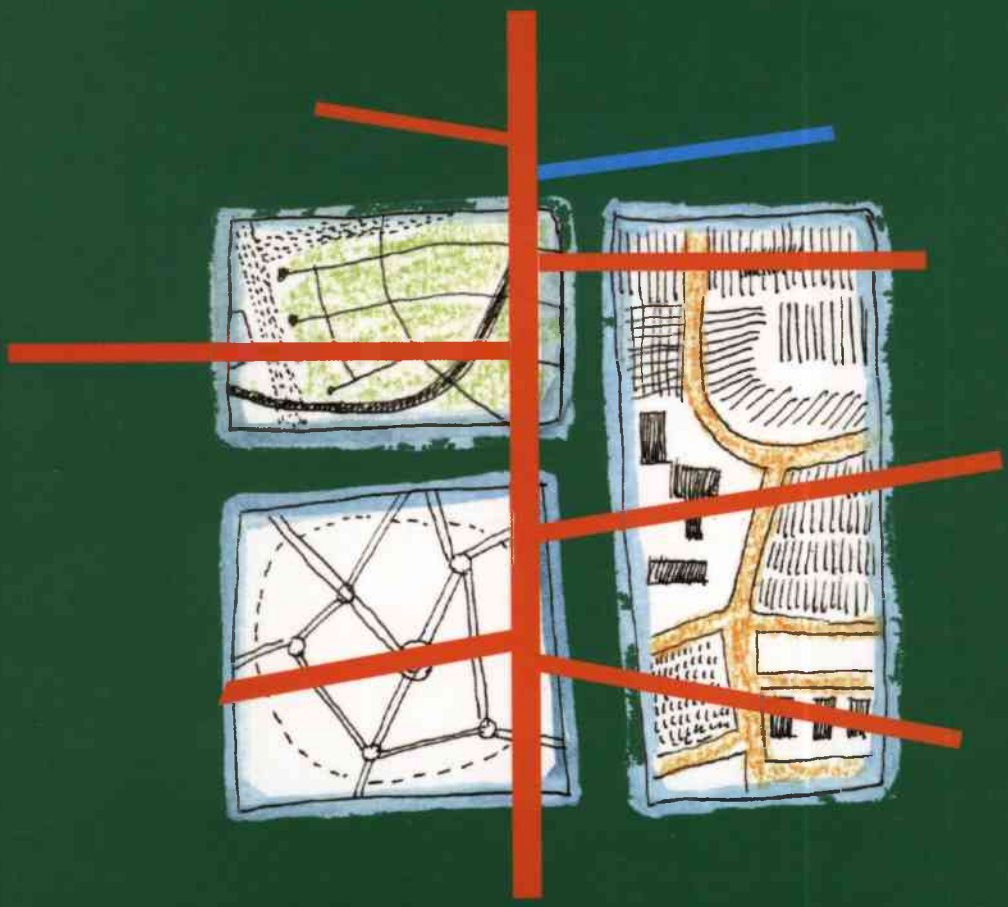
Zarządzanie gospodarką miejską i prawne podstawy funkcjonowania miasta

pod redakcją naukową
Janusza Słodczyka
i Zbigniewa Jakubczyka



UNIWERSYTET OPOLSKI

Zarządzanie gospodarką miejską
i prawne podstawy funkcjonowania miasta

RECENZENCI
Marek Łyszczak, Kazimierz Perechuda

REDAKTOR
Halina Szczegot

REDAKTOR TECHNICZNY
Halina Szczegot

SKŁAD KOMPUTEROWY
Jolanta Kotura

PROJEKT OKŁADKI
Janusz Młynarski

ISBN 83–88796–73–9

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45–037 Opole, ul. H. Sienkiewicza 33.
Składanie zamówień: tel. (077) 441 08 78; e-mail: wydawnictwo@uni.opole.pl
Druk: Wydawnictwo Św. Krzyża, 45–007 Opole, ul. Katedralna 4.
Nakład: 500 egz. Objętość: 21,5 ark. wyd.; 19,25 ark. druk.

Spis treści

Wstęp (Janusz Słodczyk, Zbigniew Jakubczyk) 9

Stanisław CZAJA, Bogusław FIEDOR, Miasto jako problemowy system ekologiczno-społeczny. Wybrane zagadnienia zurbanizowanej polityki ekologicznej 15

Jacek RACZYŃSKI, Problemy występujące w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju miasta Łodzi 31

Zbigniew JAKUBCZYK, Janusz SŁODCZYK, Adam WALAWENDER, Kryteria ekonomiczne warunkujące wybór systemu doprowadzania i oczyszczania ścieków 41

Krystyna SŁODCZYK, Agnieszka WIDERA, Problemy kształtowania cen i popytu na wodę na przykładzie gmin powiatu Kędzierzyn-Koźle 55

Agnieszka BECLA, Stanisław CZAJA, Janusz SŁODCZYK, Wybrane problemy finansowania ochrony środowiska przyrodniczego w małych i średnich ośrodkach miejskich w regionach problemowych (na przykładzie miasta Strzegom) 77

Andrzej GRACZYK, Strategia energetyczna miasta 99

Dominik DRZAZGA, Zintegrowane planowanie energetyczne jako instrument zarządzania ekorozwojem miast – zarys problemu 107

Klaus GLOEDE, Kooperacja interkomunalna jako podstawa tworzenia wspólnych gruntów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową 125

Joost PLATJE, Zintegrowane centrum logistyczne jako czynnik rozwoju przestrzennego Wrocławia 139

Edward S. KEMPA, Elżbieta WEISS, Organizacja usług komunalnych miasta w okresie przemian 155

Jacek KACZMAREK, Rytm miasta a tramwajowa komunikacja podmiejska . 165

Emil ANTONISZYN, Robert POSKART, Biznesplan jako podstawa kredytowania działalności jednostek samorządu terytorialnego 183

Adam SIWERSKI, Ocena możliwości finansowania rozwoju miast na prawach powiatu 193

Beata BAL-DOMAŃSKA, Zadania a budżety miast na prawach powiatu na przykładzie Jeleniej Góry 207

Jolanta MAZUREK, Emisja obligacji komunalnych jako źródło finansowania przedsięwzięć z zakresu infrastruktury technicznej na przykładzie Gdyni . 223

Rafał KRUPSKI, Sesja strategiczna jako metoda zarządzania miastem . . . 235

Sabina KAUF, Koncepcja marketingu jako determinanta wzrostu konkurencyjności miast 243

Stanisław MALARSKI, Polskie miasta nadodrzańskie w nadgranicznych euroregionach polsko-niemieckich. Aspekty prawno-administracyjne . . . 255

Marek FURMANKIEWICZ, Aktywność międzynarodowa samorządów polskich miast wojewódzkich 261

Stanisław MALARSKI, Anna SKUBIS-BOHDAN, Szczególna symbolika miasta i jej ochrona prawna na przykładzie miasta Opola 277

Zbigniew SIEJA, Miejsce sportu i rekreacji w strategii miasta – podstawowe aspekty prawne 287

Przemysław MALINOWSKI, Prawne aspekty funkcjonowania miast na prawach powiatu 295

Table of contents

Introduction (Janusz Słodczyk, Zbigniew Jakubczyk) 9

Stanisław CZAJA, Bogusław FIEDOR, The city as a problem ecological-social system. Selected problems of the urbanized ecological policy 15

Jacek RACZYŃSKI, Problems appearing in the realization of the policy of sustainable development of the City of Łódź 31

Zbigniew JAKUBCZYK, Janusz SŁODCZYK, Adam WALAWENDER, The economic criteria conditioning the choice of a system of sewage delivery and treatment 41

Krystyna SŁODCZYK, Agnieszka WIDERA, The problems of shaping prices and demand for water as exemplified by the communes of Kędzierzyn-Koźle County 55

Agnieszka BECLA, Stanisław CZAJA, Janusz SŁODCZYK, Selected problems of financing protection of natural environment in small and medium-sized urban centers situated in problem regions 77

Andrzej GRACZYK, The energy strategy of the city 99

Dominik DRZAZGA, The integrated planning as regards energy needs as an instrument of management of eco-development of cities – an outline of the problem 107

Klaus GLODE, The inter-communal cooperation as the basis of forming common industrial grounds 125

Joost PLATJE, An integrated logistic center as a factor in the spatial development of the City of Wrocław 139

Elżbieta WEISS, Edward KEMPA, The organization of communal services of the city in the time of transformation 155

Jacek KACZMAREK, The rhythm of the city and the tramway suburban communication 165

Emil ANTONISZYN, Robert POSKART, The business-plan as the basis for crediting the activity of territorial self-government units 183

Adam SIWERSKI, An evaluation of possibilities of financing cities with the right of the county 193

Beata BAL-DOMAŃSKA, The tasks and budgets of cities with the rights of the commune, as exemplified by Jelenia Góra 207

Jolanta MAZUREK, Issuance of communal bonds as a source of financing undertakings within the sphere of technical infrastructure, as exemplified by Gdynia 223

Rafał KRUPSKI, A strategic session as a method of managing the city . . . 235

Sabina KAUF, The concept of marketing as a determinant of a rise in competitiveness of cities 243

Stanisław MALARSKI, The Polish cities of The Odra River Basin within the Poland-Germany border Euro-regions. The legal-administrative aspects 255

Marek FURMANKIEWICZ, The international activity of the self-governments of the Polish regional capitals 261

Stanisław MALARSKI, Anna SKUBIS-BOHDAN, A particular symbolic representation of the city and its legal protection as exemplified by Opole 277

Zbigniew SIEJA, The position of sport and recreation in the city's strategy – basic legal aspects 287

Przemysław MALINOWSKI, The legal aspects of functioning of cities with the right of the county 295

WSTĘP

Oddawana do rąk czytelnika książka to kolejna pozycja poświęcona zarządzaniu gospodarką miejską. Przemiany systemowe, które zachodzą aktualnie w Polsce, wywołują w miastach radykalne zmiany mające miejsce nie tylko w sferze ekonomicznej i przestrzennej, ale także w wymiarze marketingowym, logistycznym, prawnym i finansowym.

Artykuły zawarte w niniejszym zbiorze były prezentowane na II konferencji „Miasto w procesie przemian" organizowanej w Jarnołtówku przez Zakład Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Opolskiego w maju 2001. Konferencja ta, z uwagi na swój interdyscyplinarny charakter, daje możliwość wymiany poglądów i doświadczeń pomiędzy specjalistami rekrutującymi się z różnych sfer nauki, co uwidacznia się także w stosowaniu różnorodnych podejść i tradycji metodologiczno-badawczych, choć istnieje wyraźny wspólny obszar zainteresowań poznawczych, jakim jest miasto.

Na książkę składają się 22 artykuły napisane przez autorów reprezentujących różne ośrodki akademickie. Wyróżnić w niej można kilka bloków tematycznych.

Pierwszy z nich dotyczy zagadnień ekologicznych, w tym zrównoważonego rozwoju. Otwiera go artykuł autorstwa S. Czai i B. Fiedora poświęcony wieloaspektowym zagadnieniom procesu urbanizacji. Przedstawiono w nim m.in. wpływ tego procesu na funkcjonowanie biotycznej i abiotycznej sfery środowiska przyrodniczego miasta. Problematykę ekologiczną kontynuuje J. Raczyński. Prezentuje on opracowaną przez samorząd Łodzi lokalną Agendę 21 oraz pilotażowy program działań na rzecz środowiska i zdrowia na rzecz tego miasta opracowany przez WHO. Zasygnalizował także fakt występowania barier zrównoważonego rozwoju w mieście.

Przyspieszenie procesów dostosowawczych w związku z planowaną integracją z Unią Europejską konieczne jest m.in. poszerzenie zakresu realizowanych inwestycji. W przypadku budowy np. oczyszczalni ścieków należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści związanych z budową oraz ich położeniem przestrzennym. Zagadnienia optymalizacyjne w tej sferze omawiają Z. Jakubczyk, J. Słodczyk i A. Walawender. Wskazują oni m.in. na daleko idące rozbieżności w empirycznej weryfikacji tezy o malejących jednostkowych ko-

sztach oczyszczania wraz ze wzrostem wielkości obiektu, która do tej pory była traktowana niemal jako aprioryczna.

Natomiast tematem kolejnego artykułu K. Słodczyk i A. Widery jest zagadnienie obiektywizacji ustalania wysokości opłat za wodę. Przy testowaniu modelu równań rekurencyjnych stwierdzono, że występują rozbieżności pomiędzy determinantami cen w Lublinie i Kędzierzynie-Koźlu. Stwierdzono także ujemną korelację pomiędzy oszczędnością w zużyciu wody a jej ceną jednostkową.

Na problemy związane z finansowaniem ochrony środowiska przyrodniczego w małych i średnich ośrodkach miejskich zwrócono uwagę w artykule A. Becli, S. Czai i J. Słodczyka. Na przykładzie Strzegomia przedstawiono wielowarstwową strukturę wewnętrzną zarządzania ochroną środowiska na poziomie samorządu terytorialnego oraz przeanalizowano strukturę i kierunki wykorzystania środków finansowych na przedsięwzięcia proekologiczne w latach 1996–2000. W artykule zaprezentowano także środowisko przyrodnicze miasta, wskazując na istotną rolę czynników naturalnych w determinowaniu jego rozwoju.

Zagadnieniom energetycznym poświęcone są natomiast opracowania A. Graczyka i D. Drzazgi. Pierwszy z autorów prezentuje aktualny stan przygotowań miast dolnośląskich do opracowania strategii energetycznych, co jest od kilku lat wymogiem ustawowym. Wskazano m.in. na warunek zgodności strategii z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Inwentaryzacja przeprowadzonych do tej pory przez gminy działań wskazuje na występowanie opóźnień oraz znikomą współpracę międzygminną, ograniczającą się z reguły do wymiany poglądów, miast merytorycznego współdziałania.

W artykule D. Drzazgi zaprezentowano natomiast koncepcję implementacji zintegrowanego planowania energetycznego jako instrumentu konstrukcji lokalnej infrastruktury energetycznej. Wskazano na typowe problemy związane z konsumpcją energii na terenach miejskich i przeprowadzono analizę SWOT klasycznego i zintegrowanego podejścia do planowania energetycznego. Niestety krótki okres wdrażania tego rozwiązania w Łodzi nie pozwolił autorowi na dokonanie całościowej oceny efektywności dotychczasowych działań.

W pracach K. Gloede i J. Platje poruszane są problemy związane z logistyką. W pierwszym artykule omówiono kooperację gmin w zakresie zarządzania gospodarką gruntami. Potrzeba takiego działania wynika faktu, ze na obszarach o dużym zagęszczeniu miasta obserwuje się brak możliwości lokalizacyjnych w zakresie działalności inwestycyjnej. Na przykładzie Poczdamu wykazano konieczność segmentacji rynku terenów inwestycyjnych wynikającą ze zróżnicowanej skłonności do zapłaty potencjalnych nabywców w zależności od branży. Pozwoliło to na konstrukcję empirycznej, łamanej krzywej popytu na omawianym rynku. Wskazano także na bariery koordynacji zadań w sferze zarządzania

gruntami przemysłowymi, a w szczególności na odmienność sympatii i poglądów politycznych decydentów.

J. Platje omawia potencjalne efekty wynikające z utworzenia we Wrocławiu zintegrowanego centrum logistycznego. W artykule dokonano analizy polskiego sektora transportu z punktu widzenia faz rozwoju logistycznego, sytuując Polskę na granicy między pierwszą a drugą. Polski sektor transportowy składa się z szeregu małych firm koncentrujących się na strategiach niskokosztowych bez oferowania dodatkowych usług. Wdrożenie logistycznego zarządzania transportem Wrocławia, zdaniem autora, powinno umożliwić przynajmniej częściowe rozwiązanie podstawowego problemu komunikacyjnego miasta, tzn. niską przepustowość mostów.

Wybrane elementy funkcjonowania usług komunalnych omówiono w artykułach E. Kempy i E. Weiss oraz J. Kaczmarka. Pierwszy z nich jest teoretyczną analizą funkcjonowania usług komunalnych w okresie przemian systemowych. Analizą objęto występujące tutaj formy rynkowe – w szczególności wskazując na częste występowanie monopolu naturalnego – oraz wrażliwość społeczną w zakresie jakości usług.

J. Kaczmarek koncentruje się natomiast na wielowymiarowej analizie wpływu transportu komunalnego na rozwój miasta, biorąc za przykład dwie podmiejskie linie tramwajowe, prowadzące przewozy pasażerskie z Łodzi do Ozorkowa. W artykule stwierdzono, że komunikacja tramwajowa wpływa na aktywizację strefy podmiejskiej oraz determinuje zmiany dobowego rytmu życia jednostek sieci osadniczej oraz hierarchie sieci osadniczej.

Kolejnym blokiem tematycznym są aspekty ekonomiczno-finansowe zarządzania miastem. W artykule E. Antoniszyna i R. Poskarta podkreśla się znaczenie dodatkowego źródła zasilania finansowego samorządu terytorialnego, jakim są kredyty bankowe. Dokonano oceny dotychczasowej polityki finansowej gmin, wskazując na daleko posunięty woluntaryzm oraz brak wyceny majątku trwałego. Przedstawiono także warunki, jakie muszą spełnić miasta starające się o uzyskanie kredytów. Wskazano przede wszystkim na konieczność oceny ryzyka kredytowego i finansowego oraz omówiono stosowane instrumentarium analityczne. Zaprezentowano także narzędzia monitoringu zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego.

A. Siwerski w swym artykule ocenił możliwości pozyskiwania środków finansowych przez miasta na prawach powiatu. Autor przeprowadził retrospektywną analizę w zakresie stosowanych w omawianej materii rozwiązań legislacyjnych. Podjął się także oceny możliwości rozwoju miast. Wykorzystano tutaj dane statystyczne obrazujące stan infrastruktury komunalnej, dochody i wydatki miast w 1999 r. W celu uzyskania wysokiej porównywalności przeprowadzono analizę skupień, pozwalającą na wyodrębnienie miast o podobnych wskaźni-

kach. Stwierdzono zarówno duże zróżnicowanie możliwości finansowania infrastruktury komunalnej, jak i brak ścisłej korelacji pomiędzy dochodami *per capita* a wydatkami inwestycyjnymi.

Empiryczną analizę sytuacji finansowej miast na prawach powiatu przeprowadziła B. Bal-Domańska. Wskazała ona na dwa odmienne: gminny i powiatowy wymiary finansowania takiej jednostki organizacyjnej. W artykule przeanalizowano dochody Jeleniej Góry w okresie przed i po reformie ustrojowej. Ustalono, że po 1998 r. wyraźnie zmalały dochody własne gminy na rzecz subwencji ogólnej oraz potwierdzono występowanie zjawiska typowego dla samodzielnych struktur powiatowych – niedostatku przyznanych dochodów na realizację stale rosnących zadań.

Artykuł J. Mazurka dotyczy zagadnienia możliwości wykorzystania papierów dłużnych jako źródła finansowania zewnętrznego dla jednostek samorządu terytorialnego. Zaprezentowano w nim dotychczasowe doświadczenia Gdyni związane z emisją obligacji. Na podstawie analizy sytuacji finansowej miasta wskazano na możliwość wykorzystania emisji obligacji komunalnych do finansowania inwestycji poprawiających sprawność komunikacyjna miasta. Ponieważ przyśpieszenie rozwoju powinno wywołać efekty mnożnikowe, spłata obligacji nie powinna stanowić zagrożenia dla budżetu miasta.

Natomiast w artykule R. Krupskiego przedstawiono możliwości wykorzystania sesji strategicznej jako metody zarządzania miastem. Zdaniem autora, w ramach przeprowadzonej sesji należy sformułować strategię miasta, określić podstawowe problemy oraz zintegrować uczestników wokół konkretnych celów. W artykule ukazano także możliwość modyfikacji analizy SWOT dla potrzeb samorządu terytorialnego poprzez analizę otoczenia oraz agregacje szczegółowych celów i zadań strategii funkcjonalnej miasta.

Artykuł S. Kauf zawiera próbę oceny znaczenia działań marketingowych dla wzrostu konkurencyjności miast. Miasto potraktowano jako swoisty produkt marketingowy. Odbiorcami tego produktu, zdaniem autorki, są osoby zewnętrzne i wewnętrzne, instytucje i organizacje zgłaszające popyt na usługi świadczone przez miasto. Grupy te przyczyniają się do zdefiniowania rynków miejskich, na których odbywa się walka konkurencyjna. Autorka zaprezentowała także macierz wspierającą planowanie środków realizacji strategii i budowy przewagi konkurencyjnej Balderjahna i Aleffa.

Przedostatni blok tematyczny dotyczący aktywności międzynarodowej polskiego samorządu terytorialnego otwiera artykuł S. Malarskiego, w którym przeprowadzono inwentaryzację rozwoju miast nadodrzańskich w kontekście euroregionów polsko-niemieckich. Artykuł ten zawiera na wstępie obszerny przegląd aktów prawnych regulujących zagadnienie współpracy transgranicznej. Wskazano także na rolę czynnika samorządowego, który uzyskał szerokie

legislacyjne uprawnienia do podejmowania i rozwijania działalności egzogenicznej. S. Malarski dokonał także interesującego przeglądu działalności miast w ramach euroregioniów Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa–Bóbr oraz Nysa. Wynika z niego, że uprawnione jest twierdzenie o sprawczej roli miast polskich w tworzeniu euroregionów.

Natomiast M. Furmankiewicz przeprowadza analizę aktywności największych miast polskich. Przyjęto takie kryteria, jak: uczestnictwo w zrzeszeniach międzynarodowych, formacje europejskie, formacje światowe oraz indywidualne związki dwustronne. W otrzymanym rankingu najwyższą pozycję zajął Kraków, następnie Gdańsk, Szczecin i Warszawa. Wskazano także na możliwość powiększenia roli miast mniejszych, np. Opola, poprzez rozszerzanie wymiany w ramach miast partnerskich.

Ostatni, obszerny blok tematyczny dotyczy problemów prawnych. Artykuł S. Malarskiego i A. Skubis-Bogdan omawia zagadnienia związane z możliwością prawnego zabezpieczenia symboliki miasta. Symbolika taka stanowi istotną wartość marketingową pozwalającą miastom na zdobycie przewagi konkurencyjnej. Dokonano inwentaryzacji istniejącej w Polsce symboliki miasta, poprzez takie desygnaty, jak: herby, hejnały pieczęcie, a przede wszystkim własną nazwę miasta. Poruszono problem niejednoznaczności ochrony symboli, wskazując na pewne podobieństwa do prawa o znakach towarowych oraz regulacji zawartych w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Z. Sieja omawia natomiast podstawowe uwarunkowania prawne, a także organizacyjne związane z rozwojem sportu i rekreacji na terenach miejskich. Przeanalizowano ustawy o kulturze i fizycznej, o działach administracji rządowej, akcentując szczególną rolę, jaką wyznaczono tu samorządowi terytorialnemu. Wskazano także na istniejące niekonsekwencje legislacyjne. W części poświęconej rozwiązaniom administracyjnym wskazano na szeroki zakres możliwych do wykorzystania form organizacyjnych realizujących zadania z zakresu sportu i rekreacji: od delegacji ich na osoby fizyczne, poprzez zakłady budżetowe do spółek kodeksu handlowego.

P. Malinowski omawia regulacje prawne właściwe miastom na prawach powiatu. Zaprezentowano również organy miasta na prawach powiatu, ich skład oraz kompetencje. Dokonano także prawnej oceny zadań wynikających z dwóch odmiennych ustaw: o samorządzie gminnym i powiatowym.

Należy mieć nadzieję, że zawarte w książce rozważania i wyniki badań będą interesującym punktem wyjścia do dalszej dyskusji i zachęcą szersze grono autorów do rozwijania badań nad problematyką miejską. Do lektury niniejszej publikacji zachęcamy także praktyków gospodarczych, a przede wszystkim przedstawicieli samorządu terytorialnego.

Janusz Słodczyk, Zbigniew Jakubczyk

OPOLE 2002

Stanisław CZAJA, Bogusław FIEDOR
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

MIASTO JAKO PROBLEMOWY SYSTEM EKOLOGICZNO-SPOŁECZNY. WYBRANE ZAGADNIENIA ZURBANIZOWANEJ POLITYKI EKOLOGICZNEJ

1. Urbanizacja i jej wymiary

Urbanizacja rozumiana jest współcześnie jako kompleksowy proces, który polega na przeobrażeniu wielkich zbiorowości ludzkich ze społeczeństw wiejskich w bardziej zróżnicowane społeczeństwa pozarolnicze i miejskie[1]. Proces urbanizacji jest wieloaspektowy, w ramach którego szczególnie widoczne są wymiary: ekonomiczny, demograficzny, przestrzenny i społeczny.

Tabela 1. Wzrost liczby ludności i ludności miejskiej w latach 1800–2010

Rok	Ludność ogółem (mln osób)	Ludność miejska (mln osób)	Ludność miejska (%)
1800	978	50	5,1
1850	1 262	80	6,3
1900	1 650	220	13,3
1950	2 503	724	28,9
1980	4 444	1 733	39,0
1995	5 716	2 629	46,0
2010	7 204	4 074	56,6

Źródło: L. Piwowarow, *Współczesna urbanizacja*, Warszawa 1994.

Wymiar ekonomiczny wyraża wzajemne zależności między urbanizacją a gospodarowaniem (rozwojem społeczno-ekonomicznym). Z reguły związki te mają

[1] Por. S. Liszewski, W. Maik., *Wielka encyklopedia geografii świata*, t. XIX, *Osadnictwo*, Poznań 2000, s. 113.

charakter dodatniej korelacji – im wyższy poziom rozwoju, tym wyższy stopień urbanizacji. Pokazuje to teoria trzech sektorów, zarówno w ujęciu C. Clarka, jak i J. Fourastiera. Wymiar demograficzny oznacza procesy polegające na przemieszczaniu się dużych mas ludzkich ze wsi do miast. Wymiar przestrzenny natomiast polega na rozszerzaniu się terenów zurbanizowanych, w tym również poddanego antropopresji środowiska przyrodniczego. Ekspansja przyjmuje różne formy – od tworzenia aglomeracji, poprzez konurbację, po megalopolis. Wymiar społeczno-kulturowy oznacza tworzenie się społeczności miejskiej, miejskiej kultury i stylu życia (wartości, postawy, cechy socjopsychiczne). W efekcie tworzy się złożony układ – miasto.

Jego wielkość można oprzeć na kryterium prawno-administracyjnym (które wyznacza rozmiary miasta w formie statusu prawnego – prawa miejskie), statystycznym (w zależności od liczby mieszkańców), funkcjonalnym (w zależności od źródeł zatrudnienia) czy fizjonomicznym (w zależności od zwartości zabudowy).

Miasto spełnia, łącznie lub rozłącznie, kilka istotnych funkcji. Należą do nich[2]:

- funkcja produkcyjno-przemysłowa;
- funkcja militarno-obronna;
- funkcja polityczno-administracyjna;
- funkcja handlowo-usługowa;
- funkcja komunikacyjna;
- funkcja turystyczno-wypoczynkowa.

Pojęcie funkcji wiąże się z rolą, jaką odgrywa miasto w przestrzeni ekonomicznej i społecznej. Jest to każda działalność realizowana w mieście. Funkcja produkcyjno-przemysłowa polega na przetwarzaniu materii i energii na dobra użytkowe oraz świadczeniu usług produkcyjnych i jest traktowana jako ważny czynnik miastotwórczy. Początkowo łączyła się ona z produkcją rzemieślniczą, później systemem nakładczym i manufakturowym, a od rewolucji przemysłowej z produkcją fabryczną. Do chwili obecnej jest ona traktowana jako jedna z najistotniejszych funkcji miasta. Jest ważna również z punktu widzenia traktowania miasta jako układu ekologicznego, zwłaszcza ze względu na jej wpływ środowiskowy.

Funkcje militarno-obronne odgrywały istotną rolę w okresie, kiedy technika wojskowa nie pozwalała na redukcję znaczenia umocnień. Łączyły się z lokalizacją miast w miejscach trudno dostępnych. Postępy techniki wojennej w XIX i XX w. zlikwidowały rolę miastotwórczą funkcji militarno-wojskowych.

[2] Szerzej na ten temat: ibid.

Funkcja polityczno-administracyjna oznaczająca siedzibę władzy i związane z tym konsekwencje kojarzone są bardzo wyraźnie z miastami. Ponieważ relacje, które tworzą się wskutek organizacji politycznej i administracyjnej, kreują sieć powiązań, funkcja ta scala podstawy życia miejskiego. Wśród funkcji administracyjno-politycznych wyróżnia się funkcje egzogeniczne i endogeniczne. Pierwsze decydują o randze miasta w sieci osadniczej regionu lub kraju, drugie wpływają na warunki życia mieszkańców w granicach miasta.

Działalność handlowa od samego początku traktowana była jako atrybut miast. Ośrodki te stanowiły miejsce realizacji tej działalności. Przekładało się to na komplikowanie jej form, w tym również instytucjonalnych. Internacjonalizacja gospodarki i proces globalizacji nie zmniejszył roli funkcji handlowej miast. Z funkcją handlową związane są inne funkcje usługowe, których celem jest zaspokojenie potrzeb kulturalnych, religijnych, edukacyjnych, zdrowotnych czy rozrywkowo-wypoczynkowych.

Dominacja funkcji militarno-obronnych wpływała w pewnej części na zmniejszenie znaczenia wczesnych miast jako centrów komunikacyjnych. Zmiany techniczne i wojskowo-taktyczne zmieniły proporcje obu tych grup funkcji. Współczesne miasta stanowią ważne centra komunikacyjne i najczęściej są ważnymi węzłami w sieciach komunikacyjnych w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, bez względu na charakter i rodzaj transportu. Funkcja ta odgrywa również, podobnie jak produkcyjno-przemysłowa, istotną rolę modyfikującą z punktu widzenia miasta traktowanego jako układ ekologiczno-społeczny.

Funkcje turystyczno-wypoczynkowe są bezpośrednio skorelowane z funkcjami handlowo-usługowymi. W czasach współczesnych turystyka i wypoczynek są ważne w tworzeniu funkcji miastotwórczych. Istnieje zależność między ruchem turystycznym a procesami urbanizacji. Miasta przyciągają turystów, turystyka urbanizuje ośrodki osadnicze.

Wszystkie powyższe funkcje są ważne z punktu widzenia tworzenia i rozwoju miast. Są również bardzo istotne ze względu na modyfikacje środowiska przyrodniczego w miastach i na terenach zurbanizowanych. Dotyczy to zwłaszcza funkcji produkcyjno-przemysłowych, komunikacyjnych, handlowo-usługowych i turystyczno-wypoczynkowych. Ich wpływ wyeksponowany zostanie w dalszej części artykułu.

2. Przebieg i efekty procesów urbanizacyjnych

W Europie, która – jako kontynent – pierwsza weszła w nowoczesny etap urbanizacji, miasta są jednym z ostatnich faz tego procesu. Początkowo mieszkańcy tworzyli małe, śródleśne osady, które koegzystowały w bezpośredni sposób z otaczającym je środowiskiem przyrodniczym. Można nawet zauważyć domi-

nację pierwiastków przyrodniczych nad społecznymi w tych formach osadniczych. Podobna sytuacja występowała, gdy śródleśne osady przekształcały się w prymitywne wsie. Nadal aspekty (wymiar) przyrodnicze dominowały w funkcjonowaniu takich społeczności. Obserwowano jednak coraz szersze wykorzystanie wiedzy i związków społecznych do modyfikowania życia i uniezależniania się od przyrody. Nowoczesna wieś będąca kolejną fazą przekształcania się form osadniczych dostarcza wielu dowodów, że zależność człowieka od sił i zasobów przyrody ulega rozluźnieniu. W porównaniu z wcześniejszymi formami mieszkańcy takich wsi większą część środków żywnościowych wytwarzali za pomocą opanowanych przez siebie procesów uprawy roślin i hodowli zwierząt. Wcześniej dominowało zbieractwo i myślistwo.

Forma osadnicza	Przykłady i rodzaje związków ze środowiskiem przyrodniczym
Osada śródpolna	Bardzo silne uzależnienie od sił i zasobów przyrody (zbieractwo, myślistwo)
Wieś prymitywna	Silne uzależnienie od sił i zasobów przyrody (prymitywna hodowla i uprawa)
Wieś nowoczesna	Dość znaczne uzależnienie od środowiska przyrodniczego (dominacja rolnictwa)
Miasteczka	Równowaga między procesami naturalnymi a antropogenicznymi
Miasta średnie – przemysłowe	Dominacja procesów antropogenicznych nad naturalnymi
Miasta wielkie	Daleko idące przekształcenia środowiska przyrodniczego i społecznego (antropocenoza)
Aglomeracje	Bardzo przekształcone środowisko (urbicenoza)
Konurbacje	Bardzo przekształcone środowisko (urbicenoza)

Schemat 1. Przekształcanie się form osadniczych i stopień związku ich mieszkańców ze środowiskiem przyrodniczym
Źródło: Opracowanie własne.

Wzrost efektywności produkcji (rolniczej i rzemieślniczej) spowodował przekształcenie wsi w niewielkie miasta (miasteczka). Taki charakter miała większość miast starożytnych i średniowiecznych. W miastach tych istniał swoisty stan równowagi między tymi procesami produkcji, które były uzależnione głównie od sił przyrody (np. produkcja rolnicza, myślistwo, rybactwo) i procesami, które wymagały dopływu z zewnątrz zasobów energii, materii i informacji (np. rzemiosło). Upowszechnienie się nowoczesnych rozwiązań technicznych (rewolucja przemysłowa) wpłynęło na przekształcanie się miasteczek w średniej wielkości miasta, o przemysłowym charakterze. W takich formach

osadniczych dominacja przekształconej działalności gospodarczej nad jej naturalnymi postaciami jest już wyraźna. Proces ten rozpoczął zjawisko nowoczesnej urbanizacji. W jego wyniku powstawały nowoczesne miasta. Naturalnym kolejnym etapem przekształcania się miast jest tworzenie aglomeracji i konurbacji.

3. Miasto jako układ ekologiczny

Miasto jest skomplikowanym układem osadniczym. Jego głównymi cechami konstytutywnymi są:

– zwarta wysoka zabudowa przeznaczona na cele mieszkaniowe, administracyjne lub kulturalne;

– budynki przemysłowe i towarzysząca im infrastruktura techniczna;

– szlaki komunikacyjne wykorzystywane do transportu ludności, a także do wytwarzanych w mieście lub importowanych produktów i odpadów;

– sieć kanalizacji wodnej i ściekowej;

– sieć nadziemnych i podziemnych urządzeń oraz instalacji związanych z transportem nośników energii;

– przekształcone i często zdegradowane środowisko przyrodnicze.

Miasto jest układem ekologicznym w znacznej mierze ukształtowanym i zdominowanym przez człowieka. Człowiek dokonuje w miastach niezamierzonych lub celowych naruszeń środowiska przyrodniczego. Zakres tych naruszeń jest bardzo zróżnicowany i uzależniony zarówno do dynamiki oddziaływań antropogenicznych, jak i świadomości ekologicznej. Nie bez znaczenia jest również odporność danego środowiska przyrodniczego na te oddziaływania. Tworzenie antropocenozy czy nawet urbicenozy nie może przyjąć postaci, w ramach której człowiek całkowicie oddzieli się od środowiska przyrodniczego, bez samodestrukcji biologiczno-psychicznej. Biologiczność człowieka nie pozwala na taką sytuację.

Związki między człowiekiem a środowiskiem przyrodniczym są na terenie miast nierównomierne. Widać tu wyraźną dominację człowieka. Nie można jednak abstrahować od wpływów w drugą stronę. Dotyczy to zwłaszcza ułatwień w oddziaływaniu, ze względu na znaczne zagęszczenie ludzi (np. rozprzestrzenianie się chorób).

Ważnym aspektem ekologicznego funkcjonowania miasta jest również fakt, że znaczna część użytkowanych w miastach strumieni energii i materii (np. żywność) pochodzi z ekosystemów znajdujących się i funkcjonujących poza miastami lub przynajmniej poza danym ośrodkiem miejskim. Oznacza to konieczność przemieszczania w czasie i przestrzeni znacznych ilości energii i materii oraz użytkowania ich na obszarach, na których są one elementami obcymi. Nato-

miast zgodnie z II zasadą termodynamiki, elementy te stają się odpadami i zanieczyszczeniami deponowanymi w danej przestrzeni. W efekcie mamy do czynienia z przesuwaniem materii i energii oraz deponowaniem jej w ekosystemach, które nie są w stanie skutecznie zneutralizować ich negatywne oddziaływanie lub asymilować je, przekształcając do właściwej postaci. Oznacza to poważne zakłócenia w wielkich obiegach materii.

Poza powyższymi generalnymi zjawiskami, towarzyszącymi tworzeniu się i funkcjonowaniu ekosystemów miejskich, daje się obserwować wiele szczegółowych przekształceń w samych ekosystemach miejskich, które dotyczą zarówno jego abiotycznych czy biotycznych elementów.

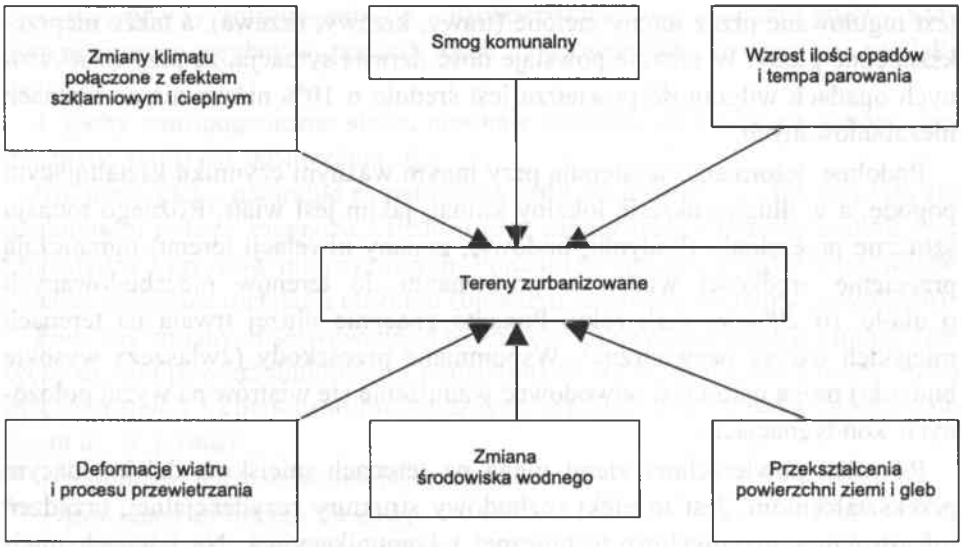
4. Abiotyczna i biotyczna sfera środowiska przyrodniczego miasta

Wśród abiotycznych elementów środowiska przyrodniczego, które podlegają silnej antropopresji, wymienić należy powietrze atmosferyczne (jego skład) i funkcjonowanie (klimat), rzeźba terenu, gleby i wody powierzchniowe.

Od wielu dziesiątek lat obserwujemy istotne przekształcenia składu powietrza miejskiego pod wpływem znacznych ilości zanieczyszczeń. Poza stale podwyższonymi koncentracjami poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń (np. dwutlenku siarki, tlenków azotu, węglowodorów aromatycznych, pyłów) obserwuje się niespotykane w innych warunkach zjawiska, takie jak: smog komunalny, efekt szklarniowy, wyspy ciepła i modyfikacje klimatyczno-pogodowe.

W efekcie znacznej emisji zanieczyszczeń i procesów fizykochemicznych powstają zjawiska smogu komunalnego (miejskiego), oznaczającego mgłę zmieszaną z dymem i spalinami. Tworzy się on przy niesprzyjających warunkach pogodowych i topograficznych. Kumulacja zanieczyszczeń w postaci smogu, zarówno siarkowego, typu londyńskiego jak i fotochemicznego typu ozonowego[3], może wywierać istotny wpływ na zdrowie i życie ludzi. Smog siarkowy podrażnia drogi oddechowe, wywołuje uszkodzenia drzew iglastych i rozpad piaskowców, natomiast smog fotochemiczny powoduje zapalenie spojówek, plamki ozonowe na liściach oraz rozkład kauczuku i gumy.

[3] Według aktualnej wiedzy smog siarkowy powstaje rano lub wieczorem, w okresie jesienno-wiosennym, przy temperaturze powietrza od –3°C do +5°C i wilgotności względnej powyżej 80%. Powoduje ograniczenia widoczności (nawet do 30 m), a jego głównymi składnikami są: dwutlenek siarki, tlenek węgla i sadza. W przypadku smogu fotochemicznego mechanizm i warunki powstawania są nieco inne. Pojawia się on przy temperaturze od +27°C do +35°C i niższej wilgotności powietrza, nie przekraczającej 70%. Pojawia się zatem w letnie popołudnia, w warunkach intensywnego promieniowania słonecznego, nie ograniczając widoczności. Składa się głównie z ozonu i spalin samochodowych.



Schemat 2. Główne płaszczyzny zmian abiotycznych elementów środowiska przyrodniczego w miastach
Źródło: Opracowanie własne.

Inną konsekwencją terenów silnie zurbanizowanych są daleko posunięte zmiany klimatyczne, połączone z efektem szklarniowym. Z jednej strony, poziom zanieczyszczeń (zwłaszcza pyłowych i pochodzących z tzw. niskiej emisji oraz aerozoli) ogranicza dopływ promieniowania słonecznego. Według badań przeprowadzonych w wielkich miastach amerykańskich redukcja ta może sięgać 35%. Mimo tego tereny miejskie charakteryzują się znacznie podwyższoną temperaturą w stosunku do obszarów okolicznych. Jest to skutek występowania efektu szklarniowego[4]. Bardzo istotne znaczenie dla bilansu cieplnego na terenach zurbanizowanych mają wtórne źródła cieplne. Chodzi tu o obiekty przemysłowe i transportowe, ogrzewane budynki mieszkalne czy systemy oświetleniowe oraz procesy rozkładu organicznego. W ich efekcie na terenach miejskich powstają wyspy ciepła, charakteryzujące się temperaturą podwyższoną w stosunku do otoczenia od 2°C do 10°C.

Inną konsekwencją zmian klimatyczno-pogodowych na terenach zurbanizowanych jest znaczący wzrost opadów. Może on wynosić dochodzić do 20% w stosunku do sąsiednich obszarów niezabudowanych. Wzrost ten nie przekłada się jednak na wzrost wilgotności na terenie miasta. Związane jest to ze zjawiskiem niezwykle szybkiego spływu tych wód oraz większym na skutek podwyższonych temperatur parowaniem. Na terenach miejskich parowanie nie

[4] Mechanizm powstawania efektu cieplarnianego opisano w pracy: S. Czaja, *Globalne zmiany klimatyczne*, Białystok 1998, s. 52–60.

jest regulowane przez tereny zielone (trawy, krzewy, drzewa), a także nieprzekształcone gleby. W efekcie powstaje dość dziwna sytuacja, że przy zwiększonych opadach wilgotność powietrza jest średnio o 10% niższa niż na terenach niezabudowanych.

Podobne deformacje występują przy innym ważnym czynniku kształtującym pogodę, a w długim okresie lokalny klimat, jakim jest wiatr. Różnego rodzaju sztuczne przeszkody (budynki, budowle, zmiany niwelacji terenu) ograniczają przeciętne prędkości wiatru w porównaniu do terenów niezabudowanych o około 10–20% w skali roku. Ponadto znacznie dłużej trwają na terenach miejskich okresy bezwietrzne[5]. Wspomniane przeszkody (zwłaszcza wysokie budynki) mogą natomiast powodować wzmożenie się wiatrów na wyżej położonych kondygnacjach.

Również powierzchnia ziemi ulega na terenach miejskich daleko idącym przekształceniom. Jest to efekt rozbudowy struktury rezydencjalnej, urządzeń infrastruktury przemysłowo-technicznej i komunikacyjnej. Na terenach miejskich występuje wiele bardzo charakterystycznych obiektów tworzących antropogeniczną rzeźbę terenu, takich jak: wały przeciwpowodziowe, nasypy drogowe i kolejowe, hałdy przemysłowe i pogórnicze, składowiska odpadów technologicznych i wysypiska odpadów komunalnych. Bardzo wyraźnie widać to np. na terenie Wałbrzycha, gdzie sztuczne formy są obecnie trudne do rozróżnienia w porównaniu z naturalnymi tworami geologiczno-tektonicznymi.

W efekcie oddziaływań antropogenicznych obserwuje się dwa procesy:

– podnoszenia się średniego poziomu terenu w miastach;

– poważnego przekształcania naturalnych gleb i zastępowania ich tworami antropogenicznymi.

Jak znaczne są to przekształcenia, najlepiej pokazują badania archeologiczne. Okazuje się, że różnica między pierwszym a ostatnim poziomem zamieszkania może sięgać do kilkudziesięciu metrów. Natomiast gleby występujące na terenach miejskich są w większości przypadków glebami przekształconymi, takimi jak[6]:

1. gleby antropogeniczne o niewykształconym profilu, występujące na terenach hałd, wyrobisk, zwałowisk itp.;

2. gleby antropogeniczne próchniczne, wzbogacone substancjami organicznymi w wyniku przemieszczania mas ziemnych;

---

[5] Według studiów prowadzonych przez klimatologów i meteorologów w Europie Zachodniej i USA dni bezwietrznych jest od 5 do 20% więcej niż na terenach otwartych.

[6] Szerzej na ten temat: A. Becla, S. Czaja, *Ekologiczne uwarunkowania procesów gospodarowania*, Wrocław 2001.

3. pararędziny antropogeniczne, charakteryzujące się znacznie podwyższonym poziomem węglanów, pochodzących z budownictwa czy procesów produkcyjnych;
4. gleby antropogeniczne słone, powstałe wskutek używania związków chemicznych (soli) do odśnieżania ulic.

Nieliczne gleby naturalne są natomiast bardzo zubożone. Charakteryzują się niedoborem potasu, magnezu i fosforu oraz nielicznymi kulturami mikroflory, mikrofauny i grzybów mikoryzowych. Ponadto są silniej zakwaszone, zasolone i zanieczyszczone metalami ciężkimi (ołowiem, kadmem, niklem czy cynkiem).

Poważne zmiany obserwowane są również w środowisku wodnym miast. Dotyczy to wód powierzchniowych i podziemnych, a przyjmują one postać zmian mechanicznych i chemiczno-biologicznych. Zmiany mechaniczne przejawiają się m.in. w postaci:
- regulacji rzek i umacnianiu brzegów;
- likwidacji drobnych cieków;
- osuszania terenów podmokłych;
- tworzenia nowych zbiorników wodnych (glinianki, torfianki itp.).

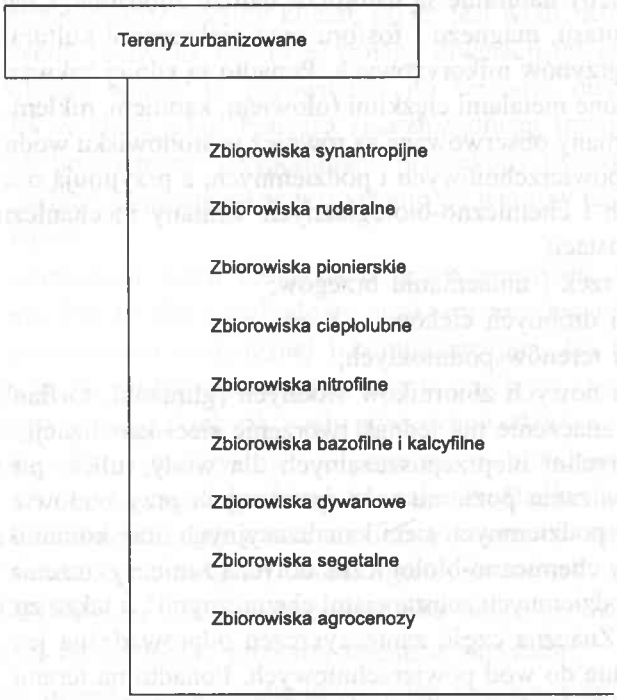
Szczególne znaczenie ma jednak tworzenie sieci kanalizacji, pojawienie się dużych powierzchni nieprzepuszczalnych dla wody (ulice, place, dachy domów) oraz obniżanie poziomu wód gruntowych przy budowie fundamentów budynków czy podziemnych sieci kanalizacyjnych oraz komunikacyjnych. Natomiast zmiany chemiczno-biologiczne dotyczą zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych substancjami chemicznymi[7], a także zmian flory i fauny tych wód. Znaczna część zanieczyszczeń odprowadzana jest bezpośrednio bez oczyszczania do wód powierzchniowych. Ponadto na terenie miasta mamy często do czynienia z przenikaniem zanieczyszczeń do wód gruntowych lub podziemnych.

Wymiar biotyczny dotyczy presji urbanizacyjnej (wzmożonej antropopresji) na fitocenozy i zoocenozy oraz towarzyszące temu przekształcenia. Flora terenów zurbanizowanych jest szczególnie narażona na zmiany wywoływane różnorodnymi oddziaływaniami antropogenicznymi. Szczególnie widoczne są zmiany dotyczące struktury i dynamiki szaty roślinnej. Wyraża się to z jednej strony procesem ograniczenia bioróżnorodności, z drugiej tworzeniem zbiorowisk charakterystycznych dla miast i terenów gęsto zasiedlonych przez człowieka. Ograniczenia bioróżnorodności przejawiają się m.in.:
- zanikiem zarówno pojedynczych gatunków, jak i całych grup taksonomicznych;

[7] Substancji takich na terenie miast jest wiele. Należą do nich m.in. gazy spalinowe, olej, sole, nawozy organiczne i mineralne, substancje toksyczne, zanieczyszczenia pochodzące z powietrza czy metali ciężkich. Ważną rolę odgrywają również substancje biogenne, związane z proszkami i środkami czyszczącymi.

