

JERZY MAŁECKI

ZAŁOŻENIA FUNDUSZÓW CELOWYCH RAD NARODOWYCH

Z bogatej problematyki publicznej gospodarki funduszowej w niniejszym artykule omówione będą przede wszystkim takie zagadnienia, jak: pojęcie -funduszu, cechy charakterystyczne gospodarki funduszowej, motywy tworzenia funduszy celowych rad narodowych oraz podjęta zostanie próba klasyfikacji funduszy według różnych kryteriów.

We współczesnej nauce (ekonomii politycznej, ekonomikach szczegółowych oraz finansach i prawie finansowym) i w praktyce, w różnym znaczeniu używa się nazwy „fundusz”, co doprowadza niekiedy do nieporozumień. Najogólniej pojęcie funduszu formułuje *Słownik języka polskiego*, określając go jako „kapitał, zasób gotówki, pieniędzy przeznaczonych na pokrywanie specjalnych wydatków, którym dysponuje organizacja, instytucja, państwo itp.”¹ Tym ogólnym pojęciem posługuje się także najczęściej nauka finansów i prawa finansowego², szczegółowiej jednak określając cechy oraz źródła dochodów, jak i przeznaczenia wydatków tych zasobów. Właśnie to specjalne przeznaczenie środków pieniężnych na ściśle określone cele powoduje, że fundusze te w literaturze określa się jako celowe. Różne są jednak fundusze celowe, gdyż różne są motywy ich tworzenia i cechy, które zarazem stanowią kryteria ich klasyfikacji.

W artykule chodzi jedynie o niektóre z tak rozumianych zasobów pieniężnych, a mianowicie o tzw. publiczne fundusze dysponowane przez rady narodowe. Różnią się one charakterem i zakresem od funduszy jednostek prowadzących działalność na zasadzie odpłatności³, np. przedsiębiorstw państwowych, banków, ubezpieczalni.

Najczęściej istotę publicznych funduszy celowych definiuje się przez:

¹ Por.: *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1960, s. 992.

² Por.: D. T. Clark, B. A. Gottfried, *Dictionary of business and finance*, New York 1957, s. 162; S. Bolland, J. Wierzbicki (red.), *Finanse*, tom 1, Warszawa 1970, s. 23 i 24; M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1961, s. 98.

³ O różnicach między gospodarką typu publicznego a gospodarką funduszkową jednostek prowadzących działalność na zasadzie odpłatności szerzej pisze J. Wierzbicki, W *sprawie zasad przebudowy gospodarki budżetowej państwa socjalistycznego*, RPEiS 1967, z. 1, s. 135.

porównanie ich cech do cech budżetu. Publiczne fundusze celowe mają więc następujące cechy:

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

2) dochody gromadzone są ze ściśle określonych źródeł i w zasadzie powiązane są z przeznaczeniem,

3) środki pieniężne są wydatkowane na określone zadania⁴.

Ważnym przeto zagadnieniem jest określenie stosunku publicznych funduszy celowych do budżetu. W literaturze od dawna podkreślano, że historycznie rzecz biorąc system gospodarki funduszowej jest wcześniejszy od budżetowej, którego ogólne zasady funkcjonowania sformułowano dopiero w 2 połowie XIX w.⁵ Wynikało to z tego, że początkowo zestawiano rachunki dla poszczególnych jednostek podziału terytorialnego lub działów administracji, np. układano budżety wojskowe, szkolne itp. Dopiero później stworzono jeden budżet ogólny (państwa lub lokalny), co traktowano jako wyraz centralizacji politycznej i administracyjnej, jako wyraz zwycięstwa państwa lub samorządu terytorialnego nad partykularnymi interesami. Fundusze te następnie w różnych państwach, w różnym zakresie i stopniu towarzyszyły budżetowi⁶, stanowiąc jakoby jego „ośrodki satelitarne” lub „układy uzupełniające”.

Dla porównania tych dwóch sposobów finansowania publicznej działalności, konieczne jest określenie zasad funkcjonowania gospodarki budżetowej oraz cech charakterystycznych i motywów tworzenia publicznych funduszy celowych. Mimo, że zasadom gospodarki budżetowej poświęcano od lat wiele uwagi w literaturze budżetowej, to nie udało się ustalić co należy rozumieć przez zasadę budżetową, ani też ilości i treści poszczególnych zasad⁷. Dla rozważań na temat cech funduszy celowych ważne znaczenie mają jedynie dwie zasady budżetowe, tj. zupełność i jedność. Przez pryzmat (ich cech oceniano funkcjonowanie funduszy, ich zalety i wady⁸.

