

Marta Makuch

Pozabudżetowe źródła finansowania polityki społecznej. Istota i wykorzystanie państwowych funduszy celowych w realizacji zadań społecznych

Wprowadzenie

Celem polityki społecznej jest „poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami życiowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych”¹. To, jak stwierdził Antoni Rajkiewicz, „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia i ludności oraz stosunków międzyludzkich”². Kategorię tę można zatem określić przez fundamentalne kierunki działań:

- wyrównywanie warunków życia i pracy przez zaspokajanie potrzeb ludności w różnych grupach wiekowych;
- tworzenie równego dostępu w korzystaniu z obywatelskich praw;
- kształtowanie stosunków społecznych;
- asekurowanie przed ryzykami życiowymi;
- usuwanie nierówności społecznych.

Polityka ta realizowana jest współcześnie na wielu poziomach i przez różne podmioty. Kondycja i jakość życia członków społeczeństwa zależy od działania polityki społecznej zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego — społeczności lokalnej (władz lokalnych, ale i tzw. organizacji sąsiedzkich). Nie umniejszając roli podmiotów, takich jak organizacje non profit, które są nieodzownym elementem współczesnego modelu systemu tzw. *multi-level governance*, czyli koncepcji wielosegmentowego zarządzania, nie można wątpić, że fundamentalną rolę w tym zakresie odgrywa państwo. Pozostałe elementy funkcjonują w ramach kształtowanych przez ten poziom zasad i regulacji, choćby prawnych. Funkcją państwa — poza polityczną, organizacyjną, administracyjną i ekonomiczną — jest funkcja społeczna (także socjalna), realizowana głównie za pomocą środków i narzędzi polityki społecznej. Najczęściej dokonuje się następującego podziału instrumentów:

szając roli podmiotów, takich jak organizacje non profit, które są nieodzownym elementem współczesnego modelu systemu tzw. *multi-level governance*, czyli koncepcji wielosegmentowego zarządzania, nie można wątpić, że fundamentalną rolę w tym zakresie odgrywa państwo. Pozostałe elementy funkcjonują w ramach kształtowanych przez ten poziom zasad i regulacji, choćby prawnych. Funkcją państwa — poza polityczną, organizacyjną, administracyjną i ekonomiczną — jest funkcja społeczna (także socjalna), realizowana głównie za pomocą środków i narzędzi polityki społecznej. Najczęściej dokonuje się następującego podziału instrumentów:

- prawne (regulacje tworzące podstawy życia społecznego, system uprawnień, zobowiązań, nadzoru i kontroli);
- ekonomiczne (powodujące konsekwencje w sferze dostępności do dóbr i usług, w sferze finansów);
- informacyjne (kształtujące świadomość, dostarczające wiadomości, pozwalające na rozumienie zjawisk i procesów zachodzących we współczesnym świecie oraz podejmowanie samodzielnych i świadomych wyborów);
- kadrowe (zatrudnione kadry i ich umiejętności, ale i wolontariusze);

• infrastrukturalne (techniczna, społeczna)³.

W innych koncepcjach dokonuje się klasyfikacji instrumentów na: regulacje prawne, finansowanie, produkcję państwową dóbr i usług oraz transfery pieniężne⁴.

Charakter tych środków jest zróżnicowany. Na podkreślenie zasługują w szczególności trzy cechy:

- intensywność oddziaływania;
- koszty ich użycia wiążące się bezpośrednio z zastosowaniem środków, które poprzedzają ich użycie, oraz będące jego następstwem (również koszty utrzymania aparatu administracyjnego i sprawozdawczości);
- dodatnie i ujemne efekty uboczne wywołane zastosowanymi środkami oraz ich rozkład w czasie i przestrzeni⁵.

W niniejszym opracowaniu za szczególnie instrument finansowania polityki społecznej uznano funkcjonowanie państwowych funduszy celowych. Aby zobrazować ich rolę i wykorzystanie w omawianym obszarze, zostaną poruszone aspekty prawne, a przede wszystkim finansowe, związane z ich funkcjonowaniem w latach 2005–2012, z uwzględnieniem projektów planów finansowych na rok 2013. Podstawowymi źródłami, na których bazuje artykuł, są materiały Ministerstwa Finansów: roczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa (załącznik Państwowe Fundusze Celowe oraz omówienie) z lat 2005–2012 oraz treści ustawy budżetowej na rok 2013 (załączniki oraz uzasadnienie)⁶. Celem jest wskazanie na główne motywy tworzenia funduszy celowych w zakresie zadań polityki społecznej oraz przedstawienie skali środków zaangażowanych w danym celu.

Fundusze celowe w strukturze sektora finansów publicznych

Aby zrozumieć istotę funduszy celowych, należy poznać specyfikę funkcjonowania

sektora finansów publicznych. Konieczne jest odwołanie się do najważniejszych podstaw prawnych dotyczących zarządzania środkami publicznymi. W art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych znajduje się długa lista (14 punktów) podmiotów tworzących ten sektor⁷. Podział ustawy gospodarki finansami publicznymi, który zastosowano w cytowanym akcie prawnym, sugeruje nadal istniejący podział na fundusze budżetowe i rozdzielane poza budżetem (budżetami).

Gospodarka pozabudżetowa polega na istnieniu środków, których nie obejmuje ściśle określony w przepisach, rygorystyczny system zarządzania budżetowego. Jest to, zgodnie z nomenklaturą nauki, naruszenie postulatu tzw. gospodarki brutto (zasady powszechności budżetu). Funkcjonowanie tego typu jednostek również regulują akty prawa, jednak pozostawiają one więcej swobody w konstruowaniu planów finansowych. Od lat podlega to krytyce, stąd decyzje o ograniczaniu zakresu sektora pozabudżetowego.

Fundusze celowe są w tym systemie bardzo specyficzne. Definicja legalna, znajdująca się w ustawie o finansach publicznych, jest rozbudowana w kilku punktach artykułu i wskazuje na ważne właściwości tych funduszy⁸. Po pierwsze, każdy fundusz celowy jest tworzony na podstawie aktu prawnego w randze ustawowej odrębnego od ustawy o finansach publicznych. Decyzję o tworzeniu takiego funduszu może podjąć jedynie władza centralna. Po drugie, fundusze celowe zostały ograniczone do formy rachunku bankowego, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ w tym akcie określony. Tym samym fundusz został pozbawiony osobowości prawnej. Ustawa z 2009 r. wprowadziła pod tym względem ważne ograniczenie, gdyż wcześniej dopuszczone przez ustawodawcę były dwie formy: osoba prawna i wyodrębniony rachunek bankowy⁹. Po trzecie,

obecnie istniejący stan prawny sprowadza funkcjonowanie funduszy celowych jedynie do poziomu państwowego — stąd nazewnictwo legalne: państwowy fundusz celowy (pfc). Czwartą cechą jest to, że przychodami państwowych funduszy celowych są często obligatoryjne środki publiczne (daniny), a koszty są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Nie zalicza się do nich funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa. Trzeba jednak podkreślić, że niektóre fundusze celowe mogą być i są dotowane.

