

## Rozdział 1

# Źródła finansowania jednostek sektora finansów publicznych

### 1.1. Ogólna charakterystyka jednostek sektora finansów publicznych

**Sektor finansów publicznych** tworzą państwowe i samorządowe osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które finansowane są głównie lub wyłącznie ze środków budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

W sektorze finansów publicznych wyodrębnić można:

- sektor rządowy,
- sektor samorządowy.

**Zasady funkcjonowania i powstawania jednostek sektora finansów publicznych określa art. 9 ustawy o finansach publicznych.**

Zgodnie z tym przepisem, sektor finansów publicznych tworzą:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- związki metropolitalne;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;

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

Jednostki samorządu terytorialnego są częścią sektora finansów publicznych. Działalność każdej jednostki samorządu terytorialnego związana jest z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców, co odbywa się poprzez realizację zadań publicznych. Ich wykonywanie wymaga, aby jednostki samorządu terytorialnego dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi. Źródłem informacji o środkach finansowych, którymi gospodaruje jednostka samorządu terytorialnego, jest jej budżet, czyli roczny plan, w którym uwzględnione są sumy dochodów oraz wydatków, a także przychodów oraz rozchodów. Plan jest uchwalany na dany rok budżetowy – w Polsce tożsamy z rokiem kalendarzowym. Kwoty dochodów i przychodów jednostki samorządu terytorialnego są ujmowane jako prognozy, a kwoty wydatków i rozchodów stanowią nieprzekraczalny limit.

Samorządy w Polsce finansują wykonywane zadania przede wszystkim z:

- dochodów własnych,
- subwencji ogólnych,
- dotacji celowych z budżetu państwa.

Źródłem finansowania samorządów, oprócz nadwyżki z lat ubiegłych, wolnych środków na rachunku bieżącym lub prywatyzacji majątku, mogą być również środki pochodzące:

- ze sprzedaży papierów wartościowych,
- z otrzymanych pożyczek i kredytów.

**Jednostki sektora finansów publicznych** prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego, ale z uwzględnieniem szczególnych rozwiązań zawartych w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych do niej.

## 1.2. Dyscyplina finansów publicznych

Pojęcie dyscypliny finansów publicznych odnosi się wyłącznie do przestrzegania prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych.

Zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zostały określone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zakres ten obejmuje osoby, które albo są pracownikami sektora finansów publicznych, albo nie będąc pracownikami tego sektora, dysponują środkami publicznymi, a mianowicie:

- kierowników jednostek sektora finansów publicznych,
- osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych,
- pracowników jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach ustawy prawo zamówień publicznych,
- osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych,
- osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki niezaliczonej do sektora finansów publicznych, otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek.

Zgodnie z art. 5 uoondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia,
- niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia,
- niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

## 1.3. Zewnętrzne źródła pozyskiwania środków finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych

Działalność samorządu terytorialnego może być finansowana z wielu źródeł i przy zastosowaniu różnych metod. Coraz większe oczekiwania społeczne i wzrost realizowanych zadań wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego poszukiwanie nowych form finansowania ich działalności.

Źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na:

- wewnętrzne (środki pochodzące z budżetu jednostki nadrzędnej),
- zewnętrzne,
- finansowanie własne (wydzielony rachunek dochodów).

Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, co daje im możliwość zaciągania zobowiązań krótko- i długoterminowych. Zgodnie z ustawami o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz samorządzie województwa, do wyłącznej właściwości organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, którymi są odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, należy między innymi:

- zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów,
- emitowanie obligacji i określenie zasad ich zbywania, nabywania wykupu przez organ wykonawczy JST,
- ustalenie w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych zaciąganych przez organ wykonawczy w roku budżetowym w wybranych przez niego bankach,
- określenie wysokości sumy, do której organ wykonawczy JST może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- określenie w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd JST w danym roku budżetowym,
- określenie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący.

Coraz częściej jednostki samorządu terytorialnego przy niewystarczających dochodach własnych oraz rosnącym zadłużeniu korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania.

Władze samorządowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Wykorzystanie tych środków powoduje jednak wzrost zadłużenia. Samorząd województwa może też realizować przedsięwzięcia ważne dla rozwoju wspólnie z partnerem prywatnym na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub koncesji na roboty budowlane i usługi. Ponadto zarządza on środkami z funduszy unijnych, które są dostępne w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Kredyty i obligacje należą do najczęściej wybieranych przez samorzady źródeł finansowania wydatków. Z roku na rok daje się zauważyć większe zainteresowanie kredytami i obligacjami oraz ich przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań o charakterze inwestycyjnym.

Jednostki samorządu terytorialnego to poważny beneficjent funduszy unijnych. Środki finansowe pozyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego z budżetu UE pozwalają na wykonywanie różnorodnych przedsięwzięć, głównie inwestycyjnych. Fundusze unijne umożliwiają realizację wielu zadań inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego.