

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 330

Finanse

na rzecz zrównoważonego rozwoju

Gospodarka – etyka – środowisko

Redaktorzy naukowci

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-460-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Marcin Będzieszak: Opłaty za usługi i dochody własne jako źródło finansowania wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce	13
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczyk: Analiza wykorzystania kolektorów słonecznych do wytworzenia ciepłej wody użytkowej.....	22
Joanna Błach, Anna Doś: Zastosowanie modelu DuPonta w kontekście zarządzania środowiskiem w przedsiębiorstwie – możliwości wykorzystania w praktyce polskich przedsiębiorstw	34
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu energetyki odnawialnej jako czynnik zrównoważonego rozwoju.....	42
Michał Buszko: Społeczna odpowiedzialność banków giełdowych – korzyści inwestycyjne z tytułu uczestnictwa w RESPECT Index	52
Beata Domańska-Szaruga: Konkurencyjność banków spółdzielczych jako partnerów lokalnych społeczności.....	63
Joanna Działo: Instytucje fiskalne a standardy etyczne w polityce fiskalnej ..	72
Beata Zofia Filipiak: Kierunki i skutki przekształceń lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawowych	80
Monika Foltyn-Zarychta: Koncepcja zmniejszającej się w czasie stopy dyskonta w ocenie efektywności inwestycji publicznych o oddziaływaniach długoterminowych	89
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: Wpływy do budżetów gmin przy wprowadzeniu podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolnych	99
Maria Magdalena Golec: Zrównoważony rozwój spółdzielni kredytowych w Polsce w oparciu o zasadę lokalności	108
Karolina Gwarda: Źródła finansowania zakupu zero- i niskoemisyjnych środków transportu publicznego w Polsce	116
Jerzy Gwizdała: Rola Banku Ochrony Środowiska SA w Warszawie w finansowaniu inwestycji w obszarze ochrony atmosfery.....	126
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Wykorzystanie podatku od nieruchomości dla zrównoważonego rozwoju miast na przykładzie Torunia	135
Agnieszka Jachowicz: Główne trendy w polityce podatkowej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu	148
Alicja Janusz: Przegląd istniejących i projektowanych rozwiązań w zakresie funduszy restrukturyzacyjnych sektora finansowego w Unii Europejskiej	157

Barbara Karlikowska: Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw	165
Magdalena Klopott: Mechanizmy finansowania przyjaznego środowisku demontażu statków – fundusz recyklingowy.....	173
Lidia Klos: Wiedza i świadomość ekologiczna studentów	182
Adam Kopiński: Taksonomia i zastosowanie metody Hellwiga w ocenie efektywności funduszy inwestycyjnych	192
Andrzej Koza: Finansowe instrumenty wsparcia samozatrudnienia osób niepełnosprawnych w Wielkiej Brytanii i Polsce	205
Grażyna Leśniewska: Sztuka zrównoważonego życia	214
Agnieszka Lorek: Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich	222
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Waluta wirtualna – moda, czy pieniądź przyszłości?.....	231
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Energia odnawialna i jej aspekty finansowe jako element zrównoważonego rozwoju Polski	239
Tomasz Piotr Murawski: Ocena działań społecznej odpowiedzialności biznesu – przegląd wybranych metod	248
Marta Musiał: Dylematy zarządzania finansami osobistymi w kontekście koncepcji solidarności międzypokoleniowej.....	258
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Zarządzanie finansami w samorządzie gminnym wobec wyzwań nowego zarządzania publicznego.....	266
Teresa Orzeszko: Miejsce edukacji finansowej społeczeństwa w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu krajowych banków giełdowych w Polsce	274
Agnieszka Parlińska: Wybrane aspekty zadłużania się samorządów gminnych w Polsce	284
Andrzej Parzonko: Przewidywalność i stabilizacja cen mleka jako czynnik zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolniczych i przedsiębiorstw przetwórczych.....	293
Monika Pettersen-Sobczyk: Modele biznesowe banków w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju	301
Dariusz Piotrowski: Wartości islamu a koncepcja zrównoważonego rozwoju	308
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Transakcyjne wykluczenie finansowe w Polsce w świetle badań empirycznych.....	316
Adriana Przybyszewska: Determinanty przedsiębiorczości kobiet na przykładzie wybranych krajów	326
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Rozwój kanału <i>direct</i> na polskim rynku ubezpieczeń	336
Adam Reczuch: Wykluczenie finansowe osób młodych w perspektywie założenia nowego gospodarstwa domowego	344

Robert Skikiewicz: Bariery w działalności instytucji finansowych na tle zmian sytuacji gospodarczej Polski	352
Beata Skubiak: Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rozwój zrównoważony, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji społecznych.....	361
Sylwia Słupik: Proekologiczne strategie rozwoju przedsiębiorstw województwa śląskiego.....	369
Małgorzata Solarz: Ochrona konsumenta a wykluczenie finansowe stanowiące wynik niewłaściwego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności	378
Anna Spoz: E-faktury – nowinka technologiczna czy upowszechniający się sposób dokumentowania transakcji gospodarczych	387
Joanna Stawska: Znaczenie <i>policy mix</i> dla działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw w kontekście zrównoważonego rozwoju.....	397
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Rozwój zrównoważony miast jako szansa dla prywatnych inwestycji na przykładzie aglomeracji azjatyckich.....	406
Paulina Szulc-Fischer: Proekologiczne inicjatywy klastrowe	414
Magdalena Ślebocka: Fundusze unijne dla zrównoważonego rozwoju – bariery w pozyskiwaniu i rozliczaniu na przykładzie gmin województwa łódzkiego.....	424
Aneta Tylman: Obszary badań prawno-finansowych zrównoważonego rozwoju – próba identyfikacji	432
Piotr Urbanek: Standardy etyczne polityki wynagradzania kadry kierowniczej w bankach w okresie kryzysu finansowego – próba oceny.....	439
Tomasz Uryszek: Międzypokoleniowa redystrybucja długu publicznego na przykładzie krajów Unii Europejskiej	448
Julia Anna Wachowska: Rynek kredytów mieszkaniowych w Polsce – studium analityczne	458
Damian Walczak: Solidaryzm społeczny a uprawnienia emerytalne grup uprzywilejowanych.....	468
Marcelina Więckowska: Inwestorzy instytucjonalni na rynku inwestycji w energię odnawialną	477
Paweł Witkowski: Ryzyko węglowe – koncepcja i pomiar.....	486
Bogdan Włodarczyk: Tworzenie oferty bankowej z wykorzystaniem bankowości elektronicznej	495
Justyna Zabawa: Zarządzanie kapitałem ludzkim we współczesnych bankach w kontekście ich ekologicznej odpowiedzialności	503
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Reklamy bankowe – między manipulacją a faktyczną potrzebą klientów.....	511

Summaries

Marcin Będzieszak: User charges and own-source revenues as sources of financing selected tasks in voivodeship cities in Poland	21
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczak: Analysis of the use of solar collectors to produce hot water	33
Joanna Blach, Anna Doś: The application of the DuPont model in the context of corporate environmental management – evidence from the Polish companies	41
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Economic effectiveness of investments related to the renewable energy sources as a factor of sustainable development... ..	51
Michał Buszko: Corporate Social Responsibility of stock exchange listed banks – investing profits due to participation in RESPECT Index.....	62
Beata Domańska-Szaruga: Competitiveness of cooperative banks as local community partners	71
Joanna Działo: Fiscal institutions and ethical standards in fiscal policy.....	79
Beata Zofia Filipiak: Directions and consequences of the transformation of local economy of municipal waste in the light of changes in the laws.....	88
Monika Foltyn-Zarychta: The concept of time-declining discount rate in the appraisal of public projects with long-term effects	98
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: The proceeds to municipalities with the introduction of income tax in individual farms.....	107
Maria Magdalena Golec: Sustainable development of Polish credit cooperatives based on the principle of localness.....	115
Karolina Gwarda: Sources of funding the purchase of zero- and low carbon means of public transport in Poland	125
Jerzy Gwizdała: The role of the environment protection bank JSC in Warsaw in financing investment in the protection of the atmosphere	133
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Application of property tax in sustainable development of towns with town of Toruń as an example.....	147
Agnieszka Jachowicz: Main trends in tax policy in the European Union states in the times of crisis	156
Alicja Janusz: The review of existing and anticipated solutions for the financial sector restructuring funds in the European Union	164
Barbara Karlikowska: Natural environment risk and activities of enterprises	172
Magdalena Klopott: Financing mechanisms of the environmentally friendly ship dismantling – case of recycling fund	181
Lidia Klos: Environmental knowledge and awareness of students.....	191
Adam Kopiński: Taxonomy and application of Hellwig’s method for assessing the effectiveness of investment funds	204
Andrzej Koza: Financial instruments of disabled people self-employment support in Great Britain and Poland	213

Grażyna Leśniewska: Art of sustainable life	221
Agnieszka Lorek: Local energy policy for the sustainable development of the Silesian communities	230
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Digital currency – temporary trend or money of future?	238
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Renewable energy and its financial implications as a component of sustainable development of Poland	247
Tomasz Piotr Murawski: An evaluation of Corporate Social Responsibility – review of chosen methods	257
Marta Musiał: Personal finance management dilemmas in the context of intergenerational solidarity concept	265
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Finance management in commune self-government in the face of challenges of new public management	273
Teresa Orzeszko: Importance of financial education of society in CSR strategy of domestic listed banks in Poland	283
Agnieszka Parlińska: Selected aspects of the indebtedness of municipalities in Poland	292
Andrzej Parzonko: Predictability and price stabilization of milk as a factor in the sustainable development of farms and food processing enterprises	300
Monika Pettersen-Sobczyk: Banks business models in the context of sustainable development concept	307
Dariusz Piotrowski: Values of islam and the concept of sustainable development	315
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Empirical studies on transactional financial exclusion in Poland	325
Adriana Przybyszewska: Determinants of entrepreneurship of women based on selected countries	335
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Development of the direct channel on the Polish insurance market	343
Adam Reczuch: Financial exclusion of young people in the perspective of establishment of a new household	351
Robert Skikiewicz: Barriers of activity of financial institutions against the background of changes in the economic situation of Poland	360
Beata Skubiak: The impact of economic and financial crisis on sustainable development with focus on social consequences	368
Sylvia Słupik: Ecological strategies for the development of Silesian Voivodeship enterprises	377
Małgorzata Solarz: Consumer protection vs. financial exclusion as a result of incorrect everyday financial risk management	386
Anna Spoz: E-invoices – technological novelty or a spreading method of documenting commercial transactions	396

Joanna Stawska: The importance of policy mix for investment activities of enterprises in the context of sustainable development	405
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Sustainable urban development as an opportunity for private investments on the example of Asian agglomerations.....	413
Paulina Szulc-Fischer: Pro-ecological cluster initiatives	423
Magdalena Ślebocka: EU funds for sustainable development – barriers in obtaining and accounting on the example of municipalities of Łódź Voivodeship.....	431
Aneta Tylman: Areas of legal and financial studies of sustainable development – an attempt to identify.....	438
Piotr Urbanek: Ethical standards of top executive’s remuneration policy in the banking sector during the financial crisis – attempt to assess	447
Tomasz Uryszek: Intergenerational redistribution of public debt. The example of European Union countries	457
Julia Anna Wachowska: Housing loans market in Poland – analytical project	467
Damian Walczak: Social solidarity and the pension rights of privileged groups	476
Marcelina Więckowska: Institutional investors in the renewable energy investment market.....	485
Paweł Witkowski: Carbon risk – concept and measurement	494
Bogdan Włodarczyk: Creation of banking offer using e-banking	502
Justyna Zabawa: Human capital management in contemporary banks, in the context of corporate eco-responsibility	510
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Banking advertising – between a manipulation and a real customer need.....	520

Marcin Będzieszak

Uniwersytet Szczeciński

OPŁATY ZA USŁUGI I DOCHODY WŁASNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA WYBRANYCH ZADAŃ W MIASTACH WOJEWÓDZKICH W POLSCE

Streszczenie: Celem artykułu jest określenie stopnia samofinansowania wybranych zadań, realizowanych przez miasta wojewódzkie w Polsce, możliwego dzięki wprowadzeniu opłat za usługi oraz dzięki generowaniu dochodów własnych związanych z tymi zadaniami. W celu przeprowadzenia badań w miastach wojewódzkich zbudowano autorską matrycę samofinansowania zadań opłatami oraz dochodami własnymi. Wykazano, że mimo znacznego wzrostu wpływów z opłat za usługi źródła te nie generują wystarczających środków na sfinansowanie tych usług lub dóbr. Wysoki wskaźnik samofinansowania opłatami osiągnąć jest jedynie w przypadku zakładów gospodarki mieszkaniowej, a uwzględniając inne dochody własne, także w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej, gospodarki gruntami i nieruchomościami oraz dróg publicznych.

Słowa kluczowe: opłaty za usługi, samorząd, dochody własne, zadania samorządowe.

DOI: 10.15611/pn.2014.330.01

1. Wstęp

Dochody trafiające do budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) mają przeznaczenie ogólne [Owsiak 2005, s. 124], a zatem wpływy z ich tytułu nie służą finansowaniu wybranego zadania. W przypadku części dochodów ich treść ekonomiczna sugeruje jednak traktowanie ich jako specyficznych źródeł finansowania powiązanych z nimi zadań. Tak jest w przypadku opłat za usługi świadczone przez JST. Opłaty wprowadzane są przez JST w różnych obszarach, zarówno w zakresie komunikacji miejskiej, jak i przedszkoli czy domów pomocy społecznej. Opłaty tego typu mają na celu sfinansowanie co najmniej części wydatków związanych z realizacją powiązanego zadania.

Celem artykułu jest określenie stopnia samofinansowania wybranych zadań realizowanych przez miasta na prawach powiatów. Możliwe jest ono dzięki wprowadzeniu opłat za usługi oraz dzięki generowaniu dochodów własnych związanych z tymi zadaniami. Realizacji celu służyć będzie przegląd literatury oraz badania przeprowadzone w najważniejszych miastach na prawach powiatów, tj. stolicach województw polskich. Artykuł zakończono wnioskami.

2. Przegląd literatury

Jedną z przyczyn korzystania z niepodatkowych źródeł dochodów jest poszukiwanie dodatkowych dochodów [Sepehri, Chernomasa 2001, s. 183] w sytuacji, gdy tradycyjne dochody podatkowe okazują się niewystarczające. Wśród dochodów niepodatkowych, bardzo ważnym źródłem dochodów są opłaty [Kosek-Wojnar, Surowka 2007, s. 73]. Ta kategoria dochodów rozumiana może być jako opłata zarówno o charakterze podatkowym, jak i o charakterze ceny [Kańduła 2008; Będzieszak, w druku]. W pierwszym przypadku jest to mało wydajne źródło dochodów [Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007; Będzieszak 2013], ale stanowi istotny element polityki dochodowej. Ustalanie opłat lokalnych i cen za świadczone usługi jest elementem takiej polityki dochodowej JST, która może być oparta m.in. na zasadzie utrzymania zróżnicowanej, ale w miarę stabilnej struktury dochodów [Jastrzębska 2005, s. 74].

Istotne znaczenie ma wysokość opłat, a przede wszystkim to, jaka część kosztu ponoszona jest przez bezpośredniego użytkownika [Besley, Coate 2003]. Wysokość opłat może być regulowana przez prawo, wówczas celem opłat jest zapewnienie tak wysokich przychodów, by umożliwiały one samofinansowanie podmiotu dostarczającego te usługi. Taka sytuacja występuje w Polsce w zakresie dostarczania wody (por. [Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006]) czy też ciepła (por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010). Podobnie w Niemczech świadczenie odpłatnych usług publicznych może doprowadzić do zysku, ale nie wyższego niż 14% ponad koszty [Friedrich, Kaltschütz, Woon Nam 2004, s. 36].

JST mogą stosować zasadę ustalania cen za świadczone usługi publiczne na poziomie odpowiadającym kosztom świadczenia tych usług [Jastrzębska 2005, s. 74]. Badania wskazują, że 30-40% wzrostu kosztów usługi przenoszone jest przez użytkowników poprzez opłaty [Borge, Rattsø 2005]. Dodatkowo wynika z nich, że opłaty za usługi mają negatywny wpływ na koszty – wzrost finansowania opłatami o 10 punktów procentowych powoduje zmniejszenie jednostkowych kosztów nawet o 10%.