Jedną z charakterystycznych cech gospodarki funduszowej, odróżniającą ją od gospodarki budżetowej, uważa się wiązanie dochodów fundu-

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

⁵ Por.: T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 156.

⁶ Por.: A. Komar, *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970, s. 269.

⁷ Por.: np. J. Łubowicki, *Budżet i zasady budżetowe*, PiP 1964, nr 8-9, s. 206 i n.; K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 215; A. Komar, *Zasady prawa w zakresie prawa finansowego*, Poznań 1972 (maszynopis), ss. 8; Z. Ziemiński, *Sposoby pojmowania „zasady prawa”*, Poznań 1972 (maszynopis), ss. 20.

⁸ Por.: E. Baranowska, A. Szafran, *Dochody celowe i fundusze w budżecie rad narodowych*, *Finanse* 1959, nr 4, s. 20 - 27; M. Werański, *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973, s. 135 i n.

szu z jego wydatkami⁹. Wyjaśnić jednak trzeba, co należy rozumieć przez wiązanie dochodów funduszu z jego wydatkami. Bowiern problem może być ujmowany w dwóch aspektach:

1) z punktu widzenia tego, że dochody osiągnane z danej działalności są przeznaczone na jej finansowanie, czego przykładem są środki specjalne czy dochody Funduszu Rozwoju Rolnictwa,

2) wiązanie dochodów z wydatkami może być też rozumiane jako ich przeznaczenie — niezależnie od źródła, z jakiego pochodzą — na ściśle określone cele, czego przykładem mogą być dochody terenowych gier liczbowych przeznaczonych na wojewódzkie fundusze turystyki i wypoczynku.

W odróżnieniu od innych form gospodarki pozabudżetowej (zakłady budżetowe, gospodarstwa budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne), gdzie istnieje także związek dochodów z wydatkami, publiczne fundusze celowe wyróżniają się następującymi cechami¹⁰:

1) dochody nie zawsze związane są z działalnością dysponujących nimi jednostek, a więc mogą pochodzić ze źródeł niezależnych od działalności danej jednostki (np. na Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku m. in. wpływają części zysków Państwowego Monopoli Loteryjnego, część opłat paszportowych itp.),

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

3) realizować fundusz może inna jednostka od tej, która gromadzi środki (dotyczyło to np. Społecznego Funduszu Budowy Szkół i Internatów, Funduszu Aktywizacji Małych Miast czy funduszu prewencyjnego PZU).

Inną charakterystyczną cechę gospodarki funduszowej stanowi przechodzenie nie wykorzystanych w ciągu roku środków pieniężnych danych funduszy na rok następny, co zabezpiecza nieprzerwane finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych zasobów¹¹. Natomiast w przypadku budżetu, nie wykorzystane w danym roku środki budżetowe nie przechodzą na rok następny, a nie wykonane zadania będą mogły być w roku następnym realizowane tylko wtedy, gdy zostaną uwzględnione w nowym budżecie. Ten sposób działania gospodarki budżetowej wynikał z jednorocznego okresu obowiązywania i przyjętego systemu zamykania budżetu z upływem okresu budżetowego (gestion). Należy jednak zauważyć, że cecha ta od 1965 r. nie odróżnia gospodarki budżetowej w zakresie wydatków inwestycyjnych, gdyż podlegają one przelewowi z budżetu

⁹ Por.: J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 262; Z. Jaśkiewicz, J. Jaśkiewiczowa, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1969, s. 31.

¹⁰ Por.: T. Okulicz, *Gospodarka funduszami celowymi*, *Finanse* 1968, nr 9.

¹¹ Por.: J. Wierzbicki, *Elementy gospodarki funduszowej w systemie budżetowym rad narodowych*, RPEiS 1966, nr 3, s. 209.

na rachunki bankowe środków na inwestycje, a nie wydatkowane w ciągu jednego roku, pozostają do dyspozycji inwestorów na lata następne, do czasu zakończenia i rozliczenia inwestycji¹². Większość zaś funduszy celowych rad narodowych ma przede wszystkim przeznaczenie inwestycyjne.

