

**Łukasz Satola**

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

## **ZRÓŻNICOWANIE OPŁAT ZA LOKALNE USŁUGI PUBLICZNE NA PRZYKŁADZIE USŁUG DOSTARCZANIA WODY I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW**

*THE DIFFERENTIATION OF LOCAL FEES FOR PUBLIC SERVICES ON THE EXAMPLE  
OF WATER SUPPLY AND SEWAGE DISPOSAL SERVICES*

**Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, opłaty lokalne, samorząd terytorialny, usługi publiczne**

*Key words: local fees, local government, municipal economy, public services*

*JEL codes: H42, H76, L32, L95*

**Abstrakt.** Celem artykułu jest przedstawienie oraz ocena zróżnicowania wysokości stawek opłat lokalnych ponoszonych przez mieszkańców gmin. Materiał empiryczny stanowiły wyniki własnych badań przeprowadzonych w 137 gminach województwa małopolskiego. Wyniki badań dowiodły, że w latach 2011-2017 miał miejsce systematyczny wzrost opłat komunalnych. Występowało również duże zróżnicowanie pomiędzy gminami (szczególnie w zakresie odprowadzania ścieków). Rady niektórych gmin, chcąc obniżyć stawki opłat płacone przez mieszkańców stosują dopłaty do uchwalanych taryf finansowane z budżetów lokalnych.

### **Wstęp**

W rozwiniętej gospodarce rynkowej, cechującej się dominacją sektora prywatnego, wciąż pozostaje część dóbr, za których dostarczanie odpowiedzialny jest sektor publiczny. Zakres i standard zapewnianych w ten sposób dóbr i usług publicznych jest zmienny w czasie i uzależniony od wielu czynników, wśród których można wymienić m.in. dominującą doktrynę polityki gospodarczej, poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, wielkość oraz poziom decentralizacji sektora publicznego, a także skalę artykułowanych potrzeb zbiorowych.

Usługi publiczne są klasyfikowane według różnych kryteriów, tym niemniej dość powszechnie stosuje się ich podział na usługi administracyjne, komunalne i społeczne [Kachniarz 2012, Dylewski, Filipiak 2005, Prus, Wawrzyniak 2011]. W największym stopniu o standardzie życia mieszkańców decydują usługi komunalne oraz społeczne. Są one najczęściej realizowane przez zdecentralizowane podmioty sektora publicznego, czyli głównie jednostki samorządu terytorialnego. Jakkolwiek znaczna część usług administracyjnych dostępna jest bezpłatnie (finansowane z podatków), to świadczenie większości usług komunalnych związane jest z koniecznością ponoszenia opłat. Stosowanie opłat w zależności od rodzaju usług publicznych ma zapewnić pokrycie całości lub części kosztów ich świadczenia, jednak z drugiej strony, opłaty mają pełnić funkcję motywującą do prawidłowych zachowań zapobiegających nadmiernej konsumpcji, niegospodarności oraz promować racjonalne korzystanie z zasobów środowiska [Stiglitz 2015, Kopańska 2008].

Opłaty wnoszone za wykonywane usługi publiczne mogą być traktowane dwojako: z jednej strony, mają zapewnić pokrycie kosztów związanych z ich świadczeniem, natomiast z drugiej, ich wysokość jest wykorzystywana do porównania pomiędzy jednostkami podziału terytorialnego w celu oceny sprawności ich funkcjonowania oraz postrzegania przez mieszkańców oraz interesariuszy zewnętrznych.

## Material i metodyka badań

Celem opracowania jest przedstawienie oraz ocena zróżnicowania wysokości stawek opłat lokalnych ponoszonych przez mieszkańców gmin w związku z zaopatrywaniem w wodę oraz odprowadzaniem ścieków komunalnych.

Zakres przestrzenny prowadzonych badań ograniczono do obszaru województwa małopolskiego (137 gmin), analizy obejmowały dane za lata 2011-2017. Analizą objęto usługi dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków bytowych ze względu na ich powszechność oraz duże znaczenie w całości ponoszonych przez gospodarstwa domowe kosztów, w tym związanych ze świadczeniem usług publicznych.

Material empiryczny do prowadzonych analiz stanowiły wyniki własnych badań dotyczących wysokości stawek opłat ponoszonych przez gospodarstwa domowe za realizowane usługi publiczne.

Do opracowania pozyskanych danych posłużono się metodami statystyki opisowej. Wykorzystano takie miary statystyczne, jak rozstęp cech, medianę, średnią arytmetyczną, odchylenie standardowe oraz współczynnik zmienności. Zastosowano klasyfikację i grupowanie obiektów ze względu na analizowane cechy, a wyniki zaprezentowano w formie tabelarycznej.

## Opłaty za usługi publiczne – uwarunkowania teoretyczne

Władze publiczne dokonują wydatków w związku z dostarczaniem dóbr publicznych oraz społecznych. Ich dostarczanie wypełnia znamiona realizacji podstawowych funkcji państwa: redystrybucyjnej, alokacyjnej oraz stabilizacyjnej [Samuelson 1954, Afonso i in. 2003]. Są to wydatki konieczne dla ogółu społeczeństwa i finansowane są z dochodów podatkowych. Lokalne usługi publiczne, za których dostarczenie odpowiada sektor publiczny (najczęściej samorząd terytorialny) zaliczane są do innej kategorii dóbr, a ich finansowanie w pełni lub w większości pochodzi z opłat wnoszonych przez ich użytkowników.

W literaturze ekonomicznej wskazuje się, że organizacja finansowania lokalnych usług publicznych może być odmienna w poszczególnych państwach przy zastosowaniu zróżnicowanego udziału podatków, opłat publicznych oraz cen za świadczone usługi [Będzieszak 2014, Sobiech 2005, Akutagawaa, Mun 2005]. Finansowanie ze źródeł podatkowych ma miejsce najczęściej w odniesieniu do tzw. czystych dóbr publicznych, w przypadku których nie ma możliwości wykluczenia z ich konsumpcji. Dochody podatkowe są również często wykorzystywanym źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych, mających służyć budowie lub modernizacji obiektów, za pośrednictwem których świadczone są inne lokalne usługi publiczne. Pokrywanie bieżących kosztów wykonywania tych usług finansowane jest z kolei z opłat publicznych lub kwot ustalanych przez podmioty je świadczące. Część usług komunalnych realizowana jest przez podmioty działające na zasadach komercyjnych, tym niemniej wysokość stosowanych przez nie cen (np. stawek za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków) podlega zatwierdzeniu przez organy stanowiące właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Generalnie ujmując jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce w zakresie ustalania opłat za świadczone usługi komunalne stosują kilka rozwiązań [Swianiewicz 2011, Będzieszak 2014]:

- gmina decyduje o wysokości opłaty (np. przedszkola, lokalny transport zbiorowy),
- gmina zatwierdza stawki proponowane przez wykonawcę usług (np. dostawa wody, usługi kanalizacyjne),
- gmina kontraktuje realizację usług (np. utrzymanie zieleni),
- JST określa jedynie ogólne zasady funkcjonowania rynku (np. usługi pogrzebowe).

## Wyniki badań

Lokalne usługi publiczne stanowią zadania o charakterze użyteczności publicznej i realizowane są w gminach w ramach gospodarki komunalnej. Jakkolwiek zakres przedmiotowy gospodarki komunalnej jest szeroki, tym niemniej do najbardziej powszechnych usług publicznych

zalicza się zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków i gospodarkę odpadami komunalnymi [Kosikowski, Salachna 2012, Dudzik 1998]. Podejmowanie przez samorząd wielu pozostałych zadań uzależnione jest od wielkości danej gminy, gdyż istotną cechą potrzeb komunalnych jest to, że nasilenie ich występowania zależy od wielkości i charakteru jednostki osadniczej [Grzymała 2010]. Ze względu na ograniczone rozmiary opracowania analizą objęto usługi dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków.

Srednie wartości opłat związanych z dostarczaniem wody rosły w stabilnym i umiarkowanym tempie, przy czym wyższą dynamikę zaobserwowano w latach 2011-2015 niż w ostatnim okresie analizy (tab. 1). Warto zwrócić uwagę na dużą rozpiętość pomiędzy najniższymi a najwyższymi stawkami opłat, chociaż wynikają one z wysokości cen przyjętych w pojedynczych gminach, które niejednokrotnie były rezultatem stosowanych tam rozwiązań organizacyjnych w zakresie wyboru podmiotu odpowiedzialnego za realizację usługi. Zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi samorządami, mierzone wartością współczynnika zmienności, oscylowało wokół 30% (jedynie w 2015 roku wzrosło wyraźniej osiągając poziom 35%), co świadczy o utrzymywaniu się względnie stałych różnic wartości stosowanych opłat. Interesująca jest obserwacja występującej w całym okresie analizy przewagi wartości średniej nad medianą (prawostronna skośność rozkładu), co pozwala stwierdzić, że większość spośród analizowanych gmin stosowało niższe od średniej stawki opłat związanych z użytkowaniem wodociągu.

Tabela 1. Zestawienie miar statystycznych wysokości stawek opłat za dostarczanie wody w gminach województwa małopolskiego w latach 2011-2017

Table 1. Statistical measures of the rates of fees for water supply in the communes of the Małopolskie Province in 2011-2017

Wyszczególnienie/Specification	Opłaty za wodę [zł/m <sup>3</sup> ]/Fees for water [PLN/m <sup>3</sup> ]						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Średnia arytmetyczna/Mean	3,42	3,64	3,82	4,00	4,17	4,18	4,24
Wartość najniższa/Minimum	1,30	1,50	1,96	1,96	1,62	1,62	1,62
Wartość najwyższa/Maximum	7,71	7,45	7,85	7,71	10,90	10,90	7,79
Dominanta/Modal value	2,60	4,67	2,80	5,23	5,23	3,40	3,40
Mediana/Median	3,21	3,46	3,60	3,80	3,95	3,98	4,10
Odchylenie standardowe/Standard deviation	1,02	1,08	1,16	1,22	1,46	1,36	1,25
Współczynnik zmienności/Variation coefficient	0,30	0,30	0,30	0,31	0,35	0,33	0,30

Źródło: badania własne

Source: own research

Opłaty ponoszone przez gospodarstwa domowe związane z użytkowaniem sieci kanalizacyjnej również rosły. Dość dynamiczny ich wzrost można zaobserwować w okresie 2011-2015, natomiast później ich wzrost był symboliczny i nie przekraczał wartości inflacji (tab. 2). Pomędzy stawkami występującymi w poszczególnych gminach występowała większa zmienność niż w przypadku dostarczania wody (współczynniki zmienności za wyjątkiem ostatniego roku przekraczały 40%). Było to rezultatem dużych różnic pomiędzy podmiotami stosującymi najwyższe i najniższe stawki opłat (stawki najwyższe stanowiły od 6,5 do ok. 9-krotności wartości występujących w gminach stosujących najbardziej przyjazną mieszkańcom politykę w zakresie ustalania opłat lokalnych). Również w zakresie usług zbiorowego odprowadzania ścieków występowała prawostronna asymetria rozkładu, co dowodzi, że większość gmin miało stawki opłat skalkulowane na poziomie poniżej średniej arytmetycznej obliczonej dla województwa.

Warto wyjaśnić, że bardzo wysokie wartości stawek maksymalnych wynikają z przyjętych uregulowań prawnych w zakresie kształtowania taryf. Przedsiębiorstwa kanalizacyjne kształtując politykę cenową, zostały zobligowane do skalkulowania kosztów świadczenia usługi uwzględniając prognozowany popyt (liczbę odbiorców). W okresie rozbudowy urządzeń kanalizacyjnych

Tabela 2. Zestawienie miar statystycznych wysokości stawek opłat za odprowadzanie ścieków w gminach województwa małopolskiego w latach 2011-2017

Table 2. Statistical measures of the rates of fees for wastewater disposal in the communes of the Malopolskie Province in 2011-2017

Wyszczególnienie/Specification	Opłaty za ścieki [zł/m <sup>3</sup> ]/ Fees for wastewater [PLN/m <sup>3</sup> ]						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Średnia arytmetyczna/Mean	5,04	5,36	5,92	6,10	6,33	6,35	6,39
Wartość najniższa/Minimum	1,50	1,60	2,30	2,30	2,41	2,49	2,61
Wartość najwyższa/Maximum	13,38	13,60	17,16	15,89	21,07	16,04	16,96
Dominanta/Modal value	5,05	5,80	4,60	4,60	5,22	9,43	5,05
Mediana/Median	4,70	5,05	5,24	5,43	5,66	5,74	5,84
Odchylenie standardowe/Standard deviation	2,17	2,22	2,62	2,68	2,93	2,57	2,44
Współczynnik zmienności/Variation coefficient	0,43	0,41	0,44	0,44	0,46	0,41	0,38

Źródło: badania własne

Source: own research

znacząco wzrastały koszty, które musiały być uwzględnione w stosowanych stawkach. Przy początkowo małej liczbie gospodarstw domowych korzystających z kanalizacji, ponoszone przez nie koszty kształtowały się na relatywnie wysokim poziomie. Zwiększenie liczby podmiotów korzystających z rozbudowanej sieci pozwala w kolejnych latach na dostosowanie stawek ponoszonych przez nie opłat (redukcja stawek). Aby obciążenie gospodarstw domowych wysokimi stawkami opłat lokalnych nie było dla nich zbyt dotkliwie, jednostki samorządu terytorialnego starają się stosować dopłaty z budżetów lokalnych. W ten sposób ceny płacone przez odbiorców są niższe od ustalonych przez podmioty świadczące usługi komunalne. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ten rodzaj wsparcia w zdecydowanej większości dotyczy jedynie gospodarstw domowych, a w przypadku pozostałych grup odbiorców nie jest stosowany.

Inną prawidłowością, którą zaobserwowano była względna stabilność cen w większości analizowanych gmin. Najczęściej gminy, które stosowały niskie stawki na początku okresu analizy nie zmieniały ich w wydatny sposób w kolejnych latach. Do podobnych wniosków prowadzi obserwacja grupy gmin stosujących wysokie stawki opłat lokalnych. Odpowiedzialne za ustalanie stawek opłat komunalnych organy stanowiące gmin brały z pewnością pod uwagę możliwość wzrostu niezadowolenia społecznego, spowodowanego nagłym zwiększeniem obciążeń mieszkańców, co w pewnym zakresie nawiązuje do teorii cyklu politycznego [Swianiewicz, Kurniewicz 2018, Houlberg 2007].

Wstępna analiza umożliwia stwierdzenie, że najniższe opłaty komunalne (szczególnie za odprowadzanie ścieków) były stosowane w gminach o dominującej bądź bardzo wyraźnej funkcji rolniczej w strukturze lokalnej gospodarki. Rady gmin również w ten sposób starały się rekompensować niskie dochody uzyskiwane przez zamieszkujejącą te obszary ludność. Jest to zatem jeden ze sposobów realizacji polityki społecznej na lokalnym poziomie.

### Podsumowanie

Opłaty za usługi publiczne stanowią zróżnicowaną grupę świadczeń uiszczanych przez mieszkańców w zamian za realizowane na ich rzecz działania władz publicznych lub wskazanych przez nie podmiotów gospodarczych. Decyzje w zakresie ustalania opłat za usługi komunalne należą do kompetencji organów stanowiących JST. Przy ustalaniu ich wysokości uwzględniane są zarówno parametry decydujące o koszcie dostarczenia danej usługi, jak i czynniki związane ze zdolnością płatniczą mieszkańców z nich korzystających. Stąd działanie mechanizmu rynkowego wyznaczającego cenę, opartego na popycie oraz podaży jest w tym przypadku ograniczane.

Na podstawie przeprowadzonej analizy dowiedziono, że stawki opłat związanych z dostarczaniem wody oraz odprowadzaniem ścieków wzrastały w systematyczny sposób, chociaż w umiarkowanym tempie. Dostrzeżono natomiast duże zróżnicowanie opłat lokalnych pomiędzy poszczególnymi gminami, co było związane z różnym poziomem dostępności tych usług, jako konsekwencji dużych różnic w poziomie rozwoju infrastruktury technicznej. Szczególnie wysokie stawki opłat komunalnych w niektórych gminach były redukowane przez stosowanie dopłat z budżetów lokalnych. Zabieg taki ma zapewnić pokrycie kosztów dostarczania danej usługi publicznej, przy zachowaniu umiarkowanego obciążenia mieszkańców opłatami.

Władze gmin powinny starać się zorganizować dostarczanie usług komunalnych w taki sposób, aby zapewnić finansowanie podmiotów świadczących usługi publiczne na optymalnym poziomie, przy zachowaniu racjonalnego poziomu odpłatności przez korzystających z usług. Wymaga to stosowania rachunku ekonomicznego w zakresie projektowania urządzeń infrastruktury komunalnej oraz kształtowania uzasadnionej ekonomicznie polityki taryfowej podmiotów komunalnych. Szczegółowa analiza przyczyn zróżnicowania wysokości lokalnych opłat publicznych wymaga pogłębionych badań, uwzględniających również inne charakterystyki gmin obejmujące sferę finansów lokalnych oraz ocenę poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego.

### Literatura/Bibliography

- Afonso Antonio, Ludger Schuknecht, Vito Tanzi. 2005. Public sector efficiency: an international comparison. *Public Choice* 123 (3-4): 321-347.
- Akutagawa Kazunori, Se-il Mun. 2005. Private goods provided by local governments. *Regional Science and Urban Economics* 35 (1): 23-48.
- Będzieszak Marcin. 2014. Opłaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania (Charges serving a source of financing of selected public tasks. the idea and consequences of use). *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów/Szkoła Główna Handlowa* 137: 87-107.
- Dudzik Sławomir. 1998. *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego: problematyka prawna*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Dylewski Marek, Beata Filipiak. 2005. Usługi publiczne. [W] *Współczesna ekonomika usług* (Public services. [In] Contemporary economics of services), ed. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, 451-478. Warszawa: PWN.
- Grzymała Zbigniew. 2010. *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce: aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne* (Restructuring of the municipal sector in Poland: organizational, legal and economic aspects). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Houlberg Kurt. 2007. The fine art of creating local political business cycles: the case of Danish Municipalities 1989-2005. [In] *XVI Nordic Conference for Local Government Research*, 1-31. Sweden, Goeteborg.
- Kachniarz Marian. 2012. Efektywność usług publicznych-teoria i praktyka (The efficiency of public services. Theory and practice). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kopańska Agnieszka. 2008. Teoretyczne modele organizacji i finansowania jednostek samorządu terytorialnego. [W] *Samorząd lokalny – dobro publiczne* (Theoretical models of organization and financing of local government units. [In] Local self-government – public good), ed. J. Kleer, 85-107. Warszawa: CeDeWu.
- Kosikowski Cezary, Joanna M. Salachna (ed.). 2012. *Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi* (Local government finances: 580 questions and answers). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Prus Piotr, Bogdan M. Wawrzyniak. 2011. Zarządzanie projektami i funkcje gmin w zakresie programów rozwoju obszarów wiejskich (Project management and functions of municipalities in the field of rural development programs). *Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management* 44: 77-92.
- Samuelson Paul A. 1954. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 4 (36): 387-389.
- Sobiech Jan. 2005. Podatki i opłaty publiczne. [W] *Finanse publiczne* (Taxes and public fees. [In] Public finances), ed. Emilia Denek, Jan Sobiech, Jerzy Wolniak, 120-138. Warszawa: PWN.

- Stiglitz Joseph E. 2015. *Ekonomia sektora publicznego* (Economics of the public sector). Warszawa: PWN.
- Swianiewicz Paweł. 2011. *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne* (Local government finances. Concepts, implementation, local policies). Warszawa: Muncipium.
- Swianiewicz Paweł, Anna Kurniewicz. 2018. Cykl polityczny w opłatach za lokalne usługi publiczne w Polsce (The political cycle in tariffs on local public services in Poland). *Studia Regionalne i Lokalne* 2 (72): 56-77, doi: 10.7366/1509499527204.

### **Summary**

*The aim of the article was to present and evaluate the variation in the rates of local fees paid by residents of municipalities. The empirical material was the results of own research carried out in 137 communes of the Małopolska province. The results of the research proved that in the years 2011-2017 there was a systematic increase in municipal fees. There was also a large diversity between communes (especially in the field of sewage disposal). The councils of some municipalities wanting to reduce the rates of fees paid by residents apply subsidies to adopted tariffs financed from local budgets.*

Adres do korespondencji  
dr inż. Łukasz Satoła  
orcid.org/0000-0001-6714-4568  
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie  
Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami  
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków  
tel. (12) 662 43 71  
e-mail: lukasz.satola@urk.edu.pl