

Przemysław Śleszyński, Paweł Sudra

SKUTKI FINANSOWE UCHWALENIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO DLA GMIN WEDŁUG DANYCH NA KONIEC 2014 ROKU

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, polityka przestrzenna gmin, polityka finansowa gmin.

1. Wprowadzenie

Zagadnienie szacowania efektów ekonomicznych ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest ważne zarówno z punktu widzenia racjonalizacji lokalnej polityki przestrzennej, jak i stabilności finansów publicznych gmin. Wiąże się z procesem optymalizacji – dochodzenia do najlepszych decyzji w gospodarowaniu przestrzenią (Domański, 2002). Narzędziem służącym realizacji tego celu jest prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwana dalej prognozą), której wykonanie jest obligatoryjnym elementem procedury opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej planem miejscowym).

Zawartość prognozy określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej Rozporządzeniem). Wskazuje ono konieczność uwzględnienia w prognozie wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy.

W zakresie dochodów w Rozporządzeniu wymienione są w szczególności wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy. Wzrost podatku od nieruchomości może przynosić dochody gminie zarówno przy zmianie struktury funkcjonalnej zagospodarowania obszaru objętego planem, jak też w przypadku nowych realizacji, wpływających na zwiększenie intensywności zagospodarowania (Świetlik, 2004).

W wymienionym akcie prawnym wskazano również, że w prognozie powinny być uwzględnione wpływy z opłaty planistycznej (renty planistycznej)¹. Opłata ta jest skutkiem wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego i zazwyczaj zmiany przeznaczenia terenu na inwestycyjne, w tym mieszkaniowe. Przy sprzedaży danej nieruchomości w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie planu miejscowego, powstaje obowiązek uiszczenia opłaty w kwocie ustalonej stawką procentową od wzrostu wartości nieruchomości.

Poza bezpośrednio wskazanymi w Rozporządzeniu istnieją również inne źródła dochodów budżetów gmin, na których występowanie mają wpływ decyzje planistyczne. Wśród nich należy wymienić opłaty adiacenckie², ponoszone przez właścicieli gruntów z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku ich scalenia i podziału (bądź samego podziału), albo w związku z budową infrastruktury technicznej, w tym dróg, finansowanych ze środków publicznych (samorząd, Skarb Państwa). Opłaty te w wielu gminach nie są jednak pobierane, na co ma wpływ obawa przed nadmiernym rozwojem biurokracji z powodu trybu wprowadzania opłat i egzekwowania należności oraz ryzyka odwołań od decyzji (Kańduła i Kotlińska, 2007; Topczewska i Siemiński, 2003).

Kolejnym źródłem dochodów samorządów lokalnych są wpływy z podatku od czynności cywilno-prawnych, których przedmiotem jest w szczególności przeniesienie praw własności nieruchomości. Za pośredni skutek realizacji ustaleń planu można uznać wzrost udziału gminy w podatkach od dochodów osobistych w przypadku rozwoju budownictwa mieszkaniowego i napływu nowych mieszkańców (Świetlik, 2004).

¹ Opłata planistyczna naliczana jest na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, z późn. zm.), art. 36.

² Opłaty adiacenckie naliczane są na podstawie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. nr 115 poz. 741, z późn. zm.), art. 4 pkt. 11, art. 98a, 107, 144-148b.

Gospodarka nieruchomościami w gminie niesie za sobą również koszty, które zgodnie z Rozporządzeniem należy uwzględnić w prognozie, w szczególności odszkodowania³, których mogą dochodzić od gminy właściciele gruntów, jeżeli wskutek uchwalenia planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Analiza lokalnego rynku nieruchomości, uwzględniająca segmentację i przestrzenne zróżnicowanie wartości gruntów (Hermann, 2013; Laskowska, 2011), powinna być, w kontekście optymalizacji efektywności gospodarki nieruchomościami gminy (Kokot i Gnat, 2010; Topczewska i Siemiński, 2003), jednym z ważniejszych elementów poprzedzających sporządzenie prognozy.

W Rozporządzeniu wskazano konieczność uwzględnienia w prognozie wydatków związanych z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy⁴. Mimo że niewymienione bezpośrednio w omawianym akcie prawnym, istotne dla zawartości prognozy są także koszty, które jednostki samorządu lokalnego ponoszą w związku z budową dróg publicznych projektowanych w planach oraz wykupem terenów (znajdujących się często w posiadaniu właścicieli prywatnych) pod te drogi oraz inne inwestycje celu publicznego (Hełdak i inni, 2012). Zadania własne gminy obejmują ponadto sprawy z zakresu budowy i utrzymania obiektów infrastruktury społecznej, urzędzenia zieleni gminnej, i innych, które, w określonych przypadkach, mogą wynikać z ustaleń planów miejscowych.

Prognoza, zgodnie z Rozporządzeniem, zawiera wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. W rezultacie służyć może pomocniczo przy wariantowaniu różnych scenariuszy rozwoju zagospodarowania przestrzennego i kształtowania zabudowy. Jest również dokumentem pozwalającym na weryfikację ekonomicznej racjonalności planu miejscowego. Powinna uwzględniać rozłożone w czasie koszty powstające w związku z uchwaleniem planu, narastające dochody generowane przez nowe zagospodarowanie, wskazywać czasokres od uchwalenia

³ Odszkodowania naliczane są na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, z późn. zm.), art. 36.

⁴ Zadania własne gminy wymienione są w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446), art. 7.

planu, w którym suma poniesionych nakładów przestanie przewyższać sumę dochodów (Świetlik, 2004).

W rzeczywistości oszacowanie wielu elementów prognozy jest obarczone dużym marginesem błędu, co wynika m.in. z faktu, że plan miejscowy nie jest planem inwestycyjnym, trudno zatem przewidzieć rzeczywisty rozwój zabudowy i sieci infrastruktury, a tym bardziej parametry techniczne inwestycji (Hełdak i inni, 2011), a procesy realizacji ustaleń planu są znacznie rozciągnięte w czasie. Powoduje to, że wyniki prognozy rzadko są wykorzystywane przy planowaniu budżetu gminy (Czekiel-Świtalska, 2013). Ustawodawca nie przewidział wymogu dostosowania aktualności prognozy do ostatecznej wersji sporządzanego planu miejscowego przed wyłożeniem do wglądu publicznego, co wskazuje na niższą rangę prognozy finansowej dla sporządzenia planu miejscowego względem np. prognozy oddziaływania na środowisko przyrodnicze (Stanek, 2011).

Wymagana zawartość prognozy opisana jest w Rozporządzeniu bardzo skrótowo, a metody jej wykonania nie są administracyjnie sprecyzowane. W rzeczywistości sposób sporządzania prognoz zależy od wielu czynników, takich jak: wielkość obszaru objętego planem, planowane przekształcenia terenu, dostępność odpowiednich danych finansowych, dotyczących m.in. wyceny wartości nieruchomości, a także praktyki osób i zespołów przygotowujących prognozy. Jest zależny również od tego, w jakim zakresie ustalenia planu określone są za pomocą wskaźników liczbowych, w postaci np. zakresów („widełek”) dotyczących procentowego udziału różnych funkcji. Powoduje to, że zapisy prognoz są sparametryzowane w zróżnicowany, trudno porównywalny sposób. Niestety, częste jest słabe wykonanie tych dokumentów od strony metodycznej (Żróbek, Krajewska 2014).

Można spotkać się z szacowaniem obciążeń i dochodów gmin w sposób uproszczony, niemal wyłącznie opisowy, co ma pewne uzasadnienie ze względu na niepewność predykcji wpływów i wydatków budżetów lokalnych, jednak utrudnia tworzenie bilansu obrotów finansowych. Z drugiej strony, w literaturze opisano, a w niektórych gminach wdrożono, propozycje sposobów opracowania prognozy uwzględniające elementy złożonego modelowania, wykorzystującego m.in. modele ekonometryczne, taksonometrię numeryczną, drzewa decyzyjne, a także przedstawienie bilansu skutków finansowych na poszczególnych etapach realizacji planu w formie kartograficznej, jako uzupełnienie części tabelaryczno-opisowej (Bajerowski, 2008; Świetlik, 2004).

2. Metoda i przebieg badania

W roku 2015 Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, przy współpracy Centrum UNEP/GRID-Warszawa, opracował kolejny, doroczny raport nt. sytuacji planistycznej w gminach (Śleszyński i inni, 2016)⁵. W badaniu uwzględniono ankietę, która została przesłana przez Główny Urząd Statystyczny – w ramach Programu Badań Statystyki Publicznej – do wszystkich gmin w Polsce. Formularz sprawozdawczy PZP-1: „Planowanie przestrzenne w gminach” należało wypełnić do 30 kwietnia 2015 r., uwzględniając stan na 31 grudnia 2014 roku. Wyniki analizy – w części dotyczącej skutków finansowych ustaleń obowiązujących planów miejscowych – zostały przedstawione w niniejszym artykule.

Ankieta GUS, w omawianej części, zawierała pytania z czterech grup tematycznych: prognozowane dochody (wpływy), zrealizowane dochody (wpływy), prognozowane wydatki (koszty), zrealizowane wydatki (koszty). W zakresie dochodów analizowano wpływy do budżetów gmin z tytułu opłaty planistycznej, wzrostu podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilno-prawnych oraz pozostałe, ujęte w kategorii „inne”. W zakresie kosztów wzięto pod uwagę wydatki budżetów lokalnych związane z budową dróg gminnych, wykupem gruntów pod drogi, budową infrastruktury technicznej, a także pozostałe koszty, zawarte w kategorii „inne”.

Odpowiedzi uzyskano od różnego odsetka gmin w kraju. W zależności od grupy tematycznej pytań było to: 63,0%, 51,6%, 57,6%, 49,5%. Spośród 2299 gmin, w których istniały plany miejscowe, w 915 (39,8%) udzielono odpowiedzi na pytania z wszystkich czterech grup, w kolejnych 309 (13,4%) – na pytania z trzech grup, w kolejnych 386 (16,8%) – na pytania z dwóch grup oraz w 136 (5,9%) na pytania z jednej grupy. W sumie w 1746 gminach (75,9%) udzielono co najmniej jednej odpowiedzi. Rozkład terytorialny gmin, z których otrzymano wypełnione ankiety, jest dosyć równomierny, z wyłączeniem województw wschodnich (podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego), z których średnia liczba odpowiedzi była mniejsza. Szczególnie wysoką liczbą wypełnionych ankiet wyróżniło się województwo śląskie. Niestety, nie udało się uzyskać odpowiedzi z kilku dużych ośrodków miejskich – Wrocławia, Gdańska i Torunia.

⁵ Raporty te były wielokrotnie publikowane w postaci monografii: zob. Śleszyński i inni, 2007; Śleszyński i Solon, 2010; Śleszyński i inni, 2012.

Badania nad stanem prac planistycznych w gminach zostały zainicjowane na początku pierwszej dekady XXI wieku w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa (zob. Anusz, 2003).

Pomimo wielu wątpliwości zgłaszanych przez gminy w związku z niejasnościami nasuwającymi się przy interpretacji dokumentów gminnych, udało się uzyskać wyczerpujący materiał, pozwalający analizować i oceniać skutki finansowe związane z uchwaleniem planów miejscowych. Otrzymane dane statystyczne, dzięki zwiększonemu o 6,5% w stosunku do ankiety za 2014 rok poziomowi odpowiedzi, pozwoliły na uzyskanie bardziej szczegółowych wyników analizy.

Tabela 1. Prognozowane i zrealizowane dochody i wydatki budżetów gmin, będące skutkami finansowymi ustaleń planów miejscowych, w latach 2013 i 2014

| | Prognozowane | | Zrealizowane | | Saldo | |
|----------------------------------|--------------|---------|--------------|---------|---------|------------|
| | dochody | wydatki | dochody | wydatki | prognoz | realizacji |
| 2013 r. (mln zł) | 34 854 | 66 799 | 6610 | 10 103 | -31 945 | -3493 |
| 2014 (mln zł) | 46 451 | 82 374 | 8887 | 13 370 | -35 923 | -4483 |
| Różnica 2014-2013 (mln zł) | 11 597 | 15 575 | 2277 | 3267 | -3978 | -990 |
| Różnica 2014-2013 (%) | 33,3 | 23,3 | 34,4 | 32,3 | 12,5 | 28,3 |

Opracowanie własne

Bardzo duże różnice sumarycznych kwot dla lat 2013 i 2014, wynoszące – zależnie od kategorii dochodów i wydatków – 23-35% (tabela 1), wskazują na fakt zwiększonych, prognozowanych na okres wieloletni i zrealizowanych do końca roku, obrotów finansowych związanych ze skutkami uchwalania planów miejscowych w ramach budżetów gmin, zarówno po stronie wpływów, jak i kosztów⁶. Jedyne częściowym wytłumaczeniem wyższych obrotów jest wzrost o 4,6% liczby obowiązujących planów miejscowych w skali kraju.

⁶ Synteza informacji dotyczących dochodów i wydatków budżetowych gmin w 2014 roku zawarta jest w opracowaniu: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014, 2015*, praca zbiorowa (kier. M. Błażej), Główny Urząd Statystyczny, Studia i analizy statystyczne, Warszawa.

3. Wyniki analizy danych dotyczących skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych

Prognozowane dochody

Według danych uzyskanych z 1562 gmin (67,9% tych, które posiadały obowiązujące plany miejscowe), na koniec 2014 r. prognozowane dochody wynikające z uchwalenia planów miejscowych zostały wykazane na 46,4 mld zł. Najistotniejszą pozycję stanowiły wpływy z tytułu „inne” (18,6 mld zł) oraz ze wzrostu podatku od nieruchomości (16,3 mld zł), a następnie opłata planistyczna (10,4 mld zł) – tabela 2, ryc. 1.

Tabela 2. Prognozowane dochody gmin związane z uchwaleniem planów miejscowych według kategorii gmin i województw na koniec 2014 r.