Opłaty, jako źródło wpływów, mają odmienną od podatków charakterystykę. Zasadniczą cechą opłat za usługi jest elastyczność w kształtowaniu ich wysokości. O ile dochody podatkowe nie mogą być elastycznie kształtowane m.in. ze względu na konkurencję podatkową, o tyle w przypadku opłat za usługi publiczne ograniczenie to ma dużo mniejsze znaczenie [Feld, Kirchgässner, Schaltegger 2003, s. 22]. W większości przypadków to JST podejmują decyzję o tym, jaka będzie wysokość opłaty za usługę przy uwzględnieniu ewentualnych ograniczeń wynikających z przepisów prawa oraz możliwości dokonania płatności przez użytkowników. Zgodnie z modelem korzyści [Kitchen, Slack 2003, s. 2224] JST powinny dostarczać te usługi, za które mieszkańcy są w stanie zapłacić, a zatem tam, gdzie jest to możliwe, JST powinny mieć możliwość wprowadzania opłat za usługi.

3. Metodologia badania

Pod względem rozpatrywanych powyżej kwestii, tj. stosowania opłat i ich zróżnicowania, najbardziej charakterystycznymi JST są miasta na prawach powiatów. Stanowią one tę grupę, w której występuje najwyższy poziom samodzielności finansowej [Heller 2006]. Co więcej, w przypadku finansów dużych miast podkreśla się konieczność zmiany ich głównych źródeł dochodów na podatki dochodowe i konsumpcyjne oraz opłaty za usługi [Brazer 1958, s. 316].

Ze względu na powyższe cechy badaniami objęto te miasta na prawach powiatu, które są stolicami województw w Polsce. Za okres badawczy przyjęto lata 2006-2012.

W związku z faktem, że miasta w większości przypadków zgodnie z własną wolą wybierają formę organizacyjną realizacji zadania, analizie poddano zarówno jednostki budżetowe (ich dochody bieżące i wydatki bieżące), jak i samorządowe zakłady budżetowe wraz z ich przychodami i wydatkami. W drugim przypadku, ze względu na to, że działalność tych jednostek może być dofinansowana z budżetu miasta (zwykle w formie dotacji przedmiotowej) bądź z innego funduszu publicznego, uwzględniono jedynie przychody własne tych jednostek oraz wydatki nimi sfinansowane.

Badania przeprowadzone zostaną z wykorzystaniem analizy powiązania dochodów i wydatków wynikających z określonych zadań oraz analizy struktury. W celu przeprowadzenia badań w miastach wojewódzkich zbudowano autorską matrycę samofinansowania zadań opłatami oraz dochodami własnymi. Prezentuje ona dwie informacje. Po pierwsze jest to udział własnych źródeł finansowania w finansowaniu własnych wydatków (wskaźnik A). Po drugie jest to udział wpływów z opłat za usługi w finansowaniu własnych wydatków (wskaźnik B). W obu przypadkach pod uwagę wzięto przeciętną wartość za lata 2006-2012. Różnice pomiędzy wartościami wskaźników A i B wynikać będą zatem z gromadzenia w rozdziale innych wpływów aniżeli tylko z opłat za daną usługę, np. z tytułu dochodów z majątku.

4. Samofinansowanie wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce

W okresie 2006-2012 dochody ogółem badanych miast wzrosły od 26,7 mld zł do 40,3 mld zł, a wzięwszy pod uwagę przychody własne samorządowych zakładów budżetowych – odpowiednio 28,2 mld zł i 41,4 mld zł. Znaczenie opłat w finansowaniu zadań w ujęciu ogólnym w badanych miastach zwiększa się (por. tabela 1), co potwierdza tezę o poszukiwaniu dodatkowych źródeł środków finansowych przez te samorządy.

Dochody budżetowe z opłat przy uwzględnieniu wpływów samorządowych zakładów budżetowych, w ujęciu bezwzględny były w roku 2006 najwyższe w ob-

Tabela 1. Udział opłat w finansach największych miast w Polsce

Wyszczególnienie	2006	2009	2012
Opłaty za usługi / dochody ogółem	4,3%	6,4%	7,6%
Opłaty za usługi / dochody własne	6,2%	9,5%	12,0%
Opłaty za usługi + przychody własne SZB / dochody ogółem + przychody własne SZB	9,7%	10,3%	10,1%
Opłaty za usługi + przychody własne SZB / dochody własne + przychody własne SZB	13,6%	14,8%	15,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów miast za lata 2006-2012.

szarze lokalnego transportu zbiorowego (stanowiły ponad 46% wszystkich tego typu wpływów w badanych miastach, por. tabela 2). W dalszej kolejności są to wpływy zakładów gospodarki mieszkaniowej oraz w zakresie gospodarki gruntami i nieruchomościami. Brak wpływów z opłat w dwóch ostatnich obszarach powodowany jest rozwiązaniami organizacyjnymi, tj. funkcjonowaniem spółek, które świadczą określone usługi.

