

EFEKTYWNOŚĆ JAKO KRYTERIUM OCENY FUNKCJONOWANIA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Rozdział 15

Efektywność form organizacyjnych realizacji wybranych zadań dużych miast w Polsce w kontekście pobierania opłat za usługi

Marcin Będzieszak

Streszczenie

Celem tego rozdziału jest ocena efektywności finansowej realizacji wybranych zadań przez jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz spółki komunalne w dużych miastach w Polsce. By osiągnąć ten cel dokonano przeglądu literatury nt. odpłatności za usługi, dzięki której możliwe jest osiągnięcie efektywności. Scharakteryzowano także możliwości miast w zakresie wykorzystania wymienionych form organizacyjnych do realizacji zadań, a także zdefiniowano ekonomiczno-finansowe, prawne i polityczne czynniki wyboru tych form. Do badań empirycznych wybrano tylko te obszary, w przypadku których funkcjonują opłaty gromadzone w związku z realizowanymi przez duże miasta zadaniami. Wyniki badań potwierdziły tezę o najwyższej efektywności finansowej spółek komunalnych. Efektywność finansowa jednostek budżetowych przeciętnie jest wysoce ujemna, w przypadku samorządowych zakładów budżetowych jest to już poziom bliższy zeru.

Słowa kluczowe

opłaty za usługi, podmioty publiczne, efektywność finansowa.

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań wyposażone zostały w niezwrótne dochody. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad budżetowych dochody nie powinny być przeznaczane na realizację konkretnych zadań, a zatem fundusz powstały w drodze gromadzenia dochodów powinien mieć przeznaczenie ogólne.

W celu realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego powoływać mogą podmioty o różnych formach organizacyjnych. W niektórych przypadkach oznacza to wyodrębnienie finansowe środków gromadzonych w związku z wydzielonym zadaniem. Pomimo zatem ważności zasady ogólności, odniesienie ma ona jedynie do gospodarki budżetowej. Jeśli jednak logikę wyodrębnienia finansowego zastosować do wszystkich form organizacyjnych, to możliwe jest określenie relatywnej efektywności finansowej tych form, szczególnie gdy realizują zbliżone zadania. Celem tego rozdziału jest ocena efektywności finansowej realizacji wybranych zadań przez jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz spółki komunalne w dużych miastach w Polsce.

15.1. Zasada ogólności a formy organizacyjne realizacji zadań

Najbardziej zróżnicowaną grupą dochodów miast są dochody własne, bowiem w jej skład wchodzi zarówno dochody podatkowe (podatki lokalne i udziały w podatkach centralnych), jak i opłaty o charakterze podatkowym, opłaty za usługi, dochody z majątku. Co do zasady należy, że zgodnie z zasadą ogólności (jedności materialnej) budżetu¹, wszystkie dochody trafiające do budżetu jednostki samorządu terytorialnego mają przeznaczenie ogólne, a zatem wpływy z ich tytułu nie służą finansowaniu wybranego zadania. Odstępstwem od tej zasady będą sytuacje, gdy prawo regulujące konkretne zadanie przewiduje, że takie powiązanie ma miejsce. Sytuacja taka dotyczy przede wszystkim dotacji celowych, ale także szeregu dochodów o niewielkim znaczeniu finansowym, takich jak: opłata z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu², opłata za

¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 124.

² Dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

gospodarowanie odpadami³, opłaty i kary za korzystanie ze środowiska, etc. Co więcej w przypadku budżetów samorządowych zastosowanie ma także zasada zupełności, wskazująca, że w budżecie ujęte są wszystkie dochody i wydatki. W rzeczywistości jednak mają miejsce odstępstwa od tej zasady, bowiem system finansowy jednostek samorządu terytorialnego obejmuje gospodarkę budżetową i pozabudżetową, zarówno z punktu widzenia źródeł zasilających określony fundusz publiczny, jak i z punktu widzenia przeznaczenia zgromadzonych w ten sposób środków, tj. finansowania zadań. W przypadku gospodarki pozabudżetowej zasadą jest wydzielenie części dochodów publicznych oraz wskazanie zadań, które będą tymi środkami finansowane.

Merytoryczne uzasadnienie braku powiązania źródeł dochodów z wybranymi zadaniami nie powinno nastroczać wątpliwości w przypadku dochodów podatkowych bądź opłat o charakterze podatkowym, ale już w przypadku części dochodów ich treść ekonomiczna sugeruje jednak traktowanie ich jako specyficznych źródeł finansowania powiązanych zadań. Tak będzie w przypadku opłat za usługi świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego. Opłaty wprowadzane są przez jednostki samorządu terytorialnego w różnych obszarach, zarówno w zakresie komunikacji miejskiej, jak i przedszkoli czy domów pomocy społecznej. W zależności od zadania możliwa jest sytuacja, w której jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie reguluje wysokość opłat za konkretną usługę, ale także taka, w której istnieją zasady ustalania opłat⁴ lub też taka, w której ustawodawca albo administracja rządowa całkowicie determinują wysokość opłaty (np. opłaty za przedszkola). Opłaty tego typu wprowadzane są w celu sfinansowania co najmniej części wydatków związanych z realizacją powiązanego zadania.

³ Dochód gromadzony w budżetach gmin, ze względu na rozwiązanie przyjęte w zakresie gospodarki odpadami. Począwszy od 1.07.2013 roku, gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu. Opłata za gospodarowanie odpadami powinna być zatem skonstruowana w taki sposób, by dochody z tego tytułu pozwoliły na pokrycie ww. kosztów.

⁴ Np. opłata za pobyt w domu pomocy społecznej ustalana jest na poziomie do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca określanego przez wójta, starostę bądź marszałka w zależności od zasięgu działania domu pomocy społecznej. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca stanowi kwotę rocznych kosztów działalności domu, wynikającą z utrzymania mieszkańców, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej może być niższy niż obliczony w ww. sposób, jednak pod warunkiem zapewnienia realizacji zadań na poziomie obowiązującego standardu.

Miasta na prawach powiatu w celu realizacji zadań publicznych wykorzystują różnorodne formy organizacyjne, poczynając od typowych podmiotów sfery publicznej, tj. jednostek budżetowych, poprzez samorządowe zakłady budżetowe, aż do typowo komercyjnych podmiotów, tj. spółek (jedynie w przewidzianych prawem sytuacjach, por. tabela 15.1.). Wybór uzależniony jest od wielu czynników, wśród których warto wymienić czynniki polityczne, ekonomiczno-finansowe i prawne.

Tabela 15.1. Dopuszczalność wykorzystania form organizacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego

Forma organizacyjna	Zadania
Jednostka budżetowa	Dowolne
Samorządowy zakład budżetowy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gospodarka mieszkaniowa i gospodarowanie lokalami użytkowymi ▪ drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego ▪ wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz ▪ lokalny transport zbiorowy ▪ targowiska i hale targowe ▪ zielen gminna i zadrzewienia ▪ kultura fizyczna i sport, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych ▪ pomoc społeczna, reintegracja zawodowa i społeczna oraz rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych ▪ utrzymywanie różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym szczególnie prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania ▪ cmentarze <p><i>podstawa prawna: art. 14. ustawy o finansach publicznych</i></p>
Spółka prawa handlowego	<p>Użyteczność publiczna</p> <p>Działalność gospodarcza w sytuacji, gdy:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym ▪ występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia ▪ jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową <p>Działalność gospodarcza w zakresie czynności bankowych, ubezpieczeniowych oraz działalności doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o gospodarce komunalnej.

Wśród czynników ekonomiczno-finansowych wymienić należy przede wszystkim możliwość wprowadzenia odpłatności za usługi, a także możliwy poziom samofinansowania. Czynniki ekonomiczno-finansowe to jednak także cele budżetowe, jakie mogą zostać osiągnięte dzięki opłatom. Przekazanie zadań oraz wiążących się z nimi przychodów do jednostki niepowiązanej wprost z budżetem (samorządowy zakład budżetowy, spółka kapitałowa) skutkuje brakiem wpływów do budżetu, a co za tym idzie, mniejszymi dochodami budżetowymi, co wpływać może na ocenę zdolności kredytowej.

Czynniki prawne wiążą się z dopuszczalnością wykorzystania określonej formy organizacyjnej przez określony typ jednostki samorządu terytorialnego do realizacji określonego zadania. Ograniczenia te wynikają głównie z ustawy o finansach publicznych oraz z ustawy o gospodarce komunalnej i dotyczą form innych niż jednostka budżetowa. Wyszczególnienie zadań, których realizacja obywać się może w drodze wykorzystania określonych form organizacyjnych przedstawiono w tabeli 15.1. Warto także dodać, że poza wykorzystaniem własnych podmiotów, miasta wykorzystywać mogą kontraktowanie usług jako sposób realizacji zadań⁵. Obszarem, w którym zwykle ten sposób realizacji zadań jest wykorzystywany, to zadania z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej.

Czynniki polityczne decydujące o wyborze pomiędzy jednostkami wskazanymi w tabeli 15.1. wiązać się będą głównie z preferencjami w zakresie tworzenia spółek komunalnych, a zatem tworzenia silnych powiązań pomiędzy władzą publiczną a gospodarką⁶.

15.2. Odpłatność za usługi komunalne jako źródło finansowania zadań

Podstawowym czynnikiem, dzięki któremu możliwa jest ocena podmiotów przez pryzmat efektywności finansowej funkcjonowania, jest możliwość generowania środków finansowych. Podstawowym źródłem finansowania usług publicznych, zgodnie z modelem korzyści samorządu terytorialnego, są opłaty za usługi.

Opłaty jako źródło wpływów mają odmienną od podatków charakterystykę. Zasadniczą cechą opłat za usługi jest elastyczność w kształtowaniu ich

⁵ Por. M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

⁶ Por. K. Trojanowski, *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: „Ekonomia” 6(1/2013), s. 245–262; T. Potempa, *Rola kapitałowych spółek prawa handlowego w procesie prywatyzacyjnym w sferze gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, J. Blicharz (red.), Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012; I. Kraj, *Miejskie spółki to żyła złota*, „Rzeczpospolita” 6.05.2012.

wysokości. L.P. Feld, G. Kirchgässner, C.A. Schaltegger⁷ wskazują, że o ile dochody podatkowe nie mogą być elastycznie kształtowane, m.in. ze względu na konkurencję podatkową, to w przypadku opłat za usługi publiczne ograniczenie to ma dużo mniejsze znaczenie. W większości przypadków to jednostki samorządu terytorialnego podejmują decyzję o tym, jaka będzie wysokość opłaty za usługę, przy uwzględnieniu ewentualnych ograniczeń wynikających z przepisów prawa oraz możliwości dokonania płatności przez użytkowników. H.M. Kitchen i E. Slack⁸ wskazują, że zgodnie z modelem korzyści jednostki samorządu terytorialnego powinny dostarczać te usługi, za które mieszkańcy są w stanie zapłacić, a zatem tam, gdzie jest to możliwe, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość wprowadzania opłat za usługi.

