

Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Ekonomicznych

Zofia Grochulska
Nr albumu: 360962
Grupa: 231

Dlaczego powinno uwzględniać się mechanizmy rynkowe w dystrybucji dóbr publicznych

Praca przygotowana
w ramach konwersatorium
z Mikroekonomii III
pod kierunkiem dr. Macieja
Wilamowskiego

Warszawa, styczeń 2016

STRESZCZENIE

Semestralna praca zaliczeniowa na przedmiot Mikroekonomia III dotycząca zagadnienia dóbr publicznych i ich alokacji w sensie efektywności Pareta. W raporcie postawiona jest teza, że należy uwzględnić czynniki rynkowe w dystrybucji publicznej, co pokazane jest na przykładzie zajmowania pasów drogowych w m. st. Warszawie. Praca wyjaśnia, w jaki sposób nadmiernym usztywnieniem legislacyjnym doprowadza się do nieefektywnej alokacji, oraz podejmuje próbę oszacowania strat, jakie ponosi stołeczny budżet ze względu na nieefektywną dystrybucję dobra publicznego, jakim są pasy drogowe.

Słowa kluczowe:

dobra publiczne, nieefektywność w sensie Pareta, pasy drogowe, Warszawa

SPIS TREŚCI

I.	Zarys problemu	3
II.	Opłaty za zajmowanie pasów drogowych	4
III.	Nieuwzględnianie rynkowej wartości gruntów	5
IV.	Model strat.....	7
1.	Cel modelu	7
2.	Oszacowanie powierzchni możliwej do wynajęcia.....	7
3.	Oszacowanie strat budżetu miasta.....	8
4.	Porównanie z budżetem Warszawy z 2014 roku	9
5.	Wnioski z modelu.....	9
V.	Podsumowanie	10
	BIBLIOGRAFIA	10
	SPIS TABEL	11

I. Zarys problemu

Pierwsze twierdzenie ekonomii dobrobytu mówi, że równowaga konkurencyjna jest efektywna w sensie Pareta¹. Jednakże, odnosi się ono jedynie do równowagi na rynku dóbr prywatnych – poziom dóbr publicznych ustalany jest nie przez rynek, lecz przez odpowiednie instytucje. Dlaczego? Odpowiedź tkwi w samej definicji dobra publicznego, za które uważa się dobro *dostarczane w tej samej ilości wszystkim konsumentom znajdującym się w strefie jego oddziaływania*². Skoro każdy człowiek otrzymuje dokładnie tyle samo pewnego dobra (może to być chociażby dostęp do dróg, szpitali czy też poziom obrony narodowej), użyteczność jednej osoby jest w znacznej mierze uzależniona od użyteczności innych, gdyż finalny poziom zaopatrzenia społeczeństwa w dane dobro publiczne ustalany jest na podstawie zagregowanego popytu i uśrednianych preferencji. Uważa się, że w przypadku pojawiania się tak silnych efektów zewnętrznych, rynek nie jest zdolny do efektywnej alokacji. Czy zatem instytucje, które regulują alokację dóbr publicznych, mogą działać w zupełnym oderwaniu od mechanizmów rynkowych? Pokażę, że nie powinno się abstrahować od rynkowych czynników, co zilustruję na przykładzie gospodarowania pasami drogowymi w Warszawie.

Zacznę od sprecyzowania, czym tak właściwie jest pas drogowy. Jest to pojęcie natury prawnej, zdefiniowane w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, która mówi, że pas drogowy to *wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą*³. Nie ulega wątpliwości, że na pas drogowy per se należy patrzeć z perspektywy dobra publicznego – jezdnia, chodnik, bezpłatne miejsca parkingowe spełniają zasady niewykluczalności i niekonkurencyjności (które mówią o tym, że nikogo nie można wykluczyć z możliwości korzystania z dobra oraz że jedna jednostka dobra może być konsumowana przez wiele podmiotów), charakteryzujące dobra publiczne. Ponadto, ustawa precyzuje, że pas drogowy może być wykorzystany zarówno w celach infrastrukturalnych, jak i gospodarczych.

Z punktu widzenia omawianego problemu interesujące są jedynie gospodarcze motywy zajmowania pasów drogowych, czyli takie, które upoważniają przedsiębiorcę do czerpania zysków z działalności prowadzonej na wynajmowanym fragmencie pasa. Pozostałe,

¹ H. R. Varian. *Mikroekonomia*, s. 607.

² Ibidem, s. 704.

³ Dz.U. z 2015r. poz. 460, Rozdział 1., Artykuł 4.

związane przede wszystkim z robotami drogowymi, są w znacznej mierze zdeterminowane przez deprecjację dróg oraz wielkość budżetu publicznego, stąd są raczej stałe i niepodatne na rynkowe czynniki ekonomiczne. Warto zauważyć, że wydzierżawiony fragment pasa przestaje być stricte dobrem publicznym. Najłatwiej ten mechanizm zilustrować przykładem warszawskiej ulicy Nowy Świat – część chodników zajęta jest przez ogródki piwne, do których dostęp jest płatny. Zatem wyklucza się część społeczeństwa (tę, która lubi przechadzać się Nowym Światem, ale nie chce płacić za dania czy napoje w restauracji) z korzystania z chodnika, który jako taki powinien być dostępny dla wszystkich. Zajęcie pasa drogowego prowadzi zatem nie tylko do zmiany wykorzystania terenu, ale i do zmiany jego statusu na quasi rynkowy. To właśnie sprawia, że należy uwzględnić mechanizmy rynkowe w ustalaniu wysokości stawek wynajmu.

II. Opłaty za zajmowanie pasów drogowych

Pas drogowy można wynająć jedynie na mocy decyzji administracyjnej odpowiedniego organu prawnego. W celu uzyskania takiej decyzji należy przedstawić w urzędzie szereg dokumentów i zdobytych pozwoleń, takich jak zaświadczenie o konsultacjach u geodety, szczegółowy plan sytuacyjny czy projekt zawierający wizualizację, opis materiałów użytych do konstrukcji⁴. Tego rodzaju biurokracja stanowi duże utrudnienie dla przedsiębiorców, szczególnie tych drobnych, których nie stać na profesjonalne porady prawne i, prawdopodobnie, zniechęca do korzystania z tej formy inwestowania. Wysokość opłaty (naliczanej za 1 m² za dzień wynajmu) zależy od kilku czynników:

- a) kategorii drogi (droga może być: krajowa, wojewódzka, powiatowa, gminna),
- b) rodzaju elementu zajętego pasa drogowego,
- c) procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni,
- d) rodzaju zajęcia pasa i rodzaju obiektu umieszczonego w pasie drogowym.⁵

Każda droga, ze względu na swoją kategorię, podlega konkretnemu organowi (Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, Sejmikowi Województwa, Radzie Powiatu, Radzie Gminy), który ustala wysokości stawek, nie przekraczających jednak maksymalnych cen nałożonych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Taka metoda pozwala na różnicowanie cen, co w znacznym stopniu zmniejsza bezpowrotną stratę społeczną, pojawiającą się zawsze, gdy dystrybutor dobra jest monopolistą.

⁴ <http://www.um.warszawa.pl/faq/drogownictwo/uzyskanie-zgody-na-wydzierzawienie-fragmentu-pasa-drogowego-np-chodnika-na-stanowis>, dostęp 28.12.15.

⁵ Dz.U. z 2015r. poz. 460, Rozdział 4., Artykuł 40.9.

W stolicy, która jest nietypową jednostką terytorialną, wszystkie drogi (poza ekspresowymi i autostradami, których w mieście jest niewiele, stąd można je zaniedbać w dalszej analizie) podlegają bezpośrednio Prezydentowi miasta. Co więcej, wysokość stawek ustala Rada m. st. Warszawy zgodnie z ustawowo podanymi kryteriami, w szczególności w zależności od kategorii drogi. W tabeli 1. pokazane są ceny za wynajem 1 m² na dzień fragmentu pasa drogowego w przypadku dwóch najbardziej interesujących z punktu widzenia dalszej analizy rodzajów zajęcia pasa.

Tabela 1. Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego (fragment Załącznika nr 2 do uchwały nr XII/200/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 marca 2011 r.)

Rodzaj/Cel zajęcia	Pobocza, chodniki, place, trawniki, zatoki autobusowe i postojowe, ścieżki rowerowe, ciągi piesze i pieszo-jezdne	
	drogi krajowe i wojewódzkie	drogi powiatowe i gminne
stoiska, stragany	2,00 zł	1,40 zł
ogródki gastronomiczne i piwne	1,50 zł	1,20 zł
średnia	1,75 zł	1,30 zł

III. Nieuwzględnianie rynkowej wartości gruntów

Wśród wyszczególnionych w rozdziale II czynników nie występuje rynkowa wartość gruntów leżących w pobliżu wynajmowanego pasa. Tego rodzaju przeszywnienie legislacyjne doprowadza do niekorzystnej społecznie sytuacji, którą opiszę na przykładzie dwóch warszawskich ulic – Chmielnej, modnej i leżącej w centrum stolicy, oraz peryferyjnej ulicy Bogatki, która nie cieszy się zainteresowaniem ani mieszkańców, ani restauratorów czy straganiarzy.

Według ofert umieszczanych w internecie⁶ wynajęcie lokalu na ul. Chmielnej kosztuje około 120 zł/m², podczas gdy na ul. Bogatki – około 20 zł/m². Ceny najmu podawane są w ujęciu miesięcznym, przyjmując, że miesiąc ma 30 dni, łatwo policzyć, że wobec tego stawki rynkowe za dzień za m² wynoszą odpowiednio 4 zł i 0,67 zł. Mimo tak znacznej rozbieżności cena najmu pasa drogowego zgodnie z dyspozycją ustawową jest taka sama. Nie ulega wątpliwości, że wynajęcie pasa na ul. Chmielnej jest świetną alternatywą dla

⁶ portale: domiporta.pl, klikmapa.pl, morizon.pl.

wynajmowania lokalu, podczas gdy ceny lokali na ul. Bogatki są zbliżone do stawek za zajęcie pasa. Wystarczy porównać chociażby stawkę z tabeli 1. za wynajęcie chodnika w celu postawienia ogródka gastronomicznego, która wynosi w przypadku obu ulic 1,20 zł, a więc mniej niż lokal na ul. Chmielnej a więcej niż lokal na ul. Bogatki. Wobec tego, popyt na zajmowanie pasów w drogich dzielnicach rośnie i może w znacznym stopniu przewyższyć podaż (która jest sztywna i zależy głównie od planów miejscowych określających szerokość pasa drogowego), co prowadzi do dużej konkurencji wśród przedsiębiorców. Ponadto, skłonność do zapłaty za wynajmowany grunt i tak przewyższa cenę, jaką przedsiębiorcy przyjdzie zapłacić za fragment pasa drogowego (w warunkach konkurencyjnych skłonność do zapłaty byłaby bowiem zbliżona do ceny rynkowej), czyli miasto nie wykorzystuje w pełni możliwych wpływów z lokalizacji eksponowanych. Warto również wspomnieć, że całkowite uzależnienie od decyzji administracji państwowej zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się korupcji wśród urzędników odpowiedzialnych za lokalizacje eksponowane.

Z drugiej strony, zajmowanie pasów drogowych w lokalizacjach peryferyjnych jest niezbyt opłacalne, stąd popyt będzie niski – w ten sposób miasto traci potencjalne wpływy do budżetu. Co więcej, długookresowym efektem takiego stanu rzeczy może być zahamowanie rozwoju przedsiębiorczości na peryferiach miasta, co powoduje niebezpieczne zjawisko narastającego rozwarstwienia gospodarczego. Nie dość, że miasto nie zarobi tyle, ile zarobić by mogło (na czym tracą również mieszkańcy – gdyż pieniądze z dzierżawy mogłyby być zainwestowane, podobnie jak przychody z podatków, w ochronę zdrowia, edukację, etc.), to tych peryferyjnych pasów drogowych po prostu nikt nie będzie chciał zagospodarować. Jest to poważna i trudna do zlikwidowania strata – nie powinno się przecież pozwalać, żeby pewne tereny pozostawały nieużywane tylko i wyłącznie ze względu na rozwiązania prawne, które powodują nieefektywną alokację. Z drugiej strony, wyłączenie fragmentu pasa ze statusu dobra publicznego może doprowadzić do niezadowolenia społecznego spowodowanego wykluczeniem części społeczeństwa z korzystania z dobra. Czy sytuacja, w której pasy w lokalizacjach peryferyjnych są niewynajmowane może okazać się efektywna z takiego punktu widzenia? Wydaje się, że nie, ponieważ popyt na gospodarcze użytkowanie pasów drogowych idzie w parze z użytkowaniem ich w celach rekreacyjnych takich jak spacerowanie. Gdyby ulicą Bogatki przechadzały się tłumy w każde słoneczne popołudnie, powstałyby tam cukiernie, kawiarnie lub lodziarnie, co za tym idzie, ceny lokali w okolicy by wzrosły. Co więcej, w pewien paradoksalny sposób zyskuje na tym mechanizmie ulica Chmielna – owszem, dla miłośników ciszy i spokoju konieczność obchodzenia hałaśliwych ogródków piwnych może być irytująca, jednak dla większości społeczeństwa możliwość

zjedzenia dobrego pączka podczas spaceru zwiększy, a nie obniży, użyteczność z tej rozrywki. A to jedynie pogłębia i tak poważny już problem nieefektywnej alokacji.

Z powyższego opisu wynika, że źródłem strat społecznych związanych ze złym wykorzystaniem pasów drogowych w celach gospodarczych jest nieuwzględnianie rynkowych czynników. Wzięcie ich pod uwagę stanowiłoby poprawę w sensie Pareta, gdyż zyskałoby na tym miasto i potencjalni przedsiębiorcy. Jediną grupą, której sytuacja mogłaby się pogorszyć są amatorzy pustych chodników – jednak z racjonalnego punktu widzenia każdy człowiek dopuszcza istnienie kiosków czy straganów w pewnych miejscach i, jak argumentowałam wyżej, czerpie pewną dodatnią użyteczność z ich istnienia.

IV. Model strat

1. Cel modelu

W tym rozdziale postaram się oszacować potencjalne zyski i straty budżetu miasta w sytuacji, gdyby nie istniały ograniczenia legislacyjne uzależniające wysokość stawki od kategorii drogi. Potencjalnym zyskiem nazwę możliwość uzyskania większych niż wynika ze stawek Rady Miasta wpływów z lokalizacji eksponowanych, potencjalną stratą – brak dochodów wynikających z zawyżenia stawki na terenach peryferyjnych. Za stratę dla budżetu uznaję sumę potencjalnych zysków i potencjalnych strat.

2. Oszacowanie powierzchni możliwej do wynajęcia

Na podstawie danych Stowarzyszenia SISKOM⁷ i własnych wyliczeń (opartych na analizie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i konsultacjach u wiceburmistrza dzielnicy Ursynów) oszacowałam, jaką powierzchnię dróg poszczególnych kategorii miasto mogłoby wynająć (patrz tabela 2.). Szacowanie jest oparte na założeniu, że tylko 1% powierzchni pasa drogowego może zostać wydzierżawiony – resztę albo zajmuje jezdnia i niezbędna infrastruktura (taka jak parkingi, zatoki autobusowe, chodniki), albo nie może być wynajmowana ze względów bezpieczeństwa czy estetyki (w mieście nie można pozwolić na to, by na każdym kroku był jakiś nieraz szpecący stolicę stragan czy ogródek piwny).

⁷ <http://siskom.waw.pl/drogi-miejskie.htm>, dostęp 28.12.15.

Tabela 2. Oszacowanie pola powierzchni pasa pod wynajem

Drogi	Udział w długości wszystkich dróg (SISKOM)	Długość dróg (km) (SISKOM)	Szerokość pasa drogowego (km)	Pole powierzchni pasa drogowego (km ²)	Pole powierzchni pasa pod wynajem (km ²)	Pole powierzchni pasa pod wynajem (m ²)
wszystkie	1	2511	–	–	–	–
wojewódzkie i krajowe	0,098	246,078	0,08	19,68624	0,1968624	196 862,40
powiatowe	0,222	557,442	0,03	16,72326	0,1672326	167 232,60
gminne	0,68	1707,48	0,015	25,6122	0,256122	256 122,00

3. Oszacowanie strat budżetu miasta

Ze względu na stałą wysokość stawki za zajęcie pasa a różną wartość rynkową gruntu, dzielę miasto na trzy strefy – eksponowaną (modne ulice w centrum, takie jak ul. Chmielna), neutralną (gdzie stawki za wynajem pasa są adekwatne do warunków rynkowych) i peryferyjną (nieuczęszczane ulice, takie jak ul. Bogatki). Zakładam, że w każdej strefie mieści się 1/3 całkowitego pola powierzchni pasa pod wynajem (obszar centralny jest pod względem pola powierzchni mniejszy, lecz drogi są tam gęściej rozmieszczone, na terenach peryferyjnych odwrotnie) oraz że skłonność do zapłaty za 1 m² pasa drogowego jest równa połowie uśrednionej rynkowej cenie lokalu w okolicy. Zgodnie z tymi założeniami strata w obszarze eksponowanym liczona jest według wzoru: $(0,5 * p - a) * S$, a w obszarze peryferyjnym: $0,5 * p * S$, gdzie:

p – uśredniona cena najmu lokalu (patrz tabela 3.),

a – uśredniona cena najmu pasa (drogi odpowiedniej kategorii) z tabeli 1.,

S – pole powierzchni pasa pod wynajem (drogi odpowiedniej kategorii).

Tabela 3. Wartość parametru p wg opracowania własnego na podstawie portali domiporta.pl, klikmapa.pl, morizon.pl

Obszar	Droga powiatowa lub gminna	Droga wojewódzka lub krajowa
eksponowany	4,00 zł	3,67 zł
peryferyjny	0,67 zł	1,75 zł

Tabela 4. Straty dla budżetu miasta i sposób ich wyliczenia

	Powierzchnia pasa drogi powiatowej lub gminnej pod wynajem (m ²)	Strata dla budżetu (z dróg gminnych lub powiatowych) (zł)	Powierzchnia pasa drogi krajowej lub wojewódzkiej pod wynajem (m ²)	Strata dla budżetu (z dróg wojewódzkich lub krajowych) (zł)	Suma strat (zł)
obszar eksponowany	141 118,20	98 782,74	65 620,80	5 905,87	104 688,61
obszar neutralny	141 118,20	0	65 620,80	0	0
obszar peryferyjny	141 118,20	47 980,19	65 620,80	54 793,37	102 773,56
suma (za dzień)	423 354,60	146 762,93	196 862,40	60 699,24	207 462,17
suma (za 360 dni)		52 834 654,08		21 851 726,40	74 686 380,48

4. Porównanie z budżetem Warszawy z 2014 roku

Tabela 5. Wpływy do budżetu miasta z zajmowania pasów drogowych w celach gospodarczych⁸

Dzielnica	Wpływ do budżetu
Bemowo	260 198,00
Białołęka	49 720,72
Bielany	325 391,70
Mokotów	1 004 319,31
Ochota	159 800,74
Praga Południe	905 069,66
Praga Północ	58 170,00
Rembertów	9 155,79
Śródmieście	6 373 576,04
Targówek	74 500,10
Ursus	89 850,99
Ursynów	234 150,00
Wawer	240,00
Wesoła	5 005,10
Wilanów	190 631,50
Włochy	16 430,00
Wola	1 434 187,45
Żoliborz	285 011,75
SUMA	11 475 408,85

5. Wnioski z modelu

Mimo iż uzyskana szacunkowa wartość blisko 75 mln zł strat jest jedynie przybliżona, wskazuje na dwie istotne cechy obecnej sytuacji. Po pierwsze, straty takie istnieją i są bardzo wysokie. Po drugie, straty z obszarów eksponowanych i peryferyjnych są niemalże równe, co świadczy o tym, że Rada miasta zachowuje się racjonalnie, gdyż ustaliła takie wysokości stawek, które są swojego rodzaju średnią i gwarantują pewną równowagę na rynku. Widać

⁸

http://bip.warszawa.pl/menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa/wykonanie_budzetu/default.htm,
dostęp 28.12.15

wyraźnie, że źródłem problemów jest nie sama wysokość opłat, ale nieuwzględnienie czynników rynkowych przy ich ustalaniu. Ze względu na ministerialne obostrzenia prawne Rada Miasta nie jest jednak w stanie zmienić zaistniałej sytuacji.

V. Podsumowanie

Z przedstawionego rozumowania jasno wynika, że instytucje, zajmujące się dobrami publicznymi, powinny brać pod uwagę czynniki rynkowe w ustalaniu sposobu dystrybucji dóbr. Taka potrzeba zachodzi przede wszystkim w sytuacji, gdy dane dobro pozostaje w świetle prawa dobrem publicznym (jest regulowane przez instytucję publiczną), lecz nosi pewne ekonomiczne znamiona dobra prywatnego, co doskonale widać na przykładzie pasów drogowych. Na pytanie, dlaczego powinno uwzględniać się mechanizmy rynkowe w dystrybucji dóbr publicznych, odpowiedź jest prosta – gdyż umożliwia to efektywniejszą alokację. Trudniej poradzić sobie z poważniejszym problemem – jak zmieniać przepisy, żeby uzyskać zamierzoną poprawę. W przypadku omawianego zagadnienia potrzebna byłaby nowelizacja cytowanej ustawy o drogach publicznych, która zagwarantowałaby samorządom więcej swobody w ustalaniu wysokości stawek. Władze lokalne z kolei musiałyby uzależnić stawki od rynkowych cen gruntów na terenach eksponowanych i peryferyjnych.

BIBLIOGRAFIA

Dz.U. z 2015r. poz. 460, Rozdział 1., Artykuł 4.

Dz.U. z 2015r. poz. 460, Rozdział 4., Artykuł 40.9.

Hal. R. Varian. *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2013.

http://bip.warszawa.pl/menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa/wykonanie_budzetu/default.htm, dostęp 28.12.15.

<http://drogipubliczne.eu/zajecie-pasa-drogowego>, dostęp 22.12.15.

<http://siskom.waw.pl/drogi-miejskie.htm>, dostęp 28.12.15.

<http://www.um.warszawa.pl/faq/drogownictwo/uzyskanie-zgody-na-wydzierzawienie-fragmentu-pasa-drogowego-np-chodnika-na-stanowis>, dostęp 28.12.15.

portale: domiporta.pl, klikmapa.pl, morizon.pl., dostęp 28.12.15.

SPIS TABEL

Tabela 1. Wysokość dziennych stawek opłaty za zajęcie 1m ² powierzchni pasa drogowego (fragment Załącznika nr 2 do uchwały nr XII/200/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 marca 2011 r.)	5
Tabela 2. Oszacowanie pola powierzchni pasa pod wynajem.	8
Tabela 3. Wartość parametru p wg opracowania własnego na podstawie portali domiporta.pl, klikmapa.pl, morizon.pl.....	8
Tabela 4. Straty dla budżetu miasta i sposób ich wyliczenia	9
Tabela 5. Wpływy do budżetu miasta z zajmowania pasów drogowych w celach gospodarczych.	9