

KAZIMIERA WINIARSKA

Uniwersytet Szczeciński

FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE JEDNOSTEK SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w formach określonych w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa; DzU 2009, nr 157, poz. 1240). Mogą być powołane również na podstawie odrębnych ustaw.

Do podstawowych form jednostek sektora finansów publicznych zalicza się:

- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe.

Cechy wymienionych jednostek sektora finansów publicznych przedstawiono w tabeli 1.

Celem artykułu jest zaprezentowanie nowych form oraz przedstawienie uregulowań prawnych dla dotychczas istniejących podmiotów sektora finansów publicznych. Jako nowe formy traktuje się agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej.

Tabela 1

Cechy jednostek sektora finansów publicznych

Forma	Status prawny	Organ założycielski	Metoda budżetowania	Rozliczenia z budżetem
Jednostka budżetowa	Jednostka nieposiadająca osobowości prawnej	1. Ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw – państwowe jednostki budżetowe 2. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego – gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe	Brutto	Pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody przekazują do budżetu państwa lub budżetu samorządowego
Samorządowy zakład budżetowy	Jednostka nieposiadająca osobowości prawnej	Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo)	Netto	Wpłata do budżetu samorządowego nadwyżki środków obrotowych ustalonej na koniec okresu sprawozdawczego.
Agencja wykonawcza	Państwowa osoba prawna	Minister sprawujący nadzór nad agencją wykonawczą	Netto	Wpłata do budżetu państwa nadwyżki środków obrotowych ustalonej na koniec roku
Instytucja gospodarki budżetowej	Osoba prawna	1. Minister lub szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów 2. Organ lub kierownik jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2	Netto	Na ogólnych zasadach
Państwowy fundusz celowy	Jednostka nieposiadająca osobowości prawnej	Minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz lub inny organ wskazany w tej ustawie	Netto	Brak rozliczeń z budżetem

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych.

1. Jednostki budżetowe

Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bez-

pośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio – dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostek samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 ustawy).

Jednostki budżetowe tworzą, łączą i likwidują:

- a) ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw – państwowe jednostki budżetowe;
- b) organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego – gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.

Tworząc jednostkę budżetową, organ założycielski nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Likwidując jednostkę budżetową, organ założycielski określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki. W przypadku państwowej jednostki budżetowej decyzja o przeznaczeniu tego mienia jest podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa.

Należności i zobowiązania likwidowanej państwowej jednostki budżetowej przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji, a w przypadku gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej jednostki budżetowej – urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego.

Likwidując jednostkę budżetową, organ założycielski może postanowić o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej. Organ może również zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę. W przypadku łączenia jednostek budżetowych stosuje się zasady wyznaczone dla jednostek likwidowanych.

Samorządowe zakłady budżetowe wykonują zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określonym art. 14 ustawy, przykładowo jest to gospodarka mieszkaniowa, drogi, mosty, wodociągi, kanalizacja, lokalny transport zbiorowy.

2. Samorządowe zakłady budżetowe

Samorządowy zakład budżetowy wykonuje zadania odpłatnie, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Niezależnie od tego zakład może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na zadania bieżące, ewentualne dotacje celowe na finanso-

wanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. W zakresie określonym w odrębnych ustawach zakład może otrzymać dotację podmiotową. Nowo utworzonemu zakładowi może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Dotacje przedmiotowe, podmiotowe i na pierwsze wyposażenie nie mogą przekroczyć 50% kosztów działalności.

Samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. W planie finansowym zakładu mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku, w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostek samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z tego budżetu.

Samorządowy zakład budżetowy tworzy, łączy, przekształca i likwiduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Tworząc zakład, organ stanowiący określa:

- nazwę i siedzibę zakładu,
- przedmiot jego działalności,
- źródła przychodów własnych zakładu,
- stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie,
- terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych do budżetu samorządowego oraz sposoby oraz terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.

Likwidując i łącząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu. Przekształcenie zakładu w inną formę organizacyjną wymaga uprzednio jego likwidacji. Należności i zobowiązania likwidowanego zakładu przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji, a jeśli likwidacja jest dokonana w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną – utworzona jednostka.

3. Agencje wykonawcze

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

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 ujmowanych w terminie ich zapłaty. W planie tym wydatki nie powinny być wyższe od zakładanych dochodów. Planowane wydatki mogą przekraczać planowane dochody za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją, wydaną w porozumieniu z ministrem finansów.

