

# **Pożyczki z budżetu państwa jako instrument stabilizacji finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego**

**Maria Kosek-Wojnar\***

**Streszczenie:** W artykule podjęto problematykę kontrowersji dotyczących udzielania pożyczek ze środków budżetu państwa dla JST. Uznaną zasadność stosowania tego instrumentu, wskazano przede wszystkim na to, iż jednostki te są podmiotami sektora finansów publicznych. W części empirycznej dokonano analizy stopnia wykorzystania przez JST tych pożyczek w latach 2010–2014.

**Słowa kluczowe:** pożyczki z budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego

## **Wprowadzenie**

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest uwarunkowana wieloma czynnikami, tak wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Splot tych czynników sprawia, że niektóre z tych jednostek tracą płynność finansową. Zachodzi pytanie, czy i jakie instrumenty finansowe powinny być wówczas uruchomione, aby zapewnić ciągłość finansowania zadań tych podmiotów. W moim przekonaniu nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że w przypadku, gdy zła kondycja finansowa JST jest wynikiem działań legislacyjnych bądź organizacyjnych naczelnych organów władzy i administracji publicznej, to wskazana jest pomoc państwa w postaci udzielania pożyczek z budżetu państwa. Wątpliwości te pojawiają się jednak w sytuacji, gdy przyczyną braku płynności finansowej JST jest na przykład nieprawidłowe zarządzanie finansami tych jednostek.

Celem niniejszego artykułu jest nie tylko zbadanie stopnia wykorzystania przez JST pożyczek udzielanych z budżetu państwa, ale przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy stosowanie tego instrumentu jest w ogóle zasadne.

## **1. Problem stabilizacji finansowania zadań JST**

Nie ulega wątpliwości, iż kwestia stabilnego funkcjonowania JST ma kluczowe znaczenie dla realizowanych przez te jednostki zadań publicznych. Wahania poziomu dochodów

---

\* prof. zw. dr hab. Maria Kosek-Wojnar, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: wojnarm@uek.krakow.pl.

JST, ich ograniczenie, zwiększanie katalogu realizowanych przez nie zadań bez stosownego wzrostu środków na ich finansowanie wpłynąć może na zdolność do realizowanych przez te podmioty zadań, zagrażając nawet ciągłości ich wykonywania. Stąd też często wysuwany jest zarówno w literaturze przedmiotu, jak i przez praktyków postulat stabilizacji finansowej JST. Problem polega jednak na tym, iż samo pojęcie stabilizacji nie zostało doprecyzowane.

Zapewnienie stabilizacji czy też jak uważają niektórzy – względnej stabilizacji jest równoznaczne z żądaniem trwałości podstaw funkcjonowania systemu finansowego JST. Istota stabilności traktowana jest w tym przypadku jako stan, w którym występuje dostosowanie bazy dochodów JST do ich wydatków. Przyczyn rozbieżności, jakie występują pomiędzy dochodami a potrzebami finansowymi wynikającymi z konieczności finansowania wydatków poszczególnych JST, należy upatrywać w niewystarczającym poziomie ich dochodów własnych oraz dochodów równoważących. Skutkiem tych rozbieżności jest pojawienie się luki fiskalnej, która występuje pomiędzy dochodami i wydatkami.

Stabilizacja systemu finansów samorządowych powinna się przyczynić między innymi do lepszego dopasowania dochodów i wydatków, a zatem do zmniejszenia wskazanej powyżej luki fiskalnej, a także sprzyjać wydłużeniu horyzontu planowania budżetowego, co uczyni to planowanie bardziej rzetelnym. Jest to zatem postulat, aby zmiany w konstrukcji systemu finansów JST nie były dokonywane zbyt często.

Na problem zmian dokonywanych w systemie finansów samorządowych spojrzeć możemy nie tylko z punktu widzenia ich częstotliwości, lecz przede wszystkim ich jakości rozpatrywanej przez pryzmat skutków, jakie powodują. Wyodrębnić możemy wśród nich takie, które mają fundamentalne znaczenie dla zakresu i struktury funkcjonowania JST, oraz takie, których znaczenie jest dla tych jednostek marginesowe.

Wśród zmian o charakterze fundamentalnym, a zatem takich, które są warunkiem utrzymania stanu dostosowania bazy dochodów do poziomu wydatków, wymienić możemy między innymi zmiany w zakresie konstrukcji źródeł zasilania oraz zadań realizowanych przez te podmioty.

