

Agata Bury

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

FORMY ORGANIZACYJNE JEDNOSTEK SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH – ZMIANY WPROWADZONE W 2010 R.

Streszczenie: Nowa ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła szereg zmian w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych, w tym także form organizacyjnych jednostek tego sektora. Zmiany te miały trojaki charakter: po pierwsze, niektóre istniejące dotychczas formy zlikwidowano (gospodarstwa pomocnicze), po drugie, w stosunku do innych zmieniono zasady lub ograniczono zasięg działania (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, fundusze celowe), po trzecie, stworzono nowe formy organizacyjne (agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej).

Artykuł omawia zasady funkcjonowania nowych form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych oraz prezentuje najważniejsze zmiany wprowadzone w formach dotychczas istniejących.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej

1. Wstęp

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.¹ i ustawa wprowadzająca jej przepisy² (dalej odpowiednio: ustawa i ustawa wprowadzająca) wprowadziły wiele zmian w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych, w tym w zakresie form organizacyjnych jednostek tego sektora. Zmiany te miały trojaki charakter: po pierwsze, pewne istniejące dotychczas formy zlikwidowano, po drugie, w stosunku do innych zmieniono zasady lub ograniczono zasięg działania, po trzecie, stworzono nowe formy organizacyjne.

Artykuł ma na celu przybliżenie zasad funkcjonowania nowych form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, oraz przedstawienie najważniejszych zmian wprowadzonych w formach już istniejących.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241).

2. Podmioty sektora finansów publicznych

W art. 9 ustawy określono podmioty wchodzące w skład sektora finansów publicznych. Można je podzielić na dwie grupy: podmioty, które wcześniej znajdowały się w tym sektorze oraz nowe formy organizacyjne.

I tak, w ramach sektora finansów publicznych, pozostały następujące podmioty: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa KRUS, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe i samorządowe instytucje kultury, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, a także inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego (dalej: inne osoby prawne).

Od 2010 r. jednostki badawczo-rozwojowe nie wchodzą w skład sektora finansów publicznych. Z powodu likwidacji nie wchodzą też doń państwowe zakłady budżetowe, samorządowe fundusze celowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

Pozostawiono specyfikę form funkcjonowania ZUS, KRUS i NFZ oraz PAN, nie zaliczając ich ani do państwowych funduszy celowych, ani do jednostek budżetowych, ani też do innych wymienionych form organizacyjnych. Podobnie ujęto w osobnym punkcie państwowe instytucje filmowe.

Nowe podmioty funkcjonujące w ramach sektora finansów publicznych to agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej.

3. Agencja wykonawcza

Agencja wykonawcza³ jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Zasady działania agencji określa tworząca ją ustawa oraz statut. Gospodarkę finansową agencja wykonawcza prowadzi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych i w ustawie tworzącej daną agencję.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może określić wymogi, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczych oraz sposób prowadzenia ich gospodarki finansowej, mając na celu zapewnienie jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej.

³ Na podstawie art. 18–22 ustawy.

nej agencji wykonawczych pod względem instytucjonalnym oraz zapewnienie jednolitości ich zasad finansowania i przestrzegania zasad jawności i przejrzystości.

Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy, obejmujący: przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów funkcjonowania agencji oraz kosztów realizacji zadań ustawowych z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty, (z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług), wynik finansowy, środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stan środków pieniężnych ma początek i koniec roku.

Projekt rocznego planu finansowego agencji wykonawczej ustala jej właściwy organ w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad daną agencją (dalej: minister nadzorujący). Po zatwierdzeniu przez ministra nadzorującego projekt jest przekazywany ministrowi finansów, w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Projekt planu finansowego obejmuje plan dochodów i wydatków agencji wykonawczej z uwzględnieniem terminów ich zapłaty. W planie tym wydatki nie powinny być wyższe od dochodów, chyba że wyrazi na to zgodę minister nadzorujący w porozumieniu z ministrem finansów.

W planie finansowym agencji wykonawczej mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów jedynie po uzyskaniu zgody ministra nadzorującego, wydanej po uzyskaniu opinii sejmowej komisji ds. budżetu. Zmiany takie nie mogą powodować zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, lub gdy zwiększenie planu finansowego następuje z tytułu uzyskania pożyczki z budżetu państwa na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić ministra finansów.

Agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie określonym w odrębnych ustawach.

Agencja wykonawcza może zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania przekraczające rok budżetowy, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym.

Agencja wykonawcza jest obowiązana corocznie wpłacać do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra nadzorującego, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. (W szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji, na wniosek ministra nadzorującego, Rada Ministrów może wyrazić zgodę w formie uchwały, na niewpłacenie tej nadwyżki).

Nadwyżkę 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.

Minister nadzorujący w porozumieniu z ministrem finansów ma określić, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania nadwyżki, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości finansowania zadań agencji wykonawczej, dokonywania inwestycji niezbędnych do wykonywania zadań państwa oraz mając na względzie źródła finansowania zadań realizowanych przez agencję.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. agencjami wykonawczymi staną się: Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁴.

4. Instytucja gospodarki budżetowej

Instytucja gospodarki budżetowej⁵ jest jednostką sektora finansów publicznych utworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, a koszty swojej działalności oraz zobowiązania pokrywa z uzyskiwanych przychodów.

Instytucja gospodarki budżetowej może być tworzona przez ministra lub szefa kancelarii prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek. Wniosek ten określa: organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego (dalej: założyciel), przedmiot działalności podstawowej, źródła przychodów, przeznaczenie zysku. Ponadto instytucja gospodarki budżetowej może być utworzona przez organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy⁶, jako założyciela. Organ lub kierownik jednostki jest zobowiązany poinformować prezesa Rady Ministrów o utworzeniu instytucji gospodarki budżetowej.

Instytucja gospodarki budżetowej uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Działa na podstawie statutu nadanego przez założyciela. Statut ten określa w szczególności jej nazwę i siedzibę, przedmiot działalności podstawowej, źródła uzyskiwania przychodów, tryb i zasady dokonywania zmian w jej statucie, stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe

⁴ Na podstawie art. 92 ustawy wprowadzającej.

⁵ Na podstawie art. 23–28 ustawy.

⁶ Są to następujące jednostki: Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

jej przekazane oraz zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa, jeżeli ta instytucja będzie prowadzić taką działalność.

Organizację wewnętrzną instytucji gospodarki budżetowej określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora. Dyrektora tego powołuje i odwołuje założyciel. Do zadań dyrektora należy: zarządzanie daną instytucją gospodarki budżetowej, reprezentowanie jej na zewnątrz, przygotowanie i nadanie regulaminu organizacyjnego, przygotowanie projektu rocznego planu finansowego oraz przygotowanie rocznego sprawozdania, w tym bilansu, rachunku zysków i strat.

Podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy, obejmujący: przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów funkcjonowania instytucji oraz kosztów realizacji wyodrębnionych zadań (z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług), środki na wydatki majątkowe, wynik finansowy, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Projekt rocznego planu finansowego przygotowany przez dyrektora instytucji gospodarki budżetowej jest przekazywany założycielowi, w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko z posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu.

Instytucja gospodarki budżetowej może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Nowo tworzonej instytucji może być przyznana jednorazowa dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Instytucja gospodarki budżetowej w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów jest obowiązana uzyskać zgodę założyciela.

W planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego po uzyskaniu zgody założyciela, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić ministra finansów.

Instytucja gospodarki budżetowej samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania. Na mienie instytucji mogą składać się: przeniesione na własność nieruchomości, mienie stanowiące wyposażenie przekazane przez założyciela w formie użyczenia, mienie nabyte z własnych środków.

Instytucja gospodarki budżetowej może zbywać środki trwałe. Zbycie (najem, dzierżawa, użyczenie) aktywów może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez założyciela, z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Wartość majątku instytucji odzwierciedla fundusz instytucji gospodarki budżetowej. Fundusz ten zwiększa się lub zmniejsza o kwotę zmian wartości majątku,

będących skutkiem: aktualizacji wyceny środków trwałych na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnego przekazania lub otrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, łączenia i podziału instytucji gospodarki budżetowej na podstawie bilansów zamknięcia dzielonych lub łączonych jednostek. Ponadto fundusz instytucji gospodarki budżetowej zwiększa się o zysk pozostający w dyspozycji instytucji oraz o środki z innych źródeł.

Likwidując instytucję gospodarki budżetowej, założyciel określa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa, przeznaczenie mienia tej instytucji. Należności i zobowiązania instytucji likwidowanej w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje nowo utworzona jednostka (podobnie jest w przypadku łączenia instytucji gospodarki budżetowej). W innych przypadkach należności i zobowiązania przejmuje założyciel.

Z ustawy wprowadzającej wynika, iż instytucje gospodarki budżetowej mogą być tworzone poprzez przekształcenie istniejących gospodarstw pomocniczych, zgodnie z zasadami określonymi w odpowiednim rozporządzeniu Rady Ministrów⁷.

5. Jednostka budżetowa

Jednostki budżetowe, zarówno państwowe jak i samorządowe, pozostają w obrębie jednostek sektora finansów publicznych. Jednak obiema omawianymi ustawami wprowadzono szereg zmian w ich funkcjonowaniu⁸.

Ustawą ograniczono możliwość tworzenia rachunków dochodów własnych w jednostkach budżetowych. Wcześniej takie rachunki mogły tworzyć wszystkie jednostki budżetowe. Od 1 stycznia 2011 r. rachunki te mają być tworzone obowiązkowo, ale jedynie w samorządowych jednostkach budżetowych, które prowadzą działalność określoną w ustawie o systemie oświaty⁹.

Istniejące rachunki dochodów własnych mogą funkcjonować na dotychczasowych zasadach do końca 2010 r. Po tym terminie należności i zobowiązania wynikające z rachunków dochodów własnych przejmują odpowiednie jednostki budżetowe. Natomiast środki pieniężne zgromadzone na tych rachunkach podlegają odprowadzeniu na specjalnie utworzony rachunek pomocniczy odpowiedniej jednostki budżetowej, i z tego rachunku, mogą być wykorzystane na dotychczasowe cele do dnia 30 czerwca 2011 r. Po tym terminie środki pozostałe na rachunku pomocniczym zostaną przekazane jako dochód, odpowiednio, do budżetu państwa lub budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzono dodatkowy przepis, że również prezes Rady Ministrów może utworzyć jednostkę budżetową dla realizacji zadań na rzecz administracji rządowej,

⁷ Art. 116 ustawy wprowadzającej. Rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie jest obecnie na etapie projektu.

⁸ Na podstawie art. 11–13 i art. 223 ustawy, oraz art. 85–86 i art. 93 ustawy wprowadzającej.

⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

i określić zakres realizowanych przez nią zadań. Taka jednostka budżetowa podlega prezesowi Rady Ministrów albo wskazanemu przez niego ministrowi lub kierownikowi urzędu centralnego.

Ustawa wprowadzająca likwiduje, z dniem 30 czerwca 2010 r., fundusze motywacyjne jednostek budżetowych, na których gromadziły one dochody uzyskiwane z tytułu przypadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych. Środki pieniężne zlikwidowanego funduszu motywacyjnego oraz jego należności i zobowiązania przejmie odpowiednia jednostka budżetowa.

Dwie kwestie doprecyzowano. Po pierwsze, w przypadku likwidacji samorządowej jednostki budżetowej jej należności i zobowiązania przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (czyli *de facto* inna jednostka budżetowa), a nie jak było wcześniej – nielogicznie – organ stanowiący. Po drugie, w ustawie znalazł się zapis, że jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej.

6. Samorządowy zakład budżetowy

Omawianymi ustawami ograniczono zakres tworzenia zakładów budżetowych¹⁰.

Istniejące państwowe zakłady budżetowe oraz te gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe, które nie spełniają wymogów ustawy mogą funkcjonować do 31 grudnia 2010 r. Do tego dnia muszą zostać zlikwidowane. Państwowe zakłady budżetowe są likwidowane przez odpowiednich ministrów, kierowników urzędów centralnych lub inne organy, natomiast gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe – przez organy stanowiące odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu mienia będącego w użytkowaniu zakładu decyduje organ likwidujący. Pozostałe środki pieniężne, należności i zobowiązania przejmuje organ likwidujący lub nowo utworzona jednostka organizacyjna.