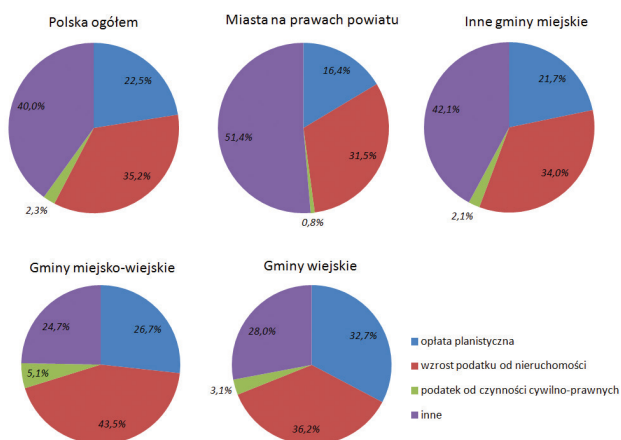
| Kategoria gmin, województwo | Prognozowane dochody | | | | |
|--------------------------------|----------------------|-----------------------------|--|--|--------|
| | ogółem | w tym | | | |
| | | opłata plani- styczna | podatek od nieruchomości (wzrost podat- ku) | podatek od czynności cywilno- -prawnych | inne |
| w mln zł | | | | | |
| Polska – ogółem | 46 451 | 10 448 | 16 335 | 1071 | 18 597 |
| miasta na prawach powiatu | 20 340 | 3337 | 6400 | 156 | 10 446 |
| inne gminy miejskie | 8075 | 1755 | 2744 | 173 | 3403 |
| gminy miejsko-wiejskie | 9103 | 2433 | 3956 | 463 | 2250 |
| gminy wiejskie | 8934 | 2923 | 3235 | 278 | 2498 |
| Dolnośląskie | 4267 | 1365 | 1198 | 139 | 1565 |
| Kujawsko-Pomorskie | 1271 | 331 | 312 | 36 | 592 |
| Lubelskie | 1097 | 151 | 729 | 16 | 201 |
| Lubuskie | 1346 | 139 | 298 | 19 | 890 |
| Łódzkie | 1710 | 419 | 785 | 25 | 481 |
| Małopolskie | 2553 | 971 | 787 | 56 | 739 |
| Mazowieckie | 8454 | 1165 | 3804 | 364 | 3121 |
| Opolskie | 688 | 147 | 282 | 13 | 246 |
| Podkarpackie | 1541 | 167 | 908 | 30 | 437 |
| Podlaskie | 948 | 149 | 441 | 8 | 350 |
| Pomorskie | 4628 | 1198 | 1002 | 52 | 2376 |
| Śląskie | 8001 | 2321 | 2852 | 80 | 2748 |

| | | | | | |
|---------------------|------|-----|------|-----|------|
| Świętokrzyskie | 806 | 186 | 411 | 77 | 132 |
| Warmińsko-Mazurskie | 1655 | 406 | 390 | 26 | 832 |
| Wielkopolskie | 3358 | 816 | 762 | 111 | 1669 |
| Zachodniopomorskie | 4128 | 517 | 1373 | 21 | 2217 |

Opracowanie własne

Największe wpływy prognozowano w dużych ośrodkach miejskich. W miastach na prawach powiatu przewidywano, że dochody ogółem wyniosą 20,3 mld zł, w tym 1/3 (6,4 mld zł) ich część z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich spodziewany był wyraźnie wyższy udział opłaty planistycznej (26-33%) oraz wzrostu podatku od nieruchomości (36-44%) w stosunku do kategorii „innych wpływów”. Te ostatnie w miastach na prawach powiatu stanowiły natomiast ponad połowę przewidywanych dochodów.

Najwyższe prognozowane wpływy odnotowano w Warszawie – 3,2 mld zł, przy czym aż 2,1 mld zł dochodów przewidywano z tytułu planów miejscowych uchwalonych w roku sprawozdawczym (2014). W przypadku stolicy wzrost prognozowanych wpływów był aż czterokrotny w porównaniu z rokiem 2013. Ponadto przewidywano wysokie dochody w Szczecinie – 3,0 mld zł, a powyżej 1 mld zł w Sosnowcu (wyłącznie z tytułu planów uchwalonych przed rokiem sprawozdawczym), Gdyni i Krakowie. W kategorii „innych gmin miejskich” wyróżniło się Piaseczno, gdzie spodziewane były wpływy wynoszące ponad 0,5 mld zł.



Ryc. 1. Struktura prognozowanych dochodów z tytułu ustaleń obowiązujących planów miejscowych w końcu 2014 r. według kategorii gmin

Zwraca uwagę wysoka koncentracja kwot w stosunkowo niedużej liczbie gmin. Pierwsze 10 z nich osiągnęło aż 14,2 mld prognozowanych wpływów (czyli 30,7%), pierwsze 50 – 25,0 mld zł (53,8%), a pierwsze 100 – 31,2 mld zł (67,2%). Jeszcze inaczej licząc, połowa prognozowanych wpływów z tytułu obowiązujących planów miejscowych była skoncentrowana zaledwie w 2,7% spośród gmin, które wykazały jakiegokolwiek kwoty (w 41 spośród 1513 jednostek samorządowych).

Pomimo oczywistego zróżnicowania prognozowanych wpływów pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi a gminami peryferyjnymi, taka drastyczna nieproporcjonalność może dowodzić niekonsekwencji i różnych podejść metodologicznych w sporządzaniu prognoz. Możliwe jest tu zarówno zawyżanie spodziewanych wpływów, jak też ich zaniżanie. Inną prawdopodobną przyczyną obserwowanych dysproporcji jest niespójnie prowadzona, nieefektywna gospodarka finansowa w części gmin.

Prognozowane wydatki

Wydatki prognozowane wykazane zostały na koniec 2014 r. na kwotę 82,4 mld zł, z czego połowa (41,9 mld zł) przypadła na miasta na prawach powiatu (tabela 3). Wśród przewidywanych kosztów wskazywano przede wszystkim na budowę dróg gminnych (38,4 mld zł), a następnie innej infrastruktury technicznej (23,1 mld zł). Wykup gruntów pod budowę dróg gminnych był prognozowany na 11,3 mld zł, ale prawdopodobnie ta kwota jest zaniżona poprzez ujęcie tych wydatków częściowo w pozycji „budowa dróg gminnych”.

Prognozowane wydatki były skoncentrowane szczególnie w dwóch województwach – mazowieckim (17,3 mld zł) i zachodniopomorskim (12,4 mld zł). Gdyby przeliczyć je w stosunku do liczby ludności, daje to kwotę na jednego mieszkańca w wysokości 3,2 tys. zł w pierwszym województwie oraz aż 7,2 tys. zł – w drugim (średnia dla kraju – 2,1 tys. zł). Przeliczenia te nie uwzględniają jednak faktu, że nie uzyskano danych dla przeszło 40% gmin.

Widać wyraźnie, że obciążenia budżetów gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych mogą być istotne. W ośmiu gminach prognozowane kwoty przekroczyły 1 mld zł – najwyższe były w Szczecinie (11,2 mld zł), Warszawie (9,2 mld zł), Poznaniu (3,1 mld zł) i Krakowie (2,3 mld zł), ale wysokie również w mniejszych gminach, jak Lesznowola (1,2 mld zł), Wieliczka (1,0 mld zł). W 64 gminach kwoty te przekraczały 10 tys. zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, najwięcej w Kobylnicy (51,2 tys. zł)

i Lesznowoli (50,9 tys. zł), a spośród miast na prawach powiatu – w Szczecinie (27,6 tys. zł).

