

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Brol, Ryszard (Ed.); Sztando, Andrzej (Ed.); Bal-Domańska, Beata (Ed.)

Conference Paper

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Reference: (2016). Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Wrocławiu.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/1099>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

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 Drobnik: 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

Marcin Będzieszak

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: m.bedzieszak@wneiz.pl

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

DOI: 10.15611/pn.2016.432.01

JEL Classification: H27, H71, H72

Streszczenie: W artykule wskazano tendencje w zakresie urynkowania (wprowadzenia odpłatności) realizacji wybranych zadań publicznych przez miasta na prawach powiatu. Przeprowadzono analizę realizacji wybranych zadań publicznych w formie jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz w drodze zaangażowania miast na prawach powiatu w spółki kapitałowe. Analizie poddano opłacalność wprowadzania opłat za wybrane usługi publiczne w miastach na prawach powiatu w latach 2012-2014. Pozwoliło to na wskazanie kluczowych obszarów zaangażowania miast w usługi dostarczane na zasadach rynkowych wraz z wpływami generowanymi dzięki opłatom za usługi oraz ich znaczeniem dla finansów miast. W artykule wskazano, że opłaty za usługi w badanych miastach co do zasady skalkulowane są na poziomie niepozwalającym na równoważenie wydatków na te zadania, w szczególności w przypadku zadań społecznych. Jednocześnie zadania, w przypadku których samofinansowanie jest możliwe, wydzielone zostały organizacyjnie do realizacji przez spółki.

Słowa kluczowe: opłaty publiczne, dochody własne, budżety samorządowe.

Summary: The aim of this paper is to identify trends in the marketization of selected public tasks implementation in large cities. An analysis of the implementation of selected public tasks in the form of budgetary units, local budgetary establishments and through the involvement of large cities in companies was made. The profitability of the introduction of user charges for selected public services in large cities in Poland in 2012-2014 was analyzed. This made it possible to identify key areas of marketization with the proceeds generated through user charges for services and their impact on cities' finances. It was indicated that user charges for services in the surveyed cities, as a rule, were calculated at the level that did not allow

* Artykuł powstał w ramach stażu doktorskiego, realizowanego w ramach projektu IMPAKT (program Erasmus Mundus) na National Economics University w Hanoi.

for balancing spending on these tasks, particularly in the case of social tasks. At the same time these tasks for which self-financing was possible were separated organizationally to be implemented by municipal companies.

Keywords: user charges, own revenues, local governments' budgets.

1. Wstęp

Miasta na prawach powiatu realizują zadania zarówno z zakresu gminy, jak i powiatu. Ich specyficzny charakter przejawia się w zakresie świadczonych usług publicznych oraz w grupie odbiorców tych usług. W przypadku części usług świadczonych przez miasta na prawach powiatu możliwe jest wprowadzenie opłat od beneficjentów tych usług. Bardzo często związane jest to z wyborem formy organizacyjnej, a w niektórych przypadkach oznacza wyodrębnienie finansowe środków gromadzonych w związku z wydzielonym zadaniem. W zależności od charakteru usługi, różne są możliwości regulowania tych opłat – od całkowitej dowolności w przypadku lokalnego transportu zbiorowego, przez stosowanie zasad ustalonych w ustawie bądź rozporządzeniu w przypadku gospodarki odpadami i dostarczania wody, do braku możliwości regulowania opłat w przypadku czynności administracyjnych.

Celem artykułu jest wskazanie tendencji w zakresie urynkowienia (wprowadzenia odpłatności) realizacji wybranych zadań publicznych przez miasta na prawach powiatu.

2. Opłaty jako źródło dochodów publicznych

Władze publiczne w celu realizacji zadań publicznych wskazanych w stosownych aktach prawnych gromadzą w sposób przymusowy dochody w różnych funduszach publicznych. Zgodnie z teorią Lewiatana zaprezentowaną przez Buchanana [Buchanan 1975], jednostki sektora finansów publicznych stale rozrastają się, co – ograniczając ten proces do wymiaru *stricte* finansowego – oznacza, że w danych warunkach maksymalizują swoje dochody. Biorąc pod uwagę relatywnie nieelastyczny charakter dochodów przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym miastom na prawach powiatu, w szczególności wydajnych źródeł dochodów [Swianiewicz 2011], samorządy wobec rosnących potrzeb poszukują dodatkowych źródeł dochodów. Dodatkowym czynnikiem motywującym do zwiększania dochodów są rosnące wydatki bieżące, co jest konsekwencją ekspansywnej polityki inwestycyjnej oraz zadłużania się miast, głównie w wyniku aplikowania o bezzwrotne środki z pomocy zagranicznej. Inwestycje publiczne ze swej natury nie generują w przyszłości dochodów, lecz raczej wymagają finansowania utrzymania bieżącego.

Wobec takiej sytuacji finansowej oraz ograniczonych możliwości pozyskiwania wydajnych źródeł dochodów, porównywalnych do podatku od nieruchomości lub

udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (gdzie możliwe jest oddziaływanie w większym stopniu na bazę podatkową niż na stawki podatkowe), miasta poszukują dodatkowych źródeł finansowania w innych pozycjach dochodowych. Jedną z takich pozycji są opłaty, w szczególności za usługi dostarczane przez miasta. Od momentu wprowadzenia nowych systemowych regulacji w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004 dochody budżetowe z opłat za usługi w miastach na prawach powiatu wzrosły nominalnie z 1223 mln zł do 3844 mln zł w 2014, tj. ponad trzykrotnie, podczas gdy dochody własne o charakterze bieżącym ok. dwukrotnie, ich udział w dochodach własnych o charakterze bieżącym wzrósł z 6,3% do 9,7%¹. Dynamika opłat za usługi jest zatem wyraźnie wyższa niż dochodów własnych bieżących, co jest zgodne z trendem wzrostu udziału opłat w dochodach samorządowych w innych krajach [Borge 2000].

Przyczyną tak istotnego wzrostu udziału opłat za usługi jako źródła dochodów jest nie tylko fakt, że niektóre usługi ze względu na swój charakter (dobra społeczne, usługi komunalne) pozwalają na generowanie dochodów, co jest atrakcyjne dla władz publicznych [Huber, Runkel 2009], ale także urynkowienie tych usług oraz dochodów. Z ekonomicznego punktu widzenia opłaty za usługi pozwalają na racjonalizację lub ograniczenie konsumpcji usługi publicznej, co w konsekwencji oznaczać może zmniejszenie podaży, a zatem i wydatków samorządowych na tę usługę.

Teza o urynkowieniu w szerszym kontekście dochodów samorządowych nie jest nowa i wskazywali na nią m.in. Lubińska, Franek, Będzieszak [Lubińska (red.) 2005] w odniesieniu do zmian w systemie dochodów samorządowych zwiększających znaczenie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach własnych. Teza o urynkowieniu dochodów samorządowych jest zatem także uzasadniona w odniesieniu do opłat za usługi. Co prawda stanowią one innego typu dochód, lecz urynkowienie rozumiane jako powiązanie osiąganych dochodów budżetowych z możliwościami finansowymi świadczeniobiorców nie występuje w takiej formie na przykład w przypadku podatków lokalnych.

Jednostki samorządu terytorialnego co do zasady mają dobrowolność w zakresie wykorzystania form organizacyjnych do realizacji określonych zadań, z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawodawca stosuje definicję negatywną, ale to czynniki polityczne i prawne wpływają na zmiany organizacyjne. Wybór określonej formy organizacyjnej związany może być z jednej strony z jej efektywnością (samorządowe zakłady budżetowe są bardziej efektywne niż jednostki budżetowe działające w tym samym obszarze [Będzieszak 2014]), a z drugiej z czynnikami natury politycznej czy też innymi czynnikami ekonomicznymi (zwiększenie dochodów budżetowych).

Wprowadzanie opłat za usługi odczuwane przez społeczeństwo jako dodatkowe obciążenie na rzecz władz publicznych wiąże się także z hipotezą Tiebouta. Wskazał on, że zakres obciążeń i zakres usług publicznych są czynnikami krytycznymi dla oceny samorządu [Tiebout 1956]. Na podstawie relacji pomiędzy tymi dwoma

¹ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych miasta na prawach powiatu za lata 2004-2014.

czynnikami mieszkańcy i przedsiębiorstwa podejmować będą decyzję o miejscu osiedlenia się. O ile hipoteza ta okazała się zbyt teoretyczna, szczególnie w europejskich warunkach, o tyle trudno nie przyznać autorowi racji co do idei.

3. Opłaty za usługi w miastach na prawach powiatu

Analizie poddano usługi publiczne dostarczane odpłatnie przez miasta na prawach powiatu w Polsce. Badaniem objęto wszystkie 65 miast na prawach powiatu. Za okres badawczy przyjęto lata 2012-2014. Analizę przeprowadzono z wykorzystaniem statystycznych miar rozkładu oraz elementów wskaźnikowej analizy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystano wskaźniki finansowe *per capita* oraz udziału wpływów z określonych usług do wydatków na te usługi.

Ze względu na cel artykułu należy odpowiedzieć przede wszystkim na pytania, czy miasta na prawach powiatu pobierają opłaty za świadczone usługi oraz czy jest to dla nich opłacalne (zależnie od usługi oraz formy organizacyjnej). Odpowiedź na pytanie pierwsze została już udzielona we wcześniejszej części, w której wskazano, że dochody z tego tytułu charakteryzują się najwyższą dynamiką. Miasta na prawach powiatu są jednak bardzo zróżnicowane pod względem wysokości opłat pobieranych za usługi publiczne. Podstawowe informacje o wysokości dochodów budżetowych oraz przychodów samorządowych zakładów budżetowych z tytułu opłat za usługi w badanych miastach *per capita* przedstawiono w tabeli 1. Ujęcie opłat w przeliczeniu na mieszkańca przedstawiono ze względu na porównywalność pomiędzy miastami, a także na fakt, że miarę taką można utożsamiać z obciążeniem zapodatkowym.

Tabela 1. Podstawowe statystyki dla opłat za usługi *per capita* w miastach na prawach powiatu w latach 2012-2014 (w zł)

Wyszczególnienie	Budżet			Samorządowe zakłady budżetowe		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Wszystkie miasta na prawach powiatu						
Średnia arytmetyczna	170	178	179	104	95	84
Odchylenie standardowe	128	128	125	123	119	109
Wartość minimalna	33	30	34	0	0	0
Wartość maksymalna	659	653	657	524	491	436
Siedziby władz wojewódzkich – rządowych i samorządowych						
Średnia arytmetyczna	295	314	315	121	106	91
Odchylenie standardowe	140	126	123	143	134	122
Wartość minimalna	42	100	136	0	0	0
Wartość maksymalna	659	653	657	524	476	435

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Wyższe obciążenie opłatami wiązało się z zadaniami realizowanymi przez jednostki budżetowe, a jednocześnie w badanym okresie postępowano przesuwaniu opłat z samorządowych zakładów budżetowych do jednostek. Miasta były także mniej zróżnicowane pod względem opłat realizowanych w budżecie (współczynnik zmienności 69-75%) niż pod względem opłat realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe (118-129%). Stosunek najwyższych dochodów z opłat za usługi *per capita* do najniższych wyniósł w 2014 roku niespełna 5. Jeśli grupa jednostek ograniczona zostanie do miast będących siedzibami władz wojewódzkich (rządowych i samorządowych), to z jednej strony wzrasta przeciętne obciążenie mieszkańców opłatami za usługi, a z drugiej strony spada zróżnicowanie.

Warto w tym miejscu podkreślić, że miasta w przypadku usług dostarczanych odpłatnie zależnie od celów finansowych, jakie mają być realizowane, co do zasady wykorzystują trzy formy organizacyjne: spółki prawa handlowego, jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, przy czym podkreślić należy, że te ostatnie mają obecnie raczej marginalne znaczenie. W latach 2012-2014 spośród 65 badanych miast na prawach powiatu formę tę wykorzystywało 47. Przychody własne zakładów spadały w tym okresie z poziomu 1841 mln zł do 1462 mld zł, a tym samym wpływy z opłat za usługi – z 1292 mln zł do 970 mln zł². Jest to konsekwencją możliwości dostarczanych przez zakładanie spółek komunalnych z jednej strony oraz zwiększenia kontroli finansów miast czy też zwiększenia ich dochodów poprzez włączenie gospodarki pozabudżetowej do budżetu, z drugiej strony. W pierwszym przypadku niektóre regulacje prawne³ determinują takie ustalenie odpłatności za usługi, które pozwoli na wygenerowanie zysku. Jest to jasno widoczne w statystykach dotyczących spółek komunalnych. Liczba spółek komunalnych w Polsce w latach 2005-2014 wzrosła z 2603 do 3145⁴, przy czym należy podkreślić, że największa liczba spółek komunalnych działa w obszarze: dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja – 1009 (wzrost z 716), w dalszej kolejności: obsługa rynku nieruchomości (403 – spadek z 487); wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (303 – wzrost z 293). Dodatkowo duży wzrost liczby spółek nastąpił w obszarze: transport i gospodarka magazynowa – z 167 do 230, oraz opieka zdrowotna i pomoc społeczna – z 54 do 196. Zmiany w ostatnim wspomnianym obszarze są konsekwencją przekształceń SP ZOZ-ów i choć wykracza to poza zakres tego artykułu, wpisuje się w generalny trend zacieśniania dyscypliny finansowej podmiotów założonych lub nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W sytuacjach, w których nie jest możliwe osiągnięcie większego zbilansowania planów finansowych, miasta dokonują przekształceń samorządowych zakładów

² Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych miasta na prawach powiatu za lata 2004-2014.

³ Por. [Rozporządzenie z 28 czerwca 2006].

⁴ Obliczenia własne na podstawie: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON za lata 2005-2014, Główny Urząd Statystyczny.

budżetowych w jednostki budżetowe, a dalszym krokiem może być kontraktowanie realizacji zadań podmiotom prywatnym lub spółkom komunalnym. Konsekwencją takich zmian jest na przykład wzrost dochodów z opłat w rozdziale: lokalny transport zbiorowy (por. tabela 2).

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienie dochodów budżetowych z opłat za usługi (odpowiednio przychodów w samorządowych zakładach budżetowych) w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Rozdziały wybrane zostały w oparciu o najwyższe wpływy z opłat za usługi. Wskazać należy, że zasadnicze dochody z opłat, zarówno w budżecie, jak i w samorządowych zakładach budżetowych, generowane są w ograniczonej liczbie rozdziałów. Wpływy wskazane w tabeli 2 w zakresie budżetu stanowią 96% wszystkich dochodów z opłat za usługi w roku 2014 oraz odpowiednio 70% w przypadku samorządowych zakładów budżetowych.

W celu odpowiedzi na pytanie drugie wykorzystać warto piramidę opłat i równoważenia kosztów [City of Fort Lauderdale 2008], zgodnie z którą dochody samorządowe (biorąc pod uwagę ich relację do wydatków na powiązane zadanie) powinny:

- pozwolić na stworzenie centrum zysków, jeżeli korzyści z zadania są wysoce indywidualne,
- pozwolić na równoważenie kosztów, gdy korzyści są zarówno indywidualne, jak i dla społeczności.

W sytuacji, gdy korzyści są głównie dla społeczności, to powinno się subsydiować realizację zadania dochodami niezwiązanymi z nim.

Analizując dane zawarte w tabeli 2 (stosunek dochodów z opłat za usługi do wydatków własnych bieżących w rozdziale), wskazać należy, że jedynie w przypadku cmentarzy oraz zakładów gospodarki komunalnej mówić można o „centrum zysków”. W pozostałych przypadkach miasta nie realizują nawet strategii „równoważenia kosztów”, szczególnie w przypadku zadań finansowanych budżetowo, gdzie stosunek dochodów do wydatków rzadko przekracza poziom 50%, a bardziej oscyluje od 20% do 40%. Nieco lepiej przedstawia się sytuacja w przypadku zadań realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe, które ze względu na regulacje prawne nie mogą mieć przychodów własnych niższych niż 50% kosztów działalności. Dane wskazują, że nawet jeśli ograniczyć przychody własne do opłat, to co do zasady wskaźnik ten jest osiągnięty.

Trzecią formą organizacyjną wykorzystywaną powszechnie przez miasta są spółki komunalne. Ze względu na połączenie nastawienia na zysk, wynikającego z komercyjnego charakteru spółek, oraz dostarczania przez nie co do zasady usług użyteczności publicznej, powstała forma, która powinna bilansować swoją działalność, ale nie maksymalizować swojego zysku. Bardzo trafnie ujęła to Najwyższa Izba Kontroli, wskazując, że: „jakkolwiek celem zasadniczym spółek komunalnych winno być zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a nie maksymalizacja zysku, to jednak ich działalność podlega regułom rynkowym, a więc powinna być co najmniej zbilansowana ekonomicznie” [Najwyższa Izba Kontroli 2014]. Spółki komunalne w Polsce przeciętnie wykazywały się jednocyfrową rentownością sprze-

daży (branża wodociągowo-kanalizacyjna – 8,2% w 2012, a branża gospodarki odpadami – 5,7%), i tylko w przypadku spółek branży transportowej rentowność balansowała na granicy 0 [Knade i in. 2014].

Tabela 2. Wpływy z opłat do budżetów miast oraz samorządowych zakładów budżetowych w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej miastach na prawach powiatu w latach 2012-2014 (w mln zł)

Nazwa	Rozdz.	Budżet							Samorządowe zakłady budżetowe					
		wpływy (mln zł)				stosunek D/W**			wpływy (mln zł)			stosunek D/W**		
		2004	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Lokalny transport zbiorowy	60004	797	2 044	2 145	2 187	46,9	45,9	45,3	96	64	61	51,2	50,9	48,4
Zakłady gospodarki mieszkaniowej	70001	31	300	285	268	45,6	44,5	44,7	710	611	486	60,9	58,3	54,9
Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej	70004	67	55	57	60	38,4	45,3	43,6						
Gospodarka gruntami i nieruchomościami	70005	2	352	368	370	11,8	11,5	11,4						
Cmentarze	71035	4	12	15	19	119,8	117,8	120,8	3	3	3	89,2	91,2	88,4
Przedszkola*	80104	73	234	196	140	x	x	x						
Stołówki szkolne i przedszkolne	80148	0	113	114	118	35,7	37,3	36,9						
Izby wytrzeźwień	85158	8	12	11	12	103,3	57,7	39,9						
Domy pomocy społecznej	85202	104	230	244	255	25,0	17,0	18,0						
Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze	85228	15	34	31	33	25,0	17,0	18,0						
Żłobki	85305	10	67	70	71	19,8	19,2	18,2						
Internaty i bursy szkolne	85410	5	15	17	17	13,6	13,7	12,3						
Gospodarka odpadami	90002								16	2	0	72,0	33,2	x
Zakłady gospodarki komunalnej	90017								45	37	25	102,6	100,1	98,6
Ogrody botaniczne i zoologiczne	92504	11	26	28	30	33,3	62,6	67,7						
Obiekty sportowe	92601	3	21	22	22	24,0	24,8	23,5	4	4	5	61,1	60,5	61,7
Instytucje kultury fizycznej	92604	10	54	60	61	17,3	18,5	18,4	99	99	97	41,6	43,3	44,1
Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu	92605	1	12	12	13	10,9	11,5	10,1						

* Ze względu na specyfikę nie będą podlegać dalszej analizie. ** Stosunek wpływów z opłat do wydatków własnych bieżących (bez dotacji) (w %).

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Wskazać należy zatem, że podejście do opłat gromadzonych przez miasta na prawach powiatu ma na celu generowanie dodatkowych dochodów (przychodów), ale co do zasady, w przypadku usług o charakterze społecznym nie jest widoczne maksymalizowanie wpływów z tego tytułu, lecz podejście mające na celu pokrycie

tylko części wydatków związanych z dostarczaniem tych usług. Jednak w przypadku usług o charakterze technicznym [Kozuch, Kozuch (red.) 2011] wykorzystywane są formy organizacyjne, które z założenia powinny się samofinansować⁵. Innymi słowy o urynkowieniu świadczenia usług można mówić w rozumieniu wprowadzania substytutu ceny w przypadku usług społecznych oraz pełnej odpłatności w przypadku usług technicznych.

4. Zakończenie

Miasta na prawach powiatu gromadzą coraz większe środki finansowe w związku z dostarczaniem przez podległe im jednostki usługami publicznymi. Największą część tych środków wiąże się z usługami o charakterze technicznych (lokalny transport zbiorowy i gospodarka mieszkaniowa). Z finansowego punktu widzenia ważne jest jednak, by generowane w ten sposób środki finansowe, niezależnie od formy organizacyjnej, pozwalały na finansowanie usługi, a to w największym stopniu zależy od charakterystyki usługi oraz ewentualnych regulacji prawnych. Po raz kolejny najbliżej ideału są usługi techniczne, w szczególności te, które dostarczane są przez spółki komunalne. Forma organizacyjna jest też nie bez znaczenia, gdyż przeciętnie samorządowe zakłady budżetowe są bardziej samowystarczalne finansowo niż jednostki budżetowe realizujące te same zadania.

Powstaje pytanie: co zrobić, by opłaty za usługi w większości przypadków zbliżone były charakterem do ceny za usługi. Oczywiście odpowiedź wskazuje zwiększenie wpływów z opłat poprzez podniesienie opłaty jednostkowej lub zmniejszenie wydatków bieżących związanych z realizacją usługi. Stosując jednak którekolwiek rozwiązanie, uwzględnić należy przede wszystkim ograniczenia prawne, a dopiero na drugim miejscu postawić efektywność ekonomiczną.

Literatura

- Będzieszak M., 2014, *Efektywność form organizacyjnych realizacji wybranych zadań dużych miast w Polsce w kontekście pobierania opłat za usługi*, [w:] Franek S., Będzieszak M. (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie – efektywność zadań publicznych – benchmarking*, Difin, Warszawa.
- Borge L.E., 2000, *Charging for public services: The case of utilities in Norwegian local governments*, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30.
- Buchanan J., 1975, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv7.html> (11.09.2015).
- City of Fort Lauderdale, 2008. *Fort Lauderdale Parks and Recreation Long Range Strategic Plan*. http://www.fortlauderdale.gov/life/strategic_plan/index.htm (16.07.2014).

⁵ Wyjątkiem jest lokalny transport zbiorowy, w przypadku którego dochody gromadzone są w budżecie, a wydatki wiążą się z kontraktowaniem świadczenia usług przez spółki komunalne.

- Huber B., Runkel M., 2009, *Tax competition, excludable public goods, and user charges*, International Tax and Public Finance, vol. 16.
- Knade Ł., Sośnicka A., Hubert M., Klupczyński M., 2014, *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce 2014*, http://www.curulis.pl/img/download/20141030_raportspolkikomunalne_v13.pdf (15.09.2015).
- Kożuch B., Kożuch A. (red.), 2011, *Usługi publiczne organizacja i zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Lubińska T. (red.), 2005, *Budżet państwa i samorządów – decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, Difin, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim, Informacja o wynikach kontroli*.
- Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, Dz.U. z 2006, nr 127, poz. 886.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Munciciupium, Warszawa.
- Tiebout C., 1956, *A pure theory of local expenditures*, The Journal of Political Economy, vol. 64, no. 5.

Radosław Cyran

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: radoslaw.cyran@ue.katowice.pl

BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE JAKO POTENCJAŁ ROZWOJOWY MIAST

HOUSING INDUSTRY AS THE DEVELOPMENTAL POTENTIAL OF CITIES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.02

JEL Classification: R31

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji mieszkaniowej w miastach na prawach powiatu w województwie śląskim oraz ocena działań samorządów terytorialnych w zakresie realizacji potrzeb mieszkaniowych eksmitowanych. Problemem badawczym pracy jest odpowiedź na pytanie: jaki udział ma budownictwo komunalne w strukturze inwestorskiej w wybranych gminach i czy liczba budowanych mieszkań przez gminę jest wystarczająca w stosunku do liczby oczekujących na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta. W celu zweryfikowania hipotez badawczych i rozwiązania problemu badawczego w artykule dokonana zostanie diagnoza sytuacji mieszkaniowej w 19 miastach na prawach powiatu w województwie śląskim. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że w większości miast, pomimo statystycznej nadwyżki mieszkań ogółem, występuje deficyt lokali socjalnych. Skala budownictwa komunalnego nie jest powiązana z liczbą oczekujących na lokale socjalne oraz liczbą zasądzanych eksmisji z prawem do lokalu socjalnego.

Słowa kluczowe: budownictwo komunalne, lokale socjalne, eksmisje, odszkodowania.

Summary: The purpose of the article is an analysis of the current housing situation in cities with poviat rights in the Silesian Voivodeship and evaluation of operations of local self-governments in the realization of evicted housing needs. An answer to the question is a research problem of the work: what participation has a council housing in the investment structure in chosen communes and whether it is sufficient in proportion to the number of people waiting for the housing unit from the housing stock of the city. In order to validate research hypotheses and to solve the research problem in the article a diagnosis of the housing situation will be made in 19 cities with poviat rights in the Silesian Voivodeship. Based on conducted analyses it is possible to state, that in the majority of cities, in spite of the statistical surplus of flats in total, a deficit of social premises is appearing. The scale of the council housing is not connected with the number of people waiting for social premises and with the number of adjudged court decisions for eviction with the right to social premises.

Keywords: council housing, social premises, evictions, compensations.

1. Wstęp

Istotny potencjał rozwoju gminy tkwi w budownictwie mieszkaniowym. Efekty rzeczowe inwestycji mieszkaniowych wpływają bezpośrednio na sytuację mieszkaniową, a ta z kolei wpływa na ocenę atrakcyjności osiedleńczej danego miasta. Sektor budownictwa mieszkaniowego determinuje w dużym stopniu sytuację społeczno-gospodarczą miasta, wpływając na procesy demograficzne, przestrzenne, rynku pracy oraz na wysokość dochodów budżetu miasta.

Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji mieszkaniowej w miastach na prawach powiatu w województwie śląskim oraz ocena działań samorządów terytorialnych w zakresie realizacji potrzeb mieszkaniowych eksmitowanych. Problemem badawczym pracy jest odpowiedź na pytanie: jaki udział ma budownictwo komunalne w strukturze inwestorskiej w wybranych gminach i czy liczba budowanych mieszkań przez gminę jest wystarczająca w stosunku do liczby oczekujących na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta. W opracowaniu postawiono następujące hipotezy badawcze:

- H1 – w miastach przy jednoczesnej nadwyżce mieszkań w zasobie ogółem występują niedobory lokali socjalnych dla eksmitowanych;
- H2 – efekty rzeczowe budownictwa komunalnego nie są powiązane z potrzebami oraz liczbą wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego.

W celu zweryfikowania hipotez badawczych i rozwiązania problemu badawczego w artykule dokonana zostanie diagnoza sytuacji mieszkaniowej w 19 miastach na prawach powiatu w województwie śląskim pod kątem oceny:

- efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego wraz z analizą struktury inwestorskiej,
- potrzeb/nadwyżki mieszkaniowej ogółem oraz w zakresie lokali z zasobu mieszkaniowego miasta,
- zapotrzebowania na lokale socjalne na przykładzie analizy problemu w Katowicach i Tychach.

Zakres czasowy badania obejmuje lata 2004-2014.

2. Efekty rzeczowe i struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego

Bezpośredni wpływ na sytuację mieszkaniową oraz atrakcyjność rynku mieszkaniowego ma poziom liczbowy realizowanego budownictwa mieszkaniowego. Aktywność inwestorów wpływa zarówno na liczbę mieszkań w zasobie, jak i na jakość substancji mieszkaniowej mierzonej odsetkiem mieszkań w zasobie o współczesnym standardzie [Wilczek 2010]. Wskaźnik średniej liczby mieszkań oddanych do użytku na 1000 ludności jest jednym z podstawowych wskaźników rozwojowych dla miast [Korzeniak (red.) 2014].

Miasta w województwie śląskim odznaczają się niewielkimi średniorocznymi wskaźnikami budownictwa na 1000 ludności, gdyż oprócz Bielska-Białej, są niższe od średniej dla miast w Polsce, która wynosi 3,8 budowanych mieszkań na 1000 ludności. Najniższy przyrost budownictwa na 1000 ludności występuje w Świętochłowicach, Bytomiu, Siemianowicach Śląskich, Piekarach Śląskich, Sosnowcu – wskaźnik poniżej 1. Najwięcej mieszkań w relacji do liczby mieszkańców realizowanych jest Bielsku-Białej, Tychach i Katowicach, choć wartości tych wskaźników nie są imponujące. Dla rozwoju mieszkalnictwa istotna jest odpowiednia podaż mieszkań na sprzedaż i wynajem, wszechstronność i dostępność oferty mieszkaniowej dla gospodarstw domowych o różnych poziomach osiąganych dochodów.

Tabela 1. Struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego w latach 2004-2014 w miastach na prawach powiatu w województwie śląskim

Wyszczególnienie	Budownictwo mieszkaniowe w latach 2004-2014 ogółem	Średnioroczne tempo budownictwa na 1000 ludności zamieszkałej w 2014 r.	W tym (w %):				
			deweloperskie	indywidualne	TBS	gmina	SM
Katowice	8 339	2,5	55,7	21,6	16,3	1,9	4,6
Tychy	4 198	3,0	43,3	44,6	4,9	4,8	2,5
Dąbrowa Górnicza	1 496	1,1	3,4	82,2	-	7,2	7,4
Jaworzno	1 452	1,4	12,7	78,3	8,8	-	0,1
Sosnowiec	2 114	0,9	31,7	58,3	-	5,4	4,5
Jastrzębie-Zdrój	1 390	1,4	5,3	90,5	3,6	0,6	-
Rybnik	3 388	2,2	9,1	89,5	-	1,1	0,2
Żory	1 520	2,2	8,8	87,4	-	3,8	-
Chorzów	1 684	1,4	76,1	20,2	1,8	1,9	0,0
Mysłowice	1 501	1,8	26,0	73,0	-	-	1,1
Ruda Śląska	1 897	1,2	16,5	47,8	10,3	19,9	5,5
Siemianowice Śląskie	571	0,8	26,8	43,6	-	4,2	25,4
Świętochłowice	263	0,4	35,4	39,5	-	25,1	-
Gliwice	3 739	1,8	35,4	29,8	26,6	6,8	1,5
Zabrze	2 010	1,0	21,4	52,0	9,4	17,2	-
Częstochowa	5 439	2,1	21,5	55,6	7,4	3,9	11,6
Bytom	1 020	0,5	20,9	49,5	7,5	22,1	0,1
Piekary Śląskie	469	0,8	31,6	60,6	-	-	7,9
Bielsko-Biała	7 423	3,9	40,6	56,9	-	2,4	0,0
Woj. śląskie ogółem	109 690	2,2	19,1	72,5	3,7	2,9	1,6
Woj. śląskie miasta	72 658	1,9	28,4	58,9	5,5	4,4	2,5
Polska ogółem	1 504 420	3,6	37,3	52,8	2,7	2,1	4,7
Polska miasta	980 756	3,8	52,8	32,9	4,0	3,0	6,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Analizując aktywność inwestycyjną samorządów terytorialnych w zakresie budownictwa komunalnego bądź socjalnego, zauważa się brak jakichkolwiek efektów rzeczowych w 3 miastach, a w 6 miastach udział wynosi poniżej 3% zrealizowanego budownictwa mieszkaniowego ogółem. Duży udział w strukturze inwestorskiej mają miasta: Bytom, Ruda Śląska, Zabrze i Tychy. W przypadku Bytomia, Rudy Śląskiej i Zabrze zrealizowane inwestycje nie przyczyniły się do znaczącego przyrostu zasobu mieszkaniowego gminy, gdyż równocześnie wystąpiła konieczność wyburzeń części istniejących zasobów z powodów wystąpienia szkód górniczych i realizacji infrastruktury drogowej.

3. Szacunek potrzeb mieszkaniowych lub nadwyżki mieszkaniowej

Dzięki efektom rzeczowym budownictwa mieszkaniowego zrealizowanego w ciągu ostatnich 11 lat oraz procesom demograficznym, w 11 miastach na 19 analizowanych występuje statystyczna nadwyżka mieszkań w relacji do liczby gospodarstw domowych. Najwyższa nadwyżka występuje w Chorzowie – mieszkań jest o 7,3% więcej niż gospodarstw domowych, oraz w Katowicach – o 6,6%. Deficyt mieszkaniowy występuje w 8 miastach, ale jest on niewielki, gdyż nie przekracza 3%. Z szacunków tych można wyprowadzić wniosek, że w większości miast potrzeby są zaspokojone, a liczba mieszkań jest wystarczająca. Jest to jednak duże uogólnienie statystyczne.

W wielu miastach, pomimo dużego poziomu nasycenia w mieszkania, zadowalających efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego ogółem oraz statystycznej nadwyżki mieszkań w odniesieniu do liczby gospodarstw domowych, istnieć mogą znaczące potrzeby mieszkaniowe, niezrealizowane przez miasta w stosunku do ubogiej części ludności, a przede wszystkim w odniesieniu do realizacji wyroków sądowych o eksmisji. Dlatego też należy rozróżnić statystyczne potrzeby/nadwyżki mieszkaniowe ogółem od równoległe występujących niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ubogich i eksmitowanych, które ciąży realizacyjnie na lokalnych samorządach terytorialnych.

Problemem większości miast w Polsce, w tym również miast w województwie śląskim, jest brak odpowiedniej liczby lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym w stosunku do orzekanych przez sąd wyroków o eksmisji z prawem do lokalu socjalnego. W 10 miastach na wskazanie lokalu oczekuje 24 099 gospodarstw domowych, a średniorocznie przydzielanych jest sumarycznie w tych miastach 1949 lokali (8% potrzeb). Liczba niezagospodarowanych pustostanów w analizowanych miastach wynosi 5535 lokali.

Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia. Brak wykonywania na bieżąco wyroków sądowych w poprzednich latach doprowadził do sytuacji, że obecnie potrzeby w zakresie lokali socjalnych są ogromne, a dodatkowo na gminach ciąży obowiązek zapłaty odszkodowania właścicielom zasobów, z których gmina nie wyprowadziła uprawnionych

do lokalu socjalnego. Roszczenie o naprawienie szkody za niedostarczenie lokalu socjalnego należy do roszczeń z tytułu czynu niedozwolonego w oparciu o art. 417 Kodeksu cywilnego, który wskazuje, iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Według Stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i przepis ten jest dla gmin krzywdzący, gdyż „w obecnej kondycji finansowej wielu gmin, nie są one w stanie wypłacać odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych, tym bardziej, że zaległości czynszowe w lokalach komunalnych stanowią bardzo dużą kwotę z tendencją wzrostową” [Stanowisko 2015].

Tabela 2. Szacunek statystycznej nadwyżki/deficytu mieszkań, zapotrzebowanie na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta i średnia liczba lokali przydzielonych

Miasta	Pustostany w 2013 r.	Lokale socjalne w 2014 r.	Średnia liczba lokali przydzielanych rocznie	Liczba osób na listach oczekujących	Liczba gosp. domowych	Zasoby 2014 r.	Statystyczny	
							deficyt	nadwyżka
Katowice	1 338	1 051	220	3 243	131 232	139 954		8 722
Tychy	91	493	120	789	50 638	49 041	1 597	
Dąbrowa Górnicza	42	749	80	1 400	48 194	49 532		1 338
Jaworzno	110	330			34 825	34 256	569	
Sosnowiec		203	404	107	88 675	91 467		2 792
Jastrzębie-Zdrój	128	439			32 778	31 691	1 087	
Rybnik	163	401	97	103	50 019	47 149	2 870	
Żory	3	221			21 621	19 617	2 004	
Chorzów	159	1 200			49 039	52 625		3 586
Mysłowice		290			28 750	28 186	564	
Ruda Śląska	195	608	138	4 216	55 381	57 802		2 421
Siemianowice Śl.	175	566			29 331	30 928		1 597
Świętochłowice	137	212			21 636	22 394		758
Gliwice	519	176	85	525	77 161	77 928		767
Zabrze	367	884	220	9 369	72 028	69 854	2 174	
Częstochowa	91	339	150		92 792	98 078		5 286
Bytom	1 381		300	3 472	72 095	73 266		1 171
Piekary Śląskie	61	486			22 612	22 100	512	
Bielsko-Biała	575	357	135	875	65 784	69 415		3 631

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [Bank Danych Lokalnych GUS; NSP 2014 – dla poszczególnych miast].

Potwierdzeniem skali problemu w zakresie braku lokali socjalnych jest również informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Celem głównym kontroli

była ocena skuteczności działania gmin w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczenia negatywnych skutków finansowych i społecznych wynikających z niewywiązywania się z tego zadania. Na podstawie przeprowadzonej kontroli w 10 miastach NIK stwierdził, że lista osób oczekujących na lokale socjalne z tego tytułu wydłużyła się o 35%, a w związku z niedoborem tych lokali średni czas oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych wynosił 2 lata i 6 miesięcy – w skrajnych przypadkach sięgał nawet 20 lat [Informacja 2014]. Niestety, możliwości finansowe, gminy nie pozostają w żadnej rozsądnej relacji do potrzeb [Zalewski (red.) 2005].

4. Potrzeby mieszkaniowe najuboższych i eksmitowanych na przykładzie Katowic i Tychów

Brak odpowiedniej podaży lokali socjalnych dla eksmitowanych i wynikający z tego faktu obowiązek wypłaty odszkodowań szczególnie widoczny jest w Katowicach. Na koniec 2014 r. miasto miało do zrealizowania 2937 wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego [Uchwała z 25 czerwca 2015]. Ten stan rzeczy doprowadził do konieczności wypłaty odszkodowań przez miasto Katowice w kwocie 4,5 mln zł w 2014 r. (w latach 2012-2014 suma wypłaconych odszkodowań wyniosła 14,43 mln zł).

Paradoksem jest fakt, że na koniec 2014 r. w zasobach mieszkaniowych miasta znajdowało się 1050 pustostanów, których utrzymanie kosztowało około 3,7 mln zł. Przez pustostan należy rozumieć lokal niezamieszany, będący w posiadaniu gminy, którego stan prawny pozwala na jego zagospodarowanie. Lokale te wymagają poniesienia wysokich nakładów na remonty, aby nadawały się do zamieszkania, gdyż zgodnie z Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu. Brak środków finansowych na remonty uniemożliwia jednak gminie ponowne zasiedlenie pustostanów. Z szacunków Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Wydziału Budynków i Dróg wynika, że koszt remontu jednego mieszkania socjalnego to około 15 tys. zł, a komunalnego – 25 tys. zł. Aby wykorzystać pustostany na lokale, z budżetu gminy należałoby przeznaczyć co najmniej 16 mln zł. Przy obecnym poziomie realizowanych wyroków eksmisyjnych w ostatnich 3 latach problem ten w horyzoncie 30 lat będzie nadal niestety aktualny. Realizacja wyroków odbywała się głównie z odzysku lokali z ruchu ludności, procesu zamian lokali oraz częściowej adaptacji pustostanów. W latach 2012-2014 w ramach realizacji budownictwa komunalnego pozyskano do zasobu jedynie 50 lokali, co przy skali wyburzeń na poziomie 51 lokali w tym okresie, w żaden sposób nie wpłynęło na możliwości miasta w zakresie realizacji wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego.

Tabela 3. Zapotrzebowanie na lokale socjalne a zawierane umowy na lokale w Katowicach

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Budowa lokali	50	0	0
Wyburzenia lokali	22	7	22
Liczba pustostanów przystosowanych do realizacji potrzeb	280	323	207
Liczba wniosków na przydział lokalu socjalnego w związku z wyrokiem sądowym o eksmisji, na lokal zamienny oraz na lokal socjalny z innej przyczyny niż wyrok sądu (narastająco)	3 018	2 946	3 089
Liczba zawartych umów na lokal socjalny	151	134	103
Liczba zawartych umów na lokal zamienny	49	23	27
Liczba zrealizowanych wyroków eksmisyjnych	105	104	73
Kwota wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych (w zł)	4 982 157	4 892 842	4 555 631

Źródło: [Uchwała z 18 czerwca 2014; Uchwała z 25 czerwca 2015].

Miasto Tychy znacznie lepiej radzi sobie z problemem dostarczania lokali socjalnych eksmitowanym. W latach 2012-2014 liczba wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego wyniosła 179, a gmina zrealizowała w tym czasie 172 wyroki sądowe, wskazując lokale socjalne dzięki odzyskowi lokali z ruchu ludności, przekwalifikowaniu lokali pełnostandardowych na lokale socjalne. Gmina realizowała również budownictwo komunalne oraz adaptację lokali. Również strategia miasta Tychy w zakresie wypłaty odszkodowań jest inna niż Katowic, gdyż wypłata odszkodowań nie jest dla miasta jedynie kosztem, ale dzięki wyegzekwowanym zwrotom od wierzycieli oraz postępowaniom egzekucyjnym miasto odzyskuje wcześniej wypłacone środki. Potwierdzeniem tego procesu jest polityka windykacyjna prowadzona w latach 2012-2014, kiedy w sumie miasto Tychy wypłaciło odszkodowania na sumę 513 263 zł, a odzyskało kwotę 503 154 zł.

Tabela 4. Zapotrzebowanie na lokale socjalne a zawierane umowy na lokale w Tychach

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Budowa lokali	0	52	0
Liczba lokali przystosowanych do realizacji potrzeb mieszkaniowych w wyniku adaptacji lokali	0	0	22
Liczba wniosków na przydział lokalu socjalnego w związku z wyrokiem sądowym o eksmisji, na lokal zamienny oraz na lokal socjalny z innej przyczyny niż wyrok sądu (narastająco)	46	72	117
Liczba wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego złożonych w Wydziale w roku	51	55	73
Liczba zrealizowanych wyroków eksmisyjnych	42	69	61
Kwota wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych (w zł)	236 907	158 383	117 973
Kwota odzyskanych odszkodowań od eksmitowanych (w zł)	104 345	179 852	218 957

Źródło: dane uzyskane podczas wywiadu z naczelnikiem Wydziału Gospodarki Lokalowej w Tychach 2 listopada 2015 r. oraz materiały wewnętrzne Wydziału Gospodarki Lokalowej.

Niestety, z powodu wzrostu z roku na rok liczby wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego z 51 w 2012 r. do 73 w roku 2014 wzrosła równocześnie liczba niezrealizowanych wyroków sądowych z 46 w roku 2012 do 117 w roku 2014. Trzeba jednak mieć na uwadze, że ze 117 nierealizowanych wyroków ogółem 103 wyroki dotyczą najemców z zasobu miasta, którzy podjęli działania mające na celu spłatę zaległości.

5. Zakończenie

Z dokonanej oceny sytuacji mieszkaniowej w miastach wynika, iż w większości miast występuje odpowiednia liczba mieszkań w stosunku do zamieszkałych gospodarstw domowych przy jednoczesnym braku odpowiedniej liczby lokali socjalnych dla eksmitowanych. Ponadto efekty rzeczowe budownictwa komunalnego nie są powiązane z potrzebami oraz liczbą wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego. Postawione we wstępie pracy hipotezy badawcze potwierdziły się.

Jednym z celów lokalnej polityki mieszkaniowej powinno być zapewnienie schronienia najuboższym poprzez stworzenie odpowiedniej podaży lokali socjalnych na potrzeby realizacji zasądzonych eksmisji oraz dla najuboższych mieszkańców danej gminy. Jest to możliwe jedynie poprzez zapewnienie większych środków na remonty pustostanów, jak również wdrożenie wieloletniego programu budownictwa komunalnego, który przyczyniłby się do wzrostu liczby lokali na wynajem dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Niezbędne są zatem większe nakłady na gospodarkę mieszkaniową w budżetach gmin lub ekonomizacja, prowadzonej przez gminy w odniesieniu do posiadanych zasobów, polityki czynszowej.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl> (20.11.2015).
- NSP, 2014, *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, 2014, *Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych*”, nr ewid. 175/2014/P/14/104/LPO.
- Korzeniak G. (red.), 2014, *Małe i średnie miasta w policentrycznym rozwoju Polski*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Materiały wewnętrzne Wydziału Gospodarki Lokalowej w Tychach.
- Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie zapewniania lokali socjalnych uprawnionym po wyrokach eksmisyjnych z zasobów niestanowiących mieszkaniowego zasobu gminy oraz zapłaty odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych.
- Uchwała nr LI/1222/14 Rady Miasta Katowice z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z realizacji „Strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2010-2020” za 2013 rok.

- Uchwała nr XII/225/15 Rady Miasta Katowice z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z realizacji „Strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2010-2020” za 2014 rok.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz.U. z 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.
- Wilczek M.T., 2010, *Rozwój standardu mieszkaniowego w Polsce na tle krajów europejskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Zalewski A. (red.), 2005, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Adam Drobniak

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: adam.drobniak@ue.katowice.pl

EKONOMICZNE KONCEPCJE ROZWOJU W KONTEKŚCIE REWITALIZACJI MIAST – STUDIA PRZYPADKÓW

ECONOMIC DEVELOPMENT'S CONCEPTS IN THE CONTEXT OF URBAN AND POSTINDUSTRIAL LAND REVITALIZATION – CASE STUDIES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.03

JEL Classification: R580

Streszczenie: W artykule podjęto problematykę planowania i realizacji procesów rewitalizacji w kontekście oceny przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Celem jest weryfikacja nowych ekonomicznych koncepcji rozwoju wykorzystywanych w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych z punktu widzenia generowania ożywienia społeczno-gospodarczego obszarów kryzysowych, a także poziomu interwencji publicznej. Ocena zależności pomiędzy koncepcjami rozwoju leżącymi u podstaw projektów rewitalizacyjnych a poziomem interwencji publicznej oraz uzyskiwaną żywotnością społeczno-ekonomiczną pozwala wnioskować na temat skuteczności podejmowanych działań. W warstwie empirycznej odwołano się do współczesnych założeń teoretycznych i programowych w zakresie rewitalizacji, konfrontując je ze studiami przypadków przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w kilku polskich miastach. Zastosowana metodyka badawcza obejmuje narzędzia związane z analizą dokumentów, zogniskowanymi wywiadami grupowymi oraz analizą portfelową.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, rozwój, ożywienie społeczno-gospodarcze.

Summary: The article refers to issues linked with the planning and execution of revitalisation processes along with evaluation of revitalisation projects. It aims at verification of new economic development's concepts applied in revitalisation projects in the light of their impact on a socio-economic vitality of crisis areas as well as on a level of public intervention. The evaluation of relations between development's concepts underlying the revitalisation projects and the level of public intervention, as well as gained socio-economic vitality allows for arguing about the effectiveness of undertaking activities. In empirical aspects the paper refers to contemporary theoretical and normative assumptions of revitalisation notions by confronting them with the case studies analysis linked with revitalisation projects realised in selected Polish cities. Applied methodology includes tools such as desk research studies, focus group interviews and portfolio analysis.

Keywords: revitalisation, development, socio-economic vitality.

1. Wstęp

W artykule podjęto dwa zasadnicze zagadnienia dotyczące procesów rewitalizacji miast. Pierwsze wiąże się z problemem badawczym: w jakim stopniu nowe koncepcje rozwoju miast, leżące u podstaw przedsięwzięć rewitalizacyjnych, determinują poziom generowanej żywotności społeczno-ekonomicznej obszarów kryzysowych. Drugie natomiast odnosi się do pytania: w jakim stopniu poziom interwencji publicznej, znajdującej odzwierciedlenie w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, determinuje poziom żywotności społeczno-ekonomicznej obszarów kryzysowych.

Przeprowadzone badania empiryczne, obejmujące 26 przykładów przedsięwzięć rewitalizacyjnych generujących znaczące efekty społeczno-gospodarcze w czterech miastach przemysłowych (Katowice, Jaworzno, Mysłowice i Sosnowiec), wskazują, iż sukces tego rodzaju projektów odczytywany w kategoriach ożywienia społeczno-gospodarczego w pewnym stopniu uzależniony jest od doboru nowych koncepcji rozwoju. Mniejsze znaczenie, z punktu widzenia osiągniętego ożywienia społeczno-gospodarczego obszaru kryzysowego, należy natomiast przypisywać poziomowi interwencji publicznej.

Problematyka artykułu stanowi szczegółowe rozwinięcie koncepcji badawczej związanej z prężnością miejską (*urban resilience*) w zakresie analizy jej wymiaru gospodarczego i społecznego w procesie transformacji ośrodków miejskich. Opracowanie jest rezultatem projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (nr 2011/01/B/HS5/03257) pn.: *Koncepcja „urban resilience” a miasta przemysłowe w Europie*, realizowanego w latach 2011-2014 [Drobnik (red.) 2014], a także prac prowadzonych na rzecz praktyki jednostek samorządu terytorialnego wybranych miast Aglomeracji Górnośląskiej.

2. Kategoria rewitalizacji

Przegląd zagadnień koncepcyjnych związanych z rewitalizacją w warunkach krajowych wskazuje na wieloaspektowe i wielowątkowe ujęcie analizowanej kategorii. Na poziomie koncepcyjnym postuluje się traktowanie rewitalizacji jako długotrwałego, zaplanowanego procesu przywracania lub wprowadzania nowych funkcji na obszarach zdegradowanych [Parysek 2005; Bielawska-Roepke 2008]. Przywracanie lub wprowadzanie nowych funkcji powinno być nośnikiem ożywienia gospodarczego, społeczno-kulturowego przy równoczesnym porządkowaniu i poprawie jakości przestrzeni, szczególnie miejskiej, wraz z jej fizycznymi elementami [Kaczmarek 2001; Jarczewski (red.) 2009]. Kompleksowość procesu rewitalizacji przejawia się w jego wielowymiarowości (gospodarka, społeczność, kultura, przestrzeń, funkcje) oraz wielopodmiotowości (JST, mieszkańcy, organizacje pozarządowe, lokalny biznes, inwestorzy zewnętrzni). W zależności od ujęć koncepcyjnych, jedne akcentują konieczność obowiązkowego ujęcia w procesach rewitalizacji wszystkich jej wy-

miarów, inne argumentują dobór stosownych wymiarów w zależności od specyfiki sytuacji kryzysowej obszaru zdegradowanego [Parysek 2005].

Na poziomie normatywnym kategoria rewitalizacji znajduje odzwierciedlenie w licznych dokumentach programujących rozwój Polski [KPZK 2011; SRK 2012] oraz jej miast i regionów [KSRR 2010; KPM 2015], także w kontekście programowania funduszy unijnych 2014-2020. Zasadniczo wszystkie dokumenty normatywne o charakterze strategii czy programów adaptują pojęcie rewitalizacji w jej koncepcyjnym ujęciu, podkreślając wielowymiarowość i wielopodmiotowość procesów rewitalizacji. Proponowane w dokumentach normatywnych kierunki działań rewitalizacyjnych obejmują szeroki wachlarz tematyczny, tj. dotyczą: integracji transportu publicznego, dostępności infrastruktury technicznej i społecznej (w tym: budownictwa mieszkaniowego), wprowadzania technologii energooszczędnych, przywracania funkcji ekologicznych, odtwarzania funkcji kulturalnych, inicjowania i rozwoju funkcji turystycznych, tworzenia infrastruktury wsparcia (inkubatory, centra kongresowe i wystawienniczo-targowe), integracji zarządzania krajobrazem kulturowym odziedziczonym, wyższej aktywności osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, tworzenia infrastruktury rekreacyjnej, poprawy innowacyjności i konkurencyjności lokalnej gospodarki.

W wymiarze przestrzennym rewitalizacja adresowana jest przede wszystkim do miast i ich dzielnic, niezależnie od ich rangi demograficznej. Niemniej m.in. w Strategii Rozwoju Kraju 2020 [SRK 2012] działania rewitalizacyjne obejmują także tereny wiejskie. Działania rewitalizacyjne powinny także charakteryzować się koncentracją przestrzenną przejawiającą się w wyznaczeniu obszarów najbardziej zdegradowanych, kryzysowych, tj. głównie pod względem kumulacji na ich terenie: wysokiego poziomu depopulacji, niskiej aktywności gospodarczej, niskiej aktywności społecznej, niezadowalającego dostępu do usług publicznych, negatywnych zjawisk środowiskowych, przestrzennych i fizycznych, wysokiego poziomu ubóstwa i koncentracji patologii.

W warstwie postulatorywnej rewitalizacja powinna ponadto służyć budowaniu miasta spójnego, zwarteo, zrównoważonego i sprawnie zarządzanego o mieszanej strukturze użytkowania terenu (różnorodność funkcji).

W ujęciu legislacyjnym wprowadzonym przez ustawę o rewitalizacji [2015], a także w założeniach Narodowego Planu Rewitalizacji [2014] pojawiają się zapisy definiujące kategorie rewitalizacji, interesariuszy rewitalizacji oraz obszaru zdegradowanego, które zasadniczo są tożsame z jej ujęciami koncepcyjnym i normatywnym prezentowanymi w dokumentach strategicznych poziomu krajowego. Projekt ustawy o rewitalizacji wprowadza także dodatkowe kategorie związane z planowaniem i realizacją procesów rewitalizacyjnych między innymi w postaci: Komitetu Rewitalizacji czy Specjalnej Strefy Rewitalizacji wraz z uchwalaniem dla tego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tzw. miejscowego planu rewitalizacji. Powyższe ujęcie rewitalizacji ma zdecydowanie społeczno-przestrzenny wymiar przy braku w zasadzie propozycji ekonomicznych determinujących „ożywienie” gospodarcze obszarów zdegradowanych.

3. Ekonomiczne koncepcje rozwoju a żywotność społeczno-ekonomiczna

Na przestrzeni lat wiedza na temat miast, ich struktury oraz rozwoju, powiększała się i uzupełniała, dając badaczom tej dziedziny podstawy do formułowania koncepcji rozwoju. Koncepcje te pod wpływem zmian społeczno-gospodarczych udoskonalano, jak również tworzono nowe, tak, aby w możliwie najlepszym stopniu opisywały miasto, a także pozwalały planować jego transformację. Do klasycznych koncepcji rozwoju z punktu widzenia ekonomiki miasta zaliczyć można między innymi: teorię bazy ekonomicznej [Dziewoński 1976] wraz z koncepcją rozwoju egzogenicznego [Friedman, Alonso 1964] oraz teorią produktu podstawowego [Landem 2000], koncepcję rozwoju endogenicznego [Klasik, Kuźnik 1998], teorię biegunów wzrostu wraz z koncepcją rozwoju spolaryzowanego i koncepcją geograficznych centrów wzrostu [Perroux 1950, za: Grzeszczak 1971], teorię rozwoju zintegrowanego [Erbes 1979], koncepcje związane z lokalnymi skupieniami przedsiębiorstw, jak koncepcja dystryktu przemysłowego [Marshal 1920; Fingleton i in. 2005], koncepcję dynamiki gospodarczej powiązaną z paradygmatem techno-produkcyjnym, teorią cyklu produkcyjnego [Perrin 1995; Grosse 2002; Gorzelak 2003], teorię przedsiębiorczości i innowacji [Grosse 2002].

Ostatnie dwie dekady wiążą się z pojawieniem kilku nowych ekonomicznych koncepcji rozwoju miast, których zastosowanie w przedsięwzięciach rozwojowych ośrodków miejskich okazało się szczególnie pomocne w procesach ich transformacji „od miasta przemysłowego” do „miasta opartego na wiedzy i usługach”. Z punktu widzenia programowania procesów rewitalizacji na uwagę zasługują w szczególności: koncepcja rozwoju instytucjonalnego związana z tzw. infrastrukturą wsparcia, nowoczesne usługi biznesowe, rozwój usług w ramach handlu wielkopowierzchniowego oraz usług medycznych, zielona ekonomia oraz zielona infrastruktura, przemysły kreatywne i przemysły czasu wolnego, kapitał społeczny oraz reindustrializacja.

Koncepcja rozwoju instytucjonalnego (*institutional capacity development*) rozpatrywana jest według dwóch podejść. Pierwsze z nich odnosi się do nowego zarządzania publicznego (*new public management*) i podkreśla konieczność dążenia do lepszej wykonalności (*performance*) w sektorze publicznym poprzez kreowanie instytucji, które dostarczają swych usług w lepszy oraz tańszy sposób [Hanna, Picciotto 2000]. Drugie z podejść podkreśla konieczność formułowania i wdrażania polityk, strategii, projektów w szerszym kontekście organizacyjnym i podmiotowym, w którym występuje szereg podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych. Zawężając koncepcję rozwoju instytucjonalnego do elementów związanych z tworzeniem otoczenia ekonomicznego dla sektora biznesu przez sektor publicznych, pojawia się kategoria infrastruktury wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności [Matusiak (red.) 2010]. Infrastruktura tego rodzaju oferuje usługi na rzecz aktywi-

zacji lokalnej gospodarki, restrukturyzacji obszarów problemowych oraz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora biznesu. Do tego rodzaju instytucji zalicza się m.in.: ośrodki szkoleniowo-doradcze, preinkubatory i inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii, fundusze pożyczkowe i gwarancyjne, parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesu.

Nowoczesne usługi biznesowe to ekonomiczna koncepcja rozwoju miast determinowana procesami globalizacji, w szczególności handlem usługami, w tym przenoszeniem tego rodzaju działalności gospodarczych przez firmy macierzyste za granicę (*offshoring*). Delokalizacja czy też outsourcing usług biznesowych, dotychczas świadczonych w ramach danej firmy w jej macierzystym kraju, odzwierciedla zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, wynikające z ich dostosowania się do globalnego, bardziej konkurencyjnego środowiska oraz zmian technologicznych. Outsourcing postrzegany jest jako przesunięcie procesów biznesowych (produkcji, zamówień, usług) do innej firmy, natomiast *offshoring* wiąże się z przesunięciem procesów biznesowych poza granice kraju macierzystego danej firmy [Skowroński 2015].

Skuteczna transformacja miast w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i usługach wiąże się ze wzrostem popytu na usługi zgłaszane przez konsumentów w związku ze wzrostem ich dochodów [Lever 1987]. Wzrost dochodów konsumentów zatrudnionych w nowych lub zrestrukturyzowanych przedsiębiorstwach jest konsekwencją kreowania nowych produktów w oparciu o wiedzę niezbędną do wprowadzenia innowacji, powodującą poprawę produktywności oraz wzrost konkurencyjności rynkowej. Wzrastający popyt na usługi konsumpcyjne zaspokajany jest częściowo przez sektor biznesu, prowadząc między innymi do rozwoju usług w ramach handlu wielkopowierzchniowego. Wzrost dochodów mieszkańców miast prowadzi także do rozwoju usług świadczonych przez przemysły czasu wolnego, a także przemysł medyczny (dbałość o stan zdrowia).

Koncepcja zielonej ekonomii (*green economy*) odnosi się do zagadnień rozwoju gospodarki w ujęciu sektorowym i regionalnym, postrzeganej jako element ekosystemu [Drobniak, Plac 2015]. Istotą tego podejścia jest tworzenie rozwiązań umożliwiających większe dostosowanie gospodarki do specyfiki środowiska [Cato 2009; Domański 2002]. Co istotne z punktu widzenia ekonomicznych aspektów rewitalizacji miast, zielona gospodarka odnoszona jest najczęściej do innowacyjnych branż gospodarki, związanych z: odnawialnymi źródłami energii, ekologicznymi materiałami budowlanymi i efektywnym energetycznie budownictwem, ekologicznym transportem, zarządzaniem wodą i odpadami, zarządzaniem przestrzenią [Ayres, Lugh 2011].

W procesach rewitalizacji miast, szczególnie w działaniach przywracających wartości przyrodnicze, wykorzystywana jest także koncepcja zielonej infrastruktury bazująca na zasadach [Szulczewska, Kaliszuk 2005] odnoszących się do: łączności (pomiędzy terenami otwartymi a użytkownikami przestrzeni miejskiej), ochrony i rozwoju (zintegrowane planowanie obszarów ochrony i rozwoju społeczności),

obopólnych korzyści (racjonalne planowanie i ograniczanie rozwoju infrastruktury na rzecz ochrony terenów zamieszkałych przed konsekwencjami np. katastrof), współpracy i długofalowości planowania (elastyczność projektowania, w tym dopasowanie do potrzeb środowiska i społeczności).

Teoria kapitału społecznego R. Putnama zakłada, iż rozwój gospodarczy miast i regionów jest bezpośrednio związany ze społecznościami, w których mieszkańcy i przedsiębiorstwa są ze sobą blisko powiązane. Rozwój gospodarczy w ujęciu przestrzennym ma miejsce w sytuacji wysokiej aktywności kapitału społecznego, przejawiającej się w działalności społecznej, wolontarystycznej, religijnej, sportowej, politycznej. Tego rodzaju działalności zacieśniają więzi społeczne i propagują postawy obywatelskie. Rozwój miast i regionów jest zatem wynikiową obywatelsko zorientowanej społeczności [Florida 2005].

Krytyka R. Floridy [2005], dotycząca teorii kapitału społecznego Putnama, między innymi w zakresie zachowań mieszkańców, którzy doceniają wartość społeczności lokalnej, lecz dalecy są od stanu, w którym społeczność lokalna może wywierać naciski na ich styl życia, doprowadziła do sformułowania teorii kapitału kreatywnego. Według jej założeń osoby kreatywne są czynnikiem rozwoju miast i regionów w sensie społeczno-ekonomicznym. Rozwój gospodarczy pojawia się w miejscach, gdzie występują skupiska osób dobrze wykształconych, tzw. klasa kreatywna, jednak wybór miejsca zamieszkania przez osoby o wysokich kwalifikacjach następuje zarówno na podstawie czynników ekonomicznych, jak i czynników związanych ze stylem życia.

W powiązaniu z kreatywnym kapitałem i przemysłami kreatywnymi rozpatrywana jest inna ekonomiczna koncepcja rozwoju związana z przemysłami czasu wolnego (*leisure time industries*). Wzrost siły nabywczej konsumentów w powiązaniu z technologicznymi i biznesowymi innowacjami przyczynia się do znaczącego powiększenia podaży produktów kultury, sportu, rekreacji i turystyki [O'Connor 2010]. Na popularyzację tego rodzaju produktów wpływają także zmiany społeczno-kulturowe konsumentów, wiążące się z istotną poprawą poziomu wykształcenia. Przemysły czasu wolnego łączone są także z procesem komercjalizacji dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego, tj. nadawaniem wartości ekonomicznej dobrom kultury na rzecz ich upowszechnienia wśród masowego odbiorcy. Przejawy działalności przemysłów czasu wolnego łączą się między innymi z tworzeniem interaktywnych obiektów muzealnych, ulicznymi performance'ami, jarmarkami, szlakami i parkami tematycznymi, turystyką aktywną.

Ostatnia ze wskazanych ekonomicznych koncepcji rozwoju leżących u podstaw przedsięwzięć rewitalizacyjnych odnosi się do reindustrializacji. Szczególnie w odniesieniu do miast poprzemysłowych proponowane są działania ukierunkowane na wzrost konkurencyjności ich bazy ekonomicznej poprzez stymulowanie lokalizacji innowacyjnych gałęzi przemysłu [Priorytety polityki przemysłowej 2014]. Procesy reindustrializacji wiążą się z intensywnym rozwojem innowacyjnych technologii wytwórczych, zakładającym współpracę sektora przemysłu i nauki. Reindustriali-

zacja to generowanie zewnętrznych powiązań kooperacyjnych na rzecz wyższego poziomu specjalizacji [Mikołajewicz 1995], który wymusza zapotrzebowanie na inne działalności, dywersyfikację *know-how*, a także wzrost liczebności sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Reindustrializacja, w przeciwieństwie do industrializacji, charakteryzuje się większym stopniem dostosowania do warunków środowiskowych – „nowe” przemysły wiążą się z mniejszą surowco- i energochłonnością oraz emisyjnością.

Scharakteryzowane pokrótce ekonomiczne koncepcje rozwoju wykorzystywane są obecnie w procesach rewitalizacji miast. W warstwie koncepcyjnej zakłada się, że ich zastosowanie, szczególnie na poziomie przedsięwzięć, powinno prowadzić do pobudzenia żywotności społeczno-ekonomicznej obszarów kryzysowych. Samo pojęcie żywotności społeczno-ekonomicznej, zdaniem Rykwerta [2013], na tle zachodzących przemian miejskich jest siłą napędową miasta do zmian w nim zachodzących i kreujących jego wizerunek, dającą perspektywy jego rozwoju. Żywotność społeczno-ekonomiczna wiąże się z szeregiem cech i procesów charakterystycznych dla społeczności aktywnej i rozwijającej się. W tym kontekście aktywność społeczna postrzegana jest przez pryzmat ożywienia i aktywizacji działalności różnych jednostek, grup społecznych, instytucji na rzecz zaspokojenia istniejących i kreowanych nowych potrzeb. Aktywność społeczna jest bliska pojęciu przedsiębiorczości, w tym społecznej. W ujęciu ożywienia społeczno-gospodarczego, przedsiębiorczość odwołuje się do działalności innowacyjnej, czerpiącej z motywacji, kultury, tradycji, otwartości, której przejawy znajdują odzwierciedlenie zarówno w organizacjach komercyjnych, publicznych, jak i społecznych.

4. Założenia metodyczne do analizy studiów przypadków

Identyfikacja zależności pomiędzy ekonomicznymi koncepcjami rozwoju determinującymi charakter projektów rewitalizacyjnych, poziomem interwencji publicznej a oceną żywotności społeczno-ekonomicznej została przeprowadzona z wykorzystaniem metodyki studiów przypadku. Materiał empiryczny, umożliwiający zapoznanie się ze specyfiką i oddziaływaniem poszczególnych projektów rewitalizacyjnych, został zebrany w ramach autorskich prac nad szerszymi koncepcjami rewitalizacji wybranych miast poprzemysłowych, tj. Katowic (2015), Mysłowic, Sosnowca i Jaworzna (2015, 2014). Uzupełniającym narzędziem badawczym dla każdego ze wskazanych projektów były: analiza dokumentów, analizy przestrzenno-ekonomiczne związane z wyznaczeniem obszarów kryzysowych, zogniskowane wywiady grupowe (FGI – *Focus Group Interview*) prowadzone z głównymi aktorami rozwoju lokalnego. Ostatecznie analizą studiów przypadków objęto 26 kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych z punktu widzenia znaczącej skali generowanych efektów społeczno-gospodarczych.

5. Studia przypadków przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Katowicach, Jaworznie, Mysłowicach i Sosnowcu

W tabeli 1 zaprezentowano syntetyczną informację na temat poszczególnych kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zlokalizowanych w badanych miastach. Poza określeniem nazw poszczególnych przedsięwzięć, dokonano ich krótkiej charakterystyki oraz na podstawie przeprowadzonych analiz dokumentów, wizyt studialnych i zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI) dokonano oceny poziomu interwencji publicznej wraz z oceną żywotności społeczno-ekonomicznej w badanych lokalizacjach. Uzupełnienie stanowi przyporządkowanie każdemu przedsięwzięciu rewitalizacyjnemu ekonomicznej koncepcji rozwoju, determinującej charakter poszczególnych projektów.

Tabela 1. Syntetyczne zestawienie kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych Katowic, Jaworzna, Mysłowic i Sosnowca

Projekt rewitalizacyjny wraz z syntetyczną charakterystyką	Ekonomiczna koncepcja rozwoju determinująca charakter projektu rewitalizacyjnego	Ocena poziomu interwencji publicznej	Ocena żywotności społeczno-ekonomicznej
1	2	3	4
Park Przemysłowy i Naukowo-Technologiczny (EURO CENTRUM) Lokalizacja: Katowice, Ligota. Adaptacja obiektów i terenów po Zakładach Aparatury Chemicznej WIMACH i fabryce farb na kompleks obiektów biurowych, w tym pasywnych	infrastruktura wsparcia, zielona ekonomia	wysoki	wysoka
Górnośląski Park Przemysłowy (GPP). Lokalizacja: Katowice, Wełnowiec-Józefowiec. Budowa kompleksu budynków biurowych, w tym pasywnych na terenach poprzemysłowych po Hucie Silesia	infrastruktura wsparcia, nowoczesne usługi biznesowe, zielona ekonomia	wysoki	wysoka
Strefa Kultury. Lokalizacja: Katowice, Bogucice. Adaptacja obiektów i terenów po KWK Katowice na Międzynarodowe Centrum Kongresowe, nową siedzibę Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia, nową siedzibę Muzeum Śląskiego	kapitał kreatywny – przemysł czasu wolnego	wysoki	wysoka
Strefa Nauki. Lokalizacja: Katowice, Śródmieście. Adaptacja kwartału akademickiego przy ul. Bankowej (zamknięcie ruchu) wraz z budową Wydziału Prawa oraz planowanymi budynkami dydaktycznymi i noclegowymi w ramach ul. Pawła-Wodna-Górnicza	kapitał kreatywny	wysoki	wysoka

1	2	3	4
Strefa Rozrywki. Lokalizacja: Katowice, Śródmieście. Remont ul. Mariackiej i Dworcowej wraz z działaniami aktywizującymi w ramach programu ubiegania się przez miasto o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury	kapitał kreatywny – przemysły czasu wolnego	średni	wysoka
Os. Nikiszowiec. Lokalizacja: Katowice, Janów-Nikiszowiec. Pobudzenie aktywności społecznej (wydarzenia kulturalne, integracja społeczna, praca z młodzieżą) przez Fabrykę Inicjatyw Lokalnych i Centrum Zimbardo	kapitał społeczny	średni	wysoka
Galeria Szyb Wilson. Lokalizacja: Katowice, Janów-Nikiszowiec. Stworzenie prywatnej galerii sztuki w budynkach poprzemysłowych wraz z ich adaptacją	kapitał kreatywny – przemysły czasu wolnego	niski	średnia
TBS Bulwary Rawy. Lokalizacja: Katowice, Zawodzie. Budowa 481 mieszkań w systemie TBS w dzielnicy borykającej się z problemem starzenia się i depopulacji	budownictwo mieszkaniowe	średni	średnia
Stara Huta. Lokalizacja: Katowice, Wełnowiec-Józefowiec. Adaptacja budynków dawnej huty SILESIA na potrzeby centrum biznesu	infrastruktura wsparcia	niski	wysoka
Browar Mokrskich. Lokalizacja: Katowice, Szopienice. Adaptacja budynków poprzemysłowych na potrzeby centrum biznesu	infrastruktura wsparcia	niski	wysoka
Unilever. Lokalizacja: Katowice, Szopienice. Skuteczna restrukturyzacja i reindustrializacja dawnych Śląskich Zakładów Przemysłu Tłuszczowego	reindustrializacja	niski	wysoka
Rockwell Automation. Lokalizacja: Katowice, Szopienice. Reindustrializacja dzielnicy z wykorzystaniem lokalizacji firmy z branży automatyki przemysłowej, kontroli procesów i informatyki	reindustrializacja	niski	wysoka
Famur. Lokalizacja: Katowice, Piotrowice. Skuteczna restrukturyzacja i reindustrializacja przedsiębiorstwa specjalizującego się w produkcji maszyn dla górnictwa, w tym utworzenie grupy kapitałowej	reindustrializacja	niski	wysoka
Park Przemysłowo-Technologiczny Porcelana Śląska. Lokalizacja: Katowice, Zawodzie. Adaptacja budynków i terenów po dawnych Zakładach Porcelany Śląskiej na rzecz utworzenia parku przemysłowo-technologicznego o profilu „design”	infrastruktura wsparcia, nowoczesne usługi biznesowe, zielona ekonomia	niski	średnia

Tabela 1, cd.

1	2	3	4
CH Dąbrówka – Burowiecka. Lokalizacja: Katowice, Dąbrówka-Mała-Zawodzie. Adaptacja powierzchni i budynków po składach i bazach transportowych na rzecz centrum handlowego oraz strefy biznesu	usługi – handel wielkopowierzchniowy, nowoczesne usługi biznesowe	niski	wysoka
CH Silesia – Dębowe Tarasy. Lokalizacja: Katowice, Dąb-Wełnowiec-Józefowiec. Adaptacja obiektów i terenów po KWK Gottwald (później Kleofas) na potrzeby centrum handlowego, budownictwa mieszkaniowego i działalności usługowej	usługi – handel wielkopowierzchniowy, budownictwo mieszkaniowe,	niski	wysoka
Fabryczna – Angelius. Lokalizacja: Katowice, Piotrowice. Adaptacja terenu po składowiskach i magazynach na potrzeby m.in. prywatnej kliniki Angelius Provita	usługi medyczne	niski	wysoka
Expo Silesia. Lokalizacja: Sosnowiec, Zagórze. Adaptacja terenu po byłej Fabryce Silników Elektrycznych Małej Mocy SILMA na potrzeby centrum wystawienniczego	infrastruktura wsparcia	wysoki	wysoka
Sosnowiecki Park Naukowo-Technologiczny (SPNT). Lokalizacja: Sosnowiec, Niwka-Modrzejów. Utworzenie obiektu biurowego na potrzeby parku naukowo-technologicznego na terenie po byłej KWK Niwka-Modrzejów	infrastruktura wsparcia	wysoki	średnia
Ferrol, SEGU. Lokalizacja: Sosnowiec, Sielec. Reindustrializacja dzielnicy z wykorzystaniem lokalizacji firm z branży produkcji aparatury grzewczej oraz pomiarowej	reindustrializacja	niski	wysoka
Centrum Wspinaczkowe. Lokalizacja: Sosnowiec, Sielec. Adaptacja budynku szybu Anna na potrzeby centrum wspinaczkowego	przemysły czasu wolnego	niski	średnia
GEO Sfera. Lokalizacja: Jaworzno, Warpie. Utworzenie na terenie byłego wyrobiska zakładów dolomitowych parku tematycznego wraz z Ośrodkiem Edukacji Ekologicznej i Geologicznej	zielona infrastruktura, przemysły czasu wolnego	średni	średnia
Rewitalizacja Rynku. Lokalizacja: Jaworzno, Śródmieście. Rewitalizacja płyty rynku oraz wybranych elementów zabudowy, wraz z budową Miejskiej Biblioteki Publicznej	kapitał kreatywny, przemysły czasu wolnego	średni	średni
CH Galena. Lokalizacja: Jaworzno, Os. T. Kościuszki. Lokalizacja centrum handlowego na terenach po byłej KWK Kościuszko z dofinansowaniem z JESSICA	usługi – handel wielkopowierzchniowy	średni*	wysoka*

1	2	3	4
Strefa handlu KWK Jan Kanty. Lokalizacja: Jaworzno, Niedzieliska. Lokalizacja 4 sklepów wielkopowierzchniowych na terenach po KWK Jan Kanty	usługi – handel wielkopowierzchniowy	niski	wysoka
Revital Park. Lokalizacja: Mysłowice, Stare Miasto-Piasek; Jaworzno, Stara Huta; Sosnowiec, Niwka-Modrzejów. Adaptacja terenów i obiektów przemysłowych na potrzeby działalności społecznej oraz biznesowej na rzecz budowania powiązań społeczno-gospodarczych między miastami	infrastruktura wsparcia, nowoczesne usługi biznesowe, usługi – handel wielkopowierzchniowy	wysoki**	średnia**

* projekt w fazie realizacji; ** projekt w fazie planowania.

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane powyżej przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmują większość działań rewitalizacyjnych generujących ponadlokalne efekty oddziaływania w sferze społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej, zrealizowanych w badanych miastach w ostatniej dekadzie. Ich różnorodność tematyczna powoduje, iż w warstwie koncepcyjnej bazują na odmiennych koncepcjach rozwoju. Ponadto cechują się znaczącą różnorodnością w zakresie poziomu interwencji publicznej oraz poziomu generowanego ożywienia społeczno-gospodarczego.

6. Ocena żywotności społeczno-ekonomicznej projektów rewitalizacyjnych w kontekście poziomu interwencji oraz doboru ekonomicznych koncepcji rewitalizacji

Biorąc pod uwagę wnioski wynikające z analizy studiów przypadków przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w Katowicach, Jaworznie, Mysłowicach i Sosnowcu, dokonano ich uporządkowania z wykorzystaniem metody portfela. Za kryteria porządkujące portfel analizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych posłużyły: poziom interwencji publicznej oraz żywotność społeczno-ekonomiczna. Schematyczną postać portfela projektów rewitalizacyjnych prezentuje tabela 2.

Szczegółowa analiza portfela projektów rewitalizacyjnych wskazuje na występowanie kilku grup strategicznych tego rodzaju przedsięwzięć. Pierwsza, najkorzystniejsza z punktu widzenia rewitalizacji, gdyż związana z niskim poziomem interwencji publicznej oraz wysokim poziomem ożywienia społeczno-gospodarczego, wiąże się z wykorzystaniem koncepcji rozwoju związanych z: infrastrukturą wsparcia, reindustrializacją, rozwojem usług w ramach handlu wielkopowierzchniowego, usług medycznych oraz nowoczesnych usług biznesowych.

Tabela 2. Portfel projektów rewitalizacyjnych: żywotność społeczno-ekonomiczna – poziom interwencji publicznej

Żywotność społeczno-ekonomiczna	wysoka	EURO CENTRUM GPP Strefa Kultury Strefa Nauki Expo Silesia	Strefa Rozrywki Os. Nikiszowiec	Stara Huta Browar Morkskich Unilever Rockwell Automation Famur CH Dąbrówka – Burowiecka CH SILESIA Fabryczna – Angelius Feroli, SEGU Strefa handlu KWK Jan Kanty
	średnia	Revital Park	TBS Bulwary Rawy GEO Sfera Rewitalizacja Rynku CH GALENA	Galeria Szyb Wilson Porcelana Śląska Centrum Wspinaczkowe
	niska	SPNT		
		wysoki	średni	niski
Poziom interwencji publicznej				

Źródło: opracowanie własne.

Druga grupa projektów, także korzystnie wpływająca na procesy rewitalizacji w sensie wysokiego poziomu ożywienia społeczno-gospodarczego, aczkolwiek przy wysokim poziomie interwencji publicznej, obejmuje przedsięwzięcia rewitalizacyjne bazujące na koncepcjach rozwoju związanych z: infrastrukturą wsparcia, kapitałem kreatywnym, przemyśłami czasu wolnego.

Interesującym przykładem niskiej efektywności działań jest skrajnie niekorzystna z punktu widzenia stymulowania ożywienia społeczno-gospodarczego grupa projektów rewitalizacyjnych realizowanych przy wysokim poziomie interwencji publicznej. Reprezentantem tej grupy jest projekt Sosnowieckiego Parku Naukowo-Technologicznego bazujący na koncepcji infrastruktury wsparcia. Wskazuje to, iż wybór nawet jednej z najlepszych ekonomicznych koncepcji rozwoju nie przesądza o ostatecznym sukcesie projektu rewitalizacyjnego z punktu widzenia pobudzenia ożywienia społeczno-gospodarczego analizowanego terenu.

7. Wnioski

Reasumując wyniki przeprowadzonego badania, dotyczącego doboru koncepcji rozwoju dla przedsięwzięć rewitalizacyjnych wraz z ich oceną z punktu widzenia poziomu interwencji publicznej oraz generowanego poziomu ożywienia społeczno-gospodarczego, można wskazać następujące zależności:

- leżące u podstaw przedsięwzięć rewitalizacyjnych nowe koncepcje rozwoju wywierają istotny wpływ na poziom generowanej przez tego rodzaju projekty żywotności społeczno-ekonomicznej, aczkolwiek żywotność tego rodzaju może być odmienna w różnych lokalizacjach (por. przykład Sosnowieckiego Parku Naukowo-Technologicznego). Wskazuje to na występowanie także innych czynników determinujących żywotność społeczno-ekonomiczną projektów rewitalizacyjnych;
- poziom żywotności społeczno-ekonomicznej efektów generowanych przez projekty rewitalizacyjne, niezależnie od leżącej u ich podstaw nowej koncepcji rozwoju, nie jest wprost determinowany poziomem interwencji publicznej. Występuje szereg przykładów projektów rewitalizacyjnych cechujących się wysoką żywotnością przy niskim poziomie interwencji publicznej.

Powyższe wnioski wskazują, iż procesy rewitalizacji w badanych miastach nie przebiegają w sposób „liniowy”, tj. definitywnie łączącym wszystkie aspekty rewitalizacji związane z wymiarem społecznym, ekonomicznym, przestrzennym i środowiskowym. Zatem „przepis” na skuteczną rewitalizację obszaru kryzysowego, postrzeganą w kategoriach wysokiej żywotności społeczno-ekonomicznej, nie zawsze musi łączyć w sobie wymiary: społeczny, ekonomiczny, przestrzenny i środowiskowy. Nie zawsze też wymaga wysokich nakładów publicznych.

Literatura

- Ayres R., van der Lugh C., 2011, *Manufacturing. Investing in energy and resource efficiency*, Green Economy Report, Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, UNEP.
- Bielawska-Roepke P., 2008, *Podejście zintegrowane i partycypacja w rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich*, [w:] Kowalewski M. (red.), *Zmieniając miasto. Wokół teorii i praktyki rewitalizacji*, Wyd. ECONOMICUS, Poznań.
- Cato M.S., 2009, *Green Economics: An Introduction to Theory, Policy and Practice*, Earthscan, London.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Drobniak A. (red.), 2014, *Urban resilience concept and post-industrial cities in Europe*, Helion, Katowice.
- Drobniak A., Plac K., 2014, *Analiza negatywnych zjawisk społecznych. Obszary problemowe i kryzysowe*, Biuro Rozwoju Regionu w Katowicach, Miasto Jaworzno.
- Drobniak A., Plac K., 2015, *Urban resilience – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 391, s. 49-61.
- Drobniak A., Polko A., Plac K., 2015, *Analiza społeczno-ekonomiczna Katowic wraz z wyznaczeniem obszarów do rewitalizacji i analizą strategiczną*, Miasto Katowice.
- Drobniak A., Stangel M., Batkowska I., Mirecki R., Plac K., 2015, *Strategia budowania wzajemnego partnerstwa w kontekście zagospodarowania wskazanych terenów poprzemysłowych Mysłowic, Jaworzna, Sosnowica wraz z koncepcją zagospodarowania tych terenów*, Biuro Rozwoju Regionu w Katowicach, Miasto Mysłowice, Miasto Jaworzno, Miasto Sosnowiec.

- Dziewoński K., 1976, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań*, Prace Geograficzne nr 63.
- Erbes R., 1979, *Espaces économique et théorie de l'intégration*, Economie Appliquée, Paris 1966, n° 3-4, [w:] Klasik A. (red.), *Elementy teorii zintegrowanej gospodarki przestrzennej. Studium integracji działania układów gałęziowych i regionalnych*, KPZK PAN, PWN, Warszawa, t. 70.
- Fingleton B., Iglioni D., Moore B., 2005, *Cluster dynamics: New evidence and projections for computing service in Great Britain*, Journal of Regional Science, vol. 45, no. 2.
- Florida R., 2005, *Cities and Creative Class*, Routledge, New York – London.
- Friedmann J., Alonso W., 1964, *Regional Development Planning*, The M.I.T. Press, Massachusetts.
- Gorzela G., 2003, *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(11).
- Grosse T.G., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(8).
- Grzeszczak J., 1971, *Koncepcje polaryzacyjne w przestrzennym zagospodarowaniu kraju. (Na przykładzie Francji)*, Studia KPZK PAN, t. 36, PWN, Warszawa.
- Hanna N., Picciotto R., 2000, *The Challenge of Comprehensive and Participatory Development. Lessons for Experience*, World Bank, Washington.
- Jarczewski W. (red.), 2009, *Przestrzenne aspekty rewitalizacji: śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, t. 4, IRM, Kraków.
- Kaczmarek S., 2001, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych i nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Dolata S. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole, t. II, s. 395-404.
- KPM, 2015, *Krajowa polityka miejska*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień.
- KPZK, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. KPZK PAN, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 13 grudnia 2011 roku.
- KSRR, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca.
- Landem D.S., 2000, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, Muza S.A., Warszawa.
- Lever W.F., 1987, *Glasgow: Policy for the Post-industrial City*, [w:] Robson B. (ed.), *Managing the city. The aims and impacts of urban policy*, Barnes & Noble Books, New Jersey.
- Marshall A., 1920, *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- Matusiak K.B. (red.), 2010, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, PARP, Warszawa.
- Mikołajewicz Z., 1995, *Procesy restrukturyzacji w regionach*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- Narodowy Plan Rewitalizacji 2022. Założenia, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- O'Connor J., 2010, *The cultural and creative industries: a literature review*, Art Council England, Newcastle upon Tyne, November.
- Parysek J., 2005, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku: rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Perrin J.-C., 1995, *Dynamika przemysłowa a rozwój lokalny: bilans w kategoriach środowisk*, [w:] Wojtasiewicz L. (red.), *Studia regionalne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Perroux F., 1950, *Les espaces économiques*, Economie Appliquée, t. III, n° 1.
- Priorytety polityki przemysłowej 2014-2020, 2014, projekt z dn. 17 września 2014, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.

- Rykwert J., 2013, *Pokusa miejsca: przyszłość i przeszłość miasta*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Skowroński M., 2015, *Projekty lokalizacji sektora nowoczesnych usług biznesowych w miastach – studium przypadku IBM w Katowicach* – referat wygłoszony podczas konferencji naukowej pn.: *Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce*, 23-25 września 2015.
- SRK, 2012, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień.
- Szulczewska B., Kaliszuk E., 2005, *Koncepcja systemu przyrodniczego miasta: geneza, ewolucja i znaczenie praktyczne*, Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych, Lublin.
- Ustawa o rewitalizacji podpisana przez Prezydenta RP w dn. 28 października 2015.

Romana Głowicka-Wołoszyn

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

e-mail: roma@up.poznan.pl

IDENTYFIKACJA EFEKTÓW PRZESTRZENNYCH W OCENIE KONDYCJI FINANSOWEJ GMIN WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

IDENTIFICATION OF SPATIAL EFFECTS IN EVALUATION OF FINANCIAL CONDITION OF WIELKOPOLSKA VOIVODESHIP COMMUNES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.04

JEL Classification: C21, C38, H70

Streszczenie: Podstawę rozwoju lokalnego stanowi utrzymanie odpowiedniej kondycji finansowej gmin. Na potencjał dochodowy gmin mogą oddziaływać zasoby naturalne, sprzyjające rozwojowi określonej działalności gospodarczej, ale również zasoby ludzkie (efekt oddziaływania aglomeracji miejskich). Kondycja finansowa gmin jest więc powiązana z ich lokalizacją przestrzenną. Celem artykułu była identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego. Syntetycznej jej oceny dokonano z wykorzystaniem metody TOPSIS. Do badania efektów przestrzennych zjawiska zastosowano statystyki lokalne i globalne *I* Morana. W ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego występowała umiarkowana dodatnia autokorelacja przestrzenna. Stwierdzono występowanie klastrów wysokich wartości – zwłaszcza w aglomeracji Poznania, ale również w otoczeniu innych miast (Leszno, Kalisz) oraz na obszarze występowania węgla brunatnego i obszarach o rozwiniętej funkcji turystycznej.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa gmin, autokorelacja przestrzenna, statystyka globalna *I* Morana, statystyki lokalne *I* Morana.

Summary: Local development hinges on keeping financial condition of a commune in good standing. Income potential of a commune may be affected by the presence of natural resources that foster certain type of economic activities, and by human resources, as in vicinity of large urban centers. The aim of the article was to identify spatial effects in the evaluation of financial condition of the Wielkopolska Voivodeship communes. The synthetic evaluation was carried out by TOPSIS method, and the spatial effects were examined using global and local Moran *I* statistics. The study found a moderate positive spatial autocorrelation. Clusters of high values were detected around Poznań metropolitan area, around other large cities (Leszno and Kalisz), in the lignite basin, and in tourist districts.

Keywords: financial condition of communes, spatial autocorrelation, global Moran *I* statistic local Moran *I* statistics.

1. Wstęp

Gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, aby mogły realizować nałożone na nie obowiązki związane z zaspokajaniem bieżących potrzeb mieszkańców, takich jak np. dostęp do usług z zakresu ochrony zdrowia, opieki zdrowotnej czy edukacji, ale również, aby mogły stwarzać warunki sprzyjające rozwojowi lokalnemu, muszą być wyposażone w odpowiednie zasoby finansowe [Łukomska-Szarek 2011, s. 76]. Zabezpieczenie źródeł finansowania adekwatnych do działań zamierzonych przez samorząd lokalny, a tym samym zagwarantowanie zdolności do ich realizacji, określane jest w literaturze mianem kondycji finansowej [Satoła 2015, s. 115-116]. Tak więc utrzymanie odpowiedniej kondycji finansowej gmin stanowi podstawę trwałego i harmonijnego rozwoju lokalnego. Ocena kondycji finansowej gmin pozwala określić sprawność ich wywiązywania się z zadań bieżących, ale także pozwala ocenić możliwość podnoszenia standardu jakościowego usług świadczonych przez nie na rzecz lokalnych społeczności, zwiększania własnego potencjału rozwojowego [Dziekański 2014, s. 42]. Sytuacja finansowa gmin w województwie wielkopolskim jest zróżnicowana, uwarunkowana m.in. dostępnością źródeł zasilania finansowego, ale również efektywnością i sprawnością ich wykorzystania. Na potencjał dochodowy gmin mogą oddziaływać zasoby naturalne, sprzyjające rozwojowi określonej działalności gospodarczej, ale również zasoby ludzkie (efekt oddziaływania aglomeracji miejskich). Sytuacja finansowa gmin jest więc powiązana z ich lokalizacją przestrzenną.

Celem artykułu była identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego. Dokonano oceny siły i kierunku autokorelacji przestrzennej, czyli określono przestrzenny układ kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim.

2. Materiał i metody badań

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane pochodzące z ogólnodostępnych baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów [Wskaźniki... 2014] oraz Główny Urząd Statystyczny [Bank Danych Lokalnych].

Badanie identyfikacji efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin przeprowadzono w dwóch etapach. W pierwszym etapie, na podstawie wartości wskaźników sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych, dokonano syntetycznej oceny kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim¹. Do badania przyjęto wartości następujących wskaźników z 2013 roku:

¹ Oddzielnie dokonano syntetycznej oceny 222 gmin z wyłączeniem czterech miast na prawach powiatu (Poznań, Leszno, Kalisz i Konin), aby zapewnić porównywalność jednostek samorządu terytorialnego. Dla tych czterech gmin oddzielnie wyznaczono wartości miernika syntetycznego kondycji

- budżetowych:
 - udział dochodów własnych w dochodach ogółem – określany również jako wskaźnik samodzielności finansowej pierwszego stopnia (WSFW I),
 - udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (WM/WO),
 - udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (NODM/DO),
- na mieszkańca:
 - dochody własne na mieszkańca (DW/M),
 - wydatki inwestycyjne na mieszkańca (WI/M),
 - transfery bieżące na mieszkańca (TB/M),
- zadłużenia:
 - obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (WW/WB),
 - obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia (OZ/DW),
 - obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia (WBOZ/DB).

Konstrukcję syntetycznej oceny kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim przeprowadzono na podstawie metody TOPSIS [Hwang, Yoon 1981; Wysocki 2010]. Przebiegała ona w następujących krokach [Wysocki 2010, s. 156-157]:

1. Na podstawie kryteriów merytorycznych dokonano doboru wskaźników cząstkowych (zmiennych diagnostycznych) do oceny kondycji finansowej gmin, które następnie poddano dalszej weryfikacji. Ich zdolność dyskryminacyjną oceniono na podstawie wartości współczynników zmienności, a oceny ich potencjału informacyjnego dokonano na podstawie elementów diagonalnych macierzy odwrotnej do macierzy współczynników korelacji między cechami. W efekcie do dalszych badań przyjęto wszystkie zaproponowane wstępnie wskaźniki finansowe, z których: WW/WB, TB/M, OZ/DW i WBOZ/DB uznano za destymulanty, natomiast pozostałe cechy za stymulanty kondycji finansowej gmin.

2. Za pomocą procedury unitaryzacji zerowanej przeprowadzono normalizację wartości zmiennych diagnostycznych.

3. Ustalono współrzędne modelowe wzorca (A^+) i antywzorca (A^-) rozwoju²:

$$A^+ = \left(\max_i (z_{i1}), \max_i (z_{i2}), \dots, \max_i (z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_K^+),$$

$$A^- = \left(\min_i (z_{i1}), \min_i (z_{i2}), \dots, \min_i (z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_K^-),$$

finansowej, korzystając ze wzorców i antywzorców mierników cząstkowych ustalonych dla pozostałych gmin.

² Wartości modelowe wzorca i antywzorca ustalono, przyjmując dla stymulant odpowiednio wartości maksymalne i minimalne cech w zbiorze 222 jednostek (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) bez wartości skrajnie odstających.

gdzie z_{ik} ($k = 1, 2, \dots, K$ oraz $i = 1, 2, \dots, N$) oznacza znormalizowaną wartość k -tego wskaźnika finansowego dla i -tej gminy.

4. Wyznaczono odległość każdego ocenianego obiektu od wzorca i antywzorca rozwoju:

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_k^+)^2}, \quad d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_k^-)^2}, \quad i = 1, 2, \dots, N.$$

5. Obliczono wartości cechy syntetycznej:

$$q_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, \quad 0 \leq q_i \leq 1, \quad i = 1, 2, \dots, N.$$

6. Na podstawie średniej i odchylenia standardowego wartości miernika syntetycznego wyznaczono klasy typologiczne kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim: klasa I – dobra kondycja finansowa ($q_i \geq \bar{q} + s_q$), klasa II – średnia-wyższa kondycja finansowa ($\bar{q} \leq q_i < \bar{q} + s_q$), klasa III – średnia-niższa kondycja finansowa ($\bar{q} - s_q \leq q_i < \bar{q}$), klasa IV – słaba kondycja finansowa ($q_i < \bar{q} - s_q$).

W drugim etapie badań dokonano identyfikacji powiązań przestrzennych (autokorelacji przestrzennej) kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim. Wyznaczono wartość statystyki globalnej I Morana [Bivand i in. 2008, s. 259; Koczewska 2006, s. 72]:

$$I = \frac{N}{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N w_{ij}} \cdot \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2},$$

gdzie: w_{ij} – element przestrzennej macierzy wag (\mathbf{W}). Macierz \mathbf{W} (standaryzowana wierszami) jest binarną macierzą sąsiedztwa opartą na kryterium wspólnej granicy. Element $w_{ij} = 1$, gdy i -ta gmina posiada wspólną granicę z gminą j -tą, a $w_{ij} = 0$ w przeciwnym przypadku. Na głównej przekątnej macierzy \mathbf{W} występują wartości 0; x_i, x_j – wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej gmin i oraz j ; \bar{x} – średnia arytmetyczna wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej wszystkich gmin w województwie wielkopolskim; N – liczba gmin w województwie wielkopolskim ($N = 226$).

Zakres wartości statystyki globalnej I Morana obejmuje z reguły przedział $[-1, 1]$. Dodatnia wartość statystyki informuje o efekcie aglomeracji (klastrowania się) jednostek przestrzennych, co oznacza, że gminy o podobnej kondycji finansowej (wysokiej lub niskiej) częściej występują obok siebie, tworząc klastry (skupiska) wysokich lub niskich wartości. Natomiast ujemna wartość statystyki świadczy o zróżnicowaniu jednostek przestrzennych pod względem kondycji finansowej –

gminy tworzą wówczas tzw. układ szachownicowy [Kopczewska 2006, s. 73; Janc 2006, s. 79].

W celu określenie podobieństwa każdej gminy do swoich sąsiadów pod względem kondycji finansowej wyznaczono statystyki lokalne I Morana [Bivand i in. 2008, s. 269; Kopczewska 2006, s. 90]:

$$I_i = \frac{(x_i - \bar{x}) \sum_{j=1}^N w_{ij} (x_j - \bar{x})}{\sum_{j=1}^N (x_j - \bar{x})^2 / N}.$$

Wartości statystyk lokalnych pozwoliły na bardziej szczegółowy wgląd w strukturę rozmieszczenia przestrzennego kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego i wyodrębnienie podobszarów (klastrów, reżimów przestrzennych) podobnych wartości oraz identyfikację gmin o kondycji finansowej znacząco różnej od kondycji ich sąsiadów, tzw. outliersy [Kossowski i in. 2013, s. 84]. Wyróżnia się dwa typy klastrów: High-High (HH) – tworzą go jednostki o wysokich wartościach badanej cechy, otoczone przez jednostki o wysokich wartościach, Low-Low (LL) – są to jednostki o niskich wartościach cechy, otoczone przez sąsiadów również o niskich wartościach. Można zidentyfikować dwa typy outliersów: Low-High (LH) – jednostki o niskich wartościach cechy, otoczone przez sąsiadów o wysokich wartościach oraz odwrotnie – typ High-Low (HL).

3. Wyniki badań

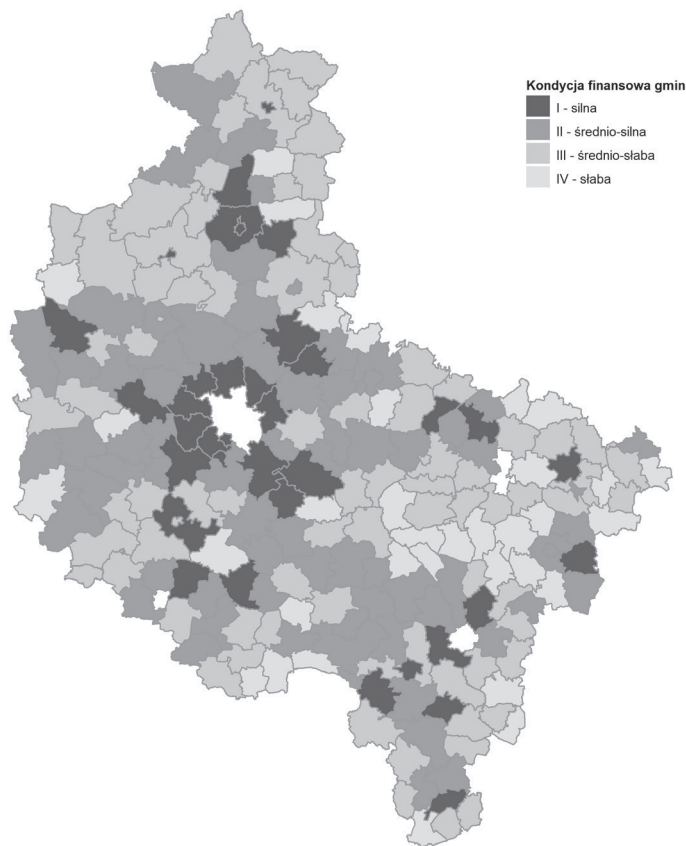
3.1. Syntetyczna ocena sytuacji finansowej gmin

Na podstawie wyznaczonych wartości miernika syntetycznego kondycji finansowej dla 222 gmin województwa wielkopolskiego (z wyłączeniem czterech gmin na prawach powiatu³) wyodrębniono cztery klasy typologiczne (tab. 1), a ich delimitację przestrzenną zaprezentowano na rys. 1.

Klasę I o dobrej kondycji finansowej utworzyło 36 gmin stanowiących 16% wszystkich gmin w województwie wielkopolskim. Wśród nich aż 17% stanowiły gminy miejskie. Gminy te charakteryzowały się najwyższymi wartościami wskaźników finansowych świadczących o wysokim poziomie ich samodzielności finansowej (przeciętny udział dochodów własnych w dochodach ogółem tych gmin wynosił 62%, poziom dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca gminy wynosił ponad 2200 zł i były to wartości ponad dwukrotnie wyższe niż w klasie gmin o słabej kondycji finansowej). Ponadto najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych na mieszkańca gminy oraz udział wydatków majątkowych w wydatkach

³ Dla czterech gmin na prawach powiatu (Poznań, Leszno, Kalisz i Konin) wyznaczono oddzielnie wartości miernika syntetycznego kondycji finansowej.

ogółem (ponad 2,5-krotnie wyższe niż w klasie IV) pozwalają wnioskować o najlepszych możliwościach rozwojowych tej klasy gmin. Koszty związane z obsługą zadłużenia w klasie I stanowiły niecałe 10% dochodów własnych, natomiast w klasie gmin o słabej kondycji finansowej ich udział w dochodach własnych był ponad czterokrotnie wyższy.



Rys. 1. Delimitacja przestrzenna typów kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim w 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [Wskaźniki... 2014; Banku Danych Lokalnych].

71 gmin zaliczono do klasy o średniej-wyższej kondycji finansowej, co stanowiło 32% wszystkich gmin w województwie. Gminy te charakteryzował poziom samodzielności finansowej zbliżony do przeciętnego poziomu dla całego województwa (udział dochodów własnych w dochodach ogółem wynosił 49% i był o 5 p.p. wyższy niż dla ogółu gmin, natomiast poziom dochodów własnych na mieszkańca gminy wynosił 1473 zł i był tylko o 70 zł wyższy niż dla wszystkich gmin). Jednak

obciążenie ich dochodów własnych obsługą zadłużenia było aż o niemal 7 p.p. niższe niż ogółu gmin i wynosiło 14%.

Najbardziej liczną klasę utworzyło 81 gmin o średniej-niższej kondycji finansowej, które stanowiły 36,5% wszystkich gmin w województwie wielkopolskim. Były to gminy o niższym poziomie samodzielności finansowej w porównaniu z ogółem gmin (udział dochodów własnych w dochodach ogółem wynosił 39% i był o ponad 5 p.p. niższy niż dla wszystkich gmin, a poziom dochodów własnych na mieszkańca gminy wynosił 1176 zł i był o ponad 220 zł niższy). Natomiast obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia było w tej klasie gmin na zbliżonym poziomie jak dla wszystkich gmin i wynosiło 21%.

Do klasy gmin o słabej kondycji finansowej zaliczono 34 gminy (15,3% wszystkich). Gminy te charakteryzowały się najwyższym poziomem transferów na mieszkańca, który wynosił ponad 2 tys. zł i był o 400 zł wyższy niż dla ogółu gmin. Ponadto gminy te cechował niski poziom inwestycji (udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, wynoszący 9%, był o 5 p.p. niższy niż dla ogółu gmin, a poziom wydatków inwestycyjnych na mieszkańca wynosił 276 zł i był niemal dwukrotnie niższy niż dla wszystkich gmin).

Gminy o dobrej kondycji finansowej były zlokalizowane głównie w pierwszym pierścieniu wokół Poznania. Były to gminy o funkcji rezydencjalno-usługowej, o czym świadczą wysokie wartości takich wskaźników, jak gęstość zaludnienia, saldo migracji i liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym. Do klasy tej zaliczono również gminy o potencjale wynikającym z unikalnych zasobów przyrodniczych, np. gmina Przykona, w której zlokalizowane są obszary wydobywania węgla brunatnego. W klasie I znalazły się również gminy o specyficznym rozwiniętych typach funkcjonalnych, np. gmina Powidz z silnie rozwiniętą funkcją turystyczną i korzystną sytuacją na rynku pracy dzięki lokalizacji na jej terenie lotniczych baz wojskowych. Do klasy I zaliczono aż 40% wszystkich gmin miejskich w województwie wielkopolskim.

Położenie gmin o średniej-wyższej kondycji finansowej w drugim i trzecim pierścieniu wokół Poznania również można powiązać z efektem oddziaływania aglomeracji miejskiej Poznania, ale także innych dużych miast, np. Leszna i Kalisza. Przeciętne wartości takich cech, jak saldo migracji, liczba bezrobotnych przypadająca na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym, czy liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON na 1 tys. mieszkańców były wyższe niż dla ogółu gmin w województwie.

Gminy o kondycji finansowej określonej jako średnia-niższa w dużej mierze zlokalizowane były w północnej, ale również środkowo-wschodniej części województwa. Tworzyły ją głównie samorzady wiejskie i miejsko-wiejskie. W klasie tej znalazły się gminy o mniejszym potencjale demograficznym i gospodarczym, o czym świadczyło m.in. ujemne saldo migracji, mniejsza od średniej ogólnej gęstość zaludnienia i liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych.

Klasę IV, o najłabszej kondycji finansowej, tworzyły gminy położone peryferyjnie, głównie we wschodniej części województwa. Były to głównie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W porównaniu z ogółem gmin w województwie wielkopolskim były to gminy o najmniejszej gęstości ludności (trzykrotnie mniejszej w porównaniu z wszystkimi gminami), najniższym, ujemnym saldzie migracji, nieco słabiej rozwiniętej działalności gospodarczej i większym odsetku ludności pracującej w indywidualnych gospodarstwach rolnych, co może świadczyć o przewadze gospodarki rolnej w tych gminach [Kozera, Wysocki 2015].

Tabela 1. Przeciętne wartości wskaźników finansowych oraz opisujących sytuację społeczno-ekonomiczną gmin województwa wielkopolskiego ze względu na ich kondycję finansową

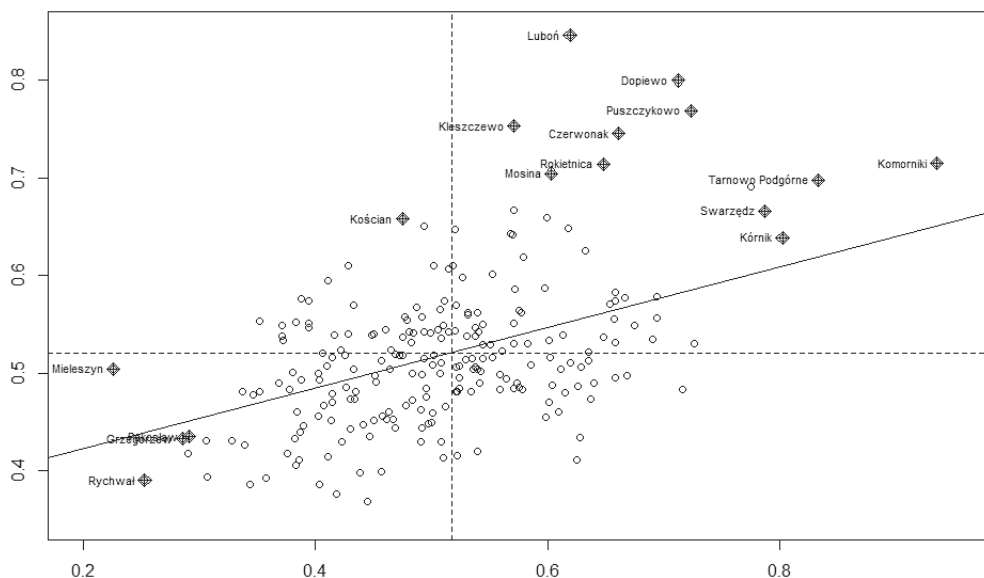
Wyszczególnienie		Klasa typologiczna według kondycji finansowej gmin				Ogółem
		I dobra	II średnia wyższa	III średnia niższa	IV słaba	
Liczba gmin		36	71	81	34	222
% gmin		16,2	32,0	36,5	15,3	100,0
Zmienne diagnostyczne	WSFW I (%)	61,9	48,9	39,0	29,0	44,3
	WM/WO (%)	20,8	16,3	11,8	9,2	14,3
	NODM/DO (%)	16,4	12,5	9,2	8,1	11,3
	TB/M (zł per capita)	1192	1435	1735	2081	1604
	DW/M (zł per capita)	2228	1473	1176	923	1403
	WI/M (zł per capita)	724	483	356	276	444
	WW/WB (%)	43,6	47,4	48,7	50,0	47,6
	OZ/DW (%)	9,6	14,0	21,2	44,4	20,6
	WBOZ/DB (%)	90,6	96,4	100,0	106,9	98,4
Uwarunkowania wewnętrzne gmin	gęstość zaludnienia na 1 km ² powierzchni gminy	348,5	174,6	129,6	56,7	168,3
	saldo migracji na 1 tys. mieszkańców,	6,2	1,3	-1,2	-1,8	0,7
	liczba bezrobotnych /100 mieszkańców w wieku produkcyjnym	6,2	6,9	8,0	8,3	7,4
	pracujący w indywidualnych gospodarstwach rolnych/ 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym,	12,3	16,3	21,2	29,3	19,4
	liczba podmiotów gospodarczych przypadająca na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	169,0	143,0	120,8	104,8	133,3
	odległość od Poznania (km)	68,3	82,3	98,7	110,0	90,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [Wskaźniki... 2014; Banku Danych Lokalnych].

3.2. Efekty przestrzenne w ocenie sytuacji finansowej gmin

Na podstawie wyznaczonej wartości statystyki globalnej *I* Morana, która wynosiła 0,31 i była statystycznie istotna ($p < 0,01$), stwierdzono występowanie umiarkowanej dodatniej autokorelacji przestrzennej pomiędzy oceną kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim. Istniała zatem umiarkowana tendencja do skupiania się gmin o podobnym poziomie kondycji finansowej.

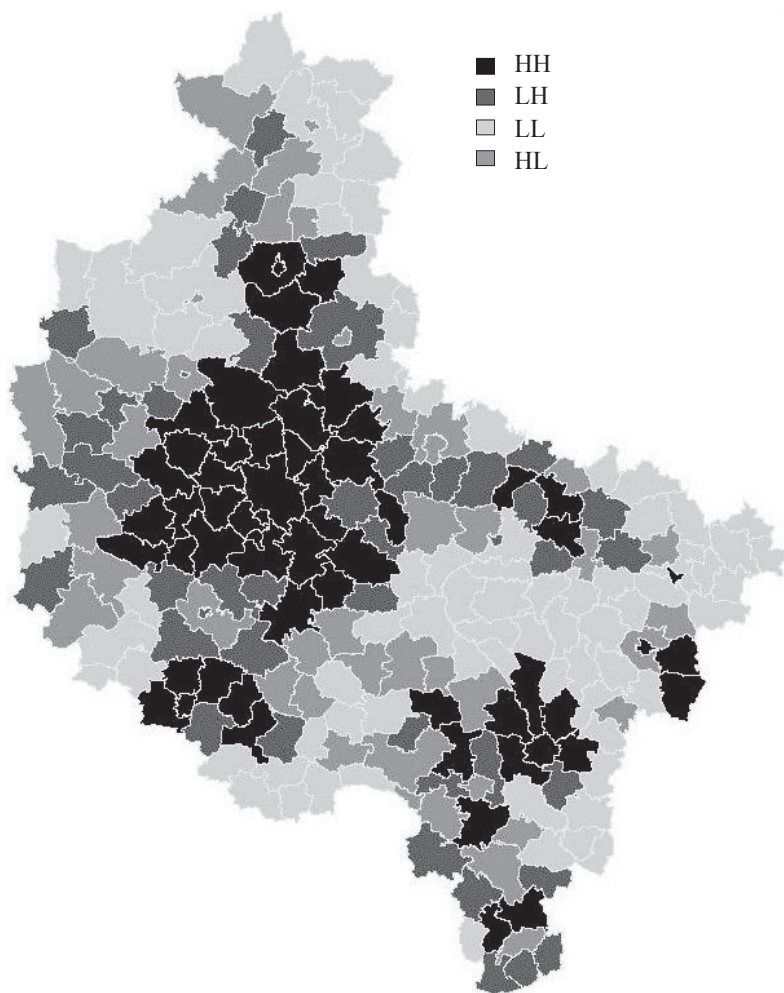
Dla poszczególnych gmin w województwie wielkopolskim wyznaczono wartości lokalnych statystyk *I* Morana, które pozwoliły określić korelację kondycji finansowej wybranej gminy z gminami z nią bezpośrednio sąsiadującymi. Ponadto analiza ich wartości pozwoliła na bardziej szczegółowy wgląd w strukturę rozmieszczenia przestrzennego kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim. Wykres rozrzutu wartości lokalnych wskaźników autokorelacji *I* Morana zaprezentowano na rys. 2. Na osi poziomej umieszczono wartości standaryzowane wskaźnika syntetycznego poziomu kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim, a na osi pionowej znajdują się opóźnienia przestrzenne wyznaczone jako średnia ważona z wartości oceny kondycji finansowej w gminach bezpośrednio sąsiadujących z daną gminą (zgodnie z przyjętym kryterium wspólnej granicy). Wartość globalnej statystyki Morana została zilustrowana na rys. 2 jako współczynnik kierunkowy prostej.



Rys. 2. Wykres rozrzutu wartości statystyk lokalnych *I* Morana syntetycznej oceny kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim w 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [Wskaźniki... 2014; Banku Danych Lokalnych].

Na wykresie rozrzutu (rys. 2) w I ćwiartce wykresu (HH) znalazły się gminy o wysokich wartościach kondycji finansowej, otoczone przez gminy również o wysokich jej wartościach. W ćwiartce III (LL) są gminy o niskich wartościach otoczone przez podobnych sąsiadów. W ćwiartce II (LH) wykresu rozrzutu zaznaczono gminy o niskiej ocenie kondycji finansowej otoczone przez sąsiadów o wysokiej kondycji finansowej i w ćwiartce IV (HL) – gminy o wysokiej kondycji finansowej, ale niskiej wśród sąsiadów. Przynależność gmin do poszczególnych ćwiartek wykresu rozrzutu zilustrowano na rys. 3. Kolorem najciemniejszym oznaczono gminy



Rys. 3. Przynależność gmin województwa wielkopolskiego do ćwiartek wykresu punktowego wartości statystyk lokalnych I Morana

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [Wskaźniki... 2014; Bank Danych Lokalnych].

o dobrej kondycji finansowej, tworzące klastry wysokich wartości (HH). Natomiast kolorem najjaśniejszym oznaczono gminy o słabej kondycji finansowej tworzące klastry niskich wartości (LL).

Największy klaster wysokich wartości kondycji finansowej tworzą gminy wokół aglomeracji Poznania, znajdujące się w jego bezpośrednim sąsiedztwie, ale również położone w drugim i trzecim pierścieniu wokół miasta. Mniejsze klastry wysokich wartości tworzą w południowej części województwa gminy zlokalizowane wokół Leszna i Kalisza. Ponadto występują małe klastry skupiające po 2-3 gminy we wschodniej części na terenach o wyjątkowych uwarunkowaniach przyrodniczych (gminy Powidz, Przykona).

Zidentyfikowano również klastry niskich wartości (LL) kondycji finansowej gmin zlokalizowane peryferyjnie, głównie w północnej i wschodniej części województwa wielkopolskiego. Były to gminy o niskim potencjale demograficznym i gospodarczym oraz na północy województwa o wysokim stopniu zalesienia, natomiast we wschodniej części województwa o przewadze rolnictwa w strukturze gospodarki lokalnej.

Wśród gmin, dla których wyznaczone statystyki lokalne przyjmowały wartości ujemne, świadczące o kondycji finansowej różnej od kondycji gmin sąsiedzkich, znalazła się gmina miejska Konin, dla której wartość statystyki lokalnej okazała się statystycznie istotna. Gminę tę o relatywnie wysokiej wartości kondycji finansowej można określić jako *outliers*, ponieważ otoczona była przez gminy o niskiej ocenie kondycji finansowej. Jednocześnie można zauważyć, że w przypadku tej gminy nie występuje efekt oddziaływania aglomeracji miejskiej na gminy sąsiednie, jak w przypadku innych dużych miast w województwie wielkopolskim.

4. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski:

1. W ocenie kondycji finansowej gmin w województwie wielkopolskim występowała umiarkowana dodatnia autokorelacja przestrzenna.

2. Stwierdzono występowanie klastrów wysokich wartości kondycji finansowej gmin (HH) – zwłaszcza w aglomeracji Poznania, ale również w otoczeniu Leszna, Kalisza (były to głównie gminy z rozwiniętą funkcją rezydencjalną i usługową). Klastry wysokich wartości, obejmujące 2-3 gminy, zidentyfikowano również na obszarze występowania węgla brunatnego i obszarach gmin o rozwiniętej funkcji turystycznej.

3. Klastry niskich wartości kondycji finansowej samorządów gminnych (LL) zlokalizowane były głównie peryferyjnie we wschodniej i północnej części województwa, na terenach gmin o niskim potencjale demograficznym (o niskich wartościach takich wskaźników, jak: gęstość zaludnienia, saldo migracji) i niskim potencjale gospodarczym (w porównaniu z wszystkimi gminami w województwie – wyższy poziom bezrobocia, mniejsza liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych).

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl (20.06.2015).
- Bivand R.S., Pebesma E.J., Gomez-Rubio V., 2008, *Applied Spatial Data Analysis with R*, Springer, New York.
- Dziekański P., 2014, *Analiza zróżnicowania kondycji finansowej powiatów województwa świętokrzyskiego*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4), s. 42-54.
- Hwang C.L., Yoon K., 1981, *Multiple Attribute Decision Making Methods and Applications*, Springer-Verlag, Berlin.
- Janc K., 2006, *Zjawisko autokorelacji przestrzennej na przykładzie statystyki I Morana oraz lokalnych wskaźników zależności przestrzennej (LISA) – wybrane zagadnienia metodyczne*, [w:] Komornicki T., Podgórski T. (red.), *Idee i praktyczny uniwersalizm geografii*, Dokumentacja Geograficzna 33, s. 76-83.
- Kopczewska K., 2006, *Ekonometria i statystyka przestrzenna z wykorzystaniem programu R Cran*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa.
- Kossowski T., Perdał R., Hauke J., 2013, *Identyfikacja efektów przestrzennych w badaniu obszarów wzrostu i stagnacji w Polsce w zakresie infrastruktury technicznej*, [w:] Gulczyński W. (red.), *Lokalne i regionalne problemy gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski, s. 79-97.
- Kozera A., Wysocki F., 2015, *Typ funkcjonalny a samodzielność finansowa gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, t. XVII, z. 6.
- Łukomska-Szarek J., 2011, *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, nr 59, s. 75-86.
- Satoła L., 2015, *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, *Journal of Agribusiness Rural Development*, 1(35), s. 115-123.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013. 2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl (20.06.2015).
- Wysocki F., 2010, *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: wagw@poczta.umcs.lublin.pl

PLANOWANIE PRZESTRZENNE – NARZĘDZIE REALIZACJI ŁADU PRZESTRZENNEGO CZY INTERESÓW?

SPATIAL PLANNING – A TOOL TO IMPLEMENT SPATIAL ORDER OR ACHIEVE INTERESTS?

DOI: 10.15611/pn.2016.432.05

JEL Classification: R38

Streszczenie: Deklarowanym sensem istnienia planowania przestrzennego jest równoważenie i harmonizowanie działań różnych podmiotów w przestrzeni dla osiągnięcia ładu przestrzennego. Rzeczywistość pokazuje jednak, że na ogół jest ono narzędziem realizacji interesów (zwłaszcza ekonomicznych) określonych podmiotów. Przy czym w różnych systemach ustrojowych dominują interesy różnych grup podmiotów. W Polsce przez kilka dziesięcioleci gospodarki komunistycznej najważniejszy był interes publiczny, natomiast obecnie widoczna jest przewaga interesu prywatnego, zwłaszcza właścicieli nieruchomości. Prowadzi to jednak zawsze do deformacji zagospodarowania przestrzeni, niekorzystnych z punktu widzenia ładu przestrzennego. Wydaje się, że w polskich realiach jedynym sposobem na wyeliminowanie tych deformacji jest stworzenie zupełnie nowego systemu planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ład przestrzenny, interesy.

Summary: The declared sense of existence of spatial planning is to balance and harmonise activities of various entities in space to achieve spatial order. Reality, however, shows that in general it is a tool to achieve the interests (especially economic) of certain entities. Various political systems are dominated by the interests of different groups of entities. In Poland, for several decades of communist economy public interest was the most important, and now preponderance of private interest, especially of property owners, is visible. This, however, always leads to distortions of space development, unfavourable from the viewpoint of spatial order. It seems that in Polish realities it is necessary to create a completely new spatial planning system in order to eliminate such distortions.

Keywords: spatial planning, spatial order, interests.

1. Wstęp

Planowanie przestrzenne uznawane jest za jedną z najważniejszych płaszczyzn oddziaływania władz publicznych na przestrzeń. Jako kluczowa traktowana jest przy tym regulacyjna funkcja tej gałęzi planowania, polegająca zwłaszcza na eliminowaniu lub ograniczaniu potencjalnych konfliktów (kolizji) powstających w trakcie procesu zagospodarowania przestrzeni. Zarówno teoria planowania przestrzennego, jak i regulujące je ustawodawstwo podkreślają znaczenie planowania dla osiągnięcia odpowiednio harmonijnego kształtu struktury przestrzennej. Powstaje jednak pytanie, czy realia polskiego, i nie tylko polskiego, planowania naprawdę pozwalają na jego identyfikację jako narzędzia kształtowania, tak czy inaczej pojętego, ładu przestrzennego. Można bowiem sformułować hipotezę, iż planowanie przestrzenne, z założenia mające harmonizować interesy różnych podmiotów działających w przestrzeni, w rzeczywistości jest przede wszystkim instrumentem egzekwowania interesów niektórych spośród tych podmiotów – kosztem innych podmiotów.

2. Przesłanki i założenia

Mechanizmy funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki w ich wymiarze przestrzennym nie poddają się w pełni regułom samoregulacji właściwym gospodarce rynkowej. Wynika to przede wszystkim z ograniczoności przestrzeni geograficznej przy jednoczesnym stałym wzroście liczby użytkowników tej przestrzeni i zwiększających się oczekiwaniach każdego z uczestników. Rozwój gospodarczy i związany z nim wzrost poziomu życia powodują, iż każdy podmiot gospodarujący w przestrzeni ma coraz większe ilościowe i jakościowe oczekiwania wobec tejże przestrzeni. Jednocześnie samo funkcjonowanie w przestrzeni licznych i zróżnicowanych podmiotów powoduje rozliczne i wielopłaszczyznowe interakcje. Mają one w istocie charakter efektów zewnętrznych, analogicznych do tych, których funkcjonowanie na płaszczyźnie *stricte* ekonomicznej zidentyfikował A. Marshall [Gruchman 1967, s. 30]. Podobne efekty, związane z oddziaływaniem elementów zagospodarowania przestrzeni, wychodzącym poza obszar władania swoich dysponentów, mają także charakter fizyczny lub funkcjonalny. Rzutują zatem nie tylko na możliwości użytkowania innych, np. sąsiadujących lub w inny sposób powiązanych składników przestrzeni, ale także na ich wartość rynkową. W tej sytuacji konflikt jest często nieuchronnym następstwem. Powtarzalność tego mechanizmu prowadzi do stanu trwałych i wieloaspektowych konfliktów pomiędzy realizowanymi w przestrzeni różnymi typami działalności (a wielokrotnie także pomiędzy działalnością człowieka a zasobami przyrody), określanymi przez B. Jałowickiego [1988, s. 251-252] jako kryzys przestrzeni. To właśnie eliminowaniu takiego zagrożenia, będącego efektem sprzeczności interesów związanych z użytkowaniem zasobów przestrzeni, służyć ma planowanie przestrzenne [Zuziak 1995, s. 140]. Planowanie ma bowiem być narzędziem interwencji podmiotów publicznej gospodarki

przestrzennej, podejmowanej z punktu widzenia „racjonalności ogólnospołecznej” [por. Kołodziejcki 1983, s. 136].

Polskie planowanie przestrzenne, w sferze deklaracji ustawowych, jako swój cel stawia przede wszystkim kształtowanie ładu przestrzennego. Termin „ład przestrzenny” ma zupełnie podstawowe znaczenie w polskim systemie i teorii planowania przestrzennego. S.M. Zawadzki [2001, s. 9-10] definiuje ład przestrzenny jako usytuowanie przestrzenne ludzi i obiektów w taki sposób, aby ich istnienie i funkcjonowanie przebiegało zgodnie z ich naturą i funkcjami, jakie mają pełnić. Ład przestrzenny ma wymiar kulturowy (estetyczny), techniczny, przyrodniczy (ekologiczny), społeczny i ekonomiczny. Obowiązująca obecnie ustawa z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717) uznaje ład przestrzenny za jedną z kluczowych wartości uwzględnianych w trakcie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przy czym ustawa definiuje to pojęcie jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

2.1. Realia

Analiza realiów polskiego planowania przestrzennego wskazuje, że faktycznie funkcjonujące mechanizmy kształtowania przestrzeni przez podmioty publiczne w wielu wypadkach nie prowadzą do kształtowania tak czy inaczej pojętego ładu przestrzennego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że podmioty rywalizujące o zasoby przestrzeni nie są równoprawne. Stąd też niektóre spośród nich mają możliwości (prawno-ustrojowe lub ekonomiczne) egzekwowania swoich interesów nawet kosztem interesów innych podmiotów. Mają zatem również możliwość wpływania na kształt dokumentów planowania przestrzennego.

Historia planowania przestrzennego wskazuje, że realizowanie przez władze publiczne interesów najsilniejszych kosztem „jęków, narzekań jednych i milczącego złoźreczenia innych” jest zjawiskiem trwającym od wieków [zob. Zientara 1976, s. 136]. Już hippodamejska koncepcja miasta ortogonalnego, zrealizowana w V wieku p. Chr. w Milecie, opierała się na dominacji interesu publicznego (tożsamego z interesem lokalnego satrapy), umożliwiającą administrowanie życiem społecznym [zob. Słodczyk 2012, s. 47-48]. Drugi klasyczny model miasta – ateński, charakteryzujący się nieregularną siatką ulic, był z kolei funkcją systemu, w którym prywatna własność nieruchomości szanowana była nawet w sytuacji jej kolizji z interesem publicznym [por. Gruszkowski 1989, s. 31]. W polskim dorobku urbanistycznym podobny mechanizm widać na przykład w strukturze przestrzennej Zamościa. Jego fundator, Jan Zamoyski, aspirując do roli „dobrego księcia”, korzystał z ochrony dawanej przez potężne mury miejskie, oddzielając jednocześnie swój pałac od pozostałej zabudowy. Nawet nieregularny przebieg murów był efektem konieczności zapewnienia odpowiednio atrakcyjnego otoczenia pałacu [Ostrowski 2001, s. 96-98].

Polskie XX-wieczne doświadczenia także w jednoznaczny sposób wskazują na dominację określonych użytkowników przestrzeni wobec innych. Przy czym w różnym okresie dominowały w polskiej przestrzeni różne podmioty. W każdym jednak przypadku wynikało to kształtu systemu planowania przestrzennego, tworzonego przez kolejno obowiązujące akty prawne o randze ustawy. W okresie powojennym ustawodawstwo dotyczące planowania przestrzennego było wielokrotnie zmieniane. Można jednak wyodrębnić dwa zasadnicze, wyraźnie odmienne systemy. Pierwszy z nich funkcjonował przez prawie pół wieku od zakończenia II wojny światowej – w okresie Polski komunistycznej i bezpośrednio po zmianie ustroju politycznego. Wykreowany został przez dekret z 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. nr 16, poz. 109), a utrzymany przez kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym – z roku 1961 (Dz.U. nr 7, poz. 47) i 1984 (Dz.U. nr 35, poz. 185). Dominującą pozycję w rywalizacji o przestrzeń miały interesy publiczne, które oznaczały wówczas bez mała całą sferę gospodarki poza rolnictwem. Pozycja właścicieli nieruchomości była zauważalnie słaba, co – w powiązaniu z istniejącymi jednocześnie możliwościami łatwego i taniego wywłaszczenia nieruchomości – ułatwiało zajmowanie znacznych terenów na potrzeby np. rozwoju miast. Skutkiem tego mechanizmu była łatwość uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego rezerw terenu pod obiekty publiczne (drogi, usługi, wtedy także np. przemysł i budownictwo wielorodzinne).

Oczywiście, możliwości dość łatwego i taniego pozyskania nowych terenów na cele publiczne miały swoje pozytywne skutki. Pozwalały bowiem np. na kształtowanie atrakcyjnych obszarów rekreacyjnych w nowo tworzonych osiedlach mieszkaniowych czy też zapewnienie odpowiednich terenów rozwojowych wielkim zakładom przemysłowym. Jednocześnie jednak łatwość wyznaczania rezerw terenu na cele publiczne wielokrotnie była nadmierna. Powodowało to zbyt przedzanie przez planowanie przestrzenne możliwości inwestycyjnych (również wówczas skoncentrowanych w ręku podmiotów publicznych). Powstawały więc liczne rezerwy terenów przeznaczonych na funkcje publiczne, które często przez długie lata nie były zagospodarowywane, a jednocześnie ustalona dla tych rezerw funkcja uniemożliwiała ich zagospodarowanie zgodnie z faktycznie istniejącymi potrzebami, artykułowanymi przez np. właścicieli nieruchomości lub prywatnych inwestorów (zob. np. miejscowy plan ogólny gminy Wilkołaz 1988).

Drugi, zupełnie odmienny system planowania przestrzennego powstał kilka lat po transformacji ustrojowej i powołaniu samorządu gminnego. Podstawą jego stała się ustawa z 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415). Jego istota polegała na całkowitym odwróceniu układu sił wśród podmiotów gospodarujących w przestrzeni, w części niewątpliwie jako reakcja na występujące uprzednio deformacje w gospodarowaniu przestrzenią. Ustawa silnie zredukowała znaczenie ponadgminnych podmiotów publicznych, przekazując kluczowe decyzje do kompetencji gmin. Jednocześnie nowy system planowania przestrzennego bardzo wyraźnie wzmocnił pozycję prawną właścicieli nieruchomości i w efekcie

w znacznym stopniu uzależnił rozstrzygnięcia planów miejscowych od zamiarów i woli tychże właścicieli. W efekcie rozbudowanych możliwości egzekwowania przez nich swoich praw (zarówno w trakcie sporządzania planu miejscowego, jak i później) sporządzenie planu odbiegającego od oczekiwań właścicieli stało się praktycznie niemożliwe. Wielokrotnie zniechęcało to władze gmin do sporządzania planów, tym bardziej że jednocześnie pojawiła się możliwość realizowania zabudowy bez planu miejscowego. System ten w zasadzie został powielony, z niewielkimi jedynie korektami, przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku (Dz.U. nr 80, poz. 717).

Obecnie funkcjonujący system planowania przestrzennego, istniejący już od 20 lat, wytworzył charakterystyczne cechy kształtu polskiego zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie jego skutkiem jest lepsze niż uprzednio (czyli zgodne z rentą lokalizacyjną) zagospodarowywanie poszczególnych terenów. Jednocześnie jednak dominacja interesu właścicieli nieruchomości (w tym deweloperów) przyniosła uległość gmin wobec presji na wyznaczanie w dokumentach planistycznych funkcji terenu gwarantującej (przynajmniej potencjalnie) jak najwyższą rentę grunтовую. Rzecz jasna przedsięwzięcia mające realizować zadania publiczne, zatem nieprzynoszące często bezpośrednich korzyści finansowych, zaczęły ustępować miejsca [zob. Gorzym-Wilkowski 2003, s. 87]. W efekcie zlikwidowane zostały (nie zawsze przecież przesadne) rezerwy terenów przeznaczonych na funkcje publiczne, utworzone w studiach gminnych, a nawet w planach miejscowych; powstały ogromne i niewątpliwie nadmierne rezerwy terenów o funkcji usługowej, a zwłaszcza mieszkaniowej. W roku 2013 w studiach gminnych wyznaczone były tereny mieszkaniowe, które (łącznie z już zagospodarowanymi) mogły pomieścić aż 143,4 mln mieszkańców. W planach miejscowych, będących podstawą prawną pozwoleń budowlanych, są wyznaczone tereny dla 58,4 mln osób. Dzieje się to w sytuacji, gdy plany miejscowe pokrywają (według stanu na koniec 2013 roku) jedynie 28,6% terytorium Polski [Śleszyński i in. 2015, s. 16].

Prowadzić to musi do ekstensywnego wykorzystywania przestrzeni i nieuchronnego rozproszenia zabudowy. Poza skażeniem krajobrazu oznaczać także musi zasadniczy wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury komunalnej. Głównymi przegranymi będą zatem te same samorzady gminne, które ustępują przed presją interesów dysponentów nieruchomości. Jednocześnie jednak często zdarza się, że sami przedstawiciele samorządów gminnych realizują swój interes prywatny kosztem interesu publicznego [zob. np. <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka...>].

3. Wnioski

Mechanizmy polskiego planowania przestrzennego, a zwłaszcza ich efekty w sferze realnego zagospodarowania przestrzeni, wydają się potwierdzać przyjętą na wstępie hipotezę. Każdy system planowania przestrzennego uprzywilejowuje jedną z grup użytkowników przestrzeni, co nieuchronnie prowadzi do odkształceń zagospodaro-

wania przestrzeni, niekorzystnych z punktu widzenia ładu przestrzennego. Na tle doświadczeń historycznych dopuszczalne byłoby założenie, iż odkształcenia takie są nieuniknione. Są jednak znane przypadki obszarów (na przykład niektórych części Niemiec), gdzie ład przestrzenny nie budzi zastrzeżeń. Powstaje zatem pytanie, pod jakimi warunkami także w Polsce możliwe byłoby faktyczne zrównoważenie interesów wszystkich zainteresowanych stron, prowadzące do faktycznego ukształtowania ładu przestrzennego.

Niewątpliwie dla osiągnięcia takiego celu konieczna byłaby zasadnicza zmiana systemu planowania. Kierunki tej zmiany mogą być bardzo różne. Najbardziej radykalnym środkiem byłoby zapewne przyznanie prawa sporządzania planów będących podstawą pozwoleń na budowę innemu podmiotowi niż gmina. W takiej sytuacji naturalnym wyborem wydaje się powiat, będący również podmiotem o charakterze lokalnym, lecz mogący silniej niż gmina opierać się oddziaływaniu interesów np. indywidualnych właścicieli nieruchomości. Przy tym samorząd powiatowy, pozostając – z założenia – w rękach silniejszej niż w gminie elity lokalnej, mógłby w sposób bardziej świadomy kształtować równowagę pomiędzy różnymi podmiotami gospodarującymi w przestrzeni.

Jednakże nawet przy pozostawieniu miejscowego planowania przestrzennego w sferze kompetencji gminy możliwe jest radykalne podniesienie poziomu ładu przestrzennego poprzez większe zrównoważenie pozycji różnych uczestników gry o przestrzeń. Przede wszystkim w sytuacji obecnej dominacji interesu prywatnego zasadne byłoby wzmocnienie rangi interesu publicznego. Jednym ze sposobów mogłoby być wzmocnienie hierarchiczności dokumentów planowania przestrzennego. Dokumenty sporządzane przez podmioty wyższego szczebla (samorząd wojewódzki, a może także powiatowy), nieznajdujące się pod bezpośrednią presją właścicieli nieruchomości, z istoty swej uwzględniają przede wszystkim interes publiczny.

Kluczową jednak i rozstrzygającą zmianą w kierunku poprawy roli planowania przestrzennego jako narzędzia efektywnego osiągnięcia ładu przestrzennego byłoby zapewne silniejsze niż dotąd usytuowanie planowania w systemie publicznej (zwłaszcza gminnej) polityki przestrzennej. Systemowe zintegrowanie planowania przestrzennego z publicznymi inwestycjami i gospodarką nieruchomościami byłoby skuteczną zaporą przed uleganiem przez gminy presji właścicieli nieruchomości lub inwestorów. Mechanizm ten musiałby bowiem uzmysłwić samorządom gminnym charakter i skalę skutków finansowych, jakie niesie za sobą przyjęcie określonego kształtu planu zagospodarowania przestrzennego. Stworzyłyby zatem niewątpliwie tendencję do ograniczania nowych terenów zabudowy wyznaczanych w uchwalanych planach. Oczywiście, konieczne byłoby jednoczesne „uszczelnienie” tego systemu poprzez zakaz zabudowywania obszarów nieobjętych planami miejscowymi. Zmiana systemu planowania przestrzennego warunkowana jest odpowiednimi zmianami ustawodawstwa dotyczącego tej sfery planowania. Odpowiednio efektywne skorygowanie ustawodawstwa również jednak będzie wiązało się z oporem ze stro-

ny grup, których interesy obecny system prawa uprzywilejowuje. Można zatem oczekiwać, że ład przestrzenny nie pojawi się w Polsce w najbliższych latach...

Literatura

- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. nr 16, poz. 109.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2003, *Interes publiczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowanie rozwoju lokalnego*, [w:] Strahl D. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 979, s. 84-90.
- Gruchman B., 1967, *Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej na przykładzie Polski*, Studia KPZK PAN, t. XVIII, Warszawa.
- Gruszkowski W., 1989, *Zarys historii urbanistyki*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/837964,nik-nie-jest-przeciwna-energetyce-wiatrowej.html> (25.11.2015).
- Jałowicki B., 1988, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Kołodziejcki J., 1983, *Geneza, funkcjonowanie oraz ocena sytuacji konfliktowych w gospodarce przestrzennej Polski*, [w:] Kukliński A. (red.), *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 123, s. 134-148.
- Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Wilkołaz. Uchwała Nr XXX/107/88 Gminnej Rady Narodowej w Wilkołazie z 20.05.1988 r.
- Ostrowski W., 2001, *Wprowadzenie do historii budowy miast. Ludzie i środowisko*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Słodczyk J., 2012, *Historia planowania i budowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 35, poz. 185.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 7, poz. 47.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 89, poz. 415.
- Zawadzki S.M., 2001, *Ład przestrzenny*, [w:] Kołodziejcki J., Parteka T. (red.), *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 193, s. 9-14.
- Zientara B., 1976, *Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne miast w dobie lokacji*, [w:] A. Gieysztor, T. Rosłanowski (red.), *Miasta doby feudalnej w Europie środkowo-wschodniej. Przemiany społeczne a układy przestrzenne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, s. 134-148.
- Zuziak Z. 1995, *Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*, [w:] Salamon L.M., Seidel R.A., Bury P., Markowski T. (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHEKO, Łódź, s. 138-167.

Zbigniew Grzymala

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: zbigniew.grzymala@sgh.waw.pl

MIASTA EKOLOGICZNE – STUDIA PRZYPADKÓW I PERSPEKTYWY ROZWOJU

ECO-CITIES – CASE STUDIES AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.06

JEL Classification: R000

Streszczenie: Coraz bardziej powszechne w Europie i na świecie staje się podejście ekologiczne w odniesieniu do wielu dziedzin życia. Popularny stał się tzw. ekologiczny czy „eko” styl życia, rozumiany między innymi jako zdrowe odżywianie, zdrowy tryb życia, czyste powietrze, zbliżenie do natury itp. Wyjazdy za miasto czy wyprowadzenie się z miasta w celu implementacji „eko” życia nie dla wszystkich mieszkańców współczesnych miast jest w praktyce możliwe do realizacji. Miasta są miejscami pracy, nauki, konsumpcji usług kultury itd. Liczba mieszkańców aglomeracji miejskich systematycznie rośnie, co zwiększa problemy w zakresie szeroko pojętej ekologii miejskiej. Z drugiej strony rośnie w siłę ruch społeczny dążący do uczynienia z miast miejsc jakościowo bardziej znośnych do życia i bliższych naturze. W tym celu powstają idee i praktyczne rozwiązania innego sposobu życia w miastach. Taką koncepcją jest właśnie miasto ekologiczne i jego pochodna – miasto „smart” (*smart city*).

Słowa kluczowe: miasta ekologiczne, smart miasta.

