

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

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

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



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Marcin Będzieszak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: m.bedzieszak@wneiz.pl.pl

**OPLĄTY W BUDŻETACH MIAST
NA PRAWACH POWIATÓW W POLSCE –
DODATKOWE OBCIĄŻENIE SPOŁECZNOŚCI
LOKALNEJ CZY INSTRUMENT RÓWNOWAŻENIA
BUDŻETÓW**

**FEES IN THE BUDGETS OF CITIES
WITH THE POWERS OF POWIAT IN POLAND –
ADDITIONAL BURDEN OF LOCAL COMMUNITY
OR AN INSTRUMENT OF BUDGETS BALANCING**

DOI: 10.15611/pn.2015.404.01

JEL Classification: H27, H71

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena zmian polityki opłat w miastach na prawach powiatów oraz potencjału ich wykorzystania jako źródła dochodów własnych. W artykule dokonano analizy opłat jako dochodów samorządowych, wskazując, że są one charakterystyczną kategorią dochodów i poza generowaniem dochodów służyć mogą oddziaływaniu ekonomicznemu. Przeprowadzona analiza wskazuje, że w miastach na prawach powiatów traktowane są one jako jedna z mniej istotnych grup dochodów, co uzasadnione jest ich fragmentacją. W badanym okresie widoczny jest jednak znaczny wzrost dochodów z tytułu opłat, w szczególności opłat za usługi, nieporównywalnie wyższy od dynamiki innych grup dochodów. Analiza kompleksu czynników determinujących dochody własne miasta na prawach powiatu pozwala wskazać, że wzrost opłat jest jednym z elementów mających na celu generowanie wyższych dochodów, co bardziej jest związane z zaspokojeniem potrzeb wydatkowych, niż uzupełnieniem dochodów przy założeniu braku wzrostu wydatków. Wobec braku możliwości regulowania zasadniczych pozycji dochodowych władze miast na prawach powiatu poszukują dodatkowych środków finansowych. Poza zwiększeniem opłat bądź wprowadzaniem nowych opłat (np. wprowadzaniem odpłatnych stref parkowania), relatywnym zmniejszeniem wykorzystania instrumentów władztwa podatkowego jednoznacznie wskazują na cel, jakim jest generowanie dodatkowych dochodów, a nie substytuowanie ich.

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

Summary: The aim of this article is to assess changes in fees and user charges policies in large cities and their potential as a source of own-source revenues. The article analyzes fees and user charges as public levies, indicating their characteristics and that they serve as an

instrument for economic impact. The analysis shows that in cities with the powers of powiat they are considered as one of the less important revenues groups, which is justified by their fragmentation. In the analyzed period, however, a significant increase in revenues from fees and user charges can be seen, incomparably higher than the growth rate of other revenues groups. The analysis of the complex factors that determine own-source revenues in cities can indicate that the increase in fees and user charges is one of the elements aimed at generating higher revenues, which is associated more with satisfying the needs of more spending than for revenues supplementation. In the absence of the possibility of regulating the essential items of own-source revenues, the authorities of cities seek additional funds. In addition the increase in fees, or the introduction of new fees and the relative reduction in the use of the instruments of taxation power clearly indicate that the objective is to generate additional revenues, and not substitute them.

Keywords: public charges, own-source revenues, local budgets.

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego wobec powszechnie podnoszonego argumentu niekonstytucyjnego niedopasowania dochodów do zadań, a także ze względu na potrzeby inwestycyjne czy generowanie nadwyżki operacyjnej, decydujących o możliwościach zaciągania zobowiązań w przyszłości, poszukują dodatkowych dochodów. Dochody podatkowe, niezależnie czy rozpatrywany będzie lokalny podatek od nieruchomości czy wspólny podatek dochodowy od osób fizycznych, nie są w wielu przypadkach aktualnie instrumentem pozwalającym na pozyskiwanie dodatkowych dochodów. W pierwszej sytuacji przyczyną jest stosowanie maksymalnych stawek ustalonych przez ministra finansów, a w drugiej – brak możliwości oddziaływania na elementy konstrukcyjne i duża zależność dochodów od bieżącej sytuacji gospodarczej.

