

JOLANTA SZOŁNO-KOGUC

## *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*

---

Appropriated state funds in public finance system

### POJĘCIE I ISTOTA FUNDUSZU CELOWEGO

#### DEFINICJA FUNDUSZU

Współcześnie, zarówno w nauce, jak i praktyce, nazwa „fundusz” jest używana w różnym znaczeniu. Najogólniej pojęcie fundusz definiuje *Mały słownik języka polskiego*, określając go jako „kapitał, środki pieniężne, zasób pieniędzy przeznaczony na pokrywanie specjalnych wydatków, którymi dysponuje organizacja, państwo”.<sup>1</sup> Słownik podaje przykłady funduszy, wymieniając fundusz płac jako zasób pieniędzy przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń pracowników, fundusz rezerwowy czy zapasowy, czyli pieniądze przeznaczone na wydatki, które mogą okazać się niezbędne, fundusz socjalny, obejmujący środki pieniężne na poprawę warunków życiowych pracowników itp. *Słownik wyrazów obcych*<sup>2</sup> wskazuje na etymologiczne pochodzenie terminu fundusz od łacińskiego *fundus* oznaczającego grunt, podstawę. Chodzi więc o zasób gotówki, kapitał, zgromadzone środki pieniężne, które stanowią podstawę finansową realizacji jakiegoś celu, zadania.

W ogólnym pojęciu funduszu wyraźnie eksponowane jest zatem specjalne przeznaczenie środków pieniężnych na ściśle określone cele. Fakt ten powoduje, iż często w literaturze do nazwy fundusze dodaje się jeszcze określenie celowe. Fundusze celowe są jednak różne, gdyż niejednakowe są przesłanki ich tworzenia, zróżnicowane cechy, odmienne źródła zasilenia finansowego, jak i przeznaczenie wydatków.

---

<sup>1</sup> *Mały słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1989, s. 185 (hasło: fundusz).

<sup>2</sup> *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 237.

Fundusze celowe w powyższym generalnym znaczeniu mogą zatem tworzyć rozmaite podmioty, zarówno jednostki indywidualne (które np. pragną gromadzić środki z myślą o specjalnych zakupach inwestycyjnych, czy też planując szczególne przedsięwzięcia w bliższej lub dalszej przyszłości), jak i podmioty gospodarcze (charakter funduszowy mają także np. niektóre rezerwy tworzone obowiązkowo bądź fakultatywnie przez przedsiębiorstwa, banki, instytucje ubezpieczeniowe). Jednakże szczególne miejsce wśród tak rozumianych zasobów pieniężnych zajmują fundusze celowe funkcjonujące w sektorze finansów publicznych.

Najczęściej istotę publicznych funduszy celowych formułuje się poprzez porównanie ich cech do cech budżetu.<sup>3</sup> W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące cechy publicznych funduszy celowych:<sup>4</sup>

a) są w różny sposób wyodrębnione z ogólnych zasobów budżetowych i stanowią całość samą w sobie,

b) dochody funduszy gromadzone są ze ściśle określonych źródeł i zasadniczo powiązane z przeznaczeniem,

c) środki pieniężne wydatkowane są na określone zadania.

W tym kontekście istotne wydaje się określenie relacji publicznych funduszy celowych do budżetu. Instytucja funduszu celowego różni się od instytucji budżetu przede wszystkim stopniem specjalizacji.<sup>5</sup> Budżet jest urządzeniem bardziej uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym wydatkowanie zgromadzonych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów. Fundusz celowy zaś jest urządzeniem wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu wąskiej grupy celów, w oparciu o zasoby gromadzone z niewielkiej zazwyczaj grupy – choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów. W literaturze od dawna podkreślano, że system gospodarki funduszowej jest historycznie wcześniejszy niż budżetowej. Fundusze publiczne tworzone były już w czasach starożytnych, np. w starożytnej Grecji istniał fundusz wojskowy i fundusz widowiskowy.<sup>6</sup> Istota budżetu państwa natomiast sprowadza się zazwyczaj do czterech najważniejszych cech: budżet stanowi plan finansowy, zestawiający dochody i wydatki, przychody i rozchody państwa, sporządzany i uchwalany na okres roku budżetowego w formie aktu normatywnego. Wymienione właściwości budżetu, a w szczególności wymóg odpowiedniej formuły prawnej, spowodowały, iż zasady ogólnej gospodarki budżetowej sformułowano dopiero w XVIII–XIX wieku. Wtedy też pojawiły się pierwsze dokumenty budżetowe. Fundusze zaczęły

<sup>3</sup> Por. J. Małecki, *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1974.

<sup>4</sup> Por.: J. Harasimowicz, *System funduszy w Polsce*, [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949; Z. Pirożyński, H. Sochacka-Krysiak, *Budżet państwa*, Warszawa 1969, s. 31.

<sup>5</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000, s. 107 i n.