Summary: Such negative phenomena as global warming, air pollution, quality of life leading to the growth of stress, genetically modified foods and large amounts of chemicals will not favor as a remedy for the concept of eco-cities. Changes in the direction of the ecological city thus appear to be a necessity. In fact, there are not fully ecological cities so far. Most relevant to the broader concept of “eco” are villages located in natural surroundings, primarily rural communities. They can be created from scratch and include a different vision of ecological solutions. Existing urban areas should plan and implement concepts on the one hand referring to the past, namely the existence of so-called uncontrolled biosphere, on the other, using a solution of “smart” urban infrastructure.

Keywords: eco-cities, smart cities.

1. Wstęp

Coraz bardziej powszechne w Europie i na świecie staje się podejście ekologiczne w odniesieniu do wielu dziedzin życia. Popularny stał się tzw. ekologiczny czy „eko” styl życia, rozumiany między innymi jako zdrowe odżywianie, zdrowy tryb życia, czyste powietrze, zbliżenie do natury itp. Wyjazdy za miasto czy wyprowadzenie się z miasta w celu implementacji „eko” życia nie dla wszystkich mieszkańców współczesnych miast jest w praktyce możliwe do realizacji. Miasta są miejscami pracy, nauki, konsumpcji usług kultury itd. Liczba mieszkańców aglomeracji miejskich systematycznie rośnie, co zwiększa problemy w zakresie szeroko pojętej ekologii miejskiej. Z drugiej strony rośnie w siłę ruch społeczny dążący do uczynienia z miast miejsc jakościowo bardziej znośnych do życia i bliższych naturze. W tym celu powstają idee i praktyczne rozwiązania innego sposobu życia w miastach. Taką koncepcją jest właśnie miasto ekologiczne i jego pochodna – miasto „smart” (*smart city*).

Celem artykułu jest ukazanie dylematów wokół procesów przekształcania współczesnych miast w stronę tzw. miast ekologicznych. Autor skoncentrował się w pierwszej części na zdefiniowaniu istoty miasta ekologicznego. Następnie przedstawił ranking takich miast oraz perspektywę rozwoju miast w stronę miast „eko”.

2. Pojęcie miasta ekologicznego

Definicja miasta ekologicznego nie jest jednorodna. Często określenie „ekologiczne” bywa rozumiane zamiennie z „zielone”, czyli bliskie naturze. Według roboczej definicji Ecocity Builders [Brodowicz 2015] „miasto ekologiczne dostarcza zdrowego sprzyjającego środowiska swoim mieszkańcom, bez przejadania przez nich więcej zasobów niż wyprodukowali (odnawialne zasoby), bez wytwarzania więcej odpadów niż możliwości ich absorpcji (utyliczacji) i bez toksycznych działań w stosunku do siebie i sąsiedztwa”. Jak zauważa R. Register, miasta natury „to miasta szczególnie zdrowe. Skrzynka na kompost, proste urządzenia zbudowane i wykorzystywane przez człowieka jako modyfikacja leśnego podłoża, gdzie materia organiczna jest przekształcana z odpadów do użytecznego nowego zasobu” [Register 2012]. Trudno rzecz jasna znaleźć takie idealne współczesne miasto. Wiele miejscowości ma wiele cech, które zbliżają je do tej definicji. W swoich podróżach naukowych po Stanach Zjednoczonych w ramach projektu Eco-Innovations in Cities autor zwiedzał różne miejscowości, których charakter odpowiada w większym lub mniejszym zakresie definicji miejscowości ekologicznej. W Stanach Zjednoczonych najczęściej miasta typu „eko” otoczone są przyrodą, która ma charakter dzikiej przyrody, bez specjalnej ingerencji człowieka. W Europie najczęściej mamy do czynienia z większą lub mniejszą ingerencją człowieka w kształt środowiska przyrodniczego. Jedną z odwiedzanych amerykańskich miejscowości był Wisconsin Dells.

Wisconsin Dells to mała miejscowość w północnej części Stanów Zjednoczonych w stanie Wisconsin, leżąca nad rzeką Wisconsin River. Liczba stałych mieszkańców wynosiła w 2013 r. 2707 osób. Miejscowość charakteryzuje się dużą liczbą tzw. parków wodnych, hoteli wypoczynkowych i restauracji funkcjonujących głównie w sezonie letnim. Miejscowość otaczają formacje skalne zbudowane z między innymi z piaskowca. W kształcie charakterystycznych klepsydr, pomiędzy którymi w wielu miejscach widać strumienie. Podejście do „eko” w Stanach Zjednoczonych różni się od podejścia europejskiego. Miejscowości wtopione w naturę są z reguły przez nią otoczone. Przyroda ta pozostawiona jest niejako sama sobie, bez głębokiej interwencji człowieka (dzika przyroda).

Jeszcze bardziej wtapiają się w przyrodę niektóre społeczności zamieszkujące Stany Zjednoczone. Do takich społeczności należą na przykład Amisze. Sposób życia Amiszów jest wysoce ekologiczny. Starają się ograniczać użycie współczesnych wynalazków, na przykład samochodów, pralek, lodówek itp. Ubrania suszą na sznurkach rozwieszanych na zewnątrz ich posesji, inaczej niż czyni to większość Amerykanów.

Można zatem podjąć próbę klasyfikacji miejscowości ekologicznych. Do grupy pierwszej zaliczyć można miejscowości wtopione w przyrodę lub otoczone przez nią, jak na przykład Wisconsin Dells lub wioski Amiszów, a również rezerwy Indian. W Polsce występuje sporo takich miejscowości. Są to głównie wioski położone przede wszystkim w otulinach parków narodowych. Są to zatem głównie małe miejscowości.

Drugą grupę stanowią miasta implementujące do swojej przestrzeni przyrodę w postaci parków, nasadzeń drzew, promujące między innymi transport pieszy czy rowerowy. Można spotkać się jednak z opinią wyrażaną przez osoby będące zwolennikami większego zbliżenia miast do natury, że odeszliśmy od tej natury i niejako cofnęliśmy się w koncepcji miast „eko”. W okresie przed transformacją w Polsce „czy to z nonszalancji, czy z braku środków [ówczesna władza – przyp. Z.G.] pozwalała jednak na rozwijanie się w miastach niekontrolowanej biosfery. Nie drażniły jej nieużytki miejskie, stare, dostojne drzewa, zalegające niesprzątane liście. Miasta dzieciństwa dzisiejszych czterdziestolatków były rodzajem dżungli z mnóstwem kwiatów, owadów, motyli, małych zwierząt. Inwestycyjne kompulsje, estetyczna tandeta, polityczne zapotrzebowanie w połączeniu z tym wszystkim, co z życiem psychicznym jednostki robi globalizacja, dokonały całkowitej zagłady tego świata. Co otrzymaliśmy w zamian? Aseptyczną i coraz bardziej gorącą przestrzeń miejską, w której place zabaw wyparły dawne tajemnicze ogrody. Przestrzeń, w której żadna inwestycja, czy będzie to budowa drogi, ścieżki rowerowej, centrum sportu, czy rewitalizacja parku, nie odbędzie się bez masowego usuwania drzew, krzewów i zarośli” [Gąsiorowski 2015]. W zasadzie powinniśmy jako społeczeństwo zacząć implementować rozwiązania już nam znane.

Być może uda się to w przypadku tzw. smart miast, czyli mądrych, (inteligentnych, sprytnych) miast, które w swej istocie stanowią kombinację technologii infor-

matycznych i komunikacyjnych ze społecznym i środowiskowym kapitałem. Miasta „smart” zawierają w sobie następujące pojęcia:

- mądre życie (jakość życia) – warunki mieszkaniowe, świadczenie podstawowych usług komunalnych, edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo, kultura i turystyka, styl życia, miejska gospodarka rolna;
- mądra gospodarka (konkurencyjność) – zielone technologie i miejsca pracy, innowacyjny, lokalny przemysł i biznes, małe i średnie przedsiębiorstwa;
- mądra energia (efektywność) – odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna, inteligentne sieci, inteligentne liczniki, ogniwa paliwowe, magazyny energetyczne;
- mądry transport (powiązany) – przyjazny środowisku transport, jak transport publiczny, ścieżki rowerowe, pojazdy wykorzystujące alternatywne paliwa, zmniejszenie korków, dostarczanie informacji logistycznej;
- mądre środowisko (zrównoważone) – redukcja gazów cieplarnianych, zielone i otwarte przestrzenie, zielone budynki, efektywne zużywanie zasobów naturalnych, gospodarka wodą, odpadami, zarządzanie ryzykiem wystąpienia klęsk;
- mądrzy ludzie (wiedza) – lokalne społeczne zasoby, uczelnie, szkoły, społeczności biznesowe, młodociani, grupy etniczne, oddolne zaangażowanie, integracja społeczna, spójność społeczna;
- mądry rząd (udział) – mechanizmy komunikacji między samorządem lokalnym a mieszkańcami, elektroniczna komunikacja z instytucjami publicznymi, dostęp do danych, centra danych, przejrzystość, konsultacje społeczne [Pospieszny, za: Steinberg 2012].

Przez „mądre podejście” rozumiemy przede wszystkim zaspokojenie podstawowych potrzeb komunalnych, które między innymi w Polsce stanowią zadania własne gmin. Pewną nowością jest miejska gospodarka rolna. Tradycyjny podział rozdział terenów miejskich od wiejskich powoli zaciera się w miastach ekologicznych. Na przykład część parków miejskich można przekształcić w ogrody działowe. W wielu miastach w Polsce istnieją takie ogrody nawet w aglomeracjach. Niemniej należałoby dążyć do wykorzystania jak największej powierzchni miejskich na cele rolnicze, a w zasadzie ogrodnicze. Projekty ogrodnicze mogą stanowić element innowacyjnego przemysłu w ramach „mądrej gospodarki”.

W „smart” miastach oczekuje się coraz powszechniejszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii i budowania obiektów z tzw. zielonymi dachami. Pozwoli to na lepsze wykorzystanie wody z opadów deszczowych i odciążenie miejskiej kanalizacji deszczowej, co będzie sprzyjać tzw. mądemu środowisku.

„Mądry transport” to sposób organizacji ruchu sprzyjający transportowi pieszemu, choćby poprzez zbliżenie ważnych z punktu widzenia mieszkańca instytucji do miejsca jego zamieszkania. To także ścieżki rowerowe i nieuciążliwy ruch samochodowy. Preferowane w takim rozwiązaniu byłyby komunikacja miejska i elektryczne samochody.

„Mądrzy ludzie” i „mądry rząd” to przede wszystkim odpowiednia świadomość ekologiczna zarówno mieszkańców, jak i lokalnego samorządu i rządu centralnego. To także włączenie społeczności lokalnej do projektowania „eko” miasta. To uproszczona komunikacja lokalnego samorządu z mieszkańcami przy wykorzystaniu choćby Internetu.

3. Ranking miast ekologicznych

Można pokusić się o stworzenie rankingu miast ekologicznych. Poniżej zaprezentowano jeden z takich rankingów uwzględniający różne rozwiązania typu „eko” i „smart”:

1. Rejkjawiak (Islandia) – miejskie autobusy w tym mieście są zasilane wodorem, przez co Rejkjawiak może się pochwalić najmniejszą emisją dwutlenku węgla do atmosfery na świecie. Ponadto cała energia w mieście, w tym ogrzewanie, pochodzi z odnawialnych źródeł geotermalnych.

2. Portland (USA) – miasto wprowadza w życie liczne plany mające na celu podniesienie stopnia jego ekologiczności – m.in. buduje bardzo wiele ścieżek rowerowych.

3. Kurytyba (Brazylia) – miasto, które ma politykę zbliżoną do Portland. Ciekawe rozwiązania dotyczą m.in. komunikacji miejskiej.

4. Malmö (Szwecja) – miasto słynie z ogromnej ilości parków i terenów zielonych.

5. Vancouver (Kanada) – 90% energii jest dostarczanych z odnawialnych źródeł, takich jak wiatr, woda i słońce.

6. Kopenhaga (Dania) – jest najczęstszym gospodarzem światowych konferencji klimatycznych.

7. Londyn (Anglia) – przechodzi wiele przemian na rzecz ekologii – wprowadza odnawialne źródła energii, tworzy nowe parki i skwery.

8. San Francisco (USA) – prawie 1/5 powierzchni miasta stanowią parki i tereny zielone. Wiele nowych budynków jest też wyposażonych w odnawialne źródła energii.

9. Sydney (Australia) – miasto kładzie ogromny nacisk na edukację ekologiczną społeczeństwa, stale także obniża emisję dwutlenku węgla do atmosfery.

10. Barcelona (Hiszpania) – na terenie miasta jest wiele parków i ogrodów, ze względu na swoją lokalizację miasto czerpie również duże ilości energii ze słońca [<http://antynews.pl>].

Sprzyjająca koncepcji „eko” miast jest między innymi strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Ocena ta dotyczy skutków projektów na przykład inwestycyjnych na środowisko. Projekty te mogą być częścią planów zawartych w takich dokumentach, jak polityki rozwoju, strategii rozwoju itp. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko zaliczana jest do grupy badań ewaluacyjnych, oceniających potencjalny wpływ realizacji zapisów projektów dokumentów na śro-

dowisko przyrodnicze [Ziółkowski 2015]. W ramach tej oceny dokonuje się również konsultacji społecznych i w ten sposób odbywa się – w bardziej lub mniej bezpośredni sposób – edukacja ekologiczna sprzyjająca w Polsce rozpowszechnianiu koncepcji „eko” miast.

4. Zakończenie

Takie negatywne zjawiska, jak ocieplanie się klimatu, zanieczyszczenie powietrza, jakość życia sprzyjająca wzrostowi stresu, żywność genetycznie modyfikowana i uprawiana przy użyciu dużej ilości środków chemicznych będą sprzyjały (jako remedium) rozwojowi koncepcji miast ekologicznych. Zmiany w stronę miasta ekologicznego wydają się zatem koniecznością.

W zasadzie nie istnieją do tej pory w czystej postaci miasta ekologiczne. Najbardziej odpowiadające szeroko pojętej koncepcji „eko” są miejscowości usytuowane w otoczeniu przyrodniczym, czyli przede wszystkim gminy wiejskie. Można w nich niejako od podstaw tworzyć różne wizje rozwiązań ekologicznych. W istniejących aglomeracjach należy planować i realizować koncepcje z jednej strony nawiązujące do przeszłości, czyli istnienia w miastach tzw. niekontrolowanej biosfery, a z drugiej strony wykorzystujące rozwiązania typu „smart”, w tym „smart” infrastrukturę miejską.

Literatura

- Brodowicz D.P., 2015, *Emerging City Labels – a Global Overview*, [w:] Szelągowska A., Bryx M. (red.), *Eco-Innovations in Cities*, CeDeWu, Warszawa.
- Gąsiorowski A., 2015, *Teoria wielkiej wycinki*, Vege, nr 10, październik.
<http://antynews.pl/2012/03/ranking-10-najbardziej-ekologicznych-miast-na-swiecie> (1.09.2015).
<http://www.ecocitybuilders.org/why-ecocities/ecocity-definition> (1.09.2015).
- Register R., 2012, *Ecocities. Rebuilding Cities in Balance with Nature*, New Society Publishers, Canada.
- Steinberg F., 2012, *Green Cities*, Asian Development Bank, Urban Development Series, Manila.
- Ziółkowski M., 2015, *Materiały dydaktyczne z przedmiotu „ocena oddziaływania na środowisko” SGH w Warszawie*, Warszawa.

Krzysztof Kluza

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: kkluz@sggw.waw.pl

WPLYW WZROSTU STÓP PROCENTOWYCH NA RYZYKO KREDYTOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

EFFECT OF HIGHER INTEREST RATES ON CREDIT RISK OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2016.432.07

JEL Classification: C53, H72, H74, R50

Streszczenie: Zadłużenie JST w Polsce wzrosło z 28,2 mld zł w 2008 do 72,1 mld zł w 2014 r. Zarazem od 2012 r. zmniejszyły się koszty obsługi zadłużenia JST dzięki spadkowi rynkowych stóp procentowych oraz stabilizacji marż bankowych dla JST poniżej 1%. Wysoki poziom zadłużenia sprawia, że sektor jest wrażliwy na ryzyko wzrostu stóp procentowych. Symulacje Monte Carlo wskazują, że JST są odporne na wzrost stóp, jeśli nastąpi on jako odizolowany czynnik, niepociągający za sobą istotnych zmian w wydatkach pozaodsetkowych i dochodach. Podwyżki stóp o 100 p.b. mogą wówczas spowodować wzrost odsetka JST o negatywnym profilu ryzyka z 1,8% w 2014 r. do odpowiednio 2,5%. Istotne ryzyko dla sektora występuje wówczas, gdy podwyżkom towarzyszy pogorszenie pozaodsetkowej nadwyżki operacyjnej. Wówczas przy podwyżce stóp o 100 p.b. odsetek JST z alarmującymi poziomami wskaźników zadłużenia wzrasta do 10%, a kolejne 30% JST przesuwają się do obszaru ryzyka utraty zdolności do obsługi zadłużenia.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zdolność spłaty zadłużenia, wzrost stóp procentowych, metoda Monte Carlo.

Summary: Debt of Local Governments (LGs) in Poland steadily grew from PLN 28.2 bln in 2008 to PLN 72.1 bln in 2014. At the same time since 2012, the cost of servicing the debt of LGs, has declined due to lower market interest rates and stabilization of banking margins for LGs below 1.0% level. The high amount of debt makes the LG sector sensitive to the risk of interest rates increases. Monte Carlo simulations show that LGs will not be adversely affected by the increase in interest rates, if that occurs as an isolated factor, which does not entail significant changes in their revenues and non-interest expenses. In such a scenario, the increases of interest rates by 100bps may cause a growth of share of LGs with a negative risk profile from 1.8% in 2014 to 2.5%. Significant risks for the sector occur when the interest rate increases are accompanied by the deterioration of LGs' non-interest operating surplus. Then, the increase of 100bps results in alarming levels of debt ratios for 10% of LGs and another 30% of LGs shifts to risk area of losing the ability to service their debt.

Keywords: local governments, debt repayment capacity, interest rates increase, Monte Carlo method.

1. Wstęp

Kryzys finansowy zapoczątkowany w USA upadkiem banku Lehman Brothers jesienią 2008 roku przerodził się w dalszych latach w spowolnienie gospodarcze w wielu rozwiniętych gospodarkach. Stosowane przez rządy instrumenty stymulacji fiskalnej oraz konieczność przeprowadzenia programów pomocowych dla sektora finansowego i innych branż spowodowały, że w szeregu krajów Unii Europejskiej (UE) kryzys ten przeistoczył się w kryzys fiskalny. Wystąpił istotny problem wzrostu ryzyka kredytowego tych krajów, wyrażonego poprzez gwałtowny wzrost notowań ich Credit Default Swaps, oraz pojawił się rosnący niepokój, czy rządy tych krajów będą w stanie uregulować swoje zobowiązania, szczególnie w obliczu ewentualnego wzrostu stóp procentowych. Do debaty ekonomicznej powrócił temat rosnącego ryzyka kredytowego wierzycieli z sektora publicznego, przez ostatnie lata uznawanych za podmioty o zerowym bądź marginalnym ryzyku.

Ryzyko kryzysu fiskalnego wystąpiło przede wszystkim w krajach śródziemnomorskich UE. Analiza zdolności spłaty zadłużenia rządowego przez Grecję zawarta jest m.in. w [IMF 2013] oraz [Cline 2013]. Zdolność spłaty zadłużenia w różnych scenariuszach makroekonomicznych przez Hiszpanię i Włochy przedstawiają symulacje zawarte w [Cline 2012b]. Wpływ szoku po stronie stóp procentowych na włoski dług publiczny modelowany jest w [Cline 2012a] – przedstawiony jest zarówno maksymalny poziom stóp procentowych pozwalający na obsługę zadłużenia, jak i dodatkowe ryzyka występujące przy negatywnych scenariuszach, jak np. wyczerpanie się płynności finansowej w gospodarce (*liquidity squeeze*). Obszerna analiza zdolności do spłaty długu publicznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, bazująca na modelach stochastycznych, zawarta jest w [Eller, Urvova 2012]. Badanie to generalnie potwierdza zdolność do obsługi zadłużenia tych krajów w średnim okresie w poszczególnych scenariuszach, choć wskazuje też na zagrożenie, jakim jest brak elastyczności krajów w dostosowywaniu salda pierwotnego budżetu (*primary balance*) w reakcji na szoki fiskalne i makroekonomiczne.

Analizy możliwych do obsłużenia poziomów długu publicznego zostały przeprowadzone przez Ghosha i in. [2013]. W oparciu o modele stochastyczne autorzy oszacowali zakresy, w których poszczególne kraje przestają być wypłacalne. Wskazali przy tym na nieliniową zależność pomiędzy pierwotnym deficytem budżetowym a jego wpływem na przyszły poziom długu. Przy umiarkowanych poziomach długu wpływ jest pozytywny, a przekształca się w negatywny, kiedy dług zaczyna sięgać 90-100% PKB. Podobne wnioski dla krajów UE przedstawił za pomocą symulacji wskaźników długu Medeiros [2012], potwierdzając one, że przeciążenie

fiskalne (*fiscal fatigue*) wiąże się z wysokim poziomem długu publicznego niezależnie od tego, czy saldo pierwotne budżetu było pozytywne.

Problem kondycji fiskalnej sektora publicznego analizowany jest również na innych płaszczyznach niż czynniki makroekonomiczne. Przykładowo Balassone i in. [2011] przedstawiają wpływ czynników demograficznych, w szczególności efekt starzenia się społeczeństw, na malejącą w długim okresie zdolność państw do realizowania polityk społecznych i dostarczania dóbr publicznych, takich jak zabezpieczenie emerytalne, opieka zdrowotna, edukacja.

Tematyka rosnącej skali zadłużenia publicznego dotyczy również sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST). W następstwie spowolnienia gospodarczego zadłużenie JST w UE wzrosło z 5,5% PKB na koniec 2008 r. do 7,7% w 2013 r. Rosnące zadłużenie JST wpłynęło niekorzystnie na ich kondycję finansową, powodując, że ich inwestycje spadły do poziomu 1,6% PKB, najniższego od 2005 r. Udział JST w całości inwestycji zmniejszył się z rekordowych 10,2% w 2010 r. do 8,6% w 2013 r., wciąż jednak pozostając istotną częścią zagregowanego popytu. Równocześnie wystąpiło negatywne zjawisko spadku produktywności sektora JST w krajach UE [Kluza 2014]. Sytuacja ta wymusza więc na poszczególnych JST dokonanie fiskalnej konsolidacji, tak aby ograniczyć ich poziom ryzyka kredytowego. Badania wskazują zarazem na ryzyko wystąpienia negatywnych skutków ubocznych dla JST wprowadzenia działań mających na celu sanację budżetów JST i ograniczenie poziomu dźwigni finansowej [Vammalle, Hulbert 2013; Peck 2014; Donald i in. 2014].

Obecnie sektor JST w Polsce korzysta na utrzymywaniu się niskich stóp procentowych w gospodarce, gdyż ułatwia to obsługę jego rosnącego zadłużenia, pomimo kurczących się nadwyżek operacyjnych. Wysoki poziom zadłużenia JST powoduje wszelako, że sektor ten jest wrażliwy na ryzyko wzrostu stóp procentowych w przyszłości.

Celem niniejszego badania jest weryfikacja, czy w przypadku polskich samorządów podwyżki stóp procentowych z aktualnie niskich poziomów mogą doprowadzić do utraty przez część JST zdolności do obsługi zadłużenia oraz w jakim kierunku należy zmienić przepisy regulujące limity maksymalnego zadłużenia dla JST, aby ograniczyć ryzyko tego sektora w przyszłości. W artykule w pierwszej kolejności omówiono zadłużenie sektora JST w Polsce, przepływy finansowe umożliwiające jego spłatę oraz skonstruowano wskaźniki odzwierciedlające jego kondycję finansową. Następnie zaprezentowano wyniki symulacji Monte Carlo, obrazujące wpływ różnych scenariuszy zmian stóp procentowych oraz zmian dynamiki wydatków bieżących na kondycję finansową JST. Na koniec omówiono implikacje tych analiz dla ustawowych limitów maksymalnego zadłużenia JST w Polsce.

Niniejsza analiza obejmuje wszystkie rodzaje JST w Polsce (gminy wiejskie, gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa), czyli w sumie 2809 podmiotów. Dane wykorzystane w badaniach pochodzą z systemu BESTI@ prowadzonego przez Ministerstwo Finansów. Należy

przy tym zauważyć, że dane odnośnie do zadłużenia JST nie zawierają podległych samorządom samodzielnych jednostek, jak podmioty lecznicze, instytucje kultury itp. Ich zadłużenie może w sposób pośredni dodatkowo wpływać negatywnie na kondycję finansową JST.

Dane statystyczne odnośnie do JST z innych krajów UE pochodzą z bazy internetowej Eurostatu (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Stawki WIBOR 1M zostały uzyskane ze strony <http://www.money.pl/>. Obliczenia dla metody Monte Carlo zostały przeprowadzone w programie Microsoft Excel 2010 i Microsoft Visual Basic for Applications 7.0. Liczby losowe zostały wygenerowane funkcją RAND w programie Excel (generator liczb pseudolosowych).

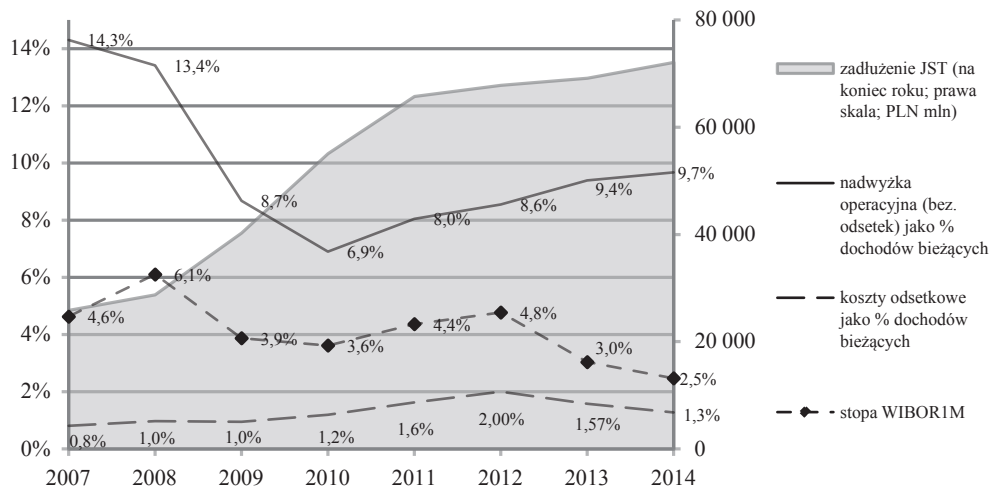
2. Kondycja finansowa sektora JST

W okresie kryzysu światowego zadłużenie samorządów w Polsce wzrosło znacząco – z 28,8 mld zł na koniec 2008 r. do 71,1 mld zł na koniec 2014 r., co oznacza średnioroczny przyrost na poziomie 17%. W relacji do PKB dług JST wzrósł w latach 2008-2014 odpowiednio od 2,3% do 4,2%. Do pewnego stopnia było to efektem wolniejszego wzrostu dochodów JST, któremu towarzyszyło zwiększenie zadań powierzonych samorządom do realizacji [ZMP 2012]. Wszelako najważniejszym czynnikiem wpływającym na wzrost zadłużenia były realizowane przez JST na dużą skalę inwestycje. Łącznie w latach 2008-2014 inwestycje samorządów stanowiły 13% wszystkich inwestycji w polskiej gospodarce. Największa ich skala przypada na lata 2009-2010, kiedy ich udział w PKB sięgał 3,2%. W 2013 r. spadły do 2,1% PKB, poziomu najniższego od ośmiu lat, by w 2014 wzrosnąć do 2,4% PKB. Odnotowane w ostatnich trzech latach relatywnie niskie poziomy inwestycji wskazują, że dotychczasowa aktywność inwestycyjna JST staje się trudna do podtrzymania w kontekście obsługi narosłego zadłużenia.

Od 2008 r. nastąpił silny spadek stop procentowych w polskiej gospodarce. Pierwszy cykl obniżek miał miejsce w latach 2009-2010, kiedy to średni WIBOR 1M osiągnął 3,6% w 2010. Następnie po umiarkowanym zacieśnieniu polityki pieniężnej w latach 2011-2012 rozpoczął się ponownie cykl liberalizacji stóp. W 2014 r. stawka WIBOR 1M spadła do średniego poziomu 2,5% (patrz rys. 1).

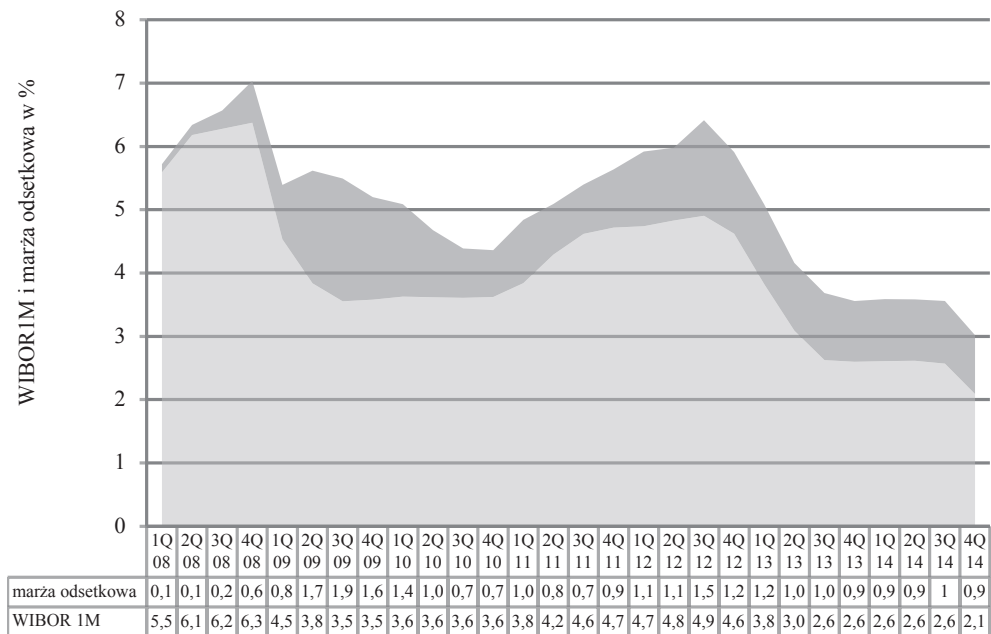
Jednocześnie niskim stopom procentowym na rynku międzybankowym towarzyszyła stabilizacja marż odsetkowych¹ płaconych przez JST za pozyskiwane finansowanie zewnętrzne. Choć marże odsetkowe nie powróciły do poziomów sprzed kryzysu, czyli do ok. 0,25%, to stopniowo zmniejszyły się z rekordowych poziomów 1,5-2,0% w 2009 r. do ok. 0,9-1,0% w 2014 (patrz rys. 2). Ułatwiło to samorządom pozyskiwanie dalszego finansowania.

¹ Marża odsetkowa wyliczona w oparciu o efektywną stopę procentową, tzn. z uwzględnieniem rozłożonego w czasie kosztu opłat i prowizji.



Rys. 1. Nadwyżka operacyjna, koszty odsetkowe, stopa procentowa rynku międzybankowego oraz poziom zadłużenia sektora JST

Źródło: Ministerstwo Finansów, money.pl, opracowanie własne.



Rys. 2. Koszt finansowania JST w Polsce w latach 2008-2014

Źródło: banki, informacje z Biuletynów Informacji Publicznej, opracowanie własne.

W efekcie oddziaływania powyższych czynników koszty odsetkowe ponoszone przez JST istotnie fluktuowały. W relacji do nadwyżki operacyjnej sektora początkowo rosły – z poziomu 0,8% w 2007 r. do 2,0% w 2012 r. Następnie, pomimo dalszego wzrostu zadłużenia JST, stopniowo spadały – do poziomu 1,3% w 2014 r. W ujęciu nominalnym najwyższe koszty obsługi zadłużenia JST poniosły w 2012 r. – w wysokości 3,6 mld zł. W kolejnych latach obniżyły się one do 2,9 mld zł w 2013 r. oraz 2,5 mld zł w 2014 r., pomimo wzrostu zadłużenia JST.

Niższy koszt finansowania zewnętrznego stworzył przestrzeń samorządom do dalszego zwiększania zadłużenia. Wszelako wyższy dług generuje zwiększone ryzyko kredytowe zarówno pod kątem możliwości jego refinansowania, jak i ze względu na potencjalny wzrost stóp procentowych (całe zadłużenie JST w Polsce jest oparte na zmiennych stopach procentowych).

Kondycja finansowa JST może być analizowana w oparciu o ustawowe wskaźniki zadłużenia, a także w oparciu o mierniki wykorzystywane do analizy finansowej przedsiębiorstw. Wskaźniki ustawowe w praktyce nie wystarczą do oceny kondycji JST – ich przykładowe słabości zostały zasygnalizowane w części 4 niniejszego opracowania. Preferowaną dla nich alternatywę stanowią mierniki oparte na przepływach operacyjnych JST. Są to takie wskaźniki, jak *EBITDA/GI* i *FOCF/ND*². Zarazem w przypadku polskich JST mniejszą użyteczność mają wskaźniki oparte na pełnych przepływach pieniężnych z działalności finansowej, proponowane przez Petersona [1998], np. koszty odsetkowe plus rozchody finansowe w relacji do dochodów operacyjnych. Wynika to z faktu, że w Polsce występuje bardzo duża skala refinansowania bądź subrogacji istniejącego zadłużenia przez JST. W efekcie tego typu wskaźniki są silnie zakłócone.

W niniejszym opracowaniu jako podstawowy miernik do oceny kondycji finansowej JST w kontekście ryzyka kredytowego jest zaproponowany wskaźnik *EBITDA/GI*. Jego poziom ostrzegawczy zaczyna się poniżej wartości 2,0 dla danego podmiotu. Zarazem wartość tego wskaźnika poniżej 1,0 stanowi sygnał alarmowy, że dany podmiot wkracza w obszar schematu Ponziego i nie jest w stanie obsługiwać nawet swych odsetek z przepływów operacyjnych – w efekcie musi dokonywać sprzedaży swego majątku.

Wskaźnik *FOCF/ND* ma charakter pomocniczy w niniejszej analizie, gdyż nie jest bezpośrednio uzależniony od wysokości kosztów odsetkowych, które są modelowane w tym badaniu. Jego poziom ostrzegawczy to wartości poniżej 0,2 dla danego podmiotu. Wartości poniżej 0,1 wskazują na alarmująco wysoki poziom zadłużenia.

Wskaźniki dla sektora JST zostały przedstawione w tabeli 1. Uległy one wyraźnemu pogorszeniu od 2008 r. Przy czym najgorszy poziom osiągnęły w 2011 r. Zarazem, choć 2014 r. wskazuje na ich relatywną poprawę, widać, że w dalszym

² *EBITDA/GI* = wynik operacyjny przed uwzględnieniem przychodów i kosztów finansowych, podatków, amortyzacji i deprecjacji / odsetki brutto. *FOCF/ND* = przepływy gotówkowe z działalności operacyjnej / zadłużenie netto. Dokładne definicje przedstawione są w [Kluza 2015].

ciągu zmniejszają się wolne zasoby JST (rośnie dług netto). Ponadto istotną część poprawy wskaźnika *EBITDA/GI* JST zawdzięczają niezależnemu od nich spadkowi rynkowych stóp procentowych. W 2011 r. WIBOR 1M wynosił średnio 4,37% w porównaniu z 2,47% w 2014 r.

Tabela 1. Charakterystyka kondycji finansowej sektora JST

Wskaźniki	2008	2011	2014
Średni wskaźnik <i>EBITDA/GI</i>	13,76	4,94	7,56
% JST ze wsk. <i>EBITDA/GI</i> poniżej 2,0	5%	16%	4%
Średni wskaźnik <i>FOCF/ND</i>	1,75	0,27	0,32
% JST ze wsk. <i>FOCF/ND</i> poniżej 0,2	7%	36%	20%
Dług netto / dochody ogółem	7,7%	29,3%	29,8%

Źródło: obliczenia własne.

3. Symulacje Monte Carlo dla wskaźników zadłużenia JST

Metody oceny ryzyka w oparciu o testowanie alternatywnych scenariuszy stosowane są szeroko w finansach. Jednym z ich podstawowych obszarów zastosowania jest *stress testing*, wykorzystywany zarówno przez pojedyncze podmioty, jak i instytucje nadzoru do oszacowania ryzyka jednostkowego, ale też całego sektora. Szczególne zastosowanie mają w przypadku sektorów finansowego i ubezpieczeniowego, których działalność z jednej strony polega na zarządzaniu ryzykiem, a z drugiej strony sektory te mogą generować ryzyka systemowe dla całej gospodarki. Opis wytycznych do przeprowadzania *stress tests* zawarty jest m.in. w [BIS 2009, 2011]. Symulacje finansowe mają również zastosowanie w innych dziedzinach finansów. Przykładowo mogą służyć do szacowania wartości inwestycji w nieruchomości [Kelliher, Mahoney 2000], ryzyka inwestycyjnego projektów [Pawlak 2012], wyceny przedsiębiorstw [Białas 2012] bądź oceny efektywności polityk publicznych, np. w służbie zdrowia [Yeh i in. 2014]. W bankowości służą nie tylko do oceny ryzyka, ale też do określania rentowności produktów i pokrewnych zastosowań [Chyliński 1999].

Symulacje mogą zostać przeprowadzone w oparciu o metodę Monte Carlo, zaproponowaną pierwotnie w [Metropolis, Ulam 1949]. Szczegółowy opis jej konstrukcji, jak również szerokich zastosowań zawarty jest m.in. w [Hendry 1984] oraz [Niemiro 2013]. W skrócie, metoda ta polega na poszukiwaniu oszacowania wyniku w oparciu o zmienną losową zamiast rozwiązywania danego, zazwyczaj złożonego, problemu obliczeniowego. Zmienna jest wybierana N razy w cyklu niezależnych losowań. Wraz ze wzrostem liczby losowań uzyskuje się rozwiązanie, które stanowi efektywny estymator średniej dla symulowanego zjawiska. Liczby losowe zastosowane w symulacji powinny być dobierane według rozkładu, który w sposób adekwatny odzwierciedla charakterystykę analizowanego zjawiska.

W symulacjach Monte Carlo wykorzystywanych w szacowaniu ryzyka na potrzeby analizy finansowej podmiotów jednym ze stosowanych rozkładów zmiennej losowej jest rozkład trójkątny. Jest to rozkład ciągły prawdopodobieństwa z funkcją gęstości o kształcie trójkąta. Jest zdefiniowany przez trzy parametry: wartość minimalną (min), wartość maksymalną (max) oraz wartością reprezentującą położenie wierzchołka trójkąta ($mode$), gdzie $min \leq mode \leq max$. Charakterystyka tego rozkładu zawarta jest m.in. w [Lissowski i in. 2011]. Na potrzeby przeprowadzenia symulacji wykorzystana została funkcja odwróconej dystrybuanty prawdopodobieństwa P o postaci:

$$F^{-1}(P) = \begin{cases} min + \sqrt{P(max - min)(mode - min)}, & P < \frac{mode - min}{max - min} \\ max - \sqrt{(1 - P)(max - min)(max - mode)}, & P \geq \frac{mode - min}{max - min} \end{cases}$$

Rozkład trójkątny zastosowany został w niniejszej analizie jako dobrze opisujący możliwe zachowanie się badanych parametrów. Jego pożądaną właściwością jest w szczególności łatwość, z jaką oddaje asymetryczne zmiany w zmiennej losowej, a także to, że zawiera parametr odzwierciedlający najbardziej prawdopodobny wynik symulacji [Chyliński 1999]. Z perspektywy niniejszej analizy dodatkową pożądaną właściwością rozkładu trójkątnego jest brak grubych ogonów oraz nieskończonego zakresu, którego istnienie zawsze powodowałoby niezerowe prawdopodobieństwo uzyskania ostrzegawczych poziomów wskaźników finansowych JST wraz ze wzrostem liczby powtórzeń. Ponadto niniejsze badanie ma na celu weryfikację wpływu zmian określonych parametrów na kondycję finansową JST w sytuacji typowej, a nie w scenariuszach skrajnych o bardzo niskim prawdopodobieństwie wystąpienia.

W symulacjach istotne jest, jak wiele przeprowadzanych będzie losowań. Z jednej strony duża liczba losowań sprawia, że uzyskane wyniki będą jak najlepiej odzwierciedlać zakładany rozkład zmiennej losowej, a z drugiej oznacza dużą czasochłonność. Liczba losowań została określona w oparciu o testy zgodności (χ^2) weryfikujące, przy ilu losowaniach uzyskany rozkład będzie w adekwatnym stopniu odzwierciedlał modelowy rozkład trójkątny powstały z 5000 losowań. Wyniki testów wykazały, że rozkład uzyskany w wyniku 50 losowań jest bliski istotnej statystycznie rozbieżności względem modelowego rozkładu (5000 losowań): p -value na poziomie 7,77%. Zwiększenie liczby losowań do 100 znacząco zwiększa pewność, że uzyskany rozkład nie będzie statystycznie się różnił od modelowego rozkładu trójkątnego: p -value 22,24%. W rezultacie do wszystkich symulacji wskaźników finansowych dla JST została przyjęta liczba losowań $N = 100$. Oznacza to, że na potrzeby badania uzyskanych zostało w ramach symulacji 18 539 400 obserwacji wskaźników $EBITDA/GI$ i $FOCF/ND$.

Zaprezentowany powyżej opis kondycji finansowej JST wskazuje, że szereg podmiotów było w relatywnie słabej sytuacji na koniec 2014 r. Czyni to je wrażliwymi na wzrost rynkowych stóp procentowych, który będzie oznaczał wyższe koszty obsługi zadłużenia. W celu weryfikacji wpływu zmiany stóp procentowych na kondycję finansową JST przeprowadzono kilka scenariuszy symulacji Monte Carlo.

Symulacje zostały przeprowadzone dla czterech parametrów finansowych: dochodów bieżących, wydatków bieżących (pomniejszonych o koszty odsetkowe), kosztów odsetkowych oraz gotówki i jej ekwiwalentów. Symulacje przedstawiają zmianę kondycji finansowej JST, mierzonej wskaźnikami *EBITDA/GI* oraz *FOCF/ND* w horyzoncie następnego (jednego) roku. Symulowane kategorie są niezależne od siebie. W praktyce zachodzi pośrednia zależność pomiędzy kategoriami, szczególnie w przypadku dochodów bieżących i wydatków bieżących, gdyż decydenci mają na uwadze nadwyżkę operacyjną jako jeden z podstawowych parametrów planistycznych w procesie konstruowania budżetu. Wszelako nie ma ścisłej zależności pomiędzy tymi obiema kategoriami, gdyż większa część wydatków niż dochodów ma charakter sztywny (w kategoriach nominalnych bądź jako kategorie podlegające regułom indeksującym).

Niniejsza analiza zawiera trzy podstawowe scenariusze symulacji, w ramach których analizowany jest wpływ podwyżek stóp procentowych od 0,25% do 2,50% na JST. We wszystkich scenariuszach założony jest 2% nominalny przyrost dochodów i wydatków bieżących na kolejny rok, a analizowane wielkości finansowe mają rozkłady o zakresie $<80\% \times mode; 120\% \times mode>$. Scenariusz 1 ma charakter scenariusza wyjściowego, w którym w sposób odizolowany symulowana jest wyłącznie zmiana kosztów odsetkowych odpowiadająca poszczególnym podwyższonym poziomom stóp procentowych – od 0,25% do 2,50% w odstępach po 0,25 p.p.

Scenariusz 2 to wzbogacenie scenariusza 1 o dwie modyfikacje. Po pierwsze, symulowana jest zmiana parametru *max* dla kosztów odsetkowych ze $120\% \times mode$ na $140\% \times mode$. Po drugie, założone jest obniżanie się poziomu gotówki i jej ekwiwalentów w posiadaniu JST wraz ze wzrostem kosztów odsetkowych (każdej podwyżce stóp procentowych o 0,25% towarzyszy obniżenie gotówki o 3 p.p.). Tego typu efekty należy traktować jako typowe następstwa podwyżki stóp procentowych z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, wraz ze wzrostem stóp procentowych bardziej zadłużone podmioty dążą do redukcji spłacanych rat kapitałowych (negocjują wydłużenie harmonogramów spłat) w celu utrzymania na dotychczasowym poziomie przepływów finansowych związanych z obsługą zadłużenia. W efekcie średni poziom zadłużenia jest wyższy (gdyż jest wolniej spłacane), co prowadzi do ponadproporcjonalnego wzrostu kosztów odsetkowych. Taka sytuacja była typowa dla polskich JST w latach 2009-2012. Po drugie, rosnące koszty finansowania zewnętrznego wpływają na pogorszenie oceny kondycji finansowej poszczególnych podmiotów, co sprawia, że marże odsetkowe zarówno dla nowo zaciąganego, jak i refinansowanego długu są wyższe. Scenariusz 3 ma charakter *stress testu* przy

założeniu, że podwyżkom stóp procentowych będzie towarzyszyć również zmiana rozkładu wydatków bieżących dla parametru *max* (bez zmiany wartości *mode*) – do nieznacznie wyższego poziomu $130\% \times mode$. Podsumowanie parametrów dla wszystkich scenariuszy zawiera tabela 2. Symulacje tych scenariuszy zostały przeprowadzone dla każdego JST.

Tabela 2. Parametry scenariuszy modelowanych w ramach symulacji Monte Carlo

Kategoria finansowa	Scenariusz 1			Scenariusz 2			Scenariusz 3		
	<i>min</i>	<i>mode</i>	<i>max</i>	<i>min</i>	<i>mode</i>	<i>max</i>	<i>min</i>	<i>mode</i>	<i>max</i>
Dochody bieżące	-20%	102	20%	-20%	102	20%	-20%	102	20%
Wydatki bieżące (bez kosztów odsetek)	-20%	102	20%	-20%	102	20%	-20%	102	30%
Koszty odsetek	-20%	100-172*	20%	-20%	100-172*	40%	-20%	100-172*	40%
Gotówka i jej ekwiwalenty	-20%	100	20%	-20%	70-100**	20%	-20%	70-100**	20%

Uwaga 1: *mode* = 100 oznacza, że w symulacji została przyjęta wartość rzeczywista z 2014 r.; przykładowo *mode* = 102 oznacza, że wartość rzeczywista została zwiększona o 2%.

Uwaga 2: parametry *min* oraz *max* są przedstawiane jako procentowa różnica od wartości *mode*.

* Koszty odsetek były symulowane dla stanu obecnego (brak podwyżek stóp procentowych, czyli *mode* = 100) oraz dziesięciu wariantów podwyżek od +0,25% do +2,50%, co odpowiada wartościom *mode*: 107, 114, 122, 129, 136, 143, 150, 158, 165, 172. ** Poziom gotówki i jej ekwiwalentów w scenariuszach 2 i 3 był liniowo zmniejszany wraz ze wzrostem stóp procentowych. Dla stanu wyjściowego wynosił 100, dla podwyżki stóp o 0,25% wynosił 97 i odpowiednio się zmniejszał, osiągając wartość 70 dla podwyżki stóp o 2,5%.

Źródło: opracowanie własne.

Skrót wyników symulacji zawarty jest w tabeli 3. Pełne zestawienia wyników zawierają tabele 4-6. Szczególnie użyteczna jest analiza wskaźnika *EBITDA/GI*. Jego wartość poniżej 2,0 stanowi silny sygnał ostrzegawczy odnośnie do ograniczonej zdolności danego JST do obsługi swego zadłużenia w oparciu o przepływy operacyjne. Wskaźnik poniżej wartości 1,0 w praktyce oznacza brak jakiegokolwiek zdolności kredytowej danego podmiotu oraz konieczność obsługi jego istniejącego zadłużenia za pomocą wymuszonej sprzedaży majątku, pozyskania nowego finansowania zewnętrznego na spłatę odsetek lub pokrewnych działań.

Wskaźnik *FOCF/ND* ma charakter uzupełniający, gdyż ocena bezpieczeństwa relacji przepływów operacyjnych do zadłużenia zależy także od okresu zapadalności zadłużenia i harmonogramów spłat, które znacząco się różnią między podmiotami. Przy czym dla podmiotów o słabszej kondycji finansowej okresy spłaty długu są zazwyczaj istotnie dłuższe (przekraczają nawet 15 lat) niż dla JST o korzystnej kondycji. Wskaźnik ten należy więc traktować jako pomocniczy, przy czym jego poziom poniżej 0,1 należy traktować jednoznacznie jako silnie alarmujący.

Wyniki symulacji ze scenariusza 1 wskazują, że ‘odizolowany’ wpływ podwyżek stóp procentowych na kondycję JST nie jest duży. Grupa 1,8% JST (ok. 50 podmiotów), które już obecnie posiadają wskaźnik *EBITDA/GI* poniżej 1,0, rośnie przy podwyżce stóp o 100 p.b. do 2,4% JST (niecałe 70 podmiotów), a przy mało realnym scenariuszu wzrostu stóp o 200 p.b. do 2,9% JST (ok. 80 podmiotów). Podobnie wraz z podwyżkami stóp procentowych nie przyrasta istotnie liczba JST ze wskaźnikiem *FOCF/ND* poniżej 0,1.

Nieznacznie bardziej widoczne zmiany wpływu podwyżek stóp procentowych na kondycję JST przynosi scenariusz 2. Przy podwyżkach stóp procentowych o 200 p.b. liczba JST ze wskaźnikiem *EBITDA/GI* poniżej 1,0 wzrasta do 3,3%. Zagrożonych osiągnięciem wartości poniżej 1,0 choć w jednym losowaniu (tzw. obszar ryzyka) jest dodatkowe 0,4% JST, z prawdopodobieństwem realizacji tego scenariusza poniżej 50%. Ostrzegawczy poziom wskaźnika (poniżej 2,0) osiąga ponad 10% JST, czyli dwukrotnie więcej niż miało to miejsce w 2014 r.

Alarmujący obraz przedstawiają wyniki symulacji dla scenariusza 3, w którym dodatkowo jest założona zmiana parametru *max* dla rozkładu wydatków bieżących ze $120\% \times mode$ na $130\% \times mode$, co oznacza ich wzrost o ok. 3% szybszy niż dochodów bieżących. Warto przy tym zauważyć, że przy nałożeniu zmienionego rozkładu wydatków bieżących na scenariusz 1 otrzymalibyśmy, że ok. 7% JST posiadałoby wskaźnik *EBITDA/GI* poniżej 1,0 bez podwyżek stóp procentowych.

Wyniki scenariusza 3 wskazują na ryzyko znaczącego pogorszenia się kondycji finansowej JST, jeśli podwyżkom stóp procentowych towarzyszyłoby zmniejszenie nadwyżki operacyjnej JST (nieuwzględniającej kosztów odsetkowych). Już przy podwyżkach stóp procentowych o 75 p.b. ok. 10% JST (czyli 280 podmiotów) uzyskuje wskaźnik *EBITDA/GI* poniżej 1,0. Jeszcze istotniejsza jest obserwacja, jak wiele JST potencjalnie może być zagrożonych znaczącym pogorszeniem kondycji finansowej. Obszar ryzyka dla podwyżki stóp procentowych o 75 p.b. przy wskaźniku 1,0 wynosi 39%, co oznacza, że dodatkowo aż 29% JST jest wyeksponowanych na bezpośrednie pogorszenie ich wskaźnika do poziomu poniżej 1,0. W obszarze ostrzegawczym wskaźnika *EBITDA/GI* poniżej 2,0 znajduje się już 19% JST, a w obszarze ryzyka dla tego poziomu ok. 50% JST. W scenariuszu 3 zagrożona jest więc systemowo zdolność do obsługi zadłużenia przez sektor samorządowy. Dla wyższych poziomów wzrostu stóp procentowych odsetek JST o niskiej zdolności spłaty zadłużenia odpowiednio rośnie. Analogicznie istotnemu pogorszeniu ulegają wskaźniki *FOCF/ND*.

Scenariusz 3, choć mało prawdopodobny, jest realistyczny. Oznacza to, że istnieje nie do pominięcia ryzyko systemowe dla wypłacalności sektora JST w przypadku wzrostu stóp procentowych. Dotychczas było ono łagodzone procesem przeciwnym, czyli kilkuletnim cyklem obniżek rynkowych stóp procentowych. W krótkim okresie omawiane ryzyko braku obsługi zadłużenia przez JST będzie zarządzalne poprzez możliwość sprzedaży majątku samorządowego na poczet obsługi długu. W długim okresie ryzyko to jednak pozostanie.

Tabela 3. Podsumowanie wyników symulacji Monte Carlo

	% JST ze wskaźnikiem <i>EBITDA/GI</i> poniżej 1,0				% JST ze wskaźnikiem <i>FOCF/ND</i> poniżej 0,1			
Dane rzeczywiste za 2014 r. (bez symulacji)	1,8%				5,1%			
	zmiana stóp procentowych o:				zmiana stóp procentowych o:			
	0,5 p.p.	1,0 p.p.	1,5 p.p.	2,0 p.p.	0,5 p.p.	1,0 p.p.	1,5 p.p.	2,0 p.p.
Scenariusz 1	2,0%	2,4%	2,6%	2,9%	6,2%	6,3%	6,3%	6,2%
Scenariusz 2	2,2%	2,5%	2,8%	3,3%	6,2%	6,3%	6,4%	6,4%
Scenariusz 3	9,0%	10,4%	11,1%	12,4%	19,5%	20,0%	20,0%	20,3%

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 4. Wyniki symulacji dla scenariusza 1: odsetek JST spełniających określony warunek

Założenia symulacji		<i>EBITDA/GI</i>				<i>FOCF/ND</i>			
zmiana stóp procentowych	poziom należności	wskaźnik poniżej 1,0	obszar ryzyka spadku pon. 1,0	wskaźnik poniżej 2,0	obszar ryzyka spadku pon. 2,0	wskaźnik poniżej 0,1	obszar ryzyka spadku pon. 0,1	wskaźnik poniżej 0,2	obszar ryzyka spadku pon. 0,2
0	1,00	2,0%	2,0%	4,2%	4,2%	6,2%	8,9%	20,9%	29,2%
+0,25	1,00	2,0%	2,0%	4,5%	4,5%	6,2%	9,0%	21,0%	29,4%
+0,50	1,00	2,0%	2,0%	4,8%	4,8%	6,2%	9,0%	21,0%	29,5%
+0,75	1,00	2,3%	2,3%	5,6%	5,6%	6,3%	9,0%	21,4%	29,5%
+1,00	1,00	2,4%	2,4%	6,0%	6,0%	6,3%	9,2%	21,1%	29,8%
+1,25	1,00	2,5%	2,5%	6,7%	6,7%	6,2%	9,2%	21,0%	29,9%
+1,50	1,00	2,6%	2,6%	7,3%	7,3%	6,3%	9,3%	21,4%	30,0%
+1,75	1,00	2,8%	2,8%	7,9%	7,9%	6,3%	9,3%	21,3%	30,2%
+2,00	1,00	2,9%	2,9%	8,9%	8,9%	6,2%	9,3%	20,5%	30,4%
+2,25	1,00	3,2%	3,2%	9,8%	9,8%	6,3%	9,3%	21,3%	30,4%
+2,50	1,00	3,4%	3,4%	10,6%	10,6%	6,2%	9,3%	20,6%	30,2%

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 5. Wyniki symulacji dla scenariusza 2: odsetek JST spełniających określony warunek

Założenia symulacji		<i>EBITDA/GI</i>				<i>FOCF/ND</i>			
zmiana stóp procentowych	poziom należności	wskaźnik poniżej 1,0	obszar ryzyka spadku pon. 1,0	wskaźnik poniżej 2,0	obszar ryzyka spadku pon. 2,0	wskaźnik poniżej 0,1	obszar ryzyka spadku pon. 0,1	wskaźnik poniżej 0,2	obszar ryzyka spadku pon. 0,2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1,00	2,0%	2,1%	4,5%	4,9%	6,1%	9,1%	20,4%	29,6%
+0,25	0,97	2,0%	2,3%	4,8%	5,7%	6,3%	8,9%	21,4%	29,4%
+0,50	0,94	2,2%	2,5%	5,6%	6,2%	6,2%	9,3%	21,1%	30,5%

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
+0,75	0,91	2,4%	2,6%	6,0%	7,2%	6,3%	9,4%	21,6%	30,7%
+1,00	0,88	2,5%	2,8%	6,8%	7,9%	6,3%	8,9%	21,4%	29,5%
+1,25	0,85	2,7%	2,9%	7,5%	8,8%	6,3%	8,9%	21,6%	29,3%
+1,50	0,82	2,8%	3,2%	8,3%	9,7%	6,4%	9,6%	21,9%	31,6%
+1,75	0,79	2,9%	3,4%	9,0%	10,6%	6,4%	9,4%	22,2%	31,0%
+2,00	0,76	3,3%	3,7%	10,1%	11,9%	6,4%	8,9%	21,8%	29,4%
+2,25	0,73	3,5%	3,8%	11,0%	12,5%	6,4%	9,4%	22,3%	31,2%
+2,50	0,70	3,6%	4,2%	11,7%	13,9%	6,6%	9,6%	22,6%	31,6%

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 6. Wyniki symulacji dla scenariusza 3: odsetek JST spełniających określony warunek

Założenia symulacji		EBITDA/GI				FOCF/ND			
zmiana stóp procentowych	poziom należności	wskaźnik poniżej 1,0	obszar ryzyka spadku pon. 1,0	wskaźnik poniżej 2,0	obszar ryzyka spadku pon. 2,0	wskaźnik poniżej 0,1	obszar ryzyka spadku pon. 0,1	wskaźnik poniżej 0,2	obszar ryzyka spadku pon. 0,2
0	1,00	8,2%	34,8%	14,6%	45,8%	18,8%	42,8%	38,8%	56,5%
+0,25	0,97	8,6%	32,6%	16,0%	44,5%	19,3%	40,7%	39,2%	55,2%
+0,50	0,94	9,0%	36,8%	17,0%	49,1%	19,5%	43,6%	39,7%	57,2%
+0,75	0,91	10,0%	39,3%	18,9%	51,7%	19,6%	44,7%	39,7%	58,0%
+1,00	0,88	10,4%	42,1%	20,2%	54,3%	20,0%	46,4%	40,2%	59,4%
+1,25	0,85	10,7%	40,4%	21,4%	53,6%	19,9%	44,7%	40,2%	58,3%
+1,50	0,82	11,1%	43,6%	22,6%	56,4%	20,0%	46,6%	40,6%	59,6%
+1,75	0,79	11,6%	39,2%	23,9%	53,8%	20,1%	42,8%	40,7%	57,5%
+2,00	0,76	12,4%	44,2%	25,6%	57,5%	20,3%	46,0%	40,8%	59,3%
+2,25	0,73	12,2%	41,4%	25,9%	56,0%	19,7%	43,6%	40,7%	57,9%
+2,50	0,70	12,5%	41,6%	26,9%	56,2%	19,8%	43,0%	40,8%	57,9%

Źródło: obliczenia własne.

4. Implikacje analizy dla ustawowych limitów zadłużenia JST

Maksymalny poziom zadłużenia dla poszczególnych JST w Polsce jest określony w art. 243 Ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (UFP, Dz.U. nr 150, poz. 1240 ze zm.). Wskaźnik zdefiniowany w art. 243 UFP (prawa strona równania) to specyficzny rodzaj nadwyżki finansowej, łączący przepływy z działalności operacyjnej, inwestycyjnej i finansowej. Jedną z jego słabości jest to, że niskie w przeszłości poziomy stóp procentowych automatycznie skutkują zwiększeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia dla danego JST w przyszłości, bez względu na bieżące bądź przyszłe stopy procentowe. W konsekwencji konstrukcja wskaźnika wprost wzmacnia ryzyko pogorszenia zdolności do obsługi zadłużenia, jeśli odwrócony

zostanie cykl obniżek stóp procentowych. Symulacje wskazują, że w połączeniu ze wzrostem wydatków bieżących ryzyko takie staje się realne dla 10% JST, czyli blisko 300 podmiotów. Dodatkowo wskaźnik jest stosunkowo łatwy do zmanipulowania poprzez takie instrumenty, jak leasing zwrotny i dzierżawa zwrotna majątku. Nie tylko umożliwiają one pozyskiwanie zwrotnego finansowania samorządom o słabej kondycji finansowej, ale także poprawiają ich zdolność do zaciągania nowego długu z perspektywy wskaźnika z art. 243 UFP. Instrumenty te, wraz z symulacją wpływu na ustawowe wskaźniki zadłużenia samorządów, są omówione w [Kluza 2016].

W celu uniknięcia realizacji negatywnego scenariusza dla sektora samorządowego, a w konsekwencji dla całej gospodarki, należy rozważyć zmiany w regulacjach ustawowych dotyczących limitów zadłużenia JST. Z tej perspektywy wprowadzone powinny zostać dwie dodatkowe zasady. Po pierwsze, limit ustawowy powinien uwzględniać przy liczeniu zdolności kredytowej 3-letnią prognozę (z Wieloletniej Prognozy Finansowej danego JST), bazującą na wskaźnikach makroekonomicznych z projekcji zawartych w budżecie państwa. Po drugie, przy wyliczeniu limitu wprowadzone powinny zostać analizy wrażliwości podstawowych parametrów finansowych, takich jak stopy procentowe, poziom nadwyżki operacyjnej etc. W przypadku stóp procentowych w horyzoncie 3-letnim powinny być testowane podwyżki rzędu 100-200 p.b. Tego typu podejście zapewni właściwy poziom bezpieczeństwa JST z perspektywy spłaty posiadanego przez nie zadłużenia.

5. Zakończenie

Światowy kryzys finansowy zapoczątkowany w 2008 r. przerodził się w wielu krajach w kryzys sektora finansów publicznych. W Polsce spowolnienie gospodarcze miało wyraźny wpływ na nadwyżkę operacyjną JST, która w relacji do dochodów bieżących spadła z 13,4% w 2008 r. do jedynie 6,9% w 2010 r., by następnie stopniowo rosnąć – do poziomu 9,7% w 2014 r. Równocześnie silnie wzrosło zadłużenie JST – z 28,2 mld zł na koniec 2008 r. do 72,1 mld zł na koniec 2014 r.

Pomimo wzrostu długu od 2012 r. spadają koszty obsługi zadłużenia JST zarówno w relacji do ich dochodów bieżących, jak i w ujęciu nominalnym. Spadek ten wynika przede wszystkim z istotnego obniżenia stóp procentowych w polskiej gospodarce, a także stabilizacji marż bankowych dla JST na poziomie poniżej 1,0%. Wynikła sytuacja sprawia, że coraz silniej zadłużone polskie JST stały się podatne na ryzyko wzrostu stóp procentowych. W zależności od skali podwyżek stóp procentowych dla części JST może to oznaczać utratę zdolności do obsługi przez nie zadłużenia.

Kondycja finansowa JST została przeanalizowana w niniejszym badaniu w oparciu o generowane przez nie przepływy operacyjne. Podstawowym wskaźnikiem służącym do jej oceny była relacja *EBITDA* do kosztów odsetkowych brutto

(*EBITDA/GI*). Silnie alarmujący poziom tego wskaźnika, oznaczający utratę zdolności kredytowej, to wartość poniżej 1,0.

Przeprowadzone analizy wskaźnika w oparciu o symulację Monte Carlo wykazały, że sektor JST jest odporny na wzrost stop procentowych, jeśli nastąpi on jako odizolowany czynnik, niepociągający za sobą istotnych zmian w poziomie pozostałych wydatków i dochodów JST. Podwyżki stóp procentowych o 100-200 p.b. mogą wówczas spowodować wzrost odsetka JST o negatywnym profilu ryzyka z 1,8% w 2014 r. do odpowiednio 2,5-3,3%. Istotne ryzyko dla sektora JST występuje wówczas, gdy podwyżkom stóp procentowych będzie towarzyszyć szybszy wzrost wydatków bieżących (pozaodsetkowych) względem dochodów bieżących. Jeśli wraz z podwyżkami stóp procentowych nastąpi ok. 3% wzrost wydatków bieżących pomniejszonych o odsetki, to już przy podwyżce stóp procentowych o 100 p.b. liczba JST o negatywnym profilu ryzyka kredytowego wzrośnie do 10% wszystkich JST (co stanowi ok. 300 podmiotów). Obszar ryzyka dla podwyżki stóp procentowych o 100 p.b. przy poziomie wskaźnika 1,0 wynosi 42%, co oznacza, że dodatkowo aż 32% JST jest wyeksponowanych na bezpośrednie pogorszenie ich wskaźnika do poziomu poniżej 1,0. W obszarze ostrzegawczym wskaźnika *EBITDA/GI* poniżej 2,0 znalazłoby się natomiast 20% JST, a w obszarze ryzyka dla tego poziomu ok. 50% JST. W scenariuszu tym zagrożona jest więc systemowo zdolność do obsługi zadłużenia przez sektor samorządowy.

Przedstawione wyniki badań wskazują na potrzebę podjęcia prac nad modyfikacją wskaźnika maksymalnego zadłużenia dla JST z art. 243 Ustawy o finansach publicznych. Pozostawienie aktualnych regulacji, bazujących wyłącznie na historycznej kondycji finansowej samorządów, może skutkować rosnącym ryzykiem kredytowym sektora, w przyszłości stanowiącym zagrożenie dla całego sektora finansów publicznych w Polsce.

Literatura

- Balassone F., Cunha J., Langenus G., Mancke B., Pavot J., Prammer D., Tommasino P., 2011, *Fiscal sustainability and policy implications: A post-crisis analysis for the euro area*, International Journal of Sustainable Economy, vol. 3, issue 2, s. 210-234.
- Białas M., 2012, *Wykorzystanie symulacji Monte Carlo do wyceny przedsiębiorstwa metodą APV*, Zarządzanie i Finanse, no. 4.1, s. 23-35.
- BIS (Bank for International Settlements), 2009, *Principles for sound stress testing practices and supervision*, Basel Committee on Banking Supervision (maj), <http://www.bis.org/publ/bcbs155.htm>.
- BIS (Bank for International Settlements), 2011, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010 (rewizja czerwiec 2011), <http://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>.
- Ghosh A., Kim J., Mendoza E., Ostry J., Qureshi M., 2013, *Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies*, The Economic Journal, vol. 123 (luty).

- Hendry D., 1984, *Monte Carlo experimentation in econometrics*, [w:] Griliches Z., Intriligator M.D. (eds.), *Handbook of Econometrics*, vol. II, Elsevier Science Publishers BV, Amsterdam, s. 937-976.
- Chyliński A., 1999, *Metoda Monte Carlo w bankowości*, Twigger SA, Warszawa.
- Cline W., 2012a, *Interest Rate Shock and Sustainability of Italy's Sovereign Debt*, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, PB 12-5, February.
- Cline W., 2012b, *Sovereign Debt Sustainability in Italy and Spain: A Probabilistic Approach*, Working Paper Series, Peterson Institute for International Economics, WP 12-12, August.
- Cline W., 2013, *Debt Restructuring and Economic Prospects in Greece*, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, PB 13-3, February.
- Donald B., Glasmeier A., Gray M., Lobao L., 2014, *Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, no. 7.
- Eller M., Urvova J., 2012, *How Sustainable Are Public Debt Levels in Emerging Europe? Evidence for Selected CE SEE Countries from a Stochastic Debt Sustainability Analysis*, Focus on European Economic Integration, Q4.
- IMF (International Monetary Fund), 2013, *Greece*, IMF Country Report, no. 13/20, January.
- Kelliher C.F., Mahoney L.S., 2000, *Using Monte Carlo simulation to improve long-term investment decisions*, The Appraisal Journal, vol. 68, no. 1, s. 44-56.
- Kluza K., 2014, *Impact of the economic slowdown on local government investments, debt and productivity in the EU countries*, Journal of Economics and Management, no. 18.
- Kluza K., 2015, *Debt repayment capacity of local government sector in Poland during the 2008-2013 economic slowdown period*, Accounting & Taxation, vol. 7, no. 2, s. 17-27.
- Kluza K., 2016, *Innowacje finansowe w samorządach na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, w przygotowaniu do druku.
- Lissowski G., Haman J., Jasiński M., 2011, *Podstawy statystyki dla socjologów*, tom 3, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Medeiros J., 2012, *Stochastic debt simulation using VAR models and a panel fiscal reaction function – results for a selected number of countries*, European Economy, Economic Papers 459, lipiec.
- Metropolis N., S. Ulam, 1949, *The Monte Carlo Method*, Journal of the American Statistical Association, vol. 44, no. 247, s. 335-341.
- Niemiro W., 2013, *Symulacje stochastyczne i metody Monte Carlo*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Pawlak M., 2012, *Symulacja Monte Carlo w analizie ryzyka projektów inwestycyjnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, no. 690, s. 83-94.
- Peck J., 2014, *Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, no. 7.
- Peterson G., 1998, *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, Prepared for World Bank, March.
- UFP, Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Vammalle C., Hulbert C., 2013, *Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice*, OECD Regional Development Working Papers, OECD, 02.
- Yeh C.P., Hsu A.C., Hsien W., Chai K.C., 2014, *Neural Network Forecasts of Taiwan Bureau of National Health Insurance Expenditures*, The International Journal of Business and Finance Research, vol. 8, no. 5, s. 95-114.
- ZMP (Związek Miast Polskich), 2012, *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, materiały z XXXIII Zjazdu ZMP, 9 marca 2012.

Tomasz Kołakowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: tomasz.kolakowski@ue.wroc.pl

EKONOMICZNO-SPOŁECZNE EFEKTY PROJEKTÓW TRANSLOKACJI OBIEKTÓW ZABYTKOWYCH NA POZIOMIE LOKALNYM

SOCIO-ECONOMIC EFFECTS OF TRANSLOCATION PROJECTS OF HISTORIC MONUMENTS – LOCAL LEVEL

DOI: 10.15611/pn.2016.432.08

JEL Classification: H40, O22, R10, R50

Streszczenie: Celem artykułu jest próba identyfikacji, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym, efektów realizacji nietypowych przedsięwzięć, jakimi są projekty z zakresu translokacji obiektów zabytkowych. Translokacja zabytku nieruchomego w inne miejsce, w opinii autora, może znacząco wpływać na gospodarkę lokalną i generować zmiany w lokalnej sferze społeczno-kulturowej. Mimo że są to przedsięwzięcia sporadyczne, to przeprowadzane są zwykle przez instytucje publiczne, w tym głównie instytucje kultury, w ramach ograniczonych budżetów. W związku z tym proces ich realizacji wymaga skuteczności, a przede wszystkim efektywności ekonomicznej na każdym etapie zaplanowanych działań. Poruszana problematyka ma innowacyjny charakter zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i badawczym.

Słowa kluczowe: translokacja, projekt, obiekt zabytkowy, efekty ekonomiczno-społeczne.

Summary: The aim of the paper is to identify economic and social effects in the unusual projects, which are projects of translocation of historic monuments. Translocation, or otherwise removing, transfer, is the transfer of a historic building in another location. It is performed only in exceptional cases, ie. if this is the only way to save the cultural heritage object from destruction.

Keywords: translocation, project, historic building, socio-economic effects.

1. Wstęp

Wieloletnie zaniechania bieżących remontów, brak sprawnego systemu egzekwowania wytycznych i nakazów konserwatorskich oraz niedoinwestowanie otaczającej

infrastruktury, doprowadziły do istotnej dekapitalizacji wielu obiektów dziedzictwa kulturowego, w tym również zabytków, ich substancji architektonicznej, a także struktury przestrzennej. Obecnie problemy te nasilają się w związku z dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami, nie zawsze respektującymi zasady zrównoważonego rozwoju. Wśród istotnych zmian, mających negatywny wpływ na stan i strukturę zasobów dziedzictwa kulturowego, można wymienić:

- istotną presję przestrzenną, szczególnie w centralnych obszarach miast – zwykle występuje tam ograniczony zasób terenów do zabudowy, w związku z tym coraz częściej to, co „stare”, próbuje się zastępować tym, co „nowe”,
- postępujący proces kongestii – wymusza modernizację i rozwój infrastruktury transportowej, co może prowadzić do kolidowania projektowanych obiektów inżynierskich z już istniejącą zabudową,
- postępującą presję rozwoju zabudowy mieszkaniowej oraz infrastruktury społecznej i ekonomicznej, widoczną również na obszarach wiejskich.

Chęć poprawy szeroko rozumianej infrastruktury społeczno-ekonomicznej wymaga zwykle odpowiedniej przestrzeni, która niekiedy może być już wykorzystana w inny sposób. Często obiektami, które stanowią przeszkodę w rozwoju nowej zabudowy czy infrastruktury, są właśnie obiekty zabytkowe (historyczne).

Zgodnie z przepisami prawa obiekty takie należy chronić i zachować dla kolejnych pokoleń ze względu na istotne znaczenie dla zachowania ciągłości kultury narodowej oraz z uwagi na potencjalną wartość ekonomiczną. Z tego też powodu powinny być one wykorzystywane w odpowiedni sposób i włączane w działania wpływające na społeczno-gospodarczy rozwój poszczególnych obszarów. Z drugiej strony ich lokalizacja stanowić może istotną barierę w rozwoju np. nowej funkcji nadanej danemu obszarowi.

Jedną z form prac specjalistycznych na obiektach zabytkowych, w ramach technologii prac konserwatorskich, która pozwala zachować zabytkową tkankę i strukturę obiektu, a jednocześnie zlikwidować na przykład istniejącą kolizję takiego obiektu z nową koncepcją zagospodarowania terenu, jest translokacja (transfer, przemieszczenie) obiektu zabytkowego. Jest to metoda wykorzystywana we współczesnej konserwacji zabytków architektury. Sama translokacja stanowi specyficzny rodzaj projektu, który wymaga właściwego zarządzania kolejnymi jego etapami i który może generować różnorodne efekty ekonomiczno-społeczne.

Z tego też względu za cel w poniższym artykule przyjęto identyfikację, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym, efektów realizacji przedsięwzięć, jakimi są projekty z zakresu translokacji obiektów zabytkowych. W pierwszej części pracy krótko przybliżono problematykę dotyczącą translokacji w wymiarze prawnym, który w znacznym stopniu wpływa na możliwości gospodarowania obiektami zabytkowymi, a co za tym idzie – i na efekty przez nie generowane. W kolejnych rozdziałach przeprowadzono, w oparciu o macierz oceny oddziaływania, analizę omawianych efektów oraz zestawiono przykłady translokacji i powiązane z nimi efekty.

2. Translokacja a wymiar prawny ochrony zabytków

Prawny wymiar ochrony i opieki nad zabytkami znajduje wyraz w wielu dokumentach traktujących o dziedzictwie kulturowym, są to zarówno dokumenty o zasięgu ogólnoświatowym (ONZ – UNESCO), jak i europejskim (m.in. Rada Europy, Unia Europejska). Wśród nich warto wymienić:

- Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisaną w Hadze w 1954 r., wraz z I (1954 r.) i II Protokołem (1999 r.), którą Polska ratyfikowała wraz z I Protokołem w 1956 r. [Konwencja... 1954];
- Europejską Konwencję Kulturalną, którą przyjęto w Paryżu w 1954 r., a którą Polska ratyfikowała w roku 1989 [Europejska... 1954].

Wymienione konwencje stanowiły podstawę do publikowania kolejnych dokumentów (akty prawne, opracowania specjalistyczne dotyczące ochrony, zagospodarowywania i zarządzania dziedzictwem kulturowym), w których kwestiom translokacji nadawano już bezpośrednie odniesienie. Zestawienie przykładowych dokumentów poruszających problematykę translokacji zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Przykładowe dokumenty odnoszące się do problematyki translokacji

Nazwa dokumentu	Odniesienie do działań związanych z translokacją
Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy z 1985 r.	„Każda ze Stron zobowiązuje się do wydania zakazu usuwania całości lub części każdego obiektu zabytkowego będącego pod ochroną, chyba że ich stan techniczny wymusza taką konieczność. W takim przypadku właściwy organ podejmuje odpowiednie środki ostrożności związane z demontażem zabytku, jego przeniesieniem i odbudową we właściwej lokalizacji” (art. 5).
Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych (tzw. Karta Wenecka) z 1964 r.	Wskazuje się na nierozdzielność obiektu zabytkowego z otoczeniem i podkreśla, że translokacja może być dokonana jedynie w szczególnych sytuacjach: „Zabytek jest nierozdzielny od historii, której jest świadectwem, i od otoczenia, w którym jest położony. W wyniku powyższego przemieszczenie zabytku w całości lub w części nie może być dopuszczalne, chyba że wymaga tego zachowanie zabytku lub usprawiedliwiają je względy na nadrzędny interes narodowy bądź międzynarodowy” (art. 7).
Zasady Ochrony Historycznych Budynków Drewnianych z 1999 r.	„Idealem jest minimalna interwencja w tkankę historycznej struktury drewnianej. W pewnych okolicznościach, minimalna interwencja może oznaczać, że ochrona i konserwacja wymagają kompletnego lub częściowego demontażu i ponownego montażu w celu umożliwienia naprawy konstrukcji drewnianych” (pkt 6).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Council of Europe 1985; Międzynarodowa karta... 1964; ICOMOS 1999].

Na poziomie krajowym dokumentem bezpośrednio odnoszącym się do problematyki dbałości o zasoby krajowego dziedzictwa kulturowego jest Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Ustawa z 23 lipca 2003]. W art. 36 Ustawy wymienionych jest szereg okoliczności, w których właściciel obiektu zabytkowego powinien, w przypadku przedsięwzięć (projektów) związanych z jego wykorzy-

staniem i zagospodarowaniem, zwrócić się o zezwolenia lub opinie do wyspecjalizowanych instytucji, w tym m.in. wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wśród okoliczności tych wymienia się „przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisane do rejestru” (art. 36, pkt 6 Ustawy). Translokacja jest więc bezpośrednio wymieniona w Ustawie jako jedno z działań na obiekcie zabytkowym, wymagające odpowiedniego zezwolenia.

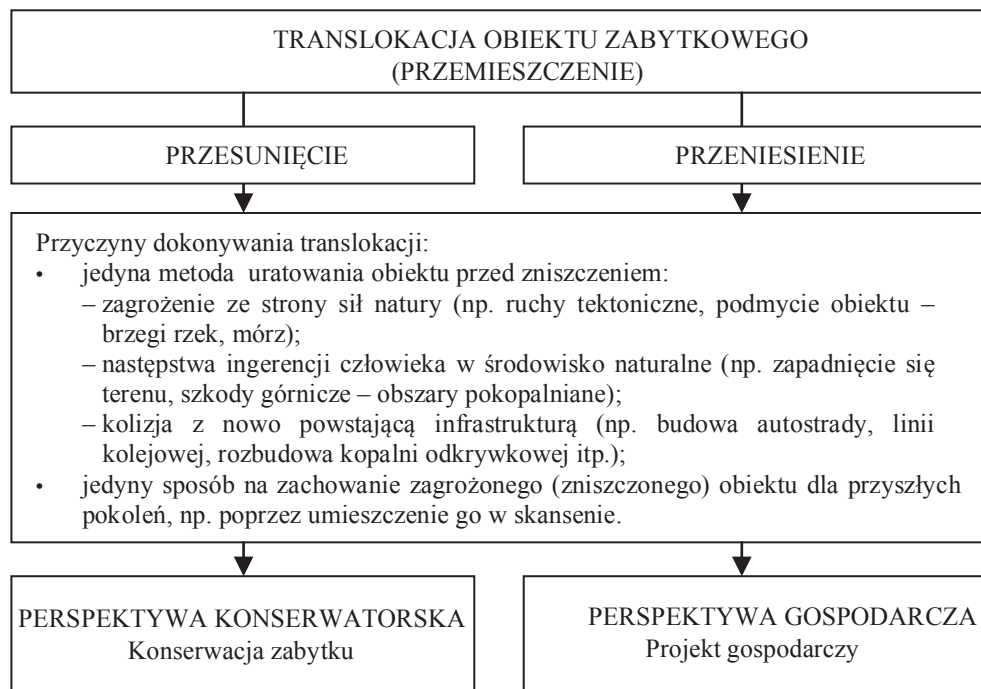
Z powyższego wynika, iż przedsięwzięcia translokacji mają umocowania prawne i doktrynalne w zakresie ochrony, opieki oraz konserwatorstwa dziedzictwa kulturowego. W przytoczonych dokumentach podkreśla się, iż nie są to działania powszechne w działalności konserwatorskiej. Stanowią szczególny przypadek działań na zabytku, dlatego też za każdym razem wymagają indywidualnego podejścia w zakresie ich planowania i realizacji. Wyjątkowość tych działań powoduje, iż translokację obiektu zabytkowego możemy traktować, zarówno w wymiarze planistycznym, jak i praktycznym, jako projekt gospodarczy o bardzo złożonej strukturze i przebiegu, który może generować różnorodne efekty ekonomiczno-społeczne. Tematyka ta będzie przedmiotem rozważań w kolejnym punkcie pracy.

3. Translokacja jako projekt konserwatorski i gospodarczy

Działania związane z translokacją obiektów zabytkowych możemy rozpatrywać w dwojaki sposób. Po pierwsze z punktu widzenia działań konserwatorskich, po drugie jako przedsięwzięcie gospodarcze (rys. 1).

W pierwszym przypadku translokacja to przemieszczenie polegające na przesunięciu lub przeniesieniu obiektu budowlanego murowanego lub drewnianego w inne miejsce. Ze względu na możliwości demontażu obiektu zabytkowego wyróżniamy translokację obiektów rozbieralnych (głównie o konstrukcji drewnianej) oraz obiektów nierozbieralnych (głównie o konstrukcji murowej). W takim ujęciu przemieszczanie zabytku stanowi skomplikowany proces techniczny i organizacyjny, mogący jednocześnie powodować zagrożenie zniszczenia jego substancji budowlanej [Hamberger-Federowicz 2012], stąd realizowany jest incydentalnie i wymaga uwzględnienia indywidualnych cech danego obiektu, jak: rodzaj budulca, powierzchnia, kubatura, ciężar, sposób posadowienia obiektu itp.

Drugie podejście do translokacji to traktowanie przemieszczania w kategoriach specyficznego projektu gospodarczego, gdyż bez wątpienia takie ono jest. Przemieszczenie wpisuje się bowiem w główne cechy projektu, jakie wymieniane są w literaturze z zakresu zarządzania czy oceny projektów gospodarczych, tj.: ściśle określony cel, duża złożoność, określony czas realizacji, funkcjonowanie w warunkach ograniczonych zasobów (głównie finansowych), ukierunkowanie na osiągnięcie korzyści, niepowtarzalność (unikatowość, jednostkowy charakter), ryzyko niepowodzenia oraz zaangażowanie osób i instytucji z różnych specjalności. Projekt translokacji, jak każdy projekt gospodarczy, cechuje również fazowość (etapowość) wykonywania kolejnych działań przewidzianych do realizacji.



Rys. 1. Przyczyny translokacji obiektu zabytkowego i perspektywy postrzegania

Źródło: opracowanie własne.

Ujęcie realizacji projektu translokacji w wymiarze gospodarczym powoduje du-
alne postrzeganie procesu jego realizacji:

- w wymiarze zarządzania – skoncentrowanie na skuteczności zaplanowanych działań w ramach projektu: planowanie odpowiednich zasobów materialnych, ludzkich, informacyjnych w fazie przygotowawczej, przeprowadzenie specjalistycznych działań w fazie realizacji (fizyczne przemieszczenie) oraz właściwe zamknięcie projektu;
- w wymiarze ekonomicznym – projekt generować może wielopłaszczyznowe efekty: ekonomiczne, społeczne, kulturowe, estetyczne itp., przed jego realizacją, w trakcie i po niej. W związku z tym istotne jest określenie efektywności finansowej i ekonomiczno-społecznej projektu – podjęcie próby znalezienia odpowiedzi na pytanie: W jakim stopniu (i czy w ogóle) uzyskane z translokacji efekty są w stanie zrekompensować zwykle wysokie nakłady przemieszczenia?

4. Efekty ekonomiczno-społeczne projektów translokacji obiektów zabytkowych – identyfikacja i przykłady

Analiza działań związanych z translokacją wymaga podejścia pozwalającego na przeprowadzenie procesu oceny w zakresie decyzji o odpowiednim zagospodarowaniu danego obiektu zabytkowego. W przypadku tak nietypowych projektów „surowe” podejście w zakresie oceny efektywności oparte jedynie na kalkulacjach finansowych jest niewystarczające. Unikatowość samego zabytkowego obiektu, a także wyjątkowość przedsięwzięcia, jakim jest jego przemieszczenie, wymaga daleko idącej analizy i oceny ekonomiczno-społecznych efektów takich działań [European Commission 2014]. Pomocne mogą okazać się tu metody polegające na ocenie oddziaływania (wpływu) na otoczenie (*impact assessment* – IA). Do tej grupy metod zalicza się m.in.: ocenę ekonomicznego oddziaływania projektu, analizę fiskalnego oddziaływania projektu, ocenę społecznego oddziaływania projektu czy ocenę wpływu społeczno-ekonomicznego projektu [zob. np. Weisbrod, Weisbrod 1997; Lichfield 1996]. W tabeli 2 podjęto próbę zestawienia efektów ekonomiczno-społecznych w postaci macierzy oceny oddziaływania projektu translokacji obiektu zabytkowego. Efekty zestawiono w dwóch wymiarach: zakres oddziaływania oraz grupy odbiorców efektów.

Tabela 2. Macierz oceny oddziaływania projektu translokacji obiektu zabytkowego – wybrane efekty ekonomiczno-społeczne na poziomie lokalnym

Grupa efektów	Oddziaływanie				Powiązania pomiędzy efektami/ skutkami oddziaływania
	kierunek	skala	czas	prze- strzeń	
1	2	3	4	5	6
Jednostkowe					
Wzrost możliwości zatrudnienia	pozytywny	wysoka	średnio- i krótko-okresowe	lokalne	wzrost zatrudnienia w wyniku realizacji projektu u projektodawcy i wykonawców (pracownicy etatowi i okresowi)
Dotyczące wybranych grup lokalnej społeczności					
Wzrost utrudnień wynikających z realizacji projektu	negatywny	średnia	krótko-okresowe	lokalne	realizacja projektu spowoduje pojawienie się utrudnień komunikacyjnych (moment przemieszczenia obiektu), które mogą tymczasowo wydłużyć czas podróży, ograniczyć dostępność danego miejsca i zmniejszyć bezpieczeństwo na danym obszarze

1	2	3	4	5	6
Wzrost możliwości współpracy lokalnych podmiotów na zasadzie poddostawców	pozytywny	średnia	krótko- okresowe	lokalne	realizacja projektu daje możliwość współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami: dostawcy materiałów budowlanych potrzebnych do demontażu i montażu obiektu, wynajem maszyn i urządzeń itp.
Dotyczące obszaru (terenu)					
Pogorszenie krajobrazu	negatywny	wysoka	średnio lub długo- okresowe lokalne		translokacja może negatywnie wpływać na krajobraz kulturowy pierwotnego miejsca położenia, przez co zmniejszy atrakcyjność, np. turystyczną, danego obszaru
Poprawa dostępności i użyteczności terenu zajętego przez zabytkowy obiekt	pozytywny	wysoka	średnio- lub długo- okresowe	lokalne	w przypadku kolizji obiektu zabytkowego z nową funkcją terenu jego usunięcie może wpłynąć bezpośrednio lub pośrednio np. na poprawę infrastruktury transportowej (kolizja z projektowaną drogą), wartość niezabudowanego gruntu, poziom bezpieczeństwa (zagrożenie zawaleniem) itp.
Dotyczące środowiska naturalnego					
Wzrost zanieczyszczenia środowiska w okolicach realizacji projektu	negatywny	średnia	krótko lub średnio- okresowe	lokalne	projekt może mieć czasowy, negatywny wpływ na środowisko naturalne (przygotowanie terenu wokół obiektu i trasy przemieszczenia)
Dotyczące całej społeczności obszaru					
Poprawa jakości życia w wymiarze kulturowym, historycznym i estetycznym	pozytywny	średnia	długo- okresowe	w zależności od klasy obiektu	w przypadku zagrożenia utraty obiektu, translokacja sprzyja jego ochronie i zachowaniu go dla przyszłych pokoleń.

Źródło: opracowanie własne

Zidentyfikowane w macierzy w sposób ogólny efekty, w zależności od rodzaju i klasy obiektu, złożoności technicznej i technologicznej, rodzaju przemieszczenia oraz sposobu organizacji projektu, mogą z różnym natężeniem oddziaływać na poszczególne grupy odbiorców.

W tabeli 3 zestawiono konkretne przykłady translokacji obiektów zabytkowych, wskazując jednocześnie przyczyny translokacji oraz potencjalne efekty (korzyści), które były następstwem tych działań.

Tabela 3. Przykłady translokowanych obiektów oraz efekty z tym związane

Nazwa obiektu	Miejscowość, kraj	Przyczyna przemieszczenia	Korzyść przemieszczenia	Koszt przemieszczenia
Budynek poprzemysłowy dawnej fabryki Maschinenfabrik Oerlikon (MFO)	Zürich (dzielnica Oerlikon), Szwajcaria	kolizja z przebiegiem projektowanej infrastruktury transportowej	przesunięcie pozwoliło na budowę tunelu linii średnicowej, łączącej Dworzec Główny w ZÜRICHU z dzielnicą Oerlikon, zachowanie ostatniego reliktu po XIX w. poprzemysłowej dzielnicy Oerlikon	12,6 mln dolarów
Latarnia morska Gay Head	Aquinnah (Wyspa Martha's Vineyard, Stan Massachusetts), USA	zagrożenie osunięcia się latarni do morza w wyniku erozji wybrzeża	zachowanie zagrożonej zniszczeniem zabytkowej 160-letniej latarni, stanowiącej symbol i istotne dziedzictwo wyspy	ok. 3,5 mln dolarów
Kościół Emmaus	Heuersdorf, okolice Lipska, Niemcy,	kolizja z projektowaną rozbudową kopalni węgla brunatnego	zachowanie XIII-wiecznego obiektu sakralnego z terenu opuszczonego i przeznaczonego do wyburzenia miasteczka Heuersdorf	3 mln euro
Schron bojowy SP-96 (część umocnień tzw. Pozycji Olsztyńskiej)	Witramów koło Olsztynka, Polska	kolizja na przebiegu projektowanej drogi ekspresowej S7 Warszawa-Gdańsk (odcinek Olsztynek-Nidzica)	przesunięcie pozwoliło na kontynuację budowy drogi ekspresowej i uniknięcie budowy trasy alternatywnej, która kosztowałaby kilkadziesiąt milionów	ok. 2 mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie [APR 2015; TVN24 2010; Spiegel Online 2007; Kurier Kolejowy 2012].

5. Zakończenie

Z przytoczonych rozważań wynika, iż projekty translokacji mogą generować efekty na różnych płaszczyznach i z różnym natężeniem oraz być warunkowane wieloma czynnikami, w szczególności o charakterze:

- prawnym – wpływ regulacji prawnych i specjalistycznych dokumentów doktrynalnych na decyzje w zakresie realizacji projektów translokacji,
- konserwatorskim – wpływ zaleceń i założeń konserwatorskich na zakres projektu, a tym samym na charakter i skalę możliwych do uzyskania efektów związanych z przemieszczeniem obiektu zabytkowego,
- zarządczo-gospodarczym – wpływ procesu analizy i zarządzania projektem na uzyskanie celów i efektów zaplanowanych w ramach przedsięwzięcia.

Możliwość uzyskania pozytywnych efektów związanych z realizacją projektu translokacji wymaga podejścia pozwalającego na przeprowadzenie odpowiedniego procesu analizy, oceny i zarządzania w zakresie decyzji o odpowiednim zagospodarowaniu danego obiektu zabytkowego. Podejście to powinno zatem uwzględniać elementy zarówno z punktu widzenia skuteczności i sprawności działań konserwatorskich i menedżerskich (ochrona i opieka nad obiektem, proces zarządzania), jak i ich ekonomiczno-społecznej efektywności (uzyskiwanie pozytywnych efektów z zachowania obiektu lub wykorzystania go na inne cele niż pierwotnie nadana funkcja). Takie możliwości daje m.in. analiza wpływu na otoczenie, która w bardzo ogólnej postaci została zaprezentowana w powyższym artykule. Analiza ta, wsparta konkretnym rachunkiem finansowym i ekonomiczno-społecznym (np. analizą kosztów i korzyści), może stanowić element wspierający proces podejmowania decyzji w zakresie translokacji obiektów zabytkowych i identyfikacji efektów przez nie generowanych.

Literatura

- APR, 2015, *Martha's Vineyard lighthouse moved 135ft inland in \$3M hydraulic operation to stop it falling off a CLIFF from erosion*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3101431/Iconic-lighthouse-Martha-s-Vineyard-moved-inland-135-feet-3M-hydraulic-operation-stop-falling-CLIFF-erosion.html> (15.09.2015).
- Council of Europe, 1985, *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, European Treaty Series (ETS), nr 121, Granada.
- European Commission, 2014, *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*, Luxembourg, PO of the European Union.
- Europejska Konwencja Kulturalna, 1954, Paryż, ratyfikowana przez Polskę w 1989 r., Dz.U. z 12 lutego 1990, nr 8, poz. 44.
- Hamberg-Federowicz A., 2012, *Zabytki. Przewodnik dla właścicieli, użytkowników i pasjonatów zabytków oraz pracowników samorządu terytorialnego*, Biuro Dokumentacji Zabytków w Szczecinie, Szczecin, <http://kultura.wzp.pl/attachments/article/114/przewodnik.pdf> (16.10.2015).
- ICOMOS, 1999, *Zasady ochrony historycznych budynków drewnianych*, International Wood Committee, Mexico.
- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, 1954, Haga, ratyfikowana przez Polskę w 1956 r., Dz.U. z 1957, nr 46, poz. 212.
- Kurier Kolejowy, 2012, *W ZÜRICHU przesunięto po torach budynek*, <http://kurierkolejowy.eu/aktualnosci/8122/W-Zurichu-przesunieto-po-torach-budynek.html> (8.08.2015).
- Lichfield N., 1996, *Community Impact Evaluation: Principles and Practice*, University College, London.
- Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych (Karta Wenecka), 1964, II Międzynarodowy Kongres Architektów i Techników Zabytków, Wenecja.
- Spiegel Online, 2007, *A Holy Journey: Church Moved to Make Way for Coal Mine*, <http://www.spiegel.de/fotostrecke/photo-gallery-moving-a-church-to-save-it-fotostrecke-25858.html> (15.10.2015).
- TVN24, 2010, *Bunkra nie ma, będzie droga*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/bunkra-nie-ma-bedzie-droga,151243.html> (15.10.2015).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003, nr 162, poz. 1568 z poz. zm.

Weisbrod G., Weisbrod B., 1997, *Measuring economic impacts of projects and programs*, Economic Development Research Group, Boston.

Magdalena Łyszkiewicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

e-mail: magdalena.lyszkiewicz@gmail.com

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA GMIN MIEJSKICH WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

FINANCIAL AUTONOMY OF THE POMERANIAN URBAN COMMUNES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.09

JEL Classification: H

Streszczenie: Artykuł został poświęcony problemowi samodzielności finansowej gmin miejskich województwa pomorskiego. Przez samodzielność finansową rozumie się swobodę kształtowania dochodów i przychodów budżetowych, odnoszącą się do poziomu wydatków ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadań publicznych. Głównym celem artykułu jest określenie stopnia samodzielności finansowej badanych miast. Analiza zebranego materiału statystycznego została przeprowadzona przy wykorzystaniu podstawowych metod służących do syntetycznego opisu danych indywidualnych oraz metody stosowanej do badania występowania zależności między cechami o charakterze jakościowym. Źródłem danych liczbowych był Bank Danych Lokalnych oraz sprawozdania finansowe badanych miast. Na ich podstawie obliczono syntetyczny wskaźnik samodzielności finansowej, który pozwolił na przypisanie poszczególnych miast do jednej z czterech kategorii.

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa, gminy miejskie, województwo pomorskie.

Summary: The present article is devoted to the problems of financial autonomy of urban communes, which are of crucial importance for the efficient and effective completion of public tasks assigned to local self-government units. The financial autonomy is understood as the freedom to shape revenues in relation to the level of expenditures incurred by the community during the completion of public tasks. The main aim of this article is to determine the level of financial autonomy of urban communes localized in the Pomeranian Voivodeship. The analysis of the statistical data was conducted with the help of basic methods used in the synthetic description of individual data as well as the methods used to examine relationships between features of qualitative character. The information concerning socioeconomic situation included in the Internet Local Data Bank was used to calculate a synthetic indicator of the financial autonomy of urban communes.

Keywords: financial autonomy, urban communes, Pomeranian Voivodeship.

1. Wstęp

Władze lokalne są zobligowane prawem do wykonywania zadań publicznych w ramach prowadzonej gospodarki finansowej, której podstawą jest budżet. Aby jednak budżet mógł być rzeczywistym narzędziem stanowiącym filar gospodarki finansowej samorządu, poszczególne gminy muszą mieć zapewniony odpowiedni zakres autonomii w rozporządzaniu środkami publicznymi.

Zagadnienia poruszane w niniejszym artykule należą do niezwykle złożonych, gdyż procesy związane z gospodarką finansową obejmują nie tylko obszary związane z faktyczną realizacją przepływów pieniężnych, ale są również determinowane jakością zarządzania finansami gminy. Tym bardziej że samodzielność finansowa gminy bardzo często traktowana jest jako pojęcie tożsame z jej kondycją finansową i może być rozumiana jako synonim analizy finansowej, która ma istotny wpływ na poziom rozwoju lokalnego. Można zatem mówić o sprzężeniu zwrotnym między samodzielnością finansową a zarządzaniem finansami w gminie.

Celem artykułu jest analiza i ocena sytuacji finansowej gmin miejskich województwa pomorskiego. Badaniem objęto 20 gmin miejskich z obszaru badanego województwa i porównano ze średnią dla wszystkich gmin województwa pomorskiego i średnią krajową¹. Zaprezentowane w artykule zagadnienia stanowią fragment szerokich badań związanych z problematyką samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i przedstawiają jedynie główne tendencje w zakresie wielkości i struktury dochodów i wydatków (w tym głównie inwestycyjnych) oraz zadłużenia i deficytu budżetowego badanych gmin na podstawie danych za lata 2010-2014.

Źródłem danych liczbowych był Bank Danych Lokalnych oraz sprawozdania finansowe badanych jednostek. Dane te dotyczą wielkości dochodów i wydatków gmin miejskich, ich struktury według źródeł pozyskiwania dochodów i rodzajów ponoszonych wydatków. Na ich podstawie został obliczony syntetyczny wskaźnik kondycji finansowej, pozwalający na zaliczenie poszczególnych gmin do jednej z czterech klas typologicznych.

2. Metodologia badania

W praktyce gospodarczej do oceny samodzielności finansowej gminy najczęstsze zastosowanie znajduje metoda wskaźnikowa. Może być ona stosowana w różnych wariantach, które zawierają zmienne zestawy wskaźników, a ich dobór zależy od zapotrzebowania na informacje i od celu badania. Wskaźniki finansowe i ich po-

¹ Z badań wyłączono gminę Krynica Morska, której wskaźnik dochodowości w znaczącym stopniu odbiega od średniej krajowej. Wynika to z faktu otrzymania z budżetu państwa 75 mln zł zaległego podatku pod wewnętrznymi wodami morskimi. Wstępna analiza danych wykazała, że gmina Krynica Morska jest jedną z najbogatszych gmin w Polsce i niedoścignionym liderem wśród gmin województwa pomorskiego w zakresie samodzielności finansowej.

równanie w czasie umożliwiając szybkie ustalenie mocnych i słabych stron sytuacji finansowej gminy. Dotychczas wiele instytucji finansowych i firm konsultingowych opracowywało i realizowało własne zestawy wskaźników, niemniej jednak żadnej z tych instytucji nie udało się opracować takiego modelu oceny samodzielności finansowej, który pozwalałby na wykluczenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka niewypłacalności.

Ponadto jednoznaczna ocena poziomu samodzielności finansowej gminy jest utrudniona z uwagi na różne płaszczyzny, w których może być ona rozpatrywana. Wyróżnić można jednak zbiór podstawowych wskaźników, które w sposób syntetyczny obrazują poziom kondycji finansowej. W opracowaniu do oceny stopnia samodzielności finansowej wykorzystano następujące mierniki:

A) Wskaźniki dochodowe, do których zaliczamy:

- wskaźnik dochodów ogółem i dochodów lokalnych na 1 mieszkańca;
- wskaźnik dochodowości (udziału dochodów lokalnych w dochodach ogółem).

B) Wskaźniki wydatkowe obrazujące efektywność i celowość gospodarowania środkami miasta. W grupie tej znajdują się następujące wskaźniki:

- wydatki ogółem oraz wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca;
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem;
- udział wydatków ogółem w dochodach lokalnych;
- wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wydatkach ogółem.

C) Wskaźniki zadłużenia, informujące o stopniu i strukturze zadłużenia zewnętrznego finansowania statutowych zadań, stanowiące jednocześnie podstawę do oceny polityki finansowej miasta. Wymienić tu należy:

- łączną kwotę długu w roku budżetowym do dochodów ogółem;
- obsługę zadłużenia jako procent rocznych dochodów miasta;
- kwotę długu przypadającą na 1 mieszkańca.

Przy dokonywaniu analizy wskaźnikowej należy jednak pamiętać, że wskaźniki opisują jedynie relacje pomiędzy poszczególnymi elementami, nie podając przyczyny powstania sytuacji. Z tego powodu same wskaźniki nie są wystarczające do opisu stanu faktycznego. Dlatego też po zidentyfikowaniu symptomów zjawisk zachodzących w mieście, należałoby określić przyczyny tych zjawisk i dopiero na tej podstawie wyciągać wnioski dotyczące sytuacji finansowo-ekonomicznej miasta.

Powyższe wskaźniki cząstkowe stanowią bazę do wyznaczenia wskaźników syntetycznych samodzielności finansowej gmin. Generalnie metoda ta polega na normalizacji mierników przyjętych do badań, w jej wyniku wszystkie mierniki wyrażone w jednostkach standaryzowanych stają się porównywalne i można je sumować. Warto zaznaczyć, że metoda ta opiera się na założeniu, że wybrana cecha powinna mieć najkrótszą geometryczną odległość od dodatniego rozwiązania idealnego, a najdłuższą geometryczną odległość od ujemnego idealnego rozwiązania. W tym celu zastosowano procedurę normalizacyjną w postaci:

A) dla zmiennych będących stymulantami:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min\{x_{ij}\}}{\max\{x_{ij}\} - \min\{x_{ij}\}}, \quad (1)$$

B) dla zmiennych będących destymulantami:

$$z_{ij} = \frac{\max\{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max\{x_{ij}\} - \min\{x_{ij}\}}, \quad (2)$$

gdzie: x_{ij} – wartość j -tej zmiennej dla i -tego obiektu.

W celu oznaczenia wartości wskaźników syntetycznych wykorzystano metodę bezwzorcową, która polega na uśrednieniu znormalizowanych wartości cech prostych. Wartości obliczonych w ten sposób wskaźników syntetycznych przyjmują wartość z przedziału (0, 1). Biorąc pod uwagę wartości wskaźników syntetycznych oraz wyznaczoną średnią ich wartość dla badanego okresu (\bar{z}) oraz zróżnicowanie tych wartości mierzone odchyleniem standardowym (s_z), pogrupowano gminy pod względem ich poziomu samodzielności finansowej według następującego schematu:

- Grupa I – bardzo dobry poziom kondycji finansowej; do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego przekraczała wartość $\bar{z}_i > \bar{z} + s_z$.
- Grupa II – dobry poziom kondycji finansowej; do tej do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego spełniała warunek $\bar{z} < \bar{z}_i \leq \bar{z} + s_z$.
- Grupa III – średni poziom kondycji finansowej; do tej do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego spełniała warunek $\bar{z} - s_z < \bar{z}_i \leq \bar{z}$.
- Grupa IV – niski poziom kondycji finansowej; do tej do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego spełniała warunek $\bar{z}_i \leq \bar{z} - s_z$.

3. Ocena samodzielności finansowej badanych gmin – wnioski z badań

Podstawę realizacji zadań nałożonych ustawami na jednostki samorządu terytorialnego stanowią dochody, które możemy podzielić na dwie zasadnicze kategorie: lokalne oraz pozalokalne. Dochody lokalne obejmują dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, gminnego majątku oraz różnego rodzaju kar i grzywien. Z kolei do dochodów pozalokalnych zaliczamy udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz transfery (subwencje i dotacje).

Analiza zmian dochodów badanych gmin miejskich wykazuje wzrost ich wartości z 1387,26 mln zł w 2010 r. do 1758,26 mln zł w roku 2014. Oznacza to, że

w latach 2010-2014 w gminach nastąpił wzrost dochodów ogółem o prawie 27%. Ogólny poziom dochodów w przeliczeniu na mieszkańca wśród badanych gmin jest silnie zróżnicowany i mieści się w przedziale od 2098 zł w Rumi w 2010 r. do 7330 zł w Jastarni w 2014 r.

Oceniając samodzielność dochodową gmin w Polsce, należy również przyjrzeć się strukturze dochodów. Jest to o tyle istotne, że wyposażenie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w stałe i efektywne źródła dochodów jest elementem, który rzutuje na zachowanie samodzielności jednostki. Swobodę w kształtowaniu polityki finansowej zapewnia odpowiedni poziom dochodów lokalnych. Powinien on być jak najwyższy, dzięki czemu gminy mogą samodzielnie dysponować składnikami swego majątku, co w konsekwencji prowadzi do ich stabilnego rozwoju. W latach 2010-2014 udział dochodów własnych w dochodach ogółem badanych miast kształtował się na średnim poziomie ok. 50-60%. Najniższy udział dochodów lokalnych w dochodach ogółem zanotowano w mieście Skórcz (39-43%) oraz Czarna Woda (36-48%). Z kolei najwyższy odsetek dochodów lokalnych w dochodach ogółem posiadały miasta o charakterze turystycznym (Jastarnia – 60-78% oraz Leba 50-78%), a także Kwidziń (72-68%), w którym zlokalizowana jest Specjalna Strefa Ekonomiczna z licznymi koncernami będącymi światowymi liderami w swoich branżach.

Wśród dochodów lokalnych najważniejszą kategorię stanowią dochody z podatku od nieruchomości (średnio 27%). Najwyższy odsetek podatku od nieruchomości w dochodach lokalnych odnotowano we Władysławowie (41% w 2010 r.) oraz Łebie (38% w 2010 r.), najniższy zaś w Redzie – 22% w 2014 r.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca dochody lokalne kształtowały się na średnim poziomie 2006 zł. Najniższy poziom 1072 zł odnotowano w Redzie w 2010 r., najwyższy zaś w Jastarni w 2014 r. – 5757 zł. Poziom tego wskaźnika wynika między innymi z gęstości zaludnienia, które w przypadku Redy wynosi 608 os./km², a w Jastarni 504 os./km².

Do dochodów pozalokalnych zaliczamy udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Ich średni udział w dochodach ogółem w latach 2010-2014 kształtował się na poziomie 18%. Najwyższy udział dochodów z tego tytułu odnotowano dla miasta Reda, Puck i Starogard Gdański (ok. 21-30%). Są to miasta zlokalizowane blisko aglomeracji trójmiejskiej, charakteryzujące się stosunkowo niskim wskaźnikiem bezrobocia. Wśród udziałów stanowiących dochód budżetu państwa zdecydowanie dominują udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (średnio 93%). Wyjątkiem jest Kwidziń, dla którego udział podatku dochodowego od osób fizycznych w udziałach ogółem stanowi 78%.

Dla właściwej oceny samodzielności dochodowej gminy, oprócz analizy struktury dochodów budżetowych, istotne jest oszacowanie wskaźników równowagi budżetowej, a w szczególności wskaźnika samodzielności finansowej pokazującego, w jakim stopniu dochody lokalne pokrywają wydatki budżetu ogółem. Ze zgromadzonych danych wynika, że w analizowanym okresie mamy do czynienia z bardzo

dużym zróżnicowaniem wskaźnika samodzielności finansowej. Jego wartości wahają się od 30-34% w mieście Skórcz i Hel do 97% w przypadku Jastarni.

Prawidłowe oznaczenie poziomu samodzielności finansowej wymaga również oceny strony wydatkowej budżetu. W analizowanym okresie wydatki ogółem badanych miast wzrosły o 10%. Najwyższą dynamikę zmian odnotowano dla Lęborka 49% i Władysławowa 25%. W przypadku 5 miast wydatki ogółem uległy zmniejszeniu o 3-17%. Największy spadek wydatków ogółem zanotowano w miastach Czarna Woda i Hel. W przeliczeniu na mieszkańca średnie wydatki ogółem w latach 2010-2014 ukształtowały się na poziomie 3444 zł. Również w tej kategorii możemy odnotować duże rozpiętości wskaźników. Najwyższe wydatki ogółem w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w Łebie – 7047 zł w 2010 r., najniższe zaś w Redzie – 2247 zł w 2012 r.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej miasta szczególnie istotny jest poziom wydatków majątkowych, świadczący o potencjale rozwojowym danej jednostki samorządu terytorialnego. W badanych miastach w latach 2010-2014 odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca z 858 zł do 534 zł. Tylko w przypadku 4 miast odnotowano wzrost tego wskaźnika (Lębork – 190%, Starogard Gdański i Ustka – 36% oraz Wejherowo – 15%).

Rokrocznie najwyższe wydatki majątkowe koncentrują się w obszarach: transport i łączność, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, oświata i wychowanie oraz rolnictwo i łowiectwo, co ma związek z realizacją obiektów infrastruktury technicznej.

Równocześnie w układzie wykonywanych zadań uwidoczniła się pewna poprawa, gdyż wzrósł udział wydatków na zadania własne, przy jednoczesnym spadku udziału środków na zadania zlecone. W tym sensie zakres samodzielności samorządu miejskiego zwiększył się, gdyż zadania te samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Źródłem ich finansowania są głównie środki własne, a nadzór nad wykonawstwem dotyczy wyłącznie zgodności z prawem.

Dla prawidłowej oceny samodzielności finansowej należy również przeanalizować poziom zadłużenia badanych gmin. W latach 2010-2014 średnie zadłużenie badanych gmin wyniosło 32% rocznych dochodów. W badanym okresie odnotowano wzrost poziomu zadłużenia o ponad 63%. Średniorocznie gminy wydają 1,5% swoich dochodów na obsługę zadłużenia. Najbardziej zadłużonymi gminami miejskimi w województwie pomorskim są: Hel (71%), Łeba (52%) i Pruszcz Gdański (43%). Jednocześnie gminy te ponoszą najwyższe koszty obsługi zadłużenia (ponad 2,3% rocznych dochodów ogółem).

Powyższe wskaźniki stanowiły podstawę do wygenerowania wskaźników syntetycznych samodzielności finansowej badanych gmin miejskich województwa pomorskiego (tabela 1). Im wyższa wartość wskaźnika tym miasto charakteryzuje się większą samodzielnością finansową.

Tabela 1. Wartość wskaźników syntetycznych dla poszczególnych gmin w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	Średnia wartość wskaźnika syntetycznego w badanych latach
Chojnice	0,3146	0,2623	0,3244	0,2810	0,3670	0,3099
Czarna Woda	0,3190	0,1651	0,3335	0,3012	0,2998	0,2837
Człuchów	0,3296	0,3606	0,4033	0,4228	0,4301	0,3893
Hel	0,4601	0,7186	0,4963	0,5454	0,2916	0,5024
Jastarnia	0,5423	0,6849	0,5435	0,6013	0,7759	0,6296
Kościerzyna	0,4545	0,4202	0,3657	0,3059	0,3201	0,3733
Kwidzyń	0,6614	0,4479	0,5054	0,5760	0,5202	0,5422
Lębork	0,2997	0,3349	0,3778	0,3580	0,4314	0,3604
Łeba	0,5418	0,6571	0,6221	0,3935	0,5599	0,5549
Malbork	0,2731	0,3103	0,3214	0,4029	0,3817	0,3379
Pruszcz Gdański	0,5227	0,5010	0,4374	0,5196	0,5764	0,5114
Puck	0,3665	0,4323	0,3123	0,3616	0,4170	0,3780
Reda	0,3158	0,2567	0,3114	0,3646	0,3695	0,3236
Rumia	0,2577	0,2351	0,3220	0,3546	0,3544	0,3048
Skórcz	0,3812	0,3904	0,3579	0,3862	0,3380	0,3707
Starogard Gdański	0,2209	0,3064	0,3029	0,3525	0,3421	0,3049
Tczew	0,3171	0,3397	0,4571	0,3024	0,3545	0,3541
Ustka	0,2714	0,4409	0,3448	0,4691	0,3764	0,3805
Wejherowo	0,3183	0,3910	0,4595	0,4285	0,4321	0,4059
Władysławowo	0,5034	0,5026	0,5178	0,5095	0,4471	0,4961
Średnia dla gmin woj. pomorskiego	0,5097	0,6147	0,4447	0,3497	0,3897	0,4617

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie średnich wartości syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej podzielono badane miasta na 4 kategorie od najwyższej do najniższej samodzielności finansowej:

- Grupa I – najwyższy poziom samodzielności finansowej: Jastarnia, Kwidzyń, Łeba i Pruszcz Gdański.
- Grupa II – wysoki poziom samodzielności finansowej: Hel, Wejherowo i Władysławowo.
- Grupa III – średni poziom samodzielności finansowej: Chojnice, Człuchów, Chojnice, Lębork, Malbork Puck, Reda, Rumia, Skórcz, Starogard Gdański, Tczew, Ustka.
- Grupa IV – najniższy poziom samodzielności finansowej: Czarna Woda.

Biorąc pod uwagę poszczególne lata, poziom samodzielności finansowej niektórych miast uległ istotnym zmianom. Szczególną uwagę zwraca wyraźny spadek poziomu wskaźnika syntetycznego dla Helu, który z miasta o najwyższym poziomie samodzielności finansowej (2010 r.) spadł do grupy miast o najniższym poziomie

samodzielności finansowej (2014 r.). Jest to konsekwencją znaczącego wzrostu zadłużenia i koniecznością ponoszenia wydatków związanych z jego obsługą.

4. Podsumowanie

Prowadzone w ramach badań analizy skłaniają do następujących stwierdzeń:

1. Obserwuje się narastający proces zróżnicowania w poziomie samodzielności finansowej gmin miejskich w województwie pomorskim, w wyniku czego pewna ich grupa wyraźnie zwiększa swój dystans rozwojowy w stosunku do miast o niskiej samodzielności finansowej. Najlepiej rozwijają się gminy miejskie, o wyraźnie zarysowanym obrazie gospodarczym (przemysł lub turystyka).

2. Analiza gospodarki finansowej gmin miejskich wskazuje na ograniczoną swobodę finansową, co wynika głównie ze zbyt małego wpływu na wysokość dochodów samorządowych i przeważających w budżetach dopłat wyrównawczych (które notabene mają charakter antymotywacyjny). Obowiązujące w Polsce rozwiązania dotyczące problematyki dochodów budżetowych wskazują na względną samodzielność dochodową miast, powiązaną z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, w których miasta te są zlokalizowane.

3. Prowadzone analizy wskazują, że swoboda w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych nie wiąże się ze swobodą w wydatkowaniu tych środków. Dlatego też samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin miejskich, ma charakter ułomny. Polski system finansów lokalnych jest mocno scentralizowany i nie daje gwarancji stabilności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przejawia się to w niekorzystnej strukturze dochodów, w której znaczącą rolę odgrywają transfery z budżetu państwa. Powoduje to w efekcie uzależnienie budżetów miast od budżetu centralnego, a tym samym oznacza utratę swobody co do kierunku przeznaczania otrzymanych środków.

4. Szczupłość środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych nakłada na władze miasta obowiązek dogłębnej analizy kosztów wykonania tych zadań i struktury wydatków budżetowych. Obiektem racjonalnej analizy powinna stać się zatem rzeczowa i czasowa struktura wydatków oraz wyznaczenie priorytetowych projektów rozwojowych.

5. Duży wpływ na poziom samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma poziom zadłużenia. Wzrost zadłużenia jest często wynikiem coraz większej skali inwestycji dokonywanych przez miasta. Są to głównie projekty i programy realizowane przy wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Podjęta w niniejszym artykule problematyka ma na celu jedynie zasygnalizowanie badanego zagadnienia, nie wyczerpuje całości kwestii związanych z samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dlatego warto poszerzyć i kontynuować te badania, rozszerzając je na inne regiony, i zbadać regionalne zróżnicowanie samodzielności polskich miast.

Literatura

- Stawasz D., 2012, *Regionalne zróżnicowania rozwoju polskich regionów po 10 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 244.
- Tokarski T., Stępień W., Wojnarowski J., 2006, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego województw*, Wiadomości Statystyczne, nr 7-8.
- Wiktorowska A., 2002, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjno-prawne*, LIBER, Warszawa.
- Wysocki F., Lira J., 2003, *Statystyka opisowa*, Wyd. AR, Poznań.

Marian Maciejuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marian.maciejuk@ue.wroc.pl

STRUKTURA POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW W JELENIEJ GÓRZE

THE STRUCTURE OF PUBLIC AID FOR ENTREPRENEURS IN JELENIA GÓRA

DOI: 10.15611/pn.2016.432.10

JEL Classification: H710

Streszczenie: W opracowaniu zidentyfikowano pomoc publiczną udzielaną sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw z punktu widzenia polskich gmin jako podmiotów udzielających tejże pomocy. Przedstawiono podstawy prawne pomocy publicznej oraz formy pomocy publicznej stosowane przez polskie gminy w odniesieniu do podmiotów gospodarczych. Przeprowadzono studium przypadku pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2010-2013, adresowanej do przedsiębiorców, pod względem formy, wielkości pomocy i jej przeznaczenia w zależności od liczby i wielkości podmiotów gospodarczych. Dokonano również próby oceny wpływu pomocy publicznej w Jeleniej Górze na rozwój przedsiębiorczości.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, pomoc publiczna, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Summary: The study discusses public aid granted to the sector of small and medium enterprises from the perspective of Polish municipalities as the entities granting such an aid. The legal basis for public aid as well as its forms used by Polish municipalities with reference to economic entities were presented. The case study of public aid was conducted in Jelenia Góra, in the period 2010-2013, addressed to entrepreneurs in terms of this aid form, volume and its allocation depending on the number and size of economic entities. An attempt was also made to evaluate the impact of public aid in Jelenia Góra on the development of entrepreneurship.

Keywords: local authorities, public aid, small and medium enterprises.

1. Wstęp

Pomoc publiczna jest istotnym narzędziem, mogącym wpływać na kształt i kierunek polityki gospodarczej gminy oraz kraju. Pod pojęciem pomocy publicznej, która może być rozumiana również jako interwencjonizm państwowy bądź samorządo-

wy, kryje się skomplikowany mechanizm regulacji prawnych, a także ekonomicznego wpływu działań na gospodarkę, związanych z udzielaniem pomocy. Gospodarka współczesna opiera się na małych i średnich przedsiębiorstwach, do których z zasady kierowana jest pomoc publiczna.

W Polsce zjawisko udzielania wsparcia ze środków publicznych funkcjonuje od bardzo dawna, jednakże dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej nabrało nieco innego wymiaru, a to za sprawą bardziej rygorystycznego podejścia organów UE. Udzielanie pomocy publicznej co do zasady jest zabronione. Zjawiska towarzyszące udzielaniu wsparcia w sposób nieprzemyślany mogą mieć katastrofalne skutki, nie tylko w skali lokalnej, ale również wykraczającej poza granice kraju. Stąd też rozwiązania dotyczące stosowania wsparcia ze środków publicznych zmierzają w kierunku promocji zatrudnienia, ochrony środowiska, innowacji, wzrostu kwalifikacji pracowników itp. Przepisy obowiązujące państwa członkowskie są korzystne z punktu widzenia Polski, ponieważ chronią ją przed negatywnymi skutkami, jakie może powodować udzielanie pomocy. Kraje zachodniej Unii, dysponujące większym kapitałem, mogłyby wspierać swoje podmioty gospodarcze w takim stopniu, że ich wpływ doprowadziłby do upadku przemysłu krajów mniej rozwiniętych, w tym również Polski. W konsekwencji doprowadziłoby to do pogłębiania się różnicy w rozwoju gospodarczym terenów UE.

Celem opracowania jest identyfikacja gminnych instrumentów pomocy publicznej, jakie są stosowane w Jeleniej Górze oraz próba oceny wpływu tej pomocy na gospodarkę lokalną w latach 2010-2013.

2. Prawo lokalne normujące udzielanie pomocy publicznej

Pomoc publiczna udzielana przez polskie gminy przedsiębiorcom jest pojęciem stosunkowo nowym. Prawodawstwo unijne wymagało dostosowania przepisów krajowych w zakresie pomocy publicznej. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku dostosowano do regulacji wspólnotowych prawo dotyczące tych kwestii dla przedsiębiorców. Również prawo lokalne na przestrzeni lat musiało przejść znaczne zmiany legislacyjne w tym zakresie. Polityka gospodarcza gmin ma znaczący wpływ na jej rozwój. Jednym z elementów, który ją kształtuje i wskazuje kierunki, w jakich ma się rozwijać, jest prawo lokalne, normujące przyznawanie pomocy publicznej przedsiębiorcom.

Władze Jeleniej Góry podchodzą z należytą troską do udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. Odbywa się to w oparciu o zapisy zawarte w podejmowanych przez Radę Miasta Jeleniej Góry uchwałach dotyczących pomocy publicznej. W analizowanym okresie, obejmującym lata 2010–2013, obowiązywały akty prawa lokalnego, normujące udzielanie pomocy publicznej, stanowiące podstawę w działaniach samorządu do jej udzielania. Uchwały podejmowane są przez Radę Miasta na podstawie tzw. programów pomocowych (mających zasięg krajowy), czyli aktów normatywnych regulujących zasady i warunki przyznawania pomocy pu-

blicznej przedsiębiorcom. Programy te obowiązują dopiero po akceptacji Komisji Europejskiej (z wyjątkiem pomocy *de minimis* i wyłączeń grupowych), wcześniej są zgłaszane (notyfikowane) przez Radę Ministrów, po zaopiniowaniu przez prezesa UOKiK [Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r.].

Prawo lokalne wydawane w formie uchwał Rady Miejskiej Jeleniej Góry w latach 2010-2013, regulujące przyznawanie pomocy przez gminę, ma charakter zwolnień od podatków od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej [Uchwała nr 179/XXVII/2008] oraz pomocy *de minimis* [Uchwała nr 61/X/2007]. Prawo wewnętrzne Jeleniej Góry w zakresie pomocy publicznej ma na celu promocję zatrudnienia w przedsiębiorstwach działających na terenie miasta oraz zachętę polegającą na inwestycji w nowo wybudowane budynki służące prowadzeniu działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że udzielana na podstawie uchwał pomoc mieściła się w pomocy *de minimis* i nie wymagała notyfikacji ze strony Komisji Europejskiej, co znacznie przyspieszało i ułatwiało cały proces. W badanym okresie nie odnotowano zainteresowania ze strony przedsiębiorców pomocą regionalną.

Warunkiem wymaganym do udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie miasta Jelenia Góra jest złożenie przez zainteresowaną stronę odpowiedniego wniosku w specjalnej komórce organizacyjnej, będącej w strukturach referatu podatków i opłat lokalnych, wydziału finansowego. Niezbędne przy ubieganiu się o pomoc formularze dostępne są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Jelenia Góra, jak również bezpośrednio w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych.

3. Struktura udzielanej pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest korzyścią finansową, która wspiera określone przedsiębiorstwa w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Udzielana pomoc publiczna przez jednostki samorządu terytorialnego z reguły bardzo rzadko ma postać pieniężną, tzn. w formie przekazania pieniędzy przedsiębiorstwu. Przeważnie pomoc publiczna przyjmuje formę bierną w postaci podatków płaconych na zasadach preferencyjnych, tzn. ulg, zwolnień, odroczeń, umorzeń, rozłożenia na raty itp.

Podstawową funkcją, jaką z założenia powinna pełnić pomoc publiczna, jest stymulacja przedsiębiorczości, która ma prowadzić do rozwoju gospodarczego. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego na zasadzie uznaniowości mają możliwość ingerencji w udzielaną pomoc publiczną i przez to dysponowania nią w pożądanym kierunku, tak aby mogła w przyszłości przynieść korzyści społeczności lokalnej. Strukturę przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej według ich wielkości oraz najczęstszych form w Jeleniej Górze w latach 2010-2013 ilustrują dane zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Struktura przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2013/2010 (w %)
Liczba podmiotów gospodarczych ogółem	12 590	12 355	12 619	12 749	101,3
Liczba podmiotów gospodarczych objętych pomocą publiczną	88	108	138	184	209,1
Odsetek przedsiębiorstw korzystających z pomocy publicznej	0,7	0,9	1,1	1,4	200,0
Struktura beneficjentów według wielkości przedsiębiorcy (w %)					
Mikroprzedsiębiorstwa	27,3	21,3	57,3	51,4	188,3
Małe przedsiębiorstwa	54,6	56,5	30,4	29,2	53,5
Średnie przedsiębiorstwa	17,0	13,9	10,1	15,7	92,4
Duże przedsiębiorstwa	1,1	8,3	2,2	3,7	336,4
Najczęstsze formy pomocy publicznej (w % ogółu)					
Dotacja	5,7	6,5	5,8	31,0	543,8
Zwolnienie z podatku	46,6	46,3	12,0	28,0	60,1
Umorzenie zaległości podatkowych	3,4	16,7	9,4	8,7	255,9
Odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami	5,7	7,4	2,9	3,3	57,9
Rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej	9,1	7,4	8,0	4,4	48,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Miasta Jelenia Góra o udzielonej pomocy publicznej za lata 2010-2013.

Jak wynika z danych w tabeli 1, liczba przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2010-2013 systematycznie wzrastała z 88 do 184 podmiotów, tj. ponad dwukrotnie. Tym samym zwiększył się ich udział w liczbie funkcjonujących podmiotów gospodarczych w Jeleniej Górze z 0,7% w 2010 r. do 1,4% w 2013 r. Wśród beneficjentów pomocy publicznej dominują mikro- i małe przedsiębiorstwa, które stanowią ponad 80% ogółu korzystających przedsiębiorców. Wyraźną zmianą w strukturze beneficjentów według wielkości jest stale rosnący udział mikroprzedsiębiorców, przekraczający w ostatnich latach ponad połowę ogółu podmiotów korzystających z pomocy publicznej oferowanej przez miasto.

Największym zainteresowaniem wśród oferowanych form samorządowej pomocy publicznej w Jeleniej Górze cieszyły się w analizowanym okresie:

- dotacje,
- zwolnienie z podatku,
- umorzenie zaległości podatkowych,
- odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami,
- rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej.

Łącznie z tych form pomocy skorzystało od 70,5% w 2010 r. do 75,4% w 2013 r. ogółu przedsiębiorców. W strukturze poszczególnych form pomocy publicznej w badanym okresie następują znaczne wahania w ich udziale do ogółu beneficjentów.

Samorządowa pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze pod względem wielkości beneficjentów jest zgodna z ogólnymi założeniami pomocy publicznej, tj. zdecydowana większość beneficjentów zalicza się do małych i średnich przedsiębiorców. Duże podmioty stanowią minimalny udział w ogólnej liczbie korzystających z pomocy publicznej.

4. Wartość udzielanej pomocy publicznej

Pomoc publiczna, jaka została udzielona przedsiębiorcom w latach 2010-2013 na terenie miasta Jelenia Góra, wyrażona w postaci wartości nominalnej według wielkości beneficjenta i najczęstszych form, została przedstawiona w tabeli 2.

Tabela 2. Struktura wartości udzielonej pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2013/2010 (w %)
Wartość udzielonej pomocy publicznej (w tys. zł)	1919,4	1753,7	2351,0	2686,7	140,0
Struktura pomocy publicznej według wielkości przedsiębiorcy (w %)					
Mikroprzedsiębiorstwa	24,0	12,5	71,4	66,5	277,1
Małe przedsiębiorstwa	50,0	9,5	14,2	16,5	33,0
Średnie przedsiębiorstwa	24,5	37,0	9,0	11,0	44,9
Duże przedsiębiorstwa	1,5	41,0	5,4	6,0	400,0
Najczęstsze formy pomocy publicznej (w % ogółu)					
Dotacja	5,2	6,5	7,0	9,7	186,5
Zwolnienie z podatku	27,7	6,5	7,8	10,0	36,1
Umorzenie zaległości podatkowych	2,0	7,5	3,5	5,0	250,0
Odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami	4,0	62,0	5,0	36,4	910,0
Rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej	17,5	0,7	50,0	6,6	37,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Miasta Jelenia Góra o udzielonej pomocy publicznej za lata 2010-2013.

Pomoc publiczna przekazana przez samorząd Jeleniej Góry przedsiębiorcom wzrastała z 1,9 mln zł w 2010 r. do 2,7 mln zł w 2013 r., tj. o 40%. Wartościowa dynamika wzrostu pomocy publicznej jest znacznie niższa aniżeli dynamika liczby beneficjentów. Świadczy to o malejącej średniej wartości pomocy publicznej w

przeliczeniu na jednego przedsiębiorcę – z 21,8 tys. zł w 2010 r. do 14,6 tys. zł w 2013 r.

Rozkład wartościowy pomocy publicznej na przedsiębiorców według wielkości w znaczący sposób pokrywa się ze strukturą liczby beneficjentów korzystających z pomocy. Zdecydowana większość pomocy publicznej, od 74% w 2010 r. do 84% w 2013 r., trafiła do mikro- i małych przedsiębiorców. Wyjątkiem jest 2011 r., kiedy to 41% wartości ogółu pomocy publicznej trafiło do dużych podmiotów gospodarczych.

Pod względem najważniejszych form pomocy publicznej udzielonej jeleniogórskim przedsiębiorcom zauważa się zróżnicowanie ich częściowych udziałów w wartości ogółem. Generalnie jednak najczęściej udzielane dotacje i różnego rodzaju ulgi i zwolnienia, umorzenia zaległości, odroczenia płatności, rozłożenia na raty podatku od nieruchomości stanowią od 56,4% w 2010 r. do 83,2% w 2011 r. ogółu wartości udzielonej pomocy publicznej jeleniogórskim beneficjentom. Struktura wartości pomocy publicznej według form pokrywa się ze strukturą liczby beneficjentów korzystających z pomocy.

Ogólnie w badanych latach (poza 2011 r., kiedy to duzi beneficjenci skusowali 41% ogółu wartości pomocy publicznej) pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze mieściła się w ogólnych standardach prawnych, które zakładają pomoc przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorstwom.

5. Ocena wpływu pomocy publicznej na podmioty gospodarcze

Ocena wpływu gminnej pomocy publicznej na podmioty gospodarcze działające na terenie miasta Jelenia Góra jest trudna i niejednoznaczna. Wiele czynników wpływa na tzw. klimat prowadzenia biznesu na szczeblu lokalnym, kształtując rozwój przedsiębiorczości. Wśród tych czynników niewątpliwie znajdują się instrumenty samorządowej pomocy publicznej.

Oceniając oddziaływanie pomocy publicznej, przyznanej przedsiębiorstwom działającym w Jeleniej Górze, warto przytoczyć badania ankietowe przeprowadzone w roku 2005 [Gargulińska i in. 2006] i 2007 [Basta i in. 2008] przez grupę studentów koła naukowego Pro Futuro – działającego przy Katedrze Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Badania ankietowe przeprowadzone zostały wśród grupy przedsiębiorców jeleniogórskich. Z analizy tych badań wynika, że najczęściej wskazywanymi przez respondentów słabościami warunków prowadzenia działalności gospodarczej są:

- lokalny system podatkowy,
- opłaty za usługi komunalne,
- koszty zakupu lub dzierżawy lokali i gruntów.

Respondenci wskazali te same trzy elementy w następujących po sobie latach, w których była przeprowadzana ankieta, jako dominujące bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej. A zatem oczekiwania przedsiębiorców względem władz

samorządowych pokrywają się niejako z formami pomocy publicznej, o którą wnioskują. Dotyczy to wsparcia w postaci pomocy publicznej, odnoszącej się do podatków i opłat lokalnych. Zestawiając ze sobą te dane wraz ze wskazaną przez przedsiębiorców barierą, jaką są podatki i opłaty lokalne, można wnioskować, że wielu przedsiębiorców szuka wsparcia lub rekompensaty w postaci pomocy publicznej.

Ingerencja władz samorządowych, zmierzających w swoich działaniach do próby odciążenia przedsiębiorców od podatków i opłat lokalnych, w opinii autora wydaje się jak najbardziej słusznym kierunkiem i z założenia powinna mieć pozytywny wpływ na przedsiębiorstwo. Trzeba by się jednak zastanowić nad tym, czy uproszczenie gminnego systemu podatków i opłat lub zmniejszenie wymiaru stawek, lub też całkowite zaniechanie poboru części podatków nie doprowadziłyby do zaprzestania sięgania po pomoc publiczną z tym związaną.

Przy próbie oceny wpływu pomocy publicznej na przedsiębiorstwa, którym przyznano wsparcie, nie sposób nie zwrócić uwagi na jej skalę. Średnio tylko około 1% przedsiębiorstw działających na terenie Jeleniej Góry miało przyznaną gminną pomoc publiczną. Znikome zainteresowanie tym instrumentem świadczyć może o jego marginalnym wpływie na funkcjonowanie firmy, przez co zdecydowana większość przedsiębiorców w ogóle nie stara się o pomoc.

Należy podkreślić, że zakres tematyczny opracowania skupia się na jednostce samorządu terytorialnego, która w swoich działaniach na rzecz poprawy warunków przedsiębiorczości nie ma tak dużych możliwości jak administracja rządowa. Gdyby przeprowadzane ankiety dotyczyły ogólnego klimatu prowadzenia biznesu i barier w jego rozwoju, odpowiedzi respondentów zapewne wskazywałyby na inne niedogodności.

Podsumowując pomoc publiczną udzieloną przedsiębiorcom w Jeleniej Górze przez władzę miejską, należy stwierdzić, że przyczynia się ona do wsparcia wielu firm i pozwala im utrzymać się na rynku.

6. Zakończenie

Gminna pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce opiera się w szczególności na przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ordynacji podatkowej i ustawy o finansach publicznych. Preferencyjne traktowanie podmiotów gospodarczych niesie z sobą szereg obwarowań prawnych. Udzielanie wsparcia nie ma na celu jedynie ratowania przedsiębiorstwa, które znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, lecz również pomoc mogą otrzymać podmioty znajdujące się w dobrej kondycji ekonomicznej. Przesłanki udzielania pomocy mają na celu zwiększyć konkurencyjność na rynku, podnieść innowacyjność, a także zapewnić długofalowy rozwój. W przypadku gminnej pomocy publicznej będzie to więc rozwój lokalny. Można wysnuć wniosek, że udzielenie wsparcia powinno nieść z sobą wielostronne korzyści, a nie jedynie przysporzyć materialnych profitów beneficjentom. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców może stanowić istotny instrument polityki prorozwo-

jowej gminy, zmierzającej do pobudzenia przedsiębiorczości, przyciągania nowych inwestorów, czy też zmniejszania bezrobocia na jej terenie.

W Jeleniej Górze stosowane instrumenty wsparcia dotyczyły pomocy *de minimis* oraz pomocy regionalnej. Zainteresowanie beneficjentów tym drugim instrumentem było zerowe. Badania przeprowadzone w zakresie udzielania pomocy publicznej przez miasto Jelenia Góra wykazują dwukrotny wzrost liczby przedsiębiorców korzystających ze wsparcia – 184 beneficjentów w 2013 r. Wskazuje to na coraz większe zainteresowanie pomocą publiczną, a także łatwość w dostępie do niej. Tendencję wzrostową wykazuje również wielkość nominalna udzielonej pomocy, która na przestrzeni badanego okresu zwiększyła się o 40%, osiągając w 2013 r. kwotę 2,7 mln zł. Skala udzielonej pomocy w zestawieniu z dochodami budżetu, wynoszącymi około 300 mln zł, to mniej więcej 1% i trafia do 1% podmiotów gospodarczych. Pomoc publiczna w Jeleniej Górze trafia do małych i średnich przedsiębiorstw, co jest zgodne z przyjętymi założeniami w regulacjach prawnych. Ma to również swoje odzwierciedlenie praktyczne w zakresie równowagi konkurencyjnej. Małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonuje na rynku najwięcej, stąd niewielka pomoc publiczna dla niektórych podmiotów gospodarczych nie powoduje zakłócenia konkurencji rynkowej.

Dokonana w opracowaniu analiza form wspierania przedsiębiorców działających w Jeleniej Górze wskazuje głównie na ich pasywny charakter. Władze Jeleniej Góry przede wszystkim udzieliły pomocy poprzez pozostawienie do dyspozycji przedsiębiorców środków pieniężnych, które stanowią należności gminy. Poza ustawowymi zwolnieniami podatkowymi, które są wydawane niezależnie od decyzji organów miasta, a stanowią sporą liczbę, dominują formy pomocy polegające na wydłużeniu w czasie spłaty tych należności, odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu zapłaty na raty.

Wyrazem świadomej polityki władz gminnych może być przygotowanie i przyjęcie programów w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości. W praktyce bardzo dużo gmin, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, zauważa potrzebę ich opracowania jako zachętę do lokowania inwestycji i wzrostu zatrudnienia. Taka pomoc jest promowaniem rozwoju działalności gospodarczej. Należy zauważyć, iż poza pewnymi wyjątkami, programy pomocowe muszą być opiniowane przez prezesa UOKiK, a niekiedy notyfikowane w Komisji Europejskiej. Jest to związane z obowiązkowym przekazywaniem informacji niezbędnych do wydania opinii. Można przypuszczać, że obecne wymogi unijne w zakresie prawa pomocy publicznej stanowią przeszkodę dla gmin w stanowieniu aktów prawa miejscowego, będących programami pomocowymi

Podsumowując, w badanej jednostce samorządu terytorialnego, pomoc publiczna dla przedsiębiorców nie jest instrumentem, który w znaczący sposób wpływa na poprawę konkurencyjności, ale na pewno przyczynia się do tego w jakimś stopniu. W ocenie autora miasto Jelenia Góra powinno posiadać programy pomocowe. Wiodący jest bowiem spory wzrost zainteresowania inwestorów, w jakim zakresie

mogą liczyć na preferencje podatkowe w kwestii podatków lokalnych. Coraz częściej inwestorzy dokonują wyborów lokalizacyjnych w oparciu o pozyskane informacje, zarówno w kwestii stawek podatkowych, możliwości skorzystania z ulg i zwolnień, jak i w zakresie istniejącej w mieście infrastruktury technicznej, społecznej, poziomu życia mieszkańców, możliwości pozyskania siły roboczej, jakości świadczonych usług publicznych, przesądzających w znacznym stopniu o atrakcyjności danej gminy i jej możliwościach rozwojowych względem innych gmin, a także polityce władz lokalnych, która sprzyja przedsiębiorczości.

Literatura

- Basta K. i in., 2008, *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w opinii jeleniogórskich przedsiębiorstw – wyniki badań ankietowych z 2007 r. na tle sondażu z 2005 r.*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 3 (1203).
- Gargulińska M. i in., 2006, *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w opinii jeleniogórskich podmiotów gospodarczych – wyniki badań ankietowych*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 1 (1124).
- Maciejuk M., 2006, *Gminna pomoc publiczna dla przedsiębiorstw po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] Ślōdczyk J., Rajchel D. (red.), *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Maciejuk M., 2006, *Gminna pomoc publiczna przedsiębiorcom po wejściu Polski do Unii Europejskiej – przykład Jeleniej Góry*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 1 (1124).
- Maciejuk M., 2009, *Public aid for entrepreneurs in Poland in the period of 2004-2006*, [w:] *Hradecké ekonomické dny 2009 – Ekonomický rozvoj a management regionu. Sborník vybraných příspěvků*, Univerzita Hradec Kralove Faculta Informatiky a Managementu, Hradec Kralove.
- Maciejuk M., 2012, *Struktura pomocy publicznej w Polsce w latach 2006-2009*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 244.
- Sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej za lata 2010-2013*, Urząd Miasta Jelenia Góra.
- Sztando A., 2006, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Uchwała nr 179/XXVII/2008 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości, www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl (20.09.2015).
- Uchwała nr 61/X/2007 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy na terenie Miasta Jelenia Góra, www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl (20.09.2015).
- Uchwała nr 636/LXXIII/2010 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 października 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Jelenia Góra i jego jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organów do tego uprawnionych, www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl (20.09.2015).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 183 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 r., nr 123, poz. 1291, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

Tomasz Madras

Politechnika Białostocka

e-mail: t.madras@pb.edu.pl

KATEGORIA „POZOSTAŁYCH OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH” W RZĄDOWYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH

CATEGORY OF “THE OTHER VOIVODESHIP CENTERS” IN THE GOVERNMENT’S STRATEGIC DOCUMENTS

DOI: 10.15611/pn.2016.432.11

JEL Classification: O18, O21, R38, R58

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę praktycznych konsekwencji systemowego rozróżnienia miast wojewódzkich na dwie oddzielne kategorie. Wskazane w tytule „pozostałe ośrodki wojewódzkie” to te spośród miast-stolic regionów, które nie zostały zaliczone do metropolii. Klasyfikacja miast w rządowych dokumentach strategicznych ma znaczenie dla takich aspektów polityki rozwoju, jak projektowana struktura inwestycji infrastrukturalnych, dostępności komunikacyjnej, polityki wzmacniania tzw. metropolii, lokalizacji infrastruktury społecznej wyższego rządu oraz lokalizacji funkcji naukowych i gospodarki opartej na wiedzy. Badania pozwoliły na identyfikację uwarunkowań rozwoju „pozostałych ośrodków wojewódzkich”, wynikających z rozróżnienia dwóch kategorii miast-stolic regionów.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, Strategia Rozwoju Kraju, Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów i Zielona Góra, metropolie.

Summary: The article contains an analysis of practical consequences of division of voivodeship capitals into two separate categories. Mentioned “other regional centers” are those which were not included in the category of metropolis. A classification in government policy documents is important for such aspects of development policy as infrastructure, transport accessibility, metropolitan areas, location of social infrastructure, and location of scientific and knowledge-based economy. The study leads to the identification of conditions for the development of “other provincial centers” resulting from the distinction between the two categories of regional capital cities.

Keywords: regional development, Concept for National Spatial Planning, National Development Strategy, Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów and Zielona Góra, metropolitan areas.

1. Wstęp

Celem analizy prezentowanej w niniejszym artykule jest wykazanie, że w rządowych dokumentach dotyczących strategii rozwoju kraju mniejsze miasta wojewódzkie, niezaliczane do kategorii metropolii, ujmowane są w sposób niespójny i niezgodny z przyjętymi generalnymi zasadami rozwoju państwa. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że wiąże się bezpośrednio z założeniami i procesem zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce. Zamierzenia władz państwa, skonkretyzowane w postaci planów i strategii, choć nie muszą być wprost stosowane przy decyzjach o realizacji konkretnych inwestycji itp., odzwierciedlają kierunki prowadzonej polityki rozwoju.

Rządowe dokumenty strategiczne zawierają koncepcję stratyfikacji głównych ośrodków osadniczych kraju, czyli miast będących centrami społeczno-gospodarczymi obszarów poszczególnych szczebli, od głównych ośrodków metropolitalnych, po ośrodki lokalne. Wśród nich zwraca uwagę kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich”, pojawiająca się w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, gdzie wskazane są enumeratywnie najmniejsze i, generalnie, najslabiej rozwinięte gospodarczo miasta wojewódzkie [KPZK 2011, s. 22; por. Madras, Mitura 2014]. Analogiczna stratyfikacja występuje w innych dokumentach strategicznych, na przykład Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju określa mniejsze miasta wojewódzkie jako „ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne” [DSRK 2013, s. 28]. Rzeczne miasta można podzielić na podgrupy na podstawie ich potencjału demograficznego i finansowego (zobrazowanego dochodami jednostek samorządu), z uwzględnieniem ich położenia geograficznego w stosunku do innych centrów regionalnych. Pierwszą podgrupę stanowi Białystok, największe z wymienionych miast. Do drugiej należy zaliczyć Kielce, Olsztyn i Rzeszów, mniejsze stolice regionów. Trzecią podgrupę tworzą ośrodki najmniejsze pod względem liczny ludności, dwa miasta współdzielące funkcje stolicy województwa lubuskiego oraz Opole położone pomiędzy dwiema dużymi aglomeracjami (Górnośląską i Wrocławską).

Tabela 1. Ośrodki wojewódzkie niezaliczane do kategorii miast-metropolii

Lp.	Miasto	Liczba ludności, 31.12.2013	Stopa bezrobocia, 31.12.2013	Dochody JST ogółem (zł)	Wpływy z podatków dochodowych na mieszkańca (zł)
1	Białystok	295 282	13,70%	1 375 332 626,59	947,23
2	Gorzów Wlkp.	124 344	8,60%	477 675 144,54	869,29
3	Kielce	199 870	11,10%	1 025 474 412,09	1 075,96
4	Olsztyn	174 675	8,50%	887 139 235,41	1 174,98
5	Opole	120 146	6,90%	610 276 292,72	1 300,77
6	Rzeszów	183 108	8,30%	947 256 145,19	1 121,65
7	Zielona Góra	118 405	7,80%	506 395 828,00	1 160,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

Klasycznie rozumiana polityka regionalna to „strategiczne działania podejmowane z inicjatywy rządu we współpracy z samorządami województw oraz innymi podmiotami władz samorządowych, które mają na celu poprawienie konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów, wyrównywanie szans rozwojowych regionów oraz dążenie do spójności społeczno-ekonomicznej i terytorialnej” [Grosse 2014]. Ze względu na możliwości działań władzy państwowej szczególnie istotne są decyzje dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej, takiej jak drogi krajowe i autostrady, główne linie kolejowe oraz regionalne porty lotnicze. Decyzje podejmowane na najwyższym krajowym poziomie politycznym mają też istotne znaczenie dla kwestii lokowania i rozwijania infrastruktury społecznej wyższego rzędu: uczelni wyższych, instytucji naukowo-badawczych, instytucji kultury i głównych ośrodków systemu ochrony zdrowia. W ramach polityki regionalnej możliwe jest oddziaływanie na rozwój ośrodków metropolitalnych, rozwijających się, choć w różnym tempie, w stolicach regionów [por. Lewczuk 2000; Noworól 2015; Polski 2007].

2. Literatura i metoda badań

Podstawowy materiał źródłowy wykorzystany w trakcie badań to dokumenty, które składają się na system rządowych dokumentów. Momentem kluczowym dla ich genezy był rok 2009, kiedy w oparciu o wcześniejsze prace koncepcyjne ukazał się ramowy raport „Polska 2030 – kluczowe wyzwania rozwojowe” i znowelizowana została ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Na system złożyły się opublikowane w następnych latach: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (przyjęta w 2010 roku), Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (przyjęta w 2013 roku) i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 (przyjęta w 2012 roku). System dopełnia dziewięć strategii sektorowych. Strategie, co do zasady, stanowią element tzw. *soft law* – nie kreują uprawnień i zobowiązań, ale wyznaczają cele i kierunki działania władzy publicznej [Kulesza, Sześciło 2013].

Ze względu na rozmiar publikacji konieczna była selekcja materiału źródłowego. Spośród wszystkich dokumentów wybrane zostały te strategie, które w największym stopniu dotyczą kwestii miejsca i znaczenia tzw. „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w systemie rządowych ośrodków strategicznych. Są to: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (dalej: KPZK), Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) i Strategia Rozwoju Transportu (SRT). W takim zakresie przeprowadzone zostały badania jakościowe, polegające na analizie treści dokumentów. Oprócz rzeczonych źródeł wykorzystane zostały opracowania i artykuły dotyczące polityki rozwoju regionalnego, wyróżnione w końcowej bibliografii.

3. „Pozostałe ośrodki wojewódzkie” w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest dokumentem zawierającym wizję zagospodarowania przestrzennego Polski, określającym cele i kierunki polityki przestrzennej i wskazującym zasady pożądanego przekształcania przestrzeni przez człowieka. KPZK, zgodnie z tym, co stwierdzają jej autorzy, „przedstawia wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat oraz określa cele i kierunki polityki przestrzennej wraz z planem działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym niezbędnym dla jej realizacji. Wskazuje także na zasady i sposób koordynacji publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny” [KPZK 2011, s. 5].

W Koncepcji wprowadza się pojęcie „pozostałych ośrodków regionalnych”, jako określające jeden ze szczebli hierarchicznie uporządkowanych „głównych składników systemu osadniczego” Polski. W systemie tym najwyższą pozycję zajmują „ośrodki o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki”: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin. Kolejną grupę stanowią „pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące oprócz funkcji regionalnych szereg funkcji o znaczeniu krajowym: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra” [KPZK 2011, s. 22]. W dalszej kolejności w hierarchii systemu osadniczego autorzy KPZK umieścili, ośrodki regionalne, tj. miasta niebędące stolicami województw i liczące przeważnie od 100 do 300 tys. mieszkańców, wymienione *expressis verbis*: Częstochowę, Radom, Bielsko-Białą, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, Koszalin, Legnicę, Grudziądz i Słupsk, a dalej ośrodki subregionalne, w tym pozostałe dawne miasta wojewódzkie i niewymienione dotąd ośrodki przemysłowe [KPZK 2011, s. 22]. Analogicznie do hierarchii głównych ośrodków osadniczych sformułowana jest wizja rozwoju „sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską (głównie zachodnioeuropejską) siecią metropolii” oraz sama kategoria ośrodków metropolitalnych [KPZK 2011, s. 9, 37]. Konsekwentnie stosowany jest podział na metropolitalne i pozostałe miasta-stolice województw.

Hierarchiczna struktura miast z podzielonymi na osobne kategorie większymi i mniejszymi miastami wojewódzkimi nabiera znaczenia ze względu na założony w KPZK model rozwoju o charakterze polaryzacyjno-dyfuzyjnym. Metropolie, jako rzeczony „ośrodki o podstawowym znaczeniu”, mają w tym kontekście do odegrania rolę węzłów sieci najwyższego szczebla biegunów wzrostu społeczno-gospodarczego, zgodnie z określeniem dokumentu: „sieci największych miast – motorów wzrostu” [KPZK 2011, s. 8]. Zgodnie z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym zakłada się, że „do sieci metropolii dowiązane będą ośrodki subregionalne i lokalne”

[KPZK 2011, s. 37]. Koncepcja zawiera przy tym taksonomię określającą parametry niezbędne do uznania za ukształtowany ośrodek metropolitalny [KPZK 2011, s. 188]. Różnicę pomiędzy dwoma kategoriami miast wojewódzkich łądodzi założenie delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych zarówno dla ośrodków metropolitalnych, jak i pozostałych [KPZK 2011, s. 187]. Niemniej to właśnie metropolie, motory wzrostu, mają w myśl Koncepcji odgrywać rolę kluczową. W nich na przykład „w pierwszej kolejności w ramach polityki przestrzennej podwyższana będzie jakość usług publicznych wyższego rzędu oraz lokalizowane będą funkcje naukowe, gospodarcze (zwłaszcza w zakresie gospodarki opartej na wiedzy) i symboliczne o znaczeniu krajowym i międzynarodowym” [KPZK 2011, s. 77]. Założenia dotyczące rozwoju połączeń infrastrukturalnych konsekwentnie skupiają się na realizacji dołączania „pozostałych ośrodków wojewódzkich” do głównych węzłów struktury osadniczej kraju, przede wszystkim zaś na komunikacji z Warszawą, ale już nie na połączeniach z innymi miastami tej kategorii i ze stolicami najbliższych regionów poza granicami Polski [KPZK 2011, s. 105-110].

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na kluczowy charakter KPZK w strukturze dokumentów strategicznych, wynikający również z czynnika czasowego. Koncepcja powstała (została przyjęta) wcześniej niż strategie rozwoju kraju i część strategii sektorowych (choć nie wszystkie). Zgodnie z założeniami z 2009 roku ma też charakter przekrojowy, stanowiąc niejako rdzeń planu rozwoju kraju, zgodnie z którym powinny być planowane działania w poszczególnych obszarach wyróżnionych tematycznie. W porównaniu z innymi dokumentami strategicznymi odrębność mniejszych miast wojewódzkich w KPZK została zaznaczona najwyraźniej.

4. Miasta wojewódzkie w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2030 roku

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, obejmującym okres co najmniej 15 lat [DSRK 2013, s. 4].

Z perspektywy mniejszych, niemetropolitalnych ośrodków wojewódzkich czy regionalnych istotne jest, że DSRK podkreśla równoprawny stosunek centrum i peryferii, posługując się nawet – dla określenia patologii polegającej na koncentracji na stolicy kraju – pojęciem „warszawocentryzmu”. Strategia wprowadza pojęcie modelu solidarności, mającego być zasadą równoważącą polaryzacyjne mechanizmy rozwojowe. Jak piszą autorzy Strategii, „przyjęty zatem model rozwoju [...] opiera się o zasadę solidarności pokoleniowej, terytorialnej oraz innowacyjnej (solidarność zasady wyrównywania szans i konkurencyjności w celu innowacyjności). Istnieje znacząca współzależność między tymi rodzajami solidarności” [DSRK 2013, s. 25].

Strategia nie rezygnuje jednocześnie z perspektywy polaryzacyjno-dyfuzyjnej, wskazując szansę relatywnie biednych obszarów przede wszystkim w uczestnicze-

niu w sukcesie najsilniejszych regionów poprzez budowanie i odpowiednie wykorzystywanie własnego potencjału rozwojowego (dyfuzja połączona rozwijaniem potencjału endogennego). „Główne wyzwanie dla długookresowej polityki rozwoju – stwierdza się – dotyczy więc wspierania najbardziej dynamicznych obszarów oraz wyrównywania szans rozwojowych obszarów słabszych poprzez rozwijanie i kreowanie ich potencjałów, przy jednoczesnej zintegrowanej, efektywnej poprawie powiązań komunikacyjnych (transport, Internet) obszarów słabszych z liderami rozwoju. Jako takich liderów rozwoju w skali międzynarodowej wskazuje się metropolie, w których siedzibę znajdują najważniejsze instytucje finansowe, zarządy korporacji, główne instytuty naukowe i ośrodki akademickie oraz które są miejscem najważniejszych wydarzeń gospodarczych, naukowych i kulturalnych” [DSRK 2013, s. 109].

DSRK, pomimo podkreślenia potrzeby uwzględnienia solidarności międzyregionalnej (czyli wspierania biedniejszych i wolniej rozwijających się obszarów), pozostaje spójna z zawartym w KPZK założeniem o wiodącej roli metropolii w rozwoju kraju. Strategia nie rezygnuje z zaproponowanego w modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym rozwoju metropolii traktowanych jako motory wzrostu.

5. Miasta wojewódzkie w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została uchwalona w 2010 roku, a więc wcześniej niż KPZK i DSRK. Określa cele i sposób działania rządu i samorządów w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Wyznacza cele polityki rozwoju regionalnego, a za cel strategiczny polityki regionalnej uznaje efektywne wykorzystywanie specyficznych potencjałów poszczególnych regionów i części kraju [KSRR 2010, 1, s. 5]

W kontekście wzmacniania innowacyjności i konkurencyjności regionów KSRR stwierdza, że będą one stanowiły węzły sieci współpracy gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturalnej, turystycznej i instytucjonalnej, oddziałujące na rozwój poszczególnych województw dzięki rozwojowi i wspieraniu w nich funkcji metropolitalnych. Za cel stawia się połączenie wszystkich głównych ośrodków miejskich autostradami lub drogami ekspresowymi oraz siecią szybkiej kolei, a także rozwój regionalnych portów lotniczych. Zgodnie z założeniami, „do 2020 roku nastąpi wzmocnienie powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi w poszczególnych regionach a miastami subregionalnymi i lokalnymi, a także między miastami i otaczającymi je obszarami, co pozwoli na rozprzestrzenianie procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwijające się. Zwiększy się terytorialny zasięg oddziaływania ośrodków miejskich przez ich lepszą integrację z bezpośrednim otoczeniem regionalnym, w tym z obszarami wiejskimi” [KSRR 2010, s. 82]. Wśród miar osiągnięcia celów KSRR wymienia, między innymi, połączenie

do roku 2020 wszystkich ośrodków wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami, znaczące zwiększenie w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje oraz wzrost całkowitych wydatków na B+R przez koncentrację tych wydatków w obszarach metropolitalnych.

W przeciwieństwie do KPZK i częściowo do DSRK, Strategia nie wprowadza rozróżnienia na oddzielne kategorie miast wojewódzkich, przeciwnie, zwraca uwagę na potrzebę wspierania wszystkich miast wojewódzkich jako naturalnych centrów swoich regionów. W szczególności można zwrócić uwagę na uwypuklenie relacji pomiędzy poszczególnymi miastami wojewódzkimi. Dotyczy to zarówno postulatu wzmacniania połączeń społeczno-gospodarczych, jak i bardzo wymiernych efektów w zakresie połączeń komunikacyjnych. Na przykład wprost stwierdza się zamiar połączenia stolic województw wschodnich z wymienionymi *expressis verbis* Gdańskiem i Krakowem [KSRR 2010, s. 101].

6. Miasta wojewódzkie w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku

Przyjęta w styczniu 2013 roku Strategia Rozwoju Transportu jest średniookresowym dokumentem planistycznym. Zasadniczą funkcją SRT jest wskazanie celów oraz nakreślenie kierunków rozwoju transportu tak, aby etapowo do 2030 roku możliwe było osiągnięcie celów założonych w strategiach ogólnych [SRT 2013, s. 5].

Strategia za priorytet uznaje utworzenie „wysokiej jakości połączeń drogowych i kolejowych, uzupełniających je dróg wodnych, regularnych połączeń lotniczych o dużej częstotliwości oraz zwiększeniu dostępności do portów morskich. Schematyczne określenie układu tej najwyższej kategorii sieci infrastruktury transportowej polega na wyróżnieniu zespołu pasm połączeń między Warszawą a aglomeracjami: śląską, krakowską, łódzką, poznańską, wrocławską, szczecińską, bydgosko-toruńską, trójmiejską, białostocką, lubelską i rzeszowską” [SRT 2013, s. 42]. W odniesieniu do głównych ośrodków wojewódzkich przewiduje się przy tym rozwój, w pierwszej kolejności, powiązań infrastrukturalnych głównych ośrodków miejskich, przez które rozumie się wszystkie miasta wojewódzkie. Jednocześnie wielokrotnie mowa jest o realizacji wybranych zadań w obszarach metropolitalnych. Zadania, które powinny być realizowane w obszarach metropolitalnych, dotyczą infrastruktury kolejowej, obwodnic drogowych dla ruchu tranzytowego, multimodalnego miejskiego transportu zbiorowego, połączeń z siecią TEN-T [SRT 2013, s. 50, 66, 67, 71].

Za priorytetowe kierunki interwencji w zakresie modernizacji i przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury Strategia uznaje, między innymi, rozwój sprawnych i multimodalnych połączeń Warszawy z wszystkimi miastami wojewódzkimi, rozwój połączeń transportowych miast wojewódzkich z najważniejszymi ośrodkami miejskimi w kraju i Unii Europejskiej, rozwijanie połączeń transportowych między ośrodkami subregionalnymi a ośrodkami miejskimi i wojewódzkimi i wzmacnianie

połączeń transportowych Polski Wschodniej z obszarami o większych perspektywach rozwojowych [SRT 2013, s. 44].

7. Wnioski

Jak zostało wykazane, kategoryzacja miast wojewódzkich w rządowych dokumentach strategicznych nie jest jednolita, a mniejsze miasta wojewódzkie traktowane są rozmaicie w różnych dokumentach. Choć w strategiach wskazuje się na potrzebę „dociągnięcia” rzeczonych „pozostałych ośrodków” do metropolii, brak jest jednolitości w propozycjach poprawy sytuacji. W szczególności KPZK narzuca ideę motorów wzrostu, do których zalicza tylko największe miasta wojewódzkie, chociaż podział taki nie występuje w nieco starszej KSRR. W przypadku SRT wydaje się, że niektóre istotne zamierzenia nie zdążą już być zrealizowane, czego przykładem mogą być inwestycje infrastrukturalne związane z Białymstokiem [por.: Madras 2013].

Jakkolwiek założenia polityki rozwoju kraju może różnorodnie, w zależności od potencjału, lokalnych potrzeb i miejsca w przestrzeni, określać rolę różnych miast wojewódzkich, to, generalnie, wszystkie one powinny być objęte wsparciem w celu wypełnienia przez nie podstawowych funkcji głównych ośrodków swoich regionów. Przynajmniej w przypadku Białegostoku, Olsztyna, Rzeszowa i Kielc wskazane jest klasyfikowanie tych miast jako niezbędnych silnych ośrodków regionalnych (ewentualnie z wyłączeniem Kielc w związku z bliskością znacznie większego Krakowa; w przypadku podgrupy złożonej z Opola, Zielonej Góry i Gorzowa Wlkp. można rozważyć inny status, a w konsekwencji nawet zmianę liczby województw). Pozbawienie pozycji metropolii w rządowych dokumentach strategicznych stanowi istotną niekonsekwencję i może zaszkodzić rozwojowi całych regionów, zagrożonych narastającym odpływem ludności, oraz zgodnemu z polityką spójności rozwojowi całego państwa. Dotyczy to, w szczególności, takich elementów polityki regionalnej, jak rozwój infrastruktury (brak portów lotniczych w niektórych regionach, brak powiązań komunikacyjnych z sąsiednimi regionami UE i zaniedbana siatka połączeń infraregionalnych) i w zakresie lokalizacji „usług wyższego rzędu” (tu istotna jest, między innymi, kwestia stratyfikacji uczelni, dzielonych na naukowe i dydaktyczne).

Literatura

DSRK, 2013, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (30.10.2015).

- Grosse T., 2014, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, http://coin.wne.uw.edu.pl/tzylicz/Grosse_ekspertyza_Cele%20i_zasady_MRR_02042009_1.pdf (30.10.2015).
- Kozak M., Kukliński A., Szlachta J., 1997, *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- KPZK, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf (30.10.2015).
- KSRR, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, http://mir.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html (30.10.2015).
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wolters Kluwer.
- Lewczuk J., 2000, *Strategiczne uwarunkowania rozwoju regionalnego*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Podlasie. Dekada transformacji*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Madras T., 2013, *Białystok w rządowych dokumentach strategicznych – wybrane zagadnienia*, *Ekonomia i Zarządzanie* nr 3(5).
- Madras T., Mitura M., 2014, *Dochody własne miast wojewódzkich w analizie ich kondycji finansowej*, *Ekonomia i Zarządzanie* nr 4(6).
- Noworól A., 2015, *Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej*, [w:] Stec M., Bandarzewski K. (red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Piątkowski P., 2004, *Infrastruktura transportowa a konkurencyjność regionu w globalnej gospodarce*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny a procesy globalizacji*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Polski J., 2007, *Ekonomika rozwoju regionalnego. Teoria i praktyka*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny: podstawowe cele i wyzwania*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- SRT, 2013, *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku*, https://www.mir.gov.pl/media/3511/Strategia_Rozwoju_Transportu_do_2020_roku.pdf (30.10.2015).
- Strzelecki Z., 2011, *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*, Oficyna SGH, Warszawa.

Grzegorz Maśloch

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: gmaslo@sgh.waw.pl

**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**

DOI: 10.15611/pn.2016.432.12

JEL Classification: Q58, R11, N74

Streszczenie: Dane z raportu Europejskiej Agencji Środowiska wskazują, że przyjęte przez Unię Europejską standardy jakości powietrza nie są dotrzymywane w większości państw członkowskich. Jednym z państw, które ma największe problemy z czystością powietrza, jest Polska, która ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w Unii Europejskiej. Za zanieczyszczenia powietrza odpowiada w największym stopniu emisja z niskich źródeł (tzw. niska emisja). Dlatego też w artykule podejmuję problematykę związaną z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego spowodowanego przez niską emisję oraz z możliwościami ograniczenia przez gminy negatywnych skutków związanych z tym zjawiskiem. Rozważania w pracy będą obejmowały analizę społeczno-gospodarczych uwarunkowań ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych.

Słowa kluczowe: gmina, niska emisja, gospodarstwa domowe, zadania gmin.

Summary: One of the countries that has the biggest problems with the purity of the air is Poland, which has the most polluted air in the European Union. The main source of air pollution is low emission. Therefore, the article deals with the issues relating to air pollution caused by low emission and the ability to limit the negative effects by reducing pollution from households.

Keywords: municipality, low emission, households, tasks of municipalities.

1. Wstęp

Polska należy do grupy państw o najbardziej zanieczyszczonym powietrzu w Unii Europejskiej. Największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza ma niska emisja, czyli emisja komunikacyjna oraz emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodzących z lokalnych kotłowni, a także domowych pieców grzewczych, gdzie spalanie paliwa odbywa się w sposób nieefektywny.

Nierozwiązanie problemu związanego z niską emisją ma niekorzystny wpływ zarówno na stan zdrowia mieszkańców, jakość środowiska naturalnego czy też restrykcje związane z niedotrzymaniem międzynarodowych zobowiązań publicznych w zakresie redukcji zanieczyszczenia powietrza. Dlatego też głównym celem artykułu jest ukazanie społeczno-gospodarczych uwarunkowań redukcji niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych będących głównym emitentem tego typu zanieczyszczeń.

2. Wyzwania stojące przed polskimi gminami w aspekcie ograniczenia niskiej emisji

Czynnikiem istotnie wpływającym na poziom życia jest stan czystości powietrza atmosferycznego. Dane z raportu Europejskiej Agencji Środowiska wskazują, że przyjęte w przepisach UE standardy jakości powietrza, nie są dotrzymywane w większości państw członkowskich. Jednym z państw, które ma największe problemy z czystością powietrza, jest Polska, która „od lat ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w Unii Europejskiej” [NIK]. Z danych przedstawionych we wspomnianym raporcie wynika, że aż sześć polskich miast znalazło się w pierwszej dziesiątce najbardziej zanieczyszczonych w Europie (Kraków – 3 miejsce, Nowy Sącz – 6 miejsce, Gliwice – 7 miejsce, Zabrze – 8 miejsce, Sosnowiec – 9 miejsce, a Katowice – 10 miejsce).

Zanieczyszczenia powietrza w sposób istotny negatywnie wpływają na zdrowie ludzi, powodując wiele dolegliwości i chorób, w tym głównie układu oddechowego i krwionośnego. Zgodnie z szacunkami organizacji międzynarodowych, takich jak np. WHO, Europejska Agencja Środowiska czy organizacja HEAL, z powodu zanieczyszczenia powietrza co roku w Polsce przedwcześnie umiera ok. 40 tys. osób, a same koszty zdrowotne szacuje się na ponad 8 mld euro [MIiR 2014]. Należy mieć także na uwadze, iż zanieczyszczenie powietrza ma również negatywny wpływ na zdrowie zwierząt, a także na stan gleb i upraw (w konsekwencji produkowanej żywności).

W związku z negatywną sytuacją związaną z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego, na szczeblu międzynarodowym i krajowym podejmuje się szereg inicjatyw na rzecz poprawy jakości powietrza atmosferycznego. Szczególnie istotne w tym zakresie są uregulowania zawarte w przyjętym w 2009 r. tzw. trze-

cim pakiecie energetycznym. Celem pakietu, wpisanym także do strategii „Europa 2020” i nazywanym potocznie „Programem 20-20-20”, jest obniżenie emisji gazów cieplarnianych, wzrost wykorzystania energii odnawialnej i poprawa efektywności energetycznej do 2020 roku [Polityka]. Z Dyrektywy 2009/28/WE wynika, że UE jako całość powinna do 2020 r. osiągnąć 20% udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii i 10% udział tej energii w sektorze transportowym. Wyznaczono także krajowe cele obligatoryjne dla każdego państwa członkowskiego. Dotychczasowe rezultaty podejmowanych działań w tym zakresie wykazują, że UE ma szansę zrealizować swoje cele na rok 2020. Świadczy między innymi o tym fakt, że [Energia]:

- w latach 1990-2012 ograniczono emisję gazów cieplarnianych o 18%,
- w 2012 r. udział energii z OZE wyniósł 14,1%,
- szacuje się, że do 2020 r. efektywność energetyczna wzrośnie o 18-19%.

Jednym z głównych wyzwań UE w zakresie energetycznym pozostaje realizacja planów utworzenia unii energetycznej. Taka inicjatywa może zagwarantować mieszkańcom UE i funkcjonującym na ich terenie podmiotom gospodarczym dostęp do bezpiecznej, atrakcyjnej cenowo oraz przyjaznej dla środowiska naturalnego energii. Założenia unii energetycznej opierają się na istniejącej polityce energetycznej UE i wpisują się w wyznaczone cele związane z energią i klimatem, które powinny zostać osiągnięte do 2030 i 2050 r. W perspektywie roku 2030 są one następujące [Energia]:

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 40%,
- udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii: 27%,
- poprawa efektywności energetycznej o 27-30%,
- 15% energii w połączeniach międzysystemowych (tzn. 15% energii elektrycznej wytwarzanej w UE może być przesyłane do innych państw UE),
- cel, jaki został określony do osiągnięcia do 2050 r., to ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 80-95% w stosunku do poziomów z 1990 r.

Zarówno przyjęte zobowiązania, jak również negatywne skutki społeczno-gospodarcze i środowiskowe, jakie niosą ze sobą zbyt duże poziomy niskiej emisji, powodują, że samorządy lokalne podejmują działania zmierzające do poprawy stanu środowiska naturalnego (powietrza atmosferycznego). Należy mieć przy tym na uwadze, że eliminacja niskiej emisji to zadanie przede wszystkim gmin, których obowiązkiem jest m.in. dbałość o warunki życia lokalnych społeczności, a także stosowanie prawa w zakresie ochrony środowiska naturalnego na swoim terenie. Gminy posiadają pewne instrumenty i narzędzia, które mogą wykorzystywać w celu ograniczenia niskiej emisji. Do głównych narzędzi należy zaliczyć:

- politykę inwestycyjną, poprzez którą mogą bezpośrednio oddziaływać na stan infrastruktury (np. energetycznej, budynków, oświetlenia),
- racjonalne planowanie strategiczne, obejmujące realistyczne strategie, programy, plany i projekty,

- sprawność działania, zaangażowanie, rozwój kompetencji i współpracę administracji wszystkich szczebli w realizacji przyjętych programów i planów,
- sprawne wykorzystanie instrumentów prawnych i zastosowanie rozwiązań proekologicznych (np. zielone zamówienia),
- partycypację społeczną, polegającą m.in. na udziale społeczności lokalnej w planowaniu i wdrażaniu poszczególnych strategii, planów i projektów,
- stosowanie możliwie szerokiego wachlarza instrumentów i narzędzi wspierania oraz stymulowania działań podmiotów społecznych i gospodarczych (zwłaszcza w aspekcie projektów związanych z infrastrukturą i ochroną środowiska, energią, transportem i komunikacją),
- organizowanie i udział w akcjach edukacyjnych i informujących, promujących zachowania służące ochronie środowiska naturalnego.

Tabela 1. Wydatki gmin na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu oraz ich udział w wydatkach gmin ogółem (w latach 2004, 2009 i 2014)

Wyszczególnienie	Wydatki gmin na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu			Udział wydatków gmin na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu w wydatkach gmin ogółem (w %)		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014
Polska	16 373,66	40 219,08	253 173,50	0,02	0,03	0,16
Łódzkie	212,64	6 652,02	15 397,06	0,00	0,08	0,16
Mazowieckie	1 343,95	340,65	18 763,22	0,01	0,00	0,07
Małopolskie	221,37	2 368,64	73 815,45	0,00	0,02	0,58
Śląskie	8 159,58	22 426,39	26 349,04	0,09	0,15	0,14
Lubelskie	8,10	357,55	62 544,08	0,00	0,01	0,79
Podkarpackie	0,02	11,14	7 344,32	0,00	0,00	0,10
Podlaskie	1 540,90	79,16	15 619,75	0,07	0,00	0,34
Świętokrzyskie	24,72	485,84	9 460,35	0,00	0,01	0,21
Lubuskie	330,63	203,46	213,75	0,02	0,01	0,01
Wielkopolskie	3 893,39	80,64	2 067,06	0,06	0,00	0,02
Zachodniopomorskie	0,00	159,07	2 571,58	0,00	0,00	0,04
Dolnośląskie	392,39	2 984,77	6 103,91	0,01	0,03	0,05
Opolskie	17,02	937,45	7 792,04	0,00	0,03	0,24
Kujawsko-pomorskie	63,45	296,81	3 231,42	0,00	0,00	0,04
Pomorskie	165,53	2 825,17	1 882,14	0,00	0,04	0,02
Warmińsko-mazurskie	0,00	10,33	18,35	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR, www.stat.gov.pl (2.01.2016).

Biorąc pod uwagę ilość zadań, jakie ustawowo mają do wykonania gminy przy istniejących ograniczeniach finansowych oraz presji społecznej, domagającej się szybkich rozwiązań, jest naturalne, że znaczna część samorządów koncentruje się na rozwiązywaniu zadań najpilniejszych i dających szybki efekt społeczny. Skutkuje to często zaniechaniem czy odwlekaniem w czasie inwestycji mających na celu

ochronę i poprawę stanu powietrza atmosferycznego (postrzeganych jako inwestycji, których efekty z reguły są niedostrzegalne dla mieszkańców bądź pojawią się w odległej perspektywie czasowej). O omawianej tendencji świadczą m.in. niewielkie nakłady na wydatki ponoszone na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu (zob. tabela 1). Pomimo tendencji rosnącej, wydatki w rozdziale ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu w roku 2014 wyniosły w Polsce 253,2 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,16% wydatków gmin ogółem.

Dotychczasowe wysiłki inwestycyjne z pewnością nie są w stanie rozwiązać problemów związanych z niską emisją i ochroną powietrza. Spowodowane jest to m.in. faktem, że problemy związane z niską emisją mają swoje odniesienie do sfer życia, na które gmina nie ma wpływu bądź może oddziaływać w niewielkim stopniu. Do tych uwarunkowań z pewnością można zaliczyć:

- wykorzystywanie przez gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa niesprawnych urządzeń grzewczych,
- spalanie złej jakości paliw energetycznych (czy nawet spalanie odpadów),
- zły stan techniczny urządzeń i instalacji kotłowych,
- nieprawidłową eksploatację urządzeń i instalacji kotłowych.
- transport wykorzystujący pojazdy emitujące znaczne zanieczyszczenie.

W celu wsparcia działań organizacyjnych i planowania działań strategicznych, gminy przystąpiły do sporządzania planów gospodarki niskoemisyjnej. Plany te są dokumentami o charakterze strategicznym, wyznaczającym kierunki rozwoju gminy w aspekcie zadań inwestycyjnych i pozainwestycyjnych, w obszarach związanych z wykonywaniem zadań własnych gminy, a w szczególności: zaopatrzenia w ciepło i energię, budownictwa publicznego i mieszkalnictwa komunalnego, transportu publicznego i prywatnego, gospodarki przestrzennej oraz gospodarki odpadami [Maśloch 2015]. Dzięki planom gminy, mieszkańcy oraz funkcjonujące na ich terenie przedsiębiorstwa zyskują:

- możliwość uzyskania dofinansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020,
- możliwość racjonalniejszego gospodarowania zużyciem energii i wynikające z tego oszczędności zarówno w budżecie gminy, jak i budżetach poszczególnych gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw,
- poprawę jakości powietrza i bezpośrednio wynikającą z tej zmiany poprawę stanu zdrowia mieszkańców oraz środowiska naturalnego,
- edukację proekologiczną mieszkańców;
- pozytywny proekologiczny efekt marketingowy,
- długookresowy instrument lokalnego zarządzania strategicznego.

Inwestycje w projekty wspomagające redukcję niskiej emisji wymagają zazwyczaj dużych nakładów finansowych. W związku z tym UE przyjmuje szereg programów zapewniających finansowanie w całości lub w części takich projektów. Szczególnie atrakcyjna w tym zakresie jest obecna perspektywa finansowa, która inwestycje mające na celu redukcję niskiej emisji traktuje w sposób priorytetowy.

W ramach funduszy UE na okres programowania 2014-2020 dla Polski przeznaczono znaczną kwotę na projekty w zakresie zmniejszania niskiej emisji, OZE czy projekty efektywności energetycznej (w szczególności na ocieplanie budynków i skojarzoną gospodarkę energetyczną (CHP)). Ramy interwencji dla prowadzenia działań wpisujących się w cel strategii „Europa 2020” w zakresie zrównoważonego rozwoju stanowią głównie regionalne programy operacyjne (RPO), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, a także uzupełniająco Program Operacyjny Polska Wschodnia [KPR 2014]. W przypadku RPO każdy region (województwo) ustalił zakres i wielkość interwencji w omawianym zakresie. Dane przedstawione w tabeli 2 obrazują środki przeznaczone na gospodarkę niskoemisyjną i ich udział w strukturze. Największe środki z dostępnej alokacji w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w RPO przeznaczono w województwie śląskim, gdzie na ten cel wygospodarowano 748 mln euro (29,87% alokacji).

Tabela 2. Udział środków na cel tematyczny 4 dotyczący gospodarki niskoemisyjnej w ramach RPO na lata 2014-2020 (stan na marzec 2014)

Lp.	Województwo	Kwota (mln euro)	Udział w EFRR (%)
1	śląskie	748	29,87
2	lubelskie	396	24,63
3	pomorskie	296	22,00
4	podlaskie	159	20,52
5	dolnośląskie	333	20,50
6	warmińsko-mazurskie	247	19,82
7	kujawsko-pomorskie	272	19,80
8	świętokrzyskie	192	19,58
9	podkarpackie	283	18,58
10	łódzkie	290	17,86
11	wielkopolskie	307	17,40
12	małopolskie	350	16,88
13	zachodniopomorskie	189	16,42
14	mazowieckie	245	15,86
15	opolskie	103	15,06
16	lubuskie	98	15,00

Źródło: [Oszczędnie 2014, s. 4].

3. Rola i znaczenie gospodarstw domowych w redukcji niskiej emisji

Gospodarstwo domowe jest to zespół osób spokrewnionych ze sobą lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie się utrzymujących lub osoba utrzymująca się samodzielnie, bez względu na to, czy mieszka sama, czy też z innymi

osobami. Członkowie rodziny mieszkający wspólnie, ale utrzymujący się oddzielnie, tworzą odrębne gospodarstwa domowe.

Gospodarstwa domowe w Polsce, będące głównym emitentem niskiej emisji, do celów bytowych zużywają 40% globalnego zużycia energii pierwotnej. Budynki mieszkalne zazwyczaj zasilane są w energię, która produkowana jest w wyniku spalania paliw stałych. Wpływa to w oczywisty sposób negatywnie na jakość powietrza atmosferycznego. Z analizy danych statystycznych zawartych w Narodowym Spisie Powszechnym z 2011 r. wynika, że blisko 5 mln gospodarstw domowych, mieszkania i domy opala węglem oraz odpadami komunalnymi. Ponadto, należy także mieć na uwadze, że znaczna część społeczeństwa mieszka w domach wybudowanych w technologiach, które cechują się niskimi parametrami technicznymi w zakresie efektywności energetycznej.

Do działań, które mogą być podjęte przez poszczególne gospodarstwa domowe w celu ograniczenia niskiej emisji, można zaliczyć działania związane z:

- pełną termomodernizacją budynków mieszkalnych (z wymianą instalacji grzewczych na bardziej efektywne energetycznie i ekologiczne),
- inwestycjami w odnawialne źródła energii wykorzystywane do produkcji energii energetycznej i energii cieplnej,
- segregacją odpadów komunalnych,
- ograniczeniem ruchu samochodowego i propagowaniem ekologicznych środków transportu (transportu publicznego, rowerów),
- zmianą nawyków i przyzwyczajzeń, w tym głównie związanych ze spalaniem śmieci w piecach,
- dbałością o zagospodarowanie przestrzeni czynnej biologicznie,
- rozwój edukacji i świadomości ekologicznej.

Analizując rolę i znaczenie gospodarstw domowych w redukcji niskiej emisji, należy mieć na uwadze, że zarówno ilość, jak i jakość konsumowanych przez gospodarstwa domowe dóbr i usług jest pochodną zachodzących procesów ekonomiczno-społecznych, nie tylko w gospodarstwach domowych, lecz również w całej gospodarce. Analizując zmiany w konsumpcji, należy mieć także na uwadze, że o sytuacji materialno-bytowej gospodarstw domowych stanowi wiele czynników, które determinowane są zarówno poprzez politykę gospodarczą i społeczną państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak i poprzez indywidualne cechy poszczególnych gospodarstw domowych. Sytuacja ekonomiczno-społeczna polskich gospodarstw domowych, które zwykle dostosowują strukturę konsumpcji do realnych możliwości, wynikających m.in. z osiągniętych dochodów, przesądzają o możliwościach i kierunkach redukcji niskiej emisji. Z uwagi na powyższe, jednoznacznie wynika, iż możliwości poszczególnych gospodarstw domowych w ograniczaniu niskiej emisji bardzo często są bezpośrednio uzależnione od kondycji finansowej gospodarstw domowych. W najbliższych latach, w zakresie wsparcia finansowania inwestycji w rozwiązania niskoemisyjne, duże nadzieje pokładać należy w środkach pomocowych UE, których istotną część przeznaczono właśnie na rozwiązania ekologiczne.

Nie bez znaczenia pozostaje także edukacja i poziom świadomości ekologicznej, jak również zdolność do angażowania się gospodarstw domowych w proekologiczne projekty i rozwiązania.

4. Zakończenie

Gospodarstwa domowe w Polsce odpowiedzialne są w istotnym stopniu za powstawanie niskiej emisji. Powodem tego jest zły stan techniczny zarówno samych budynków mieszkalnych, jak również przestarzała infrastruktura grzewcza, wykorzystywana do produkcji ciepła i podgrzewania wody użytkowej. Ogromne znaczenie ma również rodzaj i jakość wykorzystywanych paliw. W tym przypadku do celów grzewczych bardzo często stosuje się paliwa nieprzyjazne środowisku naturalnemu (np. węgiel), a rozwiązania ekologiczne (np. ciepło sieciowe czy OZE) wciąż są stosunkowo mało rozpowszechnione. Dodatkowo, negatywne zjawiska potęgowane są przez patologiczne przyzwyczajenia i zachowania części gospodarstw domowych, polegające na nagminnym spalaniu w indywidualnych paleniskach odpadów.

Utrzymanie obecnie funkcjonującej struktury i sposobów pozyskiwania energii do celów bytowych w Polsce jest niemożliwa do zaakceptowania. Konieczność podjęcia działań mających na celu transformację gospodarstw domowych w kierunku gospodarki niskoemisyjnej wymuszają zarówno przyjęte przez Polskę międzynarodowe zobowiązania publiczne w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego, jak również względy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

W celu dostosowania Polskiej gospodarki do wymogów gospodarki niskoemisyjnej niewystarczające są działania podejmowane przez sektor publiczny, w tym zwłaszcza gminy, które z racji powierzonych im zadań ustawowych odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu gospodarki niskoemisyjnej na swoim terenie. Niezbędne jest także zaangażowanie w proces zmian jak największej liczny gospodarstw domowych. Szczególnie istotna w tym względzie jest ich zdolność do oddolnych inicjatyw i przedsięwzięć [Soussan 2004]. Cele rozwoju danej społeczności lokalnej są bowiem łatwiejsze do osiągnięcia, gdy społeczeństwo identyfikuje się z działaniami podejmowanymi przez lokalne władze, rozumie je i akceptuje. Dopiero bowiem włączenie społeczeństwa do działań doprowadzi do poprawy stanu powietrza atmosferycznego. Nie stanie się to jednak bez stworzenia zarówno ogólnodostępnego systemu wsparcia dla działań inwestycyjnych, jak również skutecznych programów promocyjnych i edukacyjnych.

Literatura

- Energia*, http://europa.eu/pol/ener/index_pl.htm (27.05.2015).
KPR, 2014, Krajowy Program Reform. Europa 2020, Aktualizacja 2014/2015, Warszawa, http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/countries/polska/index_pl.htm (1.04.2015).

- Maśloch G., 2015, *Jednostki samorządu gminnego jako podmioty polityki energetycznej w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii – teoria a praktyka*, SGH, Warszawa.
- MiR, 2014, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, www.mir.gov.pl (27.05.2015).
- NIK o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami, <http://www.nik.gov.pl> (17.02.2015).
- Oszczędnie, 2014, *Oszczędnie, odnawialnie, obywatelsko.: fundusze europejskie na rewolucję energetyczną w regionach*, Polska Zielona Sieć, Warszawa.
- Polityka energetyczna Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14876, (27.05.2015).
- Soussan J., 2004, *Linking the Local to the Global: Can Sustainable Development Work in Practice*, [w:] Purvis M., Grainger A. (red.), *Exploring Sustainable Development: Geographical Perspectives*, Earthscan, London, s. 85-89.

Artur Myna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: amyna@poczta.umcs.lublin.pl

UWARUNKOWANIA PRZESTRZENNEGO ZRÓŻNICOWANIA SELEKTYWNEJ ZBIÓRKI ODPADÓW KOMUNALNYCH

CONDITIONS OF SPATIAL DIVERSITY OF SEPARATE COLLECTION OF MUNICIPAL WASTE

DOI: 10.15611/pn.2016.432.13

JEL Classification: L97

Streszczenie: Celem pracy jest przedstawienie uwarunkowań przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Zweryfikowano hipotezę, że odpady zebrane selektywnie z gospodarstw domowych są skorelowane z dochodami własnymi gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz gęstością zaludnienia. Im są wyższe: PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, dochody do dyspozycji mieszkańców i dochody własne gminy *per capita*, tym więcej powstaje w niej odpadów komunalnych oraz środków na organizację systemu ich odbierania i selektywnej zbiórki. Im większa gęstość zaludnienia, tym łatwiej i taniej, zgodnie z koncepcją *urban sustainability*, zorganizować system selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na obszarach o rozproszonej sieci osadnictwa selektywna zbiórka odpadów komunalnych, podobnie jak budowa sieciowych urządzeń infrastruktury technicznej, jest nieopłacalna.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, selektywna zbiórka, analiza regresji.

Summary: The aim of the work is to present the conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste. The hypothesis has been verified that municipal waste collected selectively in households is strongly correlated with own revenues of gminas *per capita* and population density. The higher Gross Domestic Product per one inhabitant, disposable income and own revenues of gminas *per capita* are, the more communal waste and resources for organization of their receiving system and selective collection arise. The larger density of population, the easier and cheaper, according to the concept of “urban sustainability”, to organize a system of selective collection of communal waste. In areas with a dispersed network of settlements, selective collection of municipal waste, as well as the construction of technical infrastructure network, is unprofitable.

Keywords: municipal waste, separate collection, regression analysis.

1. Wstęp

Przez odpady komunalne rozumie się wszelkie nieczystości stałe powstałe w gospodarstwach domowych, a także odpady wytworzone w handlu i biznesie, które nie zawierają substancji i elementów niebezpiecznych i pod względem składu wykazują podobieństwo do odpadów z gospodarstw domowych. W Polsce quasi-rynkowy model gospodarki odpadami komunalnymi ukierunkowano na ograniczenie kosztów i opłat za ich odbieranie i unieszkodliwianie. Koszty funkcjonowania systemu pozostawały relatywnie niskie, gdyż w latach 90. XX w. ponad 90% zebranych odpadów komunalnych zdeponowano na składowiskach [Bank Danych Lokalnych]. Podejmowano nieliczne inwestycje w infrastrukturę odzysku surowców z odpadów. W rachunku ekonomicznym nie brano pod uwagę negatywnych efektów zewnętrznych degradacji środowiska przyrodniczego, w tym zagrożeń epidemiologicznych związanych z porzucaniem śmieci. Na obszarach wiejskich część właścicieli nieruchomości nie została bowiem objęta zorganizowanym systemem zbierania odpadów, przy czym typowe zjawisko stanowiły nielegalne wysypiska nieczystości w lasach. Na początku lat 2000. selektywną zbiórkę odpadów komunalnych prowadzono głównie w dużych i średnich miastach, podczas gdy na obszarach wiejskich, szczególnie Polski Wschodniej, często ograniczała się ona do sporadycznie przeprowadzanych akcji w szkołach.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie uwarunkowań przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W pracy sformułowano hipotezę, iż odpady komunalne zebrane selektywnie z gospodarstw domowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wykazują związek z gęstością zaludnienia i dochodami własnymi gmin *per capita*. Jako źródło informacji o odpadach komunalnych wykorzystano Bank Danych Lokalnych oraz wyniki badań statystyki publicznej w zakresie sprawozdania M-09 dotyczącego tego typu odpadów. Związki między badanymi zjawiskami przedstawiono przy wykorzystaniu analizy korelacji i regresji, przy czym w pracy zamieszczono współczynniki korelacji, które okazały się istotne, a pominięto współczynniki nieistotne statystycznie.

2. Podstawy teoretyczne i uwarunkowania prawne gospodarki odpadami komunalnymi

W Europie Zachodniej władze lokalne próbują rozwijać miasta i obszary suburbanizacji zgodnie z koncepcją *urban sustainability*. Nacisk kładzie się na ochronę wód, obszarów zieleni i gleb oraz na ograniczenie zużycia terenu poprzez racjonalne zagospodarowanie przestrzenne [*Urban sprawl...* 2006], przez które rozumie się trwałe, materialne zmiany powierzchni ziemi. Nierozpraszczenie zabudowy sprzyja oszczędzaniu energii oraz ograniczaniu kosztów rozwoju sieci infrastruktury technicznej: kanalizacyjnej, wodociągowej, gazowej i drogowej. „Rozlewanie się” miast

i osiedli wiejskich nie stwarza natomiast warunków dla rozwoju tego typu sieci i racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi.

Lowndes, Pratchett i Stoker [2002] w modelu CLEAR podkreślają, iż mieszkańcy współuczestniczą w rozwiązywaniu lokalnych problemów, gdy traktują je jako ważne dla poprawy warunków życia w społeczności lokalnej i utożsamiają się z działaniami władz lokalnych, które z kolei wsłuchują się w głos mieszkańców i podtrzymują oddolne inicjatywy. Zaangażowanie i współodpowiedzialność w rozwiązywaniu lokalnych problemów sprzyjają eliminowaniu negatywnych zachowań mieszkańców, którzy niekiedy dążą do osiągnięcia własnych krótkofalowych korzyści [Scott 2003; Haus, Heinelt 2005]. Na przykład, oszczędzając na kosztach gromadzenia odpadów komunalnych, wyrzucają je na tak zwane „dzikie” wysypiska. W partycypacyjnym modelu gospodarki odpadami komunalnymi celem nie jest samo zebranie odpadów, lecz osiągnięcie korzyści społecznych: zachowanie walorów środowiska poprzez niedopuszczenie do jego zanieczyszczenia i powstania zagrożeń epidemiologicznych. Wielopłaszczyznowe relacje między mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, władzami lokalnymi oraz jednostkami wykonującymi usługi komunalne, tworzą złożony system współodpowiedzialności w osiąganiu korzyści społecznych w gospodarce odpadami [Stewart 2005; Wódz, Wódz 2007; Broł 2008; Furmankiewicz, Thompson, Zielińska 2010].

W 2013 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa z 25 stycznia 2013] gminy przejęły odpowiedzialność za gospodarkę odpadami komunalnymi. W większym stopniu niż w modelu quasi-rynkowym ukierunkowano ją na poprawę stanu środowiska, korzyści ogólnospołeczne i partycypację mieszkańców w rozwiązywaniu problemu nieczystości. Założono zmniejszenie udziału odpadów komunalnych deponowanych na składowiskach poprzez: wprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów u źródła ich powstawania, segregację odpadów zmieszanych i odzyskiwanie surowców wtórnych.

Gmina, która stała się niejako właścicielem wytworzonych na jej obszarze odpadów komunalnych, pełni w tej dziedzinie gospodarki komunalnej funkcje: organizacyjną, informacyjną, edukacyjną oraz regulacyjną, nadzorczą i kontrolną. Zgodnie z ustawą [Ustawa z 25 stycznia 2013] do zadań gminy należy organizacja zbierania zmieszanych odpadów komunalnych i selektywnej zbiórki szkła, papieru, tworzyw sztucznych czy metali jako surowców wtórnych oraz organizacja systemów segregacji odpadów zmieszanych i unieszkodliwiania śmieci, których nie można zagospodarować. Władze lokalne wybierają w przetargu podmiot odpowiedzialny za budowę i utrzymanie instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Jeśli przetarg nie uda się, gmina może wykonać i eksploatować tego typu instalację sama bądź wspólnie z innymi gminami. Gminy budują i eksploatują zorganizowane składowiska odpadów komunalnych [Ustawa z 8 marca 1990¹]. Władze lokalne uchwalają także regulamin utrzymania czystości i porządku, określają warunki wykonywa-

¹ Obecnie ustawa o samorządzie gminnym, stosownie do art. 10 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126).

nia usług w gospodarce odpadami komunalnymi, wpisują do rejestru podmioty odbierające tego typu odpady oraz kontrolują właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Gminy zbierają informacje o wytworzonych, odebranych i unieszkodliwionych odpadach komunalnych oraz monitorują nielegalne wysypiska. Mogą one nakładać kary finansowe na przedsiębiorców, którzy łączą odpady zebrane selektywnie ze zmieszanymi. Gminy kształtują także wysokość opłat za zbieranie i utylizację odpadów komunalnych jako źródła finansowania gospodarki tego rodzaju odpadami.

3. Odpady komunalne wytworzone i odebrane

W 2013 r. w Polsce relatywnie dużo odpadów komunalnych, ponad 300 kg w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wytworzono w województwach: śląskim, zachodniopomorskim, wielkopolskim, pomorskim, dolnośląskim i mazowieckim (tabela 1), w których znajdują się duże aglomeracje miejskie, obszary masowej konsumpcji i powstawania odpadów. W słabo zurbanizowanych województwach Polski Wschodniej, w których na ogół przeważa ludność zamieszkała na wsi, wytworzono mniej odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przy czym udział odpadów odebranych w wytworzonych ogółem pozostał niższy niż w województwach z dużymi aglomeracjami miejskimi. W warunkach bezrobocia, ubóstwa i często niskiego poziomu świadomości ekologicznej ludność dążyła do zmniejszenia opłat za wywóz odpadów zmieszanych, które na obszarach wiejskich odbierano niekiedy sporadycznie, kilka razy w roku. W statystyce publicznej szacowano ilość odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych, biorąc pod uwagę liczbę ludności, która nie została objęta zbieraniem tego typu odpadów.

Tabela 1. Odpady komunalne wytworzone i odebrane w 2013 r.

Województwa	Odpady			
	wytworzone	odebrane		
		ogółem	zebrane selektywnie	
			razem	z gospodarstw
na 1 mieszkańca w kg				
1	2	3	4	5
Dolnośląskie	313,9	293,4	32,2	25,2
Kujawsko-pomorskie	295,3	246,1	34,7	29,1
Lubelskie	219,3	161,6	21,0	17,9
Lubuskie	329,0	306,5	38,2	26,1
Łódzkie	294,9	229,1	29,6	24,6
Małopolskie	256,3	208,9	32,6	26,4
Mazowieckie	309,1	250,5	36,6	28,0
Opolskie	282,4	246,9	31,8	27,1
Podkarpackie	223,0	167,9	25,4	19,9

1	2	3	4	5
Podlaskie	274,7	210,6	15,4	12,4
Pomorskie	320,2	280,9	36,1	30,0
Śląskie	341,0	293,0	40,4	36,2
Świętokrzyskie	164,0	133,8	21,9	18,4
Warmińsko-mazurskie	286,0	238,7	33,0	29,5
Wielkopolskie	320,5	273,9	38,3	28,9
Zachodniopomorskie	339,0	302,2	37,4	25,3
Polska	293,4	246,1	33,1	26,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

W Polsce udział odpadów zmieszanych, które pochodziły głównie z gospodarstw domowych, w ogólnej ilości odebranych (zmieszanych i zebranych selektywnie) sięgał aż 86,5% [Bank Danych Lokalnych]. W 2013 r. 63,1% zmieszanych odpadów komunalnych zdeponowano na zorganizowanych składowiskach [Bank Danych Lokalnych]. W województwach: zachodniopomorskim, dolnośląskim, opolskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim, mazowieckim, podkarpackim i pomorskim, udział odpadów poddanych składowaniu w odebranych ogółem nie przekraczał średniej krajowej. Z kolei udział odpadów komunalnych wysegregowanych w odebranych zmieszanych wyniósł średnio zaledwie 5,1% [Bank Danych Lokalnych].

W latach 2004-2013 ilość odpadów komunalnych poddanych składowaniu zmniejszyła się średnio o ponad jedną trzecią, przy czym największy spadek (o 31%) wystąpił w latach 2008-2013, podczas gdy w latach 2004-2008 sięgał on zaledwie 5,4% [Bank Danych Lokalnych]. W latach 2004-2013 w województwie zachodniopomorskim spadek ilości odpadów komunalnych wywiezionych na zorganizowane składowiska wyniósł 53,5%, w dolnośląskim 50%, a w opolskim prawie 50%. W województwie podlaskim ilość odpadów unieszkodliwianych w ten sposób zmalała tylko o 4%, a w województwie małopolskim o 11,5%. W województwach zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, opolskim i pomorskim co najmniej jedna piąta zebranych odpadów komunalnych została przetworzona metodą biologiczno-mechaniczną, a w podkarpackim i wielkopolskim poddana recyklingowi. Uruchamianie instalacji segregacji odpadów komunalnych i podjęcie ich selektywnej zbiórki spowodowało systematyczny spadek udziału odpadów zebranych w sposób nieselektywny (w latach 2004-2013 o 11 punktów procentowych).

4. Odpady komunalne zebrane selektywnie

Zgodnie z art. 3b u.1 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do 31 grudnia 2020 r. gminy są zobowiązane osiągnąć stopień recyklingu określony jako co najmniej 50% wagi odpadów (papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło). W odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i roz-

biórkowych minimalny docelowy próg odzysku określono na 70% (wagowo). Gminy powinny wyraźnie zmniejszyć masę odpadów komunalnych deponowanych na składowiskach: do 16 lipca 2013 r. do co najmniej 50% wagi odpadów komunalnych poddanych składowaniu w 1995 r. oraz do dnia 16 lipca 2020 r. do nie więcej niż 35% wagi tego typu odpadów poddanych składowaniu w 1995 r. (art. 3c u.l ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Jeśli gmina nie osiągnie wyżej wymienionych wskaźników, zostanie na nią nałożona kara finansowa. Powstaje jednakże pytanie o możliwość wyegzekwowania poziomu odpadów składowanych w stosunku do 1995 roku, gdy dla tego roku nie ma danych o odpadach komunalnych według gmin.

W 2004 r. w Polsce selektywną zbiórkę odpadów komunalnych prowadzono tylko w 1674 gminach, w 2008 r. tego typu gmin było o ponad jedną trzecią więcej, a w 2013 r. nie podjęto jej tylko w jednej gminie (sprawozdania M-09). W latach 2004-2013 ilość odpadów komunalnych zebranych selektywnie zwiększyła się ponad pięciokrotnie, przy czym ponad dwie piąte z nich pochodziło z gospodarstw domowych. Papier, tekturę i metale zbierano selektywnie głównie w miastach, gdyż w gminach wiejskich brakowało zarówno pojemników do gromadzenia makulatury czy tworzyw sztucznych, jak i wykształconego nawyku u mieszkańców do segregowania odpadów bezpośrednio w gospodarstwie domowym.

Tabela 2. Odpady komunalne zebrane selektywnie w 2013 r. (w %)

Województwo	Ogółem	Papier i tektura	Szkło	Tworzywa sztuczne	Wielkogabarytowe	Biodegradowalne	Inne
Dolnośląskie	100	15,1	25,8	18,2	10,0	25,7	5,2
Kujawsko-pomorskie	100	8,4	24,6	13,0	6,1	42,5	5,4
Lubelskie	100	14,3	31,9	14,7	5,0	22,6	11,4
Lubuskie	100	22,5	17,3	14,1	12,9	26,5	6,7
Łódzkie	100	15,6	29,9	17,1	10,8	19,4	7,2
Małopolskie	100	13,6	27,7	20,2	12,2	19,6	6,8
Mazowieckie	100	18,6	17,3	12,6	13,3	25,1	13,2
Opolskie	100	16,1	30,7	21,6	13,7	12,5	5,4
Podkarpackie	100	14,8	35,9	21,1	6,0	13,6	8,7
Podlaskie	100	15,2	27,9	14,5	19,1	10,2	13,0
Pomorskie	100	12,1	23,1	21,2	8,7	30,2	4,6
Śląskie	100	12,4	22,5	17,1	17,6	24,4	5,9
Świętokrzyskie	100	25,5	24,7	34,0	3,5	4,0	8,3
Warmińsko-mazurskie	100	13,8	18,0	16,4	3,7	42,5	5,6
Wielkopolskie	100	19,7	29,4	18,4	5,1	22,0	5,4
Zachodniopomorskie	100	15,1	26,0	14,5	11,0	26,8	6,6
Polska	100	15,4	24,8	17,2	10,7	24,5	7,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

W 2013 r., w niemal każdej gminie Polski zbierano tworzywa sztuczne, w 92,7% gmin gromadzono szkło, papier i tekturę, w blisko 80% odpady wielkogabarytowe (głównie stare meble), w 71,2% odpady biodegradowalne (liście drzew, odpadki z restauracji i innych zakładów gastronomicznych), a w blisko 70% gmin odbierano zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne (sprawozdania M-09). Kontrole Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wskazują jednakże na nieprawidłowości w: odbieraniu zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych przez firmy i osoby prywatne niemające odpowiednich uprawnień, prowadzeniu ewidencji tego typu odpadów oraz handlu potwierdzeniami dokonania unieszkodliwienia sprzętu, które nie miało miejsca [Raport... 2010].

W Polsce wśród selektywnie zebranych odpadów komunalnych przeważały: szkło i odpady biodegradowalne oraz tworzywa sztuczne, papier i tektura (łącznie ich udział w selektywnie zebranych odpadach komunalnych sięgał 81,9% – tabela 2). Od 2004 r. udziały papieru i tektury oraz tekstyliów w selektywnie zebranych odpadach komunalnych ogółem i zebranych selektywnie w gospodarstwach domowych wykazywały spadek, podczas gdy udziały tworzyw sztucznych i szkła zwiększyły się [Bank Danych Lokalnych].

Najwięcej odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca zebrano selektywnie w gospodarstwach domowych w województwie śląskim. Mało (poniżej 20 kg) odebrano ich w województwach wschodnich: podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim i podkarpackim (tabela 1). Odpady komunalne zebrane selektywnie wykazują istotną statystycznie korelację z gęstością zaludnienia i dochodami własnymi gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Z kolei dochody własne gmin są silnie dodatnio skorelowane z poziomem urbanizacji ($r = 0,83$), przez który rozumie się udział ludności miast w liczbie ludności ogółem oraz poziomem rozwoju gospodarczego: wartością dodaną brutto na jednego pracującego ($r = 0,81$), wartością PKB *per capita* ($r = 0,57$), liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1 tys. mieszkańców ($r = 0,77$), a także dochodami brutto do dyspozycji w przeliczeniu na 1 mieszkańca ($r = 0,65$) i ilością wytworzonych odpadów komunalnych ($r = 0,83$). Wraz ze wzrostem dochodów własnych gmin maleje zaś udział odpadów poddanych składowaniu ($r = -0,53$).

Tabela 3. Współczynniki regresji

Wyszczególnienie	Współczynnik	Błąd standardowy	Statystyka <i>t</i>	Wartość <i>p</i>
Przecięcie	5,764786	6,492000	0,887983	0,390684
Zmienna x_1	0,0361570*	0,014813	2,440824	0,029721
Zmienna x_2	0,0100514*	0,004392	2,288831	0,039468

* Istotność współczynnika regresji na poziomie 95%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

W celu zbadania zależności pomiędzy ilością zebranych selektywnie odpadów komunalnych z gospodarstw domowych a gęstością zaludnienia i dochodami własnymi gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca posłużono się modelem regresji liniowej (tabela 3). Na podstawie współczynnika R^2 stwierdzono, że zmienność ilości zebranych selektywnie odpadów komunalnych jest w 51,7% określona zmiennością gęstości zaludnienia (x_1 – zmienna zastępcza rozproszenia zabudowy) i zmiennością dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (x_2), a w 48,3% spowodowana oddziaływaniem innych czynników. Na podstawie wyników testów istotności współczynników regresji liniowej stwierdzono, że różnią się one istotnie od zera na poziomie 0,05.

5. Zakończenie

W Polsce podjęto działania mające na celu stworzenie powszechnego systemu odbierania odpadów. Nacisk położono na odpowiedzialność gminy za gospodarkę odpadami komunalnymi i partycypację mieszkańców w selektywnym zbieraniu szkła czy papieru. W 2013 r. udział odpadów komunalnych zebranych selektywnie w ogólnej ilości odebranych (zmieszanych i zebranych selektywnie) pozostał niski i sięgał 13,5%. Wprowadzanie pojemników do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych stworzyło jednakże warunki dla wzrostu udziału odpadów zebranych selektywnie, wśród których przeważały szkło i odpady biodegradowalne. Wyniki pracy stanowią potwierdzenie sformułowanej we wstępie hipotezy badawczej. Im są wyższe: PKB, dochody do dyspozycji mieszkańców i dochody własne gminy, tym więcej powstaje w niej odpadów komunalnych oraz środków na organizację systemu ich odbierania, przetwarzania i selektywnej zbiórki. Z kolei, im większa gęstość zaludnienia, tym łatwiej i taniej, zgodnie z koncepcją *urban sustainability*, zorganizować system selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Innymi słowy, na obszarach o rozproszonej sieci osadnictwa selektywna zbiórka odpadów komunalnych, podobnie jak budowa sieciowych urządzeń infrastruktury technicznej, jest nieopłacalna.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.
- Brol R., 2008, *Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, t. 3, nr 1203, s. 314-321.
- Furmankiewicz M., Thompson N., Zielińska M., 2010, *Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience*, Journal of Rural Studies, vol. 26, no. 1, s. 52-62.
- Haus M., Heinelt H., 2005, *How to achieve governability at the local level?*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge, London, s. 12-39.

- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G., 2002, *Social capital and political participation: how do local institutions constrain or enable the mobilisation of social capital?*, University of Cambridge, Cambridge.
- Raport o funkcjonowaniu systemu zużytym sprzętem elektronicznym i elektrycznym w 2009 r., 2010, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa.
- Scott M., 2003, *Area-based partnerships and engaging the community sector: Lessons from rural development practice in Northern Ireland*, Planning, Practice & Research, vol. 18, no. 4, s. 279-292.
- Stewart M., 2005, *Collaboration in multi-actor governance*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge, London, s. 149-167.
- Stryjakiewicz T., 2001, *Koncepcja usieciowienia (networking) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych*, [w:] H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 37-47.
- Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*, 2006, EEA Report nr 10, European Environmental Agency, Copenhagen.
- Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2013 r., poz. 228, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. z 1998, nr 162, poz. 1126, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990, nr 16, poz. 95, ze zm.
- Wódz K., Wódz J., 2007, *Partnerstwo społeczne i kultura dialogu – droga do przewyciężenia deficytu demokratycznego w UE*, [w:] K. Wódz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, Scholar, Warszawa, s. 33-42.

Marek Obrebalski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marek.obrebalski@ue.wroc.pl

PROBLEMY DELIMITACJI MIEJSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO – STUDIUM PRZYPADKU JELENIEJ GÓRY

DELIMITATION PROBLEMS OF URBAN FUNCTIONAL AREA – CASE STUDY OF JELENIA GÓRA

DOI: 10.15611/pn.2016.432.14

JEL Classification: R11, R52, R58

Streszczenie: Coraz większego znaczenia nabiera podejście funkcjonalne do rozwoju obszarów miejskich, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych. W praktyce ujawniają się jednak różnorodne podejścia do kryteriów i zasad delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych związanych m.in. z ośrodkami regionalnymi, w tym z Jelenią Górą. W perspektywie unijnego programowania (2014-2020) do miast i ich obszarów funkcjonalnych skierowany jest nowy instrument – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Instrument ten w praktyce ma odegrać motoryczną rolę w rozwoju miast i miejskich obszarów funkcjonalnych.

Słowa kluczowe: zintegrowane podejście terytorialne, miejski obszar funkcjonalny, delimitacja, rozwój regionalny.

Summary: Functional approach for the development of urban areas founding departing from the perception of problems and challenges only by the prism of administrative borders becomes more and more important. In practice, however, there are different approaches to the criteria and principles of delimitation of urban functional areas related to eg. the regional centers, including Jelenia Góra. New instrument – Integrated Territorial Investment (ITI) is dedicated for towns and their functional areas in the perspective of EU programming (2014-2020). In practice ITI contributes to the realization of integrated strategies of urban development and plays a decisive role in the development of towns and urban functional areas.

Keywords: integrated territorial approach, urban functional area, delimitation, regional development.

1. Wstęp

Zarówno krajowa, jak i unijna polityka regionalna w latach 2014-2020 oparta jest na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*). Coraz większego zaś znaczenia nabiera podejście funkcjonalne do rozwoju obszarów miejskich, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych [Obrębalski 2013, s. 150] oraz integrację działań różnych podmiotów publicznych wobec obszarów określonych funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi. Takimi obszarami są m.in. miejskie obszary funkcjonalne, a jednym z nich jest obszar związany z Jelenią Górą.

Pojęcie obszaru funkcjonalnego i jego typy (m.in. miejskie obszary funkcjonalne) wprowadza Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). To „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju” [MRR 2011].

Miejski obszar funkcjonalny, zgodnie z KPZK 2030, jest układem osadniczym, ciągłym przestrzennie, złożonym z wielu odrębnych administracyjnie jednostek terytorialnych. Obejmuje zatem ośrodek centralny (miasto – rdzeń) oraz otaczającą go, powiązaną z nim funkcjonalnie i przestrzennie, strefę zewnętrzną. Miejskie obszary funkcjonalne wyróżniają się znaczną siłą wewnętrznych powiązań pomiędzy miastem głównym a jego obszarem funkcjonalnym, wyrażających się przede wszystkim intensywnością dojazdów do pracy, dużą skalą przepływu towarów i usług o zróżnicowanym charakterze, wzajemnym powiązaniem rynku pracy i mieszkaniowego, ponadlokalnym zasięgiem obsługi poszczególnych podsystemów infrastruktury oraz spójnością struktur zagospodarowania przestrzennego i środowiska przyrodniczego.

Współcześnie obserwuje się wyraźny wzrost zainteresowania problematyką rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym wyznaczania granic polaryzacyjnego oddziaływania miast. Zagadnienia te są także przedmiotem niniejszego opracowania, którego celem badawczo-empirycznym jest określenie w oparciu o zbiór kryteriów delimitacyjnych zasięgu przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry.

2. Przegląd wybranych delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry

Szczegółowe wyznaczenie terytorialnych granic miejskich obszarów funkcjonalnych sprawia w praktyce wiele problemów, począwszy od identyfikacji zurbanizowanej zabudowy i ustalenia gęstości jej zabudowy, przez ustalenie charakteru zagospodarowania przestrzennego terenu czy też intensywności i rodzaju powiązań

między miastem głównym a pozostałymi jednostkami terytorialnymi. Problemy doboru kryteriów i metod oraz pomiaru cech delimitacyjnych nie podważają jednak istotnego znaczenia procesów integracji przestrzeni i ich efektów w postaci złożonych układów osadniczych.

W tym kontekście wskazać należy na jeden z programów badawczych Komisji Europejskiej, realizowany przez Europejską Sieć Obserwacyjną Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion). W jego ramach podjęto zagadnienie wyznaczenia i typologii miejskich regionów funkcjonalnych w Europie. W tym celu jako jednostkę podstawową przyjęto Funkcjonalne Obszary Miejskie (FUA – Functional Urban Areas). W badaniach uwzględniono rangi poszczególnych miast w zakresie wielkości zaludnienia, roli transportu, turystyki, przemysłu, sfery nauki oraz funkcji kierowniczych. Niestety, w wielu przypadkach, ze względu na brak odpowiednich informacji statystycznych, nie ujęto istotnych powiązań funkcjonalnych (m.in. w zakresie dojazdów do pracy). W efekcie zastosowanych kryteriów na terenie Polski wyróżniono m.in. 28 regionalnych funkcjonalnych obszarów miejskich (RFUA), związanych z miastami średniej wielkości, m.in. z Legnicą, Jelenią Górą i Wałbrzychem [ESPON 2007, s. 95]. Funkcjonalny obszar Jeleniej Góry pod względem zaludnienia liczył (według ESPON) ponad 130 tys. mieszkańców, czyli mniej niż ówczesna łączna populacja miasta oraz gmin powiatu jeleniogórskiego¹.

Ponadto interesujące w tym zakresie podejście reprezentuje od lat europejska i krajowa statystyka publiczna. W ramach projektu Urban Audit, będącego wspólną inicjatywą Komisji Europejskiej i Eurostatu, monitorowany jest rozwój obszarów miejskich w kilku wymiarach. Informacje zbierane są dla trzech poziomów przestrzennych:

- miasta w granicach administracyjnych (*Core City – C*),
- szerszych stref miejskich (*Larger Urban Zone – LUZ*) będących obszarami oddziaływania ośrodków miejskich,
- obszarów wewnątrzmijskich (*Sub-city Districts – SCD*).

Szersze strefy miejskie (LUZ) definiowane są przy tym jako jeden bądź kilka pierścieni otaczających miasto-rdzeń jednostek terytorialnych szczebla LAU1 (powiatów) i LAU2 (gmin), z których co najmniej 15% dojeżdża do tegoż centralnego ośrodka miejskiego do pracy.

Badaniami tymi objęta jest także Jelenia Góra i jej otoczenie. Szersza strefa miejska Jeleniej Góry według wskazanego kryterium obejmuje jedynie 9 gmin²:

- 2 gminy miejskie (Piechowice, Wojcieszów);
- 2 gminy miejsko-wiejskie (Lubomierz, Wleń);
- 5 gmin wiejskich (Janowice Wielkie, Jeżów Sudecki, Mysłakowice, Podgórzyn, Stara Kamienica).

¹ Jelenia Góra oraz powiat jeleniogórski w 2014 roku liczyły razem prawie 146,4 tys. osób.

² Na podstawie badań GUS: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250/szersze-strefy-miejskie-luz-727/> (11.07.2016).

Zaznaczyć przy tym należy, że w szerszej strefie miejskiej Jeleniej Góry, wyznaczonej (zgodnie z metodologią projektu Urban Audit) na podstawie kryterium kierunku i intensywności oddziaływania jeleniogórskiego rynku pracy (*daily labour urban system*), nie znalazły się trzy miasta powiatu jeleniogórskiego (Karpacz, Kowary, Szklarska Poręba).

Zagadnienia delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry podejmowane były także w wielu innych opracowaniach. Wspomnieć tu należy choćby o pracach J. Zaparta [Zapart 1980] i M. Obrębalskiego [Obrębalski 1988].

Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych dla ośrodków regionalnych (m.in. Jeleniej Góry) nie jest wprawdzie obligatoryjna³, lecz może być podjęta w ramach prac nad strategią rozwoju regionalnego czy planem zagospodarowania przestrzennego województwa, co pozostaje w kompetencji samorządu województwa. Biorąc pod uwagę regionalne dysproporcje rozwojowe [Obrębalski, Walesiak 2014, s. 97-99], w uchwalonej przez Sejmik Województwa w dniu 28 lutego 2013 roku Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego wyróżniono 12 obszarów interwencji będących strefami występowania specyficznych zjawisk lub procesów, a także problemów gospodarczych czy społecznych oraz konfliktów przestrzennych [UMWD 2013, s. 28-33]. Jednym z tychże obszarów jest Aglomeracja Jeleniogórska, której ogólnie zarysowane granice obejmują (poza Jelenią Górą) niepełny obszar powiatu jeleniogórskiego i w nieznacznym stopniu wykraczają na teren powiatu kamiennogórskiego.

Zagadnienie delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w regionie dolnośląskim podjęte zostało także w ramach planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego – Perspektywa 2020, który uchwalony został przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego 27 marca 2014 roku. Wyznaczono m.in. zasięg przestrzenny jeleniogórskiego obszaru funkcjonalnego [IRT 2014, s. 48], w którego granicach znalazło się miasto na prawach powiatu Jelenia Góra oraz 19 gmin (5 gmin miejskich, 6 gmin wiejskich oraz 8 gmin miejsko-wiejskich). Gminy te przynależą do powiatów jeleniogórskiego i lwóweckiego oraz częściowo do powiatów: lubańskiego (gmina Olszyna), złotoryjskiego (gminy Wojcieszów i Świerzawa), jaworskiego (gmina Bolków) oraz kamiennogórskiego (gmina Marciszów). Gminy te wykazują zróżnicowany zakres i intensywność (niekiedy wątpliwych) powiązań funkcjonalnych z Jelenią Górą.

Zaleceniem metodycznym dla ośrodków regionalnych (m.in. miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry) jest wykorzystanie zbioru wskaźników ujętych w trzech grupach [MRR 2013, s. 7-8]:

³ Kryteria, wskaźniki funkcjonalne, społeczno-gospodarcze i morfologiczne oraz zasady wyznaczania granic miejskich obszarów funkcjonalnych określone zostały wprawdzie jedynie dla ośrodków wojewódzkich, lecz metodyka ta może być w praktyce wykorzystana także dla obszarów funkcjonalnych innych typów ośrodków (m.in. regionalnych). Zob. [MRR 2013; Śleszyński 2013].

I. Wskaźniki funkcjonalne:

F1 – liczba wyjeżdżających do pracy do miasta rdzenia na 1000 mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym (wartość progowa: powyżej 50);

F2 – liczba zameldowań z miasta rdzenia na 1000 mieszkańców gminy (wartość progowa: powyżej 3).

II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze:

S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych w gminie w relacji do średniej wojewódzkiej (wartość progowa: powyżej 75%);

S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców gminy w relacji do średniej wojewódzkiej (wartość progowa: powyżej 75%);

S3 – udział podmiotów gospodarczych sklasyfikowanych w sekcjach J-R⁴ (usługach wyższego rzędu) w gminie w relacji do analogicznego wskaźnika dla miasta-rdzenia (wartość progowa: powyżej 50%).

III. Wskaźniki morfologiczne:

M1 – gęstość zaludnienia (powierzchni gminy bez lasów i wód) w relacji do średniej wojewódzkiej (wartość progowa: powyżej 50%);

M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców gminy w relacji do średniej wojewódzkiej (wartość progowa: powyżej 75%).

Niezbędne jest ponadto uwzględnienie trzech merytorycznych zasad delimitacji, a mianowicie: administracyjnych, topologicznych i spełnienia kryteriów [Śleszyński 2013, s. 182-183].

Zasady administracyjne sygnalizują, że rdzeniem obszaru funkcjonalnego związanego z ośrodkiem regionalnym jest miasto na prawach powiatu, a granice tegoż obszaru nie mogą przekraczać granic województw.

Z kolei wedle zasad topologicznych wyznaczony miejski obszar funkcjonalny jest ciągły przestrzennie, tj. zawiera w sobie tylko gminy graniczące ze sobą oraz nie może zawierać w sobie gmin nienależących do miejskiego obszaru funkcjonalnego, a otoczonych ze wszystkich stron tego typu jednostkami terytorialnymi. Zasada rozłączności w tym przypadku polega na tym, że każda gmina może należeć tylko do jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Zasada spełnienia kryteriów wskazuje, że warunkiem zaliczenia do miejskiego obszaru funkcjonalnego jest osiągnięcie przez gminę referencyjnych (progowych) wartości przyjętych wskaźników.

⁴ Działalność usługowa wyższego rzędu obejmuje następujące sekcje PKD: J – informacja i komunikacja; K – działalność finansowa i ubezpieczeniowa; L – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N – działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca; O – administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P – edukacja; Q – opieka zdrowotna i pomoc społeczna; R – działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

3. Propozycja metodyki delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry

Szczególne miejsce w procesach rozwoju terytorialnego zajmują rozległe przestrzenie procesy urbanizacyjne oraz polaryzacyjne oddziaływania miast, nie tylko dużych. Według klasycznej teorii polaryzacji autorstwa F. Perroux ośrodek miejski spełnia rolę bieguna wzrostu oddziałującego wielopłaszczyznowo na otoczenie [por. m.in. Korenik, Zakrzewska-Półtorak 2011, s. 39]. Siła polaryzacji tegoż ośrodka związana jest nie tylko z koncentracją ludności, lecz także ze strukturą i specyfiką potencjału produkcyjnego i usługowego, natomiast zdolność otoczenia do poddawania się siłom polaryzacyjnym (absorpcji impulsów polaryzacyjnych) determinowana jest m.in. komunikacyjną dostępnością, poziomem zurbanizowania i kształtem struktury gospodarczej. Spośród ważnych relacji zachodzących między ośrodkiem centralnym a jego otoczeniem wskazać należy polaryzację strukturalną [Strahl, Obrębalski 2002, s. 69-70]. Polega ona na wzajemnym przejmowaniu (absorpcji) charakterystycznych cech strukturalnych, tj. z jednej strony – ośrodka centralnego przez otoczenie, a z drugiej – specyfiki otoczenia przez ośrodek centralny. Można tu wskazać na trzy zakresy polaryzacji strukturalnej (wzajemnych relacji) między miastem-rdzeniem a jego otoczeniem:

- funkcjonalny (m.in. rynku pracy),
- demograficzny i społeczno-gospodarczy,
- przestrzenny (morfologiczny).

W celu wyznaczenia granic miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry badaniu poddano gminy z powiatu jeleniogórskiego oraz z powiatów doń przylegających (lwóweckiego, złotoryjskiego, jaworskiego i kamiennogórskiego). Tak określony zakres przestrzenny badań obejmuje łącznie 30 gmin, z tego 8 gmin miejskich, 8 gmin miejsko-wiejskich oraz 14 gmin wiejskich.

Wykorzystano przy tym metodę ilościową, pozwalającą z jednej strony na kwantyfikację wyróżnionych aspektów polaryzacji miasta centralnego na otoczenie, z drugiej zaś na jej syntetyczną prezentację i ogólną ocenę. Procedura badania obejmuje kilka kroków, a pierwszym z nich było wyznaczenie zestawu 6 cech diagnostycznych, w skład którego zaliczono:

a – w zakresie polaryzacji funkcjonalnej:

x_1^1 – liczba wyjeżdżających do pracy do miasta rdzenia na 1000 mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym (według NSP 2011),

b – w zakresie polaryzacji demograficznej i społeczno-gospodarczej:

x_1^2 – dynamika rozwoju ludnościowego w latach 2010-2014;

x_2^2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców gminy w 2014 roku;

x_3^2 – udział podmiotów gospodarczych w sekcjach J-R w gminie w 2014 roku;

c – w zakresie polaryzacji przestrzennej (morfologicznej):

x_1^3 – gęstość zaludnienia (powierzchni gminy bez lasów i wód) w 2014 roku,

x_2^3 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców gminy w latach 2010-2014.

Podstawą doboru wyżej przedstawionych cech był wybór merytoryczny w ścisłym tego słowa znaczeniu, skorygowany jednak częściowo zakresem dostępnych informacji statystycznych.

Z uwagi na to, że wskaźniki delimitacji posiadają różne miana i rzędy wielkości, wprowadzenia elementu porównywalności i addytywności ich wartości w przekroju badanych gmin dokonano poprzez ich normalizację. Wykorzystano do tego następujące przekształcenie dla cech o stymulacyjnym charakterze:

$$z_{ij}^m = \frac{y_{ij}^m}{\max_i y_{ij}^m},$$

gdzie: y_{ij}^m (z_{ij}^m) – wartość (znormalizowana wartość) j -tej cechy w m -tym aspekcie oceny dla i -tej gminy.

Następnie zaś ustalono wartości wskaźników syntetycznych określających poziom analizowanych zakresów polaryzacji Jeleniej Góry, wykorzystując liniową formułę syntetyzacji cech o postaci [Strahl 1980, s. 68]:

$$d_i^m = \frac{1}{k} \sum_{j=1}^k z_{ij}^m,$$

gdzie: d_i^m – wartość syntetycznego wskaźnika dla m -tego zakresu polaryzacji dla i -tej gminy; k – liczba cech.

Ponadto ustalono wartość globalnego wskaźnika syntetycznego określającego całościowy poziom polaryzacji Jeleniej Góry. Z uwagi na zróżnicowane znaczenie wyróżnionych zakresów polaryzacji dla kształtowania się miejskiego obszaru funkcjonalnego przyznano im odmienne wagi. Formuła zatem globalnego wskaźnika polaryzacji przyjmuje postać:

$$P_i = 0,6d_i^1 + 0,2d_i^2 + 0,2d_i^3,$$

gdzie: P_i – wartość globalnego syntetycznego wskaźnika polaryzacji dla i -tej gminy.

Istotnym symptomem powiązań funkcjonalnych są kierunki i intensywność dojazdów do pracy do Jeleniej Góry, co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Dojazdy do pracy do Jeleniej Góry (wyniki NSP 2011)

Gmina	Powiat	Dojeżdżający	Wyjeżdżający do pracy do Jeleniej Góry na 1000 mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym
Jeżów Sudecki	jeleniogórski	556	122,31
Janowice Wielkie	jeleniogórski	300	102,99
Stara Kamienica	jeleniogórski	326	88,76
Mysłakowice	jeleniogórski	590	87,75
Piechowice	jeleniogórski	348	79,63
Podgórzyn	jeleniogórski	410	75,60
Wleń	lwówecki	186	62,02
Wojcieszów	złotoryjski	113	43,70
Kowary	jeleniogórski	276	35,71
Marciszów	kamiennogórski	102	33,29
Lubomierz	lwówecki	136	33,22
Świerzawa	złotoryjski	173	32,83
Szklarska Poręba	jeleniogórski	122	26,19
Karpacz	jeleniogórski	83	24,28
Bolków	jaworski	132	18,43
Mirsk	lwówecki	83	14,01
Kamienna Góra (W)	kamiennogórski	48	8,15
Kamienna Góra (M)	kamiennogórski	95	7,23
Lubawka	kamiennogórski	48	6,38
Gryfów Śląski	lwówecki	42	6,30
Lwówek Śląski	lwówecki	64	5,40
Złotoryja (M)	złotoryjski	21	1,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według metodyki przyjętej w NSP 2011 dojeżdżający do pracy to pracownicy najemni (zatrudnieni), których miejsce pracy znajduje się poza granicami administracyjnymi ich gminy zamieszkania [GUS 2014, s. 29]. Ogólnie ujmując, codziennie do Jeleniej Góry (według wyników NSP 2011) do pracy dojeżdża 5435 osób, a wyjeżdża z niej 3484 mieszkańców [GUS 2014, s. 50]. Biorąc jednak pod uwagę siłę powiązań z jeleniogórskim rynkiem pracy, wyraźnie postrzega się gminy przynależne do powiatu jeleniogórskiego, a zwłaszcza gminy wiejskie: Jeżów Sudecki i Janowice Wielkie. Inne gminy tegoż powiatu także wykazują silne powiązania z Jelenią Górą, najmniej jednak intensywne do niej dojazdy do pracy dotyczą Karpacza i Szklarskiej Poręby – miast o turystycznym charakterze. Z powiatu lwóweckiego natomiast wysoką intensywność dojazdów do pracy do Jeleniej Góry wykazują mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich Wleń i Lubomierz, a z terenu powiatu złotoryjskiego ludność miasta Wojcieszów i gminy miejsko-wiejskiej Świerzawa. Ponadto warto zauważyć dość silne związki gminy wiejskiej Marciszów (powiat kamiennogórski) oraz gminy miejsko-wiejskiej Bolków (powiat jaworski) z jeleniogórskim rynkiem pracy.

Dojazdy do pracy w ośrodku centralnym miejskiego obszaru funkcjonalnego stają się jednym z czynników postępującej semiurbanizacji terenów wiejskich. Mieszkańcy wsi dojeżdżający codziennie do pracy do Jeleniej Góry, korzystając z miejskiej infrastruktury, zaspokajają także w znacznym stopniu wiele innych potrzeb społecznych. Stanowią oni kategorię ludności funkcjonalnie miejskiej i zurbanizowanej zawodowo [Obrębalski 1986, s. 160].

Ważnym wskaźnikiem obrazującym funkcjonalne przeobrażenia lokalnych społeczności są także zmiany źródeł utrzymania ludności. Praca poza rolnictwem niejednokrotnie możliwa jest dzięki dojazdom do miast, w tym do Jeleniej Góry. Identyfikacja i pomiar struktury ludności według źródeł utrzymania jest jednak istotnie utrudniona z uwagi na niedobór odpowiednich informacji statystycznych. W NSP' 2011 ustalano wprawdzie źródła dochodów (główne i dodatkowe), z których pochodziły środki na finansowanie konsumpcyjnych i innych życiowych potrzeb ludności, lecz największą wartość informacyjną miałyby dane w przekroju poszczególnych miejscowości i gmin. Wyniki NSP' 2011 w tym zakresie nie zostały jednak przedstawione według miejscowości czy też gmin, lecz w przekroju powiatów i województw. Informacje o udziale utrzymujących się z pracy poza rolnictwem w badanych powiatach podregionu jeleniogórskiego prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Struktura ludności badanych powiatów podregionu jeleniogórskiego według źródeł utrzymania (wyniki NSP' 2011)

Powiat	Ludność ogółem	W tym utrzymujący się z pracy poza rolnictwem			Udział utrzymujących się z pracy poza rolnictwem (w % ludności ogółem)
		razem	praca najemna poza rolnictwem	praca na rachunek własny poza rolnictwem lub dochody z wynajmu	
JELEŃ GÓRA	83 860	30 474	26 535	3 939	36,34
Jaworski	52 734	17 104	15 392	1 712	32,43
Jeleniogórski	65 134	21 523	17 967	3 556	33,04
Kamiennogórski	45 959	14 487	12 883	1 604	31,52
Lwówecki	48 019	14 296	12 559	1 737	29,77
Złotoryjski	45 672	14 768	13 288	1 480	32,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Utrzymujący się z pracy poza rolnictwem – według wyników NSP' 2011 – stanowili ponad 36,3% ogółu ludności Jeleniej Góry. Należy zaznaczyć, iż pozostałą część ludności miasta stanowiły głównie osoby pozostające na utrzymaniu innych bądź utrzymujące się ze źródeł niezarobkowych (emerytura, renta). Z pracy w rolnictwie utrzymywał się bowiem jedynie 1% jeleniogórskiej populacji. Wśród analizowanych powiatów relatywnie najniższym odsetkiem utrzymujących się z pracy

w rolnictwie wyróżniają się społeczności powiatów jeleniogórskiego i kamiennogórskiego (4,6-4,7%), a najwyższym powiatu lwóweckiego.

Istotne dla kształtowania się miejskich obszarów funkcjonalnych są także dynamika rozwoju ludnościowego oraz przeobrażenia społeczno-gospodarcze zarówno ośrodka centralnego, jak i gmin z jego bezpośredniego i pośredniego otoczenia, o których wybrane informacje przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Wskaźniki społeczno-gospodarcze w gminach badanych powiatów podregionu jeleniogórskiego

Gmina	Dynamika rozwoju ludnościowego w latach 2010-2014 (2010=100)	Podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców gminy w 2014 roku		Udział podmiotów gospodarczych w sekcjach J-R w gminie w 2014 roku (w %)	
		ogółem	w relacji do średniej wojewódzkiej (w %)	ogółem	w relacji do analogicznego wskaźnika dla Jeleniej Góry
1	2	3	4	5	6
JELEŃ GÓRA	96,90	154,6	128,09	44,82	100,00
Powiat jeleniogórski					
Karpacz	97,54	769,2	637,28	9,33	20,81
Kowary	96,63	116,7	96,69	40,12	89,51
Piechowice	98,39	117,4	97,27	42,44	94,70
Szklarska Poręba	97,28	187,3	155,18	33,31	74,31
Janowice Wielkie	101,17	130,5	108,12	39,58	88,30
Jeżów Sudecki	105,00	115,3	95,53	32,60	72,74
Mysłakowice	100,39	96,0	79,54	28,25	63,03
Podgórzyn	102,59	130,6	108,20	30,15	67,26
Stara Kamienica	98,44	85,1	70,51	29,65	66,14
Powiat lwówecki					
Gryfów Śląski	97,69	90,4	74,90	28,84	64,35
Lubomierz	99,20	77,7	64,37	40,08	89,43
Lwówek Śląski	97,12	90,0	74,57	36,00	80,33
Mirsk	97,83	82,5	68,35	25,96	57,92
Wleń	98,81	79,9	66,20	37,78	84,30
Powiat złotoryjski					
Wojcieszów	97,64	87,0	72,08	36,45	81,32
Złotoryja (M)	97,31	148,5	123,03	42,80	95,49
Pielgrzymka	98,64	75,2	62,30	22,35	49,87
Świerzawa	98,93	74,8	61,97	27,29	60,88
Zagrodno	97,18	57,4	47,56	21,09	47,05
Złotoryja (W)	100,18	93,4	77,38	32,73	73,03

Tabela 3, cd.

1	2	3	4	5	6
Powiat jaworski					
Jawor	97,46	104,8	86,83	28,58	63,77
Bolków	96,71	90,5	74,98	42,59	95,03
Męcinka	100,97	69,3	57,42	17,92	39,98
Mściwojów	98,58	80,0	66,28	21,92	48,91
Paszowice	100,63	83,1	68,85	20,48	45,70
Wądroże Wielkie	99,05	84,0	69,59	16,42	36,64
Powiat kamiennogórski					
Kamienna Góra (M)	95,72	116,8	96,77	47,29	105,51
Kamienna Góra (W)	100,77	78,3	64,87	23,61	52,68
Lubawka	96,40	87,1	72,16	38,11	85,04
Marciszów	98,13	78,8	65,29	32,42	72,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Potencjał demograficzny oraz zmiany jego struktury wywierają istotny wpływ na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Stymulują między innymi rozmiary potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, stopień aktywności zawodowej, a także współdecydują o dynamice przyszłościowego rozwoju określonego obszaru. W latach 2010-2014 w zdecydowanej większości gmin analizowanych powiatów zmniejszyła się liczba ludności. Zwiększenie się zaludnienia w tym okresie dotyczy czterech gmin wiejskich położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Jeleniej Góry (Janowice Wielkie, Jeżów Sudecki, Mysłakowice i Podgórzyn). To bez wątpienia przejaw postępującej suburbanizacji. Ponadto liczba ludności zwiększyła się nieznacznie w gminach wiejskich: Złotoryja, Męcinka, Paszowice i Kamienna Góra. We wszystkich zaś miastach badanego obszaru zaludnienie się zmniejszyło (m.in. w Jeleniej Górze o 3,1% w latach 2010-2014).

Gospodarka lokalna w analizowanych powiatach i gminach wykazuje zróżnicowany poziom oraz strukturę. Miernikiem przedsiębiorczości lokalnych społeczności jest zwykle liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych przypadająca na każdy tysiąc ludności. W województwie dolnośląskim poziom tegoż wskaźnika w 2014 roku wynosił 120,7 i był wyraźnie niższy od charakteryzującego Jelenią Górę (154,6). Wskazać należy, iż najwyższą przedsiębiorczością wykazuje się miasto Karpacz, gdzie na tysiąc mieszkańców przypada prawie 770 podmiotów gospodarczych, najniższą zaś gmina wiejska Zagrodno (jedynie 57 podmiotów). Specyfika gospodarki badanego obszaru znajduje swe odzwierciedlenie także w strukturze podmiotów gospodarczych według rodzajów prowadzonej działalności. Aktywność w dziedzinach usługowych wyższego rzędu (sekcje J-R) w Jeleniej Górze prowadzi niemal 45% ogółu podmiotów gospodarczych (w regionie dolnośląskim w 2014 roku

– 39,6%). Gminami o wysokich udziałach podmiotów związanych z tymi dziedzinami usług są gminy miejskie Kamienna Góra (47,3%) Złotoryja (42,8%) i Piechowice (42,4%) oraz gmina miejsko-wiejska Bolków (42,6%). Najniższy zaś udział w tym względzie dotyczy Karpacza (jedynie 9,3%).

Znaczącymi cechami miejskich obszarów funkcjonalnych są także gęstość zaludnienia terenów zabudowanych i zurbanizowanych oraz charakter i intensywność zmian zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie mieszkalnictwa. Zagadnienia te prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Gęstość zaludnienia i efekty budownictwa mieszkaniowego (wskaźniki przestrzenne) w gminach badanych powiatów podregionu jeleniogórskiego

Gmina	Gęstość zaludnienia (powierzchni gminy bez lasów i wód) w osobach na km ² w 2014 roku		Mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców gminy w latach 2010-2014	
	ogółem	w relacji do średniej wojewódzkiej (w %)	ogółem	w relacji do średniej wojewódzkiej (w %)
1	2	3	4	5
JELEŃ GÓRA	1135,40	533,15	11,60	49,18
Powiat jeleniogórski				
Karpacz	382,66	179,69	35,89	152,12
Kowary	892,64	419,16	4,47	18,96
Piechowice	417,99	196,28	9,65	40,93
Szklarska Poręba	513,07	240,92	58,73	248,95
Janowice Wielkie	128,65	60,41	12,75	54,05
Jeżów Sudecki	109,06	51,21	33,52	142,11
Mysłakowice	199,88	93,86	26,19	111,04
Podgórzyn	215,61	101,24	20,55	87,13
Stara Kamienica	77,55	36,41	11,01	46,68
Powiat lwówecki				
Gryfów Śląski	203,37	95,50	5,72	24,25
Lubomierz	62,38	29,29	6,12	25,93
Lwówek Śląski	102,36	48,07	7,76	32,90
Mirsk	109,46	51,40	6,73	28,55
Wleń	82,39	38,69	4,30	18,24
Powiat złotoryjski				
Wojcieszów	234,42	110,08	4,90	20,77
Złotoryja (M)	1497,67	703,26	7,83	33,21
Pielgrzymka	54,60	25,64	7,49	31,75
Świerzawa	70,78	33,24	4,87	20,66
Zagrodno	49,24	23,12	7,97	33,77
Złotoryja (W)	58,33	27,39	13,89	58,90

Tabela 4, cd.

1	2	3	4	5
Powiat jaworski				
Jawor	1299,45	610,19	6,93	29,39
Bolków	102,11	47,95	5,37	22,75
Męcinka	53,14	24,95	16,12	68,33
Mściwojów	60,05	28,20	8,12	34,42
Paszowice	56,74	26,64	14,23	60,33
Wądroże Wielkie	47,50	22,31	7,82	33,15
Powiat kamiennogórski				
Kamienna Góra (M)	1341,13	629,76	2,22	9,39
Kamienna Góra (W)	84,93	39,88	16,24	68,84
Lubawka	161,29	75,74	7,34	31,12
Marciszów	94,17	44,22	9,21	39,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wskazać należy, że grunty leśne i pod wodami w wielu gminach zajmują znaczną część ich ogólnej powierzchni (m.in. w Szklarskiej Porębie stanowią prawie 82,4%, a w Karpaczu i w Kowarach sięgają 2/3 ich terytorium). Stąd też przy ustalaniu gęstości zaludnienia grunty te nie zostały uwzględnione. Gęstość zaludnienia w Jeleniej Górze w 2014 roku wyniosła 1135 osób na km². Pod tym względem najlepiej prezentują się gminy miejskie: Złotoryja (1497,67), Kamienna Góra (1341,1) i Jawor (1299,5), najniższa zaś gęstość zaludnienia dotyczy gmin wiejskich Wądroże Wielkie (jedynie 47,5 mieszkańca na km²) i Złotoryja (49,2).

Rozwój budownictwa mieszkaniowego wyznacza bezpośrednio nowe możliwości zamieszkiwania ludności i poprawy jej warunków bytowych, pośrednio stwarza także istotne możliwości dla lokalnego rozwoju gospodarczego. Efekty budownictwa mieszkaniowego w postaci oddawanych do użytku mieszkań w latach 2010-2014 były w analizowanych gminach zróżnicowane. W przeliczeniu na każdy tysiąc ludności najwyższe efekty w tym zakresie widoczne są w większości gmin powiatu jeleniogórskiego, a zwłaszcza w gminach miejskich Szklarska Poręba (59 mieszkań w badanych okresie) i Karpacz (36) oraz w sąsiadującej z Jelenią Górą gminie wiejskiej Jeżów Sudecki (34 mieszkania). Relatywnie najniższe efekty budownictwa mieszkaniowego dotyczyły miasta Kamienna Góra (jedynie 2 mieszkania na 1000 mieszkańców).

Wartości syntetycznych wskaźników (zakresowych i globalnego) polaryzacji Jeleniej Góry wobec poszczególnych gmin analizowanych powiatów podregionu jeleniogórskiego mieszczą się w granicach [0,1], co przedstawia tabela 5.

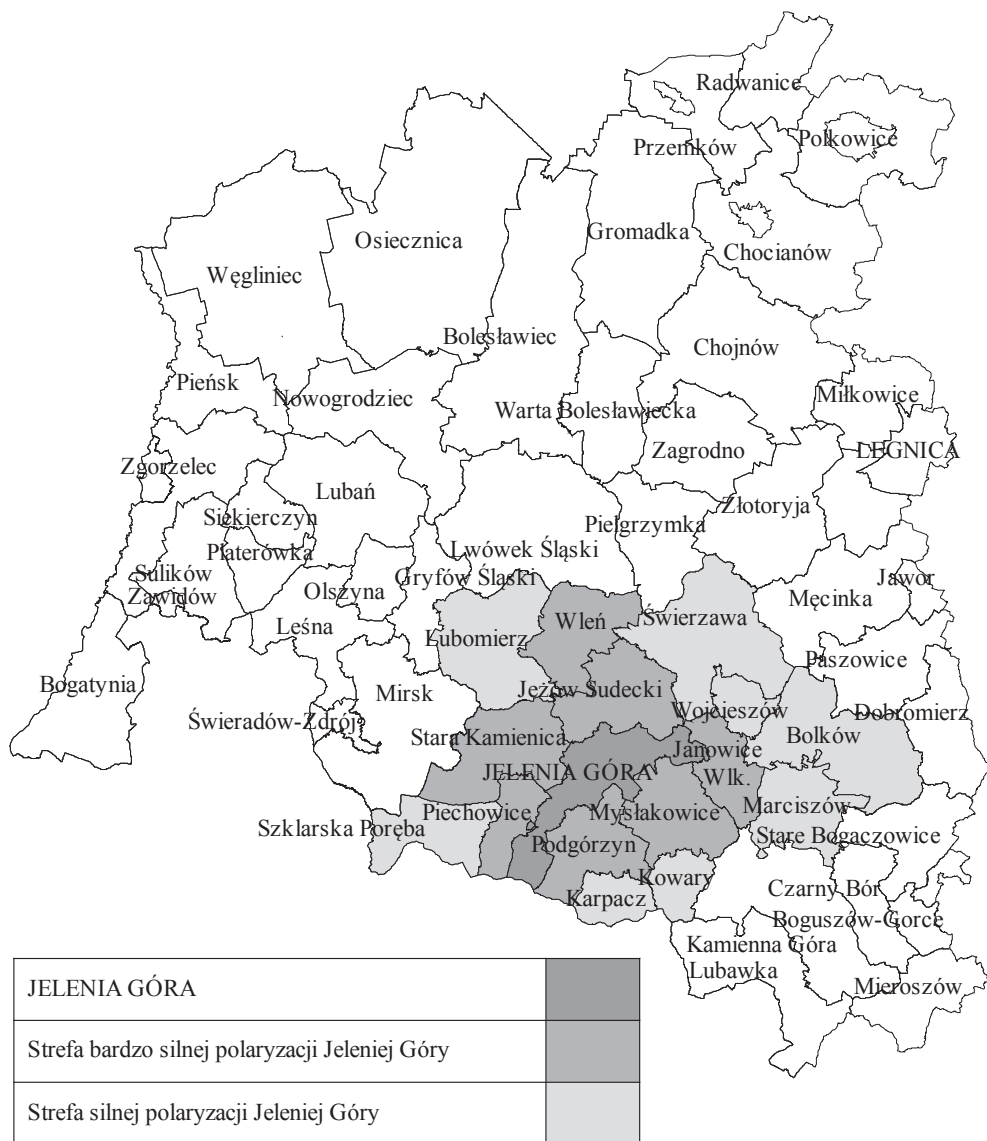
Biorąc pod uwagę wartości wskaźników syntetycznych globalnej polaryzacji, dokonano podziału analizowanego obszaru na następujące strefy:

- strefa bardzo silnej polaryzacji miasta-rdzienia, obejmująca gminy, w których $P_i \geq 0,4$;

Tabela 5. Wskaźniki syntetyczne zakresów polaryzacji Jeleniej Góry dla gmin badanych powiatów podregionu jeleniogórskiego

Gmina	Polaryzacja funkcjonalna d_i^1	Polaryzacja demograficzna i społeczno-gospodarcza d_i^2	Polaryzacja przestrzenna d_i^3	Polaryzacja globalna P_i
Powiat jeleniogórski				
Karpacz	0,1985	0,7087	0,4333	0,3475
Kowary	0,2920	0,6401	0,3361	0,3704
Piechowice	0,6511	0,6624	0,2217	0,5675
Szklarska Poręba	0,2141	0,6248	0,6713	0,3877
Janowice Wielkie	0,8420	0,6567	0,1515	0,6668
Jeżów Sudecki	1,0000	0,6131	0,3218	0,7870
Mysłakowice	0,7174	0,5594	0,2897	0,6003
Podgórzyn	0,6181	0,5948	0,2469	0,5392
Stara Kamienica	0,7257	0,5584	0,1196	0,5710
Powiat lwówecki				
Gryfów Śląski	0,0515	0,5526	0,1166	0,1647
Lubomierz	0,2716	0,6311	0,0729	0,3038
Lwówek Śląski	0,0442	0,6011	0,1002	0,1668
Mirsk	0,1145	0,5293	0,0938	0,1933
Wleń	0,5071	0,6146	0,0641	0,4400
Powiat złotoryjski				
Wojcieszów	0,3573	0,6046	0,1200	0,3593
Złotoryja (M)	0,0153	0,6750	0,5667	0,2575
Pielgrzymka	-	0,5033	0,0820	0,1171
Świerzawa	0,2684	0,5388	0,0651	0,2818
Zagrodno	-	0,4820	0,0843	0,1133
Złotoryja (W)	-	0,5892	0,1377	0,1454
Powiat jaworski				
Jawor	-	0,5563	0,4928	0,2098
Bolków	0,1507	0,6464	0,0798	0,2357
Męcinka	-	0,4769	0,1550	0,1264
Mściwojów	-	0,5021	0,0892	0,1183
Paszowice	-	0,4998	0,1401	0,1280
Wądroże Wielkie	-	0,4666	0,0824	0,1098
Powiat kamiennogórski				
Kamienna Góra (M)	0,0591	0,6878	0,4666	0,2663
Kamienna Góra (W)	0,0666	0,5203	0,1666	0,1773
Lubawka	0,0522	0,6124	0,1163	0,1771
Marciszów	0,2722	0,5742	0,1098	0,3001

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1. Miejski obszar funkcjonalny Jeleniej Góry

Źródło: opracowanie własne.

- strefa silnej polaryzacji miasta-rdzenia, obejmująca gminy, w których $0,4 > P_i \geq 0,2$,
- strefa umiarkowanej i słabej polaryzacji miasta-rdzenia, obejmująca gminy, w których $P_i < 0,2$.

W świetle przedstawionych kryteriów wyznaczenia miejskiego obszaru funkcjonalnego Jeleniej Góry w strefie jej bardzo silnego polaryzacyjnego oddziaływania znajduje się 7 gmin, a mianowicie:

- gminy: Jeżów Sudecki ($P_i = 0,7870$), Janowice Wielkie ($P_i = 0,6668$), Mysłakowice ($P_i = 0,6003$), Stara Kamienica, Piechowice i Podgórzyn z powiatu jeleniogórskiego;
 - gmina Wleń z powiatu lwóweckiego.
- Strefa natomiast silnej polaryzacji Jeleniej Góry obejmuje 11 gmin, tj.:
- miasta: Szklarska Poręba, Kowary i Karpacz z powiatu jeleniogórskiego;
 - gminę Lubomierz z powiatu lwóweckiego,
 - miasto Wojcieszów, gminę Świerzawa i miasto Złotoryja z powiatu złotoryjskiego,
 - miasto Jawor i gminę Bolków z powiatu jaworskiego,
 - gminę Marciszów i miasto Kamienna Góra z powiatu kamiennogórskiego.

W strefach bardzo silnej i silnej polaryzacji Jeleniej Góry znajduje się zatem łącznie 18 gmin, przy czym miasta Złotoryja, Jawor i Kamienna Góra nie spełniają kryterium przestrzennej ciągłości (zasad topologicznych). W związku z tym wyznaczony w wielokryterialnej procedurze miejski obszar funkcjonalny obejmuje 15 gmin. Zasięg przestrzenny tegoż obszaru przedstawia rysunek 1.

4. Podsumowanie

Coraz większego znaczenia nabiera podejście funkcjonalne do rozwoju obszarów miejskich, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych. W praktyce ujawniają się jednak różnorodne podejścia do kryteriów i zasad delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych związanych m.in. z ośrodkami regionalnymi, w tym z Jelenią Górą. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabiera identyfikacja i pomiar powiązań funkcjonalnych łączących miasto-rdzeń oraz związaną z nim strefę jednostek osadnictwa miejskiego i wiejskiego.

W celu wyznaczenia zasięgu przestrzennego i siły polaryzacji Jeleniej Góry przyjęto zbiór wskaźników odzwierciedlających poszczególne jej zakresy (funkcjonalny, demograficzny i społeczno-gospodarczy oraz przestrzenny). W wyniku przeprowadzonych badań ujawniono strefy bardzo silnego i silnego oddziaływania polaryzacyjnego Jeleniej Góry, w których znalazło się 15 gmin. Tak wyznaczony miejski obszar funkcjonalny Jeleniej Góry obejmuje faktyczny zasięg polaryzacji tegoż miasta-rdzenia.

Prezentowane w niniejszym opracowaniu różne podejścia do delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego ukazują wyraźną potrzebę myślenia i działania w kategoriach zintegrowanego obszaru miejskiego i jego funkcjonalnego otoczenia.

Literatura

- ESPON, 2007, *Study on Urban Functions, ESPON project 1.4.3. – Final Report*, ESPON Monitoring Committee, Luxembourg, March.
- GUS, 2014, *Dojazdy do pracy. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa.
- IRT, 2014, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego – Perspektywa 2020*, Instytut Rozwoju Terytorialnego, Wrocław 2014.
- Korenik S., Zakrzewska-Póltorak A., 2011, *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- MRR, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- MRR, 2013, *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty.
- Obrębalski M., 1986, *Dojazdy do pracy do miast a proces semiurbanizacji województwa jeleniogórskiego*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 347, s. 159-171.
- Obrębalski M., 1988, *Infrastruktura jako czynnik integracji Jeleniogórskiego Zespołu Miejskiego*, Prace KTN, nr 55.
- Obrębalski M., 2013, *Współczesne problemy krajowej i regionalnej polityki miejskiej*, „Biblioteka Regionalisty” nr 13, s. 145-153.
- Obrębalski M., Walesiak M., 2014, *Terytorialny wymiar polityki rozwoju regionalnego województwa dolnośląskiego w latach 2014-2020*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 331, s. 96-105.
- Strahl D., 1980, *Modelowanie zjawisk złożonych – modele infrastruktury społecznej*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 158.
- Strahl D., Obrębalski M., 2002, *Polaryzacja strukturalna wybranych ośrodków i obszarów metropolitalnych w Polsce*, Biblioteka Regionalistyki, nr 2 (1), s. 69-70.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny”, t. 85, z. 2, s. 173-197.
- UMWD, 2013, *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020*. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Zapart J., 1980, *Kształtowanie się aglomeracji jeleniogórskiej w latach 1945-1990*, Prace KTN, nr 18.

Dorota Sikora-Fernandez

Uniwersytet Łódzki

e-mail: dorotas@uni.lodz.pl

PRAKTYCZNE ASPEKTY BUDOWY *SMART CITY* NA PRZYKŁADZIE BARCELONY

PRACTICAL ASPECTS OF SMART CITY DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF BARCELONA

DOI: 10.15611/pn.2016.432.15

JEL Classification: O18, R11, R41

Streszczenie: Koncepcja *smart city* jest pod względem teoretycznym dobrze rozpoznana, jednak brak jednoznacznej definicji pojęcia oraz różne podejścia do czynników wpływających na rozwój miasta inteligentnego powodują, że w praktyce etykieta *smart* w odniesieniu do wielu jednostek terytorialnych jest nadużywana. Kreowanie miasta inteligentnego jest procesem długookresowym, związanym z zaplanowaniem nowej struktury miejskiej, przebudową różnych systemów jego funkcjonowania oraz współpracą z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Budowa miasta inteligentnego jest realizacją określonej strategii działania, a jej wyrazem są wdrażane projekty, pozwalające na usprawnienie systemów miejskich, oparte na zaawansowanych technologiach. W długim okresie może przynieść wymierne korzyści ekonomiczne i społeczne. Celem artykułu jest identyfikacja i ocena konkretnych inicjatyw oraz programów realizowanych przez władze lokalne w Barcelonie w kontekście budowy i rozwoju miasta inteligentnego.

Słowa kluczowe: *smart city*, miasto inteligentne, rozwój lokalny, technologie.

Summary: The smart city concept is in theory well recognized, but there is no clear definition of this term and a different approach to the factors affecting the intelligent city development causes that in practice the label of smart city is misused. The smart city development is connected with a particular strategy of urban development that results in the implementation of various projects based on advanced technologies. The purpose of this article is to identify and evaluate specific initiatives and programs implemented by local authorities in Barcelona in the context of smart city development.

Keywords: smart city, intelligent city, local development, technologies.

1. Wstęp

Innowacje, konkurencyjność, przedsiębiorczość i talent stały się w ostatnich latach czynnikami sprawczymi transformacji miast. W literaturze przedmiotu widoczna jest dyskusja dotycząca roli zaawansowanych technologii jako narzędzi wspomagających zmiany zachodzące w obszarach zurbanizowanych. Postęp technologiczny oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego zmusiły władze lokalne w wielu krajach do poprawy infrastruktury technologicznej oraz zintegrowania systemów miejskich za pomocą technik ICT [Batalla, Ribera-Fumaz 2012].

Miasta odgrywają decydującą rolę w dalszym rozwoju cywilizacyjnym oraz podtrzymaniu ludzkiego istnienia, a narzędzia do tego znajdują się w innowacyjnych koncepcjach rozwoju, między innymi takich, jak idea *smart city*. Idea ta w warunkach polskich jest słabo rozpoznana i dotyczy przede wszystkim racjonalizacji gospodarki energetycznej czy systemu transportu miejskiego. Tymczasem w krajach rozwiniętych wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, wspomaganych przez zaawansowane technologie, tak aby uczynić miasto bardziej przyjaznym do życia, obniżyć poziom wykorzystania zasobów przy jednoczesnym podniesieniu jakości życia czy podnieść efektywność jego funkcjonowania, stało się oczywistym krokiem w realizacji strategii rozwoju miasta.

Kreowanie miasta inteligentnego jest procesem długookresowym, związanym z zaplanowaniem nowej struktury miejskiej, przebudową różnych systemów jego funkcjonowania oraz współpracą z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Realizacja koncepcji *smart city* ma dostarczać władzom publicznym rozwiązań ułatwiających podejmowanie decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta, czyniąc je atrakcyjnym środowiskiem życia jego mieszkańców. Wspólnym mianownikiem we wszystkich obszarach jego funkcjonowania są zaawansowane technologie, zwiększające wydajność infrastruktury, racjonalizujące koszty administracyjne oraz podnoszące jakość życia [Stawasz, Sikora-Fernandez (red.) 2015].

Artykuł powstał w wyniku wizyty studyjnej w Barcelonie w 2015 roku podczas realizacji projektu „Koncepcja *smart city* jako wyznacznik decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Podstawowym jego celem jest identyfikacja i analiza wybranych programów wdrożonych przez władze miasta Barcelona w ramach budowy miasta inteligentnego. To wieloaspektowe podejście do rozwoju miejskiego, bazujące na zasadzie zrównoważonego rozwoju, inteligentnym podejściu do rozwiązywania problemów miejskich przy jednoczesnym wykorzystaniu systemów informatycznych przyniosło Barcelonie wymierne korzyści ekonomiczne i społeczne. Zastosowano analizę przypadku jako metodę badawczą.

2. Koncepcja *smart city* w teorii rozwoju miast

Klasyczne czynniki rozwoju miast są dobrze rozpoznane i opisane. Jednak w ostatnich dziesięcioleciach w kluczowych koncepcjach transformacji miast znalazły się nowe czynniki rozwoju, takie jak konkurencyjność, przedsiębiorczość, innowacyjność i talent. Równolegle rozwijane były teorie dotyczące oszczędności zasobów miejskich, np. inteligentny rozwój (*smart growth*), którego istotą jest takie planowanie w mieście, które pozwala na ograniczanie kosztów wynikających z niekontrolowanego rozlewania się miast.

Rozwój zaawansowanych technologii oraz powstawanie przemysłów kreatywnych, mających swoje źródła w sektorze nauki i kultury, powodują, że współczesne miasta się potężnymi systemami, w których wyzwaniem staje się zoptymalizowanie zużycia zasobów oraz zapobieganie negatywnym efektom zewnętrznym. Wykorzystanie zaawansowanych technologii w rozwoju miasta staje się zatem konieczne do poprawienia jakości życia i warunków bytowych wszystkich miejskich użytkowników.

W teorii rozwoju obszarów miejskich wyróżnia się kilka koncepcji odnoszących się do innowacji, kreatywności i zaawansowanych technologii. Miasto oparte na wiedzy (*knowledge-based city*) [Carillo (red.) 2006] koncentrowało czynniki swojego rozwoju wokół edukacji, kapitału intelektualnego oraz wysokiego poziomu innowacyjności. Miasto cyfrowe (*digital city*) [Duarte i in. 2014] wykorzystywało technologie komunikacyjno-informacyjne (ICT), rozwój miasta kreatywnego bazował na kapitale współtworzonym przez najbardziej twórcze jednostki przy wysokiej sprawności zarządzania władz lokalnych.

W ostatnich 10 latach w literaturze przedmiotu rozwinęła się koncepcja *smart city*, jako ta łącząca kilka idei dotyczących czynników rozwoju miejskiego. W dokumentach Unii Europejskiej koncepcja ta związana jest z działaniami na rzecz poprawy środowiska, w szczególności z ograniczeniem emisji dwutlenku węgla do atmosfery oraz efektywną gospodarką energetyczną [Strategic Energy Technology Plan 2007]. Rozwiązania inteligentne pojawiają się także w odniesieniu do roli transportu miejskiego i elektronicznej administracji publicznej. Nie ma jednak jednej, jednoznacznej definicji miasta inteligentnego – pojęcie to jest różnie interpretowane, a wielu badaczy kładzie nacisk na różne aspekty. Miasto inteligentne to terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, posiadające zaawansowane technologie oraz charakteryzujące się wysoką sprawnością zarządzania [Komninos 2002], zdolne przyciągać i utrzymywać wysokiej klasy specjalistów [Murray i in. 2011], posiadające dobrze rozwiniętą infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną [Hollands 2008], zapewniające wysoką jakość życia mieszkańców poprzez inwestycje infrastrukturalne, kreację i dystrybucję bogactwa oraz prowadzenie działań związanych z redukcją biedy i wykluczenia społecznego [Marceau 2008].

W dyskusji dotyczącej *smart city* podkreśla się zatem rolę zaawansowanych technologii w jego funkcjonowaniu. Niemniej jednak to nie jedynie technologie są

czynnikiem sprawczym procesów rozwoju miasta – istotne jest również takie zarządzanie, które prowadzić będzie do oszczędności wszelkich zasobów miasta. Biorąc pod uwagę, iż w sektorze publicznym w ostatnich latach dokonało się szereg zmian kontekstowych, a rozwój społeczeństwa informacyjnego, technologii cyfrowych oraz gospodarki opartej na wiedzy wymusił na administracji publicznej zmiany w warunkach świadczenia usług, zarządzanie wykorzystujące koncepcję *smart city* stało się wymogiem wobec władz lokalnych podejmujących decyzje o kierunkach rozwoju miejskiego. Zmiana sposobu świadczenia tych usług odbywa się w sześciu wymiarach, inaczej obszarach systemowych funkcjonowania miasta. Są to: gospodarka, mobilność (w ujęciu tradycyjnym – transport, w ujęciu nowoczesnym – komunikacja), środowisko, jakość życia, współzrządzenie oraz ludzie.

3. Inteligentna Barcelona – strategia budowy *smart city*

Pomimo szeregu zagrożeń, związanych z dokładnością i aktualnością danych, jakie wynikają z rankingów publikowanych zarówno przez agencje rządowe, jak i firmy konsultingowe czy instytucje finansowe, Barcelona jest na pierwszym miejscu w hierarchii miast inteligentnych w Hiszpanii oraz na czwartym w Europie. Miasto jest częścią obszaru metropolitalnego, w skład którego wchodzi 36 gmin o łącznej powierzchni 633 km² i liczbie mieszkańców wynoszącej ponad 3,2 mln. Jest to szósty pod względem wielkości region metropolitalny w Unii Europejskiej [*Barcelona Visio... 2010*]. Obecny kształt przestrzenny i strukturę społeczno-gospodarczą miasto zawdzięcza w dużej mierze Igrzyskom XXV Olimpiady organizowanej w 1992 roku, choć potencjał gospodarczy miasta budowany był w długim okresie w oparciu o szereg różnorodnych czynników. Impulsami rozwojowymi były także kryzysy społeczno-gospodarcze – począwszy od kryzysu przemysłowego z 1973 roku, dzięki któremu w ramach „akcji ratunkowej” powstał Park Technologiczny Valles, poprzez kryzys w sektorze nauki i techniki w 1993 roku, na skutek którego nauka i wiedza stały się nowymi nośnikami rozwoju.

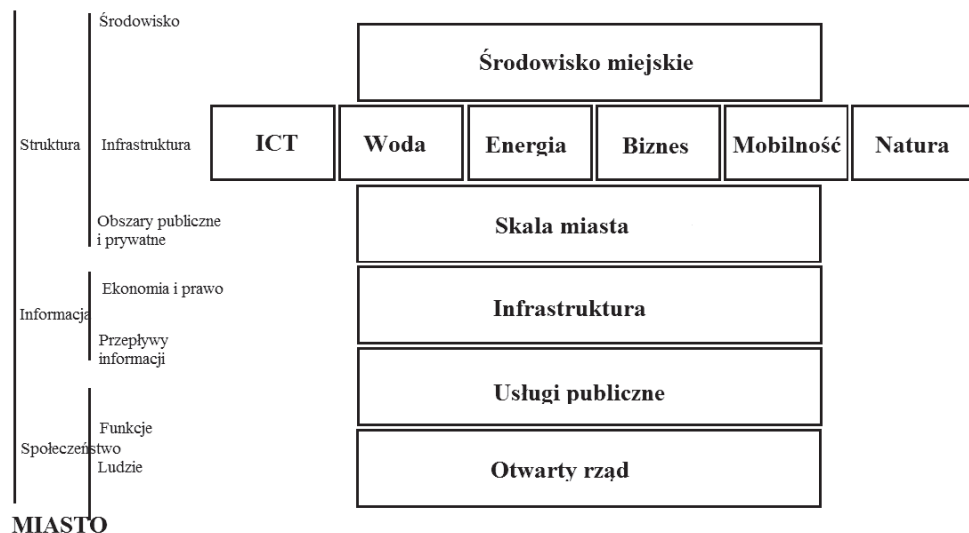
Aby wykreować miasto oparte na założeniach *smart city*, władze miejskie musiały wykroczyć poza tradycyjne myślenie i stworzyć, w wyniku nowej koncepcji planowania, infrastrukturę dostępu oraz wzajemnych połączeń pomiędzy poszczególnymi obszarami funkcjonowania miasta. Punktem wyjścia stały się zaawansowane technologie dające podstawę do stworzenia efektywnego i zrównoważonego transportu, prowadzenia działań związanych z dbałością o środowisko przyrodnicze, budowania społeczeństwa obywatelskiego, integracji i spójności społecznej oraz administracji przyjaznej biznesowi [*Barcelona Visio... 2010*]. Rysunek 1 prezentuje kolejne etapy działań podjętych przez władze Barcelony w zakresie przekształcania jej w miasto inteligentne.

Model miasta
Analiza struktury miasta i zdefiniowanie planów
Przebudowa systemów miejskich
Przestrzeń publiczną
Odporność miejska
Współpraca z innymi podmiotami

Rys. 1. Etapy budowy miasta inteligentnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Barcelona Visio... 2010].

W pierwszym etapie postanowiono stworzyć model nowoczesnego miasta w oparciu o mantrę, według której Barcelona miała stać się miastem dzielnic wytwórczych, samowystarczalnych energetycznie, dobrze skomunikowanych z całym obszarem metropolitalnym. Funkcjonowanie miasta podzielono na 3 główne obszary: środowisko, infrastruktura i społeczeństwo. Podział ten przedstawia rysunek 2.



Rys. 2. Model funkcjonowania inteligentnej Barcelony

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), marzec 2015.

Kolejnym krokiem była analiza struktury miejskiej powstałej na skutek stworzenia powyższego modelu i określenie priorytetowych działań dotyczących każ-

dego z sześciu wyodrębnionych systemów miejskich: obszaru związanego z wdrażaniem zaawansowanych technologii komunikacyjno-informacyjnych, gospodarki wodnej, gospodarki energetycznej, biznesu, mobilności i środowiska naturalnego. Systemy te wymagały nie tyle ulepszenia, ile zaprojektowania ich od nowa oraz określenia infrastruktury niezbędnej do ich funkcjonowania. Ponadto określono usługi publiczne priorytetowe w zakresie ich dostarczania społeczności miejskiej. Duży nacisk położono na takie zmiany w przestrzeni fizycznej miasta, które skutkowały stworzeniem nowych przestrzeni publicznych integrujących społeczność lokalną wokół danego obszaru.



Rys. 3. Programy realizowane przez Barcelonę w ramach koncepcji *smart city*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), marzec 2015.

Nowy model miasta wymagał również działań w zakresie wzmocnienia odporności miasta. Odporność miejska (*city resilience*) jest pojęciem wywodzącym się

z zarządzania kryzysowego i pierwotnie dotyczyło zdolności odpierania zagrożeń związanych z zagrożeniami i katastrofami naturalnymi. Obecnie przyjmuje się, że odporność miasta to jego zdolność do odpowiedzi na zagrożenia związane z wszelkimi zakłóceniami (naturalnymi, ekonomicznymi, społecznymi) prawidłowego funkcjonowania i jego rozwoju. W tym celu w Barcelonie stworzono platformę CITY OS, będącą narzędziem służącym przetwarzaniu oraz analizie danych i zdarzeń miejskich, a w efekcie pozwalającym na dokonywanie symulacji oraz przewidywanie wszelkich problemów, jakie mogą pojawić się w mieście. Platforma ma za zadanie integrować oraz dokonywać korelacji danych miejskich pochodzących z urządzeń pomiarowych, baz danych oraz portali społecznościowych, a także sporządzać analizy, symulacje, prognozy w oparciu o zgromadzone dane. Zarządzanie danymi w ramach platformy odbywa się jednocześnie w organizacji poziomej, tak aby przekazywać informacje pomiędzy konkretnymi aplikacjami użytkowymi, oraz w organizacji pionowej – pomiędzy różnymi centrami monitorowania miasta oraz zarządzania kryzysowego.

Obecnie Barcelona prowadzi 22 programy, w ramach których realizowanych jest ponad 200 konkretnych projektów z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, pozwalających zmniejszyć koszty funkcjonowania miasta.

Jednym z celów strategii budowania inteligentnego miasta jest sprawna, niezawodna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna. W celu szybkiej obsługi klienta opracowano i wdrożono procedury oparte na procesach telematycznych. Na uwagę w tym obszarze zasługuje aplikacja Open Data, która pozwala na otwarcie danych publicznych i udostępnienie ich w formacie cyfrowym i standardowym, co umożliwi ponowne ich przetwarzanie przez mieszkańców oraz zachęca do tworzenia w oparciu o nie nowych usług, płatnych lub bezpłatnych, przez podmioty prywatne uzupełniające usługi publiczne. Koncepcja Open Data jest niezbędnym elementem „otwartego rządu” (*open government*) oraz idei „państwo jako platforma” (*government as a platform*). Idea ta powstała w 2010 roku jako wizja jednostek administracji publicznej funkcjonujących w ramach otwartej platformy kreującej środowisko do powstawania nowych, innowacyjnych usług dla użytkowników miasta [Sobczak 2014].

Wśród wielu projektów wpisujących się koncepcję *smart city* Barcelona posiada także te z obszaru transportu publicznego. Jednym z najbardziej rozwiniętych jest projekt związany z samochodami z napędem elektrycznym (*vehiculos electricos*). Ponadto większość autobusów miejskich i znaczna część taksówek to pojazdy o napędzie elektrycznym. Taki rodzaj transportu jest energooszczędny oraz emituje mniej zanieczyszczeń do środowiska. Należy wspomnieć, że Barcelona posiada 300 urządzeń w różnych punktach miasta pozwalających na naładowanie akumulatora bez ponoszenia jakichkolwiek opłat. Mobilność elektryczna jest zatem źródłem innowacyjności i konkurencyjności Barcelony.

Do innych inteligentnych projektów z obszaru transportu publicznego należą:

- inteligentne skrzyżowania – wyposażone w urządzenia pomagające osobom niewidomym w przejściu przez ulicę, przy jednoczesnym zmniejszeniu uciążliwości wynikających z hałasu wytworzonego przez te urządzenia;
- inteligentny system zarządzający zmianą światła w sytuacjach kryzysowych, pozwalający służbom miejskim wytyczyć optymalną, najszybszą drogę do zdarzenia.

Analizując projekty wpisujące się w koncepcję *smart city* w Barcelonie, nie sposób nie wspomnieć o tych, które w pewien sposób dotyczą środowiska naturalnego. Ciekawym pomysłem jest projekt związany z zarządzaniem zasobami wodnymi, oparty na zautomatyzowanych systemach nawadniania oraz zdalnym sterowaniu irygacją i fontannami. System wdrożony w parkach miejskich optymalizuje zużycie wody z sieci komunalnej za pomocą szeregu czujników umieszczonych w trawnikach. Pracownicy parków miejskich za pomocą tabletek mogą odczytywać dane dotyczące efektywności nawadniania oraz występujących zdarzeń niepożądanych. System oblicza ilość wody wprowadzonej do ziemi z sieci miejskiej w stosunku do potrzeb wodnych roślin oraz uzupełnia te dane o informacje dotyczące opadów w zależności od parowania, przesączania i spływów wody. Nawadnianie zatrzymuje się automatycznie w przypadku występowania opadów, a jeśli jest wietrznie, tak reguluje strumień wody, aby nie opadała poza obszar nawadniania.

Wszystkie projekty realizowane w Barcelonie wymagały dookreślenia grup interesu oraz wybrania konkretnych partnerów z sektora prywatnego, zainteresowanych realizacją tych projektów w oparciu o formułę partnerstwa publiczno-prywatnego. W niektórych z 22 przedstawionych powyżej programów funkcjonuje do kilkunastu partnerów prywatnych. Barcelona współpracuje również z innymi europejskimi miastami w celu tworzenia i realizowania projektów ponadregionalnych i międzynarodowych.

4. Zakończenie

Zmiany w sposobie zarządzania miastem na skutek wykorzystania zaawansowanych technologii stały się nowym problemem, wymagającym pogłębionej analizy. Rozwój technik ICT, pozwalających na szybki, nieograniczony przesył danych, dostępność baz danych, powstawanie efektywnej i łatwo programowalnej infrastruktury, oraz rozbudowywana sieć czujników sprawiają, że miasta stają się coraz bardziej skomputeryzowane. Główną korzyścią jest poprawa jakości usług świadczonych użytkownikom miasta oraz oszczędność nakładów finansowych, czasu i energii z punktu widzenia funkcjonowania miasta.

Działania w zakresie budowy miasta inteligentnego przynoszą wymierne efekty ekonomiczne. Według danych Urzędu Miasta Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona) w 2014 roku na skutek wdrożenia 12 nowych projektów powstało 1870 nowych miejsc pracy. Miasto zainwestowało w te projekty 54 miliony euro. Szacuje się, że każde 1 euro zainwestowane przez sektor publiczny przyciąga 0,53 euro pochodzą-

ce z sektora prywatnego. Ponadto przewiduje się zmniejszenie emisji CO₂ do atmosfery o 9700 ton, mniejsze zużycie wody o 600 tys. litrów rocznie.

Literatura

- Barcelona Visio 2020. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, 2010, Barcelona.
- Batalla J., Ribera-Fumaz R., 2012, *Barcelona 5.0: From Knowledge to Smartness?*, Working Paper Series WP 12-002, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Carrillo J. (red.), 2006, *Knowledge Cities – Approaches, Experiences, and Perspectives*, Elsevier Butterworth Heinemann, Massachusetts.
- Duarte F., Figueiredo F., Leite L., Rezende D., 2014, *A Conceptual Framework for Assessing Digital Cities and the Brazilian Index of Digital Cities: Analysis of Curitiba, the First-Ranked City*, Journal of Urban Technology, vol. 21, no. 3.
- Hollands R., 2008, *Will the smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, City, vol. 12, no. 3.
- Komninos N., 2002, *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, London.
- Marceau J., 2008, *Innovation in the city and innovative cities*, Innovation: Management, Policy and Practice, 10(2).
- Murray A., Minevich M., Abdoullaev A., 2011, *Being smart about smart cities*, Searcher, vol. 19, issue 8, Special section, Oct.
- Sobczak A., 2014, *Miasto jako platforma – fundament Smart City*, <http://inteligentnemiasta.pl/miasto-jako-platforma-fundament-koncepcji-smart-city/5239/> (25.08.2015).
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.), 2015, *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Placet, Warszawa.
- Strategic Energy Technology Plan (SET Plan), 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l27079> (17.11.2015).

Jacek Sołtys

Politechnika Gdańska

e-mail: jsoltys@pg.gda.pl

STRATEGIE MIAST POWIATOWYCH NA OBSZARZE PERYFERYJNYM WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

STRATEGIES OF COUNTY CAPITALS IN PERIPHERAL AREAS OF POMERANIAN VOIVODESHIP

DOI: 10.15611/pn.2016.432.16

JEL Classification: H79, O21, R58

Streszczenie: Artykuł nawiązuje do badań problemów rozwoju obszarów peryferyjnych (czyli poza obszarami metropolitalnymi) prowadzonych przez autora od 2009 r. Postawił on hipotezę, że rozwój miast powiatowych może zaktywizować gospodarczo ich otoczenie. W 2013 r. zbadał czynniki rozwojowe wskazane w planach strategicznych miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego, obecnie – strategie tych miast w części dotyczącej rozwoju gospodarczego, w tym wykorzystanie czynników oraz ponownie czynniki – w dokumentach zaktualizowanych. Celem badań było sprawdzenie, czy i w jakim stopniu strategie wykorzystują rozpoznane czynniki rozwojowe. Źródłem informacji były plany strategiczne badanych miast, metodą – analiza tych planów. Odpowiedź na postawione w artykule pytania jest na ogół pozytywna. Wiele treści jest jednak zbyt ogólnych, nieeksponujących specyfiki miasta. Niektóre treści są nieprawidłowo sformułowane, niektóre – wątpliwe merytorycznie.

Słowa kluczowe: czynniki rozwojowe, miasta powiatowe, obszar peryferyjny, planowanie strategiczne, rozwój gospodarczy, strategia rozwoju, województwo pomorskie.

Summary: The paper refers to the research study of problems of development of peripheral areas (i.e. outside metropolitan areas) conducted by the author since 2009. The author hypothesizes that the development of towns which are capitals of poviats (county) can contribute to the economic revival of their surroundings. In 2013 the author studied developmental factors listed in strategic plans of poviat capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship (region). Nowadays the strategies of these towns in terms of economic development and the factors in documents updated have been studied. The aim of this study is to verify, whether strategies use recognized factors. The sources of information are the strategic plans of the towns studied, the method – the analysis of these plans. The answer for these questions in most cases is positive. A lot of content is far too general, not exposing the town specifics. Some contents are formulated incorrectly, some contents are questionable.

Keywords: growth factors, county capitals, peripheral area, strategic planning, economic development, development strategy, Pomorskie Voivodeship.

1. Wstęp

Za peryferyjne uznano w artykule obszary poza obszarami metropolitalnymi. Są one przeważnie znacznie słabiej rozwinięte od obszarów metropolitalnych. Potrzeba ich aktywizacji wynika ze względów: społecznych, ekologicznych (przeciwdziałanie nadkoncentracji w obszarach metropolitalnych) i ekonomicznych (ograniczanie emigracji osób lepiej wykształconych i przedsiębiorczych, utrwalającej bariery rozwoju) [Sołtys 2014], a także z polityki spójności Unii Europejskiej. Niedostatek czynników rozwojowych należy do głównych przyczyn peryferyjności – tak wynika z przeglądu wielu teorii rozwoju regionalnego [Miszczuk 2010]. Z drugiej strony, wysuwana jest hipoteza mówiąca, że każde terytorium posiada endogeniczny potencjał rozwojowy, należy go odkryć i wykorzystać do rozwoju, w czym może pomóc strategia.

W artykule nawiązano do badań problemów aktywizacji obszarów peryferyjnych, prowadzonych przez autora od 2009 r., w szczególności artykuł jest kontynuacją badania z 2013 r., którego przedmiotem były czynniki rozwoju gospodarczego miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego, wskazane w ich strategiach rozwoju¹ [Sołtys 2014]. Prezentowane badania objęły przede wszystkim wykorzystanie tych czynników w strategiach (w zakresie rozwoju gospodarczego), ale również ponownie zbadano czynniki w 7 dokumentach, które od tego czasu zostały zaktualizowane. Badania dotyczyły strategii miast powiatowych, ponieważ w świetle dotychczasowych badań autora miasta te mogą odegrać istotną rolę w aktywizacji obszarów peryferyjnych jako rdzenie miejskich systemów dziennych [Sołtys 2013]. Są bardziej atrakcyjne do inwestowania od mniejszych miejscowości, a ich rozmieszczenie i dostępność transportowa pozwala na dojazd z całego obszaru peryferyjnego do któregoś z nich do pracy.

Za obszar peryferyjny w województwie pomorskim uznano przestrzeń poza gdańskim (trójmiejskim) obszarem metropolitalnym. Nie wchodząc w problematykę dokładnej delimitacji tego obszaru, przyjęto, jak w 2013 r. [Sołtys 2014], że badania nie obejmą miast powiatowych na obszarze aglomeracji Trójmiasta określonym w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego [Pankau (red.) 2010], czyli Trójmiasta, Kartuz, Pruszcz Gdański, Pucka, Tczewa i Wejherowa. Na pozostałym obszarze województwa jest 11 miast powiatowych. Wszystkie posiadają strategie, 7 z nich zaktualizowano w latach 2014-2015. Nie objęto badaniami strategii Słupska, ponieważ w ich trakcie była aktualizowana.

Celem prezentowanych badań było sprawdzenie: 1) w jakim stopniu strategie wykorzystują rozpoznane czynniki rozwojowe; 2) czy i w jakim stopniu planowane strategie mogą przyczynić się do rozwoju gospodarczego otoczenia; 3) czy plany sformułowane są poprawnie metodycznie. Źródłem informacji były teksty strategii

¹ Autor uważa tę nazwę za nieprawidłową, choć zawarta jest ona w Ustawie z 6 grudnia 2006 i tytułach badanych dokumentów. Strategia nie jest bowiem planem przedmiotowym, lecz planem działania – w dopełniaczu musi być rzeczownik odczasownikowy. Poprawnie byłoby: strategia pobudzania, wspomaganie, równoważenie rozwoju gminy, strategia zarządzania rozwojem gminy.

dotyczące 10 miast powiatowych na badanych obszarze (tab. 1). Odnosnie do gmin miejsko-wiejskich analizowano głównie treści dla miasta. Zastosowaną metodą była analiza jakościowa i ilościowa tych planów. Poprawność metodyczną oceniano w oparciu o literaturę [Borys 1998; Gordon 1998; Noworól 1998; Broł 1999; Domański 1999; Brooks 2002; Kot 2003; Pierścionek 2003; Sołtys 2008].

2. Cechy przedmiotu badań

Niektóre informacje o badanych dokumentach i ich zawartości oraz liczbę ludności miast, których one dotyczą, zawarto w tabeli 1.

Tabela 1. Badane miasta powiatowe i ich strategię

Miasto	Ludność miasta w tys. ^{a)}	Cechy dokumentów			Listy czynników		Liczba celów	
		rok sporządzenia	rok „docelowy”	liczba stron	liczba czynników ogółem	udział poprawnych zewnętrznych (w %)	strategicznych	niższego poziomu
Bytów	17,0	2015	2025	155	62	37	4	26
Chojnice	40,1	2014	2020	30	39	100	4	20
Człuchów	14,2	2014	2024	15	17	50	5	2
Kościerzyna ^{b)}	23,7	2014	2025	44	195	43	5	17
Kwidzyn	38,8	2014	2020	176	56	35	4	40
Lębork	35,4	2015	2020	66	109	25	3	9
Malbork	39,0	2012	2020	122	101	64	5	12
Nowy Dwór Gdański ^{b)}	10,0	2014	2020	44	29	50	3	10
Starogard Gdański	48,3	2008	2018	55	177	76	4	16
Sztum ^{b)}	10,3	2014	2020	147	163	47	9	22

a) w 2014 r., b) strategia dotyczy miasta i gminy.

Źródła: [Bank Danych Lokalnych; Strategia 2012, 2013, 2014a,b, c, d, e, f, 2015; Zintegrowany 2014].

Badane dokumenty, prócz ustaleń strategicznych, zawierają diagnozę lub tylko jej syntezę, co wpływa na objętość (122-176 albo 15-66 stron). Wszystkie zawierają rozdział *Analiza SWOT*. Nie są to jednak pełne analizy SWOT, lecz jedynie listy czynników klasyfikowanych jak w tej analizie. Tylko dla Człuchowa analizowano powiązania między czynnikami. Najkrótsza strategia, Człuchowa [Strategia 2014b], nie zawiera sposobów osiągnięcia celów, jedynie zasady tworzenia programów i projektów. W większości dokumentów są treści ułatwiające wdrażanie strategii: listy programów, przedsięwzięć (zwanych z angielska projektami), dla Starogardu – tylko harmonogram. Teksty dokumentów przygotowały zewnętrzne firmy przy różnych

formach udziału władz, administracji i społeczności lokalnej. Wskazane dalej błędy świadczą, że w niektórych miastach odnośnie do niektórych treści (zwłaszcza list czynników rozwojowych) udział merytoryczny ekspertów był zbyt mały.

3. Czynniki rozwojowe

W dokumentach sporządzanych w 2014 r. wyeliminowano najbardziej jaskrawą wadę list czynników z poprzednich trzech dokumentów, jaką było nieuporządkowanie treści. Nadal jednak zdarzają się czynniki różnie sformułowane o podobnej treści. Tylko w Nowym Dworze Gdańskim znacząco zmniejszono liczbę czynników. Pozostał podział na segmenty (sfery) tam, gdzie był w poprzednich dokumentach, więc nadal jest w połowie z nich, co skutkuje nadmierną liczbą czynników (tab. 1). Nadal wystąpiły powszechnie spotykane błędy, w tym rozumienie szans i zagrożeń zgodnie z potocznym znaczeniem tych słów jako zjawisk przyszłych, hipotetycznych, a nie istniejących, zewnętrznych. Tylko w Chojnicach udział poprawnie sformułowanych szans i zagrożeń wynosi 100%, w pozostałych dokumentach – 25-76%.

Dość powszechny jest brak relatywizacji mocnych i słabych stron. Za mocne strony należałoby uważać te zasoby i umiejętności, w których dana organizacja (tu: miasto) ma przewagę nad konkurentami [Pierścionek 2003], a wymieniane są pozytywy występujące w wielu miastach (np. *bogata oferta edukacyjna, istniejąca oczyszczalnia ścieków, duża liczba podmiotów gospodarczych*). Podobna uwaga dotyczy i słabych stron.

Najbardziej powszechnie występują atuty sprzyjające rozwojowi turystyki, w części dokumentów sformułowane dość ogólnie, np. *korzystne uwarunkowania środowiskowo-przyrodnicze gminy, dobrze zachowane i bogate dziedzictwo kulturowe*. Mniej jest treści konkretniejszych, np. wymieniających najatrakcyjniejsze obiekty w Malborku i Człuchowie, eksponujących specyfikę, np. *Szlak Zamków Gotyckich* (Sztum, Kwidzyn), *tradycje i kultura kaszubska* (Kościerzyna). Na nowych listach nie znalazły się niektóre czynniki specyficzne z list poprzednich: *wielokulturowość* (Bytów), *różnorodność i bogactwo etniczne mieszkańców* (Nowy Dwór Gdański), *sanktuaria kościerskie*. Turystyce sprzyja konfiguracja wielu czynników, np. w Nowym Dworze Gdańskim: *bliskość morza, unikatowy teren depresyjny, bogate dziedzictwo kulturowe i historyczne, rzeki [...] będące częścią szlaków turystycznych* [Strategia 2014c, s. 30]. Rozszerzeniu oferty turystycznej sprzyjają imprezy kulturalne w kilku miastach i *dobra infrastruktura do organizacji imprez masowych* (w Malborku). Ograniczeniem wykorzystania mocnych stron dla turystyki są słabe strony, np.:

- brak sieciowania produktu turystycznego;
- brak co najmniej dwudniowej całorocznej oferty turystycznej;
- brak współpracy samorządów w zakresie rozwoju i promocji turystyki;
- słabo rozwinięta baza noclegowa;
- brak atrakcyjnych punktów gastronomicznych [Strategia 2014e].

Mocne strony istotne dla rozwoju innych dziedzin gospodarki to: tereny inwestycyjne (w połowie miast) i dostępność komunikacyjna (dobra lub stosunkowo dobra – w większości miast), przy czym jest to położenie przy drodze krajowej innej niż droga szybkiego ruchu, a węzeł autostradowy jest blisko tylko Starogardu Gdańskiego (11 km). Mocne strony dotyczące obecnej gospodarki to m.in.: *zróżnicowana struktura wielkościowa i branżowa przedsiębiorstw* (Chojnice), *potencjał rozwojowy branży papierniczej, elektronicznej, spożywczej, drzewnej* (Kwidzyn), *korzystna struktura gospodarki – duża aktywność inwestorów, duże i renomowane przedsiębiorstwa* (Bytów). Nie podkreślono, że jednym z tych renomowanych jest największy w Europie producent okien. W Starogardzie wskazana jest tylko *duża mobilność i duża przedsiębiorczość mieszkańców*, nie wymieniono zakładów farmaceutycznych.

4. Ustalenia strategiczne

Większość właściwych strategii zaczyna się od wizji i misji. Brak ich tylko w Lęborku, w Człuchowie misję zastępuje podobna do niej wizja, w Chojnicach misja ma inny niż pozostałe, opisowy charakter. Większość misji ma treści uniwersalne dla wielu miast. Nie eksponują specyfiki miasta, nie rozstrzygają o kierunkach rozwoju, z wyjątkiem misji Malborka, deklarującej *zapewnienie usług na najwyższym poziomie [...] mieszkańcom, [...] przedsiębiorcom [...] i turystom* oraz oferującej *produkty turystyczne oparte na zasobach Miasta wypływających z jego historii oraz położenia* [Strategia 2012]. Autorzy byli świadomi roli unikatowości w strategii, skoro jedna z misji deklaruje: *Kultywowanie tradycji i tożsamości regionalnej, eksponowanie unikatowości geograficznej, wykorzystanie zasobów naturalnych oraz strategicznego położenia*, choć sama konkretów nie eksponuje [Strategia 2014c].

Cele strategiczne w liczbie 3-9 spełniają zasadę metodyczną, iż nie powinny być zbyt liczne [Gordon 1998; Noworól 1998]. Celów niższego poziomu jest 9-40 (tab. 1), zwane są celami etapowymi [Strategia 2014d], szczegółowymi, a w większości strategii – operacyjnymi². Niektóre cele sformułowane są niepoprawnie, nie określają stanu do osiągnięcia (np. *zwiększenie podaży terenów inwestycyjnych*), lub są nazwą działania (np. *rewitalizacja zdegradowanych obszarów, wsparcie lokalnej przedsiębiorczości*). Niektóre strategie zawierają wskaźniki pomiaru osiągnięcia celów.

Badane strategie dotyczą całokształtu rozwoju, treści dotyczące rozwoju gospodarczego są w mniejszości. Treści opisujące sposoby osiągnięcia celów na potrzeby badania podzielono na strategiczne kierunki (domeny) rozwoju gospodarczego (dziedziny, segmenty gospodarki, typy przedsiębiorstw) i sposoby działań strategicznych (w dokumentach nie ma takiego podziału; treści te zwane są kierunkami działania, rodzajami działań, działaniami strategicznymi władz).

² Ta nazwa nie jest właściwa. Cele operacyjne, jak wynika z nazwy, dotyczą planów operacyjnych. Mogą być zawarte już w strategii, lecz powinny mieć właściwy dla planowania operacyjnego stopień konkretyzacji, m.in. być umiejscowione w czasie i w miarę możliwości być mierzalne.

Dziedziną, na którą stawiają prawie wszystkie strategie, jest turystyka, wykorzystująca najbardziej powszechne mocne strony. W niektórych strategiach wskazane są i inne dziedziny: zróżnicowany przemysł i usługi, przemysł spożywczy, logistyka, produkcja energii z OZE, budownictwo energooszczędne i pasywne. Twórczo, lecz mało realistycznie zaproponowano w Kościerzynie uzdrowisko ze względu na odkryte borowiny (niewymienione wśród czynników rozwojowych) w powiązaniu z lasami, jeziorami i szpitalem (o wielkości ponad lokalne potrzeby). Kierunki rozwoju gospodarczego określone inaczej dziedzinowo to dywersyfikacja (w Kwidzynie) i innowacyjność. Powszechnie wymieniana jest przedsiębiorczość, a jako segmenty gospodarki: zewnętrzni inwestorzy, w tym bezpośrednie inwestycje zagraniczne, lokalny sektor egzogeniczny (incydentalnie), a jako rodzaje wspieranych przedsiębiorstw – lokalne, małe i średnie, mikro i małe, nowe, młodzi przedsiębiorcy.

Jako sposoby działania prawie we wszystkich strategiach wymienia się przygotowanie terenów inwestycyjnych, w większości – także ich promocję. Dość powszechnym sposobem działania jest wsparcie przedsiębiorców poprzez gwarancje, pożyczki, ulgi, przyjazną politykę podatkową i zachęty (nieskonkretyzowane) oraz spotkania, informację, doradztwo, współpracę – nieadresowane lub ukierunkowane na wsparcie dla przedsiębiorstw rozwijających się, dla tworzących nowe miejsca pracy, ludzi młodych. Zakłada się rozwój otoczenia biznesu (lub tworzenie dla niego warunków). Połowa badanych dokumentów zakłada wsparcie organizacyjne, inwestycyjne i finansowe inkubatora przedsiębiorczości, również połowa – promocję, wspieranie lub tworzenie sieci współpracy, w tym klastrów, niektóre dokumenty – marketing zewnętrzny i wewnętrzny miasta i regionu.

Część strategii wymienia stworzenie infrastruktury turystyczno-rozrywkowej, zagospodarowanie rekreacyjne terenów, budowę ścieżek rowerowych, ciągów spacerowych i tworzenie szlaków pieszych. W kilku strategiach jest stworzenie (lub wspieranie działań na rzecz stworzenia) produktu turystycznego.

Wymieniane są działania na styku sfery gospodarczej i społecznej: wspieranie powrotu na rynek pracy osób wychowujących dzieci (w tym wspieranie powstawania i rozwoju takich form opieki, jak: żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni) oraz wspieranie aktywności zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy (formy ustawowe; szkolenia, poradnictwo, staże, pośrednictwo).

Większość treści odnosi się do innych dziedzin niż rozwój gospodarczy, ale wśród nich są takie, które temu rozwojowi sprzyjają: modernizacja i rozbudowa dróg, systemu wodno-kanalizacyjnego i innych systemów infrastrukturalnych, ochrona dziedzictwa kulturowego, kreowanie przestrzeni publicznych, budowa centrum kultury, rewitalizacja: przestrzeni publicznych i zabytkowej zabudowy, obszarów i ciągów komunikacyjnych oraz rozbudowa i przebudowa infrastruktury dworcowej regionalnego węzła integrującego, co może ułatwić dojazdy do pracy, a więc aktywizację otoczenia.

Należy założyć, że wiele ustaleń badanych strategii zostanie zrealizowanych. Pojawia się jednak pytanie, jak wpłyną one na rozwój gospodarczy zależący od warunków rynkowych, konkurencji innych miast, kompetencji przedsiębiorców i czynników losowych, zwanych czasem szczęściem. Trudno stwierdzić, w jakiej skali nastąpi rozwój turystyki, na który stawiają niemal wszystkie miasta i jaki da ona impuls rozwojowy. Możliwe są następujące sposoby aktywizacji gospodarczej otoczenia miasta (przejawiających się spadkiem bezrobocia i wzrostem dochodów firm, ludności i budżetów samorządów):

1. Rozwój gospodarczy miasta dający przyrost miejsc pracy na tyle duży, że znacząco wzrosną dojazdy do pracy, a zwiększona przez to siła nabywczą ludności w otoczeniu przyczyni się do rozwoju tam sektora endogenicznego.

2. Rozwój współpracy sieciowej i wspólnych produktów (turystycznych i innych) miasta i otoczenia.

Oba sposoby mają szansę zaistnieć. Drugi z nich wymieniany jest w kilku strategiach, do pierwszego strategii mogą się przyczynić.

5. Zakończenie

Powszechnie stosowano uspołecznione modele prac, nieraz z szerszą konsultacją. Rola ekspertów w formułowaniu treści była przeważnie zbyt mała, zwłaszcza w tworzeniu list czynników, w których spotyka się typowe błędy: niedostatek relatywizacji mocnych i słabych stron, potoczne rozumienie szans i zagrożeń. Wiele treści jest zbyt ogólnych. Najbardziej widoczne jest to w misjach.

Każde badane miasto posiada pewne endogeniczne czynniki rozwojowe. Dokumenty mało eksponują ich specyfikę i nie uwidoczniają specyfiki ich kombinacji. Brak macierzy lub schematów konfrontujących czynniki utrudnia rozpoznanie ich synergii, jak też niedopasowania stanowiącego o ograniczeniach lub barierach (co nie znaczy, że nie są one dostrzegane).

We wszystkich miastach rozpoznano mocne strony sprzyjające rozwojowi turystyki, w niektórych – ograniczeniem jej rozwoju jest niedopasowanie czynników – niedostatek lub brak niektórych istotnych czynników.

Strategie na ogół uwzględniają rozpoznane czynniki sfery gospodarczej. Prawie wszystkie zakładają rozwój turystyki. Większość strategii planuje wspieranie przedsiębiorczości i przygotowanie terenów inwestycyjnych z zamiarem pozyskania zewnętrznych inwestycji.

Trudno przewidzieć, w jakim stopniu badane strategie wpłyną na rozwój gospodarczy miast i aktywizację ich otoczenia. Mogą przyczynić się do niej, jeśli ich skutkiem będzie:

- rozwój gospodarczy miast w takiej skali, że znacząco wzrośnie zatrudnienie i liczba dojeżdżających do pracy,
- rozwój w układzie sieciowym obejmujący i miasto, i otoczenie (np. rozwój sieciowego produktu turystycznego lub innego klastra).

W dalszych badaniach wskazane jest poszukiwanie:

- efektywnych metod rozpoznawania i analizy czynników rozwojowych,
- przykładów czynników specyficznych, unikalnych,
- udanych przykładów wykorzystania czynników specyficznych i specyficznych ich konfiguracji w planowanych strategiach,
- przykładów wdrożenia strategii skutecznego pod względem zrealizowanych zadań i osiągniętych efektów.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, GUS, www.stat.gov.pl.
- Borys T., 1998, *Jak budować program ekorozwoju. Informacje ogólne*, Agenda 21, tom I. Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej w Jeleniej Górze, Warszawa–Jelenia Góra.
- Brol R., 1999, *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury*, [w:] Brol R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Brooks M.P., 2002, *Planning Theory for Practitioners*, Planners Press, American Planning Association, Chicago.
- Domański T., 1999, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
- Gordon G.L., 1998, *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Miszczuk A., 2010, *Peryferyjność regionów*, [w:] Tucholska A. (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział, Kraków.
- Pankau F. (red.), 2010, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Pierścionek Z., 2003, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, seria Monografie, nr 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sołtys J., 2013, *Uwarunkowania i dylematy polityki regionalnej na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 281.
- Sołtys J., 2014, *Czynniki rozwojowe w dokumentach strategicznych miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 333, s. 11-21.
- Strategia przewidywania i zarządzania zmianą społeczno-gospodarczą w mieście Malborku na lata 2013-2020, 2012, Miasto Malbork, Kapitał Ludzki – Narodowa Strategia Spójności.
- Strategia rozwoju gminy Bytów na lata 2015-2025, 2014a, AMT Partner Sp. z o.o.
- Strategia rozwoju gminy miejskiej Człuchów na lata 2014-2024, 2014b, Człuchów.
- Strategia rozwoju gminy Nowy Dwór Gdański na lata 2014-2020, 2014c, Nowy Dwór Gdański.
- Strategia rozwoju miasta Chojnice 2020, t. 5. Dokument końcowy, Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLII /461/14 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 14 kwietnia 2014 r., 2014d, Chojnice.

Strategia rozwoju miasta i gminy Sztum na lata 2014-2020, 2014e, Sztum.

Strategia rozwoju miasta Lęborka 2020, 2015, Lębork.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Kościerzyna na lata 2014-2025, 2014f, Kościerzyna.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Starogard Gdański 2013-2020, 2013, Starogard Gdański.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

Zintegrowany program zrównoważonego rozwoju miasta Kwidzyna do 2020 roku: Projekt, 2014, Gdańsk, 1995, AMT Partner Sp. z o.o.

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl

BUDŻETOWANIE KAPITAŁOWE POMOCY REGIONALNEJ W POLSKICH SPECJALNYCH STREFACH EKONOMICZNYCH

CAPITAL BUDGETING OF REGIONAL AID IN POLISH SPECIAL ECONOMIC ZONES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.17

JEL Classification: E22, G31, G32, G38, H21, H25, H32, H71, K34, M21, M48, R11, R58

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest budżetowaniu pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom inwestującym w polskich specjalnych strefach ekonomicznych (SSE) i jest oparty na regulacjach prawnych, klasycznych technikach budżetowania kapitałowego oraz wynikach obserwacji uczestniczących autora poczynionych podczas przygotowywania i realizacji takich inwestycji. Jego wstępna część prezentuje podstawowe informacje o SSE. Następnie omówiono warianty i warunki uzyskiwania pomocy regionalnej, a także koszty wejścia i funkcjonowania w SSE. Główna część artykułu poświęcona jest, opracowanej przez autora, procedurze budżetowania kapitałowego tej pomocy. Jej istotę i warunki aplikacji przedstawiono na przykładach. Artykuł kończą zalecenia dotyczące praktycznego jej wykorzystania. Procedur tego rodzaju nie prezentowano dotąd w literaturze, mimo iż SSE funkcjonują w Polsce od kilkunastu lat.

Słowa kluczowe: specjalna strefa ekonomiczna, inwestycje, budżetowanie inwestycji, nakłady inwestycyjne, zysk z inwestycji.

Summary: The article presents problems of investments planning in Polish special economic zones (SEZs) and is based on legal regulations referring to this issue, classical methods of capital budgeting, as well as on the author's participant observations gained while providing consultancy services for investors. Firstly, basic information about SEZs is presented, next variants of obtaining regional aid by entrepreneurs investing in SEZs and conditions which they have to meet for this purpose are discussed. The article also provides information regarding costs related to entering and functioning in SEZs. The main body of the article focuses on method for budgeting of the above aid, which the author has worked out. Its essence is presented with detailed examples. In conclusion the author points to many recommendations for practical applications of the said techniques. The methods of this kind have not been presented in the literature so far, despite the fact that SEZs have been operating in Poland for a dozen years.

Keywords: special economic zone, investments, investments budgeting, investment expenditure, return on the investment.

1. Wstęp

Specjalna strefa ekonomiczna (SSE) to administracyjnie wyodrębniona część terytorium Polski, w obrębie której obowiązuje specjalny system norm prawnych, wprowadzony aktem prawnym ustanawiającym SSE, przy czym normy te mają umożliwić realizowanie celów gospodarczych i regionalnych państwa. Cele te to m.in.: rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej; rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej; rozwój eksportu; zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług; zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej; tworzenie nowych miejsc pracy; zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej. Stref jest w Polsce 14. Funkcjonują one od lat dziewięćdziesiątych XX w., a zaplanowany okres ich funkcjonowania sięga końca 2026 r. SSE nie są jednorodne terytorialnie – 31 XII 2014 r. ich fragmenty znajdowały się 407 z 2478 gmin. Łączny obszar SSE wynosi ok. 12 tys. ha. W SSE działalność prowadzi ponad 1400 firm, które zainwestowały już ponad 102 mld zł i utworzyły ponad 300 tys. miejsc pracy

Polskim SSE poświęcono wiele badań naukowych i publikacji prezentujących ich wyniki. Większość z nich dotyczy społecznych, gospodarczych i środowiskowych efektów ich funkcjonowania w wymiarze lokalnym, regionalnym oraz krajowym. Dokonuje się także ich porównań do SSE funkcjonujących w innych krajach. Znacznie mniej uwagi kieruje się ku zagadnieniom inwestowania i funkcjonowania w SSE postrzeganym z perspektywy przedsiębiorcy. W tym zakresie zainteresowanych zwykle odsyła się do aktów prawnych i opartych na nich materiałów informacyjno-promocyjnych. Akty te określają specyficzne uwarunkowania inwestowania i funkcjonowania w SSE, jak np. pomoc regionalna i maksymalna jej intensywność, stopa referencyjna, kwalifikacja kosztów, przychodów, inwestora i inwestycji, ale z oczywistych względów nie wskazują, jak przedsiębiorcy powinni je uwzględniać w budżetowaniu kapitałowym własnych inwestycji. Tymczasem ich kompleksowe uwzględnianie w tym budżetowaniu jest uzasadnione, gdyż mają one istotny wpływ na końcowy wynik finansowy całego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Na wynik ten mają również wpływ takie specyficzne uwarunkowania inwestowania i funkcjonowania w SSE, które nie wynikają z regulacji prawnych albo wynikają z nich dalece pośrednio, jak np. koszty wejścia i funkcjonowania w SSE oraz koszty alternatywne. Istnieje zatem zapotrzebowanie na rozwiązania analityczne budżetowania kapitałowego odpowiednie dla inwestycji realizowanych w SSE. W związku z tym autor podjął się opracowania koncepcji takiej analizy, a celem niniejszego artykułu jest jej prezentacja. Została ona opracowana w oparciu o wspomniane akty prawne [Ustawa z 15 lutego 1992; Ustawa z 20 października 1994; Ustawa z 30 kwietnia 2004; Rozporządzenie z 12 stycznia 2001; Rozporządzenie (A) z 10 grudnia 2008; Rozporządzenie (B) z 10 grudnia 2008; Rozporządzenie z 30 czerwca 2014], klasyczne techniki budżetowania kapitałowego [por. np.: Behrens, Hawranek 1993,

Gawron 1997; Łada 2010; Rogowski 2013] oraz obserwacje uczestniczące autora. Te ostatnie zostały przeprowadzone podczas przygotowywania i wdrażania 15 dużych projektów inwestycyjnych realizowanych w polskich SSE. Prowadzone były w latach 2003-2014 z pozycji autora biznesplanów inwestycji, ofert inwestycyjnych przedkładanych przez inwestorów spółce zarządzającej daną SSE (zwaną dalej SZS) oraz analizy efektu zachęty (w rozumieniu art. 8 ust. 3 Rozporządzenia z 6 sierpnia 2008), a także konsultanta ds. wdrażania inwestycji w SSE. Obejmowały one identyfikację i rejestrację tych typowych cech procesu inwestowania w SSE, które nie wynikają z regulacji prawnych. Niniejszy artykuł jest zatem głosem w dyskusji nad metodami analitycznymi wspomagającymi decyzje inwestycyjne i odpowiedzią na zapotrzebowanie przedsiębiorców inwestujących w SSE.

2. Warianty pomocy regionalnej w SSE

Korzyść dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność w SSE polega na udzielaniu mu, po uzyskaniu przez niego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE (zwanego dalej zezwoleniem) i spełnieniu innych warunków zwolnień od podatku dochodowego, których kwota zależy głównie od poniesionych przez niego kosztów i cech danej SSE. Zwolnienia te to jedna z form pomocy publicznej, jaką przedsiębiorca może uzyskać w Polsce, zwana pomocą regionalną. Nazwa ta wynika z faktu, iż jest to forma pomocy publicznej, która zdaniem ustawodawcy jest konieczna do pobudzenia rozwoju obszarów charakteryzujących się poziomem PKB *per capita* niższym niż 75% średniego poziomu tego wskaźnika we Wspólnotach Europejskich jako całości, mierzonego jako średnia za okres ostatnich 3 lat. Beneficjent pomocy regionalnej może uzyskać ją w jednym z 2 wariantów.

Pierwszy wariant pomocy regionalnej to tzw. wariant z tytułu kosztów nowej inwestycji (W1). Maksymalna jej kwota, jaką po spełnieniu innych warunków może uzyskać inwestor, który zainwestuje i będzie prowadził działalność w SSE, zwana jest dopuszczalną wielkością pomocy regionalnej (PD). Jest ona iloczynem maksymalnej intensywności pomocy publicznej (MIPP) dla danego obszaru i kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą (tzw. kosztów kwalifikowanych). Przez nową inwestycję należy rozumieć inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, polegającą na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikacji produkcji przedsiębiorstwa przez wprowadzenie nowych, dodatkowych produktów bądź na zasadniczej zmianie dotyczącej całościowego procesu produkcyjnego istniejącego przedsiębiorstwa. Za nową inwestycję uznaje się również nabycie przedsiębiorstwa, które jest w likwidacji albo zostałyby zlikwidowane, gdyby nie zostało nabyte, przy czym przedsiębiorstwo musi być nabyte przez niezależnego inwestora. Nie jest nową inwestycją inwestycja odtworzeniowa. Danym obszarem jest dane województwo (region w rozumieniu przepisów UE), subregion lub miasto, a obecną MIPP określa mapa pomocy regionalnej na lata 2014-2020. Intensywność ta jest liczona jako stosunek ekwiwalentu dotacji

brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą. Zgodnie ze wspomnianą mapą, województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie mają ją w wysokości 50%; województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie oraz podregiony: ciechanowsko-płocki, ostrołęcko-siedlecki, radomski i warszawski wschodni – w wysokości 35%; województwa: dolnośląskie, wielkopolskie i śląskie – w wysokości 25%; podregion warszawski zachodni – w wysokości 20%; miasto Warszawa – w wysokości 15%. Przedstawione wysokości MIPP dotyczą tylko dużych przedsiębiorców, ponieważ jest ona podwyższana o 10 p.p. dla średnich przedsiębiorców i 20 p.p. dla małych. Powyższe MIPP nie dotyczą dużych projektów inwestycyjnych, przez które należy rozumieć nową inwestycję, podjętą w okresie 3 lat przez jednego lub kilku przedsiębiorców, w przypadku której środki trwałe są połączone ze sobą w sposób ekonomicznie niepodzielny oraz której koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą przekraczają równowartość 50 mln EUR. Istotne jest także pojęcie kosztów kwalifikowanych inwestycji. W omawianym wariancie są nimi koszty inwestycji pomniejszone o naliczony VAT oraz podatek akcyzowy (jeżeli możliwość ich odliczeń wynika z odrębnych przepisów), poniesione na terenie SSE, po uzyskaniu zezwolenia, lecz przed jego wygaśnięciem, które są:

1. ceną nabycia gruntów lub prawa ich użytkowania wieczystego;
2. ceną nabycia albo kosztem wytworzenia we własnym zakresie środków trwałych, pod warunkiem zaliczenia ich do składników majątku inwestora;
3. kosztem rozbudowy lub modernizacji istniejących środków trwałych;
4. ceną nabycia wartości niematerialnych i prawnych związanych z transferem technologii poprzez nabycie praw patentowych, licencji, know-how lub nieopatentowanej wiedzy technicznej.

Nie każdy koszt inwestycyjny inwestora jest zatem podstawą do udzielenia mu pomocy regionalnej. Co więcej, koszty kwalifikowane muszą spełnić inne warunki określone w rozporządzeniach Rady Ministrów dla poszczególnych SSE. Warunki dotyczą również źródeł finansowania inwestycji, terminu przenoszenia własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne, a także okresu prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjenta pomocy regionalnej.

Drugi wariant pomocy regionalnej to tzw. wariant z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy (W2). Dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej jest tu iloczynem MIPP dla danego obszaru i dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Przez utworzenie nowych miejsc pracy rozumie się przyrost netto miejsc pracy w danym przedsiębiorstwie w stosunku do średniego zatrudnienia w okresie 12 miesięcy przed dniem uzyskania zezwolenia. Przyrost netto miejsc pracy musi odbyć się drogą zatrudnienia nowych pracowników (zwanych „nowo zatrudnionymi”), którzy zostali zatrudnieni przez inwestora:

1. po dniu uzyskania przez niego zezwolenia;
2. w związku z realizacją nowej inwestycji na terenie SSE;
3. nie później niż w okresie 3 lat od zakończenia inwestycji inwestora w SSE;

4. przez okres co najmniej 3 lat, gdy inwestorem jest przedsiębiorca mały lub średni, lub 5 lat, gdy jest nim przedsiębiorca inny niż mały lub średni.

Tak jak w poprzednim wariantcie, danym obszarem jest zwykle dane województwo (region w rozumieniu przepisów UE), a MIPP wyznacza mapa pomocy regionalnej na lata 2014-2020. Kosztami pracy nowo zatrudnionych pracowników są natomiast dwuletnie koszty płacy brutto tych pracowników powiększone o obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne ponoszone przez przedsiębiorcę od dnia zatrudnienia tych pracowników.

3. Koszty wejścia do SSE i funkcjonowania w niej oraz koszty alternatywne

Inwestowanie w SSE wiąże się z kosztami, które nie dotyczą inwestujących poza SSE. Pierwsza grupa kosztów to koszty wejścia do SSE, które należy ponieść, aby uzyskać zezwolenie. Koszty te w większości nie są regulowane przez prawo i zostały odnotowane podczas omówionych obserwacji uczestniczących na wstępie. Są to:

1. Dodatkowy koszt nabycia własności lub prawa użytkowania wieczystego. Ceny nieruchomości objętych SSE są wyższe niż ceny innych, pobliskich, podobnych nieruchomości, ponieważ objęcie SSE jest ich zaletą. Obserwacje autora wskazują, że różnica ta wynosi od 10% do 20%.

2. Dodatkowy koszt najmu. Inwestujący w SSE nie musi być właścicielem nieruchomości znajdujących się w niej. Wystarczy długoterminowy najem. Podobnie jak przy zakupie, tak i w tym przypadku zaobserwowano wyższe ceny.

3. Rekompensata za przeniesienie SSE. W przypadku, gdy inwestor będzie dążyć do objęcia przez SSE nieruchomości, która nie jest objęta przez SSE, SZS może żądać wniesienia na jej rzecz specjalnej opłaty, zwanej zwykle rekompensatą za przeniesienie SSE. Uzasadnieniem opłaty jest spadek wartości nieruchomości stanowiących własność SZS, wyłączanych z SSE w celu objęcia przez SSE gruntów inwestora lub gruntów, które zamierza on nabyć.

4. Koszty prawne, administracyjne i przygotowawcze. Do kosztów tych zalicza się: koszty rozpoznania możliwości inwestycyjnych w SSE; koszty usług ekonomicznych i prawniczych, koszty specyfikacji istotnych warunków przetargu i rokowań ze SZS; koszty dokumentacji przetargowej itp.

Drugą grupę, tj. grupę kosztów funkcjonowania w SSE, tworzą:

1. Opłata administracyjna na rzecz SZS. Opłatę inwestor wnosi z tytułu administrowania SSE przez tę SZS. Jest to opłata ustalana podczas rokowań między inwestorem a SZS i ponoszona w częściach miesięcznych.

2. Koszty kontroli. Przedsiębiorcy działający w SSE poddawani są regularnym i doraźnym kontrolom prowadzonym głównie przez SZS oraz właściwe terytorialnie organa skarbowe. Wiąże się to z koniecznością oddelegowywania pracowników przedsiębiorcy do obsługi osób przeprowadzających kontrole.

Trzecia grupa kosztów, to koszty alternatywne spełnienia warunków uzyskania i utrzymania prawa do pomocy regionalnej. Są to koszty, których przedsiębiorca nie poniósłby lub poniósłby je w niższej wysokości, gdyby nie dążył do uzyskania i utrzymania prawa do pomocy regionalnej. W praktyce przyjmują one postać utraczonych oszczędności lub korzyści. Wartość tych kosztów zwykle trudno precyzyjnie określić, nawet gdy już zostaną poniesione. Na etapie planowania inwestycji w SSE można je tylko szacować. Ich występowanie nie ulega jednak wątpliwości, a wysokość może być istotna z punktu widzenia beneficjenta pomocy regionalnej. Podczas obserwacji uczestniczących autor zaobserwował je w niżej opisanych przypadkach.

Jednym z warunków utrzymania prawa do pomocy regionalnej przez przedsiębiorcę innego niż mały lub średni, zajmującego w SSE budynek, jest kontynuowanie tego najmu przez okres co najmniej 5 lat (licząc od zakończenia projektu inwestycyjnego). Jeśli w tym okresie ceny najmu analogicznych budynków, położonych poza SSE, spadną poniżej ceny najmu płaconej przez przedsiębiorcę, to suma różnic między miesięcznymi opłatami czynszowymi za najem budynku w SSE a potencjalnymi niższymi opłatami czynszowymi za najem budynku poza SSE będzie dla przedsiębiorcy alternatywnym kosztem spełnienia warunków. Różnicę tę należy pomniejszyć o wartość kosztów potencjalnej przeprowadzki. Inny warunek, tym razem uzyskania prawa do pomocy regionalnej przez przedsiębiorcę innego niż mały lub średni, dotyczy kwalifikowania wydatków tylko na nowe środki trwałe inne niż budynki. Jeśli przedsiębiorca ten jest gotów i ma możliwość zakupić używane środki trwałe, a chcąc uzyskać pomoc regionalną decyduje się na zakup nowych, to różnica w ich cenie również może być traktowana jako alternatywny koszt spełnienia warunków. Podobnie jak w poprzednim przykładzie, tak i tu należy jednak dokonać jego korekty. Tym razem pomniejszając go o wartość dodatkowych korzyści przedsiębiorcy wynikających z zakupu nowych środków trwałych.

Kolejny przykład związany jest z 3- lub 5-letnim (w zależności od rozmiaru przedsiębiorcy) okresem zatrudnienia pracowników, stanowiącym warunek utrzymania prawa do pomocy regionalnej. W okresie tym mogą zaistnieć rynkowe warunki działalności gospodarczej, które skłaniać będą przedsiębiorcę do obniżania zatrudnienia. Jednak pragnąc zachować prawo do pomocy regionalnej, zarówno tej jej części, która już została udzielona, jak i tej części, która prawdopodobnie zostanie udzielona, przedsiębiorca może nie ograniczyć zatrudnienia. Powstała w ten sposób różnica między kosztami pracy rzeczywiście poniesionymi a kosztami pracy, które poniósłby, obniżając zatrudnienie, stanowi kolejny przykład alternatywnego kosztu spełnienia warunków. Uwzględnienie go wymaga jednak pomniejszenia go o wartość kosztów redukcji zatrudnienia, np. kosztów odpraw lub kosztów wzrostu technicznego uzbrojenia pracy.

4. Budżetowanie pomocy regionalnej

4.1. Przesłanki budżetowania pomocy regionalnej

Jak wskazano wyżej, kwota pomocy regionalnej uzyskanej przez przedsiębiorcę działającego w SSE zależy od wielu czynników. Ponadto obciążona jest szeregiem kosztów, które poniesie on lub może ponieść zarówno na etapie wchodzenia do SSE, jak i w trakcie funkcjonowania w niej. Pojawia się zatem szereg pytań istotnych z punktu widzenia przedsiębiorcy, a dotyczących: wyboru najatrakcyjniejszej SSE, kształtowania inwestycji pod kątem maksymalizacji pomocy regionalnej i warunków, jakie trzeba spełnić, aby ją wykorzystać. Odpowiedzi na nie są tylko pozornie oczywiste. Nie jest bowiem zawsze zgodne z prawdą twierdzenie, że powinien inwestować w regionie o najwyższej MIPP, inwestować jak najwięcej, by uzyskać najwyższą dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej, oraz spełnić wszystkie warunki, by ją w pełni wykorzystać. Kierowanie się tylko takimi zasadami nie byłoby optymalne, ponieważ dążenie do maksymalizacji pomocy regionalnej mogłoby istotnie obniżyć efektywność całego przedsięwzięcia inwestycyjnego. W skrajnym przypadku mogłoby skutkować realną stratą, wynikającą z przewyższenia kwoty uzyskanej pomocy regionalnej przez sumę kwot dodatkowych kosztów poniesionych w celu maksymalizacji kwoty pomocy regionalnej i utraconych w tym samym celu zysków. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga identyfikacji aktualnego stanu prawa regulującego funkcjonowanie przedsiębiorców w SSE, przyjęcia założeń co do niektórych zjawisk rynkowych, określenia akceptowalnych dla przedsiębiorcy scenariuszy inwestycyjnych i przeprowadzenia na tej podstawie stosownej analizy. Jej koncepcję zawarto poniżej, ilustrując przykładami jej kolejne etapy.

4.2. Scenariusze i założenia inwestycyjne

Założmy, że:

1. Przedsiębiorca inny niż mały lub średni zamierza zrealizować przedsięwzięcie inwestycyjne, które nie jest klasyfikowane jako duży projekt inwestycyjny. Rozważa możliwość ulokowania go w SSE, aby skorzystać z pomocy regionalnej, przy czym akceptowalne są dla niego dwie alternatywne grupy scenariuszy inwestycyjnych: A i B.

2. Cechy scenariuszy grupy A:

a. realizowana będzie inwestycja, która pozwoli na prowadzenie działalności gospodarczej dużym nakładem pracy uprzedmiotowionej, co oznacza nakłady $N_A = \langle 7, 11 \rangle$ mln zł i wzrost zatrudnienia o $Z_A = 30$ osób, których średni miesięczny koszt pracy brutto w pierwszych 2 latach pracy $P_A = 2500$ zł;

b. inwestor rozpocznie ponoszenie nakładów inwestycyjnych w styczniu 2017 r. i zakończy w grudniu 2017 r., czyli będzie je ponosił przez $m = 12$ miesięcy;

c. ww. nakłady inwestycyjne inwestor będzie ponosił liniowo, to znaczy proporcjonalnie we wszystkich 12 miesiącach 2017 r.;

d. obowiązująca w okresie od stycznia 2017 r. do grudnia 2017 r. stopa dyskontowa wynosić będzie $r = 6\%$.

3. Cechy scenariuszy grupy B:

a. realizowana będzie inwestycja, która umożliwi prowadzenie działalności gospodarczej przy wykorzystaniu dużych nakładów pracy żywej $Z_B = \langle 100, 220 \rangle$ nowo zatrudnionych pracowników, przy nakładach inwestycyjnych $N_B = 3$ mln zł;

b. średni miesięczny koszt pracy brutto przypadający na jednego nowo zatrudnionego pracownika w pierwszych 2 latach pracy $P_B = \langle 2000, 3000 \rangle$ zł;

c. wszyscy nowo zatrudnieni pracownicy zostaną zatrudnieni od 1 stycznia 2018 r. i będą zatrudnieni co najmniej do 31 grudnia 2026 r.

4. Cechy wszystkich scenariuszy:

a. inwestor uzyska zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE w grudniu 2016 r. na okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2026 r., czyli na $k = 120$ miesięcy;

b. inwestor będzie prowadzić działalność gospodarczą w SSE na podstawie zezwolenia do końca 2026 r.;

c. obowiązująca od stycznia 2017 r. do grudnia 2026 r. stopa referencyjna dla Rzeczypospolitej Polskiej wynosić będzie $r = 6\%$;

d. inwestor będzie uzyskiwał dochody w od stycznia 2018 r. do grudnia 2026 r., czyli przez 108 miesięcy; ich łączna wartość pozwoli na wykorzystanie 100% nominalnej, dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej;

e. dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej wykorzystywana będzie przez inwestora w sposób liniowy, to znaczy proporcjonalnie we wszystkich 108 miesiącach ww. okresu;

f. stawka podatku dochodowego $t = 19\%$ nie ulegnie zmianie od stycznia 2017 r. do grudnia 2026 r.;

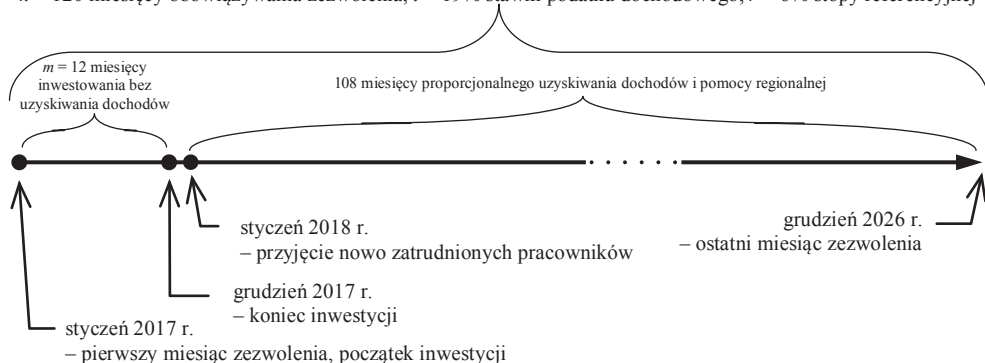
g. dochody inwestora od stycznia 2018 r. do grudnia 2026 r. będą rosły proporcjonalnie do wzrostu nominalnej wartości pomocy regionalnej;

h. całość dochodów inwestora będzie wynikać z przychodów z działalności objętej zezwoleniem lub z działalności uznawanej za bezpośrednio związaną;

i. nieklasyfikowane jako koszty kwalifikowane: wartości podatku VAT; wartości podatku akcyzowego; wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przed uzyskaniem zezwolenia; wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych poza SSE w związku z inwestycją w SSE; wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych nie na środki trwałe; wartości nakładów inwestycyjnych na nabycie aktywów niespełniających warunków dodatkowych, stanowić będą łącznie 30% całkowitych nakładów inwestycyjnych brutto. Kwoty kwalifikowanych kosztów inwestycji stanowić zatem będą 70% całkowitych nakładów inwestycyjnych brutto. Wskaźnik ten nazwiemy wskaźnikiem udziału kosztów kwalifikowanych i oznaczymy literą α ;

- j. inwestycja może być realizowana w jednym z 3 regionów o MIPP 50% (β_1), 35% (β_2), 25% (β_3);
- k. inwestycja będzie realizowana na nieruchomości o powierzchni $h = 6$ ha, której dodatkowy koszt nabycia KN wynosi 350 tys. zł;
- l. koszty czynności prawnych i przygotowawczych KC wyniosą 100 tys. zł;
- m. od stycznia 2017 r. do grudnia 2026 r. opłata administracyjna KOA na rzecz SZS wyniesie 700 zł/mc za 1 ha nieruchomości;
- n. koszty kontroli KL w ww. okresie wyniosą 35 tys. zł;
- o. koszty alternatywne KA wyniosą 350 tys. zł.
- Graficzną interpretację założeń inwestycyjnych wspólnych dla scenariuszy A i B stanowi rysunek 1.

$k = 120$ miesięcy obowiązywania zezwolenia, $t = 19\%$ stawki podatku dochodowego, $r = 6\%$ stopy referencyjnej



Rys. 1. Graficzna interpretacja założeń inwestycyjnych wspólnych dla scenariuszy grup A i B

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Budżetowanie wstępne

Budżetowanie należy rozpocząć od wstępnej analizy pozwalającej na podjęcie decyzji, który wariant pomocy regionalnej powinien być wykorzystywany w przypadku scenariuszy A, a który w przypadku scenariuszy B. W tym celu należy zastosować porównanie krzyżowe.

Scenariusze inwestycyjne grupy A charakteryzują się nakładami min. 7 mln zł. Obliczymy zatem charakterystyczne dla nich wartości dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w wariantach W1 i W2. Dla wariantu W1, po uwzględnieniu założeń 2a i 4i, minimalne koszty kwalifikowane bez uwzględnienia dyskonta¹ min KK_A wyniosą:

$$\min KK_A = \min N_A \times \alpha = 7 \text{ mln zł} \times 70\% = 4,9 \text{ mln zł.}$$

¹ O konieczności uwzględniania w praktyce dyskonta będzie mowa w dalszej części artykułu. Na tym etapie prezentacji autor zrezygnował z tego, zakładając, że wyjaśnianie budżetowania pomocy regionalnej warto prowadzić stopniowo, wprowadzając i wyjaśniając kolejne uwarunkowania.

Równanie 1. Min. koszty kwalifikowane bez uwzględnienia dyskonta dla scenariuszy grupy A i wariantu W1.

Oznacza to, że najmniejsza dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta $PD_{A,W1}$ wyniesie w nim:

$$\min PD_{A,W1} = \min KK_A \times \beta_3 = 4,9 \text{ mln zł} \times 25\% = 1,225 \text{ mln zł.}$$

Równanie 2. Min. dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta dla scenariuszy grupy A i wariantu W1.

Dla wariantu W2, po uwzględnieniu założenia 2a, koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników KP_A wyniosą:

$$KP_A = Z_A \times 24 \times P_A = 30 \times 24 \times 2500 \text{ zł} = 1,8 \text{ mln zł.}$$

Równanie 3. Koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników dla scenariuszy grupy A i wariantu W2, co oznacza, że maksymalna, dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta $PD_{A,W2}$ wyniesie w nim:

$$\max PD_{A,W2} = KP_A \times \beta_1 = 1,8 \text{ mln zł} \times 50\% = 0,9 \text{ mln zł.}$$

Równanie 4. Maksymalna, dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta dla scenariuszy grupy A i wariantu W2.

Jak widać, dla inwestycji A korzystniejszy jest wariant W1, ponieważ nawet niższa dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej, którą on gwarantuje, jest wyższa od najwyższej dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, którą inwestor mógłby uzyskać w wariantcie W2. W przypadku scenariuszy inwestycyjnych grupy B, dla wariantu W1, po uwzględnieniu założeń 3a i 4i, wartość kosztów kwalifikowanych bez uwzględnienia dyskonta KK_B wyniesie:

$$KK_B = N_B \times \alpha = 3 \text{ mln zł} \times 70\% = 2,1 \text{ mln zł.}$$

Równanie 5. Koszty kwalifikowane bez uwzględnienia dyskonta dla scenariuszy grupy B i wariantu W1, co z kolei oznacza, iż maksymalna dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta $PD_{B,W1}$ wyniesie w nim:

$$\max PD_{B,W1} = KK_B \times \beta_1 = 2,1 \text{ mln zł} \times 50\% = 1,05 \text{ mln zł.}$$

Równanie 6. Maksymalna, dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta dla scenariuszy grupy B i wariantu W1.

Dla wariantu W2, po uwzględnieniu założeń 3a i 3b, minimalne dwuletnie koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników $min KP_B$ wyniosą:

$$\min KP_B = \min Z_B \times 24 \times \min P_B = 100 \times 24 \times 2000 \text{ zł} = 4,8 \text{ mln zł.}$$

Równanie 7. Minimalne, dwuletnie koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników dla scenariuszy grupy B i wariantu W2, co oznacza, że minimalna dopusz-

czalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta $PD_{B,W2}$ wyniesie w nim:

$$\min PD_{B,W2} = \min KP_B \times \beta_3 = 4,8 \text{ mln zł} \times 25\% = 1,2 \text{ mln zł.}$$

Równanie 8. Minimalna dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej, bez uwzględnienia dyskonta, dla scenariuszy grupy B i wariantu W2.

Wniosek z tego, że dla scenariuszy inwestycyjnych grupy B korzystniejszy jest wariant W2, ponieważ nawet najniższa dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej, którą on gwarantuje, jest wyższa od najwyższej dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, którą inwestor mógłby uzyskać w wariantcie W1. Jak wcześniej wspomniano, powyższe obliczenia to jedynie analiza wstępna. Udzielenie odpowiedzi na szczegółowe pytania dotyczące kształtowania inwestycji i pomocy regionalnej „wewnątrz” wariantów W1 i W2 wymaga przeprowadzenia analizy szczegółowej.

4.4. Budżetowanie wariantu W1 dla scenariuszy A

Scenariusze inwestycyjne od AI do AV przedstawiono w tabeli 1. Na podstawie założenia 4i oraz MIPP $\beta_1, \beta_2, \beta_3$ w poszczególnych regionach możemy – podobnie jak wcześniej – ustalić dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta PD_{W1} w układzie wojewódzkim. Dane zestawiono w tabeli 2.

Tabela 1. Scenariusze inwestycyjne AI... AV

Scenariusz	Całkowite nakłady inwestycyjne brutto $N_{AI, AV}$ (zł)	Kwalifikowane koszty inwestycji bez uwzględnienia dyskonta $KK_{AI, AV}$ (zł)
AI	7 000 000	4 900 000
AII	8 000 000	5 600 000
AIII	9 000 000	6 300 000
AIV	10 000 000	7 000 000
AV	11 000 000	7 700 000

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Dopuszczalne wielkości pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta dla poszczególnych scenariuszy AI... AV i regionów o MIPP $\beta_1, \beta_2, \beta_3$

Scenariusz	Dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta PD_{W1} (zł)		
	regiony z MIPP β_1	regiony z MIPP β_2	regiony z MIPP β_3
AI	2 450 000	1 715 000	1 225 000
AII	2 800 000	1 960 000	1 400 000
AIII	3 150 000	2 205 000	1 575 000
AIV	3 500 000	2 450 000	1 750 000
AV	3 850 000	2 695 000	1 925 000

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 2 kwoty dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej bez uwzględnienia dyskonta, czyli potencjalne korzyści finansowe, mogłyby być uzyskane przez inwestora tylko w teoretycznym przypadku, w którym w pierwszym miesiącu działalności: poniesione zostałyby całe nakłady inwestycyjne oraz wypracowany zostałby dochód pozwalający zatrzymać podatek dochodowy w wysokości wynikającej z iloczynu MIPP i kwoty poniesionych kosztów kwalifikowanych. W związku z faktem, iż w praktyce jest to niemożliwe, przy ustalaniu wartości kosztów kwalifikowanych inwestycji oraz wielkości pomocy regionalnej stosuje się dyskontowanie na dzień uzyskania zezwolenia, zarówno jednej, jak i drugiej kwoty, używając do tego celu stopy dyskontowej r . Do dyskontowania stosuje się formułę:

$$PV = F \times \prod_{i=1}^n \frac{1}{1 + \frac{r_i}{12}} = F \times \frac{1}{1 + \frac{r_1}{12}} \times \frac{1}{1 + \frac{r_2}{12}} \times \dots \times \frac{1}{1 + \frac{r_n}{12}},$$

gdzie: PV – zdyskontowana, na dzień wydania zezwolenia, wartość poniesionych wydatków lub otrzymanej pomocy; F – wartość poniesionych wydatków z dnia ich poniesienia lub otrzymanej pomocy z dnia jej otrzymania; i – kolejny miesięczny okres dyskontowania; r_i – stopa referencyjna dla Polski, wyrażona w ułamku dziesiętnym i właściwa dla i -tego okresu dyskontowania; n – liczba miesięcy, jaka upłynęła od dnia uzyskania zezwolenia do dnia poniesienia wydatków lub dnia otrzymania pomocy.

Równanie 9. Formuła dyskontowania kosztów kwalifikowanych i wielkości pomocy regionalnej [Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 12 marca 2015 r.].

Z formuły tej wynika, że kwoty kwalifikowanych kosztów inwestycji ponoszonych przez inwestora, stanowiących podstawę wymiaru pomocy regionalnej, będą zmniejszone tym bardziej, im później (licząc od dnia uzyskania zezwolenia) zostaną poniesione. Jednocześnie kwoty pomocy regionalnej będą zwiększone tym bardziej, im później będzie ona, w postaci zaniechania poboru podatku dochodowego, udzielona inwestorowi. Zatem, im później zostaną poniesione kwalifikowane koszty inwestycyjne, tym mniejszy będzie wymiar należnej pomocy, a tempo tego spadku będzie zależne od stopy dyskontowej. Aby ustalić wpływ dyskontowania na pomoc regionalną, w scenariuszach grupy A należy uwzględnić założenia nr 2b, 2c, 2d i 4a. Zgodnie z założeniem 2c, w scenariuszu AI miesięczne kwalifikowane koszty inwestycji bez uwzględnienia dyskonta KKM_{AI} wyniosą:

$$KKM_{AI} = \frac{KK_{AI}}{m} = \frac{4\,900\,000 \text{ zł}}{12} = 408\,333,33 \text{ zł}.$$

Równanie 10. Miesięczne kwalifikowane koszty inwestycji bez uwzględnienia dyskonta w scenariuszu AI.

Aby określić ich łączną zdyskontowaną wartość, należy zdyskontować każdy z nich:

$$KKMD_{AI,i} = KKM_{AI} \times \prod_{i=1}^m \frac{1}{1 + \frac{r_i}{12}}$$

$$KKMD_{AI,1} = 408\,333,33 \text{ zł} \times \frac{1}{1 + \frac{0,06}{12}} = 406\,301,82 \text{ zł},$$

$$KKMD_{AI,2} = 408\,333,33 \text{ zł} \times \frac{1}{1 + \frac{0,06}{12}} \times \frac{1}{1 + \frac{0,06}{12}} = 404\,280,42 \text{ zł},$$

$$\vdots$$

$$KKMD_{AI,12} = 408\,333,33 \text{ zł} \times \left(\frac{1}{1 + \frac{0,06}{12}} \right)^{12} = 384\,611,34 \text{ zł}.$$

Równanie 11. Zdyskontowane miesięczne kwalifikowane koszty inwestycji w scenariuszu AI,

a następnie je zsumować:

$$KKD_{AI} = \sum_{i=1}^m KKMD_{AI,i} = \sum_{i=1}^m KKM_{AI} \times \prod_{i=1}^m \frac{1}{1 + \frac{r_i}{12}} = 4\,744\,397,26 \text{ zł}.$$

Równanie 12. Zdyskontowane, kwalifikowane koszty inwestycji w scenariuszu AI.

W analogiczny sposób obliczono zdyskontowane kwalifikowane koszty inwestycji dla pozostałych scenariuszy inwestycyjnych. Wyniki zestawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Zdyskontowane kwalifikowane koszty inwestycji dla scenariuszy AI... AV

Scenariusz	Zdyskontowane kwalifikowane koszty inwestycji $KKD_{AI, AV}$ (zł)
AI	4 744 397,26
AII	5 422 168,30
AIII	6 099 939,34
AIV	6 777 710,37
AV	7 455 481,41

Źródło: opracowanie własne.

Korzystając z danych o zdyskontowanych kwalifikowanych kosztach inwestycji, można obliczyć dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej, wyrażoną w wartości z dnia zakończenia inwestycji PDZ_{W1} . Wyrażoną w wartości z dnia zakończenia inwestycji, ponieważ nieuwzględniającą konieczności dyskontowania wartości comiesięcznych należności podatkowych zatrzymanych przez inwestora w ramach udzielanych mu zwolnień. Przykładowo, dla scenariusza AI i regionów o MIPP 25%:

$$PDZ_{AI, \beta_3, W1} = KKD_{AI} \times \beta_3 = 4\,744\,397,26 \text{ zł} \times 25\% = 1\,186\,099,32 \text{ zł}.$$

Równanie 13. Dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej, wyrażona w wartości z dnia zakończenia inwestycji, w scenariuszu AI i regionie o MIPP β_3 .

Wartości PDZ dla pozostałych scenariuszy grupy A i regionów ustalono analogicznie i zestawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej, wyrażona w wartości z dnia zakończenia inwestycji, dla scenariuszy AI... AV i regionów o MIPP $\beta_1, \beta_2, \beta_3$

Scenariusz	Dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej w wartości z dnia zakończenia inwestycji PDZ_{W1} (zł)		
	regiony z MIPP β_1	regiony z MIPP β_2	regiony z MIPP β_3
AI	2 372 198,63	1 660 539,04	1 186 099,32
AII	2 711 084,15	1 897 758,91	1 355 542,08
AIII	3 049 969,67	2 134 978,77	1 524 984,84
AIV	3 388 855,19	2 372 198,63	1 694 427,59
AV	3 727 740,71	2 609 418,49	1 863 870,35

Źródło: opracowanie własne.

Wyrażenie dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, czyli potencjalnych korzyści finansowych inwestora, w wartości z dnia zakończenia inwestycji nie jest jednak wystarczające. Z punktu widzenia kalkulacji marż i szacowania przychodów ważna jest również dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej wyrażona nominalnie, tzn. nominalna kwota potencjalnych korzyści finansowych, jakie inwestor może uzyskać do końca funkcjonowania SSE. Jej wartość można ustalić, uwzględniając założenia 4b, 4c, 4d i 4e. Aby ją obliczyć, należy najpierw ustalić miesięczną część dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w wartości z dnia zakończenia inwestycji PDM_{W1} . Przykładowo, dla scenariusza AI i regionów o MIPP 25%:

$$PDM_{AI, \beta_3, W1} = \frac{PDM_{AI, \beta_3, W1}}{k - m} = \frac{1\,186\,099,32 \text{ zł}}{120 - 12} = 10\,982,40 \text{ zł}.$$

Równanie 14. Średnia miesięczna część dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w wartości z dnia zakończenia inwestycji, w scenariuszu AI i regionie o MIPP β_3 .

Następnie ustalić można nominalną wartość każdej ze 108 miesięcznych części pomocy regionalnej, stosując metodę odwrotną wobec dyskontowania. Powód to fakt, iż zdyskontowana wartość pomocy regionalnej jest tym mniejsza, im później ona następuje po uzyskaniu przez inwestora zezwolenia, co z kolei oznacza, że musi być ona nominalnie tym większa, im później następuje, aby inwestor mógł wykorzystać całą przysługującą mu, dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej, wyrażoną w wartości z dnia zakończenia inwestycji. Przykładowo, wartość nominalna pomocy regionalnej otrzymanej w scenariuszu AI, w regionie o MIPP 25%, w miesiącu $i = 43$, licząc od dnia uzyskania zezwolenia, o symbolu $PNM_{AI,\beta_3,W1,43}$:

$$PNM_{AI,\beta_3,W1,i>m} = PNM_{AI,\beta_3,W1,43} = PNM_{AI,\beta_3,W1} \times \left(1 + \frac{r_{i>m}}{12}\right) =$$

$$= 10\,982,40 \text{ zł} \times \left(1 + \frac{0,06}{12}\right)^{43} = 13\,609,37 \text{ zł}.$$

Równanie 15. Nominalna wartość pomocy regionalnej w 43. miesiącu, w scenariuszu AI i regionie o MIPP β_3 .

Sumując nominalne wartości pomocy regionalnej z odpowiednich miesięcy, otrzymamy roczne części nominalnej wartości pomocy regionalnej PNR_{W1} , a sumując nominalne wartości pomocy regionalnej ze wszystkich miesięcy jej otrzymywania, uzyskujemy nominalną wartość pomocy regionalnej PN_{W1} . Dla scenariusza AI, w regionie o MIPP 25%, nominalna wartość pomocy regionalnej $PN_{AI,\beta_3,W1}$:

$$PNM_{AI,\beta_3,W1} = \sum_{i>m}^k PNM_{AI,\beta_3,W1,i} = 1\,672\,636,19 \text{ zł}.$$

Równanie 16. Nominalna wartość pomocy regionalnej w scenariuszu AI i regionie o MIPP β_3 .

Nominalne wartości pomocy regionalnej i ich roczne części dla poszczególnych scenariuszy AI... AV oraz regionów prezentują tabele od 5 do 7.

Tabela 5. Nominalne wartości pomocy regionalnej i ich roczne części w latach 2018-2026, przy założeniu proporcjonalnego wykorzystywania dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, dla scenariuszy AI...AV i regionów z MIPP β_1

Lata	Nominalna wartość pomocy regionalnej $PN_{AI...AV,\beta_1,W1}$ i jej roczne części (zł)				
	AI	AII	AIII	AIV	AV
1	2	3	4	5	6
2018	289 097,98	330 397,69	371 697,40	412 997,11	454 296,82
2019	306 928,91	350 775,89	394 622,88	438 469,87	482 316,85
2020	325 859,61	372 410,98	418 962,36	465 513,73	512 065,10
2021	345 957,92	395 380,48	444 803,04	494 225,60	543 648,16
2022	367 295,85	419 766,68	472 237,52	524 708,35	577 179,19
2023	389 949,85	445 656,97	501 364,09	557 071,21	612 778,34

Tabela 5, cd.

1	2	3	4	5	6
2024	414 001,10	473 144,12	532 287,13	591 430,15	650 573,16
2025	439 535,79	502 326,61	565 117,44	627 908,26	690 699,09
2026	466 645,39	533 309,02	599 972,65	666 636,27	733 299,90
2018-2026	3 345 272,39	3 823 168,44	4 301 064,50	4 778 960,55	5 256 856,61

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Nominalne wartości pomocy regionalnej i ich roczne części w latach 2018-2026, przy założeniu proporcjonalnego wykorzystywania dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, dla scenariuszy AI...AV i regionów z MIPP β_2

Lata	Nominalna wartość pomocy regionalnej $PN_{AI...AV,\beta_2,W1}$ i jej roczne części (zł)				
	AI	AII	AIII	AIV	AV
2018	202 368,58	231 278,38	260 188,18	289 097,98	318 007,77
2019	214 850,23	245 543,13	276 236,02	306 928,91	337 621,80
2020	228 101,73	260 687,69	293 273,65	325 859,61	358 445,57
2021	242 170,54	276 766,33	311 362,13	345 957,92	380 553,71
2022	257 107,09	293 836,68	330 566,26	367 295,85	404 025,43
2023	272 964,89	311 959,88	350 954,86	389 949,85	428 944,83
2024	289 800,77	331 200,88	372 600,99	414 001,10	455 401,21
2025	307 675,05	351 628,63	395 582,21	439 535,79	483 489,36
2026	326 651,77	373 316,31	419 980,85	466 645,39	513 309,93
2018-2026	2 341 690,67	2 676 217,91	3 010 745,15	3 345 272,38	3 679 799,62

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Nominalne wartości pomocy regionalnej i ich roczne części w latach 2018-2026, przy założeniu proporcjonalnego wykorzystywania dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, dla scenariuszy AI...AV i regionów z MIPP β_3

Lata	Nominalna wartość pomocy regionalnej $PN_{AI...AV,\beta_3,W1}$ i jej roczne części (zł)				
	AI	AII	AIII	AIV	AV
1	2	3	4	5	6
2018	144 548,99	165 198,84	185 848,70	206 498,55	227 148,41
2019	153 464,45	175 387,95	197 311,44	219 234,93	241 158,43
2020	162 929,81	186 205,49	209 481,18	232 756,86	256 032,55
2021	172 978,96	197 690,24	222 401,52	247 112,80	271 824,08
2022	183 647,92	209 883,34	236 118,76	262 354,18	288 589,59
2023	194 974,92	222 828,49	250 682,05	278 535,61	306 389,17
2024	207 000,55	236 572,06	266 143,57	295 715,07	325 286,58
2025	219 767,89	251 163,31	282 558,72	313 954,13	345 349,55
2026	233 322,70	266 654,51	299 986,32	333 318,14	366 649,95
2018-2026	1 672 636,19	1 911 584,22	2 150 532,25	2 389 480,27	2 628 428,30

Źródło: opracowanie własne.

Nominalne wartości pomocy regionalnej z poszczególnych miesięcy pozwalają z kolei oszacować nominalne dochody DNM_{W1} , jakie w odpowiednich miesiącach, z działalności objętej zezwoleniem, powinno generować przedsiębiorstwo w SSE, by faktycznie móc uzyskać tę pomoc regionalną. W omawianym przykładzie, po uwzględnieniu założeń 4f, 4g i 4h, nominalny dochód pozwalający na wykorzystanie nominalnej pomocy regionalnej w scenariuszu AI, w regionie o MIPP 25%, w 43. miesiącu, licząc od dnia uzyskania zezwolenia $DNM_{AI, \beta_3, W1, 43}$, wyniesie:

$$\begin{aligned} DNM_{AI, \beta_3, W1, i > m} &= \frac{DNM_{AI, \beta_3, W1, i > m}}{t_{i > m}} = DNM_{AI, \beta_3, W1, 43} = \frac{DNM_{AI, \beta_3, W1, 43}}{t_{43}} = \\ &= \frac{13\,609,37 \text{ zł}}{0,19} = 71\,628,25 \text{ zł}. \end{aligned}$$

Równanie 17. Nominalna wartość dochodu pozwalającego na wykorzystanie nominalnej wartości pomocy regionalnej w 43. miesiącu, w scenariuszu AI i regionie o MIPP β_3 .

Sumując nominalne wartości miesięcznych dochodów pozwalających wykorzystać nominalne wartości pomocy regionalnej z odpowiednich miesięcy, otrzymujemy nominalną wartość dochodów pozwalających wykorzystać nominalną wartość pomocy regionalnej DN_{W1} oraz ich roczne części DNR_{W1} . Dla omawianego jako przykład scenariusza AI, w regionie o MIPP 25%, ta pierwsza, czyli $DN_{AI, \beta_3, W1}$, wyniosłaby:

$$DN_{AI, \beta_3, W1} = \sum_{i > m}^k DNM_{AI, \beta_3, W1, i} = 8\,803\,348,38 \text{ zł}.$$

Równanie 18. Nominalna wartość dochodów pozwalających wykorzystać nominalną wartość pomocy regionalnej w scenariuszu AI i regionie o MIPP β_3 .

Pozostałe wartości dochodów, jakie w poszczególnych latach, regionach i scenariuszach powinien uzyskać inwestor, by wykorzystać całą przysługującą mu pomoc regionalną, zebrano w tabelach od 8 do 10.

Tabela 8. Nominalne wartości dochodów i ich roczne części przy założeniu proporcjonalnego rozłożenia ich w czasie, pozwalające na wykorzystanie 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w scenariuszach AI... AV i regionach z MIPP β_1

Lata	Nominalne wartości dochodów pozwalające wykorzystać 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej $DN_{AI...AV, \beta_1, W1}$ i ich roczne części (zł)				
	AI	AII	AIII	AIV	AV
1	2	3	4	5	6
2018	1 521 568,30	1 738 935,20	1 956 302,10	2 173 668,99	2 391 035,90
2019	1 615 415,30	1 846 188,91	2 076 962,53	2 307 736,14	2 538 509,76
2020	1 715 050,58	1 960 057,81	2 205 065,03	2 450 072,26	2 695 079,48

Tabela 8, cd.

1	2	3	4	5	6
2021	1 820 831,15	2 080 949,88	2 341 068,62	2 601 187,35	2 861 306,09
2022	1 933 136,03	2 209 298,32	2 485 460,61	2 761 622,90	3 037 785,19
2023	2 052 367,63	2 345 563,01	2 638 758,38	2 931 953,76	3 225 149,13
2024	2 178 953,17	2 490 232,20	2 801 511,23	3 112 790,25	3 424 069,27
2025	2 313 346,24	2 643 824,27	2 974 302,31	3 304 780,34	3 635 258,37
2026	2 456 028,37	2 806 889,57	3 157 750,77	3 508 611,96	3 859 473,16
2018-2026	17 606 696,76	20 121 939,17	22 637 181,58	25 152 423,94	27 667 666,35

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9. Nominalne wartości dochodów i ich roczne części, przy założeniu proporcjonalnego rozłożenia ich w czasie, pozwalające na wykorzystanie 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w scenariuszach AI... AV i regionach z MIPP β_2

Lata	Nominalne wartości dochodów pozwalające wykorzystać 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej $DN_{AI...AV,\beta_2,W1}$ i ich roczne części (zł)				
	AI	AII	AIII	AIV	AV
2018	1 065 097,81	1 217 254,64	1 369 411,47	1 521 568,30	1 673 725,13
2019	1 130 790,71	1 292 332,24	1 453 873,77	1 615 415,30	1 776 956,83
2020	1 200 535,41	1 372 040,47	1 543 545,52	1 715 050,58	1 886 555,64
2021	1 274 581,80	1 456 664,92	1 638 748,03	1 820 831,15	2 002 914,26
2022	1 353 195,22	1 546 508,82	1 739 822,43	1 933 136,03	2 126 449,63
2023	1 436 657,34	1 641 894,10	1 847 130,87	2 052 367,63	2 257 604,39
2024	1 525 267,22	1 743 162,54	1 961 057,86	2 178 953,17	2 396 848,49
2025	1 619 342,37	1 850 676,99	2 082 011,62	2 313 346,24	2 544 680,86
2026	1 719 219,86	1 964 822,70	2 210 425,54	2 456 028,37	2 701 631,21
2018-2026	12 324 687,74	14 085 357,42	15 846 027,10	17 606 696,76	19 367 366,44

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Nominalne wartości dochodów i ich roczne części, przy założeniu proporcjonalnego rozłożenia ich w czasie, pozwalające na wykorzystanie 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w scenariuszach AI... AV i regionach z MIPP β_3

Lata	Nominalne wartości dochodów pozwalające wykorzystać 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej $DN_{AI...AV,\beta_3,W1}$ i ich roczne części (zł)				
	AI	AII	AIII	AIV	AV
2018	760 784,15	869 467,60	978 151,05	1 086 834,50	1 195 517,95
2019	807 707,65	923 094,46	1 038 481,27	1 153 868,07	1 269 254,88
2020	857 525,29	980 028,90	1 102 532,52	1 225 036,13	1 347 539,74
2021	910 415,57	1 040 474,94	1 170 534,31	1 300 593,68	1 430 653,04
2022	966 568,01	1 104 649,16	1 242 730,31	1 380 811,45	1 518 892,59
2023	1 026 183,81	1 172 781,50	1 319 379,19	1 465 976,88	1 612 574,57
2024	1 089 476,59	1 245 116,10	1 400 755,61	1 556 395,12	1 712 034,64
2025	1 156 673,12	1 321 912,14	1 487 151,15	1 652 390,17	1 817 629,19
2026	1 228 014,19	1 403 444,78	1 578 875,38	1 754 305,98	1 929 736,58
2018-2026	8 803 348,38	10 060 969,59	11 318 590,79	12 576 211,97	13 833 833,17

Źródło: opracowanie własne.

4.5. Budżetowanie wariantu W2 dla scenariuszy B

Po uwzględnieniu założeń 3a i 3b i wyznaczeniu scenariuszy od BIa do BVe, tak jak w przypadku budżetowania wstępnego, obliczyć można wartość dwuletnich kosztów pracy wszystkich nowo zatrudnionych pracowników (tabela 11).

Tabela 11. Scenariusze inwestycyjne BIa...BVe

Scenariusz	Śr. liczba nowo zatrudnionych pracowników Z_n	Miesięczny koszt pracy brutto 1 pracownika P_B (zł)	Dwuletnie koszty pracy brutto wszystkich pracowników KP_B (zł)
1	2	3	4
BIa	100	2000	4 800 000
BIa	130	2000	6 240 000
BIa	160	2000	7 680 000
BIa	190	2000	9 120 000
BIa	220	2000	10 560 000
BIb	100	2250	5 400 000
BIb	130	2250	7 020 000
BIb	160	2250	8 640 000
BIb	190	2250	10 260 000
BIb	220	2250	11 880 000
BIc	100	2500	6 000 000
BIc	130	2500	7 800 000
BIc	160	2500	9 600 000
BIc	190	2500	11 400 000
BIc	220	2500	13 200 000
BIc	100	2750	6 600 000
BIc	130	2750	8 580 000
BIc	160	2750	10 560 000
BIc	190	2750	12 540 000
BIc	220	2750	14 520 000
BIe	100	3000	7 200 000
BIe	130	3000	9 360 000
BIe	160	3000	11 520 000
BIe	190	3000	13 680 000
BIe	220	3000	15 840 000

Źródło: opracowanie własne.

W przeciwieństwie do kwalifikowanych kosztów inwestycji, zgodnie z prawem dotyczącym SSE, kosztów pracy nie dyskontuje się. Dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej można zatem obliczyć w wartości z dnia naliczenia kosztów pracy PDZ_{W2} . W scenariuszu BIa, realizowanym w regionie o MIPP 50%, wyniesie ona:

$$PDZ_{BIa, \beta_1, W2} = KP_{BIa} \times \beta_1 = 4,8 \text{ mln zł} \times 50\% = 2,4 \text{ mln zł.}$$

Równanie 19. Dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej w wartości z dnia naliczenia kosztów pracy, w scenariuszu BIa i regionie o MIPP β_1 .

Tabela 12. Kwoty dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, w wartości z dnia naliczenia kosztów pracy, dla scenariuszy BI... BV i regionów o MIPP $\beta_1, \beta_2, \beta_3$

Scenariusz	Dopuszczalna wielkość pomocy reg. w wart. z dnia naliczenia kosztów pracy PDZ_{w2} (zł)		
	regiony z MIPP β_1	regiony z MIPP β_2	regiony MIPP β_3
BIa	2 400 000	1 680 000	1 200 000
BIa	3 120 000	2 184 000	1 560 000
BIIIa	3 840 000	2 688 000	1 920 000
BIVa	4 560 000	3 192 000	2 280 000
BVa	5 280 000	3 696 000	2 640 000
BIb	2 700 000	1 890 000	1 350 000
BIIIb	3 510 000	2 457 000	1 755 000
BIIIb	4 320 000	3 024 000	2 160 000
BIVb	5 130 000	3 591 000	2 565 000
BVb	5 940 000	4 158 000	2 970 000
BIc	3 000 000	2 100 000	1 500 000
BIIIc	3 900 000	2 730 000	1 950 000
BIIIc	4 800 000	3 360 000	2 400 000
BIVc	5 700 000	3 990 000	2 850 000
BVc	6 600 000	4 620 000	3 300 000
BIId	3 300 000	2 310 000	1 650 000
BIIIId	4 290 000	3 003 000	2 145 000
BIIIId	5 280 000	3 696 000	2 640 000
BIVd	6 270 000	4 389 000	3 135 000
BVd	7 260 000	5 082 000	3 630 000
BIe	3 600 000	2 520 000	1 800 000
BIIIIe	4 680 000	3 276 000	2 340 000
BIIIIe	5 760 000	4 032 000	2 880 000
BIVe	6 840 000	4 788 000	3 420 000
BVe	7 920 000	5 544 000	3 960 000

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki obliczeń dotyczących pozostałych scenariuszy zawiera tabela 12. Prócz braku dyskontowania, istnieje druga różnica między naliczaniem dwuletnich kosztów pracy a naliczaniem kwalifikowanych kosztów inwestycji. W pierwszym – po wydaniu zezwolenia – miesiącu, w którym poniesiono koszty pracy w związku z nowo utworzonymi miejscami pracy, miesięczne koszty pracy każdego z pracowników na nowo utworzonych miejscach pracy mnoży się przez 24, a następnie sumuje. Otrzymana suma to dwuletnie koszty pracy tych pracowników, stanowiące podstawę do naliczenia dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej. W 2. miesiącu, w którym poniesiono koszty pracy w związku z kolejnymi nowo utworzonymi miejscami pracy, miesięczne koszty pracy każdego z pracowników, na kolejnych nowo utworzonych miejscach pracy, mnoży się przez 24 i sumuje z dwuletnimi kosztami

pracy pracowników ustalonymi dla pierwszego miesiąca. Otrzymana suma to również dwuletnie koszty pracy, ale uwzględniająca koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników zatrudnionych w 2 pierwszych miesiącach. W kolejnych miesiącach postępuje się analogicznie. Jeśli w trakcie 2 pierwszych lat pracy nowo zatrudnionych pracowników ich liczba lub wynagrodzenie zmieni się, dokonywana jest korekta wysokości ww. kosztów pracy, co skutkuje zmianą dopuszczalnej wysokości pomocy regionalnej. Jeśli pomoc ta już została udzielona w wartości większej niż dopuszczalna wysokość po zmianie, różnica musi być zwrócona, ale obserwuje się to rzadko. W wariantcie W2 dopuszczalna wielkość pomocy regionalnej przyrasta zatem szybko, gdyż jej podstawą naliczania nie są koszty pracy faktycznie poniesione, lecz które mają być poniesione. Z tego punktu widzenia jest to wariant korzystniejszy niż wariant W1, wymagający naliczania kosztów kwalifikowanych z tytułu nakładów inwestycyjnych, gdzie wydatki muszą być faktycznie poniesione, a nie zadeklarowane zamiarem ich poniesienia w przyszłości. Jest to również powód, dla którego w użytej nazwie metody naliczania znajduje się człon: „w wartości z dnia naliczenia kosztów pracy”. W omawianych scenariuszach dla uproszczenia obliczeń założono, że wszyscy nowo zatrudnieni pracownicy zawrą umowę o pracę na początku pierwszego miesiąca następującego po zakończeniu inwestycji. Kwoty dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej zawarte w tabeli 12 zostaną zatem osiągnięte w styczniu 2018 r.

W wariantcie W2 pomoc regionalna jest dyskontowana wg zasad takich jak w wariantcie W1. Podobnie jak w scenariuszu A ważna jest możliwość ustalenia nominalnej wartości dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej. Jej znajomość może posłużyć do kalkulacji marż i szacowania przychodów. Dla scenariusza B1a, realizowanego w regionie o MIPP 50%, jej wartość można ustalić, uwzględniając założenia nr 4c, 4d i 4e. W pierwszej kolejności obliczamy PDM_{W2} , czyli miesięczną część dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w wartości z dnia naliczenia kosztów pracy, co w naszym przykładzie $PDM_{B1a, \beta_1, W2}$ oznacza:

$$PDM_{B1a, \beta_1, W2} = \frac{PDZ_{B1a, \beta_1, W2}}{k - m} = \frac{2,4 \text{ mln zł}}{120 - 12} = 22 \ 222,22 \text{ zł.}$$

Równanie 20. Miesięczna część dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w wartości z dnia naliczenia kosztów pracy, w scenariuszu B1a i regionie o MIPP β_1 .

Następnie, oddzielnie ustalamy nominalną wartość każdej z miesięcznych części pomocy regionalnej. Przykładowo, wartość nominalna pomocy regionalnej otrzymanej w omawianym scenariuszu w $i = 43$ miesiącu, licząc od dnia uzyskania zezwolenia przez inwestora, o symbolu $PNM_{B1a, \beta_1, W2, 43}$, wyniesie:

$$\begin{aligned} PNM_{B1a, \beta_1, W2, i > m} &= PNM_{B1a, \beta_1, W2, 43} = PDM_{B1a, \beta_1, W2} \times \left(1 + \frac{r_{i > m}}{12}\right)^i = \\ &= 22 \ 222,22 \text{ zł} \times \left(1 + \frac{0,06}{12}\right)^{43} = 27 \ 537,73 \text{ zł.} \end{aligned}$$

Równanie 21. Nominalna wartość pomocy regionalnej w 43. miesiącu, w scenariuszu B1a i regionie o MIPP β_1 .

Analogicznie do wariantu W1, sumując nominalne wartości pomocy regionalnej z odpowiednich miesięcy, otrzymujemy roczne części nominalnej wartości pomocy regionalnej PNR_{W2} , natomiast sumując nominalne wartości pomocy regionalnej ze wszystkich miesięcy jej otrzymywania, uzyskujemy nominalną wartość pomocy regionalnej PN_{W2} . W naszym przykładzie $PN_{B1a, \beta_1, W2}$ wyniesie:

$$PN_{B1a, \beta_1, W2} = \sum_{i>m}^k PNM_{B1a, \beta_1, W2, i} = 3\,384\,477,85 \text{ zł.}$$

Równanie 22. Nominalna wartość pomocy regionalnej w scenariuszu B1a i regionie o MIPP β_1 .

W tabeli 13 zawarto roczne części nominalnej wartości pomocy regionalnej, na której przyznanie powinien pozwalać dochód podmiotu inwestującego w SSE o MIPP 50%. W celu ograniczenia rozmiarów artykułu nie podano rocznych części nominalnej pomocy regionalnej, na której przyznanie powinien pozwalać dochód inwestora, jeśli zainwestuje on w SSE o MIPP 35% i 25%. Tabela 14 zawiera kwoty nominalnej wielkości pomocy regionalnej, jaką może uzyskać inwestor do końca 2026 r. Tym razem obliczenia przeprowadzono dla wszystkich regionów.

Tabela 13. Roczne części nominalnych wartości pomocy regionalnej w latach 2018-2026, przy założeniu proporcjonalnego wykorzystywania dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, dla scenariuszy B1a... BVe i regionów z MIPP β_1

Lata	Roczne części nominalnej wartości pomocy regionalnej $PNR_{\beta_1, W2}$ (zł)				
	B1a	B1Ia	B1IIa	B1IVa	B1Va
1	2	3	4	5	6
2018	292 486,11	380 231,94	467 977,77	555 723,60	643 469,44
2019	310 526,01	403 683,81	496 841,62	589 999,42	683 157,22
2020	329 678,58	428 582,15	527 485,72	626 389,29	725 292,87
2021	350 012,43	455 016,16	560 019,89	665 023,61	770 027,34
2022	371 600,43	483 080,56	594 560,69	706 040,82	817 520,94
2023	394 519,93	512 875,91	631 231,89	749 587,87	867 943,85
2024	418 853,06	544 508,97	670 164,89	795 820,81	921 476,72
2025	444 687,00	578 093,10	711 499,19	844 905,29	978 311,39
2026	472 114,32	613 748,61	755 382,91	897 017,20	1 038 651,50
Lata	B1b	B1Ib	B1IIb	B1IVb	B1Vb
2018	329 046,87	427 760,93	526 474,99	625 189,05	723 903,12
2019	349 341,76	454 144,29	558 946,82	663 749,35	768 551,88
2020	370 888,40	482 154,92	593 421,44	704 687,95	815 954,47
2021	393 763,98	511 893,18	630 022,37	748 151,57	866 280,76
2022	418 050,48	543 465,63	668 880,77	794 295,92	919 711,06
2023	443 834,92	576 985,40	710 135,88	843 286,35	976 436,83
2024	471 209,69	612 572,60	753 935,50	895 298,41	1 036 661,32

1	2	3	4	5	6
2025	500 272,87	650 354,73	800 436,59	950 518,46	1 100 600,32
2026	531 128,61	690 467,19	849 805,77	1 009 144,35	1 168 482,94
Lata	BIIc	BIIIc	BIIIc	BIVc	BVc
2018	365 607,63	475 289,92	584 972,21	694 654,51	804 336,80
2019	388 157,51	504 604,77	621 052,02	737 499,27	853 946,53
2020	412 098,22	535 727,68	659 357,15	782 986,62	906 616,08
2021	437 515,54	568 770,20	700 024,86	831 279,52	962 534,18
2022	464 500,54	603 850,70	743 200,86	882 551,02	1 021 901,18
2023	493 149,91	641 094,89	789 039,86	936 984,84	1 084 929,81
2024	523 566,32	680 636,22	837 706,11	994 776,01	1 151 845,91
2025	555 858,75	722 616,37	889 373,99	1 056 131,62	1 222 889,24
2026	590 142,90	767 185,77	944 228,64	1 121 271,50	1 298 314,37
Lata	BId	BIIId	BIIIId	BIVd	BVd
2018	402 168,40	522 818,92	643 469,44	764 119,96	884 770,47
2019	426 973,26	555 065,24	683 157,22	811 249,20	939 341,18
2020	453 308,04	589 300,45	725 292,87	861 285,28	997 277,69
2021	481 267,09	625 647,22	770 027,34	914 407,47	1 058 787,60
2022	510 950,59	664 235,77	817 520,94	970 806,12	1 124 091,30
2023	542 464,90	705 204,38	867 943,85	1 030 683,32	1 193 422,79
2024	575 922,95	748 699,84	921 476,72	1 094 253,61	1 267 030,50
2025	611 444,62	794 878,01	978 311,39	1 161 744,78	1 345 178,16
2026	649 157,19	843 904,34	1 038 651,50	1 233 398,65	1 428 145,81
Lata	BIIe	BIIIe	BIIIe	BIVe	BVe
2018	438 729,16	570 347,91	701 966,66	833 585,41	965 204,15
2019	465 789,02	605 525,72	745 262,43	884 999,13	1 024 735,83
2020	494 517,86	642 873,22	791 228,58	939 583,94	1 087 939,30
2021	525 018,64	682 524,24	840 029,83	997 535,42	1 155 041,01
2022	557 400,64	724 620,84	891 841,03	1 059 061,22	1 226 281,42
2023	591 779,90	769 313,86	946 847,83	1 124 381,80	1 301 915,77
2024	628 279,58	816 763,46	1 005 247,34	1 193 731,21	1 382 215,09
2025	667 030,49	867 139,64	1 067 248,79	1 267 357,94	1 467 467,09
2026	708 171,48	920 622,92	1 133 074,36	1 345 525,81	1 557 977,25

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 14. Nominalne wartości pomocy regionalnej w latach 2018-2026, przy założeniu proporcjonalnego wykorzystywania dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, dla scenariuszy BIa...BVe i regionów z MIPP $\beta_1, \beta_2, \beta_3$

Scenariusz	Nominalna wartość pomocy regionalnej $PNR_{BIa...BVe,W2}$ (zł)		
	regiony z MIPP β_1	regiony z MIPP β_2	regiony z MIPP β_3
1	2	3	4
BIa	3 384 477,85	2 369 134,50	1 692 238,93
BIIa	4 399 821,21	3 079 874,85	2 199 910,60
BIIIa	5 415 164,56	3 790 615,19	2 707 582,28

Tabela 14, cd.

1	2	3	4
BIVa	6 430 507,92	4 501 355,54	3 215 253,96
BVa	7 445 851,28	5 212 095,89	3 722 925,64
BIb	3 807 537,58	2 665 276,31	1 903 768,79
BIlb	4 949 798,86	3 464 859,20	2 474 899,43
BIllb	6 092 060,13	4 264 442,09	3 046 030,07
BIVb	7 234 321,41	5 064 024,99	3 617 160,70
BVb	8 376 582,68	5 863 607,88	4 188 291,34
BIc	4 230 597,32	2 961 418,12	2 115 298,66
BIlc	5 499 776,51	3 849 843,56	2 749 888,26
BIllc	6 768 955,70	4 738 268,99	3 384 477,85
BIVc	8 038 134,90	5 626 694,43	4 019 067,45
BVc	9 307 314,09	6 515 119,87	4 653 657,05
BI d	4 653 657,05	3 257 559,93	2 326 828,52
BIId	6 049 754,16	4 234 827,91	3 024 877,08
BIll d	7 445 851,28	5 212 095,89	3 722 925,64
BIV d	8 841 948,39	6 189 363,87	4 420 974,19
BV d	10 238 045,50	7 166 631,85	5 119 022,75
BIe	5 076 716,78	3 553 701,74	2 538 358,39
BIle	6 599 731,81	4 619 812,27	3 299 865,91
BIll e	8 122 746,85	5 685 922,79	4 061 373,42
BIV e	9 645 761,88	6 752 033,32	4 822 880,94
BV e	11 168 776,91	7 818 143,84	5 584 388,46

Źródło: opracowanie własne.

Dane z tabel 13 i 14, podobnie jak poprzednio, mogą być stosowane w szacowaniu dochodów, jakie powinno generować przedsiębiorstwo w SSE, by faktycznie móc uzyskać powyższą pomoc regionalną. W tym celu należy uwzględnić założenia 4f, 4g, 4h i ustalić wartości nominalnych miesięcznych dochodów DNM_{W2} . W omawianym scenariuszu BIa, w regionie o MIPP 50%, w 43. miesiącu, licząc od dnia uzyskania zezwolenia, jego wartość $DNM_{BIa, \beta_1, W2, 43}$ wynosi:

$$\begin{aligned}
 DNM_{BIa, \beta_1, W2, i > m} &= \frac{PNM_{BIa, \beta_1, W2, i > m}}{t_{i > m}} = DNM_{BIa, \beta_1, W2, 43} = \frac{PNM_{BIa, \beta_1, W2, 43}}{t_{43}} = \\
 &= \frac{27\,537,37 \text{ zł}}{0,19} = 144\,935,42 \text{ zł}.
 \end{aligned}$$

Równanie 23. Nominalna wartość dochodu pozwalającego na wykorzystanie nominalnej wartości pomocy regionalnej w 43 miesiącu, w scenariuszu BIa i regionie o MIPP β_1 .

Analogicznie do wariantu W1 obliczamy nominalną wartość dochodów pozwalających wykorzystać nominalną wartość pomocy regionalnej DN_{W2} oraz ich roczne części $DN_{R, W2}$. Kontynuując przykład, obliczamy $DN_{BIa, \beta_1, W2}$:

$$DNM_{Bla,\beta_1,W2} = \sum_{i>m}^k DNM_{Bla,\beta_1,W2,i} = 17\,813\,041,33 \text{ zł.}$$

Równanie 24. Nominalna wartość dochodów pozwalających wykorzystać nominalną wartość pomocy regionalnej w scenariuszu Bla i regionie o MIPP β_1 .

W tabeli 15 zgromadzono dane dla wszystkich scenariuszy grupy B i regionów. Dążąc do ograniczenia rozmiarów artykułu, pominięto roczne części DNR_{W2} .

Tabela 15. Nominalne wartości dochodów w latach 2018-2026, przy założeniu proporcjonalnego rozłożenia ich w czasie, pozwalające na wykorzystanie 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w scenariuszach Bla...BVe i regionach o MIPP $\beta_1, \beta_2, \beta_3$

Scenariusz	Nominalne wartości dochodów, pozwalające wykorzystać 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej $DN_{Bla...BVe,W2}$ (zł)		
	regiony z MIPP β_1	regiony z MIPP β_2	regiony z MIPP β_3
Bla	17 813 041,33	12 469 128,93	8 906 520,66
BIIa	23 156 953,73	16 209 867,61	11 578 476,86
BIIIa	28 500 866,13	19 950 606,29	14 250 433,06
BIVa	33 844 778,52	23 691 344,97	16 922 389,26
BVa	39 188 690,92	27 432 083,65	19 594 345,46
BIIb	20 039 671,49	14 027 770,05	10 019 835,75
BIIIb	26 051 572,94	18 236 101,06	13 025 786,47
BIVb	32 063 474,39	22 444 432,07	16 031 737,20
BVb	38 075 375,84	26 652 763,09	19 037 687,92
BVc	44 087 277,29	30 861 094,10	22 043 638,64
BIIc	22 266 301,66	15 586 411,16	11 133 150,83
BIIIc	28 946 192,16	20 262 334,51	14 473 096,08
BIVc	35 626 082,66	24 938 257,86	17 813 041,33
BVc	42 305 973,15	29 614 181,21	21 152 986,58
BVd	48 985 863,65	34 290 104,56	24 492 931,83
BIIe	24 492 931,83	17 145 052,28	12 246 465,91
BIIIe	31 840 811,37	22 288 567,96	15 920 405,69
BIVe	39 188 690,92	27 432 083,65	19 594 345,46
BVe	46 536 570,47	32 575 599,33	23 268 285,23
BVI	53 884 450,02	37 719 115,01	26 942 225,01
BVII	26 719 561,99	18 703 693,39	13 359 781,00
BVIII	34 735 430,59	24 314 801,41	17 367 715,29
BIX	42 751 299,19	29 925 909,43	21 375 649,59
BX	50 767 167,79	35 537 017,45	25 383 583,89
BXI	58 783 036,38	41 148 125,47	29 391 518,19

Źródło: opracowanie własne.

4.6. Macierz różnic nominalnych wartości pomocy regionalnej wariantów W1 i W2

Wiedząc, że grupy A i B są alternatywne, można sprawdzić, jakie są różnice między nimi w zakresie nominalnej wartości pomocy regionalnej. Dla regionów o MIPP wynikiem obliczeń będzie macierz różnicowa (tabela 16). Obok symboli scenariuszy wpisano w niej nominalne wartości pomocy regionalnej, jakie inwestor może uzyskać do grudnia 2026 r. w postaci nie zapłaconego podatku dochodowego. Wartości na skrzyżowaniach wierszy i kolumn odpowiadających poszczególnym scenariuszom informują, który scenariusz jest korzystniejszy i w jakim stopniu. Wartości dodatnie oznaczają, że korzystniejszy jest scenariusz B, a ujemne, że A.

4.7. Korygowanie o koszty wejścia do SSE i funkcjonowania w niej

Ustalone dla poszczególnych scenariuszy grup A i B nominalne wartości pomocy regionalnej należy pomniejszyć o koszty wejścia do SSE i funkcjonowania w niej, dla których przyjmujemy symbol KWF . Uwzględniając założenia 4k, 4l, 4m, 4n i 4o:

$$KWF = KN + KC + KOA \times k \times h + KL + KA =$$

$$350 \text{ tys. zł} + 100 \text{ tys. zł} + 500 \text{ zł} \times 120 \times 6 + 35 \text{ tys. zł} + 350 \text{ tys. zł} = 1,195 \text{ mln zł.}$$

Równanie 25. Koszty wejścia do SSE i funkcjonowania w niej dla scenariuszy grup A i B.

Tabela 16. Macierz różnicowa nominalnych wartości pomocy regionalnej w wariantach W1 i W2 dla scenariuszy A i B w regionach o maksymalnej intensywności pomocy publicznej β_1

PN_{W2}		PN_{W1}	Scenariusze grupy A dla wariantu W1 i regionów o MIPP β_1				
			AI	AII	AIII	AIV	AV
			3 345 272,39	3 823 168,44	4 301 064,50	4 778 960,55	5 256 856,61
1	2	3	4	5	6	7	8
Scenariusze grupy B dla wariantu W1 i dla regionów o MIPP β_1	BIa	3 384 477,85	39 205,46	-438 690,59	-916 586,65	-1 394 482,70	-1 872 378,76
	BIa	4 399 821,21	1 054 548,82	576 652,77	98 756,71	-379 139,34	-857 035,40
	BIIIa	5 415 164,56	2 069 892,17	1 591 996,12	1 114 100,06	636 204,01	158 307,95
	BIVa	6 430 507,92	3 085 235,53	2 607 339,48	2 129 443,42	1 651 547,37	1 173 651,31
	BVa	7 445 851,28	4 100 578,89	3 622 682,84	3 144 786,78	2 666 890,73	2 188 994,67
	BIlb	3 807 537,58	462 265,19	-15 630,86	-493 526,92	-971 422,97	-1 449 319,03
	BIlb	4 949 798,86	1 604 526,47	1 126 630,42	648 734,36	170 838,31	-307 057,75
	BIIIb	6 092 060,13	2 746 787,74	2 268 891,69	1 790 995,63	1 313 099,58	835 203,52
	BIVb	7 234 321,41	3 889 049,02	3 411 152,97	2 933 256,91	2 455 360,86	1 977 464,80
	BVBb	8 376 582,68	5 031 310,29	4 553 414,24	4 075 518,18	3 597 622,13	3 119 726,07
	BIc	4 230 597,32	885 324,93	407 428,88	-70 467,18	-548 363,23	-1 026 259,29
	BIIIc	5 499 776,51	2 154 504,12	1 676 608,07	1 198 712,01	720 815,96	242 919,90
	BIIIc	6 768 955,70	3 423 683,31	2 945 787,26	2 467 891,20	1 989 995,15	1 512 099,09
	BIVc	8 038 134,90	4 692 862,51	4 214 966,46	3 737 070,40	3 259 174,35	2 781 278,29
	BVCc	9 307 314,09	5 962 041,70	5 484 145,65	5 006 249,59	4 528 353,54	4 050 457,48
BIId	4 653 657,05	1 308 384,66	830 488,61	352 592,55	-125 303,50	-603 199,56	
BIId	6 049 754,16	2 704 481,77	2 226 585,72	1 748 689,66	1 270 793,61	792 897,55	

1	2	3	4	5	6	7	8
	BIIIId	7 445 851,28	4 100 578,89	3 622 682,84	3 144 786,78	2 666 890,73	2 188 994,67
	BIVd	8 841 948,39	5 496 676,00	5 018 779,95	4 540 883,89	4 062 987,84	3 585 091,78
	BVd	10 238 045,50	6 892 773,11	6 414 877,06	5 936 981,00	5 459 084,95	4 981 188,89
	Ble	5 076 716,78	1 731 444,39	1 253 548,34	775 652,28	297 756,23	-180 139,83
	BIIe	6 599 731,81	3 254 459,42	2 776 563,37	2 298 667,31	1 820 771,26	1 342 875,20
	BIIIe	8 122 746,85	4 777 474,46	4 299 578,41	3 821 682,35	3 343 786,30	2 865 890,24
	BIVe	9 645 761,88	6 300 489,49	5 822 593,44	5 344 697,38	4 866 801,33	4 388 905,27
	BVe	11 168 776,91	7 823 504,52	7 345 608,47	6 867 712,41	6 389 816,36	5 911 920,30

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli zatem inwestor zdecyduje się np. na scenariusz AI w regionie o MIPP, to zakładając, że dochody pozwolą mu wykorzystać 100% dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej, jego nominalna, rzeczywista korzyść z funkcjonowania w SSE wyniesie:

$$PN_{AI, \beta_1, W_1} + KWF = 2\,150\,272,39 \text{ zł.}$$

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że w przypadku zbyt małych nakładów inwestycyjnych lub zbyt małych kosztów pracy, lub nieosiągnięcia planowanych dochodów, inwestowanie w SSE może okazać się nieopłacalne. O koszty wejścia i funkcjonowania korygować można też dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej, jednak w tym przypadku należy je uprzednio zdyskontować.

5. Zakończenie – praktyczne zastosowanie budżetowania kapitałowego pomocy regionalnej

Zaprezentowana procedura budżetowania pomocy regionalnej może być rozwijana w celu dostosowania do cech konkretnej inwestycji i oczekiwań inwestora. Można tego dokonać, np. zmieniając stałe czynniki przyjęte w założeniach, jak np. stopa referencyjna i stawka podatku dochodowego, lub traktując je jako niewiadome. Możliwe jest również dodawanie innych czynników, nieuwzględnionych w przedstawionych scenariuszach, np. przywilejów małych lub średnich przedsiębiorców, lub ograniczeń dla dużych projektów inwestycyjnych. Biorąc to pod uwagę, wskazać można potencjalne zastosowania budżetowania kapitałowego pomocy regionalnej.

Prostą aplikacją budżetowania jest budowanie symulacji analogicznych do zaprezentowanych. Dzięki nim inwestor może uzyskać odpowiedzi m.in. na pytania:

1. Który wariant pomocy regionalnej zapewni wyższą dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej w akceptowalnych dla niego scenariuszach inwestycji?

2. Ile wynoszą dopuszczalne wielkości pomocy regionalnej dla akceptowalnych z jego punktu widzenia scenariuszy nakładów inwestycyjnych?

3. Ile wynoszą dopuszczalne wielkości pomocy regionalnej dla akceptowalnych z jego punktu widzenia scenariuszy poziomów zatrudnienia?

4. Ile wynoszą dopuszczalne wielkości pomocy regionalnej dla akceptowalnych z jego punktu widzenia scenariuszy średniego wynagrodzenia pracowników?

5. Którą z akceptowalnych relacji między nakładami i zatrudnieniem powinien wybrać, by uzyskać największą dopuszczalną wielkość pomocy regionalnej?

6. Jakie kwoty przychodów związanych z działalnością objętą zezwoleniem i wynikających z nich dochodów pozwolą na uzyskanie pomocy regionalnej w kwocie równej całkowitym kosztom wejścia do SSE i funkcjonowania w niej?

7. Jakie kwoty przychodów związanych z działalnością objętą zezwoleniem pozwolą na pełne wykorzystanie dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej?

8. O ile wzrosną jego korzyści finansowe dzięki zainwestowaniu z SSE w stosunku do scenariusza, w którym inwestowałby on poza SSE?

9. Które regiony Polski są dla niego akceptowalne jako miejsca inwestowania w SSE z punktu widzenia spodziewanych przychodów i dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej?

10. Jakie będą koszty wejścia do SSE i funkcjonowania w niej i jaki będzie ich wpływ na opłacalność realizacji danego scenariusza inwestycyjnego?

11. Czy w ogóle realizować projekt inwestycyjny – jeśli jego realny zysk z inwestycji jest osiągalny tylko w sytuacji wykorzystania co najmniej danej części dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej?

Oprócz aplikacji prostej możliwe są zastosowania złożone. Polegają one na wykorzystaniu omawianego budżetowania do planowania polityki kształtowania cen, produkcji i sprzedaży. Ceny i rozmiary produkcji oraz sprzedaży są przede wszystkim pochodną procesów rynkowych, jednak inwestor musi mieć wiedzę, po przekroczeniu jakiego poziomu produkcji (sprzedaży), przy założonych cenach, a co za tym idzie jednostkowych i całkowitych przychodach, pomoc regionalna przestanie być mu udzielana. Jeśli wysokość planowanych parametrów nie zapewni wykorzystania całej dopuszczalnej wysokości pomocy regionalnej, wtedy budżetowanie może stanowić podstawę do podjęcia decyzji o zwiększeniu rozmiarów produkcji, oczywiście jeśli inwestor przewiduje możliwość zbytu dodatkowych produktów. Zastosowana w tym celu obniżka cen poniżej poziomu dotychczasowego (tzn. przed uruchomieniem produkcji w SSE) może być zrekompensowana przez pomoc regionalną – częściowo, całkowicie, a nawet z nadwyżką. Dzięki zaprezentowanemu budżetowaniu ustalić można realne i nominalne skutki finansowe tej obniżki, a także zaplanować czas jej obowiązywania oraz liczbę i rodzaj produktów, których powinna dotyczyć. Taki zabieg może skutkować uzyskaniem przez inwestora przewagi nad konkurentami i zdobyciem większego udziału w rynku, czasem nawet z zachowaniem dotychczasowych zysków. Budżetowanie może zostać wykorzystane również do podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji. Jeśli bowiem istnieje małe prawdopodobieństwo wykorzystania całej, dopuszczalnej wielkości pomocy regionalnej w SSE o MIPP 50%, wtedy korzystniejszym miejscem do inwestowania

może okazać się nieruchomości objęta przez SSE w regionie o MIPP 35% czy nawet 25%. Korzystniejszym, ponieważ tańszym, a zapewniającym inwestorowi taką samą wartość pomocy regionalnej.

Niezależnie od wybranej aplikacji, prowadzenie obliczeń w praktyce wymaga rezygnacji z uproszczeń zastosowanych w omówionych przykładach. Pierwszym z nich była niezależność nakładów inwestycyjnych od liczby zatrudnionych w scenariuszach B i niezależność zatrudnienia od nakładów inwestycyjnych w scenariuszach A. W praktyce porównania krzyżowe należy przeprowadzić już na etapie analizy wstępnej. Jeśli nie wykażą one przewagi jakiejś grupy scenariuszy w jednym z wariantów, wtedy należy przeprowadzić szczegółowe analizy dla wielu, a nawet dla wszystkich scenariuszy w obu wariantach W1 i W2. Uproszczeniem drugim było założenie liniowości nakładów inwestycyjnych i dochodów. W praktyce należy przyjąć dane pochodzące z biznesplanu. Kolejnym, trzecim uproszczeniem było przyjęcie jednorazowego aktu zatrudnienia wszystkich nowo zatrudnionych pracowników. W zastosowaniu praktycznym należy oprzeć się na planie wzrostu zatrudnienia. Czwartym uproszczeniem było założenie, że 100% przychodów, a co za tym idzie dochodów, będzie pochodziło z działalności objętej zezwoleniem. W praktycznej analizie konieczne jest zatem uwzględnianie tylko części przychodów, a pomocna w ich ustaleniu będzie analiza dotychczasowych źródeł przychodów inwestora z analogicznej działalności gospodarczej. Niezbędne będzie także rozdzielenie kosztów na te, które związane są z przychodami z działalności gospodarczej objętej zezwoleniem i pozostałe. Ostatnim uproszczeniem było założenie stałości uwarunkowań zewnętrznych, takich jak stopa referencyjna i stawka podatku dochodowego. Przygotowując analizy, należy zatem brać pod uwagę prognozy w tym zakresie.

Literatura

- Behrens W., Hawranek P.M., 1993, *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*, United Nations Industrial Development Organization, Warszawa.
- Gawron H., 1997, *Ocena efektywności inwestycji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Łada M., 2010, *Zarządzanie wartością projektów. Instrumenty rachunkowości zarządczej i controllingu*, C.H. Beck, Warszawa.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 marca 2015 r. ws. jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów ws. pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE.
- Rogowski W., 2013, *Rachunek efektywności inwestycji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rozporządzenie (A) Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych, Dz.U. z 2008, nr 232, poz. 1548 ze zm.

- Rozporządzenie (B) Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną, tekst jednolity, Dz.U. z 2015, poz. 1473.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Rozporządzenie nr 70/2001/WE z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. WE L 10 z 13 stycznia 2001 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014–2020, Dz.U. z 2014, poz. 878.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 1994, nr 123, poz. 600 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004, nr 123, poz. 1291.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. z 1992, nr 21, poz. 86 ze zm.

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 szczególnie 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 ogólnikowe i daje 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.

Jacek Wychowanek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: jacek.wychowanek@wp.pl

PARTNERSTWO TRADYCJI I INNOWACJI JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO

PARTNERSHIP OF TRADITION AND INNOVATION AS A FACTOR OF LOCAL DEVELOPMENT

DOI: 10.15611/pn.2016.432.19

JEL Classification: O3

Streszczenie: Lokalna działalność wpływa na rozwój gospodarczy oraz społeczny danego obszaru, uwzględniając przy tym lokalne potrzeby. Wykonawcą, jak i inicjatorem powyższych działań mogą być przedsiębiorcy prowadzący działalność na danym obszarze miasta czy gminy. Innowacja i tradycja to pojęcia wielowymiarowe i ważne w obecnej gospodarce rynkowej. Zastosowanie techniki ich wzajemnego wykorzystywania daje małym przedsiębiorstwom możliwość budowania pozycji na rynku, oferując produkt tradycyjny, a zarazem innowacyjny, o wysokiej jakości. Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie, dlaczego właśnie to partnerstwo ma znaczenie dla rozwoju regionu. Przeprowadzoną analizę oparto na przykładzie małego przedsiębiorstwa z branży piekarniczej, które swoje placówki posiada w trzech gminach miejsko-wiejskich w województwie dolnośląskim, a w szczególności na wywiadach bezpośrednich z właścicielami, pracownikami oraz klientami przedsiębiorstwa, którzy w dniach badania dokonywali zakupu produktów w piekarni.

Słowa kluczowe: tradycje i innowacje, partnerstwo, rozwój lokalny, czynniki rozwoju.

Summary: Local development is a process which is closely associated with the current business of all local governments. A lot of diverse factors, from macroeconomic to spatial or soft, influence local development. The diversity of influence on the local economy is very wide, which means there are many conditions supporting local development. Innovation and tradition are multidimensional and important notions in the current market economy. They are considered as factors affecting local development. Applying the technique of their mutual using gives small enterprises the possibility of building their position on the market, offering traditional, and at the same time innovative, high quality product. The above approach has a significant effect on stimulating local economy. Presenting arguments confirming the fact that the partnership of tradition and innovation constitutes a factor of local development is a purpose of the present article. The conducted analysis was based on the example of a small-sized enterprise from the baker's industry, which has its branches in three urban-rural communes in the Lower Silesian Voivodeship, in particular on direct interviews with owners, employees and customers of the enterprise who on days of the inspection made the purchase of products in the bakery.

Keywords: traditions and innovations, partnership, local development, development factors.

1. Wstęp

Na rozwój lokalny wpływ ma wiele czynników. Mogą one przybierać różnorakie formy, jak również występować w różnych okresach czasowych, a także w niejednorodnych stopniach natężenia. Co więcej, czynniki rozwoju lokalnego, ze *stricte* teoretycznego założenia, mogą też wzajemnie się wykluczać. Takie zjawisko występuje przy badaniu tradycji oraz innowacji, a także ich partnerstwa w perspektywie elementów, które mają znaczenie dla rozwoju lokalnego.

Mając powyższe na uwadze, celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wpływu partnerstwa czynników, takich jak tradycja i innowacje, na rozwój regionu oraz potwierdzenie ich znaczenia dla rozwoju lokalnego, które z kolei zostało oparte na przykładzie małego przedsiębiorstwa z branży piekarniczej. Analizę poprzedzono teoretycznym zaprezentowaniem pojęcia rozwoju lokalnego, w tym jego instrumentów, tradycji, innowacji, a także wskazano grupy czynników rozwoju lokalnego. W artykule zastosowano metodę wnioskowania opartą na analizie literatury źródłowej, jak również na podstawie danych uzyskanych w ramach wywiadu bezpośredniego z właścicielami piekarni, jej pracownikami oraz klientami.

2. Rozwój lokalny – pojęcie, rola i zadania

Rozwój lokalny jest pojęciem wielowymiarowym i postrzegany jest jako zmiany ilościowe i jakościowe zachodzące w społecznym i gospodarczym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego [Markowski 2008, s. 9]. Powstanie tej formy zarządzania było w Polsce jednym z głównych warunków transformacji gospodarki w celu jej urynkowienia [Moczydłowska, Pacewicz 2007, s. 67].

Samo pojęcie rozwoju można przedstawić jako „wynik pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych” [Markowski 2008, s. 13]. Natomiast jeśli chodzi o pojęcie rozwoju lokalnego, w literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele jego definicji. Rozwój lokalny, według I. Pietrzyk rozumiany jest jako „działania podejmowane z woli aktorów lokalnych (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i innych) na podstawie refleksji dotyczącej waloryzacji miejscowych zasobów, uwzględniających specyfikę terytorialną. Inaczej mówiąc, rozwój lokalny oznacza sposób generowania dynamiki rozwoju, wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej” [Tabor, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*]. Natomiast J. Parysek określa rozwój regionalny jako „długotrwały proces rozwoju społeczno-gospodarczego, sterowany i modyfikowany przez gminne lub powiatowe władze samorządowe, wykorzystujący dla realizacji określonych interesów lokalne czynniki rozwoju” [Parysek 2001, s. 47].

Dla powyższych definicji można wyodrębnić pewne cechy wspólne, tj. rozwój lokalny jest procesem, czyli ciągiem następujących po sobie zdarzeń i czynności,

których efekty możemy obserwować nie tylko *ad hoc*, ale przede wszystkim w dłuższym czasie. Ponadto działania podejmowane przez samorządy terytorialne¹, w omawianym przypadku przez samorząd lokalny, dotyczą mniejszej przestrzeni, przez którą należy rozumieć miasta, wsie.

Instytucjami rozwoju lokalnego są przede wszystkim: władze lokalne (samorząd lokalny), mieszkańcy oraz podmioty funkcjonujące na lokalnym rynku (instytucje, przedsiębiorstwa). Zgodnie z definicją, samorząd lokalny „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” [Samorząd terytorialny, <http://www.sejm.gov.pl>].

Współczesne zarządzanie rozwojem regionalnym coraz częściej korzysta z doświadczeń zarządzania przedsiębiorstwami (w wymiarze merytorycznym i metodycznym). Władze samorządowe nie są już jedynie administratorami przestrzeni pozostających w ich gestii, świadczącymi określone usługi publiczne społeczności regionalnej, ale sprawują rolę koordynatora działań na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju regionu [Richert-Kaźmierska 2013, s. 24]. Rozwój regionu to rozwój przedsiębiorczości i stwarzanie możliwości do powstawania nowych miejsc pracy. Taki sposób działania przyczyni się do polepszenia poziomu życia społeczności lokalnej.

2.1. Instrumenty wspierania rozwoju lokalnego

Celem polityki lokalnej jest zapewnienie mieszkańcom dochodów pozwalających na zadowalający poziom życia (ciągłe poprawianie bytu) [Moczydłowska, Pacewicz 2007, s. 79]. Natomiast niekwestionowanym celem powyższej polityki w zakresie przedsiębiorczości jest stymulowanie jej rozwoju [Moczydłowska, Pacewicz 2007, s. 78].

Jednostki samorządowe posiadają szeroki wachlarz instrumentów wspierających rozwój przedsiębiorczości. Ze względu na charakter oddziaływania można je podzielić na instrumenty: finansowe (np. kredyty, pożyczki, zwolnienia i ulgi podatkowe), infrastrukturalne (np. plany przestrzennego zagospodarowania, plany rozwoju lokalnego), prawne (np. pomoc polegająca na pośredniczeniu w formalnościach niezbędnych do uzyskiwania ulg w podatkach lokalnych, organizowaniu porad prawnych), administracyjne (np. organizowanie szkoleń, kursów), planistyczne – efektywne zarządzania finansami, informacyjno-marketingowe (np. pomaganie w uzyskaniu wsparcia umożliwiającego pozyskanie funduszy na wdrożenie różnego typu innowacji, organizowanie dla przedsiębiorców targów i innych imprez służących ich promocji), instytucjonalne – instytucje wspierające przedsiębiorczość [Grycuk, Russel 2014, s. 66].

Grupa instrumentów instytucjonalnych, w których powołaniu może uczestniczyć samorząd lokalny, przyczynia się do tworzeniu sprzyjających warunków do

¹ Zgodnie z definicją zawartą na stronie <http://www.sejm.gov.pl>, samorząd terytorialny można podzielić na samorząd lokalny oraz samorząd regionalny.

rozwoju firm funkcjonujących na danym terenie. Powstawanie i funkcjonowanie takich instytucji może wpływać pozytywnie na liczbę zakładanych na terenie gminy firm, wspierać rozwój już istniejących przedsiębiorstw, przyciągać kapitał, a także sprzyjać innowacyjności i transferowi technologii [Grycuk, Russel 2014, s. 66].

Do powyżej opisanych instytucji otoczenia biznesu można zaliczyć: fundusze poręczeń kredytowych, fundusze pożyczkowe, ośrodki wspierania przedsiębiorczości (OWP), inkubatory przedsiębiorczości, centra informacyjne (np. gminne centra informacji), centra obsługi inwestorów, agencje rozwoju lokalnego (regionalnego), parki technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne [Grycuk, Russel 2014, s. 67-71].

Wachlarz działań podejmowanych przez lokalne samorządy, aby gospodarka w danym regionie rozwijała się prężnie, jest stosunkowo szeroki. Każda z jednostek (osoba prywatna, małe, średnie czy duże przedsiębiorstwa) żyjących na danym terenie ma możliwość wyboru drogi swojego rozwoju.

Przedsiębiorstwo na lokalnym rynku nie tylko zaopatrują się w materiały produkcyjne, korzystają z lokalnych zasobów pracy, lecz także sprzedają swoje produkty i usługi. Dzięki rozwojowi gospodarczemu zwiększa się liczba miejsc pracy, mieszkańcy zaspokajają swoje potrzeby bytowe, co sprzyja konkurencyjności całego regionu. K. Sasin podkreśla rolę MSP w życiu społeczno-gospodarczym regionu między innymi w zakresie: rozwoju innowacyjności, efektu zatrudnienia, rozwoju produkcji lokalnej, skutecznego radzenia sobie przez małe firmy z kryzysem gospodarczym czy mobilizacji kapitału [Sasin 2003, s. 47-60].

3. Tradycja i innowacja jako czynniki rozwoju lokalnego

3.1. Tradycja i innowacja – pojęcia, rodzaje

Tradycja jest pojęciem wielowymiarowym, w literaturze nie występuje jedna spójna definicja tego terminu. Nieokreśloność tradycji jest właśnie tym elementem, który wywołuje reakcje emocjonalne na to pojęcie. Definicja tradycji, którą można spotkać w *Słowniku języka polskiego*, wskazuje, iż tradycją są: „przekazywane z pokolenia na pokolenie historycznie ukształtowane obyczaje, poglądy, wierzenia, zasady postępowania, sposoby myślenia. Również zwyczaje” [Niemiec 2002]. Tradycją jest zatem skumulowany dorobek kulturowy, czyli taki, w którym wykorzystywane są przez ludzi nie tylko wzory działania, obiekty, ale także urządzenia, z którymi ludzie stykają się w codziennym życiu, a które nie są ich dziełem. Jedyne, co można z nimi zrobić, to wprowadzić modyfikacje, ulepszenia do gotowych elementów, które powstały w przeszłości [Sztompka 2002, s. 248]. Zatem spotykane w literaturze pojęcie tradycji może przyjmować trzy podstawowe formy: pojęcie czynnościowe, przedmiotowe oraz podmiotowe [Szacki 2011, s. 102]. Czynnościowe pojęcie tradycji związane jest z tym, iż tradycję pojmujemy jako czynność związaną z przekazywaniem z pokolenia na pokolenie dóbr należących do danej zbiorowości, najczęściej o charakterze duchowym. Natomiast pojmowanie tradycji w ujęciu przedmiotowym

związane jest przede wszystkim ze zwróceniem uwagi na sposób przekazywanie powyższych dóbr, a także na to, jakie to są dobra, które ulegają przekazywaniu z pokolenia na pokolenie. W przypadku pojęcia podmiotowego tradycji bierze się pod uwagę stosunek, jaki dane pokolenie ma do przeszłości, jak również, czy występuje zgoda na dziedziczenie określonych dóbr [Szacki 2011, s. 102].

Podjmując próbę zdefiniowania pojęcia innowacji, należy wziąć pod uwagę, iż podobnie jak tradycja, jest to termin wielowymiarowy. Za prekursora scharakteryzowania definicji tego zjawiska uznaje się J. Schumpetera. Zgodnie z jego propozycją innowacją można nazwać: wyprodukowanie nowego dobra, wprowadzenie na rynek dobra posiadającego nowe właściwości, wykorzystywanie przy wytwarzaniu dóbr nowych metod produkcji, tworzenie nowych rynków zbytu, pozyskiwanie nowych źródeł potrzebnych do produkcji surowców, reorganizację oraz restrukturyzację danego przemysłu [Siłka 2012, s. 23]. Powyższa definicja stała się punktem wyjścia dla innych badaczy podejmujących próby scharakteryzowania pojęcia innowacji. Za przykład mogą służyć rozważania J. Baruka, który o innowacji pisze w następujący sposób: „celowo zaprojektowana przez człowieka zmiana dotycząca produktu, metod wytwarzania, organizacji pracy i produkcji lub metod zarządzania, zastosowana po raz pierwszy w danej społeczności (najmniejszą społecznością jest przedsiębiorstwo) w celu osiągnięcia określonych korzyści społeczno-gospodarczych” [Baruk 2002, s. 55].

Często pojęciu innowacji towarzyszą terminy jej pokrewne, jak innowacyjność oraz potencjał innowacyjny. Warto zwrócić uwagę, iż innowacyjnością określa się zamierzone skutki działalności innowacyjnej [Siłka 2012, s. 15], czyli całość działań o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, finansowym, a także komercyjnym. Mają one prowadzić do wdrażania innowacji, przy czym część z tych działań ma sama w sobie charakter innowacyjny, jednakże inne nie posiadają takiego charakteru, lecz są elementem koniecznym do wdrożenia innowacji [*Podręcznik Oslo* 2008, s. 48]. Natomiast przez potencjał innowacyjny rozumie się określone cechy, które przyczyniają się do podejmowania działalności o charakterze innowacyjnym [Siłka 2012, s. 15]. W przypadku przedsiębiorstw ich innowacyjność przejawia się przede wszystkim liczbą wprowadzonych ulepszeń zarówno w produkcji, jak i w produkcie finalnym, racjonalizacji działań, jak również w czystej formie innowacji [Szajt 2007, s. 181].

3.2. Czynniki rozwoju lokalnego – pojęcie, rodzaje

Rozwój lokalny jest procesem, który nie odbywa się samoistnie. By mógł się on odbywać, a przez to przynosić realne rezultaty, muszą wystąpić, najczęściej grupowo, właściwe elementy, które urzeczywistnią ten proces. Mowa tu zatem o czynnikach rozwoju lokalnego, które z jednej strony, mogą być czynnikami powszechnymi, natomiast z drugiej mogą występować tylko incydentalnie, a zatem będą one oddziaływać w sposób aktywny tylko w określonych sytuacjach, miejscach, a także przedziałach czasowych [Jegorow 2012, s. 24].

Czynniki rozwoju lokalnego są wzajemnie powiązane. Dlatego też trudno jest dokonywać ich podziału oraz klasyfikacji. Przy czym za najbardziej pomocną uznaje się klasyfikację dokonaną przez J. Paryska, który wymienia następujące czynniki rozwoju lokalnego: surowce, do których zalicza się surowce mineralne, zasoby pracy, kapitał, również ten inwestycyjny, infrastrukturę, dostępny potencjał usługowy oraz produkcyjny, środowisko przyrodnicze i jego walory, posiadanie oraz wykorzystywanie nowoczesnych technologii wytwarzania, wsparcie społeczności lokalnej dla inicjatyw rozwojowych, dotacje oraz możliwość ich pozyskiwania i wykorzystywania oraz sytuację na arenie międzynarodowej, a także współpracę transgraniczną [Noworól 2007, s. 17].

W literaturze przedmiotu można również znaleźć podział czynników rozwoju lokalnego na czynniki twarde i miękkie. Pierwsze z nich to takie, które można zmierzyć, np. dostęp do infrastruktury, struktura branżowa, wielkość i typ własności istniejących podmiotów gospodarczych. Natomiast miękkie czynniki to z kolei te, które są trudne do zmierzenia, np. kreatywność, innowacyjność [Jakubowska 2013, s. 178].

4. Partnerstwo tradycji i innowacji jako element rozwoju lokalnego na przykładzie małych przedsiębiorstw

Analizę współdziałania tradycji oraz innowacji w przedsiębiorstwach postanowiono ograniczyć tylko do małych przedsiębiorstw z racji tego, iż wszystkie podmioty działalności gospodarczej, małe, średnie czy duże, wykazują tendencje do stosowania rozwiązań innowacyjnych, jednak w przypadku korzystania z tradycyjnych metod czy też sposobów działania oraz produkcji znaczącą większość stanowią małe przedsiębiorstwa.

Tradycja w połączeniu z innowacjami może stanowić znaczący czynnik rozwoju danego regionu, pod warunkiem, że są one umiejętnie wykorzystywane. Każdy przedsiębiorca na pewnym etapie swojej działalności dąży do udoskonalenia procesów produkcji, poszukując nowych rozwiązań, nie ograniczając się tylko do podejmowania działań o charakterze *stricte* innowacyjnym, ale także korzysta on z tradycyjnych, a zatem starych metod, które może on unowocześniać tak, aby odpowiadały one jego potrzebom.

Mając powyższe na uwadze, podmiotami, które mogą wykorzystywać taką strategię rozwoju, najczęściej są małe przedsiębiorstwa o charakterze lokalnym. Dość często działają one w tzw. sektorach niszowych, przez co ich rynek docelowy jest w pewnym stopniu ograniczony. Jednakże, niezależnie od profilu swojej działalności, małe przedsiębiorstwa przyczyniają się do rozwoju lokalnego. Jednym z najbardziej widocznych efektów ich funkcjonowania w regionie jest podniesienie poziomu życia mieszkańców dzięki wzrostowi zatrudnienia.

Jak już wcześniej wspomniano, przedsiębiorstwa dla poprawy rentowności swojego funkcjonowania mogą wykorzystywać zarówno rozwiązania innowacyjne, jak i tradycyjne. Niektóre z nich idą o krok dalej i decydują się na jednoczesne wykorzystywanie powyższych metod. Wykorzystywanie partnerstwa tradycji oraz innowacji ma pozytywny wydźwięk dla rozwoju lokalnego – nie tylko wykorzystywane są zasoby czy też walory danego regionu, ale także w pewnym stopniu promuje się zwyczaje czy też dziedzictwo kulturowe danego obszaru, zachęcając mieszkańców danego regionu, ale także innych części kraju, do korzystania z dóbr oferowanych przez przedsiębiorstwa lokalne. W ten sposób nie tylko napędza się popyt na dane dobra, ale także zwiększa się zyski przedsiębiorstw, co z kolei wpływa na rozwój regionu.

Stosowanie tradycyjnych rozwiązań występuje najczęściej w branży spożywczej, dość często pod postacią tzw. produktu tradycyjnego. Branża ta także korzysta z dobrodziejstw postępu technologicznego oraz stosuje rozwiązania innowacyjne w swojej działalności, co nie stoi na przeszkodzie jednoczesnemu wykorzystywaniu rozwiązań tradycyjnych. To właśnie w tej branży najczęściej występuje partnerstwo dwóch metod produkcji – tradycyjnej oraz nowoczesnej. Dlatego też jako przedmiot analizy wybrano przedsiębiorstwo z branży piekarniczej – to właśnie w tej grupie przedsiębiorstw przekazywane są tradycyjne techniki produkcji. Analizę badawczą oparto na ankiecie przeprowadzonej zarówno z właścicielami (dwie osoby), jak i z pracownikami (dziewięć osób) oraz klientami przedsiębiorstwa (łącznie sześćdziesiąt jeden osób) w pięciu piekarniach na terenie Dolnego Śląska – w dwóch z siedzibą w Jaworzynie Śląskiej oraz Świdnicy i w jednej z siedzibą w Żarowie.

Pytanie 1. Na czym polega partnerstwo tradycji i innowacji w piekarni?

W ramach przeprowadzonego badania zapytano właścicieli piekarń oraz ich pracowników na czym, według nich, polega partnerstwo tradycji i innowacji w ich firmie. 100% odpowiedzi dotyczyło stosowania przez nich tradycyjnych metod produkcji i wypieku przy jednoczesnym wykorzystywaniu nowoczesnych narzędzi, jak chociażby zakup nowego pieca, dzięki któremu udało się zachować zarówno tradycyjny i pożądaný przez klientów smak pieczywa, jak również obniżyć koszty jego produkcji.

Pytanie 2. Co ma większe znaczenie – niska cena oraz niższa jakość oferowanego pieczywa uzyskiwana w wyniku masowej produkcji czy wyższa cena i wyższa jakość pieczywa wypiekanego w sposób tradycyjny?

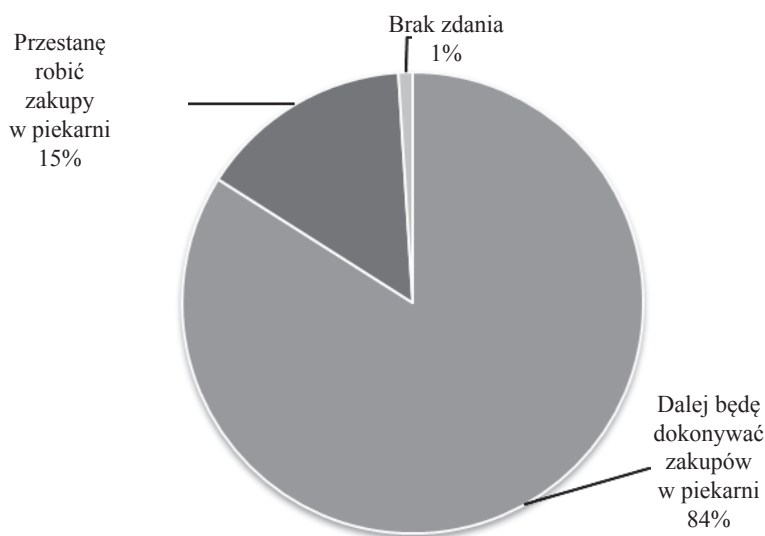
Tabela 1. Procentowe zestawienie odpowiedzi do pytania 2

Niższa cena + niższa jakość	Wyższa cena + wyższa jakość
20%	80%

Źródło: opracowanie własne.

Klientów piekarni zapytano o to, co ma dla nich większe znaczenie – niska cena pieczywa uzyskiwana w wyniku masowej produkcji, a przez to niższa jakość oferowanego dobra, czy wyższa jakość pieczywa wypiekanego w sposób tradycyjny, jednakże przez to droższego. 80% klientów wolałoby zapłacić więcej za produkt dobrej jakości, tradycyjny, który smakuje jak domowy wypiek, niżeli produkt o gorszej jakości, z dodatkiem konserwantów (dla 20% respondentów cena odgrywała większe znaczenie).

Pytanie 3. Jaki wpływ na dokonywanie zakupów w piekarni miałyby zastosowanie innowacji w tradycyjnych technikach produkcji?



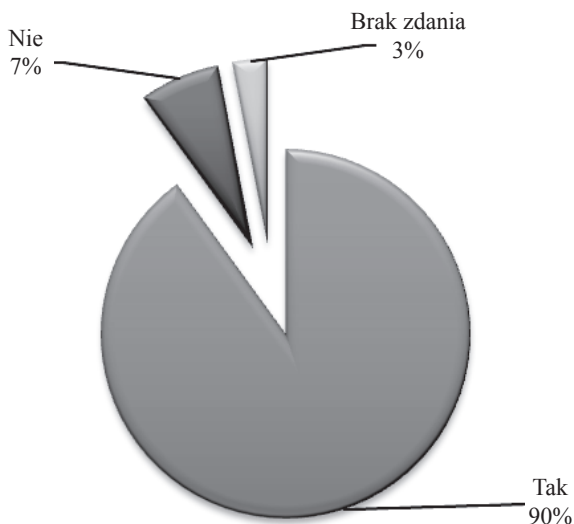
Rys. 1. Procentowe zestawienie odpowiedzi na pytanie 3

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli wytwórca pieczywa unowocześniłby tradycyjne techniki produkcji, nie rezygnując z nich, ale je udoskonalał, a także dodając nowe, innowacyjne rodzaje pieczywa, 84% klientów odpowiedziało, że dalej robiliby zakupy w tej piekarni, 15% nie dokonywałoby już zakupów, zaś 1% klientów nie ma na ten temat zdania.

Jednakże klienci podkreślili fakt, iż jakość wypieku oraz walory smakowe pieczywa powinny zostać zachowane.

Pytanie 4. Czy partnerstwo tradycji i innowacji ma wpływ na rozwój piekarni?



Rys. 2. Procentowe zestawienie odpowiedzi na pytanie 4

Źródło: opracowanie własne.

Rozpatrując pytanie, czy partnerstwo tradycji i innowacji wpływa na rozwój piekarni, 90% klientów potwierdziło ten stan, 7% respondentów go zanegowało, zaś 3% klientów nie miało zdania odnośnie do tego zagadnienia.

Zatem, mając powyższe na uwadze, partnerstwo tradycji oraz innowacji w ramach funkcjonowania przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza z branży piekarniczej, jest możliwe, przy czym muszą zostać spełnione warunki, dzięki czemu taka symbioza będzie możliwa. Na pewno stosowanie tychże czynników wymaga zbadania zarówno potrzeb klientów, jak i obecnych reguł rynkowych. Umiejętne zastosowanie tradycji i innowacji spowoduje rozwój przedsiębiorstwa, a to z kolei będzie miało wpływ na rozwój danego regionu. Jak wynika z rozmowy z właścicielami sieci piekarni, inwestycja w unowocześnienie pieców do produkcji pieczywa, a także pozostawienie zdrowych składników umożliwiło rozwój firmy, co przeistoczyło się w otworzenie w ostatnich kilku latach, dwóch kolejnych sklepów firmowych. To z kolei dało nowe miejsca pracy w regionie.

5. Zakończenie

Rozwój lokalny zależy od wielu różnych czynników, które ze względu na swój charakter, mogą być usystematyzowane w grupy. Do czynników rozwoju lokalnego, których nie można zmierzyć, czyli czynników miękkich, można zaliczyć między

innymi tradycję oraz innowację, które mogą występować samodzielnie bądź w postaci partnerstwa, najczęściej w branży spożywczej.

Współpraca czy też współdziałanie elementów sprzecznych takich, jak tradycja oraz innowacja, może wydawać się niemożliwa. Jednak właściwe oraz mądre ich wykorzystanie może stać się czynnikiem wpływającym na rozwój przedsiębiorstwa, które w swojej działalności zdecydowało się na stosowanie takiego partnerstwa. Z kolei rozwój takiego przedsiębiorstwa będzie pozytywnie oddziaływał na gospodarkę danego regionu, jednocześnie napędzając rozwój lokalny. Polepszenie się stanu gospodarki regionu wpłynie na dobrobyt oraz samopoczucie mieszkańców, którzy z kolei będą znowu napędzać gospodarkę regionu poprzez korzystanie z usług czy zakupy dóbr od lokalnych przedsiębiorców.

Reasumując, partnerstwo tradycji oraz innowacji w przedsiębiorstwach, choć trudne do osiągnięcia, jest jednym z czynników wpływających na rozwój lokalny, a w perspektywie gospodarki ogólnokrajowej – również na rozwój całego kraju.

Literatura

- Baruk J., 2002, *Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Gospodarka Narodowa, nr 3.
- Grycuk A., Russel P., 2014, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, Studia BAS nr 1(37).
<http://www.sejm.gov.pl>.
- Jakubowska A., 2013, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 156.
- Jegorow D., 2012, *Strategia przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą dla powiatu bialskiego, chełmskiego, hrubieszowskiego, tomaszowskiego i włodawskiego*, Chełmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego CIVIS, Chełm.
- Korenik S., 2011, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Markowski T., 2008, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa.
- Moczydłowska J., Pacewicz I., 2007, *Przedsiębiorczość*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów.
- Niemiec K., 2002, *Tradycja*, Gazeta Uniwersytecka UŚ w Katowicach, nr 3 (103), grudzień, <http://gazeta.us.edu.pl/node/215251> (3.05.2015).
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej oraz lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo UAM, Poznań.
- Podręcznik Oslo, 2008, OECD, Eurostat, wydanie trzecie.
- Richert-Każmierska A., 2013, *Zarządzanie rozwojem regionalnym – wpływ zmian demograficznych*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Rok 17, nr 1.
- Sasin K., 2003, *Zarządzanie małą firmą*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Siłka P., 2012, *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Szacki J., 2011, *Tradycja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

- Szajt M., 2007, *Przedsiębiorczość a innowacyjność sektora MŚP w Polsce*, [w:] Lachiewicz S., Matejun M. (red.), *Problemy współczesnej praktyki zarządzania*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Sztompka P., 2002, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Tabor T., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, http://www.info-pr.pl/?page=articles-&article_id=658&article_category=16 (13.10.2015).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013, nr 595.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015, nr 1515.
- Wawrzycka K., *Tradycje polskiej przedsiębiorczości – Filip Nereusz Szaniawski*, <http://blog.rzetelnafirma.pl/tradycje-polskiej-przedsiębiorczosci-filip-nereusz-szaniawski/> (3.05.2015).
- Zakrzewski R., 2014, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012–2013*, PARP, Warszawa.