

Halina Bielówka

ORCID: 0000-0002-6416-0324

e-mail: halina.bielowka@kul.pl

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Szkoła Doktorska

Ocena funkcjonowania funduszy celowych na przykładzie Funduszu Solidarnościowego

Assessment of the functioning of special purpose funds on the example of the Solidarity Fund

<https://doi.org/10.34739/sn.2025.25.04>

Abstrakt: Fundusz Solidarnościowy (dalej jako: FS) jest jednym z państwowych funduszy celowych, za pomocą których państwo finansuje potrzeby osób niepełnosprawnych. Mimo iż funkcjonuje dopiero od kilku lat, wzbudza duże zainteresowanie teoretyków i praktyków prawa finansowego. Analiza działania Funduszu Solidarnościowego jest zajmującym tematem, m.in. ze względu na dyskusyjne uwarunkowania jego powstania, wybór źródeł finansowania, rozszerzone grono beneficjentów korzystających z jego zasobów, a także istotne kwestie podatkowe. Niniejszy artykuł omawia cechy Funduszu Solidarnościowego oraz prawne zasady jego funkcjonowania. Ponadto podejmuje analizę zarówno pozytywnych, jak i krytycznych ocen odnoszących się do skuteczności i przejrzystości działalności FS. Badania dotyczące finansowania potrzeb osób niepełnosprawnych są istotne, ponieważ zarówno osoby niepełnosprawne, ich rodziny oraz podatnicy powinni posiadać wiedzę, na jakie programy dystrybuowane są publiczne środki.

Słowa kluczowe: *Fundusz Solidarnościowy, osoby niepełnosprawne; fundusze celowe; środki publiczne, finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych*

Abstract: The Solidarity Fund is one of the special purpose public funds in Poland through which the state has been financing the needs of disabled people. Although it has been operating for 3 years, its functioning arouses great interest. This paper aims at thorough analysis of how this fund was established, what are the key resources used to meet its obligations and what is the factual scale of its efficiency and transparency. These topics seem to be a challenging and interesting issue not only because of the great number of this fund's beneficiaries but also due to its connection to tax law (Solidarity Fund is mostly covered by the personal income tax paid by the richest taxpayers). In order to prepare this article, a number of methods was taken into consideration, such as: analysis and interpretation of legal acts, examination of reports, research of theoretical articles and desk research.

Keywords: *Solidarity Fund, disabled people, special purpose funds, public funds, financing the needs of people with disabilities*

Wprowadzenie

Finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych oraz ich rodzin w Polsce w oparciu o instytucję Funduszu Solidarnościowego jest tematem zasługującym na gruntowną analizę prawnofinansową, choćby pod względem zbadania źródeł finansowania, jak i kosztów niezbędnych do realizacji zaplanowanych programów. Należy zauważyć, że finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych jest istotnym zagadnieniem społecznym, realnie wpływającym na długofalową kondycję społeczeństwa polskiego, m.in. zdrowotną, społeczną, finansową. Badania nad tym tematem są konieczne również dlatego, że osoby niepełnosprawne, a także podatnicy powinni być świadomi, jak obecnie dystrybuowane są publiczne dochody. Powyższe względy leżą u podstaw podjęcia badań nad funkcjonowaniem FS w Polsce.

Należy podkreślić, że temat nie był do tej pory opracowany w sposób kompleksowy. Pomimo iż problematyka dotyczy osób niepełnosprawnych², których liczbę w Polsce szacuje się na ponad 3 miliony [Serwis Rzeczypospolitej Polskiej], oraz emerytów i rencistów (ponad 9 milionów osób) [Biuletyn Statystyczny GUS, 2019], to dotychczas opisywany fundusz podlegał wyłącznie cząstkowym analizom wybranych obszarów jego funkcjonowania. Konieczne jest zatem podjęcie tego zagadnienia w niniejszej pracy.

Z przeprowadzonych w artykule analiz dostępnych danych na temat FS wynika ocena aktualnej sytuacji finansowania osób niepełnosprawnych poprzez działalność tego funduszu. Treść artykułu będzie przyczynkiem do dalszych badań naukowych nad systemem finansowania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce. Dzięki odpowiednio dobranym celom badawczym omówiono w artykule działalność FS w kontekście jego przejrzystości, stabilności, sprawiedliwości oraz ciągłości realizacji zadań. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy Fundusz Solidarnościowy spełnia cechy klasycznego funduszu celowego. Analizie zostały poddane takie kwestie jak skala i struktura źródeł przychodów oraz przeznaczenie wydatków, zwłaszcza w kontekście zmian ustawowych rozszerzających zakres beneficjentów. Omówione zostaną zmiany w sposobie realizacji zadań, a także podjęty zostanie temat funkcjonowania FS w praktyce. W artykule wykorzystano metodę analizy aktów

² Ilekroć w ustawie jest mowa o osobie niepełnosprawnej - oznacza to osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426, 568 i 875).

prawnych, badania dokumentów oraz dostępnej literatury branżowej, a także analizę danych zastanych (desk research).

