

Hanna Kuzińska  
Biuro Studiów i Ekspertyz

## Informacja BSE nr 277

### Fundusze parabudżetowe w Polsce

#### Uwagi wstępne

Instytucja funduszy parabudżetowych ma w Polsce długą tradycję. W ostatnim roku okresu międzywojennego funkcjonowało trzynaście funduszy, przy czym największe dochody gromadził Fundusz Pracy, Fundusz Obrotowy Reformy Rolnej, Państwowy Fundusz Drogowy i Państwowy Fundusz Budowlany. W latach 1944 - 1949 kontynuowały działalność tylko dwa fundusze okresu międzywojennego, natomiast powołano cztery nowe fundusze: Państwowy Fundusz Ziemi, Fundusz Apropowizacyjny, Fundusz Oszczędnościowy i Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej.

Reforma budżetu państwowego przeprowadzona w 1950 r., której głównym celem było scentralizowanie środków budżetowych, pociągnęła za sobą likwidację gospodarki funduszowej.

Przepisy prawa budżetowego z 1958 r. ponownie dały podstawy do tworzenia gospodarki funduszowej. Po raz pierwszy pojawiły się fundusze o zasięgu terenowym. Do największych funduszy szczebla centralnego należały fundusze finansujące postęp techniczny oraz fundusz rozwoju rolnictwa.

Tworzenie funduszy po 1958 r., a w szczególności funduszy terenowych, było wyrazem prób decentralizowania zarządzania gospodarką narodową. Jednakże wątpliwości co do korzyści wynikających z wyodrębniania funduszy parabudżetowych z budżetów terenowych pojawiały się w miarę, gdy organy terenowe uzyskiwały coraz większą swobodę w kształtowaniu wydatków budżetowych. Zaczęto lansować pogląd, że należałoby raczej zmienić system wykonywania niektórych dziedzin gospodarki, zamiast je wydzielać z budżetu, tworzyć odmienne formy, zaciemniające obraz gospodarki, komplikujące rachunkowość i utrudniające kontrolę. Jednakże szczytowym okresem funkcjonowania gospodarki funduszowej w Polsce były lata osiemdziesiąte. Na początku tamtego dziesięciolecia istniało 31 funduszy, a w 1989 r. było ich aż 43.

Zakres gospodarki funduszowej został znacznie ograniczony ustawą o likwidacji niektórych funduszy.

Obecnie funkcjonuje 10 funduszy szczebla centralnego, natomiast trudno powiedzieć ile ich funkcjonuje na szczeblu lokalnym, gdyż gminy mają całkowitą swobodę w tworzeniu funduszy.

## Przesłanki tworzenia funduszków parabudżetowych

We współczesnych państwach gospodarki rynkowej nie kwestionuje się klasycznych zasad budżetowych, jednakże zwraca się uwagę na fakt, że ścisłe ich przestrzeganie może być sprzeczne z zasadą specjalizacji budżetu, może ograniczać pole wyboru i zmniejszać elastyczność podejmowania decyzji.

Tworzenie funduszków wynikało też z niewystarczającego oddziaływania tradycyjnej gospodarki budżetowej na przebieg cykli koniunkturalnych. Z tworzonych funduszków do tej pory finansuje się wydatki socjalne, w celu pobudzenia popytu.

Przyczyną tworzenia gospodarki funduszkowej w krajach gospodarki rynkowej było także wdrażanie metod wieloletniego planowania i programowania. Właśnie fundusze były traktowane jako środek zastępujące wieloletnie planowanie budżetowe. W państwach o federacyjnej formie ustroju miały one także służyć zapewnieniu równomiernego rozwoju terytorialnego.

W polskiej literaturze finansowej można spotkać pogląd, że powoływanie funduszków ma tylko wówczas sens, gdy:

- istnieją możliwości wykorzystania opłat pobieranych na rzecz funduszu dla realizacji danej dziedziny usług,
- rzeczywiście fundusz jest finansowany z kilku źródeł.

Uogólniając, przesłanki tworzenia funduszków można podzielić na ekonomiczne - maksymalizacja dochodów przez uzależnienie ich od wydatków i organizacyjne - uelastycznienie gospodarki finansowej.

