

*Justyna Ślawska*

Uniwersytet Warszawski, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;  
e-mail: justyna.slawska@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-9405-6739

## CZYNNIKI WYBORU MODELU ŚWIADCZENIA USŁUGI LOKALNEGO TRANSPORTU W POLSCE

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje czynniki wyboru modelu świadczenia lokalnego transportu zbiorowego w Polsce w 2017 roku. Jest to pierwsze przekrojowe badanie ilościowe, które zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 1089 gmin, spośród których 382 świadczą usługę w jednym z trzech modeli: kontraktowania, współpracy lub korporatyzacji. Większość samorządów nie angażuje w ten proces zasobów własnych, najczęściej gminy występują w roli regulatora rynkowej podaży, kontraktując usługę z prywatnym przedsiębiorcą. Gminy charakteryzują się pragmatycznym podejściem podczas świadczenia usługi – ograniczają angażowanie zasobów własnych oraz włączają się w powiązania funkcjonalne w obszarach metropolitalnych. Bogatsze i gęściej zaludnione miasta inwestujące swoje zasoby korzystają z pozwalającego na zachowanie większej kontroli politycznej modelu korporatyzacji. Przedstawione wyniki badania są użyteczne w procesie podejmowania decyzji o sposobie świadczenia usługi lokalnego transportu – wskazują cechy, jakimi charakteryzują się gminy, które w 2017 roku korzystały z jednego z trzech modeli.

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, usługi publiczne, modele dostarczania usług publicznych, transport publiczny, transport lokalny.

## FACTORS INFLUENCING MODES OF LOCAL TRANSPORT DELIVERY IN POLAND

**Abstract:** The article presents the factors influencing the choice of local transport delivery modes in Poland. It is the first quantitative study conducted on a representative sample of municipalities since the 1990s, and it concerns three service delivery modes: contracting-out, cooperation, and corporatization. Most local governments do not invest their own resources to deliver local transport, but rather act as a private market supply regulator and contract the service out to private enterprises. Some of them act based on functional connections within metropolitan areas, joining forces with other local governments. More affluent and densely populated cities opt for corporatization, which gives them greater political control over the delivery process. The presented results are useful for decision-makers who have to select the mode of local transport service provision, as they characterize the municipalities which, in 2017, chose one of the three analyzed modes.

**Keywords:** local government, public services, modes of public services delivery, public transport, local transport.

## Wstęp

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95) do jego zadań należy zaspokajanie potrzeb mieszkańców, co w praktyce wiąże się z ciągłością i powszechnością świadczenia usług publicznych. Gminy są odpowiedzialne za zapewnianie ich podaży, jednak nie muszą tego robić w ramach struktur urzędu. Wybór formy organizacyjno-prawnej dostarczania usług jest decyzją każdej jednostki samorządu terytorialnego (JST), która zależy od podmiotowości ekonomicznej – posiadania majątku komunalnego i dysponowania nim, oraz wiąże się z prawami i obowiązkami majątkowymi konkretnie wybranej formy (Aziewicz 1998). Rola samorządu terytorialnego w dostarczaniu usług publicznych jest znacząca: w 2017 r. gminy i miasta na prawach powiatu zarządzały 51% wydatków budżetu państwa i środków europejskich<sup>1</sup>, dlatego warto dokładniej poznać specyfikę ich działania w tym zakresie.

## Modele świadczenia usług publicznych w Polsce

Usługi lokalne przed rokiem 1989 były dostarczane przez przedsiębiorstwa państwowe podlegające terenowym organom administracji, w końcu lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku było ich ponad 800 (Gola 2014). Podstawą dla komunalizacji przedsiębiorstw była ustawa o samorządzie gminnym oraz przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 32 poz. 191), które zobowiązały gminy do wyboru nowej formy organizacyjno-prawnej świadczonych usług. Zachodzące zmiany odnosiły się wyłącznie do podmiotu świadczącego usługę, a nie do jej przedmiotu, była ona świadczona nieprzerwanie, lecz przez przekształconą organizację. Istniały dwie możliwości transformacji przedsiębiorstwa państwowego: przekształcenie w spółkę prawa handlowego z udziałem gminy lub prowadzenie działalności w formie gospodarki pozabudżetowej (Aziewicz 1998). Obecnie oprócz wskazanych dwóch form innymi możliwościami świadczenia usług, wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym, są umowy z podmiotami prywatnymi, jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych oraz współpraca z innymi JST. Szczegółowe formy organizacyjno-prawne można pogrupować w cztery modele tożsame z modelami spotykanymi w innych krajach europejskich (Wollman 2016):

1. produkcja bezpośrednia w ramach zasobów urzędu (*in-house*) – zakłady budżetowe;
2. model kontraktowania (*contracting out*) – zakup usługi na podstawie umowy ze spółką prywatną;
3. model współpracy (*cooperation* lub *joint contracting*) – wspólne działanie jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumienia, w ramach

---

<sup>1</sup> Obliczenia własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2017 r. oraz informacji o wydatkach budżetów gmin i miast na prawach powiatu w tym samym roku, zawartych na stronie Banku Danych Lokalnych.

związku komunalnego, spółki komunalnej międzygminnej, związku metropolitalnego, grupy zakupowej;

4. model korporatyzacji (*corporatization* lub *agentification*) – spółka komunalna z udziałem gminy powyżej 50%.

Kryteriami powyższej klasyfikacji są struktura własnościowa zasobów wykorzystywanych do świadczenia usługi oraz relacje zaangażowanych aktorów. W literaturze przedmiotu funkcjonują także inne typologie modeli świadczenia usług, na przykład stosowana przez Trevora L. Browna i Matthew Potoskiego (2003), Mildred Warner i Amira Hefetza (2012) czy Scotta Lamothe'a, Meeyoung Lamothe i Richarda Feiocka (2008), wyodrębniona na podstawie struktury pochodzenia zasobów wykorzystywanych do świadczenia usługi (prywatne versus publiczne) oraz celu zarobkowego działalności podmiotów prywatnych (zarobkowy lub niezarobkowy, *for-profit* i *non-profit*). Kolejną jest klasyfikacja przedstawiona przez Zysnarskiego (Zysnarski 2003, za: Dylewski 2006), gdzie wyróżniony został model mieszany, charakteryzujący się wykorzystaniem dwóch lub więcej modeli przez jedną gminę. Posługując się klasyfikacją Hellmута Wollmana (2016), przyjmuję, że jednostką obserwacji w badaniu jest model, dlatego opcja mieszana, której jednostką obserwacji jest gmina, nie jest częścią tej analizy.

### Transport lokalny

Czynniki wpływające na wybór konkretnego modelu świadczenia usługi omawiam na przykładzie transportu lokalnego. Wymaga on szczególnej uwagi ze względu na rolę, jaką odgrywa w procesie zaspokajania potrzeb mieszkańców, oraz na specyficzną charakterystykę. Jest to usługa finansowana przez samorządy, których autonomia finansowa po stronie dochodowej pod względem podatków lokalnych jest ograniczona<sup>2</sup>, a finansowanie usługi ma charakter wydatków bieżących (Wolański i in. 2016), które stale rosną i nie mogą być pokryte zaciągniętym zobowiązaniem<sup>3</sup>. Wobec takich uwarunkowań świadczenie transportu staje się wyzwaniem dla wielu samorządów, które stoją przed decyzją wyboru optymalnego dla siebie modelu dostarczania usługi.

Szczególna rola transportu w porównaniu do innych usług lokalnych polega na jego służebnym charakterze (Szczechowiak 2011). Oznacza to, że transport umożliwia dostęp do innych usług znajdujących się w pewnej odległości od miejsca zamieszkania, np. do edukacji czy ochrony zdrowia, i służy zaspokojeniu pozostałych potrzeb. Jest szczególnie ważny dla grup zagrożonych wykluczeniem transportowym – osób starszych oraz tych przed ukończeniem 18. roku życia, które nie mają możliwości korzystania z transportu indywidualnego (Komornicki 2019). Temat dostarczania lokalnego transportu i determinant wyboru modeli jest

---

<sup>2</sup> Samorząd określa stawkę podatku, ale w granicach zakreślonych przez parlament, a wysokość i udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych jest poza władztwem samorządów. Więcej informacji na temat drabiny autonomii finansowej po stronie dochodowej – podatki lokalne: Swianiewicz 2011.