Na tym tle warto wskazać grupę dochodów, która wykorzystywana była dotąd w niewielkim zakresie, mającą (w niektórych sytuacjach) potencjał generowania dochodów, które z pewnością nie będą zbliżone do dochodów podatkowych, ale pozwolą na pozyskanie środków służących sfinansowaniu wybranych zadań publicznych realizowanych przez miasta. Dochodami tymi są opłaty zasilające budżety miast lub jednostek organizacyjnych zależnych od nich.

Celem artykułu jest ocena zmian polityki opłat w miastach na prawach powiatów oraz potencjału ich wykorzystania jako źródła dochodów własnych.

2. Opłaty jako źródło dochodów publicznych

Opłaty publiczne w ustawie o finansach publicznych zaliczono do najważniejszej grupy dochodów publicznych, tj. danin publicznych, obok podatków i składek [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., art. 5]. Ze względu na swój charakter publiczno-prawny, domniemywać można, że mają wiele cech spójnych z dwoma pozosta-

łymi instrumentami fiskalnymi. Tak jest w rzeczywistości, a najważniejszą cechą odróżniającą opłatę od podatku jest „odpłatność”. Cecha ta rozszerza jednak jednocześnie zakres opłat zasilających czy to budżety samorządowe, budżet państwa, czy rachunki innych podmiotów publicznych lub przez nie nadzorowanych.

W podstawowym ujęciu rozróżnić można opłaty o charakterze zbliżonym do podatków – opłaty paropodatkowe, oraz opłaty za usługi publiczne. Różnica między tymi dwoma źródłami dochodów publicznych wiąże się z charakterem świadczenia zwrotnego na rzecz płatnika. W pierwszym przypadku będzie to określona czynność administracyjna bądź świadczenie, którego wartości i podmiot publiczny, i płatnik nie są w stanie określić. W rzeczywistości zatem w tej pierwszej grupie znajdować się będą wszelkie świadczenia, których wartość nie jest możliwa do określenia, ze względu na brak ewidencji kosztów bądź charakter świadczenia. W przypadku opłat za usługi określenie kosztów lub wydatków w polskim systemie finansów publicznych jest możliwe i powinno stanowić podstawę do określenia wysokości opłaty jednostkowej. W tej sytuacji opłata ma charakter zbliżony do innej kategorii finansowej, tj. ceny. O tym, jaki będzie stosunek wysokości opłaty do kosztu jednostkowego, będzie jednak pochodną wielu czynników, poczynając od charakteru usługi, przez czynniki prawne, na czynnikach politycznych skończywszy.

W polskim samorządzie pobieranych jest kilkadziesiąt opłat z różnych tytułów (lista przygotowana przez autora obejmuje 55 ich rodzajów), z których jedynie kilka stanowi faktyczne opłaty za usługi. W roku 2013 sumarycznie odpowiadały one za ponad 12% dochodów własnych miast na prawach powiatów, przy czym około połowa tego udziału wiąże się z opłatami za usługi. Sugeruje to, że pozostałe pozycje są bardzo rozdrobnione, co potwierdzone zostanie w dalszej części artykułu.

H.D. Spitzer [2003] w klasyfikacji opłat wyróżnił cechy charakteryzujące opłaty. Zgodnie z tym podejściem opłaty mogą być:

- gromadzone w funduszu ogólnym lub celowym,
- wykorzystywane na dowolny cel lub na cel szczegółowy,
- mogą być transferowane do innych funduszy lub nie,
- istnieją różne ograniczenia wysokości opłat, np. nie mogą przekraczać możliwego do alokacji udziału kosztów.

Spośród wielu charakterystyk opłat warto skomentować kilka najważniejszych. Po pierwsze w większości przypadków opłaty opierają się na koszcie określonego świadczenia, nawet jeśli jest to nadanie licencji. Ta cecha jest jednocześnie postulatem na rzecz systemu sprawozdawczości i ewidencji – na ich podstawie powinno być możliwe określenie kosztu świadczenia. Poszerzając tę cechę, wskazać należy, że opłaty, niezależnie od charakteru, wiązać powinny się z określonymi zasadami ustalania ich wysokości, mimo że rzeczywista relacja wpływów z opłat za usługi do kosztów świadczenia tych usług zależeć będzie od wielu czynników. Najważniejszym z nich jest możliwość wprowadzenia opłaty. W opracowaniu przygotowanym na zlecenie Banku Światowego wskazano sektory usług lokalnych i ich podatność na decentralizację oraz zdolność do pobierania opłat [Prud’homme 1995]. Biorąc

pod uwagę obie cechy (im wyższa wartość punktowa, tym większe nasilenie cechy), wskazać można, że najbardziej odpowiednimi usługami, które mogą być świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz mogą być odpłatne, są: składowanie i utylizacja odpadów, dystrybucja energii, komunikacja miejska, dystrybucja wody, oczyszczanie ulic. Katalog ten jest zbieżny z rozumieniem pojęcia usług użyteczności publicznej w Polsce [Grzymała 2011].

