

*Eugeniusz Wojciechowski**, *Andrzej Wasiak***

EFEKTY REDYSTRYBUCJI OPŁAT KOMUNALNYCH

1. ZAKRES STOSOWANIA OPŁAT KOMUNALNYCH

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wśród tych zadań istotne miejsce zajmują usługi komunalne. Z istoty swej większość usług komunalnych posiada charakter użyteczności publicznej. Zatem działalność podmiotów świadczących te usługi musi być poddana pewnym ograniczeniom w samodzielności decyzyjnej i w działaniu tym nie należy kierować się dążeniem do maksymalizacji zysku. Zasada ta nie zwalnia podmiotów z wymogu racjonalizowania działalności z punktu widzenia ekonomicznego.

Obowiązkiem gminy jest kształtowanie warunków do korzystania z usług komunalnych, aby były one osiągalne i dostępne. Gmina nie musi tego czynić w sposób bezpośredni poprzez własny aparat administracyjny lub komunalne jednostki gospodarcze. Prowadzenie działalności gospodarczej w celu wykonania niektórych zadań własnych gminy może odbywać się również przez umowy zawierane przez gminę z innymi podmiotami (w tym prywatnymi). Kluczową sprawą jest wtedy stworzenie gwarancji zachowania interesu publicznego jako nadrzędnego wobec różnych interesów firm świadczących poszczególne usługi komunalne.

Zakres usług komunalnych jest rozległy i obejmuje obok usług posiadających charakter użyteczności publicznej również wszelkie inne usługi

* Prof. dr hab., Zakład Gospodarki Komunalnej UŁ.

** Mgr, Zakład Gospodarki Komunalnej UŁ.

związane z obsługą gminy lub nastawione na cele zarobkowe (np. prowadzenie parkingów, hal targowych).

Przedmiotem zainteresowania tego artykułu są usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Usługi te obejmują takie dziedziny, jak: lokalny transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, produkcja i zaopatrzenie w energię ciepłą, oczyszczanie miasta, utrzymanie i rozbudowa terenów zieleni, drogownictwo miejskie, gospodarka komunalnymi zasobami mieszkaniowymi.

Ceny usług komunalnych przybierają formę urzędowo podanych do wiadomości opłat taryfowych lub cen oferowanych przez firmy świadczące dane usługi komunalne.

2. SPOSÓB USTALANIA OPŁAT KOMUNALNYCH

Specyfika zadań użyteczności publicznej nakazuje ograniczenia swobody cenowej podmiotów świadczących usługi komunalne. W tym przypadku ceny nie mogą kształtować się dowolnie na rynku, gdyż zostałyby zagrożony nie tylko interes publiczny, lecz również odbiorców usług. Dlatego opłaty komunalne powinny być poddane w pewnej mierze bezpośredniej regulacji i kontroli. Sfera komunalnych usług użyteczności publicznej jest dziedziną, w której mechanizmy rynkowe i konkurencja nie istnieje lub ujawnia się ze znacznie mniejszą siłą. Postulowane coraz wyraźniej procesy prywatyzacyjne znajdują ograniczone zastosowanie w tym sektorze.

Przez wiele lat zasady i poziom opłat komunalnych były ustalane przez organy centralne. Podyktowane to było szczególnym traktowaniem sfery usług komunalnych, w którym cele ekonomiczne zostały podporządkowane przesłankom społecznym i politycznym. W rezultacie ceny usług miały wyraz socjalny, a przedsiębiorstwa planowo-deficytowy charakter działalności. Ceny komunalne ulegały w dłuższych okresach zamrożeniu w celu stabilizacji kosztów utrzymania oraz zapewnieniu dostępności do usług jak największej liczbie ludności, a zwłaszcza słabym ekonomicznie grupom społecznym. Zjawisku temu sprzyjał szeroko rozbudowany system ulg.

W latach osiemdziesiątych nastąpiła pewna decentralizacja decyzji cenowych i zmniejszenie zakresu kontroli poziomu opłat. Została zniesiona kategoria cen regulowanych oraz ograniczono liczbę cen urzędowych. W tym okresie, mimo pewnego zmniejszenia udziału dotacji w finansowaniu działalności bieżącej przedsiębiorstw, wiele usług komunalnych posiadało nadal charakter nierentowny. Przedsiębiorstwa te odznaczały się w dalszym ciągu nikłą zdolnością do generowania zysku, w rozmiarze umożliwiającym prawidłowy rozwój infrastruktury komunalnej w stosunku do potrzeb. Postępujący

proces jej degradacji powodował zakłócenia w świadczeniu usług i obniżenie ich poziomu jakościowego.

Odtwarzanie systemu samorządu terytorialnego wprowadziło dalszą decentralizację uprawnień decyzji organów gminy. W dalszym ciągu poziom cen ciepłej wody i centralnego ogrzewania oraz wysokość czynszów w obrębie komunalnej gospodarki mieszkaniowej są określane na szczeblu administracji rządowej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że największy deficyt przynoszą usługi, na które ceny są ustalone na szczeblu centralnym. Deficyt usług, których ceny były ustalone przez organy samorządu terytorialnego był nieznaczny¹.

Kategoria cen urzędowych miała służyć dwóm celom. Po pierwsze – chodziło o ujednoczenie wysokości opłat (wysokości obciążeń finansowych) na terenie całego kraju. Po drugie – zapewnienie ochrony użytkowników przed skokowymi podwyżkami cen². Taki sposób ustalania opłat potwierdza utrzymującą się tendencję do centralizacji uprawnień decyzyjnych, znajdujących argumentację w potrzebie obrony interesów społecznych. Dążenia te wiążą się również z pozycją monopolistyczną dużych podmiotów wytwarzających i rozprowadzających usługi komunalne. Dobitym wyrazem tego rodzaju poczynań jest m. in. proponowany zakaz podwyższania cen energii cieplnej i wprowadzenie mechanizmu cen urzędowych dla nowych jednostek gospodarczych, wyodrębnionych z wielkich przedsiębiorstw.

Wydaje się, że zasady i poziom opłat komunalnych powinny być ustalane przez organy samorządu terytorialnego, ponieważ usługi komunalne należą do ustawowo określonych zadań własnych gminy. Polityka cenowa prowadzona przez gminę musi się kierować zasadą elastyczności, polegającą na dostosowaniu świadczenia usług do lokalnych okoliczności, co oznacza zróżnicowanie przestrzenne opłat komunalnych, stosownie do odmiennych warunków eksploatacji i inwestowania. Różnicowanie opłat może dotyczyć także poszczególnych grup odbiorców. W ten sposób opłaty nabierałyby charakteru bardziej aktywnego instrumentu ekonomicznego.

Podstawą ustalania opłat powinny być uzasadnione, rzeczywiste koszty świadczenia usług, zawierające odpowiedni narzut zysku³. W celu przeciwdziałania praktykom niesłusznego podwyższania opłat, aparat administracji

¹ Por. Z. Dziemboski, *Taryfy opłat przedsiębiorstw komunalnych w zreformowanym systemie ekonomicznym*, „Biuletyn Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej” 1986, nr 9–10, s. 89.

² Por. D. Frey, *Czynszowy dylemat*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 231.

³ Sprawą otwartą pozostaje kryterium odniesienia narzutu zysku. Koszty przerobu lub koszty całej działalności zawierają wiele ułomności, nie sprzyjających obniżce kosztów. W pewnej mierze postawy proefektywnościowe wzmacnia liczenie narzutu zysku w stosunku do majątku trwałego. Por. M. Woźniak, *System ekonomiczno-finansowy komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, Materiały z konferencji naukowej pt. *Miasto a reforma*, SGPiS, Warszawa 1989, s. 121.

komunalnej musi dysponować skutecznym systemem ich kontroli oraz fachowymi kadrami, weryfikującymi kalkulację opłat sporządzoną przez jednostki gospodarcze. Przedsiębiorstwa w dotychczasowej praktyce bazowały na kosztach przeciętnych, co rozszerzało zakres tzw. dotowania wewnętrznego.

3. ZJAWISKO DEFICYTOWOŚCI OPŁAT KOMUNALNYCH

Utrzymywanie przez wiele lat opłat komunalnych na niskim poziomie doprowadziło do powstania sytuacji poważnych niedoborów finansowych w jednostkach świadczących usługi komunalne. Duża część usług była objęta kategorią cen urzędowych uwzględniających minimalny narzut zysku, co spowodowało konieczność wprowadzenia rozbudowanego systemu dopłat i dotacji budżetowych.

Na kształtowanie się zjawiska deficytowości istotny wpływ miały dwa czynniki. Po pierwsze – względy polityki społecznej zmierzającej do zapewnienia dostępu do tych usług jak największej rzeszy ludności. Po drugie – decyzje polityki ogólnoeconomicznej, traktującej sferę gospodarki komunalnej jako swoiste obciążenie dochodu narodowego i nadawanie jej znamion lokalności.

Wzrost opłat taryfowych (na który miał wpływ przede wszystkim wzrost kosztów działalności) nie zniwelował zjawiska deficytowości. Zdecydowaną deficytowość wykazują usługi komunikacji miejskiej, gospodarka komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Pewien deficyt charakteryzuje usługi w zakresie wodociągów i kanalizacji. Energetyka cieplna, mimo pozornej rentowności, jest w gruncie rzeczy deficytowa i związana z systemem rozliczeń, ponieważ nastąpiło przesunięcie części dotacji do gospodarki mieszkaniowej (zarządców budynków mieszkalnych). Wyraźnie deficytowe są usługi komunalne o charakterze niematerialnym (łaziennicze, ogrody botaniczne, zoo). Niemal w całości są finansowane z budżetu (w formie zakupu) usługi w dziedzinie utrzymania i rozbudowy terenów zieleni oraz drogownictwa miejskiego.

Problemu deficytowości nie można odnosić jedynie do relacji koszty – opłaty, lecz należy uwzględnić także mechanizm wymuszający prawidłowy (racjonalny) poziom kosztów działalności. Wysoka deficytowość opłat, likwidowana wprawdzie sztucznie przez dotowanie, nie stwarza skutecznych bodźców do poprawy efektywności działania. Rachunek kosztów spełnia w praktyce jedynie ograniczony charakter (częściowe wykorzystywanie), a stosowanie skutecznych narzędzi kontroli pracy przedsiębiorstwa (i zużycia dotacji) nie jest wystarczające. Mechanizm dotacji jest nadal wysoce wadliwy i nieelastyczny oraz oparty na dość nieekwiwalentnym stosunku stron (przedsiębiorstwo i gmina).

4. KONSEKWENCJE DEFICYTU I DOTOWANIA BUDŻETOWEGO

Panuje dość powszechna opinia, że deficyt usług komunalnych jest główną przyczyną niedorozwoju infrastruktury, co wpływa hamująco na funkcjonowanie i rozwój gmin. Odbija się to niekorzystnie na dalszej (postępującej) degradacji majątku, prowadzi do zmniejszenia zakresu rzeczowego usług i obniżenia ich poziomu jakościowego.

Zjawisko utrzymującego się deficytu i związanego z nim dotowania z budżetu wywołuje wiele ujemnych konsekwencji o charakterze społecznym i ekonomicznym.

Wyrównywanie z budżetu rentowności usług komunalnych posiada w istocie pozór społecznej słuszności, ponieważ ciężar wydatków z tym związany jest pokrywany przez ogół mieszkańców korzystających i nie korzystających z urządzeń infrastruktury komunalnej⁴. Ludność nie korzystająca z usług nie powinna pokrywać występującego deficytu.

W procesie dotowania wyraźnie uprzywilejowaną pozycję zajmują niektóre grupy ludności, gdyż z wyższych dopłat budżetowych korzystają na ogół osoby bardziej zamożne (większe mieszkania i zużycie usług związanych z nimi)⁵.

Obok zjawiska dotacji zewnętrznej (z budżetu) mamy do czynienia ze zjawiskiem tzw. dotowania wewnętrznego polegającego na finansowaniu odbiorców (mających najniższe koszty, a wyższe opłaty) oraz innych, legitymujących się wyższymi kosztami świadczenia usług.

Deficyt wpływa na pogorszenie warunków eksploatacyjnych, a jednocześnie brak środków finansowych ogranicza rozwój przedsiębiorstwa i infrastruktury. Z uwagi na ponoszenie obciążeń budżetowych, władze gminne nie są zainteresowane rozwojem przedsiębiorstw deficytowych.

Konieczność dotowania działalności oznacza w istocie oderwanie podaży usług od faktycznego zapotrzebowania, a jednocześnie utrzymanie wyolbrzymionego popytu. Istotnym negatywem dotowania, potęgowanym względną łatwością uzyskania środków, są antyefektywne zachowania jednostek świadczących usługi komunalne oraz antybodziec wzrostu usług i podnoszenia ich jakości. Zjawiska niegospodarności są nagminne, gdyż ewentualne decyzje są pokrywane ze środków publicznych. Spotykana często dominacja kryteriów polityczno-biurokratycznych przy podziale środków oraz brak skutecznej kontroli nad ich wykorzystaniem osłabia dążenia proefektywnościowe i prowadzi do nieuzasadnionego wzrostu opłat komunalnych. Ponadto, środki przekazywane z budżetu zniekształcają rachunek ekonomiczny w jed-

⁴ Por. A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984, s. 263.

⁵ Por. J. Kaleta, *System finansowy gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w warunkach II etapu reformy gospodarczej*, PTE, Wrocław 1988, s. 4.

nostkach gospodarczych oraz utrudniają rzeczywistą ocenę ich kondycji ekonomiczno-finansowej, co prowadzi do wydatnego osłabienia funkcji informacyjnej cen. Dotowanie usług komunalnych znajduje także swoje odbicie w sferze spożycia, gdyż sprzyja zjawisku marnotrawstwa lub nadużywania usług przez odbiorców.

5. PROBLEM UWOLNIENIA OPŁAT KOMUNALNYCH OD FUNKCJI REDYSTRYBUCYJNEJ

W obszarze polityki opłat komunalnych mamy do czynienia z jaskrawą kolizją względów o charakterze społecznym i ekonomicznym. Względy społeczne uzasadniają potrzebę upowszechnienia usług komunalnych, wymagają ich dostępności w sensie ekonomicznym (poziom opłat) oraz przestrzennym (rozwój urzędzeń technicznych). Szczególną zatem rolę odgrywają opłaty komunalne, na takim poziomie, aby były one dostępne jak największej liczbie ludności, w tym legitymującej się najniższymi dochodami.

Z kolei względy ekonomiczne nakazują dążenie do rentowności świadczonych usług komunalnych. Z tego punktu widzenia opłaty powinny pokrywać uzasadnione koszty oraz zawierać umiarkowany zysk. Opłaty komunalne winny respektować zasadę samofinansowania, umożliwiającą zapewnienie przedsiębiorstwu środków finansowych nie tylko na bieżącą działalność, ale również na rozwój (funkcja dochodowa opłat).

Sprzeczności między tymi względami (celami) ujawniają się między opłatą komunalną, która stanowi dochód dla przedsiębiorstwa, a wydatkami na zakup usług komunalnych, ponoszonymi przez odbiorców. Kwestia niwelowania owych sprzeczności posiada istotne znaczenie zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. W polityce taryfowej należy zatem dążyć do tworzenia warunków jak największej zbieżności tych różnych interesów, ponieważ uzyskanie pełnej ich zgodności jest nieosiągalne.

W tej kwestii możliwe są trzy rozwiązania systemowe, różniące się zakresem występowania redystrybucyjnego mechanizmu opłat komunalnych. Pierwsze rozwiązanie zasadza się na wyraźnym preferowaniu kryteriów społecznych i nawiązuje do praktyki stosowanej do lat osiemdziesiątych. Presja potrzeb społecznych i niska zamożność gospodarstw domowych przemawia za utrzymaniem relatywnie niskiej odpłatności usług komunalnych. Wysuwane są również postulaty świadczenia tych usług w formie nieodpłatnej⁶. Ciężar finansowania usług komunalnych musiałyby przejąć budżety lokalne lub budżet państwa. W takim ujęciu usługi komunalne są traktowane jako szczególnie chroniona dziedzina działalności.

⁶ Tamże, s. 4.

Rozwiązanie to pociąga za sobą wyraźną sprzeczność preferencji społecznych i celów ekonomicznych. Wyrazem tego jest utrzymanie na wysoką skalę systemu dotacji i dopłat budżetowych wraz z wszelkimi ujemnymi konsekwencjami z tym związanymi, jak utrzymywanie deficytu w zaspokojeniu potrzeb komunalnych. Z punktu widzenia aktualnej sytuacji gospodarczej i budżetu państwa rozwiązanie to jest mało realne.

Drugie rozwiązanie opiera się na krytycznej ocenie utrzymywania deficytu opłat komunalnych i pokrywania go ze środków budżetowych. Szybkie i zdecydowane „urentowanie” tych usług znajduje silną argumentację w warunkach gospodarki rynkowej, nakazującej urealnienie opłat komunalnych. Zwraca się uwagę, że w krajach wysoko rozwiniętych niemal wszystkie opłaty komunalne kształtują się na poziomie rentowności (z wyjątkiem komunikacji miejskiej).

Realizacja tego rozwiązania jest niezwykle złożona i trudna, a jednocześnie wywołuje poważne obawy co do skutków społecznych i politycznych (skala podwyżek). Radykalna podwyżka opłat komunalnych wymaga z kolei następujących, wariantowych rozstrzygnięć:

a) działania osłonowe w postaci systemu świadczeń społecznych (rekompensat) dla ludności z tytułu wzrostu opłat lub wprowadzenia powszechnych dodatków do płac:

b) zapewnienie odpowiedniego wzrostu płac.

Wprowadzenie systemu rekompensat dla ludności lub dodatków do płac nie rozwiązuje istoty problemu, ponieważ oznacza przesunięcie środków budżetowych ze sfery wytwarzania do sfery konsumpcji. Z kolei dopuszczenie do wzrostu płac, adekwatnego do wzrostu opłat komunalnych jest zabiegiem o dużej złożoności techniczno-organizacyjnej i potęguje presję inflacyjną.

Szybki wzrost opłat komunalnych przyczyni się bez wątpienia do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw, natomiast w obliczu uboższego wyposażenia w urządzenia pomiarowe, efekty racjonalizujące zużycie usług mogą stać się nikłe. Wybór radykalnego podniesienia opłat komunalnych może charakteryzować się istotnym negatywem w postaci widocznego procesu zubożania społeczeństwa, jeśli nie będzie poddana skutecznej kontroli i nadzorowi działalność jednostek świadczących usługi komunalne.

Rozwiązanie to zamierza się wprowadzić w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej. Rynkowa regulacja czynszów, zakładana w polityce mieszkaniowej rządu, oraz zniesienie dotacji do utrzymania i użytkowania mieszkań pociągnie za sobą zwiększony poziom eksploatacyjnych wymagań, co będzie wymagało obligatoryjnej pomocy finansowej (systemu dodatków mieszkaniowych) dla rodzin o najsłabszej kondycji ekonomicznej.

Trzecie rozwiązanie (kompromisowe) polega na stopniowym wzroście części opłat komunalnych i umiarkowanym ograniczeniu dotacji z budżetu. W ten sposób wystąpi stopniowe (lecz nie całkowicie) uwalnianie tych opłat

od funkcji redystrybucyjnej na rzecz funkcji dochodowej. Istotnym elementem, który powinien być brany pod uwagę jest zjawisko tzw. korzyści zewnętrznych, tworzonych przez władze samorządu terytorialnego dla stworzenia stanów dogodności i atrakcyjności lokalizacyjnej w celu aktywizacji gospodarczej. Nazbyt duży skok opłat komunalnych miałby wydatnie osłabić efekt korzyści zewnętrznych.

Biorąc pod uwagę realia gospodarcze i stan zamożności społeczeństwa, rozwiązanie to jest obecnie najbardziej zasadne. Głównym zatem kierunkiem zmian w polityce cenowej usług komunalnych jest sukcesywne opieranie się na racjonalnych podstawach ekonomicznych oraz utrzymanie w pewnym zakresie mechanizmu redystrybucji budżetowej, łagodzącego ekonomiczne skutki wzrostu cen dla utrzymania podaży usług. Redystrybucja budżetowa obejmuje nie tylko dotacje do usług, lecz również świadczenia społeczne dla grup legitymujących się najniższymi dochodami. Racjonalne podstawy ekonomiczne powinny uwzględniać zasadę pokrywania kosztów działalności oraz wypracowania zysku pozwalającego na sfinansowanie rozwoju infrastruktury. Nie ulega wątpliwości, że część rozwoju inwestycji infrastrukturalnych musi być finansowana ze środków pochodzących spoza jednostek gospodarczych świadczących usługi komunalne.

Ograniczenie w tym rozwiązaniu funkcji redystrybucyjnej opłat komunalnych pozwala na pewne złagodzenie sprzeczności celów ekonomicznych i społecznych w polityce cenowej. Równocześnie wzrasta ranga funkcji informacyjnej opłat, gdyż wyższy poziom opłat z jednej strony zachęca do wzrostu ilościowego usług i zmniejszenia kosztów działalności, a z drugiej strony wzmacnia zainteresowanie konsumentów do racjonalnego spożycia usług.

Warunkiem sprzyjającym prawidłowej polityce cenowej (niezależnie od proponowanych rozwiązań) jest stworzenie kompleksowego i spójnego systemu ekonomiczno-finansowego funkcjonowania jednostek gospodarczych świadczących usługi komunalne oraz określenie dla nich nowego statusu prawnego. Rozstrzygnięciem tej kwestii byłaby postulowana od dawna ustawa o przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej. Zawężenie wyboru form organizacyjno-prawnych prowadzonej działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa komunalne do spółek prawa handlowego oraz form gospodarki budżetowej i pozabudżetowej nie uwzględnia specyfiki zadań użyteczności publicznej i stanowi istotną barierę w procesie przekształceń instytucjonalno-własnościowych.

Istotnym elementem modyfikacji w polityce cenowej jest dokonanie zmian w strukturze opłat komunalnych do różnych grup odbiorców w zależności od kosztów ich obsługi oraz przechodzenie (w przypadku usług świadczonych przez urządzenie sieciowe) od taryf ryczałtowych do systemu taryf wielocłonowych. Osiągana w ten sposób dywersyfikacja cen róż-

nicowałyby ceny według grup konsumentów, a jednocześnie łagodziłaby ekonomiczne konsekwencje cen socjalnych.

Kolejnym ważnym kierunkiem zmian jest kształtowanie warunków na rzecz racjonalizacji zużycia usług komunalnych. Szczególną rolę odgrywają w tej mierze indywidualne urządzenia pomiaru zużycia, których wprowadzenie będzie jednak napotykać przeszkody natury organizacyjnej, technicznej i ekonomicznej.

*Janusz Chęciński**

(Mirrored bleed-through text from the reverse side of the page, including the title 'REDYSTRIBUCJA CEN...')

* Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.