

Marcin Będzieszak
Uniwersytet Szczeciński

DOCHODY Z OPŁAT ZA USŁUGI SAMORZĄDOWE A POZIOM WYDATKÓW W MIASTACH NA PRAWACH POWIATÓW

Abstract

Revenue from user charges for local services and expenditures in large Polish cities

This article reviews the literature on relations between user charges and expenditures for local services, which allowed to formulate the expected directions of relations in order to conduct a research in a group of 65 cities. The study negatively verified the hypothesis of a negative relationship between revenues from user charges and expenditures on the services, both globally and for selected services.

Key words: fees, user charges, local finance, local government services

Streszczenie

W artykule dokonano przeglądu literatury przedmiotu pod kątem współzależności wysokości opłat za usługi samorządowe i wydatkami na nie, co pozwoliło sformułować spodziewane kierunki współzależności, a następnie przeprowadzono badania na grupie 65 miast na prawach powiatów. Badania te pozwoliły na negatywną weryfikację hipotezy o ujemnej zależności pomiędzy dochodami z opłat za usługi a wydatkami na finansowanie usług, zarówno w ujęciu ogólnym, jak i dla wybranych usług.

Słowa kluczowe: opłaty za usługi, finanse samorządowe, usługi samorządowe

Wstęp

Miasta na prawach powiatów realizują zadania zarówno z zakresu gmin, jak i powiatów. Ze względu na zurbanizowany charakter są zwykle jednostkami stanowiącymi centra gospodarcze, społeczne i polityczne. Ich specyficzny charakter przejawia się także w zakresie świadczonych usług publicznych oraz grupy odbiorców tych usług.

Miasta, z uwzględnieniem ich wielkości, realizują niektóre zadania, które nie są przeprowadzane przez gminy ani powiaty ziemskie. Najlepszym przykładem takiego zadania jest organizacja lokalnego transportu zbiorowego. Jednocześnie, ze względu na ich centralny charakter na danym obszarze, powszechne jest zjawisko korzystania z usług świadczonych przez miasta nie tylko przez mieszkańców tej jednostki, ale także mieszkańców gmin ościennych, zwykle o charakterze wiejskim. Te dwa czynniki sprawiają, że zarówno dochody związane z określonymi usługami, jak i wydatki związane z ich dostarczaniem, będą wyższe, niż wynikałoby to z liczby mieszkańców danego miasta.

W przypadku części usług świadczonych przez miasta na prawach powiatów możliwe jest wprowadzenie opłat od beneficjentów tych usług. 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 wypadku gospodarki odpadami i dostarczania wody) do braku możliwości regulowania opłat w przypadku odniesieniu do czynności administracyjnych.

Celem artykułu jest analiza współzależności wysokości opłat za usługi świadczone przez miasta na prawach powiatów z wydatkami związanymi ze świadczeniem tych usług. By osiągnąć ten cel, dokonano przeglądu literatury przedmiotu, co pozwoliło sformułować spodziewane kierunki współzależności, a następnie przeprowadzono badania na grupie 65 miast na prawach powiatów. Artykuł zakończono wnioskami.

Problem wysokości opłat za usługi

Opłaty za usługi mają co prawda odmienny ekonomiczny charakter niż podatki, ale są daninami publicznymi, które służyć mają finansowaniu zadań publicznych. Od podatku różnić je będą dwie cechy: celowość i odpłatność. Celowość zbliża opłaty do składek gromadzonych w funduszach celowych, ale to odpłatność decyduje o zakwalifikowaniu płatności do opłat. Celowość jest jedynie pochodną niektórych rozwiązań organizacyjnych oraz merytorycznego powiązania wpływów z opłat z wydatkami na świadczenie usług.

