

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-587-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Marcin Będzieszak: Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms	9
Radosław Cyran: Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities	18
Adam Drobnik: Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
Romana Głowicka-Wołoszyn: Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
Zbigniew Grzymała: Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland	67
Tomasz Kolakowski: Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level	83
Magdalena Łyszkiewicz: Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
Marian Maciejuk: Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
Tomasz Madras: Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents	111
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households	120
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste	129
Marek Obrębalski: Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra	138
Dorota Sikora-Fernandez: Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona	155
Jacek Soltys: Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship	164
Andrzej Sztando: Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
Katarzyna Wójtowicz: Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland	203
Jacek Wychowanek: Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądaných modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando

Marcin Będzieszak

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: m.bedzieszak@wneiz.pl

CZY DUŻE MIASTA W POLSCE CHCĄ, BY PŁACIĆ IM ZA USŁUGI? URYNKOWIENIE REALIZACJI WYBRANYCH ZADAŃ A FORMY ORGANIZACYJNE*

DO LARGE CITIES IN POLAND WANT TO BE PAID FOR SERVICES? MARKETIZATION OF SELECTED TASKS AND ORGANIZATIONAL FORMS

DOI: 10.15611/pn.2016.432.01

JEL Classification: H27, H71, H72

Streszczenie: W artykule wskazano tendencje w zakresie urynkowania (wprowadzenia odpłatności) realizacji wybranych zadań publicznych przez miasta na prawach powiatu. Przeprowadzono analizę realizacji wybranych zadań publicznych w formie jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz w drodze zaangażowania miast na prawach powiatu w spółki kapitałowe. Analizie poddano opłacalność wprowadzania opłat za wybrane usługi publiczne w miastach na prawach powiatu w latach 2012-2014. Pozwoliło to na wskazanie kluczowych obszarów zaangażowania miast w usługi dostarczane na zasadach rynkowych wraz z wpływami generowanymi dzięki opłatom za usługi oraz ich znaczeniem dla finansów miast. W artykule wskazano, że opłaty za usługi w badanych miastach co do zasady skalkulowane są na poziomie niepozwalającym na równoważenie wydatków na te zadania, w szczególności w przypadku zadań społecznych. Jednocześnie zadania, w przypadku których samofinansowanie jest możliwe, wydzielone zostały organizacyjnie do realizacji przez spółki.

Słowa kluczowe: opłaty publiczne, dochody własne, budżety samorządowe.

Summary: The aim of this paper is to identify trends in the marketization of selected public tasks implementation in large cities. An analysis of the implementation of selected public tasks in the form of budgetary units, local budgetary establishments and through the involvement of large cities in companies was made. The profitability of the introduction of user charges for selected public services in large cities in Poland in 2012-2014 was analyzed. This made it possible to identify key areas of marketization with the proceeds generated through user charges for services and their impact on cities' finances. It was indicated that user charges for services in the surveyed cities, as a rule, were calculated at the level that did not allow

* Artykuł powstał w ramach stażu doktorskiego, realizowanego w ramach projektu IMPAKT (program Erasmus Mundus) na National Economics University w Hanoi.

for balancing spending on these tasks, particularly in the case of social tasks. At the same time these tasks for which self-financing was possible were separated organizationally to be implemented by municipal companies.

Keywords: user charges, own revenues, local governments' budgets.

1. Wstęp

Miasta na prawach powiatu realizują zadania zarówno z zakresu gminy, jak i powiatu. Ich specyficzny charakter przejawia się w zakresie świadczonych usług publicznych oraz w grupie odbiorców tych usług. W przypadku części usług świadczonych przez miasta na prawach powiatu możliwe jest wprowadzenie opłat od beneficjentów tych usług. Bardzo często związane jest to z wyborem formy organizacyjnej, a w niektórych przypadkach oznacza wyodrębnienie finansowe środków gromadzonych w związku z wydzielonym zadaniem. W zależności od charakteru usługi, różne są możliwości regulowania tych opłat – od całkowitej dowolności w przypadku lokalnego transportu zbiorowego, przez stosowanie zasad ustalonych w ustawie bądź rozporządzeniu w przypadku gospodarki odpadami i dostarczania wody, do braku możliwości regulowania opłat w przypadku czynności administracyjnych.

Celem artykułu jest wskazanie tendencji w zakresie urynkowienia (wprowadzenia odpłatności) realizacji wybranych zadań publicznych przez miasta na prawach powiatu.

2. Opłaty jako źródło dochodów publicznych

Władze publiczne w celu realizacji zadań publicznych wskazanych w stosownych aktach prawnych gromadzą w sposób przymusowy dochody w różnych funduszach publicznych. Zgodnie z teorią Lewiatana zaprezentowaną przez Buchanana [Buchanan 1975], jednostki sektora finansów publicznych stale rozrastają się, co – ograniczając ten proces do wymiaru *stricte* finansowego – oznacza, że w danych warunkach maksymalizują swoje dochody. Biorąc pod uwagę relatywnie nieelastyczny charakter dochodów przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym miastom na prawach powiatu, w szczególności wydajnych źródeł dochodów [Swianiewicz 2011], samorządy wobec rosnących potrzeb poszukują dodatkowych źródeł dochodów. Dodatkowym czynnikiem motywującym do zwiększania dochodów są rosnące wydatki bieżące, co jest konsekwencją ekspansywnej polityki inwestycyjnej oraz zadłużania się miast, głównie w wyniku aplikowania o bezzwrotne środki z pomocy zagranicznej. Inwestycje publiczne ze swej natury nie generują w przyszłości dochodów, lecz raczej wymagają finansowania utrzymania bieżącego.

Wobec takiej sytuacji finansowej oraz ograniczonych możliwości pozyskiwania wydajnych źródeł dochodów, porównywalnych do podatku od nieruchomości lub

udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (gdzie możliwe jest oddziaływanie w większym stopniu na bazę podatkową niż na stawki podatkowe), miasta poszukują dodatkowych źródeł finansowania w innych pozycjach dochodowych. Jedną z takich pozycji są opłaty, w szczególności za usługi dostarczane przez miasta. Od momentu wprowadzenia nowych systemowych regulacji w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004 dochody budżetowe z opłat za usługi w miastach na prawach powiatu wzrosły nominalnie z 1223 mln zł do 3844 mln zł w 2014, tj. ponad trzykrotnie, podczas gdy dochody własne o charakterze bieżącym ok. dwukrotnie, ich udział w dochodach własnych o charakterze bieżącym wzrósł z 6,3% do 9,7%¹. Dynamika opłat za usługi jest zatem wyraźnie wyższa niż dochodów własnych bieżących, co jest zgodne z trendem wzrostu udziału opłat w dochodach samorządowych w innych krajach [Borge 2000].

Przyczyną tak istotnego wzrostu udziału opłat za usługi jako źródła dochodów jest nie tylko fakt, że niektóre usługi ze względu na swój charakter (dobra społeczne, usługi komunalne) pozwalają na generowanie dochodów, co jest atrakcyjne dla władz publicznych [Huber, Runkel 2009], ale także urynkowienie tych usług oraz dochodów. Z ekonomicznego punktu widzenia opłaty za usługi pozwalają na racjonalizację lub ograniczenie konsumpcji usługi publicznej, co w konsekwencji oznaczać może zmniejszenie podaży, a zatem i wydatków samorządowych na tę usługę.

Teza o urynkowaniu w szerszym kontekście dochodów samorządowych nie jest nowa i wskazywali na nią m.in. Lubińska, Franek, Będzieszak [Lubińska (red.) 2005] w odniesieniu do zmian w systemie dochodów samorządowych zwiększających znaczenie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach własnych. Teza o urynkowaniu dochodów samorządowych jest zatem także uzasadniona w odniesieniu do opłat za usługi. Co prawda stanowią one innego typu dochód, lecz urynkowienie rozumiane jako powiązanie osiąganych dochodów budżetowych z możliwościami finansowymi świadczeniobiorców nie występuje w takiej formie na przykład w przypadku podatków lokalnych.

