KRYSTYNA KIETLIŃSKA
JAROSŁAW MARCZAK
WOJCIECH SZRAJBER

FUNDUSZE CELOWE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA OCHRONY ZDROWIA, OŚWIATY I KULTURY

1. Istnienie publicznych funduszy celowych jest przedmiotem wielu dyskusji[1]. Można spotkać zarówno ich zwolenników, jak i przeciwników. Głównym argumentem za utrzymaniem funduszy celowych jest ich większa w stosunku do budżetu elastyczność zarówno po stronie gromadzenia dochodów, jak i dokonywania wydatków.

Publiczne fundusze celowe można podzielić na:

– fundusze parabudżetowe, czyli takie, które bądź są w całości włączone do budżetu, bądź są powiązane z budżetem,

– fundusze pozabudżetowe, które są całkowicie uniezależnione od budżetu.

W nowych warunkach społeczno-gospodarczych, w jakich znalazła się Polska po 1989 r., a szczególnie obecnie, kiedy zaczynamy organizować samorządy terytorialne, należy zastanowić się, czy publiczne fundusze celowe mają rację bytu, a jeśli tak, to jaki powinny przybrać kształt i jaką odegrać rolę. Na te pytania staramy się dać odpowiedź w odniesieniu do ochrony zdrowia, oświaty i kultury.

W rozważaniach tych opieramy się na doświadczeniach wynikających z analizy dotychczas funkcjonujących funduszy celowych. Jednocześnie stawiamy hipotezę, że ich rola w finansowaniu wymienionych usług społecznych nie może być jednakowa w odniesieniu do wszystkich dziedzin, typ potrzeb bowiem, jakie każda z nich zaspokaja, wyznacza rodzaj i zakres gospodarki funduszowej.

2. W dotychczasowej praktyce finansowania ochrony zdrowia podstawowym źródłem zasilania były środki budżetu państwa w tym głównie budżetów terenowych. Uzupełniającą rolę odegrały środki obrotowe oraz fundusze celowe przedsiębiorstw.

Potrzeba funkcjonowania publicznych funduszy celowych w ochronie zdrowia wynika ze wzajemnego układu następujących czynników: wielkości potrzeb zdrowotnych ludności, stanu rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia oraz wielkości środków prze-

[1] Por.: **Z. Pirożyński**: Finansowanie usług niematerialnych z funduszów społecznych. Finanse 1982, nr 7; **J. Kaleta**: Kierunki reformy prawa budżetowego. Finanse 1981, nr 12; **H. Sochacka-Krysiak**: O potrzebie zmian w systemie budżetowym. Finanse 1981, nr 10; Finanse gospodarki terenowej. Red. J. Wierzbicki. PWE. Warszawa 1989, s. 209 - 210.

znaczonych na finansowanie ochrony zdrowia. W sytuacji, w której występuje brak zaspokojenia podstawowych potrzeb zdrowotnych ludności, przy jednoczesnym braku odpowiedniej wielkości środków budżetowych mogących zagwarantować poprawę stanu ich zaspokojenia, występuje tendencja do uruchamiania innych źródeł finansowania, w tym funduszy celowych. Fundusze te mogą przybierać formę funduszów parabudżetowych bądź funduszów pozabudżetowych.

W dotychczasowej praktyce finansowania ochrony zdrowia mieliśmy do czynienia z pozabudżetowymi funduszami celowymi. Istotnym źródłem zasilania ochrony zdrowia był Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia (NFOZ). Fundusz ten powstał w 1972 r. na mocy uchwały Prezydium Ogólnopolskiego Komitetu Frontu Jedności Narodu, a od 1984 r. stał się agendą Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Od momentu swego powstania NFOZ był funduszem inwestycyjnym, jego środki przeznaczone były na: budowę obiektów szpitalnych, przychodni, ośrodków zdrowia, żłobków, szkół specjalnych z internatami dla dzieci kalekich, domów pomocy społecznej itp.; modernizację i adaptację obiektów służby zdrowia i opieki społecznej oraz za zakupy nowoczesnej aparatury medycznej. Zadania te realizowano z dochodów własnych, pochodzących ze świadczeń pieniężnych i rzeczowych dobrowolnie deklarowanych przez osoby fizyczne i prawne, z wpływów z imprez, z wpływów z budżetu państwa itp.

