

Popularnonaukowe streszczenie

Jak zwiększyć możliwości finansowe gminy? Z punktu widzenia gminy, najlepiej byłoby „wydusić” je z budżetu centralnego, ale gdy to nie jest możliwe (a na ogół nie jest) to pozostaje kieszeń mieszkańca gminy lub prowadzącego tam swoją działalność przedsiębiorcy. Można próbować ograniczać wydatki, ale to trudne i politycznie bywa kosztowne. Pozostaje więc tylko na ogół niełatwa opcja zwiększenia podatków lokalnych lub opłat za usługi świadczone pośrednio lub bezpośrednio przez gminę. Pole manewru po stronie podatkowej jest ograniczone – znaczenie podatków lokalnych oraz władztwo podatkowe polskich gmin nie są duże, a więc możliwości pozyskania dodatkowych środków są ograniczone. Pozostają więc opłaty za usługi. Ich wysokość w niektórych przypadkach jest formalnie ograniczana przepisami (np. odnoszącymi się do kosztów prowadzonej działalności). Ale regulacje te pozostawiają szerokie pole do pozyskiwania dodatkowych środków, co może przyjąć również formę zmniejszania subsydiowania danej usługi publicznej w danej gminie.

Dlaczego woda w jednej miejscowości jest wiele razy droższa niż w innej, o porównywalnych warunkach geograficznych i gospodarczych? Ile i czy w ogóle powinno dopłacać się do komunikacji miejskiej? Jaką funkcję powinna pełnić wysokość czynszu za mieszkanie komunalne? Co decyduje o wysokości, czasie pobierania i zasięgu opłat za parkowanie? To nasze główne pytania oraz usługi, na których planujemy skoncentrować nasze badanie. Uwzględnimy stronę kosztową, efekty zewnętrzne, korzyści skali, czy politykę redystrybucji (wspierania najuboższych). Ale główny nacisk położymy na zbadanie mechanizmów politycznych prowadzących do decyzji o wysokości opłat za usługi publiczne świadczone przez gminę.

Jeśli prawdziwa okaże się teza, o większej elastyczności opłat za usługi w stosunku do innych źródeł dochodu gmin, to powinno dać zauważyć się korelację między wysokością opłat (mierzoną między innymi udziałem opłat w budżecie), a sytuacją finansową gminy. Powinno być to szczególnie widoczne w ostatnich kryzysowych latach, gdy konieczność mobilizacji dodatkowych środków na współfinansowanie projektów unijnych zbiegła się z ogólnosiłowym kryzysem gospodarczym, który pogorszył sytuację finansową gmin.

Kolejny ciekawy wątek badawczy, to zróżnicowanie opłat za te same usługi między gminami. Wiele tłumaczy wielkość gminy – im większa, tym opłaty wyższe. Ale czy wynika to z różnic ponoszonych kosztów, zamożności mieszkańców, a może z większej presji wyborców, z którą mogą się zetknąć władze małych gmin? Przecież świadczenie części usług wiąże się z korzyściami skali, a więc koszt jednostkowy powinien być niższy w dużych gminach. Chcemy również zbadać motywy pozakosztowe i pozapolityczne zróżnicowania opłat; na przykład kwestie uwzględniania efektów zewnętrznych w postaci zanieczyszczania środowiska naturalnego. Czy lokalni decydenci biorą to w ogóle pod uwagę? Jak mają się do tego oczekiwania mieszkańców? Czy mieszkańcy zdają sobie sprawę z takich uwarunkowań? A może władze lokalne chciałyby mocniej oddziaływać za pomocą polityki taryfowej (na przykład) na ochronę środowiska, ale obawiają się niechętnej reakcji mieszkańców?

Jak polityka wpływa na wysokość opłat? Czy prawdziwa jest hipoteza, że opłaty nie podnosi się w latach wyborczych, czy też w okresach przedreferendalnych? Jak pozycja (siła polityczna) wójta, burmistrza, prezydenta przekłada się na wysokość opłat? Czy w gminach, gdzie władza wykonawcza ma większość w organach stanowiących, można zauważyć wyższe opłaty? A czy politycy lokalni należący do którychś partii politycznych są skłonni do ustalania opłat na wyższym poziomie od swoich kolegów z innych ugrupowań?

Na koniec popatrzymy też jak forma organizacyjno-prawna świadczącego usługi wpływa na wysokość opłat? Czy spółki są bardziej efektywne kosztowo, a więc opłaty są niższe? A może kierują się one bardziej motywem zysku, przez co opłaty są w istocie wyższe, szczególnie, że mogą nadużywać swej pozycji monopolistycznej?

Odpowiedzi na te pytania poszukamy analizując dane statystyczne, a analizę jakościową oprzemy na pogłębionych wywiadach z decydentami politycznymi i gospodarczymi w wybranych regionach kraju.