Jaka jest rola funduszy celowych w publicznym systemie finansowym? Podkreślane są zalety takiego gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Ale wydaje się, że jeszcze więcej znajdziemy krytycznych opinii ze strony oponentów tej instytucji¹⁰.

Przede wszystkim istoty należy doszukiwać się w słowie „fundusz”. W języku polskim oznacza on wyodrębniony zasób środków przeznaczonych na realizację określonych celów. Ale przecież podstawową przyczyną gromadzenia funduszy publicznych jest konieczność sfinansowania przez państwo i inne podmioty publiczne potrzeb publicznych w różnych dziedzinach. Co różni pod tym względem fundusze celowe od innych form?

Istnienie funduszu celowego oznacza wyodrębnienie organizacyjnie lub/i finansowo części środków publicznych. Z ich wyodrębnieniem wiąże się najczęściej przekazywanie do dyspozycji gestorów funduszu pewnej części dochodów publicznych (pochodzących m.in. z obowiązkowych składek lub innych obowiązkowych wpłat, określanych mianem *quasi*-podatków). Skutkiem wyodrębnienia tych kwot jest zapewnienie także źródeł finansowania konkretnej dziedziny, ewentualnie stałych celów, które będą z tej puli środków finansowane — stwarza to domniemanie, iż dzięki temu zostaną (szybciej lub

później) zrealizowane. Natomiast to związanie części środków z wyznaczonymi zadaniami powoduje ograniczenie swobody alokacji środków, które są dostępne dla władz publicznych w danym okresie. Wydzielenie dochodów i powiązanie ich z określonymi zadaniami prowadzi do podniesienia rangi tych zadań z powodu ich wyłączenia spod rutynowej procedury stosowanej przy budżetowej alokacji środków (czy faktycznie tak jest, decydują jednak sposoby określenia źródeł danego funduszu, a także zmiany potrzeb finansowych w związku z realizacją wyznaczonych zadań).

Utworzenie takiego funduszu to także uniezależnienie jakiejś dziedziny od politycznych decyzji władz oraz procedury corocznego uchwalania budżetu, co powinno sprzyjać racjonalności wydatków (założenie, że zakres zadań uzależniony jest od wysokości zgromadzonych środków¹¹). Z tego względu zadania publiczne finansowane taką drogą mają zapewnioną ciągłość, stabilność i trwałość (z końcem roku budżetowego nie wygasają upoważnienia do wydatkowania środków na ten sam cel, a co więcej, kumulują się one z osiągniętymi w roku kolejnym). W wypadku środków budżetowych nie ma żadnej gwarancji, iż podmioty uchwalające plany finansowe na nowy rok kalendarzowy (budżetowy) nadal będą uznawały potrzebę dalszego wspierania danej dziedziny na dotychczasowych zasadach. Dzięki swoim cechom fundusze umożliwiają aktywizację zasobów pieniężnych podmiotów prawa prywatnego i ukierunkowanie ich przeznaczenia na wspólne finansowanie zadań publicznych. Wynika to ze spełnianej przez fundusze celowe funkcji mobilizacyjnej, która często polega na multiplikacji środków za pomocą innych instrumentów finansowych w sytuacji, gdy występuje brak możliwości zwiększenia np. wpływów z podatków¹².

To podejście pozytywne i — trzeba przyznać — dość życzeniowe. Często bowiem

w praktyce funkcjonowania tych podmiotów spotyka się negatywne zjawiska, takie jak:

- nadmierna dywersyfikacja gospodarki publicznymi środkami;
- ograniczona kontrola nad ich wykonywaniem;
- możliwość marnotrawstwa środków publicznych;
- tworzenie dodatkowych obciążeń podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych na rzecz państwa.

Trudno nie zgodzić się z argumentami, że w obszarze gospodarki pozabudżetowej w Polsce mamy do czynienia z nieprawidłowościami o charakterze systemowym. Te same zadania są finansowane zarówno z wydatków budżetu państwa, jak i z państwowych funduszy celowych. Skłania to do bezzasadnego przenoszenia środków finansowych pomiędzy rachunkami budżetowymi a rachunkami funduszy oraz manipulowania nimi w celu uniknięcia zwrotu niewykorzystanych środków na koniec roku. Nie jest to przejaw racjonalności zarządzania finansami publicznymi.

Reasumując, należy podkreślić, że w założeniu fundusze celowe mają w sposób stabilny (niezależny od krótkookresowej polityki), ciągły, ale i elastyczny finansować różne dziedziny, w których zostały utworzone. Sfery te mogą być różnorodne: m.in. bezpieczeństwo i obronność, kultura, nauka, ochrona środowiska, ale również obszar społeczny. W dalszej części przedstawione są wybrane fundusze, których celem jest finansowanie ważnych zadań społecznych.

Państwowe fundusze celowe a realizacja celów i zadań polityki społecznej

Wśród istniejących obecnie (2013 r.) państwowych funduszy celowych związanych z funkcją społeczną wyodrębniamy:

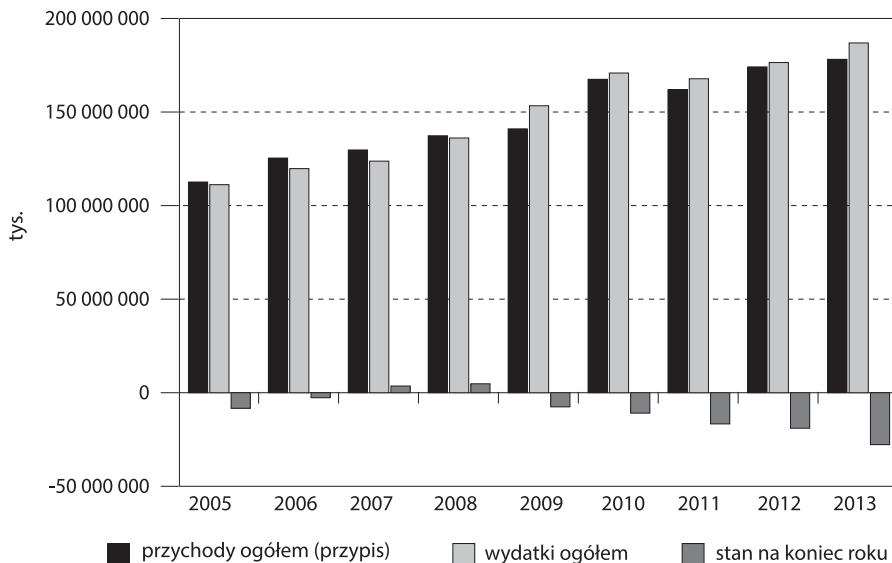
- fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi — Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny¹³, Fundusz Emerytur Pomostowych¹⁴;
- fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa — Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Zadaniem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), utworzonego na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁵, jest zapewnienie finansowania wydatków związanych z powszechnymi obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi. Dysponentem środków jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W planach finansowych FUS podstawową pozycję kosztów (przeszło 95% wszystkich wydatków) stanowią wypłaty świadczeń na rzecz ludności, natomiast główne źródło wpływów to składki na ubezpieczenie społeczne. Należy jednak zauważyć, że z budżetu państwa każdego roku przelewane są coraz większe kwoty środków w ramach dotacji (w 2012 r. blisko 40 mld zł) oraz refundacji z tytułu przekazywania składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych (w 2012 r. — 8,2 mld zł), gdyż wpływy FUS nie są dostateczne, aby pokryć wydatki¹⁶. Łącznie w strukturze wydatków FUS wpływy z budżetu stanowią przeszło 40%. W danych finansowych widać jednak rosnący deficyt (i tym samym zadłużenie) funduszu ubezpieczeniowego (por. ryc. 1)¹⁷.

Wpływ na kondycję FUS ma bez wątpienia pogarszająca się koniunktura gospodarcza, zwłaszcza na rynku pracy, ale i rozwiązania systemowe. Do zwiększenia wpływów do systemu, które mogłyby do-



Ryc. 1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych — przychody, wydatki i stan na koniec roku w latach 2005–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia (lata 2005–2012), Rada Ministrów, Warszawa 2006–2013, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne;jsessionid=142153CF2C1B9A2CDB046797F802E2A9>; Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. — podpisana przez Prezydenta RP 1 lutego 2013 r., Dz.U. poz. 169 z 2013 r., <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/ustawa> (dostęp: 10.11.2013).

prowadzić do zmniejszenia negatywnego wpływu systemu emerytalnego na finanse publiczne, potrzebne jest zwiększenie liczby osób odprowadzających składki do systemu lub zwiększenie podstaw. Może to zostać dokonane w wyniku wzrostu wynagrodzeń lub podniesienia składek. To ostatnie miałyby negatywny wpływ na gospodarkę. Podniesienie kosztów pracy prowadziłyby do ograniczenia zatrudnienia, wzrostu szarej strefy czy emigracji¹⁸.

W ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyodrębnione są subfundusze finansujące następujące cele (por. ryc. 2):

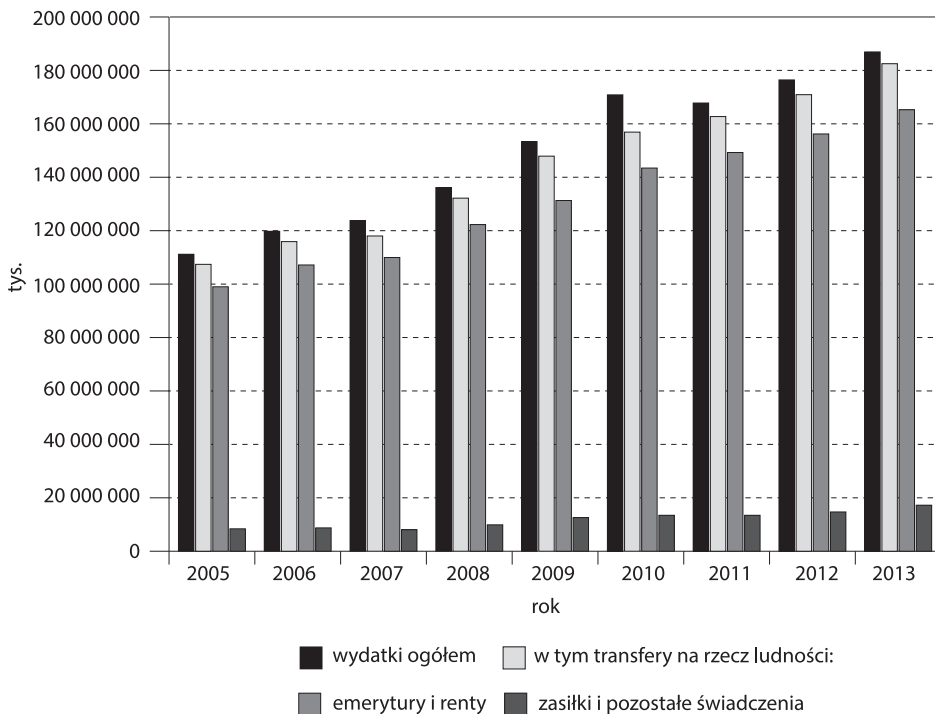
- emerytalny — wypłaty emerytur, emerytury kapitałowe, środki gwarantowane oraz jednorazowe wypłaty ustalane ze składek;

- rentowy — wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy, rent szkoleniowych, rent rodzinnych, dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatków pielęgnacyjnych i zasiłków pogrzebowych, wypłaty emerytur przyznanych z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy oraz finansowane zadania w zakresie prewencji rentowej¹⁹;

- chorobowy — świadczenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub macierzyństwem;

- wypadkowy — świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych wraz z prewencją wypadkową²⁰.

Zdecydowaną większość wydatków stanowią wydatki na transfery dla ludności,



Ryc. 2. Wydatki FUS — transfery na rzecz ludności. Wybrane rodzaje

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na rok 2013...

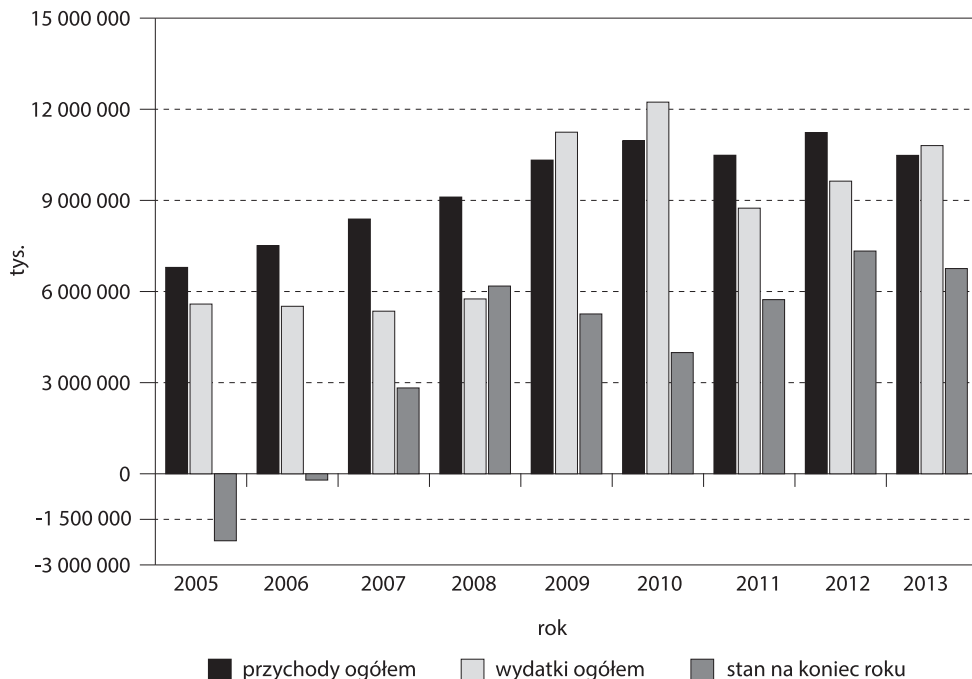
a w ich ramach — wypłaty emerytur (od przeszło 61 mld zł w 2005 r., do 112,8 mld zł w 2012 r.; plan na 2014 r. przewiduje na ten cel 124,2 mld zł). Wzrost obciążeń, wynikający przede wszystkim z sytuacji gospodarczej i demograficznej, jest impulsem wzmacniającym konieczność podjęcia skutecznych decyzji zmierzających do naprawy systemu zabezpieczenia społecznego.

Fundusz Pracy

Biorąc pod uwagę działania państwa na rynku pracy w Polsce, należy omówić fundamentalne źródło finansowania — Fundusz Pracy (FP). Podstawy prawne Funduszu stanowi ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹. Dysponentem środków FP jest minister właściwy do spraw pracy. Organami odpowiedzialnymi za określenie kierunków i wykorzystanie środków Funduszu na poziomie regionu są marszałek województwa oraz starostowie, którzy realizują zadania przy wykorzystaniu odpowiednio wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy.

Na przychody Funduszu (w 2012 r. 11,2 mld zł) składają się przede wszystkim składki płacone przez pracodawców za zatrudnionych pracowników oraz składki płacone przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (aktualnie 2,45% podstawy wymiaru). Zasilony jest także niewielką kwotą dotacji budżetowej (w 2012 r. 645 mln zł).



Ryc. 3. Fundusz Pracy — przychody, wydatki i stan na końcu roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na 2013 r...

Natomiast koszty FP to przede wszystkim wszelkie inicjatywy związane z obszarem rynku pracy, przeciwdziałania i walki z bezrobociem. Trzeba podkreślić, jak obrazuje ryc. 3, że w latach 2008–2010 nastąpił wzrost wydatków, zwłaszcza na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (wykonanie 2008 r. — 3,4 mld zł, 2009 r. — 6,2 mld zł, 2010 r. — 6,6 mld zł). Tak znaczny przyrost wydatków należy łączyć ze skutkami kryzysu ekonomicznego w Polsce (oraz rosnącym bezrobociem — por. tabela 1).

Działania związane z polityką rynku pracy to:

- formy pasywne, w tym zasiłki dla bezrobotnych²² i składki na ubezpieczenia społeczne od zasiłków, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, dodatki aktywizacyjne, świadcze-

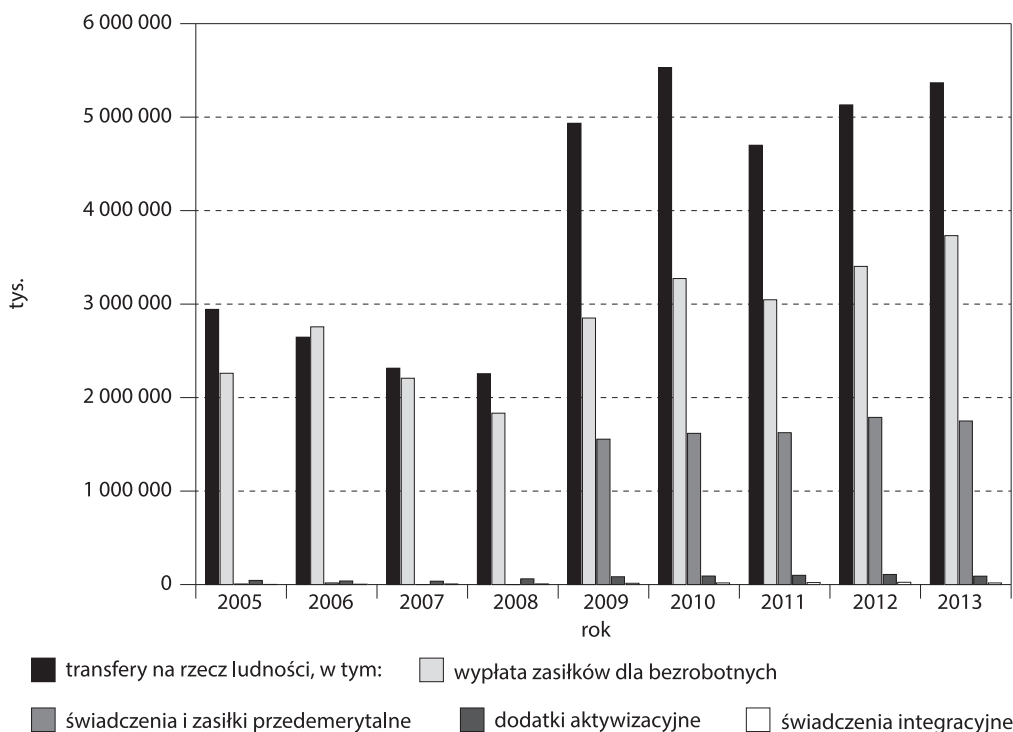
nia integracyjne, refundacja składek na ubezpieczenie dla zwalnianych rolników (ryc. 4);

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (por. ryc. 5), w tym szkolenia bezrobotnych oraz innych uprawnionych osób, studia podyplomowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże zawodowe bezrobotnych oraz przygotowanie zawodowe dorosłych, również jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych, wynagrodzenia i składki za młodocianych pracowników oraz dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników, koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych, umorzenia pożyczek udzielonych osobom bezrobotnym i pracodawcom²³.