<sup>6</sup> N. G. L. Hammond, *Dzieje Grecji*, Warszawa 1977, s. 640, [za:] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 130.

wówczas w różnych państwach, w różnym stopniu towarzyszyć budżetowi, stanowiąc jego „ośrodki satelitarne” lub „układy uzupełniające”.<sup>7</sup>

Publiczny fundusz celowy można zdefiniować jako utworzoną na mocy aktu prawnego wysokiej rangi formę organizacyjną służącą organom władzy publicznej do gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł.<sup>8</sup> Zgromadzone środki muszą być przeznaczone na precyzyjnie określone cele. Fundusz funkcjonuje zazwyczaj w okresie dłuższym niż rok budżetowy (przy czym czas istnienia funduszu nie jest z reguły określony – granicą może być zrealizowanie zadania, osiągnięcie celu).

Z zaprezentowanej definicji publicznego funduszu celowego wynikają następujące jego cechy charakterystyczne.

Po pierwsze, powstanie funduszu celowego polega na wyodrębnieniu pod względem organizacyjnym i/lub finansowym części pieniężnych środków publicznych z ogólnej ich puli. Z wyodrębnieniem tym wiąże się najczęściej przekazanie do dyspozycji gestorów funduszu celowego pewnej części dochodów publicznych, np. podatków, opłat, obowiązkowych składek, wpłat. Konsekwencją wyodrębnienia środków w postaci funduszu celowego jest zapewnienie źródeł finansowania wybranej dziedziny działalności państwa.

Po drugie, wraz z utworzeniem funduszu celowego oraz określeniem źródeł jego dochodów i celów, które mają być z tych źródeł finansowane, następuje związanie części środków publicznych z wyznaczonymi zadaniami. W rezultacie dochodzi do ograniczenia alokacji środków publicznych w danym okresie.

Po trzecie, wydzielenie dochodów i powiązanie ich z określonymi zadaniami prowadzi do podniesienia rangi tych zadań. Zadania finansowania za pomocą funduszy celowych są wyłączone spod rutynowej procedury stosowanej przy budżetowej metodzie podziału środków, co w założeniu ma gwarantować, w sytuacji permanentnego braku wystarczalności środków finansowych w „kasie państwa”, uniknięcie sytuacji „rywalizowania” z innymi zadaniami publicznymi. O tym jednakże, czy tak faktycznie jest, decyduje sposób, w jaki określone zostają źródła dochodów danego funduszu celowego oraz jak zmieniają się potrzeby finansowe w związku z realizacją tych zadań.

Po czwarte, cele (zadania) realizowane poprzez publiczne fundusze celowe mają zapewnioną ciągłość tego finansowania, gdyż z reguły nie podlegają pełnej procedurze planowania budżetowego. Jest to szczególnie ważna cecha funduszy celowych tworzonych dla finansowania zadań inwestycyjnych. Utworzenie funduszu oznacza uniezależnienie finansowe jakiejś dziedziny od bieżących decyzji parlamentu i procedury corocznego uchwalania budżetu. Oczywiście warunkiem takiego uniezależnienia jest zapewnienie na etapie utworzenia funduszu celowego odpowiednio wydajnego źródła jego dochodów. Jeżeli konstrukcja funduszu

<sup>7</sup> J. Małecki, *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1974.

<sup>8</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.

celowego opiera się na znacznych dotacjach z budżetu, wspomniana niezależność jest niewspółmiernie mniejsza.

Po piąte, zasady gospodarki funduszowej umożliwiają kumulację niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków i przeznaczenie na realizację zadań w następnych latach. Z jednej strony zabezpiecza to nieprzerwane finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych zasobów,<sup>9</sup> z drugiej daje znacznie większą swobodę i co za tym idzie elastyczność w dysponowaniu środkami finansowymi. W przypadku budżetu niewykorzystane w danym roku środki budżetowe nie przechodzą zasadniczo na rok następny, a niewykonane zadania mogą być realizowane w kolejnym roku tylko wtedy, kiedy zostaną uwzględnione w nowym planie finansowym. Ten sposób działania gospodarki budżetowej wynika z jednoroczności okresu obowiązywania dokumentu budżetowego oraz przyjętego systemu zamykania budżetu z upływem okresu budżetowego.

Warto zauważyć, iż z analizowanymi określeniami funduszu celowego używanymi w teorii zasadniczo nie pokrywa się definicja zawarta w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zgodnie z regulacją wspomnianej ustawy funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań.<sup>10</sup> Przytoczona definicja legalna zawiera zatem istotne zastrzeżenie, iż funduszem celowym jest jedynie fundusz ustawowo powołany przed dniem 1 stycznia 1999 r. Ze stwierdzenia tego wynikają następujące wnioski. Otóż, prawnym źródłem funduszu celowego może być wyłącznie ustawa. Fundusz nie może więc powstać na mocy przepisów niższej rangi, np. rozporządzeń wykonawczych, przepisów prawa miejscowego. Poza tym, ustawa o finansach publicznych wykluczyła możliwość tworzenia nowych funduszy celowych. I wreszcie, sama ustawa o finansach publicznych nie stanowi podstawy prawnej do powołania funduszu celowego. Poszczególne fundusze działają na podstawie odrębnych ustaw. Ustawa o finansach publicznych określa jedynie generalne warunki, których spełnienie powoduje z mocy prawa uznanie danej formy finansowania zadań publicznych za fundusz celowy.