Nowe zakłady budżetowe mogą być tworzone tylko przez jednostki samorządu terytorialnego i tylko dla wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej, jakimi są zadania 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,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,

¹⁰ Na podstawie art. 14–16 ustawy oraz art. 85 art. 87–88 ustawy wprowadzającej, a także art. 29 ustawy wprowadzającej, zmieniającej ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy.

Obowiązek wpłaty do budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez samorządowy zakład budżetowy nadwyżki środków obrotowych, ustalonej na koniec okresu sprawozdawczego, został opatrzony sformułowaniem „chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej”, co oznacza możliwość innego przeznaczenia owej nadwyżki.

Terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu określa odpowiedni organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie – jak było dotychczas – minister finansów.

W przeciwieństwie do zapisów na temat jednostki budżetowej, nie poprawiono, po pierwsze, że w przypadku likwidacji samorządowego zakładu budżetowego jego należności i zobowiązania przejmuje urząd odpowiedniej jednostki, ale pozostawiono zapis, że czyni to „organ, który podjął decyzję o likwidacji”, czyli organ stanowiący. Po drugie, nie jest w ustawie napisane, że zakład budżetowy nie ma osobowości prawnej.

7. Państwowy fundusz celowy

Ustawa mówi jedynie o państwowych funduszach celowych¹¹. Gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały zlikwidowane z dniem 31 grudnia 2009 r. ustawą o zmianie prawa ochrony środowiska. Tą samą ustawą natomiast Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej otrzymały status tzw. innych samorządowych osób prawnych¹². Nie są więc funduszami celowymi.

Zgodnie z przepisami ustawy wprowadzającej, z końcem 2010 r. ulegną likwidacji wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kar-

¹¹ Na podstawie art. 29 ustawy, oraz art. 90–91, art. 96 ustawy wprowadzającej, a także art. 8 ustawy wprowadzającej zmieniającej ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2005, nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 216, poz. 1664).

tograficznym oraz centralny i terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych. Środki pieniężne zlikwidowanych samorządowych funduszy celowych oraz ich należności i zobowiązania przejmują odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych – samorządy województw. Jednostki samorządu terytorialnego przejmą również wykonywanie zadań zlikwidowanych funduszy, a przychody funduszy stają się dochodami własnymi odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą wszystkie państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, będące dotychczas funduszami celowymi z osobowością prawną, staną się państwowymi funduszami celowymi na zasadach wprowadzonych przez ustawę z dniem 1 stycznia 2012 r.

Koszty mogą być ponoszone z funduszu celowego tylko na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Dotychczas ustawa budżetowa mogła określać inne przeznaczenie środków funduszu, o ile nie otrzymywał on dotacji z budżetu państwa.

Usunięto zapis, iż fundusze celowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki, nie napisano jednak również, że nie mogą tego czynić. Przychody państwowych funduszy celowych pochodzą ze środków publicznych, do których w innym miejscu ustawa zalicza także zaciągnięte kredyty i pożyczki.

Ustawa daje również możliwość udzielania pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego ze środków państwowego funduszu celowego, o ile zezwala na to ustawa tworząca fundusz.

Ustawa wprowadza także możliwość zmian w planie finansowym państwowego funduszu celowego. Mogą one polegać na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów, przy czym zmiany te nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Jeżeli państwowy fundusz celowy posiada zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznaczają się na ich spłatę. Powyższych zmian dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący danym funduszem celowym po uzyskaniu zgody ministra finansów i opinii sejmowej komisji ds. budżetu.

8. Gospodarstwo pomocnicze

Jednostki te mogą funkcjonować do 31 grudnia 2010 r.¹³ Państwowe gospodarstwa pomocnicze są likwidowane przez kierowników państwowych jednostek budżetowych, przy których istniało gospodarstwo. Gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe są likwidowane przez kierowników odpowiednich samorządowych

¹³ Na podstawie art. 85, art. 87, art. 89, art. 116. ustawy wprowadzającej.

jednostek budżetowych po uzyskaniu opinii dotyczącej terminu rozpoczęcia i zakończenia likwidacji od organu wykonawczego odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe po likwidacji składniki majątkowe, należności i zobowiązania zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego, zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich przejmują warsztaty szkolne prowadzone przez szkołę lub zespół szkół, działających przy zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich. W pozostałych przypadkach składniki majątkowe, należności i zobowiązania przejmują odpowiednia jednostka budżetowa.