Tabela 1. Przeciętna kwota zasiłku dla bezrobotnych, liczba zarejestrowanych bezrobotnych oraz stopa bezrobocia w latach 2005–2012

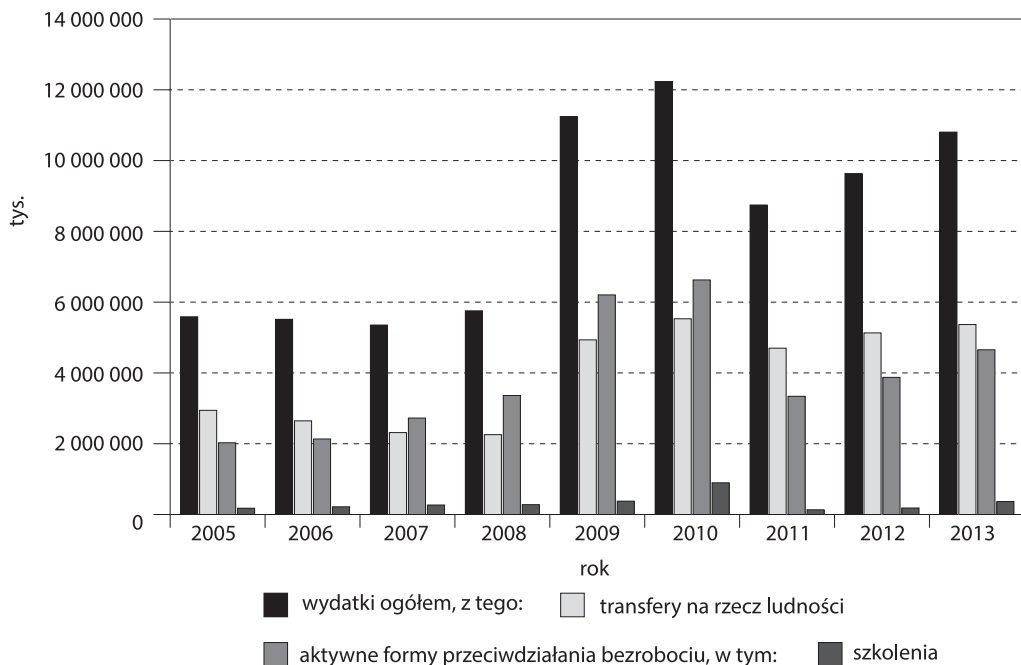
Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Przeciętny zasiłek dla bezrobotnych (w zł)	514,5	528,3	536,1	546,2	565,3	630,3	656,9	689,5
Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych na koniec roku (tys.)	2 773	2 309	1 747	1 474	1 893	1 955	1 983	2 137
Stopa bezrobocia na koniec roku (w %)	17,6	14,9	11,4	9,5	11,9	12,3	12,5	13,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na 2013 r...



Ryc. 4. Wydatki z Funduszu Pracy — transfery na rzecz ludności w latach 2005–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na 2013 r...



Ryc. 5. Finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w strukturze wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2005–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na 2013 r...

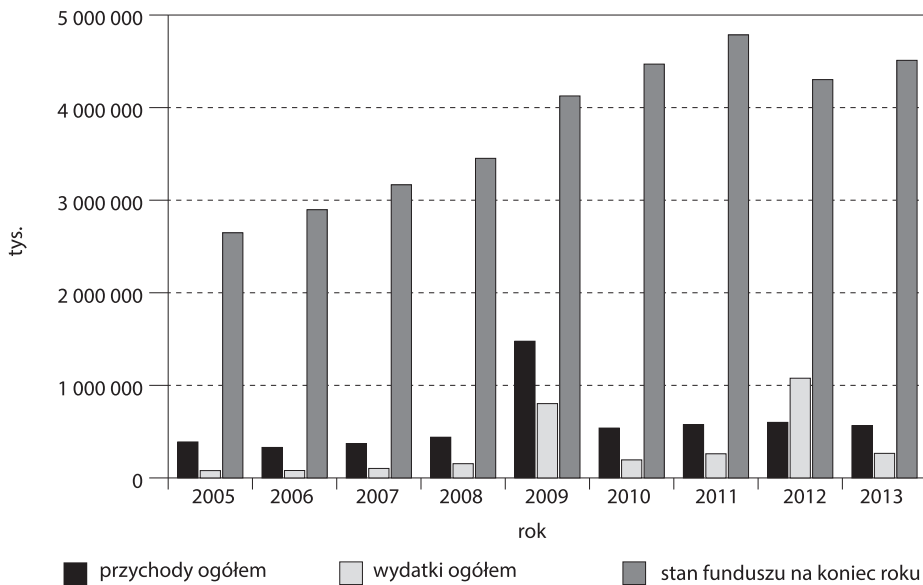
Jak wynika z ryc. 5, po wzroście wydatków na działania aktywne w 2009 r., dwa lata później, pierwszy raz od 2006 r., więcej pieniędzy przeznaczono na wypłatę zasiłków i świadczeń niż na aktywizację zawodową bezrobotnych. W porównaniu z 2010 r. wydatki na szkolenia spadły o 80%, na stypendia w okresie odbywania stażu o 60%, a na przygotowanie zawodowe dorosłych i młodzieży o prawie 30%. Z uwagi na to, że o podziale środków z FP decyduje minister finansów na wniosek resortu pracy, pojawiły się głosy, że decyzje o zmniejszeniu puli środków były spowodowane wyłącznie koniecznością redukcji deficytu sektora finansów publicznych, przed którą został postawiony gabinet rządowy²⁴. Z pewnością nie

są to działania zgodne z wytycznymi europejskiej polityki rynku pracy.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Podstawą działania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGSP) jest ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁵. Zadania z zakresu ochrony roszczeń pracowniczych określone w ustawie realizuje minister właściwy do spraw pracy oraz marszałkowie województw z pomocą wojewódzkich urzędów pracy.

Funkcjonowanie Funduszu spełnia postulaty dyrektywy Parlamentu Europej-



Ryc. 6. Przychody, wydatki i stan na koniec roku Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 2005–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na 2013 r...

