

## Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE nr 145

**Prof. zw. dr hab. Natalia Gajl**

Katedra Prawa Finansowego Uniwersytetu Łódzkiego

**Opinia w sprawie preliminowanych dochodów i wydatków na rok 1998  
gospodarki funduszowej (ustawa budżetowa wraz z uzasadnieniem  
oraz Autopoprawka Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem)**

**Uwagi ogólne**

W ustawodawstwie polskim fundusze mogą być tworzone zarówno w budżecie państwa, jak i w gospodarce samorządowej. Konstrukcję funduszy powiązanych z gospodarką budżetu państwa ustala, art.18 Prawa budżetowego, określając kilka podstawowych zasad oraz warunków działania funduszy.

Do najważniejszych zasad należy ustalenie po pierwsze, iż fundusze mogą być tworzone wyłącznie na podstawie ustawy, po drugie, iż wydatki państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące dochody i pozostałości ubiegłego roku finansowego. Dopuszcza się również zasilenia przejściowe funduszu celowym kredytem bankowym.

Instytucja funduszy powszechnie występuje, a nawet rozwija się w większości krajów. Na ogół najwięcej funduszy tworzonych jest w gospodarce lokalnej,<sup>1</sup> służą one finansowaniu wspólnych zadań szeregu odrębnych administracyjnie jednostek lokalnych, od gmin i miast poczynając a na regionach kończąc. Uczestniczą w wykorzystaniu funduszy oraz ich finansowaniu liczne podmioty gospodarcze a także osoby fizyczne. W gospodarce państwa fundusze występują współcześnie w praktyce licznie, mają one bowiem wiele zalet, choć nie pozbawione są i wad.

Do wad funduszu zalicza się na ogół<sup>2</sup> rozluźnienie i zmniejszenie więzi z budżetem. Powoduje to bowiem naruszenie tradycyjnej zasady powszechności i formy budżetowania brutto decydującej o dyrektywności budżetu.

Po drugie, gospodarka funduszu prowadzona być musi na podstawie planów określających przychody i rozchody funduszy, które stanowią integralną część ustawy budżetowej. Po trzecie szczegółowe zasady działalności funduszy określają w drodze rozporządzenia poszczególni ministrowie w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Wymienione rozwiązania umożliwiają bardziej swobodne działania funduszy, a co najważniejsze, uzależniają dokonywanie wydatków, od posiadania odpowiedniej puli własnych przychodów, wykorzystywanej bez ograniczenia czasowego.

<sup>1</sup> Por. szerzej N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 275 i n.

<sup>2</sup> 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.

Wyniki preliminowane, ze względu na powiązanie funduszy z budżetu przy stosowaniu tych zasad powinny w związku z tym podlegać przede wszystkim kontroli i ocenie parlamentu stanowiąc część składową Sprawozdania.

Zasadnicza konstrukcja prawna funduszy 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 przedmiotowo - celowe oznaczenie zakresu działania funduszy. Z tego też względu można przyjąć, iż tylko rzeczowo - celowe ukierunkowane przedmiotowo fundusze o określonych zadaniach mogą być tworzone w naszym systemie budżetowym. Co prawda, nie stanowi się w prawie budżetowym, jaki ma być szczegółowy zakres działania, ani też czy ma to być jednorodny przedmiot działalności, niemniej można przyjąć, iż fundusze muszą być tworzone wyłącznie dla realizacji określonego z góry 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 szeregu nowych 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.

Z gramatycznej wykładni przepisów Prawa budżetowego, a w szczególności z art.18 nie wynika *expressis verbis* obowiązek dotowania funduszy. Ustalone zasady wskazują wyraźnie przede wszystkim na konieczność samowystarczalności funduszu, a nie na ich dotowania. Tymczasem, jak wiadomo, w praktyce fundusze od dawna, prawie z reguły korzystają z dotacji. Można stwierdzić, iż w tym zakresie w praktyce uzupełnianie gospodarki funduszej dotacjami jest bardzo częste. Toteż można nawet stwierdzić, iż dotacje są w praktyce bardzo powszechnym niejako składowym źródłem finansowania funduszy celowych.

