



Maria Kosek-Wojnar

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Finansów
Katedra Finansów Samorządowych
wojnarm@uek.krakow.pl

POŻYCZKI Z BUDŻETU PAŃSTWA A PIENIĘŻNE TRANSFERY WEWNĘTRZNE W POLSCE – PRÓBA OCENY

Streszczenie: W artykule zaprezentowano stosowane w Polsce wewnętrzne transfery pieniężne oraz pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa. Krytycznie oceniono pożyczki udzielane dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, za zasadne uznając pożyczki udzielane jednostkom samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: pieniężne transfery wewnętrzne, pożyczki z budżetu.

Wprowadzenie

Problematyka pożyczek udzielanych z budżetu państwa podmiotom sektora finansów publicznych (SFP) nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem polskich ekonomistów. Nieco lepiej wygląda dyskusja na temat transferów, jakie dokonywane są pomiędzy budżetem państwa a podmiotami zaliczanymi do SFP. Od wielu już lat analizowane są – zarówno w literaturze przedmiotu, jak i wśród praktyków – zagadnienia dotyczące zakresu i form transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa. Szczególnie sporne są kwestie redystrybucji – pionowej, dokonywanej w formie subwencji, oraz poziomej, znanej pod nazwą „janosikowego”. Kontrowersje dotyczą również granic zadłużania się JST oraz form, w jakich to zadłużenie może występować.

Nie włączając się w nurt tej dyskusji, z obszernej problematyki stosunków wierzycielsko-dłużniczych, jakie zachodzą pomiędzy budżetem państwa a podmiotami SFP, w artykule zostaną przybliżone jedynie niektóre. Zalicza się do nich w szczególności zagadnienia związane z pożyczkami udzielanymi z budże-

tu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz JST. Analiza przyczyn udzielanych z budżetu państwa pożyczek zostanie przeprowadzona na tle transferów wewnętrznych, dokonywanych z tego budżetu. Przedmiotem badań empirycznych objęto lata 2010-2014, a zatem okres, w którym obowiązuje ustawa o finansach publicznych z 2009 r.

Ze względu na to, że podjęta w tym opracowaniu problematyka jest nie tylko skomplikowana, ale i bardzo obszerna, niektóre zagadnienia zostaną zaledwie zasygnalizowane.

Zdaniem autora kwestia oceny pożyczek i transferów wewnętrznych, jakie są przekazywane z budżetu państwa do podmiotów SFP, powinna stanowić przedmiot szerszej debaty naukowej.

1. Pojęcie transferów i przesłanki ich stosowania w sektorze finansów publicznych

W literaturze przedmiotu pojęcie transferów pieniężnych na ogół nie budzi kontrowersji. Dla celów tego opracowania posłużono się definicją S. Owsiaka [2001, s. 314], który utożsamia transfery pieniężne z przepływami strumieni pieniężnych o charakterze jednokierunkowym, jakie występują między podmiotami systemu gospodarczego zarówno w kraju, jak i między krajami.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dosyć specyficzne transfery pieniężne, które funkcjonują w SFP. Dla dokonania ich systematyzacji, a także wyjaśnienia przyczyn ich stosowania wskazane jest nawiązanie do tych instrumentów, które służą zasilaniu podmiotów SFP, oraz rodzajów wydatków, jakie te podmioty ponoszą.

Dochody gromadzone przez podmioty SFP, noszące nazwę danin publicznych, określane są jako dochody własne. Ich charakter jest zróżnicowany i zależy od podmiotu, który je gromadzi. Inne rodzaje dochodów zostały oddane w gestię budżetu państwa, a także wyposażono w nie samorządy oraz publiczne fundusze celowe.

Obok szerokiej gamy dochodów podatkowych budżetu państwa wymienia się zazwyczaj dochody niepodatkowe, takie jak: opłaty, cła, kary, grzywny, wpłaty dokonywane przez przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki skarbu państwa, dywidendy i inne. Z kolei źródłem zasilania publicznych funduszy celowych są najczęściej parapodatki, jak również kary, grzywny, opłaty i inne. W budżetach JST obok dochodów podatkowych występują m.in. opłaty, kary czy grzywny.