Podstawową wadą ustawowej definicji funduszu celowego jest przede wszystkim to, że nie definiuje wprost i wyczerpująco istoty funduszu (używa niepoprawnego nawet językowo określenia „funduszem jest fundusz”).<sup>11</sup> Zapisy ustawowe nie są przy tym precyzyjne. Istotą finansów publicznych w ogóle jest bowiem finansowanie ze środków publicznych, obejmujących dochody i przychody publiczne. Zatem fundusz celowy jako forma organizacyjno-prawna sektora finansów publicznych musi być finansowany tak, jak cały sektor finansów publicznych ze

<sup>9</sup> J. Wierzbicki, *Elementy gospodarki funduszowej w systemie budżetowym rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 3.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148), art. 22, ust. 1.

<sup>11</sup> C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zielona Góra 2000, s. 83 i n.

środków publicznych. Zastanawiające jest też, dlaczego ustawodawca posługuje się określeniem „przychody z dochodów publicznych”, skoro w ustawie w sposób normatywny dokonany został podział środków publicznych odrębnie na kategorie dochodów publicznych i przychodów publicznych. Nie jest do końca jasne, czy szczególne podkreślenie w ustawie o finansach publicznych finansowania funduszy celowych ze środków publicznych sugeruje wykluczenie możliwości gromadzenia przez fundusz celowy środków z dochodów niezaliczonych do dochodów publicznych oraz rozdysponowania środków funduszowych na wydatki inne niż wydatki publiczne.

#### FUNDUSZE CELOWE A PARABUDŻETY

Z funduszami celowymi związane jest ściśle pojęcie parabudżetów. Każdy parabudżet jest bowiem w istocie funduszem celowym, ale z drugiej strony nie każdy fundusz celowy jest parabudżetem. Parabudżetami są jedynie publiczne fundusze celowe, czy też, jak to często określa się w literaturze,<sup>12</sup> fundusze systemu budżetowego.

Parabudżety są urządzeniami, które wyręczają bądź uzupełniają budżet państwa w zakresie gromadzenia i dzielenia zasobów pieniężnych.<sup>13</sup> Określenie to nie tyle akcentuje metodę powiązania finansowego z budżetem (np. netto lub brak w ogóle relacji do budżetu), ale raczej eksponuje funkcję (czy też funkcje), jaką parabudżety spełniają w systemie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, w tym rolę, jaką odgrywają w zakresie redystrybucji dochodu narodowego. Dokonując analizy samego terminu parabudżet, można wskazać, iż określenie to oznacza twór organizacyjno-prawny, który działa poza instytucją budżetu, ale realizuje analogiczne jak budżet funkcje, w szczególności funkcję fiskalną i redystrybucyjną, nierzadko także stymulacyjną. Należy podkreślić przy tym, iż za najważniejszą funkcję, którą spełniają parabudżety, uznawana jest funkcja redystrybucyjna. Parabudżety przejmują część zasobów pieniężnych od różnych podmiotów gospodarczych bezpośrednich uczestników pierwotnego podziału dochodu narodowego, w szczególności od ludności i przedsiębiorstw, przeznaczając w ten sposób uzyskane środki na finansowanie określonych zadań o charakterze publicznym, ale także społecznym. Istotną grupę tych zadań stanowią zadania inwestycyjne. Parabudżety są zatem urządzeniami, przy pomocy których dokonuje się redystrybucja dochodu narodowego nie tylko pomiędzy podmiotami gospodarującymi, ale także pomiędzy sferami i działami gospodarki narodowej, pomiędzy regionami geograficznymi kraju itp.

Warto podkreślić, iż niejednokrotnie, zarówno w teorii, jak i praktyce, niesłusznie traktuje się parabudżety jako element tzw. gospodarki pozabudżetowej,

<sup>12</sup> J. Brożek, *Gospodarka pozabudżetowa*, „Studia Finansowe” 1971, nr 10, s. 138; S. Owsiak, *Parabudżety w systemie planowania finansowego*, „Finanse” 1974, nr 5.

<sup>13</sup> S. Owsiak, *Parabudżety w systemie planowania finansowego*, „Finanse” 1974, nr 5.

obejmującej zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne.<sup>14</sup> Działalność parabudżetów różni się w sposób zasadniczy od działalności wymienionych form pozabudżetowych. Parabudżety stanowią instrument gromadzenia i wydatkowania pieniądza publicznego, zaś zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze czy środki specjalne są formami organizacyjno-prawnymi, w których prowadzona jest działalność sektora finansów publicznych bądź które umożliwiają sprawne jej prowadzenie (środki specjalne). Istnienie parabudżetów nie ma zatem charakteru tylko formalno-organizacyjnego, ale zawiera w sobie aspekt merytoryczny odnoszący się do istoty redystrybucji pieniądza w gospodarce narodowej.