Jeżeli na system zasilania JST spojrzemy perspektywy roku 2016, musimy stwierdzić, iż zmiany w systemie zasilania tych jednostek nie były dokonywane zbyt często. I tak: od 2004 roku nadal obowiązuje ustawa z 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>, a od 2010 roku ustawa o finansach publicznych<sup>2</sup>. Wydawać by się mogło, iż zmiany dokonywane w treści tych ustaw były niezbyt liczne i nie rzutowały w sposób zasadniczy na podstawy finansów JST. Tak jednak nie było (Owsiak, 2015, s. 327). Szczegółowa analiza zmian prowadzi do wniosku, iż dokonywane korekty były na tyle istotne, że musiały spowodować diametralną zmianę podstaw finansów JST.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

## 2. Pożyczki z budżetu państwa jako instrument zasilania budżetów JST

Jeżeli na system zasilania podmiotów realizujących zadania publiczne spojrzymy przez pryzmat stabilizacji w zakresie finansowania tych zadań, to istotne znaczenie ma rozróżnienie strumieni pieniądza, jakie dopływają do tych podmiotów. Przyjmując za S. Owsikiem (2011, s. 30), że wyodrębnić można wówczas pieniądź dochodowy i pożyczkowy, należy uwzględnić również zgłaszane przez tego autora zastrzeżenie, iż „stabilizującą rolę pieniądź pożyczkowy może pełnić jedynie pod pewnymi warunkami, przy czym część z nich ma charakter doktrynalny w takim sensie, że skorzystanie z pieniądza pożyczkowego wymaga odrzucenia dogmatu równowagi budżetowej”.

Przyczyny, dla których dokonywane są operacje finansowe przez podmioty sektora finansów publicznych (SFP), a w tym JST, sprowadzić można do zgłaszanego przez te podmioty popytu na pieniądź. Generalnie popyt ten zaspakajany jest na rynkach finansowych. Jednak nie możemy w tym miejscu tracić z pola widzenia faktu, iż w tym przypadku mamy do czynienia z podmiotami, które z założenia nie są nastawione na generowanie dochodów celem osiągnięcia zysku. Z tych właśnie względów stworzony został dla nich specyficzny rynek pieniężny, który określić można jako rynek pożyczkowy.

Na rynku tym działają wyłącznie podmioty zaliczone do SFP. Podmioty SFP mogą udzielać pożyczek lub gwarancji i poręczeń zarówno innym podmiotom SFP, jak i podmiotom niezaliczanym do tego sektora. Warunki, na jakich stosowane są instrumenty tak rozumianego rynku pożyczkowego, są odmienne od stosowanych na rynkach finansowych. Dodać do tego również należy, że pożyczki zaciągane przez podmioty SFP są niejednorodne w swej treści ekonomicznej.

W tym miejscu należałoby poświęcić nieco więcej uwagi pożyczkom, jakie udzielane są z budżetu państwa podmiotom SFP, w tym w szczególności JST. Pożyczki te budziły bowiem w ostatnim okresie sporo kontrowersji.

Generalnie celem pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa jest stworzenie bardziej korzystnych warunków niż te, które oferowane są przez banki komercyjne. Z tych właśnie względów pożyczki publiczne oferowane z budżetu państwa podmiotom SFP uznać należy 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 umarżane w całości lub części. Dotyczy to także odsetek.

Istota tych pożyczek wynika ze specyfiki podmiotów, które funkcjonują w SFP. Podmioty te nie działają w warunkach rynkowych, a stwarzane im niekiedy warunki quasi-rynkowe mają na celu zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych. Rozpatrywana z tego punktu widzenia zasadność pożyczek publicznych oferowanych podmiotom SFP powinna też sprzyjać realizacji tego celu.

Pożyczki udzielane z budżetu państwa mają zarówno zwolenników, jak i szerokie grono przeciwników. Negowanie zasadności udzielania takich pożyczek dotyczy również JST.

Przyjmując założenie, iż istnieje szereg przesłanek przemawiających za tym, aby JST, która utraciła płynność finansową, pomimo to kontynuowała swą działalność, należy odpowiedzieć na pytanie, za pomocą jakich instrumentów należy jej to umożliwić. Cel ten może być zrealizowany albo poprzez transfer z budżetu państwa w postaci dotacji, albo poprzez udzielenie ze środków budżetu pożyczki. Transfer oznacza sięgnięcie po pieniądź dochodowy, a zatem bezzwrotny, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie to rozwiązanie niesie. Inaczej jest, gdy w tej sytuacji wykorzystany zostaje pieniądź pożyczkowy.

