

Prof. zw. dr hab. Natalia Gajl
Katedra Prawa UŁ

Ekspertyza nr 115

**OCENA
GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ W PROJEKCIE
USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 1997**

1. Struktura prawna i formy funduszy celowych

I. Struktura i formy prawne działania celowych funduszy państwowych wynikają w zasadzie z prawa budżetowego. Formy prawne funduszy określa w szczególności art. 18 prawa budżetowego¹. Z treści tego artykułu wynika kilka zasadniczych cech, które można uznać za podstawowe dla budowy i konstrukcji prawnej funduszy celowych. Fundusze są formą bardzo popularną i od wielu lat rozwijaną w szeregu krajach². Pomimo częstej krytyki w teorii instytucji funduszy, fundusze powszechnie występują, a nawet rozwijają się w większości współczesnych krajów. Najwięcej funduszy tworzonych jest w gospodarce lokalnej, gdzie służą one finansowaniu wspólnych zadań i celów, szeregu odrębnych administracyjnie jednostek lokalnych, licznych podmiotów gospodarczych, a także osób fizycznych oraz przedsiębiorstw. Również w gospodarce państwa fundusze występują współcześnie w praktyce licznie. Do największych wad funduszy, co podnosi literatura przedmiotu³, zalicza się przede wszystkim rozluźnienie i zmniejszenie więzi z budżetem, powodujące naruszenie tradycyjnej zasady powszechności i dyrektywności budżetu.

Zalet funduszy jest z kolei wiele⁴. Z tego też względu, pomimo krytyki, fundusze stale występują w gospodarce współczesnej, a nawet wykazują tendencje wzrostowe. Do zalet funduszy bowiem należy po pierwsze, możliwość wspólnego, przez większą ilość różnych podmiotów wykorzystywania określonych zadań; po drugie, dużą zaletą tej formy jest też możliwość na ogół łatwiejszego zdobycia środków finansowych, wykorzystując zasoby finansowe dużego kręgu różnych podmiotów; po trzecie, rozwiązywanie to stwarza możliwość samodzielnego decydowania o podejmowanych zadaniach, a także odpowiedniego giętkiego wyboru ekonomicznej i oszczędnej formy działania, nie związanej sztywną klasyfikacją budżetową; po czwarte wreszcie, forma funduszowa nie pociąga za sobą szeregu innych i trudnych technicznie warunków budżetowania, a w tym, co jest szczególnie istotne, nie powoduje przepadku środków finansowych z upływem roku. Można przyjąć, iż te cztery cechy konstrukcji funduszy stanowią istotę gospodarki funduszowej.

Fundusze zostały dopuszczone w ustawodawstwie polskim od dawna zarówno w budżecie państwa, jak i w gospodarce samorządowej. Zasadnicza konstrukcja funduszy

¹ Por.: Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Jednolity tekst Dz. U. Nr 72 poz. 344/1993 z dalszymi zmianami.

² Por. szerzej: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 202 i n.

³ Patrz: H. Kuzińska, *Fundusze celowe w Polsce*. Informacja nr 302. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. Zespół budżetowy. Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu. Warszawa 1995.

⁴ Por. szerzej: N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. Warszawa 1993, s. 275 i n.

celowych powiązanych z budżetem państwa wynika z art. 18 prawa budżetowego. W tym artykule ustalone zostały zasadnicze konstrukcje oraz warunki działania funduszy celowych.

Jako pierwszą cechę funduszy należy wysunąć charakter celowy, a nie ogólny funduszu. Prawo budżetowe *expressis verbis* wymienia takie przedmiotowo-celowe oznaczenie zakresu działania funduszy. Z tego też względu można przyjąć, iż tylko rzeczowo-celowe ukierunkowane przedmiotowo fundusze mogą być tworzone w naszym budżetowym systemie prawnym. Co prawda, nie stanowi się w prawie budżetowym, jaki ma być zakres działania ani też czy ma to być jednorodny przedmiot działalności, tym niemniej można przyjąć, iż fundusze muszą być tworzone wyłącznie dla realizacji określonego celowo zadania.

Drugą cechą charakterystyczną jest wymóg powoływania funduszy wyłącznie w formie ustawy. Jest to bardzo istotny warunek, który zapobiega dowolności w powstawaniu i tworzeniu funduszy.