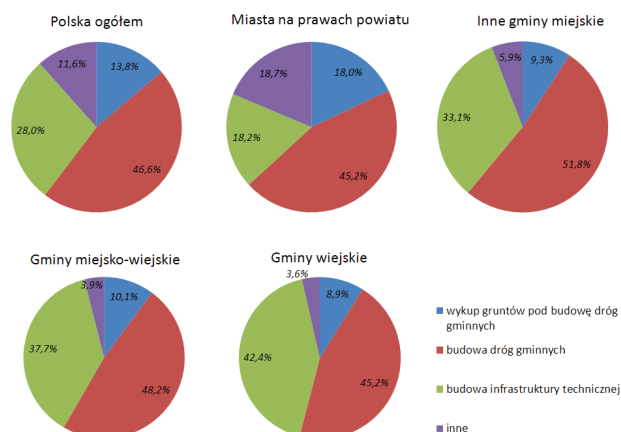
Tabela 3. Prognozowane wydatki gmin związane z uchwaleniem planów miejscowych według kategorii gmin i województw na koniec 2014 r.

| Kategoria gmin, województwo | Prognozowane wydatki | | | | |
|--------------------------------|----------------------|--|----------------------------|---|------|
| | ogółem | w tym | | | |
| | | wykup gruntów pod budowę dróg gminnych | budowa dróg gminnych | budowa infrastruktury technicznej | inne |
| | w mln zł | | | | |
| Polska – ogółem | 82 374 | 11 350 | 38 360 | 23 094 | 9569 |
| miasta na pra- wach powiatu | 41 897 | 7538 | 18 928 | 7613 | 7817 |
| inne gminy miejskie | 11 037 | 1021 | 5716 | 3650 | 651 |
| gminy miejsko- wiejskie | 13 963 | 1417 | 6727 | 5271 | 549 |
| gminy wiejskie | 15 477 | 1375 | 6989 | 6561 | 552 |
| Dolnośląskie | 4776 | 224 | 2575 | 1654 | 323 |
| Kujawsko- Pomorskie | 2210 | 244 | 783 | 1119 | 65 |
| Lubelskie | 1553 | 140 | 840 | 481 | 91 |
| Lubuskie | 1616 | 66 | 803 | 656 | 92 |
| Łódzkie | 4604 | 446 | 2528 | 1442 | 188 |
| Małopolskie | 7274 | 1163 | 3519 | 2360 | 232 |
| Mazowieckie | 17 270 | 5378 | 5152 | 3463 | 3278 |
| Opolskie | 1498 | 62 | 834 | 563 | 39 |
| Podkarpackie | 1929 | 126 | 834 | 544 | 424 |
| Podlaskie | 2299 | 201 | 1479 | 350 | 269 |
| Pomorskie | 5325 | 663 | 2598 | 1771 | 293 |
| Śląskie | 7907 | 851 | 4237 | 2218 | 600 |
| Świętokrzyskie | 2421 | 218 | 1130 | 982 | 91 |
| Warmińsko- Mazurskie | 2860 | 95 | 1327 | 896 | 541 |
| Wielkopolskie | 6445 | 836 | 3383 | 1724 | 502 |
| Zachodniopomor- skie | 12 386 | 636 | 6338 | 2871 | 2541 |

Opracowanie własne

Zaobserwowano również wysoką koncentrację kwot prognozowanych wydatków w stosunkowo niewielkiej liczbie gmin. Pierwsze 10 gmin skupiało aż 39,5% prognozowanych wydatków w całej Polsce, a pierwsze 50-58,9%. Rozrzut ten pokazuje, że trudno jest wyciągać jednoznaczne wnioski co do możliwych w przyszłości kosztów planowania miejscowego, bez bardziej pogłębionych badań, weryfikujących metodykę sporządzania prognoz finansowych uchwalenia planów miejscowych, w tym powiązanie z pokryciem planistycznym i zawartością dokumentów pod względem struktury przeznaczenia terenów. Biorąc pod uwagę medianę prognozowanych kosztów w gminach (8,3 mln zł) i mnożąc ją przez ok. 2 tys. gmin, wykazany dla całej Polski, otrzymany z ankiet sumaryczny wynik (82,4 mld zł) może być nawet pięciokrotnie zawyżony. Z drugiej strony nie można wykluczyć, że znaczna część gmin nie doszacowała kosztu skutków finansowych uchwalenia planów.

Struktura prognozowanych wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, nie wykazywała istotnych różnic pomiędzy kategoriami administracyjnymi gmin (ryc. 2). We wszystkich z nich na budowę dróg gminnych przypadło około połowy przewidywanych do wydania środków. Jedynie wykup gruntów pod drogi był znacząco wyższy w większych ośrodkach. W miastach na prawach powiatu wydatki te stanowiły 18,0% kwot, podczas gdy w gminach wiejskich – tylko 8,9%. Różnice te są większe, jeżeli z gmin wiejskich wyłączymy gminy położone wokół największych miast. W miastach na prawach powiatu średnio dwukrotnie mniejszy niż w innych gminach był przewidywany udział kosztów przeznaczonych na budowę infrastruktury technicznej.



Ryc. 2. Struktura prognozowanych wydatków z tytułu ustaleń obowiązujących planów miejscowych w końcu 2014 r. według kategorii gmin

Zrealizowane dochody

Zrealizowane wpływy z tytułu uchwalenia planów miejscowych wyniosły do końca 2014 r. 8,9 mld zł (dla 1278 gmin spośród 2299, w których istniał co najmniej jeden obowiązujący plan miejscowy i które podały odpowiednie dane) (tabela 4). Najwyższe dochody uzyskały: Włocławek (907 mln zł), Koszalin (501 mln zł), Malbork (410 mln zł) i Piaseczno (383 mln zł). Najistotniejszą pozycję zajmowały wpływy ze wzrostu podatku od nieruchomości (5,7 mld zł, czyli 64,4%).

Tabela 4. Zrealizowane dochody gmin związane z uchwaleniem planów miejscowych według kategorii gmin i województw na koniec 2014 r.