Uprawnienia do udzielania dotacji należy szukać w ogólnych przepisach Prawa budżetowego. Zakres dotacji, które mogą być udzielane z budżetu, sformułowany w art.19, 19a, 20, 21 i 22 Prawa budżetowego stwarza bardzo szerokie ramy i daje duże możliwości dla udzielania dotacji przedmiotowych dla różnych jednostek publicznych, a także i "niepaństwowych" (art. 20), jak również dotacji podmiotowych, określonych ustawowo. Nie ma więc prawnych przeszkód, aby dotować również fundusze.

Zalet funduszy jest dużo. Z tego też powodu, pomimo krytyki w teorii i praktyce fundusze stale występują w gospodarce współczesnej, a nawet wykazują w wielu państwach europejskich tendencje wzrostowe.

Do zalet funduszy należy przede wszystkim możliwość wspólnego finansowania zadań i wykorzystywania ich przez większą ilość różnych podmiotów. Zaletą tej formy jest też moż-

liwość na ogół łatwiejszego zdobycia środków finansowych, wykorzystując zasoby finansowe różnych podmiotów oraz korzystając z kredytów.

Gospodarka finansowa, poprzez wyodrębnione autonomiczne organy zarządzające, stwarza możliwość samodzielnego decydowania o podejmowanych zadaniach, a także zwiększa zakres i możliwości ekonomicznej i oszczędnej formy działania, nie związanej sztywną klasyfikacją budżetową. Forma funduszowa nie pociąga za sobą szeregu trudnych technicznie warunków budżetowania, jak również, co jest szczególnie istotne, nie powoduje przepadku środków finansowych z upływem roku. Nie oznacza to jednakże, iżby plany i wykonanie gospodarki finansowej nie powinny być kontrolowane. Powiązanie funduszy z budżetem wymaga ustalenia odpowiednich form nadzoru i kontroli.

Jednocześnie dopuszcza się, co jest bardzo istotne z punktu widzenia prowadzenia ekonomicznej i samowystarczalnej gospodarki, możliwość przejściowego zasilania funduszy celowych z kredytów bankowych. Umożliwia to podejmowanie ekonomicznych decyzji, kalkulując odpowiednio wyniki i korzyści osiągnięte z zaciągniętego kredytu, wprowadzając 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.

Pozornie zaletą tej konstrukcji jest ścisłe powiązanie jej z planem budżetowym. Nie zostają w ten sposób zerwane powiązania z budżetem, określając kierunki przedmiotowo ustalonych zadań i nie ma miejsca teoretycznie naruszenie zasady powszechności budżetu. Przyjęta konstrukcja jednakże częściowo usztywnia i poddaje gospodarkę funduszu, która powinna być giętka i elastyczna, łatwo dostosowująca się do koniunktury rynku różnym

ustaleniom i rygorom planowania budżetowego. W moim przekonaniu, właśnie w odniesieniu do gospodarki funduszowej powinna być dopuszczona większa swoboda i giętkość gospodarowania.

W zakresie gospodarki funduszami przekazano szerokie decyzje o charakterze władczym poszczególnym ministrom. Ustalona została bowiem w p. 6 art. 18 ogólna 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.

Wobec tak generalnie sformułowanej szerokiej delegacji, charakter, zakres oraz i szczególność ustalonych rozwiązań są różne.

Zwracał na to uwagę NIK w uwagach pokontrolnych sformułowanych w dziedzinie wykonania budżetu w zakresie funduszy celowych za rok 1995.<sup>3</sup> Należałoby postulować, aby w

---

<sup>3</sup> Por.: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 r.*, Warszawa 26 lipca 1996 r. NIK, s. 422 i n.

związku z przeprowadzaną reorganizacją struktury administracji poszczególni ministrowie, organizując od podstaw administrację resortów<sup>4</sup> wykonali swe obowiązki ustawowe i ustalili zgodnie z zasadami modelowymi szczegółową gospodarkę finansową poszczególnych funduszy w sposób bardziej ujednoczony. Pozwoli to uniknąć wielu rozbieżnych konstrukcji, które obecnie obowiązują w różnych resortach.

### Uwagi szczegółowe

1. W rozdziale 13 Uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 1998 (s. 423 i n.) zostały zaproponowane dochody i wydatki ogółem funduszy na rok 1998. Dochody wynoszą 94.475.601 tys. zł, w tym dotacja z budżetu 21.106.720 tys. zł, zaś wydatki wynoszą 92.870.762 tys. zł. Wskazano, iż fundusze celowe mają decydujący wpływ na rozmiary gospodarki pozabudżetowej w Polsce. Wykonana w 1996 roku kwota wydatków funduszy celowych wyniosła 68.813.065 tys. zł., tj. 18,9% produktu krajowego brutto. Przewiduje się, że w 1997 roku wydatki funduszy wyniosą 83.889.709 tys. zł, tj. 19,2% PKB, a planowane na 1998 rok wydatki w wysokości 93.870.762 tys. zł stanowią 18,4% prognozowanego produktu krajowego brutto.