Trzecią cechą ważną z punktu widzenia istoty gospodarki finansowej funduszu jest przyjęcie swoistej zasady „samofinansowania” funduszu. W p. 2 art. 18 ustala się, iż wydatki z funduszu celowego mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych, w skład których wchodzi bieżące dochody oraz pozostałości środków z okresów poprzednich. Jednocześnie dopuszcza się, co jest bardzo istotne z punktu widzenia prowadzenia ekonomicznej i samowystarczalnej gospodarki, możliwość przejściowego zasilania funduszy celowych z kredytów bankowych. Zasada ta ma dwie zalety. Po pierwsze, umożliwia podejmowanie w miarę potrzeby ekonomicznych decyzji, kalkulując odpowiednio wyniki osiągnięte z zaciągniętego kredytu. Po drugie, wprowadza odpowiednie elementy gospodarności do działania funduszy, co łącznie z zasadą samofinansowania zmierza do uekonomicznienia, a w pewnym stopniu również komercjalizacji ich gospodarki.

Pozostałe zasady wiążą się w znacznym już stopniu z samymi regułami gospodarki budżetowej. W tym kierunku idzie przepis, który stanowi, iż gospodarka finansowa państwowych funduszy celowych jest prowadzona na podstawie planów stanowiących część ustawy budżetowej, w których to planach określa się przychody i rozchody funduszy. Uzupełnia go nadto przepis, iż środki finansowe funduszu gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bankowym, co zresztą i przy innym usytuowaniu różnych jednostek ma w naszym systemie bankowym miejsce.

Ustalona została jednocześnie w p. 6 art. 18 delegacja nakazująca, aby w części nieuregulowanej ustawą powołującej fundusze, minister nadzorujący państwowy fundusz celowy, w porozumieniu z Ministrem Finansów ustalił w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady gospodarki finansowej.

Niestety, jak dotąd, delegacje te nie zostały w pełni dokonane. Zwracał na to uwagę NIK w uwagach pokontrolnych sformułowanych w zakresie wykonania budżetu w zakresie funduszy celowych za rok 1995⁵. Można jedynie postulować, aby w związku z reorganizacją struktury administracji, która obecnie jest przeprowadzana, poszczególni ministrowie, organizując resorty, wykonali swe obowiązki ustawowe i ustalili odpowiednie zasady szczegółowej gospodarki finansowej.

Natomiast z gramatycznej wykładni przepisów prawa budżetowego nie wynika *expressis verbis* nie tylko obowiązek, ale nawet samo uprawnienie do dotowania funduszy. Ustalone zasady wskazują wyraźnie przede wszystkim na konieczność samowystarczalności funduszu, nie na ich dotowanie. Tymczasem, jak wiadomo, w praktyce fundu-

⁵ Por.: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 roku Warszawa 26 lipca 1996 r. NIK, s. 422 i n.

sze od dawna i to często prawie z reguły korzystają z dotacji. Można stwierdzić, iż w tym zakresie w praktyce uzupełnianie gospodarki funduszowej dotacjami jest bardzo częste. Toteż można nawet stwierdzić, iż dotacje są powszechnym źródłem finansowania funduszy celowych.

Uprawnienia do udzielania dotacji należy szukać w innych ogólnych przepisach budżetowych. Zakres dotacji, które mogą być udzielane z budżetu, sformułowany w art. 19, 19a, 20, 21 i 22 stwarza bardzo szerokie ramy i możliwości dla udzielania dotacji przedmiotowych dla różnych jednostek publicznych, a także i „niepaństwowych” (art. 20), jak również dotacji podmiotowych, określonych ustawowo. Nic nie stoi więc na przeszkodzie, aby znalazły się również fundusze.

Ciężar prawny uregulowania leży w tym przypadku w konieczności unormowania ogólnych warunków i celów udzielania dotacji, a nie w enumeratywnym wymienieniu podmiotów dotowanych. Zarówno ilość jak i rodzaj podmiotów dotowanych może i jest w praktyce bardzo różne. Zależy to bowiem w każdym przypadku od wagi ekonomicznej i społecznej dokonywanego zadania, na wykonanie którego istnieją uzasadnione przesłanki odpowiedniego dofinansowania z budżetu. W tych unormowaniach gospodarki mieszczą się też dotacje udzielane funduszom.