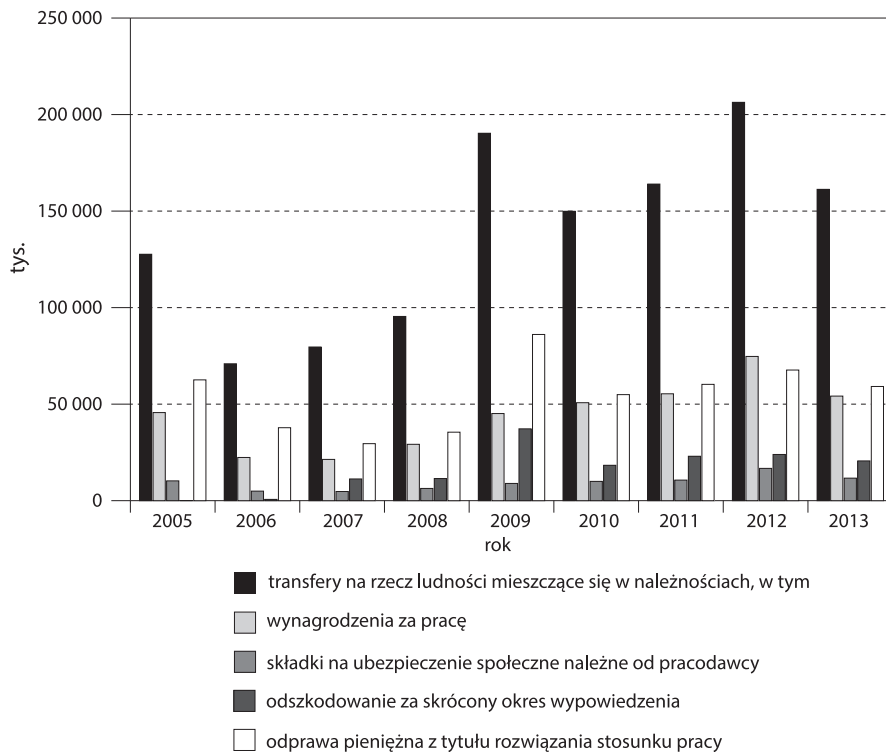
skiego i Rady z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy²⁶. Zgodnie z tymi wytycznymi państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do ustanowienia organu, który gwarantuje płatność kwot pozostających do spłaty zainteresowanym pracownikom. Podstawowym celem Funduszu jest wobec tego:

- ochrona roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia przez pracodawcę z powodu jego niewypłacalności;
- dochodzenie zwrotu wypłaconych przez Fundusz świadczeń w drodze windykacji należności.

Według ustawy ze środków Funduszu zaspokojeniu podlegają należności przede wszystkim z tytułu (por. ryc. 7):

- wynagrodzenia za pracę;

- wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, za czas niewykonywania pracy i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy;
- wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby;
- wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego;
- odprawy pieniężnej przysługującej na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy należnego za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy;
- odszkodowania za skrócony okres wypowiedzenia;
- dodatku wyrównawczego;
- składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych;



Ryc. 7. Transfery na rzecz ludności, mieszczące się w należnościach Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2005–2011), Minister Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006–2012, <http://www.fgsp.gov.pl/page.php?cid=87>; Sprawozdanie z wykonania budżetu 2012 r...; Projekt planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na 2013 rok, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, s. 13, <http://fgsp.gov.pl/BIP/pfc2013.pdf> (dostęp: 15.11.2013).

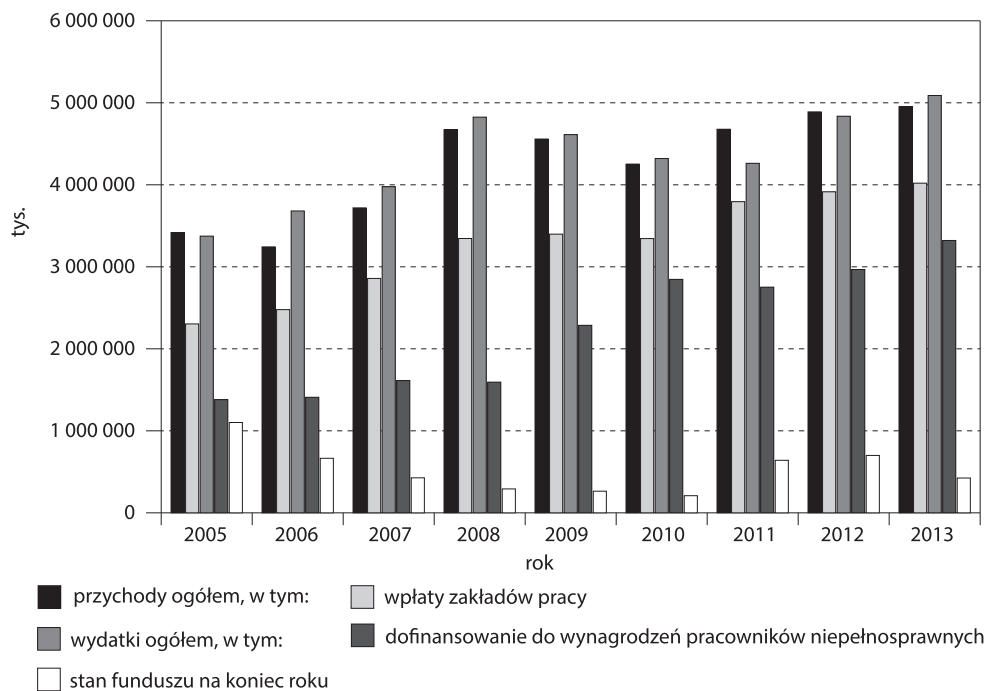
• wypłaty świadczeń dokonanych na podstawie ustawy z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z FGŚP²⁷.

Wypłata transferów następuje na podstawie zbiorczego wykazu niezaspokojonych roszczeń sporządzonego przez pracodawcę, syndyka, likwidatora lub inną osobę sprawującą zarząd majątkiem pracodawcy lub na podstawie wniosku pracownika, byłego pracownika lub uprawnionych do renty rodzinnej członków rodziny (zmarłego pracownika czy byłego pracownika). Należy

podkreślić, że ustawa określa łączną kwotę świadczeń wypłaconych jednemu pracownikowi za jeden miesiąc. Wypłacane są też należności za ściśle określone okresy.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁸.



Ryc. 8. Przychody, wydatki i stan na koniec roku Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu...; Ustawa budżetowa na rok 2013...

Zgodnie z treścią art. 45 niniejszej ustawy dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej).

Fundusz zasilany jest głównie wpłatami zakładów pracy. Do wnoszenia wpłat na PFRON zobowiązani są pracodawcy, u których stan zatrudnienia wynosi co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i równocześnie nie osiągają minimum 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych²⁹. Fundusz zasilany jest również wpłatą dotacji z budżetu państwa (w 2012 r. 771 mln zł).

Koszty realizacji zadań Funduszu to przede wszystkim dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (na rynku otwartym, chronionym i miesz-

nym). Kwoty na ten cel rosły w omawianym okresie i wynosiły od 1,4 mld w 2005 r. do blisko 3 mld zł w 2012 r. (por. ryc. 8). Do zadań PFRON należą także:

- rekompensowanie gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnień przysługujących prowadzącemu zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, czynności cywilnoprawnych);
- realizacja programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON (np. „Aktywny samorząd”, „Student II”);
- realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej (np. 37,1 mln zł w 2012 r., na 2013 r. zaplanowano 101,4 mln zł);
- refundacja części składek na ubezpieczenia społeczne osobom niepełnospraw-

nym prowadzącym działalność gospodarczą, a także niepełnosprawnym rolnikom lub rolnikom zobowiązanym do opłacania składek za niepełnosprawnych domowników;

- realizacja zadań zleczonych organizacjom pozarządowym;
- przelewy redystrybucyjne (środki na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe oraz koszty obsługi tych zadań).

