

Technik administracji- II i IV sem.

Data: 05 luty- 06 luty 2022 r.

Przedmiot: **Sporządzanie analiz i sprawozdań**

**Finanse publiczne -wprowadzenie.**

Linki do prezentacji:

<https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2018/1106/173313-jednostki-sektora-finansow-publicznych-slajdy.pdf>

<https://www.wpia.uw.edu.pl/uploads/media/5da07d48f05db/finanse-publiczne2019.pdf?v1>

Normatywną definicję pojęcia „finanse publiczne” zawiera ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Zgodnie z art. 3 FinPublU finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, a w szczególności:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- wydatkowanie środków publicznych,
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- zarządzanie środkami publicznymi,
- zarządzanie długiem publicznym,
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

P.M. Gaudemet oraz J. Molinier definiują finanse publiczne nazywając je gałęzią prawa publicznego,

Funkcje finansów publicznych należy rozumieć jako zespół stawianych przed nimi zadań. Są one oczywiście realizowane i związane z osiągnięciem określonych celów w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych.

Funkcja fiskalna. Uznawaną najczęściej za podstawową funkcję finansów publicznych jest funkcja fiskalna, która polega na dostarczaniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów przeznaczonych na realizację ich zadań. Opiera się więc na dążeniu do gromadzenia środków pieniężnych przez państwo w celu realizacji zadań jakie są mu przypisane.

Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza). Funkcja ta związana jest z gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo i następnie ich rozdzielaniem określonym podmiotom. Jak się

podkreśla, znaczenie ma w tym przypadku interwencja państwa mająca ukierunkować zachowania podmiotu, na którym spoczywa ciężar publicznych świadczeń pieniężnych.

Funkcja stymulacyjna. Finansom publicznym przypisuje się funkcję stymulacyjną – co oznacza oddziaływanie za pomocą określonych rozwiązań i ukierunkowania strumieni finansowych na zachowanie różnych podmiotów.

Funkcja ewidencyjno-kontrolna. Funkcja ewidencyjno-kontrolna (kontrolna, informacyjna) polega na funkcjonowaniu w tym przypadku takich rozwiązań i mechanizmów, które pozwalają w finansach publicznych na kontrolę przebiegu zjawisk gospodarczych i operacji

#### Podstawy prawne

Regulacje prawne odnoszące się do finansów publicznych oraz do sektora finansów publicznych stanowią liczną grupę aktów prawnych o różnej randze prawnej. Konstytucja RP. Ustawa zasadnicza zawiera postanowienia, objęte głównie jej Rozdziałem X „Finanse publiczne”, które mają charakter – w przedmiotowym zakresie – zasad podstawowych. Szczegółowa realizacja tych zasad następuje w wielu aktach prawnych rangi ustawowej, a w dalszej kolejności oczywiście w aktach wykonawczych, które do nich są wydawane. a. Art. 216 Konstytucji RP. W pierwszej kolejności z przepisów Konstytucji RP wynika zasada, zgodnie z którą w zasadniczych kwestiach odnoszących się do finansów publicznych wymaga się regulacji rangi ustawy. Zgodnie bowiem z art. 216 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Podobnie w drodze ustawy następuje ustanowienie monopolu. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji Rozdział 3. Podstawy prawne 6 Część I. Finanse publiczne i poręczeń finansowych przez państwo również odbywa się na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Za taką zasadniczą kwestię wymagającą regulacji rangi ustawy uznaje się sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego. b. Art. 217 Konstytucji RP. Z art. 217 Konstytucji RP wynika, że podstawa prawna nakładania podatków wymaga również regulacji rangi ustawy. Zasadę tę należy wywodzić w szczególności z wymienionego wyżej art. 217, zgodnie z którym nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, następuje w drodze ustawy. Wspomnieć również należy w tym miejscu o zamieszczonym w Rozdziale II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka obywatela” art. 84, zgodnie z którym: „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Artykuły 84 i 217 Konstytucji RP określają zasadę, że jakkolwiek ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową obywatela odbywać się może jedynie w formie ustawy. Ustawy te powinny również spełniać określone wymogi odnoszące się do ich treści (również w kontekście podatkowej zasady pewności). c. Art. 168 Konstytucji RP. Omawiając przedmiotowe zagadnienie należy także pamiętać, że zgodnie z art. 168 Konstytucji RP również jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych – w zakresie określonym w ustawie. Podatki i opłaty lokalne stanowią kategorię danin publicznych, które w całości wpływają do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednak nie są one całkowicie autonomiczne w zakresie ich ustalania. Jednostki samorządu

