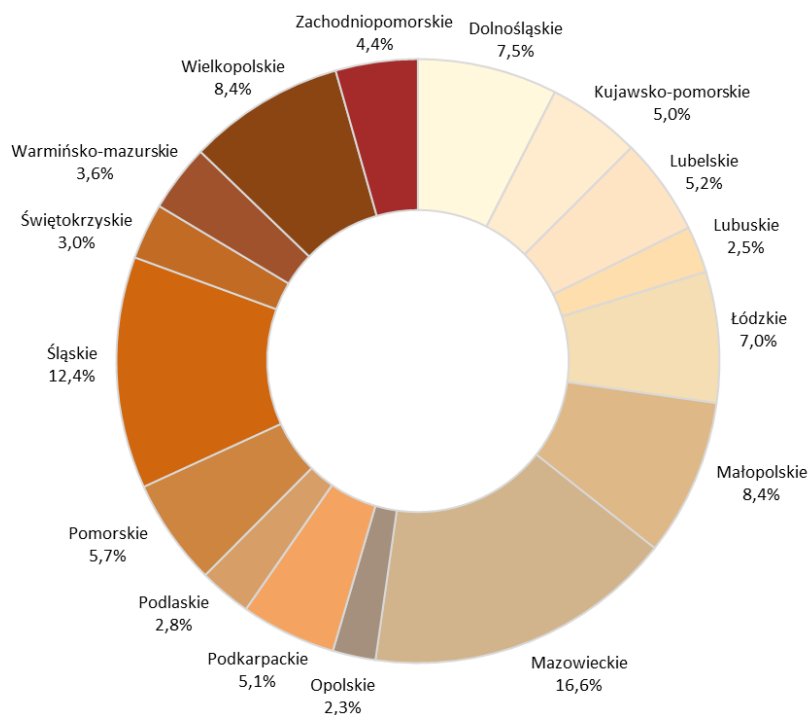
Wydatki publiczne w 2012 r. wyniosły 636144 mln zł. Ich zróżnicowanie było mniejsze niż dochodów publicznych, a udział województwa mazowieckiego w wydatkach publicznych był na niższym poziomie (16,6%). W grupie województw o największych udziałach w wydatkach publicznych, oprócz województwa mazowieckiego, znalazły się również województwa: śląskie, małopolskie i wielkopolskie. We wszystkich pięciu województwach, które miały najniższe udziały w gromadzeniu dochodów publicznych, odnotowano wyższe udziały w wydatkach publicznych.

Wykres 3. Wydatki według województw w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne

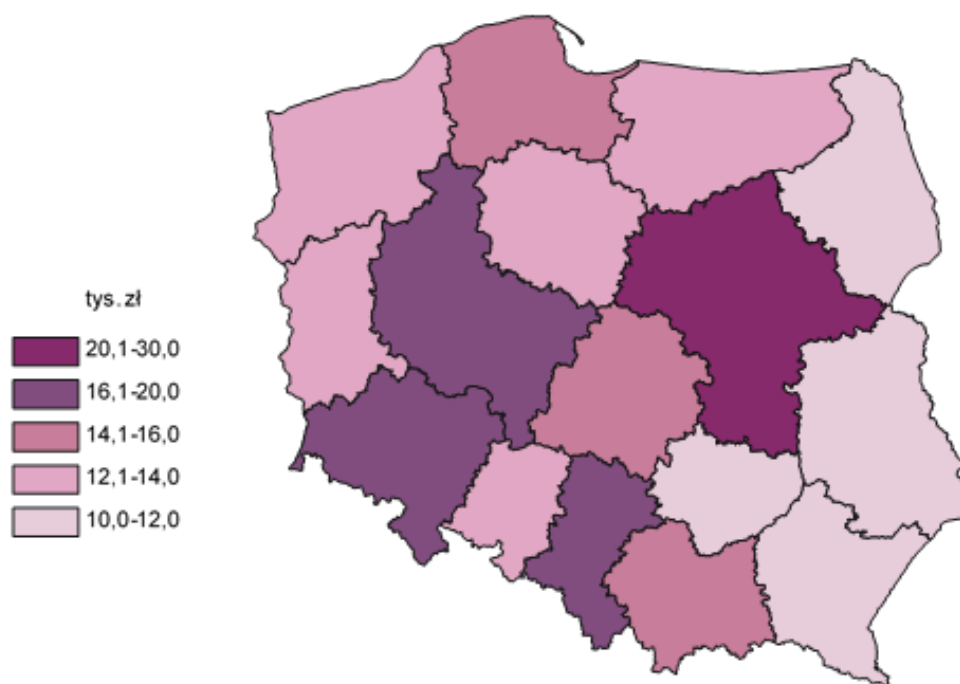
Wykres 4. Udział województw w wydatkach w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne

Dochody publiczne w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski w 2012 r. wyniosły 16239 zł. W poszczególnych województwach ich poziom był znacznie zróżnicowany. Najwyższe dochody publiczne na 1 mieszkańca odnotowano w województwie mazowieckim – przewyższyły one o 66,0% przeciętne dochody publiczne przypadające na mieszkańca kraju. Dochody publiczne na 1 mieszkańca powyżej średniej krajowej, oprócz województwa mazowieckiego, osiągnięto również w województwach: dolnośląskim, wielkopolskim i śląskim. Najniższy poziom dochodów publicznych przypadających na 1 mieszkańca odnotowano w województwie podkarpackim (71,5% średniej krajowej). Przeciętne dochody publiczne na 1 mieszkańca województwa podkarpackiego stanowiły 43,1% dochodów publicznych przypadających na mieszkańca województwa mazowieckiego. Oprócz województwa podkarpackiego niski poziom tego miernika – poniżej 75% średniej krajowej – odnotowano również w województwach: lubelskim, świętokrzyskim i podlaskim.

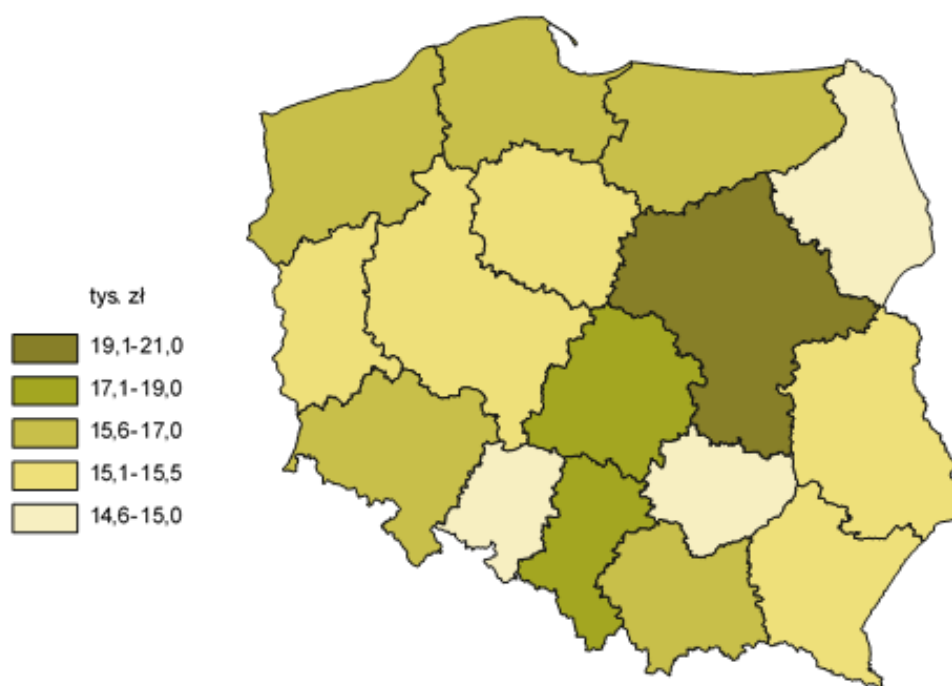
Mapa 1. Dochody na 1 mieszkańca w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne

W 2012 r. wydatki publiczne w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski wyniosły 16509 zł. Ich zróżnicowanie terytorialne było mniejsze niż dochodów publicznych przypadających na 1 mieszkańca. Najwyższy poziom wydatków publicznych na 1 mieszkańca odnotowano także w województwie mazowieckim, przewyższający wydatki publiczne przypadające na mieszkańca kraju o 20,8%. Wydatki publiczne na 1 mieszkańca powyżej średniej krajowej, oprócz województwa mazowieckiego, odnotowano również w województwach: łódzkim i śląskim. Najniższy poziom wydatków publicznych przypadających na 1 mieszkańca odnotowano w województwie opolskim – 88,3% średniej krajowej oraz 73,1% poziomu wydatków publicznych na mieszkańca województwa mazowieckiego. W pozostałych województwach wydatki publiczne w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtowały się na poziomie od 90,3% do 99,5% średniej krajowej.

Mapa 2. Wydatki na 1 mieszkańca w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne

6. SYSTEM PRZETWARZANIA DANYCH DOTYCZĄCY REGIONALNYCH RACHUNKÓW PUBLICZNYCH NA POZIOMIE WOJEWÓDZTW (NTS 2)

W ramach prac związanych z przygotowaniem systemu informatycznego do przetwarzania danych dotyczących regionalnych rachunków publicznych na poziomie województw w pierwszej kolejności zapoznano się z założeniami merytorycznymi. Na ich podstawie zostały ustalone założenia do przetwarzania, algorytmy obliczeń oraz dokonano wyboru oprogramowania. Założenia do przetwarzania danych zostały ustalone na podstawie wybranych źródeł danych, zakresu zmiennych źródłowych i struktury danych wyjściowych.

Do naliczenia danych oraz obsługi baz danych wykorzystano oprogramowanie Microsoft Visual FoxPro 9.0 działające w systemie operacyjnym Windows 7. Całość prac wykonano na komputerach klasy PC.

Przyjęto następujące ustalenia dotyczące przetwarzania danych:

- dane będą przechowywane w tabelach,
- każda tabela będzie zawierała informacje na temat jednego źródła,
- w ramach tabeli kolumny będą zawierały dane,
- nazwy kolumn będą unikatowe w ramach tabeli,
- każda dana w kolumnie będzie przechowywana w określonej postaci (łańcuch znaków, wartość numeryczna),
- dla każdego pola określono liczbę niezbędnych do zapisu znaków,
- każda tabela będzie uporządkowana za pomocą indeksu.

Określono typy i zakres zmiennych potrzebnych do naliczenia odpowiednich kategorii. Stworzono odpowiednie procedury zawierające algorytmy, służące do naliczenia danych. Na każdym etapie tworzenia danych sprawdzono poprawność działania aplikacji.

Następnym etapem prac było testowanie aplikacji, którego celem było sprawdzenie poprawności działania systemu oraz wykrycie błędów składniowych i logicznych.

Utworzono strukturę katalogów, w których umieszczono pliki zawierające dane wyjściowe. Dane wejściowe użyte w systemie były dostarczone w formie plików .dbf, .xls, .xlsx, .pdf. Pliki wejściowe zostały sprawdzone pod względem poprawności odczytu. Pliki uszkodzone zostały ponownie pobrane. Dane, które zostały przysłane w postaci plików .xls i .pdf zostały przekształcone do postaci plików .dbf. Przekształcone pliki zostały sprawdzone pod względem poprawności danych.

Podczas działania aplikacji sprawdzono poprawność uruchamiania procedur, otwierania tabel i naliczania danych wyjściowych. W przypadku wykrycia sytuacji niepoprawnych dokonano korekty.

W wyniku przetwarzania danych powstały pliki robocze, a dane w nich zawarte były poddawane analizie. W zależności od wyników analizy dokonywano zmian przyjętych założeń merytorycznych oraz korekt algorytmów naliczania danych.

Efektem działania oprogramowania są naliczone zbiory skonsolidowanych danych dotyczących dochodów publicznych i wydatków publicznych na poziomie województw. Rozpoczęte zostały prace związane z wprowadzeniem do systemu kodów klasyfikacji COFOG, aby możliwe było opracowanie danych wynikowych według tej klasyfikacji.

