

# Elżbieta Kotowska

---

## Organizacja i funkcjonowanie sektora finansów publicznych

---

Zarządzanie. Teoria i Praktyka nr 1 (5), 13-32

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Elżbieta Kotowska**

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

**ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE  
SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH*****Streszczenie***

*W artykule podjęto próbę oceny organizacji i funkcjonowania podmiotów sektora publicznego z punktu widzenia jego przejrzystości i możliwości wdrożenia zasad wynikających z koncepcji zarządzania publicznego. Sektor finansów publicznych to różne jednostki organizacyjne realizujące zadania państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zasady tworzenia i funkcjonowania tych jednostek określają różne ustawy. Szczególnie istotne są podstawy prawne ich tworzenia i zasady gospodarki finansowej, ponieważ wydatkują one środki publiczne. Ze względu na różnorodność jednostek organizacyjnych i zakres zadań trudno jest ocenić działalność sektora finansów publicznych, ponieważ brak jest jednoznacznych mierników.*

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, ustawy, finanse publiczne, sektor publiczny, jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, przejrzystość, jawność, zadania.

**1. Wprowadzenie**

W sferze finansów rozróżniamy finanse prywatne i finanse publiczne, w sferze realnej występuje sektor gospodarki prywatnej i sektor gospodarki publicznej. Między sektorem publicznym a finansami publicznymi zachodzą ścisłe związki i współzależności. Zjawiska występujące w obszarze finansów publicznych i sektora publicznego są przedmiotem zainteresowania nauk o zarządzaniu ze względu na wielość i różnorodność zachodzących procesów, a także podmiotów zaangażowanych w gromadzenie i rozdział pieniężnych środków publicznych. Upowszechnienie i wdrożenie narzędzi teorii i praktyki zarządzania w sferze pu-

blicznej stwarza możliwości udoskonalenia funkcjonowania instytucji, zajmującej się gromadzeniem i wydatkowaniem dochodów publicznych, przyczyniając się do poprawy skuteczności i efektywności ich działania<sup>1</sup>.

### **Zarządzanie publiczne jest interpretowane jako:**

1. Zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe), które koncentruje się na działalności podmiotów sektora publicznego.

2. Zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe), które koncentruje się na rozwiązywaniu problemów wynikających ze złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego, wynikającej z:

- koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma w dużej mierze hierarchiczną strukturę, a różne podmioty wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje,
- przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne,
- niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często na podstawie reguł politycznych<sup>2</sup>.

Zarządzanie publiczne może być też postrzegane w ujęciu dynamicznym, jako poszukiwanie efektywnej organizacji – systemu podmiotów, które byłyby w stanie zaspokajać istotne potrzeby społeczne w zakresie dostarczania dóbr i usług o charakterze publicznym. Do źródeł zarządzania publicznego zalicza się teorie organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi<sup>3</sup>.

Celem tego artykułu jest przedstawienie przyjętych rozwiązań prawnych, które decydują o organizacji sektora finansów publicznych oraz wykazanie, że zakres działań tych podmiotów i zasady gospodarki finansowej są bardzo zróżnicowane. Przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne nie zawsze są przejrzyste, co budzi wątpliwości odnoszące się do badania sprawności i efektywności działania tego sektora, którego rezultaty można oceniać za pośrednictwem różnych mierników. Ostateczna ocena należeć będzie do konsumenta finalnego, w tym przypadku – obywatela. Trudno zaś oczekiwać, aby była pozytywna, jeśli sektor finansów publicznych jest tak skomplikowany organizacyjnie, przez co mało czytelny i pomimo zapisów dotyczących jawności zawartych w rozdz. 4 ustawy o finansach publicznych, trzeba poznać wiele aktów prawnych i zrozumieć istotę mierników stosowanych w tym sektorze, aby ocenić jego działalność.

---

<sup>1</sup> S. Sudoł podkreśla, że: „zarządzanie publiczne, wchodząc w skład rozszerzonego pojęcia zarządzania, jest wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podnoszenia ich sprawności i efektywności. Ta nowa dyscyplina nauk o zarządzaniu powinna uzyskiwać naukowe zasilanie przede wszystkim ze strony prawa administracyjnego, polityki gospodarczej i społecznej oraz z politologii”. Por. S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu, Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 42.

<sup>2</sup> A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 22-23.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 23.

## 2. Finanse publiczne a sektor publiczny

**Podstawy prawne finansów publicznych w Polsce** są rozproszone i uregulowane przez kilkanaście aktów prawnych rangi ustawowej i kilkadziesiąt rozporządzeń wydanych na ich podstawie, a także akty prawa miejscowego wydane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) – uchwały.

**Regulacje prawne najwyższej rangi znajdują się w rozdz. X Konstytucji RP z 1997 r.**, zatytułowanym „Finanse publiczne”<sup>4</sup>. Z zapisów konstytucyjnych wynika, że podstawowe decyzje dotyczące finansów publicznych, takie jak gromadzenie i wydawanie środków finansowych, nabywanie, zbywanie i obciążanie majątku Skarbu Państwa (oraz NBP i państwowych osób prawnych), ustanawianie monopolu, zaciąganie przez państwo pożyczek lub udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych, mogą być podejmowane tylko w drodze ustawy (art. 216).

Konstytucja gwarantuje też, że podatki i inne daniny publiczne nakładane mogą być tylko poprzez ustawy (art. 217).

Pozostałe zapisy zawarte w Konstytucji wytyczają jedynie podstawowe zasady gospodarki finansowej państwa, głównie w zakresie trybu i zasad procedury budżetowej. Konstytucja odbiera prezydentowi prawo weta w stosunku do ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224), przyznaje też prezydentowi prawo rozwiązania parlamentu w przypadku, kiedy w ciągu czterech miesięcy od otrzymania projektu ustawy budżetowej nie jest on w stanie ustawy budżetowej uchwalić (art. 225).

**Z aktów prawnych rangi ustawowej najważniejsza jest ustawa o finansach publicznych, która wyjaśnia istotę, cele i zadania – finansów publicznych**<sup>5</sup>. Ustawa w art. 3 definiuje finanse publiczne, jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem.

Pozostałe akty prawne w różnym zakresie odnoszą się także do tematyki gospodarowania środkami publicznymi. Ich wielokrotne nowelizacje zmierzają do usprawnienia systemu zarządzania środkami publicznymi w kierunku poprawy ich efektywnego i racjonalnego wykorzystania z zachowaniem zasady jawności i przejrzystości.

Kierując się powyższymi zasadami, wraz z podziałem zadań i kompetencji między państwo a samorząd terytorialny dokonała się decentralizacja finansów publicznych, której wyrazem są: finanse państwa (rządowe) i finanse samorządowe. Podział ten jednakże nie jest wyczerpujący, ponieważ istnieją jeszcze fundusze celowe, które gromadzą i wydatkują środki pieniężne na rzecz określonych kwestii społecznych i ekonomicznych.

Finanse publiczne są środkami pieniężnymi gromadzonymi i wydatkowanymi na dobra i usługi o charakterze użyteczności publicznej. Tworzone są na

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), dalej uofp.

podstawie władztwa finansowego podmiotu publicznego opierającego się o przymusowe daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, opłaty oraz obowiązkowe składki. Nie uiszczenie ich we wskazanym przez odpowiednie ustawy terminie skutkuje nałożeniem kar oraz sankcji<sup>6</sup>.

Zespół aktów prawnych wyznacza procedury prawno-administracyjne, które są istotą zarządzania finansami publicznymi. Podstawą gospodarowania jest budżet lub plany finansowe na poziomie jednostek organizacyjnych sektora publicznego. Na kolejne ogniwa składają się wieloletnie programy inwestycyjne, będące załącznikami do budżetu, które powstają na podstawie strategii rozwojowych państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Na ich podstawie tworzone są wieloletnie plany finansowe i budżety zadaniowe.

Zakres i struktura środków publicznych ustalana jest i kontrolowana przez organy stanowiące władzy publicznej, które powoływane są wskutek demokratycznych wyborów.

Celem gospodarowania finansami publicznymi jest dążenie do zaspokojenia potrzeb ogółu społeczeństwa w zakresie jakości świadczonych usług publicznych, co odróżnia je od finansów prywatnych, których zadaniem jest zaspokojenie potrzeb indywidualnych jednostki. Zarządzanie środkami publicznymi nie jest oparte o kryterium zysku, jak to ma miejsce w przypadku sektora prywatnego, co powoduje, że ocena w zakresie gospodarowania tymi środkami jest dość trudna i wymaga stosowania wielu specyficznych mierników, które powinny być:

- adekwatne do celów, które jednostka chce osiągnąć,
- ściśle określone, o klarownej, niedwuznacznej definicji, pozwalającej na konsekwentne pozyskiwanie danych,
- aktualne, generujące dane na tyle regularnie, by śledzić postępy, oraz na tyle szybko, by uzyskiwane dane były użyteczne,
- rzetelne, czyli wystarczająco dokładne i reagujące na zmiany,
- porównywalne z przyszłymi okresami lub z innymi podobnymi miernikami,
- dające się zweryfikować, poparte wyraźną dokumentacją, aby można było potwierdzić zasadność procesów generujących dany miernik,
- unikające stwarzania negatywnych bodźców, czyli takie, które nie zachęcają do niepożądanego lub marnotrawnego działania<sup>7</sup>.

Podkreślić należy że zarządzanie finansami publicznymi jest wypadkową: ustroju politycznego państwa, systemów prawnych w nim obowiązujących, wewnętrznych i międzynarodowych procesów politycznych je kształtujących oraz systemu wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi powinno spełniać trzy funkcje, które uznawane są za klasyczne funkcje finansów publicznych, a mianowicie: alokacyjną, redy-

<sup>6</sup> A. Pawłowska, *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, Lublin 1999.

<sup>7</sup> W. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Warszawa 2005.

strybucyjną oraz stabilizacyjną<sup>8</sup> i być zgodne z założeniami polityki społeczno-gospodarczej państwa. Sformułowane mierniki i na ich podstawie wyliczone wskaźniki są źródłem informacji na temat efektów gospodarowania środkami publicznymi.

