

Alojzy Zalewski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

PROBLEMY I METODY PROGNOZOWANIA WPLYWU ROZWOJU LOKALNEGO NA FINANSE GMINY

1. Wstęp

Wpływ rozwoju lokalnego na koszty i dochody gminy jest w literaturze przedmiotu nazywany oddziaływaniem fiskalnym (*fiscal impact*). Jego ocena ma swoją historię (pierwsze opracowania tego typu były sporządzane w USA już w latach 30. ubiegłego wieku) i znaczny dorobek. Jednakże w Polsce obowiązek sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został wprowadzony dopiero Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80, poz. 717). Od tego czasu minęło zaledwie kilka lat i nie zdążyły się jeszcze ukształtować odpowiednie podstawy teoretyczno-metodyczne prognozowania oddziaływań rozwoju lokalnego na koszty i dochody gminy. W związku z tym w opracowaniu podjęta została próba częściowego uzupełnienia tej luki. W tym celu została przeprowadzona analiza relacji zachodzących między rozwojem lokalnym a finansami gminy. Na tym tle przedstawiono zarys metodyki oceny oddziaływania fiskalnego rozwoju gminy.

2. Rozwój lokalny a finanse gminy

Pomiędzy rozwojem lokalnym a finansami gminy występują wzajemne powiązania i uwarunkowania. Gmina bowiem ponosi najpierw wydatki na rozbudowę i modernizację infrastruktury, aby mógł dokonać się rozwój społeczno-gospodarczy na jej terenie, który przyniesie jej określone dochody po zrealizowaniu inwestycji z nim związanych. Widzimy więc, że warunkiem uzyskania dochodów z rozwoju jest uprzednie poniesienie nań określonych wydatków.

Omawiana współzależność wyraża się w tym, że rozbudowa i modernizacja infrastruktury, będąca elementem zagospodarowania przestrzennego, tworzy warunki do rozwoju umożliwiające lokalizację nowych inwestycji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych, które po oddaniu do użytku będą przynosić dochody firmom,

pracownikom i budżetowi gminy, a te ostatnie zostaną przeznaczone na finansowanie usług świadczonych przez gminę i ich rozwój.

Występowanie współzależności między rozwojem lokalnym a finansami gminy sprawia, że planowanie tegoż rozwoju i prognoza jego oddziaływań na koszty i dochody gminy powinny być również opracowywane współzależnie. Dzięki temu zwiększy się realność i racjonalność uchwalanych planów rozwoju lokalnego. Innymi słowy, prognoza oddziaływań rozwoju lokalnego na finanse gminy powinna być elementem planowania tegoż rozwoju.

Wspomniana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwarza warunki do częściowego spełnienia tego postulatu, ponieważ nakłada na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obowiązek sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 ust. 5) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu. Ten zapis oznacza, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą skutków finansowych jego uchwalenia. Jest to rozwiązanie właściwe, ponieważ umożliwia integrację planowania rozwoju lokalnego z oceną jego oddziaływania fiskalnego. Nie jest ono jednak wystarczające, gdyż ogranicza się jedynie do prognozy skutków finansowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie obejmuje całego obszaru gminy, lecz jedynie jej mniejszy lub większy fragment. Dlatego też słuszna wydaje się propozycja Świetlika [2004, s. 13-14], aby prognozę skutków finansowych sporządzać już na etapie opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania sprzyjałoby niewątpliwie zwiększeniu racjonalności zarówno procesu planowania, jak i decyzji rozwojowych.

Analizując relacje między rozwojem lokalnym a finansami gminy, należy uwzględnić zmiany czynników i mechanizmów rozwoju, jakie dokonują się pod wpływem postępu naukowo-technicznego i globalizacji gospodarki.

Rozwój lokalny to złożony proces wzrostu ilościowego i zmian strukturalnych dokonujących się w sferach: gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Wymienione sfery rozwoju lokalnego są współzależne: każda z nich zarówno oddziałuje na pozostałe, jak i podlega ich wpływom. Rozwój lokalny obejmuje więc wzrost ilościowy (ludności, produkcji, zatrudnienia, mieszkań, infrastruktury itp.) oraz przekształcenia struktury gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Jest on wyrazem dostosowań do zmieniających się warunków otoczenia i do zmian potrzeb społeczności lokalnych.

Do wyjaśnienia mechanizmów rozwoju lokalnego wykorzystywane są różne teorie [Parysek 1997, s. 58-72]. Najszersze jednak zastosowanie znajduje teoria bazy ekonomicznej. W myśl jej założeń, działalność gospodarki lokalnej można podzielić na działalność skierowaną na rynek zewnętrzny i działalność zaspokajającą potrzeby lokalne. Pierwsza grupa działalności stanowi bazę ekonomiczną gminy i źródło jej wzrostu, czyli spełnia funkcje egzogeniczne, druga zaś zaspokaja potrzeby ludności gminy i rynku lokalnego, czyli spełnia funkcje endogeniczne [Dziwowski 1971,

s. 87]. Teoria ta uzależnia rozwój lokalny od zwiększania produkcji dóbr i usług na rynek ponadlokalny. W rzeczywistości wymienione rodzaje działalności są współzależne: rozwój działalności bazowej stymuluje rozwój funkcji endogenicznych, natomiast rozwój sfery obsługi lokalnej stwarza korzyści zewnętrzne, które mogą zachęcać inwestorów do lokalizacji w danej gminie działalności o charakterze bazowym.

Tradycyjnie rozwój lokalny można było wyjaśnić za pomocą mechanizmu mnożnikowego bazy ekonomicznej. Zwiększenie sprzedaży na rynki zewnętrzne o ΔE powodowało mnożnikowy wzrost dochodu o ΔD , czyli:

$$\Delta D = \Delta E \frac{1}{1-c},$$

gdzie c – krańcowa skłonność do konsumpcji dóbr i usług lokalnych.

Wysokość dochodu lokalnego i jego przyrost zależą od wartości c : im jest ona wyższa, tym większy dochód lokalny i odwrotnie.

Ten mnożnikowy wzrost dochodu tworzy dodatkowy popyt, którego zaspokojenie wymaga zwiększenia produkcji i zatrudnienia, czyli mnożnik dochodowy uruchamia mnożnik zatrudnienia [O'Sullivan 1993, s. 136]. Jeżeli wydajność pracy w sektorze bazowym i w sektorze lokalnym jest jednakowa, to mnożnik zatrudnienia jest równy mnożnikowi dochodu. Jeżeli zaś wydajność pracy w sektorze lokalnym jest niższa (wyższa), to mnożnik zatrudnienia jest wyższy (niższy) niż mnożnik dochodu. Jeżeli z kolei rynek pracy jest zrównoważony, to wzrost zatrudnienia powoduje migrację ludności do danej gminy. W wyniku tego rośnie zapotrzebowanie na mieszkania oraz infrastrukturę techniczną i społeczną.

Zaspokojenie potrzeb wynikających ze wzrostu zatrudnienia i liczby ludności wymaga odpowiedniego zagospodarowania infrastrukturalnego nowych terenów gminy, na których zostaną zlokalizowane mieszkania, firmy i obiekty infrastruktury społecznej. Jak więc widzimy, rozwój lokalny jest kumulacyjnym procesem wzrostu i przekształceń strukturalnych gospodarki lokalnej, będącym efektem mnożnikowego oddziaływania bazy ekonomicznej na jej rozwój.

Postęp naukowo-techniczny oraz związane z nim przemiany społeczno-gospodarcze powodują zasadnicze zmiany w mechanizmie funkcjonowania i rozwoju gospodarki lokalnej. Wywiera on wielostronny wpływ na gospodarkę lokalną. Przede wszystkim przyczynia się do wydatnego wzrostu wydajności pracy, sprawiającego, że produkcja może rosnąć przy zmniejszającym się zatrudnieniu. Wskutek tego zmniejsza się zatrudnienie nie tylko w sektorze bazowym, ale i w sektorze lokalnym, w wyniku zmniejszenia krańcowej skłonności do konsumpcji dóbr i usług lokalnych c , a tym samym i efektu mnożnikowego.

Postęp techniczny osłabia również oddziaływanie klasycznych czynników wyboru lokalizacji przez firmy. Dzieje się to w wyniku zmniejszania zużycia materiałów w procesach produkcji oraz usprawnienia transportu i obniżki jego kosztów, co ogranicza jego rolę jako czynnika lokalizacji produkcji. Dawniej podstawowymi

czynnikami lokalizacji były: źródła surowców, zasoby taniej siły roboczej, taniej energii, dobrze rozwinięty transport oraz wyposażenie infrastrukturalne. Obecnie coraz istotniejsze znaczenie mają: dobrze wykształcona siła robocza, dobrze rozwinięte ośrodki badawcze i uniwersytety, klimat przedsiębiorczości i atrakcyjna jakość środowiska przyrodniczego i społecznego [Markowski 1999, s. 100]. To oddziaływanie postępu technicznego osłabia również efekt mnożnikowy bazy ekonomicznej.

Globalizacja gospodarki dokonuje się nie tylko pod wpływem rewolucji technologicznej, ale i deregulacji rynku finansowego, liberalizacji handlu międzynarodowego i regionalnej integracji gospodarczej [Zorska 1998, s. 21-39]. Do jej przyspieszenia w ostatniej dekadzie XX w. przyczynił się także koniec podziału świata na dwa wrogie obozy, który to podział uniemożliwiał globalną ekspansję postępu technologicznego [Woroniecki 2001, s. 75].

Globalizacja gospodarki stwarza istotne zagrożenia dla rozwoju gospodarki lokalnej na skutek:

- zaostrzenia konkurencji na rynkach działania (ponadlokalnym i lokalnym) przedsiębiorstw zlokalizowanych w gminach,
- przejmowania przez korporacje transnarodowe (główne podmioty globalizacji) znacznej części efektów mnożnikowych,
- wprowadzenia przez korporacje transnarodowe zmian w organizacji produkcji powodujących wysokie koszty zewnętrzne,
- zmniejszenia wpływów budżetowych z podatków dochodowych,
- zaostrzenia konkurencji o kapitał między jednostkami terytorialnymi.

Pierwszy z wymienionych czynników w warunkach niskiej konkurencyjności przedsiębiorstw lokalnych z reguły prowadzi do upadku części z nich i do wzrostu bezrobocia. Drugi zaś powoduje obniżenie krańcowej skłonności do wykorzystania lokalnych dóbr i usług, ponieważ korporacje transnarodowe posiadają ogólnoświatową sieć licznych oddziałów i filii, które kooperują między sobą i pozbawiają tym samym korzyści z kooperacji gospodarki lokalne, regionalne i krajowe. Wskutek tego następuje znaczne osłabienie wpływu efektu mnożnikowego bazy ekonomicznej na rozwój lokalny i dochody gminy. Natomiast zmiany w organizacji produkcji, jak dostawy dokładnie na czas i uelastycznienie rynku pracy pociągają za sobą wysokie koszty zewnętrzne. Albowiem dostawy dokładnie na czas wymagają wzrostu gęstości sieci drogowej, wzmagają ruch towarowy i korki, zwiększają uciążliwość i zanieczyszczenie środowiska, a uelastycznienie rynku pracy powoduje niepewność, stresy, pogarsza sytuację polityczną i w konsekwencji jest jednym z czynników rozszerzania patologii społecznych [Szymański 2004, s. 93]. Z kolei spadek wpływów z podatków dochodowych wiąże się ze zmniejszeniem zatrudnienia i skutecznym unikaniem płacenia podatku dochodowego przez korporacje transnarodowe. Zaostrzenie zaś konkurencji między jednostkami terytorialnymi o pozyskanie inwestycji wymaga tworzenia warunków do ich napływu, co pociąga za sobą konieczność ponoszenia przez gminy kosztów dawniej pokrywanych przez firmy, jak

koszty wyposażenia działek budowlanych w infrastrukturę, sprzedaż działek poniżej ich cen rynkowych, ulgi podatkowe, okresowe zwolnienia podatkowe itp.

Omówione zmiany powodują wzrost kosztów i zmniejszenie dochodów związanych z rozwojem, co ogranicza możliwości jego finansowania. W związku z tym należy je uwzględnić w prognozowaniu rozwoju lokalnego i jego oddziaływań fiskalnych.

3. Metody prognozowania wpływu rozwoju lokalnego na koszty i dochody gminy

W prognozowaniu oddziaływania fiskalnego rozwoju lokalnego mogą mieć zastosowanie dwa podejścia: pierwsze ma charakter wynikowy i obejmuje jedynie przewidywany wpływ realizacji projektów, programów lub planów rozwoju na koszty i dochody gminy, drugie zaś to podejście zintegrowane, w którym uwzględniane są nie tylko skutki finansowe planowanych inwestycji, ale i ich oddziaływanie na kształt planu rozwoju, czyli ta ocena jest elementem planowania rozwoju lokalnego. Pierwsze podejście jest stosowane od dość dawna, natomiast drugie dopiero w ostatnim okresie, głównie pod wpływem omówionych zmian czynników i mechanizmów rozwoju.

Aby sporządzić prognozę skutków finansowych rozwoju lokalnego, trzeba najpierw opracować prognozę tegoż rozwoju. W klasycznym ujęciu prognozę zatrudnienia, ludności oraz zapotrzebowania na tereny, powierzchnie mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, biurowe i usługowe były sporządzane na podstawie poniższego modelu bazy ekonomicznej [Klosterman 1990, s. 189-194]:

$$z^{t+k} = z_b^{t+k} \cdot BM,$$

gdzie: z^{t+k} – przewidywane zatrudnienie lokalne ogółem w roku $t + k$,

z_b^{t+k} – przewidywane zatrudnienie bazowe w roku $t + k$,

$BM = \frac{z^t}{z_b^t}$ – mnożnik bazy ekonomicznej (t – ostatni rok poprzedzający prognozę).

Zatrudnienie w sektorze bazowym ustala się, przyjmując założenie, że pewne rodzaje działalności mają charakter egzogeniczny i zalicza się je do tego sektora. Należą do nich: przemysł, górnictwo, rolnictwo, administracja regionalna i państwowa oraz turystyka.

Inne podejście jest bardziej realistyczne i wykorzystuje współczynnik lokalizacji do obliczenia zatrudnienia bazowego (z_b). Obliczeń dokonuje się według poniższego wzoru:

$$z_{bi} = \left(\frac{z_i}{Z_i} - \frac{z}{Z} \right) \cdot Z_i,$$

gdzie: z, z_i – odpowiednio zatrudnienie lokalne ogółem oraz w działalności i ,

Z, Z_i – zatrudnienie w porównywanej gospodarce (regionu lub kraju) odpowiednio: ogółem oraz w działalności i .

Metoda powyższa jest stosowana do tych gałęzi gospodarki, w których współczynnik lokalizacji (WL) jest większy od jedności ($WL_i = \frac{z_i}{z} : \frac{Z_i}{Z}; WL_i > 1$).

Po ustaleniu zatrudnienia bazowego oblicza się przewidywaną jego wielkość w ostatnim roku prognozy $t + k$. Do tych obliczeń wykorzystuje się dwa podejścia: pierwsze zakłada stały udział gospodarki lokalnej w porównywanej gospodarce; to oznacza, że tempo wzrostu w obydwu gospodarkach jest jednakowe. Drugie zaś zakłada zmienny udział gospodarki lokalnej w porównywanej gospodarce.

Obliczeń według stałego udziału dokonuje się według poniższej formuły:

$$z_i^{t+k} = z_i^t (1 + R_i^{t+k}),$$

gdzie: z_i^t – zatrudnienie lokalne w gałęzi i w roku t ,

z_i^{t+k} – przewidywane zatrudnienie lokalne w gałęzi i w roku $t+k$,

R_i^{t+k} – przewidywana stopa wzrostu zatrudnienia w gałęzi i w porównywanej gospodarce w okresie t do $t+k$.

Przewidywane zatrudnienie według zmiennego udziału gospodarki lokalnej w porównywanej gospodarce oblicza się na podstawie poniższego wzoru:

$$z_i^{t+k} = z_i^t (1 + R_i^{t+k} + s_i^{t,t+k}),$$

gdzie: $s_i^{t,t+k} = r_i^{t,t+k} - R_i^{t,t+k}$ – przewidywane przesunięcie zatrudnienia lokalnego w gałęzi i w okresie t do $t+k$, pozostałe oznaczenia jak wyżej.

Przewidywaną liczbę ludności (L^{t+k}) oblicza się następująco:

$$L^{t+k} = z^{t+k} \cdot DR,$$

gdzie $DR = \frac{L^t}{z^t}$.

Na podstawie przyrostu zatrudnienia i ludności określa się przyszłe zapotrzebowanie na tereny pod budownictwo mieszkaniowe, przemysłowe, usługowe i infrastrukturalne. Do obliczeń wykorzystuje się odpowiednie wskaźniki powierzchni na mieszkańca i zatrudnionego.

Omówione techniki prognostyczne stały się przedmiotem licznych kontrowersji od samego początku ich zastosowania. Kontrowersje te dotyczyły przede wszystkim stabilności mnożnika bazy ekonomicznej i innych mnożników stosowanych w tego typu projekcjach, jak relacja liczby ludności do liczby zatrudnionych, wskaźniki

zapotrzebowania na tereny mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, biurowe itp., które to wskaźniki są zmienne w czasie. Mimo tych wad, techniki te znajdują nadal szerokie zastosowanie, ponieważ są proste koncepcyjnie i obliczeniowo, wymagają łatwo dostępnych danych oraz dostarczają szybkich i dość wiarygodnych prognoz [Klosterman 1990, s. 184]. Jednakże w obecnych warunkach szybko dokonujących się przemian pod wpływem przyspieszenia postępu naukowo-technicznego i globalizacji gospodarki, powodujących omówione zmiany czynników i mechanizmów rozwoju lokalnego oraz ich niekorzystny wpływ na finanse gminy, lepsze wyniki może przynieść zastosowanie metody analizy przesunięć do sporządzania analiz i prognoz rozwoju lokalnego. Można ją przedstawić następująco:

$$\Delta z_i = z_{ip}(Z_k / Z_p - 1) + z_{ip}(Z_{ik} / Z_{ip} - Z_k / Z_p) + z_{ip}(z_{ik} / z_{ip} - Z_{ik} / Z_{ip}),$$

gdzie: Δz_i – zmiana zatrudnienia lokalnego w sekcji i ,

z_{ip}, z_{ik} – zatrudnienie lokalne w sekcji i odpowiednio na początek i koniec okresu,

Z_p, Z_k – ogólne zatrudnienie w porównywanej gospodarce odpowiednio na początek i koniec okresu,

Z_{ip}, Z_{ik} – zatrudnienie w sekcji i w porównywanej gospodarce odpowiednio na początek i koniec okresu [Blair 1991, s. 186-187].

Za pomocą powyższej formuły dokonujemy obliczeń zmian zatrudnienia w poszczególnych sekcjach gospodarki lokalnej, a wyniki obliczeń sumujemy w celu uzyskania ogólnego obrazu sytuacji gospodarczej gminy, której ocenę można wykorzystać do sporządzenia prognozy zatrudnienia lokalnego.

Prognoza demograficzna nie może opierać się na iloczynie przewidywanego zatrudnienia i liczby osób przypadających na zatrudnionego, ponieważ nie uwzględnia zmian struktury ludności, od których zależą również potrzeby i koszty rozwoju. W związku z tym należy opracować rozwiniętą prognozę demograficzną, której nie będę tu omawiał ze względu na zakres opracowania i dość powszechną praktykę jej sporządzania przez gminy.

Prognozy (zatrudnienia i demograficzna) pozwalają określić zmiany liczby i struktury zatrudnienia i ludności oraz ich przyrost związany z rozwojem. Na jego podstawie określa się zapotrzebowanie na nowe tereny i powierzchnie realizowanej na nich zabudowy mieszkaniowej, przemysłowej, handlowej, biurowej itp. Od wielkości terenu przeznaczonego pod nową zabudowę i jej intensywności zależy długość i przepustowość sieci infrastruktury niezbędnej do ich obsługi. Innymi słowy, w ten sposób opracowuje się prognozę potrzeb rozwojowych. Na tle przedstawionych metod sporządzania prognoz rozwoju lokalnego nasuwa się pytanie, czy mogą one być stosowane w obecnych warunkach szybkich przemian powodujących omówione wyżej skutki. Odpowiedź na nie jest twierdząca, ponieważ omówione metody poprawnie opisują mechanizmy rozwoju, lecz wymagają odpowiedniej modyfikacji,

uwzględniającej tendencje zmian stosowanych mnożników, oraz przyjęcia scenariuszowej metody ich sporządzania.

Prognoza oddziaływania fiskalnego obejmuje koszty i dochody gminy związane z rozwojem. Jednakże przy jej sporządzaniu pojawia się problem spowodowany kumulacją oddziaływań, które niezwykle trudno określić. Realizacja bowiem projektu inwestycyjnego, programu lub planu rozwoju powoduje oddziaływania bezpośrednie, które tworzą oddziaływania pośrednie, a te z kolei generują oddziaływania indukowane [Burchell i in. 1994, s. 107-108]. W analizie oddziaływania fiskalnego należałoby uwzględniać wszystkie wymienione oddziaływania, ponieważ powodują one skutki finansowe dla gminy, ale uwzględnianie w praktyce oddziaływań pośrednich, a zwłaszcza indukowanych, wydaje się mało prawdopodobne. Z tego względu prognoza oddziaływań fiskalnych musi być ograniczona do oddziaływań bezpośrednich, a efekty oddziaływań pośrednich i indukowanych ujawnią się we wzroście produkcji, zatrudnienia i dochodów, o czym należy pamiętać przy ocenie relacji dochodów i kosztów rozwoju.

Ocena wpływu rozwoju lokalnego na koszty i dochody gminy składa się z następujących etapów:

1. Określenie na podstawie opracowanych prognoz (demograficznej, zatrudnienia i potrzeb rozwojowych) wzrostu liczby: ludności, uczniów, zatrudnionych, oraz powierzchni terenu niezbędnej do ich lokalizacji i zagospodarowania infrastrukturalnego.

2. Określenie rodzajów wydatków (kosztów) i dochodów gminy związanych z rozwojem.

3. Szacowanie kosztów rozwoju.

4. Prognoza dochodów z rozwoju.

5. Porównanie kosztów rozwoju z dochodami z rozwoju; jeżeli koszty przewyższają dochody, to należy dokonać korekty planu rozwoju umożliwiającej pokrycie tych kosztów.

Określenie potrzeb rozwojowych umożliwia integrację planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, w tym także z oceną jego skutków finansowych dla gminy. Gdyby zastosować podejście wynikowe do oceny fiskalnej rozwoju, to trzeba by było również obliczyć wzrost liczby ludności, uczniów i zatrudnienia spowodowany rozwojem, ale nie byłoby możliwe określenie zmian strukturalnych jak w podejściu zintegrowanym.

Ogólnie biorąc, koszty rozwoju ponoszone przez gminę obejmują nakłady inwestycyjne na zakup terenu pod inwestycje gminne na rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej oraz koszty jej eksploatacji. Natomiast głównymi źródłami dochodów gminy z rozwoju są: podatek od nieruchomości (od gruntów i budynków), udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa: od dochodów osób fizycznych i prawnych, oraz subwencja oświatowa. (Szczegółowy wykaz kosztów i dochodów gminy związanych z rozwojem można znaleźć w cytowanej pracy Świetlika [2004, s. 15-16].) Szacunki kosztów rozwoju przeprowadza się na podstawie dwóch metod: kosztów przeciętnych i kosztów krańcowych [Burchell, Listokin 1978, s. 4].

W pierwszej metodzie najpierw określa się bieżący koszt usług publicznych na jednostkę, tj. na mieszkańca, ucznia, zatrudnionego. Następnie te koszty jednostkowe mnoży się przez przyrost liczby ludności, uczniów i zatrudnionych spowodowany rozwojem. Szacunek kosztów krańcowych opiera się na studiach przypadków i polega na tym, że określa się przyrost kosztów związanych z zaspokojeniem potrzeb dodatkowych mieszkańców, uczniów i zatrudnionych. Metoda ta uwzględnia istniejące relacje między zdolnością produkcyjną/usługową i zapotrzebowaniem. Jeżeli istnieje rezerwa zdolności usługowej, to koszty zaspokojenia potrzeb dodatkowych mieszkańców, uczniów i zatrudnionych obejmują koszty zmienne związane ze zwiększeniem usług, a w przypadku infrastruktury sieciowej również koszty rozbudowy sieci. Natomiast w przypadku niedoboru zdolności usługowej zwiększenie rozmiarów świadczonych usług spowodowane rozwojem wymaga nakładów na rozbudowę obiektów usługowych i ich funkcjonowanie. Ta metoda szacunku kosztów rozwoju daje dokładniejsze wyniki niż metoda kosztów przeciętnych.

Prognozę dochodów z rozwoju sporządza się na podstawie zwiększenia bazy dochodowej: powierzchni nieruchomości, liczby uczniów, liczby zatrudnionych, które mnoży się odpowiednio przez stawki podatku od nieruchomości, subwencję oświatową na ucznia i wartość udziału gminy w podatku PIT na zatrudnionego. W tym ostatnim przypadku należy uwzględnić jedynie zatrudnionych zamieszkałych na terenie gminy, gdyż dochody z tego źródła osób dojeżdżających do pracy uzyskują gminy, w których mieszkają.

Jeżeli dochody z rozwoju przewyższają koszty, to nie występuje potrzeba korekty planu rozwoju, chyba że możliwe byłoby zwiększenie przewidywanego wyniku finansowego. Natomiast w przypadku ujemnego wyniku korekta planu rozwoju wydaje się niezbędna.

Ocena oddziaływania fiskalnego powinna uwzględniać rozkład wydatków i dochodów gminy związanych z rozwojem w czasie, ponieważ jest on nierównomierny i wymaga sprowadzenia ich do porównywalności za pomocą techniki dyskonta. Dzięki temu można ją potraktować jako swego rodzaju projekt rozwojowy i dokonać jego oceny finansowej w sposób następujący:

$$WFN = D - (I + K),$$

gdzie: WFN – wynik fiskalny netto,

D – zaktualizowana wartość dochodów z rozwoju,

I – zaktualizowana wartość nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem,

K – zaktualizowana wartość kosztów operacyjnych związanych z rozwojem.

Powyższa analiza wykazała, że ocena oddziaływania fiskalnego jest przedsięwzięciem złożonym, wymagającym uwzględnienia licznych czynników zmieniają-

cych dynamikę i mechanizmy rozwoju lokalnego i ich wpływu na finanse gminy oraz odpowiedniej adaptacji stosowanych metod prognozowania.

4. Zakończenie

Wprowadzenie obowiązku sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ważnym krokiem w kierunku racjonalizacji planowania rozwoju lokalnego i decyzji rozwojowych podejmowanych przez władze gminy. Jest to również istotny krok w kierunku integracji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Dlatego celowe wydaje się rozwijanie badań nad oceną wpływu rozwoju lokalnego na jego otoczenie społeczno-gospodarcze i przyrodnicze.

Literatura

- Blair J.P., *Urban and Regional Economics*, Irwin Inc., Homewood, Il., 1991.
- Burchell R.W., Listokin D., *The Fiscal Impact Handbook. The Center for Urban Policy Research*, Piscataway, New Jersey 1978.
- Burchell R.W. i in., *Development Impact Assessment Handbook*, The Urban Land Institute, Washington D.C. 1994.
- Dziewoński K., *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast*, Prace Geograficzne 1971, t. 87.
- Klosterman R.E., *Community Analysis and Planning Techniques*, Rowman and Littlefield Publishers Inc., Savage 1990.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- O'Sullivan A., *Urban Economics*, Irwin, Homewood, Il., 1993.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 1997.
- Szymański W., *Interesy i sprzeczności globalizacji*, Difin, Warszawa 2004.
- Świetlik M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Urbanista, Warszawa 2004.
- Woroniecki J., *Nowa gospodarka: miraż czy rzeczywistość? Doktryna, praktyka, optyka OECD*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy*, KBN, Warszawa 2001.
- Zorska A., *Ku globalizacji*, PWN, Warszawa 1998.

PROBLEMS AND METHODS OF FORECASTING FISCAL IMPACT OF LOCAL DEVELOPMENT

Summary

In the paper, I undertake the analysis of problems facing local development planning and their influence on municipal finance. The analysis has shown that fiscal impact assessment should be included in the planning process. Technical progress and globalization of economy change factors and mechanisms of development, as a result marginal propensity to consume locally produced goods and services decreases and thereby multiplier effect too. The methods of forecasting local development and its fiscal impact should be modified so as to incorporate these changes.