Rzeczywista relacja wpływów z opłat za usługi do kosztów świadczenia tych usług zależeć będzie od szeregu czynników. Najważniejszym z nich jest możliwość wprowadzenia opłaty. W tabeli 1 przedstawiono podatność wybranych usług lokalnych na decentralizację oraz zdolność do pobierania opłat. Biorąc pod uwagę obie cechy (im wyższa wartość punktowa, tym większe nasilenie cechy), można wskazać, że najbardziej odpowiednimi usługami, które mogą być świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz mogą być odpłatne, są: komunikacja miejska, dystrybucja wody oraz oczyszczanie ulic. Katalog ten jest zbieżny z rozumieniem pojęcia usług użyteczności publicznej w Polsce [Grzymała, 2011].

Wskazuje się jednak, że o ile podstawową zasadą ustalania wysokości opłat jest koszt marginalny świadczenia usługi [Feldstein, 1972; Bös, 1985], o tyle je-

Tabela 1

Lokalne usługi publiczne a decentralizacja i pobieranie opłat

Sektor usług	Zdolność do pobierania opłat od użytkowników (<i>chargeability</i>)	Podatność na decentralizację (<i>decentralizability</i>)
Autostrady	1	4
Kanalizacja i urządzenia sanitarne	2	6
Drogi kolejowe	4	7
Produkcja i przesyłanie energii	5	7
Szkolnictwo podstawowe	2	7
Drogi wiejskie	1	8
Telefonia	5	8
Lotniska	4	9
Produkcja wody	5	9
Porty	4	11
Składowanie i utylizacja odpadów	1	11
Dystrybucja energii	5	12
Komunikacja miejska	4	12
Dystrybucja wody	5	13
Oczyszczanie ulic	4	14

Źródło: [Prud'homme, 1995].

dynie w niektórych wypadkach możliwe jest osiągnięcie wysokiej relacji przychodów do kosztów. Takimi zadaniami są dostarczanie wody i zbiórka odpadów [Nallathiga, 2009]. W przypadku innych usług relacja ta jest średnia bądź niska. Potwierdzają to badania, których podmiotem były miasta wojewódzkie w Polsce, gdzie wskazano, że stopień pokrycia wydatków dochodami z opłat jest najwyższy, powyżej 60%, w zakresie gospodarki komunalnym zasobem mieszkań [Będzieszak, 2014].

Istotną kwestią konieczną do rozstrzygnięcia jest teoretyczne uzasadnienie relacji przyczynowo-skutkowej pomiędzy wysokością opłat a wysokością wydatków. Biorąc pod uwagę charakter gospodarki budżetowej, można założyć, że w Polsce najbardziej prawdziwa jest hipoteza, iż przyczyną są wzrastające (malejące) wydatki na świadczenie określonej usługi, a skutkiem konieczność odpowiedniego dostosowania wysokości opłat. Przemawiają za tym dwa argu-

menty: zasobowe podejście i niektóre regulacje prawne. Świadczenie usług przez miasta na prawach powiatów w większości przypadków wiąże się z finansowaniem działalności określonej jednostki budżetowej, a zatem wykorzystaniem pewnych zasobów ludzkich i rzeczowych, czego pochodną jest wysokość wydatków. W momencie gdy wydatki związane z finansowaniem wzrastają, powstaje konieczność podniesienia opłat. By uniknąć takiej sytuacji, czyli zachować wysokość opłat na niezmiennym poziomie, wymagana jest racjonalizacja kosztów świadczenia usług. W drugim argumente wskazano regulacje prawne, które występują dla wybranych usług. W wypadku zasad ustalania opłat w obszarze gospodarki odpadami wskazano, że z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w wypadku dostarczania wody taryfy cen i stawki opłat mają pozwolić na zgromadzenie niezbędnych przychodów do pokrycia między innymi kosztów eksploatacji i utrzymania. W obu wypadkach zatem punktem wyjścia są wydatki lub koszty, co oczywiście nie oznacza, że nie funkcjonuje mechanizm redukcji tych wydatków lub kosztów.