Finanse publiczne tworzą zróżnicowany system w przekroju podmiotowym, przedmiotowym, organizacyjnym, prawnym, instytucjonalnym, instrumentalnym i technicznym<sup>9</sup>. System finansów publicznych stanowi zorganizowaną strukturę, określoną w każdym państwie normami prawnymi, siecią instytucji oraz instrumentami finansowymi, umożliwiającymi realizację funkcji publicznych<sup>10</sup>. Inaczej można stwierdzić, że odnosi się do ogółu zasad i instytucji stanowiących podstawę do dokonywania publicznych operacji finansowych. System ten zapewnia finansowanie zadań o charakterze ogólnopaństwowym, zadań lokalnych i świadczeń społecznych na rzecz osób fizycznych i innych podmiotów<sup>11</sup>.

Wykonywanie zadań publicznych (dostarczanie dóbr publicznych) wymaga stworzenia określonej sieci instytucji, za pomocą której zadania te będą realizowane. O ile zatem finanse publiczne odnoszą się do zjawisk i procesów pieniężnych, o tyle sektor publiczny ma postać realną i zajmuje się świadczeniem usług publicznych (dóbr spożycia zbiorowego). Dla sektora publicznego – podobnie jak dla finansów publicznych – spoiwem jest nieprywatna własność majątku i funduszy.

Związek sektora publicznego z finansami publicznymi dobrze wyjaśnia S. Owsiak poprzez kryterium własności, wskazując że zarówno sektor publiczny, jak i finanse publiczne należą do tej samej kategorii pojęciowej, której ramy określa nieprywatna własność (dlatego często te pojęcia używane są zamiennie). Sektor publiczny aby funkcjonować (wytwarzać na bieżąco dobra publiczne) musi gromadzić, najczęściej w drodze przymusu, dochody pochodzące od innych podmiotów sektora prywatnego<sup>12</sup>.

Nieco inna definicja sektora publicznego zawarta jest w pracy E. Malinowskiej-Misiąg i W. Misiąg, wg których sektor publiczny to państwowe i samorządowe instytucje i jednostki organizacyjne finansowane (wyłącznie lub głównie) ze środków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wykonujące na zasadach niekomercyjnych zadania publiczne, zadania prawnie przypisane państwu i samorządowi terytorialnemu<sup>13</sup>. Powyższa definicja koncentruje się na działalności podejmowanej przez podmioty publiczne głównie w celach niezarobkowych – ze względu na interes publiczny, bez chęci osiągnięcia zysku.

---

<sup>8</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007, s. 43.

<sup>9</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 89-91.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>11</sup> M. Daniluk, *Podstawy finansów*, Oficyna Wydawnicza WSM, Warszawa 2005, s. 55.

<sup>12</sup> S. Owsiak, *op. cit.*

<sup>13</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 22.

Podkreślić należy, że na gruncie praw i w literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznej definicji sektora finansów publicznych<sup>14</sup>.

Sektor publiczny jest dość skomplikowany pod względem organizacyjnym i prawnym ponieważ tworzą go podmioty nie nastawione na osiąganie zysku, ale też wskazać można i takie, które działają z zamysłem osiągania zysku a utworzone zostały na bazie majątku Skarbu Państwa<sup>15</sup>.

### 3. Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych

Sektor finansów publicznych tworzą jednostki wymienione w art. 9 uofp. Organizacja jednostek sektora finansów publicznych (podmiotów) nastawionych na realizację zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynika z uofp i innych ustaw szczegółowych regulujących zasady ich działania.

#### 3.1. Jednostki tworzone i działające na podstawie uofp

Ustawa o finansach publicznych reguluje kwestie powoływania i funkcjonowania:

- jednostek budżetowych,
- samorządowych zakładów budżetowych,
- agencji wykonawczych,
- instytucji gospodarki budżetowej,
- państwowych funduszy celowych.

**Jednostki budżetowe** stanowią podstawową formę organizacyjno-prawną państwa i samorządu, a zasady ich funkcjonowania wynikają z zapisów art. 11, 12 i 13 uofp i odpowiednich przepisów stanowiących przez organy państwowe lub samorządowe (rozporządzenia, uchwały, statuty, regulaminy).

**Państwowe i samorządowe jednostki budżetowe** nie posiadają osobowości prawnej (zatem za zobowiązania odpowiada organ stanowiący), pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (metoda finansowania brutto). Działają na podstawie statutu określającego w szczególności nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej.

---

<sup>14</sup> J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu.PL, Warszawa 2005.

<sup>15</sup> Wyłączenie w punkcie 14 art. 9 z sektora finansów publicznych przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego, które działają na zasadach komercyjnych, wskazuje, że zasady gospodarki finansowej wynikające z tej ustawy mają odniesienie do sektora publicznego, który działa na zasadach niekomercyjnych. Jednocześnie świadczy to o tym, że wyżej wymienione podmioty podlegają odrębnym regulacjom prawnym i regułom gry rynkowej, której istotą jest dostosowanie działalności w zakresie produkcji towarów bądź usług do reguł rynkowych wynikających z prawa podaży i popytu.

Państwowe jednostki budżetowe tworzą, łączą i likwidują ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw. Gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe – organy stanowiące tych jednostek samorządowych.