Wskazuje to na znaczenie funduszy w całości kształcie gospodarki budżetowej. Do tak ustalonych wielkości Rząd wprowadził w Autopoprawce pewne ograniczenia. Zmniejszone zostały dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z przewidywanych 71.677.676 tys. zł - dochody, w tym dotacja z budżetu 6.792.760 tys. zł, zaś wydatki 71.315.258 tys. zł do wysokości:

1. Stan funduszu na początek roku: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 6.525.173 tys. zł, plan na 1998 r. - 5.937.802 tys. zł.

2. Dochody: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 63.390.677 tys. zł, plan na 1998r. - 71.677.676 tys. zł.

3. Wydatki: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 63.978.048 tys. zł, plan na 1998r. - 71.315.258 tys. zł.

4. Stan funduszu na koniec roku: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 5.937.802 tys. zł, plan na 1998 r. - 6.300.220 tys. zł.

Drugim z funduszy, którego dochody i wydatki zostały zmniejszone to Fundusz Pracy. Preliminowane były na rok 1998 wyniki funduszu w wysokości:

Dochody Funduszu Pracy zaplanowano w wysokości 7.026.342 tys. zł, tj. o 10,3 % mniej niż przewidywane wykonanie w 1997 r. Dochody Funduszu pochodzą ze składek płaconych głównie przez pracodawców - 3.948.112 tys. zł, z dotacji budżetowej - 2.973.230 tys. zł oraz z innych tytułów - 105.000 tys. zł.

Dotacja budżetowa stanowi 42,3% ogółu dochodów Funduszu i w stosunku do planu po zmianach 1997 r. jest niższa o 1.335.088 tys. zł.

---

<sup>4</sup> Por. szerzej N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996.

W 1997 r. dotacja dla Funduszu Pracy była zaplanowana w wysokości 4.808.318 tys. zł. W ciągu roku zmniejszona została o 500.000 tys. zł. Zmniejszenie dotacji w trakcie 1997 r. spowodowane jest, jak można przypuszczać, znacznym spadkiem liczby wypłaconych zasiłków osobom bezrobotnym.

Po redukcji wydatki te będą wynosić:

1. Stan funduszu na początek roku: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 310.069 tys. zł, plan na 1998 r. - 371.765 tys. zł.

2. Dochody: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 6.965.650 tys. zł, plan na 1998 r. - 6.918.600 tys. zł.

3. Wydatki: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 6.903.954 tys. zł, plan na 1998 r. - 6.918.600 tys. zł.

4. Stan funduszu na koniec roku: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 371.765 tys. zł, plan na 1998 r. - 371.765 tys. zł.

I w końcu propozycje zmian dotyczą także trzeciego funduszu - Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Preliminowane dochody i wydatki były ukształtowane w wysokości: dochody planowane szacuje się na 1.265.000 tys. zł, a wydatki na 1.296.000 tys. zł, różnica wydatków nad dochodami zostanie sfinansowana ze środków Funduszu na początek 1998 r. Źródłami dochodów Funduszu są przede wszystkim wpłaty zakładów pracy z tytułu zatrudnienia nie mniej niż 6 osób niepełnosprawnych (w wysokości 990.000 tys. zł, tj. około 78% wszystkich dochodów) oraz część ulg podatkowych, odsetki od nieterminowych wpłat zakładów pracy i odsetki bankowe od środków bieżących i terminowych.

Największą pozycję wydatków stanowią środki przeznaczone na zadania realizowane przez wojewódzkie ośrodki do spraw zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Na ten cel przewidziano 602.000 tys. zł.

Środki te skierowane są na:

1. Refundację kosztów poniesionych na organizację nowych i przystosowanie istniejących miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz refundację wynagrodzeń dla tych osób - 450.000 tys. zł.

2. Szkolenie i przekwalifikowanie oraz pożyczki dla osób niepełnosprawnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej - 7.000 tys. zł,

3. Tworzenie i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej - 105.000 tys. zł,

4. Usuwanie barier architektonicznych - 40.000 tys. zł,

Pozostałe środki w wysokości 416.000 tys. zł są rozdysponowywane przez Zarząd funduszu i oddziały terenowe na cele ogólne.