Konieczne jest zatem podkreślenie możliwości i skłonności do zapłaty opłaty za określoną usługę, bowiem opłaty służyć mogą do regulowania popytu na te usługi⁹. Potwierdzają to badania A. Creese'a¹⁰, który na przykładzie opłat za usługi w zakresie ochrony zdrowia wykazuje, że zwiększenie udziału opłat w finansowaniu przyczynia się do zmniejszenia dostępności usług. O krok dalej idzie W. Rybeck¹¹. Jego zdaniem opłaty za usługi, w przeciwieństwie do podatku gruntowego, powinny być stosowane ostrożnie, wybiórczo albo powinny być wycofane, by uniknąć nierówności w przypadku tych użytkowników, którzy mają najmniejszą zdolność zapłaty, ale są w największej potrzebie skorzystania z usługi. Ograniczenie związane z możliwością lub skłonnością do dokonania płatności za usługę dopuszcza także sytuację, w której z zasady opłaty nie będą wystarczać na pokrycie kosztów świadczenia usługi (np. w przypadku transportu miejskiego wpływy z biletów pozwalały w 2011 roku w Polsce na pokrycie 35% kosztów¹², co potwierdzone jest danymi z miast europejskich¹³).

⁷ L.P. Feld, G. Kirchgässner, C.A. Schaltegger, *Decentralized taxation and the size of government: evidence from Swiss state and local governments*, CESIFO Working Paper No. 1087, 2003, s. 22.

⁸ H.M. Kitchen i E. Slack, *New Finance Options for Municipal Governments*, „Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne” 2003, Vol. 51, No. 6, s. 2224.

⁹ W Polsce jest jeden z czynników uwzględnianych przy ustalaniu wysokości opłat za dostarczanie wody. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje taryfę dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w sposób zapewniający motywowanie odbiorców usług do racjonalnego użytkowania wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków. Por. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, DzU 2006 nr 127, poz. 886.

¹⁰ A. Creese, *User Fees: They Don't Reduce Costs, and They Increase Inequity*, „British Medical Journal” Vol. 315, No. 7102 (Jul. 26, 1997), s. 203.

¹¹ W. Rybeck, *The Property Tax as a Super User Charge*, „Proceedings of the Academy of Political Science” Vol. 35, No. 1, The Property Tax and Local Finance (1983), s. 145.

¹² J. Krzemiński, *Komunikacja miejska ciągnie w dół finanse samorządów*, Obserwator Finansowy, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/komunikacja-miejska-ciagnie-w-dol-finanse-samorzadow/>, data dostęp: 23.08.2013.

Rzeczywista relacja wpływów z opłat za usługi do kosztów świadczenia tych usług zależeć będzie od szeregu czynników. Najważniejszym z nich jest możliwość decentralizacji raz wprowadzonej opłaty¹⁴. Biorąc pod uwagę obie cechy, wskazać można, że najbardziej odpowiednimi usługami, które mogą być świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz mogą być odpłatne, są: dystrybucja energii, komunikacja miejska, dystrybucja wody oraz oczyszczanie ulic. Katalog ten jest zbieżny z rozumieniem pojęcia usług użyteczności publicznej w Polsce¹⁵.

Inną przyczyną, a zarazem problemem, wprowadzania odpłatności za usługi jest ich ekonomiczny charakter. W przeciwieństwie do stosowania wyłącznie dochodów podatkowych, szczególnie często stosowanego podatku lokalnego, podatku od nieruchomości, konsekwencją dywersyfikacji dochodów samorządowych poprzez wprowadzenie opłat jest zmniejszenie stabilności tych dochodów. Potwierdzają to badania przeprowadzone w amerykańskich samorządach¹⁶. Zmienność ta uzależniona jest od wielu czynników, spośród których jednym z najważniejszych jest wysokość dochodów mieszkańców. Badania przeprowadzone w norweskich samorządach wskazują m.in. że¹⁷:

- opłaty za przedszkola wzrastają wraz z dochodem rodziny, a maleją wraz z dochodami samorządu,
- opłaty za opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi wzrastają wraz z dochodami mieszkańców.

Podsumowując te rozważania, wskazać można, że L.C. Fitch¹⁸, że wprowadzanie opłat, szczególnie w zastępstwie lub w uzupełnieniu do podatków, powinno mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy:

- wprowadzenie opłaty jest administracyjnie wykonalne,
- natychmiastowe korzyści z opłaty trafiają do osoby, która ją wnosi,
- opłata powinna motywować do oszczędnego wykorzystania zasobów.

¹³ K. Grzelec, *Polityka taryfowa w komunikacji miejskiej na przykładzie aglomeracji gdańskiej*, http://www.komunalne.info/e4u.php/ModFiles/Download/files/Krzysztof_Grzelec.pdf, data dostępu: 15.02.2013.

¹⁴ Por. R. Prud'homme, *The dangers of decentralization*, World Bank Research Observer, 1995, t. 10, nr 2.

¹⁵ Z. Grzymała, *Ogólna charakterystyka gospodarki komunalnej*, [w:] *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 14.

¹⁶ D.A. Carroll, *Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability?* Public Budgeting & Finance/Spring 2009, s. 28.

¹⁷ R. Aaberge, A. Langøren, *Measuring the benefits from public services: the effects of local government spending on the distribution of income in Norway*, „Review of Income and Wealth” Series 52, Number 1, March 2006.

¹⁸ L.C. Fitch, *Metropolitan Financial Problems*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 314, Metropolis in Ferment (Nov., 1957), s. 66–73.

