

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM

Czasopismo naukowe założone w 2001 roku przez polskie uczelnie rolnicze

Administratio Locorum

Gospodarka Przestrzenna

6(3) 2007



Bydgoszcz Kraków Lublin Olsztyn
Poznań Siedlce Szczecin Warszawa Wrocław

Rada Programowa *Acta Scientiarum Polonorum*

Kazimierz Banasik (Warszawa), Janusz Falkowski (Olsztyn),
Florian Gambuś (Kraków), Franciszek Kluza (Lublin),
Edward Niedźwiecki (Szczecin), Janusz Prusiński (Bydgoszcz),
Jerzy Sobota (Wrocław) – przewodniczący, Stanisław Socha (Siedlce),
Waldemar Uchman (Poznań)

Rada Naukowa serii *Administratio Locorum*

Christian Ahl (Getynga), Jan Falkowski (Toruń), Arturas Kaklauskas (Wilno),
Urszula Litwin (Kraków), Tadeusz Markowski (Łódź),
Hieronim Olenderek (Warszawa), Antoni Sobczak (Poznań),
Zofia Więckowicz (Wrocław), Sabina Żróbek (Olsztyn) – przewodnicząca

Opracowanie redakcyjne
Aurelia Grejner

Projekt okładki
Daniel Morzyński

ISSN 1644–0749

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
Olsztyn 2007



Redaktor Naczelny – Zofia Gawinek
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. (48) (089) 523 36 61, fax (48) (089) 523 34 38
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/

Nakład 300 egz. Ark. wyd. 6,5, ark. druk. 5,5
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, nr zam. 725

Od Redakcji

Trzeci numer kwartalnika *Administratio Locorum* zawiera opracowania naukowe dotyczące gospodarowania przestrzenią na poziomie lokalnym.

Słowami kluczowymi są tutaj: gmina, samorząd, inwestycje, gminny zasób nieruchomości, polityka czynszowa, strategia rozwoju, wskaźniki osiągnięć, bowiem uczestnictwo gminy w oddziaływaniu na rozwój ekonomiczny lokalnej gospodarki jest dzisiaj oczywiste. Samorząd gminy podnosi jakość życia swoich mieszkańców przez efektywne wykorzystanie lokalnych zasobów (w tym zasobów nieruchomości) i tworzenie nowych miejsc pracy.

Działalność władz lokalnych w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej przedstawiona została na przykładzie miasta Olsztyna. Dla całego kraju natomiast dokonano oceny polityki czynszowej w odniesieniu do gospodarowania gminnym zasobem lokalnym.

Fundamentalnym zagadnieniem w lokalnym rozwoju gospodarczym jest przyciąganie inwestorów, którego efektywność zależy w dużej mierze od omówionych w jednym z artykułów czynników lokalizacyjnych. Czynniki te mają także istotny wpływ na wynik waloryzacji przestrzeni pod kątem rozwoju turystyki wiejskiej w województwie zachodniopomorskim.

Do porównania osiągnięć działalności samorządów lokalnych mogą służyć różne rodzaje wskaźników. Autor ostatniego artykułu przedstawił polskie przykłady stosowania wskaźników osiągnięć lokalnej administracji publicznej.

Przewodnicząca Rady Naukowej
serii *Administratio Locorum*



prof. dr hab. Sabina Żróbek

INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA JAKO CZYNNIK KREATYWNOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI W ROZWOJU MIASTA W ASPEKcie DZIAŁALNOŚCI WŁADZ LOKALNYCH – NA PRZYKŁADZIE MIASTA OLSZTYNA, STOLICY REGIONU WARMII I MAZUR W PÓŁNOCNO-WSCHODNIEJ POLSCE

Anna Cellmer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Działalność władz lokalnych w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej przedstawiono na przykładzie miasta Olsztyna stolicy Warmii i Mazur. Badania prowadzono w latach 2000–2005. Zmiany, jakie zaszły w tym okresie w poszczególnych elementach infrastruktury społecznej analizowano w aspekcie instytucjonalno-prawnych instrumentów będących w gestii samorządu w obszarach zarządzania planistycznego, strategicznego i finansowego. Jednocześnie podkreślono wagę i znaczenie rozwoju infrastruktury we wzroście konkurencyjności miasta, poprawie jego wizerunku i znaczenia w kontekście ogólnego rozwoju społeczno-ekonomicznego miasta.

Słowa kluczowe: samorząd, władze lokalne, społeczność lokalna, strategia rozwoju, instrumenty zarządzania, konkurencja

WSTĘP

Infrastrukturę społeczną określa się różnorodnymi definicjami, w zależności od stosowanych kryteriów. Jednym z nich jest kryterium ekonomiczne w sensie instytucjonalno-funkcjonalnym.

Według powyższego, za infrastrukturę społeczną w systemie miejskim uważa się zespół urządzeń i instytucji zlokalizowanych w granicach jednostki miejskiej, których działalność dotyczy takich obszarów, jak: nauka, kultura i jej dziedzictwo, oświata, opieka społeczna, ochrona zdrowia oraz szeroko rozumiane: rekreacja, sport i turystyka [Broll 2001].

Adres do korespondencji – Corresponding author: Anna Cellmer, Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10–720 Olsztyn, e-mail: aniacel@uwm.edu.pl

Do istotnych zagadnień dotyczących wymienionych obszarów należy ich zasięg przestrzenny, skala ich oddziaływania oraz rozwój w aspekcie społeczno-gospodarczym.

Wiąże się to z rodzajem funkcji, które mogą mieć wpływ na rozwój miasta. O funkcjach aktywizujących mówimy, w przypadku wystąpienia ścisłych powiązań rozwoju gospodarczego z rozwojem urządzeń i instytucji infrastruktury społecznej. Mogą to być funkcje modelująco-integrujące związane ze strukturą i potencjałem demograficznym obsługiwanego terenu oraz z zasięgiem obsługi i stopniem dostępności.

Najważniejszą jednak rzeczą jest umiejscowienie rozwoju infrastruktury społecznej w polityce regionalnej, w tym lokalnej na poziomie zadań priorytetowych.

Wynika to z przyjętej przez Unię Europejską polityki regionalnej dotyczącej zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w ramach polityki spójności zawartej w deklaracjach i dokumentach Komisji Europejskiej [Komisja Europejska 2006]. Wyraźnie zaznaczono, iż do obszarów zwiększania atrakcyjności i konkurencyjności miast należą również obszary dotyczące rozwoju infrastruktury społecznej.

Na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w kreowaniu miasta i budowie jego atrakcyjnego wizerunku, w dobie społeczeństwa informacyjnego, wpływa przystosowywanie się do zmieniających się warunków w aspekcie zmian globalnych [Kowalski 2001].

W kreowaniu miast poprzez określenie kierunku ich rozwoju i przyjętych do realizacji celów strategicznych należy oprzeć się zatem na nowych wyzwaniach współczesnej globalnej gospodarki rynkowej [Markowski 1999].

Dotyczy to także nowoczesnego podejścia do infrastruktury społecznej, realizowanego w ramach Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej oraz najnowszych celów polityki spójności Unii Europejskiej, tj. konwergencji, konkurencyjności i zatrudnienia w regionach.

Ważną rolę odgrywają w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to głównie z uprawnień nadanych im przez ustawodawcę [Ustawa... 2006].

W świetle przepisów, w skali lokalnej, za politykę rozwoju w tym również za rozwój infrastruktury społecznej w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności lokalnej – odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego.

Przy czym działalność ta może mieć różnorakie formy. Wiąże się to z faktem sprawowania władzy publicznej z jednoczesnym występowaniem w roli podmiotu gospodarowania, który dysponuje własnym majątkiem, finansami i administracją [Poniatowicz 2002].

W celu kształtowania i inspirowania rozwoju lokalnego oraz dla dobra i w interesie społeczności lokalnej, samorządy poza instrumentami instytucjonalnymi, organizacyjnymi, prawnymi, planistycznymi oraz finansowymi muszą także aktywnie współpracować z wszystkimi partnerami na swoim obszarze [Jędrzejczak, Gas 2004].

DZIAŁALNOŚĆ WŁADZ LOKALNYCH NA RZECZ ROZWOJU INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ MIASTA OLSZTYNA

Olsztyn, który otrzymał prawa miejskie w 1353 roku jest stolicą województwa warmińsko-mazurskiego, należącego do północno-wschodnich obszarów Polski. Położony w centralnej części regionu jest jednocześnie jego największym miastem liczącym około 174 tys. mieszkańców. Jako stolica regionu w krajowej sieci osadniczej pełni funkcje

krajowego ośrodka równoważenia rozwoju [Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju... 2006].

Rangę i znaczenie miasta określa przypisana mu funkcja metropolitalna [Studium uwarunkowań... 2001]. Rozwój funkcji metropolitalnych miasta podkreślano również w przyjętej strategii do 2015 roku [Strategia rozwoju miasta Olsztyn... 1998], jak też w jej aktualizacji do 2020 roku [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego... 2006].

Zaznaczyć należy, że jest to ośrodek, który wytworzył już własny olsztyński podregion oddziaływania społeczno-gospodarczego i ekonomicznego w środkowej części województwa, mający wpływ także na pozostałe 2 subregiony (elbląski i ełcki).

Pełni też funkcje regionalne jako ośrodek polityczno-społeczny i administracyjny województwa oraz ponadregionalne właśnie w zakresie infrastruktury tak technicznej (połączenia komunikacyjne), jak też społecznej, jako ośrodek o funkcjach usługowych, kulturowych, naukowych i turystycznych.

Stąd, biorąc pod uwagę specyficzne uwarunkowania szczególnych walorów przyrodniczych miasta położonego w malowniczej dolinie rzeki Łyny, w połodowcowym krajobrazie morenowym o licznych jeziorach, wśród znacznych kompleksów leśnych z bogatą fauną i florą oraz licznymi rezerwatami przyrody i ciekawym dorobkiem historycznym, a także kulturowym – funkcja turystyczna oraz większe możliwości dla rekreacji, sportu i wypoczynku nabierają ogromnego znaczenia dla rozwoju miasta. Podobnie należy uwzględnić rolę ośrodka uniwersyteckiego, którego działalność może wpłynąć na rozwój funkcji metropolitalnych miasta oraz podnieść jego konkurencyjność i atrakcyjność.

W strategii rozwoju miasta w analizie jego potencjału przy zestawieniu problemów objętych analizą SWOT do silnych stron miasta w sferze społecznej w ramach infrastruktury zaliczono takie zagadnienia, jak: specjalistyczną kadre medyczną, dobrą bazę lokalową szkół podstawowych, kontraktowanie świadczeń zdrowotnych (próba regulowania rynku usług medycznych), wprowadzenie instytucji lekarza rodzinnego (jako podstawowy moduł w systemie ochrony zdrowia), wysuwanie i wspomaganie inicjatyw w promocji kulturowej miasta (Szlak Zamków Gotyckich, zabytki, atrakcyjny układ urbanistyczny Starego Miasta), promocja turystyki jako siły napędowej w rozwoju miasta, funkcjonowanie opieki przedszkolnej i szkolnictwa ogólnokształcącego dla uczniów niepełnosprawnych, finansowanie innowacji potrzebnych do rozwoju sportu i wypoczynku, wzrost liczby absolwentów szkół wyższych, różnorodne formy pomocy społecznej, szeroka oferta szkół niepublicznych (zwłaszcza policealnych), współpraca ze szkołami w różnych miastach europejskich w tym w tzw. miastach bliźniaczych, z którymi nawiązano stosunki partnerskie. Poszczególnym cechom nadano skalę punktową (0–75) w aspekcie możliwości ich rozwoju przez miasto. Rozpiętość uzyskanych punktów dla rozwoju infrastruktury mieściła się zazwyczaj w przedziale 40–57 punktów.

O słabych stronach w sferze społecznej świadczą: uboga oferta uzupełniająca rekreacyjno-rozrywkowa dla mieszkańców, zbyt mało propozycji na przedłużenie sezonu turystycznego, brak koncepcji zagospodarowania obrzeży jezior, słaba informacja turystyczna, zbyt uboga oferta kulturalna, brak kadry pedagogicznej w nowych specjalnościach (informatyka, języki obce, ekonomia) a nadmiar nauczycieli pedagogiki wczesnoszkolnej, przestarzała baza lokalowa szkół ponadpodstawowych, zadłużenie szpitali, brak bazy rekreacyjno-sportowej i turystycznej, brak promocji kultury fizycznej oraz generalnie

brak środków finansowych na zaspokojenie wymienionych potrzeb. Uzyskane punkty mieściły się w przedziale 40–64.

Z kolei szanse wynikające z uwarunkowań zewnętrznych z najwyższą punktacją (51–61) dotyczyły możliwości rozwoju turystyki i kultury. Ochrona zdrowia, edukacja i opieka społeczna, rozwój monitoringu i przepływ informacji uzyskały 40–50 punktów.

Zmiany, jakie mogą wystąpić w uwarunkowaniach zewnętrznych to głównie sprawy ustawodawcze dotyczące złych lub w ogóle brakujących uregulowań prawnych, a także sprawy natury organizacyjnej i instytucjonalnej.

Na podstawie wykonanej analizy strategicznej opracowano 3 warianty rozwoju miasta. W rezultacie, jako optymalny, wybrano wariant trwałego i zrównoważonego rozwoju, który odpowiadał przyjętej misji rozwoju Olsztyna jako miasta zrównoważonego rozwoju, otwartego na człowieka i jego potrzeby.

Olsztyn ma być nowoczesnym miastem europejskim zaspakajającym potrzeby zarówno własnej wspólnoty, jak też osób przybywających z zewnątrz. W strategii określono kierunki rozwoju, cele strategiczne, cele operacyjne oraz programy do realizacji zadań z nich wynikających. Infrastruktura społeczna znalazła się wśród nich na znaczącym miejscu jako zadanie priorytetowe.

Z inicjatywy władz lokalnych wykonano również opracowania dotyczące problemów społecznych [Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta... 2004], a także w zakresie bogatego programu obejmującego tematykę rewitalizacji obszarów miasta, którego celem było ożywienie społeczne i gospodarcze miasta, zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego terenów zdegradowanych. Program obejmuje [Lokalny program rewitalizacji obszaru miasta... 2006] szeroką współpracę władz lokalnych z innymi partnerami i organizacjami w ramach działań na przestrzeni lat 2006–2013.

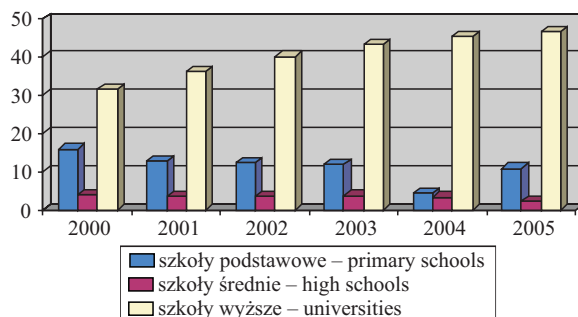
Obszary Olsztyna objęte planem rewitalizacji przedstawione są na rysunku 1.

ZMIANY W INFRASTRUKTURZE SPOŁECZNEJ OLSZTYNA W LATACH 2000–2005

Charakterystyka zmian w rozwoju poszczególnych elementów infrastruktury społecznej w mieście jest obrazem jego endogenicznych zasobów w tym zakresie. Daje jednocześnie podstawę do ukierunkowania i podejmowania różnorodnej działalności przez władze lokalne w aspekcie podnoszenia konkurencyjności miasta i jego rozwoju społeczno-gospodarczego.

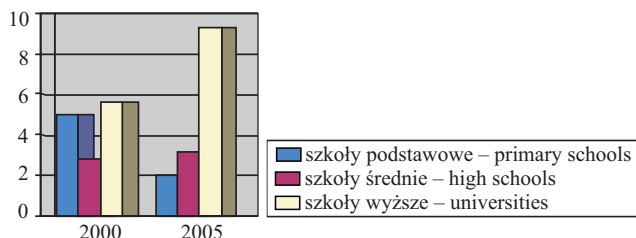
W wielu przypadkach z zakresu infrastruktury społecznej władze lokalne wychodzą z inicjatywą bezpośrednio do mieszkańców miasta (konsultacje społeczne, zebrania mieszkańców, mass media) – dotyczyło to przykładowo opinii co do potrzeby powstania opery olsztyńskiej, jak też przy programach rewitalizacji obszarów oraz przy ustaleniach miejskich planów zagospodarowania, a także strategii rozwoju. Inicjatywą władz miejskich jest wdrażanie programu usprawnienia pracy Urzędu Miejskiego poprzez programy informatyczne. Wiele zadań wykonuje się w drodze porozumień i wspólnych programów z różnorodnymi partnerami. Najważniejszą jednak sprawą jest pobudzanie aktywności obywatelskiej mieszkańców i rozwijanie ich ambicji i inicjatyw zmierzających w kierunku rozwoju miasta zgodnie z wizją i celami strategicznymi.

Rozwój infrastruktury społecznej miasta w badanym okresie według wybranych jej elementów ilustrują poniższe rysunki (opracowanie na podstawie danych z Rocznika statystycznego województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2006).



Rys. 2. Edukacja według szczebla kształcenia w mieście Olsztynie w latach 2000–2005, w tys.
 Fig. 2. Education in Olsztyn according to the rung of the education in years 2000–2005, in thousands

Według danych przedstawionych na rysunku 2 wyraźnie zaznacza się wzrost liczby studentów szkół wyższych oraz spadek liczby uczniów w szkołach podstawowych i średnich. Przy czym w szkolnictwie średnim w liceach i szkołach zawodowych, po niewielkim wzroście w 2002 i 2003 roku, od 2004 roku liczba uczniów obniża się ponownie.

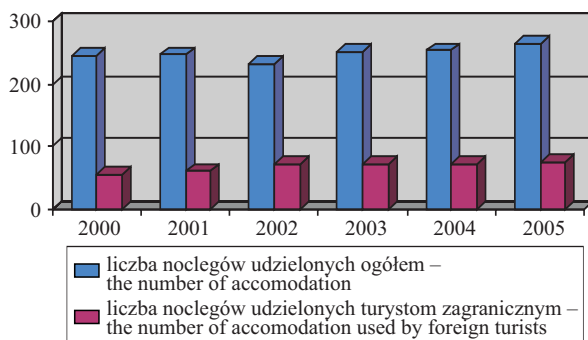


Rys. 3. Absolwenci szkół podstawowych, średnich i wyższych – w mieście Olsztynie w latach 2000–2005, w tys.
 Fig. 3. Absolvents of primary schools, high schools and universities in Olsztyn, in thousands

Liczba absolwentów szkół podstawowych od 2000 do 2005 roku wyraźnie spadła, podczas gdy szkół średnich oraz wyższych wzrosła (szczególnie szkół wyższych).

W nawiązaniu do uznania rozwoju edukacji i nauki za kierunek priorytetowy społeczeństwa opartego na wiedzy, działalność władz lokalnych powinna być skierowana na poprawę bazy materialnej szkół oraz poprawę kwalifikacji nauczycieli.

Ważnym elementem struktury społecznej w działaniach strategicznych władz lokalnych jest rozwój turystyki. Na rysunku 4 przedstawiono stan wykorzystania bazy noclegowej ogółem oraz przez turystów zagranicznych w okresie lat 2000–2005 (rysunek opracowano na podstawie danych z Rocznika statystycznego województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2006).



Rys. 4. Udzielone noclegi ogółem, w tym turystom zagranicznym w Olsztynie w latach 2000–2005
 Fig. 4. Given accommodations in general, including foreign tourists in Olsztyn in the period 2000–2005

Zjawiskiem pozytywnym w świetle powyższych danych jest ostateczny wzrost udzielonych noclegów zaznaczający się od 2003 roku oraz zdecydowany wzrost noclegów udzielonych turystom zagranicznym zwłaszcza w 2005 roku.

Wskazuje to na realną potrzebę poprawy jakości turystycznej bazy materialnej i jej rozwoju, jak też odpowiedniego jej promowania poprzez nowoczesne formy informacji turystycznej i marketingu. Do najważniejszych jednak działań władz lokalnych zapewniających realizację przyjętych celów należy zabezpieczenie środków finansowych.

Opracowany wieloletni plan inwestycyjny miasta Olsztyna zawiera również zadania dotyczące alokacji środków niezbędnych do rozwoju infrastruktury społecznej [Wieloletni plan... 2004]. Plan ten przedstawiono w tabeli 1.

Z przedstawionych w tabeli danych wynika, że wielkości środków przewidywanych na infrastrukturę w kolejnych latach ulega zmniejszeniu z 35,6 mln w 2006 roku do 26,6 mln w 2007 roku. W tym największy udział mają środki przeznaczone na rozwój kultury fizycznej i sportu oraz na kulturę i dziedzictwo kulturowe. Jako istotne, można zaznaczyć, iż występuje tutaj wyraźna przewaga środków pozyskiwanych z zewnątrz w wysokości 79 i 75%. Oznacza to konieczność aktywnego działania władz lokalnych w ich pozyskiwaniu oraz zwiększenie inicjatyw na rzecz uzyskiwania środków z innych źródeł, w tym także z Unii Europejskiej.

Przykładem mogą być zgłoszone przez gminę Olsztyn na lata 2005–2006 niektóre projekty dotyczące wybranych elementów infrastruktury społecznej, których realizację zapewnić mają środki unijne z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Projekty te dotyczyły rozwoju turystyki i kultury, oto niektóre z nich:

- Olsztyn – Młode Miasto Duchem, kampania promocyjna Olsztyna w kraju i za granicą (koszt całkowity 1 600 000,00 zł z EFRR 1 200 000,00 zł, tj. 73%).
- Przebudowa i adaptacja fosy zamkowej – amfiteatr dla celów działalności widowiskowej w Olsztynie (koszt całkowity 7 125 200,00 zł z EFRR 5 343 900,00 zł, tj. 75%).
- Interaktywny Urząd w Olsztynie (koszt całkowity 1 600 000,00 zł z EFRR 1 200 000,00 zł, tj. 75%).

Tabela 1 Wieloletni plan inwestycyjny miasta Olsztyna na lata 2006–2008 w zakresie infrastruktury społecznej, w mln zł
 Table 1. Long term investment programme of the city Olsztyn on years 2006–2008 in the range of the social infrastructure, in mln zł

Wyszczególnienie Specification	2006			2007			2008		
	kwota ogółem amount	z budżetu w tym kredyt from budget and credit	środki zewnętrzne external resources	kwota ogółem amount	z budżetu w tym kredyt from budget and credit	środki zewnętrzne external resources	kwota ogółem amount	z budżetu w tym kredyt from budget and credit	środki zewnętrzne external resources
Inwestycje (razem) All investments	145,9	36,1	109,8	159,4	26,5	132,9	124,4	28,1	96,3
Oświata i wychowanie Education	3,8	0,7	3,1	0,03	0,03	–	0,06	0,06	–
Ochrona zdrowia Health protection	2,1	2,1	–	3,0	3,0	–	0,5	0,5	–
Pomoc społeczna Social assistance	0,07	0,07	–	0,08	0,08	–	0,02	0,02	–
Pozostała pomoc społeczna Other social assistance	0,02	0,02	–	–	–	–	–	–	–
Kultura i dziedzictwo Culture and heritage	10,5	2,3	8,2	2,2	0,6	1,6	1,0	0,3	0,7
Kultura fizyczna i sport Physical education and sport	19,1	2,4	16,7	21,3	2,9	18,4	–	–	–
Infrastruktura społeczna (razem) All social infrastructure	35,6	7,6	28,0	26,6	6,6	20,0	1,6	0,9	0,7

Strukturę wydatków budżetowych miasta Olsztyna na infrastrukturę społeczną w latach 2000–2005 obrazują dane zawarte w tabeli 2 (opracowanie na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Olsztynie).

Tabela 2. Finanse publiczne. Wydatki budżetowe miasta Olsztyna na infrastrukturę społeczną w latach 2000–2005, w mln zł [Olsztyn i Elbląg w liczbach... 2006]

Table 2. Public finances. Budget expenditure of the city Olsztyn on the social infrastructure in years 2000–2005, in mln zł [Olsztyn i Elbląg in numbers... 2006]

Wyszczególnienie Specification	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/ /2000
Ogółem In sum	342,5	363,7	373,4	380,3	441,1	453,2	132,3
Oświata i wychowanie Education	155,0	129,5	130,3	141,7	173,2	172,8	111,5
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Culture and heritage protection	7,6	8,2	8,5	10,3	11,7	13,1	172,4
Ochrona zdrowia Health protection	15,2	11,0	5,7	4,6	8,2	6,5	42,8
Pomoc społeczna i pozostałe zadania Social assistance and other tasks	39,9	52,0	56,6	54,9	68,5	80,9	202,8
Kultura fizyczna i sport Physical education and sport	4,4	2,9	3,1	3,2	2,9	4,1	93,2
Razem infrastruktura społeczna All social infrastructure	222,1	203,6	204,2	214,7	264,6	277,4	124,9

Z analizy powyższych danych, wynika że w badanym przedziale czasowym generalnie nastąpił wzrost wydatków na infrastrukturę społeczną (wskaźnik 124,9%).

Największy ich udział – ponad 60% wydatków ogółem przypadał na 2004 i 2005 rok. W tym czasie dla porównania w 2005 roku dochody miasta kształtowały się według danych z tabeli 3 (opracowanie na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Olsztynie).

Tabela 3. Finanse. Dochody budżetu miasta Olsztyna w latach 2000–2005, w mln zł [Olsztyn i Elbląg w liczbach... 2006]

Table 3. Public finances. Earnings of the city Olsztyn budget in years 2000–2005, in mln zł [Olsztyn i Elbląg in number... 2006]

Wyszczególnienie Specification	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/ /2000
Ogółem All	326,6	349,5	367,0	362,6	430,5	458,4	140,3
Dochody własne Own sources	160,6	164,4	176,6	183,5	232,6	259,2	162,0
Subwencje ogólne z budżetu państwa: Subventions from state budget:	106,0	116,7	117,9	127,5	116,5	130,7	123,3
w tym na oświatę including education	94,0	102,3	104,7	127,5	116,4	127,4	135,5
Inne źródła Other sources	0,1	1,5	0,6	8,0	20,7	6,6	660,0

Z powyższych danych wynika, iż wszystkie rodzaje dochodów wykazywały tendencje wzrostowe w badanym okresie. Przy czym znacznie wzrosły dochody własne (wskaźnik 162,0%).

Dochody z innych źródeł wzrosły najszybciej, ale udział ich wielkości w pozostałych dochodach był nieznaczny w poszczególnych latach.