Nie powinna budzić wątpliwości teza, iż udzielanie preferencyjnych pożyczek ze środków budżetu państwa przyczynia się do zmniejszenia wydatków publicznych całego sektora. Chodzi w szczególności o takie sytuacje, gdy pomimo braku płynności JST uzyskują na rynkach finansowych środki, które umożliwią im dalsze funkcjonowanie. Koszt takich pożyczek będzie jednak bardzo wysoki.

W tym miejscu nie możemy tracić z pola widzenia faktu, iż JST stanowią podmioty sektora finansów publicznych. Stan finansów JST rzutuje, i to w istotny sposób, na stan finansów całego SFP. Budżet państwa i budżety JST tworzą bowiem swego rodzaju system naczyń połączonych. W konsekwencji państwo powinno brać na siebie odpowiedzialność za stan finansów samorządowych tak ze względów doktrynalnych, jak i proceduralnych (Kosek-Wojnar, 2007, s. 58).

Odnosząc się do sygnalizowanej uprzednio kwestii, iż za pomocą pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa sankcjonuje się niegospodarność niektórych JST, uważam, że zasadne jest udzielanie takich pożyczek nawet wówczas, gdy przyczyny, dla jakich są zaciągane, budzą społeczny sprzeciw. Nieefektywne zarządzanie finansami JST nie zawsze musi być utożsamiane z niegospodarnością organów władzy lub organów wykonawczych. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż praktyczne możliwości zarządzania finansami na szczeblu samorządowym są uwarunkowane przez system finansów publicznych w danym państwie (Guziejewska, 2012, s. 134). Oczywiście w wielu przypadkach niegospodarność i nieefektywne zarządzanie finansami samorządowymi to wynik ryzyka personalnego, jakie ponoszą wyborcy organów władzy samorządowej. Skutki tego ryzyka i tak poniosą oni sami, ponieważ to ich dotknie ograniczenie wydatków bieżących i inwestycyjnych JST.

Do istotnych zalet pożyczek udzielanych z budżetu państwa JST zaliczyć należy między innymi to, że:

- a) służą zapewnieniu ciągłości finansowania zadań JST, a tym samym przyczyniają się do ich stabilizacji sytuacji finansowej, co dla mieszkańców tych jednostek ma znaczenie nie tylko finansowe i ekonomiczne, ale przede wszystkim społeczne i psychologiczne;
- b) jest to instrument bardziej efektywny niż inne, które – przy założeniu braku możliwości upadłości samorządu – mogą znaleźć zastosowanie;
- c) jest to instrument mniej kosztowny tak dla państwa, jak i samorządu, co ma istotne znaczenie, szczególnie gdy weźmiemy pod uwagę koszty obsługi długów samorządowych, a tym samym długu publicznego.

Pożyczki, które udzielane są ze środków budżetu państwa, mogą być również przedmiotem w pełni uzasadnionej krytyki. Podnoszone są wówczas takie kwestie, jak między innymi to, że pożyczki takie mogą:

- a) negatywnie wpłynąć na konkurencyjność w zakresie działalności poszczególnych JST;
- b) stanowić swego rodzaju „premię za niegospodarność”, budząc tym samym społeczny sprzeciw.

Argumenty te należy w pełni podzielić, niemiej jednak nie można tracić z pola widzenia faktu, iż JST muszą być w tym przypadku traktowane jako jeden z podmiotów SFP.

Dla dokonania bardziej wnikliwej oceny tego instrumentu należy prześledzić stopień ich wykorzystania w praktyce.

### 3. Przyczyny trudności finansowych JST w latach 2010–2014

Obraz złej sytuacji finansowej poszczególnych JST dają raporty sporządzane przez RIO o stanie gospodarki finansowej tych jednostek. Raporty takie opracowywane są przez RIO na podstawie art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>3</sup> lub na wniosek organu wykonawczego JST. Ta ostatnia sytuacja ma miejsce wówczas, gdy JST stara się o pożyczkę z budżetu państwa. Zgodnie ze swymi uprawnieniami ustawowymi RIO sporządza raport o stanie gospodarki finansowej danej JST wówczas, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zaistnieje potrzeba wskazania organom JST powtarzających się nieprawidłowości lub gdy istnieją przesłanki do stwierdzenia, że zagrożone jest wykonanie ustawowych zadań tej jednostki<sup>4</sup>. Liczbę sporządzonych w latach 2010–2014 raportów prezentują w tabeli 1.