Najistotniejszą finansową cechą opłat jest jednak ich wysokość oraz sposób ustalania, a zatem określenie wzajemnych powiązań pomiędzy opłatami za usługi a wydatkami na finansowanie tych usług. E. Denek wskazuje, że najczęściej poruszonym w badaniach aspektem samodzielności dochodowej, w odniesieniu do całości dochodów własnych, a zatem także opłat za usługi, jest stopień pokrycia nimi wydatków bieżących oraz możliwość podjęcia zadań inwestycyjnych¹⁹. Jak wskazują D. Holtz-Eakin, W. Newey i H.S. Rosen, znaczenie takich powiązań było dyskutowane zarówno przez ekonomistów, jak i polityków²⁰. Obserwacje von Furstenberga, Greena and Jeonga²¹ w odniesieniu do tej kwestii doprowadziły do zdefiniowania trzech hipotez:

- dochody zamieniają się jednocześnie z wydatkami,
- podatki zmieniają się przed wydatkami,
- wydatki zmieniają się przed podatkami.

Rozszerzając pojęcie podatków na wszystkie daniny publiczne²² oraz biorąc pod uwagę publiczny charakter tych płatności, a także charakter opłat (bezpśrednie powiązanie ze świadczeniem zwrotnym ze strony podmiotu publicznego), a zatem także określoną ścieżkę legislacyjną związaną z ustaleniem wysokości opłat, wskazać można, że w przypadku rozwiązań polskich hipoteza druga jest najbliższa prawdy. Twierdzeniu temu przeczą jednak wyniki badań przeprowadzonych na panelu 50 stanów USA, które wskazują, że wydatki dostosowują się między innymi do krótkoterminowych zmian w podatkach oraz do innych źródeł finansowania²³. Jednak z teoretycznego punktu widzenia o wysokości wydatków związanych ze świadczeniem odpłatnych usług przez podmioty

¹⁹ E. Denek, *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska (red.), Difin, Warszawa 2007, s. 427.

²⁰ D. Holtz-Eakin, W. Newey, H.S. Rosen, *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review”, Vol. 30, No. 2 (May, 1989).

²¹ G.M. Von Furstenberg, R. Jeffrey Green, J.-H. Jeong, *Have Taxes Led Government Expenditures? The United States as a Test Case*, „Journal of Public Policy” 5 (1985); G.M. Von Furstenberg, R. Jeffrey Green, J.-H. Jeong, *Tax and Spend, or Spend and Tax?* „Review of Economics and Statistics” (May 1986) [za:] D. Holtz-Eakin, W. Newey, H.S. Rosen, *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review” Vol. 30, No. 2 (May, 1989).

²² Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240) do danin publicznych zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

²³ J. Westerlund, S. Mahdavi, F. Firoozi, *The tax-spending nexus: Evidence from a panel of US state-local governments*, *Economic Modelling* 28 (2011).

publiczne decydować będą czynniki rynkowe, a dopiero pochodną tego będą opłaty w określonej wysokości, co porównać można do jednej z metod ustalania wysokości cen za produkty i usługi²⁴. Co więcej badania prowadzone w tym obszarze zwykle jako punkt wyjścia obierają wysokość wydatków.

W tabeli 15.2. przedstawiono sposoby finansowania wybranych usług lokalnych w Polsce. Bardzo istotne są informacje związane z organizacją poboru opłat. Jak wskazano wcześniej, w niektórych przypadkach prawo wskazuje, że zadanie może być realizowane tylko przy wykorzystaniu określonej formy organizacyjnej, np. jednostki budżetowej. Spośród wskazanych w tabeli 15.2, są to przedszkola i domy pomocy społecznej. Konsekwencją tego rozwiązania jest wpływ opłat do budżetu. W pozostałych sytuacjach to organy miasta podejmują decyzję o wyborze określonej formy organizacyjnej. Możliwa jest także sytuacja, w której zadanie realizowane jest przez spółkę komunalną. W takiej sytuacji możliwe są dwa rozwiązania – opłaty stanowią przychody spółki (zwykle w przypadku dostarczania wody) bądź opłaty zasilają budżet (zwykle w przypadku lokalnego transportu publicznego oraz wywozu śmieci).

W tabeli 15.3. przedstawiono wybrane usługi, w przypadku których wprowadzane są opłaty oraz stopień samofinansowania tych usług. Wskazano tam, że jedynie w przypadku dostarczania wody oraz gospodarki odpadami możliwe jest uzyskanie wysokiego wskaźnika pokrycia bezpośrednich kosztów świadczenia usługi przez użytkowników tej usługi. Warto jednak podkreślić, że bardzo istotne znaczenie za każdym razem ma prawo regulujące wysokość opłat, jeśli takie istnieje. Może ono doprowadzić do sytuacji, w której wysokość opłat za usługę zależna jest bezpośrednio od kosztów świadczenia tej usługi, bowiem celem opłat jest zapewnienie samofinansowania podmiotu dostarczającego te usługi. Taka sytuacja występuje w Polsce w zakresie dostarczania wody²⁵ czy też ciepła²⁶. Podobnie w Niemczech świadczenie odpłatnych usług publicznych może doprowadzić do zysku, ale nie wyższego niż 14% ponad koszty²⁷. W pozostałych przypadkach decyzja o wysokości opłat powodować będzie mniejszy lub większy stopień odpłatności.

²⁴ W.J. Keegan, S.E. Moriarty, T.R. Duncan, S.J. Paliwoda, *Marketing*, Prentice Hall, Scarborough 1995.

²⁵ Por. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, DzU nr 127, poz. 886.

²⁶ Por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, DzU nr 194, poz. 1291.

²⁷ P. Friedrich, A. Kaltschütz, Ch. Woon Nam, *Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries*, The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) Oporto, August 25–29, 2004, s. 36.