WNIOSKI

Do głównych wyzwań, jakie stoją przed samorządami w zakresie stymulowania zrównoważonego rozwoju lokalnego należy prowadzenie działalności na rzecz wzrostu konkurencyjności miasta poprzez jego kreowanie w różnych dziedzinach, w tym również w rozwoju infrastruktury społecznej.

W tym celu samorządy lokalne powinny stosować wszelkie dostępne metody i instrumenty działania, które warunkują realizację przyjętych celów i zadań strategicznych.

Wszystkie elementy infrastruktury społecznej są istotne dla społeczności lokalnej jednak kierunki ich rozwoju zależą od funkcji jakie pełnią w rozwoju społeczno-gospodarczym miasta w opracowanych planach zagospodarowania przestrzennego oraz strategiach rozwoju.

PIŚMIENNICTWO

- Broll R., 2001. *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wyd. Akademia Ekonomiczna Wrocław, 115.
- Jędrzejczak J., Gas J., 2004. *Wspieranie przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego*. [W:] *Polityka regionalna i lokalna w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej*. PWSZ Sulechów, 198.
- Komisja Europejska, 2006. *Miasta na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności*. Polityka Spójności. *Miasta w Europie*. Inforegio Panorama 19, 3.
- Komisja Europejska. *Polityka regionalna. Polityka spójności i jej instrumenty finansowe*. Polityka spójności w latach 2007–2013, 3 cele. Budżet 2004. Art. 3–7 i 15–18 Rozporządzenia ogólnego EFRR, EFS i FS.
- Kowalski J., 2001. *Konkurencja miast, istota, czynniki, procesy kształtowania*. Wydawnictwo Akademia Ekonomiczna Kraków, 5.
- Lokalny program rewitalizacji obszaru miasta Olsztyna na lata 2006–2013*. 2006. Zarząd Miasta Olsztyn.
- Markowski T., 1999. *Zarządzanie rozwojem miasta*. PWN Warszawa.
- Miszczuk A., Ponikowski H., 2006. *Nauka jako czynnik kreatywności aglomeracji, przykład Lublina*. [W:] *Kreatywna aglomeracja, potencjały, mechanizmy, aktywności*. Podejście metodologiczne. Materiały konferencyjne. Ustroń. Wyd. Akademia Ekonomiczna Katowice, 1.
- Olsztyn i Elbląg w liczbach 1975–2005*. 2006. Urząd Statystyczny Olsztyn.
- Poniatowicz M., 2002. *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*. [W:] Adamowicz M. (red). *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*. SGGW Warszawa, 175.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Olsztyna*. 2004. Wyd. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Olsztyn.
- Strategia rozwoju miasta Olsztyna – do 2015 roku*, przyjęta 17 czerwca 1998 roku uchwałą Rady Miasta.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Olsztyna 2006–2020*. Diagnostyka i prognoza sfery przestrzenno-przyrodniczej. 2006. Olsztyn.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Olsztyna (załącznik nr 1 do uchwały nr LV/827/2001 Rady Miasta Olsztyna z 19 grudnia 2001 roku)*.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst ustawy sejmowej)*.
- Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*. 2005. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych Warszawa.

SOCIAL INFRASTRUCTURE AS THE FACTOR OF THE CREATIVITY AND THE COMPETITIVENESS IN THE DEVELOPMENT OF THE CITY IN THE ASPECT OF THE LOCAL GOVERNMENT ACTIVITY – ON THE EXAMPLE OF THE CITY OLSZTYN, THE CAPITAL OF THE NORTH-EAST REGION OF POLAND – WARMIA AND MAZURY

Abstract. The activity of local authority in the range of the development of the social infrastructure are represented on the example of the city Olsztyn as a capital of Warmia and Mazury. Researches include the period from 2000 to 2005 year.

Changes, what happened in this period in each elements of the social infrastructure are analyzed in institutional aspect – legal instruments being in the management of the local autonomy in areas of the management planner, strategic and financial. This what was

important for the author was a attempt to find the balance and the meaning of the development of the infrastructure in the growth of the competitiveness of the city, to the improvement of its image and the meaning in the general socioeconomic development of the city.

Key words: the autonomy, local authority, the local community , the strategy of the development, instruments of the management, the competition

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 8.10.2007

ANALIZA POLITYKI CZYNSZOWEJ W GMINNYCH ZASOBACH MIESZKANIOWYCH W POLSCE

Małgorzata Renigier-Biłozor, Zbigniew Sujkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Przedmiotem badań było zestawienie i dokonanie oceny polityki czynszowej w gminnych zasobach lokalowych w Polsce. W pracy została przedstawiona wstępna analiza dokumentów wykorzystywanych przez organy właściwe odpowiedzialne za proces gospodarowania zasobem. Ponadto wyznaczono i porównano obowiązujące wysokości stawek czynszowych z planowanymi zawartymi w dokumentach. Uzyskane wyniki umożliwią poznanie zasad określania wielkości czynników korygujących wartość czynszu dla poszczególnych lokali w zasobie, w zależności od lokalizacji nieruchomości, usytuowania samego lokalu w budynku, jego przeznaczenia, prowadzonej w nim działalności gospodarczej oraz jego stanu wyposażenia i wykończenia.

Słowa kluczowe: gminny zasób lokalowy, polityka czynszowa, gmina

WSTĘP

Reaktywowanie z początkiem lat dziewięćdziesiątych samorządu terytorialnego na szczeblu gminy do życia publicznego spowodowało, że gmina uzyskała osobowość prawną i stała się samodzielnym podmiotem gospodarującym swoim majątkiem. W drodze kolejnych rozwiązań ustawowych samorząd lokalny dysponuje określonym zakresem swobody w decydowaniu o sobie, wspólnym majątku oraz zaspokajaniu potrzeb społecznych. Status gminy zakłada dominującą jej rolę w sterowaniu procesami rozwoju, co winno wyrażać się w aktywnych działaniach planistycznych i realizacyjnych na rzecz polityki mieszkaniowej. Główna rola gminy przypada tu władzom samorządowym, które stanowią sferę decyzyjną, realizując określone funkcje regulacyjne, inicjujące i stymulacyjne. Na lokalnym rynku mieszkaniowym gmina, nadal odgrywa wiele ról. Jest właścicielem gminnego zasobu mieszkaniowego, jego zarządcą, a także pełni funkcję inwestora. Aktywna polityka gminy w zakresie gospodarowania gminnym zasobem lokalowym

odnosi się przede wszystkim do ustalania racjonalnej i ekonomicznej wysokości stawek czynszu.

W pracy dokonano analizy i oceny aktualnie obowiązujących stawek czynszu w ramach prowadzonych polityk czynszowych w wybranych gminach w Polsce z uwzględnieniem czynników różnicujących i korygujących.

GMINA JAKO WŁAŚCICIEL GMINNEGO ZASOBU MIESZKANIOWEGO

Koncepcja stopniowego przenoszenia głównego ciężaru odpowiedzialności za pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych ludności z państwa na gminy realizowana jest od kilku lat. Świadczy o tym także wyraźna w swoich założeniach polityka mieszkaniowa państwa na kolejne lata zapisana w Rządowym programie działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa. Jednocześnie, w ramach podjętych decyzji ustawowych przeniesiono na gminę również odpowiedzialność za utrzymanie kilku milionów nieruchomości będących w złym stanie technicznym. Pomimo wielu atrybutów wspólnych, komunalne nieruchomości mieszkaniowe różnią się jakościowo, pod względem wielkości, jak i charakteru mieszkań, typem zabudowy, udziałem właścicieli lokali prywatnych w nieruchomości, atrakcyjnością położenia, wartością użytkową mieszkania, jakością wyposażenia oraz wiekiem budynków. Zróżnicowany gminny zasób lokalowy wymaga ze strony osób odpowiedzialnych za zarządzanie nim właściwej kalkulacji stawek czynszowych zarówno na poziomie całego zasobu, jak i konkretnych lokali mieszkalnych i użytkowych. Gmina jako właściciel komunalnego zasobu mieszkaniowego jest odpowiedzialna za kierowanie całym procesem zarządzania. To na gminie spoczywa obowiązek poprawy warunków mieszkaniowych wszystkich jego użytkowników. Wreszcie to gmina ustala zasady i kryteria wynajmowania mieszkań i zarazem decyduje z kim będą podpisywane umowy najmu lokali mieszkalnych. Ponadto na gminę nałożony został, jako jeden z wielu, obowiązek inicjowania i koordynowania kierunków rozwoju całej sfery mieszkaniowej na jej obszarze. Należy zauważyć, jak ważne są to zagadnienia, skoro zostały wskazane w sposób formalny w wielu aktach prawa.

Obecnie, problematykę gospodarowania i zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym reguluje ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego. Określa ona przede wszystkim zasady i formy ochrony praw lokatorów. Wprowadza obligatoryjnie opracowanie wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Definiuje również normy odnośnie powierzchni najmu i wyposażenia lokali socjalnych. Jednakże charakterystyczną cechą gospodarowania zasobem w zakresie polityki czynszowej było ustalenie regulowanych ustawowo do końca 2004 roku wysokości stawek czynszu za lokale mieszkalne. Wartość czynszu nie mogła przekraczać 3% wartości odtworzeniowej wynajmowanego lokalu. Taki stan prawny powodował, że permanentnie brakowało pieniędzy nie tylko na remonty kapitalne budynków, ale także na utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonym. Powstałe zjawisko, zaczęło wymykać się spod osądów ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie ustawodawca jako cel minimalny gospodarowania nieruchomością wskazuje utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonym. W takim wypadku, zostaje naru-

szony wymóg formalny racjonalnej gospodarki nieruchomością. Postępujące zużycie techniczne i duża dekapitalizacja nieruchomości powodują, że dalsza eksploatacja grozi katastrofą budowlaną i narażeniem życia jej użytkowników. Dodatkowo, zmiany technologiczne przyspieszają proces zużycia funkcjonalnego. Nowo powstałe w sąsiedztwie budynki o współczesnej architekturze i nowoczesnych rozwiązaniach w zakresie rozkładu powierzchni, powodują coraz większy dysparytet komunalnych zasobów mieszkaniowych.

Zapewnienie równowagi ekonomicznej, związanej z utrzymaniem sprawności technicznej i właściwą eksploatacją nieruchomości poprzez optymalizację czynszów jest dzisiaj najtrudniejszym zadaniem gminy. Świadczy o tym, chroniczny brak środków na odnowienie substancji budynków oraz postępujące zjawisko luki remontowej. Dlatego zasadne jest dzisiaj prowadzenie badań mających na celu wypracowanie odpowiedniej polityki czynszowej i wskazanie szczegółowych procedur obliczania czynszu dla lokali położonych w zasobach gminnych. Do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym ustawodawca przewidział określone formy prawne i wachlarz instrumentów regulacyjnych wykorzystywanych przez gminy do stymulowania procesu gospodarowania. Ustawodawca dopuszcza do wykonywania zadań własnych gminy określone formy prawne, wśród których można wyodrębnić: akty normatywne powszechnie obowiązujące (ustawy), akty normatywne typu wewnętrznego (przepisy gminne), akty planowania różnego rodzaju, akty indywidualne posiadające postać decyzji administracyjnych oraz korzystanie z form prawa cywilnego, a zwłaszcza zawieranie umów najmu lokali.

Dodatkowo do instrumentów bezpośrednio znajdujących się w dyspozycji gminy i wykorzystywanych do stymulowania procesu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym zaliczyć można: instrumenty ekonomiczno-finansowe, instrumenty prawno-administracyjne (reglamentacyjne) oraz system informacji o nieruchomościach. Stopniowe wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej do sfery mieszkalnictwa wiąże się z koniecznością uwzględnienia w lokalnej polityce mieszkaniowej w znacznie większym niż wcześniej wymiarze zasad i mechanizmów ekonomicznych. Istotnego znaczenia nabiera długofalowa polityka czynszowa, która obejmowałaby sprawny system naliczania stawek czynszowych oparty na ocenie rzeczywistych kosztów utrzymania i użytkowania różnych lokali w poszczególnych budynkach.

Do drugiej grupy instrumentów mających zastosowanie w procesie zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym należą instrumenty prawno-administracyjne (reglamentacyjne), polegające na ustanawianiu nakazów i zakazów oraz wprowadzeniu pozwoleń, mających charakter aktów normatywnych bądź decyzji. Spośród instrumentów prawno-administracyjnych, którymi posługuje się gmina w zarządzaniu gminnym zasobem mieszkaniowym, należy wymienić uchwały dotyczące: zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zasad i kryteriów wynajmowania lokali socjalnych, zasad ustalenia stawek czynszowych dla lokali mieszkalnych i socjalnych (zasady polityki czynszowej), zasad wypowiedzania umów najmu lokali mieszkalnych i socjalnych, zasad wynajmowania i kryteriów wypowiedzania umowy dla lokali użytkowych, decyzji dotyczących planowanej w kolejnych latach sprzedaży mieszkań komunalnych. Treści powyższych uchwał stanowią zasoby informacyjne odnoszące się do sfery regulacji i fazy decyzyjnej gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

Do ostatniej grupy instrumentów znajdujących się w dyspozycji gminy i wykorzystywanych do opisu przedmiotu zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym należy system informacji o nieruchomościach. W ustawie o gospodarce nieruchomościami w art. 155 stwierdza się, że na potrzeby gospodarowania nieruchomościami publicznymi wykorzystuje się wszelkie dostępne dane zawarte w źródłach o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym. Do obligatoryjnych źródeł informacji o nieruchomościach mających uregulowania prawne normujące ich funkcjonowanie zaliczamy: księgi wieczyste, ewidencję gruntów i budynków, geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tabele i mapy taksacyjne (obecnie w opracowaniu). Fakultatywne źródła informacji o nieruchomościach są to zbiory informacji powstałe w wyniku przetworzenia danych gromadzonych w źródłach obligatoryjnych po dodaniu danych tematycznych.

METODYKA BADAŃ

Do badań wybrano 11 gmin reprezentujących województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie i pomorskie. Z każdego z wymienionych województw wybrano miasto wojewódzkie oraz gminy o statusie zarówno miejskim, jak i wiejsko-miejskim. Taki dobór materiału badawczego miał na celu przeanalizowanie sposobu, zasad oraz wielkości naliczanego czynszu, oddzielnie dla lokali mieszkaniowych i użytkowych. Dokonano także oceny unormowań legislacyjnych związanych z naliczaniem czynszów w gminach oraz przeglądu uchwał i obwieszczeń Rady Gminy oraz zarządzeń organów wykonawczych właściwych do spraw gospodarowania nieruchomościami, dotyczących opracowania wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym z uwzględnieniem zasad wynajmu lokali gminnych.

Zebrane dane empiryczne przedstawiono w tabelach 1, 1a, 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 6, 7, 8, 9, 10, 11. Zgromadzone informacje zostały zweryfikowane i zaktualizowane (stan na początek 2007 roku), na podstawie wywiadów otwartych z ekspertami bezpośrednio zajmującymi się gospodarką mieszkaniową w analizowanych gminach. W przedstawionych tabelach zawarto informacje na temat sposobu naliczania czynszu w danej gminie oraz bazowej stawki czynszu naliczanej dla nieruchomości mieszkaniowych oraz użytkowych. Zagregowano także dane o obniżaniu i podwyższaniu stawek czynszu dla konkretnych nieruchomości gminnych.

Większość gmin w Polsce stosuje jedną z dwóch najczęściej wykorzystywanych metod naliczania czynszu w lokalach gminnych, a mianowicie metodę stawki bazowej, zamiast metody punktowej. Potwierdzeniem tego faktu są zaprezentowane dane empiryczne.

Metoda stawki bazowej polega na tym, że przyjmuje się stawkę wyjściową czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej, a następnie różnicuje ją procentowo bądź kwotowo dla poszczególnych kategorii lokali pod względem przyjętych kryteriów. Stawka wyjściowa może zostać ustalona na górnym poziomie odpowiadającym lokalom o najwyższym standardzie (tzw. maksymalna stawka bazowa), którą się następnie koryguje w dół lub na poziomie średnim odpowiadającym przeciętnej wartości użytkowej, którą się koryguje

w górę dla lokali o wyższym standardzie (zwyżki procentowe bądź wartościowe) lub w dół dla lokali o niższym standardzie technicznym (zniżki procentowe bądź wartościowe). Niezbędne jest ponadto ustalenie czynników obniżających i/lub podwyższających wartość lokalu, przy czym każdemu czynnikowi odpowiada określona liczba lub procent obniżki. Maksymalna wartość obniżki, którą przyjmują gminy nie przekracza 70% w zależności od stanu technicznego nieruchomości, położenia budynku i samego użytkownika lokalu.

Czynniki obniżki mogą znajdować się na jednakowym poziomie bądź też mogą być podzielone na 2 grupy: na czynniki główne i na czynniki dodatkowe zmieniające stawkę czynszu. Z tym, że czynniki obniżki występujące na jednakowym poziomie sumuje się z jednakową wagą, natomiast w przypadku czynników podzielonych na 2 grupy sumuje się tylko czynniki główne, dodatkowa zmiana może zaś nastąpić tylko z powodu jednego wybranego czynnika.

Dokładne wartości obniżek odpowiadających poszczególnym czynnikom różnią się w poszczególnych gminach i uzależnione są od lokalnych uwarunkowań i preferencji zatwierdzonych uchwałą rady gminy. Aktualną wartość czynszu oblicza się, korzystając ze wzoru:

$$Cz_{JA} = Cz_{JMAX-A} \cdot (1 - \sum D_n),$$

gdzie:

- Cz_{JA} – aktualna wartość czynszu przypadająca na 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, zł · m⁻²
 Cz_{JMAX-A} – maksymalna wartość czynszu, dopuszczona przepisami ustawy, w ujęciu miesięcznym, zł · m⁻²
 D_n – n -ta obniżka czynszu związana z niepełnym standardem powierzchni użytkowej lokalu lub gorszą lokalizacją, w wartościach dziesiętnych

Tabela 1. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Olsztyn
Table 1. The formation rates of the rent for locals in Olsztyn communal resources

Olsztyn	Sposób naliczania czynszu rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal socjalny The rate of rent – social flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
Gmina miejska, woj. warmińsko-mazurskie. Dane z aktów prawnych z 2004 oraz 2003 roku zaktualizowane na 2007 rok [1a, 1b].	metoda stawki bazowej	2,63 zł · m ² (średnia stawka bazowa) – kwota stanowi 1,33% wartości odwróconej lokalu dla miasta Olsztyna	0,98 zł · m ²	Minimalne stawki czynszu: 1) podmiot gospodarczy: – I strefa – 11 zł – wejście od ulicy lub 10 zł wejście od podwórka; – II strefa – 9 zł; 2) zakłady aktyw. zawod. i zakł. pracy chron. – I strefa – 9 zł – wejście od ulicy lub 8 zł – wejście od podwórka; – II strefa – 7 zł; 3) dla lokali położonych w II strefie bonifikata 25% za każdy m ² powyżej 500 m ² . Do obliczenia stawek czynszu wg prowadzonej działalności jest stosowana skala preferencji – tabela 1a.	Czynniki obniżające czynsz lokalu: położenie w budynku do rozbiórki (-15%), w budynku przeznaczonym do remontu kapitalnego (-10%), w suterenu (-10%); kuchnia bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego (-5%), wspólna kuchnia, łazienka, przedpokój (-5%), w.c. położone poza lokalem w tym samym budynku (-5%), w.c. poza budynkiem (-10%), położenie: w budynku bez kanalizacji (-10%), w budynku z kanalizacją lokalną – szambo (-10%), w budynku bez kanalizacji wodociągowej (-5%), powyżej IV kondygnacji bez windy (-5%), brak wydzielonej kuchni (-10%). Czynniki podwyższające czynsz lokalu: centralne ogrzewanie w lokalu – dot. również ciepłowni i kotłowni lokalnych (+10%), gaz przewodowy w lokalu (+5%), instalacja wodociągowa w lokalu – dot. również hydroforu (+5%), pomieszczenie na łazienkę (+5%), w.c. – również w.c. na tej samej kondygnacji poza lokalem (+5%), w.c. (+10%), położenie w budynku znajdującym się w centrum (+10%).

Tabela 1a. Skala preferencji wg prowadzonej działalności do obliczania stawek czynszu w Olsztynie
 Table 1a. The scale of the preference according to managed activity to the calculation of rent rates in Olsztyn

Rodzaj lokalu i prowadzonej działalności Sort of the apartment and managed activity	1	2
Banki, kantory, lombardy, fundusz powierniczy		2,3
Biura		1,4
Zakłady przemysłowe, w tym: – piekarnie		1,0 0,5
Handlowe, w tym: – sklepy spożywcze, zielarskie, apteki, antykwariaty – sklepy jubilerskie – sklepy z odzieżą używaną – sklepy prowadzące sprzedaż alkoholu do 4,5% – sklepy prowadzące sprzedaż alkoholu powyżej 4,5% – księgarnie		1,4 0,5 2,3 1,5 1,0 1,5 0,7
Zakłady handlowo-usługowe, położone na niższych kondygnacjach niż parter, bez witryn		0,8
Gastronomiczne, w tym: – bary mleczne – stołówki, jadalnie i inne bez sprzedaży alkoholu – lokale ze sprzedażą piwa i alkoholu – lokale prowadzące dodatkowo działalność rozrywkową disco, dancingi, działalność po godz. 22.00		1,0 0,3 0,4 1,0 1,7
Składowo-magazynowe – hurtownie spożywczo-przemysłowe		0,3 0,6

cd. tabeli 1a cont. table 1a	1	2
Zakłady rzemieślnicze i usługi: – zakłady, które ze względu technologicznych wymagają dużej powierzchni (produkcja mat. budowlanych, szklarstwo, ślusarstwo, tapicerstwo, przetwórstwo rolno-spożywcze, stolarstwo itp.) – usługi złotniczo-jubilerskie – wypożyczalnie kaset video – usługi preferowane (szewstwo, parasolnictwo, usługi pralnicze, magiel, usługi ortopedyczne, szczołkarstwo itp.) – usługi typu bytowego (np. krawiectwo, fryzjerstwo itp.)		1,0 0,5 1,7 0,4 0,8
Punkty skupu surowców wtórnych		0,3
Lokale służące celom zbiorowego zakwaterowania (internaty, domy studenckie, bursy)		0,5 strefy II
Placówki służące celom kulturalno-oświatowym, pomocy społecznej, sportowo-rekreacyjnym		0,4 strefy II
Lokale wynajmowane zakładom i jednostkom budżetowym gminy, policji, organizacjom społecznym, politycznym, stowarzyszeniom nieprowadzącym działalności gospodarczej na prowadzenie działalności statutowej – związki, organizacje kombatanckie – stowarzyszenia i organizacje społeczne realizując zadania pomocy osobom niepełnosprawnym – jednostki organizacyjne prowadzące działalność charytatywną oraz opiekunczą		0,4 strefy II 0,11 strefy II 0,06 strefy II 0,06 strefy II
Salony gier komputerowych i telewizyjnych oraz gier losowych i zakładów wzajemnych		2,9
Towarzystwa ubezpieczeniowe Biura turystyczne		1,7 1,5
Pomieszczenia piwniczne, strychowe, których nie można wyodrębnić, a które z przyczyn technicznych ograniczają możliwość pełnego wykorzystania na cele użytkowe		0,4
Placówki służące celom ochrony zdrowia: – dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, posiadających umowę z NFZ – w zakresie innych usług medycznych		0,4 strefy II 0,5 strefy II

Tabela 2. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Elbląg
Table 2. The formation rates of the rent for locals in Elbląg communal resources

Elbląg	Sposób naliczania czynszu rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
Gmina miejska, woj. warmińsko-mazurskie. Dane z aktów prawnych z 2003 oraz 2006 roku zaktualizowane na 2007 rok [2a, 2b].	metoda stawki bazowej	3,20 zł · m ² (średnia stawka bazowa) kwota stanowi 1,87% wartości odwoławczej dla województwa warmińsko-mazurskiego	0,80 zł · m ²	Czynniki obniżające/podwyższające czynsz lokali: położone w su- terenie (-10%), położenie w budynku o złym stanie technicznym ujętym w wykazie zatwierdzonym przez Prezydenta (-10%), brak przyłącza gazowego do budynku – dotyczy lokali, w których nie ma innego zewnętrzznego źródła ciepła (-10%), brak centralnego ogrzewania – z wyłączeniem ogrzewania etazowego wykonywanego przez wynajmu- jącego lub w przypadku dokonania przez wynajmującego części- owego zwrotu kosztów z tego tytułu (-10%), brak instalacji wodo- ciągowej lub kanalizacyjnej (-15%), brak łazienki (przez łazienkę rozumie się trwałe wydzielone w samodzielny lokal mieszkalnym pomieszczenie posiadające stałe instalacje: a) wodociągowo-kan- lizacyjną umożliwiająca podłączenie baterii, wanny, brodzika itp. b) ciepłej wody dostarczanej centralnie bądź urządzeń zainstalowa- nych w lokalu np. piecyk gazowy, bojler, podgrzewacz wody itp.) (-10%), brak w.c. (przez w.c. rozumie się doprowadzenie do łazienki lub wydzielonego pomieszczenia instalacji wodociągowo-kanaliza- cyjnej umożliwiającej podłączenie muszli klozetowej i urządzenia splukującego (-15%), układ amfiladowy (-10%), powierzełnia użytkowa powyżej 80 m ² , a na osobę przypada powyżej 20 m ² po- wierzełni użytkowej (+5%), położenie w budynku wolno stojącym o liczbie lokali do 5 włącznie (+15%), położone w budynku , w którym wykonano prace termomodernizacyjne – przez prace termo- modernizacyjne należy rozumieć prace polegające na dociepleniu bu- dynku ze wszystkich stron z wykorzystaniem elewacji budynku (+15%). Maksymalna łączna obniżka stawki bazowej nie może być wyższa niż 50%.

