

Sektor finansów publicznych

Doc. dr Marek Grzybowski

listopad 2019

Katedra Prawa Finansowego

Sektor finansów publicznych

nowe wyrażenie zarówno w prawie, jak i w nauce oraz praktyce finansowej

budżet państwa przestał być jedynym urządzeniem planowania finansowego i gospodarki finansowej państwa

Cele wprowadzenia nowego wyrażenia

- potrzeba planowania i bilansowania wszystkich środków publicznych
- konieczność poddania sektora finansów publicznych odrębnym regułom i formom zarządzania mają charakter dynamiczny
- stworzenie wspólnego i w miarę możliwości jednolitego reżimu prawnego

Problem definicji sektora finansów publicznych

- precyzyjne określenie zakresu sektora finansów publicznych podstawowym wymogiem stawianym prawu finansowemu
- zapewnienie pełnej jawności i przejrzystości procedur zarządzania finansami publicznymi oraz kontroli
- poprawa efektywności zarządzania środkami publicznymi

Zakres z ustawy o finansach publicznych z 26.11.1998 roku

- a) organy władzy publicznej oraz podległe im jednostki organizacyjne,
- b) państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne nieobjęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub w części, z wyjątkiem:
 - (i) przedsiębiorstw państwowych,
 - (ii) banków państwowych, oraz
 - (iii) spółek prawa handlowego

Zakres z ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 roku

Sektor finansów publicznych dzielił się na podsektory:

- rządowy
 - obejmujący organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz jednostki wymienione w ust. 1 pkt 3-8, 10 i 12, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego;
- samorządowy
 - obejmujący jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki i jednostki organizacyjne wymienione w ust. 1 pkt 3, 4, 7, 8 i 12, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego;
- ubezpieczeń społecznych
 - obejmujący jednostki wymienione w ust. 1 pkt 9

Zakres z ustawy o finansach publicznych z 27.08.2009 roku (I)

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 2a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;

Zakres z ustawy o finansach publicznych z 27.08.2009 roku (II)

9) Narodowy Fundusz Zdrowia;

10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;

11) uczelnie publiczne;

12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;

13) państwowe i samorządowe instytucje kultury; (oraz państwowe instytucje filmowe – skreślone);

14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem:

(i) przedsiębiorstw,

(ii) banków, i

(iii) spółek prawa handlowego

Katalog nie obejmuje

- Skarbu Państwa
 - czy to błąd legislacyjny,
 - czy brak potrzeby wskazania *expressis verbis*
- fundacji

Kryteria zaliczenia do SFP

- status ustrojowy
- forma organizacyjno-prawna
- status prawno-finansowy jednostki
- charakter działalności danego podmiotu i celem jej prowadzenia
- imienne oznaczenie podmiotu
- forma prawna

Potrójna rola SFP w gospodarce

- wykonuje zadania Państwa jako podmiotu zobowiązanego do wykonywania pewnych szczególnych usług
- działa jako specyficzne przedsiębiorstwo
- dokonuje redystrybucji dochodów

Jednostki sektora finansów publicznych

- jednostki powiązane z budżetem brutto (**budżetowanie brutto**)
- jednostki powiązane z budżetem netto (**budżetowanie netto**)
- jednostki powiązane z budżetem z wielu tytułów jednocześnie (tak po stronie dochodów, jak i wydatków) (**rozliczenia wielorakie z budżetem**)

Budżetowanie brutto

polega na wyłącznym finansowaniu danej instytucji przez budżet, w zamian za co instytucja ta musi oddawać budżetowi zgromadzone przez siebie dochody

Budżetowanie netto

- zakłada, że określone jednostki zamiast opierać swoje wydatki tylko na zasobach budżetowych, powinny poszukiwać dochodów własnych
- w zamian za to instytucje te nie muszą oddawać całości swoich środków budżetowi, a niektóre jednostki będą od tego obowiązku w ogóle zwolnione
- rozliczenie z budżetem saldem

Jednostki i urzędnienia w ramach budżetowania brutto i netto

- jednostkami charakterystycznymi dla budżetowania brutto są jednostki budżetowe
- w ramach budżetowania netto samorządowe zakłady budżetowe
 - w poprzednim stanie prawnym również:
 - gospodarstwa pomocnicze jednostki budżetowej
 - państwowe lub samorządowe fundusze celowe
 - państwowe zakłady budżetowe

Jednostki budżetowe (I)

jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo jednostki samorządu terytorialnego

Jednostki budżetowej (II)

Konsekwencje włączenia do budżetu w pełnej wysokości dochodów i wydatków jednostek budżetowych:

- wielkość jej wydatków nie zależy od poziomu osiągniętych dochodów,
- uzyskane dochody są odprowadzane na rachunek budżetu i nie mogą być wykorzystane bezpośrednio na pokrycie wydatków,
- na sfinansowanie wydatków jednostka budżetowa otrzymuje środki pieniężne z ogólnych zasobów budżetowych,
- ani przekroczenie, ani niewykonanie przez jednostkę budżetową zaplanowanych w budżecie dochodów nie powoduje bezpośrednio zwiększenia lub zmniejszenia jej wydatków