WNIOSKI

- Dane zostały obliczone zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków ESA 2010.
- Oparcie obliczeń na metodologii ESA 2010 zapewnia zgodność z systemem rachunków narodowych i regionalnych w zakresie statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- Przyjęty zakres podmiotowy regionalnych rachunków publicznych pozwala na korzystanie w obliczeniach poszczególnych transakcji z danych pozyskanych wcześniej w rachunkach regionalnych.
- Zakres i metodyka obliczeń dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw zależy od dostępności odpowiednich danych ze źródeł zarówno statystycznych jak i pozastatystycznych.
- Istnieją problemy z dostępem do danych niezbędnych do alokacji niektórych dochodów i wydatków publicznych na województwa, gromadzonych w bazach instytucji publicznych.
- Założenia metodologiczne do obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw powinny być weryfikowane ze względu na zmiany jakie będą wprowadzane w rachunkach narodowych i regionalnych.
- Metodyka obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw (NTS 2) powinna być przedmiotem dalszych prac analitycznych.

PODSUMOWANIE

W projekcie zostały wykonane zaplanowane działania, zgodnie z założeniami podpisanej umowy.

Wypracowana została metodyka obliczeń dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw (NTS 2).

Wykonane zostały pierwsze eksperymentalne obliczenia dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw (NTS 2) na podstawie przyjętych założeń metodologicznych, wybranych źródeł danych oraz opracowanych metod regionalizacji.

Wypracowana w projekcie metodyka obliczeń dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw (NTS 2) zapewnia spójność opracowywanych informacji z rachunkami narodowymi – statystyką sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz rachunkami regionalnymi.

Przyjęte w projekcie podejście do systemu regionalnych rachunków publicznych – oparcie obliczeń na metodologii ESA 2010 – jest gwarancją zestawiania dobrej jakościowo i porównywalnej statystyki.

Analiza wykorzystania klasyfikacji COFOG w rachunkach narodowych pozwoliła przyjąć, że możliwe jest również jej zastosowanie do zestawiania danych o wydatkach na poziomie województw. Wymaga to jednak wykonania bardzo czasochłonnych prac związanych z przypisaniem wydatków jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych do odpowiednich kodów klasyfikacji COFOG na poziomie jednostek lokalnych rodzajów działalności. Prace w tym zakresie będą kontynuowane.

Problemem w realizacji projektu okazał się również zbyt krótki czas zaplanowany na wykonanie pracy badawczej biorąc pod uwagę tak obszerny zakres tematyczny systemu regionalnych rachunków publicznych.

Konieczne jest zapewnienie dostępu do wielu baz danych będących w zasobach instytucji publicznych, dotyczących m.in. pomocy publicznej na poziomie jednostkowym w celu identyfikacji beneficjentów poszczególnych transakcji (ze szczególnym uwzględnieniem źródła i rodzaju pomocy) i określenia jego przynależności do sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz lokalizacji.

Istnieje potrzeba dostępu do informacji na temat zarówno beneficjentów jak i kierunków wydatkowania przez nich pieniędzy w celu uzyskania pełnego obrazu w zakresie ostatecznych beneficjentów i określenia ich lokalizacji.

Wskazane jest dopracowanie/ulepszenie metod regionalizacji dochodów i wydatków publicznych z uwzględnieniem danych ze źródeł, do których dostępu obecnie jeszcze nie posiadamy.

Przeprowadzone analizy i wykonane w projekcie prace mają charakter pionierski, a wypracowane metody regionalizacji dochodów i wydatków publicznych są dopiero początkiem działań, które powinny być podejmowane w celu utworzenia kompletnego systemu rachunków publicznych.

Rozważona mogłaby być propozycja skoncentrowania się na wydatkach publicznych, które są istotniejsze z punktu widzenia analiz regionalnych.

Po zakończeniu projektu nadal podejmowane będą działania zmierzające do pozyskania z zasobów informacyjnych instytucji publicznych danych do obliczeń dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw (NTS 2).

Wyniki obliczeń w zakresie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w przekroju regionalnym mogą zabezpieczyć przyszłe wymagania ze strony Komisji Europejskiej.