Jednostki samorządu terytorialnego co do zasady mają dobrowolność w zakresie wykorzystania form organizacyjnych do realizacji określonych zadań, z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawodawca stosuje definicję negatywną, ale to czynniki polityczne i prawne wpływają na zmiany organizacyjne. Wybór określonej formy organizacyjnej związany może być z jednej strony z jej efektywnością (samorządowe zakłady budżetowe są bardziej efektywne niż jednostki budżetowe działające w tym samym obszarze [Będzieszak 2014]), a z drugiej z czynnikami natury politycznej czy też innymi czynnikami ekonomicznymi (zwiększenie dochodów budżetowych).

Wprowadzanie opłat za usługi odczuwane przez społeczeństwo jako dodatkowe obciążenie na rzecz władz publicznych wiąże się także z hipotezą Tiebouta. Wskazał on, że zakres obciążeń i zakres usług publicznych są czynnikami krytycznymi dla oceny samorządu [Tiebout 1956]. Na podstawie relacji pomiędzy tymi dwoma

¹ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych miasta na prawach powiatu za lata 2004-2014.

czynnikami mieszkańcy i przedsiębiorstwa podejmować będą decyzję o miejscu osiedlenia się. O ile hipoteza ta okazała się zbyt teoretyczna, szczególnie w europejskich warunkach, o tyle trudno nie przyznać autorowi racji co do idei.

3. Opłaty za usługi w miastach na prawach powiatu

Analizie poddano usługi publiczne dostarczane odpłatnie przez miasta na prawach powiatu w Polsce. Badaniem objęto wszystkie 65 miast na prawach powiatu. Za okres badawczy przyjęto lata 2012-2014. Analizę przeprowadzono z wykorzystaniem statystycznych miar rozkładu oraz elementów wskaźnikowej analizy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystano wskaźniki finansowe *per capita* oraz udziału wpływów z określonych usług do wydatków na te usługi.

Ze względu na cel artykułu należy odpowiedzieć przede wszystkim na pytania, czy miasta na prawach powiatu pobierają opłaty za świadczone usługi oraz czy jest to dla nich opłacalne (zależnie od usługi oraz formy organizacyjnej). Odpowiedź na pytanie pierwsze została już udzielona we wcześniejszej części, w której wskazano, że dochody z tego tytułu charakteryzują się najwyższą dynamiką. Miasta na prawach powiatu są jednak bardzo zróżnicowane pod względem wysokości opłat pobieranych za usługi publiczne. Podstawowe informacje o wysokości dochodów budżetowych oraz przychodów samorządowych zakładów budżetowych z tytułu opłat za usługi w badanych miastach *per capita* przedstawiono w tabeli 1. Ujęcie opłat w przeliczeniu na mieszkańca przedstawiono ze względu na porównywalność pomiędzy miastami, a także na fakt, że miarę taką można utożsamiać z obciążeniem zapodatkowym.

Tabela 1. Podstawowe statystyki dla opłat za usługi *per capita* w miastach na prawach powiatu w latach 2012-2014 (w zł)

Wyszczególnienie	Budżet			Samorządowe zakłady budżetowe		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Wszystkie miasta na prawach powiatu						
Średnia arytmetyczna	170	178	179	104	95	84
Odchylenie standardowe	128	128	125	123	119	109
Wartość minimalna	33	30	34	0	0	0
Wartość maksymalna	659	653	657	524	491	436
Siedziby władz wojewódzkich – rządowych i samorządowych						
Średnia arytmetyczna	295	314	315	121	106	91
Odchylenie standardowe	140	126	123	143	134	122
Wartość minimalna	42	100	136	0	0	0
Wartość maksymalna	659	653	657	524	476	435

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Wyższe obciążenie opłatami wiązało się z zadaniami realizowanymi przez jednostki budżetowe, a jednocześnie w badanym okresie postępowało przesuwanie opłat z samorządowych zakładów budżetowych do jednostek. Miasta były także mniej zróżnicowane pod względem opłat realizowanych w budżecie (współczynnik zmienności 69-75%) niż pod względem opłat realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe (118-129%). Stosunek najwyższych dochodów z opłat za usługi *per capita* do najniższych wyniósł w 2014 roku niespełna 5. Jeśli grupa jednostek ograniczona zostanie do miast będących siedzibami władz wojewódzkich (rządowych i samorządowych), to z jednej strony wzrasta przeciętne obciążenie mieszkańców opłatami za usługi, a z drugiej strony spada zróżnicowanie.