Tabela 15.2. Sposób finansowania wybranych usług lokalnych w Polsce

Zadanie	Samorząd	Konsument	Wykonawca usługi
Oczyszczanie ulic, oświetlenie ulic, utrzymanie parków i terenów zielonych, budowa i remont dróg	Kontraktuje usługi	Płacą podatki	Wykonuje usługę na podstawie kontraktu
Lokalny transport publiczny	Rada gminy decyduje o cenie biletu i wysokości dotacji	Płacą za bilety	Wykonuje usługę za środki z dotacji i ze sprzedaży biletów
Woda, kanalizacja	Rada zatwierdza taryfę proponowaną przez wykonawcę	Płacą za zużycie wody i do prowadzane ścieki	Proponuje wysokość taryfy, wykonuje usługi za środki uzyskane od konsumentów
Wywóz śmieci	Określa wysokość w oparciu o reguły zapisane w ustawie; kontraktuje usługi	Płacą za wywóz śmieci	Wykonuje usługę na podstawie kontraktu
Usługi pogrzebowe	Określa ogólne zasady	Cena ustalona jest w kontrakcie pomiędzy zarządcą nieruchomości i wykonawcą usługi	
Czynsze za mieszkania komunalne	Określa wysokość w oparciu o reguły zapisane w ustawie; w praktyce zwykle ustala dotację; wypłaca dodatki mieszkaniowe dla osób spełniających kryteria ustawowe	Płacą czynsz	Wykonuje usługi za środki z czynszu i inne uzyskane od gminy
Przedszkola	Ustala wysokość opłaty za zajęcia przekraczające standard i dotację	Płacą opłatę stałą oraz opłatę za wyżywienie dzieci	Wykonuje usługi za środki gminy oraz wpłaty rodziców
Domy pomocy społecznej	Ustala wysokość opłaty w oparciu o reguły zapisane w ustawie	Płacą opłatę	Wykonuje usługi za środki powiatu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Muncipium, Warszawa 2011, s. 148; ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13.08.2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

Tabela 15.3. Stopień pokrycia bezpośrednich kosztów usług opłatami użytkowników

Usługa	Wysoki (pełny)	Średni	Niski	Brak
Dostarczanie wody	X			
Kanalizacja		X		
Kanalizacja deszczowa				X
Odpady				
Zbiórka	X			
Przewóz			X	
Obróbka i usuwanie				X
Drogi		X		
Oświetlenie ulic		X		
Parki				X

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Nallathiga, *User charge pricing for municipal services: Principles, fixation, process and guidelines*, CGG Working Paper, Centre for Good Governance (CGG), Hyderabad 2009, s. 6.

15.3. Metodologia badania

Badaniem objęte zostało 18 miast stanowiących stolice regionów (województw rządowych i samorządowych). Do analizy wybrane zostały zarówno gospodarce, jak i społeczne obszary działalności miast. Okres badania to lata 2004–2011.

W przypadku jednostek budżetowych, ze względu na kasowe ujęcie operacji gospodarczych, a co za tym idzie posługiwanie się pojęciem wydatku, a nie kosztu, dokonano szeregu wyłączeń grup wydatków, co ma na celu zbliżenie wartości informacyjnej kategorii „koszt” w spółkach komunalnych oraz „wydatki” w jednostkach budżetowych. Wyłączono zatem z wydatków ponoszone wydatki inwestycyjne, a także różne formy dotacji.

W przypadku jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych korzystano z danych pierwotnych ze sprawozdań finansowych miast, natomiast w przypadku spółek komunalnych z danych wtórnych²⁸.

²⁸D. Andrzejewski, H. Goska, M. Klupeczyński, Ł. Knade, A. Kozłowska, R. Majewski, P. Szymańska, M. Woźniak, *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, Curulis, 2013. Analizą zostały objęte spółki komunalne z miast metropolitalnych Polski z trzech wytypowanych branż: transportu i lokalnej komunikacji zbiorowej, wodociągowo-kanalizacyjnej oraz oczyszczania terenów samorządowych z odpadów komunalnych. Jeżeli chodzi o podmioty z branży transportu publicznego, pochodzą one z Białegostoku, Bydgoszczy, Gdańska, Katowic, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Rzeszowa, Warszawy i Wrocławia; w przypadku branży wodociągowo-kanalizacyjnej dodatkowo ze Szczecina, natomiast jednostki z branży utylizacji ograniczono jedynie do tych z Gdańska, Katowic, Krakowa, Łodzi, Rzeszowa, Szczecina i Warszawy.

Efektywność finansowa realizacji zadań rozumiana jest jako sytuacja, w której występuje nadwyżka wpływów (w zależności od formy organizacyjnej: przychodów lub dochodów) nad nakładami poniesionymi w związku z realizacją określonego zadania przez określoną jednostkę (w zależności od formy organizacyjnej: wydatki lub koszty). Łączy ze sobą zatem efekty oraz nakłady w wymiarze finansowym.

Efektywność finansowa na potrzeby badania ustalana zgodnie z poniższymi formułami:

- dla spółki komunalnej

$$EF_{sk} = \frac{\text{przychody ogółem} - \text{koszty ogółem}}{\text{przychody ogółem}}$$

- dla jednostki budżetowej

$$EF_{jb} = \frac{\text{dochody własne} - \text{wydatki własne bieżące}}{\text{dochody własne}}$$

gdzie: dochody własne – paragrafy klasyfikacji budżetowej 001–151; wydatki własne bieżące – paragrafy klasyfikacji budżetowej 302–498.

- dla samorządowego zakładu budżetowego

$$EF_{szb1} = \frac{\text{przychody ogółem} - \text{wydatki nieinwestycyjne}}{\text{przychody ogółem}}$$

$$EF_{szb2} = \frac{\text{przychody własne} - \text{wydatki nieinwestycyjne}}{\text{przychody własne}}$$

gdzie: przychody własne – paragrafy klasyfikacji budżetowej 001–151; wydatki nieinwestycyjne – paragrafy klasyfikacji budżetowej 302–498.