Wstępna analiza zebranych danych uprawnia do postawienia tezy, że decyzje o powołaniu kolejnych funduszy celowych powinny być podejmowane z należytą ostrożnością oraz z uwzględnieniem konsekwencji ich wprowadzania. Uwaga ta dotyczy w pełni Funduszu Solidarnościowego, będącego przedmiotem niniejszego opracowania.

Definicja, istota oraz cechy funduszy celowych

Proces ewolucji zadań państwa powoduje konieczność tworzenia różnych form gromadzenia zasobów publicznych i konieczność ich podziału. W systemie polskich finansów publicznych szczególną rolę odgrywają wyodrębnione fundusze publiczne, znane szerzej jako fundusze celowe. Są one jednymi z najstarszych instytucji w systemie finansowym państwa [Kucia-Guściora, 2004]. Obecnie w Polsce jest 36 funduszy celowych [Dz.U. z 2022 r., poz. 270], a różnorodny zakres ich działania świadczy o istotnym i wciąż rosnącym znaczeniu tych instytucji. Dysponują one znacznymi publicznymi środkami finansowymi oraz zabezpieczają realizację newralgicznych sfer działalności państwa.

Analizując działania Funduszu Solidarnościowego, należy w pierwszej kolejności odnieść się do ogólnego pojęcia funduszy celowych. *Mały słownik języka polskiego* [1989] określa „fundusz” jako „kapitał, środki pieniężne, zasób pieniędzy przeznaczonych na pokrywanie specjalnych wydatków”. W ujęciu ogólnym funduszu, jak wskazuje J. Szołno-Koguc, „wyraźnie eksponowane jest specjalne przeznaczenie środków pieniężnych na ściśle określone cele, celowe powiązanie wydatków z przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł. Powoduje to, że do nazwy funduszy dodaje się określenie celowe” [Szołno-Koguc, 2004]. Warto zaznaczyć, iż, biorąc pod uwagę ścisłe związki funduszy celowych z gospodarką budżetową, często określa się je jako „fundusze parabudżetowe”, „parabudżety”³. W literaturze przedmiotu używa się również pojęć „fundusze wyspecjalizowane”, fundusze „wyodrębnione”, „fundusze sektora finansów publicznych”. Najszersze próby zdefiniowania istoty

³ Ze względu na podobieństwa pomiędzy gospodarką funduszową i budżetową (polegające zasadniczo na gromadzeniu środków pieniężnych i wydatkowaniu ich w sferze publicznej), właściwe też wydaje się przez niektórych autorów określeniem „parabudżet”, [Bolland, 1963, s. 14].

i pojęcia funduszy celowych skupiały się na schemacie: „określone źródło – dochody – zasób środków pieniężnych – wydatki – określone cele” [Jędraczak, 1996, s. 121]. Słusznie stwierdza A. Komar że „fundusze celowe polegają na wyłączeniu z budżetu pewnych źródeł dochodów i finansowaniu z nich określonych zadań lub na tworzeniu odrębnych źródeł dochodów służących wyłącznemu finansowaniu wydatków funduszu” [Komar, 1977, s. 92]. Faktyczne wydzielenie specjalnych zadań przekazywanych do realizacji funduszom celowym świadczy wyraźnie o randze tych zadań [Owsiak, 2001].

Duża liczba funduszy powstających w różnych okresach dowodzi, iż powody ich tworzenia są różne. Często fundusze ulegały przekształceniom, bowiem zmieniały się okoliczności uzasadniające powołanie ich do życia. Wśród głównych powodów, jakie przyświecały prawodawcom tworzącym fundusze celowe należy wymienić: „przesłanki gospodarcze, przesłanki techniczno-organizacyjne, przesłanki polityczno-społeczne” [Małeck, 1974].

Fundusze celowe określane są również jako formy organizacyjne, które obejmują środki pieniężne charakteryzujące się następującymi cechami:

- wydzielone są prawnie i w sposób trwały z ogólnej puli określonych zasobów pieniężnych np. z budżetu państwa;
- gromadzone i wydatkowane są w sposób ciągły;
- finansuje się dzięki tym środkom ściśle określone zadania publiczne;
- ujmuje się te środki pieniężne we właściwe dla danego funduszu ramy prawne oraz organizacyjne [Szołno-Koguc, 2004, s. 97-110].

Dodatkowo S. Owsiak cechy funduszu celowego przedstawia jako:

- przedmiot funduszu celowego jest ściśle określony;
- okres finansowania nieokreślony, choć może istnieć fundusz o czasowym charakterze, ale musi to wynikać z ustawy tworzącej go. Zawsze musi być to okres dłuższy niż rok budżetowy;
- ciągłość finansowania powinna być zapewniona;
- bezpieczeństwo finansowania zadań powinno być wysokie;
- możliwość akumulacji środków powinna istnieć;
- zasady gospodarki powinny być elastyczne;
- możliwość mobilizacji zasobów powinna być znaczna;
- możliwość kontroli ze strony władz przedstawicielskich jest ograniczona;

- racjonalizacja wydatków powinna być znaczna;
- możliwość realokacji środków stosownie do zmieniających się warunków społecznych i politycznych powinna być ograniczona;
- możliwość nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku działania grup nacisku jest mała;
- możliwość rozbicia gospodarki jest duża [Owsiak, 2005, s. 152].

