

# Efektywność w przepisach ustawy o finansach publicznych

Piotr Sokół\*

*W artykule przedstawiono znaczenie pojęcia efektywności w obszarze finansów publicznych. Rozważania przeprowadzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dla potrzeb tekstu wyróżniono efektywność w dwóch przekrojach. Pierwszy dotyczy efektywności przedmiotowej w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Drugi obejmuje efektywność podmiotową związaną z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych.*

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, efektywność, środki publiczne, jednostki sektora finansów publicznych.

Nadesłany: 08.06.17 | Zaakceptowany do druku: 25.08.17

## Efficiency in the provisions of the Public Finance Act

*The article discusses the importance of efficiency in the regulations on public finances. The considerations were based on the provisions of the Act of 27 August 2009 on public finances. For the purposes of this article, efficiency has been distinguished in two sections. The first deals with the effectiveness of the public funds management. The second involves the subjective efficiency associated with the functioning of organizational units of the public finance sector.*

**Keywords:** public finance, efficiency, public fund, units of the public finance sector.

Submitted: 08.06.17 | Accepted: 25.08.17

**JEL:** K49

## Wprowadzenie

Efektywność w obszarze finansów publicznych jest, szczególnie obecnie, przedmiotem wielu opracowań i dyskusji o charakterze naukowym. Wskazuje się w nich, że gospodarowanie środkami publicznymi oraz funkcjonowanie wielu form jednostek

sektora finansów publicznych powinno mieć na celu maksymalizację skuteczności i efektywnego realizowania zadań publicznych (Jasztal, 2015). Ten wątek jest rozwijany w aspektach ekonomicznych, społecznych czy politycznych. W tym miejscu warto zastanowić się, jak problematyka efektywności finansów publicznych ujmowana

---

\* **Piotr Sokół** – dr, doc. UW, Zakład Finansowo-Prawnych Problemów Zarządzania, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania UW.

*Adres do korespondencji:* Zakład Finansowo-Prawnych Problemów Zarządzania, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania UW, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa, e-mail: sokolp@wz.uw.edu.pl.

jest w obowiązujących przepisach zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (zwanej dalej ufp). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji ustawowych odnoszących się do efektywności przedmiotowej (środki publiczne) i podmiotowej (jednostki sektora finansów publicznych). Ze względu na tak przyjęty cel w przeprowadzonej analizie formalno-prawnej pominięte zostaną aspekty dotyczące metod oceny efektywności oraz pomiaru dokonań jednostek sektora finansów publicznych (Strąk, 2012; Ziębicki, 2014).

## 1. Wymiary efektywności

Efektywność jest jedną z podstawowych kategorii wykorzystywanych do opisu stanu jednostek, działań/procesów czy rezultatów. Z tego punktu widzenia efektywność jest pojęciem wieloznacznym, przedstawianym z różnych perspektyw w naukach: prakseologii, ekonomii i zarządzania.

W prakseologii efektywność jest ściśle powiązana ze sprawnością i oznacza dodatnią cechę działań, które dają pozytywnie oceniany wynik. Nie ma tu znaczenia, czy wynik ten był zamierzony, czy też nie (Pszczółowski, 1978). Mamy tu do czynienia z realizacją celów i związanymi z tym nakładami. Atrybutami sprawnego działania są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność (Kieżun, 1998). Skuteczność oznacza zgodność z zamierzonym celem. Korzystność to dodatnia różnica między wynikiem użytecznym a kosztami działania. Z kolei ekonomiczność wyraża stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania. Działanie można określić jako ekonomiczne, gdy stosunek ten jest większy od jedności.

W wymiarze ekonomicznym efektywność to działanie, którego celem jest osiągnięcie danego efektu przy wykorzystaniu jak najmniejszej ilości dostępnych zasobów lub osiągnięcie najlepszego rezultatu przy wykorzystaniu określonej ilości zasobów (Black, 2008). Działanie to oznacza osiągnięcie określonego celu przy wykorzystaniu posiadanych zasobów zawsze w sposób jak najbardziej skuteczny i najmniej marnotrawny (Szudy, 2013). Efektywność ekonomiczna jest funkcją wartości produktu postrzeganą przez klienta i produktywności. Wpływ na te kategorie mają: użyteczność (jakość), cena produktu, wielkość produktu

i koszt jednostkowy (Pawłowski, 2009). Dla klienta wartość produktu jest postrzegana jako relacja użyteczności (jakości) do ceny, natomiast w przypadku produktywności uwzględnia się relację wartości produkcji i kosztu jednostkowego.

W naukach o zarządzaniu efektywność można rozpatrywać w kilku płaszczyznach (Pawłowski, 2014). Pierwsza, związana z podejściem celowościowym, polega na następującej sekwencji – najpierw dokonywana jest ocena efektywności stopnia realizacji założonego celu, a później – ocena poziomu wykorzystania dostępnych zasobów. Druga obejmuje podejście systemowe. W tym znaczeniu efektywność to umiejętność funkcjonowania organizacji w niepewnym otoczeniu z jednoczesnym kształtowaniem tego otoczenia w kierunku dogodnym dla samej organizacji. Wreszcie, płaszczyzna trzecia, związana z podejściem wielokryterialnym, w której efektywność opiera się na osiągniętych przez organizację wyznaczonych celach, spełnianiu określonych warunków i utrzymywaniu przyjętych standardów. We wszystkich tych płaszczyznach w efektywności akcentuje się wykorzystanie w pełni posiadanych zasobów do wytwarzania produktów, na które występuje zapotrzebowanie na rynku, przy czym działalność ta prowadzona jest bez zbędnego gromadzenia zapasów (Sulmicki, 1978). Można wskazać, że w naukach o zarządzaniu dominuje pojęcie efektywności organizacyjnej, określanej również efektywnością funkcjonowania systemu, przez którą rozumie się zdolność organizacji do bieżącego i strategicznego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego wykorzystania posiadanych zasobów do realizacji zaplanowanych celów (Szymańska, 2010).

Z dotychczasowych rozważań wynika, że efektywność oznacza wielkość uzyskanych efektów w relacji do wielkości poniesionych nakładów. W świetle tak rozumianej efektywności należy wskazać dodatkowo sprawność oraz skuteczność jako kategorie ściśle łączące się z efektywnością. Sprawnością jest działanie we właściwy sposób, a skuteczność wiąże się z przyjęciem właściwego celu do realizacji. Efektywność może zatem stanowić wypadkową skuteczności i sprawności (Cabała, 2007). Identyfikacja efektywności rozumianej jako stosunek efektu do nakładu jest stosunkowo łatwa do zastosowania tylko w przypadku niektórych rodzajach działalności. Mogą to być np. procesy

produkcji czy sprzedaży. Natomiast znacznie trudniejsze jest wykazanie efektywności w realizacji zadań publicznych. W tym przypadku efektywność oznacza zbiór relacji ekonomicznych w postaci przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności służącej realizacji zadań wyznaczonych prawem przez władzę publiczną i zależy w znacznej mierze od trafności doboru oraz prawidłowości skonstruowania instrumentów pieniężnych (Filipiak, 2011).

Można jednak, mając cały czas na uwadze trudności w określeniu efektywności w realizacji zadań publicznych, przyjąć, że w obszarze finansów publicznych – uwzględniając przepisy ufp – efektywność należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. To rozróżnienie wynika z ujęcia efektywności w naukach prakseologii, ekonomii i zarządzania, gdzie wyraźnie wskazuje się na efektywność procesu/czynności oraz efektywność podmiotu/jednostki. Płaszczyzna pierwsza dotyczy efektywności procesów/czynności. W przypadku finansów publicznych chodzi tu o procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych. Płaszczyzna druga dotyczy efektywności podmiotu/jednostki. W przypadku finansów publicznych są to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych. Uwzględniając dotychczasowe rozważania, możemy, dla potrzeb niniejszego opracowania, wyróżnić efektywność przedmiotową i podmiotową w obszarze finansów publicznych regulowanych ufp. W tak rozumianej efektywności należy także zwracać uwagę na skuteczność i sprawność.

## **2. Efektywność przedmiotowa w ustawie o finansach publicznych**

Zgodnie z art. 3 ufp w ujęciu przedmiotowym finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, 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.

Z powyższej enumeracji jednoznacznie wynika, że obiektem kompleksowo obejmującym przedmiot zainteresowania finansów publicznych są środki publiczne. Na gruncie przepisów prawa nie występuje definicja środków publicznych. Analizując art. 3 uofp, można jednak wskazać, że w zakresie środków publicznych możemy rozróżnić środki o charakterze wpływów do sektora finansów publicznych, zarówno od podmiotów zaliczanych do tego sektora, jak i spoza niego, a także wypływów z tego sektora do podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, a także innych.

Po stronie wpływów art. 5 ufp wymienia trzy formy środków publicznych. Są to: dochody, środki zagraniczne oraz przychody. Środki publiczne w pierwszej formie w postaci dochodów obejmują szeroki katalog, do którego zalicza się m.in.: daniny publiczne oraz inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych, dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych.

Druga forma, środki zagraniczne, obejmuje środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przed państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi.

Wśród przychodów obejmujących grupę trzecią środków publicznych wymieniono natomiast przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, pochodzące m.in. ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów.

Podział ten jest nieostry. Wydawałoby się, że dochody mają charakter środków pochodzenia krajowego, bezzwrotnego i ogólnego, środki z budżetu Unii Europejskiej mają charakter środków zagranicznych, bezzwrotnych ale celowych. Natomiast przychody są środkami zwrotnymi, krajowymi lub zagranicznymi. Uważna analiza wskazuje, że ta klasyfikacja czasami nie ma odzwierciedlenia w praktyce

finansów publicznych. Zdarza się bowiem, że niektóre formy przychodów nie mają charakteru zwrotnego (np. przychody z prywatyzacji). Wszystkie wymienione formy przychodów łączy natomiast przeznaczenie, którym jest pokrycie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W przypadku wpływów środków publicznych zagadnienie efektywności może być rozpatrywane w postaci ich absorpcji przez system finansów publicznych. Wielkość tych wpływów zależy od polityki społecznej i gospodarczej władzy publicznej, obowiązującej doktryny politycznej oraz konsekwencji w realizacji programu wyborczego. Efektywność z naciskiem na skuteczność wpływów środków publicznych polega przede wszystkim na ich ściągłości (np. w postaci podatków, składek i opłat). Zgodnie z art. 162 ufp ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Należy w tym miejscu pamiętać, że budżet państwa jako plan finansowy w zakresie dochodów jest tylko prognozą na następny rok budżetowy. Zgodnie z art. 52.1 ufp ujęte w budżetach dochody i przychody są wartościami minimalnymi. O skuteczności można mówić zatem w sytuacji, gdy zostanie osiągnięty przynajmniej minimalny, założony poziom wpływów.

W większym stopniu o efektywności możemy mówić, jeśli dokonamy zestawienia dotyczącego przeznaczenia środków publicznych. W tym miejscu należy wskazać, że podstawowe kryterium podziału wydatków publicznych wiąże się z właściwą (efektywną, przejrzystą) organizacją funkcji wykonywanych przez państwo na rzecz obywateli (Postuła, 2012). Zgodnie z art. 6 ufp środki publiczne przeznaczają się na wydatki i rozchody publiczne, które w odróżnieniu do dochodów i przychodów, stanowią w prognozie wartości maksymalne.

Wydatki publiczne mają bardzo zróżnicowany charakter. Ufp wymienia np. grupy wydatków budżetu państwa, zaliczając do nich (art. 124 ufp):

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych,

- środki własne Unii Europejskiej.

Rozchodami publicznymi są natomiast (art. 6 ufp):

- spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów,
- wykup papierów wartościowych,
- udzielone pożyczki i kredyty,
- płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa,
- inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością,
- płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Działalność rządu może być źródłem nieefektywności zarówno w produkcji jakiegoś dobra czy usługi, jak i w jego konsumpcji. Wynika to stąd, że „(...) decyduje państwo o tym, czy będzie ono wytwarzać dane dobro lub usługę samodzielnie, czy zamówi je w firmach prywatnych, zachowując dla siebie monopol dystrybucji, czy też deleguje na firmy prywatne i produkcję, i sprzedaż dobra (usługi), przy czym działalność ta zostanie poddana regulacji państwa, mogą znacząco wpłynąć na wysokość kosztów związanych z produkcją i dystrybucją tego dobra czy usługi” (Stiglitz, 2004).

Wskazanie na zapewnienie efektywności w zakresie wydatkowania środków publicznych jest przewidziane w przepisach ufp. Art. 44 ufp stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jeśli w ujęciu prakseologicznym efektywność jest ściśle związana ze sprawnością, to wymienione wyżej cechy – celowość, oszczędność, terminowość – należy traktować jako atrybuty sprawnego działania. Ustawodawca nie podaje jednak szczegółowych charakterystyk tych atrybutów, dlatego należy je rozumieć literalnie.

Zasady wymienione w art. 44 ufp zostały powtórzone w zakresie wydatków budżetu państwa. Zgodnie z art. 162 ufp pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem

realizacji budżetu państwa. Dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych. W przypadku niewykorzystanych dotacji udzielonych z budżetu państwa, w tym dotacji na realizację zadań za granicą i dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego, przepisy przewidują ich zwrot (art. 168 ufp). Dotyczy to także dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 168 ufp).

Zapewnienie efektywności gospodarowania środkami publicznymi należy do Ministra Finansów i innych dysponentów części budżetowych, a także kierowników jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Minister Finansów zgodnie z art. 174 ufp sprawuje ogólną kontrolę nad:

- realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów,
- efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym,
- wykorzystaniem środków zagranicznych,
- poziomem deficytu sektora finansów publicznych.

Minister Finansów może także dokonać oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 176 ufp).

Podobnie do obowiązków dysponentów części budżetowych zaliczono nadzór i kontrolę (art. 175 ufp) nad:

- całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizację właściwych procedur,
- wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa,
- realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa,
- efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Przedmiotem wymienionego nadzoru i kontroli jest:

- prawidłowość i terminowość pobierania dochodów,
- zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem,
- prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań,
- wysokość i terminy przekazywania dotacji,
- prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości otrzymanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

W ramach prowadzonego nadzoru i kontroli Minister Finansów może podjąć decyzję o blokowaniu wydatków budżetowych. Decyzja taka może być podjęta, zgodnie z art. 177.1 ufp, w przypadku stwierdzenia:

- niegospodarności w określonych jednostkach,
- opóźnień w realizacji zadań,
- nadmiaru posiadanych środków i
- naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 162 ufp.

#### **4. Efektywność podmiotowa w ustawie o finansach publicznych**

Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych został określony w art. 9 ufp. Zgodnie z nim 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,
- 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.

Nie są natomiast zaliczane do tego sektora przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowe, których właścicielem jest władza publiczna. Należy jednak wskazać, że podmioty te razem z podmiotami sektora finansów publicznych tworzą szeroko rozumiany sektor publiczny.

Katalog wymienionych w art. 9 ufp podmiotów jest skonstruowany bardzo chaotycznie. Nie został stworzony w oparciu o jednolite kryteria. Mamy tu do czynienia z pomieszaniem kryteriów prawnych, organizacyjnych i finansowych. Analizując konkretne podmioty sektora finansów publicznych odnosi się wrażenie, że mogą one być z powodzeniem wymienione w wielu miejscach przedstawionej klasyfikacji. Pomimo tych wątpliwości można wskazać, że sektor finansów publicznych to wyodrębniona organizacyjnie i instytucjonalnie część sektora publicznego, oparta na własnym, publicznym (państwowym i samorządowym) majątku, dokonująca poboru środków finansowych i redystrybucji publicznych zasobów pieniężnych, zorientowana na zaspokajanie potrzeb ogólnospołecznych i nienastawiona na osiągnięcie zysku ze swojej podstawowej działalności.

Dla uporządkowania form organizacyjnych sektora finansów publicznych pomocne jest przyjęcie kryterium sposobu prowadzenia gospodarki finansowej, czyli budżetowania brutto i netto. W przypadku gospodarki brutto jednostka nią objęta nie ma swoich wpływów i wydatków, lecz wchodzi do budżetu (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) całością realizowanych przez siebie wpływów. Wydatki tej jednostki są traktowane jako wydatki budżetu jako całości. Natomiast w gospodarce netto jednostka ma już swoje wpływy i wydatki i z budżetem rozlicza się swoim wynikiem finansowym – nadwyżką lub deficytem. Dokonując połączenia formy jednostki z formą finansowania, możemy do gospodarki brutto zaliczyć jednostkę budżetową (art. 11 ufp), a do gospodarki netto – samorządowy zakład budżetowy (art. 15 ufp), agencję wykonawczą (art. 21 ufp), instytucję gospodarki budżeto-

wej (art. 23 ufp) i państwowy fundusz celowy (art. 28 ufp). Cechą gospodarki brutto jest możliwość dokonywania wydatków niezależnie od uzyskiwanych dochodów oraz możliwość ścisłego kontrolowania przez jednostkę nadrzędną wydatków tej formy organizacyjnej. Trzeba jednak stwierdzić, że podmioty funkcjonujące w takiej formie organizacyjnej są mało aktywne w procesie realizacji dochodów oraz nie są zainteresowane oszczędnym gospodarowaniem przydzielonymi środkami. Z kolei cechą budżetowania netto jest oszczędne i elastyczne gospodarowanie środkami publicznymi, jednak przy mniejszym zakresie kontroli.

Działająca w systemie finansowania brutto jednostka budżetowa jest klasycznym przykładem formy organizacyjnej, której podstawowym zadaniem jest alokacja dóbr publicznych do obywateli, najczęściej na zasadzie nieodpłatnej. Proces ten polega na dostarczaniu dóbr i usług do społeczeństwa w związku z realizacją zadań publicznych wynikających z funkcji państwa. Odbywa się to przy wykorzystaniu metod politycznych i administracyjnych. Mechanizm rynkowy ulega w tym zakresie znacznemu ograniczeniu. Efektywność jednostki budżetowej, a raczej jej skuteczność, oceniana jest przez pryzmat zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, które z kolei może preferować nie ekonomiczność działań, ale sprawiedliwość. Trudno jest zatem mówić o efektywności jednostki budżetowej w sytuacji, gdy ta jest tylko swego rodzaju pośrednikiem między władzą publiczną a obywatelami. Podmiot ten nie ma osobowości prawnej i pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek właściwego budżetu (art. 11 ufp). Ograniczonej efektywności należy się dopatrywać w finansowej podstawie działania jednostki budżetowej. Jest nią plan finansowy, będący w istocie jedynie zestawieniem planowanych dochodów i wydatków (art. 11 ufp).