**Tabela 1**

Liczba raportów sporządzanych przez RIO w latach 2010–2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba raportów	2	9	5	8	26
– gminy	2	9	2	5	20
– powiaty	–	–	2	3	6

Źródło: sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w latach 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 ([www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)).

O ile w 2010 roku w trudnej sytuacji finansowej znalazły się 2 gminy, o tyle w 2014 roku liczba gmin wzrosła lawinowo do 20. Do grona JST, w których powstała luka finansowa zagrażająca ciągłości finansowania zadań, dołączyły powiaty oraz jedno województwo.

<sup>3</sup> Ustawa z 30.08.2012 o zmianie ustawy o regionalnej izbie obrachunkowej, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 149, poz. 1454.

<sup>4</sup> *Idem*.

W tym ostatnim przypadku przyczyną były problemy z dokonaniem wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej (czyli tzw. jakosikowe).

W skali kraju rozmiary tego zjawiska nie są jednak duże. Liczba gmin, które znalazły się w raporcie, to 0,81% ogółu gmin w Polsce, natomiast liczba powiatów to 1,9% ogółu powiatów.

Jak słusznie zauważa S. Kańduła (2011, s. 208 i n.), „samorząd nie działa w próżni”, co powoduje, iż na jego sytuację finansową oddziałują zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Biorąc to pod uwagę, wśród przyczyn, które warunkowały sporządzenie przez RIO raportu, wymienić należy zarówno takie, na które podmioty te miały istotny wpływ, oraz takie, które od organów władzy i administracji jednostek samorządowych były całkowicie niezależne. Skromne ramy tego opracowania nie pozwalają na prezentację pełnej gamy tych przesłanek, jednak warto wskazać na te z nich, które wielokrotnie pojawiały się w sprawozdaniach z działalności RIO<sup>5</sup>.

Do czynników, na które w moim przekonaniu JST nie miały wpływu, zaliczyć należy niezrealizowanie planowanych dochodów z tytułu: podatków, udziałów w podatkach, dochodów majątkowych i innych spowodowane kryzysem gospodarczym. Wpłynęło to w istotny sposób na kondycję finansową tych samorządów, które ze względu na zbyt niski poziom subwencji oświatowej finansowały zadania oświatowe z dochodów własnych.

Dodać w tym miejscu jednak należy, iż niewykonanie planu dochodów było w tym okresie także wynikiem nierealnego, albowiem nieznajdującego uzasadnienia w stanie faktycznym planowania. Jak wynika z raportów RIO, dosyć często dla poprawy wskaźników dotyczących poziomu zadłużenia JST znacząco zawiązały planowane dochody, w tym głównie dochody z majątku. Przykładowo w 2013 roku planowane w jednej z gmin dochody z majątku zostały wykonane w 32,5%, a w innej zaledwie na poziomie 11,8%<sup>6</sup>.

W omawianym okresie przyczyną nadmiernego w stosunku do obowiązującego ustawowo poziomu zadłużenia lub utraty płynności finansowej była konieczność przejścia przez JST zobowiązań samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ), dla których powiaty były organami założycielskimi<sup>7</sup>. Należy zgodzić się ze spostrzeżeniem Kosikowskiego (2011, s. 388), iż przyczyną zadłużenia SP ZOZ było wadliwe działanie NFZ, który nie był w stanie prawidłowo ocenić potrzeb społecznych w zakresie ochrony zdrowia i nie nadążał w porę z wypłatą środków publicznych. Skutki w postaci konieczności przejścia tych długów dotknęły Skarb Państwa oraz JST.

Lista nieprawidłowości w działalności JST, które przyczyniły się do utraty płynności tych jednostek, jest równie szeroka jak tych, które nie były od nich zależne. Na plan pierwszy wysuwa się nieefektywne zarządzanie finansami, w tym: kosztowne przesuwanie na kolejne lata spłaty zobowiązań, czyli tak zwane rolowanie długu, nieterminowe regulowanie

---

<sup>5</sup> Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w latach 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 ([www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

zobowiązań, co pociągało za sobą odsetki karne, niską ściągalność dochodów i szereg innych. Wątpliwości wzbudza także stosowanie zwolnień i ulg podatkowych. Należy się bowiem zgodzić ze stwierdzeniem, iż w warunkach spowolnienia gospodarczego posługiwanie się takim instrumentem jak preferencje gospodarcze powinno być bardzo ostrożne (Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2013, s. 71).