Po drugie, uzasadnione jest różnicowanie opłat ze względu na cechy specyficzne płatników. W najprostszym podziale wyszczególnia się klientów indywidualnych i przedsiębiorstwa; stosowany jest on np. w opłatach za dostarczanie wody.

Po trzecie, gromadzenie i przeznaczenie opłat może mieć charakter ogólny bądź celowy. Przeznaczenie celowe nie sugeruje jednak tworzenia funduszu specjalnego przeznaczenia, ale wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, dostarczać będzie określoną usługę oraz pobierać z tego tytułu opłaty. Z drugiej strony zasada taka funkcjonować może także w ramach gospodarki budżetowej, łamiąc zasadę ogólności budżetu. Powiązanie takie, nawet jeśli nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, prowadzić może do racjonalizacji kosztów/wydatków [Borge 1995] bądź potencjalnego wkładu do efektywniejszego wykorzystania zasobów związanych z usługami publicznymi [Stocker 1976].

Najistotniejszą, finansową cechą opłat jest jednak ich wysokość oraz sposób ustalania, a zatem określenie wzajemnych powiązań między opłatami za usługi a wydatkami na finansowanie tych usług. E. Denek wskazuje, że najczęściej poruszonym w badaniach aspektem samodzielności dochodowej, w odniesieniu do całości dochodów własnych, a zatem także opłat za usługi, jest stopień pokrycia nimi wydatków bieżących oraz możliwość podjęcia zadań inwestycyjnych [Denek 2007]. Jak wskazują D. Holtz-Eakin, W. Newey i H.S. Rosen [1989], znaczenie takich powiązań było dyskutowane zarówno przez ekonomistów, jak i polityków. Obserwacje von Furstenberga, Greena and Jeonga [1985; 1986] w odniesieniu do tej kwestii doprowadziły do zdefiniowania trzech hipotez:

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

Rozszerzając pojęcie podatków na wszystkie daniny publiczne¹ oraz biorąc pod uwagę publiczny charakter tych płatności, a także charakter opłat (bezpośrednie powiązanie ze świadczeniem zwrotnym ze strony podmiotu publicznego), a zatem także określoną ścieżkę legislacyjną związaną z ustaleniem wysokości opłat, wskazać można, że w przypadku rozwiązań polskich hipoteza druga jest najbliższa prawdy. Twierdzeniu temu przeczą jednak wyniki badań przeprowadzonych na panelu

¹ Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...] 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.

50 stanów USA, które wskazują, że wydatki dostosowują się między innymi do krótkoterminowych zmian w podatkach oraz innych źródeł finansowania [Westerlund, Mahdavi, Firoozi 2011]. Jednak teoretycznie o wysokości wydatków związanych ze świadczeniem odpłatnych usług przez podmioty publiczne decydować będą czynniki rynkowe, a dopiero pochodną tego będą opłaty w określonej wysokości, co porównać można do jednej z metod ustalania wysokości cen za produkty i usługi [Keegan i in. 1995]. Co więcej, badania prowadzone w tym obszarze zwykle jako punkt wyjścia obierają wysokość wydatków.

Inną przyczyną, a zarazem problemem dotyczącym 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 wskazują m.in. że [Aaberge, Langøren 2006]:

- 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 charakterystykę odmienną od podatków. Zasadniczą cechą opłat za usługi jest elastyczność w kształtowaniu ich wysokości. L.P. Feld, G. Kirchgässner, C.A. Schaltegger [2003] wskazują, że 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. Najczęściej to jednostki samorządu terytorialnego podejmują decyzję o tym, jaka będzie wysokość opłaty za usługę, przy uwzględnieniu ewentualnych ograniczeń wynikających z przepisów prawa oraz możliwości dokonania płatności przez użytkowników. H.M. Kitchen i E. Slack [2003] wskazują, że zgodnie z modelem korzyści jednostki samorządu terytorialnego powinny dostarczać te usługi, za które mieszkańcy są w stanie zapłacić, a zatem tam, gdzie jest to możliwe, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość wprowadzania opłat za usługi.