Idea wydzielenia z budżetu państwowego pewnych rodzajów działalności, które wcześniej były finansowane w sposób tradycyjny (z budżetu państwa) ma swoje źródło między innymi w dość powszechnym przekonaniu o większej racjonalności gospodarowania jednostek rozliczających się z budżetem państwa wynikiem działalności niż jednostek budżetowych, których działalność pokrywają wydatki budżetowe.

Główną zaletą finansowania zadań z funduszu, a nie ze środków budżetowych, miało być zniesienie zasady wygasania nie wykorzystanych kredytów budżetowych z końcem roku budżetowego. Trzeba jednak powiedzieć, że tworzenie funduszków raczej spowodowało zamianę problemu "ucieczki z kredytami" na problem osadzania się na kontach instytucji parabudżetowych dość znacznych nie wykorzystanych pieniędzy.

Jednakże chyba najważniejszą przyczyną tworzenia funduszków parabudżetowych - jest chęć zagwarantowania różnym sferom gospodarczym, stabilnego dopływu środków finansowych z budżetu państwa na ważne społecznie cele.

Motywy decydującym o wyborze funduszkowej metody finansowania bywa też dążenie do programowania określonej działalności państwa. Natomiast tworzenie funduszy lokalnych może być uzasadnione koniecznością realizacji zadań dotyczących wyłącznie danego terenu.

Warto zaznaczyć, że inne są przesłanki tworzenia instytucji parabudżetowych z punktu widzenia "gestora budżetu" i inne z punktu widzenia "gestora danego fun-

duszu". Dla "gestora budżetu" motywem utworzenia funduszu może być chęć uniknięcia niektórych wydatków budżetowych, które szczególnie przy braku środków mogłyby przynajmniej częściowo być opłacane przez odbiorców. Może to być także próba pozbycia się kłopotliwych corocznych negocjacji na temat wysokości przekazywanej dotacji dla pewnej silnej grupy nacisku. Natomiast "gestor funduszu" będzie zmierzał do jego utworzenia, jeśli będzie spodziewał się, że przyniesie to mu korzystniejszy status finansowy.

### **Konsekwencje wyodrębnienia funduszy z budżetu**

Formalne powiązanie funduszy z budżetem polega na tym, że są one powoływane i funkcjonują na zasadach sformułowanych w prawie budżetowym, a ich dochody i wydatki, w tym kwoty dotacji budżetowych, są ujmowane w ustawie budżetowej. Zawarta w ustawie budżetowej kwota dochodów i wydatków funduszy nie jest jednak wliczana do ogólnej kwoty dochodów i wydatków budżetu państwa, w czym chyba najbardziej wyraża się równoległe do budżetu funkcjonowanie gospodarki funduszowej.

Mimo że fundusze są przedstawiane w ustawie budżetowej i że sporządza się dla nich plany finansowe, prowadzi ewidencję i sprawozdawczość zgodnie z klasyfikacją budżetową, ich funkcjonowanie stanowi naruszenie zasady jedności i zupełności budżetu państwa. W nauce finansów znane jest pojęcie jedności formalnej i jedności materialnej budżetu państwa. Jeśli więc podstawą działalności państwa jest kilka budżetów (tj. budżet i kilka dużych funduszy), brak jest jedności formalnej. Jeżeli jednak te odrębne budżety są powiązane ze sobą wewnątrznie i tworzą jedną zwartą całość, zachowana zostaje jedność materialna.

Znaczenie zasady jedności budżetu wynika głównie z faktu, że tylko jedność budżetu zapewnia jasny pogląd na całość operacji finansowych państwa, umożliwia oszczędną gospodarkę budżetową oraz zachowanie prawidłowych proporcji dochodów i wydatków poszczególnych działów. Ujmowanie dochodów i wydatków władz państwowych w kilka zestawień cząstkowych, które dopiero łącznie dają obraz finansów państwa, gmatwa sytuację i rodzi ryzyko utarty z pola widzenia niektórych transakcji.