– cofaniem się pewnych gatunków;
– zmniejszaniem areałów zajmowanych przez określone zespoły roślinne;
– ubożeniem gatunkowym poszczególnych ekosystemów.

Ograniczenie bioróżnorodności łączy się także z tworzeniem nowych zbiorowisk roślinnych.



Schemat 3. Typy zbiorowisk roślinnych na terenach zurbanizowanych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kompendium wiedzy o ekologii*, red. J. Strzałko, T. Mossor-Pietraszewska, Warszawa–Poznań 1999.

Zbiorowiska synantropijne obejmują takie rośliny, które towarzyszą człowiekowi i dostosowują się do warunków tworzonych przez jego działalność. Przykładem zbiorowiska synantropijnego są zbiorowiska tworzące się na terenach skrajnie trudnych, takich jak: gruzowiska, hałdy, przestrzeń międzybrukowa, szczeliny w murach, torowiska. Część tych zbiorowisk to zbiorowiska pionierskie, inicjujące sukcesję ekologiczną, inne natomiast to zbiorowiska ciepłolubne, występujące zwłaszcza na terenach silnie nagrzewających się. W pobliżu siedlisk ludzkich rozwijają się także zbiorowiska roślin nitrofilnych (amonolubnych), bazofilne i kalcyfilne (wykorzystujące węglan wapnia), dywanowe (poprzez dziczenie traw) i segetalne (dziczenie klombów, rabatów i gazonów).

Modyfikacji ulega również fauna zamieszkująca obszary zurbanizowane. Spotykamy tu zwierzęta, które na stałe bytują w mieście, zajmując użyteczne dla nich tereny, zwierzęta, które przystosowały się do nowych warunków, chociaż ich stałe siedliska mieszczą się poza terenami zurbanizowanymi, zwierzęta przenikające do miast z zewnątrz oraz zwierzęta celowo i świadomie przeniesione do miast przez człowieka. Zamieszkujące miasto zwierzęta podlegają silnym procesom synantropizacji. Polega ona nie tylko na przystosowywaniu się do zmienionych warunków siedliskowych, ale również na różnych formach degradacji gatunkowej i genetycznej. Degradacja ta dotyczy ograniczania naturalnej płochliwości zwierząt, zakłóceń orientacji przestrzennej ze względu na hałas oraz oddziaływanie pól elektromagnetycznych. Zmienia się rytm aktywności dobowej, ze względu na oświetlenie nocne. Wiele osobników ginie pod wpływem porażeń termicznych czy elektrycznych, ruchu komunikacyjnego itp. Poważne zagrożenia związane są z tzw. efektem wyspy. Polega on na specyficznej modyfikacji reguł rządzących populacją gatunkową w mieście. Przy ograniczonej migracji osobników obserwuje się opóźnione dojrzewanie osobnicze, wyższą śmiertelność młodych i ograniczoną rywalizację pomiędzy osobnikami. Zauważalne są również wyraźne adaptacje morfologiczne (kształt ciała, kolor ubarwienia itp.).

Duże ilości odpadów przyciągają określone gatunki zwierząt w nadmiernych ilościach (np. szczury, muchy, komary), przenoszące choroby i pasożyty, co może stanowić zagrożenie dla populacji ludzkiej. W specyficznych warunkach klimatycznych miasta obserwuje się ekspansję wielu gatunków pochodzących z obszarów podzwrotnikowych (np. mrówki faraona, sierpówka czy gołąb skalny). W budynkach mieszkalnych żyją znaczne ilości karaluchów, prusaków, pluskw czy rybików, które wymagają inkubatoryjnych warunków życia.

Reasumując można stwierdzić, że znaczenie środowiska przyrodniczego w mieście jest tym silniejsze, im bardziej jest ono zdegradowane. Żadne rozwiązania urbanistyczne, techniczne czy społeczne nie mogą w pełni zastąpić walorów środowiska przyrodniczego. Dotyczy to zwłaszcza obszarów zielonych. W mieście pełnią one funkcje:

- oczyszczającą dla powietrza atmosferycznego;
- rekreacyjną dla mieszkańców miasta;
- regulującą klimat akustyczny i pochłaniającą nadmiar hałasu;
- regulującą retencję w systemie wodnym miasta;
- środowiska dla zwierząt;
- estetyczną, w przypadku zieleni planowanej, jak i dzikiej, na terenach zdegradowanych;
- emocjonalną i edukacyjno-wychowawczą dla mieszkańców;

– historyczną, polegającą na odtworzenie dziejów miasta na podstawie składu gatunkowego i struktury flory;

– bioindykacyjną, pozwalającą ocenić stan środowiska przyrodniczego w mieście;

– naukowo-badawczą.

Wiele gatunków zwierząt odgrywa natomiast w mieście negatywną rolę. Część bezkręgowców i kręgowców stwarza zagrożenie chorobotwórcze i epidemiologiczne (wszy, pchły, szczury) oraz szkody ekonomiczne.

Znaczenie środowiska przyrodniczego doceniano już w XIX w., kiedy pojawiła się wizja *Hygiei* – miasta zdrowia, stworzona przez B. Richardsona w 1875 r. B. Richardson ograniczył liczbę mieszkańców do stu tysięcy. Każdy dom powinien mieć duży ogród. Ulice powinny być szerokie i utrzymywane w idealnej czystości. Szczegółowe przepisy w zakresie higieny, prowadzenia działalności gospodarczej i funkcjonowania ludzi powinny być przestrzegane przez wszystkich mieszkańców i egzekwowane przez służby zdrowia. Takie daleko idealistyczne rozwiązania przypominały wizje Moore'a, Cabeta czy Merciera. Cieszyły się dużym uznaniem w drugiej połowie XIX w., lecz nie znalazły zastosowania praktycznego. Przyczyniły się jednak do zwrócenia uwagi na funkcjonowanie nowoczesnych miast, a także do wypracowania zasad, które powinno się przestrzegać, aby tereny zurbanizowane nie generowały barier utrudniających korzystanie z zasobów i walorów środowiska przyrodniczego[8].

5. Funkcjonowanie miasta jako układu ekologicznego podstawą zurbanizowanej polityki ekologicznej

Specyfika miasta jako systemu ekologiczno-społecznego wpływa na charakter i elementy składowe polityki ekologicznej realizowanej na terenach miejskich. Można byłoby ją nazwać zurbanizowaną polityką ekologiczną. Nie jest to odrębna forma polityki ekologicznej, lecz jej pewna modyfikacja związana z odmiennością terenów zurbanizowanych. Cechami takiej polityki ekologicznej są m.in.:

– potrzeba uwzględniania konsekwencji ekologicznych procesów urbanizacji;

– daleko idące antropogeniczne przekształcenia środowiska przyrodniczego w mieście;

– przepływy znacznych strumieni materii i energii z/do otoczenia miasta.

[8] Szerzej na ten temat: T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona środowiska człowieka*, Warszawa 1991, s. 444–479.

Jak już wspomniano, urbanizacja wyraża się koncentracją dużej liczby ludzi i nakładaniem się funkcji na stosunkowo niewielkiej przestrzeni geograficznej. Wymaga to od zurbanizowanej polityki ekologicznej uwzględnienia tych przejawów „zagęszczenia" populacji i funkcji. Nasilone oddziaływania w środowisku miejskim, zwłaszcza ze strony przemysłu, sektora komunalno-bytowego, transportu i sektora usługowego są z jednej strony źródłem znacznej ilości zanieczyszczeń i negatywnych oddziaływań ekologicznych, z drugiej natomiast zwiększonej ilości dostępnych dla prewentywnej i reaktywnej polityki ekologicznej środków finansowych, rzeczowych oraz ludzkich. Pozwala to w ramach lokalnej polityki ekologicznej realizować skuteczniej większą liczbę celów (zadań), ale również generują dodatkowe problemy do rozwiązania. Degradacja środowiska przyrodniczego na terenach zurbanizowanych może w znacznym zakresie ograniczyć funkcje miasta (np. produkcyjne czy rekreacyjno-wypoczynkową).

Jednokierunkowość oddziaływań i degradacja środowiska przyrodniczego na terenach zurbanizowanych powoduje, że jego składniki nie wypełniają swoich funkcji w sposób zapewniający dynamiczną równowagę (homeostazę) środowiska przyrodniczego. Ekosystemy miejskie charakteryzują się niską efektywnością, a na dodatek nie tworzą się relacje równowagi między poszczególnymi gatunkami (np. drapieżnikami i ofiarami). Niska produktywność ekosystemów miejskich i zachwiane łańcuchy troficzne powodują, że ekosystemy na terenach zurbanizowanych wymagają dopływu dużych strumieni materii i energii (niskiej entropii), a co za tym idzie specyficznej polityki ekologicznej, w zakresie racjonalnego gospodarowania nimi.

Zurbanizowana polityka powinna również charakteryzować się bardzo wysokim poziomem skuteczności i elastycznością. Są to oczywiście cechy polityki ekologicznej realizowanej w każdym ekosystemie i w każdym wymiarze, ale w przypadku miast wymagania te warunkowane są zagrożeniami zdrowotnymi dla znacznej liczby osób. Ryzyko dla zdrowia i życia ludzi jest w przypadku skoncentrowanych populacji znacznie poważniejsze (wyższe) niż dla populacji ruralnych (rozproszonych).

Wspomniane przekształcenia abiotycznych i biotycznych składników środowiska przyrodniczego generują, poza znanymi na innych, mniej zurbanizowanych terenach problemami ekologicznymi, zjawiska specyficzne, wymagające czasami zastosowania innych instrumentów i metod polityki ekologicznej. Przykładami takich zjawisk jest smog komunalny, efekt „cieplnej wyspy" czy synantropizacja gatunków roślin oraz zwierząt. Smog w momencie wystąpienia może być ograniczany za pomocą instrumentów administracyjnych (zakazów czy nakazów) lub rozwiązań organizacyjnych (np. w zakresie ruchu drogowego). Natomiast zapobieganie takiemu zjawisku może odbywać się poprzez in-

westycje infrastrukturalne z zakresu organizacji ruchu komunikacyjnego czy ograniczające niską emisję. Podobna sytuacja występuje przy efekcie „wyspy cieplnej". Jego ograniczenie łączy się z racjonalizacją zużycia energii czy podniesieniem poziomu termoizolacji budynków. Trzecie z przykładowych przekształceń środowiska przyrodniczego miasta – synantropizacja roślin i zwierząt, jak już wspomniano, oznacza nie tylko rosnącą możliwość kontaktu człowieka z przyrodą żywą, ale również wzrost zagrożeń epidemiologicznych i strat ekonomicznych. Liczebność osobników poszczególnych gatunków na terenach miejskich musi podlegać precyzyjniejszej kontroli ze strony człowieka, tym bardziej że w ramach synantropizacji nie obserwujemy symetrii w ekspansji danego gatunku i jego naturalnych wrogów.

Właściwa zurbanizowana polityka ekologiczna musi oczywiście zachowywać te same zasady, które są obowiązkowe dla polityki ekologicznej w ogóle, a o których mówi „Nowa polityka ekologiczna" i programy realizacyjne strategii ekorozwoju. Chodzi tu zwłaszcza o tak fundamentalne zasady, jak: (1) zasada respektowania ekorozwoju; (2) zasada integralności; (3) zasada kooperacji; (4) zasada ekonomizacji; (5) zasada prewencji; (6) zasada reagowania; (7) zasada partycypacji publicznej; (8) zasada regionalizacji; (9) zasada praworządności i (10) zasada przestrzegania międzygeneracyjnej sprawiedliwości ekologicznej[9]. Zasady te warunkują właściwą realizację strategii ekorozwoju, która w przypadku miast i terenów zurbanizowanych wymaga uwzględniania dodatkowych problemów. Ich właściwa identyfikacja czyni realizację strategii ekorozwoju skuteczniejszą i tworzy lepszą sytuację zmniejszenia „progu" utrudniającego na terenach zurbanizowanych korzystanie z zasobów i walorów środowiska przyrodniczego.

Literatura

ANDRZEJEWSKI R., *Problemy ekologicznego kształtowania środowiska w mieście*, „Ekologia Polska" 1975, nr 21, s. 175–186.

ANDRZEJEWSKI R., BABIŃSKA-WERKA J., GLIWICZ J., GOSZCZYNSKI J., *Synurbizacja fauny a urbanistyka*, „Człowiek i Środowisko" 1982, nr 6 (1–2), s. 87–109.

Animals in urban environment, red. M. Luniak, B. Pisarski, Wrocław 1982.

BARTKOWSKI T., *Kształtowanie i ochrona środowiska człowieka*, Warszawa 1991.

BECLA A., CZAJA S., *Ekologiczne uwarunkowania procesów gospodarowania*, Wrocław 2001.

CZAJA S., FIEDOR B., GRACZYK A., JAKUBCZYK Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2001.

CZAJA S., *Globalne zmiany klimatyczne*, Białystok 1998.

Kompendium wiedzy o ekologii, red. J. Strzałko, T. Mossor-Pietraszewska, Warszawa–Poznań 1999.

LISZEWSKI S., MAIK W., *Wielka encyklopedia geografii świata*, t. XIX, *Osadnictwo*, Poznań 2000.

[9] Szerzej o tym: *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Białystok 1999, s. 85–94.

PIWOWAROW L., *Współczesna urbanizacja*, Warszawa 1994.

Stadtökologie, red. H.Sukopp, Berlin 1990.

Wody powierzchniowe Poznania. Problemy wodne obszarów miejskich, red. A. Kaniecki, J. Rotnicka, Poznań 1995.

Wskaźniki ekorozwoju, red. T. Borys, Białystok 1999.

ZIMNY H., *Uwarunkowania ekologiczne i funkcjonowanie przyrody miasta*, [w:] *Środowisko przyrodnicze Warszawy*, Warszawa 1990.

THE CITY AS A PROBLEM ECOLOGICAL-SOCIAL SYSTEM. SELECTED PROBLEMS OF THE URBANIZED ECOLOGICAL POLICY

Summary

The article discusses multi-aspect issues of the process of urbanization. In the first part, the functions of cities, both in a retrospective framework and in relation to contemporary times, were discussed. Some historical events within the sphere of modification of environment in cities and urbanized areas were indicated. Then, the course and effects of city planning processes, including the one of transformation of settlements and the influence of the process on the natural environment were presented. Another aspect, which was undertaken by the authors, is an analysis of a-biotic and biotic sphere of the natural environment of the city. The changes in the composition of the atmospheric air, limitation of sunlight reaching the surface, limitation of the speed of wind and changes to the earth's surface were discussed. In the biotic dimension, the pressure exerted by urbanization processes on the phytocenosis and zoocenosis was indicated, first of all, apart from restriction to bio-variety and occurrence of synatrophic processes. The article is concluded with a discussion of the influences of urbanized ecological policy on functioning of the city in the environmental sphere.

OPOLE 2002

Jacek RACZYŃSKI
Uniwersytet Łódzki

PROBLEMY WYSTĘPUJĄCE W REALIZACJI POLITYKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU MIASTA ŁODZI

„Ludzkość znajduje się w krytycznym momencie swoich dziejów. Jesteśmy świadkami utrwalania się dysproporcji między narodami oraz wewnątrz nich, pogłębiającej się biedy, złej opieki zdrowotnej i analfabetyzmu oraz stale pogarszającego się stanu ekosystemów, od których zależy nasz byt. Jednakże zintegrowane podejście do problemów środowiska i troska o jego rozwój doprowadzą do zaspokojenia podstawowych potrzeb, zapewnią wyższy poziom życia dla wszystkich, spowodują lepszą ochronę i zagospodarowanie ekosystemów i bardziej pomyślną przyszłość. Żaden naród nie może tego osiągnąć w pojedynkę"[1].

Stefan Kozłowski

Wprowadzenie

W czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro odbyła się II Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju (United Nations Conference on Environment and Development), w której wzięli udział przedstawiciele 183 państw świata. W trakcie jej posiedzeń przyjęto 5 dokumentów[2], z czego dwa o kluczowym znaczeniu:

– „Deklarację w sprawie środowiska i rozwoju" oraz
– „Globalny Program Działań – Agendę 21".

[1] S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 65–66.

[2] *Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój"*, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r.; Szczyt Ziemi, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993.

Deklaracja przedstawia 27, będących prawami i obowiązkami zasad, dzięki którym możliwe ma być osiągnięcie nowego porządku na Ziemi. Głównym jej zadaniem jest wprowadzenie zrównoważonego rozwoju oraz lepszej jakości życia. W celu osiągnięcia tego celu wszystkie narody i państwa powinny stworzyć nowe zasady opartej na partnerstwie współpracy, dzięki czemu możliwe będzie podjęcie działań zmierzających do zachowania, ochrony i przywracania poszczególnych ekosystemów na Ziemi.

Jednak najważniejszym i najobszerniejszym, bo liczącym ponad 500 stron, dokumentem Konferencji z Rio de Janeiro jest Agenda 21, będąca precyzyjnym zapisem programu działań zmierzających w stronę trwałego rozwoju i ochrony środowiska. Agenda 21 stała się dla wszystkich państw podstawą, wskazując cele i podstawy działania, które mogły być następnie przystosowywane do lokalnych uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-gospodarczych oraz możliwości wdrażania, przy zachowaniu oczywiście zgodności z postanowieniami „Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju".

Cele, jakie postawił „Globalny program działań", wymagają zaangażowania ogromnych środków finansowych, zwłaszcza w krajach rozwijających się i przechodzących na gospodarkę rynkową (ze względu na liczne konflikty społeczne). W dokumencie tym narzucono bardzo szybki okres realizacji poszczególnych zadań, zapisując m.in., że do końca 1993 r. każde państwo dokona przeglądu swoich potrzeb pod kątem realizacji programu wdrażania zrównoważonego rozwoju (co Polska uczyniła, dostosowując w połowie 1992 r. „Politykę ekologiczną państwa"), zaś dwa lata później władze lokalnego szczebla powinny opracować własną Agendę 21.

Lokalna Agenda 21 w Łodzi

W art. 90 ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska[3] zapisano, że: „minister właściwy do spraw środowiska, sejmiki województw, rady powiatów i gmin opracowują programy zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska wynikające z polityki ekologicznej państwa". Dzięki temu zapisowi w końcu września 1997 r. Rada Miejska w Łodzi przyjęła założenia polityki ekologicznej Łodzi[4].

W celu prawidłowej realizacji wszystkich zapisów założeń postanowiono, że należy je wprowadzić do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

[3] Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tj. DzU 2000, nr 12, poz. 136 z późn. zm.

[4] Uchwała nr LXVIII/674/97 Rady Miejskiej w Łodzi z 24 września 1997 r. w sprawie przyjęcia założeń polityki ekologicznej Łodzi.

przestrzennego, a na ich podstawie opracowywać roczne i wieloletnie programy działań oraz inwestycji zarówno dla Łodzi, jak i jednostek pomocniczych miasta (obecnie 35 osiedli).

Porównanie „Założeń polityki ekologicznej miasta Łodzi"[5] z Agendą 21 wypada negatywnie dla dokumentu lokalnego, głównie z uwagi na różnice merytoryczne. Obszerną część założeń obejmuje inwentaryzacja aktualnego stanu środowiska w mieście, która powinna stanowić podstawę do przygotowania kompleksowych polityk działań w poszczególnych dziedzinach. Brakuje jednak nie tylko programów, ale również harmonogramów działań, kosztorysów i źródeł finansowania. W ogóle nie poruszono w założeniach problematyki społeczno-gospodarczej, mimo że zagadnienia te stanowią bardzo ważne ogniwo procesu dążenia do ekorozwoju. Kolejnym mankamentem jest fakt, iż przygotowana polityka ochrony środowiska w Łodzi, z uwagi na późne rozpoczęcie prac nad nią i krótki, jednoroczny okres przeznaczony na jej przygotowanie, nie została poddana pełnym konsultacjom społecznym, które zgodnie z zaleceniami Agendy 21 powinny trwać 2–3 lata.

Trzy lata później

W lipcu 2000 r. Rada Miejska w Łodzi przyjęła uchwałę w sprawie oceny stanu środowiska i dalszych kierunków działań w zakresie jego ochrony w ciągu najbliższych pięciu lat[6]. Pomimo, że przez pierwsze trzy lata realizacji założeń nie określono żadnego harmonogramu działań, to wykonano w szczątkowy sposób wiele zadań z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, ochrony powietrza i powierzchni ziemi oraz edukacji ekologicznej. Niemniej jednak w ciągu tego dość krótkiego okresu czasu zauważono już wymierną poprawę stanu poszczególnych elementów środowiska.

Największe pozytywne zmiany dostrzeżono w zakresie gospodarki wodnej i ochrony powietrza atmosferycznego, co było jednak rezultatem upadku uciążliwych zakładów przemysłowych, a nie świadomego i konsekwentnego realizowania założeń polityki ekologicznej. Nie zarejestrowano w ogóle jakiejkolwiek zmiany sytuacji w gospodarce ściekowej i odpadowej. Jednocześnie narastające problemy związane z transportem publicznym i zwiększaniem się liczby prywatnych samochodów spowodowały wzrost zanieczyszczenie (także hałasem) po-

[5] J. Diehl, *Założenia polityki ekologicznej miasta Łodzi (Lokalna Agenda 21)*, Łódź 1997.

[6] Uchwała nr XLIV/826/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z 19 lipca 2000 r. w sprawie oceny stanu środowiska Łodzi i dalszych kierunków działań w zakresie ochrony i kształtowania środowiska miasta w latach 2000–2005.

wietrza, do którego dodatkowo w dalszym ciągu przyczynia się emisja z palenisk domowych.

Nie udało się również stworzyć skutecznego systemu prawnego i finansowego, wywołującego proekologiczne zmiany zarówno w zachowaniach przedsiębiorców, jak i osób fizycznych. Również istniejące ostre normy emisji zanieczyszczeń do środowiska powodowały ograniczenie lub wręcz brak możliwości ich spełniania przez większość przedsiębiorców, już i tak borykających się z problemami gospodarczymi, a przez to nie wnosili w terminie lub w ogóle stosownych kar. Zaburzyło to znacznie mechanizm oddziaływania na sprawców zanieczyszczeń, a tym samym znacznie zubożyło środki na działania proekologiczne.

Brak wystarczającej ilości środków finansowych spowodował również złe wykorzystywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ocen oddziaływania na środowisko w procesie podejmowania decyzji o lokalizacji poszczególnych inwestycji. Taki stan rzeczy wynikał z faktu, że w dalszym ciągu polityka gospodarcza, a po części również i społeczna, a nie ekologiczna, miały zasadniczy wpływ na stan środowiska w mieście. Był to rezultat silnego oddziaływania warunków ekonomicznych na stan finansowy gospodarki i ludności oraz braku traktowania polityki ekologicznej na równi ze społeczną i gospodarczą.

Zmiana sposobu myślenia

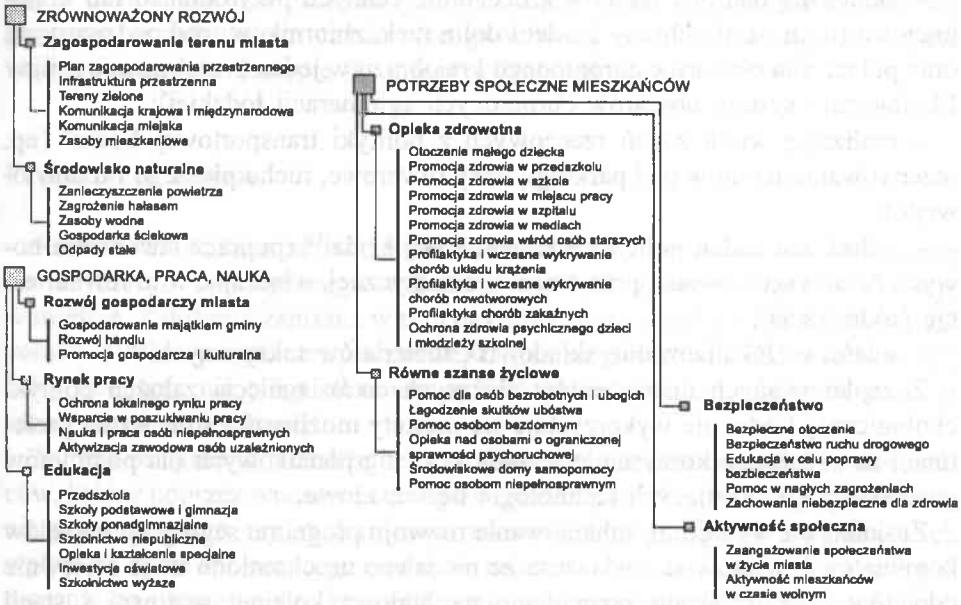
Pomimo realizowania od trzech lat „Założeń polityki ekologicznej Łodzi" zapisane w nich kierunki działań nadal pozostają aktualne. Aby osiągnąć zakładane efekty wymiernych zmian w stanie środowiska miasta, konieczne jest przede wszystkim bardziej konsekwentne i szybsze ich realizowanie.

