

Krystyna Kietlińska*

FUNDACJA JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA USŁUG SPOŁECZNYCH

Reforma w sferze usług społecznych, zapoczątkowana w 1982 r., miała na celu m. in. poszukiwanie metod racjonalizacji gospodarki w tej dziedzinie.

Jedną z możliwości jest wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania. Obok środków przedsiębiorstw, organizacji społecznych i ludności oraz funduszy celowych zaliczono do nich fundacje.

Fundacja, jako źródło finansowania pojawiła się w Polsce niedawno, bo w 1984 r.¹

Aby odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę mogą odegrać fundacje w finansowaniu usług społecznych w naszym kraju, należy wyjaśnić kilka kwestii: pojęcie fundacji, ich specyfikę, rodzaje oraz funkcje, jakie mają do spełnienia.

Fundacja jest pojęciem, które może być rozpatrywane z różnych punktów widzenia (prawnego, społecznego, ekonomicznego), dlatego stworzenie uniwersalnej definicji nie jest możliwe. Można natomiast przyjąć, że istotą fundacji jest to, iż "majątek przeznaczony przez fundatora na określone cele społeczne i gospodarcze staje się autonomiczną instytucją posiadającą osobowość prawną, a zarząd fundacji realizuje te cele przy pomocy majątku i na podstawie statutu"².

Zatem najistotniejszymi elementami fundacji są:

1) cel społecznie użyteczny - zawarty w zleceniu fundatora i dozwolony przez władzę państwową;

* Dr, adiunkt w Zakładzie Finansowania Sfery Niematerialnej Katedry Finansów Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach, "Dziennik Ustaw" 1984, nr 21, poz. 97.

² B. Ć w i e r z, Fundacje dawniej i dziś, "Polityka Społeczna" 1984, nr 5-6.

- 2) środki materialne (majątek) przeznaczone na jego realizację;
 3) zdolność do samodzielnego i trwałego działania³.

Przedstawione elementy, składające się na istotę fundacji, wskazują na ich specyfikę w porównaniu z innymi źródłami finansowania. Specyficzne cechy fundacji można ująć następująco:

- każda z nich jest administrowana przez specjalnie w tym celu powołany zarząd fundacji, który kieruje jej działalnością i reprezentuje ją na zewnątrz;
- w momencie zalegalizowania (wpis do rejestru) każda fundacja staje się samodzielną instytucją posiadającą osobowość prawną;
- fundatorem może być zarówno osoba fizyczna, jak i prawna w postaci przedsiębiorstwa prywatnego, spółdzielczego czy państwowego;
- każda fundacja posiada własne dochody, zależne od woli fundatora; może to być majątek, zysk, dywidenda, dochód z pracy itp.;
- z fundacji są finansowane zadania w zakresie działalności ściśle związanej z produkcją (badania naukowe, postęp techniczny) oraz w zakresie działalności socjalno-kulturalnej (oświata, kultura, ochrona zdrowia, sport itp.);
- zakres zadań finansowanych przez poszczególne fundacje zależy od rodzaju i poziomu środków, jakie fundator zaoferował;
- dochody fundacji mogą być wydatkowane wyłącznie na cele określone w statucie.

Z przedstawionej listy specyficznych cech fundacji wynika, że nie można jednoznacznie uznać jej za źródło finansowania. Przemawia za tym m. in. fakt, iż mamy tu do czynienia z wieloma różnymi podmiotami, które pełnią rolę fundatora. Mogą to być zarówno jednostki gospodarki uspołecznionej, nie uspołecznionej, jak i indywidualni obywatele.

Ponadto każda z fundacji, obok sum zadeklarowanych przez fundatora, może gromadzić środki pochodzące z innych źródeł, np. od ludności w drodze organizowania aukcji, kwest itp.

Powstaje w ten sposób trudność jednoznacznego ustalenia miejsca pochodzenia środków wszystkich fundacji jako całości i każdej fundacji rozpatrywanej pojedynczo.

Fundacje służą realizacji określonych zadań zarówno społecz-

³ Por.: K. O g r o d z k i, Zagadnienie fundacyjne w Państwie Polskim, "Praca i Opieka Społeczna" 1935, z. 2, s. 191.

nych, jak i gospodarczych. Zakres tych zadań wynika z historycznego rozwoju fundacji.

Fundacje rozwinęły się w Stanach Zjednoczonych na początku obecnego stulecia. Szybki rozwój przemysłu spowodował powstanie wielkich kapitałów, które nie zawsze były uzyskane drogą legalną. Część tych kapitałów zaczęto przeznaczać na cele ogólnospołeczne, aby w ten sposób uspokoić opinię publiczną i pozyskać odpowiednie wpływy. Można powiedzieć, że podstawowym motywem tworzenia fundacji była wówczas chęć zdobycia popularności w społeczeństwie (motyw pozakonomiczny). Głównymi kierunkami wykorzystania środków były: oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura.

