

Dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak
profesor zwyczajny w Katedrze Finansów
Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE nr 30

**Projekt ustawy budżetowej na rok 1995 - załącznik nr 4:
gospodarka pozabudżetowa; uwagi szczegółowe i opinia ogólna**

Gospodarka pozabudżetowa rozumiana jest w prawodawstwie polskim jako działalność prowadzona przez tzw. jednostki podstawowe sfery budżetowej (zwane niekiedy dysponentami III-go stopnia), ale odbiegająca od jednej z głównych zasad rozumianej tradycyjnie i rygorystycznie gospodarki budżetowej, mianowicie - od zasady zupełności, zwanej też zasadą "budżetowania brutto".

Jednostki prowadzące gospodarkę pozabudżetową nie przestrzegają zasady zupełności, stosując w swej działalności podstawowej lub ubocznej mechanizm "wiązań" przychodów i rozchodów oraz rozliczania się z właściwym budżetem jedynie wynikowo (poprzez wpłaty do budżetu i dopłaty zwane dotacjami z budżetu) a więc przy zastosowaniu tzw. metody "budżetowania netto".

Uzasadnienie celowości załamania zasady zupełności budżetu w odniesieniu do niektórych jednostek podstawowych wykonujących zadania finansowe z budżetu upatrywane jest najczęściej w oczekiwanych korzyściach płynących z uelastycznienia sposobu dysponowania środkami pieniężnymi, pozostającymi w dyspozycji wspomnianych wyżej jednostek podstawowych sfery budżetowej, a także w wywołaniu pewnego zainteresowania wzrostem pozyskiwanych w toku działalności przychodów.

Oczywistym jest przeto, że do przekształcenia jednostki budżetowej w odmienny typ instytucji, rozliczającej się z budżetem osiągniętymi przychodami, jedynie wynikowo, (w rezultacie lub w związku z pokryciem kosztów lub ich części), osiągniętymi przychodami niezbędne jest spełnienie warunku osiągnięcia wspomnianych przychodów, np. drogą stosowania odpłatności za świadczone przez daną jednostkę usługi publiczne.

Podobny warunek musi być spełniony także wówczas, gdy elementy gospodarki pozabudżetowej pojawiają się w części działalności jednostek budżetowych, zwanej działalnością pomocniczą lub uboczną, wykonywaną albo dla usprawnienia procesu realizacji zadań podstawowych albo niejako "ubocznie", przy okazji wykonywania wspomnianych zadań podstawowych (wpływy ze sprzedaży dóbr i usług, wynajmu pomieszczeń, imprez okolicznościowych itd.).

W Polsce występują zatem trzy główne formy gospodarki pozabudżetowej: 1) **zakłady budżetowe**, których cała działalność podstawowa wyłączona jest z metody "budżetowania brutto", a więc koszty wspomnianej działalności pokrywane są w pierwszej kolejności z uzyskanych przychodów, a dopiero ewentualny niedobór znajduje pokrycie w dopłacie (dotacji) budżetowej.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 1995 zaplanowano dla wszystkich zakładów

budżetowych kwoty dochodów ogółem na poziomie 9.096.310 mln zł (w tym dotacja z budżetu - 2.582.110 mln zł), zaś wydatki ogółem mają ukształtować się na poziomie 7.082.080 mln zł (w tym wpłata do budżetu - 70.640 mln zł);

2) środki specjalne, występujące w jednostkach budżetowych rozliczających się z budżetem zasadniczo metodą brutto (w zakresie działalności podstawowej), ale równocześnie pozyskujących niekiedy dodatkowe, uzupełniające, sporadyczne przychody ze swej działalności, którą - w odróżnieniu od działalności podstawowej - nazwać by można działalnością uboczną.

Globalne dochody z tytułu środków specjalnych zaplanowano w budżecie na 1995 rok na poziomie 14.200.390 mln zł (w tym dotacja z budżetu wynieść ma zaledwie 1.180 mln zł), zaś wydatki przewidziano na poziomie 14.172.930 mln zł (w tym wpłata do budżetu - 323.950 mln zł). Mimo zatem, iż środki specjalne są *ex definitione* formą "zagospodarowywania" dochodów o charakterze ubocznym, często przypadkowym i sporadycznym, to znaczenie tej formy gospodarki finansowej, mierzone wielkością przewidywanych globalnych wydatków jest dwukrotnie większe niż w odniesieniu do zakładów budżetowych, prowadzących swą działalność podstawową w sposób o tyle samodzielny, iż umożliwia to zastosowanie metody "rozliczeń netto" z właściwym budżetem.