Z organizacyjnego punktu widzenia fundusz ten miał trójszczeblową strukturę:

– na szczeblu centralnym był on w dyspozycji Krajowego Komitetu NFOZ z siedzibą w Warszawie,

– na szczeblu wojewódzkim – wojewódzkich komitetów NFOZ,

– na szczeblu podstawowym – miejskich, gminnych i dzielnicowych komitetów NFOZ.

Na wszystkich szczeblach organizacyjnych gromadzono środki, jednakże konkretne decyzje inwestycyjne zapadały jedynie na dwóch pierwszych. Tak więc komitety stopnia podstawowego pełniły jedynie funkcję bierną, gromadząc środki ze swego terenu działania i przekazując je następnie komitetom stopnia wojewódzkiego. Występował tu zatem brak bezpośredniego związku ofiarności ludności danego terenu z konkretnymi efektami inwestycyjnymi lokalizowanymi na tym terenie. Brak tego związku przyczynił się prawdopodobnie do stopniowego spadku zainteresowania społecznego wpłatami na rzecz funduszu[2]. Spowodowało to w konsekwencji potrzebę zaangażowania po 1983 r. znacznych środków budżetowych w celu ukończenia inwestycji rozpoczętych ze środków NFOZ, co praktycznie oznaczało przekształcenie tego funduszu w fundusz parabudżetowy.

Problem zakresu zamierzeń inwestycyjnych oprócz swego wymiaru globalnego, przejawiającego się w ilości realizowanych zadań inwestycyjnych, ma również swój aspekt wyrażający się w dostosowaniu poszczególnych typów inwestycji do specyfiki potrzeb odczuwanych w niektórych rejonach kraju czy też preferencji zgłaszanych przez określone grupy zawodowe. O braku adekwatności w tym zakresie świadczyć mogą żywiołowo tworzone środowiskowe i resortowe fundusze opierające się na świadczeniach społeczeństwa (np. Fundusz Opieki Zdrowia Dzieci woj. katowickiego, Fundusz

[2] Por. W. Szrajber: Wybrane aspekty gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia (NFOZ). Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica nr 93. Łódź 1983, s. 115 - 117.

Zdrowia Budowlanych, Metalowców itp.). Powstanie takich funduszy prowadziło w konsekwencji do dalszego spadku wpłat na konto NFOZ.

Dalsze istnienie NFOZ i innych analogicznych pozabudżetowych funduszy celowych finansujących ochronę zdrowia zależeć będzie od wyraźnie określonej i odczuwalnej przez ludność użyteczności społecznej istnienia tego typu funduszy na danym terenie. Ponadto wydaje się, że fundusze te nie powinny substytuować środków budżetowych. Ich społeczna atrakcyjność wyrażać się powinna w możliwości podwyższenia standardu świadczonych usług medycznych ponad ich niezbędny poziom gwarantowany przez państwo.

W dotychczasowej praktyce finansowej ochrona zdrowia nie dysponowała żadnym funduszem parabudżetowym. Istniejąca obecnie presja na tworzenie tego typu funduszy nie omija również tej dziedziny sfery niematerialnej. Postulowane powiązanie środków ZUS z wydatkami na ochronę zdrowia czy też wprowadzenie podatków celowych obciążających przedsiębiorstwa na rzecz funduszu wydaje się uzasadnione z uwagi na parmanentne niedofinansowanie omawianego działu. Nie rozwiąże to jednak automatycznie problemu. Przede wszystkim nierównomierny rozwój infrastruktury ochrony zdrowia oraz znaczne dysproporcje w rozwoju gospodarczym kraju powodują konieczność przynajmniej częściowej centralizacji takiego funduszu i dokonywanie wyrównawczych przesunięć środków w ramach kraju. Wydaje się zatem niemożliwa do zrealizowania koncepcja bezpośredniego powiązania dochodów funduszu z danego terenu z wydatkowaniem ich w miejscu tworzenia. Zachodzi przy tym obawa występowania tendencji do substytuowania nakładów budżetowych środkami takiego funduszu, tak jak ma to miejsce w przypadku Funduszu Rozwoju Kultury.