<sup>3</sup> Art. 89 ust. 2, art. 212 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

bardzo ważny i wciąż niecałkowicie opisany zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej. Polskie opracowania dotyczące transportu lokalnego odnoszą się do modeli organizacji (a nie wykonywania), które oparte są na innych kryteriach podziału (Tomanek 2009) lub które odnoszą się do powyższej klasyfikacji, lecz nie w sposób przekrojowy. Najczęściej są to studia przypadków lub analizy porównawcze dotyczące efektywności ekonomicznej (Kachniarz 2012; Wilamowska 2007), finansowania danego modelu (Dydkowski 2014), sposobu rozliczania usługi (Jackiewicz i in. 2010) czy dylematów prawnych (Klimek 2017). Opracowaniem o szerokiej tematyce jest raport o stanie komunikacji miejskiej (Wolański i in. 2016), który również nie wyczerpuje materii tego badania. Ostatnie analizy ilościowe w tym zakresie były przeprowadzone w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX w. (Aziewicz 1994) i nie uwzględniały modelu kontraktowania. Powyższe wskazuje na niedostatek podstawowej wiedzy dotyczącej modeli wykonywania usługi oraz cech gmin, które miały wpływ na wybór konkretnej opcji. Wiedza ta może być pomocna w przyszłości przy podejmowaniu decyzji przez lokalnych włodarzy.

Literatura zagraniczna dotycząca czynników wyboru modeli świadczenia usług lokalnych nie podejmuje analizy wyłącznie lokalnego transportu ani porównania jego determinant. Częściej spotykane są zestawienia kilku lub nawet kilkudziesięciu usług w wielu modelach, np. badanie amerykańskie obejmuje 64 usługi (Hefetz i Warner 2004), duńskie – 4 usługi (Hansen i in. 2011), holenderskie – 12 usług (Schoute i in. 2017), portugalskie – 16 usług (Tavares i Camões 2010) czy szwedzkie – 2 usługi (Sundell i Lapuente 2012). Na podstawie powyższych przykładów trudno określić specyfikę usługi i jej wpływ na wybór jednego z modeli. Celem mojego badania jest wypełnienie wskazanych luk empirycznych, ważnych zarówno w kontekście polskim, jak i nurtu badań międzynarodowych, dlatego stawiam pytania badawcze:

1. Jaki model świadczenia usługi lokalnego transportu dominuje w Polsce?
2. Jakie czynniki wpływają na wybór modelu świadczenia usługi lokalnego transportu?

O szczególnej wadze transportu świadczy również zakwalifikowanie go przez Komisję Europejską do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (KE 2011; Wollman 2016). Są to usługi o szczególnym znaczeniu, ponieważ dostarczane przez rynek bez interwencji publicznej mogłyby posiadać inne atrybuty niż pożądane przez społeczności lokalne, np. inne standardy bezpieczeństwa, jakości, przystępność cenową czy dostępność usługi. Można sobie wyobrazić sytuację, w której transport nie byłby dostarczany przez rynek prywatny, gdyby nie subsydiowanie usługi przez gminę.

Transport jest usługą techniczną (Wańkiewicz 2004), wobec czego posiada specyficzne cechy, do których należą (Szczechowiak 2011):

1. Kompletność urządzeń technologicznych – infrastruktura nie powinna być budowana etapami ze względu na kwestie technologiczne oraz finansowe, uruchomienie komunikacji bez zajezdni, przystanków, przewodów trakcyjnych czy taboru jest niemożliwe.

2. Wysoka kapitałochłonność – powstanie infrastruktury wymaga poniesienia dużych nakładów finansowych, które zwracają się w długim okresie.
3. Progowy rozwój – modernizacja lub budowanie nowych obiektów odbywa się „skokowo”, infrastrukturę buduje się z pewnym zapasem zdolności technologicznych i użytkowych w stosunku do teraźniejszego proggu rozwojowego.
4. Długowieczność – użytkowanie infrastruktury transportowej jest wieloletnie.
5. Komplementarność – infrastruktura jest względem siebie komplementarna, a nie zastępcza (za wyjątkiem awarii i linii zastępczych).

Usługi techniczne posiadają również obiektywne miary, np. transport publiczny autobusowy rozliczany jest w wozokilometrach, które są równoznaczne z przemieszczeniem się pojazdu o jeden kilometr. Do kosztów wpływających na stawkę jednego wozokilometra zalicza się m.in.: koszty paliw, energii elektrycznej i płynów eksploatacyjnych, koszty obsługi i napraw, amortyzację taboru, ubezpieczenia i podatki oraz wynagrodzenia dla kierowców (Jackiewicz i in. 2010). Znacznie trudniej jest przeprowadzić takie wyliczenie dla usług społecznych.

Istnieją dwa sposoby świadczenia tej usługi: z wykorzystaniem podmiotów zewnętrznych i samodzielnie. Nawet jeżeli usługa nie jest dostarczana przez samorząd, to na nim spoczywa odpowiedzialność za kształtowanie jej podaży. W świetle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13) oraz prawa zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177) wybranie podmiotu zewnętrznego świadczącego usługi dla gminy może odbywać się na trzy sposoby. Pierwszym z nich jest zamówienie z wolnej ręki, które stosuje się, kiedy wartość roczna przedmiotu umowy nie przekracza 1 000 000 euro lub dotyczy świadczenia usługi w wymiarze mniejszym niż 300 000 km rocznie. Zamówienie z wolnej ręki polega na skierowaniu zaproszenia wyłącznie do jednego, wybranego przez gminę potencjalnego wykonawcy i prowadzeniu z nim negocjacji<sup>4</sup>. Umowa powinna przyjąć wtedy formę koncesji na usługi. Tę formę stosuje się głównie na małych rynkach oraz podczas świadczenia komunikacji zastępczej. Kolejnym sposobem jest ustanowienie podmiotu wewnętrznego zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu i Rady, który jest powołany do świadczenia usług w tym zakresie i musi być w 100% własnością jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce najczęściej jest to spółka komunalna utworzona przez zainteresowaną gminę, z którą podpisuje się bezpośrednią umowę. Ostatnim sposobem jest przeprowadzenie przetargu konkurencyjnego w oparciu o prawo zamówień publicznych.

## Badania nad modelami świadczenia usług lokalnych

Robert McGuire, Robert L. Ohsfeldt i T. Norman van Cott (1987) dokonali krótkiego porównania dwóch najczęściej opisywanych w literaturze modeli: bezpośredniego świadczenia usługi przez samorząd oraz świadczenia usługi

<sup>4</sup> W grudniu 2019 r. wejdzie w życie ustawa w nowym brzmieniu, dzięki któremu mali i średni przedsiębiorcy, posiadający do 23 środków transportu, mogą być stroną zamówienia z wolnej ręki do wyższej kwoty, tj. 2 000 000 euro lub wartości rocznej zamówienia 600 000 km.

w ramach kontraktu. Produkcja usługi przez partnera rynkowego charakteryzuje się wykorzystaniem kapitału prywatnego oraz zaangażowaniem prywatnych pracowników, podczas gdy produkcja publiczna korzysta z kapitału publicznego oraz zatrudnionych w sektorze publicznym kadr. Ta oczywista obserwacja nabiera większego znaczenia, gdy spojrzymy na nią przez pryzmat podejścia zasobowego jako podstawy do podejmowania decyzji: wybór modelu świadczenia usługi jest równoważny wyborowi zasobów zaangażowanych w jej dostarczenie, tj. publicznych lub prywatnych. Dlatego powinien on zależeć od specyfiki zasobów, która obejmuje koszty ich pozyskania, cechy fizyczne, jakość, trwałość i niezawodność, preferencje dla poszczególnych rodzajów zasobów i koszty ich utrzymania oraz monitorowanie wydajności produkcji. Powyższe porównanie jest bliskie teorii kosztów transakcyjnych (Williamson 1981), która jest stosowana w badaniach empirycznych, wyjaśniających modele świadczenia usług lokalnych (np. Brown i Potoski 2003; Schoute i in. 2017; Shrestha i Feiock 2011). Koszty te są jednym z dwóch elementów opisu wyboru modelu, drugim są czynniki kontekstowe, które stanowią przedmiot tego badania. Koszty transakcyjne nie zostały tu uwzględnione, ponieważ kiedy technologia świadczenia i monitorowania usługi jest zbliżona we wszystkich obserwowanych jednostkach – jak w przypadku transportu lokalnego – nie ma podstaw, aby oczekiwać, że koszty transakcyjne będą się różnić, tym samym mieć wpływ na wybór konkretnego modelu (McGuire i in. 1987).

### Model kontraktowania

Wybór modelu kontraktowania zależy od cech społeczno-ekonomicznych samorządu – sytuacji finansowej, liczby i zamożności mieszkańców, możliwości osiągnięcia efektu skali, charakterystyki rynku i możliwości zarządczo-administracyjnych jednostki (Sundell i Lapuente 2012). Są to argumenty wywodzące się z koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*), powstałej na szczeblu administracji krajowej, która miała również silny wpływ na zarządzanie szczebla lokalnego. Jednym z jej postulatów jest większa elastyczność dostarczania usług publicznych poprzez ich komercjalizację i poddanie presji konkurencyjności, co może wpłynąć na niższą cenę usługi i jednocześnie wyższą efektywność w porównaniu do monopolu publicznego (Czarnecki 2011; Dylewski 2006). Dlatego wykorzystanie modelu kontraktowania jest determinowane sytuacją finansową gminy; mniej zamożne samorządy kontraktują częściej usługi lokalne, ponieważ poszukują rozwiązań pozwalających na obniżenie kosztów ich dostarczania (Bel i Fageda 2007).

Świadczenie usługi przez kontraktowanie jest też rozwiązaniem stosowanym w przypadku fragmentacji terytorialnej (Petersen i in. 2015). Ze względu na niepodzielność procesu produkcyjnego usługi przedsiębiorca obsługujący kilka samorządów jednocześnie osiąga efekt skali i jest w stanie zaproponować konkurencyjną cenę jednostkową i wyższą jakość świadczonej usługi w stosunku do jej samodzielnego dostarczania przez samorząd (Bel i Fageda 2007). Prywatni przedsiębiorcy mają też silniejszy bodziec do stosowania innowacji w procesie



produkcji usługi, ponieważ to oni będą czerpać korzyści ze zwiększonej wydajności, a co za tym idzie, zysków finansowych (Warner i Hefetz 2012).

Usługi techniczne, takie jak wywóz odpadów oraz transport publiczny, są kontraktowane częściej niż usługi społeczne, co wynika z ich stosunkowo łatwej mierzalności (Warner i Bel 2008). Usługi, które można zmierzyć w obiektywny sposób – istnieje możliwość monitorowania wyników lub działań podjętych przez wykonawcę, są częściej świadczone w modelu kontraktowania niż te, w których zachodzi trudność z ustaleniem obiektywnej jednostki miary, ponieważ przygotowanie kontraktu i jego zabezpieczenie przed potencjalnymi stratami jest trudniejsze niż w przypadku usług technicznych, w tym transportu lokalnego.

Biorąc pod uwagę czynniki wyboru modelu kontraktowania oraz specyfikę transportu lokalnego w Polsce, zakładam, że samorzady kierują się przesłankami ekonomicznymi, zatem istotny dla nich będzie konkurencyjny rynek dostawców usługi w sektorze prywatnym oraz własna sytuacja finansowa – chęć podniesienia efektywności i obniżenia kosztów świadczenia usługi. Największa koncentracja podmiotów prywatnych kreujących podaż usługi może występować bliżej silnie zaludnionych aglomeracji miast wojewódzkich, im dalej od centrum położone są gminy, tym mniejsza dostępność rynku dostawców usługi. Zważywszy na specyfikę transportu: kapitałochłonność, koszty początkowe (zakup taboru), koszty stałe (obsługa techniczna), koszty zmienne (paliwo), konieczność nieprzerwanego budowania infrastruktury oraz jego kontekst krajowy – finansowanie, które jest obciążające dla samorządów, samodzielne świadczenie tej usługi może nie równoważyć się w ich budżetach nawet w wieloletniej perspektywie finansowej. Dlatego też:

H1. Gminy w trudnej sytuacji finansowej częściej kontraktują usługę transportu publicznego.

H2. Gminy znajdujące się dalej od miasta wojewódzkiego rzadziej świadczą usługę lokalnego transportu w modelu kontraktowania.

### Model współpracy

Współpraca, tak jak kontraktowanie, może pozwolić na osiągnięcie efektu skali; specyfika zasobów w przypadku tych modeli jest podobna na etapie ich pozyskania, cech fizycznych, jakości i kosztów utrzymania, jednak może być wyraźnie inna na etapie przygotowania kontraktu oraz jego egzekwowania i monitorowania. Różnica wynika z rozbieżności celów obydwu stron: prywatny przedsiębiorca dąży do osiągnięcia zysku finansowego, co jest ważne dla jednostek samorządu terytorialnego, jednak przede wszystkim towarzyszy im cel społeczny – zaspokojenia potrzeb mieszkańców w granicach rozsądnego rachunku ekonomicznego. Współpracujące gminy cechują się wspólnymi priorytetami, dlatego nawet w przypadku wystąpienia komplikacji (np. trudności kontrolowania działań podejmowanych przez drugą stronę) zachowanie oportunistyczne stanowi mniejsze źródło potencjalnych strat w tej relacji w porównaniu do stosunków rynkowych. Współpraca jest zatem alternatywą dla modelu kontraktowania (Hefetz i Warner 2004; Rodrigues i in. 2012).

Nie oznacza to jednak, że współpraca jest lepszym rozwiązaniem niż kontraktowanie. Germà Bel i Mildred Warner (2016) w podsumowaniu prac empirycznych nad modelem współpracy podczas świadczenia usług lokalnych wskazują również na jego negatywne konsekwencje, wynikające z różnych stosunków stron. Podczas kontraktowania relacje są hierarchiczne, jedna strona zleca drugiej wykonanie pewnej usługi i wskazuje mechanizm sankcjonowania, gdy strona nie wywiąże się z zobowiązań. We współpracy strony są równymi sobie partnerami i działają razem, co rodzi problemy podczas zabezpieczenia kontraktu, ponieważ mają one ograniczoną możliwość wprowadzenia mechanizmu kary (Szmigielska-Rawska 2017). Pomimo spójności celów społecznych zachowanie oportunistyczne może wystąpić także podczas współpracy. Jak wskazuje Elinor Ostrom (2010), żadne rozwiązanie instytucjonalne nie może całkowicie wyeliminować oportunisty podczas produkcji wspólnych dóbr i usług. W modelu współpracy oportunistyka może pojawić się na skutek różnych cech gmin (wielkości, możliwości, położenia, posiadanych zasobów) i niwelować potencjalne zyski z przedsięwzięcia. Zarówno badania amerykańskie (Feiock 2007), jak i europejskie (Sornsen 2007) potwierdzają wniosek o osłabianiu współpracy na skutek heterogeniczności gmin.

Wspólne dostarczanie usług wynika nie tylko z chęci osiągnięcia efektu skali, ale również ze wspólnej motywacji do szukania rozwiązań dla lokalnych wyzwań. Motywem współpracy wywodzącym się z teorii wyboru publicznego jest koordynacja usług w obszarach funkcjonalnych, gdzie granice jurysdykcyjne jednostek nie pokrywają się z granicami funkcjonalnymi usługi (Bennett 1997, za: Lackowska 2009). Współpraca jest tutaj alternatywą dla amalgamacji, poprzez którą można rozsądnie zarządzać usługą, osiągać efekt skali oraz równowagę finansową. Germà Bel i Marianna Sebó (2018) podsumowali badania dotyczące oszczędności finansowych płynących ze współpracy przy wywozie śmieci oraz innych usługach. 12 na 18 prac wykazało pozytywne efekty współpracy, tj. obniżenie kosztów finansowych. Także heterogeniczność w kontekście współpracy w obszarach funkcjonalnych ma znaczenie, gminy znajdujące się wewnątrz tych obszarów charakteryzują się większą homogenicznością – mniejszą odległością od centrum, podobną populacją, sytuacją finansową, co zachęca jednostki do podejmowania wspólnych działań i wzmacnia efekt współpracy (Bel i Warner 2016). Szczególny rodzaj współpracy w obszarach funkcjonalnych ma miejsce w przypadku gmin podmiejskich i miasta centralnego. Mając na uwadze założenia dotyczące homogeniczności, można oczekiwać nierówności stron tej relacji pod względem siły negocjacyjnej wynikającej z różnicy w posiadanych zasobach (Brown i Potoski 2003; Kim 2018). Przejawia się ona trudnościami w kontaktach, wzajemną niechęcią pomiędzy miastem a gminami podmiejskimi, które często nie mają wpływu na cechy dostarczanej usługi, np. na jej cenę, ponieważ nie są w stanie dostarczać jej samodzielnie (Dziemianowicz i in. 2014). Wartość modelu współpracy gmin podkreśla również Richard Feiock (2013) w teorii zbiorowych działań instytucjonalnych (*institutional collective action*). Autor w swojej pracy skupia się na efektach zewnętrznych decyzji podejmowanych samodzielnie



versus wspólnie przez samorządy, wskazując na lepsze efekty działań prowadzonych razem (Tavares i Feiock 2017).

Spodziewam się, że gminy znajdujące się w obszarach metropolitalnych działają zgodnie z założeniami teorii wyboru publicznego i współpracują częściej niż te poza tymi obszarami. W silnie zurbanizowanych obszarach mieszkańcy często pracują i korzystają z usług w gminach, w których nie mieszkają (Lackowska 2009), dlatego niezwykle ważna jest pierwotna funkcja komunikacyjna transportu. Codzienne migracje tworzą połączenia funkcjonalne, które wykraczają poza granice jurysdykcyjne gmin i wymagają od nich wspólnego podjęcia działań koordynacyjnych. Wobec stojących przed nimi wyzwań model współpracy jest postrzegany jako optymalny, dlatego:

H3. Gminy znajdujące się w obszarach metropolitalnych częściej współpracują podczas świadczenia usługi lokalnego transportu niż gminy poza obszarami metropolitalnymi.

### Model korporatyzacji

Wybór modelu korporatyzacji podziela tło teoretyczne z dwoma poprzednimi modelami, szczególnie czerpie z teorii nowego zarządzania publicznego, której jednym z postulatów jest prywatyzacja aktywów należących do sektora publicznego (Savas 2001). Gminy jako podmioty prawa publicznego w swojej codziennej działalności są obwarowane licznymi uregulowaniami prawnymi<sup>5</sup>, które mają na celu zwiększenie przejrzystości działań podejmowanych przez lokalne władze, jednak w praktyce wpływają na spowolnienie i usztywnienie procesu zarządzania. Spółki komunalne z kolei podlegają przepisom prawa prywatnego<sup>6</sup>, co ogranicza oddziaływanie złożonego prawodawstwa, a umożliwia zarządzanie bardziej elastyczne i efektywne (Tavares 2017) i jest silną zachętą do stosowania modelu korporatyzacji.

Argumentem, który jest następstwem bardziej elastycznego zarządzania, jest uzyskiwanie lepszych wyników finansowych podczas osiągnięcia efektu skali. Korzyści te w przypadku usługi transportu odnosi się w miastach o wysokiej gęstości zaludnienia lub przez agregację popytu, czyli przez wydłużanie trasy o kolejną gminę, kiedy większa liczba pasażerów partycypuje w kosztach jednego wozokilometra przez zakup biletu na przejazd. Dlatego częstymi predyktorami wyboru modelu korporatyzacji, stosowanymi w badaniach, są: populacja, powierzchnia, gęstość zaludnienia, które stanowią przybliżenie miary popytu na usługę (Tavares i Camões 2010). Badanie hiszpańskie (Bel i Fageda 2010) potwierdza, że największe miasta czerpią korzyści z dużego popytu, powołując bardziej elastyczny podmiot w świetle przepisów prawnych.

W literaturze podaje się również czynnik sytuacji finansowej jako istotny dla wyboru modelu korporatyzacji (Tavares 2017). Czynnik ten może oddziaływać

<sup>5</sup> Są to m.in.: prawo zamówień publicznych, ustawa o służbie cywilnej (Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505), ustawa o finansach publicznych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).

<sup>6</sup> Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037).

w przeciwnych kierunkach. Po pierwsze pozytywnie, czyli im bardziej zamożna jest gmina, tym większe są szanse na to, że utworzy spółkę komunalną, i odwrotnie. Wpływ pozytywny wynika z kapitałochłonności usługi, w celu dostarczenia której ustanawia się spółkę – tylko bogate jednostki mogą podjąć takie zobowiązania. Wpływ negatywny wynika z możliwości ukrycia nadmiernego zadłużenia gminy w zobowiązaniach spółki, które są niezależne od zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego (Aziewicz 1998; Tavares 2017). Biorąc pod uwagę specyfikę lokalnego transportu i uwarunkowania jego dostarczenia w Polsce, obydwa argumenty mogą częściowo wpływać na stosowanie modelu korporatyzacji. Transport jest usługą kapitałochłonną, zatem na jego dostarczenie stać tylko bardziej zamożne gminy, które chcąc inwestować i nie łamać jednocześnie przepisów ustawy o finansach publicznych, są skłonne stworzyć spółkę, ponieważ jej zobowiązania są poza budżetem gminnym.

Na podstawie powyższego przeglądu literatury spodziewam się, że polskie samorządy, które świadczą usługę transportu w modelu korporatyzacji, kierują się podejściem wywodzącym się z nowego zarządzania publicznego – postrzegają spółki transportowe jako bardziej elastyczny mechanizm zarządzania, który pozwoli uzyskać lepsze wyniki przy dużym popycie na usługę, dlatego najważniejszą rolę będą odgrywały czynniki demograficzne, które są przybliżoną miarą popytu na lokalny transport. Stąd:

- H4. Gminy o większej liczbie mieszkańców częściej świadczą usługę lokalnego transportu w modelu korporatyzacji.
- H5. Gminy o większej gęstości zaludnienia częściej świadczą usługę lokalnego transportu w modelu korporatyzacji.

### **Metodologia badania empirycznego**

W badaniu wykorzystałam dane pierwotne oraz wtórne. Dane pierwotne zostały zebrane metodą kwestionariuszową w pierwszych czterech miesiącach 2018 r., na potrzeby projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Determinanty modelu koordynacji lokalnych usług publicznych w kontekście ekonomii kosztów transakcyjnych, charakterystyki rynku oraz kosztów politycznych” (2016/23/B/HS4/03148). Kwestionariusz kierowany był do osób ze ścisłego kierownictwa gminy lub urzędników zajmujących się problematyką zarządzania transportem lokalnym w gminie. Zebrane dane odnoszą się do formy organizacyjno-prawnej świadczenia usługi. Respondenci zostali poproszeni o wskazanie jednej formy lub większej liczby form, w jakiej świadczona jest usługa, oraz podanie udziału procentowego form, jeżeli została wskazana więcej niż jedna. Następnie zostały one pogrupowane w cztery modele. Formy znajdujące się w kafeterii odpowiedzi były rozłączne, dlatego każda z nich została przypisana do jednego modelu. Zmienna zależna jest zmienną nominalną, tj. osiąga wartość 1, kiedy gmina świadczy usługę w rozważanym modelu, oraz wartość 0, kiedy świadczy w każdym z pozostałych. Na podstawie udziału procentowego form wybrałam formę dominującą, która stanowiła więcej niż 50%.

Zwrot w badaniu wyniósł ponad 40% (1089 na 2478 gmin), próbę uznaję więc za reprezentatywną<sup>7</sup>. 382 gminy udzieliły pozytywnej odpowiedzi na pytanie o to, czy w gminie świadczona jest usługa transportu lokalnego, 343 gminy udzieliły odpowiedzi na kolejne pytanie o formę, w jakiej dostarczana jest usługa.

Dane wtórne pochodzą z zasobu Głównego Urzędu Statystycznego; w momencie prowadzenia badania najbardziej aktualne dane były dostępne za 2017 r. W celu weryfikacji postawionych wyżej hipotez zastosowałam uogólniony model liniowy z funkcją wiążącą logistyczną. W odniesieniu do hipotezy pierwszej sytuacja finansowa jest operacjonalizowana na dwa sposoby: jako zamożność gmin wyrażona w dochodach gmin *per capita* ogółem (Swianiewicz i Łukomska 2018)<sup>8</sup> oraz jako niezależność finansowa samorządów (dochody własne *per capita*). Dodatkowo do analizy włączam zmienną kontrolną dotyczącą udziału powierzchni dróg w powierzchni całkowitej gminy, która może stanowić przybliżenie potencjalnego popytu i/lub długości trasy komunikacji, szczególnie w gminach wiejskich, gdzie układ przestrzenny zabudowy jest zdominowany przez centralną pozycję drogi (np. rzędówka, łańcuchówka). W regresji użyłam danych przekształconych logarytmem przy podstawie 10, co zniwelowało asymetryczność rozkładów zmiennych, z wyjątkiem zmiennej odległość od miasta wojewódzkiego, ponieważ miasta wojewódzkie osiągają wartość 0, a logarytm w zerze jest nieokreślony – potęga niezerowej liczby nigdy nie wynosi zero. Przy testowaniu hipotezy trzeciej (H3) użyłam zmiennej binarnej dotyczącej przynależności do obszaru metropolitalnego, która przyjmuje wartość 1, kiedy gmina leży w obszarze metropolitalnym, oraz wartość 0, kiedy gmina nie należy do tego obszaru. Klasyfikacja do dwóch kategorii została przeprowadzana na podstawie funkcjonujących Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)<sup>9</sup>.

Zmienne niezależne (tab. 1.) są włączane do uogólnionego modelu liniowego, jeśli ich istotność w teście T-studenta nie przekracza wartości 0,25. Andrzej Stanis (2016) w podręczniku regresji logistycznej zaleca taki poziom istotności, ponieważ przyjęcie niższej wartości skutkuje niewykryciem wielu interesujących zmiennych, które okazują się ważne i istotne dopiero w modelu wielozmiennym.

<sup>7</sup> Na podstawie zmiennych, które są dla mnie kluczowe w badaniu empirycznym (populacja, gęstość zaludnienia, zamożność *per capita*, powierzchnia, procentowy udział dróg w powierzchni gminy, odległość od miasta wojewódzkiego), sprawdziłam reprezentatywność przedmiotową próby i na podstawie równomiernego jej rozłożenia w poszczególnych przedziałach oraz braku różnic statystycznych pomiędzy grupami, które wzięły udział w badaniu pod względem wymienionych wyżej cech, uznaję próbę za reprezentatywną.

<sup>8</sup> Pominięte zostały wpływy z dotacji celowych – w okresie intensywnego korzystania z funduszy unijnych takie dotacje mają chwilowy, ale bardzo silny wpływ na wielkość dochodów. Wpływ dużej dotacji inwestycyjnej potrafi wywindować samorząd bardzo wysoko, ale jest to awans chwilowy (incydentalny) i niemający związku z trwałym wzrostem zamożności. Dochody zostały skorygowane na dwa sposoby. Po pierwsze, odjęto składki przekazywane przez samorządy w związku z subwencją równoważącą (janosikowe). Po drugie, do faktycznie zebranych dochodów dodano skutki zmniejszenia stawek, ulg i zwolnień w podatkach lokalnych – chodzi o to, aby porównywać rzeczywistą zamożność, a nie skutki podejmowanych w gminach autonomicznych decyzji odnoszących się do polityki fiskalnej.

<sup>9</sup> Gminy korzystające z instrumentu Regionalnych Inwestycji Terytorialnych przyjmują wartość 0.

Z kolei przyjęcie wyższej wartości może wprowadzić do modelu zmienne niewnoszące nowych informacji. Autor argumentuje swoje stanowisko pracą Davida Hosmera i Stanleya Lemeshowa (2000) – uznawanych za specjalistów w tej dziedzinie.

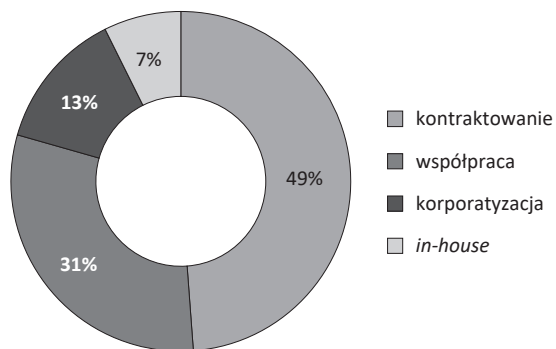
Tab. 1. Opis zmiennych niezależnych, opis częstości

Zmienna niezależna	Opis zmiennej	Średnia	Odchylenie standardowe	Minimum	Maksimum
log populacja	populacja (liczba mieszkańców)	30 943,61	76 235,35	2 450,00	767 348,00
log gęstość	gęstość zaludnienia (liczba osób/km <sup>2</sup> )	409,32	652,68	9,84	3 991,21
log zamożność	zamożność <i>per capita</i> (zł)	3 335,79	2 191,70	263,61	37 727,09
log dochody własne	dochody własne gminy <i>per capita</i> (zł)	2 089,26	2 405,18	622,55	43 048,88
log powierzchnia	powierzchnia gminy (km <sup>2</sup> )	122,43	85,98	8,00	484,00
log udział dróg	udział dróg w powierzchni całkowitej gminy (%)	3,71	2,33	0,98	14,00
odległość od miasta wojewódzkiego	odległość od miasta wojewódzkiego	67,24	40,03	0,00	197,00

Źródło: opracowanie własne.

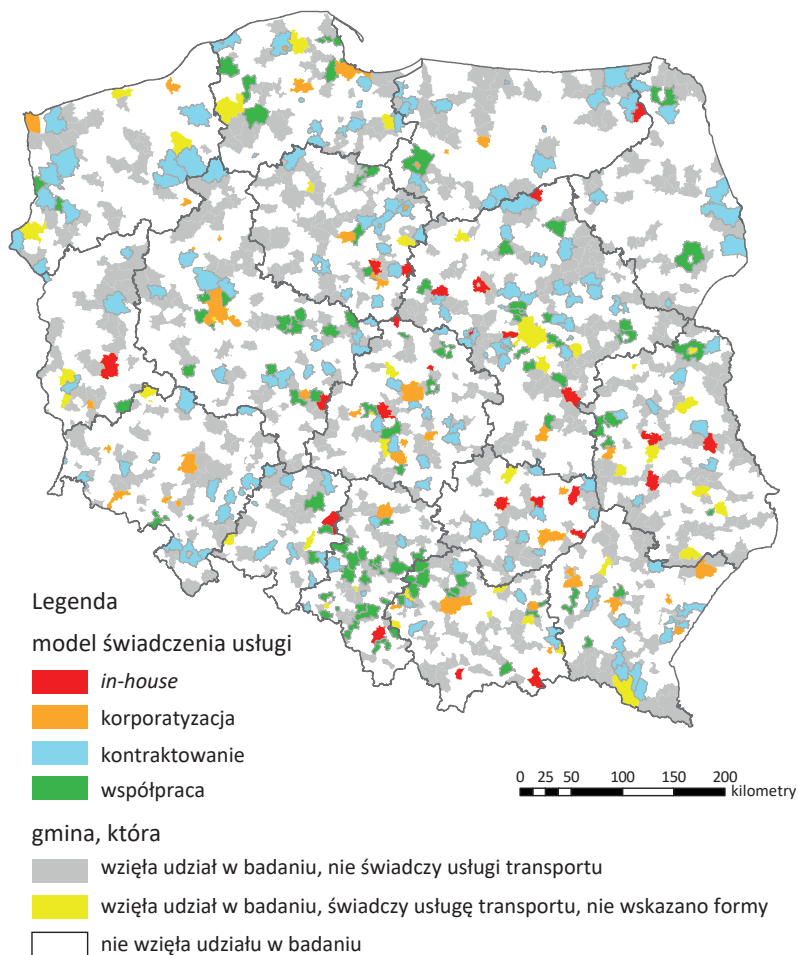
## Wyniki badania

Większość gmin świadczących usługi lokalnego transportu w Polsce nie angażuje w ten proces zasobów własnych; najczęściej gminy stoją w roli regulatora rynkowej podaży, kontraktując usługę z prywatnymi przedsiębiorcami, lub wspólnie zapewniają podaż usługi z innymi samorządami (ryc. 1). Kontraktujące gminy, które znalazły się w próbie, są rozłożone równomiernie w skali kraju, jednak nierównomiernie w skali regionalnej, rzadziej znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie miast wojewódzkich, czasami występują w liniowych skupiskach, jak w województwie podkarpackim, zachodniopomorskim czy dolnośląskim (ryc. 2). Gminy, które współpracują, znajdują się bliżej miast, zarówno wojewódzkich, miast na prawach powiatu, jak i mniejszych miejscowości.



Ryc. 1. Modele świadczenia usługi lokalnego transportu

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Przestrzenne rozmieszczenie modeli z próby badawczej gmin

Źródło: opracowanie własne.

Województwo śląskie jest szczególnym przypadkiem, gdzie współpracuje prawie 80% gmin spośród tych, które wzięły udział w badaniu. Od 1991 r. funkcjonował tam Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, a od 2017 r. funkcjonuje związek metropolitalny, który z dniem 01.01.2019 r. przejął zadania organizacji i zarządzania transportem zarówno od związku komunalnego, jak i Miejskiego Zarządu Komunikacji w Tychach. Wzrost atrakcyjności transportu publicznego jest również celem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, instrumentu wdrażanego przez Związek Subregionu Centralnego. Pomimo istnienia tych instytucji współpracy w regionie aż 42% współpracujących gmin nie należy do żadnej z nich.

Model korporatyzacji wdrożyły miasta wojewódzkie oraz gminy miejskie, jest to jednak zdecydowanie mniej liczna grupa niż w przypadku modelu kontraktowania i współpracy. Najrzadziej stosowany jest model produkcji własnej przez jednostkę lub zakład budżetowy – jest on obecny w 7% gmin.

### Model kontraktowania

Gminy, które kontraktują usługę transportu lokalnego, mają statystycznie trzy razy mniejszą populację oraz ponad dwa razy mniejszą gęstość zaludnienia od tych gmin, które świadczą usługę w pozostałych modelach (tab. 2). Te dwie grupy różnią się też sytuacją finansową: gminy kontraktujące usługę mają mniejsze dochody na jednego mieszkańca, mniejsze dochody własne pochodzące z podatków i opłat lokalnych, a ich powierzchnia jest większa. Charakterystyka gmin jest zgodna z przesłankami ekonomicznymi: ograniczone możliwości finansowe współwystępują z kontraktowaniem transportu, co świadczy o potencjalnych trudnościach z samodzielnym wykonywaniem kosztownej usługi. W danej sytuacji ten model jest dla badanych gmin korzystniejszym rozwiązaniem niż zaangażowanie zasobów własnych. Gminy, które korzystają z modelu kontraktowania, są położone w dalszej odległości od miast wojewódzkich, co jest niezgodne z założeniami drugiej hipotezy oraz wskazuje na to, że podaż na rynku prywatnym istnieje poza dużymi aglomeracjami miejskimi. Wyniki testu różnicy średnich zostały wprowadzone do modelu regresji metodą selekcji wstecznej Walda.

Ze wszystkich zmiennych niezależnych (tab. 2) najważniejsze czynniki wyboru modelu kontraktowania to gęstość zaludnienia, dochody własne *per capita* oraz udział dróg w całkowitej powierzchni gmin (tab. 3). Im mniejsza gęstość zaludnienia i dochody własne i im większy udział dróg, tym większe prawdopodobieństwo wykorzystania tego modelu. Ze zmiennych finansowych istotne statystycznie są dochody własne (a nie zamożność), co świadczy o znaczeniu wpływów pochodzących z podatków i opłat lokalnych oraz udziałów w podatkach dochodowych państwa, dających większą swobodę decyzyjną wydatkowania środków i możliwość ich przeznaczenia na finansowanie lokalnego transportu. Wyniki ostatecznie potwierdzają hipotezę pierwszą: w gminach o trudniejszej sytuacji finansowej zachodzi większe prawdopodobieństwo kontraktowania analizowanej usługi.



Tab. 2. Statystyki dla grup oraz wyniki testu T-studenta dla modelu kontraktowania

Statystyki dla grup						
H: kontraktowanie		N	Średnia	Odchylenie standardowe	Błąd standardowy średniej	Test T-studenta, istotność
Populacja	1	166	15 786,36	33 677,96	2 613,92	0,000
	0	177	45 158,88	99 046,51	7 444,79	
Gęstość zaludnienia	1	166	238,14	534,64	41,50	0,000
	0	177	569,86	711,52	53,48	
Zamożność	1	166	2 963,23	687,95	53,39	0,000
	0	177	3 685,21	2 938,83	220,90	
Dochody własne	1	166	1 713,99	805,38	62,51	0,000
	0	177	2 441,20	3 221,12	242,11	
Powierzchnia gminy	1	166	141,72	88,78	6,89	0,000
	0	177	104,34	79,35	5,96	
Udział dróg	1	166	3,12	1,94	0,15	0,000
	0	177	4,27	2,52	0,19	
Odległość od miasta wojewódzkiego	1	166	73,98	39,05	3,03	0,002
	0	177	60,92	40,02	3,01	

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Wynik regresji logistycznej dla modelu kontraktowania (pseudo  $R^2 = 0,24$ , test H-L = 0,717, test zbiorowy współczynników modelu = 0,000)

		B	Błąd standardowy	Wald	df	Istotność	Exp (B)
Krok 4 <sup>a</sup>	gęstość	-2,318	0,468	24,587	1	0,000	0,980
	dochody własne	-1,964	0,750	6,848	1	0,009	0,140
	udział dróg	3,684	1,204	9,370	1	0,002	39,819
	stała	9,472	2,336	16,449	1	0,000	12 996,700

<sup>a</sup> Zmienne wprowadzone w kroku 1: populacja, gęstość, zamożność, dochody własne, powierzchnia, udział dróg, odległość od miasta wojewódzkiego.

Źródło: opracowanie własne.

### Model współpracy

Gminy, które współpracują, mają statystycznie mniejszą liczbę mieszkańców oraz gęstość zaludnienia od tych gmin, które świadczą usługę w pozostałych modelach (tab. 5), jednak różnice między grupami nie są tak duże jak w przypadku modelu kontraktowania (tab. 2) oraz korporatyzacji (tab. 7). Współpracujące gminy są zamożniejsze, uzyskują więcej dochodów własnych, różnice finansowe sięgają prawie 100 zł na osobę. Są to gminy o mniejszym udziale dróg oraz powierzchni całkowitej.

Tab. 4. Liczebność grup zmiennej nominalnej ZIT dla modelu współpracy

Liczebność		ZIT		Ogółem
		0	1	
Współpraca	0	204	35	239
	1	66	38	104
Ogółem	270	73	343	

Źródło: opracowanie własne.

Większe prawdopodobieństwo współpracy zachodzi dla tych gmin, które znajdują się w ZIT, mają większe dochody własne i mniejszą powierzchnię całkowitą (tab. 6). Gminy, które znajdują się w obszarach metropolitalnych i charakteryzują się największą powierzchnią, to miasta wojewódzkie, np. Kraków, Szczecin, Łódź, Poznań, które świadczą usługę lokalnego transportu w innym modelu, stąd ujemny znak przy współczynniku zmiennej powierzchnia. Wynik regresji potwierdza hipotezę trzecią (H3): gminy, które znajdują się w obszarach metropolitalnych, częściej dostarczają usługę transportu w modelu współpracy niż te leżące poza obszarami funkcjonalnymi.

Tab. 5. Statystyki dla grup oraz wyniki testu T-studenta dla modelu współpracy

Statystyki dla grup						
H: współpraca	N	Średnia	Odchylenie standardowe	Błąd standardowy średniej	Test T-studenta, istotność	
Populacja	1	104	2 1371,03	27 271,166	2 674,158	0,817
	0	239	35 109,08	89 286,757	5 775,480	
Gęstość zaludnienia	1	104	390,84	607,081	59,529	0,033
	0	239	417,36	672,632	43,509	
Zamożność	1	104	3 473,06	1 522,243	149,268	0,051
	0	239	3 276,06	2 426,502	156,957	
Dochody własne	1	104	2 154,49	912,084	89,437	0,003
	0	239	2 060,87	2 819,582	182,384	
Powierzchnia	1	104	100,28	75,897	7,442	0,001
	0	239	132,07	88,444	5,721	
Udział dróg	1	104	3,70	2,051	0,201	0,512
	0	239	3,72	2,448	0,158	
ZIT	1	104	0,37	0,484	0,047	0,000
	0	239	0,15	0,354	0,023	

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 6. Wynik modelu regresji logistycznej dla modelu współpracy<sup>10</sup> (pseudo R<sup>2</sup> = 0,109, test H-L = 0,456, test zbiorowy współczynników modelu = 0,000)

	B	Błąd standardowy	Wald	df	Istotność	Exp(B)
Krok 4 <sup>a</sup> ZIT_OM(1)	0,753	0,283	7,106	1	0,008	2,124
dochody własne	1,355	0,623	4,726	1	0,030	3,875
powierzchnia	-0,987	0,349	7,976	1	0,005	0,373
stała	-3,507	2,240	2,451	1	0,117	0,030

<sup>a</sup> Zmienne wprowadzone w kroku 1: zamożność, gęstość, powierzchnia, dochody własne, ZIT\_OM.

Źródło: opracowanie własne.

## Model korporatyzacji

Największe różnice cech występują pomiędzy grupami gmin, które świadczą usługę transportu w modelu korporatyzacji, oraz pozostałymi jednostkami (tab. 7). Ich populacja jest statystycznie prawie sześć razy większa, a gęstość zaludnienia ponad trzykrotnie większa. Gminy posiadające spółkę są zamożniejsze o ponad 1200 zł na jednego mieszkańca, z czego dochody własne są wyższe niemalże dwa razy. Są to gminy mniejsze pod względem powierzchni, posiadające większy udział dróg w powierzchni ogólnej. Duży popyt na usługę lokalnego

<sup>10</sup> Zmienne populacja oraz udział dróg nie zostały włączone do modelu początkowego ze względu na przekroczenie progu dopuszczalnego poziomu istotności (0,025).

transportu jest ważny dla osiągnięcia efektu skali, a tym samym dla decyzji o jej świadczeniu w modelu korporatyzacji, na co wskazują wysokie wartości średnie zmiennych populacja oraz gęstość zaludnienia dla grupy gmin, które posiadają spółki, co potwierdza dwie ostatnie hipotezy.

Tab. 7. Statystyki dla grup oraz wyniki testu T-studenta dla modelu korporatyzacji

Statystyki dla grup						
H: korporatyzacja	N	Średnia	Odchylenie standardowe	Błąd standardowy średniej	Test T-studenta, istotność	
Populacja	1	45	110 217,11	173 414,745	25 851,144	0,000
	0	298	18 972,77	33 782,386	1 956,961	
Gęstość zaludnienia	1	45	1 154,89	741,075	110,473	0,000
	0	298	296,75	558,782	32,369	
Zamożność	1	45	4 553,69	5 219,032	778,007	0,001
	0	298	3 151,88	1 112,369	64,438	
Dochody własne	1	45	3 524,27	6 105,634	910,174	0,000
	0	298	1 872,56	882,882	51,144	
Powierzchnia	1	45	98,76	83,549	12,455	0,011
	0	298	126,01	85,911	4,977	
Udział dróg	1	45	6,37	2,672	0,398	0,000
	0	298	3,31	1,992	0,115	

Źródło: opracowanie własne.

W modelu wielozmiennym najważniejszymi czynnikami wyboru modelu korporatyzacji są gęstość zaludnienia oraz zamożność (tab. 8). Znaki współczynników są dodatnie, co oznacza, że im większa gęstość zaludnienia oraz zamożność gminy, tym większe prawdopodobieństwo świadczenia usługi w tym modelu. Gęstość okazała się ważniejszym predyktorem niż populacja, co ma swoje uzasadnienie w przypadku usługi o takiej charakterystyce jak transport, gdzie większa liczba osób obniża jednostkowy koszt w obrębie danej trasy lub jednostki terytorialnej.

Tab. 8. Wynik modelu regresji logistycznej dla modelu korporatyzacji (pseudo R<sup>2</sup> = 0,386, test H-L = 0,431, test zbiorowy współczynników modelu = 0,000)

	B	Błąd standardowy	Wald	df	Istotność	Exp(B)
Krok 4 <sup>a</sup> gęstość	2,648	0,412	41,280	1	0,000	14,129
zamożność	3,009	1,187	6,425	1	0,011	20,272
powierzchnia	1,144	0,606	3,569	1	0,059	3,140
stała	-21,194	4,338	23,866	1	0,000	0,000

<sup>a</sup> Zmienne wprowadzone w kroku 1: zamożność, gęstość, powierzchnia, drogi, populacja, dochody własne.

Źródło: opracowanie własne.

## Dyskusja

Celem tego badania było sprawdzenie, które czynniki wyboru modeli świadczenia usług przedstawionych w literaturze zagranicznej są istotne w warunkach polskich dla lokalnego transportu. Takie badania nie były dotychczas przeprowadzane.

Wyniki dla modelu kontraktowania wpisują się w trend opisywany przez Germà'ę Bela i Xaviera Fagedę (2007), potwierdzając pierwszą hipotezę. Trend ten przejawiał się dużym kontraktowaniem usług lokalnych od lat osiemdziesiątych XX w. do pierwszej dekady XXI w. Autorzy ci uzasadniają go czynnikami ekonomicznymi – ograniczeniami finansowymi samorządów oraz możliwością osiągnięcia efektu skali przez prywatnego przedsiębiorcę podczas dostarczania usługi dla wielu jednostek. W polskim przypadku bardziej istotna od sytuacji finansowej w modelu kontraktowania jest gęstość zaludnienia oraz udział powierzchni dróg (istotności zmiennych wynoszą odpowiednio:  $p = 0,009$ ;  $p = 0,000$ ;  $p = 0,002$ ), co świadczy o tym, że wyłącznie na podstawie dochodów gminy trudno przewidzieć model świadczenia usługi. W przypadku lokalnego transportu należy brać pod uwagę potencjalne koszty, jakie usługa będzie generowała dla budżetu jednostki. W gminach o mniejszej gęstości zaludnienia z większym udziałem dróg koszty są wyższe niż w tych o większej gęstości. Jednostki o mniejszych dochodach własnych i niskiej gęstości nie posiadają wystarczających zasobów do samodzielnego świadczenia usługi, dlatego częściej korzystają z zasobów rynku. Wyniki te są przeciwstawne do najnowszych badań zagranicznych (m.in. Bel i Fageda 2017; Schoute i in. 2017; Zafra-Gómez i in. 2016), które dowodzą, że to samorzady w lepszej kondycji finansowej częściej kontraktują usługi lokalne. Różnica wynika z usług ujętych w rozważaniach (badanie hiszpańskie skupia się na usługach wodociągowo-kanalizacyjnych, badanie holenderskie w ogóle nie uwzględnia transportu) oraz z ich lokalnych uwarunkowań – w Hiszpanii gminy kontraktujące usługi wodociągowe otrzymują opłatę koncesyjną od ich wykonawcy, co stanowi silną zachętę do stosowania tego modelu. Różnica może wynikać również z funkcji, jaką pełni lokalny transport w porównaniu do innych, analizowanych usług. Transport jest usługą ogólnomiejską, uzupełniającą, dlatego jej świadczenie lub brak świadczenia w większym stopniu zależy od decyzji gminy niż dostarczanie wody czy odbiór ścieków, które należą do funkcji podstawowych i są priorytetem w polityce gmin, pochłaniając jednocześnie dużą część ich budżetów. W sytuacji, kiedy inne usługi konsumują środki finansowe gmin, jednostki te będą kontraktować usługę, co jest tańszym rozwiązaniem niż samodzielne wejście na rynek.

Wyniki dla modelu współpracy są zgodne z założeniami teorii wyboru publicznego oraz teorii zbiorowych działań instytucjonalnych Feiocka (2013). Wpływ położenia gminy w obszarze metropolitalnym lub poza nim na podejmowanie współpracy jest istotny w kontekście lokalnego transportu w Polsce, podobnie jak w przypadku badań analizowanych przez Bela i Warner (2016). Transport stanowi szczególne powiązanie funkcjonalne w obszarze metropolitalnym, którego wyrazem jest wspólne dostarczanie usługi. Yunji Kim (2018) i Jungah Bae

(2009) zwracają uwagę na różnice cech współpracujących jednostek, które mogą wpływać negatywnie na ich relacje. Wyniki badania są zgodne z tą tezą: gminy o dużej powierzchni współpracują rzadziej niż gminy mniejsze. W obszarach metropolitalnych są to miasta centralne, które znacznie odbiegają od pozostałych gmin pod tym względem i są mniej skłonne do współpracy na równych zasadach, kiedy same dysponują większymi zasobami. W przypadku tego modelu ważna jest niezależność finansowa gmin, rozumiana jako wpływ z dochodów własnych, który pozwala na swobodne kształtowanie wydatków w zależności od potrzeb lokalnych, co podkreśla dobrowolny charakter relacji. Potwierdza to wnioski wcześniejszego badania współpracy w Polsce (Łukomska i Szmigiel-Rawska 2017). Sytuacja finansowa jest silniejszym predyktorem niż przynależność do obszaru metropolitalnego.

Czynnik efektu skali dla korporatyzacji w powyższym badaniu został potwierdzony. Zgodnie z wynikami prac Antónia Tavaresa (2010, 2017) oraz Bela i Fagedy (2010) ważna jest gęstość zaludnienia. Jednak aby jednostka zdecydowała się ustanowić podmiot zewnętrzny, musi posiadać do tego odpowiednie zasoby, co potwierdza istotność zmiennej opisującej zamożność.

Przyjęte założenia były bardzo pomocne przy wyjaśnianiu modeli świadczenia usługi lokalnego transportu, jednak żaden z zakładanych czynników nie oddziałuje na model samodzielnie. Rozważając decyzję o wyborze modelu świadczenia usługi, należy brać pod uwagę szerszy kontekst, w którym osadzona jest dana gmina. Potwierdzają to wyniki każdej z postawionych hipotez.

### **Podsumowanie, wnioski na przyszłość**

W badaniu udało się wyszczególnić determinanty modeli świadczenia lokalnego transportu w Polsce oraz opisać pewne wspólne cechy gmin, które używają jednakowego modelu, co stanowi przydatne narzędzie podczas rozważań dotyczących sposobu świadczenia tej usługi.

Hipotezy mówiące o znaczeniu efektu skali dla korporatyzacji, sytuacji finansowej dla kontraktowania oraz przynależności do obszaru metropolitalnego dla współpracy zostały potwierdzone. Oznacza to, że samorządy podczas świadczenia usługi lokalnego transportu charakteryzują się podejściem pragmatycznym. Gminy w większych ograniczeniach finansowych częściej korzystają z zasobów prywatnych, ponieważ ten model pozwala zaspokajać potrzeby mieszkańców i jednocześnie nie obciąża nadmiernie budżetu. Na podstawie przestrzennego układu próby badawczej gmin widać, że samorządy kontraktujące występują w sąsiedztwie, co świadczy o popycie na większym obszarze niż jedna gmina. W takiej sytuacji zasadnym jest zastanowienie się nad wspólnymi negocjacjami gmin z prywatnym przedsiębiorcą, co wzmacnia ich pozycję i zwiększa szanse na korzystniejsze warunki niż w przypadku rozmów dwustronnych. Trzeba brać pod uwagę zwiększony wysiłek, który jest potrzebny do przygotowania wspólnego stanowiska, jednak może to przynieść efekty w przyszłości (niekoniecznie w kolejnej kadencji).



Gminy, które znajdują się w obszarach metropolitalnych i mają większą swobodę finansową, współpracują częściej niż gminy znajdujące się poza obszarem funkcjonalnym; podobieństwo cech jednostek jest również nie bez znaczenia – te największe pod względem powierzchni dostarczają usługę w innym modelu. Podobnie jak w przypadku kontraktowania, większą efektywność działań władze gmin mogą osiągnąć przez wspólne negocjacje z drugą stroną, którą w tym przypadku jest miasto centralne.

Czynnikami wpływającymi na wykorzystanie modelu korporatyzacji jest gęstość zaludnienia oraz sytuacja finansowa. Przy dużej gęstości zaludnienia większy udział w finansowaniu usługi mają środki przekazywane przez mieszkańców w formie opłaty za bilet oraz więcej środków trafia do budżetu gminy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Duży popyt motywuje również do stosowania innowacji i podwyższania jakości usługi, co łatwiej zapewnić w bardziej elastycznej formie spółki, która działa w granicach prawa prywatnego, a nie publicznego.

Badanie nie jest pozbawione wad: wyniki potwierdziły oczekiwania co do współpracy w obszarach metropolitalnych, jednak nie przybliżyły wiedzy na temat tego zjawiska poza obszarami, gdzie charakterystyka gmin, a zatem i motywy współpracy są inne. Zbyt prosta operacjonalizacja konkurencji na rynku przewozów nie pozwoliła na wyjaśnienie tego problemu, a hipoteza druga nie została potwierdzona. Według José Zafry-Gómez i in. (2016) dla wyniku badań i szukania związków przyczynowo-skutkowych ważne jest wybranie takiej miary, która ma rzeczywisty związek z problemem badawczym. Podają oni przykład zastosowania wielu miar finansowych, spośród których dwie mają wpływ na model świadczenia usługi, a reszta pomimo odzwierciedlenia sytuacji finansowej gminy nie ma przełożenia na problem badawczy. Badanie konkurencji podmiotów prywatnych wymaga bardziej zaawansowanej operacjonalizacji i miar.

## **Informacje dodatkowe**

Artykuł powstał podczas realizacji projektu badawczego, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki „Determinanty modelu koordynacji lokalnych usług publicznych w kontekście ekonomii kosztów transakcyjnych, charakterystyki rynku oraz kosztów politycznych” o nr 2016/23/B/HS4/03148, którego kierownikiem jest dr hab. Katarzyna Szmigiel-Rawska.

## **Podziękowania**

Pragnę wyrazić podziękowania dr hab. Katarzynie Szmigiel-Rawskiej oraz dr Julicie Łukomskiej za wsparcie merytoryczne oraz edytorskie udzielone w trakcie pracy nad artykułem.

## Literatura

- Aziewicz T., 1994, *Rynek usług komunalnych w Polsce*, Gdańsk, Lublin: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Aziewicz T., 1998, *Zarządzanie usługami komunalnymi*, Warszawa: Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy.
- Bae J., 2009, „Institutional choices for local service contracting and collaboration”, *International Review of Public Administration*, t. 14, nr 1, s. 27–42.
- Bel G., Fageda X., 2007, „Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies”, *Local Government Studies*, t. 33, nr 4, s. 517–534.
- Bel G., Fageda X., 2010, „Partial privatisation in local services delivery: An empirical analysis of the choice of mixed firms”, *Local Government Studies*, t. 36, nr 1, s. 129–149.
- Bel G., Fageda X., 2017, „What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation?”, *Local Government Studies*, t. 43, nr 4, s. 503–511.
- Bel G., Sebő M., 2018, *Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements*, IREA Working Papers 201816, Barcelona: University of Barcelona, Research Institute of Applied Economics.
- Bel G., Warner M.E., 2016, „Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis”, *Journal of Economic Policy Reform*, t. 19, nr 2, s. 91–115.
- Bennett R.J., 1997, „Administrative systems and economic spaces”, *Regional Studies*, t. 31, nr 3, s. 323–336.
- Brown T.L., Potoski M., 2003, „Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 13, nr 4, s. 441–468.
- Czarnecki K., 2011, „Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 1, nr 15, s. 5–21.
- Dydkowski G., 2014, „Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego – analiza porównawcza”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 187, s. 74–86.
- Dylewski M., 2006, „Outsourcing usług komunalnych jako narzędzie poprawy efektywności wykorzystania publicznych zasobów pieniądza”, *Acta Universitatis Lodzianis*, t. 197, s. 233–241.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Szmigiel-Rawska K., 2014, *Diagnoza obszaru metropolitalnego Warszawy*, Badania naukowe w ramach projektu „Programowanie Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy–PROM”, badanie zrealizowane przez Geoprofit i Ecorys Polska na zlecenie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie.
- Feiock R.C., 2007, „Rational choice and regional governance”, *Journal of Urban Affairs*, t. 29, nr 1, s. 47–63.
- Feiock R.C., 2013, „The institutional collective action framework”, *Policy Studies Journal*, t. 41, nr 3, s. 397–425.
- Gola J., 2014, „Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza”, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3555, s. 25–34.

- Hansen J.R., Mols N.P., Villadsen A.R., 2011, „Internal or external production and satisfaction with the chosen sourcing in Danish municipalities: Different theoretical explanations”, *Local Government Studies*, t. 37, nr 6, s. 621–646.
- Hefetz A., Warner M., 2004, „Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 14, nr 2, s. 171–190.
- Hosmer D., Lemeshow S., 2000, *Applied Logistic Regression*, New York: John Wiley & Sons.
- Jackiewicz J., Czech P., Barcik J., 2010, „Sposoby rozliczania usług w transporcie miejskim”, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, nr 68, s. 65–72.
- Kachniarz M., 2012, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wrocław: Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Kim Y., 2018, „Can alternative service delivery save cities after the Great Recession? Barriers to privatisation and cooperation”, *Local Government Studies*, t. 44, nr 1, s. 44–63.
- Klimek D., 2017, „Spółka komunalna – ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 322, s. 32–41.
- Komornicki T., 2019, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce: między dobrowolnością a imperatywem*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Lamothe S., Lamothe M., Feiock R.C., 2008, „Examining local government service delivery arrangements over time”, *Urban Affairs Review*, t. 44, nr 1, s. 27–56.
- Łukomska J., Szmigiel-Rawska K., 2017, „Inter-local relations and trans-scaling through finance in Poland”, *Journal of Economic Policy Reform*, t. 22, nr 2, s. 1–18.
- McGuire R., Ohsfeldt R., Van Cott N., 1987, „The determinants of the choice between public and private production of a publicly funded service”, *Public Choice*, t. 54, nr 3, s. 211–230.
- Ostrom E., 2010, „Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change”, *Global Environmental Change*, t. 20, nr 4, s. 550–557.
- Petersen O.H., Houlberg K., Christensen L.R., 2015, „Contracting out local services: A tale of technical and social services”, *Public Administration Review*, t. 75, nr 4, s. 560–570.
- Rodrigues M., Tavares A.F., Araújo F., 2012, „Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms”, *Local Government Studies*, t. 38, nr 5, s. 615–638.
- Savas E.S., 2001, „Privatization and the new public management”, *Fordham Urban Law Journal*, t. 28, nr 5, s. 1731–1737.
- Schoute M., Budding T., Gradus R., 2017, „Municipalities’ choices of service delivery modes: The influence of service, political, governance, and financial characteristics”, *International Public Management Journal*, t. 21, nr 4, s. 1–31.
- Shrestha M.K., Feiock R.C., 2011, „Transaction cost, exchange embeddedness, and interlocal cooperation in local public goods supply”, *Political Research Quarterly*, t. 64, nr 3, s. 573–587.
- Sornsen R.J., 2007, „Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway”, *Public Administration*, t. 85, nr 4, s. 1045–1058.

- Stanisz A., 2016, *Modele regresji logistycznej: zastosowania w medycynie, naukach przyrodniczych i społecznych*, Kraków: StatSoft Polska.
- Sundell A., Lapuente V., 2012, „Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services”, *Public Choice*, t. 153, nr 3–4, s. 469–485.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2018, „Najzamożniejsze samorzady w 2017 roku”, *Wspólnota*, 20.08.2018.
- Szczechowiak E., 2011, *Infrastruktura techniczna i usługi komunalne w aglomeracji poznańskiej*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Szmigielska-Rawska K., 2017, *Teorie współpracy terytorialnej: municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Tavares, A.F., 2017, „Ten years after: revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery”, *Local Government Studies*, t. 43, nr 5, s. 697–706.
- Tavares A.F., Camões P.J., 2010, „New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal”, *Public Management Review*, t. 12, nr 5, s. 587–608.
- Tavares A.F., Feiock R.C., 2017, „Applying an institutional collective action framework to investigate intermunicipal cooperation in Europe”, *Perspectives on Public Management and Governance*, t. 1, nr 4, s. 299–316.
- Tomanek R., 2009, „Problemy ustalania wielkości dopłat do transportu zbiorowego w warunkach integracji”, w: W. Starowicz (red.), *System dopłat do publicznego transportu zbiorowego w komunikacyjnych związkach komunalnych w Polsce*, Kraków: Wydawnictwo PiT Kraków.
- Wańkowicz W., 2004, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Warner M.E., Bel G., 2008, „Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain”, *Public Administration*, t. 86, nr 3, s. 723–735.
- Warner M.E., Hefetz A., 2012, „Insourcing and outsourcing: The dynamics of privatization among U.S. Municipalities 2002–2007”, *Journal of the American Planning Association*, t. 78, nr 3, s. 313–327.
- Wilamowska M., 2007, *Wpływ form organizacyjno-prawnych na efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw komunikacji miejskiej w Polsce*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Williamson O.E., 1981, „The economics of organization: The transaction cost approach”, *American Journal of Sociology*, t. 87, nr 3, s. 548–577.
- Wolański M., Karolak A., Pieróg M., Mazur B., Mikiel P., 2016, *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2009–2015*, Warszawa: Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej.
- Wollman H., 2016, „Provision of public and social services in European countries: From public sector to marketization and reverse—or, what next?”, w: S. Kuhlman, G. Bouckaert (red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, London: Palgrave Macmillan, s. 187–204.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Plata-Díaz A.M., Garrido-Rodríguez J.C., 2016, „Financial and political factors motivating the privatisation of municipal water services”, *Local Government Studies*, t. 42, nr 2, s. 287–308.
- Zysnarski J., 2003, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Gdańsk: ODDK.

## Akty prawne

Komisja Europejska, 2011, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. (Dz.U. 1990 nr 32 poz. 191).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. (Dz.U. 2017 poz. 730).