O wprowadzeniu elementów gospodarki funduszowej do budżetów terenowych stanowi również pozostawienie nadwyżek budżetowych rad narodowych do wykorzystania w roku następnym, za pośrednictwem instytucji funduszu zasobowego wprowadzonej nowym prawem budżetowym z 1970 r., która znosi w tym zakresie różnice między gospodarką funduszową a budżetową¹³.

Następną cechą charakterystyczną funduszy celowych jest ich wyodrębnienie z budżetów, które może przybierać rozmaite formy:

1) wyodrębnienia organizacyjnego, gdy fundusz jest traktowany jako swoista jednostka budżetowa w ramach danego budżetu, której wydatki pokrywane są z osiągniętych dochodów (np. mienie gromadzkie lub fundusz gromadzki w pewnych okresach),

2) wyodrębnienia finansowego w przypadku, gdy dochody i wydatki funduszu są zamieszczane poza budżetem, istnieje wtedy najwyżej powiązanie wynikowe (np. fundusz miejski czy powiatowe i miejskie fundusze mieszkaniowe),

3) wyodrębnienia prawnego, gdy fundusz stanowi odrębny od Skarbu Państwa (m.in. budżetu) podmiot prawa publicznego (np. Centralny i terenowe fundusze turystyki i wypoczynku). Z prawnego punktu widzenia nie ma natomiast większego znaczenia w obecnej praktyce wyodrębnienie majątkowe publicznych funduszy celowych, gdyż w stosunkach cywilnoprawnych za podmiot praw i obowiązków, które dotyczą części mienia ogólnonarodowego nie będącego pod zarządem innych państwowych osób prawnych, uważany jest Skarb Państwa art. 34 k.c.)¹⁴. W naszej praktyce odrębną osobowość mogą mieć jedynie fundusze turystyki i wypoczynku.

Motywy tworzenia funduszy celowych w gospodarce finansowej państwa są bardzo różnorodne i złożone. Świadczy o tym duża ilość funduszy, które tworzone są w rozmaitych okresach, dla spełnienia różnych celów, które często ulegają przekształceniom na skutek zmiany okoliczności uzasadniających powołanie do życia tej formy gospodarowania środkami publicznymi. Jednocześnie nie zawsze znane są motywy powo-

¹² Por. § 6 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 26 XI 1965 r. w sprawie planowania i uruchamiania środków na finansowanie inwestycji i kapitalnych remontów jednostek objętych lub rozliczających się z budżetem terenowym (MP 1965 r., nr 66, poz. 374).

¹³ Art. 76 i n. ustawy z dnia 25 XI 1970 r. o prawie budżetowym (Dz. U. Nr 29, poz. 244).

¹⁴ Por.: Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1969, s. 29 i n.

łania funduszu, jego funkcjonowanie. Takim przykładem z okresu międzywojennego może być np. fundusz na organizowanie walki z przemytnictwem, o którym wiceminister skarbu¹⁵ pisał jako o funduszu bliżej nieznany. Również i w Polsce Ludowej nie zawsze dostępne, tzn. publikowane są w dziennikach promulgacyjnych akty normatywne powołujące do życia określone fundusze. Brak jest urzędowych publikacji uzasadnień rządowych o motywach powołania określonego funduszu. Również nie zawsze funkcjonowanie funduszu pozwala na wyrobienie sobie poglądu o motywach, celach jego istnienia z uwagi na brak dostępnych i należycie opracowanych sprawozdań z ich działalności.

Mimo tych zastrzeżeń, celowe wydaje się podjęcie próby sklasyfikowania i omówienia najważniejszych przesłanek powoływania funduszy celowych dla finansowania zadań rad narodowych. Motywy tworzenia funduszy celowych można, najogólniej rzecz biorąc, sprowadzić do trzech grup uzasadnień, które w praktyce są brane pod uwagę łącznie: 1) przesłanek ekonomicznych, 2) przesłanek społeczno-politycznych i 3) przesłanek techniczno-organizacyjnych.

Zasadniczą grupę wydają się stanowić motywy o charakterze ekonomicznym, które są złożone, wielowarstwowe. Najczęściej powoływaną przesłanką tego typu jest tzw. rachunek ekonomiczny¹⁶ w akali państwa czy na obszarze działania rady narodowej, skupienie oraz związanie ze sobą dochodów i wydatków w określonej działalności. Będzie w tym rachunku ekonomicznym chodziło z jednej strony o prawidłowe odzwierciedlenie procesów gospodarowania na określonym odcinku publicznym przez porównanie nakładów i wyników; z drugiej strony ten rachunek ekonomiczny ma mobilizująco wpływać na zmniejszenie kosztów działania lub maksymalizację dochodów,, jakość działania i jej skuteczność.

Bodźcowa przesłanka tworzenia funduszy celowych ma swoje uzasadnienie w tym, że rozmiary działalności finansowej z funduszu są w zasadzie uzależnione od wysokości posiadanych środków pieniężnych. Oczywiście bodźcowa przesłanka tworzenia funduszu celowego ma znaczenie jedynie wtenczas, gdy organ zarządzający ma wpływ na zwiększenie dochodów, natomiast częściej będzie ona oddziaływała na minimalizację kosztów, a więc pośrednio także na zwiększenie możliwości działania przy danych dochodach. Czynniki, które neutralizują powyższe motywy są wszelkiego rodzaju ograniczenia typu administracyjnego, niestety zbyt częste w polskiej praktyce, które niekiedy podważają sens istnienia i funkcjonowania funduszy celowych. O rozmiarach i kierunkach działalności decydować będzie w tych przypadkach nie ilość posia-

¹⁵ Por.: I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1939, s. 149.

¹⁶ Por.: A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 42; Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze celowe*, *Finanse*, 1970, nr 9, s. 22.

danych pieniędzy, ale to, czy np. dane zadanie mieści się w różnego rodzaju limitach.

Inną z ekonomicznych przesłanek tworzenia funduszy celowych jest dążenie do obciążenia kosztami działania jednostek (gospodarki uspołecznionej, nie uspołecznionej, ludności) wartością nakładów ponoszonych na określone rodzaje publicznej działalności nieprodukcyjnej¹⁷. Obciążenie to może nastąpić w formie nowego, celowego podatku, opłaty lub narzutu i w ten sposób rozkłada przynajmniej część ponoszonych nakładów na podmioty gospodarujące.

Jako przyczynę tworzenia funduszy celowych wymienia się także chęć zabezpieczenia prawidłowych proporcji podziału dochodu narodowego lub to, że mają one służyć jako środek zabezpieczenia zrównoważonego i równomiernego w skali terytorialnej wzrostu gospodarczego¹⁸.

Społeczno-polityczne motywy tworzenia określonych funduszy są chyba najtrudniejsze do ustalenia, a są przy tym bardzo zróżnicowane, gdyż zależą od aktualnych założeń działania parlamentu, rządu, rady narodowej, które przecież nie mogą mieć stałego charakteru. Fundusze są zwykle powoływane do rozwiązania jakiś ważnych zadań, np. budowy szkół, dróg, likwidacji nadwyżek siły roboczej, walki z alkoholizmem, budowy mieszkań. Można jednak postawić pytanie — czy np. ochrona zdrowia, szkolnictwo, gospodarka komunalna finansowane z budżetu są mniej doniosłe i dlatego tylko finansowane z budżetu? To, że pewne zadania zostały uznane w danej chwili za ważne, że trzeba dać trwalsze podstawy pewnym celom przez nieprzerwaną ciągłość finansowania, nie wymaga jeszcze tworzenia odrębnego od budżetu funduszu, ale można wydatki na dane zadanie rozłożyć na poszczególne lata, wstawiając co roku do budżetu odpowiednie ich kwoty¹⁹.

Niekiedy przy tworzeniu funduszy może chodzić o chęć zaakcentowania pewnych wydatków ze względów taktyczno-politycznych i dlatego w okresie międzywojennym powoływano szereg funduszy przeznaczonych na pomoc dla rolnictwa, fundusz melioracyjny czy fundusz pracy²⁰. Zdarzało się w przeszłości, że motywem tworzenia funduszu celowego była chęć uniknięcia przez rząd kontroli pewnego odcinka życia społecznego przez organ przedstawicielski.

W polskiej literaturze powojennej, najczęściej wymienia się jako motywy tworzenia funduszy celowych przesłanki techniczno-organiza-

¹⁷ Por.: Z. Pirożyński, H. Sochacka-Krysiakowa, op. cit., s. 248.

¹⁸ Por.: *Socialistické finance*, Praga 1965, s. 286; N. Gajłowa, *Formy zabezpieczenia planowej redystrybucji w gospodarce budżetowej i pozabudżetowej*, Roczniki Ekonomiczne, Poznań 1967/68, tom XX, s. 67.

¹⁹ Tak np.: W. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 30; odmienne stanowisko zajmował I. Weinfeld, op. cit., s. 139.