Gospodarstwa pomocnicze mogą być także bezpośrednio przekształcane w instytucje gospodarki budżetowej.

9. Podsumowanie

Bardzo istotnymi nowościami wprowadzanymi ustawą jest sporządzanie budżetu w układzie zadaniowym, oraz sporządzanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Te zagadnienia nie są przedmiotem artykułu, jednak pośrednio go dotyczą. Ustawa bowiem nakłada na agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz tzw. inne państwowe osoby prawne (art. 9 pkt 14), obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata¹⁴.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż radykalnie przebudowano pewną część systemu jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych.

W dawnym podsektorze samorządowym¹⁵ zlikwidowano fundusze celowe i gospodarstwa pomocnicze. Ustawa dopuszcza jedynie funkcjonowanie jednostek budżetowych, zakładów budżetowych (w określonych przypadkach), oraz tzw. innych osób prawnych.

W podsektorze rządowym zlikwidowano zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, oraz pozbawiono fundusze celowe osobowości prawnej (lub, by tę osobowość pozostawić, zmieniono ich status¹⁶). Wprowadzono natomiast dwie nowe formy organizacyjne: agencje wykonawcze oraz instytucje gospodarki budżetowej.

Konstrukcja prawna instytucji gospodarki budżetowej jest podobna do istniejących dotychczas zakładów budżetowych, jednak w przeciwieństwie do nich, instytucje te będą miały osobowość prawną i będą rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁷. Przepisy ustawy wprowadzającej przewidują możliwość przekształcenia

¹⁴ Na podstawie art. 32 ustawy.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104) dzieliła sektor finansów publicznych na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. W nowej ustawie nie ma takiego zapisu.

¹⁶ Patrz: pkt 7 artykułu.

¹⁷ T. Strąk, *Sprawdź, jak będzie zorganizowany sektor finansów publicznych na podstawie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych!*, „BDO Finanse Publiczne” 2010, nr 1 (27), <http://www.financepubliczne.bdo.pl>.

zakładu budżetowego w inną jednostkę organizacyjną, jednak nie sugerują nigdzie, że mogłyby to być instytucja gospodarki budżetowej¹⁸. Natomiast ustawa wprowadzająca proponuje tworzenie instytucji gospodarki budżetowej, wykorzystując likwidowane gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych¹⁹.

Status agencji otrzymają przede wszystkim funkcjonujące dotychczas agencje państwowe, co należy odczytać jako pewne ujednoczenie, uporządkowanie, wyłączenie w sektorze finansów publicznych pewnej grupy jednostek działających na podobnych zasadach.

Wszystkie te zmiany, zgodnie z zamierzeniami ministerstwa finansów, mają służyć racjonalizacji i przejrzystości finansów publicznych²⁰.

Literatura

1. *Przełomowy moment w rozwoju finansów publicznych – nowa ustawa o finansach publicznych*, 18.09.2009, <http://www.mf.gov.pl>.
2. Strąk T., *Sprawdź, jak będzie zorganizowany sektor finansów publicznych na podstawie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych!*, „BDO Finanse Publiczne” 2010, nr 1 (27), <http://www.financepubliczne.bdo.pl>.
3. Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2005, nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).
4. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.).
5. Ustawa z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 216, poz. 1664).
6. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241).
7. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
8. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).
9. Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

ORGANIZATIONAL FORMS OF UNITS OF THE PUBLIC FINANCE SECTOR – CHANGES INTRODUCED IN 2010

Summary: The Act of 2009 on Public Finance has introduced many changes in the public finance sector in Poland. These changes involve, among others, organizational forms of units of public finance sector. Ancillary enterprises, state budgetary establishments and local government earmarked funds have been liquidated. State earmarked funds have stopped operating as legal entities. There have been created new organizational forms of units – executive agen-

¹⁸ Na podstawie art. 32 ustawy. Art. 88 ustawy wprowadzającej.

¹⁹ Art. 116 ustawy wprowadzającej.

²⁰ *Przełomowy moment w rozwoju finansów publicznych – nowa ustawa o finansach publicznych*, <http://www.mf.gov.pl>.

cies and institutions of budgetary management – in public finance sector. The paper presents the principles of the functioning of the mentioned new forms of units, and most important changes introduced in to-date forms.