Geneza i charakter prawny Funduszu Solidarnościowego

Pisząc o genezie Funduszu Solidarnościowego należy przypomnieć, że 23 października 2018 roku powstał pierwotny fundusz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (SFWON) [Dz.U. z 2018 r., poz. 2192], który był odpowiedzią rządu na głośny protest rodzin osób niepełnosprawnych oraz samych niepełnosprawnych, mający miejsce w Sejmie na przełomie kwietnia i maja 2018 roku. Powołany został jako fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych [Dz.U. z 2021 r., poz. 1927 z późn. zm., dalej cyt. jako *ufp*], który miał zapewnić pomoc społeczną, zdrowotną, zawodową oraz finansową tylko osobom z niepełnosprawnościami i ich rodzinom. Jednak w 2019 r. przekształcono pierwotną konstrukcję w nowy fundusz – Fundusz Solidarnościowy [Dz.U. z 2019 r., poz. 2473]. Określono na nowo status prawny, cele oraz krąg podmiotów korzystających ze środków Funduszu Solidarnościowego.

Analizując stan prawny *de lege lata* należy stwierdzić, że dysponentem funduszu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może zaciągać nieoprocentowane pożyczki [Dz.U. z 2020 r., poz. 1787]. Środki FS na finansowanie wydatków, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przekazuje na wyodrębnione rachunki bankowe ZUS, KRUS, NFZ.

Charakter prawny Funduszu Solidarnościowego jako funduszu celowego określają przede wszystkim przepisy ustawy o finansach publicznych, wskazujące jego umiejscowienie w sektorze finansów publicznych, co wiąże się z obowiązkiem przestrzegania reguł materialnoprawnych i proceduralnych w zakresie zarządzania środkami pozyskiwanymi przez ten fundusz. FS jest typem tzw. parabudżetu, korzystającego z dotacji ze środków budżetu państwa. Wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego podlega kontroli

parlamentarnej, jako że plan ten jest włączony do corocznej ustawy budżetowej [sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ustawa-budzetowa-na-rok-2021-19076052].

Miejsce Funduszu Solidarnościowego w sektorze finansów publicznych jest uzasadnione również zadaniami publicznymi, na jakich koncentruje się jego funkcjonowanie. Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także umożliwienie tym osobom pełnego uczestnictwa w życiu społecznym realizowane jest przez programy finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego. Minister Rodziny i Polityki Społecznej (zgodnie z art. 11 oraz art. 24 fs) opracowuje na dany rok kalendarzowy roczny plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych tzw. plan wsparcia. W planie tym określa się zadania oraz programy rządowe i resortowe, a także warunki ich realizacji, jak również nabór wniosków i warunki ofert konkursowych [Opióła, 2019].

Wśród głównych zadań FS, właściwe przepisy wymieniają:

- wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych, a także emerytów i rencistów;
- finansowanie jednorazowych, rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów;
- finansowanie renty socjalnej oraz zasiłku pogrzebowego;
- finansowanie świadczenia uzupełniającego wraz z kosztami obsługi dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji [Dz.U. z 2020 r., poz. 1787].

Jak wynika z powyższego, zakres zadań Funduszu Solidarnościowego, którego pierwotnym zamierzeniem było finansowanie tylko potrzeb osób niepełnosprawnych i ich rodzin, został rozszerzony w 2019 roku nie tylko w ujęciu przedmiotowym, lecz również podmiotowym. Krąg osób będących beneficjentami funduszu związanego pierwotnie wyłącznie z zaspakajaniem potrzeb osób niepełnosprawnych został uzupełniony o liczne grono emerytów i rencistów i to bez związku z tym, czy legitymowali się oni orzeczeniem o niepełnosprawności.

Główne źródła przychodów i kierunki wydatkowania środków Funduszu Solidarnościowego

O źródłach FS decydują wielkość i struktura przychodów oraz jego wydatki⁴. Katalog przychodów omawianego funduszu określa art. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym [Dz.U. z 2020 r., poz. 1787, z późn. zm.]. Pierwsze źródło, to obowiązkowa część składki odprowadzanej od wynagrodzeń na Fundusz Pracy⁵. Stopę procentową tej składki na Fundusz Solidarnościowy określa ustawa budżetowa. Zgodnie z zapisami ustawy budżetowej na rok 2021, składka na Fundusz Pracy wynosiła 1,0% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, natomiast składka na Fundusz Solidarnościowy to 1,45% tej podstawy⁶. W roku 2022 składka ta pozostała nie

⁴ Analiza zostanie oparta o dane Najwyższej Izby Kontroli zawartych w wystąpieniach pokontrolnych z wykonania budżetu państwa w 2019 i 2020 roku, zwłaszcza tych fragmentów dotyczących wykonania planu finansowego Funduszu Solidarnościowego NIK Wystąpienie Pokontrolne. Wykonanie budżetu państwa w 2019 roku w części 44- zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planu finansowego Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, C:/Users/HP/Downloads/Wyst%C4%85pienie_pokontrolne%20cz.%2044%20(1).pdf, s. 27- 39 (dostęp: 27.11.2021) oraz NIK Wystąpienie Pokontrolne. Wykonanie budżetu państwa w 2020 roku w części 44-zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego, id,24272.pdf, s. 4-7, 15-20, www.nik.gov.pl (dostęp: 27.11.2021).