Osobnym problemem staje się potrzeba zapewnienia właściwej koordynacji środków pochodzących z rozproszonych źródeł finansowania. Wydaje się, że postulat ten odnieść trzeba w większym niż dotychczas stopniu do samorządów lokalnych.

3. Rola funduszy celowych w oświacie zależy od rodzaju działalności prowadzonej w jej ramach. W opracowaniu tym uwaga zostanie skoncentrowana na możliwościach tworzenia i wykorzystywania funduszy w szkolnictwie podstawowym i średnim. Różne cele stojące przed jednym i drugim szczeblem szkolnictwa skłaniają do odmiennego potraktowania problemu funduszy na obu tych szczeblach. Fundusze nie powinny być głównym źródłem finansowania szkolnictwa podstawowego. Natomiast w szkolnictwie średnim zawodowym finansowanie funduszowe jest nie tylko możliwe, ale pod pewnymi warunkami wskazane.

Gdyby szkolnictwo podstawowe miało być finansowane z funduszy celowych tworzonych albo na szczeblu centralnym, albo na szczeblach lokalnych, wówczas szkolnictwo to należałoby wyłączyć z finansowania budżetowego. Podstawowa trudność, jaka się tutaj rysuje, to określenie źródła tworzenia takiego funduszu. Można przypuszczać, że byłoby ono konkurencyjne do dochodów budżetowych albo je uszczuplało. Jednak nie to przemawia za wykluczeniem omawianego rozwiązania. Powszechność szkolnictwa podstawowego oraz jego obligatoryjność nakłada na państwo obowiązek jego finansowania. Należy się więc opowiedzieć za tradycyjnym sposobem finansowania — z budżetu lokalnego, z możliwością jednak dotacji celowej ze szczebla wyższe-

go, która zapewni co najmniej minimalny, jednolity w skali kraju poziom kształcenia podstawowego. Nie oznacza to, że wyklucza się tworzenie funduszy przeznaczonych na szkolnictwo podstawowe. Powinno to jednak zależeć tylko od woli społeczeństwa. Fundusz taki, mając charakter wspomagający, przeznaczony bądź na działalność bieżącą, bądź inwestycyjną, nie może pozostawać w żadnej zależności od budżetu. Ze środków tego funduszu należałoby finansować zadania wykraczające ponad poziom zakreślony przez państwo. Samorząd lokalny powinien określić źródło tworzenia tego funduszu.

Szkolnictwo zawodowe dzieli się na kuratoryjne i przyzakładowe. Jest ono przy tym niezwykle zdywersyfikowane terytorialnie, branżowo oraz pod względem typów szkół – niepełnych średnich i pełnych średnich. Znaczenie poszczególnych szkół dla danego środowiska czy też regionu nie jest jednakowe. Są szkoły, które kształcą na potrzeby niewielkiego terenu, są szkoły, które obsługują znacznie większy obszar, np. województwa lub makroregionu, są wreszcie szkoły, które mają zasięg ogólnokrajowy. Dla tak zróżnicowanych szkół muszą być także zróżnicowane warunki finansowania. Szkoły z grupy pierwszej mogą być finansowane przez samorząd lokalny, z drugiej – przez organy wojewódzkie, a trzeci rodzaj szkół zawodowych mógłby być finansowany przez organy centralne.

Takie rozróżnienie szkół nie przesądza źródeł finansowania. Mogą to być środki budżetowe lub fundusze celowe, jeżeli wykształcenie średnie jest objęte polityką społeczną państwa. Fundusz może być jeden bądź też tworzone byłyby osobne fundusze dla poszczególnych grup szkół, z tym że każdy fundusz byłby samodzielny i nie miał związku z innymi tego typu funduszami oraz budżetem. Można przewidzieć tworzenie jednego funduszu dla kilku samorządów lokalnych (np. gdy występuje jedna szkoła rolnicza dla kilku gmin). Ta sama zasada mogłaby dotyczyć funduszów międzywojewódzkich. Środki tworzące takie fundusze mogą pochodzić z przedsiębiorstw zatrudniających absolwentów danych szkół.