²⁰ Por.: K. Ostrowski, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 202, przypis 56.

cyjne, które wyłącznie jednak nie mogą stanowić o powołaniu tej formy finansowania. Powoływanie się natomiast na te przesłanki wynika ze świadomości niedoskonałości systemu budżetowego w Polsce. Porównując bowiem elastyczność budżetów rad narodowych z lat 1944-1950 z okresem późniejszym, jeden z autorów dochodzi do wniosku, że „rady narodowe jako organy samorządu terytorialnego, miały znacznie większe niż obecnie możliwości ustalania swoich budżetów. Nie były one limitowane kwotowo ani ograniczane co do kierunków wydatków. Natomiast powinny były przestrzegać zasady, by wydatki budżetowe mieściły się w granicach dochodów, których źródła ustawowo określano [...] Instytucja budżetów zbiorczych nie była wówczas stosowana”²¹. Dlatego też powoływanie funduszy celowych dla finansowania zadań rad narodowych wiązano z procesem decentralizacji²² lub uelastycznieniem gospodarki finansowej w określonych rodzajach działalności przez wyłączenie jej z rygorów stosowanych w gospodarce budżetowej²³ albo też rozszerzaniem samodzielności finansowej rad narodowych²⁴.

Fundusze celowe mogą niekiedy być wykorzystywane w technice podatkowej, jako środek zwiększania obciążeń podatkowych podmiotów gospodarujących²⁵. I gdy np. wprowadzenie nowego podatku może budzić pewne opory, wówczas łatwiejsze będzie wprowadzenie nowego celowego podatku z przeznaczeniem wpływów z niego na jakiś określony „doniosły społecznie” cel. Po pewnym okresie można fundusz zlikwidować, rezygnując tylko z celowego charakteru podatku, ale nie z wpływów z niego. Fundusze celowe są niekiedy także uważane za dobre narzędzie kierowania jakimś ważnym i określonym odcinkiem działalności publicznej²⁶.

W literaturze wymienia się szereg ujemnych cech gospodarki funduszowej, które, zdaniem wielu autorów, powinny prowadzić do refleksji, czy naprawdę zachodzi konieczność finansowania określonego odcinka działalności publicznej w formie funduszu. Jedną z najczęściej wymienianych ujemnych cech gospodarki funduszowej stanowi utrudnienie, ograniczenie elastycznego i swobodnego rozdziału środków z roku na rok, którymi dysponuje system finansowy państwa (centrum i teren). Twierdzi się, że trzeba zapewnić swobodę działania finansowego najwyższym

²¹ A. W. Zawadzki, *Elastyczność budżetu. Próba oceny dotychczasowych metod, form i zakresu elastyczności oraz wstępne założenia zmian*, Prace Zakładu Budżetu. Państwa Instytutu Finansów, Warszawa 1968, (maszynopis), s. 7.

²² Por.: *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1961, s. 176; J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w 25-leciu PRL*, *Finanse* 1969, nr 7, s. 22.

²³ Por.: Z. Pirożyńska, op. cit., s. 24.

²⁴ Por.: J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, op. cit., s. 287.

²⁵ Por.: J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 51.

²⁶ Por.: I. Weinfeld, op. cit., s. 149.

czynnikom kierowniczym, nie zaś wiązać je funduszami. Wiązanie bowiem środków państwa przy pomocy funduszków do niczego nie prowadzi, gdyż w razie zapotrzebowania środków na inne, aktualnie ważniejsze cele, będzie ono bezwzględnie łamane albo też zmieni się przepisy i zlikwiduje fundusz; jeżeli zaś potrzeba państwowa reprezentowana przez fundusz jest aktualnie niewątpliwa, środki na nią będą przydzielane i bez fasady funduszu²⁷.

Niekiedy zwraca się uwagę na to, że w przypadku wiązania pewnych środków z pewnymi celami w formie funduszu celowego, mogą się w przyszłości inne cele stać ważniejsze i wtenczas nie będzie pieniędzy na ich zaspokojenie²⁸. Elastyczności gospodarki funduszkowej towarzyszy usztywnienie gospodarowania środkami pieniężnymi w skali kraju, danej rady narodowej, powoduje to interwencję w sferę gospodarki funduszkowej m.in. przez limitowanie wydatków, co z kolei podważa sens istnienia funduszków celowych²⁹.