W miarę rozwoju gospodarki amerykańskiej zmieniają się motywy, a wraz z nimi i zakres zadań realizowanych przez fundacje.

Kryzysy gospodarcze i związane z nimi trudności zbytu towarów powodują wykorzystanie fundacji jako jednego ze sposobów reklamy produkowanych przez fundatora wyrobów. W tym przypadku fundacje w dalszym ciągu finansują cele ogólnospołeczne. Obok tego coraz częściej używa się fundacji do popierania (promowania) myśli naukowo-technicznej i badań naukowych. Daje to możliwość unowocześniania produkowanych wyrobów, a w konsekwencji zwycięstwo w walce konkurencyjnej i wzrost zysków. Zatem aktualnie dominują motywy ekonomiczne powstawania fundacji, a środki są wykorzystywane nie tylko na finansowanie zadań społecznych, ale - jak już stwierdzono - i gospodarczych, takich jak badania naukowe, postęp techniczny, itp. Nie są to oczywiście jedyne zadania realizowane przez fundacje, ale dominują one zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w europejskich krajach kapitalistycznych.

Należy jednak pamiętać, że fundacje - znajdujące się w dyspozycji zarówno osób fizycznych, jak i instytucji prywatnych, spółdzielczych czy państwowych - różnią się między sobą pod względem źródeł i form uzyskiwania dochodów, rodzaju i zakresu zadań oraz roli, jaką mają do spełnienia. Dlatego można rozpatrywać je z różnych punktów widzenia.

Z punktu widzenia osoby fundatora (kryterium podmiotowe) fundacje można podzielić na:

- instytucjonalne, czyli takie, których fundatorem jest przedsiębiorstwo, spółka akcyjna, organizacja społeczna itp.;
- prywatne, których fundatorem jest indywidualny obywatel (osoba fizyczna).

Z punktu widzenia przedmiotu finansowanej działalności rozróżnia się fundacje:

- na działalność gospodarczą (finansowanie postępu naukowo-technicznego, badań naukowych itp.);
- na usługi społeczne (finansowanie oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu itp.).

Od strony zadań, jakie mają do spełnienia możemy wyróżnić fundacje:

- upamiętniające - najczęściej prywatne, mające na celu zachowanie pamięci o fundatorze;
- upowszechniające - częściej występujące jako instytucjonalne, związane z finansowaniem celu społecznego dla reklamy własnej działalności;
- aktywizujące - zazwyczaj instytucjonalne, promujące działania w dziedzinie postępu technicznego i ekonomicznego, dające fundatorowi dodatkowe korzyści ekonomiczne.

Z punktu widzenia czasu trwania fundacji, wyróżniamy fundacje:

- jednorazowe, które są głównie świadczeniami prywatnymi o różnym zakresie;
- permanentne, zarówno prywatne jak i instytucjonalne, o zróżnicowanym czasie trwania.

Przytoczone rodzaje fundacji wskazują, że mogą one przybierać różną postać. Zależy to m. in. od funkcji, jakie mają do spełnienia.

Za pomocą fundacji mogą być realizowane funkcje pozaekonomiczne i ekonomiczne.

Funkcje pozaekonomiczne wynikają z określonych pozaekonomicznych motywów skłaniających fundatora do zaangażowania części swoich środków pieniężnych na określony cel. Do motywów tych należy zaliczyć, jak już wcześniej wspomniano, chęć zdobycia popularności, upamiętnienie itp. Obecnie funkcje pozaekonomiczne są realizowane przede wszystkim przez fundacje prywatne.

Fundacje instytucjonalne współcześnie kierują się głównie motywami ekonomicznymi. Należą do nich m. in.: dążenie do unowocześnienia produkowanych wyrobów, chęć zdobycia nowych rynków zbytu, zwycięstwo w walce konkurencyjnej, a w efekcie zwiększenie zysków. Wywołuje to konsekwencje w postaci podejmowania fundacji, które realizują funkcje ekonomiczne.

W wielu krajach kapitalistycznych (m. in. w RFN, USA) wprowa-

dzono przepisy prawne, które stwarzają dodatkowe zachęty typu ekonomicznego do podejmowania fundacji.

Stanowią one, że ta część zysku, którą przeznaczą się na fundacje nie jest wliczana do podstawy opodatkowania⁴.

Wśród ekonomicznych funkcji fundacji można m. in. wymienić:

- obronną - przeznaczanie części zysków na fundacje w celu ucieczki przed nadmiernym opodatkowaniem;

- reklamową - finansowanie w drodze fundacji takich rodzajów działalności, które pozwalają na popularyzację własnej produkcji i zwiększenie popytu na nią;

- kreatywną - promowanie za pomocą fundacji myśli technicznej, dzięki której możliwy jest rozwój własnej działalności;

- zasilania - wspomaganie rozwoju usług społecznych.

