

**Dr hab. Renata PRZYGODZKA, prof. UwB**

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: r.przygodzka@uwb.edu.pl

**Mgr Mateusz ŁAJEWSKI**

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: mat.lajewski@gmail.com

DOI: 10.15290/oes.2018.02.92.09

## MODELE ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH A WYDATKI PUBLICZNE GMIN (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO)

### Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja modeli świadczenia usług komunalnych w gminach województwa podlaskiego w kontekście poziomu wydatków publicznych związanych z finansowaniem tych usług. Realizacja celu wymagała wykorzystania takich metod, jak: studia literatury przedmiotu, analiza aktów prawa, zgromadzenie i analiza danych statystycznych zawartych w rocznikach statystycznych oraz w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, zgromadzenie i analiza szczegółowych informacji o formach organizacyjno-prawnych realizacji usług komunalnych w wylosowanych do badań gminach województwa podlaskiego, opracowanie zgromadzonego materiału faktograficznego za pomocą metod statystyki opisowej. Z przeprowadzonych badań wynika, że w ponad połowie badanych gmin występuje model outsourcingowy, czyli taki, w którym usługi z zakresu gospodarki komunalnej są zlecane na zewnątrz, a w 35% badanych gmin występuje model mieszany, w którym obok usług realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe, część zlecana jest podmiotom zewnętrznym (model autonomiczno-outsourcingowy – 5 gmin); usługi te realizują samorządowe zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego należące do gmin (model autonomiczno-komercyjny – 5 gmin) lub też usługi w części realizowane są przez spółki komunalne, a w części przez podmioty zewnętrzne (model komercyjno-outsourcingowy – 4 gminy). Potwierdzono występowanie statystycznej zależności pomiędzy liczbą podmiotów świadczących usługi komunalne a wydatkami budżetów gmin *per capita* na realizację zadań w tym obszarze.

**Słowa kluczowe:** modele świadczenia usług komunalnych, wydatki gmin, województwo podlaskie

JEL: H41, H44, H72

## MODELS OF SUPPLY THE COMMUNAL SERVICES VERSUS PUBLIC EXPEDITURES OF COMMUNE BY EXAMPLE OF PODLASKIE VOIVODSHIP

### Summary

The aim of the article is an identification of models of supply the communal services used by communes of Podlasie voivodship in context to the level of public spending's for this services. In researchers have been used several methods like: studying the literature of object, analysis

of legal acts, congregation and analysis of statistic data from Statistical Yearbooks and CSO Local Data Bank; congregation and analysis of detailed information about organizational and legal form of realization of communal services in drawn communes of Podlaskie Voivodship; developing the gathered factual material by using the descriptive statistics method. According to survey, under half of the examined communes use outsourcing model in which they assign external entities to provide communal economy services. Moreover, 35% of communes have a mixed model in which some services are realized by Government Budget Division and the rest by external entities (autonomous and outsourcing model – 5 communes). Services are realized by Government Budget Divisions and commercial companies belonging to communes (autonomous and commercial model – 5 communes). Also, service is supplied by communal companies and some of them are assigned by external entities (commercial and outsourcing model – 4 communes). According to survey exist a statistical dependence between the number of entities supply the communal services and commune budget spending's per capita on the realization of this services in this area.

**Key words:** models of supply the communal services, commune expenditures, Podlaskie voivodship

## 1. Wstęp

W teorii ekonomii zadania samorządu terytorialnego związane z zaspokojeniem potrzeb ich mieszkańców określa się mianem lokalnych dóbr publicznych. Na ich swoistą odmienność od dóbr publicznych jako pierwszy zwrócił uwagę Ch. M. Tiebout [1961, s. 79–96]. Wykazał on, że zarówno korzyści wynikające z konsumpcji tych dóbr, jak i sposób ich dostarczania zależą od stopnia decentralizacji administracji publicznej oraz przestrzennej lokalizacji. Założył przy tym, że konsumenci tych dóbr mogą swobodnie przemieszczać się, by zapewnić sobie większą korzyść z ich konsumpcji. Pomimo wielu krytycznych stanowisk, w literaturze podkreśla się aktualność powyższych tez [Benzhaf, 2014, s. 1443; Stiglitz, 1982 s. 3]. Wskazuje się również, że sposób i efektywność produkcji lokalnych dóbr publicznych w istotnym stopniu oddziałuje na jakość życia mieszkańców określonego terytorium [Miszczuk, Miszczuk, Żuk, 2007; *The theory and practice...* 2008; *Samorząd lokalny...*, 2008].