terytorialnego mają wyłącznie prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Zagadnienia związane z podatkami i opłatami lokalnymi reguluje ustawa z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 849). d. Art. 218 Konstytucji RP. Również w przypadku Skarbu Państwa, który ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, wprowadza się zasadę ustawowej regulacji jego organizacji i sposobu zarządzania jego majątkiem (art. 218 Konstytucji RP). e. Art. 167 Konstytucji RP. Konstytucja obejmuje również postanowienia dotyczące udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. Artykuł 167 Konstytucji RP wyraża zasadę, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań. Konstytucja RP wskazuje również źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w postaci: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji z budżetu państwa, stanowiąc jednocześnie, że są one określone w ustawie (szczegółowe regulacje w przedmiotowym zakresie znajdują się w ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 198). f. Art. 227 Konstytucji RP. Konstytucja RP w art. 227 ust. 1 stanowi, że centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. W Konstytucji RP określa się więc również pozycję ustrojową centralnego banku państwa, podstawowe cele jego działalności, a w dalszej kolejności jego strukturę wewnętrzną. g. Problematyka budżetu w Konstytucji RP. W największym stopniu przepisy Konstytucji RP odnoszą się do problematyki budżetu państwa. Dotyczą one zagadnienia inicjatywy ustawodawczej w zakresie: ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Wyłączna inicjatywa w tym przypadku została przyznana Radzie Ministrów. Przepisy Konstytucji RP określają również podstawowe zasady (terminy), na podstawie których przebiegają prace nad budżetem (art. 219–224 Konstytucji RP). Przepisy Konstytucji RP określają również zasady postępowania w przypadku, gdy Sejm nie przedłoży – we właściwym terminie – uchwalonej ustawy budżetowej do podpisu. Dotyczą ponadto składania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, jak również udzielania w tym zakresie absolutorium Radzie Ministrów. Rozdział 3. Podstawy prawne 8 Część I. Finanse publiczne Z przepisów Konstytucji RP wynika zakaz tworzenia nadmiernego deficytu budżetowego i jego pokrywania poprzez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220). 3. Ustawa o finansach publicznych. Dokonany powyżej przegląd przepisów Konstytucji RP pokazuje, że przepisy te tworzą podstawy ustroju finansowego państwa.

Szczegółowe regulacje natomiast znajdują się w licznych aktach prawnych rangi ustawowej. Szczególne znaczenie przypisać należy ustawie z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, która charakteryzując się niezwykle szerokim zakresem regulacji wpływa na kształt postanowień wielu aktów prawnych funkcjonujących i regulujących zagadnienia szeroko rozumianych finansów publicznych. Powołana ustawa określa wiele istotnych dla funkcjonowania sektora finansów publicznych zagadnień, a mianowicie:

- zakres i zasady działania oraz organizację jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- zakres i zasady działania agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych,

- zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej, • zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem,
- zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne,
- zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa,
- zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym,
- zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych, 9
- zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych,
- zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Inne ustawy. Wśród regulacji rangi ustawowej, którym również przypisać należy szczególne znaczenie, wymienić można chociażby ustawę z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.), pamiętając jednocześnie, że w zakresie szerokiej i skomplikowanej materii, jaką są podatki, obowiązuje wiele ustaw. Podobne znaczenie – jednak w zakresie określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego – przypisać należy powołanej wyżej ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wymienić również trzeba ustawę z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168) oraz ustawę z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.) i ustawę z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.). 5. Umowy międzynarodowe. Istotne znaczenie w określaniu rozwiązań i zasad obowiązujących w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych mają również umowy międzynarodowe (dotyczące przykładowo kwestii podwójnego opodatkowania). Nie można również zapominać o licznych – obowiązujących w omawianym zakresie – aktach wykonawczych