W odróżnieniu od wymienionych form gospodarki pozabudżetowej (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne), gdzie, jak należy zauważyć, podobnie jak przy gospodarce funduszowej, niejednokrotnie istnieje związek dochodów (czy raczej przychodów) z wydatkami, fundusze celowe wyróżniają się następującymi cechami:<sup>15</sup>

1) dochody nie zawsze związane są z działalnością dysponujących nimi jednostek, a więc mogą pochodzić ze źródeł niezależnych od działalności danej jednostki,

2) fundusze powinny być w zasadzie samowystarczalne, w wyjątkowych jedynie przypadkach zasilane dotacją budżetową,

3) wydatki funduszu może realizować inna jednostka od tej, która gromadzi środki (np. taka sytuacja ma miejsce w przypadku Funduszu Pracy – dochody ze składek płaconych przez pracodawców gromadzi ZUS, natomiast wydatki realizowane są poprzez urzędy pracy, w szczególności wojewódzkie i powiatowe).

Oprócz funduszy celowych w ścisłym tego słowa znaczeniu (bo zawierających choćby w nazwie określenie fundusz), do parabudżetów zaliczyć można niewątpliwie także agencje władz publicznych. O ile parabudżetowe fundusze celowe są na ogół wykorzystywane do finansowania zadań socjalnych czy związanych z ochroną środowiska naturalnego, o tyle agencje władz publicznych najczęściej tworzone są w celu lepszego wykorzystania środków publicznych do popierania rozwoju gospodarczego. Agencje tego typu wykształciły się przy tym zarówno w systemie instytucji publicznych (a zatem w ramach sektora finansów publicznych), jak i pozapublicznych (funkcjonujące np. w formie spółek prawa handlowego, które zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie są zaliczane do sektora finansów publicznych). Ich ideą jest wspomaganie finansowe dziedzin gospodarczych preferowanych przez państwo. Środki finansowe agencji pochodzić mogą z dotacji budżetowych, oddanych do dyspozycji agencji dochodów publicznych, zaciąganych kredytów i pożyczek, dotacji międzynarodowych instytucji finansowych i gospodarczych, darowizn rządów zagranicznych itd. Nie-

<sup>14</sup> Konieczność oddzielnego rozpatrywania gospodarki poza i parabudżetowej akcentuje m.in. S. Owsiak, *Parabudżety w systemie...*, oraz K. Piotrowska-Marczak, *Miejsce gospodarki pozabudżetowej i parabudżetowej w sektorze publicznym w Polsce*, [w:] *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku (materiały konferencyjne)*, tom I, Poznań 2000, s. 78 i n. Odmienny pogląd prezentuje J. Brożek: *Niektóre problemy gospodarki pozabudżetowej*, „Finanse” 1970, nr 12.

<sup>15</sup> T. Okulicz, *Gospodarka funduszami celowymi*, „Finanse” 1968, nr 9.

wątpliwą zaletą agencji jest zatem możliwość pozyskiwania środków pieniężnych z różnych, nie tylko publicznych źródeł. Środki te mogą być przy tym wykorzystywane w warunkach zbliżonych do rynkowych, a zatem agencje mogą w ograniczonym zakresie prowadzić działalność gospodarczą. Jednakże publiczny charakter agencji państwowych czy samorządowych polega na tym, iż zasadniczym motywem ich działalności nie jest zysk, a promowanie działalności gospodarczej ważnej dla kraju. Celami statutowymi agencji władz publicznych mogą być przykładowo: popieranie rozwoju małej przedsiębiorczości, wspomaganie restrukturyzacji przemysłu, wspomaganie zmian strukturalnych w rolnictwie, promocja rozwoju regionalnego.<sup>16</sup>

Należy uznać, iż charakter parabudżetów miały także utworzone w roku 1999 w wyniku przeprowadzonej reformy systemu ochrony zdrowia kasy chorych, których zadania przejął w roku 2003 Narodowy Fundusz Zdrowia. Zgodnie z ustawą z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym<sup>17</sup> kasy chorych były instytucjami samorządowymi posiadającymi osobowość prawną, utworzonymi w celu finansowania opieki zdrowotnej. Funkcjonowało 16 regionalnych kas chorych oraz tzw. branżowa kasa chorych dla służb mundurowych. Ich źródła przychodów stanowiły przede wszystkim składki na ubezpieczenie zdrowotne, dochody z lokat i papierów wartościowych emitowanych i gwarantowanych przez Skarb Państwa, darowizny i zapisy w formie pieniężnej, a w przypadku zadań zleconych przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej – dotacja celowa z budżetu państwa. Także następcą prawnym kas chorych – Narodowy Fundusz Zdrowia – pomimo iż formalnie nie został zaliczony do funduszy celowych,<sup>18</sup> z punktu widzenia finansowego niewątpliwie przejawia cechy charakterystyczne dla gospodarki funduszowej, a na pewno parabudżetowej.