⁵ Składkę tę odprowadzają pracodawcy w wysokości 2,45% za osoby, które są zatrudnione na umowach o pracę, wykonują pracę na umowie o pracę nakładczą, umowie agencyjnej, umowie zleceniu lub innej, osoby wykonujące pracę w areszcie, pobierające stypendia sportowe, otrzymujące świadczenia socjalne na urlopie górniczym, świadczenie górnicze lub górniczy zasiłek socjalny, będące żołnierzami zawodowymi i funkcjonariuszami bez prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej. Składkę tę odprowadzają również Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne oraz inne osoby, które podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Wyłączone z obowiązku płacenia tej składki są: duchowni, osoby pobierające zasiłek stały, świadczenie rodzinne, świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, zasiłek dla opiekuna, osoby objęte ubezpieczeniem społecznym rolników, żołnierze niezawodowymi w służbie czynnej, osoby przebywające na urloпах wychowawczych oraz pobierające zasiłek macierzyński, świadczenie szkoleniowe po ustaniu zatrudnienia, pracownicy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, pracownicy powracający do pracy z urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego, osoby które ukończyły 50 lat i w okresie 30 dni przed zatrudnieniem pozostawali w ewidencji bezrobotnych powiatowego urzędu pracy.

⁶ Art. 27. Ustawy Budżetowej na rok 2021 z dnia 20.01.2020 r. [Dz.U. z 2021 r., poz. 190] Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym [Dz.U. z 2020 r., poz. 1787] ustala się obowiązkową składkę na Fundusz Solidarnościowy

zmieniona. Dla porównania, w 2019 r. wynosiła 0,15% podstawy jej wymiaru, a w 2020 r. – 0,45%⁷. Środki pieniężne z Funduszu Pracy przeznacza się na zasiłki dla bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia mające na celu przekwalifikowanie bezrobotnych, rozwój poradnictwa zawodowego oraz badania rynku pracy. Obecnie środki Funduszu Solidarnościowego są przeznaczane również na wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych, finansowanie potrzeb emerytów i rencistów. Fundusz wsparł również działania w zakresie zapewnienia dostępności lub jej poprawy osobom ze szczególnymi potrzebami [NIK, 2019].

Drugim zasadniczym źródłem finansowania Funduszu Solidarnościowego jest danina solidarnościowa [Dz.U. z 2020 r., poz. 1426, 1291, 1428 i 1492, zwana dalej „daniną solidarnościową”], dotycząca osób fizycznych, które osiągną dochody w roku podatkowym przekraczające 1 milion złotych, przy czym suma tych dochodów jest pomniejszana o zapłacone składki na ubezpieczenie społeczne. Danina solidarnościowa wynosi 4% od nadwyżki dochodu ponad 1 milion złotych. Po raz pierwszy danina ta została uiszczona od dochodów uzyskanych przez osoby fizyczne w 2019 roku. Środki te są przekazywane do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania podatnika, a następnie trafiają na wyodrębniony rachunek Funduszu Solidarnościowego. W 2022 roku daninę od tych dochodów za 2021 rok zapłaciło 7 procent mniej podatników podatku PIT niż w roku 2020 i wynosiła ona 2,6 mld złotych. Ten spadek liczby podatników-milionerów mógł być spowodowany przejściem tej grupy podatników z opłacania klasycznego PIT na ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, bowiem przychody objęte tym ryczałtem nie podlegają daninie solidarnościowej [serwisy.gazetaprawna.pl/pit/artykuly/8479457,

w wysokości 1,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, określonej w art. 104 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 26 oraz Art. 26. Ustawy Budżetowej na rok 2021 z dnia 20.01.2021, [Dz.U. z 2021 r., poz. 190]. Zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Dz.U. z 2020 r., poz. 1409, 2023, 2369 i 2400] ustala się obowiązkową składkę na Fundusz Pracy w wysokości 1,0% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, określonej w art. 104 ust. 1 wymienionej ustawy.

⁷ <https://www.zus.pl/documents/10182/167567/Zasady+op%C5%82acania+sk%C5%82adek+na+Fundusz+Pracy+%2C+Fundusz+Gwarantowanych+%C5%9Awiadcze%C5%84+Pracowniczych+oraz+Fundusz+Emerytur+Pomostowych/92a5c5b1-cf05-4869-8845-538a48fd5129> (dostęp: 25.11.2021).

danina-solidarnosciowa-ryczalt-ewidencjonowany-milion-zl.html]. Na zmniejszenie przychodów z tego źródła niewątpliwie wpływ miała pandemia.