Inaczej natomiast wygląda problem efektywności podmiotów objętych finansowaniem netto. Można to zauważyć już przy analizie finansowych podstaw ich działalności. Plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego zawiera bowiem: przychody, w tym dotacje z budżetu samorządowego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem samorządowym

(art. 15 upf). W przypadku instytucji gospodarki budżetowej i agencji wykonawczej plan finansowy jest bardzo rozbudowany i zawiera: przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów funkcjonowania i realizacji zadań z wyszczególnieniem wynagrodzeń i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku (art. 21 i 23 upf). Argumenty za większą efektywnością jednostek objętych finansowaniem netto wynikają także z ekonomizacji ich działań. Samorządowy zakład budżetowy i instytucja gospodarki budżetowej wykonują bowiem odpłatnie zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych (art. 15 i 23 upf). Instytucja gospodarki budżetowej podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego i w momencie tego wpisu nabywa osobowość prawną (art. 23 upf). Tym samym uzyskuje zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych. Te atrybuty nie zmieniają oczywiście statusu tej jednostki. Nie staje się ona podmiotem prywatnym, ale cały czas zachowuje pozycję instytucji publicznej, jednakże o większej elastyczności i samodzielności w działaniu, co skutkuje zwiększeniem jej efektywności i skuteczności w porównaniu do innych form sektora finansów publicznych. Niestety nie zawsze idą za tym większe możliwości finansowe, bowiem podmiot ten ma przede wszystkim realizować i finansować zadania statutowe o charakterze zadań publicznych.

## 5. Podsumowanie

Proces alokowania w społeczeństwie dóbr publicznych sfinansowanych przez m.in. środki publiczne powinien w skuteczny i efektywny sposób doprowadzić do zaspokojenia potrzeb społecznych. Służą temu z jednej strony mechanizmy polityczne, z drugiej zaś metody administracyjne. Kształtują się one w wyniku stosowania obowiązujących przepisów prawa. Na tym tle szczególną rolę odgrywa upf, której regulacje w istotny sposób podkreślają zna-

czenie efektywności w ujęciu przedmiotowym (gospodarowanie środkami publicznymi) i podmiotowym (funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych). Upf efektywność traktuje jednak niejednolicie. Przepisy upf w większym stopniu regulują efektywność przedmiotową, związaną z gospodarowaniem środkami publicznymi, wiążąc ją ściśle ze sprawnością (art. 44 upf). Tak określona efektywność w upf ma jedynie charakter kierunkowy. Prawne uszczegółowienie efektywności finansów publicznych znajduje się w innych niż upf regulacjach.

## Bibliografia

- Black, J. (2008). *Słownik ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cabała, P. (2007). *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Kraków: Wydawnictwo AE.
- Filipiak, B. (2011). Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi, skutek kryzysu czy obiektywna konieczność. *Zeszyty Naukowe PTE*, 10.
- Grotkiewicz, M. i Oleksiak, A. (2016). *Ustawa o finansach publicznych z komentarzem do zmian*. Warszawa: Infor.
- Jaształ, M. (2015). Analiza obszaru efektywności i skuteczności działania kontroli zarządczej. *Szczecin. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 864. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76, t. 2.
- Kieżun, W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Kosikowski, C. (2010). *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis;
- Pawłowski, J. (2009). Problematyka efektywności działań gospodarczych. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*, 226.
- Pawłowski, J. (2014). *Efektywność przedsięwzięć gospodarczych*. Sochaczew: PWSzZ w Sochaczewie.
- Postuła, M. (2012). Efektywne zarządzanie środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację funkcji państwa. *Managerial Economics*, 11.
- Pszczolowski, T. (1979). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii zarządzania*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: PWE.
- Strąk, T. (2012). *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*. Warszawa: Difin.
- Sulmicki, P. (1978). *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*. Warszawa: PWE.

Szudy, M. (2013). Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego. *Studia Ekonomiczne*, 176, 22–29.

Szymańska, E. (2010). Efektywność przedsiębiorstwa – definiowanie i pomiar. *Roczniki Nauk Rolniczych*, seria G. t. 97.

Ziębicki, B. (2014). *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Paweł Smoleń (2014). Warszawa: C.H. Beck.

*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. nauk. W. Misiąg (2014). Warszawa: C.H. Beck.

*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Lipiec-Warzecha L. (2011). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.