KONCEPCJA WDROŻENIA WYNIKÓW PRACY BADAWCZEJ DO STATYSTYKI

Jednym z celów przeprowadzonej pracy badawczej „Metodologia i wdrożenie regionalnych rachunków publicznych na poziomie województw (NTS 2)” było przygotowanie koncepcji wdrożenia jej wyników do statystyki ze wskazaniem niezbędnych uwarunkowań.

W ramach realizacji pracy badawczej wypracowana została metodyka obliczeń dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw oraz wykonane zostały pierwsze eksperymentalne obliczenia dochodów i wydatków publicznych w przekroju województw na podstawie przyjętych założeń metodologicznych, wybranych źródeł danych oraz opracowanych metod regionalizacji. Wyniki tych obliczeń należy traktować jako próbę zmierzenia się z bardzo trudną tematyką regionalnych rachunków publicznych.

Realizacja pracy badawczej pozwoliła rozpoznać stopień złożoności badanego zjawiska oraz uzyskać wiedzę na temat możliwości wdrożenia systemu regionalnych rachunków publicznych do zestawu standardowych prac realizowanych przez jednostki statystyki publicznej.

Wypracowana w projekcie metodyka obliczeń dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw jest dopiero początkiem procesu tworzenia kompletnego systemu regionalnych rachunków publicznych. Jest jednak solidną podstawą do dalszych prac w zakresie regionalnych rachunków publicznych.

Poważnym ograniczeniem w zestawianiu regionalnych rachunków publicznych jest dostępność do niektórych istotnych informacji na temat zarówno beneficjentów, jak i kierunków wydatkowania przez nich pieniędzy publicznych. Problemem jest również duże rozproszenie informacji i danych niezbędnych do naliczania transakcji dotyczących dochodów i wydatków publicznych na poziomie województw czy opracowania wskaźników regionalizacji niektórych transakcji.

Dlatego też powinny być podejmowane działania w celu zapewnienia dostępu do systemów informacyjnych i baz danych, w których gromadzone są dane dotyczące transferów środków publicznych i ich beneficjentów, prowadzonych przez różne instytucje publiczne.

Szczególnie ważnymi dla systemu regionalnych rachunków publicznych źródłami informacji w zakresie pomocy publicznej na poziomie jednostkowym powinny być zasoby informacyjne Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwa Rolnictwa. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest instytucją uprawnioną do monitorowania pomocy publicznej (z wyłączeniem pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie) zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.). Natomiast Ministerstwo Rolnictwa na podstawie art. 36 ust. 1 wyżej wymienionej

ustawy posiada uprawnienia do monitorowania pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie. Monitorowanie pomocy publicznej obejmuje gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o udzielonej pomocy publicznej, w szczególności dotyczącej rodzajów i form oraz przeznaczenia i wielkości pomocy publicznej. Informacje te pochodzą ze sprawozdań przekazywanych przez podmioty udzielające pomocy publicznej na podstawie odpowiednich rozporządzeń Rady Ministrów.

Dalsze prace analityczne i metodologiczne związane z tworzeniem systemu regionalnych rachunków publicznych powinny być prowadzone przez stały zespół składający się ze specjalistów/ekspertów z dziedziny statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych, posiadający wiedzę z zakresu finansów publicznych oraz rachunków narodowych i regionalnych.

Wskazane byłoby realizowanie tych prac we współpracy z Ministerstwem Finansów oraz innymi resortami lub instytucjami będącymi dysponentami informacji o przepływach środków publicznych.

Docelowo obliczanie pełnego zestawu dochodów i wydatków publicznych w przekroju regionalnym powinno być realizowane z wykorzystaniem baz danych, które umożliwią gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ich udostępnianie. Wdrożenie systemu regionalnych rachunków publicznych wymaga opracowania założeń do systemu informatycznego oraz utworzenia centralnej bazy danych w celu zbierania, gromadzenia, agregowania i prezentowania danych.

Ponieważ prace związane z wdrożeniem do statystyki systemu regionalnych rachunków publicznych będą miały charakter długofalowy, to do ich realizacji konieczne jest zapewnienie odpowiednich zasobów (ludzkich, finansowych i technicznych).