Wskazane powyżej instrumenty określane są niekiedy wspólną nazwą danin publicznych. Nie wydaje się to jednak w pełni zasadne. W literaturze przedmiotu

można zauważyć w tym zakresie różnice zdań. Poszczególni autorzy nie podchodzą do tego problemu jednolicie. Przykładowo S. Owsiak [2015, s. 26] zalicza do transferów wszystkie daniny publiczne, w tym opłaty oraz takie daniny, które „mogą powodować kontrświadczanie warunkowe”. W tej ostatniej grupie wymienia m.in. składki na ubezpieczenia społeczne, życiowe i gospodarcze [Owsiak, 2015, s. 26]. Z kolei B. Guziejewska [2012, s. 165] odnosi pojęcie transferów nie tylko do podatków, ale również do opłat publicznoprawnych.

O ile nie powinno budzić wątpliwości zaliczenie do transferów paropodatków, takich jak składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, o tyle pojawiają się one w przypadku opłat. Są one świadczeniami o charakterze częściowo lub całkowicie ekwiwalentnym. Jeżeli zatem jako kryterium wyodrębniania transferów pieniężnych zastosujemy ich nieodpłatność rozumianą jako brak jakiegokolwiek ekwiwalentności, to należy z tej grupy wyeliminować wszystkie opłaty, nawet te, które mają charakter publicznoprawny. W przypadku paropodatków związek pomiędzy świadczeniem a składką nie ma charakteru bezpośredniego, lecz pośredni, a zatem zaliczanie ich do transferów jest uzasadnione.

Transfery pieniężne występujące pomiędzy podmiotami SFP to nie tylko instrumenty po stronie dochodów tych podmiotów, ale także ponoszonych przez nie wydatków. Należy wymienić w szczególności: dotacje i subwencje, zasiłki, zapomogi, emerytury, renty oraz inne świadczenia o charakterze pieniężnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym.

Transfery znajdujące zastosowanie w SFP mogą być klasyfikowane według różnych ujęć. Dla celów tego artykułu istotne znaczenie ma podział na transfery wewnętrzne oraz zewnętrzne. Transfery zewnętrzne dokonywane są przez podmioty SFP na rzecz podmiotów, które nie są zaliczane do SFP. Z kolei transfery wewnętrzne polegają na przekazywaniu – nieodpłatnym i bezzwrotnym – środków pieniężnych pomiędzy podmiotami SFP.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, w jakim celu transfery są stosowane, należy uznać za zasadne stwierdzenie, iż jest nim dostosowanie finalnego efektywnego popytu do ostatecznego zużycia PKB [Owsiak, 2001, s. 314]. Przyjmując takie założenie, istotę transferów zewnętrznych można sprowadzić do zmniejszania dochodów (np. poprzez podatki, składki) lub uzupełnienia dochodów (np. zasiłki) bądź zapewnienia dochodów (np. emerytury, renty) tym podmiotom, które są ich beneficjentami.

Transfery, czyli nieodpłatne i bezzwrotne przepływy środków pieniężnych, jakie występują wewnątrz SFP, wykorzystywane są do realokacji dochodów podmiotów SFP.

Stanowią zatem instrument, za pomocą którego niwelowana jest luka fiskalna, czyli różnica występująca pomiędzy dochodami poszczególnych podmiotów SFP a ich potrzebami finansowymi. Należy dodać, iż potrzeby finansowe tych podmiotów są uwarunkowane realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi oraz stopniem ich wyposażenia w dochody własne.

Przyczyny rozbieżności powstających pomiędzy dochodami a potrzebami finansowymi poszczególnych podmiotami SFP mogą być bardzo różnorodne. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę głównie na dwie z nich: stopień decentralizacji zadań publicznych i środków, jakie na te zadania są przekazywane, oraz zakres debudżetyzacji.

Stopień decentralizacji rozumianej jako proces przekazywania zadań publicznych i środków JST warunkuje skalę transferów wewnętrznych między budżetem państwa a budżetami JST.