II. Jednym z nielicznych zarządzeń w zakresie szczegółowej gospodarki finansowej funduszy jest finansowa regulacja ustawy i zarządzenia Ministra Finansów, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1991 r.⁶, określające gospodarkę finansową Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Zarządzenie to ustalające rozwiązania i zasady finansowania jest dostatecznie szczegółowe, wskutek czego dobrze określa formy gospodarki finansowej. Zakres tego zarządzenia wynika z wykonania nie delegacji określonej w art. 18 prawa budżetowego, ale z art. 83 i 112 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu rolników⁷.

Specyfika gospodarki rolnej, a w tym Kasy Rolniczego Ubezpieczenia jest powodem wprowadzenia szeregu szczególnych form finansowania, które wyłącznie dla sfinansowania potrzeb rolnictwa są przydatne.

Istotnym w omawianym przedmiocie jest z punktu widzenia zgodności z ustawą o ubezpieczeniach ukształtowanie szczegółowych zasad finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸. W tym przypadku w samej ustawie określone zostały zarówno organizacja jak i zasady finansowania ubezpieczeń społecznych. W art. 25 zostały szczegółowo wskazane źródła dochodów Funduszu oraz rodzaje wydatków finansowych z Funduszu.

Art. 26 dopuszcza szeroko korzystanie z różnych form dochodów, które mogą być wykorzystane na finansowanie żądań funduszu. Są to przede wszystkim składki. Następnie, na drugim miejscu znajdują się dotacje celowe na zrefundowanie świadczeń pieniężnych i innych świadczeń ustalanych z mocy odrębnych przepisów oraz na sfinansowanie odsetek za opóźnienia w ustalaniu tych świadczeń. Na trzecim miejscu znajdują się różne zwroty należności, a dalej odsetki od lokat z nadwyżek funduszu. Katalog dochodów jest jednakże otwar-

⁶ Por.: Zarządzenie Ministra Finansów, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz sposobu przekazywania środków pieniężnych Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (M.P. nr 1 poz. 2/1992 z dalszymi zmianami)

⁷ Por.: Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst Dz. U. nr 71 poz. 342/1993 z dalszymi zmianami).

⁸ Por.: Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst Dz. U. nr 25 poz. 137/1989 z dalszymi zmianami).

ty, ponieważ w ostatnim punkcie przewiduje się możliwości korzystania także z innych przychodów, określonych odrębnymi przepisami.

Przy czym zwraca uwagę fakt, iż w tekście nie zostało ustalone, jaka powinna być ranga przepisów szczególnie regulująca zagadnienie dochodu. Przy braku jasnego określenia, iż powinny to być normy ustawowe, można by przyjąć, iż nie byłoby naruszenia legalności, gdyby przepisy te przybierały również formę zarządzeń.

Tym niemniej waga finansowania ubezpieczeń w ogóle, a także duże obciążenie z tego tytułu, które może obciążać budżet, wskazują na potrzebę bardziej precyzyjnego uregulowania rodzaju dochodów, które będą przyznane Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w przyszłości.

Zasady systemu finansowego, a w tym katalogu dochodów płynących na cele ubezpieczenia społecznego, wymaga bardzo jasnej regulacji. Jest to zagadnienie szczególnie pilne i na czasie, wobec podjęcia prac w zakresie zmiany modelu ubezpieczeń. Należałoby także postulować, aby w przyszłej ustawie, regulującej formy i zakres ubezpieczeń, znalazły się również przepisy wskazujące na różne fundusze, które w ramach realizacji zadań ubezpieczeń społecznych byłyby przydatne. Do takich funduszy powinien ze względu na specyfikę ubezpieczeń i duży procent ryzyka i niepewności w planowaniu należeć przede wszystkim fundusz rezerwowy.