Przełomowym momentem we wdrażaniu polityki ekologicznej Łodzi stało się przyjęcie przez Radę Miejską w Łodzi w marcu 2001 r. „Kierunków działań na rzecz zdrowia łodzian"[7]. W celu poprawy dbałości o zdrowie swoich mieszkańców władze miasta zobowiązały się wprowadzić politykę zrównoważonego rozwoju, będącą połączeniem polityki ekologicznej, społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Strategia ta ma umożliwić: zaplanowanie przyszłości miasta w perspektywie kilkunastu lat, dokonanie analizy SWOT oraz efektywnego gospodarowania zasobami będącymi w jego dyspozycji.

Zasada zrównoważonego rozwoju ma być podstawowym instrumentem długookresowego zarządzania, który nada organom władzy miasta cechy ciągłości

[7] Uchwała nr LVI/1250/01 Rady Miejskiej w Łodzi z 15 marca 2001 r. w sprawie przyjęcia „Kierunków działań na rzecz zdrowia łodzian".

i trwałości. Ma ona być również podstawą tworzonego, pilotażowo w Łodzi, pod auspicjami Światowej Organizacji Zdrowia, lokalnego Programu Działań na rzecz Środowiska i Zdrowia, który ma się następnie stać wzorcem dla innych miast Polski. Program ten jest wynikiem zobowiązań przyjętych na Europejskiej Konferencji Ministrów Zdrowia i Ochrony Środowiska w 1994 r. w Helsinkach. Identyfikując i poruszając ustalone w skali kraju priorytety środowiskowe i zdrowotne, dotyczące m.in. odpadów, jakości powietrza i wody oraz promieniowania, będzie on stanowić zbiór krótko- i długookresowych zadań niezbędnych do poprawy sytuacji w dziedzinie zdrowia środowiskowego. Ze względu na otwartość programu w odniesieniu do zakresu i czasu jego realizacji, możliwe jest dostosowywanie go do aktualnej sytuacji oraz postępu wiedzy.



Rys. 1. Sektory życia miasta wpływające na zdrowie i jakość życia mieszkańców
Źródło: www.uml.lodz.pl/miasto/zdrowie/dok_foty.html#fotka01

Nieprawidłowości

W celu prawidłowej realizacji większości zadań z zakresu ochrony środowiska konieczne jest przede wszystkim zarezerwowanie odpowiednich obszarów w planie zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzenie w nim właści-

wych nakazów i zakazów. Natomiast przyjęty w czerwcu 1993 r. miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego Łodzi[8] w większości nie spełnia oczekiwań zrównoważonego rozwoju. Sytuację utrudnia także nieprzyjęcie przez Radę Miejską w Łodzi nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, w którym zapisano zasadę ekorozwoju. Studium to z kolei powinno stanowić podstawą do opracowania miejscowego planu, który zapewniłby pełną ochronę powierzchni ziemi, a także odpowiednie nią zarządzanie. Do opracowanego planu należy dołączyć prognozę skutków jego oddziaływania na środowisko przyrodnicze.

Brak aktualnego, nowocześnie opracowanego planu albo przynajmniej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uniemożliwia m.in.:

– skuteczną ochronę terenów szczególnie cennych przyrodniczo lub krajobrazowo (m.in. stref ochrony źródeł i dolin rzek, zbiorników wód podziemnych oraz połączenia obszarów chronionego krajobrazu w jeden przestrzennie spójny Ekologiczny system obszarów chronionych aglomeracji łódzkiej);

– realizację wielu zadań rzeczowych z polityki transportowej Łodzi[9] (np. rezerwowanie terenów pod parkingi, trasy rowerowe, ruchu pieszego i tranzytowego);

– wdrażanie zadań polityki mieszkaniowej Łodzi[10] (poprzez stworzenie nowych zasad kształtowania przestrzeni urbanistycznej, włączając w to rewitalizację śródmieścia);

– właściwe lokalizowanie składowisk materiałów toksycznych.

Z zaplanowanych instrumentów służących do osiągnięcia założeń polityki ekologicznej Łodzi nie wykorzystuje się niestety możliwości stosowania preferencji za oszczędne korzystanie z wody oraz ulg podatkowych dla podmiotów gospodarczych stosujących technologie bezodpadowe.

Zaskakujące wydaje się zahamowanie rozwoju programu segregacji odpadów komunalnych w mieście, zwłaszcza że niedawno uruchomiono dwie sortownie odpadów oraz uzyskano pozwolenie na budowę kolejnej sortowni i stacji przeładunkowej. Jednocześnie kontynuuje się rozbudowę kompostowni odpadów roślinnych przy grupowej oczyszczalni ścieków.

Pomimo istnienia na terenie miasta bardzo dobrze rozbudowanej infrastruktury kolejowej z licznymi przystankami i stacjami, ani polityka ekologiczna, ani

[8] Uchwała nr LVII/491/93 Rady Miejskiej w Łodzi z 2 czerwca 1993 r. w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi.

[9] Uchwała nr LI/528/97 Rady Miejskiej w Łodzi z 29 stycznia 1997 r. w sprawie przyjęcia polityki transportowej dla miasta Łodzi.

[10] Uchwała nr XIX/332/99 Rady Miejskiej w Łodzi z 21 lipca 1999 r. w sprawie przyjęcia założeń polityki mieszkaniowej i rozwoju budownictwa mieszkaniowego miasta Łodzi.

transportowa nie przewiduje wykorzystania jej jako komplementarnego środka komunikacji publicznej Łodzi. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że generalnym celem polityki transportowej jest nawiązywanie do „zewnętrznego systemu transportowego, a w szczególności do sieci autostrad, układu linii kolejowych i lotnisk". Biorąc przykład z aglomeracji warszawskiej i trójmiejskiej, w ten sposób można by poprawić nie tylko jakość powietrza atmosferycznego, ale również bezpieczeństwo ruchu drogowego, zwłaszcza w godzinach szczytu.

W ciągu najbliższych pięciu latach nie przewiduje się również wznowienia prac zmierzających do stopniowego zwiększania lesistości (z obecnych 18%) miasta na terenach użytkowanych rolniczo, a mających najniższe klasy gleb. Planuje się jedynie dokończenie budowy parku „Widzewska Górka".

W dalszym ciągu władze miasta nie informują społeczeństwa o aktualnym stanie środowiska oraz planowanych w celu jego poprawy działaniach. Stan ten powinien w najbliższym czasie ulec gwałtownej zmianie z uwagi na wejście w życie ustawy o dostępie do informacji o środowisku[11].

Propozycje zmian

Realizowanie „Kierunków działań na rzecz zdrowia łodzian" stanowi szansę dla szybkiego i skutecznego wdrożenia polityki zrównoważonego rozwoju w mieście. Założenia zapisane w tym dokumencie są zgodne z realizowanym od połowy 1993 r. programem Światowej Organizacji Zdrowia „Zdrowe Miasto", który obejmuje nie tylko elementy profilaktyki zdrowotnej, ale także polityki społecznej i ekologicznej.

W celu osiągnięcia jednakże pełnego sukcesu niezbędny jest udział mieszkańców, którzy poprzez wnoszenie uwag do założeń polityk, planu zagospodarowania przestrzennego czy studium uwarunkowań, kontrolują jego ustalenia i ich wpływ na życie społeczno-gospodarcze miasta. Dzięki temu możliwe jest ograniczenie do minimum ryzyka wystąpienia w przyszłości protestów czy blokad, prowadzonych przez niezadowolonych z działań władz miasta ludzi.

Ważną rolę w całym procesie odgrywają także środki masowego przekazu, które zgodnie z art. 12 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska „są obowiązane kształtować właściwy stosunek społeczeństwa do ochrony środowiska oraz popularyzować zasady tej ochrony w publikacjach i audycjach".

Dlatego też, konieczne jest stałe prowadzenie powszechnej edukacji ekologicznej społeczeństwa, zmierzające do podniesienia poziomu jego świadomości. Cel ten można osiągnąć m.in. poprzez przedstawianie informacji o aktualnym

[11] Ustawa z 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, DzU nr 109, poz. 1157.

stanie środowiska, zachodzących w nim zmianach oraz o codziennym oddziaływaniu na nie każdego z mieszkańców.

Zakończenie

Otwartą kwestią pozostaje pozyskanie środków finansowych w wysokości odpowiedniej do realizacji zaplanowanych zadań. Władze Łodzi przeważnie korzystają ze środków własnych – budżetu miasta, wykorzystując również dotacje, pożyczki i kredyty funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, preferencyjne kredyty Banku Ochrony Środowiska oraz ze środki pozyskane z emisji gminnych obligacji. Jednak ich wysokość nie zawsze odpowiada kosztom zaplanowanych inwestycji. Dlatego też, w ostatnim czasie władze Łodzi starają się pozyskiwać środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej (np. Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej – ISPA). Istnieje również możliwość samoopodatkowania się mieszkańców na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska[12].

Sądzę także, że w obecnie realizowanej polityce ochrony środowiska należy położyć większy nacisk na działania zintegrowane, a nie tzw. „końca rury", gdyż pierwsze z nich, mimo iż zdecydowanie droższe, są jednocześnie o wiele bardziej skuteczne.

W świetle przedstawionych powyżej rozważań uważam, że pomimo konieczności dokonania pewnych zmian w istniejącej lokalnej polityce ekologicznej i innych dokumentach przyjętych przez Radę Miejską, głównie w celu ich zespolenia i zlikwidowania rozbieżności, za najważniejsze zadanie należy uznać szerokie włączenie społeczeństwa Łodzi do procesu realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, gdyż nie jest możliwe sensowne podejmowanie jakichkolwiek działań przez władze miasta bez odpowiedniego zaangażowania jego mieszkańców.

PROBLEMS APPEARING IN THE REALIZATION OF THE POLICY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE CITY OF ŁÓDŹ

Summary

The article is devoted to an analysis of problems occurring while implementing the program of sustainable development of the city. In its initial part, the assumptions of the concept of sustainable development, based on the materials of the UN Conference held in Rio de Janeiro, were presented. Next, the Local Agenda 21 for Łódź, as well as the resolution resulting from the former, which was passed by the City Council, concerning an evaluation of the state of environment protection and courses of action to be taken within the sphere of its protection were discussed. It was pointed to a change in the manner of thinking represented by the current

[12] J. Raczyński, *Łódzka Agenda 21 a świadomość ekologiczna*, [w:] *Społeczna gospodarka rynkowa w Polsce. Model a rzeczywistość*, red. S. Partycki, Lublin 2000.

councilors, who accepted the principle of balanced development as the basic long-term instrument of management and who also approved of the pilot Activity Program for Environment and Health. The program proposed by the WHO is to become a pattern for other cities in Poland. In the final part of the article, an inventory was made of the potential barriers of the sustainable development of Łódź, such as the present plan and study in conditionings and directions of spatial management, inhibition of implementation of the program of pre-selection of waste, lack of preferences within the area of substitution of individual transport with public means, as well as the shortage of social communication on the part of the authorities as regards environmental issues.

OPOLE 2002

Zbigniew JAKUBCZYK, Janusz SŁODCZYK,
Uniwersytet Opolski
Adam WALAWENDER
Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu

KRYTERIA EKONOMICZNE WARUNKUJĄCE WYBÓR SYSTEMU DOPROWADZANIA I OCZYSZCZANIA ŚCIEKÓW

Jednym z elementów integracji Polski z Unią Europejską jest zapewnienie naszemu krajowi określonych standardów poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego. Ochrona wód będzie stanowić najwyższą pozycję kosztową w procesie harmonizacji polskiego ustawodawstwa z unijnym[1].

Bardzo poważną pozycję w tej sferze będą stanowić koszty rozbudowy sieci kanalizacyjnej, 2,6 mld euro, modernizacja i budowa nowych oczyszczalni ścieków 1,7 mld euro, zaś koszty poprawy jakości wody pitnej około 0,8 mld euro. Łączna kwota szacowana jest na 5 mld euro, co przy łącznych rocznych wydatkach na całą ochronę środowiska w Polsce około 2 mld euro stanowi bardzo poważny problem finansowy. W szczególności jest to istotne z punktu widzenia strategii harmonizacji[2], zakładającej minimalizację zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich kosztów tego procesu. Kluczowe znaczenie, z punktu widzenia zasady ograniczania zanieczyszczeń u źródła, jak i zasady zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska, będzie miała gospodarka wodna w trzech głównych sektorach gospodarki: przemyśle (łącznie z energetyką), rolnictwie i sektorze komunalno-bytowym. Chodzi tutaj głównie o procesy racjonalizacji zużycia wody przy jednoczesnym pozostawieniu produkcji na dotychczasowym

[1] *Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej. Koszty i strategia*, red. B. Fiedor, Białystok 2000, s. 225–227.

[2] Ibid., s. 31.

poziomie w sektorze przemysłowym oraz ograniczenie, zużycia przez gospodarstwa domowe.

Proces ograniczenia zużycia wody pociągnie za sobą jednocześnie zmniejszenie ilości wytwarzanych ścieków. Wskazuje się na następujące obszary działalności przyczyniającej się do poprawy racjonalności zużycia[3]:

– wdrożenie powszechnego opomiarowania poboru wody i zrzutu ścieków[4];
– ograniczenie strat przesyłowych w sieciach i instalacjach;
– wdrażanie technologii wodooszczędnych w przemyśle przy przyjęciu, jako rozwiązanie docelowe, obiegów zamkniętych (jeśli jest to technicznie możliwe);
– wdrożenie nowych instrumentów ekonomicznych, m.in. opłat produktowych na towary zawierające substancje biogenne (nawozy fosforowe i azotowe, środki piorące).

Strategia minimalnokosztowa wymusza także optymalizację wyboru systemu dostarczania i oczyszczania ścieków. Jego kluczowym elementem jest lokalizacja i określenie ilości oczyszczalni. Jest to jedna z najważniejszych pozycji w cyklu projektowania nie tylko ze względów technicznych, ale i ekonomicznych. Analiza wariantów lokalizacyjnych musi przebiegać równolegle z zaawansowanym etapem rozwiązań układu technologicznego oczyszczalni oraz pozostałych obiektów towarzyszących.

Należy wyróżnić kilka czynników decydujących o wyborze danego wariantu lokalizacyjnego programowanej oczyszczalni ścieków. Wśród najważniejszych można wyróżnić najbardziej znaczące, decydujące o lokalizacji, takie jak:

– projektowany proces technologiczny oczyszczania ścieków;
– wymagany stopień oczyszczania ścieków;
– projektowany proces przeróbki osadów;
– wymagania co do kierunku zagospodarowania osadów;
– układy istniejącej lub projektowanej sieci kanalizacyjnej.

Można także wskazać czynniki zmienne, często zależne od siebie, reprezentujące różne dziedziny życia i techniki. Wśród nich można wyróżnić, takie jak: warunki hydrograficzne terenu, warunki geologiczne, ukształtowanie terenu, odległości od odbiornika oczyszczonych ścieków, odległości od układów komunikacyjnych, energetycznych i zabezpieczenie przeciwpowodziowe. Są to tylko główne czynniki, które musi przeanalizować zespół architektoniczny i technologiczny decydujący o lokalizacji oczyszczalni.

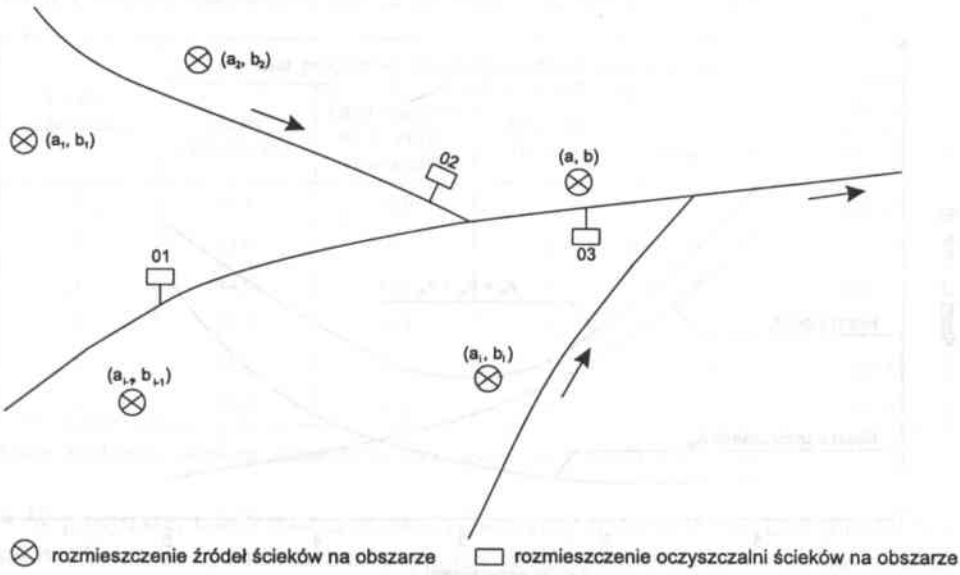
---

[3] Ibid., s. 226.

[4] Obecnie, nawet w zakładach przemysłowych opomiarowany jest jeszcze często tylko pobór wody przy założeniu, że ilość wytwarzanych ścieków jest analogiczna. Budzi to sprzeciw branż wodochłonnych. Przykładowo, spór między browarem w Namysłowie a ówczesnym Wojewódzkim Przedsiębiorstwem Wodociągów i kanalizacji w Opolu o sposób naliczania ilości ścieków na początku lat dziewięćdziesiątych skończył się dopiero po ugodzie sądowej.

Podstawowym zadaniem przy określaniu wariantu lokalizacyjnego systemu oczyszczania ścieków jest przeprowadzenie mikroekonomicznej optymalizacji/minimalizacji kosztów funkcjonowania systemu. Minimalizacja obejmuje łączne koszty sieci kanalizacyjnej oraz sumy oczyszczalni[5].

Rysunek 1 przedstawia pewien obszar, który może być objęty systemem oczyszczania. Źródła ścieków o współrzędnych (a_i, b_i) mogą tworzyć jedną sieć odprowadzającą ścieki do jednej oczyszczalni 01 lub też można utworzyć kilka odrębnych sieci. Każdy przyjęty wariant oznacza poniesienie odrębnych kosztów budowy i eksploatacji oczyszczalni (K_o) oraz odrębnych kosztów dla sieci kanalizacyjnej (K_s). Obie podstawowe pozycje kosztowe są funkcjami zarówno sieci (a_i, b_i), jak i współrzędnych punktu lokalizacji oczyszczalni. Dodatkowymi zmiennymi (które w zasadzie na obecnym poziomie rozważań można pominąć) są: wydajność poszczególnych źródeł, stężenie ścieków w poszczególnych punktach oraz efektywność oczyszczania.



Rys. 1. Rozmieszczenie źródeł ścieków (O) i oczyszczalni (–) na obszarze
Źródło: K. Bartoszewski, op. cit., s. 65.

[5] K. Bartoszewski, *Czy racjonalne są grupowe oczyszczalnie ścieków?*, [w:] *Problemy odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków*, II Kongres kanalizatorów polskich „Polkan 91", t. 2, s. 59–66.

Problem optymalizacyjny sprowadza się do rozwiązania równania

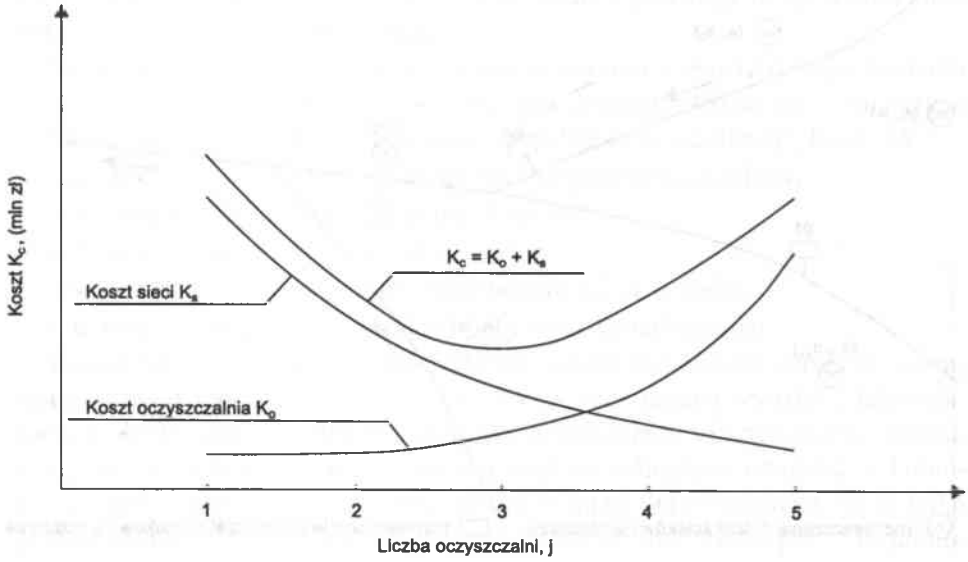
$$K_o + K_s = K_c \rightarrow \min$$

gdzie: K_c – koszt całkowity funkcjonowania systemu.

Z punktu widzenia kosztów marginalnych zagadnienie to można rozpatrywać jako:

$$MK_o + MK_s = 0$$

co oznacza zrównanie się kosztów krańcowych oczyszczalni i kanalizacji. Jest to sytuacja zbliżona w pewnym stopniu do przesuwania się konsumenta po krzywej obojętności, kiedy spadek użyteczności krańcowej z tytułu pomniejszenia konsumpcji jednego dobra jest rekompensowany wzrostem użyteczności krańcowej z konsumpcji drugiego dobra. W tym przypadku wzrost kosztów krańcowych sieci jest rekompensowany spadkiem kosztów krańcowych budowy oczyszczalni.



Rys. 2. Wykres funkcji kosztów dla problemu obszarowego
Źródło: K. Bartoszewski, op. cit., s. 65.

W zależności od charakteru analizowanego obszaru optymalnym rozwiązaniem może być jeden obiekt bądź kilka oczyszczalni.

W procesie optymalizacji wielkości oczyszczalni stosuje się dwa podejścia. Pierwsze, uproszczone zakłada, że jakość i ilość ścieków emitowanych z każdej oczyszczalni jest taka sama i nie zależy o jakości wód zbiornika. Podejście bardziej rozwinięte wprowadza rozróżnienie jakości ścieków zrzucanych z poszczególnych obiektów, a także charakteryzuje się zróżnicowaną ekologiczną pojemnością środowiska poszczególnych akwenów. Uwzględnienie procesów samooczyszczania się wody w zdecydowanym stopniu komplikuje charakter przeprowadzanych obliczeń optymalizacyjnych[6].

Podejście uproszczone zastosowano przy wyborze liczby oczyszczalni dla 6 miejscowości położonych w południowej części Wielkopolskiego Parku Narodowego[7]. Założono identyczny, 95-procentowy stopień oczyszczania ścieków w każdej oczyszczalni. Otrzymane wyniki prezentuje tab. 1. Z uwagi na fakt, że koszty liczono w cenach z połowy lat osiemdziesiątych, poszczególne typy kosztów przeliczono na wskaźniki procentowe, pozostawiając jedynie w złotych wielkość kosztów całkowitych dla poszczególnych wariantów.

Tabela 1. Struktura kosztów inwestycyjnych dla różnych ilości oczyszczalni w WPN

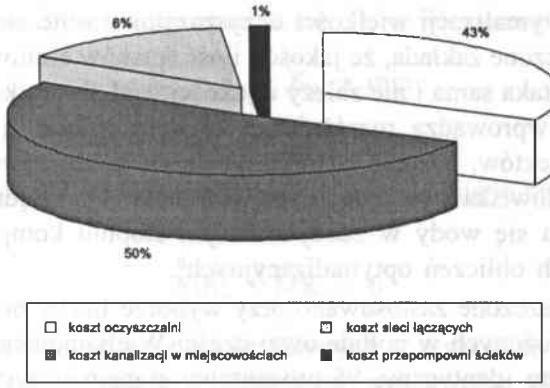
Liczba oczyszczalni	Udział procentowy poszczególnych kategorii kosztów				Koszty całkowite (w mln zł) (1987 r.)
	koszty oczyszczalni	koszt kanalizacji w miejscowościach	koszt sieci łączących	koszt przepompowni	
6	47,1	52,9	—	—	1283,17
5	43,0	50,6	5,7	0,05	1342,24
4	44,6	52,3	3,1	0,08	1299,06
3	39,9	49,8	9,6	0,7	1363,92
2	38,4	49,6	11,2	0,8	1369,17
1	32,5	51,2	14,8	1,4	1325,90

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: K. Bartoszewski, M. Kwiatkowska, op. cit.

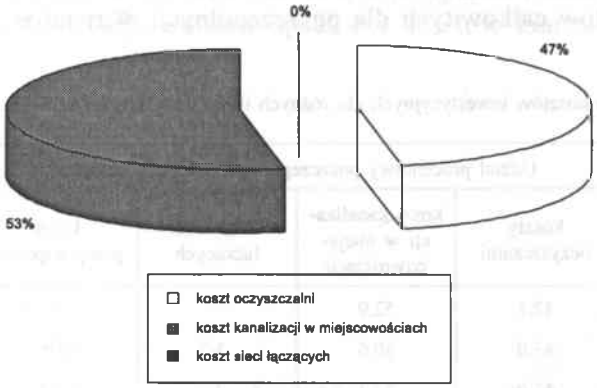
W powyższej tabeli można zauważyć wyraźny trend w trzech kategoriach kosztów. Wraz ze spadkiem liczby planowanych oczyszczalni następuje spadek udziału kosztów samej oczyszczalni, wzrasta natomiast koszt sieci łączących oraz przepompowni. Szczegółowo prezentują to rys. 3–8.

[6] Tego typu rozwiązania optymalizacyjne, z wykorzystaniem programowania liniowego i nieliniowego zawarte są w pracy: R. Miłaszewski, *Zastosowanie optymalizacji wielokryteriarnej do zarządzanie jakością wód powierzchniowych*, Warszawa 1996.

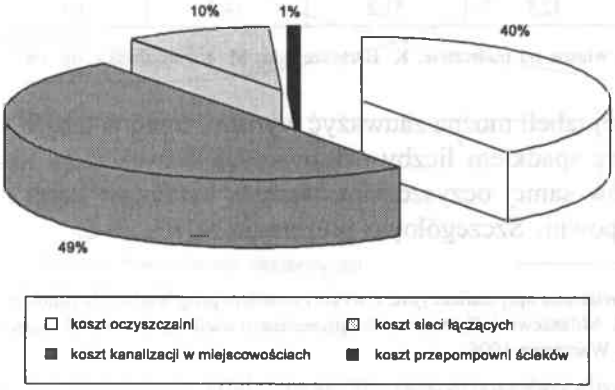
[7] K. Bartoszewski, M. Kwiatkowska, *Zasady wyboru systemu oczyszczania ścieków*, „Ochrona Środowiska" 1998, nr 1.



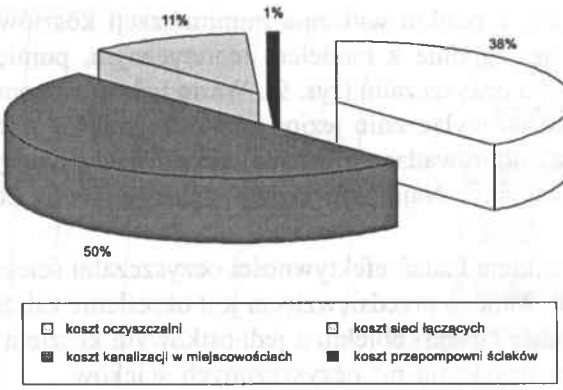
Rys. 3. Struktura kosztów przy czterech obiektach



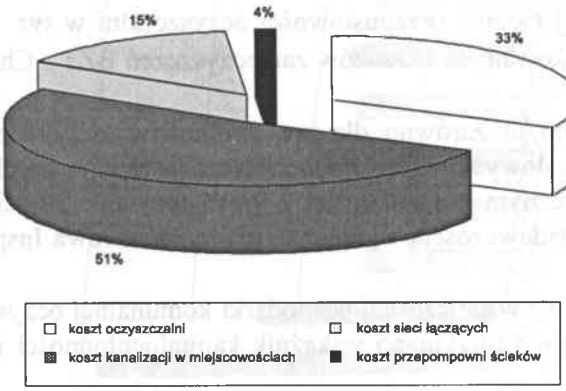
Rys. 4. Struktura kosztów przy sześciu obiektach



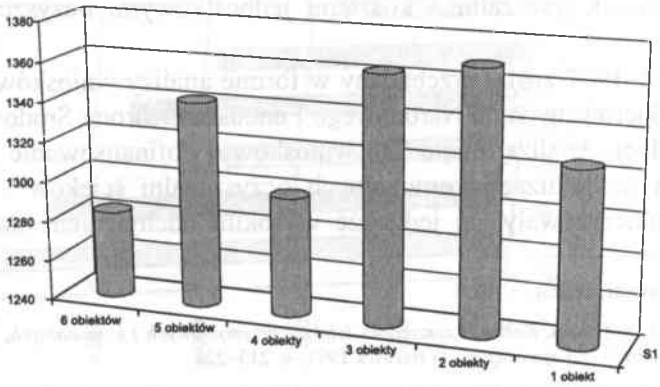
Rys. 5. Struktura kosztów przy trzech obiektach



Rys. 6. Struktura kosztów przy dwóch obiektach



Rys. 7. Struktura kosztów przy jednym obiekcie



Rys. 8. Koszty inwestycyjne systemu oczyszczalni ścieków w zależności od liczby obiektów

Także optymalna, z punktu widzenia minimalizacji kosztów liczba oczyszczalni, znajduje się, zgodnie z modelem teoretycznym, pomiędzy minimalną a maksymalną liczba oczyszczalni (rys. 9). Warto jednak wspomnieć, że zmiana założeń polegająca na wyłączeniu jezior jako odbiorników ścieków i pozostawieniu możliwości odprowadzania ich jedynie do wód płynących zmienia rachunek optymalizacyjny. Najniższe koszty generuje jedna zbiorcza oczyszczalnia[8].

Kolejnym kierunkiem badań efektywności oczyszczalni ścieków dotyczącym efektywności planowanego przedsięwzięcia jest określenie zależności pomiędzy wielkością (przepustowością) obiektu a jednostkowym kosztem inwestycyjnym i eksploatacyjnym uzyskania m^3 oczyszczonych ścieków.

Badania S. Łojewskiego i S. Urbali[9] dla przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych koncentrowały się na badaniu efektu użytkowego wyrażonego w dwóch miernikach:

a) rzeczywistej rocznej przepustowości oczyszczalni w tys. m^3;

b) ilości zredukowanych ładunków zanieczyszczeń BZT_5, ChZT oraz zawiesiny w kg.

Przeprowadzono je zarówno dla przedsiębiorstw komunalnych, jak i dla zakładów przemysłowych. W sferze oczyszczalni komunalnych oparto się na materiale empirycznym pochodzącym z 2602 oczyszczalni ścieków objętych ówczesną sprawozdawczością wymaganą przez Państwowa Inspekcję Ochrony Środowiska.

Dla typowych we współczesnej gospodarki komunalnej oczyszczalni mechaniczno-biologicznych otrzymano wskaźnik kapitałochłonności inwestycji:

$$Z_k = 1036{,}6\ Q^{-0{,}283}\ \text{zł/m}^3,$$

gdzie Q oznacza przepustowość. Wyniki te potwierdzają ścisły związek pomiędzy wielkością oczyszczalni a kosztami jednostkowymi oczyszczenia metra sześciennego.

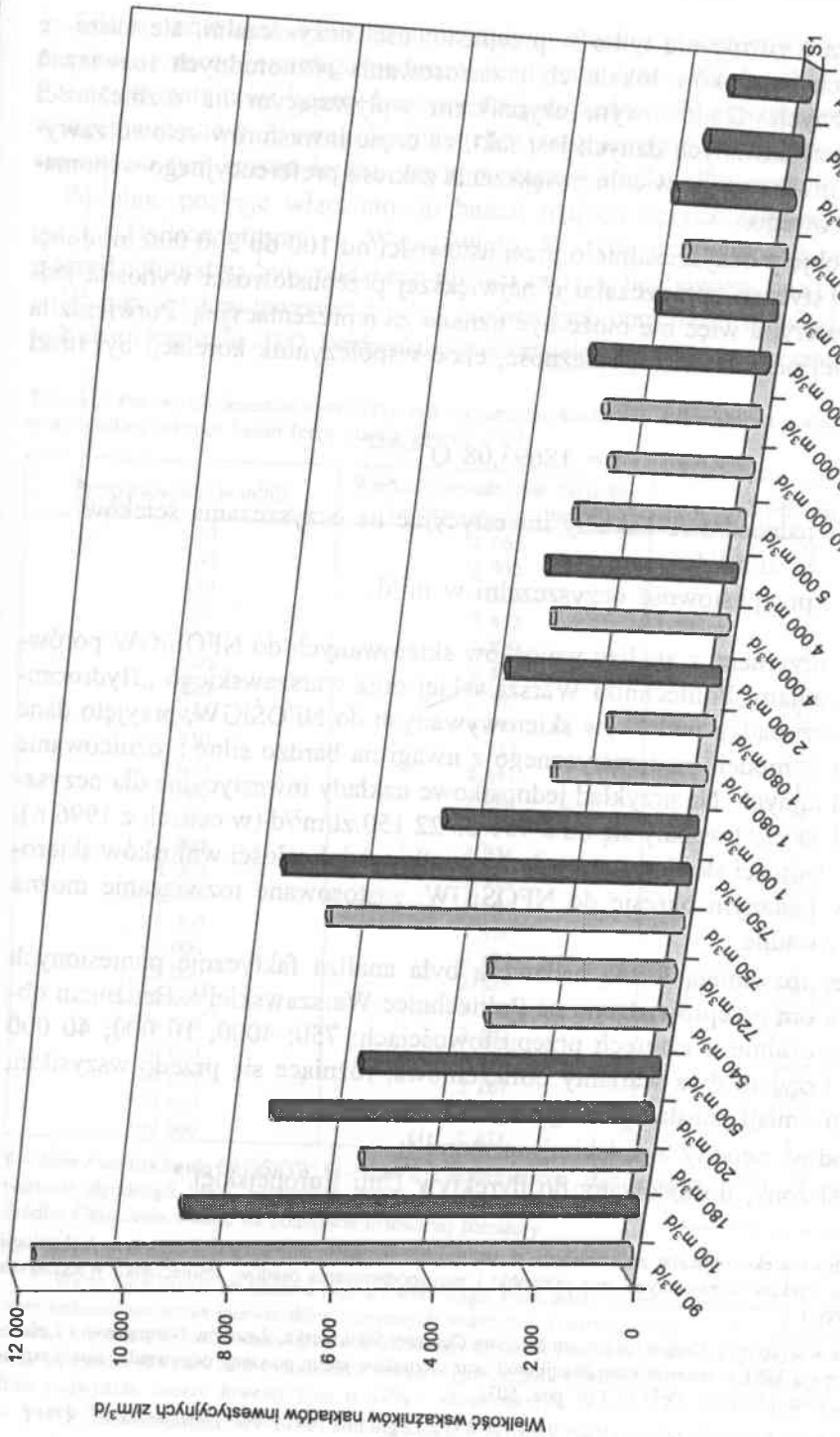
Okres 1992–1997 został przebadany w formie analizy wniosków o pożyczki lub dotacje skierowanych do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Analizą objęto 238 wniosków o dofinansowanie budowy lub rozbudowy i modernizacji komunalnych oczyszczalni ścieków[10]. Otrzymane wyniki charakteryzowały się jednakże wysokim odchyleniem standardowym

---

[8] K. Bartoszewski, op. cit., s. 63.

[9] S. Łojewski, S. Urbala, *Koszty oczyszczania ścieków przemysłowych i komunalnych*, [w:] *Ekonomika ochrony wód. Materiały na sympozjum*, Warszawa 1991, s. 213–228.

[10] H. Kłoss-Trębaczkiewicz, E. Osuch-Pajdzińska, M. Roman, *Koszty komunalnych oczyszczalni ścieków w świetle danych krajowych i zagranicznych*, „Wodociągi i Kanalizacja", Monografie nr 3 z 1998 r.



Rys. 9. Porównanie kosztów inwestycyjnych oczyszczalni ścieków w zależności od posiadanej przepustowości według różnych badań (ceny stałe i kwartał 2000)

wynikającym z różnic nie tylko w przepustowości oczyszczalni, ale także ze specyficznych warunków lokalnych i zastosowania różnorodnych rozwiązań technologicznych. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na rozbieżności w zakresie uzyskiwanych danych jest fakt, ze część inwestorów celowo zawyżała koszty inwestycyjne w celu zwiększenia zakresu preferencyjnego wspomagania finansowego.

Badania objęły oczyszczalnie o przepustowości od 100 do 200 000 m^3/dobę. Próbka statystyczna oczyszczalni o największej przepustowości wynosiła jednak tylko cztery, a więc nie może być uznana za reprezentacyjną. Potwierdziła się wcześniej przedstawioną zależność, choć współczynnik korelacji był niski (0,6796)

$$I = 18693{,}08\ Q^{-0{,}2652}$$

gdzie: i – jednostkowe nakłady inwestycyjne na oczyszczanie ścieków w zł/m^3/d;
Q – przepustowość oczyszczalni w m^3/d.

Wyniki otrzymane z analizy wniosków skierowanych do NFOŚiGW porównano z badaniami Politechniki Warszawskiej oraz warszawskiego „Hydrocentrum". W przypadku wniosków skierowywanych do NFOŚiGW, przyjęto dane wynikające z modelu matematycznego z uwagi na bardzo silne zróżnicowanie wartości skrajnych. Na przykład jednostkowe nakłady inwestycyjne dla oczyszczalni do 100 m^3/d wahały się od 3 451 do 22 150 zł/m^3/d (w cenach z 1996 r.). Ponieważ wartości skrajne stanowiły niewielki udział całości wniosków skierowanych w badanym okresie do NFOŚiGW, zastosowane rozwiązanie można uznać za zasadne.

Bardziej rozwiniętą formą badawczą była analiza faktycznie poniesionych kosztów, którą przeprowadzono na Politechnice Warszawskiej[11]. Badaniem objęto oczyszczalnie o czterech przepustowościach: 750; 4000; 10 000; 40 000 m^3/dobę. Przyjęto dwa warianty obliczeniowe, różniące się przede wszystkim poziomem emisji substancji biogennych:

a) łagodny, zgodny z polskimi normami[12];
b) zaostrzony, dostosowany do dyrektyw Unii Europejskiej[13].

---

[11] Zagadnienia ekonomiczne zastosowania w warunkach polskich najlepszych dostępnych technologii oczyszczania ścieków komunalnych oraz przeróbki i zagospodarowania osadów, Politechnika Warszawska 1996, (maszyn.)

[12] Przede wszystkim z Rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 5 listopada 1991 w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub ziemi. DzU nr 116, poz. 503.

[13] Reguluje to głównie Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. Por. *Dostosowanie...*, s. 111.

Zakres oszacowania kosztów obejmował obiekty podstawowe technologicznie i pomocnicze oraz zagospodarowanie terenu w obrębie działki oczyszczalni. Pominięto natomiast koszty budowy dróg dojazdowych, koszty terenu i doprowadzenia mediów. Z uwagi na niewielkie zróżnicowanie otrzymanych wartości stosowano tym razem średnią arytmetyczną wartości skrajnych.

Podobne pozycje włączono do badań małych oczyszczalni realizowanych przez „Hydrocentrum" w Warszawie[14]. W tym przypadku dane uzyskane z przedsiębiorstwa były podane w postaci szeregu liczbowym, bez przedziałów.

Wyniki kosztów inwestycyjnych z omówionych opracowań sprowadzono do cen stałych z I kwartału 2000. Porównanie poszczególnych wielkości prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Porównanie kosztów inwestycyjnych oczyszczalni ścieków w zależności od posiadanej przepustowości według różnych badań (ceny stałe i kwartał 2000)

Przepustowość (w m^3/d)	Wielkość wskaźników nakładów inwestycyjnych (zł/m^3/d)	Źródło danych
90	11 665	H
100	8 932	F
180	5 573	H
200	7 432	F
500	5 829	F
540	3 516	H
720	3 597	H
750	6 793	PWł
750	7 757	PWz
1 000	4 851	F
1 080	2 884	H
1 080	1 972	H
2 000	4 036	F
4 000	3 314	PWł
4 000	3 561	PWz
5 000	3 166	F
10 000	2 634	F
10 000	2 885	PWł
10 000	3 270	PWz
20 000	2 192	F
40 000	1 816	PWł
40 000	2 167	PWz
50 000	1 719	F
100 000	1 431	F

F – dane z wniosków do NFOŚiGW; H – dane z przedsiębiorstwa „Hydrocentrum"; PWł – obliczenia PW dla wariantu łagodnego; PWz – obliczenia PW dla wariantu zaostrzonego.
Źródło: Obliczenia własne na podstawie cytowanej literatury.

[14] Warto też wskazać na badania Banku Światowego, które miały na celu oszacowanie, w jakim zakresie wprowadzenie usuwania pierwiastków biogennych podwyższa koszty inwestycyjne i eksploatacyjne oczyszczalni. Otrzymane wyniki wskazują, że wzrost kosztów generuje przede wszystkim konieczność dodatkowego usuwania azotu (do 50% zarówno kosztów inwestycyjnych, jak i eksploatacyjnych), natomiast usuwanie fosforu podwyższa koszty inwestycyjne o 10% i eksploatacyjne o 20%. Por. H. Kłoss-Trębaczkiewicz, E. Osuch-Pajdzińska, M. Roman, op. cit., s. 17.

Jak wynika z zaprezentowanych wyników, potwierdza się tendencja do obniżki kosztów jednostkowych wraz ze wzrostem wielkości (przepustowości) obiektu. Siła tendencji spadkowej jest wyraźnie zróżnicowana w zależności od źródła danych (rys. 9).

Wydaje się, że podobnie jak w przypadku optymalizacji ilości oczyszczalni istotną rolę odgrywają tutaj założenia wyjściowe.

Na zakończenie powyższych rozważań warto zaprezentować strukturę kosztów oczyszczalni w ujęciu rodzajowym. Na podstawie analizy funkcjonowania Przedsiębiorstwa Wodociągów i kanalizacji w Giżycku z lat 1996–1998 (tab. 3) przedstawiały się one następująco[15].

Tabela 3. Koszty przedsiębiorstwa w Giżycku według ich rodzaju w latach 1996–1998

Rodzaj kosztów	Wielkość kosztów w latach:					
	1996		1997		1998	
	(zł)	(%)	(zł)	(%)	(zł)	(%)
Amortyzacja	578 603	19,8	685 448	19,3	768 929	19,3
Materiały	409 811	14,1	575 185	16,2	567 285	14,2
Energia	489 350	16,7	506 507	14,3	556 881	14,0
Usługi remontowe	50 668	1,7	46 143	1,3	39 616	1,0
Usługi transportowe	9 539	0,4	16 950	0,5	15 654	0,4
Wynagrodzenia	751 525	25,7	940 185	26,5	1 129 007	18,3
Narzuty do wynagrodzeń	359 593	12,3	449 025	12,7	540 522	13,6
Podatki	119 826	4,1	153 270	4,3	169 724	4,3
Opłaty za środowisko	78 141	2,7	84 915	2,4	92 615	2,3
Pozostałe koszty	73 356	2,5	89 955	2,5	103 689	2,6
Razem	**2 920 412**	**100,0**	**3 547 583**	**100,0**	**3 983 922**	**100,0**

Źródło: R. Miłaszewski, E. Rauba, op. cit., s. 73.

Z przytoczonych danych wynika, że dominującą grupą kosztów są koszty osobowe powiększone o narzuty, które stanowią przynamniej jedną trzecią całości. Potwierdza to tezę o wysokich kosztach pracy w Polsce. Stosunkowo niski jest natomiast udział opłat ekologicznych, w szczególności biorąc pod uwagę charakter prowadzonej działalności gospodarczej.

Podsumowując należy stwierdzić, że potwierdza się teza o spadku kosztów jednostkowych oczyszczalni ścieków, zarówno inwestycyjnych, jak i eksploatacyjnych wraz ze wzrostem wielkości obiektu. Oczyszczalnie ścieków należą więc do przedsiębiorstw charakteryzujących się w standardowych warunkach rosnącymi korzyściami skali. Korzyści te zostają ograniczane przez wzrost dru-

[15] R. Miłaszewski, E. Rauba, *Koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji*, [w:] *Ekologiczne aspekty gospodarki miejskiej i nowe instrumenty w zarządzaniu miastem*, red. J. Słodczyk, Opole 2000, s. 71–78.

giego czynnika określającego efektywność funkcjonowania systemu – kosztów kanalizacji danego obszaru.

THE ECONOMIC CRITERIA CONDITIONING THE CHOICE OF A SYSTEM OF SEWAGE DELIVERY AND TREATMENT

Summary

The article is devoted to the problem of selecting the size of sewage treatment plants from a point of view of economic efficiency. The scope of selection concerns, in this case, the number of such objects, their location in relation to one another, as well as the size of particular plants. From the microeconomic point of view this means searching for the point of leveling of the increasing marginal costs of construction and functioning of sewerage and the decreasing unit costs of treatment. In the next part of the article, an inventory of the research into the economic effectiveness of sewage treatment plants conducted from the half of the 80s up to the year 2000 was made. The far-reaching discrepancies in the empirical verification of the thesis which assumes lowering unit costs of treatment in the case of growth in the size of the plant were pointed out. The article includes a presentation of the structure of costs of plants dealing in water supply and sewerage in which dominate personnel costs enlarged by surcharges, while ecological charges play a marginal role.

OPOLE 2002

Krystyna SŁODCZYK, Agnieszka WIDERA
Politechnika Opolska

PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA CEN I POPYTU NA WODĘ NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU KĘDZIERZYN-KOŹLE

1. Wstęp

Celem prezentowanej pracy jest zastosowanie matematycznego modelu ustalania opłat za wodę do analizy stwierdzenia, że oszczędzanie wody wodociągowej prowadzi do wzrostu kosztów jednostkowych pozyskania wody wodociągowej. To zaś skutkuje wzrostem opłat za wodę i z kolei powoduje ponowne zmniejszenie zużycia wody przez konsumentów oraz implikuje spadek sprzedaży i produkcji wody prowadzący, w warunkach znacznie niewykorzystanej zdolności produkcyjnej zakładów wodociągowych, do ponownego wzrostu kosztów jednostkowych. Taki wniosek wyprowadził Bartoszczuk[1] po analizie sytuacji w Lublinie. Autor ten podał wzory do matematycznego ustalania opłat za wodę, kosztów produkcji, sprzedaży wody wodociągowej oraz przedstawił graficznie zależności między tymi wielkościami. Zatem celem naszych rozważań będzie udowodnienie tezy, że oszczędzanie wody prowadzi do wzrostu kosztów, a co za tym idzie wyższych opłat.

Temat relacji między wielkością poboru wody i cen za nią jest ważny i aktualny. Bylka i Chrust[2] analizowali zmiany opłat za wodę i ścieki w latach 1993–1996 na terenie miast Polski. Stwierdzili, że według zasad ustalania opłat, ich wysokość winna być taka, żeby przychody ze sprzedaży wystarczyły na pokry-

[1] P. Bartoszczuk, *Matematyczny model ustalania opłat za wodę wodociągową*, „Ekonomia i Środowisko. Czasopismo Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych" 1999, nr 1(14), Białystok, s. 107–117.

[2] H. Bylka, P. Chrust, *Analiza poziomu opłat za wodę i ścieki w latach 1993–1996*, „Przegląd Komunalny" 1998, nr 1(76), s. 31–34.

wanie kosztów utrzymania i eksploatacji urządzeń wodociągowych oraz kanalizacyjnych oraz przyniosły zysk przedsiębiorstwu.

Bylka[3] dowodzi, że bardziej niż inflacja na wzrost poziomu opłat mają wpływ czynniki polityczne, które przeważają nad czynnikami ekonomicznymi czy ekologicznymi, np. ochroną zasobów wodnych. Nowe propozycje regulacji prawnych dotyczących wymienionej problematyki autor ten przedstawia w kolejnych artykułach[4].

Osiński[5] stwierdza, że woda i ekologia kosztują, co równocześnie sprawia, że rosną wymogi odbiorców w stosunku do wody pitnej.

Hotloś i Milcarzewicz[6] dokonali analizy dynamiki wskaźników zużycia i strat wody w sieciach wodociągowych na terenach 15 wybranych miast Polski w latach 1988–1996 i udowodnili zmniejszenie zużycia wody postępujące od 1990 r.

2. Metodyka badań

Obiektem analizy jest kształtowanie cen i popytu na wodę przeznaczoną na różne cele na przykładzie gmin powiatu Kędzierzyn-Koźle. Dane przedstawione w artykule dotyczą okresu, w którym woda była sprzedawana gminom. W latach poprzednich mieszkańcy gmin czerpali wodę z ujęć indywidualnych. Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Kędzierzynie-Koźlu (MWiK) jako spółka została zarejestrowana w 1992 r. w wyniku komunalizacji Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji. MWiK jest dostawcą wody do odbiorców w gminach Kędzierzyn-Koźle, Bierawa i Reńska Wieś. Kędzierzyn-Koźle jest gminą miejską, natomiast pozostałe są gminami wiejskimi. Zgodnie ze statutem, spółka została powołana do świadczenia usług dostawy wody i odbioru ścieków na terenie miasta oraz wyżej wymienionych gmin. Oprócz podstawowej działalności zajmuje się budową sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, uzgadnianiem dokumentacji technicznych oraz usuwaniem awarii. Ceny za zużycie wody zatwierdza rada gminy.