Tabela 2a. Bazowe stawki czynszu najmu lokali użytkowych w Elblągu, zł·m⁻²
Table 2a. Base rates of the tenancy rent for business premises in Elbląg, zł·m⁻²

Tabela 3. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Morąg
 Table 3. The formation rates of the rent for locals in Morag communal resources

Morąg	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal socjalny The rate of rent – social flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises, zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
Gmina miejska, woj. warmińsko-mazurskie. Dane z aktów prawnych z 2004 roku zaktualizowane na 2007 rok [3a, 3b].	metoda stawki bazowej	2,15 zł · m ² (średnia stawka bazowa) – kwota stanowi 1,26% wartości odwozrentowej dla woj. wamińsko-mazurskiego	1,07 zł · m ²	lokale użytkowe w piwnicy – 2,05 działalność użytkowa, np. gabinet stomatologiczny – 14 (sezon letni), 21 (sezon grzewczy) pozostałe (średni czynsz) – 2,57 czynsz wolny – 4,83	Czynniki obniżające czynsz lokalu: brak wody i brak kanalizacji (po -5%), wspólny korytarz (-5%), położenie: w budynku zakwalifikowanym do robót (-30%), poza granicami miasta (-15%), w budynku zakwalifikowanym do kapitalnego remontu (-15%), w suiterie (-5%); kuchnia bez oświetlenia naturalnego bezpośredniego (-5%). Czynniki podwyższające czynsz lokalu: ogrzewanie energią ciepłą dostarczaną z ciepłowni lub kotłowni lokalnej (+20%), ciepła woda dostarczana do lokalu j.w. (+15%), łazienka (+15%).

Tabela 4. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Barczewo
Table 4. The formation rates of the rent for locals in Barczewo communal resources

Barczewo	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation		Stawka czynszu – lokal socjalny, żł · m ² The rate of rent – social flat, żł · m ²		Stawka czynszu – lokal użytkowy, żł · m ² The rate of rent – business premises żł · m ²		Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats	
	metoda stawki bazowej	2,20 zł · m ² (maksymalna stawka bazowa) – kwota stanowi 1,29% wartości odwozowej dla województwa wamińskiego-mazurskiego	wieś – 0,61 miasto – 0,66	działalność gospodarcza – 3 garaże – 1,50 pomieszczenia gospodarcze – 0,30 Bez przetargu – lokale z przeznaczeniem na działalność charytatywną, biura poselskie, oświata, kultura	położenie lokalu mieszkalnego	teren miasta – stawka bazowa, %	teren wiejskie – stawka bazowa, %	
Gmina miejsko-wiejska, woj. warmińsko-mazurskie.								
Dane z aktów prawnych z 2005 oraz 2006 roku								
zaktualizowane na 2007 rok [4a, 4b].					mieszkanie wyposażone w: instalacje wodno-kanalizacyjne oraz c.o., cwu	100	95	
					instalacje wodno-kanalizacyjne oraz c.o. bez cwu	90	85	
					instalacje wodno-kanalizacyjne (tylko)	80	75	
					instalacje wody (tylko)	70	65	
					instalacje wody oraz w.c. do wspólnego korzystania	60	55	
					Wysokość czynszu za mieszkanie umiejscowione w suterenie oraz na poddaszu wynosi 70% stawki bazowej.			

Tabela 5a. Bazyne stawki czynszu najmu lokali użytkowych w Gdańsku, zł·m⁻²
 Table 5a. Base rates of the tenancy rent for business premises in Gdańsk, zł·m⁻²

Lp. S.n	Branże Trade	Ciągi handlowe Arcade			
		I	II	III	IV
I	handel:				
	sklepy monopolowe, sklepy prowadzące sprzedaż alkoholu do 4,5% i piwa, sklepy prowadzące sprzedaż alkoholu powyżej 4,5%, sklepy z artykułami przemysłowymi, sklepy z artykułami spożywczymi, apteki	29,70	24,90	18,30	14,30
	gastromonia:				
II	restauracje, kawiarnie, mała gastronomia	13,40	10,30	8,10	5,80
	bary mleczne, stołówki, jadalnie	4,80	4,10	2,70	1,90
	usługi i produkcja:				
III	wypożyczalnie kaset video, produkcja przemysłowa, magazyny ze sprzedażą magazyn bez sprzedaży, punkty skupu surowców wtórnych	23,50	20,00	13,60	9,40
	zakłady rzemieślnicze:				
	zakłady rzemieślnicze o dużej powierzchni, rzemiosło zanikające, usługi bytowe	10,50	6,90	4,50	3,20
V	działalność użyteczności publicznej:				
	banki, kantory, hazard, biura, biura turystyczne	40,70	34,10	21,50	15,10
	oświata, kultura, zdrowie, organizacje społeczne, polityczne, związki, konsulaty honorowe	7,20	6,20	4,10	2,90

Tabela 6. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Malbork
 Table 6. The formation rates of the rent for locals in Malbork communal resources

Malbork	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal socjalny The rate of rent – social flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises, zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
Gmina miejska, woj. pomorskie. Dane z aktów prawnych z 2006 roku zaktualizowane na 2007 rok [6].	metoda stawki bazowej 2,97 zł · m ² (stawka bazowa na poziomie maksymalnym) – kwota stanowi 1,42% wartości odworzeniowej dla województwa pomorskiego	1,06 zł · m ²	czynsz ustalany w procedurze przetargowej	Czynniki obniżające czynsz lokalu: mieszkanie wspólne (-15%), brak urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych (-15%), kuchnia bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego – bez okna (-10%), substandardy, strychy, poddasza, suteryny oraz lokale na parterze, w których poziom podłogi jest równy lub niższy od poziomu terenu, zewnętrzne usytuowanie okien poniżej 1,2 m od poziomu terenu (-15%), brak gazu (-15%), brak łazienki lub w.c. (-10%), brak centralnego ogrzewania (-15%).	

Tabela 7. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Stary Dzierzgoń
 Table 7. The formation rates of the rent for locals in Stary Dzierzgoń communal resources

Stary Dzierzgoń	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal socjalny The rate of rent – social flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
Gmina wiejska, woj. pomorskie. Dane z aktów prawnych z 2004 oraz 2005 roku zaktualizowane na 2007 rok [7a, 7b].	metoda stawki bazowej	0,7 zł · m ² (średnia stawka bazowa) – kwota stanowi 0,003% wartości odtworzonej dla województwa kujawsko-pomorskiego	0,35 zł · m ²	– lokale przeznaczone na cele usługowe – 1,50 – lokale przeznaczone na cele handlowe – od 1,45 do 1,50 – lokale przeznaczone na cele składowe – 1,50 – lokale przeznaczone na cele opieki zdrowotnej – 1,07	Czynniki podwyższające czynsz lokalu: położenie w I strefie (+10%), Czynniki obniżające czynsz lokalu: położenie w III strefie (-10%), brak wyposażenia w następujące urządzenia i instalacje: c.o. (-10%), instalacje wodno-kanalizacyjne (-10%), łazienki (-10%), w.c. (-10%). Mieszkanie z ciemną kuchnią (-10%), zły stan techniczny (-10%). Maksymalne obniżenie czynszu – 60%.

Tabela 8. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Bydgoszcz
 Table 8. The formation rates of the rent for locals in Bydgoszcz communal resources

Bydgoszcz	Sposób naliczania czynszu rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal socjalny The rate of rent – social flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises, zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali: mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
	Gmina miejska, woj. kujawsko-pomorskie. Dane z aktów prawnych z 1995 i 2001 roku zaktualizowane na 2007 rok [8a, 8b].	metoda stawki bazowej	3,72 zł · m ² (maksymalna stawka bazowa) – kwota stanowi 1,84% wartości odtworzeniowej dla miasta Bydgoszczy	1,23 zł · m ²	w drodze przetargu i negocjacji

Tabela 9. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Kowalewo Pomorskie
Table 9. The formation rates of the rent for locals in Kowalewo Pomorskie communal resources

Kowalewo Pomorskie	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation	Stawka czynszu - lokal mieszkalny The rate of rent - flat		Stawka czynszu - lokal socjalny The rate of rent - social flat		Stawka czynszu - lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent - business premises, zł · m ²		Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
		Stawka czynszu - lokal mieszkalny The rate of rent - flat	Stawka czynszu - lokal mieszkalny The rate of rent - flat	Stawka czynszu - lokal socjalny The rate of rent - social flat	Stawka czynszu - lokal socjalny The rate of rent - social flat	Stawka czynszu - lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent - business premises, zł · m ²	Stawka czynszu - lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent - business premises, zł · m ²	
Gmina miejsko-wiejska, woj. kujawsko-pomorskie. Dane z aktów prawnych z 2006 roku zaktualizowane na 2007 rok [9a, 9b].	metoda stawki bazowej	1,72 zł · m ² (średnia stawka bazowa) – kwota stanowi 1,03% wartości odwozności dla województwa kujawsko-pomorskiego	0,86 zł · m ²	0,86 zł · m ²	0,91	0,91	0,91	Czynniki podwyższające czynsz lokalu: w.c. (+20%), łazienka (+20%), centralne ogrzewanie (+20%), gaz przewodowy (+20%), położenie lokalu – na I i II piętrze (+5%), w centrum miasta (+10%), na peryferiach miasta (+5%). Czynniki obniżające czynsz lokalu: brak wodoociągu (-20%), kuchnia bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego (-5%).
					- garaże komunalne – 0,91 - pomieszczenia gospodarcze – 0,20 - w przypadku braku piwnic, suszarni jako pomieszczeń przynależnych do lokalu mieszkalnego, zwalnia się pomieszczenie gospodarcze pełniące tę funkcję z opłat do łącznej powierzchni 20 m ² (W/w. stawki są wyjściowymi do przetargu.)			

Tabela 10. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Lubicz
 Table 10. The formation rates of the rent for locals in Lubicz communal resources

Lubicz	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation	Stawka czynszu – lokal mieszkalny The rate of rent – flat	Stawka czynszu – lokal socjalny The rate of rent – social flat	Stawka czynszu – lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent – business premises, zł · m ²	Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
Gmina wiejska, woj. kujawsko-pomorskie. Dane z aktów prawnych z 2004 roku zaktualizowane na 2007 rok [10].	metoda stawki bazowej	1,54 zł · m ² (średnia stawka bazowa) – kwota stanowi 0,92% wartości odwoznościowej dla województwa kujawsko-pomorskiego	0,77 zł · m ²	w drodze przetargu i negocjacji – minimum 300 zł · m ²	Czynniki obniżające czynsz lokalu: brak urządzeń wodociagowych lub kanalizacyjnych (-10%), brak wydzielonej kuchni (-10%), usytuowanie na poddaszu (-5%), brak w.c. w lokalu (-5%). Czynniki podwyższające czynsz lokalu: łazienka (+10%), c.o. (+10%), gaz (+10%), położenie budynku: Grębocin, Lubicz Dolny, Lubicz Górny i Złotoria (+10%).

Tabela 11. Kształtowanie się stawek czynszu lokali w zasobie gminy Łysomice
 Table 11. The formation rates of the rent for locals in Łysomice omnunal resources

Łysomice	Sposób naliczania czynszu The way of rent calculation	Stawka czynszu		Stawka czynszu		Czynniki wpływające na zmianę czynszu lokali mieszkalnych Influent factors on the change of the flats
		– lokal mieszkalny – flat	– lokal socjalny – social flat	– lokal użytkowy, zł · m ² The rate of rent	– business premises, zł · m ²	
Gmina wiejska, woj. kujawsko-pomorskie. Dane z aktów prawnych z 2007 roku [11a, 11b].	metoda stawki bazowej	1,20 zł · m ² (maksymalna stawka bazowa) – kwota stanowi 0,72% wartości odworzeniowej dla województwa kujawsko-pomorskiego	0,60 zł · m ²	– pomieszczenia gospodarcze – 0,50 – garaże w budynku – 1,50 – garaże poza budynkiem – 1,20 – garaże „blaszaki” – 0,70 – świetlice – 3,00 – działalność gospodarcza – minimum 5,00	Stawka czynszu	Czynniki obniżające czynsz lokalu: brak urządzeń wodociągowych (-20%), brak urządzeń kanalizacyjnych (-20%), brak c.o. i łazienki z w.c. (-15%), brak c.o. (-20%), położenie na poddaszu, strychu i w suterenie (-20%), ciemna kuchnia – brak naturalnego oświetlenia (-5%), położenie w budynku przeznaczonym do kapitalnego remontu (-30%), w którym poszczególne pomieszczenia rozdziela korytarz wspólny dla różnych najemców (-5%), położenie w budynku typu barak (-15%). Łączna suma obniżek nie może przekroczyć 60% stawki bazowej, a w przypadku przeznaczenia budynku do rozbiórki łączna suma obniżek nie może być większa niż 75%.

PODSUMOWANIE

W wyniku przeprowadzonych badań empirycznych stwierdzono, że we wszystkich gminach realizowane są nałożone przez ustawę obowiązki opracowania wieloletnich programów gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gminy. W programach, wyodrębniono ogólne zasady regulacji stawek czynszu, oddzielnie dla lokali mieszkalnych i użytkowych. Kalkulacja czynszu w kolejnych latach objętych programem, uwzględnia takie składniki, jak: wysokość stopy inflacji, wartość odtworzeniową lokalu oraz lokalizację budynku ze wskazaniem stref miejskich (np. Olsztyn, Gdańsk).

W badanych gminach wyróżniono dwa sposoby prognozowania bazowych stawek czynszów za 1 m² powierzchni użytkowej najmu dla lokali mieszkalnych. Do pierwszej grupy zaliczono gminy tj. Gdańsk, Elbląg, Barczewo, Morąg, Malbork, gdzie zastosowano procentową procedurę naliczania przewidywanych stawek czynszowych. Prognozowany poziom stawek bazowych czynszu w kolejnych latach objętych planowaniem wynosi od 1,3% do 3,0% wartości odtworzeniowej lokalu. Średni czynsz dla tej grupy gmin kształtował się na poziomie 1,5% wartości odtworzeniowej. Porównując obecnie obowiązujące stawki bazowe czynszu z wartością stawek planowanych zawartych w dokumentach opracowanych przez organy gminy zauważa się znaczne rozbieżności. Gminy nie wykorzystują także ustawowej możliwości podnoszenia czynszów w stosunku do wartości odtworzeniowej. Poziom stawki bazowej czynszu powyżej 1,5% wartości odtworzeniowej lokalu występuje w Gdańsku (od 1,69% do 2,61% z uwzględnieniem stref lokalizacji) i Elblągu (1,87%). W większości analizowanych zasobów mieszkaniowych, wartość czynszu nie przekracza 1,5% wartości odtworzeniowej. Najniższa stawka bazowa czynszu za najem lokali mieszkalnych wynajmowanych na czas nieoznaczony występuje w Starym Dzierzgoniu i wynosi 0,40%. Stawkę bazową czynszu poniżej 1% wartości odtworzeniowej odnotowano w dwóch gminach: Lubiczu (0,92%) i Łysomicach (0,72%). Obowiązujące w tych gminach wysokości stawek bazowych znacznie odbiegają od poziomu czynszu ekonomicznego, powodując przez to konieczność dotowania części kosztów eksploatacji i remontów.

Drugi sposób regulacji stawek bazowych czynszu dla lokali mieszkalnych, zakłada określenie bazowej (podstawowej) stawki czynszu ustalonej w drodze zarządzeń organów wykonawczych lub uchwał Rady Gminy. W świetle przeprowadzonych badań zjawisko określenia jedną kwotą stawki czynszu bazowego w poszczególnych latach objętych programem gospodarowania zasobem mieszkaniowym odnotowano w trzech gminach: Olsztynie, Bydgoszczy i Łysomicach. Drugą grupę stanowiły gminy, tj. Lubicz, Stary Dzierżoń, Kowalewo Pomorskie, gdzie bieżące kwoty stawki bazowej czynszu na kolejne lata objęte planowaniem, są określane i uchwalane w formie zarządzeń przez właściwe organy wykonawcze gminy. Obowiązujące stawki bazowe czynszu dla gmin Bydgoszcz i Olsztyn wynoszą odpowiednio 1,84% i 1,33% wartości odtworzeniowej lokalu, ale w większości gmin nie przekraczają poziomu 1% tej wartości. Niepokojącym zjawiskiem są niskie czynsze szczególnie w tych gminach, gdzie decyzje podejmowane są w formie zarządzeń przez organy wykonawcze, które nie zawsze w swoich ustaleniach kierują się faktycznie ponoszonymi kosztami. Ustalona w taki sposób stawka bazowa nosi znamiona czynszu „politycznego”, którego poziom abstrahuje zarówno od kosztów eksploatacji za-

sobu, kosztów utrzymania technicznego, jak i zabezpieczenia interesu społecznego w ujęciu długoterminowym.

Wymienione stawki czynszu lokali mieszkalnych, nie są często ostateczną kwotą, którą płać najemcy gminie. Zgodnie z teorią stosowania metody stawki bazowej, gminy różnicują stawki wyjściowe z uwzględnieniem określonych czynników, przedstawionych w tabelach. Z analiz tych wynika, że w większości badanych gmin w pierwszej kolejności ustanawia się stawkę wyjściową czynszu na średnim poziomie dla całego zasobu, która następnie jest podwyższana lub obniżana procentowo według opracowanych czynników. Czynniki te odzwierciedlają standard techniczny lokalu, na zasadzie wystąpienia lub braku jakiegoś elementu stanowiącego wyposażenie lub wykończenie lokalu. Pozostałe gminy, tj. Malbork, Gdańsk, Bydgoszcz, Barczewo, Łysomice stosują stawkę maksymalną, a następnie procentowo określają maksymalny poziom obniżki na poziomie 75% od stawki wyjściowej. Analizując rodzaje czynników branych pod uwagę przez gminy do obniżania bądź podwyższania stawek wyjściowych oraz ich wielkości procentowe, nie zauważa się znacznych różnic między poszczególnymi gminami.

Realizując wymogi ustawy w zakresie ustalenia czynszu dla lokali socjalnych, gdzie wielkość stawki nie może przekroczyć 50% najniższej stawki czynszu dla lokali mieszkalnych (umowa najmu zawarta na czas nieoznaczony), stwierdzono, że we wszystkich gminach naliczanie opłat za najem lokali socjalnych jest prawidłowe.

Właściwa gospodarka mieszkaniowa w gminie, wymaga także ustalenia czynszu ekonomicznego dla lokali użytkowych. W wyniku badań respondentów odpowiedzialnych za gospodarkę lokalami użytkowymi, podzielono analizowane gminy na trzy grupy. Do pierwszej zaliczono gminy, w których wysokość czynszu ustalana jest w drodze przetargów i negocjacji. Do tej grupy zaliczamy gminy: Bydgoszcz, Kowalewo Pomorskie, Malbork, Lubicz. Kolejnym kryterium różnicującym wysokość czynszu jest rodzaj prowadzonej podstawowej działalności gospodarczej w wynajmowanym lokalu. W wyniku badań wyodrębniono główne profile działalności, które obejmują następujące lokale: garaże, lokale z przeznaczeniem na usługi i handel, związane z ochroną zdrowia i edukacją. Takie zasady ustalenia stawek czynszu preferują gminy: Kowalewo Pomorskie, Morąg, Barczewo, Łysomice, Stary Dzierżoń.

Ostatnią grupę stanowią gminy miejskie, tj. Olsztyn, Elbląg, Gdańsk, które stosują rozbudowany system naliczania stawek czynszu dla lokali użytkowych. W gminach tych dokonano szczegółowej delimitacji wykorzystania lokali użytkowych na danym obszarze gmin. Stawki czynszu uzależnione są przede wszystkim od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej w danym lokalu oraz od strefy miasta.

Podsumowując, realizowana obecnie polityka czynszowa w gminnych zasobach mieszkaniowych, szczególnie w części zasobów dotyczących lokali mieszkalnych, nie tylko nie pozwala zniwelować negatywnych zjawisk, ale jeszcze bardziej je pogłębia.

PIŚMIENNICTWO

Akty prawa miejscowego

- 1a. Zarządzenie nr 101 Prezydenta Miasta Olsztyna z 27 maja 2004 roku w sprawie określania stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych w zasobie mieszkaniowym gminy Olsztyn oraz załącznik nr 1.
- 1b. Zarządzenie nr 37 Prezydenta Miasta Olsztyna z 13 lutego 2003 roku oraz Zarządzenie nr 410 Prezydenta Miasta Olsztyna z 23 grudnia 2003 roku.
- 2a. Uchwała nr X/194/2003 Rady Miejskiej w Elblągu z 23 października 2003 roku w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Elbląga na lata 2004–2008”.
- 2b. Zarządzenie nr 36/2006 Prezydenta Miasta Elbląga z 1 marca 2006 roku zmieniające zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia stawek czynszu za dzierżawę i najem nieruchomości stanowiących miejski zasób nieruchomości.
- 3a. Uchwała XXVI/341/04 Rady Miejskiej w Morągu z 29 września 2004 roku w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Morąg.
- 3b. Zarządzenie nr 353/04 Burmistrza Morąga z 18 listopada 2004 roku w sprawie czynszu najmu w mieszkaniowych zasobach gminy Morąg obowiązującego w okresie od 1 stycznia 2005 do 31 grudnia 2005 roku.
- 4a. Uchwała nr XLIII(260)05 Rady Miejskiej w Barczewie z 29 listopada 2005 roku w sprawie uchwalenia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Barczewo na lata 2006–2010”.
- 4b. Zarządzenie nr 7/06 Burmistrza Miasta Barczewo z 23 stycznia 2006 roku w sprawie ustalenia wysokości stawki bazowej czynszu najmu lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy Barczewo.
- 5a. Uchwała XXII/650/04 Rady Miasta Gdańska z 25 marca 2004 roku w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Gdańska na lata 2004–2008 oraz zarządzenie nr 487/04 Prezydenta Miasta Gdańska z 7 czerwca 2004 roku w sprawie: ustalenia miesięcznych stawek czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych (wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy) stanowiących własność miasta Gdańska.
- 5b. Uchwała nr XXXIV/1045/05 Rady Miasta Gdańska z 13 stycznia 2005 roku w sprawie zasad gospodarowania zasobem komunalnych lokali użytkowych, czynszów i ich płatności oraz podziału miasta Gdańska na strefy czynszowe.
6. Zarządzenie nr 23/2006 Burmistrza Miasta Malborka z 15 maja 2006 roku w sprawie ustalenia stawki bazowej czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego miasta Malborka.
- 7a. Zarządzenie nr 45/05 z 14 listopada 2005 roku (Stary Dzierzgoń) w sprawie ustalenia stawki czynszu za lokale mieszkalne i lokale socjalne.
- 7b. Zarządzenie nr 43/05 z 14 listopada 2005 roku (Stary Dzierzgoń) w sprawie ustalenia stawki czynszu dzierżawnego za grunty i lokale użytkowe.
8. Uchwała nr XXXII/962/2000 Rady Miasta Bydgoszczy z 20 grudnia 2000 roku zmieniająca uchwałę w sprawie czynszu regulowanego za lokale mieszkalne i socjalne oraz załącznik do Uchwały nr X/105/95 Rady Miejskiej Bydgoszczy z 15 marca 1995 roku.
- 9a. Uchwała nr XXXIII/285/06 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z 4 października 2006 roku w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obejmującego lata 2007–2011 oraz zarządzenie nr 51/2006 Burmistrza Miasta Kowalewo Pomorskie z 9 maja 2006 roku w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne.

- 9b. Zarządzenie nr 32/2005 Burmistrza Miasta Kowalewo Pomorskie z 9 maja 2005 roku w sprawie stawek czynszu za lokale użytkowe.
10. Uchwała nr XV/232/04 z 4 lutego 2004 roku – program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Lubicz na lata 2004–2008.
11. Uchwała nt IV/28/07 Rady Gminy Łysomice z 27 lutego 2007 roku w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Łysomice na lata 2007–2011.

Inne regulacje prawne

Ustawa z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 141 z 2004 roku, poz. 1492 ze zm.).

THE ANALYSIS OF THE RENT-POLICY IN COMMUNAL HOUSING-RESOURCES IN POLAND

Abstract. An object of research was the composition and estimation of the rent policy in communal apartments resources in Poland. In article was presented initial analysis of documents used by responsible organs for procedure of the resource management. Moreover, designated and compared compulsory rates of rent in relation to planned in documents. Obtained results will let on the recognition of rules of qualifying the size of correctory factors the value of rates of the rent for each apartments in the resources in the dependence from: real estate location, locations of the flats in the building, manner of its use, managed business activity and condition of the technical fittings and finishes.

Key words: communal residential resources, rent policy, commune

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.09.2007

CZYNNIKI LOKALIZACJI INWESTYCJI A MOŻLIWOŚCI ROZWOJU EKONOMICZNEGO GMIN W POLSCE

Waldemar W. Budner

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Streszczenie. Lokalny rozwój gospodarczy jest jedną z najważniejszych sfer działań gminy. Gminy działają samodzielnie i niezależnie od innych władz publicznych, realizując swoje zadania. Jednym z nich są nowe inwestycje. W artykule omówione zostały teoretyczne podstawy dotyczące czynników lokalizacji działalności gospodarczej oraz propozycje nowych klasyfikacji tych czynników. W części empirycznej przedstawiono rolę samorządu terytorialnego w lokalnej polityce gospodarczej związanej z pozyskiwaniem nowych inwestorów. Podjęto też rozważania na temat realnych możliwości samorządu w tym zakresie.

Słowa kluczowe: czynniki lokalizacji, gospodarka lokalna, samorząd, inwestycje

WSTĘP

Jedną z konsekwencji transformacji ustrojowej stało się uczestnictwo gminy w oddziaływaniu na rozwój ekonomiczny lokalnej gospodarki. Lokalny rozwój gospodarczy nie jest jednoznaczny, co wynika z rozmaitego pojmowania istoty gospodarki lokalnej [por. Parysek 1997]. Można przyjąć, że lokalny rozwój ekonomiczny to proces, dzięki któremu samorząd podnosi jakość życia swoich mieszkańców, tworząc tym samym „nową społeczność” i kreując postęp gospodarczy. Samorząd osiąga ten cel m.in. przez efektywne wykorzystanie zasobów lokalnych i tworzenie nowych miejsc pracy. Fundamentalnym zagadnieniem w lokalnym rozwoju gospodarczym jest:

- pozyskiwanie nowych inwestorów,
- wspieranie powstawania nowych firm,
- podtrzymywanie rozwoju i ekspansji firm już istniejących.

Jednym z ważniejszych a jednocześnie pierwotnych zagadnień związanych z prowadzeniem firmy jest wybór jej lokalizacji. Należy poszukać możliwie najlepszego miejsca

do prowadzenia przyszłej produkcji. Jest to sprawa dostosowania rodzaju, sposobu i wielkości produkcji do odpowiedniego miejsca. Zaznaczają się tu zatem dwa wątki: pierwszy, od strony firmy, która jako inwestor ocenia klimat i atrakcyjność inwestycyjną danego miejsca; drugi, od strony jednostki terytorialnej (gminy, regionu czy kraju), która oferuje określone walory lokalizacyjne. Sama problematyka lokalizacji inwestycji jest bardzo szeroka. Stanowi ona część szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej i ekonomiki przedsiębiorstw, ale również – ze względu na wymiar przestrzenny – geografii ekonomicznej.