Odwrotne są także relacje między dotacją z budżetu i wpłatą do budżetu: zakłady stosujące powszechnie zasadę częściowego pokrycia kosztów przychodami ze stosowanych opłat za usługi znacznie więcej z budżetu otrzymują niż do niego "odprowadzą", natomiast w zakresie środków specjalnych przeciwnie - globalna wpłata do budżetu ma być kilkaset razy większa niż dotacje otrzymane z budżetu;

3) trzecią formą gospodarki pozabudżetowej są tzw. gospodarstwa pomocnicze, czyli jednostki organizacyjne wyodrębnione w jednostkach budżetowych i wspomagające swym działaniem "pomocniczym" realizację celów działalności podstawowej, a przy okazji osiągające pewne przychody, zatrzymywane przez jednostkę budżetową (dla pokrycia kosztów osiągnięcia wspomnianych przychodów); są to najczęściej wpływy ze sprzedaży "rynkowej" wytworzonych przedmiotów lub świadczonych usług, np. naprawczo-remontowych).

Planowane na rok 1995 globalne dochody (8.693.280 mln zł, w tym dotacja z budżetu - 778.950 mln zł) i wydatki (8.444.340 mln zł, w tym wpłata do budżetu - 88.130 mln zł) są w gospodarstwach pomocniczych bliskie analogicznym wielkościom dotyczącym zakładów budżetowych; również zjawisko przewagi dotacji z budżetu nad wpłatami do budżetu, występujące wprawdzie w mniejszej niż w przypadku zakładów budżetowych skali, przybliży gospodarstwa pomocnicze bardziej do dotowanych niejako z założenia zakładów, niż do "naturalnie rentownych" środków specjalnych.

Rozkład przytoczonych wyżej kwot globalnych pomiędzy poszczególne części budżetu (resorty, województwa) jest nierównomierny. W odniesieniu do zakładów budżetowych zauważyć można relatywnie wysokie kwoty dochodów i wydatków w resorcie obrony narodowej (zbilansowane na poziomie 1.747.500 mln zł bez dotacji i wpłat bu-

dżetowych); poziom "rekordowy" osiąga jednak Agencja Rynku Rolnego, której dochody planowane na 2.900.000 mln zł, w większości (2.400.000 mln zł) mają pochodzić z dotacji budżetowej.

Zakłady budżetowe powiązane z budżetami wojewodów mają dochody planowane na poziomie 1.958.050 mln zł, (w tym dotacja budżetowa zaledwie 18.410 mln zł) a wydatki - 1.950.560 mln zł. Kwoty najwyższe, przekraczające 100.000 mln zł, występują w woj. stołecznym warszawskim, bydgoskim, krakowskim, poznańskim, szczecińskim i wrocławskim; dotacje z budżetu występują sporadycznie, nie są zbyt wysokie, zupełnie natomiast wyjątkowo i na poziomie "śladowym" pojawiają się wpłaty do budżetu, co wydaje się zjawiskiem normalnym; w sumie - nieznaczące, w porównaniu z wielkościami dochodów i wydatków budżetu, dochody i wydatki zakładów budżetowych nie są "groźne" z punktu widzenia zupełności (spójności, zwartości) gospodarki budżetowej; można by nawet ze względów ekonomicznych dążyć do rozbudowy i rozszerzenia zasięgu tej formy gospodarki pozabudżetowej, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż nieporozumieniem wydaje się tolerowanie zakładów prawie całkowicie dotowanych z budżetu.

W "Uzasadnieniu" do ustawy budżetowej na rok 1995 zwraca się uwagę na fakt, że zarówno planowane dochody, jak też wydatki zakładów budżetowych na są o kilkaset miliardów zł wyższe w porównaniu z przewidywanym wykonaniem za 1994 rok.

Udział dotacji budżetowej w dochodach zakładów budżetowych ogółem ma obniżyć się z 34,4% do 28,4%; głównymi "odbiorcami" dotacji są - poza wspomnianą Agencją Rynku Rolnego (*no comments*) - ośrodki sportu i rekreacji, Polska Agencja Prasowa i placówki wypoczynku dla dzieci i młodzieży.

Jeśli chodzi o środki specjalne, to najwyższe kwoty dochodów i wydatków koncentrują się w resorcie finansów - ponad 3 bln zł z wpłatą do budżetu 235,4 mld zł, w resorcie edukacji narodowej (prawie 3 bln zł, ale z dotacją budżetową rzędu 1,2 mld zł), resorcie obrony narodowej (prawie 2 bln zł przy wpłacie do budżetu rzędu 47,5 mld zł) i w Głównym Urzędzie Celnym (nieco ponad 1 bln zł, bez dotacji i wpłat budżetowych).

Dochody i wydatki środków specjalnych są najwyższe w porównaniu z innymi formami gospodarki pozabudżetowej również w obrębie budżetów wojewodów; najczęściej przypada na woj. katowickie, krakowskie, stołeczne warszawskie i szczecińskie. Z "Uzasadnienia" do projektu ustawy budżetowej wynika wzrost o ca 1 bln zł wydatków przy równoczesnym obniżeniu się wpłaty do budżetu o ca 160 mld zł.