Funkcjonowanie PFRON pomaga osobom z niepełnosprawnościami w rehabilitacji społecznej oraz w pokonywaniu trudności w dostępie do rynku pracy. Nie można dać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który spośród stosowanych instrumentów, mających na celu wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, przynosi najlepsze rezultaty. Warto zauważyć jednak, że sposoby realizacji zadań i wydatkowania środków przez ten Fundusz wywołują często kontrowersje i debaty o sensie istnienia tego typu rozwiązań (m.in. wskazywane są przykłady braku dyscypliny w zakresie rozliczania funduszy, braku nadzoru czy ewaluacji wyników programów). Jednak powołując się na wnioski z raportów instytucji kontrolnych, należy zaznaczyć, że ostateczne oceny ogółu działań i przedsięwzięć finansowanych z PFRON są pozytywne³⁰.

Podsumowanie

Zmiany dokonywane w obszarze finansów publicznych w Polsce wskazują, że nie zaprzestanie się realizacji zadań publicznych, w tym z obszaru polityki społecznej, w myśl formuły: konkretny środek na konkretny cel — która charakteryzuje właśnie fundusze celowe. Nieprawidłowości o charakterze systemowym doprowadzają jednak do takiej sytuacji, że te same zadania są finansowane zarówno z wydatków budżetu państwa, jak i z państwowych funduszy celowych. Kosztowne są także obciążenia budżetu centralnego z tytułu dofinanso-

wania (dotowania), zwłaszcza Funduszu Ubezpieczeniowego. Nie jest to przejaw racjonalnego gospodarowania finansami publicznymi.

Można zadać pytanie: czy cele związane ze sferą polityki społecznej (socjalnej i zabezpieczeń społecznych) dzięki temu, że istnieją wyodrębnione fundusze celowe, są realizowane skuteczniej, efektywniej? Z pewnością zagwarantowanie w funduszu celowym określonych wpływów na dany cel społeczny jest aspektem pozytywnym. Nie rozwiązuje to jednak wszystkich problemów. System gromadzenia i wydatkowania środków, zwłaszcza publicznych, jest obciążony tzw. syndromem krótkiej koldry: zawsze zadania są kosztowo obszerniejsze niż możliwość zgromadzenia funduszy. Z prezentowanych danych wynika, że np. poziom wypłacanych świadczeń jest niski, co wiąże się z deficytowością gospodarki FUS. A prognozy nie napawają optymizmem. Zewsząd wręcz docierają do przyszłych świadczeniobiorców sygnały o „biedzie na państwowej emeryturze”. Gospodarka i polityka społeczna są systemem naczyń połączonych. A doprowadzenie do sytuacji, gdy większość świadczeniobiorców będzie pobierała świadczenia na poziomie minimum egzystencji, spowoduje, że osoby te staną „pod okienkiem” pomocy społecznej — obciążając budżet.

Aby do tego nie doszło, należy wykreować taki model finansowania, który w stopniu mniejszym niż obecnie obciążałby państwo (a w domyśle wszystkich podatników) koniecznością utrzymywania osób np. starych czy też w czasie niezdolności do pracy. Może rozwiązaniem jest dopuszczenie do głosu pracodawców? Przedsiębiorcy przecież wspierają politykę społeczną państwa daninami, chociaż ich wpływ na ustalenie jej priorytetów zdaje się bardzo ograniczony. Czy jest to możliwe, jeśli wziąć pod uwagę uwarunkowania gospodarcze i polityczne? Według mojej oceny jest to mało prawdopodobne.

¹ J. Auleytner, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000, s. 16.

² A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Warszawa 1996, s. 24.

³ O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wrocław 2009, s. 43–44.

⁴ *Ibidem*, s. 47.

⁵ W opracowaniu autor posługuje się tymi cechami przy opisanu charakteru instrumentów polityki gospodarczej, ale wydaje się, że są one zbieżne z charakterem narzędzi polityki społecznej. Obie często sprowadza się do określenia: polityka społeczno-ekonomiczna. Por. A. Barteczek, *Regulacja jako narzędzie polityki gospodarczej*, [w:] W. Koczur, A. Rączaszek (red.), *Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej. Księga pamiątkowa dedykowana profesor Lucynie Frąckiewicz*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 87, 2012, s. 183.

⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia (lata 2005–2012), Rada Ministrów, Warszawa 2006–2013, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne;sessionid=142153CF2C1B9A2CDB046797F802E2A9> (dostęp: 10.11.2013). Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. — podpisana przez Prezydenta RP 1 lutego 2013 r., Dz.U. poz. 169 z 2013 r., <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/ustawa> (dostęp: 10.11.2013). Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4 października 2013 r., Dz.U. poz. 1212 z 2013 r., <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/nowelizacja> (dostęp: 10.11.2013).

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z 2009 r., tekst jednolity ze zm. Ustawa ta zastąpiła poprzednią: art. 4.1, ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249 poz. 2103, 2104 z 2005 r., tekst jednolity ze zm.

⁸ Art. 29. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

⁹ Obecnie istnieje jeden fundusz o „przedłużonej” formie osoby prawnej. Zgodnie z artykułami 33 i 123 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadzając ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157 poz. 1241 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.) do 1 stycznia 2015 r. ustawodawca osobowość prawną pozostawił jedynie Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁰ Por. J. Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007. J. Małecki, *Nihil ex omnibus rebus humanis est praeclarium aut praestantius quam de republica bene mereri*, [w:] L. Etel, M. Tyniewicki (red. nauk.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012, s. 130–139.

¹¹ Jednostka będąca w sektorze działającym poza budżetem powinna utrzymywać się „samodzielnie”. Jednak w praktyce są zasilane także środkami z tego źródła. Udział dotacji budżetu centralnego dla funduszy celowych w wydatkach tego budżetu wynosił w latach 2005–2012 blisko 19%.

¹² Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 146–152.

¹³ Fundusze: Emerytalno-Rentowy, Prewencji i Rehabilitacji, Administracyjny związane są z ubezpieczeniami rolników. Ze względu na to, że fundusze te zasługują na odrębne omówienie, pominięto je w niniejszym opracowaniu.

¹⁴ Został utworzony 1 stycznia 2010 r. na mocy zapisów rozdziału 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237 poz. 1656 z 2008 r. ze zm. Dysponentem Funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Główną pozycję w kosztach planu finansowego stanowią wypłaty emerytur pomostowych. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania Funduszu został on pominięty w niniejszej analizie.