#### PRZESŁANKI TWORZENIA FUNDUSZÓW CELOWYCH

Motywy tworzenia funduszy celowych mogą być bardzo zróżnicowane. Świadczy o tym znaczna liczba funduszy, które powstawały w różnych okresach dla realizacji różnych celów i niejednokrotnie ulegały przekształceniom na skutek zmian okoliczności uzasadniających powołanie do życia tej szczególnej formy gospodarowania środkami publicznymi. Ponadto warto zauważyć, iż nie zawsze znane są faktyczne przesłanki powołania i funkcjonowania funduszu. Takim przykładem z okresu międzywojennego może być fundusz na organizowanie walki z przemyślnictwem, o którym sam ówczesny wiceminister skarbu pisał jako

<sup>16</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 145–146.

<sup>17</sup> Dz.U. nr 28, poz. 153 z późn. zm.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. nr 45, poz. 391) NFZ funkcjonuje jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną.

o funduszu bliżej nieznanym.<sup>19</sup> Szczególnie w okresie PRL tworzeniu funduszy celowych nie towarzyszyły urzędowe publikacje zawierające uzasadnienia rządowe o motywach powołania określonego funduszu. Praktyka funkcjonowania konkretnego funduszu również nie zawsze pozwalała na wyrobienie jasnego poglądu o motywach i celach jego istnienia, z uwagi na brak dostępnych i należycie opracowanych sprawozdań z działalności.

Ogólnie motywy powoływania funduszy celowych można podzielić na trzy grupy uzasadnień, które w praktyce zazwyczaj występują łącznie:

- 1) przesłanki gospodarcze,
- 2) przesłanki polityczno-społeczne,
- 2) przesłanki techniczno-organizacyjne.<sup>20</sup>

Najczęściej cytowaną przesłanką o charakterze gospodarczym jest tzw. rachunek ekonomiczny w skali państwa. Chodzi tutaj zarówno o prawidłowe odzwierciedlenie procesów gospodarowania na określonym odcinku zadań publicznych poprzez porównanie nakładów i wyników, jak i wywarcie mobilizującego wpływu na zmniejszenie kosztów działania lub maksymalizację dochodów, jakość działania i jego skuteczność. Wymieniona bodźcowa przesłanka tworzenia funduszy celowych ma swoje uzasadnienie w tym, że rozmiary działalności finansowanej z funduszu są w zasadzie uzależnione od wysokości posiadanych środków pieniężnych. Przesłanka bodźcowa odgrywa rolę, jeśli oczywiście organ zarządzający ma wpływ na zwiększenie dochodów bądź – częściej – na minimalizację kosztów, a więc pośrednio też na zwiększenie możliwości działania przy danych dochodach. Czynniki neutralizującymi powyższe motywy mogą być wszelkiego rodzaju ograniczenia typu administracyjnego, kiedy to o skali działalności decydują nie posiadane środki pieniężne, ale to, czy dane zadanie np. mieści się w różnego rodzaju limitach.

Inną przesłanką o charakterze ekonomicznym tworzenia funduszy celowych jest dążenie do zwiększenia obciążenia podmiotów gospodarczych, ludności, kosztami publicznej działalności nieprodukcyjnej poprzez np. wprowadzenie nowego podatku, celowej opłaty czy składki, która zasila odpowiedni fundusz.

Jako przyczynę tworzenia funduszy celowych wymienia się także chęć zabezpieczenia prawidłowych proporcji podziału dochodu narodowego lub to, czy mają one służyć jako środek zapewnienia równomiernego wzrostu gospodarczego.

O wiele trudniejsze do ustalenia są niewątpliwie motywy społeczno-polityczne tworzenia funduszy celowych. Są przy tym bardzo zróżnicowane, zależą od aktualnych założeń działania parlamentu, rządu, które nie mają przecież stałego charakteru. Fundusze są zazwyczaj powoływane do rozwiązywania jakiś ważnych zadań, np. likwidacji nadwyżek na rynku pracy, ochrony zdrowia, budowy dróg itp. Niekiedy przy tworzeniu funduszy może chodzić o chęć zaakcentowania pewnych wydatków ze względów taktyczno-politycznych.

<sup>19</sup> I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1939, s. 149 za: J. Małecki, *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1.

<sup>20</sup> J. Małecki, *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1.



W literaturze jednak najczęściej wymienia się jako motywy tworzenia funduszy celowych przesłanki techniczno-organizacyjne. Fundusze celowe powoływane są przede wszystkim ze względu na niedoskonałości gospodarki budżetowej, brak dostatecznej elastyczności, podporządkowania rygorowi zasady roczności.

Fundusze celowe mogą być wykorzystywane niekiedy w technice podatkowej, jako środek zwiększania obciążeń podatkowych.<sup>21</sup> Na przykład, gdy wprowadzenie nowego podatku może budzić opory, wówczas łatwiejsze może okazać się wprowadzenie nowego celowego obciążenia quasi-podatkowego z przeznaczeniem pochodzących z niego wpływów na jakiś określony ważny społecznie cel.<sup>22</sup> Po pewnym czasie fundusz może zostać zlikwidowany, obciążenie przestaje mieć charakter celowy, ale wpływy – już czysto podatkowe – pozostają.