Konieczne jest zatem podkreślenie możliwości i skłonności do zapłaty opłaty za określoną usługę, opłaty służyć mogą bowiem do regulowania popytu na te usługi². Potwierdzają to badania A. Creese'a [1997], który na przykładzie opłat za usługi

² W Polsce jest to jeden z czynników uwzględnianych przy ustalaniu wysokości opłat za dostarczenie 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 zakresie ochrony zdrowia wykazuje, że zwiększenie udziału opłat w finansowaniu przyczynia się do zmniejszenia dostępności usług. O krok dalej idzie W. 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 ze skłonnością do dokonania płatności za usługę dopuszcza także sytuację, kiedy z zasady opłaty nie będą wystarczać na pokrycie kosztów świadczenia usługi (np. w przypadku transportu miejskiego wpływy z biletów pozwalały w roku 2011 w Polsce na pokrycie 35% kosztów) [Krzemiński 2013].

3. Polityka opłat i polityka dochodowa miast na prawach powiatów

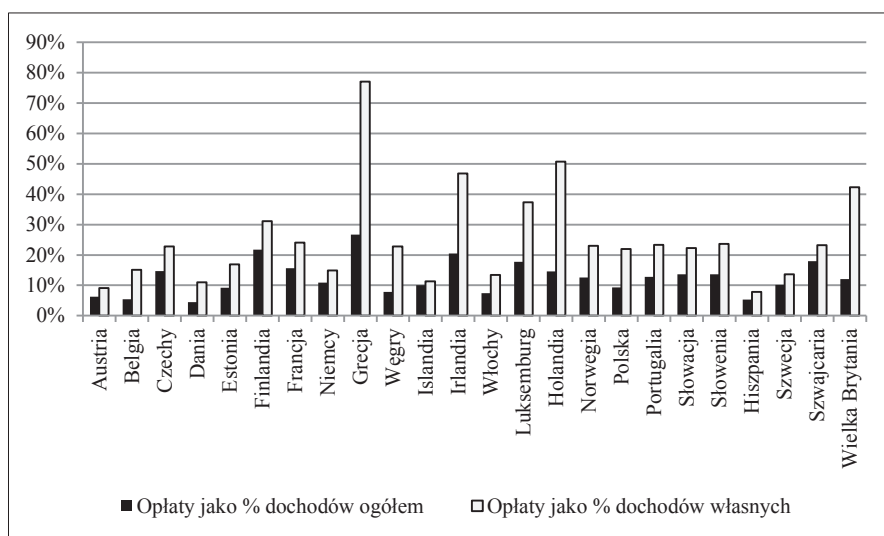
Analiza zostanie przeprowadzona na podstawie danych o dochodach własnych wszystkich miast na prawach powiatów z lata 2004-2013. Ma ona umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie o zmiany w znaczeniu dochodów z opłat w gospodarce finansowej miast na prawach powiatów oraz wykorzystywaniu tych dochodów w celu uzupełnienia uszczuplonych dochodów podatkowych.

Dochody własne są najbardziej zróżnicowaną grupą dochodów, w jej skład wchodzi bowiem zarówno dochody podatkowe (podatki lokalne i udziały w podatkach centralnych), jak i opłaty o charakterze podatkowym, opłaty za usługi, dochody z majątku. Założyć należy, że zgodnie z zasadą ogólności (jedności materialnej) budżetu wszystkie dochody trafiające do budżetu jednostki samorządu terytorialnego mają przeznaczenie ogólne, a zatem wpływy z ich tytułu nie służą finansowaniu wybranego zadania. Odstępstwem od tej zasady będą sytuacje, gdy prawo regulujące konkretne zadanie przewiduje, że takie powiązanie ma miejsce. Sytuacja taka dotyczyć będzie przede wszystkim dotacji celowych, ale także dochodów o niewielkim znaczeniu finansowym, takich jak: opłata z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, opłata za gospodarowanie odpadami, opłaty i kary za korzystanie z środowiska. Co więcej, w przypadku budżetów samorządowych zastosowanie ma także zasada zupełności, wskazująca, że w budżecie ujęte są wszystkie dochody i wydatki. W rzeczywistości jednak mają miejsce odstępstwa od tej zasady, system finansowy jednostek samorządu terytorialnego obejmuje bowiem gospodarkę budżetową i pozabudżetową, zarówno z punktu widzenia źródeł zasilających określony fundusz publiczny, jak i z punktu widzenia przeznaczenia zgromadzonych w ten sposób środków, tj. finansowania zadań. W przypadku gospodarki pozabudżetowej zasadą jest wydzielenie części dochodów publicznych oraz wskazanie zadań, które będą tymi środkami finansowane.