Obecnie w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników przewidziano wiele różnych funduszy i chyba nawet za dużo. Tworzone według obowiązującego ustawodawstwa być mogą fundusze: Fundusz składkowy (art. 77), Fundusz Administracyjny (art. 79), Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (art. 80) oraz Fundusz rezerwowy (art. 81). Można by się było zastanowić, czy rzeczywiście tak duża ilość Funduszy jest w ogóle potrzebna. Tego rodzaju gospodarka funduszowa, poprzez ich dużą ilość, a jednocześnie przedmiotowy charakter, usztywniają działalność ubezpieczeniową w drodze podziału dochodów i wydatków pomiędzy poszczególne fundusze. Stanowi to o nowych, dodatkowych granicach finansowania. Nie wydaje się to koniecznym. Odmiennie, gospodarka całym Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z istotą instytucji Funduszu jako takiego, jest z budżetu wyodrębniona i to zapewnia swobodę działania posiadaną pulą finansową. Celem wyodrębnienia i wprowadzenia instytucji funduszu jest w założeniu chęć stworzenia bardziej giętkich, niż to umożliwiają przepisy gospodarki budżetowej, form gospodarowania dochodami. Ma to pozwolić po pierwsze, na bardziej ekonomiczne działania, po drugie, umożliwić bardziej samodzielną gospodarkę funduszem, wykorzystując tak nowe inicjatywy, jak i możliwość dostosowania się do zmiennych warunków i okoliczności oraz po trzecie, umożliwić wykorzystanie w roku następnym posiadanych środków finansowych, co przy ogólnych rygorach gospodarki budżetowej generalnie nie byłoby możliwe.

Nie chcąc tracić tych bezwzględnych zalet związanych z nowoczesnym zdecentralizowanym gospodarowaniem można by postulować, aby w przyszłości nie nadużywać posługiwania się za dużą ilością wewnętrznych funduszy, które dzielą i usztywniają wewnątrz gospodarowanie funduszem. Wydaje się, iż ogólne zabezpieczenie przeciwko nieprzewidzianym sytuacjom i wypadkom poprzez utworzenie funduszu rezerwowego jest wystarczającą przesłanką dla dobrego gospodarowania i decydowania o kierunkach wydatkowania z całej łącznie puli posiadanych zasobów finansowych.

Analizując problematykę finansowania funduszy warto też wskazać na uregulowanie tej kwestii w odniesieniu do Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.⁹ Jest to szczególny Fundusz o innym, niż ubezpieczenia społeczne charakterze. Jego przeznaczeniem jest (art. 87b) ochrona środowiska i gospodarki wodnej. Cel jest więc

⁹ Por.: Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst po zmianach Dz. U. nr 49 poz. 196/1994 z dalszymi zmianami).

szczególny. Z tego też względu główne źródło finansowania płynie z tytułu opłat i kar pieniężnych (art. 87b) pobieranych z tytułu dokonywanych przez różne podmioty przekroczeń ogólnych przepisów w tym przedmiocie obowiązujących, łącznie z przepisami dotyczącymi ochrony działalności górniczej.

Jest rzeczą znamionną, wartą podkreślenia, iż poza dochodami płynącymi z kar, których wielkość jest wynikiem wielu wypadkowych, w tym nieprawidłowego działania różnych podmiotów, przewidziane zostały również dochody o charakterze gospodarczym, które mogą zasilać fundusz. W tym rzędzie występują dochody (art. 87c) dzielone pomiędzy Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze: z udziału w spółkach, środki uzyskane z emisji obligacji, z zaciągniętych kredytów oraz udzielania pożyczek, zyski z finansowanych przedsięwzięć gospodarczych, a także inne bliżej nie określone wpłaty i środki finansowe płynące z innych funduszy oraz dochodów określonych przez Radę Ministrów.

Są to dochody osiągane z działalności ekonomicznej, toteż należy, moim zdaniem, przyjąć z dużym zadowoleniem coraz bardziej gospodarcze działania, jakie stawia się przed tworzonymi Funduszami. Ma to te zalety, iż pozwala zebrać odpowiednio większe środki finansowe, z pozabudżetowych źródeł i to nie tylko z kar, ale właśnie z działalności gospodarczej. Popieranie i rozwijanie tego rodzaju działań jest ze wszech miar korzystne. Ma to bezsprzeczne zalety. Przyczynia się do rozwoju w ogóle działalności gospodarczej. Po drugie, pozwala na zabezpieczenie finansowania z tych dochodów Określonych przedmiotowo zadań o dużym znaczeniu społecznym i gospodarczym, unikając bądź co najmniej zmniejszając obciążenie budżetu tymi zadaniami. Należałoby zmierzać, moim zdaniem, do rozpowszechniania i rozwoju tego rodzaju działań gospodarczych, także w gospodarce innych tworzonych funduszy.