Zgodnie z przyjętymi standardami pracy w statystyce delegowanie nowych zadań do realizacji przez zespół oraz jego umiejscowienie musi nastąpić w drodze roboczych konsultacji i za zgodą Kierownictwa GUS.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.);
2. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów;
3. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych;
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej;
5. Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411, z późn. zm.);
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013 r.);
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (EDP) załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z dnia 10.06.2009, s. 1, z późn. zm.);
8. Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (OJ L 318, 17.11.2006, p. 17–25);
9. Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych. GUS, Warszawa 2010;
10. Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010, 2014 edition, European Union, 2014;
11. Regional accounts methods: tables of general government, 1999 edition, European Communities, 2000;
12. Manual on regional accounts methods, 2013 edition, European Union, 2013;
13. Rachunki narodowe i statystyka finansów publicznych. Kierunki rozwoju, Warszawa 2014;
14. Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r., Rada Ministrów;
15. Analiza Wykonania Budżetu Państwa i Założeń Polityki Pieniężnej w 2012 roku, Najwyższa Izba Kontroli;
16. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013;
17. Rocznik Statystyczny Województw 2013, Główny Urząd Statystyczny.

STRONY INTERNETOWE

<http://www.mf.gov.pl>
<http://www.senat.gov.pl>
<http://pkw.gov.pl>
<http://www.sejm.gov.pl>
<http://isap.sejm.gov.pl>
<http://www.msp.gov.pl>
<http://bip.msp.gov.pl>
<http://prokuratoria.gov.pl>
<http://www.uke.gov.pl>
<https://uokik.gov.pl>
<https://mac.gov.pl>
<https://www.mos.gov.pl>
<http://www.zus.pl>
<http://www.krus.gov.pl>
<https://www.bgk.pl>
<http://badania.parp.gov.pl>
<http://www.arimr.gov.pl>
<https://www.mir.gov.pl>
<http://www.efs.2007-2013.gov.pl>
<http://www.ewaluacja.gov.pl>
<https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl>
<http://www.kapitalludzki.gov.pl>
<http://www.opi.org.pl>
<http://www.poig.opi.org.pl>
<https://osf.opi.org.pl>
<http://www.poig.2007-2013.gov.pl>
<http://www.ncbir.pl>
<http://www.mkidn.gov.pl>
<https://www.nik.gov.pl>
<http://www.pgi.gov.pl>
<http://www.imgw.pl>
<http://tematy.biznes.gazetaprawna.pl>
<http://www.plk-inwestycje.pl>
<http://www.plk-sa.pl>
<http://www.intercity.pl>
<https://www.bfg.pl>
<http://dziennikustaw.gov.pl>
<http://www.ebib.pl/>
<http://ec.europa.eu/eurostat>
<http://www.katowice.apodatkowa.gov.pl>
<https://www.mpips.gov.pl/>
<http://pzn.org.pl/>
<http://www.pkobp.pl/>
<http://www.bankier.pl/>
<http://bip.clkp.msw.gov.pl/cl/>
<https://bip.men.gov.pl/>
<http://www.bn.org.pl/>
<http://clk.policja.pl/>
<http://www.fapa.com.pl/>

