

Prof. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak
Szkoła Główna Handlowa

Ekspertyza nr 73
(IP-56G)

FUNDUSZE CELOWE I GOSPODARKA POZABUDŻETOWA W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 1996

Uważna lektura załącznika nr 5 do projektu ustawy budżetowej na rok 1996 ("Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych w roku 1996") oraz rozdziału 10 ("Państwowe fundusze celowe") uzasadnienia do ww. projektu skłania do następujących refleksji:

- w zakresie funduszu ubezpieczeń społecznych przewidziany jest na rok 1996 (w porównaniu z przewidywanym wykonaniem 1995 r.) większy wzrost dochodów własnych niż dotacji budżetowej. Utrzymuje się nadal zjawisko obciążenia wydatków FUS wypłatami z tytułu świadczeń innych niż emerytury i renty, które znajdują pełne pokrycie w planowanych dochodach własnych. Bardzo wysokie (ca 95% wydatków) jest budżetowe dofinansowanie innego funduszu ubezpieczeniowego, a mianowicie Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Te niekorzystne zjawiska będą mogły być wyeliminowane dopiero w wyniku zasadniczych zmian systemowych. Generalnie rzecz biorąc - pozytywnym faktem jest niewątpliwie lekki spadek tempa wzrostu dopłat budżetowych do głównych funduszy ubezpieczeniowych (w porównaniu z wydatkami tych funduszy);
- pewien spadek dotacji budżetowej przy równoczesnym wzroście dochodów własnych daje się zauważyć w zakresie Funduszu Pracy, jednak dotacje stanowi więcej niż połowę (52%) dochodów tego funduszu. Niestety - wśród wydatków Funduszu Pracy nadal dominują wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, równocześnie jednak zarysowuje się pewien wzrost wydatków na aktywne kształtowanie rynku pracy (z wyjątkiem wydatków na tzw. roboty publiczne);
- finansowany wyłącznie z dotacji budżetowej Państwowy Fundusz Kombatantów wykazuje tendencję pewnego wzrostu wydatków nominalnych, przeznaczanych głównie na refundację ulg w opłatach radiowo-telewizyjnych i telefonicznych;
- fundusz alimentacyjny charakteryzuje się wzrostem o 46% dotacji budżetowej (w porównaniu z 1995 r.), wysokimi należnościami i niską ściągalnością zobowiązań (ok. 16% przypisów);
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wyróżnia się nadwyżką dochodów nad wydatkami, dochody funduszu pochodzą głównie z opłat i kar, a ich poziom sprawia, że omawiany fundusz nie jest dotowany;
- bez udziału dotacji budżetowych skalkulowane zostały również dochody i wydatki funduszy: Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, który pełni głównie rolę in-

strumentu redystrybucji środków terenowych funduszy ochrony gruntów rolnych, centralnego (i wojewódzkich) funduszy gospodarowania zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, opartego wyraźnie o wzrastające wpłaty zakładów pracy oraz Funduszu Gwarancji Świadczeń Pracowniczych, w którym odnotować trzeba wzrost stanu funduszu na koniec roku mimo relatywnego wzrostu wydatków;

-zbilansowany bez dopłat budżetowych jest także Fundusz Promocji Twórczości, tworzony z dopłat do cen książek i czasopism, a przeznaczony na dofinansowanie tychże oraz na stypendia i zapomogi.

W sumie - wydaje się, że obraz funduszy celowych, ujęty w projekcie ustawy budżetowej na rok 1996 jest prawidłowy, można też odnotować pewną poprawę obciążenia budżetu w porównaniu z przewidywanym wykonaniem budżetu na rok 1995.

Co się tyczy załącznika nr 4 do projektu ustawy budżetowej na rok 1996 ("gospodarka pozabudżetowa", tj. zakłady budżetowe, środki specjalne, gospodarstwa pomocnicze) i towarzyszącego mu rozdziału 11 uzasadnienia do ww. projektu ("gospodarka pozabudżetowa"), nasuwają się następujące uwagi:

-zakłady budżetowe otrzymać mają globalnie dość wysoką dopłatę z budżetu (ca 1/3 dochodów), jednak gros tej dopłaty przypada na Agencję Rynku Rolnego (dopłata stanowi 84,3% dochodów), mniejsze kwoty otrzymać mają: ośrodki sportu (centralny i wojewódzkie - 27,4% dochodów) i PAP (23,6% dochodów); wpłaty zakładów budżetowych do budżetu pochodzą głównie od Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej. W układzie wojewódzkim dopłaty do zakładów budżetowych występują głównie w województwach: zielonogórskim, stołecznym warszawskim, katowickim, łódzkim i szczecińskim;

-gospodarstwa pomocnicze są z punktu widzenia relacji dochodów i wydatków w zasadzie zbilansowane, dopłaty występują głównie w ramach resortu przemysłu i handlu; na uwagę - z punktu widzenia osiągania własnych dochodów - zasługują gospodarstwa pomocnicze występujące w ramach resortu obrony narodowej, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i edukacji narodowej, a także rolnictwa i gospodarki żywnościowej (gospodarstwa przy szkołach rolniczych). Biorąc pod uwagę charakter tej formy działalności ubocznej wydaje się to całkowicie zrozumiałe (nietyczne jest pod tym względem Ministerstwo Przemysłu i Handlu - obroty rezerwami państwowymi);

-również środki specjalne planowane są jako wielkości w zasadzie zbilansowane z pewną wpłatą do budżetu - głównie w ramach resortu finansów; ta forma gospodarki pozabudżetowej koncentruje się ponadto w resortach: edukacji narodowej, zdrowia, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także w Głównym Urzędzie Cel (30% wpływów ze sprzedaży przedmiotów przestępstw celnych). W układzie wojewódzkim wpłaty do budżetu z tytułu środków specjalnych wystąpić mają głównie w wojewódz-

twach: gdańskim, krośnieńskim, lubelskim, nowosądeckim, opolskim, piotrkowskim i radomskim.

Oceniając ogólnie gospodarkę pozabudżetową w projekcie ustawy budżetowej na 1996 rok trzeba stwierdzić, że dopłaty budżetowe planowane są na poziomie umiarkowanym - nieco ponad 10% dochodów własnych; generalnie tendencja rozwoju tej gospodarki wydaje się prawidłowa, tworzą się bowiem warunki ugruntowania elementów rachunku ekonomicznego w obrębie sfery budżetowej.

Również w kwestii ogólnej oceny planów państwowych funduszy celowych można zająć stanowisko aprobujące; liczba funduszy jest umiarkowana, dopłaty budżetowe wykazują lekką tendencję do zmniejszania się - a tam, gdzie nadal występują - problem dotyczy nie tyle sposobu kalkulacji budżetu na 1996 r., ile głębokich zmian systemowych (ubezpieczenia społeczne).

Na pytania (1) i (3) sformułowane w piśmie przewodnim nie mogę w pełni odpowiedzieć, nie jestem bowiem prawnikiem i nie mam dostępu do wszystkich danych źródłowych - poza otrzymanym tekstem projektu ustawy budżetowej oraz uzasadnienia do tegoż projektu.