Opłaty publiczne jako przedmiot badań

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. Emilia Denek [2007] 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 inwestycyjnych. Jak wskazują Douglas Holtz-Eakin, Whitney Newey i Harvey S. Rosen [1989] znaczenie takich powiązań było dyskutowane zarówno przez ekonomistów, jak i przez polityków.

Bardzo ważnej obserwacji z punktu widzenia przedmiotu badań dokonali von Furstenberg, Green i Jeong [1985]. Sformułowali oni trzy hipotezy dotyczące zależności pomiędzy dochodami podatkowymi a wydatkami publicznymi:

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

Rozszerzając pojęcie podatków na wszystkie daniny publiczne¹, oraz biorąc pod uwagę publiczny charakter tych płatności, a także charakter opłat (bezpłatnie powiązanie ze świadczeniem zwrotnym przez podmiot publiczny), a zatem także określoną ścieżkę legislacyjną związaną z ustaleniem wysokości opłat,

¹ Zgodnie z *Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. 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.

można wskazać, że w wypadku rozwiązań polskich hipoteza druga jest najbliższa prawdy. Twierdzeniu temu przeczą jednak wyniki badań przeprowadzonych na panelu 50 stanów USA, wskazujących, że wydatki dostosowują się między innymi do krótkoterminowych zmian w podatkach oraz innych źródłach finansowania [Westerlund i in., 2011]. Z teoretycznego punktu widzenia o wysokości wydatków związanych ze świadczeniem odpłatnych usług przez podmioty publiczne decydować będą jednak czynniki rynkowe, a dopiero pochodną tego będą opłaty w określonej wysokości, co można porównać do jednej z metod ustalania wysokości cen za produkty i usługi [Keegan i in., 1995]. Co więcej, badania prowadzone w tym obszarze zwykle jako punkt wyjścia obierają wysokość wydatków.

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 przez wprowadzenie opłat jest zmniejszenie stabilności tych dochodów. Potwierdzają to badania przeprowadzone w amerykańskich samorządach [Carroll, 2009]. Zmienność ta uzależniona jest od wielu czynników, spośród których jednym z najważniejszych jest wysokość dochodów mieszkańców. Badania przeprowadzone w norweskich samorządach [Aaberge, Langøren, 2006] wskazują między innymi, że:

- 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.

Opłaty jako źródło wpływów mają odmienną od podatków charakterystykę. Zasadniczą cechą opłat za usługi jest elastyczność w kształtowaniu ich wysokości. Feld, Kirchgässner i Schaltegger [2003] wskazują, że o ile dochody podatkowe nie mogą być elastycznie kształtowane między innymi 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, z uwzględnieniem ewentualnych ograniczeń wynikających z przepisów prawa oraz możliwości dokonania płatności przez użytkowników. Kitchen i Slack [2003] wskazują, że zgodnie z modelem korzyści jednostki samorządu terytorialnego powinny dostarczać te usługi, za które mieszkańcy mogą zapłacić, a zatem tam gdzie jest to możliwe, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość wprowadzania opłat za usługi. Opłaty za usługi są wystarczające nie tylko do pokrycia kosztów, ale również dają odpowiednią zachętę do podejmowania optymalnych decyzji, dotyczących dostarczania usług przez samorządy, podobnie jak w standardowym przypadku dobra prywatnego [Hochman i in., 1995]. Warto także wskazać, że polityki w zakresie opłat stosowanych przez samorządy miast są często dość niewyszukane, co jest tłumaczone między innymi trudnością określenia elastyczności cen, kosztów marginalnych, rozkładu korzyści i innych elementów, które prowadzą do optymalnej wyceny [Stocker, 1976].

Konieczne jest zatem podkreślenie możliwości i skłonności do zapłaty opłaty za określoną usługę, ponieważ opłaty mogą służyć do regulowania popytu na te usługi². Coase wskazał, że pożądane jest, by konsument miał możliwość uzyskania kolejnej jednostki produkcji po koszcie marginalnym, ale tak samo uzasadnione jest, by poniósł on pełny koszt dostarczenia mu usługi [Coase, 1970]. Potwierdzają to badania Andrew Creeseego [1997], 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 Walter Rybeck [1983]. 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% kosztów) [Krzemiński, 2013], co potwierdzone jest danymi z miast niemieckich i amerykańskich [Buehler, Pucher, 2011].