Merytoryczne uzasadnienie braku powiązania źródeł dochodów z wybranymi zadaniami nie powinno budzić wątpliwości w odniesieniu do dochodów podatkowych bądź opłat o charakterze podatkowym, ale już w przypadku części dochodów

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

Ustawodawca polski przewidział możliwość takiej organizacji wybranych zadań, w przypadku których możliwe jest wprowadzenie opłat za usługi, że będą one wyodrębnione finansowo i organizacyjnie z gospodarki budżetowej. Wówczas możliwe jest założenie samorządowego zakładu budżetowego bądź spółki prawa handlowego, choć jest to możliwe jedynie w przewidzianych prawem sytuacjach.



Rys. 1. Udział opłat w dochodach własnych i w dochodach ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD FiscalDecentralisation Database.

Polska należy do grupy krajów, w których opłaty za usługi kształtują się na przeciętnym poziomie (por. rys. 1), co sugeruje niewielki potencjał wzrostu znaczenia opłat. Z drugiej jednak strony samorządowe systemy dochodów, co do zasady, charakteryzują się dominacją dochodów podatkowych i trudno oczekiwać, by w szybkim tempie dochody z opłat sięgnęły tego poziomu, ale wobec braku zasadniczych

zmian w dochodach podatkowych miast to właśnie opłaty za usługi są potencjałem do generowania dodatkowych dochodów. Realizacja tego postulatu widoczna jest w sposób oczywisty w przypadku dostarczania wody, a w odniesieniu do przytoczonych wcześniej wskaźników samofinansowania niektórych usług publicznych upatrywać można możliwości być może nie generowania istotnych wpływów, lecz większego zrównoważenia kosztów/wydatków.

Dochody z opłat o charakterze publicznoprawnym oraz opłat za usługi w budżetach miast na prawach powiatów w roku 2013 wyniosły 7,88 mld zł i stanowiły 12,27% dochodów własnych tych jednostek. Dekadę wcześniej analogiczne kategorie stanowiły odpowiednio 3,06 mld zł oraz 9,64%. Poza dość oczywistym faktem wzrostu wartości bezwzględnej oraz znaczenia opłat w strukturze dochodów własnych miast zmianom uległa także struktura samych dochodów z opłat.

Dane przedstawione w tab. 2 potwierdzają fakt, że jednostkowo dochody z opłat o charakterze publicznoprawnym są rozdrobione, a przez to jednostkowo mało wydajne. Abstrahując od opłat, które ze względu na naturę świadczenia zwrotnego, z którym się wiążą, generują niewielkie dochody, w wybranych jednostkach (opłata miejscowa i uzdrowska) wiele innych (najlepszym przykładem jest opłata od posiadania psów) ma niewielkie uzasadnienie dochodowe. Co więcej, w teorii jednym z istotnych czynników determinujących wysokość opłaty jest koszt jej poboru (wyższy niż w przypadku wydajnych podatków) oraz koszt świadczenia. W odniesieniu do opłat publicznoprawnych trudno mówić o faktycznym koszcie świadczenia ze względu na jego charakter, pozostaje zatem do rozstrzygnięcia kwestia kosztu poboru opłaty. W polskim przypadku, na poziomie sprawozdawczości budżetowej, nie jest możliwe określenie kosztów poboru opłat, a co za tym idzie – opłacalności poboru opłaty. Tego typu informacja możliwa jest do pozyskania jedynie na poziomie jednostek organizacyjnych miast przy wykorzystaniu dodatkowych informacji.