Natomiast w zakresie trybu finansowania wydatków przyjęto podobne w założeniu co i w odniesieniu do funduszu ubezpieczeń społecznych rolników zasady. W art. 88g ustalono, iż w odniesieniu do Narodowego Funduszu oraz funduszy wojewódzkich mogą być tworzone: fundusz statutowy, fundusz rezerwowy i inne, nie wymienione *expressis verbis* rodzaje funduszy. Gdyby przystać tylko na tworzenie dwu funduszy: statutowego i rezerwowego to wydaje się, iż stanowiłoby to dostateczne podstawy dla racjonalnej i ukierunkowanej gospodarki funduszem. Natomiast gdyby były tworzone i inne fundusze, to można byłoby wysunąć szereg zastrzeżeń. Burzy to bowiem swobodę działania i decydowania o całokształcie dochodów i ich przeznaczeniu.

Ograniczenia przedmiotowe i tworzenie dodatkowych barier wielkościowych nie jest zgodne z duchem i modelem funduszu jako takiego. Z tego też względu można stwierdzić, iż choć konstrukcja tworzonych funduszy w zasadzie jest zgodna z art. 18 prawa budżetowego, to tworzone podziały pomiędzy różne fundusze upodabniają gospodarkę wewnętrzną funduszu po części do stosowanych w jednostkach budżetowych klasyfikacji budżetowej. A tych właśnie rygorów i ograniczenia samodzielności tworząc fundusze pragnie się właśnie uniknąć.

III. Na tle przeprowadzonych rozważań nasuwa się dodatkowa uwaga. Należałoby przestrzegać wykonywania przez właściwych ministrów wypełniania ciążących na nich zadań płynących z określonych delegacji ustawowych. Jest problemem bardzo istotnym ustalenie zgodnie z treścią delegacji zasad wewnętrznej gospodarki funduszu. W tym przypadku obowiązek został sformułowany jednoznacznie i nie może budzić wątpliwości. Nie zostało użyte bowiem, budzące niekiedy szereg wątpliwości interpretacyjnych, słowo „może” czy „powinien”, ale forma wiążąca „ustala”. Niestety, delegacja ta, jak wynika ze sprawozdania NIK-u, w wielu przypadkach wykonana nie została w roku ubiegłym. Podobny stan ma miejsce i w tym roku. Wymogu ustawowego nie spełniają wydawane przez mini-

stra statuty i regulaminy. Są to bowiem akty o charakterze przepisów wewnętrznych, których treść powinna być zgodna z ustawą, stanowiąc rozwinięcie szczegółowych zasad ustawowych oraz wydanych przez ministrów rozporządzeń. Ten właściwy stan normatywny, opierający się na ustalonej hierarchii norm prawnych, niestety często jest nieprzestrzegany w praktyce, o czym świadczą m.in. brak wielu rozporządzeń w zakresie działających funduszy.

IV. Oceniając przedstawiony projekt budżetu w zakresie gospodarki budżetowej z punktu widzenia prowadzonej w tym przedmiocie polityki nasuwa się kilka uwag i refleksji. W roku 1996 działało 9 funduszy: Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Kombatantów, Fundusz Alimentacyjny, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Do tych 8 Funduszy dołączono w ustawie na rok 1996 w załączniku 5 poświęconym Funduszom również Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, choć system ubezpieczeń społecznych jest szczególnego rodzaju. W sprawozdaniu NIK z wykonania budżetu za rok 1996 skontrolowana została gospodarka 13 funduszy. Znalazły się tam osobno ujęte Wojewódzkie Fundusze Zasobami Geodezyjnymi i Kartograficznymi oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Gruntów Rolnych. Odrębnie ujęty został także niewidoczny w tym miejscu w budżecie na rok 1996 łącznie z pozostałymi funduszami Fundusz Ubezpieczeń Społecznych Rolników.