W literaturze niemieckiej można np. spotkać pogląd, że wiele budżetów może niszczyć gospodarkę a także specyficzne polityczne funkcje budżetu. Między innymi dlatego, że "rozfunduszowanie" budżetu uniemożliwia staranne i natychmiastowe oszacowanie gospodarczej pilności poszczególnych wydatków.

W Polsce na podstawie ustawy budżetowej bardzo trudno jest stwierdzić istnienie równowagi budżetowej, gdyż przychody i rozchody funduszy nie są w treści tożsame z dochodami i wydatkami budżetu państwa. Różnica polega na sposobie liczenia dochodów i wydatków budżetowych - w ujęciu kasowym i sposobie liczenia przychodów i rozchodów funduszy - w ujęciu memoriałowym. Nie jest więc możliwe, gdyż nie jest poprawne, sumowanie dochodów i wydatków budżetowych z przychodami i rozchodami funduszy.

Tak więc ustawa budżetowa, która zawiera wiele funduszy jest dokumentem,

który nie daje Sejmowi możliwości oceny całokształtu sytuacji finansowej państwa. W konsekwencji władza ustawodawcza nie może swobodnie dysponować wszystkimi źródłami dochodów na pokrycie potrzeb państwowych i co za tym idzie, nie ma w ręku wszystkich elementów niezbędnych dla ustalenia równowagi budżetowej w gospodarce.

Wadą gospodarki funduszowej polegającej na "budżetowaniu netto" - jest wprowadzanie do budżetu poszczególnych pozycji po dokonaniu wzajemnych potrąceń dochodów i wydatków. Utrudnia to władzy ustawodawczej i jej organom kontrolnym szczegółowy wgląd w gospodarkę finansową państwa.

Prezentowanie planów funduszy poza właściwym budżetem stwarza niebezpieczeństwo pomyłek rachunkowych, gdyż dotacje dla budżetu są wydatkiem, a dla funduszu są one dochodem.

Konsekwencją wyodrębniania z budżetu funduszy jest łamanie także innych zasad o charakterze prakseologicznym. Zbyt duży zakres gospodarki budżetowej powoduje, że nie jest respektowany postulat prostoty konstrukcji budżetu państwowego. Nadmierne jego skomplikowanie może powodować brak zainteresowania tym dokumentem, co nie tworzy nawyków oszczędnościowych o efektywnościowych w społeczeństwie.

### **Zasady funkcjonowania funduszy parabudżetowych**

Fundusze są instytucją bardzo zróżnicowaną. Każdy rodzaj funduszu jest powoływany odrębnym aktem prawnym, czyli ustawą sejmową. W prawie budżetowym z 24 listopada 1970 r. była również przewidziana możliwość powoływania funduszy rozporządzeniem lub uchwałą Rady Ministrów. Pozbawienie tych uprawnień rady ministrów i przekazanie ich do wyłącznej kompetencji Sejmu miało na celu - jak można przypuszczać - wprowadzenie bardziej surowej procedury tworzenia nowych funduszy parabudżetowych. Doświadczenie jednak pokazało, że nie jest to przeszkodą do ciągłego odradzanie się nadmiernej liczby funduszy.

Tworzone fundusze zwykle realizują funkcje z natury budżetowe, choć zdarza się, że ze środków funduszy jest prowadzona działalność typowo produkcyjna.

Źródłem dochodów funduszy w przeważającej części są dotacje budżetowe lub podobne do pobieranych na rzecz budżetu podatków i opłat.

Środki funduszy są gromadzone i wydatkowane w sposób ciągły, a planowane i realizowane nadwyżki dochodów nad wydatkami nie podlegają wpłacie do budżetu, jak np. w przypadku instytucji środków specjalnych.

Źródła dochodów funduszy są zawsze szczegółowo określone w przepisach finansowych powołujących dany fundusz. Większość funduszy korzysta z bezpośrednich dotacji budżetowych. Niektóre fundusze, nazywane samofinansującymi się funduszami, są tworzone z wpłat podatkowych od osób fizycznych i prawnych oraz jednostek gospodarki społecznej. Źródłem dochodów tych funduszy są zatem wpłaty o charakterze budżetowym, dlatego też słuszniejsze jest, nazywanie tych fun-

duszków funduszami parabudżetowymi, a nie pozabudżetowymi. Wśród funduszków dotowanych znajdują się takie, których wydatki pokrywane są zaledwie w paru procentach bezpośrednią dotacją budżetową oraz takie, których działalność jest finansowana głównie z bezpośredniej dotacji budżetowej.