Alternatywnie można postulować utworzenie jednego centralnego funduszu kształcenia zawodowego. Wpłaty na rzecz tego funduszu powinny być dokonywane przez przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarcze, gdyż one są najbardziej zainteresowane działalnością szkolnictwa zawodowego. Powstają zatem pytania: jakie należy przyjąć kryteria tych wpłat? od czego wpłaty te powinny zależeć?

Wpłaty na tego rodzaju fundusz mogą obciążać zysk lub koszty. Najbardziej pożądane jest rozwiązanie, które nie tylko jest korzystne z ekonomicznego punktu widzenia, ale również uwzględnia aspekty społeczne. Zaliczanie wpłat na fundusz kształcenia zawodowego do kosztów jest możliwe w warunkach rynkowych, przy rozwiniętej konkurencji. Wówczas istnieją wszelkie okoliczności sprzyjające wykorzystaniu wykształcenia jako intensywnego czynnika wzrostu wydajności pracy, co może znaleźć wyraz w równoczesnym traktowaniem go jako elementu walki konkurencyjnej (obniżka kosztów jednostkowych, zwiększenie wydajności pracy, innowacyjność, wynalazczość, postęp techniczny i organizacyjny, technologiczny itp.).

Rozważając drugą możliwość tworzenia funduszu z zysku – można stwierdzić, że rozwiązanie to spełniałoby w warunkach monopolistycznych tę samą funkcję czynnika intensyfikującego wzrost wydajności pracy, a tym samym i zysku. Jednakże specyficzna sytuacja rynkowa, jaka ukształtowała się od początku roku 1990, nie tylko pozwala po-

wątpiewać w to rozwiązanie, ale również stawia pod znakiem zapytania przyszłość szkolnictwa zawodowego wobec przewidywanego olbrzymiego bezrobocia.

4. W kulturze funkcjonuje do tej pory wiele funduszy. W opracowaniu tym skoncentrowano uwagę na najważniejszym z nich – na Funduszu Rozwoju Kultury. Fundusz ten stanowi formę gromadzenia środków z różnych źródeł na finansowanie kultury i sztuki[3]. Jest on funduszem specyficznym, środki na nim zgromadzone służą bowiem finansowaniu zarówno działalności bieżącej, jak i inwestycji.

FRK jest funduszem parabudżetowym, który w ponad 90% zasilany jest w sposób pośredni lub bezpośredni z budżetu. Środki pozabudżetowe odgrywają tu znikomą rolę, a najpoważniejsze z nich, pochodzące z fundacji, darowizn i dobrowolnych wpłat, stanowią tylko około 0,4% całości wpływów.

Do pozytywnych stron FRK zalicza się: przesunięcie kompetencji w zakresie dysponowania częścią środków budżetowych z Ministerstwa Finansów do Ministerstwa Kultury i Sztuki; ustabilizowanie źródeł dopływu środków na rozwój kultury; możliwość wcześniejszego przemyślenia i przygotowania programu podziału posiadanych środków. Ocena ta może być łatwo podważona. Ministerstwo Kultury i Sztuki jest bowiem uzależnione od Ministerstwa Finansów, które ustala wysokość dotacji budżetowych na FRK w postaci procentowego udziału w podatku od płac. Jest to, szczególnie w ostatnich latach, główna pozycja przetargowa.

Stabilność dopływu środków na FRK jest pozorna nie tylko ze względu na zmiany wskaźnika udziału w podatku od płac, ale także dlatego, że nie można przewidzieć poziomu środków, jakie z tego tytułu wpłyną na rachunek funduszu. Ich wysokość jest uzależniona od faktycznie zrealizowanego podatku od płac, co jest znane pod koniec danego roku albo nawet na początku roku następnego. W tej sytuacji wydatki z FRK dokonywane są na podstawie kwot planowanych, które są znacznie niższe od faktycznych, ze względu na ogromne przekroczenia funduszu płac, jakie miały miejsce w ostatnich latach. Stąd obserwuje się paradoksalną sytuację istnienia nie wykorzystanych kwot na FRK, przy jednoczesnym braku środków na działalność kulturalną.

FRK dzieli się na fundusz centralny i fundusze terenowe. Te ostatnie opierają swoją działalność w głównej mierze na dotacjach z centralnego FRK. Łącznie z dotacjami na inwestycje stanowią one około 90% wszystkich dochodów tych funduszy.