Podobnie rzecz się ma z układem preliminowanym na rok 1997. W części 9.2.25 ujęte zostały przewidywane dochody i wydatki Ubezpieczeń Społecznych. Tam też ujęta została Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w jednej tabeli z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (s. 316 projektu ustawy budżetowej na rok 1997). W załączniku 5, obejmującym Fundusze, które będą działały w roku 1997 wymienione zostały następujące Fundusze: (por.: s. 51 i n. projektu ustawy) 1. Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, 2. Plan finansowy Funduszu Alimentacyjnego, 3. Plan finansowy Funduszu Emerytalno-Rentowego, 4. Plan finansowy Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, 5. Plan finansowy Funduszu Administracyjnego, 6. Plan finansowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 7. Plan finansowy Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, 8. Plan finansowy Terenowych Funduszy Ochrony Gruntów Rolnych, 9. Plan finansowy Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, 10. Plan finansowy Wojewódzkich Funduszy Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, 11. Plan finansowy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 12. Plan finansowy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz 13. Plan finansowy Funduszu Promocji Twórczości.

Trzeba stwierdzić, iż ogólna liczba funduszy nie uległa zmianie. Dwa Fundusze nie są bowiem nowe, ale zostały one jako fundusze terenowe ujęte odrębnie, jak również odrębnie ujęto Fundusz Administracyjny. Z tego też można wyciągnąć wniosek, iż ilość funduszy nie ma tendencji rosnących. Można byłoby tym niemniej sugerować połączenie niektórych Funduszy o zbliżonych zadaniach. Są to przede wszystkim fundusze rolnicze, a w tym Państwowy Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych z Funduszem Emerytalnym. Cele mające za przedmiot wspomaganie i ochronę gospodarki rolnej mogłyby z powodzeniem być zarządzane łącznie, co najwyżej z pewnym rozróżnieniem przedmiotowym wewnątrz samego jednego Funduszu.

Natomiast można mieć pewne zastrzeżenia natury głównie formalno-technicznej, co do pomijania w załączniku 5, obejmującym zestawienie gospodarki funduszowej Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Fundusz ubezpieczenia przyjął w tym akcie nazwę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jest to jednakże wbrew nazwie typo-

wy Fundusz Emerytalny, którego model jest oparty o szczególne formy finansowania. Dochody płyną na utworzony w obrębie Kasy fundusz emerytalno-rentowy.

Zróżdła dochodów są podobnie jak w innych funduszach bardzo różne. Wchodzą w skład dochodów Funduszu Składkowego Ubezpieczenia (art. 78 ustawy) przekazywane składki z ubezpieczeń, refundacje dokonywane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie określonych wydatków oraz także dotacje, udzielane zgodnie z art. 79 ust. 2 oraz dotacje uzupełniające z budżetu. Skład środków finansowych jest różnorodny, co charakteryzuje gospodarke funduszową.

Dotacje w tym przedmiocie powinny stanowić zasilający składnik finansowania. W razie potrzeby Fundusz może też być zasilony w formie bezzwrotnej lub pożyczkowej z Funduszu Rezerwowego. Dochody tzw. własne są niewielkie, nie mają charakteru gospodarczego, jak to ma miejsce w niektórych funduszach. Występuje w tym przedmiocie inna proporcja pomiędzy dochodami.

Dochody własne Funduszu przewidziane zostały na rok 1997 w wysokości 8.653.416 tys. zł, zaś dotacja do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (por. s. 317 Uzasadnienia) obejmuje dotację dla Funduszu Emerytalno-Rentowego w kwocie 8.634.130 tys. zł (z tego część przypada na Fundusz Administracyjny) oraz dotację na Fundusz Prewencji i Rehabilitacji w kwocie 19.286 tys. zł. Są to więc sumy bardzo duże, przekraczające dochody własne Kasy Rolniczego Zabezpieczenia Społecznego;

Można przypuszczać, iż w ramach prac nad nowym modelem ubezpieczenia, kwestie wszystkich rodzajów ubezpieczeń, a w tym i rolniczych zostaną zreformowane i ukształtowane w sposób nowy. Pozostawiam więc te kwestie poza rozważaniami.

Natomiast z punktu widzenia techniki i porządku przedstawionego materiału, należałoby postulować, aby wydatki tego Funduszu były ujęte razem z innymi Funduszami w załączniku 5, obejmując łącznie prezentację wszystkich funduszy, także tworzonych w obrębie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Umożliwi to lepszą orientację w całości kształcie działania Kasy, a także pozwoli na łączną ocenę działania wszystkich działających funduszy.