Kolejną przyczyną to podejmowanie działalności inwestycyjnej bez stosownego zabezpieczenia środków i swego rodzaju – jak czytamy w raportach RIO – „rozmach inwestycyjny” związany z chęcią i niekiedy koniecznością wykorzystania dofinansowania z budżetu UE. Wśród realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych znalazły się tak istotne dla mieszkańców, jak na przykład budowa oczyszczalni ścieków, kanalizacji wodociągów, rozbudowa szpitala itp. Problem polegał jednak na tym, iż podejmowanie takich działań spowodowało utratę płynności realizujących je JST.

Na zakończenie tego fragmentu rozważań warto wspomnieć, iż w omawianym okresie spodziewano się, że pomimo znacznego okresu *vacatio legis* nastąpi zachwianie stabilności podstaw finansów JST w związku z wprowadzeniem w życie przepisów dotyczących granic zadłużania się JST. I tak; od 1 stycznia 2014 roku nie obowiązuje art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych<sup>8</sup> określający, że zadłużenie JST nie może przekroczyć 60% dochodów ogółem (na koniec roku dochodów wykonanych, a w ciągu roku budżetowego dochodów planowanych), lecz indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia JST określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku<sup>9</sup>.

Jak wynika z wycień Ministerstwa Finansów, w roku 2014 indywidualnego wskaźnika nie spełniały 64 jednostki, czyli 2,3% ogółu JST, z czego 47 gmin, czyli 1,9% ogółu gmin, 16 powiatów, czyli 5,1% ogółu powiatów, oraz jedno miasto na prawach powiatu, czyli 1,5% ogółu miast na prawach powiatu<sup>10</sup>. Skala tego zjawiska nie jest zbyt duża.

Prognoza na kolejne lata jest dosyć optymistyczna. Ministerstwo Finansów przewiduje, iż do 2017 roku nastąpi spadek liczby JST, które nie spełniają omawianych powyżej wymogów, do poziomu 23 jednostek, z czego 13 to będą gminy, a 10 – powiaty. W latach 2015–2016 prognozowano, iż w grupie tej znajdzie się także jedno województwo<sup>11</sup>.

#### 4. Pożyczki dla JST z budżetu państwa w latach 2010–2014

W 2010 roku weszły w życie przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>12</sup>, na mocy których utrzymano zapis stwarzający JST możliwość uzyskania pożyczki ze środków budżetu państwa. Opinie co do zasadności pozostawienia tego instrumentu były jednak bardzo podzielone.

<sup>8</sup> Ustawa z 30.06.2005 o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

<sup>9</sup> Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

<sup>10</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa... (2015), s. 33.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych.

W latach 2010–2014 wzrosło zainteresowanie JST pożyczkami, o jakie można było się ubiegać z budżetu państwa. Według danych Ministerstwa Finansów do 2014 roku pożyczki z budżetu państwa otrzymało 12 JST, z czego 3 w 2014 roku. W 2014 roku o pożyczkę z budżetu państwa ubiegano się także – po raz pierwszy od czasu utworzenia samorządu – jedno województwo<sup>13</sup>. Jak wynika z tych danych, skala omawianego zjawiska nie jest zatem zbyt duża.

Wśród pożyczek, które prezentowane są w przychodach i rozchodach w ramach finansowania krajowego budżetu państwa, znajdują się między innymi takie, które udzielane są: Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz JST. Jaka była skala tego zjawiska w latach 2010–2014, zaobserwować możemy, śledząc dane liczbowe zamieszczone w tabeli 2.

**Tabela 2**

Rozchody krajowe budżetu państwa w latach 2010–2014 (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:	5453,3	5025,1	3021,4	12 058,2	9206,5
FUS	5377,5	5000,0	3000,0	12000,0	8924,3
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.

W latach 2010–2014 o wysokości pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa przesądzał udział pożyczek przeznaczonych dla FUS. W 2010 roku udział ten wynosił 98,6%, a w latach 2011–2013 wzrósł aż do 99,5%. W świetle danych zaprezentowanych w tabeli 2 można stwierdzić, iż wysokość pożyczek udzielanych JST nie była znacząca ani wśród pożyczek udzielanych z budżetu państwa, ani tym bardziej wśród rozchodów krajowych.

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. Generalnie możliwość zaciągania takich pożyczek jest ściśle uregulowana przepisami<sup>14</sup>.