Zwraca się także uwagę na potrzebę przestrzegania postulatu celowości, gdyż tworzenie zbyt dużej ilości funduszków celowych powoływanych ad hoc, prowadzić może do rozczłonkowania gospodarki finansowej państwa, zaciemnienia obrazu tej gospodarki i uniemożliwienia sprawowania należytej kontroli przez organy przedstawicielskie³⁰. Obawy te można uznać za usprawiedliwione, gdy zważy się gwałtowny ilościowo rozwój funduszków celowych w Polsce po 1958 r. Jak podaje np. I. Weinfeld, zamknięcie rachunków państwowych za 1930/31 r. zawierało 51 funduszków państwowych. Poza tym była jeszcze znaczna ilość w tym zamknięciu nie przedstawianych³¹. Natomiast ilość funduszków celowych będących w dyspozycji rad narodowych można szacować w 1970 r. na co najmniej 6 tysięcy, ile dokładnie, to naprawdę trudno ustalić, gdyż tworzenie niektórych funduszków jest fakultatywne. Duża ilość funduszków celowych rad narodowych sprawia wrażenie pewnej mozaiki, której tworzeniu towarzyszył brak racjonalnej myśli przewodniej, co powoduje pewną dysharmonie, tak że te fundusze nie tworzą koncepcyjnej całości³². O powoływaniu poszczególnych funduszków zdają się decydować pewne doraźne cele, tworzące pewien zespół warunków do finansowego wyodrębnienia i uprzywilejowania niektórych zadań państwowych, a także zapobiegliwość niektórych rad narodowych.

Budzi wątpliwości częste obecnie finansowanie z funduszków celowych szerokiego zakresu i różnorodnych zadań, które normalnie są finansowane

²⁷ Por.: L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej*, Finanse 1957, nr 13, s. 6.

²⁸ Por.: I. Weinfeld, op. cit., s. 149 i 150; J. Harasimowicz, op. cit., s. 181.

²⁹ Por.: E. Baranowska, A. Szafran, op. cit., s. 26 i 27; Z. Pirożyński, op. cit., s. 25 i 26.

³⁰ A. Krzyżanowski, op. cit., s. 40; A. Komar, op. cit., s. 217 i 218.

³¹ Por.: I. Weinfeld, op. cit., s. 139 i 140.

³² Tak np. A. Komar, op. cit., s. 213.

ze środków budżetowych rad narodowych, tym bardziej że w takich przypadkach może łatwo pojawić się dublowanie źródeł finansowania tego samego rodzaju zadań (gdy te same zadania finansowane są ze środków właściwego budżetu terenowego oraz ze środków funduszy pozabudżetowych)³³.

Terenową gospodarkę funduszową ocenia się jako niedostatecznie zorganizowaną i ewidencyjnie ujętą, co przy dużej ilości przepisów prawnych, niekiedy nie publikowanych, często zmieniających się i nie na najlepszym poziomie techniki legislacyjnej, powoduje możliwości zbyt daleko idących dowolności interpretacyjnych, utrudnia racjonalne wydatkowanie środków³⁴.

Podnosi się także i to, że gospodarka funduszową utrudnia planowanie działalności publicznej, z uwagi na odrębne traktowanie niektórych funduszy w zakresie opracowywania planów rzeczowych i finansowych, że brak koordynacji planów funduszy celowych z innymi planami finansowymi. Szczególnie brak jest koordynacji planów funduszy celowych z budżetem, co jest niezbędne wtenczas, gdy te same zadania (cele) mogą być finansowane z obydwu źródeł, a o wyborze źródła finansowania decydują posiadane środki (na rachunku budżetu lub funduszu) i istniejące w zakresie danego zadania ograniczenia natury administracyjnej (limity). W szczególności dowolność w wyborze źródeł finansowania zadań rad narodowych odnosiła się do inwestycji i kapitalnych remontów oraz remontów bieżących³⁵.

O kierunkach działalności funduszy pozabudżetowych nie zawsze decydowały Sejm i rady narodowe, bowiem tylko część planów finansowych funduszy przedstawiono do zatwierdzenia organom przedstawicielskim. Tego rodzaju praktyka uszczupla ich kompetencje w zakresie wytyczania kierunków działalności państwa lub terenu, utrudnia analizę oraz ocenę struktury dochodów i wydatków państwowych.

Klasyfikacji funduszy celowych finansujących zadania rad narodowych można dokonać z różnych punktów widzenia. Jednym z najczęstszych i zarazem najstarszym kryterium podziału funduszy publicznych jest forma ich powiązania z budżetem. Powiązanie to może układać się trojako³⁶.