V. Oceniając ogólnie gospodarke funduszową można sformułować kilka uwag ogólnych. Plany finansowe państwowych funduszy (por. s. 319 i n. Uzasadnienia) nie odbiegają w swych głównych wielkościach od planów finansowych z roku ubiegłego. Mniejsza ilość wydatków na rok 1997 została zaplanowana w zakresie Funduszu Ubezpieczeń, choć uwzględnione zostały wpłaty waloryzacyjne, jakie w tym roku mają mieć miejsce, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Dotacje przyznane na finansowanie różnych zadań, w tym także gospodarczych, wzrastają nominalnie niewiele, bo tylko o 6,1%, a zmniejszają się o 7,7%. Podobnie zmniejszeniu pewnemu w porównaniu z rokiem 1996 ulega plan finansowy Funduszu Emerytalno-Rentowego, Plan finansowy Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, Terenowy Fundusz Ochrony gruntów Rolnych, znacznie zmniejszony został Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, podobnie jak i analogiczny Fundusz Wojewódzki, zmniejszeniu uległ też Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Na jednakowym poziomie z zeszłym rokiem zostały zaś zaplanowane plany finansowe Funduszu Pracy oraz Funduszu Promocji Twórczości.

Natomiast zwiększeniu uległy w porównaniu z ubiegłym rokiem plany Funduszu Alimentacyjnego, Państwowego Funduszu Kombatantów i to znacznie, Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, przy czym jednocześnie wielkość Funduszy Terenowych znacznie się zmniejszyła, wzrósł w końcu także plan finansowy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Analizując w szczególności te plany Funduszy, które wzrosły, trzeba zwrócić

uwagę na przewidywane wykonanie planów tych Funduszy w roku 1996. Nie budzi większych zastrzeżeń wzrost Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (s. 362 Uzasadnienia), choć w zeszłym roku nie wszystkie środki były wykorzystane. Wzrost świadczeń wynika z uzasadnienia i związanego z tym wzrostu stawek pracowniczych. Może to odwrotnie dobrze świadczyć o zmniejszeniu się nielegalnego zatrudnienia i szarej strefy.

Natomiast pewien niepokój może budzić pokaźny wzrost planowany Funduszu Kombatantów. Ma obecnie ze środków Funduszu skorzystać znacznie więcej niż dotąd kombatantów. Tym niemniej trzeba zwrócić uwagę, iż Fundusz był finansowany w roku 1996 głównie z dotacji. Udzielona dotacja jednakże nie została wykorzystana, co budzi niepokój wobec, jak powszechnie wiadomo, dużych potrzeb środowiska kombatantów.

Oceniając generalnie wykorzystanie środków finansowych, którymi dysponowały fundusze, nasuwa się ogólna krytyczna uwaga, iż w większości funduszy środki te nie zostały w pełni wykorzystane. Taka sytuacja miała miejsce niestety, choć w różnym stopniu, w wielu funduszach za wyjątkiem jednakże Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, co uzasadnia celowość wzrostu tego funduszu na rok 1997.

Powstaje istotne pytanie: dlaczego tak się dzieje i jakie są przyczyny niewykonania w znacznej części preliminowanych na dany rok dochodów i wydatków. Można wyciągnąć ogólny wniosek, iż planowanie było i nadal jest mało realne i efektywne. Stan bowiem wykorzystania zebranych środków finansowych odbiega często od zaplanowanych, choć potrzeby, jak powszechnie wiadomo, są na ogół duże. Można domniemywać, iż w zakresie osiągniętych dochodów w pewnym stopniu występuje z kolei chęć „zamaszkowania” dochodowości, obniżając potencjalnie w trakcie preliminowania możliwości uzyskania dochodów własnych. Tak się zresztą dzieje nie tylko w odniesieniu do funduszy, ale i w innych działach gospodarki budżetowej.

Nasuwa się ogólny wniosek, iż należałoby w ogóle zadbać o zwiększenie techniki planowania, szacując dochody i wydatki w sposób bardziej wyważony w oparciu o odpowiednio rozwinięte kalkulacje ekonomiczne. Jest to problem bardzo istotny. O ile nie udoskonali się samych metod planowania i klasyfikacji budżetowej, to zawsze wykonanie budżetu, tak jak to miało zresztą miejsce w poprzednich latach, będzie znacznie odbiegało od zaplanowanych. Będzie to wymagało dokonywania szeregu zmian i wirement budżetowych, wykorzystywania rezerw itp. w trakcie roku powodując odchodzenie od ustalonych wielkości.