Przedstawiane opracowanie naukowe realizuje dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest wyjaśnienie pojęcia czynników lokalizacji inwestycji i przedstawienie ich nowej systematyzacji. Drugim celem jest określenie roli oraz wpływu samorządu na lokalny rozwój gospodarczy. Realizacja drugiego z celów jest jednocześnie próbą przedstawienia możliwości wykorzystania lokalnych czynników (walorów) lokalizacji do rozwoju ekonomicznego gminy. Artykuł składa się z trzech części, z których pierwsza ma charakter teoretyczny, poświęcony zagadnieniu czynników lokalizacji. Dwie kolejne, o empirycznym charakterze, określają rolę władz samorządowych w lokalnej polityce rozwoju ekonomicznego oraz ich możliwości w zakresie inwestycji.

CZYNNIKI LOKALIZACJI I ICH KLASYFIKACJA

Osobą, która jako pierwsza wprowadziła i sformułowała pojęcie czynnika lokalizacji był niemiecki badacz Alfred Weber¹. On też opracował teorię lokalizacji przemysłu w epoce charakteryzującej się rozwojem gospodarki opartej na nowych (wówczas) technikach produkcji. Jego dorobek jest obszerny, jednak przede wszystkim znana jest jego praca dotycząca wyboru optymalnej lokalizacji pojedynczego zakładu z 1909 roku pt. „Über den Standort der Industrien” („Teoria lokalizacji przemysłu”). Dzieło to należy uznać za pierwszy traktat zawierający podstawy z teorii lokalizacji przemysłu. Autor definiuje w nim czynnik lokalizacji jako „jedną z wyraźnie zarysowujących się korzyści, która przejawia się w działalności gospodarczej wówczas, gdy działalność ta jest prowadzona w określonym punkcie lub obszarze. Przez korzyści należy rozumieć oszczędności w kosztach produkcji. Ich osiągnięcie łączy się z tym, że produkcja określonego wyrobu w danym punkcie lub obszarze odbywa się przy mniejszym nakładzie kosztów niż w każdym innym punkcie lub obszarze”.

Weber wyróżnił tylko trzy czynniki lokalizacji, mianowicie: **koszty transportu** (uznając je za najważniejsze), **koszty pracy** i **korzyści aglomeracji**, wynikające ze skupienia producentów i konsumentów na pewnym obszarze. Teoria Webera była w znacznym stopniu uogólnieniem tendencji lokalizacyjnych przemysłu na przełomie XIX i XX wieku. Stopniowa ewolucja gospodarki i techniki zmodyfikowała i rozwinęła pojęcie czynników lokalizacji oraz ich ilość. Współcześnie czynniki lokalizacji określane są jako szczególne cechy ekonomiczne miejsc, które wpływają na wielkość nakładów inwe-

¹ Ciekawostką i mało znanym faktem jest, że Alfred Weber (1868–1958) był młodszym bratem słynnego socjologa, ekonomisty, historyka i metodologa humanistyki Maksa Webera (1864–1920).

stycyjnych i kosztów produkcji lokalizowanych obiektów – kosztów zmieniających się wraz ze zmianą miejsca lokalizacji [por. też. Wojewnik 1962, *Ekonomika i programowanie...* 1995]. Stąd wniosek, że zagadnienie lokalizacji działalności jest problemem o najwyższym znaczeniu dla przedsiębiorcy, ponieważ od niej zależą ponoszone nakłady inwestycyjne oraz koszty realizowanej produkcji, a wysokość ich zależy od warunków lokalizacji. Wybór lokalizacji jest więc decyzją o charakterze gospodarczym, która wpływa na późniejsze warunki działania, koszty i ogólną efektywność przedsiębiorstw.

W analizie lokalizacyjnej punktem wyjścia jest identyfikacja wymogów lokalizacyjnych danego rodzaju i sposobu produkcji, a więc określenie, jakie cechy musi spełniać miejsce, w którym tę produkcję zlokalizujemy, by mogła ona być możliwa i ekonomicznie efektywna [Fierla, Kuciński 2001]. Każde miejsce posiada walory użytkowe, na które składają się:

- **walory zasobów** – czyli możliwości uzyskania w danym miejscu warunków niezbędnych do określonej działalności. Obejmują one m.in.: teren i jego zagospodarowanie, zasoby pracy, urządzenia techniczne, surowce i materiały, zasoby przyrody, energię;
- **walory popytu** – czyli atrakcyjność danej lokalizacji z punktu widzenia możliwości zbytu wyprodukowanych towarów, informacji czy usług, wyznaczane są przez liczbę konsumentów, ich zdolność nabywczą oraz łączność między konsumentami a miejscem danej działalności gospodarczej. Łączność ta może być związana albo z koniecznością dostawy towarów do odbiorców, albo też z koniecznością zapewnienia odbiorcom możliwości przybycia do miejsca sprzedaży lub świadczenia usług. Walory popytu odgrywają podstawową rolę przy lokalizacji działalności usługowej.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że pojęcie czynników lokalizacji można określić jako **wymogi i walory lokalizacyjne**. Z jednej strony są to pewne wymagania (potrzeby) stawiane przez inwestora, które powinny spełnić określone miejsca w celu zapewnienia odpowiednich korzyści. Z drugiej zaś są to walory użytkowe, czyli wszystkie wartości, które oferuje określone miejsce w celu najlepszego zaspokojenia potrzeb inwestora. W analizie lokalizacyjnej chodzi zatem o uzyskanie możliwie jak najwyższej zgodności walorów z wymaganiami wynikającymi z zamierzeń inwestora².

Czynniki lokalizacyjne determinują lokalizację przedsiębiorstw. Czynniki te mają charakter stymulatorów lokalizacji działalności gospodarczej, gdyż warunkują i stymulują określoną działalność na danym obszarze. W tradycyjnym Weberowskim ujęciu lokalizacji produkcji usiłowano zidentyfikować dominujący czynnik lokalizacji, który uznano by za warunkujący przestrzenną alokację procesów wytwarzania. Podejście takie jest współcześnie nieuzasadnione, ponieważ czynniki lokalizacyjne są często ze sobą powiązane. O lokalizacji decyduje splot czynników. Innymi słowy, lokalizacja jest zawsze wynikiem decyzji opartej na wielu kryteriach. Nie wszystkie jednak są jednakowo istotne. Zależy to w znacznej mierze od rodzaju działalności. Kwestię analizy lokalizacji należy traktować w sposób zindywidualizowany i zarazem dynamiczny.

² Zależność ta określana jest mianem **reguły koherencji lokalizacyjnej** określającej najlepsze dopasowanie wymagań lokalizacyjnych przedsiębiorstw do walorów lokalizacyjnych danego miejsca; im wymagania lokalizacyjne będą bardziej zgodne z walorami użytkowymi, tym atrakcyjność miejsca dla inwestora będzie wyższa.

Oddziaływanie poszczególnych czynników lokalizacyjnych podlega zmianom zarówno pod względem charakteru, jak i relatywnej ważności. Zmiana znaczenia czynników lokalizacji przebiega w czasie oraz w odniesieniu do poszczególnych branż i gałęzi. Ewolucji systemu gospodarczego towarzyszy pojawianie się coraz to nowych czynników lokalizacyjnych – nieklasycznych. Współczesne ujęcie rozróżnia ogólne czynniki lokalizacji – rozpatrywane w odniesieniu do wszelkiej produkcji przemysłowej oraz czynniki szczegółowe – o indywidualizowanym charakterze, specyficzne dla konkretnych rodzajów działalności.

Postęp technologiczny, wzrost dochodów i kultury społeczeństw sprawiają, że wśród czynników lokalizacyjnych na pierwsze miejsce wysunęła się obecność w pobliżu ośrodków badawczo-rozwojowych, ośrodków dysponujących wykwalifikowanymi kadrami, ośrodków z rozbudowanymi usługami oraz przyjemne środowisko [Domański 1998]. Należy nadmienić, że ważny jest nie tylko stan środowiska naturalnego (jego jakość) i zasoby naturalne, ale również ograniczenia środowiskowe. Tego typu ograniczenia są szczególnie duże w wypadku lokalizacji wielkich zakładów, grożących naruszeniem równowagi ekologicznej.

Obserwacja zależności między cechami miejsca lokalizacji a działalnością gospodarczą prowadzi do odkrywania coraz to innych – nie tylko ekonomicznych – czynników wpływających na decyzje lokalizacyjne. W gospodarce rynkowej podstawową rolę odgrywają: dążenie do zapewnienia stabilizacji gospodarczej, politycznej i stabilnych rozwiązań prawnych, ograniczenie ryzyka czy konfliktów lokalnych, również wpływy związków zawodowych.

Ze względu na dużą różnorodność czynników lokalizacji dokonuje się ich klasyfikacji, opartych na różnych kryteriach. W ujęciu klasycznym, według kryterium rodzajowego, tzw. ogólne czynniki lokalizacji tworzą trzy zgeneralizowane grupy: 1) przestrzenno-środowiskową, 2) techno-ekonomiczną, 3) społeczno-polityczną. W ramach każdej z grup można wyróżnić poszczególne rodzaje czynników (tab. 1).

Należy podkreślić, że wszystkie zawarte w tabeli 1 czynniki lokalizacyjne mają, ze względu na zasięg przestrzenny, różne wymiary, od lokalnego po krajowy, a niekiedy nawet ponadkrajowy. Poza tym są one często przestrzennie zróżnicowane. Mają przez to bezpośrednio (czynniki środowiskowe i przestrzenne) lub pośrednio (pozostałe rodzaje czynników) charakter geograficzny.

Innym kryterium podziału czynników lokalizacji może być możliwość, lub jej brak, przypisania danemu czynnikowi jakiejś wymiernej – obiektywnej wartości. Stąd też wywodzi się generalny podział czynników lokalizacyjnych na obiektywne (inaczej kosztowe lub finansowe) i subiektywne (tj. niekosztowe albo pozaekonomiczne). Pierwszą grupę stanowią czynniki wymierne, szczególnie w sensie finansowym, związane z bezpośrednimi kosztami inwestycji, np.: wykup i przygotowanie terenu, koszt nabycia/wynajęcia budynków, maszyn oraz koszty pracy (tj. płace i ich fiskalne obciążenie). Natomiast czynniki subiektywne to te, przy analizie których dominuje ocena jakościowa. Do grupy tej zaliczyć można: jakość pracy, jakość środowiska zamieszkiwania – określana niekiedy jako powab pejzażu (mieszkanie o wysokim standardzie, bezpieczeństwo, czystość, nowoczesność otoczenia, dogodny transport, organizacja czasu wolnego, np. imprezy kultu-

ralne). Znaczenie tych czynników rośnie. Pozostaje oczywiście wiele dziedzin wrażliwych na czynniki kosztowe. Jednak przedsiębiorstwa rozważają relokacje w inne obszary, przede wszystkim wtedy, gdy czynniki kosztowe obniżają ich zdolności konkurencyjne. Charakterystyczną cechą współczesnych inwestycji jest to, że są one realizowane w wyniku wielostronnej analizy różnorodnych czynników lokalizacyjnych. Wynikają one z: cech samej firmy i jej specyfiki, docelowego miejsca inwestycji oraz cech kraju lub regionu pochodzenia kapitału.

Tabela 1. Podział ogólnych czynników lokalizacji według kryterium rodzajowego
Table 1. The division of general location factors according to type criteria

Grupa czynników lokalizacji	Rodzaje czynników lokalizacji	Zakres	Przykłady
Przestrzenno- -środowiskowe	przestrzenne	wymiary przestrzeni geograficznej	położenie względem innych obszarów, ich dostępność
	środowiskowe	treść przestrzeni geograficznej	surowce mineralne, warunki wodne, fizjografia
Techno- -ekonomiczne	techniczno- -technologiczne	wykorzystanie nowych rozwiązań techniczno- -technologicznych	techniczne środki pracy, przedmioty pracy, organizacja produkcji i sposoby zaopatrzenia
	ekonomiczne	warunki gospodarcze, realizacja i prowadzenie przedsięwzięć	poziom inflacji, wzrost gospodarczy, chłonność rynku zbytu, koszty pracy
Społeczno- -polityczne	społeczno- -kulturowe	świadomość i postawy społeczne, czynniki kulturowe	podaż siły roboczej, postawy pracowników, siła związków zawodowych
	polityczne	poglądy polityków, sposób sprawowania władzy	polityka państwa (podatkowa, celna), kompetencje władzy
	prawno- -administracyjne	regulacje prawne, procedury administracyjne	przejrzystość i stabilność prawa, sprawność administracji

Analiza współczesnych wymogów lokalizacji inwestycji w Europie Zachodniej pozwala na wyróżnienie sześciu podstawowych grup czynników [por. też: New location factors... 1993, Małuszyńska 1996, Gługiewicz 1997]:

1. Czynniki biznesowe:

- bliskość rynku,
- dostępność surowców/komponentów,
- bliskość głównych odbiorców/klientów,
- obecność firm prowadzących podobną działalność (korzyści lokalizacji),
- obecność wyspecjalizowanych usług wspierających daną działalność i zaplecze badawczo-rozwojowe (B+R).

2. Uwarunkowania krajowe, regionalne i lokalne:

- efektywna promocja prowadzona przez władze lokalne i narodowe oraz ich zasadnicze nastawienie do inwestycji, tj. zakres aktywnego kształtowania klimatu inwestycyjnego (przede wszystkim administracyjnego i politycznego),
- ułatwienia i bodźce finansowe (ulgi inwestycyjne i podatkowe, sprawny rynek finansowy – np. specjalne linie kredytowe – itp.),
- obciążenia podatkowe przedsiębiorstw (CIT),
- wizerunek kraju – w jaki sposób postrzegane są produkty z danego kraju na rynkach międzynarodowych (stosunek do metki „Made in ...”),
- znajomość języków obcych zarówno wśród potencjalnych pracowników, jak i administracji lokalnej/samorządowej w sferze obsługi biznesu (banki, urzędy).

3. Czynniki związane z rynkiem pracy:

- zasoby i dostępność siły roboczej,
- jakość pracy (kultura pracy i podejście do pracy),
- dostępność pracowników o specjalistycznych kwalifikacjach i doświadczeniu,
- relacje w miejscu pracy (kultura organizacji) – panujący model relacji pracodawca – pracobiorca i między personelem.

4. Typowe czynniki kosztowe:

- koszty inwestycyjne (np. nabycia terenu i innych urządzeń i budowy budynków),
- koszt pracy – łącznie z obciążeniami fiskalnymi płac,
- bieżące koszty prowadzenia działalności (woda, ścieki, energia, transport surowców itp.).

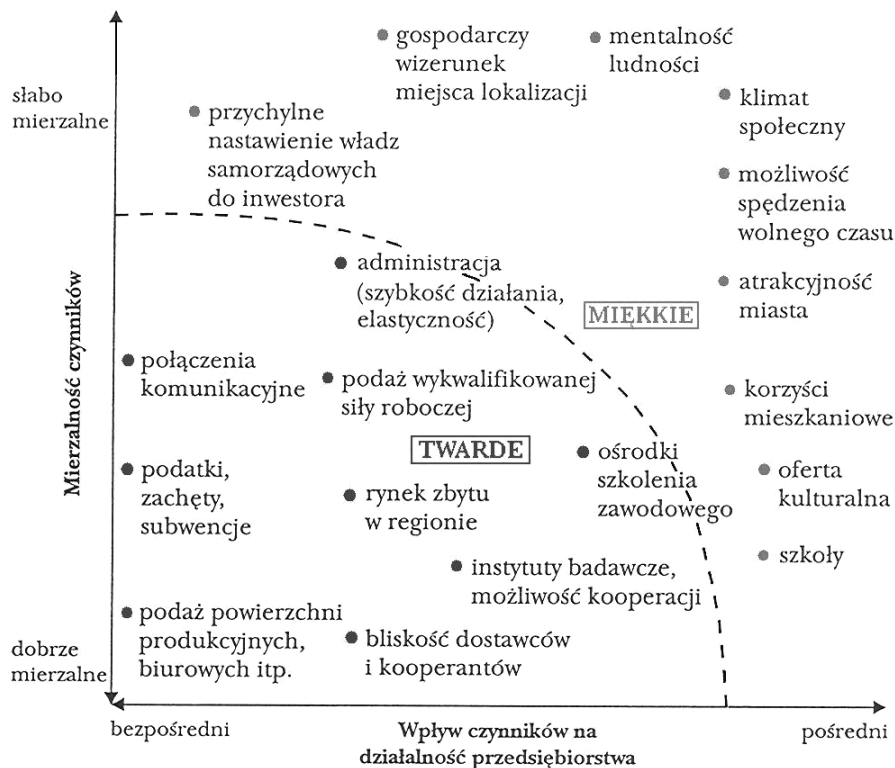
5. Czynniki infrastruktury:

- infrastruktura transportowa (jakość i gęstość sieci dróg, kolei),
- bliskość portów morskich i śródlądowych,
- bliskość portów lotniczych (głównie międzynarodowych),
- jakość telekomunikacji.

6. Czynniki osobiste i jakość życia:

- czynniki kulturowe – podobieństwa i różnice w stylu i sposobie życia, relacje między społecznością lokalną a „obcymi”, tradycje i zwyczaje lokalne,
- możliwości edukacji – dostępność szkolnictwa dla dzieci przesiedlanych pracowników i jego poziom,
- ogólna atrakcyjność terenu – m.in.: poziom zanieczyszczenia środowiska, klimat, dostępność rozrywek kulturalnych itp.

Interesujący, nieco zbliżony do poprzedniego, podział przedstawili B. Grabow, D. Henckel i B. Hollbach-Grömig [1995]. Autorzy ci wyróżnili ponad 80 czynników, które mogą wpływać na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw i podzielili je na tzw. czynniki twarde i czynniki miękkie. **Czynniki twarde** są łatwo mierzalne i bezpośrednio związane z działalnością przedsiębiorstwa. Są zatem ważne z jego punktu widzenia. **Czynniki miękkie** trudno zmierzyć lub oszacować i nie są związane bezpośrednio z działalnością inwestorów z granicznych – rysunek 1 [za Dziemianowicz 1998].



Rys. 1. Twarde i miękkie czynniki lokalizacji inwestycji

Fig. 1. Hard and soft location factors of investments

Granica między tymi czynnikami jest dość płynna. Przykładowo, atrakcyjność turystyczna miasta jest przez większość firm zaliczana do grupy czynników miękkich, wyłączając przedsiębiorstwa, które zajmują się organizowaniem wycieczek krajoznawczych, bezpośrednią obsługą turystów itp. Inny przykład może stanowić oferta kulturalno-rozrywkowa miasta, pozornie postrzegana za czynnik miękki, ale nie dla przedsiębiorstw, które zajmują się np. budowaniem i wypożyczaniem estrad.

ROLA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W LOKALNEJ POLITYCE ROZWOJU EKONOMICZNEGO

Coraz powszechniej przyjmuje się, że samorzady lokalne nie powinny ograniczać się do realizacji własnych zadań, ale muszą brać udział w globalnym współzawodnictwie o rozwój. Z formalnego punktu widzenia samorzady nie są zobligowane do zajmowania się sprawami rozwoju lokalnego³. Władze samorządowe jednak interesują się przyciąganiem

³ Obowiązkowe sfery działań gminy wymienione są w Ustawie o samorządzie terytorialnym i jej nowelizacji z 6 listopada 1992 roku. Obejmują one działania ograniczone tylko do sfery użyteczności

nowych inwestycji czy szerzej – rozwojem ekonomicznym. Miasta, zdaniem Petersona [1981], podobnie jak firmy prywatne, konkurują między sobą, aby osiągnąć jak najlepszą pozycję ekonomiczną. W tym celu muszą używać dostępnych zasobów w taki sposób, aby pozyskać jak najwięcej kapitału i siłę roboczą o jak najlepszej jakości.

Władze lokalne podejmują działania na rzecz rozwoju ekonomicznego. Rola samorządowych inwestycji w pobudzaniu lokalnego rozwoju jest oczywista. Badania empiryczne dowodzą, że to właśnie one w znacznym stopniu przyciągają inwestorów. Gmina jest zainteresowana inwestycjami podejmowanymi przez inwestorów z zewnątrz. Mają one dla niej duże znaczenie, gdyż nowa inwestycja to nowe miejsca pracy i podniesienie dochodów gminy (podatki m.in. od nieruchomości oraz udział w podatku od osób prawnych i fizycznych). Wśród korzyści można wskazać też: zmiany w zagospodarowaniu, rozwój kontaktów zewnętrznych (szczególnie zagranicznych) czy wprowadzenie nowoczesnych technologii. Sukces jednego przedsiębiorstwa może przyciągnąć innych inwestorów, przyczyniając się do lokalnego ożywienia gospodarczego.

Zachęcanie inwestorów do podejmowania inwestycji na terenie gminy należy do najważniejszych elementów polityki lokalnego rozwoju ekonomicznego. Przyciąganie nowych inwestycji stało się dla wielu gmin podstawowym założeniem ogólnej strategii rozwoju. Do najbardziej znanych w Polsce przykładów należą gminy aglomeracji warszawskiej: Nadarzyn, Raszyn, Michałowice, Łomianki, podpoznańskie Tarnowo Podgórne i Suchy Las, podwrocławskie Kobierzyce, Łęknica czy Słubice w województwie lubuskim, czy szczecińskie Kołbaskowo.

Tabela 2. Dochody gmin na jednego mieszkańca w 2003 roku [na podstawie Swianiewicz 2004]
Table 2. Commune income per capita in 2003 [on the ground Swianiewicz 2004]

Gmina/Miasto	Typ jednostki samorządowej	Powiat	Województwo	Wartość, zł
1	2	3	4	5
Kleszczów	gmina wiejska	bełchatowski	łódzkie	27 421
Krynica Morska	gmina miejska	nowodorski	pomorskie	15 279
Świerklaniec	gmina wiejska	tarnowski	śląskie	6 712
Rewal	gmina wiejska	gryficki	zachodniopomorskie	6 459
Ustronie Morskie	gmina wiejska	kołobrzeski	zachodniopomorskie	4 130
Rudna	gmina wiejska	lubiński	dolnośląskie	4 063
Sitkówka-Nowiny	gmina wiejska	kielecki	świętokrzyskie	3 934
Mielno	gmina wiejska	koszaliński	zachodniopomorskie	3 882

publicznej. Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 roku ograniczenia te łagodzi. Stosownie do treści art. 10 ust. 3 gminy mogą posiadać akcje lub udziały spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także spółek ważnych dla rozwoju gminy [patrz też Wojciechowski 1997].

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3	4	5
Dziwnów	gmina wiejska	kamiński	zachodniopomorskie	3 752
Różan	gmina miejsko-wiejska	makowski	mazowieckie	3 629
Łęknica	gmina wiejska	żarski	lubuskie	3 519
Słupno	gmina wiejska	płocki	mazowieckie	3 356
Stawiguda	gmina wiejska	olsztyński	warmińsko-mazurskie	3 353
Jerzmanowa	gmina wiejska	głogowski	dolnośląskie	3 295
Przykona	gmina wiejska	turecki	wielkopolskie	3 201
Łeba	gmina wiejska	łęborski	pomorskie	3 140
Kołbaskowo	gmina wiejska	policki	zachodniopomorskie	3 085
Sopot	powiat grodzki	Sopot	pomorskie	3 075
Mielnik	gmina wiejska	siemiatycki	podlaskie	3 024
Tarnowo Podgórne	gmina wiejska	poznański	wielkopolskie	3 008

Z analizy danych zawartych w tabeli 2 wynika, że większość najbogatszych gmin opiera swoje dochody na wykorzystaniu tzw. renty położenia. Są to miejsca atrakcyjne z punktu widzenia przedsiębiorstw, często znajdują się już na tym terenie duże zakłady przemysłowe. Można wśród nich wyróżnić cztery zasadnicze typy:

1. Gminy leżące w obszarach aglomeracji. Źródła ich dochodów są zróżnicowane. Są one związane z lokalizacją centrów handlowo-usługowych, hurtowni, centrów logistycznych, a także zamieszkiwaniem zamożnych grup ludności (udział gminy w podatku PIT). Przykładem są m.in. podwarszawskie gminy: Józefów, Zielonka czy Podkowa Leśna.
2. Gminy położone przy przejściach granicznych. Główną rolę odgrywają wpływy do budżetu od małych przedsiębiorstw oraz opłaty targowe. Przykłady to: Łęknica, Słubice, Kołbaskowo.
3. Gminy położone w rejonach surowcowych. Na ich terenie znajdują się przedsiębiorstwa związane z eksploatacją surowców (kopalnie) oraz ich przetwarzaniem (elektrownie lub zakłady przemysłu przetwórczego). Gminy te osiągają dochody głównie z tytułu podatku od nieruchomości, opłaty eksploatacyjnej i udziału w podatkach od osób prawnych (CIT). Przykłady to: Kleszczów, Puchaczów, Polkowice, Jerzmanowa, Sitkówka-Nowiny.
4. Gminy atrakcyjne turystycznie, głównie nadmorskie oraz, w mniejszym stopniu, górskie. Przykłady: Krynica Morska, Rewal, Karpacz.

Najlepszym źródłem dochodów własnych gmin są właśnie działające na ich terenie przedsiębiorstwa oraz turystyka. Znaczącą pozycją w dochodach własnych gmin są wpływy

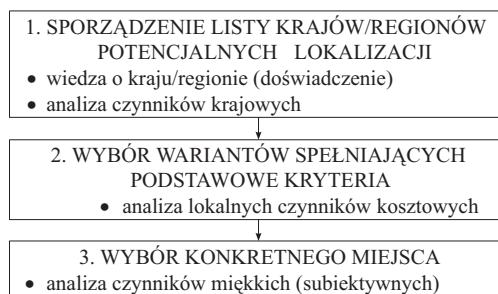
z podatku od nieruchomości. Wskaźniki około 80% pokazują, że w niewielkiej gminie lokalizacja dużego przedsiębiorstwa może mieć dla budżetu podstawowe znaczenie (jak np. w gminie Kazimierz Biskupi – powiat koniński, Dobrzeń Wlk. – powiat opolski, Tuczęby – powiat buski).

Zawarte w tabeli 2 zestawienie wielkości dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca nie w pełni oddaje obiektywny obraz rzeczywistości. Mianowicie, mówiąc o zamożności gmin należy odnosić wielkość środków pozostających do ich dyspozycji do potrzeb i zakresu realizowanych zadań przez te jednostki. Zestawienie nie bierze pod uwagę różnic poziomu potrzeb wydatkowych. Dotyczy to w szczególności wielkich miast. Miasta te mają większe potrzeby wydatkowe, wiążące się przede wszystkim [Swianiewicz 2001]:

- ze zwiększoną liczbą użytkowników różnych usług świadczonych przez miasto (dla mieszkańców miasta oraz mieszkańców otaczających obszarów i przyjezdnych),
- z wyższymi kosztami wykonywania zadań (wyższe koszty pracy i droższe nieruchomości),
- ze zwiększonymi skutkami zewnętrznymi (głównie problemy wynikające z ochrony środowiska i transportu),
- z koncentracją problemów społecznych (m.in. opieka społeczna, bezpieczeństwo).

Przedstawiony wcześniej podział czynników na dwie wymienione kategorie (miękkie i twarde) jest pomocny w interpretacji roli władz lokalnych w procesie decyzyjnym inwestora. Otóż proces ten możemy podzielić na trzy fazy obejmujące⁴ (rys. 2):

- wyznaczenie regionu lokalizacji,
- wybór skończonej liczby miejsc lokalizacji,
- wybór ostateczny.



Rys. 2. Schemat procesu decyzyjnego inwestora

Fig. 2. Pattern of decision making process

W **pierwszej fazie** ważną rolę odgrywają **czynniki miękkie**, takie jak wiedza inwestora o regionie czy doświadczenia innych firm. Nie oznacza to, że wybór regionu jest dokonywany tylko w oparciu o czynniki subiektywne. W pierwszej fazie są dokonywane również analizy kosztowe, np.: popytu regionalnego oraz porównawcze analizy nakładów i wyników w poszczególnych regionach.

⁴ Przedstawiony schemat procesu decyzyjnego oraz rola poszczególnych czynników lokalizacji mogą być pomocne w wyjaśnianiu przestrzennych zachowań inwestorów zagranicznych w Polsce.

Druga faza, której celem jest wyłowienie skończonej liczby miejsc lokalizacji o najniższych kosztach produkcji, charakteryzuje się spadkiem znaczenia czynników miękkich. Główną rolę w tej fazie odgrywają **czynniki twarde**.

W **fazie trzeciej** w sytuacji, gdy mamy wyłonionych kilka miejsc o bardzo podobnych kosztach, **czynniki miękkie** mogą się okazać decydujące. Może być tak, że nie niska cena gruntu czy korzystne położenie komunikacyjne zadecydowały o lokalizacji, lecz korzystny klimat społeczny, kompetencje i operatywność urzędników czy też walory wypoczynkowe danego miejsca. Czynniki subiektywne mogą mieć wręcz krytyczny wpływ na ostateczną decyzję o lokalizacji inwestycji [por. też Stafford 1972].

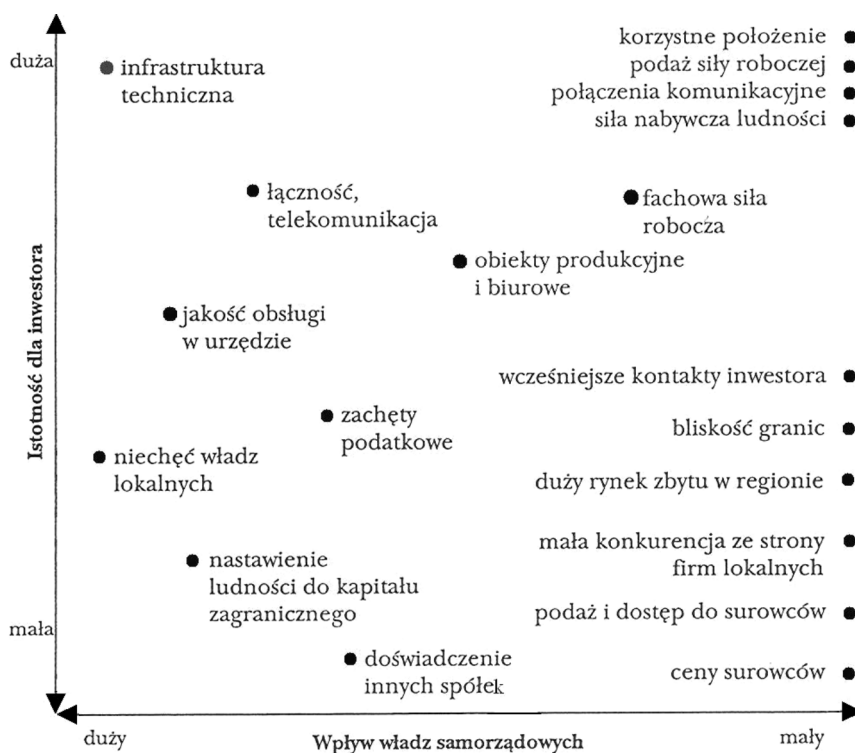
Jak wykazują badania, inwestorzy w procesie decyzyjnym w pierwszej fazie typują kraj/region, a dopiero potem miasto przyszłej lokalizacji. Dzieje się tak w około 75% podejmowanych decyzji. Zaledwie w 25% typowanie zaczyna się od sporządzenia listy regionów (bez szczególnego zwracania uwagi na kraj), z której wybiera się w fazie ostatecznej konkretną lokalizację [Czynniki lokalizacyjne... 1997].

MOŻLIWOŚCI SAMORZĄDU LOKALNEGO W PRZYCIĄGANIU INWESTYCJI

Z punktu widzenia inwestora i władz lokalnych można dokonać jeszcze innej klasyfikacji czynników lokalizacji, mianowicie można sklasyfikować je również według podziału na te, które są istotne dla inwestora (zagranicznego) lub nie, oraz te, na które władze samorządowe mają duży wpływ lub żaden. Lista takich czynników różni się oczywiście w zależności od typu inwestycji, jej wielkości, branży, a nawet rodzaju inwestora (krajowy czy zagraniczny, lokalny czy przychodzący z zewnątrz itp.). Analizując czynniki według tych dwóch podziałów, otrzymujemy układ, który został przedstawiony na rysunku 3 [Dziemianowicz 1998].

Wśród czynników określających możliwości oddziaływania władz lokalnych można wyróżnić:

1. **Czynniki „aprzestrzenne”**, takie jak: wizerunek kraju za granicą, system podatkowy, poziom inflacji, ubezpieczenia społeczne. Czynniki te są jednakowe na terenie całego kraju, nie wykazują różnicowań regionalnych, a wpływ władz lokalnych na nie jest nieistotny.
2. **Czynniki przestrzenne:**
 - a) na które władze lokalne **nie mają żadnego wpływu** (np. położenie w stosunku do portów czy granic, walory przyrodniczo-rekreacyjne regionu),
 - b) na które władze lokalne **mają wpływ ograniczony i pośredni**; pośredni wpływ wyraża się zazwyczaj poprzez lobby na szczeblu centralnym; może ono dotyczyć budowy głównych dróg, autostrad czy lotnisk albo przekształcenia głównych przedsiębiorstw lokalnych (np. wyboru ścieżki prywatyzacji), wydawania koncesji lub zezwoleń, wydawania decyzji administracyjnych,
 - c) na które władze lokalne **mają wpływ znaczny i bezpośredni** – można wymienić tu programy rozwoju infrastruktury, promocję miast, system podatków lokalnych, politykę zmierzającą do udostępnienia inwestorom gruntów czy obiektów.



Rys. 3. Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości wpływu na nie władz samorządowych
 Fig. 3. Location factors of investments and possibilities of local government's influence on them

Z zestawienia (rys. 3) wynika, że wpływ władz samorządowych na podejmowanie decyzji przez inwestorów jest ograniczony do kilku tylko czynników. Co więcej, te czynniki, na które wpływ samorządów jest największy, nie zawsze należą do najważniejszych z punktu widzenia inwestora.

Często decydujące znaczenie mają czynniki, na które władze lokalne nie mają niemal żadnego wpływu. Przedstawiciele władz samorządowych nierzadko przeceniają własny wpływ na decyzje lokalizacyjne inwestorów. Z badań empirycznych [Błuszkowski, Galiński 1995] wynika, że o ile inwestorzy zagraniczni pytani o czynniki lokalizacji ich inwestycji najczęściej wymieniają czynniki niezwiązane z funkcjonowaniem samorządu, to przedstawiciele władz lokalnych częściej wskazują na dziedziny, na które mają tylko pewien wpływ. Podobnie respondenci wywodzący się z grupy inwestorów znacznie bardziej krytycznie oceniają działania władz lokalnych mające na celu przyciąganie inwestycji, a dość często w ogóle nie dostrzegają znaczenia samorządów w procesie inwestycji.

W warunkach polskich najważniejszym działaniem uzależnionym w bardzo dużym stopniu od władz samorządowych i jednym z najważniejszych czynników lokalizacji w „grze o inwestycje” jest rozwój **infrastruktury technicznej**, a przede wszystkim rozwój sieci komunikacyjnej. Należy podkreślić, że inwestor zwraca szczególną uwagę na

wyposażenie w infrastrukturę techniczną terenu, który nabywa lub dzierżawi oraz zabezpieczenie jego potencjalnej działalności, np. poprzez podłączenie do oczyszczalni ścieków. Inwestycje w infrastrukturę techniczną wiążą się bezpośrednio z poprawą konkurencyjności lokalnej gospodarki i ze wzrostem atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów. Warto zauważyć, że wśród samorządów najczęściej inwestujących w infrastrukturę dominują te, które znajdują się w czołówce jednostek z najwyższymi dochodami (choć nie bez wyjątku).

Czynniki, na które władze samorządowe mają dość znaczny wpływ to także: jakość obsługi w urzędzie, zachęty podatkowe, stosunek do kapitału zagranicznego władz samorządowych i społeczności lokalnych. Podkreślenia wymaga fakt, iż polskie samorządy oferować mogą inwestorom jedynie ulgi w podatkach lokalnych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że stwarzane przez władze samorządowe preferencje podatkowe nie zawsze okazały się dostateczną zachętą w pozyskiwaniu obcego kapitału. W tym kontekście za sukces uznać należy działalność specjalnych stref ekonomicznych, w których szczególnie ożywienie inwestycyjne nastąpiło po wstąpieniu Polski w 2004 roku do Unii Europejskiej. Wprawdzie nie wszędzie strefy przyczyniły się do odbudowy bądź stworzenia nowych obszarów przemysłowych, tym niemniej dotychczas ponad 850 przedsiębiorstwom została udzielona pomoc publiczna w postaci zwolnień od podatku dochodowego oraz podatku od nieruchomości na terenie niektórych gmin. W efekcie powstało ponad 135 tys. miejsc pracy, a zainwestowany majątek wynosi ponad 32 mld zł. Najwięcej w strefach: katowickiej (9,5), wałbrzyskiej (5,3), legnickiej (3,0), mieleckiej (2,7) i łódzkiej (2,6).

Istotne dla inwestora, lecz mniej zależne od działań władz lokalnych, są łączność i telekomunikacja. Jeszcze mniejszy wpływ mają władze lokalne na udostępnianie obiektów produkcyjnych i biurowych oraz wykształcenie siły roboczej. Spośród czynników ważnych dla inwestora, szczególnie zagranicznego, na które władze lokalne nie mają wpływu lub wpływ ten jest bardzo ograniczony, znalazły się: korzystne położenie, połączenia komunikacyjne, podaż siły roboczej oraz siła nabywcza ludności. Listę czynników lokalizacji zamykają te, które są mało ważne dla inwestora zagranicznego oraz te, na które wpływ władz lokalnych jest ograniczony (rys. 3). Taki układ czynników znajduje potwierdzenie w aktywności inwestycyjnej miast. Wśród miast powiatowych i małych przodujących pod względem ilości zrealizowanych inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce czołówkę stanowią te o dobrym położeniu, szczególnie w zachodniej Polsce, ale również te inwestujące w infrastrukturę.

Przedstawione rozważania skłaniają do postawienia tezy, iż wpływ władz samorządowych na decyzje lokalizacyjne inwestorów jest stosunkowo nieduży. Mimo ograniczonego oddziaływania samorządów na zachowania inwestorów, władze lokalne nie powinny zachowywać się biernie. Ogólna dbałość o rozwój infrastruktury technicznej może być często bardziej efektywny niż bezpośrednie zaangażowanie w działania mające na celu przyciągnięcie inwestycji, choć na początku może ona nie przynieść spodziewanych rezultatów. Ponadto w procesie decyzyjnym dochodzi często do sytuacji, gdy inwestor ma do wyboru kilka potencjalnych miejsc lokalizacji, charakteryzujących się podobnymi kosztami produkcji, podobnym położeniem itd. W takich przypadkach decydującym czynnikiem może się okazać stosunek władz lub ludności do kapitału zagranicznego albo jakość świadczonej w urzędzie obsługi.

Z pozoru mniej ważne czynniki (tzw. czynniki miękkie) mogą przesądzić o wyborze miejsca lokalizacji. Spektakularnym przykładem może tu być postępowanie firmy Mercedes, która zdecydowała się wybudować w 1993 roku nową fabrykę samochodów w stanie Alabama (Stany Zjednoczone). Po selekcji potencjalnych miejsc lokalizacji pozostały trzy oferty o bardzo zbliżonych warunkach. O ostatecznym wyborze lokalizacji przedsiębiorstwa zdecydowało większe od pozostałych konkurentów zainteresowanie władz miejscowych projektem firmy, które zaoferowały 153 tys. dol. na jedno miejsce pracy. Wartość inwestycji wynosiła 300 mln dol. i stworzono 1500 nowych miejsc zatrudnienia [Woodruff, Templeman 1994].

Inny wymowny kontrakt zawarły władze stanu Wirginia w 1995 roku z koncernem elektronicznym – Motorola. Zakład wytwarzający półprzewodniki, zatrudniający 5 tys. pracowników, został zbudowany za około 3 miliardy dol. w pobliżu Richmond. Lokalizację wybrano spośród 300 innych rozważanych w całych Stanach Zjednoczonych, m.in. dzięki zachętom władz stanowych, wartym w sumie 85,6 mln dol. W ich skład weszły zobowiązania władz stanowych do zwolnień podatkowych za stworzenie nowych miejsc pracy i pomocy w szkoleniach pracowników oraz innych grantów, których uzyskanie przez inwestora wiąże się ze spełnianiem określonych kryteriów. Zachęty oferowane Motoroli przez władze Wirginii wynoszą nieco ponad 17 tys. dol. za jedno miejsce pracy [Gorzela 1997]. O wyborze tej właśnie lokalizacji zdecydowały także wysoki poziom życia w regionie, przyjemny klimat, wysokie kwalifikacje miejscowej siły roboczej oraz bliskość technicznych wydziałów Uniwersytetu Wirginii (tab. 3).

Tabela 3. Bodźce oferowane przez władze krajowe i regionalne w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów [Gwiazda 1998]

Table 3. Stimuli offered by state and regional authorities in order to attract foreign investors [Gwiazda 1998]

Lokalizacja	Rok	Fabryka	Subsydia w tys. dol. na jednego zatrudnionego
Portugalia	1991	Auto Europe, Ford, Volkswagen	254
Alabama – USA	1993	Mercedes-Benz	167
Południowa Karolina – USA	1994	BMW	180
Birmingham – Wielka Brytania	1995	Jaguar	129
Lotaryngia – Francja	1995	Mercedes-Benz, Swatch	57
Południowa Walia – Wielka Brytania	1996	LG Electronics	47

Instrumenty służące przyciąganiu inwestorów zagranicznych, jakimi dysponują polskie władze samorządowe, są w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi znacznie ograniczone. Niemniej jednak nie usprawiedliwia to braku działań zachęcających inwestorów, którzy znacznie częściej wybierają dla swoich zakładów regiony rozwinięte, wyposażone w czynniki produkcji i otoczenie infrastrukturalne lepsze niż w pozostałych re-

gionach. Aktywna postawa władz samorządowych z pewnością może przyczynić się do podjęcia przez inwestora korzystnej dla danej gminy decyzji lokalizacyjnej.

Stojąc na straży bezpieczeństwa ekonomicznego, państwo powinno tworzyć warunki do transformacji i funkcjonowania dla przyjmujących formę prywatnej własności przedsiębiorstw i kształtować zewnętrzne warunki ich działania. Jednym z elementów tych uwarunkowań są właśnie przestrzennie zdywersyfikowane walory lokalizacyjne. Część z nich ma wprawdzie charakter zasobów naturalnych, ale proces ich transformacji, udostępniania, eksploatacji, udoskonalania i ewentualnego odtwarzania, a także możliwa degradacja, jest uzależniony od poczynań podmiotów gospodarczych oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Od instytucji tych zależy ponadto proces formowania się i warunki wykorzystywania przez podmioty gospodarcze zasobów środowiska społecznego i technicznego.

Rola organów administracji jest przy tym dwójaka. Z jednej strony, mogą one i powinny wpływać na kształt walorów lokalizacyjnych, z drugiej zaś – to od nich w dużej mierze zależy, czy i jak dokonywać się będzie przekształcanie walorów lokalizacyjnych w czynniki lokalizacji [Fierla, Kuciński 2001].

PIŚMIENNICTWO

- Błuszkowski J., Garlicki J., 1995. Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym. Centrum Badań Marketingowych Indicator Warszawa.
- Czynniki lokalizacyjne przedsiębiorstw w województwie śluskim i gdańskim. 1997. Red. T. Kalinowski, D. Sobczak. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową Gdańsk.
- Domański R., 1998. Zasady geografii społeczno-ekonomicznej. Wyd. 4. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa – Poznań.
- Dziemianowicz W., 1998. Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. [W:] Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Red. Z. Olesiński. PWE Warszawa.
- Ekonomika i programowanie rozwoju przemysłu. 1995. Red. E. Bittnerowa. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu Poznań.
- Fierla I., Kuciński K., 2001. Współczesna ewolucja czynników lokalizacji przemysłu w Polsce. Materiały i prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej. T. LXXVI, SGH Warszawa, 65–132.
- Gługiewicz E., 1997. Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej – wnioski dla polityki regionalnej. II Ogólnopolska Konferencja Naukowa Gospodarka–Przestrzeń–Środowisko: restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy. Red. S. Bardziński i M. Marszałkowska. UMK Toruń, 107–115.
- Gorzela G., 1997. Rozwój lokalny: szanse i zagrożenia (na przykładach z USA). [W:] Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach – 1996. Red. G. Gorzela, B. Jałowicki. Studia Regionalne i Lokalne 18(51). Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Warszawa.
- Grabow B., Henckel D., Hollbach-Grömig B., 1995. Weiche Standortfaktoren. Schriften des Deutschen Institut für Urbanistik Stuttgart.
- Gwiazda A., 1998. Wprowadzenie do marketingu międzynarodowego. Wyd. Adam Marszałek Toruń.
- Małuszyńska E., 1996. Lokalizacja inwestycji zagranicznych w zachodnich województwach Polski. [W:] Nowa generacja badań gospodarki przestrzennej. Red. R. Domański. Biuletyn KPZK PAN Warszawa, z. 174, 89–104.

- New Location Factors for Mobile Investment in Europe. 1993. Regional Development Studies 6, Commission of the European Communities Brussels.
- Parysek J.J., 1997. Podstawy gospodarki lokalnej. Wyd. Naukowe UAM Poznań.
- Peterson P., 1981. City Limits. University of Chicago Press Chicago.
- Stafford H., 1972. The geography of manufactures. Progress in Geography 4.
- Swianiewicz P., 2001. Czy wielkie gminy są bogate? Studia Regionalne i Lokalne 4(7). Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Warszawa.
- Swianiewicz P., 2004. Najbogatsze samorzady. Wspólnota 14.
- Weber A., 1909. Über den Standort der Industrien. Tübingen.
- Wojciechowski E., 1997. Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa.
- Wojewnik J., 1962. Czynniki lokalizacji morskich portów rybackich. Zeszyty Naukowe WSE Sopot.
- Woodruff D., Templeman J., 1994. Dlaczego Mercedes ruszył do Alabamy? Business Week/Polska 1.

FACTORS OF INVESTMENTS LOCATIONS AND POSSIBILITIES OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF COMMUNES IN POLAND

Abstract. Local economic development is one of the most important spheres of commune activities. Communes operate on their own and independently of other public authorities while realizing their tasks. One of them is attraction of new investments. The article discusses theoretical grounds in the field of the location factors of economic activity and depicts a proposal of new classification of those factors. The empirical part shows the role of commune government in the local economic policy connected with the attraction of new investments. There are also considerations on the real possibilities of attraction of new investments by communes in Poland.

Key words: location factors, local economy, commune government, investments

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.05.2007

RECREATIONAL SPACE VALORISATION IN WESTERN POMERANIA DISTRICT

Eliza Kalbarczyk, Robert Kalbarczyk

Agricultural University in Szczecin

Abstract. The paper has been aimed at finding agrotourism development opportunities in particular municipalities of Western Pomerania district. A Drzewiecki's method, comprising seven criteria scale for agro tourism attractiveness for each municipality, was used to valorise recreational space in there. According to Drzewiecki a rural or urbanrural municipality can be regarded as a rural recreational space only if three, out of seven criteria, are met. In case of Western Pomerania region, municipalities happen to meet the criteria of agrotourism attractiveness mainly due to small population density (89% of municipalities), high individual agriculture rate (52% of municipalities), and last but not least, high forest to overall area rate (47% of municipalities). Specifically, 41 municipalities shall be regarded as country recreational space since they meet at least three, out of the seven concerned, criteria. Country recreational space in the Western Pomerania district amounts to 10 700 km² (47% of the total district area), which is inhabited by 206 000 people (12% of the district population). The area does not provide a compact space, though the agrotourism oriented municipalities tend to conglomerate in Drawskie Lakeland (namely Drawsko, Łobez, and Szczecinek counties), as well as in Goleniów county. Four criteria (maximum) are met, however, only by 14 municipalities of Western Pomerania (zachodniopomorskie) District, most frequently in Drawsko, Goleniów, and Stargard Szczeciński counties.

Key words: rural recreational space, valorisation, Western Pomerania district

INTRODUCTION

Among Polish macroregions known as attractive with regards to their agrotouristic profile Pobrzeże Szczecińskie, Pobrzeże Koszalińskie and Pobrzeże Gdańskie, selected mezoregions of Pojezierze Pomorskie, Pojezierze Mazurskie, Pojezierze Suwalskie, Pojezierze Lubuskie, Przedgórze Sudeckie and Sudety, Wyżyna Krakowsko-Częstochowska, Roztocze, Podkarpacie and Karpaty [Młynarczyk 2002] can be found. Naturally,

Corresponding author – Adres do korespondencji: Eliza Kalbarczyk, Department of Meteorology and Climatology, Agricultural University in Szczecin, ul. Papieża Pawła VI nr 3, 71-469 Szczecin, Poland, e-mail: elizkalb@agro.ar.szczecin.pl

occurrence of rural areas attractive for tourism, landscape diversity related to dispersed agrarian structure, traditional methodology in agricultural production, as well as abundant country cultural heritage provide perfect agrotourism development opportunities [Strzembicki 2002, Krupińska 2003, Sikorska-Wolak 2006]. Though as Sikorska-Wolak [2006] study provides, over the last few years the number of agrotourism farms in the Western Pomerania district has nearly tripled, it is still just the initial development phase of agrotourism in this region according to Bott-Alama [2005]. Such numbers in the region tend to vary greatly between counties, and range from below 5 in Pyrzyce, Świdwin and Police county, just to over 50 in Drawsko and Sławno counties. Municipalities with the highest number of agrotourism farms are Darłowo, Czaplonek and Wolin [Krupińska 2003]. Still, significant part of rural areas in Western Pomerania district are destined to develop a tourist function, which in turn could provide a chance both for career and economy development in the region. It shall be noted, however, that though many municipalities all over Poland trust to base their development on tourism profiles, not everywhere such development proves effective. Valuation of specific municipality as viable for effective agrotourism development escapes simple standards; data provide a margin of 30 to 55% of all the municipalities in Poland [Drzewiecki 1992, Sikorska-Wolak 2006]. Nevertheless, valorisation of agricultural and agrotourism related profile shall prove valuable and helpful in identifying potential agrotourism chances and opportunities.

The paper has been aimed at determining agrotourism development opportunities in particular municipalities of Western Pomerania district.

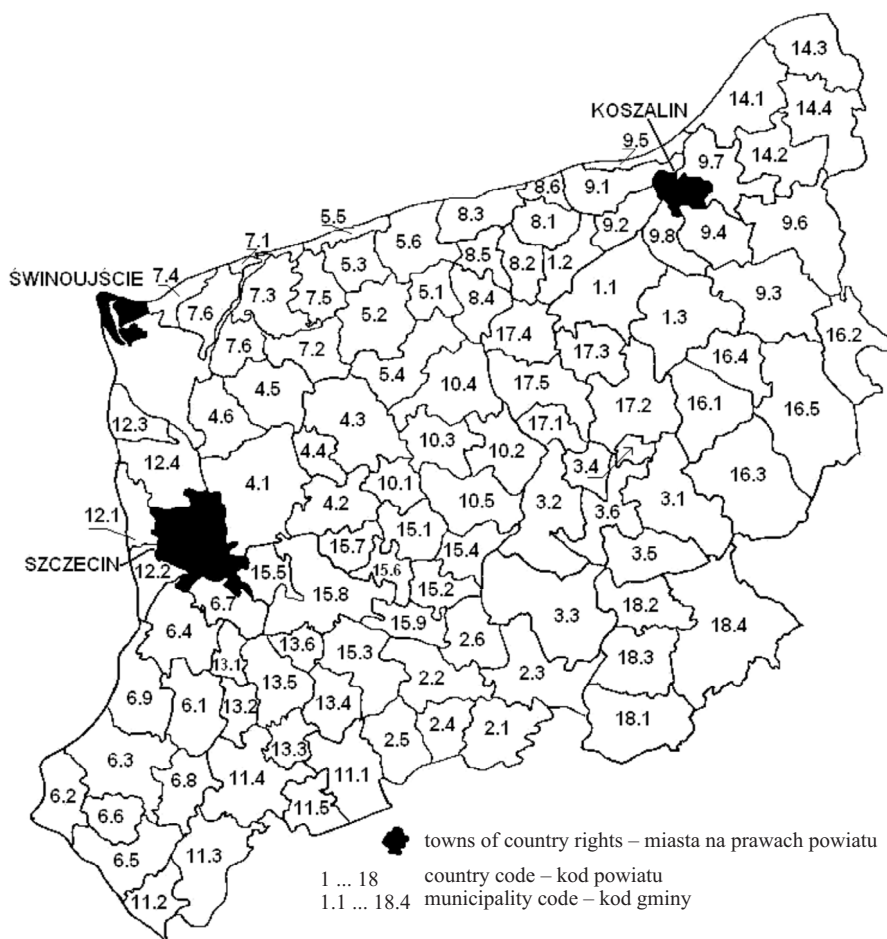
MATERIAL AND METHODS

Rural recreational space in particular Western Pomeranian municipalities (fig. 1) has been valorised with Drzewiecki's method [1992, 2002], which defines 7 criteria for assessing agrotouristic attractiveness of a municipality, namely 1) population density per 1 km² of arable land, 2) individual farming to global arable land ratio, 3) meadows and pastures to arable land ratio, 4) forests to global municipality area ratio, 5) waters to global municipality area ratio, 6) rural settlement profile, 7) percentage of people living on nonagricultural or forest related recourses.