Po pierwsze, fundusze celowe mogą być całością swoich dochodów i wydatków ujęte w budżecie. Jest to tzw. forma brutto powiązania funduszu z budżetem. W przypadku tego typu funduszy zachodzi jedynie wyodrębnienie organizacyjne, dany fundusz traktowany jest jak jednost-

³³ Por.: J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, op. cit., s. 287.

³⁴ Por.: A. W. Zawadzki, *Gospodarka pozabudżetowa rad narodowych*, *Finanse* 1963, nr 5, s. 34.

³⁵ Por.: Z. Pirożyński, op. cit., s. 26.

³⁶ Por.: K. Ostrowski, op. cit., s. 221 i 222; N. Gajłowa, *Formy budżetowania*, op. cit., s. 41; J. Harasimowicz, op. cit., s. 181 i 182.

ka budżetowa, której określone wydatki zostały powiązane z określonymi dochodami, poza tym do takiego typu funduszy mają zastosowanie przepisy prawa budżetowego. Typowym przykładem tego rodzaju funduszy były w latach 1945 - 50 fundusze grupy A w budżecie państwowym, np. Samorządowy Fundusz Wyrównawczy, Fundusz Pracy czy Państwowy Fundusz Ziemi. Po 1958 r. w obrębie budżetów terenowych przykładem takiego funduszu jest mienie gromadzkie (z wyjątkiem lat 1964 - 1965 i województw, gdzie zostało wyodrębnione w formie środka specjalnego). W omawianym okresie (lata 1958 - 1972) jest to najrzadziej stosowana forma gospodarki funduszowej rad narodowych.

Drugim możliwym sposobem powiązania funduszu celowego z budżetem jest powiązanie wynikowe — netto. Polega ono na tym, że ewentualny niedobór funduszu jest pokrywany dotacją budżetową albo też rzadziej w praktyce stosowane, przekazywanie nadwyżki finansowej lub dochodu funduszu jako dochodu budżetu. Większość funduszy publicznych działających w Polsce po 1958 r. w tej właśnie formie powiązano z budżetem. W przypadku funduszy rozliczających się netto z budżetem istnieje nie tylko wyodrębnienie organizacyjne tej działalności, ale i finansowe, a także kasowe.

Trzecia wreszcie możliwość polega na tym, że brak jest jakichkolwiek finansowych powiązań funduszu z budżetem. Dochody i wydatki funduszu nie są włączone do budżetu pełnymi kwotami, jak w pierwszym przypadku ani z budżetem powiązane wynikowo, jak w drugim przypadku. Forma ta spotyka się z krytyką głównie z tego względu, że organy przedstawicielskie mają w tym przypadku najmniejsze możliwości ustalania kierunków działania na tym odcinku życia publicznego. Jeżeli jednak będzie tworzyło się fundusze z myślą o samowystarczalności i ominięcia niedogodności związanych z ujęciem brutto, to wówczas może występować tylko ta forma.

Kryterium powiązania z budżetem jest również o tyle istotne, że pozwala dokonać podziału publicznych funduszy celowych na dwie zasadnicze grupy: 1) fundusze budżetowe — to środki ujęte brutto w budżecie, 2) fundusze pozabudżetowe — to fundusze, które z budżetem powiązane są co najwyżej wynikiem, a więc netto.

Ze względu na szczebel tworzenia można wyróżnić dwa typy funduszy: scentralizowane i zdecentralizowane. Fundusze scentralizowane, tworzone są na szczeblu centralnym. Spośród funduszy centralnych część z nich finansuje tzw. zadania ogólnopaństwowe, natomiast niektóre z nich służą jako tzw. środki interwencyjne na finansowanie zadań terenowych rad narodowych. Fundusze zdecentralizowane, to fundusze tworzone na szczeblu terenowych organów władzy państwowej — rad narodowych. Fundusze zdecentralizowane ze względu na zasięg terytorialny mogą mieć charakter funduszy powszechnych, istniejących w większej ilości rad oraz funduszy lokalnych, występujących na ściśle określonym

terenie (przykładami takich funduszy lokalnych mogą być fundusze: sądecki, sopocki, kołobrzesci).