Dzięki możliwości realizacji wymienionych funkcji fundacje stanowią dość powszechne źródło finansowania usług społecznych w krajach kapitalistycznych. W latach siedemdziesiątych np. udział fundacji w finansowaniu instytucji kultury i sztuki w Stanach Zjednoczonych wynosił prawie 35%⁵. W krajach Europy Zachodniej fundacje nie odgrywają tak istotnej roli. W większości krajów stanowią one jedynie 1% wydatków na kulturę. Wyjątek stanowi Holandia, gdzie udział fundacji jest większy i wynosi ponad 6%⁶.

W krajach socjalistycznych do niedawna fundacje nie odgrywały żadnej roli. W Polsce fundacje zlikwidowano w 1952 r.⁷, uznając, że utraciły one znaczenie, ponieważ cele, którym służyły będą teraz realizowane przez państwo.

Na skutek sugestii zawartych w propozycjach reformy w sferze usług społecznych⁸ w 1984 r. reaktywowano w Polsce fundacje⁹.

⁴ Por.: J. W. G a r d n e r, Private Initiative for the Public Good, [w:] American's Voluntary Spirit, The Foundation Center, New York 1983, s. 255 i in.

⁵ Por.: J. M. M o n t i a s, Public Support for the Performing Arts in Western Europe and the United States: History and Analysis PONPO - Working Paper - 45, s. 26.

⁶ Ibidem.

⁷ Dekret z 24.04.1952 r. o zniesieniu fundacji, "Dziennik Ustaw" 1952, nr 25, poz. 172.

⁸ Por. St. G o l i n o w s k a, K. T y m o w s k a, Kierunki reformy gospodarczej w sferze usług społecznych, [w:] Usługi społeczne, red. A. Łukasiewicz, PWE, Warszawa 1984, s. 48.

⁹ Ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach...

Ustawa o fundacjach formułuje zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz wymogi formalne, jakie muszą być spełnione w celu wpisania fundacji do rejestru.

Fundatorem (podmiotem) może być osoba fizyczna bądź prawna, mająca siedzibę w kraju lub za granicą. Oznacza to, że nie ma ograniczeń podmiotowych i fundację może założyć zarówno osoba prywatna, jak i przedsiębiorstwo państwowe, spółdzielcze bądź prywatne, krajowe lub zagraniczne.

Zakres przedmiotowy fundacji jest określony jako realizacja celów społecznie lub gospodarczo uzasadnionych, zgodnych z podstawowymi interesami PRL. W szczególności dotyczy ochrony zdrowia, rozwoju nauki i gospodarki, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, opieki społecznej, ochrony środowiska i zabytków.

Z przedstawionej listy wynika, że fundator może dokonać wyboru działalności najbardziej mu odpowiadającej, pod warunkiem zgodności jego działania z interesami naszego kraju.

Prezentowane sformułowania pozwalają stwierdzić, że ustawa dość szeroko, ale jednocześnie mało precyzyjnie wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy fundacji w Polsce.

Przedmiotem finansowanej przez fundacje działalności mogą być, jak już niejednokrotnie wspomniano, zarówno zadania gospodarcze, jak i społeczne. Jednak wymogi formalne ustawy wskazują, że zakres tych zadań zależy m. in. od ustaleń ze strony organów administracji państwowej, które udzielają zezwoleń. Władze te, kierując się względami polityki gospodarczej i społecznej naszego państwa, mogą zawęzić lub rozszerzać ten zakres. Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając specyfikę fundacji i funkcje jakie spełniają, nie można się spodziewać, że ich zakres przedmiotowy będzie szczególnie szeroki. Należy oczekiwać, że będą one uzupełniającą formą finansowania zadań specjalnych i nietypowych, takich jak: kształcenie rzadkich umiejętności, podejmowanie specjalnych badań naukowych, prowadzenie działalności eksperymentalnej, promowanie i popieranie działalności artystycznej itp.¹⁰

Podmiotem fundacji, czyli fundatorem, w myśl ustawy może być osoba fizyczna i każda jednostka gospodarująca, niezależnie od formy własności jaką reprezentuje.

¹⁰ Por.: G o l i n o w s k a, T y m o w s k a, Kierunki reformy gospodarczej...

Jeśli chodzi o fundacje prywatne, zakładane przez indywidualnych obywateli, to ich zakres formalnie nie może być ograniczony i zależy będzie m. in. od stopnia zamożności społeczeństwa oraz od różnych czynników pozaekonomicznych wpływających na decyzje fundatora (np. poczucie więzi społecznej, zdobycie popularności, zapewnienie pamięci przyszłych pokoleń itp.). Fundacje prywatne zazwyczaj mają charakter upamiętniający i realizują głównie funkcję zasilania.