Podsumowując te rozważania, można wskazać za Lyle C. Fitch [1957], że wprowadzanie opłat, w szczególności w zastępstwie lub w uzupełnieniu do podatków, powinno nastąpić jedynie w sytuacji, gdy:

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

Metodyka badania

W toku badań nastąpi weryfikacja hipotezy głównej o ujemnej zależności pomiędzy wysokością dochodów z opłat za usługi na wydatki miasta na prawach powiatów. Pozwala to na zdefiniowanie trzech hipotez szczegółowych:

- Hipoteza 1: Wyższe opłaty za usługi w ujęciu ogólnym prowadzą do niższych wydatków w ujęciu ogólnym.
- Hipoteza 2: Wyższe opłaty za specyficzną usługę prowadzą do niższych wydatków związanych ze świadczeniem tej usługi.
- Hipoteza 3: Wyższy wskaźnik dochodów z opłat do wydatków na finansowanie usługi prowadzi do niższych wydatków.

² W Polsce jest to 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*, Dz.U. 2006 Nr 127, poz. 886.

Analizie poddano 65 miast na prawach powiatów. W celu zapewnienia wiarygodności badania przedstawiono dane dotyczące wybranych kategorii dochodów oraz wydatków budżetowych tych miast. W przypadku dochodów są to „wpływy z usług” (paragraf 083). W przypadku wydatków założono, że są to wydatki bieżące jednostek budżetowych. Jest to uzasadnione faktem, że w sytuacji gdy dochody z opłat trafiają do budżetu, to z budżetu finansowane są zadania – realizowane przez jednostki budżetowe bądź w formie kontraktowania usług. Wydatki majątkowe jednostek budżetowych nie zostały uwzględnione ze względu na to, że są one dokonywane nieregularnie.

W przypadku wybranych usług analizą zostały objęte jedynie te miasta, które gromadziły dochody z opłat za te usługi. Konsekwencją jest zróżnicowana liczba miast dla każdej z usług.

Wyniki badania

Dochody z opłat za usługi zyskują znaczenie w polskich miastach ze względu na przedstawione wcześniej cechy tych dochodów. W latach 2006–2012 można zaobserwować wzrost udziału opłat w dochodach własnych (por. tabela 2). Zjawisko to jest pochodną wielu czynników, z których najważniejsze są: poszukiwanie dodatkowych dochodów przez miasta oraz wprowadzanie opłat za te usługi, w których przypadku jest to możliwe zgodnie z teorią korzyści samorządu terytorialnego.

Tabela 2

Udział opłat w dochodach własnych w miastach na prawach powiatów

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
5,00%	5,71%	6,80%	8,22%	8,20%	9,43%	10,29%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Pierwsza teza potwierdzana jest przez bezwzględny wzrost wysokości dochodów z opłat za usługi. W badanym okresie dochody z opłat w miastach na prawach powiatów (w przeliczeniu na mieszkańca) wzrosły prawie trzykrotnie. W tym samym czasie dochody własne tych podmiotów wzrosły jedynie o 40% (por. tabela 3). Warto podkreślić, że w całym badanym okresie bardzo duże było zróżnicowanie dochodów opłat – w roku 2012 przeciętne dochody z tego tytułu *per capita* wyniosły 297 zł, minimalne 33 zł, a maksymalne 659 zł.

