



ZASADY DOKONYWANIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH (wybrane problemy)

prof. nadzw. dr hab. Jolanta Szołno-Koguc
Katedra Finansów Publicznych

KONSTYTUCJA RP:

- **ROZDZIAŁ X. Finanse publiczne**
- **Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. (art. 216 ust. 1)**
- **Procedura budżetu państwa (art. 219-226)**

Wg ustawy o finansach publicznych:

- **zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych (rozdz. 4 w dziale I),**
- **zasada jedności materialnej (art. 42),**
- **zasada różnorodności form powiązań z budżetem,**
- **zasada równowagi dochodów i wydatków publicznych w ramach sektora finansów publicznych, z dopuszczalnością deficytu i długu publicznego w określonych rozmiarach,**
- **zasada celowego i racjonalnego wydatkowania publicznego,**
- **zasada terminowości,**
- **zasada zapewnienia wszystkim podmiotom równych szans i możliwości realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych (art. 43),**
- **zasada objęcia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych kontrolą zarządczą (r. 6 w dziale I, art. 68-71) i audytem wewnętrznym (dział VI, art. 272-296),**
- **zasada przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (regulacja odrębna*)**

** Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114) od 1 lipca 2005 r. zastąpiła wcześniej obowiązujące w tym zakresie przepisy zawarte bezpośrednio w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.*

Międzynarodowe standardy transparentności:

- *Kodeks przejrzystości polityki fiskalnej MFW*
- *Kodeks najlepszych zwyczajów w zakresie przejrzystości budżetowej OECD,*
- *Międzynarodowy kodeks zachowań urzędników publicznych, aneks do rezolucji ONZ,*
- *Europejski kodeks dobrej administracji,*
- **standardy INTOSAI.**

Warunki przejrzystości finansów publicznych wg. MFW - konieczność:

- **klarownego wyodrębnienia sektora publicznego z całości gospodarki,**
- **ściśłego określenia podziału zadań i kompetencji w sektorze publicznym,**
- **stałego informowania o przeszłym, aktualnym i planowanym stanie sektora,**
- **ustalenia takich jednolitych zasad rachunkowości sektora finansów publicznych, które pozwalają na jednoznaczne określenie dochodów, wydatków i wyniku finansowego sektora publicznego,**
- **uznania bilansu sektora publicznego za stały element oceny sytuacji finansowej państwa,**
- **podawania do publicznej wiadomości makroekonomicznych i politycznych założeń projektowanego budżetu,**
- **jasnego określenia procedur wykonywania budżetu i sprawozdawczości budżetowej,**
- **regularnego podawania do publicznej wiadomości szerokiej informacji o przebiegu wykonania budżetu, ze szczególnym uwzględnieniem odchyleń w realizacji budżetu,**
- **zapewnienia zewnętrznej, niezależnej oceny rzetelności informacji o finansach publicznych.**

Zasada jawności w ufp (art. 33-39):

Art. 33.

1. Gospodarka środkami publicznymi jest jawna.

(...)

Art. 34.

1. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez:

(...)

Art.35. Klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez JSFP lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku gdy JSFP wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

(...)

Zasada jedności materialnej (art. 42):

(...)

2. Środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.
3. Ograniczenia wynikające z ust. 2 nie stosuje się do:
 - 1) wydatków finansowanych z kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, o ile umowa tak stanowi;
 - 2) wydatków finansowanych ze środków europejskich;
 - 3) wydatków finansowanych ze środków, o kt. mowa w art.5 ust.3 pkt 5 i 6.
4. Ograniczenia wynikające z ust. 2 nie stosuje się również do kosztów ponoszonych przez jednostki prowadzące działalność gospodarczą, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz inne państwowe osoby prawne i samorządowe zakłady budżetowe.

Zasada celowego, racjonalnego i terminowego wydatkowania środków publicznych (art. 44):

1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:
 - 1) ustawie budżetowej;
 - 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.
2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.
3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:
 - 1) w sposób **celowy i oszczędny**, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania **najlepszych efektów z danych nakładów**,
 - b) **optymalnego doboru metod i środków** służących osiągnięciu założonych celów;
 - 2) w sposób umożliwiający **terminową realizację zadań**;
 - 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
4. **Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.**

KONTROLA ZARZĄDCZA W JSFP (art. 68)

1. Kontrolę zarządczą w JSFP stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
2. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:
 - 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
 - 2) skuteczności i efektywności działania;
 - 3) wiarygodności sprawozdań;
 - 4) ochrony zasobów;
 - 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
 - 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
 - 7) zarządzania ryzykiem.

AUDYT WEWNĘTRZNY W JSFP (art. 272)

1. Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.
2. Ocena, o której mowa w ust.1, dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce.

Definicja audytu wewnętrznego wg. IIA:

niezależna działalność doradcza i weryfikująca (ang. *assurance activity*), której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej

DYSCYPLINA FINANSÓW PUBLICZNYCH

- Ewolucja rozwiązań prawnych: dyscyplina budżetowa a dyscyplina finansów publicznych
- Pomimo prób definiowania, nadal brak legalnego określenia
- Cel: ma służyć bezpośrednio i pośrednio przestrzeganiu i poszanowaniu norm prawnych w zakresie gospodarowania pieniędzem publicznym
- Czy dyscyplina finansów publicznych to przestrzeganie przepisów dotyczących finansów publicznych – wszelkich czy niektórych?
- Ustawowy katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako podstawa ochrony porządku finansów publicznych

Przedmiot ochrony

- Realizacja (w tym pobór) należności publicznoprawnych, z wyjątkiem celnych i podatkowych (art.5 i 6 oraz wyłączający art.3)
- Szeroko pojęte wydatkowanie środków publicznych (art.7-9,11-14), w tym **zamówienia publiczne** (art.17 i 17a)
- Zaciąganie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych (art.15), w tym także zaniechanie ich realizacji (art.16)
- Rozwiązania proceduralne dot. zmian planu finansowego (art.10), inwentaryzacji i sprawozdawczości (art.18), audytu wewnętrznego (art.18a), kontroli zgodności operacji (art.18b), kontroli zarządczej (art.18c)

Art. 17.1. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych (fragment):

- 1) opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję;
- 2) ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości;
- 3) określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia;
- 4) określenie kryteriów oceny ofert;
- 5) ...

Podmioty odpowiedzialności

- Osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy JSFP albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów;
 - Kierownicy JSFP;
 - Pracownicy JSFP oraz inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi naruszenie d.f.p. (z zastrzeżeniem ust. 2 cyt. art. 4*)
- [*2. W przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.17, osoba obowiązana lub upoważniona do działania w imieniu podmiotu publicznego lub prywatnego, który oferuje pomocnicze działania zakupowe na rynku, któremu kierownik zamawiającego powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podlega odpowiedzialności za to naruszenie, jeżeli zamawiający jest JSFP lub udzielane zamówienie publiczne jest finansowane ze środków publicznych.]
- Osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami

Dochodzenie odpowiedzialności (wina)

- Odpowiedzialności na zasadzie winy – podstawowy problem dla skuteczności egzekwowania odpowiedzialności, jak i efektywności całego systemu
- Wyłączenie odpowiedzialności w przypadku błędu co do prawa (art.23 ust.1)
- Odpowiedzialność niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, z istotnym wyjątkiem dot. wykroczeń i przestępstw w świetle prawa karnego i karnego skarbowego (art.25)
- Ustawowa granica uszczerbku w finansach publicznych, która nie stanowi naruszenia d.f.p. (art.26 - tzw. kwota bagatelna w 2017r.wynosi 3161,77zł) **vs.** znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych, przy którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie d.f.p. (art.28)

Dochođenje odpowiedzialności (kara)

- Zamknięty katalog możliwych sankcji (art.31)
- Wymiar kary wg uznania organu orzekającego, w granicach ustawowych, przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości czynu, stopnia winy, celów kary (w zakresie społecznego oddziaływania, celów zapobiegawczych i dyscyplinujących), skutków finansowych, motywów i sposobu działania, okoliczności itp. (art.33)