A criterion was considered met by a municipality only if each of the determinants specific for a profile (apart from 6 which escapes measurement) reached a certain level, whereas a municipality was defined as meeting the criteria, only if at least 3 characteristics were ranked above the specific limit.

Drzewiecki adapted the border values for each characteristics as:

- 1 – less than 80 people per 1 km² of arable land,
- 2 – individual farming percentage higher than 60%,
- 3 – meadow and pasture percentage higher than 30%,
- 4 – forests percentage between 30–60%,
- 5 – lake waters percentage in municipality area higher than 5%,
- 7 – percentage of people living on non agricultural/forestry resources lower than 60%.



1) **białogardzki**, 1.1. Białogard, 1.2. Karlino, 1.3. Tychowo, 2) **choszczeński**, 2.1. Bierzwnik, 2.2. Choszczno, 2.3. Drawno, 2.4. Krzęcin, 2.5. Pelczyce, 2.6. Recz, 3) **drawski**, 3.1. Czaplinek, 3.2. Drawsko Pomorskie, 3.3. Kalisz Pomorski, 3.4. Ostrowice, 3.5. Wierzychowo, 3.6. Złocieniec, 4) **goleniowski**, 4.1. Goleniów, 4.2. Maszewo, 4.3. Nowogard, 4.4. Osina, 4.5. Przybiernów, 4.6. Stepnica, 5) **gryficki**, 5.1. Brojce, 5.2. Gryfice, 5.3. Karnice, 5.4. Ploty, 5.5. Rewal, 5.6. Trzebiatów, 6) **gryfiński**, 6.1. Banie, 6.2. Cedynia, 6.3. Chojna, 6.4. Gryfino, 6.5. Mieszkowice, 6.6. Moryń, 6.7. Stare Czarnowo, 6.8. Trzcianko-Zdrój, 6.9. Widuchowa, 7) **kamiński**, 7.1. Dziwnów, 7.2. Golezewo, 7.3. Kamień Pomorski, 7.4. Międzyzdroje, 7.5. Świerżno, 7.6. Wolin, 8) **kołobrzeski**, 8.1. Dygowo, 8.2. Gościno, 8.3. Kołobrzeg, 8.4. Rymań, 8.5. Siemysł, 8.6. Ustronie Morskie, 9) **koszaliński**, 9.1. Będzino, 9.2. Biesiekierz, 9.3. Bobolice, 9.4. Manowo, 9.5. Mielno, 9.6. Polanów, 9.7. Sianów, 9.8. Świeszyno, 10) **łobeski**, 10.1. Dobra, 10.2. Łobez, 10.3. Radowo Małe, 10.4. Resko, 10.5. Węgorzyno, 11) **myśliborski**, 11.1. Barlinek, 11.2. Boleszkowice, 11.3. Dębno, 11.4. Myślibórz, 11.5. Nowogródek Pomorski, 12) **policki**, 12.1. Dobra (Szczecińska), 12.2. Kołbaskowo, 12.3. Nowe Warpno, 12.4. Police, 13) **pyrzycki**, 13.1. Bielice, 13.2. Kozielce, 13.3. Lipiany, 13.4. Przelewice, 13.5. Pyrzyce, 13.6. Warnice, 14) **slawieński**, 14.1. Darłowo, 14.2. Malechowo, 14.3. Postomino, 14.4. Sławno, 15) **stargardzki**, 15.1. Chociwiel, 15.2. Dobrzyń, 15.3. Dolice, 15.4. Ińsko, 15.5. Kobylanka, 15.6. Marianowo, 15.7. Stara Dąbrowa, 15.8. Stargard Szczeciński, 15.9. Suchań, 16) **szczeciński**, 16.1. Barvice, 16.2. Biały Bór, 16.3. Borne Sulinowo, 16.4. Grzmiąca, 16.5. Szczecińsk, 17) **świdwiński**, 17.1. Brzeźno, 17.2. Połczyn-Zdrój, 17.3. Rąbino, 17.4. Sławoborze, 17.5. Świdwin, 18) **walecki**, 18.1. Człopa, 18.2. Mirosławiec, 18.3. Tuczno, 18.4. Wałcz

Fig. 1. Administrative division of the Western Pomerania district into counties, rural and urban-rural municipalities

Rys. 1. Podział administracyjny województwa zachodniopomorskiego według powiatów oraz gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

As provided by the statistical data [Statistical Annals GUS, WUS... 2001, 2005] the following characteristic values were examined: 1–4 and 7 taken into account while valorising. A topographic map of Western Pomerania and administrative map of Poland were used to determine lake waters to overall municipality area ratio, as well as a compact or dispersed type of development; results were compared to Kielczewska-Zalewska [1973–1978] report. Rural development (of settlement type) is important with regards to landscape qualities and when regarded as noise and pollution source. Rural development dispersed in a significant degree, adversely influence economical factors, since it impacts infrastructure networks and services availability for both the inhabitants and visitors. Still, a dispersed settlement pattern seems to be favoured by big town dwellers, who tend to seek peace and quiet, natural refuge. Since it just them who are potential customers for agrotourismoriented farms, for the purpose of the current study a moderately dispersed development type has been considered a favourable factor.

The obtained results have driven the qualification criteria of meeting/failing to meet the concerned criterion by a specific municipality. Such assessment has disregarded the environmental issues, thus – municipalities located within ecologically endangered areas shall be excluded from the presented classification. Municipalities which satisfy less than 3 criteria, despite displaying some recreational qualities, in general tend not to meet the conditions for agrotourism development.

RESULTS AND DISCUSSION

Each of 7 criteria for valorising agricultural recreational space were analysed for each municipality out of 103 municipalities within the Western Pomerania district. The first criterion, i.e. population density per 1 km² of arable land lower than 80% – was met in nearly all rural and urbanrural municipalities (92) of the district, apart from 11 municipalities located either in big cities vicinity, such as Szczecin, Świnoujście and Koszalin, or along the Baltic Sea coastline (fig. 2). The average population density in municipalities that met low population density condition amounted to 46 inhabitants, and was lower than 40, ranged between 41 and 60, and exceeded 60 people per 1 km² of arable land in respectively 33, 45 and 14 municipalities.

The second criterion – individual farming percentage higher than 60% of the overall arable land area – which classified a municipality as a rural recreational space, was met by a bit more than half number of the municipalities (54) of the district, and they tend to be located mainly in Białogard, Drawsko, Goleniów, Kamień Pomorski, Kołobrzeg, Koszalin, Myślibórz, Police and Sławno counties (fig. 3). The average value for this indicator in these municipalities reached 74%, and ranged from about 60.6% in Sławno and Polanów municipalities, to nearly 100% in Resko and Dobra municipalities (Łobez county).

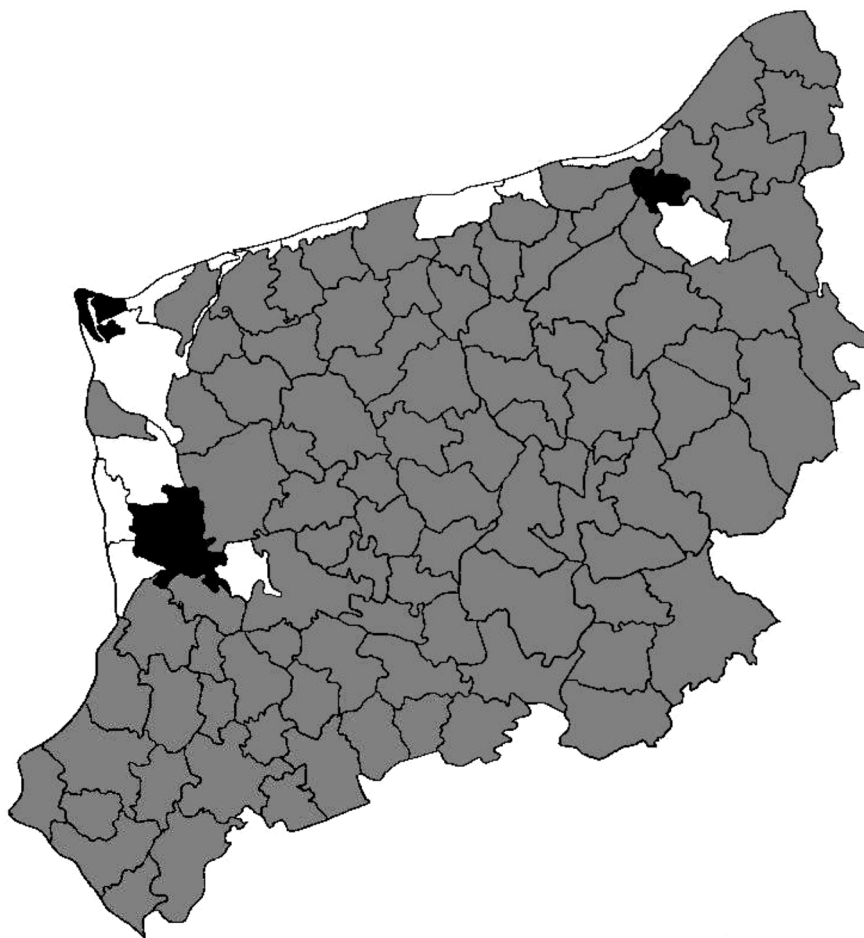


Fig. 2. Municipalities with population density lower than 80 inhabitants per 1 km² of arable land

Rys. 2. Gminy o gęstości zaludnienia poniżej 80 mieszkańców na 1 km² użytków rolnych

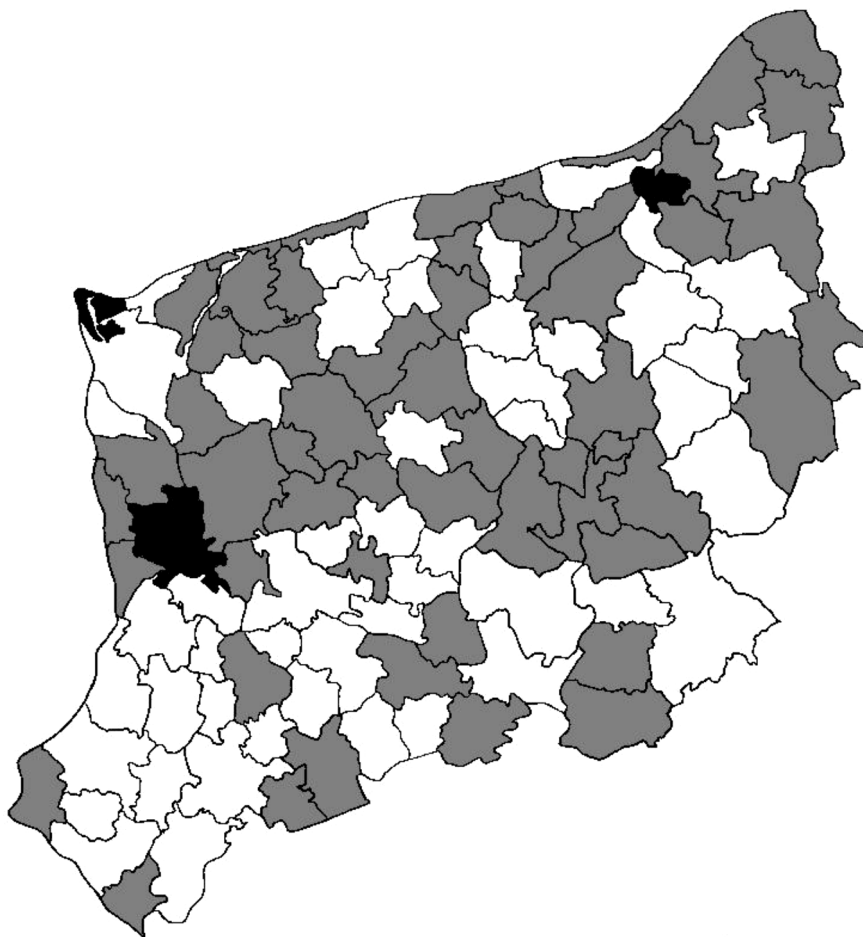


Fig. 3. Municipalities with individual farming percentage higher than 60% of arable land
Rys. 3. Gminy, w których udział rolniczej gospodarki nieuspołecznionej stanowi ponad 60% powierzchni użytków rolnych

The next of the concerned criteria – meadow and pasture percentage higher than 30% of the arable land area – was met in only 17 municipalities out of 103 analysed ones. They tend to group in the northern part of the district, the highest number of them – 3 each – in Goleniów, Gryfice and Kamień Pomorski counties (fig. 4). Average grassland area in these municipalities amounted to 43% and ranged from 30.1% to nearly 76% in Manowo and Świeszyno (Koszalin county) and Nowe Warpno (Police county) municipalities, respectively.

The fourth criterion, i.e. forests to the total area fraction ranging between 30–60%, was met in 48 municipalities, which tend to be located in the eastern and southern part of the district (fig. 5), most of them – namely 5 in each county – in Gryfino and Szczecinek counties. Average forestness in municipalities that met the criteria reached 42.4% and varied from 30.3% for Świerzno municipality (Kamień Pomorski county) to 57.2% in Borne Sulinowo municipality (Szczecinek county). In 51 municipalities of the district the forestness fell below 30%, while only in 4 municipalities it was found higher than 60%.

The next 2 criteria, namely lake waters percentage in the total municipality area higher than 5%, and moderately dispersed type of rural settlement, were met in respectively 20 and 15 municipalities of the district (fig. 6 and 7). The highest number of lakes have Drawsko, Szczecinek and Pyrzyce counties, while dispersed rural settlement pattern most frequently occurs in Koszalin and Drawsko counties.

On average a percentage of people living on non agricultural/forestry resources lower than 60% of the overall employment number, reached 44.4%, with the smallest and highest fractions in Kalisz Pomorski (10.6%) and Dobra (58.3%) municipalities, respectively. The concerned criterion was met in only 12 municipalities, mostly located to the south and southeast of Szczecin (fig. 8).

According to Drzewiecki [1992, 2002] a rural or urbanrural municipality can be regarded as a rural recreational space when it meets at least three out of the seven concerned criteria. In Western Pomerania district 42 municipalities shall be classified as ones meeting the condition. Police municipality despite meeting the condition, was excluded from rural recreational space, since it is located in the ecologically hazardous area (fig. 9). The area of 41 municipalities of the district, that comprise 10 700 km² (46.7% of the district area) is inhabited by nearly 206 000 people, which corresponds to circa 12% of the overall district population. The agrotourism oriented municipalities do not always form compact regions, and quite frequently are irregularly dispersed all over the district (fig. 9a). Drawskie Lakeland tend to group most of them (Drawsko, Łobez and Szczecinek counties), as well as Goleniów county. Among all seven Drzewiecki's criteria subject to the analysis, the first criterion was met by the highest number of municipalities (39), then the second and fourth (26 municipalities each), whereas the seventh and third criteria were found to be least frequently fulfilled, namely in only 4 and 5 municipalities, respectively.

Taking into account four Drzewiecki's criteria, only 14 municipalities within the district can be classified as a rural recreational space, and they cover 3 700 km² and group 67 400 inhabitants, i.e. circa 4% of the entire district population. Drawsko county is the richest one in such municipalities (3), whereas Goleniów and Stargard Szczeciński counties have 2 such municipalities each (fig. 9b).

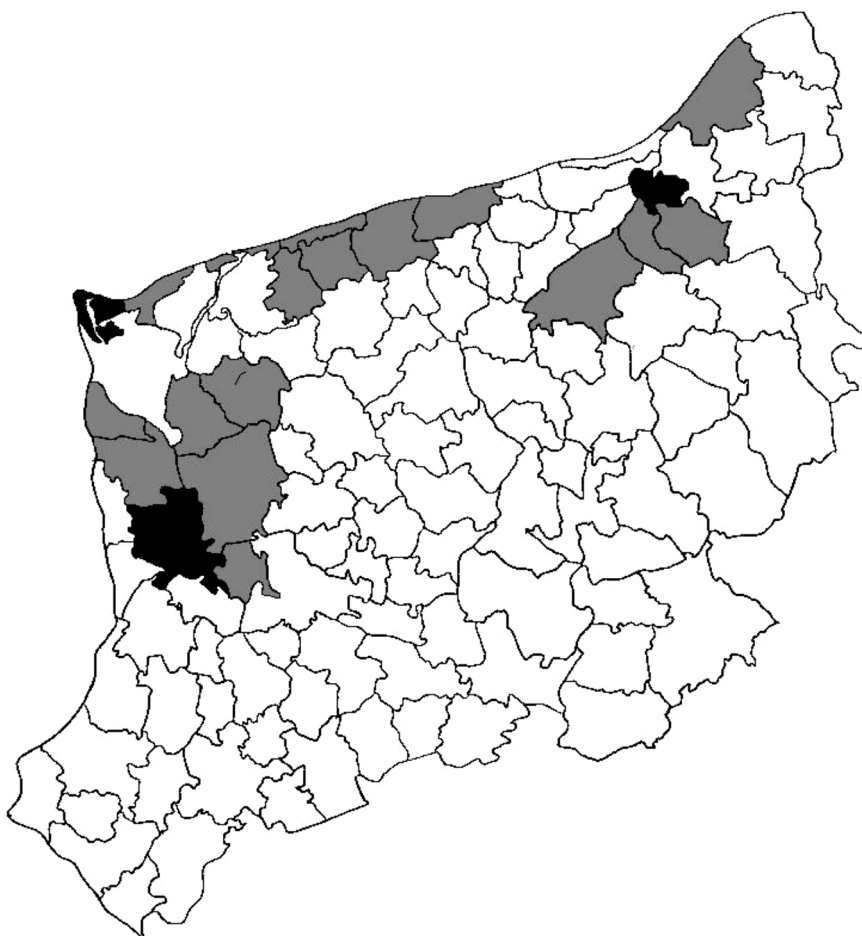


Fig. 4. Municipalities with meadow and pasture percentage higher than 30% of arable land

Rys. 4. Gminy, w których udział łąk i pastwisk stanowi ponad 30% powierzchni użytków rolnych

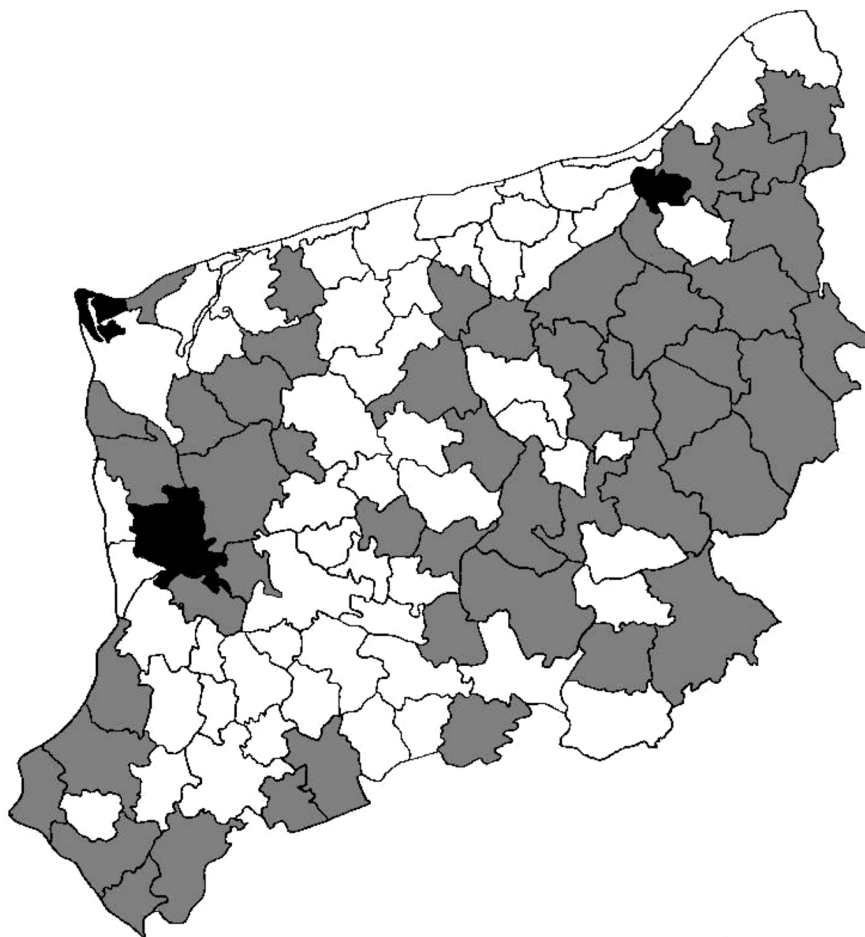


Fig. 5. Municipalities with forests percentage between 30 and 60% of the overall municipality area

Rys. 5. Gminy, w których udział lasów stanowi od 30 do 60% powierzchni całkowitej gminy

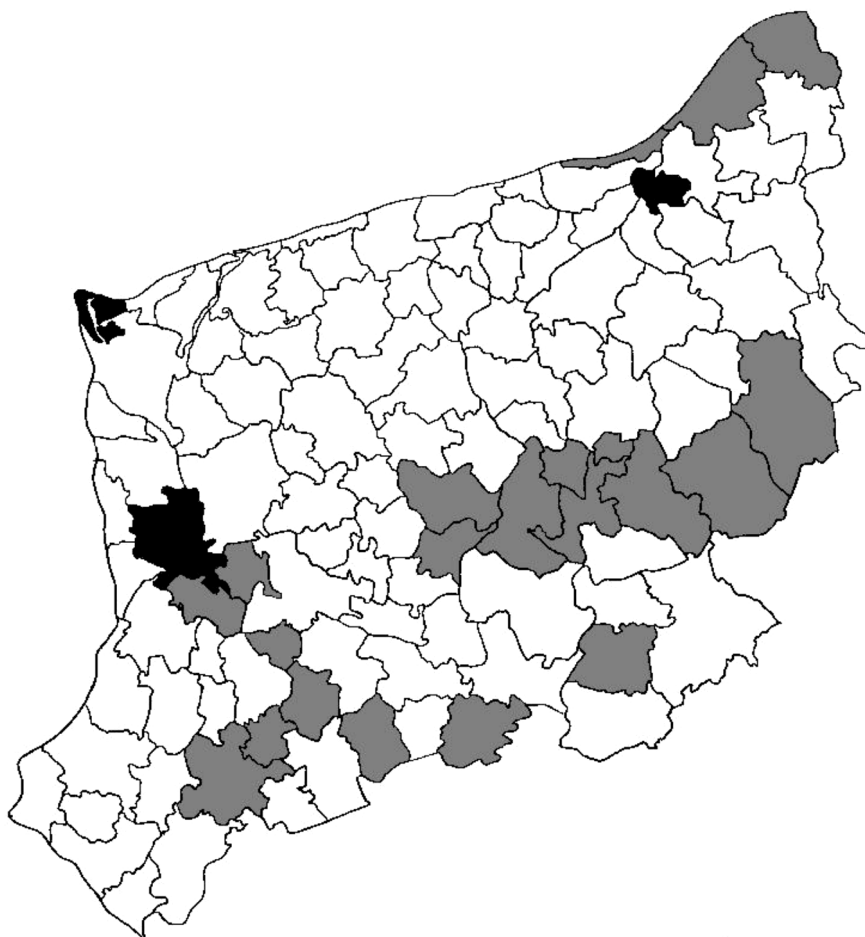


Fig. 6. Municipalities with lake waters percentage higher than 5% of the overall municipality area

Rys. 6. Gminy, w których udział wód jezior stanowi ponad 5% powierzchni całkowitej

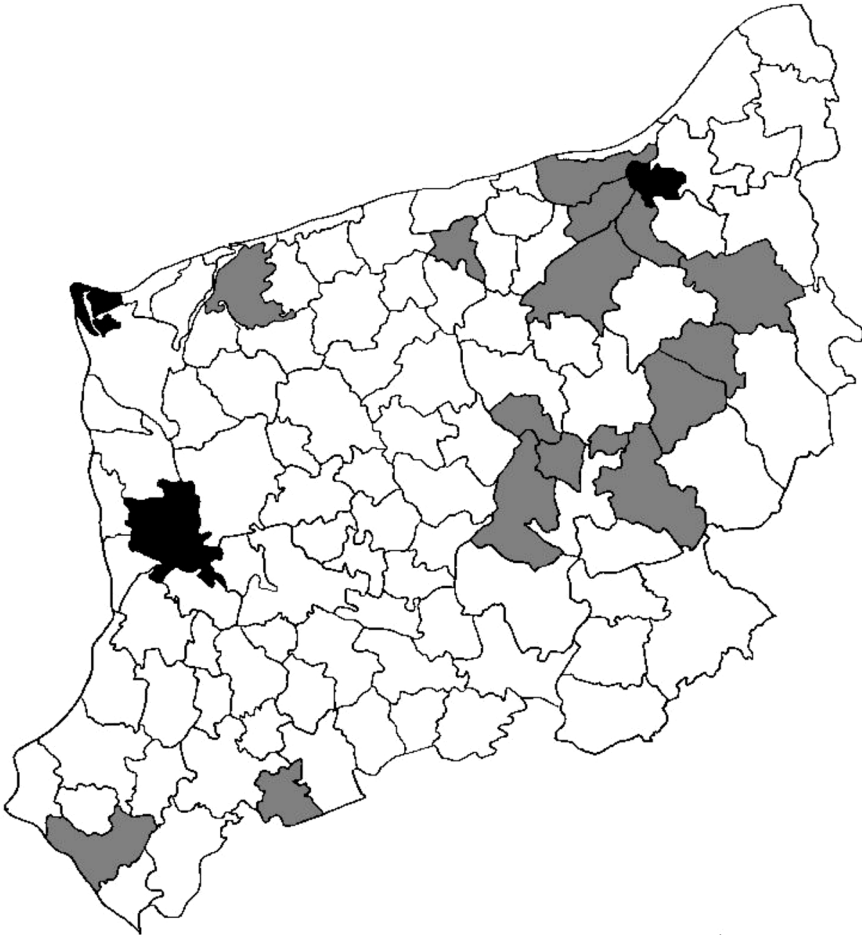


Fig. 7. Municipality of moderately dispersed rural settlements type
Rys. 7. Gminy o średnio rozproszonym osadnictwie wiejskim