Z kolei wyrazem debudżetyzacji jest przekazywanie zadań publicznych z budżetu do innych podmiotów, m.in. w gestię publicznych funduszy celowych, agencji władz publicznych oraz fundacji. Debudżetyzacja traktowana jako działanie, „którego efektem będzie pozbawienie mechanizmu funkcjonowania zadań publicznych cech istotnych dla mechanizmów charakteryzujących gospodarkę budżetową” [Stankiewicz, 2003, s. 303] może, lecz nie musi determinować pojawiania się transferów wewnętrznych w SFP. Wymienione powyżej instytucje mogą być wyposażane w taki poziom dochodów własnych, iż są one wystarczające dla sfinansowania stawianych przed nimi zadań.

Reasumując, przyczynę występowania luki fiskalnej pomiędzy dochodami i wydatkami podmiotów SFP stanowi niewystarczający poziom ich dochodów własnych. Jest to również przyczyna pojawiania się transferów między budżetem państwa a JST oraz podmiotami, które realizują zadania publiczne przekazane im w ramach procesu debudżetyzacji.

2. Transfery wewnątrz sektora finansów publicznych w latach 2010-2014

Analizę złożonego systemu przepływów pieniężnych oraz pożyczek występujących między podmiotami SFP należy rozpocząć od problemów, jakie wiążą się z prezentacją dochodów i wydatków, a w szczególności salda SFP. Dane te zostały zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1. Dochody i wydatki SFP w latach 2010-2014 w % do PKB

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody MF*	38,3	38,8	40,3	39,1	39,2
Dochody NIK**	36,8	37,8	39,8	38,5	38,7
Wydatki	44,2	42,5	42,7	42,1	41,5
Wynik MF	-5,9	-3,7	-2,4	-2,9	-2,3
Wynik NIK	-7,4	-4,7	-2,9	-3,6	-2,8

* Minister Finansów

** Najwyższa Izba Kontroli (NIK)

Źródło: [NIK, 2015, s. 230].

Dochody i wydatki podmiotów SFP podlegają konsolidacji. Nakaz konsolidacji zawarty jest w ustawie o finansach publicznych [2009]. Zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy dochody podmiotów SFP ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora [Ustawa o finansach publicznych, 2009].

Sposób dokonywania konsolidacji przepływów wewnątrz SFP przez Ministra Finansów jest od wielu lat kwestionowany przez NIK [2015, s. 229]. Skutki rozbieżności w zakresie metodologii stosowanej przez Ministra Finansów i NIK można prześledzić, analizując dane zawarte w tabeli 1. NIK kwestionuje w szczególności zaliczanie do dochodów publicznych – zgodnie z obowiązującą metodologią – środków, które przekazywane są z budżetu państwa do FUS z tytułu składek zasilaających Otwarte Fundusze Emerytalne.

Pomijając w dalszych rozważaniach ten wątek, trzeba jedynie wskazać, jak duże są rozbieżności wynikające z interpretacji pojęcia i klasyfikowania pieniężnych transferów w praktyce. W tym miejscu należy dodać, iż przyjęta przez Ministra Finansów metoda dokonywania konsolidacji rzutuje nie tylko na prezentację poziomu dochodów SFP, ale także na saldo tego sektora.

Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 2 można prześledzić poziom transferów wewnętrznych. W porównaniu z 2010 r. w 2014 r. udział transferów wewnętrznych w dochodach sektora spadł o 3,2 punktu procentowego, a ich udział w wydatkach – o 1,3 punktu procentowego. Jednakże w porównaniu z 2010 r. w 2014 r. poziom transferów wzrósł o 5,6%. Wydaje się, iż nie był to istotny wzrost. Dla porównania w tym samym okresie dochody sektora wzrosły o 17,5%, a wydatki o 10,7%.

W całym badanym okresie transfery kształtowały się na dosyć wyrównanym poziomie. Można było jednak zaobserwować niewielkie ich wahania. Jeżeli weźmie się pod uwagę rok poprzedni, to: w 2011 r. w stosunku do 2010 r. należy odnotować spadek poziomu transferów wewnętrznych o 3,9%, a w kolejnych latach odpowiednio: w 2012 r. wzrost o 4,3%, w 2013 r. spadek o 0,6% oraz w 2014 r. wzrost o 2,1%.