Relatywnie największe znaczenie dochodowe mają opłaty za określone czynności administracyjne (opłata skarbową, komunikacyjną, za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu) oraz inne specyficzne rodzaje opłat, niewymienione w oznaczeniu klasyfikacji budżetowej, takie jak: opłata adiacencka, za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd, parkingowa, za zajęcie pasa drogowego, za wpis oraz zmianę wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. W ostatniej grupie zauważalny jest znaczny wzrost wpływów; wiąże się to z wprowadzeniem dodatkowej specyficznej opłaty za wywóz odpadów, co teoretycznie zwiększyło znaczenie dochodów z tej grupy opłat w dochodach własnych, ale faktycznie nie miało wpływu na zwiększenie samodzielności dochodowej.

Największe i rosnące znaczenie mają opłaty za usługi świadczone przez jednostki organizacyjne miast. W roku 2013 stanowiły one przeciętnie w miastach prawie 9,14% dochodów własnych i w ostatnich latach zjawisko to ma tendencję rosnącą. Jednostkowo najważniejszym źródłem dochodów w tej grupie były opłaty związane z komunikacją miejską.

Tabela 1. Dochody z opłat w miastach na prawach powiatu w latach 2004-2013 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Par.	Rozdz.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Opłata od posiadania psów	037	75618	6,00	6,14	5,86	5,27	2,99	2,86	2,81	2,88	3,01	2,92
Opłata uzdrowiskowa	039	75618	0,00	0,00	2,69	3,39	3,71	5,36	5,31	5,45	7,53	7,98
Opłata produktowa	040	75618	3,23	2,46	1,25	2,69	2,05	1,37	1,54	1,75	1,73	1,35
Opłata skarbowa	041	75618	293,29	225,16	319,49	314,96	346,14	290,16	283,22	272,81	282,46	287,54
Opłata komunikacyjna	042	75618	329,77	342,08	280,42	253,32	273,26	236,29	253,64	251,94	240,80	259,11
Opłata targowa	043	75618	95,38	92,76	83,39	80,07	76,39	71,40	63,38	61,29	56,08	50,02
Opłata miejscowa	044	75618	3,12	4,52	2,84	2,87	1,12	0,84	1,88	2,47	2,61	3,18
Opłata eksploatacyjna	046	75618	34,19	20,10	14,10	7,22	6,00	6,65	5,85	5,82	4,23	5,09
Opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu	048	75618	185,54	192,52	197,89	206,40	227,72	248,69	260,90	264,16	269,03	276,27
Inne lokalne opłaty pobierane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	049	wszystkie	157,29	191,61	306,03	329,21	382,43	382,68	384,84	401,90	458,60	1 313,98
Różne opłaty	069	wszystkie	73,04	245,85	170,02	180,88	209,85	246,37	601,47	632,11	572,59	574,05
Czynsze za mieszkania i lokale komunalne	075	70105	545,55	593,65	651,74	610,00	923,51	1 016,09	1 068,90	1 146,96	1 099,87	1 181,04
Opłaty za usługi	083	wszystkie	1 222,89	1 390,12	1 489,28	1 923,37	2 185,62	2 592,61	2 683,79	3 287,78	3 738,12	3 841,27
Opłata prolongacyjna	091	wszystkie	110,77	137,96	102,89	118,05	124,08	84,62	87,60	88,30	80,57	73,87
Dochody własne	x	x	31 753,77	36 269,80	40 985,86	46 873,43	49 443,82	50 327,51	53 885,58	56 859,78	61 247,02	64 216,58
Samorządowe zakłady budżetowe	083	wszystkie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1 292,58	1 122,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Tabela 2. Udział opłat w dochodach własnych miastach na prawach powiatu w latach 2004-2013

Wyszczególnienie	Udział w dochodach własnych w 2013	Udział w dochodach własnych* w latach 2004-2013	Tendencja
Opłata od posiadania psów	0,01%	0,01-0,03%	wzrost
Opłata uzdrowiskowa	0,26%	0,14-1,03%	wzrost
Opłata produktowa	0,00%	0,00-0,02%	spadek
Opłata skarbowa	0,74%	0,74-1,47%	spadek
Opłata komunikacyjna	1,42%	1,36-4,01%	spadek
Opłata targowa	0,13%	0,13-0,48%	spadek
Opłata miejscowa	0,05%	0,02-0,14%	spadek-wzrost
Opłata eksploatacyjna	0,04%	0,03-0,45%	spadek
Opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu	0,71%	0,68-0,93%	spadek
Inne lokalne opłaty pobierane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	2,19%	0,09-2,19%	wzrost
Różne opłaty	0,11%	0,06-0,22%	wzrost – spadek
Czynsze za mieszkania i lokale komunalne	3,42%	2,06-3,64%	stabilne
Opłaty za usługi	9,14%	5,69%-10,29%	wzrost
Opłata prolongacyjna	0,19%	0,19-0,60%	spadek

* Udział opłat w dochodach własnych liczony jest jako suma wpływów wszystkich miast na prawach powiatu z tytułu określonego typu opłat do sumy dochodów własnych tych miast, w których ta opłata jest gromadzona.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Dochody podatkowe, nawet w przypadku podatków zasilających budżety lokalne, są wysoce wydajne i na szczeblu lokalnym stanowią największą część dochodów własnych. Niezależnie zatem od konstrukcji opłat niezwykle trudne jest osiągnięcie odpowiednio wysokiej proporcji. Co więcej, nie zawsze wprowadzanie opłat jest uzasadnione ze względu na charakter usługi. Czynnikiem najważniejszym przy decyzji o wprowadzeniu opłat jest charakter korzyści odnoszonej przez płatnika lub użytkownika. Zgodnie z piramidą opłat i równoważenia kosztów w sytuacji, gdy korzyści mają charakter zbiorowy, nawet gdyby wprowadzenie opłat było technicznie możliwe, nie powinno się stosować takiego rozwiązania. Opłata jest związana z kontrświadczaniem ze strony podmiotu publicznego i dopiero w sytuacji, gdy to świadczenie nabiera charakteru indywidualnego, wprowadzanie opłat, których wysokość odzwierciedla wartość tego świadczenia, jest uzasadnione.

Nie zmienia to jednak faktu, że dochody z opłat w miastach na prawach powiatu w Polsce charakteryzują się wysoką dynamiką. W latach 2004-2013 przeciętne dochody z opłat *per capita* nominalnie wzrosły o 220%, podczas gdy dochody podatkowe – jedynie o 60%. Wzrost realny wyniósł odpowiednio 144% i 24%. Warto jednak zauważyć także inną tendencję występującą w zakresie dochodów własnych, która wspiera generalny trend. Jest nią wykorzystanie instrumentów władztwa podatkowego. W badanym okresie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, skutki finansowe (niezrealizowane dochody) wykorzystania władztwa podatkowego (por. tab. 3) utrzymywały się na zbliżonym poziomie, ale jeśli uwzględnione zostaną rosnące dochody z podatków, to jasno wskazać można, że miasta świadomie starają się maksymalizować wpływy, a zatem minimalizować skutki władztwa. W badanym okresie skutki finansowe władztwa podatkowego spadły z poziomu ponad 10% do ok. 6,5% zrealizowanych dochodów. Podobnie w przypadku dochodów z opłat o charakterze podatkowym widoczny jest istotny wzrost dochodów, ale w tym przypadku uwzględnić należy fakt, że dochody z ich tytułu są w dużej mierze wypadkową centralnie ustalonych stawek.

Tabela 3. Skutki władztwa podatkowego w miastach na prawach powiatu w latach 2004-2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Podatki lokalne <i>per capita</i>	435	464	507	582	582	572	609	634	662	704
Opłaty za usługi <i>per capita</i>	95	109	117	151	172	205	213	261	297	305
Opłaty podatkowe <i>per capita</i>	138	144	151	158	172	172	209	218	220	293
Skutki władztwa podatkowego <i>per capita</i>	47	40	35	38	37	42	44	50	44	46
Wydatki bieżące <i>per capita</i>	2505	2852	3231	3607	4032	4435	4670	4880	5068	5165