Fundusze celowe są też uznawane za bardzo dobre narzędzie kierowania określonymi ważnymi obszarami czy odcinkami działalności publicznej.<sup>23</sup>

#### KLASYFIKACJA FUNDUSZY CELOWYCH

Można mówić o różnych rodzajach publicznych funduszy celowych. Jednakże ich jednolita klasyfikacja jest trudna do opracowania i to zarówno ze względu na zasięg i charakter strony dochodowej, jak i przeznaczenie wydatków. Jest to wynikiem znacznej różnorodności dochodów funduszy: są zasilane jednocześnie wpływami z wielu różnych źródeł, np. określonych podatków, opłat, obowiązkowych składek, wpłat, ze sprzedaży majątku, dotacji, darowizn itp. Z kolei w przypadku strony wydatkowej jednolita klasyfikacja jest utrudniona z uwagi na różne kierunki finansowania. Klasyfikacje dokonywane są zatem z punktu widzenia różnych kryteriów. Do najważniejszych z tych kryteriów należą:

- 1) kryterium podmiotowe, odnoszące się do gestora środków publicznych gromadzonych przez fundusz,
- 2) kryterium źródeł dochodów funduszu,
- 3) kryterium przedmiotowe dotyczące celu (zadania) finansowanego ze środków funduszu.<sup>24</sup>

Z punktu widzenia kryterium podmiotowego można wyróżnić:

- a) państwowe fundusze celowe,
- b) samorządowe fundusze celowe,
- c) ponadnarodowe fundusze celowe, do których należą np. fundusze tworzone w ramach struktur Unii Europejskiej czy innych organizacji międzynarodowych.

Państwowe fundusze celowe to takie, które wykonują zadania wyodrębnione z budżetu państwa. O ich zasobach decyduje państwowa osoba prawna lub organ zaliczany do sektora rządowego finansów publicznych. Natomiast fundusze

<sup>21</sup> J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 51.

<sup>22</sup> J. Małecki, *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1.

<sup>23</sup> I. Weinfeld, *op. cit.*, s. 149.

<sup>24</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 134 i n.

samorządowe fundusze celowe realizują zadania odpowiednio samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego; ich dysponentem są organy samorządowe. W dobie postępującej globalizacji i europeizacji trudno pominąć odgrywające coraz większą rolę ponadnarodowe publiczne fundusze celowe. Powstają one ze składek (dotacji rządowych) różnych krajów skupionych wokół rozmaitych organizacji i instytucji międzynarodowych. Instytucja funduszy celowych wykorzystywana jest przez ONZ, stanowi też powszechną formę finansowania w UE. Fundusze unijne zorientowane są np. na restrukturyzację rolnictwa, na promocję uboższych krajów czy regionów. W związku z transformacją systemową krajów Europy Środkowej i Wschodniej utworzone zostały celowe fundusze na popieranie przemian społeczno-gospodarczych przez finansowanie wyselekcjonowanych dziedzin, np. programy PHARE, ISPA, SAPARD.

W ramach kryterium podmiotowego można rozpatrywać także rodzaje funduszy w układzie szczeblowości władzy publicznej, wyróżniając fundusze: scentralizowane i zdecentralizowane. Fundusze scentralizowane tworzone są na szczeblu centralnym. Tworzą jednolite konstrukcje, ich zasoby znajdują się zazwyczaj w dyspozycji określonego ministra jako wykonawcy planu funduszu. Z kolei fundusze zdecentralizowane to albo fundusze tworzone na szczeblu regionalnych lub lokalnych organów władzy publicznej, albo zespół składający się z funduszu centralnego oraz funduszy (części) zarządzanych np. przez wojewodów lub jednostki samorządu terytorialnego. Ta ostatnia konstrukcja opiera się w istocie na rozdziale wpływów ze źródeł dochodów pomiędzy część centralną funduszu a części terenowe (np. fundusz ochrony gruntów rolnych, w którym 20% środków całego funduszu skupia fundusz centralny, pozostałe 80% – terenowe dysponowane przez samorządy wojewódzkie; także fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, składające się z narodowego oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

Ze względu na status prawny można wyodrębnić fundusze będące osobami prawnymi oraz te, które stanowią tylko formę organizacyjną zasobów pieniężnych, a nawet tylko odrębny rachunek bankowy. Przykładem może być fundusz alimentacyjny, stanowiący tylko formę organizacji zasobów pieniężnych. Fundusz ten nie ma bowiem żadnych organów, struktury organizacyjnej, jego obsługę zapewnia ZUS. Osobowość prawną posiadają natomiast narodowy oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Z osobowością prawną wiąże się posiadanie własnych organów: rady nadzorczej, zarządu.

Z kolei według źródeł dochodów rozróżnić można:

- a) fundusze oparte na przymusowych dochodach typu budżetowego, takich jak podatki, opłaty, składki,
- b) fundusze bazujące na dobrowolnych wpłatach różnych podmiotów,
- c) zasilane wyłącznie lub częściowo dotacjami budżetowymi (poprzez transfery wewnątrzbudżetowe).