Tabela 2. Udział transferów w dochodach i wydatkach SFP w latach 2010-2014
(w mld zł i w %)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
1	Dochody ogółem, w tym:	800,9	853,2	910,9	908,7	940,9
1.1	– transfery wewnętrzne SFP w mld zł	249,8	249,0	259,7	258,4	263,8
1.2	– w %%	31,2	29,2	28,5	28,4	28,0
2	Wydatki ogółem, w tym:	885,6	909,1	949,0	957,5	980,6
2.1	– transfery wewnętrzne SFP w mld zł	249,8	249,0	259,7	258,4	263,8
2.2	– w %%	28,2	27,4	27,4	27,0	26,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w latach 2010-2014: 2010 r., s. 338; 2011 r., s. 305; 2012 r., s. 282; 2013 r., s. 280, 2014 r., s. 307.

Spadek udziału transferów w dochodach i wydatkach SFP można ocenić jako zjawisko pozytywne; może bowiem oznaczać, iż zmniejsza się – spowodowana wzrostem ich dochodów własnych – potrzeba realokacji dochodów pomiędzy podmiotami SFP. Jednakże bez dogłębnej analizy przyczyn spadku, jednoznaczna ocena tego zjawiska jest nierzetelna.

Badając kierunki realokacji dochodów w SFP – a zatem rolę transferów wewnętrznych dokonywanych w ramach tego sektora – należy zbadać udział podsektorów w dochodach i wydatkach SFP po wyeliminowaniu transferów.

W tym miejscu warto zauważyć, iż w kolejnych ustawach regulujących funkcjonowanie SFP albo występował podział na podsektory, albo rezygnowano z jego stosowania [Pietrewicz, 2013, s. 107]. I tak, w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. SFP został podzielony na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych [Ustawa o finansach publicznych, 2005]. Podział taki nie znalazł się już jednak w ustawie z 2009 r. [Ustawa o finansach publicznych, 2009]. Nie ma pełnego merytorycznego uzasadnienia dla wyeliminowania tego zapisu.

Stosowany w ustawodawstwie polskim podział SFP na wskazane powyżej podsektory nie jest zgodny z tym, który występuje w UE. Istnieją bowiem istotne różnice w zakresie stosowanej metodologii. Wyodrębnianie podsektorów jest bardzo przydatne dla dokonywania – co warto w tym miejscu podkreślić – w sposób jasny oraz przejrzysty analizy dochodów i wydatków całego SFP, a zatem przedstawienia sytuacji finansowej państwa. Jest to na tyle ważny powód, aby postulować ponowne zamieszczenie w ustawie tego zapisu.

Udział podsektorów w dochodach i wydatkach SFP po wyeliminowaniu transferów w latach 2010-2014 został zaprezentowany w poniższej tabeli.

Tabela 3. Udział podsektorów w dochodach i wydatkach SFP po wyeliminowaniu transferów w latach 2010-2014 w %

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
1	Podsektor rządowy					
1.1	Dochody	55,9	57,0	57,0	56,1	54,2
1.2	Wydatki	35,7	36,2	37,8	36,9	35,6
1.3	Różnica	+20,2	+20,8	+19,2	+19,2	+18,6
1a	Budżet państwa					
1a.1	Dochody	44,7	45,3	43,4	42,1	40,9
1a.2	Wydatki	22,7	22,5	22,7	22,7	21,3
1a.3	Różnica	+22,0	+22,8	+20,7	+19,4	+19,6
2	Podsektor samorządowy					
2.1	Dochody	15,3	15,3	15,4	15,5	15,8
2.2	Wydatki	30,6	31,0	29,7	28,2	29,4
2.3	Różnica	-15,3	-15,7	-14,3	-12,7	-13,6
3	Podsektor ubezp. społ.					
3.1	Dochody	28,8	27,7	27,6	28,4	30,0
3.2	Wydatki	33,7	32,8	32,5	34,6	35,0
3.3	Różnica	-4,9	-5,1	-4,9	-6,2	-5,0

Źródło: Jak w tabeli 2.

Największa część dochodów SFP realizowana jest w podsektorze rządowym, z kolei największe wydatki – w podsektorze ubezpieczeń. W latach 2010-2014 dochody podsektora rządowego były znacząco wyższe aniżeli wydatki. Analogiczna sytuacja występowała w budżecie państwa i budżecie środków europejskich. Należy do tego dodać, że budżet państwa od wielu już lat jest podstawowym ogniwem SFP, ale także spełnia rolę głównego narzędzia redystrybucji środków wewnątrz SFP.