Jednostki budżetowe (III)

- jednostki budżetowe stanowiące aparat wykonawczy organów władzy ustawodawczej i wykonawczej (ministerstwa, urzędy itp.);
- jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez organy państwowej lub samorządowej władzy wykonawczej;
- jednostki organizacyjne zaliczone do sądów i trybunałów oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa. cele środki realizacji muszą być jasno określone i znane adresatom;

Podstawa gospodarki finansowej jednostki budżetowej

- plan dochodów i wydatków, zwany "planem finansowym jednostki budżetowej,,
- obejmuje kwotę dochodów jakie jednostka powinna zrealizować i odprowadzić do budżetu, natomiast plan wydatków odpowiada tej części wydatków budżetu, które jednostka ma zrealizować w danym roku budżetowym.

Likwidacja jednostki budżetowej

- dwa odmienne sposoby postępowania z należnościami i zobowiązaniami likwidowanej jednostki budżetowej
 - likwidując jednostkę budżetową bez zamiaru „przekształcenia”, czyli utworzenia w jej miejsce innej jednostki, określa się przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki
 - w przypadku utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej decyzja o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę

Normatywny nakaz

- Nakaz funkcjonowania samorządowych jednostek budżetowych dotyczy:
 - państwowych oraz wojewódzkich placówek opiekuńczo-wychowawczych (ustawa o pomocy społecznej),
 - jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (ustawa o samorządzie powiatowym),
 - przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (ustawa o systemie oświaty)

Wyjątki od kanonu finansowania jednostek budżetowych

- środki specjalne jednostek budżetowych (1958 – 2004)
 - wyodrębnienie jedynie finansowe, a nie organizacyjne
- gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej
 - wyodrębnienie finansowe i organizacyjne
- rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych, oraz fundusze motywacyjne (2005 – 2009)
- instytucja wydzielonego rachunku (od 2010) – art. 11a, art. 223 oraz art. 163 ustawy o finansach publicznych

Samorządowe zakłady budżetowe (I)

- jednostki organizacyjne sektora finansów publiczny, które:
 - odpłatnie wykonują zadania,
 - pokrywając koszty swej działalności z przychodów własnych, ale mogą też korzystać z dotacji podmiotowych, przedmiotowych i celowych
- powiązanie wydatków zakładu z jego przychodami stwarza możliwość wyzwolenia bodźców ekonomicznych do zwiększenia przychodów i racjonalizacji kosztów

Samorządowe zakłady budżetowe (II)

- samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego
- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może postanowić inaczej

Samorządowe zakłady budżetowe (III)

Zamknięty katalog działalności, które mogą być wykonywane w formie zakładu budżetowego

Mogą wykonywać zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,

Samorządowe zakłady budżetowe (IV)

- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy

Dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego

Samorządowy zakład budżetowy uprawniony jest do dotacji:

- podmiotowej
 - w zakresie określonym w odrębnych ustawach
 - jej wysokość nie może przekroczyć 50% kosztów
- przedmiotowej
 - jej wysokość nie może przekroczyć 50% kosztów
- celowej
 - na zadania bieżące finansowane z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych
 - na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji
- jednorazowej
 - na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe
 - jej wysokość nie może przekroczyć 50% kosztów

Państwowy fundusz celowy

- Do wejścia w życie ustawy z 2009 roku fundusz celowy mógł działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz
- Dwa typy funduszy
 - mających osobowość prawna
 - pozbawionych tej cechy normatywnej

Istota funduszu celowego

Powiązanie określonych rodzajów dochodów
z określonymi rodzajami wydatków

Przesłanki powodujące tworzenie funduszy celowych

- gospodarcze
 - pozyskanie nowych źródeł
 - zmniejszenie kosztów
- polityczno-społeczne
 - dodatkowe zaangażowanie różnych podmiotów
- o charakterze organizacyjnym
 - niedoskonałość gospodarki budżetowej

Klasyfikacje funduszy

Podział funduszy według kryterium, jakim jest ich związek z budżetem:

- fundusze wewnątrzbudżetowe
- fundusze powiązane z budżetem
- fundusze autonomiczne (pozabudżetowe)

Reorganizacja funduszy celowych

- mogą działać jedynie **państwowe fundusze celowe** utworzone na mocy ustawy
- państwowym funduszom celowym nie może być przyznany przymiot osobowości prawnej
- nastąpiła likwidacja samorządowych funduszy celowych
- do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa

Państwowy fundusz celowy a budżet

- Państwowy fundusz celowy nie rozlicza się z budżetem ani metodą brutto, ani metodą netto, lecz prowadzi gospodarkę pozabudżetową
- Nie jest podatnikiem CIT – zwolnienie art. 6 ust. 1 pkt 4