Wnioski o istotnym znaczeniu opłat związanych ze świadczeniem wybranych usług potwierdzane są przez dane dotyczące funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych. W 2012 r. 60,7% przychodów samorządowych zakładów budżetowych we wszystkich miastach na prawach powiatów stanowiły przychody w zakresie gospodarki mieszkaniowej, a kolejne 15,2% w zakresie transportu i łączności, kultury fizycznej (13,2%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (6,4%) [Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa... 2013, s. 126]. Te obszary uznać można zatem za podstawowe, w których zadania ze względu na charakter ekonomiczny mogą być realizowane odpłatnie.

Poza wpływami z tytułu opłat za usługi realizacja niektórych zadań wiązać się może z gromadzeniem innych dochodów własnych, np. z tytułu opłat o charakterze podatkowym, grzywnien. Porównując jednak te dane, można zauważyć, że hierarchia zadań ze względu na wysokość wpływów z opłat za usługi oraz ze względu na wysokość dochodów własnych jest zbliżona. Jedyna pozycja, w której widoczna jest istotna różnica to: „drogi publiczne w miastach na prawach powiatu” (por. tabela 2). W tym przypadku wysokie dochody własne związane są z pobieraniem przez miasta opłat innych niż za usługi, m.in. opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Istotnym pytaniem w przypadku analizy tych danych finansowych jest stopień pokrycia wydatków związanych z realizacją zadań własnych przez miasta wpływami z opłat oraz wszelkimi wpływami związanymi z realizacją określonego zadania. W przypadku opłat za usługi uzasadnienie takiego powiązania wyjaśnione zostało we wcześniejszej części artykułu. Powiązanie dochodów własnych z finansowaniem zadań jest poszerzeniem tej zależności. Daje odpowiedź na pytanie, czy określone zadanie mogłoby zostać wyodrębnione finansowo i organizacyjnie. Oczywiście

Tabela 2. Wybrane kategorie finansowe w finansach miast wojewódzkich w mln zł (2012)

Nazwa	Opłaty i przychody własne SZB	Dochody własne i przychody własne SZB	Wydatki własne bieżące (budżetowe i SZB)
Lokalny transport zbiorowy	1 920	3 769	5 135
Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	0	1 598	687
Drogi publiczne gminne	32	159	341
Pozostała działalność	134	181	210
Zakłady gospodarki mieszkaniowej	863	1 004	1 008
Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej	0	52	413
Gospodarka gruntami i nieruchomościami	352	3 960	1 070
Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)	1	170	1 948
Promocja jednostek samorządu terytorialnego	1	5	193
Szkoły podstawowe	3	55	2 635
Przedszkola	149	215	1 858
Gimnazja	0	8	1 533
Licea ogólnokształcące	1	9	1 332
Szkoły zawodowe	2	38	1 277
Stołówki szkolne i przedszkolne	57	57	235
Placówki opiekuńczo-wychowawcze	1	23	283
Domy pomocy społecznej	132	257	445
Ośrodki pomocy społecznej	1	83	324
Żłobki	52	112	224
Placówki wychowania pozaszkolnego	4	6	180
Oczyszczanie miast i wsi	13	16	300
Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	52	62	190
Instytucje kultury fizycznej	160	207	336
Zadania w zakresie kultury fizycznej	5	13	163
Suma	3 935	12 156	24 592
Ogółem	4 173	32 868	42 368

SZB – samorządowy zakład budżetowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów miast w roku 2012.

w przypadku wielu zadań, ze względu na ich znaczenie, nie należy rozpatrywać takiej sytuacji. Stąd zależność owa powinna dotyczyć zadań o charakterze gospodarczym oraz wybranych usług społecznych.

Obszarami, które zwykle wiążą się z wnoszeniem opłat przez użytkowników, są: komunikacja miejska, gospodarka mieszkaniowa, przedszkola, stołówki szkolne, żłobki, domy pomocy społecznej oraz instytucje kultury fizycznej (por. rys. 1). W przeważającej części nie są to zatem zadania o charakterze gospodarczym, jak można by założyć, ale zadania z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej, choć

		B			
		Do 20%	20-40%	40-60%	Pow. 60%
A	Do 20%	Przedszkola			
	20-40%	Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej. Żłobki	Stołówki szkolne i przedszkolne. Utrzymanie zieleni w miastach i gminach		
	40-60%			Lokalny transport zbiorowy. Instytucje kultury fizycznej	
	Pow. 60%	Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu. Gospodarka gruntami i nieruchomościami	Domy pomocy społecznej		Zakłady gospodarki mieszkaniowej

A – stosunek sumy dochodów własnych bieżących i przychodów własnych samorządowych zakładów budżetowych do sumy wydatków własnych bieżących i wydatków własnych bieżących samorządowych zakładów budżetowych.

B – stosunek sumy dochodów z opłat za usługi (par. 083) i przychodów własnych samorządowych zakładów budżetowych do sumy wydatków własnych bieżących i wydatków własnych bieżących samorządowych zakładów budżetowych.

Rys. 1. Matryca samofinansowania wybranych zadań dochodami własnymi oraz opłatami za usługi (przeciętna wartość za lata 2006-2012)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

jeśli jednak wziąć pod uwagę stopień samofinansowania, to właśnie pierwsza grupa zadań dominuje pod względem samofinansowania.

Ciekawym wnioskiem jest także to, że jedynymi samofinansującymi się w istotnym stopniu zadaniami, dzięki gromadzonym opłatom za usługi, są: zarządzanie zasobem lokali komunalnych oraz realizacja zadań w zakresie sportu przez instytucje do tego celu powołane. Ani w jednym, ani w drugim przypadku nie można wskazać, że są to tradycyjne zadania realizowane odpłatnie. W pierwszym przypadku wynika to z faktu, że charakter ekonomiczny opłat za korzystanie z lokali komunalnych (czynsz) jest zbliżony do dochodów z majątku, a nie tylko za usługę, w drugim zaś (instytucji kultury fizycznej) nie jest to typowe zadanie wymieniane w teorii, w przypadku którego wprowadzane są opłaty za usługę.

Samofinansowanie następować może także dzięki gromadzeniu dochodów innych niż opłaty za usługi, wówczas – poza wskazanym już wcześniej obszarem gospodarki mieszkaniowej – na wyróżnienie zasługują domy pomocy społecznej oraz drogi publiczne. Jak już wspomniano, pobyt w domu pomocy społecznej związany jest z wnoszeniem opłaty. Dane finansowe wskazują jednak, że środki zgromadzone

z tego tytułu wystarczają na pokrycie nieco ponad 30% wydatków związanych z funkcjonowaniem domu pomocy społecznej. W przypadku utrzymania dróg publicznych wysoki wskaźnik samofinansowania związany jest z innymi opłatami pobieranymi przez zarządców tych dróg. Jednak tu możliwość samofinansowania nie ulega tak znacznemu pogorszeniu, jak w przypadku domów pomocy społecznej.

Pozostałe zadania, głównie związane z edukacją, charakteryzują się niskim stopniem samofinansowania, co wskazuje na pomocniczy charakter opłat. Urynkowienie tych zadań musiałyby się wiązać ze znaczną podwyżką opłat bądź poszukiwaniem innych źródeł finansowania.

5. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować kilka istotnych wniosków dotyczących możliwości samofinansowania wybranych zadań realizowanych przez miasta na prawach powiatów. W poszukiwaniu dodatkowych źródeł środków finansowych JST coraz częściej sięgają po opłaty za świadczone usługi. Teoria wskazuje zarówno wady, jak i zalety takiego rozwiązania. Określa także, że jedynie w niektórych obszarach możliwe jest uzyskanie wysokiego wskaźnika pokrycia kosztów świadczenia usługi opłatami za tę usługę – zwykle są to zadania z zakresu użyteczności publicznej.