Budżet państwa i budżet środków europejskich to instytucje, które zasilają finansowo liczne podmioty SFP, wpływając tym samym na kondycję finansową tych jednostek. Do głównych beneficjentów budżetu państwa zaliczyć JST oraz publiczne fundusze celowe, które służą finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Jednakże po wyeliminowaniu transferów wewnętrznych, wydatki budżetu państwa są niższe od wydatków ponoszonych przez podmioty sektora samorządowego i sektora ubezpieczeń społecznych.

Wysoki poziom transferów odnotowano w sektorze samorządowym (por. tabela 3). Transfery te stanowiły ok. 1/2 wydatków. W całym analizowanym okresie poziom dochodów własnych JST był w znaczący sposób uzupełniany przez system dotacji i subwencji [Poniatowicz, 2014, s. 33 i n.]. Świadczy to o znacznym stopniu centralizacji środków w budżecie państwa oraz stosunkowo niskim stopniu decentralizacji.

Dokonując oceny zakresu transferów w aspekcie debudżetyzacji, należy stwierdzić, iż funduszowy system finansowania ubezpieczeń społecznych, opar-

ty na dochodach ze składek z tytułu ubezpieczeń, wymaga zasilania w postaci transferów wewnętrznych. Chodzi w szczególności o FUS oraz Fundusz Emerytalno-Rentowy.

W podsektorze ubezpieczeń społecznych konieczność takiego zasilania nie występuje w odniesieniu do Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ).

Od 2010 r. do 2014 r. wpływy ze składek z tytułu ubezpieczeń społecznych gromadzonych w FUS wzrosły o 36,3%, co w porównaniu do 26,5-proc. wzrostu dochodów całego sektora należy uznać za znaczący wzrost. Zaważyło na tym głównie przeniesienie części składki z otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Jednakże poziom wyposażenia tego funduszu w dochody własne jest nieadekwatny do realizowanych zadań.

Analizując wysokość transferów przekazywanych na rzecz Funduszu Emerytalno-Rentowego [Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników], można przychylić się do opinii NIK i zastanowić nad zasadnością funkcjonowania tego funduszu, bowiem podstawowym źródłem zasilania tego funduszu jest dotacja z budżetu państwa. I tak, w 2011 r. wynosiła 95% przychodów, w 2013 r. – 90,9%, a w 2014 r. – 82,4%. Zdaniem NIK świadczy to o braku zasadności finansowania systemu ubezpieczeń rolnych za pomocą publicznego funduszu celowego. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż ze środków funduszu finansowane są gwarantowane przez państwo świadczenia emerytalno-rentowe rolników, zasiłki pogrzebowe, składki na ubezpieczenia zdrowotne rolników oraz ich rodzin itd. [Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej...]. Likwidacja funduszu i włączenie tych zadań do budżetu państwa oznacza zatem, że wydatki na zadania realizowane uprzednio przez fundusz zostaną w budżecie zaliczone do wydatków sztywnych. Zatem środki na finansowanie tych zadań muszą być zabezpieczone bez względu na to, czy będziemy mieć do czynienia z funduszową, czy budżetową metodą finansowania omawianych zadań. Postulując likwidację omawianego powyżej funduszu, należy więc wysunąć także inne argumenty.

3. Transfery a pożyczki dla podmiotów sektora finansów publicznych

Cele realizowane przez podmioty SFP, takie jak zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, m.in. zadania publiczne w zakresie: oświaty, ochrony zdrowia, ochrony naturalnego środowiska, obronności, determinują popyt na pieniąż tych podmiotów. Popyt ten jest zaspokajany za pomocą transferów zewnętrznych oraz wewnętrznych, niekiedy jednak podmioty te korzystają z pożyczek zaciąganych wewnątrz sektora publicznego. Pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora pojawiają się zatem operacje wierzycielsko-dłużnicze.

Warunki, na jakich zaspokajany jest popyt na pieniądz przez podmiot SFP, są odmienne od tych występujących na rynkach finansowych. Nie działa w tym zakresie mechanizm rynkowy.

Cechą charakterystyczną operacji finansowych dokonywanych na rynku pożyczkowym przez podmioty SFP jest m.in. to, iż nie zawsze mają one charakter zwrotny i odpłatny.

Ogólnie celem pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa jest stworzenie bardziej korzystnych warunków aniżeli te, które są oferowane przez banki komercyjne.

Z tych właśnie względów pożyczki publiczne oferowane z budżetu państwa podmiotom SFP należy uznać za preferencyjne. W zależności od regulacji ustawowej pożyczki te są lub też nie są oprocentowane. Ponadto, co dla pożyczkobiorców ma istotne znaczenie, pożyczki te mogą być umarzane w całości lub części. Dotyczy to również odsetek.

Istota tych pożyczek wynika ze specyfiki podmiotów, które funkcjonują w SFP. Nie można bowiem zignorować faktu, iż podmioty te nie działają w warunkach rynkowych, a stwarzanie im niekiedy warunków quasi-rynkowych ma na celu zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych. Rozpatrywana z tego punktu widzenia zasadność pożyczek publicznych oferowanych podmiotom SFP powinna również sprzyjać realizacji tego celu.

Pożyczki udzielane z budżetu państwa mają zarówno swych gorących zwolenników, jak i szerokie grono przeciwników. Negowanie zasadności udzielania takich pożyczek dotyczy w szczególności niektórych podmiotów zaliczanych do SFP.

Nie budzi jedynie wątpliwości teza, iż udzielanie preferencyjnych pożyczek ze środków budżetu państwa przyczynia się do zmniejszenia wydatków publicznych całego sektora. Chodzi w szczególności o wydatki, które potencjalnie mogłyby służyć finansowaniu odsetek i prowizji z tytułu udzielonych przez banki kredytów.

Wśród pożyczek, które są prezentowane w przychodach i rozchodach w ramach finansowania krajowego budżetu państwa znajdują się m.in. takie, które udzielane są FUS oraz JST. Skalę tego zjawiska w latach 2010-2014 można zaobserwować, śledząc dane liczbowe w tabeli 4.

Tabela 4. Rozchody krajowe w latach 2010-2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Rozchody krajowe	131,040,0	705,435,3	1,101,039,3	1,125,023,7	1,101,840,9
Pożyczki udzielone, w tym:	5,453,3	5,025,1	3,021,4	12,058,2	9,206,5
FUS	5,377,5	5,000,0	3,000,0	12,000,0	8,924,3
JST	1,9	25,1	22,0	60,5	282,2
SPZOZ	-1,7	-0,1	-0,8	-2,4	-

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2010-2014: 2011 r., s. 251, 273, 274; 2012 r., s. 254, s. 256, s. 257; 2013 r., s. 247, 251; 2014 r., s. 267, 272, 273.

Wydaje się, że można postawić tezę, iż latach 2010-2014 o wysokości pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa przesądzał udział pożyczek przeznaczonych dla FUS. W 2010 r. udział ten wynosił 98,6%, w 2011 r. – 99,5%, w 2012 r. – 99,3%, w 2013 r. – 99,5% oraz w 2014 r. – 96,4%.

Wobec danych liczbowych zaprezentowanych w tabeli 4 zastanawiający jest wyjątkowo dynamiczny wzrost pożyczek udzielanych JST. W 2014 r. pożyczki te przestają być instrumentem incydentalnym, jak to miało miejsce w 2010 r., ale stają się instrumentem znaczącym. Przyczyn tego zjawiska może być wiele, jednak należy zwrócić szczególną uwagę na zastosowanie nowych regulacji prawnych dotyczących granic zadłużania się JST.

Zarówno FUS, jak i JST sięgają po ten rodzaj pożyczki wówczas, gdy ich kondycja finansowa świadczy o utracie zdolności kredytowej, nie mogą już zatem korzystać z innych zwrotnych źródeł zasilania. Przyczyna, dla której oba wskazane powyżej podmioty korzystają z pożyczek udzielanych przez budżet państwa jest taka sama, lecz diametralnie inne są ekonomiczne skutki ich zaciągania.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pożyczki udzielane na rzecz gwarantowanych przez państwo świadczeń emerytalno-rentowych realizowanych przez FUS. Od wielu lat brakujące środki pomiędzy wpływami a wydatkami funduszu przekazywano z budżetu państwa w formie zarówno dotacji, jak i pożyczek. Działania takie były całkowicie zgodne z prawem, ponieważ nastąpiła w tym zakresie zmiana regulacji prawnych. Do art. 53 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który zawierał zapis, iż FUS może w granicach określonych w ustawie budżetowej otrzymywać dotacje z budżetu państwa, dodano zapis, iż może także otrzymywać z budżetu państwa nieoprocentowane pożyczki [Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych]. Niezmieniony pozostał fragment art. 53 ust. 3, na mocy którego FUS za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych może zaciągać kredyty w bankach komercyjnych.