Przykładem jednostek budżetowych są: urzędy państwowe, sądy, jednostki wojskowe, policja, pomoc społeczna, różnego rodzaju placówki oświatowe (z wyjątkiem szkół wyższych). Wszystkie jednostki budżetowe nie prowadzą działalności gospodarczej i nie sprzedają swoich usług (świadczą na zasadach nieodpłatnych), a pobierane opłaty odprowadzają na rachunek właściwego budżetu. Natomiast ich wydatki zarówno osobowe, materiałowe, jak i inwestycyjne są wydatkami budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostki budżetowe, dokonując zakupów, zachowują się tak jak inne podmioty (np.: przedsiębiorstwa, spółdzielnie, banki) kupujące towary na rynku tj. wg cen ustalanych na zasadach rynkowych, ale z uwzględnieniem ustawy prawo zamówień publicznych<sup>16</sup>. Mogą jednakże dokonywać wydatków tylko do wysokości określonej w obowiązującym budżecie i planie finansowym. Przekroczenie wydatków i zaciągnięcie zobowiązań nie znajdujących pokrycia w planie finansowym jednostki budżetowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>17</sup>. Samodzielność finansowa jednostek budżetowych jest mocno ograniczona. Jedynie jednostki budżetowe działające na podstawie ustawy o systemie oświaty<sup>18</sup> potraktowano wyjątkowo. Zgodnie z art. 223 uofp mogą one gromadzić na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności:

- ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej,
- z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej.

Wydatki z wydzielonego rachunku mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego, zgodnie z ogólną regułą, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym. Dodatkowym ograniczeniem ustawowym (art. 223 ust. 2 pkt 3 uofp) jest kategoryczny zakaz przeznaczania dochodów własnych wraz z odsetkami na finansowanie wynagrodzeń osobowych.

Aktualnie obowiązująca uofp nie przewiduje już funkcjonowania funduszy motywacyjnych, które gromadziły środki uzyskiwane z tytułu przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń,

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).



**Samorządowy zakład budżetowy** jest kolejnym podmiotem realizującym zadania ze sfery użyteczności publicznej, który nie posiada osobowości prawnej. W formie zakładu swoją gospodarkę mogą prowadzić tylko te jednostki, które realizują konkretne zadania, wymienione w art. 14 uofp, **mogą to być zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:**

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 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,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- cmentarzy.

Samorządowy zakład budżetowy **powoływany jest przez organ stanowiący JST**, na podstawie nadanego statutu, który zawiera nazwę i siedzibę zakładu oraz opis przedmiotu jego działalności. Zakład działa na podstawie rocznego planu finansowego, który obejmuje:

- przychody, z uwzględnieniem pozyskanych dotacji,
- planowane koszty,
- stan finansów na początku i końcu okresu uwzględniając rozliczenie z budżetem.

Ust. 8 art. 15 uofp zezwala na wprowadzanie do rocznego planu finansowego zmian w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów. Modyfikacja nie może przyczynić się do zmniejszenia wpłat do budżetu oraz prowadzić do zwiększenia dotacji otrzymywanych z niego. **Opisywana jednostka pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych i rozlicza się z budżetem metodą netto, tj. na podstawie wyniku finansowego. Organ stanowiący JST, może uchwałą zezwolić na zatrzymanie wygospodarowanego zysku, po regulacji zobowiązań podatkowych.** Samorządowy zakład budżetowy jest podmiotem, który **odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych** – z możliwością otrzymywania dotacji. Ustawa przewiduje trzy rodzaje dotacji: przedmiotowe – nie mogą przekroczyć 50% kosztów działalności, celowe na zadania bieżące, celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

**Agencja wykonawcza (art. 18 uofp), jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Za-**

sady działania agencji wykonawczej określa ustawa powołująca ją do życia. Agencja wykonawcza prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w uofp oraz w ustawie powołującej ją do życia. Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy. Projekt rocznego planu finansowego agencji wykonawczej ustala jej właściwy organ w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad agencją wykonawczą. W ramach projektu planu finansowego sporządza się plan dochodów i wydatków agencji wykonawczej ujmowanych w terminie ich zapłaty (metoda kasowa). W planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów. W pewnych ustawowo określonych przypadkach agencja wykonawcza może zaciągać zobowiązania (art. 21).

**Agencja wykonawcza jest obowiązana corocznie wpłacać do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych.** Nadwyżkę tę agencja wykonawcza przekazuje niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej Rada Ministrów może, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wyrazić zgodę, w formie uchwały, na niewpłacie nadwyżki.

Wprowadzone zapisy w uofp uporządkują kwestie agencji, funkcjonujących w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych w oparciu o różne regulacje prawne, nadając im jednolitą formę. Wg uzasadnienia do uofp, rozwiązania dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej z 19 grudnia 2002 r., ustanawiającym statut agencji wykonawczych, które realizują niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi. Kluczowe aspekty tych regulacji to: jednolitość agencji wykonawczych pod względem instytucjonalnym, struktury, zadań, funkcjonowania, systemu budżetowego. Szczególnie istotne są przyjęte regulacje prawne, które mają za zadanie przyczynić się do zwiększenia kontroli i nadzoru nad ich gospodarką finansową i jej przejrzystością

Zgodnie z przyjętą regulacją prawną z dniem 1 stycznia 2012 r. agencjami wykonawczymi zostały: Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.).