Wnikliwa analiza specyfiki daniny solidarnościowej wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zauważyć, że jest ona rzadkim przypadkiem daniny celowej, specyficzną wersją tzw. supertax, a więc daniny spełniającej wszystkie ustawowe kanony podatku dochodowego z wyjątkiem tych w postaci zawężenia zakresu podmiotowo-przedmiotowego do wskazanych w ustawie stanów faktycznych. Jest też nazywana podatkiem solidarnościowym, bowiem postrzegana jest przez większość podatników jako obciążenie podatkowe, z którego korzystają osoby niepełnosprawne, a po zmianie ustawy także emeryci i renciści, otrzymując dodatkowe świadczenia w postaci 13. i 14. emerytury i renty. Nie można pominąć politycznych uwarunkowań wprowadzenia tej daniny (wymuszonej protestami społecznymi związanymi z niewystarczającymi nakładami publicznymi dla osób niepełnosprawnych oraz ich rodzin), jak i samej jej nazwy budzącej kontrowersje zwłaszcza w świetle dokonanych później zmian w katalogu beneficjentów.

Tabela 1. Źródła przychodu Funduszu Solidarnościowego na lata 2019-2021

Źródło przychodu	Rok 2019		Rok 2020		Rok 2021 (plan)	
	Wpływy w tys. zł	% udział w ogóle wpływów	Wpływy w mln zł	% udział w ogóle wpływów	Wpływy w mln zł	% udział w ogóle wpływów
Składka przekazywana z Funduszu Pracy	766 670,8	97,90%	2 329 773,7	7,6%	8712,1 mln	25,8%
Danina solidarnościowa	-	-	1 845 345,6	6%	2640,8 mln	7,8%
Dotacje z budżetu państwa	Nie korzystał	-	26 500 000	86,2 %	20 971,5 mln	62,2%
Środki europejskie	-	-	-	-	-	-
Odsetki bankowe	16 425,2	2,1%	34 981,9	0,2%	167,4 mln	0,5%
Inne przychody			32 899,4		167,4 mln	0,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z wykonania budżetu państwa w części 44 za rok 2019 oraz 2020 i dodatkowo na podstawie załącznika nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.

Dane z powyższej tabeli wskazują, że źródła przychodów mają tendencję rosnącą. Analiza jasno pokazuje, że pomimo wzrostu przychodów z daniny solidarnościowej w 2020 r., dominującym przychodem była dotacja z budżetu państwa stanowiąca 86,2% całej sumy przychodów. W 2019 roku suma przychodów wynosiła niespełna 800 000 złotych i tą kwotą obsługiwano zadania osób niepełnosprawnych. W 2020 roku zaś przychody wzrosły prawie dwudziestokrotnie do 19 000 000 złotych. Obecnie niepokój może budzić kwestia związana ze spadkiem liczby podatników płacących tę daninę.

Koszty Funduszu Solidarnościowego

W świetle art. 29 u.f.p. koszty funduszy celowych przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań państwowych [Art. 29 ufp]. W odniesieniu do Funduszu Solidarnościowego w jego pierwotnym kształcie zadanie takie bezpośrednio nawiązywało do konstytucyjnej zasady wsparcia osób niepełnosprawnych [Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej cyt. jako Konstytucja RP]. W tym miejscu warto jednak zauważyć, że zadanie to od wielu lat było i jest nadal realizowane w ramach wielu systemów redystrybucji środków publicznych. Mowa tu przede wszystkim o systemie budżetowym, w którym środki przeznaczane na pomoc osobom niepełnosprawnym są zamieszczone w części 44 budżetu państwa – Zabezpieczenie Społeczne oraz Wykonanie Planu Finansowego Funduszu Solidarnościowego, której dysponentem jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także w systemie funduszowym uregulowanym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych funkcjonującym na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Dz.U. z 2021 r., poz. 573, 1981, z późn. zm.] i zarządzający środkami publicznymi na poziomie ponad 5 mld zł. Jednakże zaobserwowano niedostatki w zakresie finansowania wsparcia osób niepełnosprawnych i ich opiekunów i to spowodowało wspomnianą wcześniej eskalację protestów beneficjentów tych środków publicznych. W takich okolicznościach w okresie od grudnia 2018 roku do stycznia 2019 roku w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej rozpoczęto gromadzenie wszystkich propozycji związanych z możliwością uruchomienia w 2019 roku programów rządowych w ramach Funduszu Solidarnościowego, aby móc w ten sposób przeciwdziałać dyskryminacji oraz wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także umożliwić tym osobom pełne

uczestnictwo w życiu społecznym [NIK, 2019]. Przyjęto, że środki Funduszu Solidarnościowego, będą wydatkowane na realizację programów rządowych i resortowych związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych oraz z zakresu innowacyjnych rozwiązań wsparcia osób niepełnosprawnych [Dz.U. z 2020 r., poz. 1787, z późn. zm.]. W związku z tym Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ogłosił roczny plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, zwany dalej „planem wsparcia” na 2019 rok, w którym wskazano realizację 10 programów [www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-o-planie-wsparcia-na-rok-2019]. Weryfikując realizację tych założeń, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2019 roku uruchomiono tylko 4 programy.