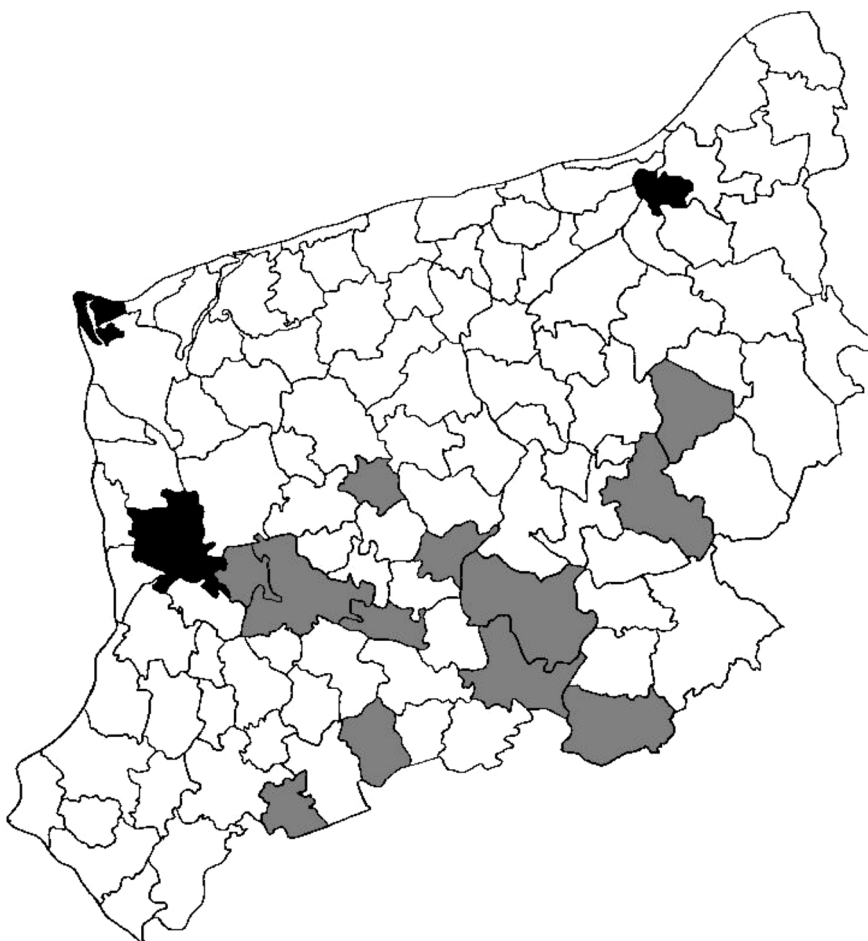


Fig. 8. Municipalities with percentage of people living on non agricultural/forestry resources lower than 60% in the overall employment number

Rys. 8. Gminy, w których udział osób utrzymujących się ze źródeł pozarolniczo-leśnych stanowi poniżej 60% ogółu zatrudnionych

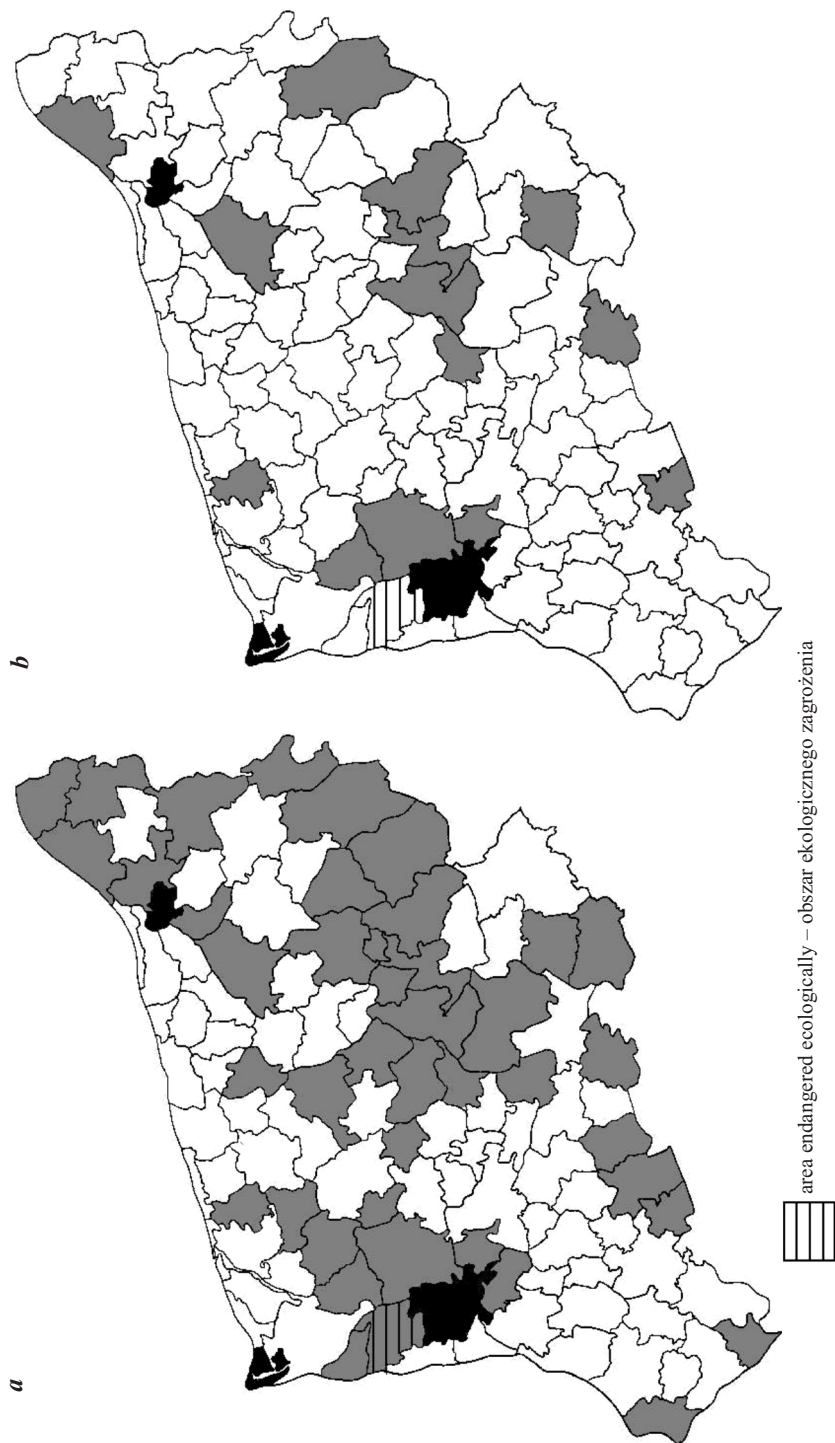


Fig. 9. Western Pomerania municipalities meeting three (a) or four (b) criteria for developing rural recreational space
Rys. 9. Gminy województwa zachodniopomorskiego spełniające trzy (a) lub cztery (b) kryteria niezbędne do utworzenia wiejskiej przestrzeni rekreacyjnej

The first criterion was observed as contributing to the greatest differences between municipalities qualified as a rural recreational space by meeting three and four criteria. In municipalities meeting 3 criteria the average population density fell below 80 inhabitants per 1 km² of arable land and equalled nearly 56 inhabitants per 1 km², whereas in municipalities meeting four criteria the number was 39 inhabitants per 1 km² of arable land. The second criterion, i.e. individual farming percentage higher than 60% of the arable land area, was found least differentiating. Within the presented valorisation rules none of the municipalities of the district was found to meet more than 4 criteria. In Drzewiecki's assessment [1992] dated 1986, within the present boundaries of Western Pomerania district municipalities meeting 5 criteria were identified, and 1 municipality met even 6. In total the determined then rural recreational space within the boundaries of no longer existing Szczecin and Koszalin districts, covered 15 300 km² (83%), which used to be inhabited by 361 000 people. Bott-Alama [2005] prioritised the lakeland belts (counties located south and south east within the district), as crucial for recreational space development. These belts comprise municipalities in Gryfino, Choszczno, Myślibórz, Stargard Szczeciński, Drawsko, Szczecinek and Wałcz counties. Central and eastern parts of the region were also destined to discover agrotourism development opportunities, though within longer time frames. Legienis [1998] identified 15 western Pomeranian counties, distributed over different parts of the district, as likely to provide agrotourism oriented products.

CONCLUSIONS

Municipalities of the Western Pomerania district were found to meet the requirements of agrotourism attractiveness mainly due to their low population density (89% of the municipalities), high individual farming share (52% of municipalities), and last but not least, favourable forest fraction in the total municipality area (47% of municipalities). 41 municipalities are rural recreational space classifiable, since they met at least three out of seven analysed criteria. Rural recreational space in the Western Pomerania comprises 10 700 km² (47% of the total district area) and it is inhabited by 206 000 people (ca 12% of the overall district population). It does not form a compact region, though agrotourism oriented municipalities tend to group mainly in Drawskie Lakeland (Drawsko, Łobez, and Szczecinek counties) and Goleniów county. The maximum number of 4 criteria met within one classification run, was identified in 14 municipalities of the Western Pomerania district (mainly in Drawsko, Goleniów and Stargard counties).

REFERENCES

- Bott-Alama A., 2005. Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej w województwie zachodniopomorskim. Rozpr. i studia 501 Uniw. Szczec.
- Drzewiecki M., 1992. Wiejska przestrzeń rekreacyjna. Instytut Turystyki Warszawa.
- Drzewiecki M., 2002. Podstawy agroturystyki. Wyd. OPO Bydgoszcz.
- Kielczewska-Zalewska M., 1973–1978. Typy osadnictwa wiejskiego. Narodowy Atlas Polski. PAN IG, 60.

- Krupińska W., 2003. Uwarunkowania rozwoju agroturystyki w województwie zachodniopomorskim. Zesz. Nauk AR Kraków 402, 161–170.
- Legienis H., 1998. Atrakcje i produkty turystyczne w nowych województwach. Instytut Turystyki Warszawa.
- Pomorze Zachodnie, Wielkopolska północno-zachodnia: mapa krajoznawcza 1:300 000. 2000. Red. A. Kieniewicz, Wyd. PPWK Warszawa.
- Polska – mapa administracyjna 1:750 000. 1999. Red. G. Gadomska, E. Ostrowska. Wyd. PPWK Warszawa.
- Młynarczyk K. (red.), 2002. Agroturystyka. Wyd. UWM Olsztyn.
- Rocznik statystyczny województwa zachodniopomorskiego 2001. 2002. GUS Warszawa.
- Rocznik Statystyczny. Województwo zachodniopomorskie. Podregiony, powiaty, gminy 2004. 2005. WUS Szczecin.
- Sikorska-Wolak I., 2006. Tourism as a chance for rural development <www.ejpau.media.pl/volume9/issue4/art-02.html>.
- Strzembicki L., 2002. Uwarunkowania rozwoju agroturystyki i usług towarzyszących na obszarach wiejskich <www.rcie.lodz.pl/docs>.

WALORYZACJA WIEJSKIEJ PRZESTRZENI REKREACYJNEJ WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie. Celem pracy było określenie możliwości rozwoju agroturystyki w poszczególnych gminach województwa zachodniopomorskiego. Waloryzację rolniczej przestrzeni rekreacyjnej poszczególnych gmin województwa przeprowadzono w oparciu o metodę Drzewieckiego siedmiu kryteriów oceny atrakcyjności agroturystycznej gmin. Według Drzewieckiego gminę wiejską lub miejsko-wiejską można zaliczyć do wiejskiej przestrzeni rekreacyjnej wówczas, gdy spełnia co najmniej trzy kryteria spośród siedmiu rozpatrywanych.

Gminy województwa zachodniopomorskiego spełniają wymogi atrakcyjności agroturystycznej przede wszystkim dzięki małej gęstości zaludnienia (89% gmin), dużemu udziałowi rolnictwa indywidualnego (52% gmin) i korzystnemu udziałowi lasów w całkowitej powierzchni gminy (47% gmin). Do wiejskiej przestrzeni rekreacyjnej można zaliczyć 41 gmin, które spełniają co najmniej trzy kryteria spośród siedmiu rozpatrywanych. Wiejska przestrzeń rekreacyjna województwa zachodniopomorskiego zajmuje 10,7 tys. km² (47% powierzchni województwa) i zamieszkała jest przez 206 tys. osób (około 12% ludności województwa). Nie tworzy ona zwartej przestrzeni, choć największe skupienie gmin agroturystycznych można zauważyć na Pojezierzu Drawskim (powiaty: drawski, łobeski, szczecinecki) oraz w powiecie goleniowskim. Maksymalnie, cztery kryteria równocześnie, spełnia tylko 14 gmin województwa zachodniopomorskiego (najczęściej w powiatach: drawskim, goleniowskim i stargardzkim).

Słowa kluczowe: wiejska przestrzeń rekreacyjna, waloryzacja, województwo zachodniopomorskie

Accepted for print – Zaakceptowano do druku: 7.05.2007

WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘĆ W PRAKTYCE ZARZĄDZANIA LOKALNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jacek F. Nowak

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Streszczenie. Artykuł przedstawia zagadnienie wykorzystania różnych rodzajów wskaźników pozwalających ilościowo określać i porównywać osiągnięcia samorządów lokalnych w dziedzinie dostarczania usług publicznych. Rozważane jest stosowanie w tych jednostkach, w oparciu o wskaźniki osiągnięć, standardów tych usług, uruchamianie praktyk benchmarkingowych i kształtowanie świadomego organizacyjnego uczenia się. Zaprezentowane zostały polskie przykłady stosowania wskaźników osiągnięć w lokalnej administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, wskaźniki osiągnięć, zarządzanie przez stosowanie wskaźników osiągnięć, standardy w administracji publicznej, benchmarking w administracji publicznej, organizacja ucząca się

WSTĘP

W literaturze zagranicznej dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej od lat osiemdziesiątych rośnie ilość odniesień do ilościowych wskaźników osiągnięć (*performance indicators*) [Gooden, McCreary 2001]. Mówi się coraz częściej o zarządzaniu przez stosowanie wskaźników osiągnięć (*performance management*). Stosowanie wskaźników ilościowych przez administrację publiczną do oceny działalności jest związane z chęcią określenia efektywności i skuteczności ich działań. Wzrost wymagań w stosunku do administracji publicznej rozpoczął się pod koniec lat siedemdziesiątych, gdy zmniejszyło się tempo wzrostu gospodarczego w państwach rozwiniętych [Administracja... 2003]. W społeczeństwach tych państw ciągle utrzymywała się potrzeba rozwoju usług publicznych, zwiększania ich zakresu i poprawy ich jakości, ale zmniejszyły się środki, które można było przeznaczać na wzrost zatrudnienia, powstawanie nowych usług czy ich doskonalenie. Mimo wielu wątpliwości i świadomości ograniczeń, jakie tkwią

w stosowaniu wskaźników ilościowych do oceny działania jednostek administracji publicznej, wydaje się, że nie ma odwrotu od ich coraz powszechniejszego wykorzystywania w tej sferze.

W jednostkach administracji publicznej wskaźniki osiągnięć mają większe znaczenie niż w jednostkach gospodarczych, gdzie wielkość zysku jest podstawowym celem, weryfikującym wszystkie inne wskaźniki ilościowe stosowane w zarządzaniu przedsiębiorstwem rynkowym. Jednostki administracji publicznej nie mają takiego syntetycznego wskaźnika jak wielkość zysku. Z powodu wielości celów, które te jednostki powinny realizować [Kerley 1994], dotyczących dziedziny społecznej, politycznej, ekonomicznej czy środowiskowej, brakuje tu także naturalnych, jednoznacznych, ilościowych mierników oceny działalności.

HISTORIA STOSOWANIA ILOŚCIOWYCH MIERNIKÓW OSIĄGNIĘĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Pierwsze próby stosowania miar ilościowych w administracji publicznej pojawiły się w okresie międzywojennym XX wieku w Stanach Zjednoczonych [Brownlow, Merriam, Gulick 1992]. Była to odpowiedź na postulaty zwiększenia kontroli nad działaniami jednostek administracji publicznej, które w odpowiedzi na wielki kryzys gospodarczy lat trzydziestych, zaczęły zwiększać zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie społeczeństwa amerykańskiego. Szersza gama zadań, rosnąca ilość świadczonych usług, zwiększanie budżetów jednostek administracji, wymagało lepszej kontroli skuteczności i efektywności działań publicznych.

Od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku zmniejszyło się zainteresowanie stosowaniem mierników ilościowych do oceny efektywności i skuteczności, co wiązało się z szybkim rozwojem gospodarki, który umożliwił ciągły wzrost środków na funkcjonowanie administracji i świadczone przez nią usługi. Ten stosunkowo łatwy dostęp administracji publicznej, w rozwiniętych państwach zachodnich po drugiej wojnie światowej, do ośrodków finansowych powodował osłabienie czujności i kontroli ekonomicznej usług publicznych. Kraje te były zaangażowane w budowanie „państwa dobrobytu”, którego podstawą był szeroki zakres łatwo dostępnych usług publicznych [Flynn 1990]. Takie podejście, rozwinięte głównie w państwach Europy Zachodniej kierowanych przez rządy socjalistyczne udzieliło się nawet administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych i spowodowało rezygnację z upowszechniania stosowania mierników ilościowych do sprawdzania efektywności i skuteczności służb publicznych [Osborne, Gaebler 1992].

Hasło powrotu do kontroli efektywności szeroko rozbudowanych usług publicznych głoszone od 1979 roku przez rząd konserwatywny w Wielkiej Brytanii („warte pieniędzy” – *value for money*), spowodowało rozpoczęcie stosowania mierników pokazujących efekty usług publicznych w odniesieniu do zużytych środków finansowych [Lawton, Rose 1992]. Mierzenie efektywności pozwalało porównywać działania jednostek publicznych i prywatnych oraz zachęcało do szukania oszczędności. W następnych latach, a zwłaszcza od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, wprowadzanie reform nakierowanych na zwiększanie efektywności i skuteczności działań jednostek administracji stało się

powszechnie w państwach rozwiniętych, a także w wielu krajach rozwijających się. Upowszechniło się stosowanie koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), która określa różnorodne działania modernizujące funkcjonowanie administracji publicznej przez zwiększanie jej skuteczności w osiąganiu formułowanych ilościowo celów, obniżanie kosztów przez poprawianie zarządzania, zwiększanie umiejętności personelu, ściśle monitorowanie działań i budżetu, przejmowanie metod zarządzania z przedsiębiorstw prywatnych [John 2001]. Jednym z ważnych zaleceń tej koncepcji jest zachęta do stosowania mierników ilościowych do monitorowania, oceny i planowania działań jednostek administracji publicznej.

Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zakres stosowania mierników ilościowych w dziedzinie oceny efektywności i skuteczności działań w poszczególnych państwach znacznie rozwinął się, ale jednocześnie ma różny zakres. W większości państw administracja centralna pozostawiła swobodę terenowym jednostkom administracji w stosowaniu mierników ilościowych i dlatego korzystano tam z różnych mierników. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi rodzajów mierników i ich upowszechnieniu są liczne badania w tej dziedzinie i inicjatywy benchmarkingowe, np. w takich krajach jak USA, Kanada czy Australia [Kouzman, Loffler, Klages, Korac-Kakabadse 1999]. Także w krajach skandynawskich od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku można śledzić szereg ogólnokrajowych inicjatyw benchmarkingowych, służących zbieraniu danych na temat efektywności działania samorządów lokalnych [Askim, 2004]. W Danii od 1993 roku działa program organizowany przez rząd: *Key Local Government Indicators*, w Szwecji od 1997 roku program organizowany przez rząd i prowadzony bezpośrednio przez urząd statystyczny: *Sweden's Statistical Databases*, a w Norwegii od 2001 roku program prowadzony wspólnie przez Stowarzyszenie Lokalnych i Regionalnych Samorządów oraz rząd: *Municipality networks for innovation and efficiency*.

Szczególnie interesujący jest program norweski propagujący oprócz mierzenia efektywności i jakości działań samorządów w kluczowych lokalnych usługach publicznych także zespołową współpracę samorządów w celu doskonalenia stosowanych praktyk i monitorowania podejmowanych innowacji w oparciu o używanie ilościowych mierników osiągnięć.

System mierników został rozwinięty najszerzej w Wielkiej Brytanii, gdy w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku rząd konserwatywny zaczął wymagać od samorządów stosowania mierników gospodarności (*economy*) i efektywności (*efficiency*), które zostały przygotowane przez Audit Commission, centralną jednostkę zajmującą się kontrolą finansów samorządowych [Measure of Success... 1999]. Od tamtego czasu system mierników był cały czas rozwijany. Po przejściu rządu przez Partię Pracy, w 1997 roku, rozwinięto system oceny działań administracji publicznej pod nazwą *Best Value* obejmujący dodatkowo mierniki oceniające skuteczność (*effectiveness*) i jakość usług publicznych (*quality*). Samorządy brytyjskie są zachęcane do stosowania i rozwijania mierników lokalnych, a także do uczestniczenia w programach benchmarkingowych, które wymagają ilościowego porównywania osiąganych wyników przy świadczeniu różnych usług publicznych [Believe it when you see it... 2002].

RODZAJE MIERNIKÓW I WSKAŹNIKÓW OSIĄGNIĘĆ STOSOWANE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W praktyce stosowania mierników osiągnięć rozróżnia się kilka grup mierników ze względu na fazę działalności, jaka jest poddawana pomiarowi [Nutley, Osborne 1994]. Pierwszą fazą, jaką zaleca się poddać analizie ilościowej jest nakład dokonywany dla wykonania jakiegoś zadania lub usługi. Mierzenie nakładów może polegać na ilościowym określeniu wydatku finansowego, rzeczowego lub rozmiaru pracy przy wykonywaniu zadania. Mierzenie nakładów może być samodzielnym celem pomiaru lub może stanowić element przygotowania danych do zmierzenia bardziej złożonych zjawisk, np. może służyć do pomiaru efektywności.

Mierzenie uzyskiwanego wyniku np. pod względem ilości obsłużonych osób, wydanych dokumentów, wykonanych usunięć awarii urządzeń komunalnych, zbudowanych elementów infrastruktury technicznej itd., jest kolejnym przykładem pomiarów zalecanych dla jednostek działających w sferze administracji publicznej. Nawet ta krótka lista podanych przykładów pokazuje jak zróżnicowane są wyniki działań prowadzonych przez administrację publiczną. Ta różnorodność uzyskiwanych wyników i w większości wypadków brak możliwości użycia prostego, syntetycznego parametru w postaci finansowej, bardzo utrudnia dokonywanie pomiarów i porównań między organizacjami. W większości wypadków do przedstawienia wyników konieczne jest stosowanie bardzo różnorodnych miar określających wynik w jednostkach fizycznych. Dodatkową trudność stanowi bardzo zróżnicowany charakter poszczególnych produktów czy usług dostarczanych przez administrację publiczną, np. nowa droga gminna może mieć bardzo różne parametry, które muszą być określone przy podawaniu wyniku, tak by można go było prawidłowo ocenić.

Zestawienie wyników w stosunku do nakładów pozwala określić efektywność działań, co jest następną zalecaną kategorią ilościowego kontrolowania jednostek administracji. Jest to kategoria ważna i stosunkowo łatwo dająca się określić ilościowo przy uwzględnieniu ograniczeń związanych z mierzaniem wyników. Te ograniczenia często utrudniają lub nawet uniemożliwiają ocenę porównawczą działań, ponieważ faktycznie spotykamy się z różnymi obiektami, z powodu odmiennych parametrów technicznych i jakościowych, które tylko formalnie należą do tej samej kategorii, np. drogi lokalne, kanalizacja, szkoły, pływalnia czy sala sportowa. Mierzenie i porównywanie jeszcze bardziej się komplikuje, gdy weźmiemy pod uwagę usługi niematerialne, takie jak: pomoc społeczna, usługi edukacyjne, oferty kulturalne, które mogą być świadczone na bardzo różnym poziomie w obiektach o zróżnicowanym standardzie.

W działaniach administracji publicznej jednak przede wszystkim chodzi o osiągnięcie politycznie określonych celów społecznych czy gospodarczych lub środowiskowych, a nie o wyniki bezpośrednio. Jednostki te powinny dążyć do maksymalizacji skuteczności w osiąganiu celów. Jest to następny parametr, który powinny mierzyć jednostki administracji publicznej. Nie interesuje nas zasadniczo ile kilometrów drogi zbudowano, ale liczba osób, która będzie z niej korzystać czy skrócenie czasu przejazdu między miejscowościami. Podobnie przy budowie kanalizacji należy interesować się nie tylko długością wykonanej sieci, ale przede wszystkim ilością gospodarstw domowych, które z niej sko-

rzyszają lub firm, które podłączą się do sieci. Skuteczność usług administracyjnych wiąże się często z utrzymaniem płynności obsługi przy zachowaniu określonego standardu czasowego potrzebnego np. do prawidłowego wydania określonego dokumentu lub decyzji.

Zaleca się również mierzenie dostępności usług publicznych. Może być ona mierzona jako odległość fizyczna użytkowników od usługi, np. może to dotyczyć odległości, jaka dzieli mieszkańców miasta od obiektów, takich jak biblioteka publiczna czy basen. Miara dostępności może mieć także charakter czasowy, np. ile czasu potrzeba, aby otrzymać określoną decyzję lub zaświadczenie. Może być określona także w wymiarze równości dostępu grup społecznych do usług publicznych [Nutley, Osborne 1994], dotyczy to zwłaszcza różnego typu mniejszości, np. osób niepełnosprawnych, grup religijnych lub mniejszości narodowych czy etnicznych. Także cena usługi może być traktowana jako miara dostępności, np. w wypadku takich płatnych usług komunalnych, jak: dostarczanie wody, odbiór ścieków, parkingi czy komunikacja publiczna. Zbyt wysokie opłaty w stosunku do dochodów mieszkańców, a zwłaszcza tych mniej zarabiających mogą ograniczać korzystanie z usług, co przekłada się na pogorszenie warunków życia danej grupy mieszkańców.