Jednym z kluczowych założeń procesu decentralizacji polskiej administracji publicznej było przekazanie samorządowi terytorialnemu, a zwłaszcza gminom, zadań i kompetencji związanych, z ogólnie rzecz ujmując, zapewnieniem społeczności lokalnej dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej oraz bezpieczeństwa publicznego [Szewczuk, Zioło, 2008, s. 48–49]. Wśród zadań tych ważną rolę odgrywają zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Chociaż formalnie ustawodawca nie określił definicji gospodarki komunalnej<sup>1</sup>, to jed-

---

<sup>1</sup> W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. 2017 poz. 827) określa się ją przez pryzmat zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu jako zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2). Warto dodać, że określenie to wzbudza liczne wątpliwości interpretacyjne podkreślane w literaturze, na co uwagę zwraca m.in. K. Horubski [2014, s. 35–45] czy M. Szydło [2008, s. 488–493].

nak biorąc pod uwagę wyraźnie wskazane obszary jej realizacji, powszechnie uznaje się, że dotyczą one przede wszystkim: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; infrastruktury drogowej; wodociągów i zaopatrzenia w wodę; kanalizacji; usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych; utrzymania porządku i czystości oraz urządzeń sanitarnych; wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej. Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. [Ustawa..., 1996] określa katalog form organizacyjno-prawnych, w jakich zadania te mogą być realizowane. Wynika z niej, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ponadto ustawa dopuszcza możliwość powierzania zadań w drodze umowy cywilnoprawnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, przy czym umowy te muszą uwzględniać przepisy ustawy o finansach publicznych [Ustawa..., 2009], ustawy – Prawo zamówień publicznych [Ustawa..., 2004], ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym [Ustawa..., 2008], ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi [Ustawa..., 2016], ustawy o publicznym transporcie zbiorowym [Ustawa..., 2010] oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Ustawa..., 2003], albo na zasadach ogólnych. Jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją wspólnych zadań mogą tworzyć także związki komunalne. Takie szerokie spektrum form organizacyjno-prawnych świadczenia usług komunalnych pozwala gminom na swobodne prowadzenie działalności w jednej bądź kilku formach. Jednocześnie wybór tych form jest uzależniony od wielu czynników takich m.in., jak: charakter i rozmiar prowadzonej działalności, szeroko rozumiane warunki lokalne, powiązania z otoczeniem oraz sytuacja finansowa poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego [Adamek, 2013, s. 56].

Biorąc powyższe pod uwagę celem artykułu jest identyfikacja modeli świadczenia usług komunalnych w gminach województwa podlaskiego w kontekście poziomu wydatków publicznych związanych z finansowaniem tych usług. Precyzyjniej rzecz ujmując – celem badań jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy istnieje zależność pomiędzy formą organizacyjno-prawną realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej a wydatkami budżetowymi na ten cel? Należy podkreślić, że odpowiedź na powyższe pytanie wypełnia lukę w zakresie badań prowadzonych w obszarze gospodarki komunalnej. Dotychczas prowadzone badania skupiały się głównie na analizie form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki gminy i ich ewolucji [m.in. Czaplak, 2015, s. 54–64; Wojtkowiak, 2013, s. 139–156; Maciejuk, 2014, s. 65–71; Woroniecki, 2014, s. 295–304; Kołaczkowski, Ratajczak, 2017, s. 25–47]. Część badaczy analizowała znaczenie tych podmiotów w rozwoju lokalnym czy regionalnym [Pokładecki, 2013, s. 51–62; Czaplak, 2012, s. 211–240]. Nieliczne badania dotyczyły ekonomicznych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania spółek ko-

munalnych [m.in. Dolewka, 2017, s. 59–72; *Podstawy ekonomiki...*, 2011; *Kondycja finansowa...*, 2014]. Na ogół poza obszarem zainteresowania pozostają kwestie związane z uwarunkowaniami funkcjonowania gospodarki komunalnej. Szczególną pozycję zajmuje w tym obszarze rozprawa doktorska M. Adamka [2013] czy opracowanie Ł. Satoły [2016, s. 247–253]. Natomiast porównywalnych badań empirycznych w zakresie identyfikacji modeli świadczenia usług komunalnych i próby określenia ich relacji z poziomem wydatków publicznych dotychczas nie prowadzono.

## 2. Metodologia badań

Realizacja celu badań wymagała postępowania w kilku etapach. W pierwszym etapie, przeprowadzenia studiów literatury przedmiotu oraz analizy aktów prawa, określono podstawowe pojęcia związane z zadaniami gmin z zakresu gospodarki komunalnej oraz wskazano sposoby (modele) ich realizacji. Ze wstępnej analizy danych statystycznych wynikało, że szczegółowe ustalenie struktury podmiotów świadczących usługi komunalne na poziomie gmin jest w zasadzie niemożliwe<sup>2</sup>. W związku z powyższym do badań szczegółowych wylosowano 40 gmin województwa podlaskiego (około 34% ogółu), przy czym struktura uwzględniająca podział gmin na wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie oraz miasta na prawach powiatu jest analogiczna jak w całym województwie (66% gminy wiejskie, 23% miejsko-wiejskie, 8% miejskie i 3% na prawach powiatu). Cecha ta pozwala na uzyskanie względnej reprezentatywności, a tym samym na odniesienie badanych zjawisk do poziomu całego województwa.

W kolejnym etapie, w wylosowanych gminach przeprowadzono szczegółową analizę Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) ich urzędów i na tej podstawie określono liczbę i rodzaj podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej oraz zidentyfikowano modele świadczenia usług komunalnych. Analizie poddano również, opierając się na informacjach Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdaniach z wykonania budżetu poszczególnych gmin, strukturę wydatków ogółem oraz wydatków na zadania z zakresu gospodarki komunalnej w badanych gminach. Dane te posłużyły do obliczenia współczynnika korelacji liniowej.

---

<sup>2</sup> Informacje o ogólnej liczbie jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Polsce, w tym samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek komunalnych do 2015 r. gromadziło Ministerstwo Skarbu na mocy rozporządzenia z dnia 12 listopada 2003 r. Ministra Skarbu Państwa w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego [*Rozporządzenie...*, 2003]. Od 1 stycznia 2017 roku obowiązkiem sprawozdawczy wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów oraz marszałków dotyczący przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, został uchylony.

### 3. Modele świadczenia usług komunalnych w badanych gminach

W literaturze przedmiotu występuje kilka podziałów modeli świadczenia usług komunalnych. Jeden z nich, oparty na doświadczeniach krajów Europy Zachodniej oraz publikacji Z. Grzymały [2010, s. 250–280], opisała J. Czaplak [2015, s. 54–56]. Jako kryteria podziału zastosowano tu dwa aspekty, a mianowicie: formę własnościową właściciela infrastruktury technicznej oraz formę własnościową operatora rynku usług komunalnych. Na tej podstawie wyróżniono cztery modele: model publiczny, model publiczno-prywatny, model prywatny i model mieszany. W modelu publicznym zarówno właścicielem infrastruktury, jak i operatorem jest podmiot sektora publicznego. Model ten charakteryzuje się wysokim stopniem regulacji i pełną kontrolą publicznego właściciela. W modelu publiczno-prywatnym właścicielem infrastruktury jest podmiot sektora publicznego, a operatorem podmiot prywatny. Ten model pozwala na osiągnięcie większej efektywności dostarczania usług komunalnych, przy zachowaniu wysokiego stopnia kontroli. Model prywatny występuje, gdy zarówno właścicielem infrastruktury, jak i operatorem jest podmiot prywatny. Jego zaletą jest niewątpliwie większa efektywność, ale jednocześnie ryzyko związane z monopolistyczną pozycją operatora zagrażającą stabilnemu zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej. Model mieszany natomiast jest kombinacją wyżej wymienionych modeli i w wielu krajach występuje powszechnie.

W odniesieniu do polskich regulacji i doświadczeń praktycznych, nieco odmienny podział modeli świadczenia usług publicznych, w tym także komunalnych, zaproponował M. Dylewski [2013, s. 13–14]. Wyróżnił on model autonomiczny, komercyjny, outsourcingowy („zewnętrznego outsourcingu”) i mieszany. W modelu autonomicznym usługi komunalne świadczone są przez jednostkę samorządu terytorialnego za pomocą jej podmiotu zorganizowanego w formie jednostki sektora finansów publicznych (czyli samorządowego zakładu budżetowego). Model komercyjny zakłada realizację usług komunalnych przez podmiot, którego właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego (JST), ale zorganizowana w formie spółki prawa handlowego. Jak podkreśla Dylewski, model ten charakteryzuje się większym stopniem efektywności dzięki niezależności i elastyczności zarządzania, przy czym nadzór nad jego funkcjonowaniem nadal pozostaje w rękach samorządu. W modelu outsourcingowym samorządy powierzają podmiotom zewnętrznym realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Dzięki temu mają dostęp do zasobów ułatwiających wykonywanie zadań własnych. Zakres kontroli samorządu nad realizacją usług w tym modelu ma charakter pośredni i wynika jedynie z zapisów zawartych umów. Model mieszany natomiast zawiera różnorodne rozwiązania z poprzednich modeli.

Do identyfikacji modeli świadczenia usług komunalnych w województwie podlaskim wykorzystano ich podział zaproponowany przez Dylewskiego. Wprawdzie i on może wzbudzać kontrowersje ze względu na brak klarowności niektórych aspektów, niemniej na potrzeby niniejszego opracowania jest wystarczający.

Jak podkreślono w metodologii, do badań wylosowano 40 gmin województwa podlaskiego (33% ogółu), zachowując przy tym proporcjonalność wynikającą ze struktury rodzajowej gmin. Gminy te zamieszkuje około 522 tys. osób, czyli 44% ogólnej liczby ludności województwa podlaskiego. Na ten wyższy odsetek (w stosunku do odsetka badanych gmin) wpływ ma przede wszystkim fakt, że w próbie znalazła się stolica województwa, czyli Białystok, jako miasto na prawach powiatu.

Z analizy BIP zawartych na oficjalnych stronach internetowych urzędów gmin wynika, że w badanych gminach świadczeniem usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami, gospodarki wodno-kanalizacyjnej, gospodarki energetycznej, gospodarki mieszkaniowej oraz transportu publicznego zajmuje się 17 spółek komunalnych oraz 11 samorządowych zakładów budżetowych. Z 17 spółek komunalnych prawie 1/3 należy do Białegostoku, w kolejnych 5 właścicielami są gminy miejskie (z czego 3 w gminie Sokółka), 5 należy do gmin miejsko-wiejskich (tabela 1). Taka struktura potwierdza ogólne tendencje, jakie zachodziły w ostatnich latach w strukturze form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego [Dylewski, 2013, s. 19; Czaplak, 2015, s. 58] i szerzej – prawidłowości zachodzące w większości krajów [*Local government...*, 2008]. Generalnie w gminach wiejskich nie odnotowano występowania spółek komunalnych<sup>3</sup>. Szczególnym przypadkiem jest jedynie spółka z o.o. Wodociągi Podlaskie, której współnikami jest 15 gmin województwa podlaskiego oraz samorząd województwa. Podstawowym obszarem działalności spółki jest pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków oraz roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych. Spośród badanych gmin, 5 ma udziały

**TABELA 1**

**Formy organizacyjno-prawne świadczenia usług komunalnych  
w badanych gminach [liczby]**

Wyszczególnienie	Spółki komunalne	Samorządowe zakłady budżetowe
Gminy wiejskie (27)	1	4
Gminy miejsko-wiejskie (9)	5	6
Gminy miejskie (3)	5	1
Miasta na prawach powiatu (1)	7	0
Ogółem (40)	18	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

<sup>3</sup> Wśród badanych gmin wiejskich tylko w gminie Brańsk funkcjonuje spółka komunalna, ale prowadzi ona działalność w zakresie wydobywania piasku i żwiru.

w spółce. Jest to dobry przykład współpracy samorządów, w którym wykorzystuje się koncentrację zasobów oraz efekty skali<sup>4</sup>.

W zasadzie struktura form organizacyjno-prawnych uwzględniająca rodzaj gminy jest podobna do tej, która wynika z badań prowadzonych przez Ł. Satołę w 48 gminach województwa małopolskiego [Satoła, 2016, s. 249]. Uwagę zwracają przede wszystkim dwie istotne różnice, a mianowicie znacznie mniejsza liczba podmiotów zorganizowanych zarówno w formie samorządowych zakładów budżetowych, jak w formie spółek kapitałowych oraz w zasadzie ich brak w gminach wiejskich. Wy tłumaczyć zjawisko to można przede wszystkim skalą potrzeb społeczności lokalnych, na co wpływ ma zarówno liczba ludności (w badanej próbie odsetek mieszkańców gmin miejsko-wiejskich, miejskich i miasta na prawach powiatu wynosi 77%, a 23% przypada na przeważające w próbie gminy wiejskie) oraz wskaźnik gęstości zaludnienia, który w województwie podlaskim w 2015 roku wynosił 59 osób/km<sup>2</sup> i był najniższy w Polsce (dla porównania w województwie małopolskim wynosił 222 osoby/km<sup>2</sup>), [GUS]. W badanych gminach natomiast wahał się w granicach od 11 osób/km<sup>2</sup> w gminie Białowieża do 2902 osób/km<sup>2</sup> w Białymstoku.

Szczegółowa analiza liczby i zakresu działalności poszczególnych podmiotów prowadzących działalność w badanych gminach w obszarze usług komunalnych, pozwoliła na identyfikację modeli ich świadczenia (tabela 2). Oczywiście należy zdawać sobie sprawę z faktu, że żaden nie występuje w idealnie

**TABELA 2**

**Modele świadczenia usług komunalnych w badanych gminach  
(liczba gmin)**

Wyszczególnienie	Model autonomiczny	Model komercyjny	Model outsourcingowy	Model mieszany, w tym:		
				A	B	C
Gminy wiejskie (27)	3	nw	19	1	1	3
Gminy miejsko-wiejskie (9)	nw	nw	2	2	4	1
Gminy miejskie (3)	nw	1	nw	2	nw	nw
Miasta na prawach powiatu (1)	nw	1	nw	nw	nw	nw
Ogółem (40)	3	2	21	5	5	4

Oznaczenia: A – model autonomiczno-komercyjny; B – model autonomiczno-outsourcingowy; C – model komercyjno-outsourcingowy; nw – nie występuje

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

<sup>4</sup> Na koncepcję współpracy i jej znaczenie w realizacji zadań samorządu terytorialnego na różnych szczeblach zwraca uwagę m.in. K. Kokocińska [2016, s. 27–36].

czystej postaci, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę znaczne zróżnicowanie i odmienność poszczególnych rodzajów usług komunalnych i uwarunkowania prawne ich realizacji (np. wymogi związane z gospodarką odpadami). Niemniej przy kwalifikowaniu gmin do modeli uwzględniono dominujące aspekty prowadzonej działalności.

Generalnie dominującym modelem świadczenia usług komunalnych jest model outsourcingowy. Występuje on w 21 gminach, przy czym zdecydowanie dominuje w gminach wiejskich. Oznacza to, że większość zadań związanych z gospodarką komunalną gminy te zlecają podmiotom zewnętrznym. Na ogół są nimi podmioty należące do sąsiednich gmin. Prawidłowość powyższą potwierdzają także badania Ł. Stoli [2016, s. 252]. Drugim co do częstości występowania modelem świadczenia usług komunalnych w badanych gminach, jest model mieszany. Występuje on w 19 gminach. W 5 gminach ma charakter autonomiczno-komercyjny, co oznacza, że większość usług gminy realizują wykorzystując swoje podmioty, zarówno samorządowe zakłady budżetowe, jak i spółki komunalne. W kolejnych 5 gminach, zwłaszcza miejsko-wiejskich, występuje model autonomiczno-outsourcingowy, w którym część zadań realizują samorządowe zakłady budżetowe, a część powierzana jest podmiotom zewnętrznym. W 4 gminach natomiast, przede wszystkim wiejskich, występuje model komercyjno-outsourcingowy. Model autonomiczny, oparty na szerokiej działalności samorządowych zakładów budżetowych zidentyfikowano w 3 gminach wiejskich, a potrzeby społeczności lokalnej w zakresie gospodarki komunalnej głównie oparte na funkcjonowaniu spółek komunalnych realizują 2 gminy, czyli Białystok i Hajnówka. W tych gminach też występuje największa liczba spółek komunalnych.

#### **4. Wydatki publiczne na zadania z zakresu gospodarki komunalnej w badanych gminach**

Realizacja celu badań oraz udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie, wymagała przeprowadzenia analizy wydatków badanych gmin na zadania związane z realizacją gospodarki komunalnej (w skrócie – wydatki komunalne). Uwzględniono tu wydatki na gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną, gospodarkę odpadami, gospodarkę ciepłą, mieszkaniową oraz transport publiczny. Ponieważ uśrednianie zgromadzonych danych (na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów w 2016 roku) nie byłoby racjonalne, dlatego też posłużono się w odniesieniu do poszczególnych rodzajów gmin wskaźnikami minimalnymi, maksymalnymi i medianą, przy czym generalnie zastosowano wskaźniki porównywalne, tzn. udział procentowy wydatków komunalnych w ogólnych wydatkach gmin oraz wydatki komunalne *per capita* (tabela 3).

Z przedstawionych w tabeli 3 danych wynika, że badane gminy znacznie różnią się między sobą skalą i poziomem wydatków na realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Różnice te są istotne w każdej grupie i w naj-



TABELA 3

## Wydatki komunalne badanych gmin w 2016 roku

Wyszczególnienie	Udział wydatków komunalnych w wydatkach ogółem [%]			Wydatki komunalne <i>per capita</i> [zł]		
	Min.	Max.	Mediana	Min.	Max.	Mediana
Gminy wiejskie (27)	1,78	15,78	4,22	44,93	681,29	152,89
Gminy miejsko-wiejskie (9)	4,21	14,49	6,4	155,81	646,24	274,13
Gminy miejskie (3)	9,71	16,95	9,7	302,54	870,79	672,40
Miasto na prawach powiatu (1)	21,58			1108,61		

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

większym stopniu dotyczą rozpiętości pomiędzy minimalnymi a maksymalnymi wskaźnikami. Największe występują w gminach wiejskich. Dotyczy to zarówno udziału wydatków komunalnych w wydatkach ogółem, jak wydatków komunalnych *per capita*. O ile najmniejszy ich udział występuje w gminie Orla, a najniższy poziom na głowę mieszkańca w gminie Jasionówka, to w gminie Narew wskaźnik ten jest 15 razy większy. Rozpiętość wskaźników w każdej grupie gmin jest znaczna, jednak zmniejsza się wraz ze wzrostem wskaźnika urbanizacji. Nie dziwi też fakt występowania najwyższego poziomu obu wskaźników w Białymstoku, w którym 1/5 wydatków dotyczy gospodarki komunalnej, a wydatki *per capita* są najwyższe w skali badanych gmin. Na tym tle bardzo niskie wydają się być wskaźniki w jednej z gmin miejskich, a mianowicie gminy Kolno.

Relatywnie niska wartość mediany w przypadku obu wskaźników sugeruje, że w większości badanych gmin wydatki na usługi komunalne nie są wysokie. Ich poziom jest wypadkową wielu czynników: liczby ludności, potrzeb, zasobów mienia komunalnego, stopnia wyposażenia gminy w infrastrukturę komunalną czy też poziomu dochodów własnych gminy. Relatywnie niska gęstość zaludnienia województwa podlaskiego, słabe wyposażenie w infrastrukturę komunalną, plasujące w wielu aspektach województwo na ostatnim miejscu w kraju [*Infrastruktura komunalna...*, 2017], niski poziom dochodów własnych wielu gmin, zwłaszcza wiejskich, powodują, że możliwości finansowania i świadczenia usług komunalnych są ograniczone.

Czy istnieje zatem zależność pomiędzy modelami świadczenia usług komunalnych a wydatkami gmin na ten cel? Dla ustalenia tej zależności obliczono współczynnik korelacji liniowej Pearsona pomiędzy wydatkami komunalnymi *per capita* w każdej z badanych gmin a liczbą podmiotów należących do gminy prowadzących działalność w sferze gospodarki komunalnej w tych gminach. Współczynnik ten wyniósł 0,54932 i oznacza, że pomiędzy analizowanymi zmiennymi występuje istotna statystycznie zależność liniowa. Oczywiście

do uzyskanego wyniku należy podchodzić ostrożnie, a testowanie zależności wymaga dalszych badań. Można jednak pokusić się o wniosek, że autonomiczny i komercyjny model świadczenia usług komunalnych przez gminy wiąże się z generowaniem większych wydatków na ten cel.

## 5. Podsumowanie

Z przeprowadzonych w artykule rozważań wynika, że usługi komunalne są ważnym, z punktu widzenia społeczności zamieszkujących określone terytorium, lokalnym dobrem publicznym. Świadczy, tym m.in. fakt, że ich realizacja należy do katalogu zadań własnych polskiego samorządu. Jednocześnie ustawodawca stworzył obszerny katalog form organizacyjno-prawnych, w jakich zadania te można realizować. Ich wybór jest w gestii władz samorządowych.

Przeprowadzone w wylosowanych gminach województwa podlaskiego badania wskazują, że w ponad połowie gmin realizację usług komunalnych zleca się, bądź powierza zewnętrznym podmiotom. Model ten, określany jako outsourcingowy, występuje przede wszystkim w gminach wiejskich. Kolejnym co do częstości występowania, jest model mieszany, który zidentyfikowano w 35% gmin. W modelu tym występują w zasadzie wszystkie dopuszczalne formy realizacji zadań. Model autonomiczno-outsourcingowy, w którym obok usług realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe, część zlecana jest podmiotom zewnętrznym, występuje w 5 gminach. Model autonomiczno-komercyjny, występujący w kolejnych 5 gminach, charakteryzuje się tym, że usługi realizowane są przez samorządowe zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego należące do gmin. Natomiast w 4 gminach zidentyfikowano model komercyjno-outsourcingowy, w którym usługi komunalne w części realizowane są przez spółki komunalne, a w części przez podmioty zewnętrzne. Model komercyjny występuje w 2 gminach: miejskiej i mieście na prawach powiatu. Potwierdza to występującą w Polsce prawidłowość, że w dużych miastach do realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej gminy powołują spółki prawa handlowego, działające na zasadach rynkowych, ale pozostające pod ich kontrolą.

Celem badań, oprócz identyfikacji modeli świadczenia usług w województwie podlaskim, było także udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy istnieje zależność pomiędzy modelami świadczenia usług komunalnych a wydatkami na ten cel? Z obliczonego współczynnika korelacji liniowej wynika, że zależność taka istnieje i jest statystycznie istotna. Ponieważ jednak obliczenia mogą być obciążone pewnymi błędami, można sformułować ostrożny wniosek, że czynnikiem determinującym występowanie modeli świadczenia usług komunalnych w gminach województwa podlaskiego są wydatki gmin na ten cel.

## Literatura

- Adamek M., 2013, *Determinanty funkcjonowania sektorów inżynieryjnych w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.wbc.poznan.pl/Content/285503/Adamek\\_Marian\\_rozprawa.pdf](http://www.wbc.poznan.pl/Content/285503/Adamek_Marian_rozprawa.pdf), data wejścia 18.02.2018].
- Benzhaf H. S., 2014, *The market for local public goods*, 64 Cas. W. Res. L. Rev. 1441 dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol64/iss4/4>, data wejścia: 24.02.2018].
- Czaplak J., 2012, *Spółki komunalne w rozwoju województwa lubelskiego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA”, nr 5(2).
- Czaplak J., 2015, *Przekształcenia organizacyjno-prawne oraz własnościowe w polskiej gospodarce komunalnej na tle krajów Europy Zachodniej*, „Studia Ekonomiczne” nr 209.
- Dolewka Z., 2017, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 477, DOI: 10.15611/pn.2017.477.05.
- Dylewski M., 2013, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach”, nr 4(17).
- Grzymała Z., 2010, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne*, Oficyna SGH, Warszawa.
- Horubski K., 2014, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 98.
- Infrastruktura komunalna w 2016 r.*, 2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Kokocińska K., 2016, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXXVIII, z. 2.
- Kończakowski B., Ratajczak M., 2017, *Zakres i formy prawne przedsiębiorczości komunalnej w Polsce międzywojennej i obecnie*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 4(5), DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2017.021>.
- Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, 2014, Raport CURULIS, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://www.curulis.pl/pliki/wiedza/20141030-raportspolkikomunalne.v13.pdf>, data wejścia: 16.02.2018].
- Local government reform. A comparative analysis of advanced Anglo-American countries*, 2008, Dollery B.E., Garcea J., Lesage Jr. E.C., Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton.
- Maciejuk M., 2014, *Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 332, DOI: 10.15611/pn.2014.332.06.

- Miszczyk A., Miszczyk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, 2011, Grzymała Z. (red.), Oficyna SGH, Warszawa.
- Pokladecki J., 2013, *Rola aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, „Homines Hominibus”, t. 9.
- Rozporządzenie z dnia 12 listopada 2003 r. Ministra Skarbu Państwa w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego* (Dz.U. nr 206, poz. 2004, z późn. zm.).
- Samorząd lokalny – dobro publiczne*, 2008, Kleer J. (red.), CeDeWu, Warszawa.
- Satoła Ł., 2016, *Formy organizacyjno-prawne podmiotów wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVIII, z. 1.
- Stiglitz J. E., 1982, *The theory of local public goods twenty – five years after Tiebout: a perspective*, NBER Working Paper No. 954, (DOI): 10.3386/w0954, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.nber.org/papers/w0954>, data wejścia: 15.02.2018].
- Szewczyk A., Ziolo M., 2008, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szydło M., 2008, *Ustawa o gospodarce komunalnej – komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- The theory and practice of local governance and economic development*, 2008, Considine M., Giguere S. (red.), Palgrave MacMillan, Hampshire–New York.
- Tiebout Ch. M., 1961, *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, [in:] *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Universities-National Bureau Committee for Economic Research, Princeton University Press, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.nber.org/chapters/c2273>, data wejścia: 15.02.2018].
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19, poz. 177, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2017, poz. 827).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz.U. nr 19, poz. 100, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. nr 5, poz. 13 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016, poz. 1920).

- Wojtkowiak A., 2013, *Budżetowe formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej przez gminy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” nr 1(7).
- Woroniecki P. M., 2014, *Znaczenie gospodarki komunalnej i prawne aspekty jej prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Edukacja” Nr 10.