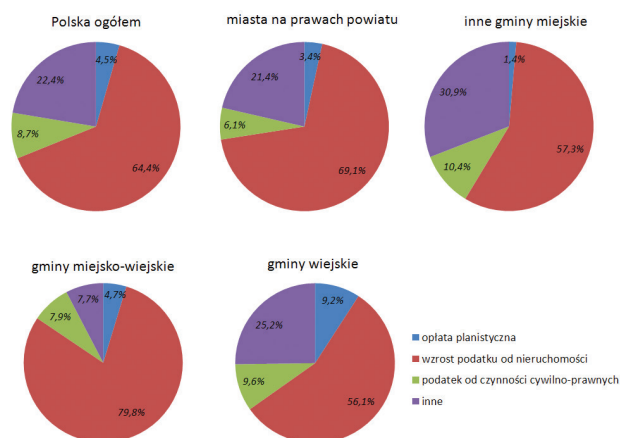
| Kategoria gmin, województwo | Zrealizowane dochody | | | | |
|--------------------------------|----------------------|---------------------|---|---------------------------------------|------|
| | ogółem | w tym | | | |
| | | opłata planistyczna | podatek od nieruchomości (wzrost podatku) | podatek od czynności cywilno-prawnych | inne |
| | w mln zł | | | | |
| Polska – ogółem | 8887 | 398 | 5725 | 776 | 1989 |
| miasta na prawach powiatu | 1916 | 65 | 1324 | 116 | 410 |
| inne gminy miejskie | 2823 | 39 | 1617 | 295 | 872 |
| gminy miejsko-wiejskie | 1932 | 91 | 1541 | 153 | 148 |
| gminy wiejskie | 2216 | 203 | 1243 | 212 | 559 |
| Dolnośląskie | 773 | 33 | 523 | 79 | 137 |
| Kujawsko-Pomorskie | 1067 | 12 | 947 | 59 | 49 |
| Lubelskie | 56 | 10 | 20 | 14 | 12 |
| Lubuskie | 153 | 13 | 24 | 1 | 115 |
| Łódzkie | 675 | 16 | 397 | 43 | 219 |
| Małopolskie | 458 | 42 | 303 | 56 | 58 |
| Mazowieckie | 1019 | 38 | 794 | 153 | 34 |
| Opolskie | 69 | 3 | 21 | 11 | 34 |
| Podkarpackie | 65 | 9 | 16 | 2 | 39 |
| Podlaskie | 334 | 6 | 189 | 9 | 131 |
| Pomorskie | 918 | 27 | 354 | 70 | 467 |
| Śląskie | 918 | 104 | 416 | 57 | 340 |
| Świętokrzyskie | 429 | 19 | 294 | 47 | 68 |
| Warmińsko-Mazurskie | 301 | 16 | 231 | 22 | 32 |
| Wielkopolskie | 859 | 30 | 587 | 77 | 164 |
| Zachodniopomorskie | 794 | 19 | 608 | 76 | 90 |

Opracowanie własne

W wynikach analizy przeprowadzonej w podziale na kategorie administracyjne gmin nie ujawniają się wyraźne prawidłowości (ryc. 3). Udziały poszczególnych rodzajów wpływów nie zmieniają się wraz z wielkością gminy, zgodnie z rangą administracyjną i poziomem urbanizacji. Nie widać także wyraźniejszych różnic w rozkładzie całkowitych wpływów względem tych kategorii: miasta na prawach powiatu koncentrowały 21,6% wszystkich zrealizowanych wpływów (1916 mln zł), inne gminy miejskie – 31,8% (2823 mln zł), gminy miejsko-wiejskie – 21,7% (1932 mln zł), a gminy wiejskie – 24,9% (2216 mln zł). Udziały te nawiązują mniej więcej do odsetka ludności zamieszkałej w gminach poszczególnych kategorii.

Realizacja dochodów wykazywała większe zróżnicowanie w podziale na regiony (tabela 4). Największe wpływy przypadły na województwa: kujawsko-pomorskie (1067 mln zł), mazowieckie (1019 mln zł), pomorskie i śląskie (w obu po 918 mln zł). Nie było to jednak zasługą szczególnej polityki finansowej prowadzonej przez gminy w wymienionych regionach, ale raczej wynikało z występowania wyjątkowo wysokich dochodów w jednym lub kilku samorządach. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego dotyczy to zwłaszcza Włocławka, a mazowieckiego – Piaseczna.

Wśród zrealizowanych dochodów zwraca uwagę niewielka, wręcz w wielu przypadkach śladowa, kwota wynikająca z renty planistycznej. Ze szczegółowej analizy uzyskanych danych statystycznych wynika, że zwłaszcza w przypadku miast na prawach powiatu, przepisy umożliwiające pobieranie opłaty planistycznej praktycznie nie mają zastosowania. Jest to złożony problem, po części związany z ustalaniem przez gminy zerowej



Ryc. 3. Struktura zrealizowanych wpływów z tytułu ustaleń obowiązujących planów miejscowych w końcu 2014 r. według kategorii gmin

stawki tej opłaty (przy maksymalnej dopuszczalnej w wysokości 30%), jak też różnego orzecznictwa. W efekcie kwoty przypadające na 1 mieszkańca z tytułu renty planistycznej, podobnie jak łącznych wpływów w poszczególnych gminach, są bardzo zróżnicowane (mediana dla zbioru wszystkich gmin w roku 2014 wyniosła 49 zł).

Zrealizowane wydatki

Łączne wydatki z tytułu obowiązujących planów miejscowych do końca 2014 r. wyniosły 13 370 mln zł i rozłożyły się w następujących proporcjach (tabela 5): wykup gruntów pod budowę dróg gminnych – 986 mln zł (7,4%), budowa dróg gminnych – 6768 mln zł (50,6%), budowa infrastruktury technicznej – 4752 mln zł (35,5%) oraz inne wydatki – 864 mln zł (6,5%). Oznacza to znaczny wzrost udziału wydatków na budowę dróg gminnych względem 2013 roku (o prawie 8 punktów procentowych w skali kraju), przy równocześnie bardzo niewielkim wzroście sumy kosztów budowy innej infrastruktury.

Najwięcej wydatków pochłonęły inwestycje w gminach miejsko-wiejskich (4105 mln zł), następnie wiejskich (3669 mln zł), w dalszej kolejności w gminach miejskich (3360 mln zł), a najmniej w miastach na prawach powiatu (2236 mln zł). Analiza struktury wydatków według kategorii administracyjnych gmin wskazuje, że w gminach wiejskich największe koszty dotyczą budowy infrastruktury technicznej (poza drogami) – stanowiły one 47,3% całości wydatków w tych jednostkach; odmienna sytuacja występuje w pozostałych gminach (ryc. 4). W gminach miejskich, w tym w miastach na prawach powiatu, najwięcej środków pochłonęła budowa dróg gminnych (odpowiednio 53,7 i 57,2%). Koszty wykupu gruntów, co zrozumiałe, stanowiły bardziej znaczącą pozycję wśród wydatków, zwłaszcza w miastach powiatowych (15,4%).

Odnosząc dane o poniesionych wydatkach według kategorii gmin do liczby ludności nie otrzymamy jednoznacznego potwierdzenia prawidłowości, że im mniej zurbanizowana gmina, tym koszty uchwalenia planów miejscowych są wyższe. W miastach na prawach powiatu wydatki te wyniosły zaledwie 177 zł na 1 mieszkańca, jednak w innych miastach były znacznie wyższe – średnio o 558 zł, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich wyniosły 464 zł, a w gminach wiejskich – 334 zł. Takie zróżnicowania pokazują, że następuje wyrównywanie opóźnień infrastrukturalnych w mniejszych miastach, ale świadczą również o wysokich kosztach dokonywanych przekształceń.