Warto w tym miejscu wskazać także, iż w dużym stopniu zróżnicowanie wysokości dochodów z opłat w miastach na prawach powiatów tłumaczone może być wielkością tej jednostki. Zależność tę przedstawiono na rysunku 1. Ze względu na charakterystykę miasta na prawach powiatów w Polsce pod względem liczby mieszkańców największe zagęszczenie wyników zaobserwować można dla

Tabela 3

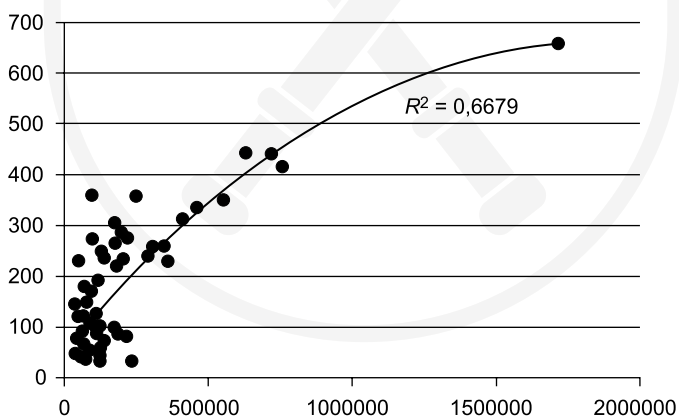
Średnie ważone dochody i wydatki badanych miast *per capita*

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oplaty za usługi	103	137	172	205	213	261	297
Dochody własne	2 50	2 394	2 534	2 488	2 593	2 764	2 889
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	2193	2351	2599	2833	3019	3249	3429

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

miast do około 200 tys. mieszkańców. W sytuacji gdyby wyeliminować z analizy miasta powyżej 500 tys. mieszkańców, siła współzależności byłaby dużo niższa ($R^2 = 0,34$).

Druga teza potwierdzana jest przez tendencję wprowadzania opłat za usługi przez te miasta, które dotąd osiągały relatywnie niewielkie dochody budżetowe z tego tytułu. Przykładami takimi są Chełm (wzrost dochodów z opłat *per capita* w badanym okresie o 350%), Świnoujście (wzrost o 840%), Toruń (wzrost o 2500%, co jest prawdopodobnie konsekwencją włączenia określonych opłat do budżetu; wzrost w latach 2006–2011 wyniósł 389%). W tym samym czasie tylko w dwóch miastach dochody z opłat za usługi *per capita* spadły. Były to Elbląg (spadek o 36%) i Zabrze (spadek o 10%).



Rysunek 1. Dochody z opłat *per capita* a wielkość miasta na prawach powiatu w 2012 ($n = 65$)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Analiza współzależności wysokości opłat za usługi i wydatków ogólnie potwierdza pozytywny kierunek współzależności. Zależność pomiędzy średnią ważoną wysokością opłat *per capita* a wydatkami bieżącymi w badanym okresie (tabela 3) wynosi 0,992 ($R^2 = 0,985$). W rzeczywistości oznacza to zatem, że skorelowany jest wzrost obu kategorii, a zatem można mówić o trendzie wzrostowym współzależnych kategorii finansowych. Siła współzależności pomiędzy dochodami z opłat *per capita* a wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych *per capita* w miastach w kolejnych latach jest jednak dużo niższa i waha się głównie w przedziale 0,42–0,46. Hipoteza 1 została zatem zweryfikowana negatywnie: w miastach na prawach powiatów ogólny poziom opłat i wydatków zmienia się w tym samym kierunku.

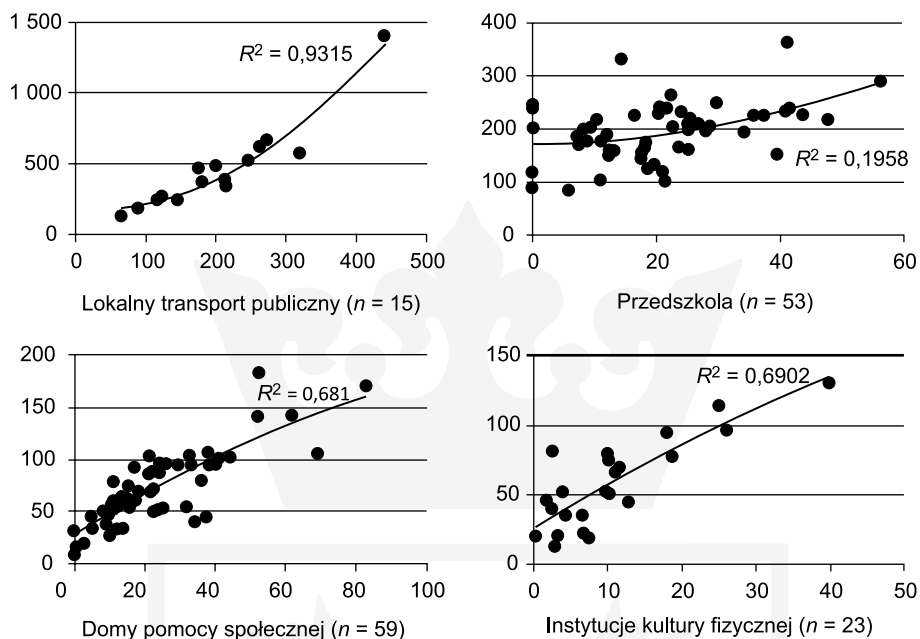
Bardziej uzasadnione jest jednak twierdzenie, że to w przypadku konkretnej usługi istnieć będzie silna zależność pomiędzy wysokością opłat wnoszonych przez użytkowników usługi a wydatkami bieżącymi związanymi z tą usługą. W tabeli 4 oraz na rysunku 2 przedstawiono dane dla czterech obszarów, w których w miastach na prawach powiatów w Polsce generowane są znaczne dochody z opłat za usługi. Jak wskazano wcześniej, dla każdej usługi liczebność badanych miast jest różna.

Tabela 4

Średnie ważone dochody i wydatki badanych miast *per capita* dla wybranych usług

Wyszczególnienie		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lokalny transport publiczny	Opłaty za usługi	147,1	172,7	195,9	240,2	241,7	265,2	292,2
	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	343,0	412,8	473,5	566,9	608,0	666,5	745,8
Przed-szkola	Opłaty za usługi	10,3	11,7	15,2	16,3	17,9	23,3	21,9
	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	85,3	94,8	107,9	117,7	132,1	184,3	195,8
Domy pomocy społecznej	Opłaty za usługi	10,6	11,6	12,7	14,0	15,5	17,5	18,9
	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	40,6	45,4	53,6	55,9	60,4	63,7	67,6
Instytucje kultury fizycznej	Opłaty za usługi	3,6	4,3	5,1	5,3	6,7	8,5	9,1
	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	19,0	21,4	25,5	27,4	33,1	39,4	41,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.



Rysunek 2. Zależność pomiędzy wydatkami bieżącymi na wybrane usługi *per capita* a wpływami z tych usług *per capita* w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Podobnie jak w przypadku opłat i wydatków w ujęciu ogólnym, tak i w przypadku obu kategorii dla konkretnych usług obserwowalna jest tendencja wzrostowa. Niezbędne jest także wskazanie, że w obecnej sytuacji opłaty za konkretne usługi wystarczają na pokrycie niewielkiej części wydatków związanych ze świadczeniem tych usług. Tym samym opłaty pełnią funkcję uzupełniającą i nie odzwierciadlają rzeczywistej wartości usług. W wielu przypadkach miasta w badanym okresie podnoszą opłaty, przez co zróżnicowanie ich wysokości ulega zmniejszeniu.

Współzależność pomiędzy dochodami z opłat *per capita* a wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych jest największa w przypadku lokalnego transportu zbiorowego (por. rysunek 2). Siła zależności jest nieco niższa, ale nadal na wysokim poziomie, w przypadku domów pomocy społecznej i instytucji kultury fizycznej. Największe zróżnicowanie skutkujące słabą współzależnością występuje w finansowaniu przedszkoli.

Kierunek zależności w każdym przypadku jest jednak pozytywny, co pozwala na negatywną weryfikację hipotezy 2 o ujemnej zależności między wysokością opłat a wydatkami na konkretną usługę.

Wyższe opłaty, których skutkiem będą niższe wydatki, rozumiane mogą być jako wysoki udział opłat w wydatkach na finansowanie wybranej usługi.

Tabela 5

Zależność i jej siła pomiędzy udziałem dochodów z opłat za usługę w wydatkach na jej finansowanie (2012)

Usługa	Tendencja	R^2
Lokalny transport zbiorowy	Malejąca	0,4748
Przedszkola	Stabilna	0,0097
Domy pomocy społecznej	Rosnąca	0,0922
Instytucje kultury fizycznej	Rosnąca	0,0125

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych

Odpowiednie dane przedstawiono w tabeli 5. Siła zależności nie pozwala na weryfikację hipotezy 3, należałoby bowiem wskazać, że zależność statystycznie nie występuje. W takiej sytuacji warto tylko wskazać kierunek zależności. W przypadku dwóch z czterech wybranych usług kierunek jest negatywny.

Uwagi końcowe

Teoria finansów publicznych wskazuje, że wyższe opłaty za usługi powinny prowadzić do niższych wydatków samorządowych na te usługi. Uzasadnione jest to głównie czynnikami popytowymi na usługi. Zwiększenie ceny za usługę (taka bowiem może być interpretacja opłaty za usługę) prowadzi do spadku ilości popytu ze względu na zmniejszenie zainteresowania konsumpcją czy też wykluczeniem niektórych użytkowników z konsumpcji. W praktyce samorządowej opłaty wprowadzane są za te usługi, które należą do grupy wykluczalnych dóbr publicznych, dóbr społecznych, dóbr merytorycznych lub zdefiniowanych w podobny sposób. Badania empiryczne potwierdzają tę tezę, choć warto wskazać, że możliwe są trzy scenariusze: zmiany następują równoległe, zmiana wysokości opłat jest przyczyną, a zmiana wydatków skutkiem, oraz sytuacja odwrotna. Zdaniem autora, biorąc pod uwagę specyfikę sektora finansów publicznych w Polsce, najbliższym polskim warunkom scenariuszem jest zmiana opłat w konsekwencji zmian wydatków.

Przeprowadzone badania empiryczne, których podmiotem były miasta na prawach powiatu miały pozwolić na weryfikację hipotezy o ujemnej zależności pomiędzy dochodami z opłat za usługi a wydatkami na finansowanie usług. Badania przeprowadzone zarówno w odniesieniu do dochodów z opłat za usługi i wydatków w ujęciu ogólnym oraz dla wybranych usług pozwoliły na negatywną weryfikację hipotezy oraz hipotez szczegółowych. Konkluzja jest zatem taka, że zależność pomiędzy dochodami z opłat a wydatkami jest pozytywna.

Przyczyny takiej sytuacji mogą być wielorakie. Główną jednak jest wysokość wskaźnika finansowania usług – jest on relatywnie niski. W przypadku anali-

zowanych usług jego średnia wartość wynosi od 10% w przypadku przedszkoli do 48% w przypadku komunikacji miejskiej. Opłaty stanowią zatem w miastach dodatkowe, a nie główne, źródło finansowania usług. Drugim czynnikiem, który ma bardzo duże znaczenie, jest charakter usług. W ich wypadku można mówić o nieelastycznym popycie, który jest konsekwencją z jednej strony monopolu miasta na prawach powiatu na niektóre usługi (lokalny transport zbiorowy, domy pomocy społecznej), a z drugiej – wspomnianą już wysokością opłat. Wysokość opłat za usługi publiczne stanowi istotny czynnik ograniczający korzystanie z substytucyjnych usług świadczonych przez podmioty prywatne (np. przedszkola). Trzecią przyczyną jest mechanizm budżetowania – naturalny wzrost wydatków powoduje podnoszenie opłat (gromadzenie wyższych dochodów z opłat).