Warto w tym miejscu podkreślić, że miasta w przypadku usług dostarczanych odpłatnie zależnie od celów finansowych, jakie mają być realizowane, co do zasady wykorzystują trzy formy organizacyjne: spółki prawa handlowego, jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, przy czym podkreślić należy, że te ostatnie mają obecnie raczej marginalne znaczenie. W latach 2012-2014 spośród 65 badanych miast na prawach powiatu formę tę wykorzystywało 47. Przychody własne zakładów spadały w tym okresie z poziomu 1841 mln zł do 1462 mld zł, a tym samym wpływy z opłat za usługi – z 1292 mln zł do 970 mln zł². Jest to konsekwencją możliwości dostarczanych przez zakładanie spółek komunalnych z jednej strony oraz zwiększenia kontroli finansów miast czy też zwiększenia ich dochodów poprzez włączenie gospodarki pozabudżetowej do budżetu, z drugiej strony. W pierwszym przypadku niektóre regulacje prawne³ determinują takie ustalenie odpłatności za usługi, które pozwoli na wygenerowanie zysku. Jest to jasno widoczne w statystykach dotyczących spółek komunalnych. Liczba spółek komunalnych w Polsce w latach 2005-2014 wzrosła z 2603 do 3145⁴, przy czym należy podkreślić, że największa liczba spółek komunalnych działa w obszarze: dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja – 1009 (wzrost z 716), w dalszej kolejności: obsługa rynku nieruchomości (403 – spadek z 487); wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (303 – wzrost z 293). Dodatkowo duży wzrost liczby spółek nastąpił w obszarze: transport i gospodarka magazynowa – z 167 do 230, oraz opieka zdrowotna i pomoc społeczna – z 54 do 196. Zmiany w ostatnim wspomnianym obszarze są konsekwencją przekształceń SP ZOZ-ów i choć wykracza to poza zakres tego artykułu, wpisuje się w generalny trend zacieśniania dyscypliny finansowej podmiotów założonych lub nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W sytuacjach, w których nie jest możliwe osiągnięcie większego zbilansowania planów finansowych, miasta dokonują przekształceń samorządowych zakładów

² Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych miasta na prawach powiatu za lata 2004-2014.

³ Por. [Rozporządzenie z 28 czerwca 2006].

⁴ Obliczenia własne na podstawie: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON za lata 2005-2014, Główny Urząd Statystyczny.

budżetowych w jednostki budżetowe, a dalszym krokiem może być kontraktowanie realizacji zadań podmiotom prywatnym lub spółkom komunalnym. Konsekwencją takich zmian jest na przykład wzrost dochodów z opłat w rozdziale: lokalny transport zbiorowy (por. tabela 2).

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienie dochodów budżetowych z opłat za usługi (odpowiednio przychodów w samorządowych zakładach budżetowych) w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Rozdziały wybrane zostały w oparciu o najwyższe wpływy z opłat za usługi. Wskazać należy, że zasadnicze dochody z opłat, zarówno w budżecie, jak i w samorządowych zakładach budżetowych, generowane są w ograniczonej liczbie rozdziałów. Wpływy wskazane w tabeli 2 w zakresie budżetu stanowią 96% wszystkich dochodów z opłat za usługi w roku 2014 oraz odpowiednio 70% w przypadku samorządowych zakładów budżetowych.

W celu odpowiedzi na pytanie drugie wykorzystać warto piramidę opłat i równoważenia kosztów [City of Fort Lauderdale 2008], zgodnie z którą dochody samorządowe (biorąc pod uwagę ich relację do wydatków na powiązane zadanie) powinny:

- pozwolić na stworzenie centrum zysków, jeżeli korzyści z zadania są wysoce indywidualne,
- pozwolić na równoważenie kosztów, gdy korzyści są zarówno indywidualne, jak i dla społeczności.

W sytuacji, gdy korzyści są głównie dla społeczności, to powinno się subsydiować realizację zadania dochodami niezwiązanymi z nim.