Inny podział przy zastosowaniu kryterium dochodowego pozwala wyróżnić fundusze, których dochody mają głównie charakter dochodów własnych oraz fundusze uzupełniane dotacjami z budżetu lub z funduszu celowego wyższego

szczebla. W praktyce w ramach poszczególnych funduszy łączy się często rozmaite rodzaje źródeł dochodów, przy czym przeważa na ogół jedno z tych źródeł, co umożliwia systematykę funduszy z omawianego punktu widzenia.<sup>25</sup>

Z kryterium źródeł dochodów wiąże się bezpośrednio kryterium formy powiązania funduszy celowych z budżetem. Powiązanie to może układać się trojako.<sup>26</sup> Po pierwsze fundusze celowe mogą być ujęte w budżecie całością swoich dochodów i wydatków – tzw. forma brutto powiązania z budżetem. W przypadku tego typu funduszy zachodzi jedynie wyodrębnienie techniczno-organizacyjne; dany fundusz traktowany jest jak jednostka budżetowa, której określone wydatki zostały powiązane z określonymi dochodami. Typowym przykładem tego rodzaju funduszy były funkcjonujące w latach 1945–1950 w polskim budżecie państwowym fundusze grupy A (np. Samorządowy Fundusz Wyrównawczy, Państwowy Fundusz Ziemi). Drugim możliwym sposobem powiązania funduszu celowego z budżetem jest powiązanie wynikowe – netto. Polega ono na tym, że ewentualny niedobór funduszu jest pokrywany dotacją budżetową, natomiast jako dochód budżetu przekazywana jest nadwyżka finansowa funduszu. Większość funduszy celowych działających w Polsce tak w okresach poprzednich, jak i aktualnie powiązано z budżetem w tej właśnie formie. W przypadku funduszy rozliczających się z budżetem metodą netto istnieje zatem zarówno wyodrębnienie organizacyjne działalności, jak i finansowe, a nawet kasowe. Wreszcie trzecia możliwość polega na tym, że brak jest jakichkolwiek finansowych powiązań funduszu z budżetem. Dochody i wydatki funduszu nie są włączone do budżetu ani pełnymi kwotami, jak w pierwszym przypadku, ani powiązane wynikowo, jak w przypadku drugim. Fundusz jest wówczas samowystarczalny, w pełni niezależny od procedury planowania i realizacji budżetu.

W nawiązaniu do ww. form powiązań z budżetem można dokonać podziału funduszy celowych na trzy zasadnicze grupy:<sup>27</sup>

- 1) fundusze wewnątrzbudżetowe, czyli środki ujęte brutto w budżecie,
- 2) fundusze pozabudżetowe, czyli powiązane finansowo z budżetem wynikiem, czyli netto,
- 3) fundusze autonomiczne.

Fundusze tzw. wewnątrzbudżetowe stanowią w istocie szczególną konstrukcję prawną samego budżetu. Taki przypadek funduszu ma miejsce wtedy, kiedy przepisy dotyczące budżetu pozwalają na finansowanie jednego z celów jedynie w takich granicach, w jakich osiągnane są wpływy z określonego źródła dochodów budżetowych. Konstrukcja taka przypomina działanie funduszu celowego, choć

<sup>25</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, J. Wierzbicki, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 75.

<sup>26</sup> Por. N. Gajl, *Formy budżetowania*, „Finanse” 1964, nr 8; K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 221 i 222; J. Harasimowicz, *System funduszy celowych...*, s. 181 i 183.

<sup>27</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000, s. 110–112. Wg tego samego kryterium J. Harasimowicz wyróżnił: a) fundusze, których wszystkie dochody i wydatki są objęte gospodarką budżetową brutto; b) fundusze, których część dochodów lub część wydatków jest objęta gospodarką budżetową brutto; c) fundusze, których całość dochodów i wydatków pozostaje poza budżetem. Por. J. Harasimowicz, *System funduszy w Polsce...*

nie ma postaci odrębnego funduszu z własną nazwą, wskazanymi dysponentami zasobów. Podobieństwo do konstrukcji funduszu wewnątrzbudżetowego wykazuje sposób gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Pomimo formalnego włączenia do budżetu, gromadzone są na odrębnym rachunku i wydatkowane tylko do wysokości kwot na nim zgromadzonych na cel określony w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy.

Konstrukcja prawna funduszy celowych powiązanych netto z budżetem pozwala natomiast na dotowanie tych funduszy z budżetu bądź też umożliwia przekazywanie nadwyżek finansowych wypracowanych przez fundusz do budżetu.

Konstrukcja prawna z kolei funduszy autonomicznych nie daje możliwości ani transferu środków z budżetu do funduszu celowego, ani też z funduszu do budżetu. Ta odrębność finansowa nie wyklucza powiązań funkcjonalnych, polegających na tym, iż z funduszu celowego mogą być finansowane zarówno zadania publiczne realizowane jednocześnie poprzez budżet (komplementarność funduszy i budżetu), jak też zadania wyłączone z budżetu (substytucyjność funduszy wobec budżetu).