W planie finansowym agencji mogą być dokonane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją, wydanej po uzyskaniu opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić ministra finansów. Zmiany planu agencji nie mogą powodować zwiększenia jej zobowiązań ani pogorszenia planowanego wyniku finansowego.

Agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Może również zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania przekraczającego rok budżetowy, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym.

Agencja wykonawcza jest zobowiązana 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 przekazuje się niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, nie później niż do dnia 30 czerwca następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. Sposób ustalenia nadwyżki określa, w drodze rozporządzenia, minister sprawujący nadzór nad agencją wykonawczą w porozumieniu z ministrem finansów. Przykładowe agencje wykonawcze:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Państwowa Agencja Atomistyki.

4. Instytucja gospodarki budżetowej

Instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z wszystkich przychodów. Może być tworzona przez:

- ministra lub szefa Kancelarii Prezesa Ministrów za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek,
- organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2, jako organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

Minister lub szef Kancelarii Prezesa Rady Ministra określają:

- organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego,
- przedmiot działalności podstawowej,
- źródła przychodów,
- przeznaczenie zysku.

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

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

Likwidując instytucję gospodarki budżetowej, organ wykonujący funkcję organu założycielskiego określa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa, przeznaczenie mienia tej instytucji. Należności i zobowiązania likwidowanej instytucji przyjmuje organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. W przypadku likwidacji w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną lub łączenia, należności i zobowiązania przejmuje utworzona jednostka. Na mocy zarządzenia prezesa Rady Ministrów dotychczas powołano następujące instytucje gospodarki budżetowej:

- Centrum Usług Logistycznych,
- Instytucja Gospodarki Budżetowej Służby Więziennej,

- Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

5. Państwowy fundusz celowy

Państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych (art. 29 ust. 2 ustawy).

Państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Ze środków funduszu mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli ustawa tworząca fundusz tak stanowi.

W planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Zmiany planu finansowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Zmian kwot przychodów i kosztów ujętych w planie finansowym dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący tym funduszem, po uzyskaniu zgody ministra finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Jeżeli fundusz posiada zobowiązania wymagane, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznaczają się na ich spłatę. Do przykładowych państwowych funduszy celowych można zaliczyć Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy.

6. Planowanie finansowe w jednostce sektora finansów publicznych

W ustawie o finansach publicznych wyznaczono zasady sporządzenia planu finansowego dla nowych form jednostek sektora finansów publicznych.

Plan finansowy agencji wykonawczej obejmuje następujące pozycje:

1. Przychody:
 - przychody z prowadzonej działalności,
 - dotacje z budżetu państwa.
2. Zestawienia kosztów:
 - funkcjonowanie agencji wykonawczej,

- realizacja zadań ustawowych, z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty oraz z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług.

3. Wynik finansowy (1–2).
4. Środki na wydatki majątkowe.
5. Środki przyznane innym jednostkom.
6. Stan należności i zobowiązań na początek i na koniec roku.
7. Stan środków pieniężnych na początek i na koniec roku.

W ramach projektu planu finansowego agencji sporządza się również plan dochodów i wydatków według terminu ich zapłaty.

Oceniając wyjaśnienia ustawowe (art. 21), należy zauważyć, że agencja wykonawcza może przeznaczyć wynik finansowy na inwestycje rzeczowe, a nawet część wyniku przekazać innym jednostkom.

Plan finansowy instytucji gospodarki budżetowej zawiera następujące pozycje:

1. Przychody:
 - przychody z prowadzonej działalności,
 - dotacje z budżetu państwa.
2. Zestawienie kosztów:
 - funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej,
 - realizacja wyodrębnionych zadań, z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług.
3. Środki na wydatki majątkowe.
4. Wynik finansowy.
5. Stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku.
6. Stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

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

Z zaprezentowanych w art. 24 ustawowych wyjaśnień wynika, że instytucja gospodarki budżetowej ustala wynik finansowy po pomniejszeniu o środki na wydatki majątkowe. Środki pieniężne na koniec roku mogą być wykorzystane w następnym roku.

Plan finansowy państwowego funduszu celowego zawiera następujące pozycje:

- a) przychody:
 - przychody z prowadzonej działalności,
 - dotacje budżetu państwa;
- b) zestawienie kosztów;
- c) wynik finansowy;
- d) pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego;
- e) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Tylko jednostki budżetowe rozliczają się z budżetem metodą brutto. Pozostałe formy organizacyjne sektora finansów publicznych rozliczają się z budżetem metodą netto.

7. Harmonogram wprowadzenia nowych form organizacji jednostek sektora finansów publicznych

W roku 2010 pozostały dotychczasowe formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych, jak również były tworzone nowe formy jednostek. Terminarz zmian w organizacji jednostek przedstawiono w tabeli 2. W tabeli 3 oznaczono, które jednostki podlegały w roku 2010 likwidacji, jak również te, które pozostają.

Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹ w rozdziale 3 wyjaśniają zasady likwidacji niektórych form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych oraz terminy wprowadzania nowych form organizacyjno-prawnych jednostek.

Z dniem 30 czerwca 2010 r. zostaną zlikwidowane fundusze motywacyjne gromadzące dochody uzyskane tytułem przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z wyjaśnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU, nr 157, poz. 1241.

Tabela 2

Terminarz zmian w organizacji jednostek finansów publicznych

Lp.	Zmiana	Termin
1.	Likwidacja funduszy	31 grudnia 2010 r.
2.	Likwidacja gospodarstw pomocniczych i części zakładów budżetowych	nie dłużej niż do 31 grudnia 2010 r.
3.	Funkcjonowanie rachunków dochodów własnych na dotychczasowych zasadach	do 31 grudnia 2010 r.
4.	Tworzenie wydzielonych rachunków dochodów jednostek budżetowych działających na podstawie ustawy o systemie oświaty (w samorządach)	od 1 stycznia 2010 r.
5.	Gromadzenie dochodów na wydzielonych rachunkach dochodów jednostek budżetowych działających na podstawie ustawy o systemie oświaty (w samorządzie)	od 1 stycznia 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Tabela 3

Zmiany w organizacji jednostek finansów publicznych w 2010 r.

Stopniowa likwidacja do 31 grudnia 2010 r.	Pozostają
<ul style="list-style-type: none"> – gospodarstwa pomocnicze – rachunki dochodów własnych – państwowe zakłady budżetowe – samorządowe zakłady budżetowe prowadzące działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ustawy – samorządowe fundusze celowe, np. wojewódzkie i państwowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz centralny i krajowe fundusze ochrony gruntów rolnych – rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych 	<ul style="list-style-type: none"> – samorządowe zakłady budżetowe prowadzące działalność w zakresie określonym w art. 14 ustawy – jednostki budżetowe – państwowe fundusze celowe, np. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Z dniem 31 grudnia 2010 r. nastąpiło zakończenie likwidacji:

- państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych,
- gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ustawy, na przykład gospodarki mieszkaniowej, dróg i ulic, lokalnego transportu zbiorowego,

- gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych.

Z dniem 31 grudnia 2010 r. zlikwidowano fundusze celowe:

- wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym,
- Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (centralny i terenowe).

Państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną:

- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,

staną się z dniem 1 stycznia 2012 roku państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Agencje wykonawcze powstaną 1 stycznia 2012 roku. Staną się nimi:

- a) państwowe agencje: Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowe Agencje Mieszkaniowe, Agencje Mienia Wojskowego, Agencje Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- b) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Utworzone przez jednostki budżetowe wydzielone rachunki dochodów własnych mogły funkcjonować do dnia 31 grudnia 2010 roku.

W przypadku wyrażenia zgody na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej instytucja ta może być powołana przez przekształcenie istniejącego gospodarstwa pomocniczego państwowej jednostki budżetowej. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej.

Jako formę gospodarki pozabudżetowej należy rozumieć samorządowy zakład budżetowy.

Uwagi końcowe

Wprowadzenie nowych form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, w tym agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej, będzie procesem długotrwałym, wymagającym przekształceń własnościowych i kadrowych. Proces przekształceń powinien się zakończyć do 31 grudnia 2010 r.

Literatura

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.

*prof. zw. dr hab. Kazimiera Winiarska
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
Instytut Rachunkowości
ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin
kr234@wneiz.pl*

ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF THE PUBLIC SECTOR ENTITIES**Summary**

The new Act on the Public Finance, in force since 1 January 2010, regulated the functioning of previously used organizational forms (budget entities, council budget institutes, State purposeful funds) as well as introduced new bodies (executive agencies, budget management institutions). The paper presents rules of financial planning in all the organizational forms, the schedule of introducing the new forms and liquidating of the previously used ones.

Translated by Kazimiera Winiarska