15.4. Efektywność jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych i spółek komunalnych w dużych miastach

Jak wskazano wcześniej, wybór formy organizacyjnej realizacji zadań przez miasta zależy od charakteru tego zadania, a głównie od możliwości wprowadzenia odpłatności za usługę oraz wpływu miasta na wysokość tych opłat. Jak się zatem można spodziewać, najniższą efektywnością finansową, zgodnie z definicją przyjętą na potrzeby badań, charakteryzować się powinny jednostki budżetowe. W przypadku samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek komunalnych trudne jest rozstrzygnięcie kwestii efektywności finansowej a priori, co wynika z faktu, że oba typy jednostek pokrywają koszty w ramach

gromadzonych przychodów, a zatem powinny mieć wynik finansowy (w szerokim rozumieniu)²⁹ na poziomie co najmniej 0.

W tabeli 15.4. przedstawiono efektywność finansową jednostek budżetowych w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. W prawie wszystkich przypadkach efektywność finansowa jest ujemna. Wyjątkiem od tej zasady jest gospodarka gruntami i nieruchomościami, co wynika z tego, jakie dochody gromadzone są przez jednostki budżetowe działające w tym obszarze – są to dochody ze sprzedaży majątku. Niezależnie zatem, jak wysokie będą wydatki związane z utrzymaniem jednostki, dochody o charakterze majątkowym wpływać będą na dodatnią wartość efektywności finansowej. Drugą grupą jednostek budżetowych pod względem efektywności finansowej są podmioty zarządzające zasobem mieszkań komunalnych. Podobnie jak w poprzednim przypadku przyczyną relatywnie wysokiej efektywności finansowej są dochody majątkowe, w tym przypadku o odmiennym charakterze. Relatywnie niewielka ujemna efektywność finansowa wynika z dochodów z czynszów z lokali komunalnych, które zbliżone są charakterem do opłat za usługę³⁰. W przypadku pozostałych obszarów funkcjonowania jednostek budżetowych, ich efektywność finansowa, zgodnie z przewidywaniami, jest wysoce ujemna.

Tabela 15.4. Średnia efektywność finansowa jednostek budżetowych

Wyszczególnienie		Efektywność ogółem EF _{jb}		
		2009	2010	2011
60004	Lokalny transport zbiorowy	-148,2%	-166,2%	-189,2%
70001	Zakłady gospodarki mieszkaniowej	-13,5%	-9,6%	-17,1%
70005	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	44,6%	50,1%	49,7%
71035	Cmentarze	-142,3%	-94,1%	-149,1%
85202	Domy pomocy społecznej	-421,8%	-359,1%	-290,7%
92504	Ogrody botaniczne i zoologiczne	-347,4%	-247,7%	-207,7%
92604	Instytucje kultury fizycznej	-136,8%	-151,5%	-120,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

²⁹ Nie używa się pojęcia wyniku finansowego w przypadku samorządowych zakładów budżetowych. Odpowiednią kategorią jest nadwyżka środków obrotowych, ale istota ekonomiczna tej kategorii jest zbliżona do dodatniego wyniku finansowego.

³⁰ M. Będzieszak, *Oplaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa, w druku.

Spośród obszarów przedstawionych w tabeli 15.4., dwa wymagają dodatkowego komentarza. Po pierwsze – efektywność jednostek budżetowych działających w obszarze lokalnego transportu zbiorowego. Dane finansowe przedstawiają zniekształcony obraz efektywności, ze względu na przyjęte rozwiązanie organizacyjne. Z tej samej przyczyny zniekształcony będzie obraz efektywności finansowej spółek komunalnych działających w tym obszarze. Ze względu na to, że wpływy z opłat za komunikację miejską pokrywają tylko część kosztów świadczenia tych usług³¹, powszechnie stosowanym rozwiązaniem jest gromadzenie wpływów z tych opłat przez jednostkę budżetową, a następnie zlecenie świadczenia usług spółkom komunalnym, na rzecz których dokonywany jest wydatek (zakup usługi) o wartości zbliżonej do faktycznych kosztów. Z tego też względu nie można utożsamiać przychodów spółek komunikacyjnych z opłatami za komunikację miejską. Niezależnie od tych kwestii dochody zgromadzone przez jednostki budżetowe w badanych miastach wystarczają w badanym okresie na mniej niż 40% wydatków na utrzymanie komunikacji miejskiej. Drugim rodzajem jednostek budżetowych są domy pomocy społecznej. Pomimo tego że pobierane są opłaty za korzystanie z nich, to zgromadzone w ten sposób środki finansowe wystarczają na pokrycie tylko ponad 20% wydatków bieżących. Warto także pokreślić, że w tym przypadku pozytywna jest tendencja.

Samorządowe zakłady budżetowe tworzone są w takich obszarach, gdzie wydajność odpłatności za świadczone usługi jest relatywnie wyższa. Cechą charakterystyczną takich jednostek jest także możliwość otrzymania dotacji przedmiotowej, przy czym przychody własne muszą pokryć co najmniej 50% kosztów. Te dwa fakty determinować będą poziom efektywności finansowej samorządowych zakładów budżetowych, a także jej rozumienie. W tabeli 15.5. przedstawiono dwa poziomy efektywności – ogólną oraz po wyłączeniu dotacji. Efektywność finansowa ogółem w większości przypadków zamyka się w przedziale od -5% do 5%. Jest to immanentna cecha samorządowych zakładów budżetowych, których plany finansowe, a co za tym idzie wysokość opłat jednostkowych oraz dotacji, jest tak skalkulowana, by wynik finansowy był zbliżony do zera. Faktyczna efektywność finansowa oraz zdolność zakładów do generowania przychodów własnych pozwalających na utrzymania podmiotu i świadczenie usług obrazowana jest przez wskaźnik EF_{szb2} .