**Instytucja gospodarki budżetowej** – to nowy rodzaj jednostki organizacyjnej sektora publicznego, posiadająca osobowość prawną. Art. 23 uofp stanowi, że instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która:

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

Z art. 24 uofp wynika, że instytucja gospodarki budżetowej może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, jeśli odrębne ustawy tak stanowią.

Instytucja gospodarki budżetowej samodzielnie gospodaruje mieniem (art. 28), kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania. Może zbywać środki trwale. Jednakże zbycie a także najem, dzierżawa, użyczenie aktywów może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego, z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami. Może także zaciągać zobowiązania, samodzielnie do wysokości 30% rocznych przychodów, powyżej po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego. Podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, a uofp określa jego zakres (art. 24). Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu.

**Zysk pozostaje w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej (art. 28).**

Tego typu jednostka może być tworzona przez ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, na jego wniosek tudzież inne organy lub kierowników jednostek sektora publicznego. Działa na podstawie statutu nadanego przez organ pełniący funkcje organu założycielskiego.

Funkcje zarządcze w instytucji gospodarki budżetowej pełni dyrektor, którego powołuje organ założycielski. Organizację wewnętrzną określa regulamin nadawany przez dyrektora jednostki.

**Instytucja gospodarki budżetowej otrzymuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>20</sup>. Podstawą do wpisania do tego rejestru jest wniosek, do którego dołącza się statut instytucji.**

Ustawa dopuszcza możliwość funkcjonowania publicznego zakładu opieki zdrowotnej w formie instytucji gospodarki budżetowej. Nowopowstałe instytucje gospodarki budżetowej powstały m.in. w wyniku przekształceń niektórych państwowych zakładów budżetowych i części zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych. W formie instytucji gospodarki budżetowej funkcjonują takie podmioty, jak; Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Instytucja Gospodarki Budżetowej w Kancelarii Prezydenta RP.

---

<sup>20</sup> Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sadowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209, z późn. zm.).

**Państwowy fundusz celowy** (art. 29 uofp), jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy i nie posiada osobowości prawnej. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Taki fundusz stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. 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.

Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Ze środków funduszu mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Koszty funduszu mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. Dopuszcza się pewne zmiany w planie finansowym, ale nie mogą one powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa, mogą natomiast polegać na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Jeżeli państwowy fundusz celowy posiada zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenia przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na ich spłatę.

Biorąc pod uwagę zapisy ustawy o finansach publicznych z dniem 31 grudnia 2010 r. likwidacji uległy Wojewódzkie i Powiatowe Fundusze Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych centralny i terenowe. Natomiast z dniem 1 stycznia 2012 r. państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – przekształcone zostały w państwowe fundusze celowe<sup>21</sup>.

### 3.2. Pozostałe jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych

Dość istotną grupę jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 uofp, stanowią podmioty funkcjonujące na podstawie odrębnych ustaw szczegółowych, które określają zakres ich działania i podstawy gospodarki finansowej. Są to:

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych**, który posiada osobowość prawną. Podstawą jego funkcjonowania jest ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>22</sup>. Do zakresu działania ZUS należy między innymi:

- realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych,

<sup>21</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.).

- dysponowanie środkami finansowymi funduszy ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego, opracowywanie analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych,
- kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy,
- kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych,
- wydawanie Biuletynu Informacyjnego,
- popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych.

Zakład wykonuje również zadania zlecone przez inne instytucje, na przykład: gromadzi dane osobowe płatników składek dla Narodowego Funduszu Zdrowia lub identyfikuje składki przesyłane na indywidualne konta w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Opisywana jednostka prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków.

**Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego** – posiada osobowość prawną i funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>23</sup>. Realizuje zadania dotyczące:

- obsługi rolników w sprawach dotyczących obejmowania ubezpieczeniem społecznym rolników i opłacania składek na to ubezpieczenie,
- przyznawania i wypłaty świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń: emerytalno-rentowego oraz wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego,
- prowadzenia działalności prewencyjnej na rzecz upowszechniania zasad bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych oraz eliminowania zagrożeń w miejscu pracy i życia rolników,
- prowadzenia dobrowolnej, nieodpłatnej rehabilitacji leczniczej dla osób uprawnionych do świadczeń KRUS, zagrożonych niezdolnością do pracy, bądź trwale lub okresowo całkowicie niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym.

Kasa realizuje także zadania zlecone przez państwo, między innymi: wypłaca tzw. krajowe renty strukturalne, obsługuje ubezpieczenie zdrowotne rolników, ich domowników, emerytów i rencistów, a także członków ich rodzin będąc płatnikiem składek względem NFZ. Kasa prowadzi samodzielną gospodarkę finansową.

**Narodowy Fundusz Zdrowia** – posiada osobowość prawną. Zasady jego działania określone są w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>24</sup>. Do zadań NFZ należy:

- określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej,

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 24, z późn. zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).

- przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także monitorowanie ich realizacji i rozliczanie,
- finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni spełniającym kryterium dochodowe (art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej),
- opracowywanie, wdrażanie, realizowanie i finansowanie programów zdrowotnych,
- wykonywanie zadań zleconych, w tym finansowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w szczególności realizacja programów zdrowotnych,
- monitorowanie dokumentacji lekarskich,
- promocja zdrowia,
- prowadzenie Centralnego Wykazu Ubezpieczonych, a także wydawniczej działalności promocyjnej i informacyjnej w zakresie ochrony zdrowia.

NFZ prowadzi samodzielną gospodarkę finansową.

**Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej** działa w oparciu o ustawę z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>25</sup>. Powołuje go:

- minister lub centralny organ administracji rządowej,
- wojewoda,
- jednostka samorządu terytorialnego,
- państwowa uczelnia medyczna,
- państwowa uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych.

SPZOZ uzyskuje osobowość prawną po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego. Do zadań jednostki należy przede wszystkim udzielanie świadczeń zdrowotnych i promocja zdrowia. W niektórych przypadkach zobligowane są one do: prowadzenia badań naukowych, prac badawczo-rozwojowych oraz realizacji zadań dydaktycznych. Odpowiedzialność za zarządzanie publicznym zakładem opieki zdrowotnej ponosi kierownik zakładu wyłaniany w drodze konkursu. Organ powołujący charakteryzowaną instytucję nawiązuje z kierownikiem stosunek pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę bądź zawiera z nim umowę cywilnoprawną. Jednostka gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub komunalnym oraz majątkiem własnym.

**Uczelnie publiczne** działają według zasad określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>26</sup>. Uczelnia jest autonomiczna

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408, z późn. zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie i posiada osobowość prawną. Zadaniem jednostki są:

- kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej,
- wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka,
- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych,
- kształcenie i promowanie kadr naukowych,
- upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych,
- kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy,
- stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów,
- działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Opisywana instytucja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego.

Polska Akademia Nauk – posiada osobowość prawną, zasady jej działania określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk<sup>27</sup>. Do zadań jednostki należy:

- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych,
- wspieranie rozwoju osób rozpoczynających karierę naukową,
- kształcenie na studiach doktoranckich, studiach podyplomowych i w innych formach,
- formułowanie zasad etyki w nauce,
- przedstawianie opinii i programów dotyczących spraw nauki oraz wykorzystywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w praktyce,
- wykonywanie na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu lub Senatu, ministrów lub centralnych organów administracji rządowej lub z inicjatywy własnej opinii, ocen, ekspertyz i prognoz dotyczących spraw istotnych dla planowania i realizacji polityki państwa,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących nauki, jej zastosowań oraz kształcenia,
- współpraca z uczelniami, instytutami badawczymi i towarzystwami naukowymi, w szczególności w zakresie realizacji badań naukowych i prac rozwojowych,
- współpraca ze środowiskiem społeczno-gospodarczym w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych w celu ich wdrożenia,
- rozwijanie międzynarodowej współpracy naukowej przez tworzenie konsorcjów naukowych i prowadzenie projektów badawczych wspólnie z partnerami zagranicznymi,

---

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. Nr 96, poz. 619, z późn. zm.).

- uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach naukowych i programach badawczych oraz współdziałanie z zagranicznymi instytucjami naukowymi,
- zawieranie z międzynarodowymi organizacjami naukowymi i zagranicznymi instytucjami naukowymi umów o współpracy naukowej.

Prezesa wskazanego w drodze wyboru powołuje Prezes Rady Ministrów. Jednostka prowadzi samodzielną gospodarkę finansową.

**Państwowe i samorządowe instytucje kultury** prowadzą działalność w oparciu o ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>28</sup>. Ich celem jest szeroko rozumiane upowszechnianie kultury. Tworzone są one odpowiednio przez ministrów lub kierowników urzędów centralnych bądź jednostki samorządu terytorialnego. Instytucje muszą zostać wpisane do rejestrów prowadzonych przez organy je ustanawiające, aby uzyskać osobowość prawną. Organ powołujący opisywaną jednostkę, po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych, ustanawia jej dyrektora. Prowadzą one samodzielną gospodarkę finansową.

**Państwowe instytucje filmowe** tworzone są na podstawie ustawy z 1987 r., przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który także powołuje jej Dyrektora. Realizują one zadania z zakresu produkcji i opracowywania filmów. Jednostka nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania jej do rejestru państwowych instytucji filmowych oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową<sup>29</sup>.

**Państwowe lub samorządowe osoby prawne** działają na podstawie specjalnie dla nich stworzonych przepisów. Są to jednostki samofinansujące się, które działają w oparciu o mechanizmy rynkowe i jednocześnie realizują cele publiczne. Podstawą ich działalności w aspekcie ekonomicznym jest plan finansowy<sup>30</sup>.

Do tej grupy jednostek zalicza się np.: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie.

#### 4. Ocena przyjętych rozwiązań

Ustawa o finansach publicznych posługuje się pojęciem jednostki sektora finansów publicznych, dla określenia form organizacyjno-prawnych tworzących sektor finansów publicznych. Elementami łączącymi te formy są:

1. Publiczny charakter środków finansowych, jakimi dysponują, prowadząc gospodarkę finansową.
2. Publiczny charakter zadań, do wykonywania których zostały powołane.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. Nr 114, poz. 493, z późn. zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych (Dz.U. Nr 22, poz. 127, z późn. zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.