Reasumując, FUS może otrzymywać z budżetu państwa zarówno dotacje, jak i nieoprocentowane pożyczki. Ponadto może korzystać z kredytów oferowanych przez banki komercyjne. Pożyczki publiczne z założenia miały przyczynić się do ograniczenia kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych. W przypadku FUS pojawiły się jednak inne problemy – pożyczki nie tylko nie były spłacone, ale należności z tego tytułu systematycznie wzrastały. W każdym kolejnym roku budżetowym badanym okresie udzielano kolejnych pożyczek (por. tabela 4).

Dla oceny skutków tych działań najlepiej jest nawiązać do rozwiązania przyjętego w ustawie o finansach publicznych [2009]. Budżet państwa zdefiniowano jako zestawienie dochodów wydatków oraz przychodów rozchodów. Do dochodów zaliczono instrumenty finansowe, które mają charakter bezzwrotny, a zatem dochody podatkowe i niepodatkowe, natomiast jako przychody

uwzględniono te, które mają charakter zwrotny. Podział ten ma kluczowe znaczenie dla określenia poziomu salda budżetu, które ustawodawca definiuje jako różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami [Ustawa o finansach publicznych, 2009]. Jeżeli zatem zamiast dotacji jakiś podmiot otrzymuje z budżetu państwa pożyczkę, oznacza to, że deficyt budżetu państwa zostanie wykazany na niższym poziomie, zwiększając się natomiast potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

Jeżeli pożyczka jest spłacana, jej zasadność nie budzi żadnych wątpliwości. Spłata pożyczki zostanie odnotowana po stronie przychodów.

Jednakże kondycja w jakiej znajduje się FUS nie świadczy o tym, iż istnieją jakiegokolwiek możliwości spłaty pożyczek zaciąganych przez ostatnich kilka lat. Z dużym prawdopodobieństwem można natomiast przewidywać, iż w pewnym momencie minister ds. finansów publicznych stanie przed koniecznością ich umorzenia.

Konkludując, działania polegające na udzielaniu pożyczek podmiotom, które nie będą miały możliwości dokonania ich spłaty czyni z tej pożyczki dotację. Taka sytuacja – pomimo iż nie nastąpiło naruszenie obowiązujących przepisów, powinna być oceniona krytycznie, ponieważ:

- powoduje zaniżanie salda budżetu państwa,
- skutkuje łamaniem jednej z kardynalnych zasad adresowanych do SFP, a mianowicie zasady przejrzystości.

Diametralna różnica istnieje w ocenie pożyczki publicznej, jaką mogą zaciągać JST. Zgodnie z obowiązującymi przepisami dla finansowania deficytu budżetowego JST mogą korzystać z szerokiej gamy instrumentów dłużnych, począwszy od kredytów bankowych, a na wpływach z emisji samorządowych papierów wartościowych skończywszy. W tej grupie instrumentów nie znajdują się jednak pożyczki publiczne. Nie mogą być one bowiem wykorzystywane do finansowania deficytu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, możliwość zaciągania takich pożyczek jest ściśle uregulowana przepisami [Ustawa o finansach publicznych, 2009; Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie pożyczek..., 2010].

Ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania takich pożyczek, stawiając liczne warunki. Zgodnie z art. 224 [Ustawa o finansach publicznych, 2009] JST może być udzielona pożyczka z budżetu państwa tylko wówczas, gdy realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a także w sytuacji, gdy z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań. Pożyczki są oprocentowane oraz zwrotne. Jeżeli pożyczka nie jest spłacana, podejmowane są czynności zmierzające do odzyskania kwot niespłaconej pożyczki lub odsetek od tej pożyczki i należnych opłat, w tym czynności sądowe i egzekucyjne.