Miasto Kędzierzyn-Koźle zaopatrywane jest w wodę z ujęć głębinowych trzeciorzędu i czwartorzędu. Woda wymaga niewielkiego tylko uzdatnienia, jest

---

[3] H. Bylka, *Kształtowanie opłat za wodę i ścieki, możliwości i ograniczenia*, „Przegląd Komunalny" 1998, nr 3(78), s. 57–59.

[4] H. Bylka, *Rozwodniona ekonomia*, „Przegląd Komunalny" 1999, nr 3(90), s. 50; H. Bylka, *Rozwodniona ekonomia cd. Propozycje zmian ustalania opłat za wodę i ścieki*, „Przegląd Komunalny" 1999, nr 4(91), s. 31–32; H. Bylka, *Nowe propozycje regulacji prawnych w zakresie wodociągów i kanalizacji*, „Przegląd Komunalny" 1999, nr 5(92), s. 40–42.

[5] A. Osiński, *Intensyfikacja eksploatacji systemów wodociągowo-kanalizacyjnych przy spadku produkcji wody*, „Przegląd Komunalny" 1998, nr 7(82), s. 13–15.

[6] H. Hotloś, E. Mielcarzewiecz, *Dynamika zmian wskaźników zużycia i strat wody w sieciach wodociągowych wybranych miast Polski*, „Przegląd Komunalny" 1998, nr 10(12), s. 24–30.

bardzo dobrej jakości, a zawiera jedynie ponadnormatywne zawartości związków żelaza i manganu. Dobowa produkcja wody ze wszystkich stacji uzdatniania wody wynosi 13–15 mln litrów.

Pierwszym etapem obliczeniowym było przedstawienie dla miasta Kędzierzyn-Koźle wartości opłaty jednostkowej w kolejnych latach wyrażonej w jednostkach majątku trwałego. Do obliczeń posłużyły wzory funkcji, które przedstawił Bartoszczuk[7]:

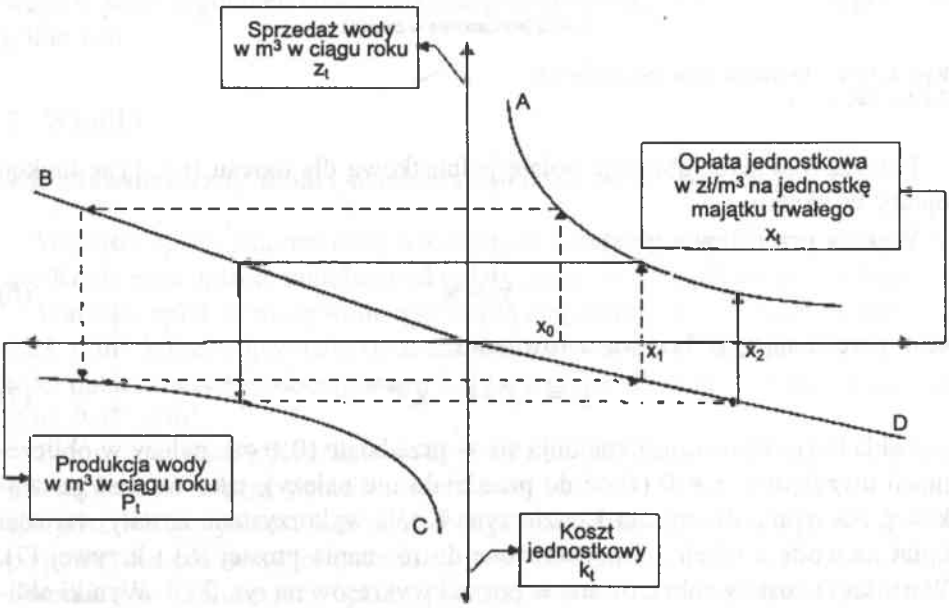
sprzedaż wody: $s = 78{,}829 \cdot x_t^{-0{,}59}$ (1)

produkcja wody: $p = 1{,}133 \cdot s + 1{,}884$ (2)

koszt produkcji wody: $k = 699{,}3 \cdot p^{-1{,}2412}$ (3)

opłata jednostkowa za wodę: $x = 1{,}599 \cdot k^{0{,}70}$ (4)

Znając cenę wody, jaka była w Kędzierzynie-Koźlu w 1996 r., można obliczyć opłatę w następnym okresie. Na tej podstawie obliczono kolejno: sprzedaż wody, produkcję oraz koszt jednostkowy. Graficzne przedstawienie zależności między wielkościami od (1) do (4) ukazano na rys 1. Wyniki obliczeń dla miasta Kędzierzyna-Koźla podano w tabeli 1.



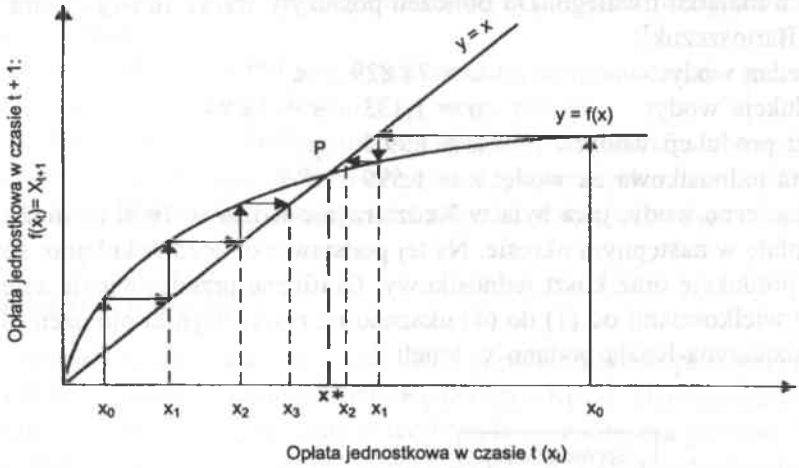
Rys. 1. Graficzne przedstawienie wzorów (1)–(4) i zależności między nimi
Źródło: P. Bartoszczuk, *Matematyczny model ustalania opłat za wodę wodociągową*, „Ekonomia i Środowisko. Czasopismo Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych", Białystok 1999, nr 1(14).

[7] P. Bartoszczuk, op. cit.

Podstawą do przedstawienia procesu tworzenia opłat jednostkowych za wodę wodociągową jest wzór (5)

$$x_{t+1} = 3{,}094 \cdot x_t^{0{,}496} \tag{5}$$

Tworzenie opłat jednostkowych przedstawia w formie graficznej rys. 2.



Rys. 2. Proces tworzenia opłat jednostkowych
Źródło: Jak w rys. 1.

Powyższy wykres obrazuje opłatę jednostkową dla okresu (t + 1) w funkcji opłaty w okresie t.

Wykres przedstawia prostą:

$$y = x \tag{6}$$

oraz przecinającą ją krzywą o równaniu:

$$y = 3{,}094 \cdot x_t^{0{,}496} \tag{7}$$

Zakładając, że wartości znajdują się w przedziale (0, +∞), należy w obliczeniach uwzględnić x = 0 (choć do przedziału nie należy), jako wartość początkową. Następnie dla miasta Kędzierzyna-Koźla wykorzystane zostały wartości opłat za wodę z tabeli 1 i podstawione do równania prostej (6) i krzywej (7). Wartości te zostały zobrazowane w postaci wykresów na rys. 3 i 4. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 2 dla Kędzierzyna-Koźla i dla Lublina. Następnie wyniki dla Kędzierzyna-Koźla przeanalizowano i porównano z wartościami zawartymi w pracy Bartoszczuka dla Lublina[8]. Należało także zastanowić się, czy otrzymane wyniki znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości.

[8] Ibid.

Ceny wody w miejscowościach powiatu Kędzierzyn-Koźle, w Bierawie, Reńskiej Wsi i Kędzierzynie-Koźlu nie są jednakowe. Różna wartość cen w ciągu roku oraz różny czas ich obowiązywania sprawił, że zastosowano zasadę obliczeniową zwaną średnią arytmetyczną ważoną. Na jej podstawie obliczono jednolitą cenę wody wodociągowej dla określonego roku. Ceny za wodę przedstawiono w tabelach 3 i 4 dla poszczególnych gmin.

Zakłady wodociągowe ustaliły 3 różne ceny za wodę w zależności od celu, na jaki zostaje ona wykorzystana. I tak na cele:

– domowe – opłata jest pobierana od gospodarstw domowych;

– produkcyjne – jak sama nazwa wskazuje, opłata pobierana jest z zakładów produkcyjnych;

– inne – czyli opłaty za wodę wykorzystywaną na obsługę obiektów użyteczności publicznej (np. szkoły, przedszkola, banki itp.).

Na podstawie cen zawartych w tabelach 3 i 4 ukazano na wykresach różnice pomiędzy opłatami za m^3 na cele domowe w poszczególnych gminach, a także przychody ze sprzedaży wody.

Charakteryzując wielkość sprzedaży wody i przychodu zakładu wodociągowego w poszczególnych latach ustalono przychody sprzedaży wody na poszczególne cele.

3. Wyniki

3.1. Matematyczny model ustalania opłat za wodę wodociągową

Wartości opłaty jednostkowej w kolejnych latach obowiązujące w Kędzierzynie-Koźlu przy opłacie mniejszej od opłaty granicznej przedstawiono w tabeli 1.

Wartości opłat za wodę wodociągową są ciągiem liczb zbieżnych do wartości 9,28 zł/m^3, której odpowiada sprzedaż wody równa 21,17 mln m^3 na rok. Wartości opłat za wodę wodociągową w Lublinie są ciągiem liczb zbieżnych do wartości 9,47 zł/m^3.

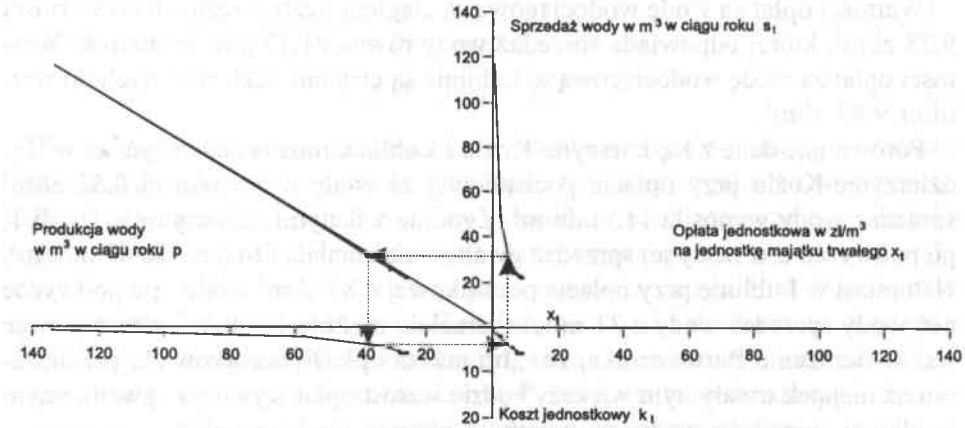
Porównując dane z Kędzierzyna-Koźla i Lublina, można zauważyć, że w Kędzierzynie-Koźlu przy opłacie początkowej za wodę w wysokości 0,52 zł/m^3 sprzedaż wody wynosiła 116 mln/m^3. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 1, po podwyżce cen wody jej sprzedaż gwałtownie zmalała i to o około 67 mln/m^3. Natomiast w Lublinie przy opłacie początkowej 4,87 zł/m^3 wody i po podwyżce cen wody sprzedaż wody z 31 mln/m^3 zmalała o około 6 mln/m^3. Słuszne więc jest stwierdzenie Bartoszczuka, że: „Im niższa opłata początkowa w przeliczeniu na majątek trwały, tym większy będzie wzrost opłat wywołany gwałtownym spadkiem sprzedaży wody, co wynika z równań modelowych”[9].

[9] Ibid.

Tabela 1. Wartości opłat jednostkowych w Kędzierzynie-Koźlu w kolejnych latach wyrażone w jednostce majątku trwałego

Lp.	Opłata za wodę x	Sprzedaż wody $s = 78{,}829 \times x^{-0{,}59}$ mln/m³	Produkcja mln m³ $p = 1{,}133 \times s + 1{,}884$	Koszt jednostkowy $k = 699{,}3 \times p^{-1{,}2412}$	Opłata jednostkowa $x(t) = 1{,}599 \times k^{0{,}70}$
1	0,52000	115,94287	133,24727	1,61264	2,23421
2	2,23421	49,05721	57,46582	4,58020	4,63946
3	4,63946	31,87647	38,00004	7,65307	6,64559
4	6,64559	25,78643	31,10002	9,81407	7,90939
5	7,90939	23,26921	28,24801	11,05853	8,59878
6	8,59878	22,14972	26,97963	11,70743	8,94894
7	8,94894	21,63420	26,39555	12,02983	9,12074
8	9,12074	21,39283	26,12208	12,18634	9,20364
9	9,20364	21,27893	25,99303	12,26149	9,24334
10	9,24334	21,22496	25,93188	12,29738	9,26227
11	9,26227	21,19936	25,90287	12,31448	9,27128
12	9,27128	21,18720	25,88910	12,32261	9,27556
13	9,27556	21,18143	25,88256	12,32648	9,27760
14	9,27760	21,17868	25,87944	12,32832	9,27857
15	9,27857	21,17738	25,87797	12,32919	9,27903
16	9,27903	21,17676	25,87727	12,32960	9,27925
17	9,27925	21,17646	25,87693	12,32980	9,27935
18	9,27935	21,17633	25,87678	12,32989	9,27940
19	9,27940	21,17626	25,87670	12,32994	9,27943
20	9,27943	21,17622	25,87666	12,32996	9,27944
21	9,27944	21,17621	25,87664	12,32998	9,27945
22	9,27945	21,17619	25,87662	12,32999	9,27945
23	9,27945	21,17619	25,87662	12,32999	9,27945

Źródło: Obliczenia własne.



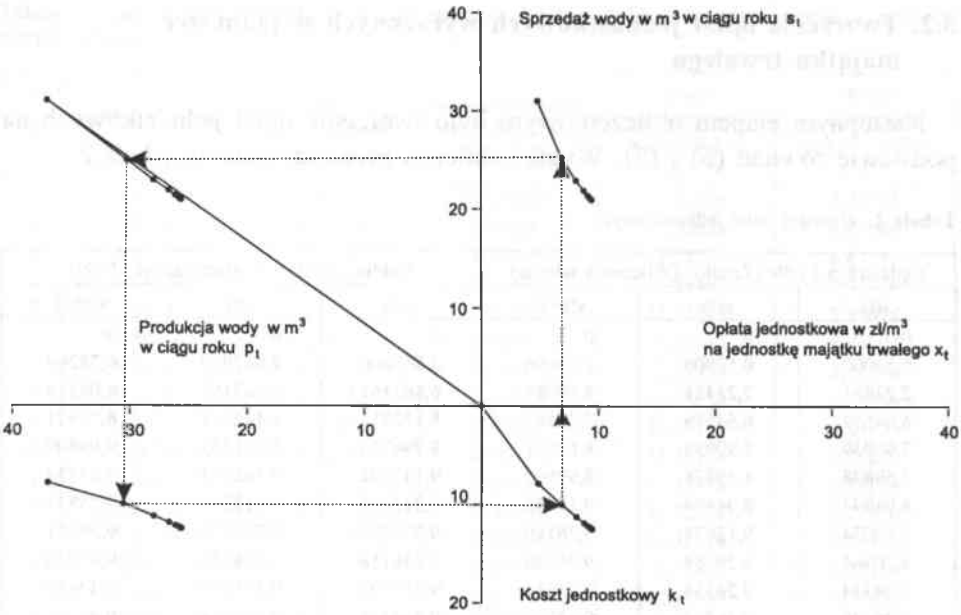
Rys. 3. Wykres przedstawiający zależności między funkcjami na przykładzie Kędzierzyna-Koźla
Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych MWiK w Kędzierzynie-Koźlu.

3.2. Tworzenie opłat jednostkowych wyrażonych w jednostce majątku trwałego

Następnym etapem obliczeniowym było tworzenie opłat jednostkowych na podstawie równań (6) i (7). Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 2.

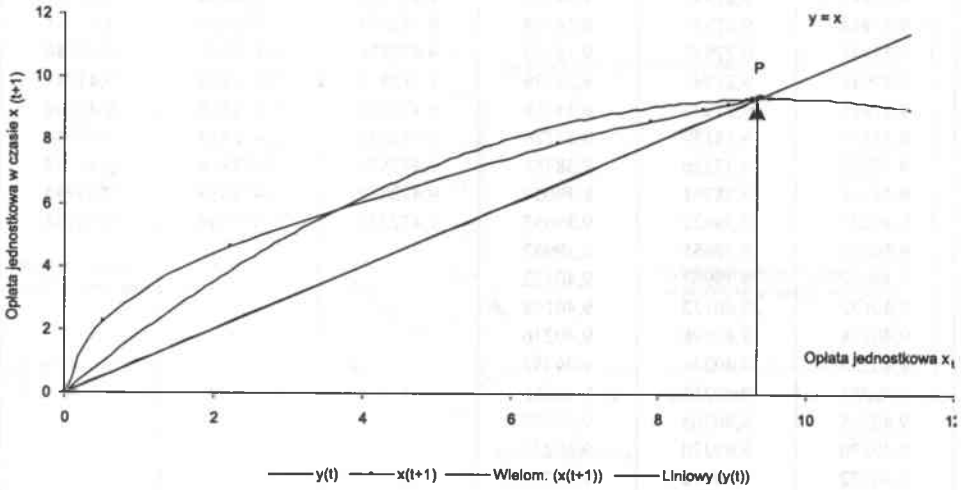
Tabela 2. Wartości opłat jednostkowych

Kędzierzyn-Koźle (Źródło: Obliczenia własne)			Lublin (Źródło: P. Bartoszczuk, 1999)		
x(t)	y(t)	x(t+1)	x(t)	y(t)	x(t+1)
0	0	0	0	0	0
0,52000	0,52000	2,23696	4,867000	4,867000	6,78269
2,23421	2,23421	4,60984	6,863165	6,863165	8,04334
6,64559	6,64559	7,91587	8,112917	8,112917	8,73921
7,90939	7,90939	8,62977	8,794733	8,794733	9,09609
8,59878	8,59878	8,99500	9,142092	9,142092	9,27254
8,94894	8,94894	9,17485	9,313246	9,313246	9,35824
9,12074	9,12074	9,26180	9,396232	9,396232	9,39951
9,20364	9,20364	9,30346	9,436158	9,436158	9,41930
9,24334	9,24334	9,32334	9,455297	9,455297	9,42877
9,26227	9,26227	9,33280	9,464454	9,464454	9,43330
9,27128	9,27128	9,33731	9,468832	9,468832	9,43546
9,27556	9,27556	9,33944	9,470925	9,470925	9,43650
9,27760	9,27760	9,34046	9,471924	9,471924	9,43699
9,27857	9,27857	9,34095	9,472402	9,472402	9,43723
9,27903	9,27903	9,34118	9,472630	9,472630	9,43734
9,27925	9,27925	9,34129	9,472739	9,472739	9,43740
9,27935	9,27935	9,34134	9,472791	9,472791	9,43742
9,27940	9,27940	9,34136	9,472816	9,472816	9,43743
9,27943	9,27943	9,34138	9,472828	9,472828	9,43744
9,27944	9,27944	9,34138	9,472834	9,472834	9,43744
9,27945	9,27945	9,34139	9,472836	9,472836	9,43744
9,27945	9,27945	9,34139	9,472838	9,472838	9,43744
9,27945	9,27945	9,34139	9,472838	9,472838	9,43744
9,34139	9,34139	9,37226	9,472839	9,472839	9,43744
9,37226	9,37226	9,38761	9,472839	9,472839	9,43744
9,38761	9,38761	9,39027	9,472839	9,472839	9,43744
9,39027	9,39027	9,39655	9,472839	9,472839	9,43744
9,39655	9,39655	9,39967			
9,39967	9,39967	9,40122			
9,40122	9,40122	9,40198			
9,40198	9,40198	9,40236			
9,40236	9,40236	9,40255			
9,40255	9,40255	9,40265			
9,40265	9,40265	9,40270			
9,40270	9,40270	9,40272			
9,40272	9,40272	9,40273			
9,40273	9,40273	9,40274			
9,40274	9,40274	9,40274			

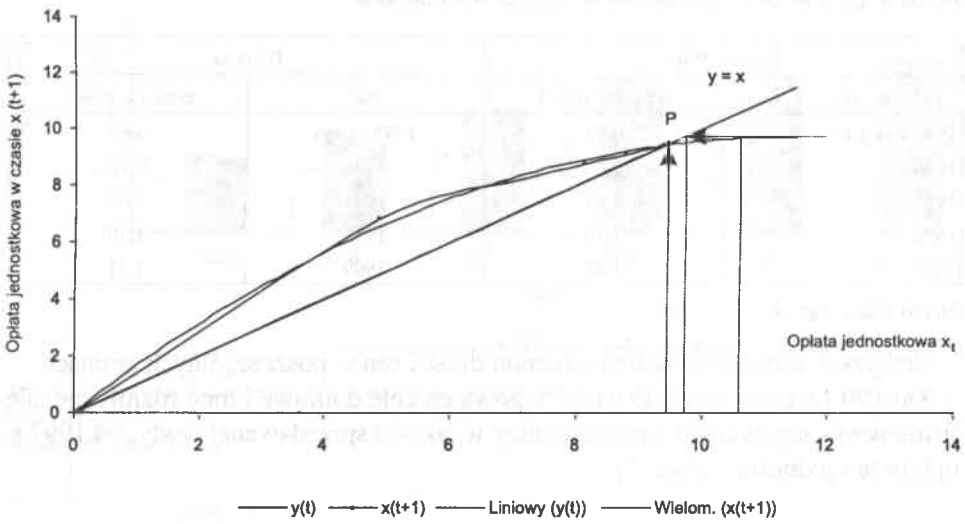


Rys. 4. Wykres przedstawiający zależności między funkcjami w Lublinie
Źródło: Na podstawie danych P. Bartoszczuka, op. cit.

Na podstawie wartości podanych w tabeli 2 powstały również wykresy, które obrazują sytuację w Kędzierzynie-Koźlu (rys. 5) i w Lublinie (rys. 6).



Rys. 5. Proces tworzenia opłat jednostkowych na przykładzie danych z Kędzierzyna-Koźla
Źródło: Obliczenia własne.



Rys. 6. Proces tworzenia opłat jednostkowych na przykładzie danych z Lublina
Źródło: Jak w rys. 1, s. 107–117.

Jak można zauważyć, wartości opłat jednostkowych x_t dążą do punktu granicznego opłaty. Wartość opłat jest ciągiem rosnącym do punktu P. Te zależności można zaobserwować na rys. 5 oraz 6, gdzie zachodzi sytuacja podobna.

3.2. Charakterystyka wielkości sprzedaży wody i przychodów z jej sprzedaży w niektórych gminach powiatu Kędzierzyn-Koźle

W poniższych tabelach zostały zestawione ceny za wodę wodociągową, które obliczono na podstawie średniej arytmetycznej ważonej. I tak: ceny w Kędzierzynie-Koźla przedstawiono w tabeli 3, w Reńskiej Wsi i w Bierawie w tabeli 4.

Tabela 3. Ceny wody na różne cele w Kędzierzynie-Koźlu (w zł/m^3)

Rok	Cele domowe	Cele produkcyjne	Cele inne
1996 (od 1.03.)	0,52	0,96	0,56
1997	0,68	1,12	0,68
1998	1,01	1,45	1,01
1999	1,21	2,13	1,21
2000	1,61	2,62	1,61

Źródło: MWiK w Kędzierzynie-Koźlu.

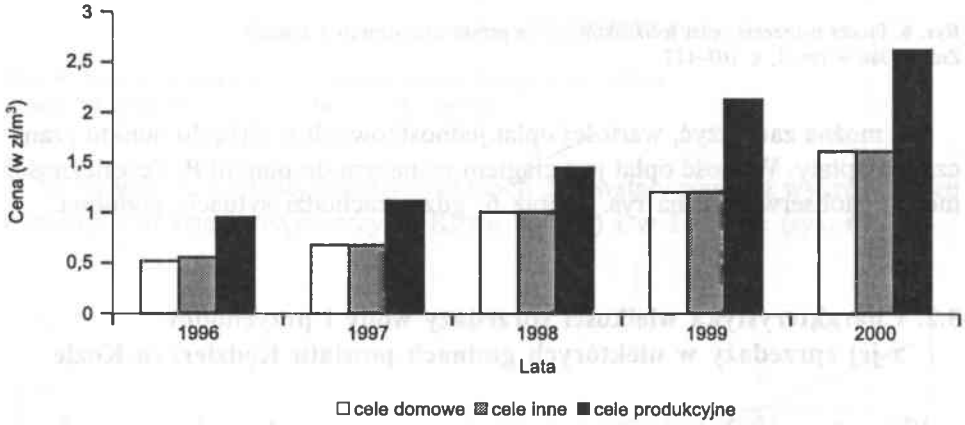
Tabela 4. Ceny wody na cele domowe w Reńskiej Wsi i Bierawie

Reńska Wieś		Bierawa	
rok	cena (w zł/m^3)	rok	cena (w zł/m^3)
1995 (od 1.03.)	0,65	1995 (cały)	0,60
1996	0,85	1996	0,72
1997	1,02	1997	1,02
1998	1,30	1998	1,30
1999	1,45	1999	1,31

Źródło: Jak w tab. 3

Powyższe wartości świadczą o różnorodności cen w poszczególnych gminach.