Kolejnym parametrem ilościowym jest oddziaływanie, czyli pokazanie jak dany produkt lub usługa w dłuższym czasie wpłyną na rozwój społeczny, lokalny, gospodarczy czy środowiskowy [Lane 1993]. Chodzi tu o określenie wpływu poszczególnych inwestycji na wzrost ilości miejsc pracy, powstawanie nowych przedsiębiorstw, zmniejszenie ilości chorób środowiskowych czy zmniejszenie ilości wypadków. Podobnie poprawa obsługi klientów w jednostkach administracji publicznej powinna wpłynąć na skrócenie czasu spędzanego w tych jednostkach, co powinno przełożyć się na poprawę oceny jakości życia w danej miejscowości.

PRZYGOTOWYWANIE STANDARDÓW USŁUG PUBLICZNYCH PRZY WYKORZYSTANIU WSKAŹNIKÓW OSIĄGNIĘĆ

Wskaźniki osiągnięć mogą służyć do określenia standardów realizacji usług publicznych. Zgodnie z rodzajami wskaźników możemy mówić o standardach pokazujących efektywność, skuteczność i dostępność. Możliwość stosowania wskaźników ilościowych pozwala zaproponować standardy precyzyjne, dające się jednoznacznie określić i umożliwiające dokładną weryfikację. Jednak należy rozumieć, że możliwość zmierzenia pewnych parametrów usług nie gwarantuje pełnej wiedzy o danej usłudze. Często prawdziwa jakość usługi i satysfakcja odbiorców jest związana z bardzo trudno mierzalnymi aspektami. Świadomość tych ograniczeń wskaźników ilościowych powinna zachęcać do bardzo starannego ich doboru, stosowania komentarzy, używania w niektórych sytuacjach wskaźników opisowych. Jednak trudno przecenić wagę wskaźników ilościowych przy opracowywaniu standardów, usług publicznych, ponieważ umożliwiają one syntetyczne zobrazowanie zmian wewnątrz danej jednostki i porównanie jej z innymi jednostkami. Ważna jest też możliwość prowadzenia analiz metodami statystycznymi.

W administracji publicznej standardy usług publicznych mogą być opracowywane na różnym poziomie. Mogą służyć do wyznaczania krajowych wzorców realizacji usług

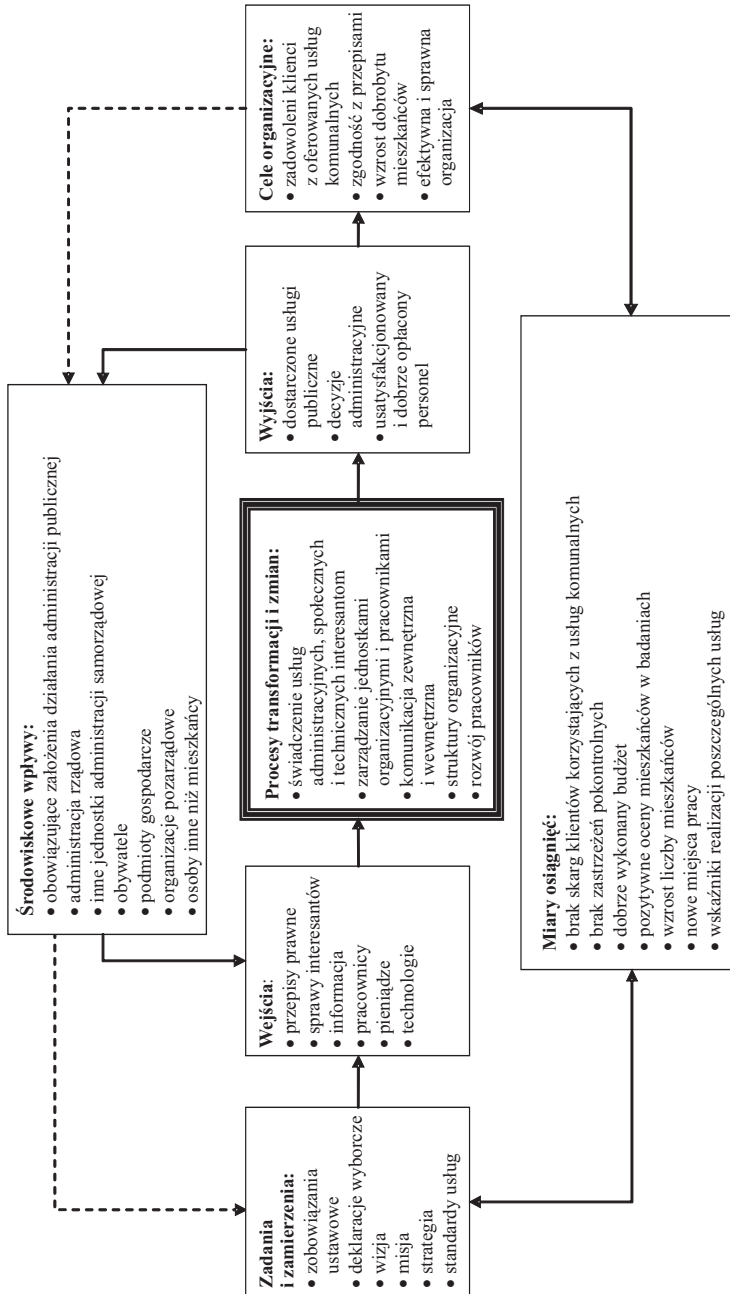
publicznych pod względem zakresu ilościowego i jakościowego zaspokojenia potrzeb obywateli oraz pod względem kosztów ich świadczenia [Targets in the Public Sector... 2003]. Standardy usług w wymienionych zakresach są też bardzo przydatne na poziomie organizacji świadczących poszczególne usługi lub odpowiedzialnych za dostarczanie lub zorganizowanie usług [Standardy usług publicznych... 2002]. Opisanie ilościowe i jakościowe zakładanego poziomu usług publicznych ma ogromne znaczenie, gdyż przeważnie usługi te świadczone są przez monopolistów (tzn. jednostki dostarczające usługi nie mają rzeczywistej konkurencji i odbiorcy nie mogą skorzystać z realnych alternatywnych ofert).

Dobremu opisaniu standardów usług sprzyja kontraktowanie firm spoza sektora publicznego do dostarczania usług publicznych. W takiej sytuacji jest naturalne, że administracja publiczna musi precyzyjnie określić zakres poszczególnych usług czy prac, oczekiwaną jakość, rozmiar ilościowy, poziom satysfakcji odbiorców i oczywiście koszty tych działań [Osborne, Gaebler 1992]. Kontraktowanie zewnętrzne w oparciu o ustalone zasady przetargów publicznych, jeżeli są one uczciwie i poprawnie prowadzone, zapewnia porównanie ofert i wybranie najlepszych sposobów dostarczenia danej usługi pod względem finansowym i jakościowym. Zlecenie na zewnątrz (*outsourcing*), wymusza posługiwanie się standardami prac i usług. Przy prowadzeniu takich działań powinna zmieniać się rola pracowników administracji publicznej z realizujących, dostarczających usługi na tych, którzy opracowują standard danej usługi lub określają zakres wymaganych prac, monitorują prawidłowe wykonywanie prac i usług oraz w końcu zatwierdzają i rozliczają te działania. Potrzeba standardów jest mniej wyraźna, gdy usługi są wykonywane bezpośrednio przez urzędników lub pracowników jednostek komunalnych. W praktyce brakuje często podziału zadań na opracowanie standardu, wykonywanie, monitorowanie i zatwierdzanie, ale w tej sytuacji posiadanie standardu także powinno sprzyjać lepszemu działaniu, skuteczniejszemu dostarczaniu usług i ograniczeniu kosztów.

Dodatkowe znaczenie standardów usług publicznych ujawnia się przy podaniu ich do wiadomości publicznej. Poinformowanie odbiorców o tym, co i na jakim poziomie gwarantują usługi publiczne oferowane im np. przez lokalny samorząd, staje się publicznym zobowiązaniem i mobilizuje do ich realizacji. Stosowanie Internetu przez jednostki administracji, budowanie tzw. e-urzędu (*e-government*) sprzyja informowaniu o zakresie oferty publicznej i posługiwaniu się standardami. Przy określeniu standardów krajowych usług publicznych Internet umożliwia też porównywanie poziomu usług, poziomu realizacji standardów przez różne administracje terenowe i wpływa mobilizująco.

ZARZĄDZANIE PRZEZ STOSOWANIE WSKAŹNIKÓW OSIĄGNIĘĆ (*PERFORMANCE MANAGEMENT*) W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wskaźniki osiągnięć mogą być istotnymi elementami systemu zarządzania w jednostkach administracji publicznej [Nutley, Osborne 1994]. Funkcjonowanie zarządzania wykorzystującego wskaźniki osiągnięć można przedstawić, stosując systemowy model zarządzania [Stoner, Freeman, Gilbert 1999]. Organizację świadczącą usługi traktujemy jako system (rys. 1.) posiadający kontrolowane wejścia (nakłady) i wyjścia (wyniki) [Mullins 1996]. Otrzymane wyniki przyczyniają się do uzyskiwania rezultatów odczuwanych



Rys. 1. Model systemu otwartego jednostki lokalnej administracji publicznej [wg Mullins 1996]

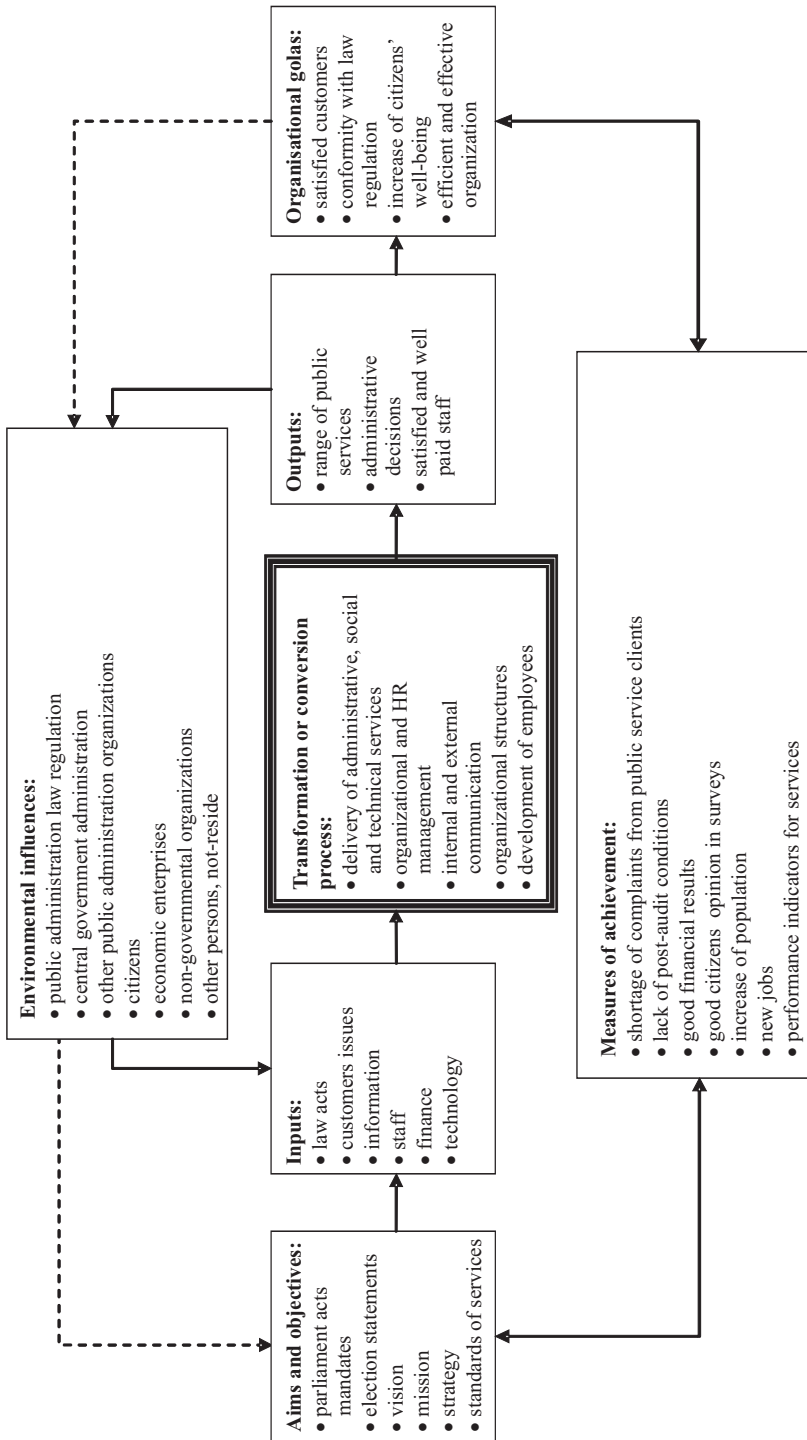


Fig. 1. The open system of local public administration unit [according to Mullins 1996]

bezpośrednio np. przez społeczność lokalną czy młodzież lub środowiska gospodarcze, do których są skierowane poszczególne usługi publiczne. W dłuższej perspektywie dzięki tym rezultatom można wywierać określony wpływ na daną społeczność i wprowadzać w niej zmiany. Dla jednostek administracji publicznej w całym procesie przekształcania nakładów we wpływy poprzez uzyskiwanie wyników i rezultatów istotne jest uwzględnianie relacji płynących z otoczenia systemu organizacyjnego, tzn. z otoczenia społecznego, gospodarczego i przyrodniczego.

Posługiwanie się przez jednostki administracji przy podejmowaniu decyzji wskaźnikami osiągnięć pozwala precyzyjniej i odpowiedzialniej zarządzać tymi organizacjami. Wykorzystanie wskaźników osiągnięć w procesie zarządzania jest możliwe na poziomie całej organizacji, na poziomie wydziałów lub dziedzin tematycznych oraz na poziomie usług, zadań lub projektów. Precyzyjne ilościowe dane, zbierane systematycznie przy zachowaniu ich porównywalności, pozwalają dostrzegać zmiany i oceniać stosowane metody zarządzania. Jednocześnie konieczna jest świadomość, że bardzo trudno jest znaleźć wszechstronne wskaźniki ilościowe, które można by interpretować w pełni jednoznacznie. Dlatego zaleca się stosowanie kilku wskaźników do oceny analizowanych usług oraz niezbędny jest komentarz wyjaśniający uwarunkowania świadczenia danej usługi lub realizowania zadania. Uzyskiwane dane ilościowe powinny być traktowane jako istotna informacja przy podejmowaniu decyzji, która jednak nie może być interpretowana jednoznacznie, ponieważ przy ocenie efektywności, skuteczności i dostępności ważne jest też uwzględnianie warunków, w jakich są realizowane zadania i usługi.

W metodzie benchmarkingowej, zalecanej jednostkom administracji publicznej w dziedzinie doskonalenia zarządzania i dostarczania usług, stosowanie wskaźników ilościowych stanowi istotny etap. Wskaźniki te służą do określenia poziomu produktywności, efektywności lub skuteczności własnej organizacji. Pozwalają rozpoznać najlepszych w danej dziedzinie. Po przejęciu rozwiązań stosowanych przez najlepszych, można wykorzystywać wskaźniki ilościowe do monitorowania postępów w doskonaleniu własnych rozwiązań. Użyteczność benchmarkingu i mierzenia wyników jest maksymalizowana tylko wtedy, gdy mierniki są uzasadnione (ważne), rzetelne, standaryzowane (znormalizowane), czułe. Mierzenie wyników pozwala uruchamiać organizacyjne uczenie się, ponieważ jest jednym z pierwszych kroków w procesie poprawiania dostarczania usług, poprzedzającym pojawianie się idei innowacji u osób analizujących wyniki i stosowne procesy [Askim 2004]. Później następuje absorbowanie idei przez organizację i przygotowywanie wdrożenia innowacji. Sprawdzeniem skuteczności powstającego usprawnienia jest znowu pomiar wyników. Trudno mówić o organizacyjnym uczeniu się bez stosowania wskaźników wyników.

OCENA ZAKRESU STOSOWANIA MIERNIKÓW ILOŚCIOWYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

W praktyce działania polskiej administracji publicznej na poziomie samorządów terytorialnych mierniki osiągnięć, a w tym mierniki ilościowe, nie są powszechnie stosowanym narzędziem. Nie ma w tej dziedzinie inicjatywy centralnej ze strony rządu, która

wymagałaby zbierania przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego danych na temat efektywności, skuteczności czy dostępności usług publicznych. Brakuje także powszechnych działań ze strony samorządów, które byłyby zainteresowane np. porównywaniem zakresów świadczenia usług, doskonaleniem własnej działalności przy wykorzystaniu doświadczeń innych jednostek lub opracowywaniem standardów usług. Brak powszechności takich działań nie oznacza całkowitego ich braku. Liczne zagraniczne programy pomocowe od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku promowały mierznie osiągnięć i podjęto wiele prób opracowania mierników.

Zwiększenie działań prowadzących do przygotowania i upowszechnienia stosowania mierników ilościowych w zarządzaniu samorządami w Polsce nastąpiło w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Najważniejszą inicjatywą było utworzenie w 1999 roku Systemu Analiz Samorządowych (SAS), który przygotował mierniki dla 5 sektorów usług publicznych [Monitorowanie usług publicznych w miastach... 2003]: oświaty, ochrony zdrowia, drogownictwa, kultury i opieki społecznej. Wcześniej dzięki funduszom amerykańskim (USAID) opracowano i przetestowano mierniki w 17 miastach. Następnie Związek Miast Polskich opracował, przetestował z 50 miastami i wdrożył Elektroniczny Pakiet Analityczny pozwalający gromadzić dane przekazywane przez miasta i udostępniać opracowane mierniki w Internecie. Mierniki tego systemu są do chwili obecnej gromadzone przez kilkadziesiąt miast polskich.

Istotną inicjatywą w tej dziedzinie było przygotowanie mierników ilościowych usług w trakcie realizacji Programu rozwoju instytucjonalnego koordynowanego przez MSWiA w ramach programu Banku Światowego [Potkański, Nowak 2002]. Najważniejszym doświadczeniem tego programu było przygotowanie wskaźników opisowych pozwalających ocenić jakość zarządzania w 9 wyróżnionych obszarach podzielonych na podstawie 20 kryteriów w jednostkach samorządowych oraz zaproponowanie konkretnych metod doskonalenia zarządzania pozwalających osiągnąć stan modelowy organizacji, która wdrożyła najlepsze aktualne metody zarządzania, monitoruje ich stosowanie i wprowadziła system ciągłego uczenia się organizacyjnego. W wyniku tego programu zaproponowano także mierniki oceniające efektywność, skuteczność i dostępność 10 usług należących do grupy usług administracyjnych, technicznych i społecznych [Wańkiewicz 2004].

Pojawiają się obecnie także inicjatywy oddolne samorządów miejskich powołujące grupy benchmarkingowe [Topolska-Ciurus 2005], które stawiają sobie za cel porównywanie poszczególnych aktywności jednostek administracji przez zastosowanie mierników pozwalających ilościowo określić osiągnięte rezultaty. Samorzady biorące udział w takich zespołach analizują rozwiązania organizacyjne przynoszące najlepsze wyniki i próbują z nich korzystać. Przykładem takiej grupy benchmarkingowej jest zespół wpierw 6, a później 11 miast na prawach powiatu, który rozpoczął w 2004 roku działania z inicjatywy samorządu miasta Gliwice. Przedstawiciele tych miast zdecydowali się mierzyć a później porównywać swoją działalność dotyczącą organizacji urzędu w następujących dziedzinach:

- skargi dotyczące pracy urzędu (np. liczba skarg, średni czas reakcji na skargę),
- wybrane koszty administracyjne (materiały biurowe, usługi telekomunikacyjne),
- podnoszenie kwalifikacji przez pracowników (np. środki wydatkowane na szkolenia, liczba szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych),
- analiza procesu postępowania administracyjnego,

- koszty administracyjne w pełnym zakresie,
- skuteczność realizacji wybranych procesów, takich jak: egzekwowanie należności z tytułu podatków i opłat lokalnych, projekty o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków unijnych, inicjatywa uchwałodawcza, zamówienia publiczne.

Przedstawiana inicjatywa przyniosła bardzo pozytywne rezultaty w postaci konkretnych inicjatyw innowacyjnych w administracji miast biorących udział w pracach zespołu. Uczestnicy potwierdzali korzyści wynikające z mierzenia swojej działalności i porównywania stosowanych praktyk. Współdziałanie samorządów i ich kierownictw spowodowało szybkie wdrożenie usprawnień obniżających koszty działania samorządów lub poprawienie jakości działań struktur administracyjnych.

PODSUMOWANIE

Współcześnie w rozwiniętych państwach demokratycznych utrzymuje się znacząca rola administracji publicznej, zwłaszcza lokalnej administracji samorządowej, w zapewnianiu społeczeństwu dostępu do wielu istotnych usług publicznych, takich jak: oświata, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, transport publiczny. Poziom tych usług wpływa zasadniczo na odczuwaną przez lokalne społeczności jakość życia. Oczekiwania społeczne co do poziomu tych usług rosną przy jednoczesnym braku zgody na podwyższanie podatków i ograniczaniu środków finansowych przeznaczanych na te usługi. Samorządy lokalne są zmuszone poszukiwać efektywniejszych sposobów dostarczania usług publicznych przez wprowadzanie zmian organizacyjnych. Istotnym elementem w poszukiwaniu doskonalszych rozwiązań w tej dziedzinie jest wprowadzanie mierzenia działalności i porównywania wyników między poszczególnymi samorządami. Samorządy lokalne aktywnie poszukujące usprawnień swojej działalności mierzą ponoszone nakłady, uzyskiwane wyniki, opinie odbiorców usług. Takie podstawowe informacje pozwalają obliczać efektywność ekonomiczną, skuteczność w osiąganiu celów oraz obiektywną i subiektywną jakość życia na terenie, za który jest odpowiedzialny samorząd.

PIŚMIENNICTWO

- Administracja publiczna, 2003. Red. J. Hausner. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa.
- Askim J., 2004. Benchmarking in Local Government Service Delivery: Window-Dressing or a Potent Driver for Improvement? Referat wygłoszony na konferencji: Nasjonale Fagkonferanse i Statsvitenskap w Tromsø.
- Believe it when you see it. Best Value and improvement in a world of CPA. 2002. Red. Ch. Naylor, M. James. Improvement and Development Agency Londyn.
- Brownlow L., Merriam Ch.E., Gulick L., 1992. Report of the President's Committee on Administrative Management (1937), [W:] Classics of Public Administration. Red. J.M. Shafritz, A.C. Hyde. Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove California.
- Flynn N., 1990. Public sector management. Harvester Wheatsheaf Londyn.
- Gooden S.T., McCreary S.M., 2001. That Old-Time Religion: Efficiency, Benchmarking and Productivity. Public Administration Review, January/February 2001. Vol 61. No 1, 116–120.

- John P., 2001. *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications Londyn.
- Kerley R., 1994. *Managing in Local Government*. The MACMILLAN PRESS LTD Londyn.
- Kouzmin A., Loffler E., Klages H., Korac-Kakabadse N., 1999. Benchmarking and performance measurement in public sectors. Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 12. No. 2, 121–144.
- Lane J., 1993. *The public sector. Concepts, models and approaches*. SAGE Londyn.
- Lawton A., Rose A., 1992. *Organisation & Management in the Public Sector*. Pitman Londyn.
- Measure of Success. A Setting and monitoring local performance targets. 1999. Audit Commission London.
- Monitorowanie usług publicznych w miastach. 2003. Red. M. Posern-Zielińska. Tom II. Związek Miast Polskich Poznań.
- Mullins L.J., 1996. *Management and Organizational Behavior*. Pitman Publishing Londyn.
- Nutley S., Osborne S.P., 1994. *The Public Sector Management Handbook*. Harlow: Longman Londyn.
- Osborne D., Gaebler T., 1992. Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Media Rodzina Poznań.
- Potkański T., Nowak J., 2002. Metoda rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, przygotowana i wdrożona w ramach projektu MSWiA „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej”. *Samorząd Terytorialny* 1–2, 5–17.
- Standardy usług publicznych. Miara oczekiwań obywateli i narzędzie pomiaru efektywności działań administracji. 2002. Red. B. Turowski, S. Wysoki. Umbrella Warszawa.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., 1999. *Kierowanie*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa.
- Targets in the Public Sector. 2003. Audit Commission London.
- Topolska-Ciurus K., 2005. Benchmarking w administracji samorządowej. Referat wygłoszony na konferencji „Międzynarodowa Szkoła Jakości” zorganizowanej przez Umbrella – Stowarzyszenie Konsultantów. Krynica 16–17 maja 2005.
- Wańkowicz W., 2004. Wskaźniki realizacji usług. Opracowane w ramach „Programu Rozwoju Instytucjonalnego”. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

PERFORMANCE INDICATORS IN MANAGEMENT PRACTICES OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The paper presents the subject of using the different kinds of indicators which allow to describe quantitatively and to compare local governments performance in the area of public service delivery. Introduction of service standards, activate benchmarking practices and organizational learning process connected with using performance indicators is discussed. Polish examples of using performance indicators by local public administration are presented.

Key words: public administration, performance indicators, performance management, standards in public administration, benchmarking in public administration, learning organization

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 11.05.2007

SPIS TREŚCI CONTENTS

Anna Cellmer

- Infrastruktura społeczna jako czynnik kreatywności i konkurencyjności w rozwoju miasta
w aspekcie działalności władz lokalnych – na przykładzie miasta Olsztyna, stolicy regionu
Warmii i Mazur w północno-wschodniej Polsce 5
- Social infrastructure as the factor of the creativity and the competitiveness in the development
of the city in the aspect of the local government activity – on the example of the city Olsztyn,
the capital of the north-east region of Poland – Warmia and Mazury

Małgorzata Renigier-Biłozor, Zbigniew Sujkowski

- Analiza polityki czynszowej w gminnych zasobach mieszkaniowych w Polsce 17
- The analysis of the rent-policy in communal housing-resources in Poland

Waldemar W. Budner

- Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości rozwoju ekonomicznego gmin w Polsce 43
- Factors of investments locations and possibilities of economic development of communes
in Poland

Eliza Kalbarczyk, Robert Kalbarczyk

- Recreational space valorisation in Western Pomerania district 59
- Waloryzacja wiejskiej przestrzeni rekreacyjnej województwa zachodniopomorskiego

Jacek F. Nowak

- Wskaźniki osiągnięć w praktyce zarządzania lokalnej administracji publicznej 75
- Performance indicators in management practices of local public administration