Z punktu widzenia przedmiotu finansowania występują następujące fundusze celowe:

- a) fundusze finansujące pieniężne świadczenia społeczne,
- b) fundusze wspomagające finansowo dziedziny o ograniczonych możliwościach samofinansowania (np. kultura, sport),
- c) fundusze finansujące infrastrukturę społeczną,
- d) fundusze finansujące ochronę środowiska,
- e) fundusze finansujące dziedziny stricte gospodarcze (np. rolnictwo).

Według kryterium metod finansowania konkretnych celów i zadań można wyodrębnić trzy grupy funduszy celowych: fundusze finansujące metodą budżetową (dotacyjną), fundusze celowe finansujące metodą kredytową (na zasadzie zwrotności) oraz fundusze mieszane, łączące te dwie metody.<sup>28</sup>

Wreszcie należy wymienić fundusze tworzone obligatoryjnie oraz fundusze tworzone fakultatywnie, gdy wystąpi taka potrzeba w określonym regionie, jednostce samorządu lokalnego, a nawet unikalne, tworzone tylko w jednym regionie czy gminie.

#### PODSUMOWANIE

W literaturze wymienia się szereg cech ujemnych gospodarki funduszowej,<sup>29</sup> które wręcz poddają w wątpliwość zasadność tworzenia funduszy celowych. Często zwraca się uwagę, iż w przyszłości waga zadań publicznych może ulegać zmianom, istnienie funduszy celowych powołanych do realizacji jednych celów, może

<sup>28</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, J. Wierzbicki, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 75.

<sup>29</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Miejsce gospodarki pozabudżetowej i parabudżetowej...*, s. 83–94.

prowadzić do utrudnienia, bo ograniczenia środków na finansowanie innych, które akurat okazały się w kolejnych latach ważniejsze. Poza tym tworzenie zbyt wielu funduszy celowych, szczególnie ad hoc, prowadzić może do nadmiernego rozczłonkowania gospodarki finansowej państwa, zaciemnienia jej obrazu, uniemożliwienia sprawowania należytej kontroli przez organy przedstawicielskie. Gospodarka funduszowa utrudnia planowanie działalności publicznej, w szczególności ze względu na częsty brak bądź niedostateczną koordynację planów funduszy celowych z budżetem. W takiej sytuacji może np. dojść do dublowania się źródeł finansowania tego samych czy tego samego rodzaju zadań publicznych. Z drugiej jednak strony fundusze celowe niewątpliwie stwarzają możliwości uelastycznienia gospodarki budżetowej w określonych warunkach, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności źródeł finansowania ważnych społecznie i gospodarczo celów. Gospodarka funduszowa powinna stanowić jednakże uzupełnienie gospodarki budżetowej, wyjątek, który przy ścisłej kontroli parlamentarnej choć narusza, ale nie podważa generalnych zasad budżetowej jedności i zupełności.

#### SUMMARY

The article focuses on the role and importance of appropriated state funds in the context of theoretical and practical discussion about which kinds of public finance management – the traditional one based on the budget itself or the one based on the special funds makes the process of rationalisation more possible. The analysis and assessment includes the material and formal essence of appropriated state funds, their types and main reasons of creating as an exceptional form of public financial means accumulation and spending. There some advantages and disadvantages of appropriated state funds present in the end.

#### BIBLIOGRAFIA

- Brożek J., *Gospodarka pozabudżetowa*, „Studia Finansowe” 1971, nr 10.  
Brożek J., *Niektóre problemy gospodarki pozabudżetowej*, „Finanse” nr 12/1970.  
Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000.  
Denek E., Sobiech J., Wolniak J., Wierzbicki J., *Finanse publiczne*, Warszawa 1995.  
Gajl N., *Formy budżetowania*, „Finanse” 1964, nr 8.  
Harasimowicz J., *System funduszy w Polsce*, [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949.  
Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968.  
Kosikowski C., Szpringer Z., *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zielona Góra 2000.  
Małecki J., *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1.  
Małecki J., *Założenia funduszy celowych rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1.  
*Mały słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1989.  
Okulicz T., *Gospodarka funduszami celowymi*, „Finanse” 1968, nr 9.  
Ostrowski K., *Prawo finansowe*, Warszawa 1970.  
Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.  
Owsiak S., *Parabudżety w systemie planowania finansowego*, „Finanse” 1974, nr 5.

- Piotrowska-Marczak K., *Miejsce gospodarki pozabudżetowej i parabudżetowej w sektorze publicznym w Polsce*, [w:] *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku (materiały konferencyjne)*, tom I, Poznań 2000.
- Pirożyński Z., Sochacka-Krysiak H., *Budżet państwa*, Warszawa 1969.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. 2003, nr 45, poz. 391).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148).
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1939.
- Wierzbicki J., *Elementy gospodarki funduszowej w systemie budżetowym rad narodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 3.