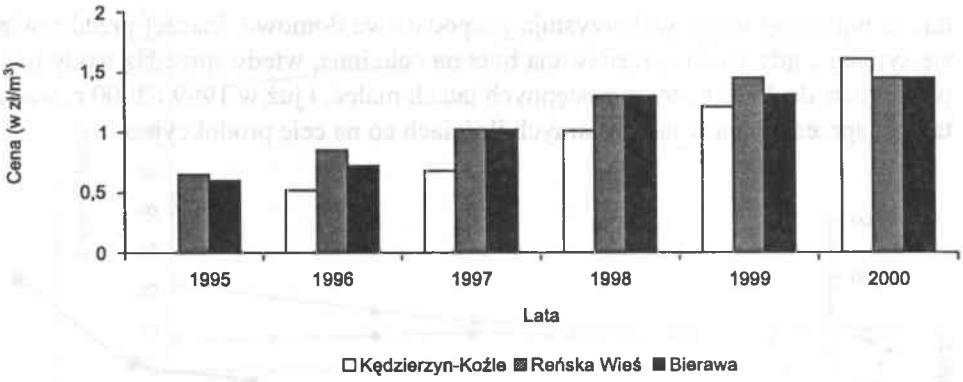
Do 1996 r. ceny za wodę wodociągową na cele domowe i inne różniły się, ale firma wodociągowa, nie widząc różnicy w jakości sprzedawanej wody, od 1997 r. opłaty te ujednoliciła (rys. 7).



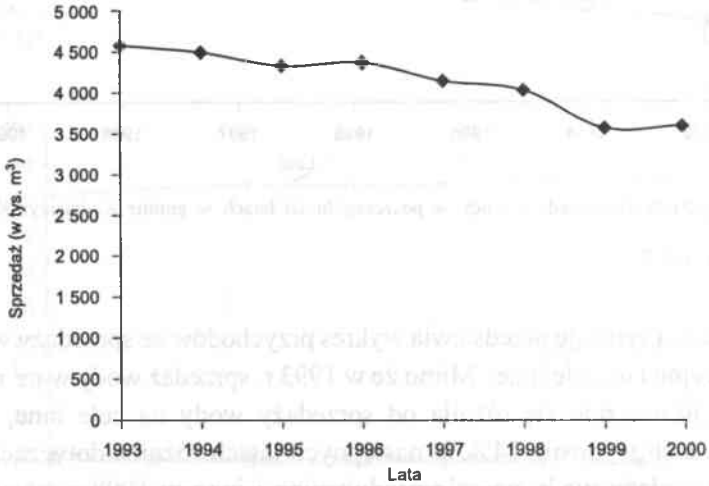
Rys. 7. Porównanie cen wody na różne cele w gminach Kędzierzyn-Koźle, Reńska Wieś i Bierawa w latach 1996–2000
Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 8 ukazuje różnice cen wody w gospodarstwach domowych w poszczególnych gminach. Cena w Kędzierzynie-Koźlu zawsze była niższa od pozostałych cen za wodę i dopiero w 2000 r. przewyższyła ceny obowiązujące w pozostałych gminach.

Wielkość sprzedaży wody gminie Kędzierzyn-Koźle przedstawiono na rys. 9. Wynika z niego, że z roku na rok sprzedaż wody systematycznie malała. Już w 2000 r. poziom sprzedaży wody się ustabilizował. Tak więc obniżenie ilości sprzedawanej wody powodowało zwiększenie opłat jednostkowych za wodę wodociągową, a więc stale rosnący przychód dla zakładu.



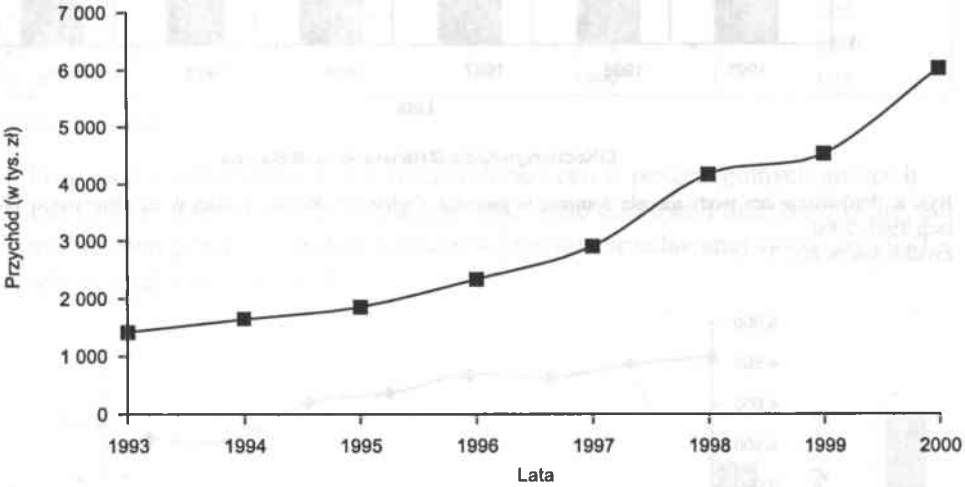
Rys. 8. Porównanie cen wody na cele domowe w gminach Kędzierzyn-Koźle, Reńska Wieś i Bierawa w latach 1995–2000
Źródło: Jak w rys. 7.



Rys. 9. Sprzedaż wody wodociągowej gminie Kędzierzyn-Koźle w latach 1993–2000
Źródło: Jak w rys. 7.

Następny wykres dotyczy przychodów, jakie wodociągi osiągały w poszczególnych latach (rys. 10). Jak widać, przychody wodociągów ze sprzedaży wody stale rosły (średnio o 23% rocznie). Największy wzrost przychodu, bo o 44% w stosunku do roku poprzedniego nastąpił w 1998 r. Powodem tego mogło być znaczne podwyższenie ceny za wodę wodociągową w wyniku powodzi w 1997 r. Jednocześnie sprzedaż nie wzrastała, co przedstawia rys. 12. Rys. 12 ukazuje, na jakie cele woda została zużyta i w jakich proporcjach. Wiadomo, że ceny za wodę wodociągową kształtują się w zależności od celu. Gdy sprzedaż wody na cele domowe rosła, to sprzedaż na cele produkcyjne malała. Zauważyć również moż-

na, że najwięcej wody wykorzystują gospodarstwa domowe. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy woda sprzedawana była na cele inne, wtedy sprzedaż wody najpierw rosła do 1996 r., by w następnych latach maleć, i już w 1999 i 2000 r. woda ta była sprzedawana w takich samych ilościach co na cele produkcyjne.

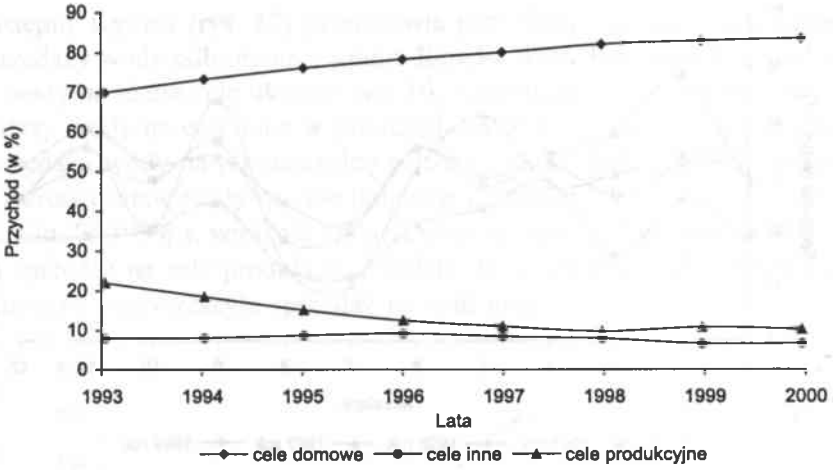


Rys. 10. Przychody ze sprzedaży wody w poszczególnych latach w gminie Kędzierzyn-Koźle w latach 1993–2000
Źródło: Jak w rys. 7.

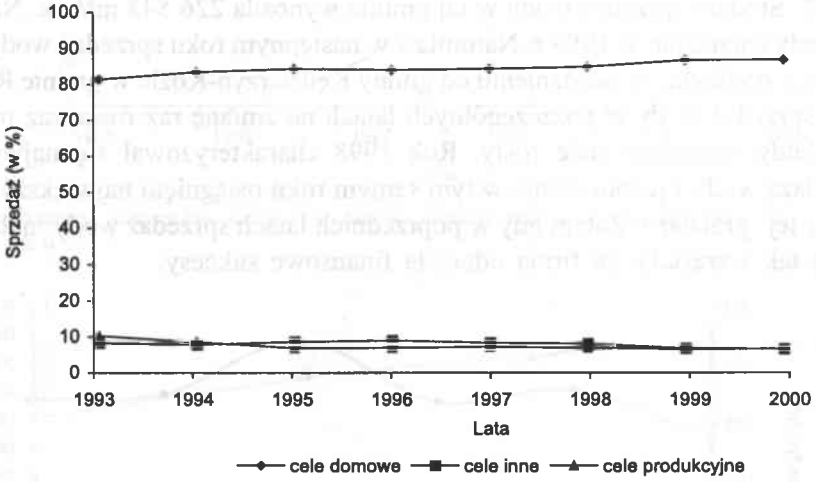
Interesującą sytuację przedstawia wykres przychodów ze sprzedaży wody na cele produkcyjne i na cele inne. Mimo że w 1993 r. sprzedaż wody w m^3 na cele produkcyjne nieznacznie się różniła od sprzedaży wody na cele inne, to różnica w przychodach wynosiła 14%.W następnych latach różnica dotycząca przychodów ze sprzedaży wody na cele produkcyjne i inne w 1998 r. wynosiła tylko 1,8%. Tutaj można zauważyć, że choć przychody ze sprzedaży wody na cele produkcyjne stale malały, to i tak były zawsze większe od uzyskanych ze sprzedaży na cele inne.

Następny wykres obrazuje przychody wodociągów ze sprzedaży wody wykorzystanej na różne cele w gminie Kędzierzyn-Koźle (rys. 11).

Wykresy na rys. 12 i 13 ukazują wielkość sprzedaży wody na różne cele (rys. 12) i na inne cele (rys. 13) odbiorcom w gminie Kędzierzyn-Koźle w latach 1993–2000. W latach 1999 i 2000 sprzedaż wody (rys. 13) w m^3 dla celów produkcyjnych i celów innych wynosiła tyle samo, natomiast przychody ze sprzedaży wody na cele produkcyjne były wyższe o 3,8% od przychodów uzyskanych ze sprzedaży na cele inne.

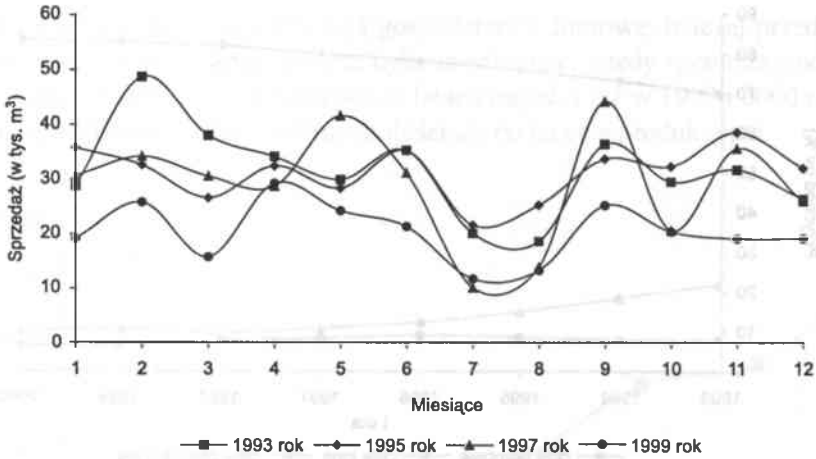


Rys. 11. Procentowy udział przychodów ze sprzedaży wody na różne cele w gminie Kędzierzyn-Koźle w latach 1993–2000
Źródło: Jak w rys. 7.



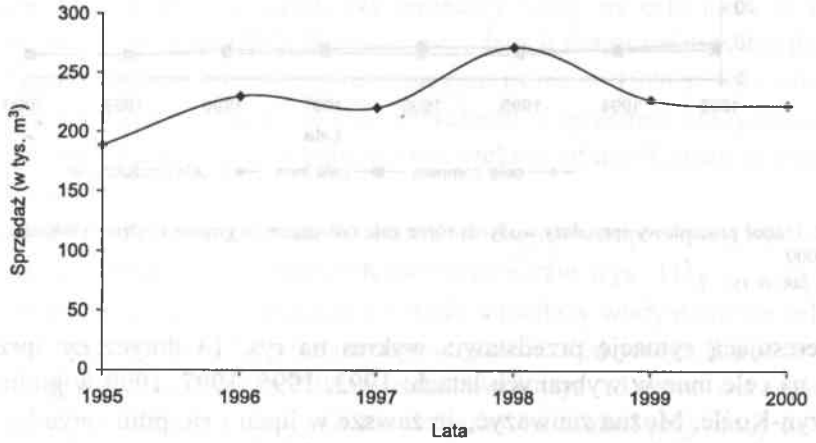
Rys. 12. Udział procentowy sprzedaży wody na różne cele odbiorcom w gminie Kędzierzyn-Koźle w latach 1993–2000.
Źródło: Jak w rys. 7.

Interesującą sytuację przedstawia wykres na rys. 13 dotyczący sprzedaży wody na cele inne w wybranych latach: 1993, 1995, 1997, 1999 w gminie Kędzierzyn-Koźle. Można zauważyć, że zawsze w lipcu i sierpniu sprzedaż wody jest znacznie mniejsza w porównaniu z poprzednimi miesiącami. Nie ma natomiast takich zależności w przypadku sprzedaży wody na pozostałe cele.



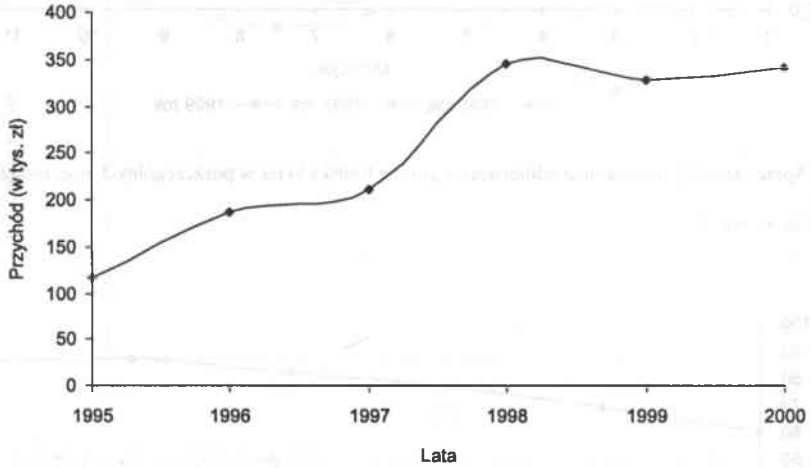
Rys. 13. Sprzedaż wody na cele inne odbiorcom w gminie Kędzierzyn-Koźle w poszczególnych miesiącach wybranych lat
Źródło: Jak w rys. 7.

Przeanalizujmy zatem sytuację w Reńskiej Wsi, którą obrazuje wykres na rys. 14. Średnio sprzedaż wody w tej gminie wynosiła 226 543 m^3/rok. Najwięcej wody sprzedano w 1998 r. Natomiast w następnym roku sprzedaż wody znacznie się obniżyła. W odróżnieniu od gminy Kędzierzyn-Koźle w gminie Reńska Wieś sprzedaż wody w poszczególnych latach na zmianę raz rosła, raz malała. Przychody natomiast stale rosły. Rok 1998 charakteryzował się największą sprzedażą wody i jednocześnie w tym samym roku osiągnięto największy przychód z tej sprzedaży. Zatem gdy w poprzednich latach sprzedaż wody malała, to opłata tak wzrastała, że firma odnosiła finansowe sukcesy.

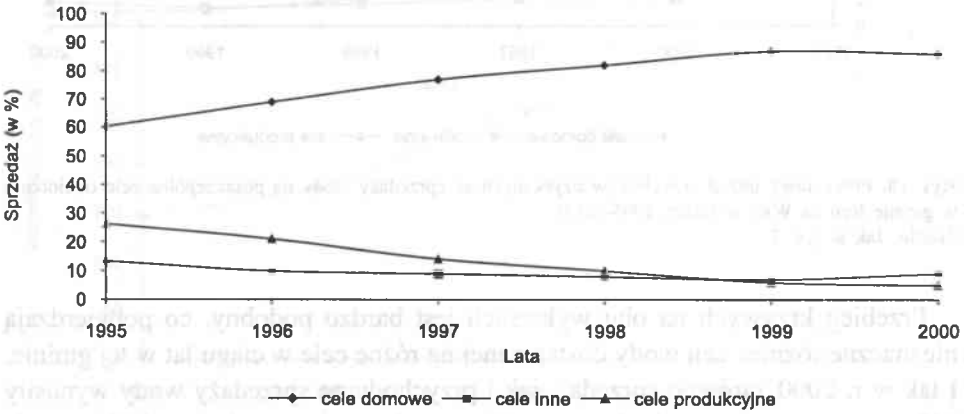


Rys. 14. Sprzedaż wody wodociągowej odbiorcom w gminie Reńska Wieś w latach 1995–2000
Źródło: Jak w rys. 7.

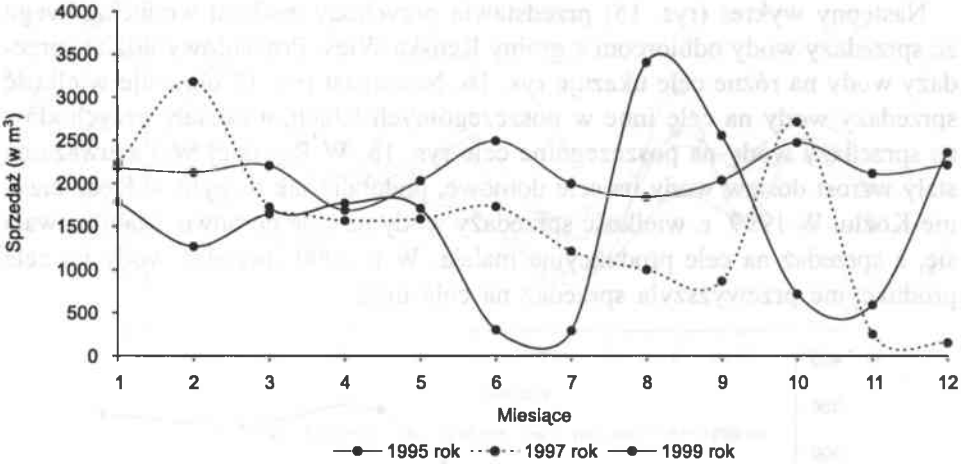
Następny wykres (rys. 15) przedstawia przychody zakładu wodociągowego ze sprzedaży wody odbiorcom z gminy Reńska Wieś. Procentowy udział sprzedaży wody na różne cele ukazuje rys. 16. Natomiast rys. 17 obrazuje wielkość sprzedaży wody na cele inne w poszczególnych latach, a udziały przychodów ze sprzedaży wody na poszczególne cele rys. 18. W Reńskiej Wsi zauważamy stały wzrost dostaw wody na cele domowe, podobnie jak to było w Kędzierzynie-Koźlu. W 1999 r. wielkość sprzedaży wody na cele domowe ustabilizowała się, a sprzedaż na cele produkcyjne malała. W r. 2000 sprzedaż wody na cele produkcyjne przewyższyła sprzedaż na cele inne.



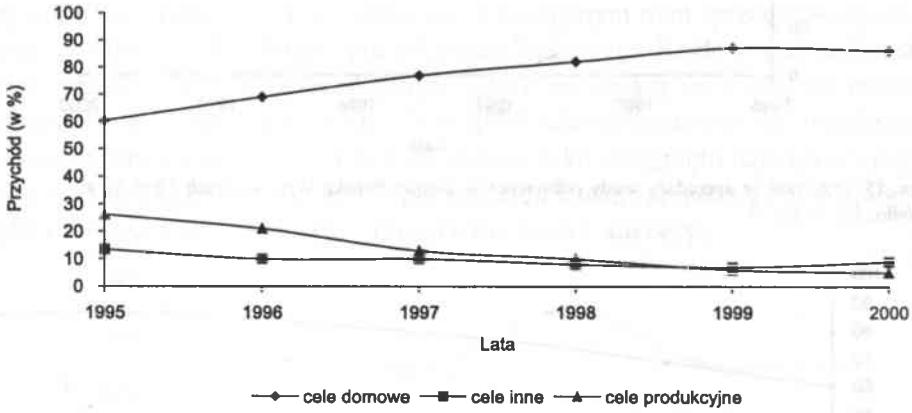
Rys. 15. Przychód ze sprzedaży wody odbiorcom w gminie Reńska Wieś w latach 1995–2000
Źródło: Jak w rys. 7.



Rys. 16. Procentowy udział sprzedaży wody na poszczególne cele odbiorcom w gminie Reńska Wieś w latach 1995–2000
Źródło: Jak w rys. 7.



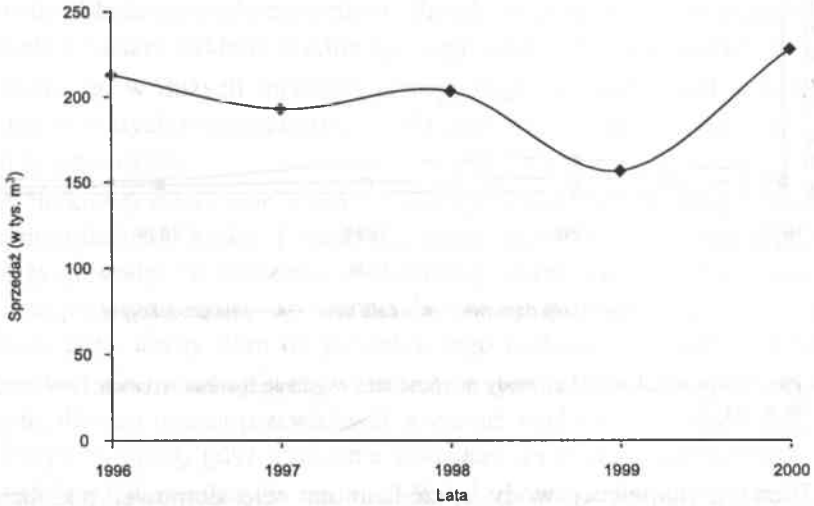
Rys. 17. Sprzedaż wody na cele inne odbiorcom w gminie Reńska Wieś w poszczególnych miesiącach wybranych lat
Źródło: Jak w rys. 7.



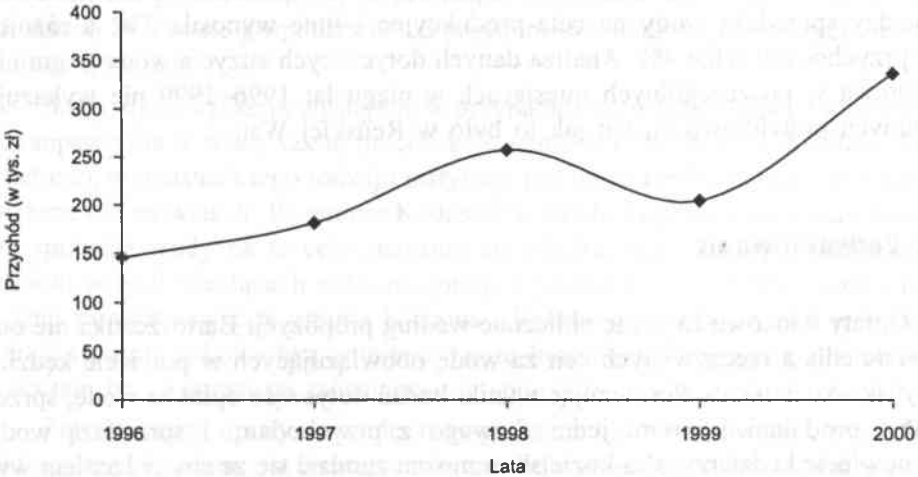
Rys. 18. Procentowy udział przychodów uzyskanych ze sprzedaży wody na poszczególne cele odbiorcom w gminie Reńska Wieś w latach 1995–2000
Źródło: Jak w rys. 7.