Obecnie dochody i wydatki funduszu ustalono na:

1. Stan funduszu na początek roku: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 633.952 tys. zł, plan na 1998 r. - 612.953 tys. zł,

2. Dochody: przewidywane wykonanie w 1997 r. - 1.220.000 tys. zł, plan na 1998 r. - 1.305.000 tys. zł,

3. Wydatki: przewidywane wykonanie na 1997 r. - 1.240.999 tys. zł, plan na 1998 r. - 1.341.000 tys. zł,

4. Stan funduszu na koniec roku: przewidywane wykonanie na 1997 r. - 612.953 tys. zł, plan na 1998 r. - 576.953 tys. zł.

W Uzasadnieniu, niestety, ani jednym słowem nie podano przyczyn wybrania tych a nie innych funduszy, dokonując redukcji planowanych dochodów i wydatków. Można więc jedynie snuć pewne przypuszczenia dlaczego tak się stało. Pierwsze wątpliwości budzi umniejszenie dochodów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jak wiadomo jest to podstawowy fundusz, którego duże wydatki - są na ogół bezsporne, który jednocześnie ze względu na płynność świadczeń musi dysponować stosunkowo dużą rezerwą środków na nieprzewidziane wydatki, których adekwatnie zaplanować nie można. Można byłoby domniemywać, iż posunięte prace nad reorganizacją systemu ubezpieczeń są częściową przyczyną zmniejszenia budżetu Ubezpieczeń.

Jednakże prace nad tą problematyką będą trwały jeszcze długo. Stąd może budzić pewne zaniepokojenie fakt, iż właśnie do tego funduszu, a nie do innych, zastosowano pewne redukcje. Można przypuszczać, iż w przypadku wystąpienia nowych, lub większych świadczeń przewidzianych do realizacji w roku 1988, trzeba będzie sięgnąć do ogólnych rezerw budżetu państwa.

Drugi z funduszy, który został zmniejszony, to Fundusz Pracy. Tu sytuacja także wzbudza pewne obawy. Fundusz bowiem był z góry planowany, co, zgodnie z prawem budżetowym, nie powinno mieć miejsca w wielkości wydatków wyższej od osiągniętych dochodów (s.436 Uzasadnienia). Pokrycie niedoboru miało nastąpić z pozostałości środków pieniężnych roku ubiegłego. Obecnie ten deficyt się pogłębia. W 1997 roku nastąpiło częściowe zmniejszenie dotacji, przeznaczając ją jednocześnie na pokrycie skutków powodzi. Można jedynie przyjąć za pewne usprawiedliwienie zaproponowanej redukcji wydatków, spowodowane znacznym stopniem zmniejszenia bezrobocia, a w tym wypłacanych zasiłków.

Ostatni z funduszy, który uległ zmniejszeniu to Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Fundusz ten spełnia istotne znaczenie w naszych warunkach, stanowiąc dużą pomoc dla niepełnosprawnych. Potrzeby w tym przedmiocie są ogromne. Jednakże i w tym przypadku brak jest wyjaśnienia, jakie motywy były brane pod uwagę, przy dokonywaniu zmian w budżecie tego funduszu. Można jedynie przyjąć, iż jednym z motywów był fakt niepełnego wykorzystania przez ten fundusz w roku 1996 preliminowanych środków finansowych. Ten aspekt może stanowić podstawę dla dokonanych zmian.

Przy okazji trudno jest nie sformułować krytycznej uwagi, iż technika i adekwatność planowania budżetowego, są mało zadawalające, a rzeczywiste wykonanie bardzo często odbiega od planowanego. Nadal pokutuje zasada, iż lepiej jest preliminować z zapasem, planując niejako, w szczególności wydatki, na wyrost.

2. Biorąc pod uwagę w sumie całokształt przedstawionych dochodów i wydatków funduszy, można skonstatować, iż w założeniu odpowiadają one ogólnym regułom i modelowi go-

---

spodarki funduszowej. W większości wydatki, oparte są, zgodnie z zasadą samofinansowania, o własne dochody, zaś dotacje są relatywnie niewielkie w stosunku do dochodów własnych. Pozwala to na pozytywną ocenę części budżetu dotyczącej gospodarki funduszowej na rok 1998.