Dokonując oceny zasadności pożyczek udzielanych JST ze środków budżetu państwa, należy podkreślić, iż ustawodawca – stawiając liczne warunki – znacząco ogranicza możliwość ich zaciągania. I tak zgodnie z art. 224<sup>15</sup> JST może być udzielona pożyczka z budże-

<sup>13</sup> Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w roku 2014, s. 96 i n.

<sup>14</sup> Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

<sup>15</sup> *Ibidem*.



tu 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, a także 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. Pożyczka i odsetki nie podlegają 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 JST.

Wystąpienie o pożyczkę z budżetu państwa uwarunkowane jest dosyć skomplikowaną procedurą. W świetle obowiązujących rozwiązań normatywnych<sup>16</sup> istnieją przesłanki do stwierdzenia, iż został zabezpieczony zarówno zwrot pożyczki, jak i spłata odsetek.

## Uwagi końcowe

Pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa budzą sporo kontrowersji. W świetle danych liczbowych za lata 2010–2014 okazuje się, iż skala tego zjawiska nie jest zbyt duża. Z pożyczek udzielanych ze środków budżetu skorzystały jedynie nieliczne jednostki samorządowe, a obciążenie budżetu z tego tytułu było nieznaczne. Instrument ten był wykorzystywany jedynie w stosunku do tych JST, które znajdowały się poniżej progu zdolności kredytowej, a zatem w sytuacji, w której nie miały możliwości pozyskania innych zwrotnych źródeł finansowania dla realizowanych przez siebie zadań. Rygorystyczne warunki stworzone przez ustawodawcę zapewniają spłatę udzielonych pożyczek wraz z odsetkami.

Rozważając zasadność zaciągania pożyczek ze środków budżetu państwa, stwierdzić należy, że instrument ten zasługuje na pozytywną ocenę.

JST są podmiotami SFP, a ich kondycja finansowa znacząco rzutuje na stan finansów całego sektora. Budżet państwa i budżety JST tworzą swego rodzaju system naczyń połączonych i z tych właśnie względów wynika odpowiedzialność państwa za stan finansów lokalnych nawet wówczas, gdy zła kondycja finansowa jest rezultatem nieefektywnego zarządzania finansami przez te jednostki, a stosowanie tego instrumentu budzić może społeczny sprzeciw. W przypadku braku płynności finansowej JST dla zapewnienia ciągłości realizowanych przez nie zadań lepiej jest zastosować instrument zwrotny, taki jak pożyczka, niż bezzwrotny, jakim jest dotacja. Dodać do tego należy, iż skutki niegospodarności władz samorządowych, a zatem ryzyka personalnego, i tak poniosą wyborcy tych władz.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*; rozporządzenie Ministra Finansów z 23.12.2010 w sprawie pożyczek udzielanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego. Dz.U. nr 257, poz. 1730.

## Literatura

- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Guziejewska, B. (2012). *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*. Warszawa: Poltex.
- Kańduła, S. (2011). Kontrowersje w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W: T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Kontrowersje wokół finansów* (s. 198–231). Warszawa: Difin.
- Kosek-Wojnar, M. (2007) (red.). *Dług lokalny w teorii i praktyce*. Kraków: Wyd. UE w Krakowie.
- Kosikowski, C. (2011). *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Białystok: Temida 2.
- Owsiak, S. (2011). Stabilność systemu zasilania finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu. W: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*. Warszawa: PWE.
- Owsiak, K. (2015). Dylematy związane z zarządzaniem finansami jednostek samorządu terytorialnego. W: T. Lubiąska, M. Będziszak, N. Morska-Dzioba (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność* (s. 327–341). Warszawa: Difin.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 23.12.2010 w sprawie pożyczek udzielanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego. Dz.U. nr 257, poz. 1730.
- Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w latach 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Pobrane z: [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (22.02.2016).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego (2015). Warszawa: Rada Ministrów.
- Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
- Ustawa z 30.06.2005 o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

### LOANS FROM THE STATE BUDGET AS AN INSTRUMENT FOR BALANCED OF FINANCING THE LOCAL GOVERNMENT UNITS' TASKS

**Abstract:** The article discusses the controversy concerning on the granting of loans from the state budget for local government units. An author – accepting a legitimacy of using this instrument – pointed primarily to the fact that these units are entities of public finance sector. In the empirical part, an author has done an analysis of utilization rate by the local government units of these loans in the years 2010–2014.

**Keywords:** loans from the state budget, local government units

## Cytowanie

- Kosek-Wojnar, M. (2016). Pożyczki z budżetu państwa jako instrument stabilizacji finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 29–38. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-03.