Postulaty zmian obowiązujących zasad gospodarki finansowej funduszy celowych (I)

- wprowadzenie zakazu przeznaczania środków funduszy celowych na podniesienie wynagrodzeń oraz premie i nagrody dla pracowników administracji funduszu
- wprowadzenie zakazu udzielania ze środków funduszu udzielano pożyczek
- zakaz lokowania środków funduszy na oprocentowanych lokatach bankowych

Postulaty zmian obowiązujących zasad gospodarki finansowej funduszy celowych (II)

- środki funduszy celowych administrowane przez BGK powinny być gromadzone na oprocentowanych rachunkach w tym banku,
- niewykorzystane w danym roku środki funduszu powinny powiększać w następnym roku przychody funduszu
- utrzymywanie nadwyżki przychodów nad kosztami przez określony czas (np. 4 lata) powinno prowadzić do wstrzymania dotowania funduszu

Agencja wykonawcza

- państwowa osoba prawna tworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji określonych zadań państwa
- zasady działania agencji wykonawczej określa ustawa, która ją tworzy oraz statut nadany przez ministra sprawującego nadzór nad agencją
- agencje wykonawcze prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych zarówno w ustawie o finansach publicznych, jak i w ustawie tworzącej dana agencję

Głównie zadania państwowe agencji wykonawczych

- modernizacja i rozwój rolnictwa,
- zarządzanie różnego typu mieniem Skarbu Państwa, oraz
- reformowanie i unowocześnianie bardzo ważnego dla państwa obszaru nauki, a także nowych technologii badawczych dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa

Gospodarka finansowa agencji (I)

- Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy
- Wspólną cechą agencji jest ograniczony zakres kontroli nad jej działalnością i sposobem gospodarowania środkami publicznymi

Gospodarka finansowa agencji (II)

- podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy
- agencje mają obowiązek sporządzać plany finansowe w układzie zadaniowym, obejmującym zestawienia zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i 2 kolejne lata
- agencje wykonawcze nie mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego

Gospodarka finansowa agencji (III)

- obowiązek corocznego wpłacania do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad agencją, nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec roku, pozostającej po uregulowaniu zobowiązań podatkowych
 - w szczególnie uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, będzie mogła wyrazić zgodę na odstąpienie od wymogu dokonania wpłaty wskazanej nadwyżki do budżetu.

Instytucja gospodarki budżetowej (I)

- odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania
- pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów

Instytucja gospodarki budżetowej (II)

- dwa tryby tworzenia
 - wymóg wpisu instytucji gospodarki budżetowej do KRS
 - z chwilą wpisu instytucja nabywa osobowość prawną.
 - ustawa zakłada występowanie zysku pozostającego do dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej

Instytucja gospodarki budżetowej

(III)

- obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym, obejmującym zestawienia zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i 2 kolejne lata
- plany finansowe są zamieszczane w załączniku do ustawy budżetowej.
- na podstawie odrębnych ustaw możliwość otrzymywania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań publicznych

Instytucja gospodarki budżetowej (IV)

Instytucja gospodarki budżetowej w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów jest obowiązana uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

Jednostki sektora finansów publicznych działające na podstawie innych ustaw

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze;
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia społecznego i fundusze przez Prezesa tej Kasy;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

- państwowa jednostka organizacyjna posiadająca z mocy ustawy z dnia 13.1.1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych osobowość;
- zarządza funduszami:
 - Funduszem Ubezpieczeń Społecznych,
 - Funduszem Rezerwy Demograficznej

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

- Podstawa prawna – ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników
- Brak osobowości prawnej
- Zwolnienie z CIT

Narodowy Fundusz Zdrowia

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych
- państwowa jednostka organizacyjna mająca osobowość prawną.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej

- ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej formy organizacyjno-prawne publicznych zakładów opieki zdrowotnej
- zwolnienie z CIT i z VAT

Uczelnie publiczne

- Ustawa z 20 lipca 2018 roku o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668 z późn. zm.)
- subwencja algorytmiczna i dotacje

Polska Akademia Nauk

- ustawa z 30 kwietnia 2010 roku o Polskiej Akademii Nauk
- państwowa jednostka organizacyjna, wyposażona w osobowość prawną

Instytucje kultury

- państwowe i samorządowe instytucje kultury
- działają na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
- osobowość prawna z mocy ustawy

Inne państwowe i samorządowe osoby prawne (art. 9 pkt 14)

- Parki narodowe,
- Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpią,
- Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego,
- Urząd Dozoru Technicznego,
- Polskie Centrum Akredytacji,
- Polski Instytut Sztuki Filmowej,
- Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia,
- Polski Klub Wyścigów Konnych,
- Polska Agencja Żeglugi Powietrznej,
- Transportowy Dozór Techniczny,
- Polska Organizacja Turystyczna
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej