

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**271**

# Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Tom 1



Redaktorzy naukowi

**Adam Kopiński, Tomasz Słoński,  
Bożena Ryszawska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Redaktorzy Wydawnictwa: Elżbieta Kozuchowska, Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-219-2 (całość)**

**ISBN 978-83-7695-223-9 t. 1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Abdul Nafea Al Zararee, Abdulrahman Al-Azzawi:</b> The impact of free cash flow on market value of firm.....	13
<b>Tomasz Berent, Sebastian Jasinowski:</b> Financial leverage puzzle – preliminary conclusions from literature review .....	22
<b>Michał Buszko:</b> Zarządzanie ryzykiem konwersji kapitału nieruchomości ( <i>equity release</i> ) .....	40
<b>Magdalena Bywalec:</b> Jakość portfela kredytów mieszkaniowych w Polsce w latach 2007-2011 .....	49
<b>Jolanta Ciak:</b> Model of public debt management institutions in Poland and the models functioning within the European Union .....	59
<b>Leszek Czapiewski, Jarosław Kubiak:</b> Syntetyczny miernik poziomu asymetrii informacji (SMAI) .....	68
<b>Anna Doś:</b> Low-carbon technologies investment decisions under uncertainty created by the carbon market.....	79
<b>Justyna Dyduch:</b> Ocena efektywności kosztowej inwestycji proekologicznych.....	88
<b>Ewa Dziawgo:</b> Analiza własności opcji <i>floored</i> .....	100
<b>Ryta Dziemianowicz:</b> Kryzys gospodarczy a polityka podatkowa w krajach UE.....	113
<b>Józefa Famielec:</b> Finansowanie zreformowanej gospodarki odpadami komunalnymi .....	123
<b>Anna Feruś:</b> The use of data envelopment analysis method for the estimation of companies' credit risk .....	133
<b>Joanna Fila:</b> Europejski instrument mikrofinansowy Progress wsparciem w obszarze mikrofinansów.....	144
<b>Sławomir Franek:</b> Ocena wiarygodności prognoz makroekonomicznych – doświadczenia paktu stabilności i wzrostu a wieloletnie planowanie budżetowe .....	152
<b>Paweł Galiński:</b> Produkty i usługi bankowe dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	162
<b>Alina Gorczyńska, Izabela Jonek-Kowalska:</b> Kwity depozytowe jako źródło finansowania podmiotów gospodarczych w warunkach globalizacji rynków finansowych .....	172
<b>Jerzy Grabowiecki:</b> Financial structure and organization of <i>keiretsu</i> – Japanese business groups.....	181

<b>Sylwia Grenda:</b> Ryzyko cen transferowych w działalności przedsiębiorstw powiązanych .....	191
<b>Maria Magdalena Grzelak:</b> Ocena związków pomiędzy nakładami na działalność innowacyjną a konkurencyjnością przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce.....	202
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Finanse publiczne w Polsce w świetle paktu stabilności .....	214
<b>Agnieszka Janeta:</b> Rynkowe wskaźniki oceny stanu finansów publicznych na przykładzie wybranych krajów strefy euro .....	226
<b>Agnieszka Janeta:</b> Obligacje komunalne jako instrument finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego.....	236
<b>Bogna Janik:</b> Efficiency of investment strategy of Socially Responsible Funds Calvert.....	247
<b>Anna Jarzębska:</b> Obszary zarządzania płynnością finansową w publicznej szkole wyższej .....	256
<b>Tomasz Jewartowski, Michał Kaldoński:</b> Struktura kapitału i dywersyfikacja działalności spółek rodzinnych notowanych na GPW .....	265
<b>Marta Kacprzyk, Rafał Wolski, Monika Bolek:</b> Analiza wpływu wskaźników płynności i rentowności na kształtowanie się ekonomicznej wartości dodanej na przykładzie spółek notowanych na GPW w Warszawie.....	279
<b>Arkadiusz Kijek:</b> Modelowanie ryzyka sektorowego przy zastosowaniu metody harmonicznej .....	289
<b>Anna Kobialka:</b> Analiza dochodów gmin województwa lubelskiego w latach 2004-2009.....	302
<b>Anna Korombel:</b> Zarządzanie ryzykiem w praktyce polskich przedsiębiorstw .....	313
<b>Anna Korzeniowska, Wojciech Misterek:</b> Znaczenie instytucji otoczenia biznesu we wdrażaniu innowacji MŚP.....	322
<b>Magdalena Kowalczyk:</b> Wykorzystanie narzędzi rachunkowości zarządczej w sektorze finansów publicznych.....	334
<b>Mirosław Kowalewski, Dominika Siemianowska:</b> Zarządzanie kosztami za pomocą zarządzania przez cele na przykładzie zakładu przetwórstwa mięsnego X .....	343
<b>Paweł Kowalik, Błażej Prus:</b> Analiza wyznaczania kwoty na wyrównanie dochodów w krajowych niemieckich systemach wyrównania finansowego na przykładzie 2011 roku.....	353
<b>Sylwester Kozak, Olga Teplova:</b> Covered bonds and RMBS as secured funding instruments for the real estate market in the EU.....	367
<b>Małgorzata Koźuch:</b> Preferencje podatkowe jako narzędzia subsydiowania przedsięwzięć ochrony środowiska .....	378
<b>Marzena Krawczyk:</b> Gotowość inwestycyjna determinantą pozyskiwania kapitału od aniołów biznesu .....	388

<b>Marzena Krawczyk:</b> Teoria hierarchii źródeł finansowania w praktyce innowacyjnych MŚP w Polsce .....	397
<b>Jarosław Kubiak:</b> Planowanie należności na podstawie cyklu ich rotacji określonego według zasady lifo oraz według wartości średniej .....	407
<b>Iwa Kuchciak:</b> <i>Crowdsourcing</i> w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa.....	418
<b>Marcin Kuzel:</b> Chińskie inwestycje bezpośrednie na świecie – skala, kierunki i motywy ekspansji zagranicznej .....	427
<b>Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzczak:</b> Progresja podatkowa a redystrybucja dochodów .....	439
<b>Katarzyna Lisińska:</b> Struktura kapitałowa przedsiębiorstw produkcyjnych w Polsce, Niemczech i Portugalii .....	449
<b>Joanna Lizińska:</b> Problem doboru portfela porównawczego w długookresowej ewaluacji efektów kolejnych emisji akcji .....	459
<b>Bogdan Ludwiczak:</b> Wykorzystanie metody VaR w procesie pomiaru ryzyka.....	468
<b>Justyna Łukomska-Szarek:</b> Ocena zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004-2010.....	480
<b>Agnieszka Majewska:</b> Wykorzystanie opcji quanto w zarządzaniu ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach sektora energetycznego.....	490
<b>Monika Marcinkowska:</b> Rachunkowość społeczna – czyli o pomiarze wyników przedsiębiorstw w kontekście oczekiwań interesariuszy .....	502

## Summaries

<b>Abdul Nafea Al Zararee:</b> Wpływ wolnych przepływów pieniężnych na wartość rynkową firmy .....	21
<b>Tomasz Berent, Sebastian Jasinowski:</b> Dźwignia finansowa – wstępne wnioski z przeglądu literatury.....	39
<b>Michał Buszko:</b> Risk management of real estate equity release .....	48
<b>Magdalena Bywalec:</b> The quality of the portfolio of housing loans in Poland in 2007-2011 .....	58
<b>Jolanta Ciak:</b> Model instytucji zarządzania długiem publicznym w Polsce na tle modeli funkcjonujących w Unii Europejskiej .....	67
<b>Leszek Czapiewski, Jarosław Kubiak:</b> Synthetic measure of the degree of information asymmetry .....	78
<b>Anna Doś:</b> Decyzje o inwestycjach w technologii obniżające emisję CO <sub>2</sub> w warunkach niepewności stwarzanej przez europejski system handlu emisjami.....	87
<b>Justyna Dyduch:</b> Assessment of cost effectiveness of proecological investments .....	99
<b>Ewa Dziawgo:</b> The analysis of the properties of floored options .....	112

<b>Ryta Dziemianowicz:</b> Economic crisis and tax policy in the EU countries ...	123
<b>Józefa Famielec:</b> Financing of reformed economy of municipal waste .....	132
<b>Anna Feruś:</b> Wykorzystanie metody granicznej analizy danych do oceny ryzyka kredytowego przedsiębiorstw .....	143
<b>Joanna Fila:</b> The European Progress Microfinance Facility as an example of the support in microfinance .....	151
<b>Sławomir Franek:</b> Credibility of macroeconomic forecasts – experiences of stability and growth pact and multi-year budgeting planning .....	161
<b>Paweł Galiński:</b> Banking products and services for local governments in Poland .....	171
<b>Alina Gorczyńska, Izabela Jonek-Kowalska:</b> Depositary receipts as a source of businesses entities financing in the conditions of globalization of financial markets .....	180
<b>Jerzy Grabowiecki:</b> Struktura finansowa i organizacja japońskich grup kapitałowych <i>keiretsu</i> .....	190
<b>Sylwia Grenda:</b> Transfer pricing risk in the activity of related companies ....	201
<b>Maria Magdalena Grzelak:</b> Assessment of relationship between outlays on innovation and competitiveness of food industry enterprises in Poland....	213
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Public finance in Poland in the perspective of the Stability and Growth Pact .....	225
<b>Agnieszka Janeta:</b> Market indicators assessing the state of public finances: the case of selected euro zone countries.....	235
<b>Agnieszka Janeta:</b> Municipal bonds as a financing instrument for local and regional development.....	246
<b>Bogna Janik:</b> Efektywność strategii inwestycyjnych funduszy społecznie odpowiedzialnych Calvert .....	255
<b>Anna Jarzębska:</b> Areas of liquidity management in public university .....	264
<b>Tomasz Jewartowski, Michał Kaldoński:</b> Capital structure and diversification of family firms listed on the Warsaw Stock Exchange .....	278
<b>Marta Kacprzyk, Rafał Wolski, Monika Bolek:</b> Liquidity and profitability ratios influence on economic value added basing on companies listed on the Warsaw Stock Exchange.....	288
<b>Arkadiusz Kijek:</b> Sector risk modelling by harmonic method .....	301
<b>Anna Kobiałka:</b> Analysis of revenue of Lublin Voivodeship communes in 2004-2009 .....	312
<b>Anna Korombel:</b> Risk management in practice of Polish companies.....	321
<b>Anna Korzeniowska, Wojciech Misterek:</b> The role of business environment institutions in implementing SMEs' innovations .....	333
<b>Magdalena Kowalczyk:</b> Using tools of managerial accounting in public finance sector .....	342

<b>Mirosław Kowalewski, Dominika Siemianowska:</b> Cost management conducted with the utilization of Management by Objectives on an example of meat processing plant.....	352
<b>Paweł Kowalik, Błażej Prus:</b> The analysis of determining the amount of the financial equalization in German's national financial equalization systems on the example of 2011 .....	366
<b>Sylwester Kozak, Olga Teplova:</b> Listy zastawne i RMBS jako bezpieczne instrumenty finansujące rynek nieruchomości w UE .....	377
<b>Małgorzata Kożuch:</b> Tax preferences as the instrument of subsidizing of ecological investments.....	387
<b>Marzena Krawczyk:</b> Investment readiness as a determinant for raising capital from business angels .....	396
<b>Marzena Krawczyk:</b> Theory of financing hierarchy in the practice of innovative SMEs in Poland.....	406
<b>Jarosław Kubiak:</b> The receivables level planning on the basis of cycle of rotation determined by the LIFO principles and by average value .....	417
<b>Iwa Kuchciak:</b> Crowdsourcing in the creation of bank company value .....	426
<b>Marcin Kuzel:</b> Chinese foreign direct investment in the world – scale, directions and determinants of international expansion .....	438
<b>Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzcyk:</b> Tax progression vs. income redistribution.....	448
<b>Katarzyna Lisińska:</b> Capital structure of manufacturing companies in Poland, Germany and Portugal.....	458
<b>Joanna Lizińska:</b> The long-run abnormal stock returns after seasoned equity offerings and the choice of the reference portfolio .....	467
<b>Bogdan Ludwiczak:</b> The VAR approach in the risk measurement .....	479
<b>Justyna Łukomska-Szarek:</b> Assessment of debt of local self-government units in Poland in the years 2004-2010.....	489
<b>Agnieszka Majewska:</b> Weather risk management by using quanto options in enterprises of the energy sector.....	501
<b>Monika Marcinkowska:</b> “Social accounting” – or how to measure companies’ performance in the context of stakeholders’ expectations .....	525

**Józefa Famielec**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

---

## FINANSOWANIE ZREFORMOWANEJ GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

---

**Streszczenie:** W opracowaniu zidentyfikowano opłaty w gospodarce odpadami komunalnymi oraz wskazano ich wpływ na konstrukcję nowej opłaty za gospodarowanie odpadami, wprowadzanej uregulowaniami zmienionej w 2011 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powierza ona gminom własność odpadów komunalnych. Opracowano transakcyjne ujęcie tej opłaty w zintegrowanym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. System ten opisano zbiorem umów zawieranych pomiędzy potencjalnymi podmiotami gospodarki odpadami komunalnymi.

**Słowa kluczowe:** odpady komunalne, gmina, opłaty za składowanie odpadów, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

### 1. Wstęp

Gospodarka odpadami komunalnymi odbywa się już w dużym zakresie na rynku regulowanym prawem o zamówieniach publicznych, finansach publicznych, prawem antymonopolowym, przy odpowiedzialności państwa, w tym gmin, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” i zasadą zrównoważonego rozwoju. Politykę finansową, w tym politykę cenową w zakresie gospodarki odpadami, tworzy więc państwo przez system opłat. Tworzą ją też podmioty rynkowe przez kształtowanie swoich kosztów, inwestycje w warunkach konkurencji, niekiedy ograniczonej pozycją monopolistyczną lub też interwencją władzy, selektywnej pomocy publicznej.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę opisu koncepcji zmian podstawowej opłaty za gospodarowanie odpadami, tzw. podatku śmieciowego, wprowadzanego uregulowaniami zmienionej w 2011 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z 1 lipca 2011 r. ...].



## **2. Istota gospodarki odpadami komunalnymi i opłat za ich utylizację**

Przez pojęcie „gospodarka odpadami” rozumie się wszelkie przedsięwzięcia, działania czy też procedury, które wiążą się z unikaniem i ograniczaniem powstawania odpadów, ich unieszkodliwianiem i utylizacją oraz odzyskiem surowców wtórnych, a następnie ich ponownym użyciem [Bachor i in. 2011, s. 110]. Pojęcie to obejmuje działania w zakresie zarówno planowania, jak i realizacji przedsięwzięć oraz ich kontroli. Szczegółową definicję podaje ustawa o odpadach [Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...]. Gospodarka odpadami to: zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów. Te procesy gospodarki odpadami organizują zazwyczaj gminy, zlecając je swoim jednostkom organizacyjnym, w tym np. zakładom budżetowym. Coraz częściej zadania rzeczowe i usługi powierzane są podmiotom rynkowym – spółkom prawa handlowego, które mają niekiedy dominujący udział kapitału gminy jako właściciela – ale są odpowiedzialne za swoją gospodarkę finansową zgodnie z kodeksem spółek handlowych i tym samym muszą prowadzić swoją politykę cenową na zasadach konkurencji [Harańczyk 2010, s. 45-54].

Formą polityki cenowej gminy są różnego rodzaju opłaty, ustalane zgodnie z prawem, w tym zgodnie z zasadami finansów publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...]. Opłatę można zdefiniować jako: świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, bezzwrotnym, odpłatnym, jednostronnie ustalone i pobierane przez władze publiczne z tytułu określonych czynności urzędowych oraz usług jednostek sektora publicznego [Owsiak 2006, s. 184]. Zasadniczą cechą opłat jest to, że ich ponoszenie jest zawsze związane z pewnym konkretnym świadczeniem ze strony organów władzy i administracji publicznej (opłata za podjęcie decyzji administracyjnej, np. zezwolenie na budowę domu, wywóz odpadów, selektywną zbiórkę odpadów – stawka obniżona) lub ze strony jednostek sektora publicznego (np. przedszkole). Właśnie to kontrświadczenie odróżnia opłatę od podatku, przy którym następuje nieodpłatne przejście części dochodu lub majątku podatnika na rzecz władz publicznych. Jeśli koszty wytworzenia usług, za które ponoszone są opłaty, są niewspółmiernie niskie w stosunku do opłaty, to w opłaty wkomponowane są elementy fiskalne i pełnią one identyczną funkcję jak podatki. Jeżeli do tego wnoszenie opłaty jest przymusowe, to podobieństwo do podatku jest jeszcze większe.

## **3. Koncepcja nowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Nowa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przekazując własność odpadów komunalnych gminom (od 1 stycznia 2013 r.), zmienia już na wejściu rozwiązanie finansowania obowiązku organizacji i odbioru odpadów od właścicieli nie-

ruchomości. Zamiast dotychczasowych opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych, których górne granice uchwałała rada gminy, wprowadza się opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z pozoru – w sensie finansowym – to niewielka zmiana. Ale w praktyce, prawnie i w systemie stymulacji oraz odpowiedzialności gminy, mieszkańca i zarządcy nieruchomości, całego systemu gospodarki odpadami w gminie oraz konstrukcji tej opłaty to całkiem nowa kategoria.

Nowa opłata, którą uchwali także – podobnie jak poprzednią – rada gminy, jest bardziej podobna do podatku. Z tego powodu nawet finansiści i ekonomiści, a także prawnicy nazywają ją „podatkiem śmieciowym”. Cechują ją: przymusowość, bezzwrotność, ogólność (powszechność według reguł wybranych przez władzę), nieodpłatność, pieniężny charakter. To można było też powiedzieć o dotychczasowych opłatach. Ale zasadniczą odmiennością jest fiskalny charakter nowej opłaty, polegający na tym, że stanowić ona będzie dochód budżetu gminy. Z tego powodu istnieje zagrożenie w przedkładaniu przez radę gminy funkcji fiskalnej (dodatkový, nowy dochód gminy) nad funkcję stymulacyjną, celowościową – opłaty za gospodarowanie odpadami. Środki z tej opłaty – w jej koncepcji – są bardziej zbliżone do tzw. funduszu celowego niż do prawdziwych dochodów budżetu, które mogą być wydatkowane zgodnie z prawem budżetowym, a nie prawem o odpadach czy też o zasadach utrzymania czystości i porządku w gminach.

Nowy instrument, czyli opłata za unieszkodliwianie odpadów, powinna przejąć (w części) funkcję opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska – za umieszczenie odpadów na składowisku. W perspektywie więc ta tzw. opłata marszałkowska powinna zmniejszać się, a nie zwiększać, jak to wynika z niektórych ocen polityków i ekonomistów.

#### **4. Czynniki kształtowania nowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Czynniki stanowiące podstawę ustalania nowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi można sprowadzić do:

- ustawowych,
- systemowych,
- rynkowych,
- politycznych.

Ustawowe czynniki obejmują:

- wybór wariantu obliczania opłaty – jest ich cztery (w zależności od decyzji rady gminy co do uzależnienia stawki opłaty od ilości zużytej wody w danej nieruchomości, powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców bądź jednej stawki dla gospodarstwa domowego),

- uwzględnienie liczby mieszkańców i ilości wytwarzanych odpadów komunalnych,
- uwzględnienie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- sezonowy charakter powstawania odpadów w nieruchomościach.

Poprawne uwzględnienie tych czynników wymaga wiedzy i informacji o strumieniach historycznych i prognozowanych odpadów komunalnych, ich strukturze, prognozie, liczbie mieszkańców i ich strukturze oraz o prognozie co do liczby, formy prawnej i uprawnień właścicieli nieruchomości.

Systemowe czynniki obejmują co najmniej:

- wypracowanie modelu gospodarki odpadami dla gminy, jego organizację i sposób zarządzania, zaakceptowany i przyjęty w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (ten czynnik jest wielkim zagrożeniem wobec utraty obowiązywania gminnych planów gospodarki odpadami, a braku przyjętych planów wojewódzkich),
- określenie w systemie gospodarki odpadami dla gminy i uchwalenie stosownych aktów prawa miejscowego w zakresie: szczegółowego sposobu, częstotliwości odbioru odpadów, jakości świadczonych (oferowanych) usług odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych, rodzaju dodatkowych usług gminy w zakresie odpadów komunalnych, sposobu organizacji gospodarki odpadami komunalnymi, zasad poboru, sposobu rozliczania i ewentualnej egzekucji opłat od mieszkańców,
- wyraźne – dla każdego mieszkańca, właściciela nieruchomości i rynku usług komunalnych – określenie: zakresu działania i odpowiedzialności gminy, sposobu zarządzania i kontroli procesów gospodarki odpadami (w tym ewentualny wybór podmiotu zarządzającego i jego praw oraz obowiązków wobec gminy, mieszkańców, kontrahentów i celów gospodarki odpadami),
- wyraźne określenie i wyodrębnienie prawne oraz organizacyjne ogniw systemu gospodarki odpadami komunalnymi ze wskazaniem ich organizacyjnych, kontrolnych i prawnych powiązań z gminą i zarządzającym,
- podział gminy na sektory, dla których organizowane będą odrębne przetargi na odbiór odpadów,
- określenie sposobu i warunków rejestracji i reglamentacji działalności odbioru odpadów, składania deklaracji dotyczących opłat i karaniami za niewykonanie decyzji administracyjnych w systemie,
- określenie zasad, trybu, praw i odpowiedzialności stron w przetargach na usługi gospodarki odpadami komunalnymi, obejmujące odbiór, transport, segregację, utylizację termiczną, składowanie i inne formy unieszkodliwiania odpadów,
- określenie potrzeb inwestycyjnych aktualnych i przyszłych w systemie gospodarki odpadami, inwestorów oraz źródeł ich finansowania lub też obowiązków danej grupy podmiotów w tym zakresie.

W zakresie czynników systemowych ważne wydają się trzy zasady:

1) optymalizacja warunków organizacyjnych i finansowych dla całego systemu, a nie dla pojedynczych jego ogniw;

2) wybór rozwiązań z punktu widzenia celu systemu gospodarki odpadami i realizacji zobowiązań państwa i regionu w tym zakresie, a nie z punktu widzenia ochrony danej grupy podmiotów rynkowych;

3) wypracowania rynkowych (umownych) instrumentów powierzania zadań i ich egzekwowania oraz finansowania, a nie regulacji nakazowo-zakazowych, poza koniecznymi decyzjami administracyjnymi i uchwaleniem wysokości opłaty (może ona ulegać zmianom, w tym zmniejszeniu w przyszłości, po zbudowaniu pełnej infrastruktury technicznej systemu gospodarki odpadami i wypracowaniu nawyków do ograniczania strumienia odpadów komunalnych przez segregację lub ich własne zagospodarowanie jako np. surowce wtórne).

Czynniki rynkowe ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikają z umownego (transakcyjnego) rozumienia systemu gospodarowania i zarządzania procesami pozyskiwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Podstawowe elementy takiego ujęcia zaprezentowano w tab. 1. Mieszkaniec kupuje usługę odbioru i unieszkodliwiania wytworzonych przez niego odpadów, zgodnie z normami i standardami, co powinien oferować mu system zorganizowany przez gminę. Odpady mieszkańca są sprzedawane jako surowce dla wszystkich ogniw ich utylizacji. Odpady w tym ujęciu są nie tylko zanieczyszczeniem, ale warunkują sens istnienia i wykorzystanie wszystkich obiektów infrastruktury komunalnej. Podmiot odbierający ma nie tylko obowiązki, ale i prawa – szansę osiągnięcia przychodów z dostarczania odpadów na składowisko czy też do spalarni. Składowisko, sortownia, kompostownia, spalarnia muszą kupić odpady komunalne, aby móc pracować i osiągać przychody. Zanieczyszczający, czyli mieszkaniec, przy pomocy właściciela nieruchomości powinien zapłacić za odbiór odpadów i ich unieszkodliwianie, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Tę funkcję spełniałaby opłata, stanowiona przez radę gminy, która powinna być wykorzystana na gospodarowanie odpadami (a nie na inne zadania gminy).

Czynniki polityczne ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi związane są w szczególności z dochodowością mieszkańców i akceptacją uchwalonej opłaty oraz skłonnością do jej regulacji. Ta ostatnia wynika nie tylko z dochodowości, ale ze świadomości ekologicznej oraz zrozumienia dla uregulowanego w gminie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, jego jakości, powiązanej z wysokością opłat.

**Tabela 1.** Autorska propozycja określenia opłaty w kontraktualnym ujęciu systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie

Ogniwo systemu gospodarki odpadami/umowa	Koszty funkcjonowania	Przychody/ korzyści	Proponowane elementy kosztów i przychodów do włączenia do opłaty publicznej od mieszkańców	Proponowane inne źródła finansowania kosztów działalności (nie powinny one być przerzucane w opłatę)
1	2	3	4	5
Emitent – mieszkaniec – gospodarstwo domowe/umowa pomiędzy mieszkańcem a gminą lub/i zarządzającym systemem gospodarki odpadami	Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszona do budżetu gminy	Niższa opłata w przypadku segregacji lub/i mniejszej ilości odpadów (np. zmiany struktury konsumpcji i opakowań. Przychód za surowce wtórne	Wartość usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, zgodnie z normami i standardami w danej gminie	Przychód z wynajmu mieszkania lub wykorzystania go do działalności gospodarczej
Właściciel nieruchomości/umowa między właścicielem nieruchomości a odbiorcą odpadów komunalnych i zarządzającym systemem gospodarki odpadami	Organizacja zbiórki/segregacji odpadów i przygotowanie ich do odbioru, rozliczanie się w imieniu mieszkańców z opłaty z gminą	W zależności od organizacji systemu i formy przetargu – zapłata przez zarządzającego systemem albo odbiorcę odpadów za usługę zorganizowania i przygotowania ich do odbioru	Koszty administracyjne związane z deklaracjami i odprowadzaniem opłaty do gminy, organizacja i przygotowanie odbioru odpadów komunalnych	Przychody z innych form zarządzania nieruchomości (np. ich wynajmu)
Podmiot odbierający odpady/umowa pomiędzy odbierającym odpady a wybranym podmiotem ich unieszkodliwienia: sortownią, kompostownią, składowiskiem, spalarnią i zarządzającym systemem gospodarki odpadami	Koszty paliw, wynagrodzeń, administracji, amortyzacji, koszty segregacji odpadów; opłata za umieszczenie odpadów na składowisku; koszty (cena) powierzenia zebrania i segregacji innemu podmiotowi, opłaty produktowe	Przychód za usługę odebrania i dostarczenia odpadów do odpowiedniego miejsca ich utylizacji od zarządzającego systemem lub od odbiorcy odpadów	Koszty odbioru, transportu, segregacji, transportu odpadów do miejsca ich przeznaczenia	Nakłady inwestycyjne; koszty innej działalności niż usługi użyteczności publicznej w zakresie odpadów komunalnych
Podmioty odzysku, recyklingu/umowa pomiędzy dostawcą odpadów (właścicielem nieruchomości, podmiotem	Koszty utrzymania procesów eksploatacyjnych, koszty transportu surowców wtórnych i pozosta-	Przychody za usługę odzysku, recyklingu od zarządzającego systemem gospodarki odpadami	Koszty odzysku i recyklingu odpadów komunalnych	Nakłady inwestycyjne oraz koszty odzysku i recyklingu odpadów innych niż komunalne

1	2	3	4	5
transportującym i zarządzającym systemem gospodarki odpadami) a recyklerem	łych odpadów do miejsc ich wykorzystania; Opłata marszałkowska za odpady skierowane na składowisko; opłaty produktowe	lub zlecniodawcy usługi odzysku lub recyklingu; przychody ze sprzedaży surowców wtórnych	Koszty odzysku i recyklingu odpadów komunalnych	Nakłady inwestycyjne oraz koszty odzysku i recyklingu odpadów innych niż komunalne
Składowisko opadów/umowa między podmiotem dostarczającym odpady i zarządzającym systemem gospodarki odpadami a składowiskiem	Koszty eksploatacji i utrzymania składowiska, sortowni, kompostowni; koszty rekultywacji; koszty organizacji stref ochronnych; opłata marszałkowska	Przychody z opłaty za odbiór odpadów przez składowisko, ustalonej przez radę gminy, lub zapłata za usługę składowania przez zarządzającego systemem gospodarki odpadami; przychody z innych obiektów na składowisku – w sortowni, kompostowni od zarządzającego systemem gospodarki odpadami lub od innych zlecniodawców	Koszty eksploatacyjne i administracyjne utrzymania składowiska jako formy unieszkodliwiania odpadów	Nakłady inwestycyjne i koszty innej działalności niż umieszczanie odpadów komunalnych na składowisku, w kompostowni, sortowni odpadów innych niż komunalne
Termiczne przetwarzanie odpadów – spalania/umowa między podmiotem dostarczającym odpady i zarządzającym systemem gospodarki odpadami a spalarnią	Koszty eksploatacji spalarni, koszty zagospodarowania odpadów po procesie spalania; koszty pozyskania strumienia odpadów do spalania	Przychody za usługi termicznej utylizacji odpadów od gminy lub zarządzającego systemem gospodarki odpadami	Koszty utylizacji termicznej odpadów komunalnych	Nakłady inwestycyjne; koszty utylizacji odpadów niezłeczonej przez gminę lub zarządzającego systemem gospodarki odpadami; dotacje UE, rekompensaty i inne subsydia publiczne
Zarządzający systemem/umowa między gminą a wybranym podmiotem, któremu gmina powierzy zarządzanie usługami użytecz-	Stosownie do przyjętego modelu i rozwiązań w danej gminie – koszty administracyjne systemu i koszty pozyska-	Wynegocjowana z gminą cena za świadczenie usług użyteczności publicznej, w zależności od przyjętego modelu zarządza-	Koszty realizacji zadań powierzonych przez gminę, w tym ceny za usługi odbioru, segregacji i innych form zagospoda-	Koszty i przychody zadań innych niż powierzone przez gminę, także w zakresie gospodarki odpadami; nakłady in-

Tabela 1. (cd.)

1	2	3	4	5
ności publicznej, oraz umowy między zarządzającym systemem gospodarki odpadami a właścicielem nieruchomości, podmiotem odbioru i transportu odpadów, sortownią, kompostownią składowiskiem, spalarnią	nia odpadów oraz usług ich utylizacji, wynikające z umów zawartych w drodze przetargów publicznych	nia i rozliczeń finansowych (brutto, netto, z rekompensatą itp.)	rowania odpadów komunalnych	westycyjne
Gmina/umowa z mieszkańcami oraz z zarządzającym systemem lub/i poszczególnymi ogniwami gospodarki odpadami (w zależności od modelu systemu gospodarki odpadami i uchwalonych aktów prawa miejscowego)	Koszty administracji, decyzji przypisanych gminie, zapłata za świadczenie usług zarządzania odpadami komunalnymi	Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od mieszkańców/właścicieli nieruchomości	Koszty zadań gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, niepowierzonych innym podmiotom	Koszty, dotacje z UE i budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki odpadami

Źródło: opracowanie własne.

W tym ujęciu opłatę należy promować nie jako podatek (nie ma dla podatków społecznej akceptacji), lecz jako cenę za wykonanie usługi na rzecz mieszkańca, w jego interesie, za którą to on ma zapłacić i na którą on może mieć wpływ, nie przez zwolnienie go z opłaty, ale przez racjonalną gospodarkę swoimi śmieciami „u źródła”. Takim postawom sprzyjać mogą regulacje i ustanawianie kar za np. śmiecenie w miejscach publicznych. Oczekiwanie skłonności do płacenia za sprzątanie śmieci, wobec powszechnej zgody na wyrzucanie śmieci z samochodów, na ulicy, w szkołach, uczelniach, urzędach czy za płot sąsiada, nie pozwala dotąd na poszanowanie zasady „zanieczyszczając płaci”.

Nie ma – jak dotąd – wypracowanych podstaw ustalania racjonalnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w nowej jej koncepcji. W praktyce ustalanie tzw. opłaty śmieciowej musi uwzględnić wszystkie przytoczone grupy czynników, z dominacją czynników rynkowych.

Oczywiście ekonomiści dają już dawno ogólną w tym zakresie odpowiedź. Każda opłata – jako cena za usługę – powinna zwracać koszty jej realizacji z godziwą marżą dla podmiotów ją świadczących. Problemem jest rzetelna (godziwa) wycena tych kosztów, a jeszcze większym problemem jest wycena tzw. kosztów zewnętrznych, których dotąd nie ponoszą sprawcy zanieczyszczeń, a które mogłyby być in-



ternalizowane do ich rachunków przez np. podatki. W tym ujęciu opłata powinna pokryć wszystkie koszty zewnętrzne, w tym koszty transakcyjne systemu gospodarki odpadami. W praktyce rozpoczyna się walka o to, żeby usługodawcy osiągali możliwie wysokie ceny za świadczone usługi, a główny obciążony tymi cenami – mieszkaniec, mógł unieść i zaakceptować ustalone przez gminę opłaty. Ten konflikt interesów można częściowo rozwiązać metodami rynkowymi, przy zapewnieniu warunków do konkurowania. Tylko konkurencyjne rynki usług odbioru, transportu, sortowania, składowania i spalania odpadów byłyby skuteczną presją na obniżanie cen, oczekiwanych przez poszczególne ogniwa systemu. Takich warunków nie można zapewnić – o ile podmiotów odbierających i transportujących odpady jest coraz więcej, o tyle instalacje unieszkodliwiania odpadów są pojedyncze, a w niektórych miejscach (miastach) w ogóle ich brak. Tu gra może się toczyć o poziom wykorzystania zdolności przetwórczych, ale może się okazać, że pojedyncze obiekty (podmioty) mogą wykorzystywać monopolistyczną sytuację, popartą powierzeniem zadań publicznych przez gminę, co może skutkować dyktowaniem wysokich cen swoich usług lub ich obniżaniem poniżej kosztów własnych.

W systemie prawnym i finansowym UE i Polski istnieją instrumenty, które mogą umożliwić finansowanie kosztów wyższych niż wystarczalność „opłaty śmieciowej”. Taką możliwość stwarza pomoc publiczna, w tym dotacje na obiekty gospodarki odpadami (np. na spalarnie odpadów) oraz system rekompensat. To dofinansowanie systemu gospodarki odpadami, jak również inne przychody tego systemu oraz obniżanie kosztów działalności poszczególnych podmiotów mogłyby zmniejszać potrzebę przerzucania wszystkich kosztów systemu i jego poszczególnych ogniw na wysokość opłaty obciążającej mieszkańca.

## 5. Zakończenie

Gospodarka odpadami komunalnymi sprowadzana jest – niesłusznie – tylko do odbioru i transportu odpadów, z tego też względu wyraźnie dominuje pozycja spółek transportowych, w tym w dyktowaniu cen za odbiór i transport odpadów oraz ich oczekiwania co do wsparcia państwa i gmin. Świadczy o tym sporo obaw przed nowymi rozwiązaniami ze strony tej grupy podmiotów rynkowych, podczas gdy prawdziwe obawy i zagrożenia „nowego systemu gospodarki odpadami” pojawią się po stronie koniecznego, prawie nieistniejącego dotąd ogniwa unieszkodliwiania odpadów, jakim są zakłady termicznego ich przetwarzania (tzw. spalarnie), oraz niezbędnej z tego powodu organizacji i zarządzania pełnym systemem gospodarki odpadami komunalnymi, a nie tylko – jak dotychczas – odbiorem i wywozem na składowisko, a w ostatnich latach także z elementami segregacji i kompostowania.

W polityce finansowej nowego systemu największym zagrożeniem jest kierowanie szczególnego zainteresowania na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (tzw. podatku śmieciowego), co z racji tego, iż będzie to nowy



instrument, jest słuszne. Pomija się przy tym pozostałe elementy finansowania gospodarki odpadami, szereg już istniejących opłat (w tym za umieszczanie odpadów komunalnych na składowisku), które będą utrzymane i tworzą podstawowe elementy kosztów, które będą kształtować wysokość nowej opłaty (podatku). To pomijanie ma miejsce w polityce ekologicznej państwa i w nowej ustawie, która wprowadzając instrument cenowy, nie zmienia poprzedniego (tzw. opłaty marszałkowskiej), pomimo niektórych wspólnych funkcji stymulacyjnych obu opłat. Jednocześnie zwraca uwagę fakt, iż poszukiwanie podstaw dla nowej opłaty, która obciążać będzie mieszkańców, jest związane zazwyczaj tylko z kosztami odbioru i transportu odpadów, a pomija się koszty funkcjonowania wszystkich pozostałych ogniw, w tym spalarni i kosztów gminy ze zrestrukturyzowanymi uprawnieniami i przy założeniu, zalecanym w rozwiązaniach UE i innych krajów, powierzenia funkcji zarządzania systemem gospodarki odpadami podmiotom rynkowym, w czym nie ma dotąd w Polsce praktycznych doświadczeń.

## Literatura

- Bachor W. i in., *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw, DzU. 2011, nr 152, poz. 897.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, DzU 2007, nr 39, poz. 251, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

## FINANCING OF REFORMED ECONOMY OF MUNICIPAL WASTE

**Summary:** In this paper fares for municipal waste management are identified and their impact on the construction of new waste management fare is indicated. The new fare was introduced in 2011 in the changed act on maintaining cleanliness and order in municipalities. It entrusts municipalities with the ownership of municipal waste. The transactional approach of calculation of this fare in the integrated system of municipal waste management was developed. This integrated system is described by the set of agreements between potential units of municipal waste management.

**Keywords:** municipal waste, municipality, waste disposal fees, waste management fees.