Zwiększenie i ulepszenie techniki planowania, łącznie z przejściem do stosowania w większym stopniu niż to ma miejsce dzisiaj klasyfikacji funkcjonalnej, łącznie ze składowaniem w okresie planowania zadań ujętych wariantowo, pozwoli, jak można przypuszczać, na zmniejszenie stopnia odbiegania planów finansowych od zaplanowanych, urealniamy samo planowanie, tak na etapie planowania jak i wykonania budżetu. Jest to zagadnienie zresztą znacznie ważniejsze, w odniesieniu do gospodarki stricte budżetowej, niż w odniesieniu do gospodarki funduszowej, która z natury rzeczy jest z założenia gospodarką opartą o bardziej swobodne zasady finansowania.

2. Zgodnie z obecnymi zasadami obowiązującymi gospodarce funduszową, dochody i wydatki funduszy są preliminowane w mniejszej szczegółowości, niż to ma miejsce w odniesieniu do gospodarki budżetowej. Wynika to z istoty funduszy, których gospodarka opiera się na zasadach samodzielności i szczególnej formy samofinansowania. Nie są w odniesieniu do tej gospodarki stosowane wymogi budżetowe, a w tym wymóg, m.in. roczności.

Działalność funduszy prowadzona zgodnie z art. 18 ust. 2 dokonywane są tylko w ramach posiadanych środków finansowych. Ta zasada jest w odniesieniu do preliminowanych na rok 1997 funduszy przestrzegana.

Także druga z zasad wymieniona w ustępie 5 art. 18, stawiająca wymóg prowadzenia działalności funduszy na podstawie planów, stanowiących część ustawy budżetowej, jest przestrzegana. Ujęte w załączniku 5 dochody i wydatki poszczególnych funduszy wypełniły w tym przedmiocie wymóg prawa budżetowego. Warto jest przy tym podkreślić, iż w poszczególnych tabelach określających stan funduszu na początek roku, dochody i wydatki oraz stan funduszy na koniec roku, podane zostały także odpowiednie sumy wskazujące na przewidywane wykonanie gospodarki funduszami w roku 1996. Pozwala to na dobrą porównawczą analizę propozycji. Biorąc pod uwagę wymogi prawa budżetowego, a w tym ust. 2 art. 18 można stwierdzić, iż przedstawione tabele planu finansowego są prawidłowe i spełniają wymóg powiązania z gospodarką budżetową.

Technika prelimitowania gospodarki funduszowej nie budzi zastrzeżeń. Należy bowiem stwierdzić, iż wydatki z funduszy, z istoty funduszu, nie są poddawane standardowej dyscyplinie budżetowej.

Tym niemniej zgodnie z art. 57 ust. 5 wykorzystanie funduszu nie powinno być niezgodne z przeznaczeniem funduszu. W gospodarce funduszami celowymi muszą być również przestrzegane i inne zasady, ujęte w rozdziale 8 ustawy budżetowej, a dotyczące dyscypliny budżetowej, w tym przykładowo nienaruszanie zasad udzielania zamówień publicznych (art. 57 ust. 14), nieprawidłowego zlecenia jednostkom niepaństwowym określonych zadań (art. 57 ust. 12) i innych przepisów ogólnie obowiązujących. W tym zakresie przestrzegając ogólnie obowiązujących przepisów, mogą być jednakże dokonywane m.in. transfery na rzecz różnych spółek lub agencji i innych form przedsiębiorstw, brak jest bowiem zakazu dokonywania tego rodzaju działań w samym prawie budżetowym. Można więc założyć, iż o ile nie wynika to z treści ustaw określających działalność poszczególnych funduszy lub też wydanych zarządzeń, tego rodzaju transfery mieszczą się w ogólnych formach działania współczesnej gospodarki.

Działalność funduszy oparta jest także i powinna być na ekonomicznych i gospodarczych działaniach funduszu, wykorzystując przede wszystkim własne, a więc pozabudżetowe źródła finansowania. O ile te proporcje zostaną utrzymane to można będzie stwierdzić, iż gospodarka funduszami jest ekonomiczna i spełnia związane z tą gospodarką przewidywania.