Analizując dane zawarte w tabeli 2 (stosunek dochodów z opłat za usługi do wydatków własnych bieżących w rozdziale), wskazać należy, że jedynie w przypadku cmentarzy oraz zakładów gospodarki komunalnej mówić można o „centrum zysków”. W pozostałych przypadkach miasta nie realizują nawet strategii „równoważenia kosztów”, szczególnie w przypadku zadań finansowanych budżetowo, gdzie stosunek dochodów do wydatków rzadko przekracza poziom 50%, a bardziej oscyluje od 20% do 40%. Nieco lepiej przedstawia się sytuacja w przypadku zadań realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe, które ze względu na regulacje prawne nie mogą mieć przychodów własnych niższych niż 50% kosztów działalności. Dane wskazują, że nawet jeśli ograniczyć przychody własne do opłat, to co do zasady wskaźnik ten jest osiągnięty.

Trzecią formą organizacyjną wykorzystywaną powszechnie przez miasta są spółki komunalne. Ze względu na połączenie nastawienia na zysk, wynikającego z komercyjnego charakteru spółek, oraz dostarczania przez nie co do zasady usług użyteczności publicznej, powstała forma, która powinna bilansować swoją działalność, ale nie maksymalizować swojego zysku. Bardzo trafnie ujęła to Najwyższa Izba Kontroli, wskazując, że: „jakkolwiek celem zasadniczym spółek komunalnych winno być zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a nie maksymalizacja zysku, to jednak ich działalność podlega regułom rynkowym, a więc powinna być co najmniej zbilansowana ekonomicznie” [Najwyższa Izba Kontroli 2014]. Spółki komunalne w Polsce przeciętnie wykazywały się jednocyfrową rentownością sprze-

daży (branża wodociągowo-kanalizacyjna – 8,2% w 2012, a branża gospodarki odpadami – 5,7%), i tylko w przypadku spółek branży transportowej rentowność balansowała na granicy 0 [Knade i in. 2014].

Tabela 2. Wpływy z opłat do budżetów miast oraz samorządowych zakładów budżetowych w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej miastach na prawach powiatu w latach 2012-2014 (w mln zł)

Nazwa	Rozdz.	Budżet							Samorządowe zakłady budżetowe					
		wpływy (mln zł)				stosunek D/W**			wpływy (mln zł)			stosunek D/W**		
		2004	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Lokalny transport zbiorowy	60004	797	2 044	2 145	2 187	46,9	45,9	45,3	96	64	61	51,2	50,9	48,4
Zakłady gospodarki mieszkaniowej	70001	31	300	285	268	45,6	44,5	44,7	710	611	486	60,9	58,3	54,9
Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej	70004	67	55	57	60	38,4	45,3	43,6						
Gospodarka gruntami i nieruchomościami	70005	2	352	368	370	11,8	11,5	11,4						
Cmentarze	71035	4	12	15	19	119,8	117,8	120,8	3	3	3	89,2	91,2	88,4
Przedszkola*	80104	73	234	196	140	x	x	x						
Stołówki szkolne i przedszkolne	80148	0	113	114	118	35,7	37,3	36,9						
Izby wytrzeźwień	85158	8	12	11	12	103,3	57,7	39,9						
Domy pomocy społecznej	85202	104	230	244	255	25,0	17,0	18,0						
Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze	85228	15	34	31	33	25,0	17,0	18,0						
Żłobki	85305	10	67	70	71	19,8	19,2	18,2						
Internaty i bursy szkolne	85410	5	15	17	17	13,6	13,7	12,3						
Gospodarka odpadami	90002								16	2	0	72,0	33,2	x
Zakłady gospodarki komunalnej	90017								45	37	25	102,6	100,1	98,6
Ogrody botaniczne i zoologiczne	92504	11	26	28	30	33,3	62,6	67,7						
Obiekty sportowe	92601	3	21	22	22	24,0	24,8	23,5	4	4	5	61,1	60,5	61,7
Instytucje kultury fizycznej	92604	10	54	60	61	17,3	18,5	18,4	99	99	97	41,6	43,3	44,1
Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu	92605	1	12	12	13	10,9	11,5	10,1						

* Ze względu na specyfikę nie będą podlegać dalszej analizie. ** Stosunek wpływów z opłat do wydatków własnych bieżących (bez dotacji) (w %).