Dotacja z budżetu występuje tylko w świetlicach szkolnych (dożywianie uczniów) i wynieść ma w 1995 r. nieco mniej niż 1,2 mld zł. Tę formę gospodarki pozabudżetowej należy, moim zdaniem, rozwijać, zaszczepia ona bowiem elementy rachunku ekonomicznego w sferze budżetowej, a ponadto dostarcza budżetowi niekiedy godnych uwagi wpływów (ministerstwa: Finansów, Obrony Narodowej, Zdrowia i Opieki Społecznej).

Trzecia forma gospodarki pozabudżetowej tj. gospodarstwa pomocnicze, występuje głównie w resortach: obrony narodowej, edukacji narodowej, sprawiedliwości, przemysłu i handlu, rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz w Urzędzie Rady Ministrów; przekrój terytorialny jest stosunkowo mało zróżnicowany. Dotacje z budżetu występują rzadko (wyjątkiem jest resort przemysłu i handlu z b. wysoką dopłatą rzędu 620 mld zł) i nie są wyso-

kie (ca 60 mld zł w resorcie edukacji narodowej i niecałe 30 mld zł w resorcie zdrowia).

W "Uzasadnieniu" do projektu ustawy budżetowej na 1995 r. wskazano główne obszary działania gospodarstw pomocniczych (kasyna, hotele, piekarnie w resorcie obrony, warsztaty szkolne w resorcie edukacji, zakłady produkcyjno-remontowo-budowlane w resorcie sprawiedliwości), które bezspornie zasługują na promocję i rozwój, głównie ze względu na wspomniane wyżej wszczepianie rachunku ekonomicznego do sfery budżetowej.

Wysoka dotacja budżetowa w resorcie przemysłu i handlu jest tu wyjątkiem i dotyczy gospodarstwa pomocniczego zajmującego się obrotem rezerwami państwowymi.

Niestety wzrost dochodów i wydatków przewidzianych dla gospodarstw pomocniczych ogółem na rok 1995 jest w porównaniu z 1994 r. stosunkowo niewielki (300-400 mld zł), jest to wszakże zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę bariery organizacyjne dotyczące tworzenia takich wyodrębnionych jednostek typu "małe przedsiębiorstwo pomocnicze" oraz trudności zbytu na rynku produktów wytworzonych, np. w warsztatach szkolnych.

W sumie trzeba stwierdzić, że rozwój gospodarki pozabudżetowej (uwaga ta nie dotyczy pozabudżetowych funduszy celowych, które nie są objęte niniejszą opinią i które budzą we mnie pewne wątpliwości) następuje wedle projektu ustawy budżetowej 1995 - w prawidłowym kierunku; warto by nawet zwiększyć jego tempo, rozbudowując omawiane instytucje ilościowo, z równoczesną redukcją dopłat budżetowych.

Załącznik 2 Wydatki budżetu państwa na sferę usług społecznych w mld zł.

Wyszczególnienie	1993	1994 p.w	1995a) plan	Wskaźniki wzrostu			
				nominalne 94:93	95:94	realne 94:93	95:94
Wydatki budżetowe ogółem	502 428	696 010	911 451	138,5	131,0	105,6	106,2
Wydatki na sferę usług społecznych	140 431	186 776	240 299	133,0	128,6	101,5	104,8
udział w wydatkach budżetu ogółem w %	28,0	26,8	26,4	-	-	-	-
Oświata i wychowanie	51748	73 278	93 777	141,6	128,0	107,3	104,3
Szkolnictwo wyższe	12 696	16 242	21073	127,9	130,0	96,9	105,9
Kultura i sztuka	3 821	4 900	6 576	128,2	134,2	97,2	109,4
Ochrona zdrowia	71321	91 287	117 496	128,0	128,7	97,0	104,9
Kultura fizyczna i sport	641	814	1 025	127,0	125,9	96,2	102,6
Turystyka i wypoczynek	204	255	352	125,0	138,0	94,7	112,5

a) łącznie ze środkami na podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej

Załącznik 3 Wydatki budżetu państwa na pieniądze świadczenia społeczne w bln zł.

Wyszczególnienie	1993	1994 p.w	1995 plan	Wskaźniki wzrostu			
				nominalne 94:93	95:94	realne 94:93	95:94
Dotacje do ubezpieczeń społecznych ogółem	97,9	140,4	193,6	143,4	137,8	109,4	112,3
w tym: ZUS	66,0	82,7	97,3	125,3	117,6	95,6	95,8
KRUS	30,8	45,3	63,4	147,1	139,9	112,2	114,0
MON i MSW	*	9,1	22,0	*	242,0	*	197,0
Dotacje do Funduszu Pracy	19,9	28,0	38,9	140,7	138,9	107,3	113,2
Wydatki na pomoc społeczną	12,9	17,0	20,6	131,8	121,2	100,5	98,8
Dodatki mieszkaniowe	*	1,2	2,5	*	208,3	*	169,8