

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-587-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Marcin Będzieszak: Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms	9
Radosław Cyran: Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities	18
Adam Drobniaik: Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
Romana Głowicka-Wołoszyn: Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
Zbigniew Grzymała: Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland	67
Tomasz Kolakowski: Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level	83
Magdalena Łyszkiewicz: Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
Marian Maciejuk: Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
Tomasz Madras: Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents	111
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households	120
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste	129
Marek Obrębalski: Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra	138
Dorota Sikora-Fernandez: Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona	155
Jacek Soltys: Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship	164
Andrzej Sztando: Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
Katarzyna Wójtowicz: Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland	203
Jacek Wychowanek: Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądaných modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando

Katarzyna Wójtowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl

PROGNOZOWANIE SKUTKÓW FINANSOWYCH MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO A PROBLEM ZAPEWNIENIA STABILNOŚCI FISKALNEJ GMIN W POLSCE

FORECASTING OF FISCAL CONSEQUENCES OF LOCAL SPATIAL PLANS VS. THE PROBLEM OF ACHIEVING FISCAL SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2016.432.18

JEL Classification: G28, H74, R52

Streszczenie: W warunkach postępującej decentralizacji zadań publicznych, niskiej wydajności samorządowych dochodów własnych oraz ograniczonych możliwości wspierania finansowego sektora samorządowego z budżetu państwa szczególnego znaczenia nabiera problem zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego długoterminowej stabilności fiskalnej. Jednym z istotniejszych uwarunkowań bieżącego i przyszłego stanu finansów samorządowych jest lokalna polityka przestrzenna. Szczególnie istotne jest w związku z tym prognozowanie jej bezpośrednich i pośrednich skutków budżetowych z uwzględnieniem wpływu na obecną i przyszłą kondycję finansową jednostek lokalnych. Głównym instrumentem to umożliwiającym jest prognoza skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Celem artykułu jest ocena rzeczywistej roli tego narzędzia prognostycznego z punktu widzenia możliwości trafnego i rzetelnego przewidywania wpływu rozwiązań planistycznych na budżet gminy.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, stabilność fiskalna, polityka przestrzenna.

Summary: In terms of decentralization of public tasks, poor fiscal capacity of local revenues and limited possibilities of financial support from central government, the crucial problem seems to be achieving long-term fiscal sustainability by local budgets. One of the most important determinants of the current and future fiscal stance of self-governments is local spatial policy. It is therefore particularly important to forecast direct and indirect budgetary impact of local spatial plans. The aim of the article is to evaluate the actual role of forecasts of fiscal consequences of local spatial policy as accurate and reliable prediction tools.

Keywords: local governments, fiscal sustainability, spatial policy.

1. Wstęp

W warunkach postępującej decentralizacji zadań publicznych, niskiej wydajności samorządowych dochodów własnych oraz ograniczonych możliwości wspierania finansowego sektora samorządowego z budżetu państwa szczególnego znaczenia nabiera problem zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego (JST) długoterminowej stabilności fiskalnej.

Jednym z istotniejszych uwarunkowań bieżącego i przyszłego stanu finansów samorządowych jest lokalna polityka przestrzenna. Właściwie prowadzona może bowiem wpływać na jakość życia gospodarczego i społecznego, lecz jej konsekwencje mogą się także okazać bardzo dotkliwe dla budżetów lokalnych, niekiedy nawet zagrażając stabilności fiskalnej gmin. Dlatego też bardzo ważne przy planowaniu przyszłych kierunków zagospodarowania przestrzennego jest prognozowanie ich bezpośrednich i pośrednich skutków budżetowych z uwzględnieniem wpływu na obecną i przyszłą kondycję finansową jednostek lokalnych. Głównym instrumentem, który ma to umożliwić, jest prognoza skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Celem niniejszego artykułu jest ocena rzeczywistej roli tego narzędzia prognostycznego z punktu widzenia możliwości trafnego i rzetelnego przewidywania wpływu rozwiązań planistycznych na budżet gminy. Rozważania oparto na analizie porównawczej prognoz skutków finansowych uchwalenia (bądź zmiany) MPZP sporządzonych na zlecenie wybranych 25 gmin o różnym charakterze (wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich) w województwie lubelskim. Głównym kryterium ich wyboru było co najmniej 30% pokrycie ich powierzchni miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹. W szczególności ocenie poddano przyjmowane założenia i metody prognostyczne, zakres uwzględnianych konsekwencji finansowych oraz okres prognozy.

2. Uwarunkowania prawne i cechy optymalnych prognoz skutków finansowych MPZP w kontekście możliwości stabilizowania finansów gmin

Jednym z ważniejszych czynników branych pod uwagę w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego winny być walory ekonomiczne przestrzeni. W związku z powyższym nieodłącznym elementem procesów planowania przestrzennego w gminach stało się sporządzanie prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP [Ustawa z 27 marca 2003, art. 17]. Prognoza ta winna określać:

¹ Uchwalonymi na mocy ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., ponieważ dopiero ten akt prawny wprowadził obowiązek opracowywania prognoz skutków finansowych MPZP. Przyjęte założenie w województwie lubelskim spełniało w 2015 roku 29 gmin, przy czym jedynie w 25 przypadkach udało się pozyskać wymagane dane finansowe.

1) przewidywany wpływ ustaleń MPZP na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami oraz na opłaty i odszkodowania, 2) prognozowane oddziaływanie ustaleń MPZP na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, a także 3) wnioski i zalecenia.

Z powyższego wynika konieczność zintegrowanego podejścia do procesów planistycznych w gminach, wykraczającego poza jedynie wynikowe szacowanie wpływu określonych rozstrzygnięć planistycznych na kondycję finansową gminy, ale przede wszystkim pozwalając na wybór optymalnych – z punktu widzenia możliwości zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności lokalnej i stymulowania przyszłego rozwoju lokalnego – rozwiązań przestrzennych. W takim ujęciu prognozy skutków finansowych MPZP powinny zostać ukierunkowane jako jedno z narzędzi wzmocnienia stabilności fiskalnej (*fiscal sustainability*) w sektorze samorządowym, rozumianej nie tylko przez pryzmat długookresowej wypłacalności gmin, ale także w kontekście skuteczności wypełniania nałożonych na nie zadań publicznych, a także wspierania możliwości rozwojowych.

Aby tak się stało, prognoza skutków finansowych MPZP winna charakteryzować się co najmniej kilkoma atrybutami, które dotyczą zarówno jej strony formalnej, jak też zawartości merytorycznej, w szczególności: zakresu przedmiotowego, terytorialnego i czasowego, przyjętych metod i technik prognostycznych czy wreszcie źródeł informacji wykorzystywanych do jej sporządzenia.

Jeśli chodzi o samą formę prognozy, to w literaturze przedmiotu wskazuje się, że w celu właściwego wypełniania swoich funkcji winna ona składać się z dwóch części: prognostycznej, zawierającej określenie przyszłej wartości przestrzeni planistycznej, oraz obliczeniowej, w której wartość ta wykorzystana zostanie do zaplanowania przyszłych korzyści i kosztów budżetowych w poszczególnych etapach realizacji prognozy [Bajerowski 2008 (red.), s. 137]. Podstawę do prognozowania zmian wartości przestrzeni planistycznej winna stanowić analiza rynków nieruchomości. Do tego celu winno się wykorzystywać nie tylko metody intuicyjne i eksperckie, ale przede wszystkim dostępne metody matematyczno-statystyczne, uwzględniające oszacowane ryzyko elementów prognozy m.in. za pomocą stopy dyskontowej [Żróbek, Krajewska 2014, s. 510].

Zakres przedmiotowy prognozy musi odnosić się zarówno do następstw oddziałujących na przyszłe dochody, jak i na przyszłe wydatki budżetowe gminy. Wyodrębnia się ponadto skutki bezpośrednie, tj. będące konsekwencją samego uchwalenia (lub zmiany) MPZP, i pośrednie, które występują zazwyczaj dopiero po realizacji ustaleń zawartych w planach w związku z rozwojem przestrzennym wspólnoty lokalnej [Cymerman i in. 2006, s. 35].

Do konsekwencji finansowych o charakterze bezpośrednim, rzutujących na kształtowanie dochodów gminy, zalicza się przede wszystkim potencjalne wpływy z tytułu tzw. opłaty planistycznej, a także z podatków samorządowych, takich jak: podatek od nieruchomości, podatek rolny czy też podatek leśny, których źródłem są

zazwyczaj modyfikacje – w efekcie podjętych decyzji planistycznych – dotychczasowego przeznaczenia gruntów.

Z kolei wśród pośrednich następstw oddziałujących na dochody budżetowe wskazać należy opłatę adiacencką, nakładaną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w efekcie takich okoliczności, jak: ich podział lub scalenie, a także realizacja określonych inwestycji infrastrukturalnych. Pośrednie następstwa dla dochodów budżetowych gminy mogą wiązać się także ze zwiększeniem wpływów z podatku od nieruchomości po ich zabudowaniu budynkami lub (i) budowlami w konsekwencji wykonania zapisów MPZP. Gmina może także czerpać korzyści budżetowe w związku z podatkiem od czynności cywilnoprawnych, pobieranym m.in. od umów sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych. Może się ona stać również beneficjentem dodatkowych dochodów o charakterze majątkowym, pochodzących np. ze sprzedaży gruntów będących jej własnością. Do pośrednich następstw budżetowych zaliczyć należy także dodatkowe wpływy z udziałów gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, które stanowią najważniejsze źródło gminnych dochodów własnych [Czekiel-Świtalska 2013]. Zwiększenie stopnia urbanizacji przestrzeni wiąże się bowiem zazwyczaj z przyrostem ludności oraz rozwojem działalności gospodarczej

Do kategorii bezpośrednich obciążeń finansowych gmin związanych z uchwalonymi MPZP zaliczyć należy w pierwszej kolejności koszty obsługi samego procesu planistycznego (tj. opracowania MPZP, prac geodezyjnych, przeprowadzenia wycen nieruchomości, a także wykonania samej prognozy). W ramach skutków bezpośrednich wyodrębnia się również koszty odszkodowań na rzecz właścicieli nieruchomości, których wartość w wyniku konkretnych decyzji planistycznych uległa obniżeniu.

Z kolei do pośrednich obciążeń finansowych zaliczyć trzeba wydatki gmin związane z obowiązkiem wykupu przez nie gruntów na realizację inwestycji celu publicznego lub też w związku z ich wywłaszczeniem. Wśród następstw o charakterze pośrednim wyodrębnia się także koszty realizacji zapisanych w planach inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej oraz społecznej, które należą do zadań własnych gminy. Dla zapewnienia rzeczywistej funkcjonalności nowych układów przestrzennych niezbędna jest budowa przez gminę nie tylko m.in. sieci komunikacyjnej, uzbrojenia terenu czy też oświetlenia ulic, ale również obiektów takich, jak: szkoły, przedszkola czy też ośrodki zdrowia.

Kolejnym istotnym aspektem punktu widzenia efektywności prognoz jest właściwe określenie ich ram terytorialnych i czasowych. Zakres terytorialny winien obejmować nie tylko terytorium uwzględnione bezpośrednio w MPZP, ale także wszelkie obszary pozostające w zasięgu jego oddziaływania wynikającego z realizacji ustaleń planu. Z kolei przyjęcie właściwego horyzontu prognozy może w istotny sposób wpłynąć na jej realizm i wiarygodność. W przypadku opracowań planistycznych horyzont ten nie powinien być krótszy niż rok i jednocześnie nie

dłuższy niż maksymalny okres obowiązywania planu bez wnoszenia do niego poprawek i aktualizacji [Bajerowski (red.) 2008, s. 58-59].

Wybór metod i technik prognostycznych wymaga w pierwszej kolejności uwzględnienia horyzontu prognozy. Do prognozowania długookresowego stosuje się zazwyczaj metody heurystyczne, natomiast do prognoz średnio- i krótkookresowych metody analizy szeregów czasowych [Bajerowski (red.) 2008, s. 59]. Jak już wspomniano, wybrane metody muszą uwzględniać wpływ czynnika losowego. Odnosząc się do kwestii optymalnych metod prognozowania, należy wyraźnie podkreślić, że prognoza w celu właściwego wypełniania funkcji kreacyjnej musi mieć charakter wariantowy. Warto w związku z tym wyodrębnić czynniki, które wpływają na kształtowanie się dochodów i wydatków gmin, a także określić różne (alternatywne) kombinacje (warianty) odzwierciedlające różny zakres tego oddziaływania i jego skutki dla stanu finansów gminy.

Odnosząc się do źródeł informacji wykorzystywanych do sporządzenia prognozy, należy zauważyć, że winna ona opierać się na przede wszystkim na ustaleniach zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w dotychczas obowiązujących MPZP, a także wszelkich dotyczących jej przedmiotu dokumentach sporządzanych do celów różnych polityk sektorowych.

3. Ocena możliwości wykorzystania prognoz do monitorowania stabilności fiskalnej JST w świetle doświadczeń wybranych gmin

Badanie zawartości merytorycznej prognoz przeprowadzono na podstawie wybranych 25 opracowań prognostycznych odnoszących się do terenów reprezentujących różne typy funkcjonalne na obszarach gmin o zróżnicowanym charakterze i lokalizacji².

Jeśli chodzi o samą formę prognoz, to zauważyć należy, że wyraźne wyodrębnienie ich dwóch części (tj. prognozy zmian wartości przestrzeni planistycznej oraz prognozy ich konsekwencji budżetowych) zastosowano jedynie w 11 na 25 analizowanych opracowaniach prognostycznych. Warto dodać, że w 2 gminach element prognozy stanowiły także pogłębione analizy budżetów lokalnych, w szczególności obejmujące ocenę poziomu i struktury dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz salda budżetowego w zakładanym horyzoncie planistycznym. W tych 11 przypadkach przeprowadzono badanie lokalnych rynków nieruchomości uwzględniające m.in. wielkość obrotu, a także kształtowanie się cen na wybrane kategorie nieruchomości. Jednocześnie tylko w 3 badanych gminach wzięto pod uwagę alternatywne warianty kształtowania się lokalnych dochodów i wydatków w zależności od: zakładanego odsetka sprzedaży gruntów po zmianie ich przeznaczenia w planie, planowanego rozkładu w czasie realizacji inwestycji gminnych,

² Obejmujących: 17 gmin wiejskich, 4 gminy miejsko-wiejskie, 4 gminy miejskie.

jak również przyjętego modelu zagospodarowania terenu. W 14 badanych gminach prognozy ograniczały się tylko do części obrazującej skutki budżetowe planów bez pogłębionych badań zmian wartości przestrzeni planistycznej.

Przechodząc do oceny treści merytorycznej prognoz, należy na wstępie zwrócić uwagę na to, że w istotny sposób różnią się one zakresem i szczegółowością prezentowanych informacji. Charakterystyczne jest to, że w 3 przypadkach przy analizie następstw finansowych całkowicie pominięto stronę dochodową, w tym m.in. oszacowanie wielkości wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, powołując się m.in. na znaczną zmienność przepisów prawnych w tej dziedzinie, a także niestabilność rynków nieruchomości. Dla odmiany 2 analizowane prognozy skupiały się jedynie na prognozowanych dochodach budżetowych (tj. opłacie planistycznej i podatku od nieruchomości) przy całkowitej rezygnacji z określenia przyszłych wydatków budżetowych, mimo że w zmienionym MPZP przewidywano m.in. budowę obiektu infrastruktury sportowej (stadionu), która musiała generować znaczące nakłady dla budżety gminy.

Jeśli chodzi o prognozowane następstwa budżetowe, to bilans korzyści i kosztów przyjętych opracowań planistycznych w ponad połowie przypadków (tj. 13) okazał się pozytywny. Najczęściej uwzględnianym źródłem tych korzyści były dodatkowe wpływy z podatku od nieruchomości. O ile w większość przypadków oszacowanie wysokości podatku od gruntów nie nastroczało problemów, o tyle trudności te pojawiały się w odniesieniu do podatków od budynków i budowli, bowiem ich wielkość była ściśle zależna od stopnia realizacji inwestycji zawartych w planach. Z tego też powodu dochody z podatku od nieruchomości po ich zabudowaniu wykazano jedynie w 13 spośród wszystkich 25 badanych prognoz, przy czym koncentrowano się zazwyczaj jedynie na jednorocznym strumieniu tego podatku. Jednocześnie wskaźniki realizacji inwestycji określonych w planach, stanowiące podstawę do oszacowania tego podatku, przyjmowano w granicach od 35% do 100%. W 4 gminach (głównie o charakterze wiejskim) poza podatkiem od nieruchomości podjęto się także oszacowania wpływów z podatku rolnego i leśnego. Stosunkowo rzadko ujmowano natomiast bezpośrednie konsekwencje przyjęcia MPZP w postaci opłaty planistycznej. Została ona zaplanowana jedynie w 11 przypadkach, a jej stawki wahały się od 10% do 30%. Zasadniczy problem stanowiło określenie współczynników sprzedaży nieruchomości w poszczególnych latach prognozy, które zastosowano tylko w 6 badanych opracowaniach, a ich wysokość sięgała od 10% do nawet 100% w okresie 5 lat od uchwalenia MPZP.

Pośrednie oddziaływanie MPZP na dochody budżetowe gmin było zdecydowanie rzadziej przedmiotem prognozy i przejawiało się przede wszystkim w szacowaniu wpływów z tytułu sprzedaży gruntów stanowiących własność gminy, przy czym w tym przypadku trudności związane były głównie z określeniem optymalnej liczby i cen tych nieruchomości. Kolejną kategorię wpływów o charakterze pośrednim stanowiła opłata adiacencka, która pojawiła się jedynie w 7 analizowanych prognozach. W 4 z nich dotyczyła ona podziałów nieruchomości, zaś w 3 pozostałych

związana była z realizacją gminnych inwestycji infrastrukturalnych. Wysokość przyjmowanych stawek wahała się od 25% do 50%. Pewne problemy praktyczne dotyczyły zakładanych wskaźników egzekwowalności tej opłaty. Stosunkowo rzadko prognozowane były natomiast wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych, który uwzględniony został zaledwie w 2 badanych gminach. Całkowicie pomijano (z uwagi na znaczący stopień niepewności i ryzyka) pośrednie następstwa planów w postaci zwiększonych dochodów z udziałów gmin w podatku PIT i CIT, do których odniesiono się tylko w jednej prognozie.

W zakresie obciążeń finansowych gmin najczęściej szacowano koszty wykupu gruntów oraz odszkodowań, a także nakładów związanych z realizacją procesów inwestycyjnych. Wielkość tych pierwszych określano w oparciu o prognozowaną powierzchnię nieruchomości objętych wykupem oraz zakładaną zmianę ich wartości. Posługiwano się przy tym założeniami uwzględnianymi do celów ustalenia m.in. opłaty planistycznej. Z kolei wydatki inwestycyjne ograniczały się zasadniczo do kosztów przedsięwzięć z zakresu infrastruktury technicznej, które planowane były przede wszystkim na podstawie opinii ekspertów z danej branży i przy wykorzystaniu danych z publikowanych cenników, przy czym praktyczne trudności dotyczyły przede wszystkim określenia czasu i etapów ich realizacji. W 5 przypadkach podjęto próbę dynamicznego ujęcia tych nakładów przy wykorzystaniu metody NPV, przy czym w żadnej z prognoz nie wskazano źródeł ich sfinansowania. W pozostałych przypadkach założono realizację całej inwestycji w terminie sporządzenia tych opracowań. Jednocześnie w żadnej z badanych prognoz nie odniesiono się do zagadnienia, mieszczących się w kategorii zadań własnych gmin, inwestycji z zakresu infrastruktury społecznej. W 7 przypadkach w analizach uwzględniono także koszty obsługi samych procesów planistycznych³.

Zakres terytorialny badanych prognoz nie wykraczał poza obszary ujęte w MPZP. Znaczące różnice występowały w odniesieniu do zakładanego horyzontu planistycznego, którego długość wahała się najczęściej od 5 do 10 lat. W niektórych przypadkach całkowicie zrezygnowano z określenia zakresu czasowego prognoz. Zawierały one jedynie stwierdzenia, że szacowane koszty mają być rozłożone w czasie, zaś w odniesieniu do cyklicznych dochodów podatkowych deklarowano, że ich prognozowana wysokość (najczęściej oszacowana w ujęciu jednorocznym) pozostanie stabilna w cały okresie obowiązywania planu. Poważnym błędem merytorycznym spotykanym w większości badanych opracowań prognostycznych było także zaniechanie stosowania współczynników dyskontujących.

Przyjęte metody i techniki prognostyczne opierały się przede wszystkim na metodach intuicyjnych i eksperckich. Jedynie w 5 prognozach zdecydowano się wykorzystać do oceny efektywności planowanych przedsięwzięć metodę zaktualizowanej wartości netto (NPV) pozwalającą na ocenę zdyskontowanej wartości kosztów i dochodów związanych z realizacją planowanych rozwiązań przestrzennych.

³ Pewnym paradoksem jest to, że w jednej z badanych prognoz stanowiły one jedyny skutek budżetowy przyjętych rozstrzygnięć planistycznych.

Badane prognozy bazowały najczęściej na informacjach pochodzących z projektów MPZP (lub projektów zmiany MPZP), a także uchwał rad gmin dotyczących wysokości stawek podatków i opłat lokalnych. W zakresie analiz lokalnego rynku nieruchomości wykorzystywano mapy cenności gruntów, dane pochodzące z tworzonych w urzędach gmin rejestrów cen i wartości nieruchomości, a także ewidencji prowadzonych przez lokalne urzędy skarbowe⁴. Do oszacowania prognozowanych nakładów inwestycyjnych posługiwano się najczęściej informacjami z wydawanych przez różne instytucje biuletynów cen obiektów budowlanych.

4. Zakończenie

Przeprowadzona analiza praktycznych doświadczeń 25 gmin w dziedzinie prognozowania skutków finansowych uchwalenia (bądź zmiany) MPZP wskazuje, że w swym obecnym kształcie prognozy te nie stanowią instrumentu, który w sposób efektywny przyczyniałby się do monitorowania i wzmacniania stabilności fiskalnej gmin. Przepisy prawne określające zakres merytoryczny tych opracowań są bardzo ogólne i dają dużą dowolność podmiotom sporządzającym prognozy co do przyjętego sposobu i metodologii obliczeń. W praktyce powoduje to, iż w wielu przypadkach są one tworzone jedynie w celu wypełnienia obowiązków ustawowych, a ich praktyczna użyteczność jako instrumentów analizy ekonomicznej jest niewielka.

Z przeprowadzonych badań wynika, że prognozy te w większości przypadków nie zawierają rzetelnych analiz odnoszących się do przyszłych wartości przestrzeni planistycznej, które opierałyby się na dynamicznych metodach matematyczno-statystycznych z uwzględnieniem ryzyka prognozy m.in. za pomocą współczynników dyskontujących. Prognozy te nie mają także charakteru wielowariantowych symulacji zmian funkcjonalnych przestrzeni planistycznej z punktu widzenia ich następstw finansowych, w związku z czym nie stanowią efektywnego narzędzia, które mogłoby być wykorzystywane przez gminy do planowania przyszłych kierunków zagospodarowania przestrzennego

Zasadnicza wada prognoz polega na tym, że nie odnoszą się one do wszystkich kategorii konsekwencji finansowych towarzyszących przyjęciu konkretnych rozwiązań planistycznych, a te, które są w nich uwzględniane, najczęściej szacuje się w sposób uproszczony przy pominięciu wielu istotnych czynników. Powszechnym problem jest pomijanie w procesie prognozowania czynnika czasu i horyzontu planistycznego jedynie do strumieni jednorocznych. W związku z tym w odniesieniu do zakładanych inwestycji gminnych ignoruje się potrzebę ich etapowej realizacji w czasie. Prognozy całkowicie pomijają większość pośrednich skutków finanso-

⁴ Znamienne jest to, że w jednej gminie do analizy kształtowanie się przeciętnych cen nieruchomości na lokalnym rynku posłużyły dane pochodzące z internetowego serwisu www.domigratka.pl, które zostały określone przez autora prognozy jako ceny transakcyjne, mimo że w praktyce są one cenami jedynie ofertowymi, niekiedy w znaczący sposób odbiegającymi od tych pierwszych.

wych MPZP, takich jak konieczność ponoszenia nakładów nie tylko na obiekty infrastruktury technicznej, ale także infrastruktury społecznej, czy też możliwości uzyskania dochodów z tytułu wzrostu udziałów gmin w podatkach państwowych.

Istotnym problemem jest także całkowity brak powiązania tworzonych prognoz z gminnymi planami finansowymi, zarówno o charakterze rocznym (budżet gminy), jak i wieloletnim (takimi jak: wieloletnia prognoza finansowa czy wieloletni plan inwestycyjny). Przykładem może być brak odnoszenia się do kwestii źródeł finansowania oszacowanych w prognozach kosztów realizacji zaplanowanych w MPZP inwestycji gminnych.

Literatura

- Bajerowski T. (red.), 2008, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk T., 2006, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Educaterra Sp. z o.o., Olsztyn.
- Czekiel-Świtalska E., 2013, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, *Przestrzeń i Forma*, nr 19.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz.U. z 2016, poz. 778.
- Żróbek S., Krajewska M., 2014, *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych*, nr 36, t. 1, *Metody ilościowe w ekonomii*, s. 503-512.