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Wskazać należy zatem, że podejście do opłat gromadzonych przez miasta na prawach powiatu ma na celu generowanie dodatkowych dochodów (przychodów), ale co do zasady, w przypadku usług o charakterze społecznym nie jest widoczne maksymalizowanie wpływów z tego tytułu, lecz podejście mające na celu pokrycie

tylko części wydatków związanych z dostarczaniem tych usług. Jednak w przypadku usług o charakterze technicznym [Kozuch, Kozuch (red.) 2011] wykorzystywane są formy organizacyjne, które z założenia powinny się samofinansować⁵. Innymi słowy o urynkowieniu świadczenia usług można mówić w rozumieniu wprowadzania substytutu ceny w przypadku usług społecznych oraz pełnej odpłatności w przypadku usług technicznych.

4. Zakończenie

Miasta na prawach powiatu gromadzą coraz większe środki finansowe w związku z dostarczaniem przez podległe im jednostki usługami publicznymi. Największą część tych środków wiąże się z usługami o charakterze technicznych (lokalny transport zbiorowy i gospodarka mieszkaniowa). Z finansowego punktu widzenia ważne jest jednak, by generowane w ten sposób środki finansowe, niezależnie od formy organizacyjnej, pozwalały na finansowanie usługi, a to w największym stopniu zależy od charakterystyki usługi oraz ewentualnych regulacji prawnych. Po raz kolejny najbliżej ideału są usługi techniczne, w szczególności te, które dostarczane są przez spółki komunalne. Forma organizacyjna jest też nie bez znaczenia, gdyż przeciętnie samorządowe zakłady budżetowe są bardziej samowystarczalne finansowo niż jednostki budżetowe realizujące te same zadania.

Powstaje pytanie: co zrobić, by opłaty za usługi w większości przypadków zbliżone były charakterem do ceny za usługi. Oczywista odpowiedź wskazuje zwiększenie wpływów z opłat poprzez podniesienie opłaty jednostkowej lub zmniejszenie wydatków bieżących związanych z realizacją usługi. Stosując jednak którekolwiek rozwiązanie, uwzględnić należy przede wszystkim ograniczenia prawne, a dopiero na drugim miejscu postawić efektywność ekonomiczną.

Literatura

- Będzieszak M., 2014, *Efektywność form organizacyjnych realizacji wybranych zadań dużych miast w Polsce w kontekście pobierania opłat za usługi*, [w:] Franek S., Będzieszak M. (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie – efektywność zadań publicznych – benchmarking*, Difin, Warszawa.
- Borge L.E., 2000, *Charging for public services: The case of utilities in Norwegian local governments*, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30.
- Buchanan J., 1975, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv7.html> (11.09.2015).
- City of Fort Lauderdale, 2008. *Fort Lauderdale Parks and Recreation Long Range Strategic Plan*. http://www.fortlauderdale.gov/life/strategic_plan/index.htm (16.07.2014).

⁵ Wyjątkiem jest lokalny transport zbiorowy, w przypadku którego dochody gromadzone są w budżecie, a wydatki wiążą się z kontraktowaniem świadczenia usług przez spółki komunalne.

- Huber B., Runkel M., 2009, *Tax competition, excludable public goods, and user charges*, International Tax and Public Finance, vol. 16.
- Knade Ł., Sośnicka A., Hubert M., Klupczyński M., 2014, *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce 2014*, http://www.curulis.pl/img/download/20141030_raportspolkikomunalne_v13.pdf (15.09.2015).
- Kożuch B., Kożuch A. (red.), 2011, *Usługi publiczne organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Lubińska T. (red.), 2005, *Budżet państwa i samorządów – decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, Difin, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim, Informacja o wynikach kontroli*.
- 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, Dz.U. z 2006, nr 127, poz. 886.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Munciciupium, Warszawa.
- Tiebout C., 1956, *A pure theory of local expenditures*, The Journal of Political Economy, vol. 64, no. 5.