W artykule dokonano analizy w oparciu o wskaźniki finansowania wydatków własnych na zadania opłatami bądź dochodami własnymi. Badania przeprowadzone na miastach wojewódzkich w Polsce wskazują, że mimo znacznego wzrostu wpływów z opłat za usługi (dochodów do budżetów lub przychodów własnych samorządowych zakładów budżetowych), źródła te nie generują wystarczających środków na sfinansowanie zadań, z którymi odpłatność jest związana. Niezależnie zatem od formy organizacyjnej realizacja tych zadań musi zostać dofinansowana z innych własnych źródeł dochodów. Przeprowadzone badania wskazują także, że nawet uwzględnienie dochodów własnych innych niż opłaty za usługi, powiązanych z realizowanym zadaniem, zwykle nie zapewnia wystarczających środków na sfinansowanie wszystkich wydatków bieżących. Wysoki wskaźnik samofinansowania opłatami osiągnąć jest jedynie w przypadku zakładów gospodarki mieszkaniowej, a jeśli uwzględni się inne dochody własne – także w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej, gospodarki gruntami i nieruchomościami oraz dróg publicznych.

Miasta wojewódzkie, ze względu na ograniczenia budżetowe, powinny prowadzić politykę, której skutkiem będzie zwiększenie stopnia samofinansowania wybranych usług społecznych bądź gospodarczych. Podejście takie jest zgodne z modelem korzyści, który zakłada wprowadzanie opłat za usługi tam, gdzie jest to możliwe [Bird, Slack 1993]. Tradycyjna redystrybucja powinna być oczywiście podstawą gospodarki finansowej, ale w przypadku wielu zadań, takich jak prowadzenie żłobków lub zarządzanie mieszkaniem komunalnymi, w rzeczywistości można mówić o świadczeniu usługi zbliżonej do komercyjnej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Literatura

- Besley T., Coate S., *Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach*, „Journal of Public Economics” 2003, no. 87.
- Będzieszak M., *Fees and user charges in large Polish cities*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 4(54).
- Będzieszak M., *Oplaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania*, Zeszyty Naukowe „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Szkoła Główna Handlowa, w druku.
- Bird R.M. Slack N.E., *Urban Public Finance in Canada*, John Wiley and Sons, Toronto 1993.
- Borge L.E., Rattsø J., *The Relationships between Costs and User Charges: The Case of a Norwegian Utility Service*, „Finanz Archiv: Public Finance Analysis” 2005, vol. 61, no. 1.
- Brazer H.E., *The Role of Major Metropolitan Centers in State and Local Finance*, Papers and Proceedings of the Seventieth Annual Meeting of the American Economic Association, „The American Economic Review” 1958, vol. 48, no. 2.
- Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A., *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments*, CESIFO Working Paper no. 1087, 2003.
- Friedrich P., Kaltschütz A., Woon Nam C., *Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries*, The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) Oporto, August 25-29, 2004.
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2(24).
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Kańduła S., *Oплата jako forma dochodów publicznych (zarys problematyki)*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Kitchen H.M., Slack E., *New Finance Options for Municipal Governments*, „Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne” 2003, vol. 51, no. 6.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Sepethri A., Chernomasa R., *Are user charges efficiency- and equity-enhancing? A critical review of economic literature with particular reference to experience from developing countries*, „Journal of International Development” 2001, 13, 2; ABI/INFORM Complete.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2013.
- Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, DzU 2006, nr 127, poz. 886.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, DzU 2010, nr 194, poz. 1291.

USER CHARGES AND OWN-SOURCE REVENUES AS SOURCES OF FINANCING SELECTED TASKS IN VOIVODESHIP CITIES IN POLAND

Summary: The aim of this article is to determine the degree of self-financing of selected tasks of voivodeship cities in Poland with the use of user charges and own-source revenues associated with these tasks. In order to conduct research on cities an original matrix of self-financing with a use of user charges and own-source revenues has been built. It has been shown that despite a significant increase in revenue from user charges for services, this source of revenues does not generate sufficient resources to fund these services or goods. The high rate of self-financing with a use of user charges is achieved only in the case of housing management, and taking into account other own-source revenues, also in case of nursing homes, land and real estate and public roads.

Keywords: user charges, local government, own-source revenues, local government's tasks.