Poza tymi cechami wykazują jednak dużą różnorodność w zakresie kompetencji, organizacji i charakteru prawnego. W szczególności różnice dotyczą:

- zakresu zadań i kompetencji,
- posiadania lub nie osobowości prawnej,
- związania zasadami gospodarki finansowej określonymi w przepisach uofp.

Wg zapisów art. 9 ustawy o finansach publicznych, poza powyżej opisany-  
mi, jednostkami organizacyjnymi tego sektora są organy władzy publicznej  
w tym organy administracji rządowej, organy kontroli, sądy i trybunały, a także  
jednostki samorządu terytorialnego, co budzi pewne wątpliwości. Zaliczenie do  
tej samej grupy podmiotów organów administracji rządowej – minister i mini-  
sterstwo – działające w formie jednostki budżetowej, może być kontestowane  
ze względu na zakres kompetencji i układ organizacyjno prawny. W przypadku  
samorządu terytorialnego sytuacja jest jeszcze bardziej złożona. Do sektora fi-  
nansów publicznych należeć będzie wójt, burmistrz albo prezydent, urząd gmi-  
ny albo miasta oraz dodatkowo posiadająca osobowość prawną jednostka samo-  
rządu terytorialnego np. gmina, w imieniu i ramach której działać będzie np.,  
wójt. W praktyce wymienione powyżej podmioty są ze sobą ściśle powiązane,  
wójt działa w imieniu gminy i kieruje urzędem, w ustawie zaś potraktowane te  
podmioty jako odrębne, co powoduje złudzenie niezależności, której w istocie  
nie ma.

Większość jednostek sektora finansów publicznych posiada osobowość prawną,  
niektóre zaś nie, co ilustruje tabela nr 1.

**Tabela 1.** Podział jednostek sektora finansów publicznych ze względu na pod-  
miotowość prawną

Jednostki nieposiadające osobowości prawnej	Jednostki posiadające osobowość prawną
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jednostki budżetowe</li> <li>▪ Samorządowe zakłady budżetowe</li> <li>▪ Fundusze celowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agencje wykonawcze</li> <li>▪ Instytucje gospodarki budżetowej</li> <li>▪ Uczelnie publiczne</li> <li>▪ Polska Akademia Nauk</li> <li>▪ Zakład Ubezpieczeń Społecznych</li> <li>▪ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego</li> <li>▪ Narodowy Fundusz Zdrowia</li> <li>▪ Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej</li> <li>▪ Instytucje kultury</li> <li>▪ Państwowe instytucje filmowe</li> <li>▪ Inne osoby prawne np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)</li> </ul>

*Źródło: opracowanie własne.*

**Jednostki nie posiadającymi osobowości prawnej**, są wyodrębnionymi organizacyjnie, ale majątek jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych to majątek Skarbu Państwa albo samorządu terytorialnego. Fundusze celowe funkcjonują tylko w postaci rachunków bankowych. Niezależność w zakresie podejmowania decyzji finansowych w tych jednostkach jest mocno ograniczona, a plany finansowe będące podstawą ich działania są weryfikowane przez uprawnione organy władzy publicznej.

**Jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną** to: państwowe i samorządowe osoby prawne tworzone są na podstawie odrębnych ustaw, a podstawą ich gospodarki finansowej są plany finansowe, w których należy wyodrębnić:

- przychody z prowadzonej działalności,
- dotacje budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- koszty, w tym:
  - wynagrodzenia i składniki w nich naliczane,
  - płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
  - zakup towarów i usług,
- środki na wydatki majątkowe,
- środki przyznane innym podmiotom,
- stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku,
- stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Posiadanie osobowości prawnej przez podmioty sektora publicznego jest kontestowane na gruncie prawa. Mają one bowiem w istocie charakter hybrydowy, nie są traktowane w podobny sposób jak przedsiębiorstwa, świadczą bowiem usługi publiczne nie w celu osiągnięcia zysku, mają dostęp do środków publicznych (dotacje) a ich gospodarka finansowa nie jest w pełni samodzielna<sup>31</sup>.

Wymienione w art. 9 uofp jednostki finansów publicznych nie są w jednaki sposób powiązane z budżetem państwa lub budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Jedne z nich charakteryzują się całkowitym uzależnieniem od niego, inne wykazują częściową samodzielność pod względem finansowym, a pozostałe posiadają pełną samodzielność w zarządzaniu środkami pieniężnymi.

Jednostki budżetowe prowadzą tzw. **działalność budżetową brutto**. Oznaczają się one całkowitym brakiem autonomii finansowej, co odzwierciedla pełne rozgraniczenie wydatków od dochodów. Wydatki pokrywane są w pełnej wysokości przez budżet. Usługi są świadczone nieodpłatnie. Ewentualny dochód musi zostać przekazany w całości do właściwego budżetu, podobnie jak niewykorzystane w ciągu roku rozliczeniowego środki finansowe, które zostały przekazane jednostce.