### **Wady i zalety finansowania funduszowego**

Tworzenie funduszków parabudżetowych jest zjawiskiem bardzo kontrowersyjnym, częściej jednak krytykowanym niż zalecanym, zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej.

Mnożenie liczby funduszków ze względu na konieczność zapewnienia środków pieniężnych na ważne społecznie cele, uznać można za przejaw permanentnego wotum nieufności dla aparatu planowania i administracji finansowej.

Np. we Francji tworzenie funduszków było uznawane za sposób na "usypianie" opinii publicznej, której daje się w ten sposób do zrozumienia, że rząd pokonuje wiele trudności finansowych mimo trudnej sytuacji gospodarczej.

W literaturze przedwojennej można spotkać pogląd, że fundusze są sposobem na wyłączenie spod decyzji czynników odpowiedzialnych za równowagę budżetową w państwie pewnych działów gospodarki państwowej, bez zwolnienia tych czynników od odpowiedzialności za straty i niedobory tej gospodarki.

Tworzenie nowych funduszków bywa także dogodną formą wprowadzania nowych obciążeń podatkowych, które mają wówczas takie samo działanie zmniejszające popyt na środki spożycia.

Bywa również odwrotnie - finansowane z funduszu zadania - mogą wpływać stymulujące na wzrost globalnego popytu. Wpływają one zatem na globalny fundusz płac i proporcje ostatecznego podziału dochodu narodowego, na spożycie i akumulację rzeczową.

Ze względu na związek niektórych funduszków z podatkowymi obciążeniami ludności, uważa się czasami, że funduszowanie może być uznawane za instrument informacji i wychowania społeczeństwa, które w ten sposób może przekonać się, na jaki cel zostają zużyte wpłacone podatki. Inaczej mówiąc, w ten sposób może zostać złagodzone wrażenie wpłacania podatków na cele stanowiące "worek potrzeb bez dna". W stosunku do większości funduszków argument ten nie ma jednak zastosowania, gdyż brak jest powiązania (lub jest ono pozorne) pomiędzy rodzajem podatku, a charakterem realizowanych przez fundusz wydatków.

Formułowane bywają opinie, że finansowanie z funduszu powoduje większą elastyczność gospodarowania środkami. Bardziej elastyczne kształtowanie dochodów funduszków jest jednak możliwe tylko wówczas, gdy źródła dochodów są tak dobrane, że administracja funduszu będzie miała możliwość oddziaływania na ich wzrost. W praktyce jednak dochody funduszków nie są elastyczne, gdyż ich administracja nie ma zbyt dużego wpływu na wielkość realizowanych przez nie wpływów.

Dysponenci funduszków z pewnością mają większą swobodę gospodarowania

środkami niż dysponenci jednostek budżetowych. Jest to jednak punkt widzenia nie uwzględniający interesów gospodarki jako całości. Elastyczność dana funduszom oznacza dla władz centralnych pewne ograniczenie swobody dokonywania najbardziej racjonalnych wyborów dotyczących kształtowania wydatków budżetowych, osłabia nadrzędną rolę organów uchwałodawczych względem wykonawczych.

Powoływanie funduszy polega często na wiązaniu określonych dochodów z określonymi wydatkami, co powoduje rozbijanie wewnętrznej spójności polityki budżetowej, wyrażające się niekiedy we względnej obfitości środków na jedne cele i ich braku na inne mniej ważne potrzeby.

Finansowanie funduszowe powoduje zmniejszenie roli Ministra Finansów, gdyż przyczynia się do osłabienia efektywnej kontroli całości gospodarki finansowej. Stąd też każdy Minister Finansów powinien sprzeciwiać się tworzeniu mechanizmu bezpośredniego powiązania wydatków i dochodów.