Ze względu na treść własnościową można dzielić publiczne fundusze w Polsce na państwowe i społeczne³⁷. Pozornie rzecz biorąc wydaje się to kryterium rozgraniczenia bardzo proste i nie budzące wątpliwości. Z jednej strony własność państwowa (ogólnonarodowa), z drugiej strony niższego rzędu — własność grupowa. Jednak ogólny przedmiot i zakres działania obydwu rodzajów funduszy jest bardzo podobny. Wydaje się, że pewne fundusze publiczne nazwano społecznymi tylko dlatego, że chciano podkreślić nieprzymusowy w sensie prawnym charakter dochodów tych funduszy. Chciano zmobilizować dodatkowe środki pieniężne pochodzące przede wszystkim od ludności (oprócz środków budżetowych) dla finansowania jakiegoś ważnego zadania, co do którego spodziewano się znaleźć aprobatę wśród społeczeństwa; chciano przez użycie nazwy „fundusz społeczny” podkreślić to, że środki te wrócą w jakiś sposób do ofiarodawców.

Fundusze celowe w obrocie prawnym korzystają zasadniczo z osobowości prawnej Skarbu Państwa, podobnie zresztą jak budżety. Mogą być jednak tworzone fundusze pozabudżetowe, które z pewnych powodów zostaną wyposażone w odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną (np. centralny oraz terenowe fundusze turystyki i wypoczynku).

Jednolita klasyfikacja funduszy celowych z uwagi na zasięg i charakter strony dochodowej oraz przeznaczenie wydatków jest trudna do opracowania³⁸. Wynika to ze znacznej różnorodności dochodów funduszy, zasilanych jednocześnie wpływami z wielu różnych źródeł np. z określonych podatków i opłat, z części zysków przedsiębiorstw, ze sprzedaży majątku, dotacji, pożyczek, darowizn, kredytu, przelewów z innych funduszy itp. W przypadku strony wydatkowej jednolita klasyfikacja jest również utrudniona z uwagi na różne kierunki finansowania. Próba klasyfikacji dochodów i wydatków funduszy pozabudżetowych rad narodowych wymaga odrębnego opracowania.

LES PRINCIPES DES FONDS SPÉCIAUX (EN VUE D'UNE ACTION DÉTERMINÉE) DES CONSEILS POPULAIRES

R e s u m é

D'une riche problématique publique de l'économie de fonds on a discuté dans l'article surtout les problèmes comme suit: la notion du fonds, les traits caractéristiques de l'économie de fonds, les motifs de création des fonds spéciaux des conseils

³⁷ Użyto tutaj nazwy własność społeczna w węższym rozumieniu, jako własności grupowej innej niż państwowa.

³⁸ Por.: J. Małecki, *Rola funduszy pozabudżetowych w finansowaniu zadań rad narodowych*, Poznań 1973 (maszynopis), s. 145 i n.

populaires, les parties négatives de cette économie et on a essayé de faire une classification des fonds selon les divers critères.

Les fonds publics spéciaux des conseils populaires ce sont des ressources d'argent, séparées de diverse manière de ressources budgétaires générales, ramassées des sources strictement définies et dépensées pour des tâches déterminées des conseils.

Le problème essentiel c'est de déterminer la relation des fonds publics spéciaux par rapport au budget. Cependant du point de vue historique, le système de l'économie de fonds est plus récent que budgétaire, dont les principes généraux n'ont pas été formulés que dans la deuxième moitié du XIXe siècle. A présent les fonds aux divers Etats accompagnent dans une diverse sphère et à un divers degré le budget, statuant comme ses „systèmes complémentaires". C'est pourquoi les traits caractéristiques de l'économie de fonds sont sur le fonds des principes budgétaires.

Les motifs pour créer des fonds spéciaux des conseils dans l'économie financière de l'Etat sont bien hétérogènes et compliqués. Cependant on peut les réduire aux trois groupes des fondements: socio-politiques et techno-organisationnels.

En 1970 en Pologne fonctionnaient six mille fonds publics en finançant les budgets ainsi que les tâches des conseils populaires.

Dans la littérature on énumère un rang des traits négatifs de l'économie de fonds, p.ex. tels que: la limitation d'une distribution élastique des moyens d'argent tous les ans, un nombre trop grand de fonds, le manque de la conception du système de fonds des conseils populaires.

On peut faire une classification des fonds finançant des tâches des conseils populaires de divers points de vue, p.ex. prenant en considération le mode de la liaison des fonds publics avec le budget; prenant en égard le degré de la création en raison de la position de fonds dans le trafic juridique; étant donné l'étendue et le caractère des recettes et la destination des dépenses des fonds.