Nieco inaczej wygląda sprawa z fundacjami, które określono mianem instytucjonalnych. Fundatorami mogą tu być przede wszystkim jednostki gospodarki nie uspołecznionej, oraz jednostki gospodarki uspołecznionej. Zaangażowanie środków pieniężnych tych podmiotów w fundacje będzie przede wszystkim zależało od ustalenia odpowiednich przepisów prawnych, które stworzą motywacje do podejmowania działań w tym zakresie. Wzorując się na doświadczeniach krajów kapitalistycznych można skonstruować odpowiedni system podatkowy, który zachęciłby przedsiębiorców do przeznaczania części zysków na fundacje.

Mimo, iż motywy ekonomiczne dominują przy podejmowaniu decyzji o fundacjach, to każdy z fundatorów chce przez nią zrealizować inne funkcje. W przypadku gospodarki nie uspołecznionej można oczekiwać chęci realizacji przede wszystkim funkcji obronnej i reklamowej. Natomiast gospodarka uspołeczniona mogłaby przez fundacje realizować funkcję kreatywną (promowanie myśli technicznej i postępu ekonomicznego) oraz reklamową. Możliwość realizacji tych i innych funkcji fundacji będzie uzależniona od odpowiednio skonstruowanego systemu finansowego.

Od momentu ogłoszenia ustawy o fundacjach w Polsce zarejestrowano 22 fundacje, w tym 7 w dziedzinie kultury i sztuki. Są to głównie fundacje prywatne. Należy do nich m. in. w dziedzinie kultury Fundacja Zofii i Karola Wende. Jest ona przeznaczana na nagrody literackie. Dochodami jej są odsetki od kapitału, który wynosi 11 tys. franków szwajcarskich. Fundacja im. Tadeusza Kulisiewicza ma na celu promowanie studentów i młodych twórców w zakresie rysunku i grafiki. Dochody pochodzą z majątku fundatora i z wpływów jego praw autorskich. Celem Fundacji im. Janusza Grabiańskiego jest organizowanie konkursów na ilustracje książek dla dzieci i młodzieży. Nagrody pochodzą z odsetek od kapitału, który wynosi 3300 dolarów.

Jedną z najstarszych fundacji istniejących w Polsce od 1934 r. jest Fundacja Jakuba Połockiego w ochronie zdrowia, przeznaczona głównie na zakup urządzeń i aparatury oraz lekarstw dla polskich szpitali, a także na udział w międzynarodowych konferencjach i sympozjach polskich lekarzy.

Najbardziej znaną fundacją w ochronie zdrowia jest Fundacja Opieki Medycznej (Medical Care Fundation), przeznaczana zgodnie z nazwą na pomoc w wyposażeniu polskich placówek ochrony zdrowia.

Powstały także dwie fundacje zadeklarowane przez instytucje. Obejmują one w kulturze. Jedną jest Fundacja Sztuki Dziecka, jej fundatorem jest Spółdzielnia Pracy Dziennikarzy "Varsovia". Fundusz wynosi 1,2 mln zł i pochodzi z dywidend spółdzielni, a jego uzupełnienie jest dokonywane w drodze organizowania zbiórek i akcji. Drugą fundacją jest Fundacja Ochrony Zabytków, której fundatorem jest PAX. Źródłem są zyski z działalności gospodarczej (produkcja środków do ochrony drewna, wyroby chemii gospodarczej itp. przy Zakładach Wyrobu Drewna).

Krótki okres działania ustawy o fundacjach nie daje możliwości oceny tego zjawiska. Charakterystyczne jest przede wszystkim to, że powstające fundacje są w większości prywatne i mają charakter upamiętniający. Fundacje Instytucjonalne odgrywają w tej chwili rolę znikomą. Można oczekiwać, że ich wzrost nastąpi wówczas, gdy zostaną skonstruowane określone akty prawne, które stworzą motywacje ekonomiczne do podejmowania fundacji przez przedsiębiorstwa zarówno prywatne, jak i państwowe.

Krystyna Kietlińska

FUNDATION AS A SOURCE
OF FINANCING SOCIAL SERVICES

Social services may be financed from many sources. Financial resources from the budget are a dominant source of their financing. They are supplemented by resources provided by enterprises, social organizations and the individuals. In 1984, a new source of financing appeared in Poland - a foundation.

The article discusses specific characteristics of foundations, their kinds and functions which they are to fulfill. On the basis of these deliberations, the authoress has made an attempt to determine which entities and in what conditions will be interested in establishing foundations and what may be the scope of their activity. On this basis, there has been defined the role, which may be played by foundations in financing social services.