Skala i struktura kosztów Funduszu Solidarnościowego została ukazana w tabeli 2. Analiza danych prowadzi do następującej konstatacji: zadaniem najbardziej kosztochłonnym jest refundacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [Decyzja Ministra RPiPS z dnia 30 grudnia 2019 r.] – w związku z wydatkami z tytułu wypłaty jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów [Dz.U. z 2019 r., poz. 743 z późn. zm.].

Tabela 2. Skala i struktura kosztów Funduszu Solidarnościowego w latach 2019-2021

Rodzaj funduszu	Rok 2019	Rok 2020	Rok 2021
Wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych	695 925,8	3 842 247,10	5 502 732
Pozostałe zadania	4032,9	16 233,9	407 952
Refundacja dla FUS	8 736 459	11 504 267,6	22 859 701
Renta socjalna, zasiłek pogrzebowy	-	4 204 940,2	4 623 415
Ogółem	9 436 417,7	19 567 688,8	33 393 800

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z wykonania budżetu państwa w części 44 za rok 2019 oraz 2020 i dodatkowo na podstawie załącznika nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.

Ocena działalności Funduszu Solidarnościowego

Finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych oraz seniorów za pomocą środków Funduszu Solidarnościowego ma zarówno wady, jak i zalety.

Traktując problem z perspektywy prawnofinansowej należy uznać, że powstały Fundusz Solidarnościowy nie wpisuje się w definicję klasycznego funduszu celowego. Dokonywanie pomiędzy tym funduszem a innymi funduszami wzajemnych rozliczeń jest sprzeczne z istotą funduszy. Z pojęciem funduszu, jak już wspomniano wcześniej, wiąże się ściśle określanie środków na specjalnie określone cele, a tymczasem w przypadku opisywanego Funduszu Solidarnościowego jego środki są pożyczane z innych funduszy. Jeśli zatem jego źródła finansowe pochodzą również z zaciąganych pożyczek z Funduszu Pracy i Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz niepewna jest wysokość kwoty pochodzącej z daniny solidarnościowej, to nie można mówić o ściśle określonych źródłach ani o pewności i stabilności środków pieniężnych na pokrycie celów tego funduszu. Taka sytuacja słusznie powoduje obawy środowiska osób niepełnosprawnych, bowiem realizacja ich potrzeb może być zagrożona. Słuszność tych obaw potwierdza fakt, że od 2023 r. FS będzie zobowiązany do spłacania pożyczki zaciągniętej z Funduszu Pracy w 2019 r. (rata roczna nie niższa niż 300 000 tys. zł. w danym roku) oraz fundusz będzie musiał spłacać kolejne pożyczki zaciągnięte w 2020 r w wysokości 11505 tys. z Funduszu Rezerwy Demograficznej i 40 mln z Funduszu Pracy. Dalsze finansowanie zadań FS ze środków powyższych funduszy może stanowić zagrożenie dla realizacji ustawowych zadań tych funduszy. Stawia też pod znakiem zapytania ich przyszłość oraz płynność finansową (NIK, 2020). Nie gwarantuje też stabilności finansowej Funduszu Solidarnościowego. Powoduje przesuwanie pieniędzy pomiędzy funduszami państwowymi, oraz instytucjami kredytowymi. Po co zatem tworzy się fundusz, który ma określone cele, a środki nie są ściśle określone, bo pożyczają się je z innych funduszy, uszczuplając w ten sposób źródła wsparcia innych podmiotów? W ustawie powołującej Fundusz Solidarnościowy nie przewidziano żadnych gwarancji zabezpieczenia celów osób niepełnosprawnych [www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=1467]. Takie działania ustawodawcy powoduje poczucie niesprawiedliwości społecznej zarówno beneficjentów FS, jak i innych podmiotów. Zaciąganie takich zobowiązań i powstanie obowiązku ich spłaty powoduje limitowanie realizacji istniejących programów i może hamować realizację nowych zadań.

Dobrym rozwiązaniem w powyższej sytuacji byłoby opracowanie rocznych planów wsparcia emerytów i rencistów wynikających z potrzeb tej grupy osób. Natomiast źródła finansujące potrzeby osób niepełnosprawnych

zagwarantowane w FS powinny zostać ulokowane w istniejącym już PFRON. Utworzenie drugiego funduszu celowego o pokrewnym przedmiocie działania, jakim jest FS powodować może, jak twierdzi J. Kaleta, sytuację skomplikowaną, bowiem jeśli zaistniałaby taka sytuacja, że w jednym funduszu powstał nadmiar środków, to nie ma takiej możliwości aby przekazać je do drugiego funduszu, który w tym czasie ma niedostatki [Kaleta, 1982, s. 76].