Zgodnie z powyższą regulacją pożyczka musi być spłacona wraz z odsetkami, nie podlega ona umorzeniu. W przypadku niedokonania spłaty pożyczki w terminie określonym w umowie pożyczki Minister Finansów może potrącić niespłaconą kwotę pożyczki wraz z odsetkami z należnej subwencji ogólnej, ustalonej dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

Reasumując, można stwierdzić, iż o ile na zdecydowanie negatywną ocenę zasługuje finansowanie zadań FUS za pomocą pożyczek zaciąganych w budżecie państwa, o tyle pożyczki dla JST należy uznać za zasadne. Instrument ten jest bowiem wykorzystywany przez te JST, które znajdują się poniżej progu zdolności kredytowej, a zatem w sytuacji, w której nie mają możliwości pozyskania innych zwrotnych źródeł finansowania dla realizowanych przez siebie zadań. Wystąpienie o pożyczkę z budżetu państwa uwarunkowane jest dosyć skomplikowaną procedurą. W świetle obowiązujących rozwiązań normatywnych istnieją przesłanki do stwierdzenia, iż został zabezpieczony zwrot zarówno pożyczki, jak i odsetek.

Podsumowanie

Rozważania podjęte w niniejszym artykule skłaniają do wysunięcia następujących wniosków:

1. Dla analizy skomplikowanego mechanizmu funkcjonowania transferów wewnętrznych występujących w SFP niezbędne jest odwołanie się do podsektorów, na jakie sektor ten był dzielony. Zastanawiające jest, dlaczego podział na podsektory został wyeliminowany z obowiązującej ustawy o finansach publicznych.
2. System transferów wewnętrznych pomiędzy podmiotami SFP jest bardzo rozbudowany. W latach 2010-2014 poziom transferów dokonywanych wewnątrz SFP był stosunkowo wysoki: w 2010 r. transfery stanowiły 31,2% dochodów sektora, a w 2014 r. – 28%. Można zatem zaobserwować wyraźną tendencję spadkową w tym zakresie.
3. Niepokojącym zjawiskiem jest stosowana od kilku lat praktyka zastępowania transferów pożyczkami, co do których z góry wiadomo, że nie zostaną spłacone. Taka praktyka powinna być zaniechana. Działania te nie tylko powodują łamanie kardynalnej zasady przejrzystości finansów publicznych, ale również przyczyniają się do tego, iż saldo budżetu jest prezentowane w sposób nierzetelny.
4. Wysoki poziom transferów udzielanych JST świadczy o znacznej centralizacji środków w budżecie państwa i powinien stanowić przesłankę do dyskusji nad kierunkami pogłębiania procesu decentralizacji.
5. Poziom transferów przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Emerytalno-Rentowego jest tak wysoki, iż za zasadny należy uznać postulat NIK,

aby zrezygnować z fundusowego finansowania tych zadań. Nie należy jednak ignorować faktu, iż jako zadania zamieszczone w budżecie państwa będą stanowiły sztywne wydatki tego budżetu.

Literatura

- Guziejewska B. (2012), *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa.
- NIK (2015), *Analiza wykonania w roku 2014 i założeń polityki pieniężnej*, NIK.
- Owsiak S. (2001), *Leksykon finansów*, hasło: *Transfery pieniężne*, PWE, Warszawa.
- Owsiak S. (2015), *Finanse*, PWE, Warszawa.
- Pietrewicz M. (2013), *Finanse publiczne* [w:] J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa.
- Poniatowicz M. (2014), *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie pożyczek udzielanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 257, poz. 1730.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.* (2011), Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.* (2012), Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.* (2013), Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.* (2014), Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.* (2015), Rada Ministrów, Warszawa.
- Stankiewicz J. (2003), *Geneza i ewolucja instytucji budżetu. Problem debudżetyzacji* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 195 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2004, poz. 2135 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2013, poz. 1442 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008, nr 50, poz. 291.

**LOANS FROM THE STATE BUDGET AND INTERNAL CASH TRANSFERS
IN POLAND – AN ATTEMPT TO ASSESS**

Summary: The article presents internal money transfers and loans from the state budget applied in Poland. Author criticized the loans for the Social Insurance Fund and considered appropriate loans to local government units.

Keywords: cash internal transfers, loan from the budget.