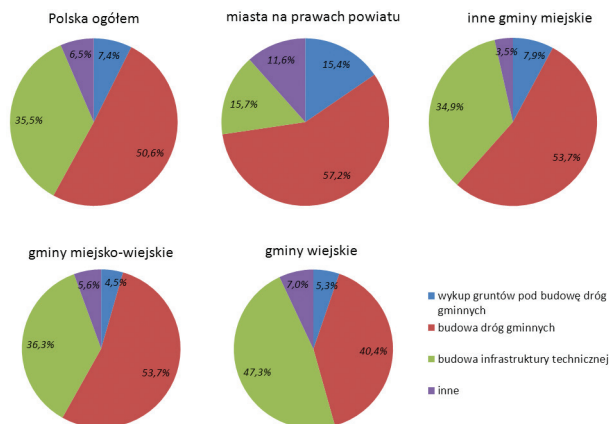
Tabela 5. Zrealizowane wydatki gmin związane z uchwaleniem planów miejscowych według kategorii gmin i województw na koniec 2014 r.

| Kategoria gmin, województwo | Zrealizowane wydatki | | | | |
|--------------------------------|----------------------|--|----------------------------|--|------|
| | ogółem | w tym | | | |
| | | wykup gruntów pod budowę dróg gmin- nych | budowa dróg gminnych | budowa infrastruk- tury tech- nicznej | inne |
| w mln zł | | | | | |
| Polska – ogółem | 13 370 | 986 | 6768 | 4752 | 864 |
| miasta na prawach powiatu | 2236 | 345 | 1279 | 352 | 259 |
| inne gminy miejskie | 3360 | 264 | 1804 | 1173 | 118 |
| gminy miejsko-wiejskie | 4105 | 183 | 2203 | 1490 | 229 |
| gminy wiejskie | 3669 | 193 | 1482 | 1737 | 257 |
| Dolnośląskie | 1196 | 34 | 728 | 373 | 61 |
| Kujawsko-Pomorskie | 523 | 68 | 222 | 221 | 13 |
| Lubelskie | 409 | 22 | 203 | 156 | 27 |
| Lubuskie | 160 | 17 | 82 | 51 | 11 |
| Łódzkie | 972 | 46 | 450 | 463 | 14 |
| Małopolskie | 1709 | 62 | 680 | 892 | 74 |
| Mazowieckie | 1691 | 237 | 626 | 770 | 58 |
| Opolskie | 263 | 4 | 129 | 96 | 33 |
| Podkarpackie | 260 | 16 | 116 | 117 | 11 |
| Podlaskie | 624 | 65 | 310 | 109 | 141 |
| Pomorskie | 1149 | 106 | 610 | 387 | 45 |
| Śląskie | 1213 | 68 | 547 | 517 | 82 |
| Świętokrzyskie | 535 | 10 | 363 | 98 | 64 |
| Warmińsko-Mazurskie | 1286 | 19 | 1004 | 139 | 125 |
| Wielkopolskie | 1014 | 151 | 501 | 267 | 96 |
| Zachodniopomorskie | 365 | 60 | 199 | 97 | 9 |

Opracowanie własne

Zrealizowane koszty w związku z uchwaleniem planów miejscowych znacznie się różniły w poszczególnych regionach (tabela 5). W świetle otrzymanych danych, najwięcej kosztów poniesiono w województwie małopolskim (1709 mln zł) oraz mazowieckim (1691 mln zł). Wydatki

przekraczające 1 mld zł wystąpiły również w pięciu innych województwach. Najmniejsze kwoty odnotowano w województwie lubuskim (160 mln zł), a następnie w podkarpackim (260 mln zł) i opolskim (263 mln zł). Sumy wydatków względem 2013 roku wzrosły we wszystkich regionach oprócz małopolskiego (w warmińsko-mazurskim aż czterokrotnie).



Ryc. 4. Struktura zrealizowanych wydatków z tytułu ustaleń obowiązujących planów miejscowych w końcu 2014 r. według kategorii gmin

Wśród wszystkich gmin, które udzieliły odpowiedzi dotyczącej poniesionych kosztów budżetowych, zdecydowanie najwięcej wydatków zrealizowano w Orzyszu (898 mln zł). W następnych w kolejności jednostkach samorządowych odnotowano znacznie mniejsze kwoty (Jelenia Góra – 349 mln zł, Piaseczno – 309 mln zł, Pruszcz Gdański – 294 mln zł, Zagnańsk – 271 mln zł, Łomża – 270 mln zł). W przypadku niektórych gmin poniesione koszty wyraźnie wpłynęły na całkowity bilans według województw, stanowiąc połowę lub nawet większy udział w sumie wydatków zagregowanych dla danego regionu (gmina miejsko-wiejska Orzysz w województwie warmińsko-mazurskim – 70%, gmina wiejska Zagnańsk w świętokrzyskim – 51%). W skali całego kraju pierwsze 10 gmin pod względem najwyższych wydatków generowało około 24% wszystkich wydatków. Oznacza to bardzo wysoką koncentrację i tym samym utrudnia jednoznaczną interpretację wyników. Powoduje również, że wnioski formułowane odnośnie sytuacji w skali krajowej powinny być ostrożne.

Dochody i wydatki prognozowane a zrealizowane

Bilans skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych jest ujemny, zarówno jeśli się weźmie pod uwagę prognozowane wpływy w stosunku do prognozowanych wydatków, jak też wyniki faktycznie zrealizowane (ryc. 5, 6).

Porównanie dochodów (wplywów) i wydatków (kosztów) wskazuje na kilka istotnych prawidłowości. Po pierwsze, zarówno spodziewane, jak też zrealizowane dotychczas dochody nie równoważą wydatków; w skali kraju wpływy stanowią 56-66% wykazywanych kwot kosztów. Względnie najbardziej korzystny bilans odnotowano dla faktycznie zrealizowanych dochodów w stosunku do wydatków do końca roku – w największych miastach – na prawach powiatu (86%) i innych gminach miejskich (84%).

W pozostałych kategoriach gmin występują niższe salda – dotyczy to zwłaszcza realizacji wpływów i kosztów w gminach miejsko-wiejskich (47%). W tej grupie gmin, jako jedynej, wystąpił mniejszy udział procentowy zrealizowanych w roku kalendarzowym dochodów w stosunku do kwot prognozowanych niż w przypadku wydatków. Najbardziej nieproporcjonalny był jednak stosunek prognozowanych do zrealizowanych obrotów, zarówno wpływów, jak i wydatków, w miastach na prawach powiatu – kwoty prognozowane były ponad 10-krotnie większe. Oznacza to, że w większych ośrodkach miejskich realizacja skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych jest bardziej rozciągnięta w czasie.

W skali całego kraju występuje nieco szybsze tempo uzyskiwania wpływów realizowanych do prognozowanych (19%) w porównaniu do wydatków ponoszonych i przewidywanych (16%). Jest to jednak mało znaczące, biorąc pod uwagę zaledwie kilkunastoprocentową wielkość tych udziałów. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że zarówno pozyskiwanie środków, jak i ponoszenie wydatków wskutek uchwalenia planów miejscowych, jest znacznie rozciągnięte w czasie.

W dwóch województwach – kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim odnotowano dodatnie saldo wpływów i wydatków; było to odpowiednio: plus 544 i plus 429 mln zł. Natomiast w województwie lubuskim ujemne saldo w wysokości około 7 mln zł stanowiło niewielką kwotę w stosunku do sum wpływów i wydatków (wynoszących, odpowiednio, 153 i 160 mln zł). Najbardziej zrównoważona gospodarka finansowa związana z realizacją ustaleń planów miejscowych charakteryzowała miasta na prawach powiatu i inne gminy miejskie, w których ujemne saldo stanowiło 14-16% wszystkich wydatków, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich

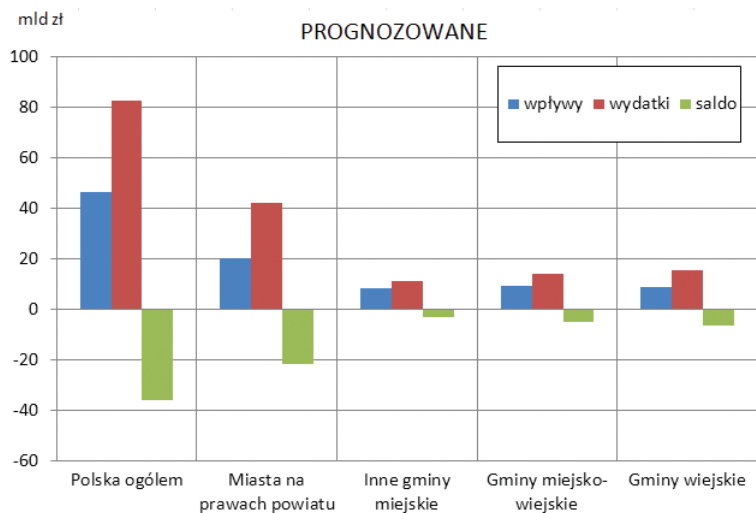
kwota ujemnego salda przekraczała połowę zrealizowanych wydatków, a w gminach wiejskich sięgała 40% poniesionych kosztów.

Aby zweryfikować podobieństwo kwot wykazanych w prognozach w stosunku do zrealizowanych obrotów, zestawiono odpowiednie salda, co pozwoliło stwierdzić zasadniczo słabe podobieństwo obydwu zmiennych. Na niską wartość predykcijną wykonywanych prognoz wskazuje fakt, że w ponad połowie przypadków prognoza różniła się z realizacją w roku kalendarzowym, tzn. prognozowano ujemne saldo, a występował bilans dodatni, bądź też zakładano saldo dodatnie, a bilans był ujemny. Jeżeli występowało podobieństwo obliczonych zmiennych, to częściej w grupie dodatnich wartości. Może to sugerować, że w gminach o racjonalnej polityce przestrzennej (w sensie uzyskiwania przychodów), polityka ta nie tylko jest skuteczna, ale także prawdopodobieństwo spełnienia prognoz i oczekiwań jest największe.

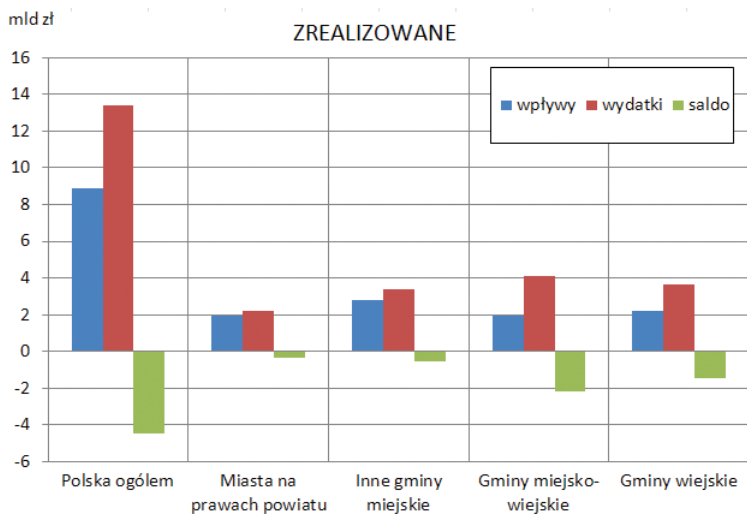
O ile do kwot prognozowanych należy z założenia podchodzić z ostrożnością, to wpływy i wydatki zrealizowane wskazują na realne, duże zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin. Identyfikowane w przypadku wielu samorządów lokalnych kwoty ujemnego salda zrealizowanych obrotów finansowych, rzędu kilku tysięcy złotych na mieszkańca (czyli kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych na rodzinę lub gospodarstwo domowe), wydają się w przekonujący sposób ukazywać występowanie negatywnego zjawiska wysokich kosztów budżetowych związanych z uchwaleniem planów miejscowych w dużej części gmin.

Kończąc analizy porównawcze, zestawiono kwoty wpływów i wydatków przypadające na 1 mieszkańca według kategorii administracyjnych gmin (tabela 6). We wszystkich kategoriach stwierdzona kwota wydatków przewyższała kwotę wpływów, a zatem odnotowano salda ujemne. W przypadku prognozowanych skutków finansowych, w miastach na prawach powiatu saldo wyniosło minus 1707 zł, w innych gminach miejskich – minus 492 zł, w gminach miejsko-wiejskich – minus 550 zł oraz w gminach wiejskich – minus 596 zł (przy średniej dla Polski w wysokości minus 934 zł).

Widać wyraźnie, że największe obciążenia przewidywano w większych miastach. Tej prawidłowości nie potwierdziły wartości zrealizowane, ponieważ w miastach powiatowych odnotowano kwotę salda przypadającą na 1 mieszkańca równą zaledwie minus 25 zł, podczas gdy największe obciążenia (minus 246 zł) wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich, przy średniej dla kraju wynoszącej minus 91 zł. Ogółem zaobserwowano znaczne przeszacowanie wszystkich wartości prognozowanych w stosunku do ich realizacji do końca roku, szczególnie występujące w większych ośrodkach miejskich.



Ryc. 5. Prognozowane wpływy i wydatki gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii gmin (stan na koniec 2014 r.)



Ryc. 6. Zrealizowane wpływy i wydatki gmin wskutek uchwalenia planów miejscowych według kategorii gmin (stan na koniec 2014 r.)

Tabela 6. Prognozowane i zrealizowane dochody i wydatki gmin związane z uchwaleniem planów miejscowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca – według kategorii administracyjnych gmin (stan na koniec 2014 r.)

| Kategoria | Prognozowane obroty finansowe (w zł na 1 mieszkańca) | | | Zrealizowane obroty finansowe (w zł na 1 mieszkańca) | | |
|---------------------------|---|---------|-------|---|---------|-------|
| | wpływy | wydatki | saldo | wpływy | wydatki | saldo |
| Miasta na prawach powiatu | 1610 | 3317 | -1707 | 152 | 177 | -25 |
| Gminy miejskie | 1342 | 1834 | -492 | 469 | 558 | -89 |
| Gminy miejsko-wiejskie | 1029 | 1579 | -550 | 218 | 464 | -246 |
| Gminy wiejskie | 813 | 1409 | -596 | 202 | 334 | -132 |
| Polska – ogółem | 1207 | 2141 | -934 | 231 | 347 | -117 |

Opracowanie własne

4. Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wskazują na kilka istotnych prawidłowości, związanych ze skutkami finansowymi obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wpływy i wydatki związane ze skutkami uchwalenia planów miejscowych stanowią wysoki odsetek całkowitych dochodów i wydatków budżetów gmin. Charakterystyczne jest przy tym występowanie koncentracji najwyższych, jeżeli chodzi o wartości bezwzględne, obrotów finansowych w stosunkowo niewielkiej części gmin – dotyczy to zarówno kwot prognozowanych, jak i zrealizowanych. Stosunkowo trwałym zjawiskiem jest ogólnie ujemny wynik skutków uchwalenia planów miejscowych (dodatni bilans wystąpił jedynie w dwóch spośród szesnastu województw).

Zwraca uwagę bardzo niejednorodna polityka finansowa gmin, zarówno w odniesieniu do wydatkowania środków, jak i pozyskiwania dochodów w związku z realizacją ustaleń planów miejscowych. Wynika to również z dużego zróżnicowania aktywności gmin w dziedzinie planowania przestrzennego – w odniesieniu do liczby, powierzchni pokrycia oraz funkcji uchwalanych planów (dominującego przeznaczenia terenów, wyłączeń z zabudowy, itp.).

Poważną bolączką funkcjonującego systemu jest sporadyczne występowanie typowych mechanizmów dochodowych przewidzianych w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2003), związanych

zwłaszcza z opłatą (rentą) planistyczną. Badania ankietowe przeprowadzone w gminach wskazują, że powodem tego są trudności w uzyskiwaniu opłat od właścicieli i protesty społeczne przy uchwalaniu planów miejscowych (Śleszyński i in. 2012). Między innymi wskutek tego, samorządy decydują się na możliwość inwestowania na podstawie ułomnej – z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego – procedury w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Tymczasem splot zawitych uwarunkowań prawno-finansowych na styku właściciel-inwestor-urzędnik powoduje, że *Ustawa z 2003 r. jest nazywana wręcz „najbardziej korupcjogennym aktem prawnym uchwalonym po roku 1989 r.”* (Porawski, 2010, s. 43).

W wyniku uchwalenia planów miejscowych występuje silne rozwarstwienie sytuacji dochodowo-kosztowej samorządów lokalnych. Obserwowana silna koncentracja wysokich wpływów i wydatków, zarówno prognozowanych, jak i zrealizowanych, w niewielkiej części gmin, implikuje znaczną niejednorodność i generalnie różną politykę gmin w zakresie planowania przestrzennego. Obserwowany brak istotnych prawidłowości – statystycznych, funkcjonalnych i przestrzennych – każe krytycznie oceniać lokalną politykę przestrzenną, która często w podobnych realiach społeczno-gospodarczych, lokalizacji geograficznej itp. jednym samorządom przynosi korzyści, a innym (w większości przypadków) straty.

Ponieważ prognozowane obciążenia budżetów samorządowych związane z realizacją planów miejscowych (z tytułu wydatków na infrastrukturę, drogi publiczne, wykupy gruntów, odszkodowania dla właścicieli) często nie równoważą wpływów (z podatków i opłat lokalnych oraz obrotu nieruchomościami), gminy częstokroć wstrzymują prace nad planami zagospodarowania przestrzennego. Prowadzi to do rozwoju niekontrolowanej urbanizacji w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy, a w konsekwencji skutkuje chaosem przestrzennym i wpływa ograniczająco na rozwój lokalny, niosąc za sobą poważne konsekwencje finansowe. Są one związane zwłaszcza z wykupem gruntów, budową infrastruktury oraz jej utrzymaniem w przyszłości. Te podwyższone w wyniku rozproszonej, chaotycznej zabudowy „nadprogramowe” koszty, szacowane są na dziesiątki miliardów złotych (Kowalewski i inni, 2014).

Podsumowując, racjonalne gospodarowanie przestrzenią jest jednym z najbardziej niedocenianych endogenicznych impulsów wzrostowych gospodarki w Polsce. Wysokie kwoty obrotów finansowych związanych z realizacją planów w stosunku do budżetów wielu gmin wskazują, że planowanie przestrzenne mogłoby być kołem zamachowym lokalnych gospodarek, a tymczasem w wielu przypadkach, z uwagi na ujemne salda, grozi destabilizacją finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Anusz S., 2003, Stan planowania przestrzennego w gminach na podstawie monitoringu 2001/2002, *Człowiek i Środowisko*, z. 1-2, s. 39-56
- Bajerowski T. (red.), 2008, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn
- Czekiel-Świtalska E., 2013, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, *Przestrzeń i Forma*, 19, Szczecin, s. 51-62
- Domański R., 2011, *Gospodarka przestrzenna: podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014, 2015*, praca zbiorowa (kier. M. Błażej), Główny Urząd Statystyczny, Studia i analizy statystyczne, Warszawa
- Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A., 2011, *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej*, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1, s. 139-149
- Hełdak M., Stacherzak A., Kazak J., 2012, *Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20, 4, s. 89-100
- Hermann B., 2013, *Wartość nieruchomości w planowaniu przestrzennym*, *Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego*, 4, s. 4-11
- Kańduła S., Kotlińska J., 2007, *Oplata adiacencka i planistyczna – niewykorzystane źródła dochodów gmin* (w:) K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska (red.), „Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej”, Wydawnictwo „Difin”, Warszawa, s. 542-555
- Kokot S., Gnat S., 2010, *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 18, 2, s. 29-44
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Reguński J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, *Samorząd Terytorialny*, 25, 4, s. 5-21.
- Laskowska E., 2008, *Zmiana przeznaczenia gruntu a jego wartość*, *Zeszyty Naukowe SGGW, Problemy Rolnictwa Światowego*, 8, s. 42-49
- Porawski A., 2010, *Miasta 2010+* (w:) C. Trutkowski (red.), „V Kongres Obywatelski. Rozwój lokalny: bariery i stimulanty. Wybrane zagadnienia”, *Wolność i Solidarność*, 33, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, s. 39-52.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 nr 164, poz. 1587)
- Stanek L., 2011, *Ekonomiczno-społeczne znaczenie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, *Inżynieria Ekologiczna*, 27, s. 191-201

- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, Prace Geograficzne, 211, IGiPZ PAN, Warszawa
- Śleszyński P., Solon J. (red.), 2010, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, 130, Warszawa
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, IGiPZ PAN, Wydaw. Akademickie Sedno, Warszawa
- Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerič D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Centrum UNEP/GRID-Warszawa, oprac. wykonane dla Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa
- Świetlik M., 2004, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa
- Topczewska T., Siemiński W., 2004, *Gospodarka gruntami w gminie*, Wydawnictwo „Difin”, Warszawa
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717, z późn. zm.)
- Żróbek S., Krajewska M., 2014, *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Zeszyty Naukowe. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 36, tom 1, s. 503-512

Adresy Autorów:

*dr hab. Przemysław Śleszyński, prof. IGiPZ PAN
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Zakład Geografii Miast i Ludności
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa
psleszyn@twarda.pan.pl*

*mgr Paweł Sudra
Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
pawel.sudra@igpim.pl*



Financial consequences of local spatial development plans enactment based on 2014 data

Abstract

The article is an overview of the results of an annual survey on the status and conditions of spatial planning works in Polish communes realized in the Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences, in its part concerning the financial consequences of the adoption of local spatial development plans. Data representing the situation at the end of 2014 in the range of projected and realized expenditures and incomes of local budgets was collected by the Central Statistical Office of Poland from questionnaires filled out by employees of communes. The data was analyzed according to administrative categories of communes, as well as divided by provinces (voivodships). The survey revealed several regularities: a high share of expenditures and revenues related to the implementation of zoning plans in the budgets of local government units; concentration of the highest financial turnovers in a relatively small part of the municipalities; negative financial balance of adoption of the majority of spatial plans. What attracts attention is also a large heterogeneity of financial and spatial policies conducted by communes.