Analizując źródło przychodu Funduszu Solidarnościowego jakim jest „danina solidarnościowa”, można wysnuć wniosek, że posiada ono formę nowego obciążenia *quasi*-podatku, bowiem obciąża ludność i podmioty gospodarcze kosztami związanymi z usługami publicznymi. Istnieje zatem przypuszczenie, że *a priori* po jakimś czasie fundusz będzie można zlikwidować, a wpływy podatkowe pozostawić [Szołno-Koguc, 2007, s. 79].

Negatywnie należy również ocenić ekspresowy tryb prac legislacyjnych nad projektem ustawy powołującej Fundusz Solidarnościowy trwający od 13 listopada 2019 roku do 20 grudnia 2019 roku, brak konsultacji społecznych i związkowych [www.opzz.org.pl/opinie-i-analizy/polityka-spoeczna/nie-dla-rzadowego-projektu-dot-solidarnosciowego-funduszu-wsparcia-osob-niepelnosprawnych]. Ponadto, podczas prac legislacyjnych nie przyjęto wniosku postów o wysłuchanie publiczne, wówczas istniałaby możliwość dialogu zainteresowanych środowisk [C:/Users/HP/Downloads/013_opzz%20(2).pdf].

Również wydzielenie środków z budżetu i dotowanie 13 i 14 emerytury niczego nie stymuluje, a olbrzymie dotacje pogłębiają nierównowagę w budżecie państwa oraz powodują zagmatwanie sytuacji finansowej funduszu.

Funkcjonowanie FS budzi wiele zastrzeżeń z powodu wad, ale ma także zwolenników. Motywy przemawiające za utworzeniem tego funduszu mają charakter polityczny oraz gospodarczy. Wydaje się, że gdy podatnik dobrze zna przeznaczenie dodatkowych opłat, składek, danin czy podatków, wówczas będzie lepiej znosił ich opłacanie.

Finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych oraz emerytów i rencistów przy pomocy instytucji Funduszu Solidarnościowego mimo wszystko wydaje się lepszą formą zabezpieczenia ich przed corocznym konkurowaniem z innymi zadaniami związanymi z procedurą budżetową.

Podstawowy walor tego funduszu – tak jak i innych funduszy – dotyczy tego, że o skali jego wydatków nie decyduje limit, ale posiadane środki, oraz fakt iż niewykorzystane zasoby finansowe w danym roku budżetowym przechodzą na rok następny, co powoduje elastyczność finansowania zadań

funduszu. Analizując dobre cechy tego funduszu, godnym podkreślenia jest fakt, że środki finansowe FS nie mogą być przeznaczane na finansowanie innych celów.

Zakończenie

Artykuł traktuje o szeroko rozumianym Funduszu Solidarnościowym w Polsce. Prezentuje jego założenia i cele, źródła finansowania, etapy przekształceń, zasady wydatkowania, analizy, ocenę działania. Na podstawie dostępnych danych liczbowych oraz danych zdobytych pośrednio wysuwa się m.in. wniosek, że istnieje zbyt duża dysproporcja pomiędzy dotacją z budżetu państwa a pozostałymi źródłami wpływów. Zwrócić należy uwagę na zagrożenia, jakie istnieją w związku z różnorodnymi zaciągniętymi już znacznymi pożyczkami z różnych źródeł. Artykuł wskazuje też na fakt, iż kosztem osób niepełnosprawnych realizowana jest obsługa finansowa potrzeb emerytów i rencistów funduszami należnymi w przeszłości wyłącznie osobom niepełnosprawnym.

W celu niwelacji tego typu negatywnych tendencji należy prowadzić dogłębny dyskurs naukowy dotyczący Funduszu Solidarnościowego i finansowania pomocy osobom niepełnosprawnym w Polsce, a także finansowania pomocy rencistom i emerytom. Takie regularnie prowadzone analizy są niezbędne również dla powoływania i realizowania wszelkich funduszy celowych. Wydaje się, że aby spełnione były aspekty sprawiedliwości, przejrzystości, stabilności oraz ciągłości realizacji zadań, powinno rozważyć się rozdzielanie źródeł finansowania potrzeb osób niepełnosprawnych od potrzeb emerytów i rencistów, aby nie stwarzać niepotrzebnych antagonizmów między tymi grupami. W tym celu warto rozważyć jasne określenie, ile procent z danego źródła przychodu przeznacza się na wparcie osób niepełnosprawnych, a ile na potrzeby emerytów i rencistów.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych powinno mieć corocznie jasno określony budżet, niepominiejszany o wydatki na inne cele niedookreślone w ustawie, oraz przychody ściśle określone bez używania w ustawie pojęć niedookreślonych, jak inne przychody. Osoby niepełnosprawne powinny mieć prawne gwarancje dotyczące zaspakajania ich potrzeb, a obecny Fundusz Solidarnościowy im tych gwarancji nie daje, bowiem już w 2021 roku zmniejszyła się liczba

podatników płacących daninę solidarnościową o 7 procent, a w 2023 roku rozpoczyna się spłacanie zaciągniętej przez Fundusz pożyczek.