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Dane o dochodach podatkowych i dochodach z opłat potwierdzają zatem zasadniczy trend widoczny w polskich miastach – maksymalizację dochodów. Działania takie zgodne są z modelem Lewiatana [Brennan, Buchanan 2000]. Uzasadnieniem tego trendu jest inna znacząca grupa dochodów własnych miast, tj. udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych. W badanej dekadzie dochody z tytułu PIT (zbliżone w wysokości do sumy dochodów z podatków i opłat) rosły w niskim tempie, a w niektórych latach dynamika była ujemna. Przeciętnie w dekadzie dochody te prawie uległy podwojeniu. W przypadku dochodów z tytułu CIT, z powodu zmieniającej się bazy podatkowej, dochody w całym badanym okresie wzrosły jedynie o 30%. Biorąc zatem pod uwagę

konieczność gromadzenia wyższych dochodów ze względu na potrzeby wydatkowe oraz mniejszą wydajność udziałów w podatkach dochodowych, miasta prowadzą politykę zwiększania tych dochodów własnych, głównie o charakterze bieżącym, na których kształtowanie mają wpływ. Dzięki takiej działalności dochody własne w analizowanej dekadzie nominalnie podwoiły się, a ich przeciętny roczny wzrost wyniósł 7,3%.

4. Zakończenie

Dochody z opłat traktowane są jako jedna z mniej istotnych grup dochodów miast. Jest to uzasadnione fragmentacją tej grupy dochodów. W ostatnich latach widoczny jest jednak trend szybkiego ich przyrostu, w szczególności opłat za usługi. Dynamika jest nieporównywalnie wyższa od dynamiki innych grup dochodów, co częściowo wynikać może z efektu niskiej bazy, ale i ze świadomej polityki władz samorządowych. Zakładając, że teza druga jest prawdziwa, wskazać można, że celami realizowanymi w ten sposób przez miasta, mogą być substytuowanie utraconych dochodów (głównie z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych) lub generowanie dodatkowych dochodów.

Analiza kompleksu czynników determinujących dochody własne miast na prawach powiatu pozwala wskazać, że wzrost opłat jest jednym z elementów mających na celu osiągnięcie wyższych dochodów, co związane jest bardziej z zaspokojeniem potrzeb wydatkowych, niż uzupełnieniem dochodów przy założeniu braku wzrostu wydatków. Wydatki w badanym okresie (2004-2013) wzrosły nominalnie przeszło dwukrotnie, a co za tym idzie – w sytuacji ograniczeń związanych z zaciąganiem długu niezbędne jest zapewnienie dodatkowych dochodów. Wobec braku możliwości regulowania zasadniczych pozycji dochodowych władze miast na prawach powiatu poszukują dodatkowych środków finansowych. Poza zwiększeniem opłat bądź wprowadzaniem nowych opłat (np. wprowadzaniem odpłatnych stref parkowania) relatywne zmniejszenie wykorzystania instrumentów władztwa podatkowego jednoznacznie wskazuje na cel, jakim jest generowanie dodatkowych dochodów, a nie substytuowanie ich. Warto jednak podkreślić, że jest to trend, który występuje w wielu krajach.

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" ser. 52, no. 1.
- Borge L.E., 1995, *Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments*, "Public Choice", 83.
- Brennan, Buchanan, 2000, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Liberty Fund, Inc., Indianapolis.

- Carroll D.A., 2009, *Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability?*, Public Budgeting & Finance/Spring.
- Creese A., 1997, *User fees: they don't reduce costs, and they increase inequity*, "BMJ: British Medical Journal", vol. 315, no. 7102.
- Denek E., 2007, *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, 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.
- Grzymała Z., 2011, *Ogólna charakterystyka gospodarki komunalnej*, [w:] *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- 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/>, 23.08.2013.
- Prud'homme R., 1995, *The dangers of decentralization*, "World Bank Research Observer", t. 10, no. 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.
- Spitzer H.D., 2003, *Taxes vs. fees: A curious confusion*, "Gonzaga Law Review", vol. 38:2.
- 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.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240.
- Von Furstenberg G.M., Jeffrey Green R., Jeong J.-H., 1985, *Have taxes led government expenditures? The United States as a test case*, "Journal of Public Policy", 5.
- Von Furstenberg G.M., Jeffrey Green R., Jeong J.-H., 1986, *Tax and Spend, or Spend and Tax?*, "Review of Economics and Statistics", za: D. Holtz-Eakin, W. Newey, H.S. Rosen, 1989, *The revenues-expenditures nexus: Evidence from local government data*, "International Economic Review", vol. 30, no. 2.
- Westerlund J., Mahdavi S., Firoozi F., 2011, *The tax-spending nexus: Evidence from a panel of US state-local governments*, "Economic Modelling", 28.