Presja poszczególnych środowisk, grup społecznych i resortów na tworzenie funduszy wynika w dużej mierze z chęci zapewnienia sobie w ten sposób możliwości finansowego oddziaływania na podległe i nadzorowane jednostki.

Wszelkie zabiegi w kierunku tworzenia funduszy o dochodach opartych na dotacjach budżetowych (bezpośrednich lub pośrednich typu podatkowego), uznać należy za walkę o podział środków budżetowych, która zaostrza się w sytuacji kryzysowej, wzmagającej niepewność gospodarowania w przyszłych latach. O wygraniu tego rodzaju walki, uwieńczonej powołaniem funduszu decydują względy pozamerytoryczne, trudne jest bowiem do uzasadnienia w sposób racjonalny stworzenie stałych preferencji dla jednej dziedziny gospodarki - przed inną. Wszystkie wydatki publiczne powinny być traktowane na równej stopie.

Tworzenie funduszy stwarzających stałe preferencje dla jednych dziedzin życia społeczno-gospodarczego może powodować naciski na tworzenie następnych wielkich funduszy, co może tylko prowadzić do dezintegracji gospodarki finansowej państwa.

Poważne zastrzeżenia do instytucji funduszy w Polsce wynikają też z niepełnego wykorzystania gromadzonych przez nie środków pieniężnych. Podważa to sens istnienia tych funduszy, powstaje tu bowiem niebezpieczeństwo marnotrawienia środków finansowych, jeśli utworzone fundusze mają dochody nadmierne w stosunku do istniejących potrzeb.

Duży wachlarz zadań, które mogą być realizowane z funduszy powoduje, że trudno jest ustalić rzeczywistą wielkość nakładów na poszczególne rodzaje działalności socjalnej i kulturalnej państwa. Źródła finansowania niektórych dziedzin gospodarki mogą być aż tak rozproszone, że w istotny sposób utrudnia to planowanie wydatków w tych sferach, analizę potrzeb i stopień ich zaspokojenia.

Dzielenie budżetu na poszczególne fundusze zwiększa pracochłonność planowania, ewidencji księgowej, sprawozdawczości, pogłębia nierównowagę budżetu państwa i powoduje zagmatwanie i zaciemnienie ogólnego obrazu sytuacji finansowej państwa.

Fundusze mogą jednak być dogodną formą finansowania inwestycji i remontów.

Jest to związane z wielokadencyjnością funduszy i przechodzeniem środków na rok następny. Fundusze, których istnienie może być uzasadnione, nie mogą być dotowane przez budżet, ani w sposób bezpośredni, ani też pośredni, poprzez przekazywanie funduszom określonych dochodów budżetowych. Źródłem dochodów tych funduszy powinny być wyłącznie wpłaty ludności, świadczenia w naturze lub ewentualne dobrowolne wpłaty innych podmiotów gospodarczych. Tego rodzaju fundusze mogłyby być szczególnie przydatne dla rozwoju gospodarki lokalnej.

Instytucja funduszu parabudżetowego, jeśli ma istnieć, powinna mieć wyznaczone precyzyjne i wyraźne ramy prawno-finansowe, a przede wszystkim powinna czerpać dochody z zupełnie innych źródeł niż budżet państwa, gdyż samo wydzielanie środków z budżetu niczego nie stymuluje i nie ułatwia.

Praktyka funkcjonowania wielu funduszy w Polsce lat osiemdziesiątych wykazała, że większość oczekiwań związanych z ich powołaniem nie sprawdziła się. Pomimo to ciągle odzywają koncepcje powoływania różnych funduszy, z których efektywniej miałyby być realizowane różne zadania państwowe. Gdyby w przyszłości utrzymywała się skłonność do tworzenia następnych funduszy, warto byłoby zastanowić się nad tym czy:

- nie należałoby uwzględnić w przepisach szczegółowych możliwości rozliczania z budżetem na koniec roku nadmiernych środków funduszu,
- fundusze nie powinny być powoływane tylko na czas ściśle określony, tak by nie stwarzać bezterminowych preferencji dla określonego działu i zachować możliwość bezkonfliktowego wycofania się z koncepcji, która nie spełniłaby pokładanych w niej oczekiwań.