Literatura

- Aaberge R., Langøren A. (2006), *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”, vol. 52, no. 1.
- Będzieszak M. (2014), *Oplaty za usługi i dochody własne jako źródło finansowania wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce* [w:] G. Borys, D. Dziawgo, L. Dziawgo, L. Patrzalek (red.), *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Bös D. (1985), *Public Sector Pricing* [w:] A.J. Auerbach, M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 1., Amsterdam, North-Holland.
- Buehler R., Pucher J. (2011), *Making public transport financially sustainable*, „Transport Policy”, vol. 18, iss. 1, January.
- Carroll D.A. (2009), *Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability?*, „Public Budgeting & Finance”, Spring.
- Coase R.H. (1970), *The Theory of Public Utility Pricing and Its Application*, „The Bell Journal of Economics and Management Science”, vol. 1, no. 1.
- Creese A. (1997), *User Fees: They Don't Reduce Costs, and They Increase Inequity*, „British Medical Journal”, vol. 315, no. 7102.
- Denek E. (2007), *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego* [w:] K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska (red.), *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, Difin, Warszawa.
- Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A. (2003), *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments*, CESIFO Working Paper, no. 1087.
- Feldstein S. (1972), *Equity and Efficiency in Public Sector Pricing: The Optimal Two-Part Tariff*, „The Quarterly Journal of Economics”, vol. 86, no. 2.
- Fitch L.C. (1957), *Metropolitan Financial Problems*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 314, Metropolis in Ferment.
- Furstenberg von G.M., Green R.J., Jeong J.-H. (1985), *Have Taxes Led Government Expenditures? The United States as a Test Case*, „Journal of Public Policy”, no 5 [za:] Holtz-Eakin D., Newey W., Rosen H.S. (1989), *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review”, vol. 30, no. 2.

- Furstenberg von G.M., Green R.J., Jeong J.-H. (1986), *Tax and Spend, or Spend and Tax?*, „Review of Economics and Statistics” [za:] Holtz-Eakin D., Newey W., Rosen H.S. (1989), *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review”, vol. 30, no. 2.
- Grzymała Z. (red.) (2011), *Ogólna charakterystyka gospodarki komunalnej* [w:] *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Hochman O., Pines D., Thisse J.F. (1995), *On the Optimal Structure of Local Governments*, „The American Economic Review”, vol. 85, no. 5.
- Holtz-Eakin D., Newey W., Rosen H.S. (1989), *The Revenues-Expenditures Nexus: Evidence from Local Government Data*, „International Economic Review”, vol. 30, no. 2.
- Keegan W.J., Moriarty S.E., Duncan T.R., Paliwoda S.J. (1995), *Marketing*, Prentice Hall, Scarborough.
- Kitchen H.M., Slack E. (2003), *New Finance Options for Municipal Governments*, Canadian Tax Journal, „Revue Fiscale Canadienne”, vol. 51, no. 6.
- Krzemiński J. (2013), *Komunikacja miejska ciągnie w dół finanse samorządów*, Obserwator Finansowy, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/komunikacja-miejska-ciagnie-w-dol-finanse-samorzadow/> [dostęp: 23.08.2013].
- Nallathiga R. (2009), *User charge pricing for municipal services: Principles, fixation, process and guidelines*, CGG Working Paper, Centre for Good Governance (CGG), Hyderabad.
- Prud'homme R. (1995), *The dangers of decentralization*, „World Bank Research Observer”, t. 10, nr 2.
- 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. 2006 Nr 127, poz. 886.
- Rybeck W. (1983), *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.
- Stocker F.D. (1976), *Diversification of the local revenue system: Income and sales taxes, user charges, federal grants*, National Tax Journal, vol. 29, no. 3, Urban Fiscal Problems.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240.
- Westerlund J., Mahdavi S., Firoozi F. (2011), *The tax-spending nexus: Evidence from a panel of US state-local governments*, „Economic Modelling”, vol. 28.