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza przemawia za postawieniem tezy, iż przed powołaniem do życia instytucji funduszu celowego koniecznym wydaje się wyznaczenie precyzyjnych i bardzo wyraźnych ram prawnofinansowych. Dobrym rozwiązaniem byłoby ewentualne określenie czasu funkcjonowania programów.

Programy osób niepełnosprawnych mają charakter długoterminowy, ponieważ środki niewykorzystane w roku bieżącym przechodzą na rok następny. Nie posiadają one jednak gwarancji dotowania z budżetu państwa, jaką posiada realizacja jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów, które w przeważającej większości są dotowane z budżetu państwa.

Uwzględniając wszystkie powyższe prawidłowości, należy wyciągnąć wniosek, że Fundusz Solidarnościowy stanowi instrument wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz emerytów i rencistów. Dla lepszego funkcjonowania należy dobrze zorganizować kontrolę i monitoring poszczególnych odcinków jego działalności, zwiększać jego przejrzystość, szczególnie w aspekcie jego zadłużania oraz polepszyć zarządzanie tym funduszem.

Bibliografia

Akty Prawne:

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1426, 1291, 1428 i 1492).

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927).

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1787, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz.2473).

Ustawa z dnia 23 października 2020 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1787).

Ustawa Budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2020r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 190).

Ustawa budżetowa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1900).

Analizy, sprawozdania:

NIK, Analiza z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r., www.nik.gov.pl.

NIK, Wykonanie budżetu państwa w 2019 r., www.nik.gov.pl.

NIK, Wystąpienie Pokontrolne. Wykonanie budżetu państwa w 2019 roku w części 44 – zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, nik.gov.pl.

NIK, Wystąpienie Pokontrolne. Wykonanie budżetu państwa w 2020 roku w części 44 – zabezpieczenie społeczne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego, www.nik.gov.pl.

Literatura:

Kucia-Guściora B. (2004), *Status Prawny Funduszy Celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”.

Małecki J. (1974), *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy”.

Mały słownik języka polskiego (1989), PWN, Warszawa.

Owsiak S. (2001), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.

Szołno-Koguc J. (2004), *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomia” 38.

Szołno-Koguc J. (2007), *Funkcjonowanie Funduszy celowych w Polsce w świetle zasad regionalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Pozostałe materiały:

Decyzja Ministra RP i PS z dnia 1 października 2019 r. nr BBF.II.0326.13.2019.PU.

Decyzja nr 1 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie udzielenia ze środków Funduszu Pracy pożyczki do Funduszu Solidarnościowego oraz warunków i terminów spłaty pożyczki.

Expose Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego z 12 grudnia 2017 roku zamieszczone we wstępie Programu Rządowego Dostępność plus 2018-2025.

Umowa pożyczki z dnia 24 marca 2020 r., której przedmiotem było udzielenie pożyczki w kwocie 11 300 000 tys. zł. 30 kwietnia 2020 r. zawarto aneks nr 1 do umowy pożyczki z dnia 24 marca 2020 r. – zwiększono kwotę pożyczki do 11 505 000 tys. zł.

Wykaz stron internetowych :

<https://ciekaweliczby.pl/praca-emerytura-2019/>.

https://mf-arch2.mf.gov.pl/en/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/solidarnosciowy-fundusz-wsparcia-osob-niepelnosprawnych/pop_up?_101_instance_m1vu_viewMode=print.

<https://niepelnosprawni.gov.pl/download/plan-wsparcia-na-2021-r-1606738213.pdf>.

- https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/59769/Prezentacja_P_Herman_Dostepnosc_plus.pdf.
- <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/ustawa-o-dostepnosci/>.
- <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ile-jest-osob-z-niepelnosprawnosciami-w-Polsce>.
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-o-planie-wsparcia-na-rok-2019>.
- https://www.kis.gov.pl/wiadomosci/aktualnosci//asset_publisher/JSs9/content/id/7893769.
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22349.pdf>.
- <https://www.opzz.org.pl/opinie-i-analizy/polityka-spoleczna/nie-dla-rzadowego-projektu-dot-solidarnosciowego-funduszu-wsparcia-osob-niepelnosprawnych>.
- https://www.podatki.biz/artykuly/fundusz-pracy-w-roku-2021_33_43494.htm.
- <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=1467>.
- <https://www.salon24.pl/u/polska-gospodarka/863311,danina-solidarnosciowa-wspolczesny-patriotyzm-gospodarczy-czy-wyjatkowa-perfidia-rzadu>.
- <https://www.zus.pl/documents/10182/167567/Zasady+op%C5%82acania+sk%C5%82adek+na+Fundusz+Pracy%2C+Fundusz+Gwarantowanych+%C5%9Awiadcze%C5%84+Pracowniczych+oraz+Fundusz+Emerytur+Pomostowych/92a5c5b1-cf05-4869-8845-538a48fd5129>.