Z porównania poziomu wydatków terenowych na kulturę przed i po wprowadzeniu FRK wynika zdecydowane ich zmniejszenie w tym drugim okresie. Świadczy to prawdopodobnie o tym, że władze terenowe, uzyskując dotację z centralnego FRK, przestały się czuć odpowiedzialne za rozwój tej dziedziny działalności. H. Kuzińska[4] przypuszcza, że środki, którymi dysponują władze terenowe, zostały sztucznie podzielone na minibudżety w postaci terenowych FRK i na budżety terenowe, z których finansuje się zadania nie związane z kulturą. Chroniczny brak środków, na jaki cierpią budżety terenowe i duża liczba zadań, jaką mają do zrealizowania powodują, że pieniądze kierowane są na inne niż kultura cele, tu bowiem istnieje zabezpieczenie w po-

[3] Ustawa z 4.5.1982 o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury. Dz.U. nr 14 poz. 111.

[4] Por. H. Kuzińska: Instytucje parabudżetowe w kulturze i sztuce. Instytut Finansów.Warszawa 1989, s. 20.

staci dotacji z centralnego FRK. Na kulturę przekazywane są ewentualne nadwyżki budżetów terenowych, o stosunkowo małym w porównaniu do dotacji z FRK znaczeniu.

Nie wchodząc w rozważania dotyczące sensu istnienia FRK, należy zastanowić się nad kilkoma dyskusyjnymi kwestiami:

1) Kultura jest dziedziną, w której występują pewne rodzaje działalności wymagające stałego dopływu środków, jeśli nie chcemy zaprzepaścić dorobku wielu pokoleń i stworzyć pustyni kulturalnej (minimum działań kulturalnych). Należy tutaj działalność prowadzona przez instytucje o wysokiej randze i prestiżu, mające charakter ogólnonarodowy (opera, filharmonia, muzeum, teatr). Wymaga ona mecenatu państwowego, czyli dotacji z budżetu.

2) Te rodzaje działalności, które znajdują się poza wskazanym minimum, powinny być przekazane władzom lokalnym. Należy w takim przypadku podjąć decyzje, co i na podstawie jakich kryteriów uznać za dobro narodowe, a co za dobro lokalne.

3) Przekazanie części działalności kulturalnej w ręce władz lokalnych wymaga w każdym razie zobowiązania tych władz do jej finansowania.

4) Jeżeli założyć, że FRK będzie funkcjonował, to w kulturze powinny występować dwa rodzaje funduszów:

– parabudżetowy fundusz centralny, zasilany z budżetu państwa i oparty na odpowiednio skonstruowanej dotacji, który służyłby finansowaniu instytucji o charakterze ogólnonarodowym oraz udzielałby dotacji samorządom lokalnym,

– pozabudżetowe fundusze, tworzone zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym.

Fundusze terenowe, powoływane na mocy uchwał samorządów lokalnych, służyłyby na realizację celów uznanych w opinii społeczności lokalnej za szczególnie ważne, finansowanych ze środków tej społeczności lub jej sponsorów. Środki pozabudżetowe w postaci funduszy celowych czy też fundacji, darowizn itp. powinny służyć finansowaniu zadań, które wykraczają poza minimalny standard finansowany przez budżety zarówno państwa, jak i lokalne. Środki te powinny odgrywać rolę rozszerzającą zakres podstawowych działań instytucji kultury i w żadnym przypadku nie mogą zastępować środków budżetowych.

5. Dokonany przegląd funduszy celowych potwierdza przedstawioną na wstępie hipotezę o bardzo zróżnicowanej roli tych funduszy w każdej z omawianych dziedzin. Wszyscy autorzy są zgodni co do tego, że fundusze celowe nie powinny zastępować środków budżetowych, lecz finansować działania, które wykraczają poza minimalny standard gwarantowany przez państwo.

W obecnych warunkach, w których następuje wyraźny podział usług społecznych na te, które muszą być zasilane z budżetu i te, które mogą być finansowane z innych źródeł, rola funduszy parabudżetowych powinna maleć. Większą rolę natomiast powinny odgrywać fundusze pozabudżetowe, fundacje itp. tworzone na szczeblu lokalnym i służące finansowaniu celów uznanych przez społeczność lokalną za szczególnie ważne.