<http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/>
<https://www.knf.gov.pl/>
<http://www.kolejpedia.pl/>
<http://www.nakolei.pl/>
<http://www.przewozyregionalne.pl/>
<http://www.rynek-kolejowy.pl/>
<http://utk.gov.pl/pl/>
<http://www.kzgw.gov.pl/>
<http://legislacja.rcl.gov.pl/>
<http://www.nbp.pl/>
<http://rcb.gov.pl/>
<http://stat.gov.pl/>
<http://www.arm.gov.pl>
<http://cresz.wp.mil.pl>
<http://www.bip.arm.gov.pl>
<http://www.krs-online.com.pl>
<http://www.amw.com.pl>
<http://bip.nysa.pl/uchwaly>
<https://www.wam.net.pl>
<http://funduszeue.info>
<http://www.raportrolny.pl>
<https://www.pism.pl>
<http://www.gochina.gov.pl>
<http://www.nfz.gov.pl/bip>
<http://www.aotm.gov.pl>
<http://www.codgik.gov.pl>
<http://www.bip.cuw.gov.pl>
<http://coi.ssdip.bip.gov.pl>
<http://mon.gov.pl>
<https://www.bbn.gov.pl>
<http://www.dz.urz.mon.gov.pl>
<http://www.nfz.gov.pl>
<https://www.nfosigw.gov.pl>
<http://www.gddkia.gov.pl>
<http://www.kfk.org.pl>
<http://www.nauka.gov.pl>
<http://stypendiumministra.pl>
<http://www2.mz.gov.pl>
<https://www.ms.gov.pl>
<https://men.gov.pl>
<https://www.minrol.gov.pl>
<https://www.mkidn.gov.pl>
<https://msw.gov.pl>
<https://www.kSSIP.gov.pl>
<http://ipn.gov.pl>
<http://psz.praca.gov.pl>
<https://www.polskapomoc.gov.pl>
<http://ksap.gov.pl>
<http://www.pisf.pl>
<http://www.udt.gov.pl>
<http://www.pca.gov.pl>
<http://www.tdt.pl>

<http://www.pot.gov.pl>
<http://rf.gov.pl>
<http://www.osw.waw.pl>
<http://www.pan.pl>
<http://www.czdsigb.gov.pl>
<http://ziotp.wp.mil.pl>
<http://cul.com.pl>
<https://www.bip.gov.pl/>
<https://www.ncn.gov.pl/>
<http://www.cos.pl/>
<http://www.parp.gov.pl/>
<http://www.coboru.pl/>
<http://www.mz.gov.pl/>
<http://www.mg.gov.pl/>
<http://www.msport.gov.pl/>
<http://www.sw.gov.pl/>
<http://www.pck.pl/>
<http://www.not.org.pl/>
<http://www.oil.org.pl/>
<http://www.straz.gov.pl/>
<https://www.udskior.gov.pl/>
<https://www.kSSIP.gov.pl/>
<http://www.dziennikpolski24.pl/>
<http://www.federacja-konsumentow.org.pl/>
<http://www.rzecznicy.konsumentow.eu/>
<http://www.konsumenci.org/>
<http://www.skef.pl/>
<http://www.totalizator.pl/>
<http://www.spp.pl/>
<http://www.swp-zg.pl/>
<http://www.kolorysty.org.pl/>
<http://sitpnig.pl/>
<http://stowarzyszenie-stop.pl/>
<http://www.zgpzib.org.pl/>
<http://www.sitpchem.org.pl/>
<http://www.sep.com.pl/>
<http://www.sgp.geodezja.org.pl/>
<http://www.sitpmb.pl/>
<http://www.sitk.org.pl/>
<http://www.sitlid.pl/>
<http://www.simp.pl/>
<http://sito.waw.pl/>
<http://www.sitr.pl/>
<http://www.pzits.pl/>
<http://sitspoz.pl/>
<http://www.sitwm.pl/>
<http://www.pzswir.pl/>
<http://www.propak.pl/>
<http://www.wsrn.waw.pl/>
<http://www.sitp.home.pl/>
<https://sites.google.com/>
<http://www.stc.pl/>

<http://www.konsulting.gda.pl/>
<http://mtip.pl/>
<http://polskiewynalazki.pl/>
<http://www.polalarm.org/>
<http://www.sitg.pl/>
<http://www.sitph.pl/>
<http://www.cp.org.pl/>
<http://www.sitmn.pl/>
<http://www.ptchd.org.pl/>
<http://www.ptht.pl/>
<http://www.konsulting.gda.pl/>
<http://decyzje.uokik.gov.pl>
www.uprp.pl
<http://bip.ure.gov.pl>
<http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna>
<http://www.krrit.gov.pl/>
<https://www.gum.gov.pl/>
<https://www.nfosigw.gov.pl/>
<http://www.baza-firm.com.pl>
<http://www.gugik.gov.pl/>
<http://bip.slaskie.pl>
<http://bip.umwd.dolnyslask.pl>
<http://www.totalizator.pl/>