³¹ Por. K. Grzelec, *Polityka taryfowa w komunikacji miejskiej na przykładzie aglomeracji gdańskiej*, http://www.komunalne.info/e4u.php/ModFiles/Download/files/Krzysztof_Grzelec.pdf, data dostępu: 15.02.2013.

Tabela 15.5. Średnia efektywność finansowa samorządowych zakładów budżetowych

Wyszczególnienie		Efektywność ogółem EF _{szb1}			Efektywność przychodów własnych EF _{szb2}		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
60004	Lokalny transport zbiorowy	0,5%	-4,0%	-1,3%	-58,0%	-76,4%	-76,7%
70001	Zakłady gospodarki mieszkaniowej	2,5%	1,1%	0,3%	-6,8%	-9,5%	-7,6%
70005	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	0,0%	0,9%	-3,6%	0,0%	0,9%	-3,6%
71035	Cmentarze	1,1%	2,1%	1,1%	-8,8%	-29,2%	-7,9%
90002	Gospodarka odpadami ³²	0,7%	-0,9%	-14,9%	-25,7%	-34,3%	-36,7%
90003	Oczyszczanie miast i wsi	0,1%	1,8%	-3,9%	-10,5%	-23,6%	-38,1%
90004	Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	-1,0%	-0,6%	-0,7%	-4,3%	-7,1%	-11,3%
90017	Zakłady gospodarki komunalnej	-4,2%	-2,0%	-4,8%	-4,2%	-2,0%	-4,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Ranking samorządowych zakładów budżetowych pod względem efektywności finansowej EF_{szb2} jest zbliżony do rankingu jednostek budżetowych. Z natury rzeczy w rankingu tym pojawiają się także podmioty z zakresu gospodarki komunalnej. Ważne jest jednak, że w większości samorządowe zakłady budżetowe charakteryzują się wyższą efektywnością niż jednostki budżetowe. Nawet w przypadku komunikacji miejskiej relacja jest lepsza, co stawia pod znakiem zapytania procesy przekształceń takich podmiotów w jednostki budżetowe, w celu wykorzystaniu mechanizmu, o którym wspomniano wcześniej.

Ostatnią formą organizacyjną są spółki komunalne. Rentowność przychodów tych podmiotów przedstawiono w tabeli 15.6. Najmniejszą efektywnością finansową charakteryzują się spółki działające w obszarze komunikacji miejskiej. Należy jednak w tym przypadku uwzględnić dwa fakty: wspomniany

³²Warto wskazać, że pomimo ujęcia w badaniu podmiotów funkcjonujących w zakresie gospodarki odpadami, zarówno samorządowych zakładów budżetowych, jak i spółek komunalnych, od 1 lipca 2013 roku wpływy z tytułu opłat stanowią dochód budżetowy, stąd w przyszłości samorządowe zakłady budżetowe nie będą w tym obszarze działać, a zmianie ulegną źródła przychodów spółek.

Tabela 15.6. Średnia efektywność finansowa spółek komunalnych (poziom rentowności netto przychodów)

Wyszczególnienie	Efektywność ogółem EF _{sk}		
	2009	2010	2011
Branża transportowa	0,55%	-0,98%	-0,58%
Branża wodociągowa	6,41%	8,20%	6,15%
Branża utylizacji odpadów komunalnych	10,45%	9,65%	7,64%

Źródło: D. Andrzejewski, H. Goska, M. Klupczyński, Ł. Knade, A. Kozłowska, R. Majewski, P. Szymańska, M. Woźniak, *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, Curulis, 2013.

wcześniej mechanizm finansowania oraz dużą wartość majątku trwałego wykorzystywanego przez te spółki, co wiąże się z wysoką amortyzacją. W przypadku spółek wodociągowych uwzględnić należy regulacje wymuszające generowanie zysku przez te podmioty. Niezależnie jednak od tego, przeciętnie spółki komunalne są podmiotami, w których efektywność finansowa jest najwyższa.

Podsumowanie

W celu realizacji zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu czynników ekonomiczno-finansowych, prawnych i politycznych, wykorzystywać mogą różne formy organizacyjne. W przypadku takich zadań, w których możliwe jest wprowadzenie opłat od beneficjentów, możliwy jest do zastosowania najszerszy katalog form, tj. zarówno jednostki budżetowe, jak i samorządowe zakłady budżetowe i spółki komunalne. Uwzględniając charakterystykę tych podmiotów, wskazać należy, że z teoretycznego punktu widzenia największą efektywnością finansową (rozumianą jako stosunek różnicy pomiędzy wpływami z usług a kosztami lub wydatkami w związku ich świadczeniem do wpływów z usług) powinny charakteryzować się spółki komunalne, a najmniejszą – jednostki budżetowe. Przegląd literatury wskazuje jednak także, że w większości przypadków wprowadzenie pełnej odpłatności nie jest możliwe, ale istnieją dodatkowe źródła środków finansowych.

Przeprowadzone badania potwierdzają tę tezę. Do badań wybrano tylko te obszary, w przypadku których funkcjonują opłaty gromadzone w związku z realizowanymi zadaniami, niezależnie od kompetencji w określaniu ich wysokości. Efektywność finansowa jednostek budżetowych przeciętnie kształtuje się na wysoko ujemnym poziomie, w przypadku samorządowych zakładów bud-

żetowych jest to już poziom bliższy zeru, a spółki komunalne mają dodatnią wartość efektywności finansowej. Należy podkreślić, że różnice wynikają częściowo z różnic w realizowanych zadaniach, to przykłady komunikacji miejskiej oraz zarządzania zasobem lokali komunalnych wskazują, że zakłady budżetowe, dla takich samych zadań, są bardziej efektywne niż jednostki budżetowe.