**Działalność budżetowa netto** jest bardziej elastyczna w porównaniu z metodą brutto. Taka metoda powiązań przewidziana jest dla samorządowego za-

<sup>31</sup> H. Izdebski, *Przyszłość Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej*, Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/files/12410202300040515001117012022.pdf>

kładu budżetowego, który koszty swojej działalności powinien pokrywać z uzyskiwanych przychodów a ewentualną nadwyżkę po odprowadzeniu podatku dochodowego od osób prawnych przekazać do właściwego budżetu, chyba że organ stanowiący JST podjął inną uchwałę w tej kwestii.

**Podmiotami samofinansującymi** się są państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych aktów prawnych, w stosunku do ustawy o finansach publicznych. Przykładem takich instytucji są NFOŚiGW i WFOŚiGW.

Jednostki sektora finansów publicznych w różnym stopniu zobowiązane są do stosowania jednolitych zasad gospodarki finansowej. Niektóre z nich stosują zasady gospodarki finansowej określone w uofp (art. 10 ust. 1), inne zaś, zwłaszcza te tworzone na bazie odrębnych ustaw, w różnym zakresie (art. 10 ust. 2)<sup>32</sup>.

Istotną zmianą w całym sektorze finansów publicznych jest konieczność tworzenia budżetów zadaniowych. Art. 32 uofp stanowi, że agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenci państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne sporządzają plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata.

Opisany w ustawie o finansach publicznych sektor tych finansów posiada aktualnie charakter zdecentralizowany, co jest wynikiem podziału zadań między państwo a samorząd terytorialny i inne jednostki organizacyjne. I chociaż zabrakło zapisów na ten temat w uofp, to można wydzielić sektory: rządowy, samorządowy, ubezpieczeń społecznych.

## 5. Podsumowanie

Sektor finansów publicznych to znaczna część gospodarki narodowej, na którą składają się wszystkie podmioty – osoby prawne i nieposiadające osobowości prawnej podległe organom władzy państwowej samorządowej a także organa władzy publicznej, sądy i trybunały, oraz państwowe fundusze celowe. Podstawy prawne funkcjonowania tego sektora wynikają z wielu aktów prawnych. Ustawa o finansach publicznych pełni rolę swoistej konstytucji finansów publicznych, jednak jej status zwykłej ustawy pozwala innym aktom tej samej rangi zmieniać lub wyłączać jej przepisy. Gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych jest uregulowana prawnie i opiera się o zasadę jawności i przejrzystości – wszystkie jednostki sporządzają sprawozdania z wykonanych procesów tj.: gromadzenia dochodów i przychodów publicznych, wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań i zarządzania środkami. Ocena funkcjonowania podmiotów sektora publicznego jest jednak trudna ze względu na zakres ich działania, skomplikowaną strukturę organizacyjną i brak wyraźnie sprecyzowanych mierników oceny. Jednostki sektora finansów publicznych od-

---

<sup>32</sup> W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne*, wyd. Beck, Warszawa 2010, s. 92.

powiadają za zobowiązania przed organami założycielskimi oraz Ministrem Finansów na podstawie uofp oraz innych przepisów obowiązującego prawa w zależności od ich formy organizacyjno-prawnej. Aktualna organizacja sektora finansów publicznych dla przeciętnego obywatela jest mało czytelna a ich gospodarka finansowa trudna do oceny. Trudno jest też na gruncie tego sektora stosować narzędzia wypracowane na gruncie teorii i praktyki zarządzania.

## Literatura:

### Akty prawne:

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
2. *Ustawa z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych* (Dz.U. Nr 22, poz. 127, z późn. zm.).
3. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników* (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 24, z późn. zm.).
4. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej* (Dz.U. Nr 91, poz. 408, z późn. zm.).
5. *Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
6. *Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (Dz.U. Nr 114, poz. 493, z późn. zm.).
7. *Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sadowym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209, z późn. zm.).
8. *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz.U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.).
9. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.).
10. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz.U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.).
11. *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.).
12. *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).
13. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
14. *Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.).
15. *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk* (Dz.U. Nr 96, poz. 619, z późn. zm.).

**Literatura przedmiotu:**

16. Daniluk M., *Podstawy finansów*, Oficyna Wydawnicza WSM, Warszawa 2005, s. 55.
17. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 22-23.
18. Izdebski H., *Przyszłość Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej*, Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/files/12410202300040515001117012022.pdf>.
19. Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu.PL, Warszawa 2005.
20. Lachiewicz W. (red.), *Finanse publiczne*, wyd. Beck, Warszawa 2010, s. 92.
21. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
22. Misiąg W. (red.), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Warszawa 2005.
23. Nowak-Far A. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C.H. BECK, Warszawa 2011.
24. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 89-91.
25. Pawłowska A., *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, Lublin 1999.
26. Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu, Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 42.
27. Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007, s. 43.

**Abstract**

*In the article the organization and functioning of subjects of the public sector were evaluated in the light of its transparency and the possibility of implementing public management rules. Public finance sector includes different kinds of organizational units carrying out the tasks of the government and local governments. The principles of creating and functioning of these units are defined by different acts of law. Legal ground of creating them and principles of the financial management are essential. The results of the activity of the financial public sector are difficult to evaluate.*

**Keywords:** *public management, acts of law, public finance, public sector, organizational units of the financial public sector, transparency.*