¹⁵ Rozdział 5. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 205 poz. 1585 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

¹⁶ Z budżetu państwa udzielane są również nieoprocentowane pożyczki (w 2012 r. w kwocie 3 mld zł), które — jak się ocenia — stanowią „w istocie dotację bezzwrotną, gdyż kondycja finansowa Funduszu nie

pozwala na jej zwrot w dającej się przewidzieć przyszłości¹⁹. Por. *Analiza wykonania w 2012 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, NIK, Warszawa 2013, s. 161.

¹⁷ Deficyt ten związany jest również z transferami składek do otwartych funduszy emerytalnych. Natomiast próbą jego zmniejszenia są wpłaty z utworzonego w 1999 r. Funduszu Rezerwy Demograficznej, który ma być zabezpieczeniem przed niekorzystnymi, z punktu widzenia obciążeń FUS, zmianami struktury wiekowej społeczeństwa.

¹⁸ *Polski system ubezpieczeń społecznych. Diagnoza sytuacji*, s. 6, <http://zpp.net.pl/files/manager/file-6ada105db3ff3e78c9b971ab6b43749c.pdf> (dostęp: 20.11.2013).

¹⁹ Por. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. nr 153 poz. 1227 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

²⁰ Art. 55. Ustawa o systemie ubezpieczeń...

²¹ Rozdział 18. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. poz. 674, 675 i 829 z 2013 r. tekst jednolity.

²² 1 stycznia 2010 r. w życie weszła nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zmieniła system przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, a także ich wysokość. Przez 3 miesiące pobierany zasiłek jest dostępny w kwocie wyższej, potem ulega obniżeniu. Wypłaca się go przez 6 lub 12 miesięcy. Zmiana miała na celu stworzenie systemu zasiłków motywujących do aktywnego poszukiwania pracy.

²³ Najbardziej popularnymi formami aktywizacji są staże i szkolenia. Por. *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2012 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, s. 5.

²⁴ Por. A. Kołodziejska, *Czy urzędy pracy są nadal w stanie aktywnie przeciwdziałać bezrobociu?*, <http://bezrobocie.org.pl/wiadomosc/702800.html> (dostęp: 15.11.2013).

²⁵ Rozdział 6. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. nr 158 poz. 1121 z 2006 r., ze zm. Zastąpiła ona ustawę z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. nr 9 poz. 85 z 2002 r., tekst jednolity ze zm.

²⁶ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (wersja skodyfikowana) 2008/94/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:283:0036:0042:PL:PDF> (dostęp: 15.11.2013).

²⁷ Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Dz.U. nr 106 poz. 674 z 2010 r.

²⁸ Rozdział 10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. nr 127 poz. 721 z 2011 r., tekst jednolity ze zm.

²⁹ Dla publicznych i niepublicznych uczelni, wyższych szkół zawodowych, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 2%.

³⁰ Por. *Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, NIK, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2836,vp,3594.pdf> (dostęp: 10.11.2013).

Bibliografia

Analiza wykonania w 2012 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, NIK, Warszawa 2013.

Auleytnier J., *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, WSP TWP, Warszawa 2000.

Bartczek A., *Regulacja jako narzędzie polityki gospodarczej*, [w:] W. Koczur, A. Rączaszek (red.), *Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej. Księga pamiątkowa dedykowana profesor Lucynie Frąckiewicz*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 87, 2012.

Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (wersja skodyfikowana) tekst mający znaczenie dla EOG, 2008/94/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:283:0036:0042:PL:PDF> (dostęp: 15.11.2013).

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2012 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.

Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, NIK, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2836,vp,3594.pdf> (dostęp: 10.11.2013).

Kołodziejska A., *Czy urzędy pracy są nadal w stanie aktywnie przeciwdziałać bezrobociu?*, <http://bezrobocie.org.pl/wiadomosc/702800.html> (dostęp: 15.11.2013).

Kowalczyk O., Kamiński S. (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Małecki J., *Nihil ex omnibus rebus humanis est praeclarius aut praestantius quam de republica bene mereri*, [w:] L. Etel, M. Tyniewicki (red. nauk.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Eugeniuszowi Ruszkowskiemu*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2012.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

Polski system ubezpieczeń społecznych. Diagnoza sytuacji, Fundacja Republikańska, <http://zpp.net.pl/files/manager/file-6ada105db3ff3e78c9b971ab6b43749c.pdf> (dostęp: 20.11.2013).

Projekt planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na 2013 rok, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, <http://fgsp.gov.pl/BIP/pfc2013.pdf> (dostęp: 15.11.2013).

Rajkiewicz A., Supińska J., Książkowski M. (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Interart, Warszawa 1996.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia (lata 2005-2012), Rada Ministrów, Warszawa 2006-2013, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne;jsessionid=142153CF2C1B9A2CDB046797F802E2A9> (dostęp: 10.11.2013).

Sprawozdanie z wykonania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w latach 2005-2011), Minister Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006-2012, <http://www.fgsp.gov.pl/page.php?cid=87> (dostęp: 15.11.2013).

Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.

Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. — podpisana przez Prezydenta RP 1 lutego 2013 r., Dz.U. poz. 169 z 2013 r. <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/ustawa> (dostęp: 10.11.2013).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. nr 21 poz. 94 z 1998 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. nr 9 poz. 85 z 2002 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. nr 127 poz. 721 z 2011 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Dz.U. nr 205 poz. 1585 z 2009 r. tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. nr 153 poz. 1227 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. poz. 674, 675 i 829 z 2013 r., tekst jednolity.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249 poz. 2103 i 2104 z 2005 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. nr 158 poz. 1121 z 2006 r., ze zm.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237 poz. 1656 z 2008 r., ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1241 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o przywróceniu terminu do wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Dz.U. nr 106 poz. 674 z 2010 r.

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4 października 2013 r. Dz.U. poz. 1212 z 2013 r., <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/nowelizacja> (dostęp: 10.11.2013).

Extra-budgetary sources of funding social policy. Essence and use of state special-purpose funds to perform social tasks

Summary

Social policy conceived as the act of shaping life conditions and implemented by various institutions, including the state ones, requires appropriate financial resources. In the sector of public finances these resources can include budgetary as well as extra-budgetary means and these in turn can encompass the resources which are amassed and spent as state special-purpose funds. The article discusses the very nature and importance of the special-purpose funds in the fulfilment of the state functions. Four funds related to the area of social policy were selected out of those operating between 2005 and 2013: one fund refers to social insurance and three are related to the social tasks of the state. The study focuses on the main motives of creating and using the special-purpose funds within the scope of vital social tasks.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, państwowe fundusze celowe, polityka społeczna

Keywords: public finances, state special-purpose funds, social policy