Uwzględniając napiętą sytuację budżetową miast, te wnioski wskazują możliwości uwolnienia środków finansowych przez miasta poprzez dostosowanie formy organizacyjnej do możliwej do osiągnięcia dla danego zadania efektywności finansowej. Przy określonych ograniczeniach prawnych, dominującymi formami prawnymi wykorzystywanymi przez miasta do realizacji zadań, w przypadku których możliwe jest wprowadzenie odpłatności, powinny być spółki komunalne i samorządowe zakłady budżetowe. W przypadku gdy mechanizm motywacyjny związany z generowaniem środków finansowych nie jest możliwy do wykorzystania, miasta powinny szukać innych sposobów zwiększenia efektywności, np. poprzez kontraktację usług.

Bibliografia

1. Aaberge R., Langøren A., *Measuring the benefits from public services: the effects of local government spending on the distribution of income in Norway*, „Review of Income and Wealth 6” Series 52, Number 1, March 2006.
2. Andrzejewski D., Goska H., Klupczyński M., Knade Ł., Kozłowska A., Majewski R., Szymańska P., Woźniak M., *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, Curulis, 2013.
3. Creese A., *User Fees: They Don't Reduce Costs, and They Increase Inequity*, „British Medical Journal” Vol. 315, No. 7102 (Jul. 26, 1997).
4. Carroll D.A., *Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability?*, Public Budgeting & Finance/Spring 2009.
5. Denek E., *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska (red.), Difin, Warszawa 2007.
6. Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A., *Decentralized taxation and the size of government: evidence from Swiss state and local governments*, CESIFO Working Paper No. 1087, 2003.
7. Fitch L.C., *Metropolitan Financial Problems*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” Vol. 314, Metropolis in Ferment (Nov., 1957).
8. Friedrich P., Kaltschütz A., Woon Nam Ch., *Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries*, The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) Oporto, August 25–29, 2004.
9. Furstenberg G.M. von, Jeffrey Green R., Jeong J.-H., *Have Taxes Led Government Expenditures? The United States as a Test Case*, „Journal of Public Policy” 5 (1985); G.M. Von Furstenberg, R. Jeffrey Green, J.-H. Jeong, *Tax and Spend, or Spend and Tax?* „Review of Economics and Statistics” (May 1986) [za:] D. Holtz-Eakin, W. Newey,

- H.S. Rosen, *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review” Vol. 30, No. 2 (May, 1989).
10. Grzelec K., *Polityka taryfowa w komunikacji miejskiej na przykładzie aglomeracji gdańskiej*, http://www.komunalne.info/e4u.php/ModFiles/Download/files/Krzysztof_Grzelec.pdf, data dostępu: 15.02.2013.
 11. Grzymała Z., *Ogólna charakterystyka gospodarki komunalnej*, [w:] *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.
 12. Holtz-Eakin D., Newey W., Rosen H.S., *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review” Vol. 30, No. 2 (May, 1989).
 13. Keegan W.J., Moriarty S.E., Duncan T.R., Paliwoda S.J., *Marketing*, Prentice Hall, Scarborough 1995.
 14. Kitchen H.M., Slack E., *New Finance Options for Municipal Governments*, „Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne” (2003), Vol. 51, No. 6.
 15. Kraj I., *Miejskie spółki to żyła złota*, „Rzeczpospolita” 6.05.2012.
 16. Krzemiński J., *Komunikacja miejska ciągnie w dół finanse samorządów*, Obserwator Finansowy, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/komunikacja-miejska-ciagnie-w-dol-finanse-samorzadow/>, data dostępu: 23.08.2013.
 17. Nallathiga R., *User charge pricing for municipal services: Principles, fixation, process and guidelines*, CGG Working Paper, Centre for Good Governance (CGG), Hyderabad 2009.
 18. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
 19. Potempa T., *Rola kapitałowych spółek prawa handlowego w procesie prywatyzacyjnym w sferze gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, J. Blicharz (red.), Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012.
 20. Rybeck W., *The Property Tax as a Super User Charge*, „Proceedings of the Academy of Political Science” Vol. 35, No. 1, The Property Tax and Local Finance (1983).
 21. Stumm T.J., *Comparing Alternative Service Delivery Modes: Municipal Enterprises Require Special Consideration*, „Journal of Urban Affairs” Vol. 19, Issue 3, October 1997.
 22. Świaniewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
 23. Trojanowski K., *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: „Ekonomia” 6(1/2013).
 24. Westerlund J., Mahdavi S., Firoozi F., *The tax-spending nexus: Evidence from a panel of US state-local governments*, *Economic Modelling* 28 (2011).
 25. Wolański M., *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
 26. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, DzU nr 127, poz. 886.
 27. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, DzU nr 194, poz. 1291.
 28. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, DzU 2013 poz. 956.

29. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 1996 nr 132, poz. 622.
30. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU 2004 nr 64, poz. 593.
31. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240.

EFFICIENCY OF ORGANIZATIONAL FORM OF TASK PERFORMANCE IN LARGE POLISH CITIES IN CONTEXTS OF CHARGING FOR SERVICES

Abstract

The aim of this article is to evaluate the financial efficiency of the implementation of selected tasks by budgetary units, budgetary establishments and municipal companies in major cities in Poland. To achieve this objective a review of the literature on user charges for services, through which it is possible to achieve the efficiency, has been made. Possibilities of cities to use different forms of organization to perform the tasks have been characterised, and economic and financial, legal and political factors of the selection of these forms defined. Only those tasks where user charges are collected has been selected for empirical research. The results confirmed the thesis of the highest financial efficiency of municipal companies. Financial efficiency of budgetary units on average is highly negative, in the case of government budgetary establishments the level is closer to zero.

Keywords

user charges, public entities, financial efficiency.

Translated by Marcin Będzieszak