Przebieg krzywych na obu wykresach jest bardzo podobny, co potwierdzają nieznaczne różnice cen wody dostarczanej na różne cele w ciągu lat w tej gminie. I tak w r. 2000 zarówno sprzedaż, jak i przychody ze sprzedaży wody wynosiły 86% przy dostawie na cele domowe, 9% przy dostawie na cele inne i 5% na cele produkcyjne. W Reńskiej Wsi można zaobserwować pewną nieregularność w poborze wody na inne cele, tak jak to było w Kędzierzynie-Koźlu (rys. 17).

Przeanalizujmy więc sytuację w gminie Bierawa. Sprzedaż wody wynosiła tam średnio 98 596 m^3/rok. Jak w przypadku gminy Reńskiej Wsi, tak i gminy Bierawa nie można wyznaczyć długoterminowego trendu zmian w poborze wody (rys. 19). Dlatego następny wykres będzie przedstawiał przychód ze sprzedaży wody wodociągowej (rys. 20). Mimo że sprzedaż początkowo malała, a następnie rosła do 1998 r., obserwujemy zwiększanie się do tegoż roku przychodów ze sprzedaży wody. Oznacza to podwyżkę cen tak, aby firma nie ponosiła strat.

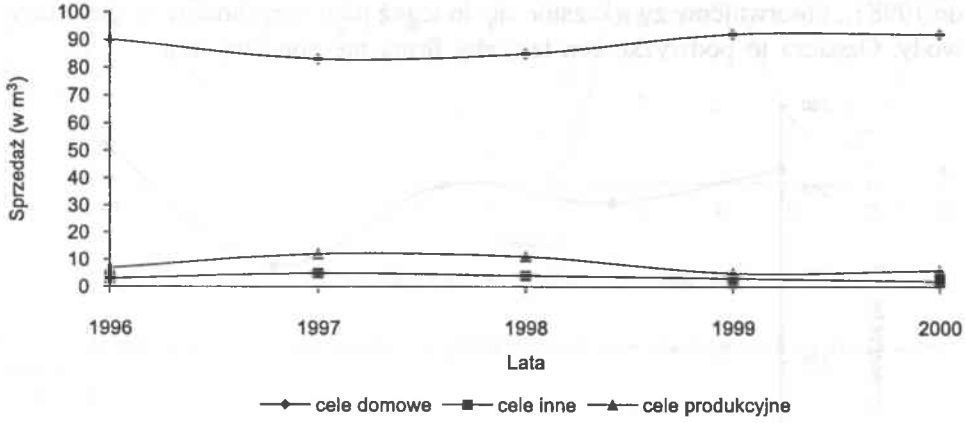


Rys. 19. Sprzedaż wody wodociągowej odbiorcom w gminie Bierawa w latach 1996–2000
Źródło: Jak w rys. 7.



Rys. 20. Przychody ze sprzedaży wody odbiorcom w gminie Bierawa w latach 1996–2000
Źródło: Jak w rys. 7.

Następnie zauważamy zarówno spadek sprzedaży wody, jak i spadek przychodów. Największe zużycie wody nastąpiło w 2000 r. Udział procentowy sprzedaży wody na poszczególne cele przedstawiono na rys. 21.



Rys. 21. Procentowy udział sprzedaży wody na różne cele w gminie Bierawa w latach 1996–2000
Źródło: Jak w rys. 7.

W Bierawie najwięcej wody sprzedano na cele domowe, podobnie jak w gminie Reńska Wieś oraz w Kędzierzynie-Koźle. W r. 1999 sprzedaż wody na cele produkcyjne nieznacznie była niższa od sprzedaży wody na inne cele. Identycznie kształtowała się struktura przychodów. Natomiast w 2000 r. różnica między sprzedażą wody na cele produkcyjne i inne wynosiła 7%, a różnica w przychodach tylko 4%. Analiza danych dotyczących zużycia wody w gminie Bierawa w poszczególnych miesiącach w ciągu lat 1996–1999 nie wykazuje żadnych prawidłowości, tak jak to było w Reńskiej Wsi.

4. Podsumowanie

Opłaty końcowe za wodę obliczone według propozycji Bartoszczuka nie odzwierciedlają rzeczywistych cen za wodę obowiązujących w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim. Porównując wyniki badań dotyczące opłat za wodę, sprzedaży, produkcji i kosztu jednostkowego z przychodami i sprzedażą wody w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim można zgodzić się ze stwierdzeniem wyżej wymienionego autora, że: „Gospodarstwa domowe pod wpływem znacznej podwyżki opłat, spowodowanej wzrostem kosztu jednostkowego pozyskania

wody wodociągowej początkowo zmniejszają zużycie. Wzrost kosztów jednostkowych następuje wraz ze zmniejszeniem się wykorzystania zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw dostarczających wodę. Następnie spadek zużycia jest mniej gwałtowny, aż w końcu ulega zahamowaniu. Powoduje to powstrzymanie wzrostu kosztów jednostkowych pozyskania wody, a więc zahamowania wzrostu opłat za wodę"[10].

Opłata za korzystanie z wody wodociągowej nie może być stała, gdyż na cenę wody składa się wiele czynników. Przede wszystkim bierze się pod uwagę przychody i koszty zakładu wodociągowego oraz inflację panującą w kraju.

Sądzimy, że w dużych miastach istnieją większe możliwości oszczędzania wody niż w małych miejscowościach. Na odpowiedź, dlaczego tak jest, składa się wiele czynników:

– W blokowej zabudowie miasta płaci się opłatę zryczałtowaną w przeliczeniu na mieszkańców bloku. Ludzie, nie mając liczników, nie mieli wpływu na cenę zużytej wody. Po założeniu wodomierzy okazało się, że zużywano mniej wody niż przyjmowano w rozliczeniach. Takiej sytuacji nie ma w osiedlach wiejskich, gdyż każdy dom od początku jego budowy miał własny licznik.

– Liczba ludzi mieszkających w mieście utrzymuje się na mniej więcej stałym poziomie, dlatego można przewidywać sprzedaż wody w poszczególnych latach z tendencją malejącą, gdyż corocznie zakładane są nowe wodomierze.

Analiza sprzedaży wody w gminach Reńskiej Wsi i Bierawy nastręcza duże trudności. Dzieje się tak dlatego, gdyż większość mieszkańców wsi wymienionych gmin wyjeżdża do miasta w poszukiwaniu pracy. Znaczna jest też liczba mieszkańców przebywających za granicą w celach zarobkowych. W Bierawie i Reńskiej Wsi wiele gospodarstw ma przydomowe studnie i tam zużycie wody nie jest mierzone.

– Interesująca sytuacja występuje w przypadku sprzedaży wody na inne cele, tj. zaopatrzenia w wodę szkół, przedszkoli, banków i podobnych obiektów. Jak wiadomo, w miastach tego rodzaju instytucji jest wiele i zużycie wody jest dużo większe niż na wsiach. W gminie Kędzierzyn-Koźle na przełomie lipca i sierpnia sprzedaż wody na te cele znacznie się obniża, gdyż szkoły, przedszkola i żłobki w tych miesiącach nie funkcjonują z powodu wakacji. Tej sytuacji nie można zaobserwować w gminie Bierawa i Reńskiej Wsi. W wyniku wprowadzenia reformy szkolnictwa zmniejszyła się liczba szkół i przedszkoli, co nie pozostaje bez wpływu na zróżnicowanie sprzedaży wody.

– Zatwierdzając opłaty za wodę, rady gmin nie biorą pod uwagę czynników ekologicznych, jakim jest oszczędzanie zasobów wodnych, tylko czynniki eko-

[10] P. Bartoszczuk, op. cit.

nomiczne, polityczne[11] i dlatego obniżenie się sprzedaży wody nie jest korzystne dla mieszkańców korzystających z usług zakładów wodociągowych.

– Utrzymuje się dysproporcja w zużyciu jednostkowym wody przez mieszkańca miasta i wsi. Mieszkaniec Kedzierzyna-Koźla zużywa około 170 l wody na dobę, a mieszkaniec wsi 30–60 l na dobę.

– Miasto jest w 80% uzbrojone w sieć wodociągową, w badanych wsiach takiej sieci praktycznie brak. Wyposażenie sanitarne sprzyja większemu zużyciu wody w mieście w porównaniu z gminami wiejskimi.

Hotloś i Milcarzewicz[12] uważają, że obecny poziom konsumpcji wody w gospodarstwach domowych jest zbliżony do poziomu w większości krajów europejskich i wydaje się, że można oczekiwać dalszego, choć nieznacznego jego obniżenia. Dużo większe oszczędności można natomiast uzyskać dzięki obniżeniu znacznych obecnie strat wody w sieci wodociągowej, co wiąże się z awaryjnością sieci i często nadmierną wysokością ciśnienia w sieci. Ludzie zaś potrzebują pewnej ilości wody, z której nie mogą zrezygnować, bo stanowi to minimum życiowe. Pomimo wysokiej opłaty naliczanej od nich przez przedsiębiorstwo wodociągowe będą zawsze pobierać tę ilość wody. Natomiast ograniczenie zużycia wody prowadzi do podwyższenia kosztów jednostkowych jej sprzedaży.

Wykres sporządzony na podstawie modelu ustalania opłat za wodę wodociągową nie może stanowić podstawy do dokonywania obliczeń. Przedstawia on opłaty za wodę, jej sprzedaż i koszt produkcji wyrażony w jednostce majątku trwałego. Z tego wynika, że prognozowane opłaty za wodę są zbyt wysokie, aby mogły być wykorzystane w praktyce przez zakład wodociągowy. Wykres ten jednak stanowi dobre odzwierciedlenie sytuacji dotyczącej zależności między opłatami za wodę, sprzedażą i kosztami produkcji. Nie opłaca się oszczędzać przy korzystaniu z wody, gdyż traci na tym zakład wodociągowy, co powoduje podwyższenie opłat za wodę. Zatem:

1. Ze względu na inflację opłata za wodę będzie co roku wyższa.

2. Powódź w 1997 r. nie spowodowała gwałtownego spadku zużycia wody, natomiast wpłynęła na znaczną podwyżkę opłat za wodę wodociągową (opłata była podnoszona aż trzy razy w roku).

3. Zakłady wodociągowe sprzedają najwięcej wody odbiorcom w gminach na cele domowe.

4. Łatwiej jest analizować sprzedaż wody na cele domowe i inne dla gminy miejskiej niż wiejskiej. Miasta grupują większą liczbę mieszkańców, którzy nie opuszczają ich z powodu posiadania stałych miejsc pracy.

---

[11] *Ile powinniśmy płacić za wodę?*, „The Bulletin" nr 6(64), Regionalne Centrum Ekologiczne na Europę Środkową i Wschodnią, Warszawa, s. 6.

[12] H. Hotloś, E. Mielcarzewicz, op. cit.

THE PROBLEMS OF SHAPING PRICES AND DEMAND FOR WATER AS EXEMPLIFIED BY THE COMMUNES OF KĘDZIERZYN-KOŹLE COUNTY

Summary

The paper makes use of the mathematical model proposed by P. Bartoszczuk, which concerns fixing charges for water, with the aim to make an analysis of the situation existing in Kędzierzyn-Koźle County. The model, through a system of recurrent equations, conditions the height of the charges on the size of fixed assets, size of water production and costs of the production. The obtained results were compared to research conducted in Lublin. It was found that the analyzed model does not allow reflecting real charges for water currently fixed in Kędzierzyn-Koźle. In the next part, the authors analyzed the sales of water and the height of income obtained in selected communes of Kędzierzyn-Koźle County. It was found that the greatest inequality of consumption occurs in supplying schools, kindergartens, banks and the like. A negative correlation between saving water by limiting consumption and the price per unit was also found.

OPOLE 2002

Agnieszka BECLA, Stanisław CZAJA
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
Janusz SŁODCZYK
Uniwersytet Opolski

WYBRANE PROBLEMY FINANSOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W MAŁYCH I ŚREDNICH OŚRODKACH MIEJSKICH W REGIONACH PROBLEMOWYCH (NA PRZYKŁADZIE MIASTA STRZEGOM)

1. Uwagi wstępne. System finansowania ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych

Ochrona środowiska przyrodniczego nabrała szczególnego znaczenia w ostatnich kilkudziesięciu latach. Związane to było z ujawnieniem się niebezpiecznych skutków działalności człowieka w środowisku przyrodniczym i ich coraz wyraźniejszym oddziaływaniem na zdrowie i życie ludzi oraz jakość warunków, w jakich żyje człowiek[1]. Wskutek powyższych uwarunkowań rozwinęła się cała dziedzina wiedzy, która zajmuje się identyfikacją wzajemnych związków między gospodarką i społeczeństwem a środowiskiem przyrodniczym, określaniem sposobów rozwiązywania powstających na tym styku problemów oraz finansowania takiej działalności.

Finansowanie ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce to stosunkowo nowy i szybko rozwijający się segment rynków finansowych i finansów publicznych. Jego podstawy zostały ukształtowane na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych a wzmocnione kilkoma istotnymi elementami, takimi jak:

[1] Szerzej o związkach między działalnością gospodarczą człowieka a stanem środowiska przyrodniczego w pracy: S. Czaja, A. Becla, *Ekologiczne uwarunkowania działalności gospodarczej*, Wrocław 2001.

(1) upowszechnienie się idei ekorozwoju; (2) zmiany polityczno-ekonomiczne w Polsce; (3) przygotowanie i przyjęcie Polityki ekologicznej państwa oraz (4) wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa. W efekcie ukształtowała się interesująca sytuacja, w ramach której, mimo znacznych problemów ekonomiczno-finansowych występujących w gospodarce polskiej, systematycznie rosły rozmiary środków finansowych przeznaczonych na przedsięwzięcia proochronne (tab. 1). Z drugiej strony, pojawiły się nowego rodzaju wyzwania dotyczące sposobów wykorzystania tych środków i przestrzennej ich alokacji. Jest to szczególnie ostro widoczne na poziomie małych i średnich ośrodków miejskich położonych w regionach problemowych. Pod tym ostatnim pojęciem rozumie się takie obszary, na których występują poważne, o strukturalnym charakterze problemy ekonomiczne i społeczne, połączone często ze znaczną degradacją lokalnego środowiska przyrodniczego i dużą dekapitalizacją infrastruktury społeczno-ekonomiczno-technicznej.

Tabela 1. Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska w Polsce w latach 1989–1998

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wydatki nominalne (w mln zł)	52	415	840	1197	1512	2128	3170	6138	7354	9019
Wydatki w cenach stałych (poziom cen rynku 1998 w mln zł)	1972	2126	2820	3590	3543	3990	4883	7885	8222	9019
Wydatki w mln USD	80	464	794	878	833	936	1300	2276	2242	2584

Źródło: M. Sobiecki, *Realizacja polityki ekologicznej w resorcie ochrony środowiska – zamierzenia*, [w:] *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Karpacz–Wrocław 1999, s. 170.

System finansowania ochrony środowiska przyrodniczego funkcjonujący w Polsce opiera się na kilku najważniejszych elementach, takich jak:

– fundusze ekologiczne o czteropoziomowej strukturze (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, fundusze wojewódzkie, fundusze powiatowe i fundusze gminne)[2];

– środki własne i powierzone, którymi dysponują banki komercyjne, w tym Bank Ochrony Środowiska;

– środki własne podmiotów gospodarczych;

– środki budżetowe gmin;

– środki własne ludności (obligacje komunalne, samoopodatkowanie);

[2] Na poziomie lokalnym szczególne znaczenie mają gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zostały one ustanowione zgodnie z ustawą z 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i gospodarki wodnej. Są dysponentem wszystkich wpływów z opłat i kar za składowanie odpadów oraz 10% wpływów za emisję zanieczyszczeń do powietrza i szczególnie korzystanie z wód i 60% wpływów z opłat eksploatacyjnych.

– środki międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak: Bank Światowy, Europejski Bank Rekonstrukcji i Rozwoju;
– środki fundacji ekologicznych[3];
– środki finansowe funduszy inwestycyjnych i instytucji leasingowych;
– środki pomocowe pochodzące z programów Unii Europejskiej (PHARE) i ekokonwersji.

Tabela 2. Struktura środków finansowych przeznaczonych na inwestycje proekologiczne w latach 1992–1998, według źródeł finansowania (w %)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Fundusze ekologiczne	58	47	41	40	34	30	28
Środki własne inwestorów i kredyt bankowy	20	25	31	32	38	40	43
Budżet centralny	5	7	5	5	5	3	3
Budżety lokalne	13	16	19	18	19	23	19
Fundacje i pomoc zagraniczna	4	5	4	5	4	4	7

Źródło: Jak w tab. 1, s. 170.

Informacje zamieszczone w tabeli 2 pokazują, jak zmieniało się znaczenie poszczególnych źródeł finansowania w sektorze ochrony środowiska przyrodniczego. W latach dziewięćdziesiątych zmniejszył się wyraźnie udział funduszy ekologicznych (z 58% w 1992 r. do 28% w 1998 r.), wzrósł natomiast udział środków własnych inwestorów i pochodzących z kredytów bankowych (z 29% w 1992 r. do 43% w 1998 r.), co jest zgodne z podstawową zasadą polityki ekologicznej – zanieczyszczający płaci. Wzrasta także udział środków pochodzących z budżetów lokalnych miast i gmin. Nie obserwuje się natomiast zasadniczych zmian udziału środków pochodzących z budżetu centralnego, ze środków fundacji ekologicznych i pomocy zagranicznej.

Tabela 3. Struktura środków finansowych przeznaczonych na inwestycje proekologiczne w latach 1992–1998 według komponentów środowiska (w %)

Komponenty środowiska	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ochrona wód powierzchniowych i podziemnych	47	52	47	37	35	41	38
Ochrona powietrza atmosferycznego	36	39	44	53	59	51	51
Ochrona powierzchni ziemi	17	9	9	10	6	7	9

Źródło: Jak w tab. 1, s. 173.

[3] Wśród fundacji szczególną rolę w skali kraju odgrywają: Fundacja Wspomagająca Zaopatrzenie Wsi w Wodę, Fundacja „EKOFUNDUSZ", Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej CUNTERPATFUND. Inne fundacje mają przede wszystkim znaczenie lokalne.

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły również zmianę struktury wydatków na ochronę środowiska przyrodniczego według jego komponentów. Zmniejszył się bowiem udział środków przeznaczonych na ochronę wód powierzchniowych i podziemnych (z ponad 50% pod koniec lat osiemdziesiątych do 38% w 1998 r.). Wzrósł natomiast udział środków przeznaczonych na inwestycje chroniące powietrze atmosferyczne (z 36% w 1992 r. do 51% w 1998 r.). Pewna stabilizacja wystąpiła zaś w przypadku środków przeznaczonych na ochronę powierzchni ziemi. Wydatki na ochronę przed hałasem, ochronę przyrody i krajobrazu były znikome. Do nieinwestycyjnych kierunków finansowania ochrony środowiska należy zaliczyć: badania naukowe, monitoring środowiska, edukację ekologiczną, profilaktykę zdrowotną dzieci z terenów o szczególnym zagrożeniu środowiska. W tym zakresie wydatki również nie odgrywały znaczącej roli i nie obserwowano ich wyraźnego wzrostu.

Formy finansowania inwestycji ekologicznych dostępne na rynku można podzielić na zobowiązania finansowe (np.: kredyty, pożyczki, obligacje, leasing), udziały kapitałowe (akcje i udziały w spółkach) oraz dotacje. Formy te czasami występują łącznie. Wśród zobowiązań finansowych najbardziej rozpowszechnione są pożyczki udzielane przez fundusze ekologiczne. Obligacje i leasing są formami, które wymagają większych doświadczeń i umiejętności ze strony podmiotu realizującego inwestycje. Istotną cechą tej formy finansowania inwestycji jest dostosowanie oferty do warunków lokalnych umożliwiających sterowanie strumieniami finansowymi stosownie do możliwości i wymagań klienta. Udziały kapitałowe są nową rozwijającą się formą finansowania inwestycji ekologicznych. Angażowanie kapitału w produkcję urządzeń ochrony środowiska, doradztwo ekologiczne lub bezpośrednie finansowanie inwestycji odbywa się najczęściej na normalnych komercyjnych zasadach. Instrumentem ułatwiającym rozwój tej formy finansowania mogą być gwarancje i ubezpieczenia ekologiczne. Dotacje stanowią tradycyjną formę finansowania nakładów na ochronę środowiska. Używane są do przyspieszenia procesu inwestycyjnego na obszarach stanowiących istotne zagrożenie dla zdrowia i lokalnego rozwoju oraz do katalizowania strumienia preferowanych pożyczek, które łączą zalety dotacji i kredytu.

2. Problemy zarządzania ochroną środowiska przyrodniczego na poziomie gminnym

W Polsce, w większości gmin uwaga koncentruje się na rozwiązaniu problemów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego, wymuszonych przepisami prawnymi lub lokalnymi względami społecznymi i gospodarczymi. Wśród zadań, którymi zajmuje się gmina, najczęściej wymienia się szeroko rozumianą ochronę środowiska (np. kontrola ładu przestrzennego, zaopatrzenie w wodę

i odprowadzanie ścieków, utrzymanie czystości urządzeń sanitarnych, wysypisk odpadów, zieleni miejskiej itp.), gospodarkę komunalną, lokalne drogi i transport, ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i handel. Każda z tych form aktywności ma aspekt ekologiczny i w większym lub mniejszym stopniu wpływa na stan środowiska przyrodniczego czy środowiskowe uwarunkowania jakości życia mieszkańców. Gmina realizuje swoje zadania w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego na kilka sposobów drogą:

– wprowadzania zakazów i nakazów dotyczących sposobu użytkowania powierzchni, przestrzeni oraz zasobów naturalnych oraz inspirowania budowy komunalnych urządzeń ochronnych;

– inspirowania, opracowywania i wdrażania jednostkowych programów rozwojowych na danym terenie;

– wdrażania zarządzania środowiskowego w danej gminie;

– opracowania i realizacji programu ekorozwoju gminy.

Samorządy gminne, a także urzędy gmin mogą skupić swoją uwagę na administrowaniu sprawami ochrony środowiska przyrodniczego, podejmowaniu konkretnych pojedynczych przedsięwzięć ochronnych lub opracowaniu i konsekwentnym wdrażaniu planu działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego. Administrowanie polega przede wszystkim na zajmowaniu się problemami ochrony przyrody, ochrony wód i gleb, ochroną przed zanieczyszczeniami powietrza atmosferycznego tylko w zakresie posiadanych kompetencji. Gmina wydaje np. pozwolenia: na wycinanie drzew i krzewów, na wydobywanie żwiru lub piasku, tworzy budżetowy zakład gospodarki komunalnej lub spółkę komunalną. Koncentracja uwagi władz gminnych na jednostkowych problemach bezpośredniej ochrony środowiska, np. budowie wysypiska śmieci, oczyszczalni ścieków, zadrzewieniach, może być mało efektywna w dłuższej perspektywie, a nawet prowadzić do spowolnienia rozwoju danej gminy. Wójtowie i burmistrzowie często wybierają „strategię małych kroków" z kilku przyczyn, takich jak:

– brak przygotowywania do podjęcia wyzwania, jakim jest wdrożenie bardziej skomplikowanych systemów zarządzania środowiskiem;

– łatwiejsza realizacja małych projektów, zarówno z punktu widzenia środków finansowych, zaangażowania organizacyjnego, jak i uzyskania konkretnego efektu w okresie danej kadencji politycznej.

Gospodarka w skali gminy ma złożoną, wielowarstwową strukturę wewnętrzną. Najbardziej istotne znaczenie ma poznanie następujących elementów:

– podstawowych funkcji gospodarczych gminny;

– gałęziowej i branżowej struktury produkcji;

– stosowanej techniki i technologii produkcji;

– struktury konsumpcji ludności zamieszkałej (stale i czasowo) na obszarze gminny;
– struktury wiekowej i zawodowej mieszkańców gminy;
– struktury własnościowej w gospodarce gminie;
– stanu organizacji gospodarki gminy.

Najprostszym systemem nowoczesnego, proekologicznego zarządzania w gminie jest opracowywanie i realizacja planu działań na rzecz ochrony środowiska (gminnej polityki ekologicznej).

Proces zarządzania środowiskiem w gminie wymaga także uwzględnienia oczekiwań oraz wkładu (pozytywnego i negatywnego) czterech głównych grup: mieszkańców, przedsiębiorców, grup interesu (jednostkowego, społecznego lokalnego i społecznego ponadlokalnego), a także instytucji i urzędów rządowych.

W systemie demokratycznym mieszkańcy danej gminy stanowią najważniejsze ogniwo zarządzania. Wybierają samorząd gminny, szczególnie istotne sprawy mogą rozstrzygać w referendum (np. w celu ustanowienia specjalnego podatku ekologicznego), zapewniają istotną część dochodów gminy. Samorząd gminny wybierają tylko mieszkańcy uprawnieni do głosowania, jednak w procesie zarządzania środowiskiem nie można pominąć innych grup, zwłaszcza młodzieży, osób niezamieszkałych, ale pracujących w danej gminie, a nawet osób przebywających czasowo na terenie gminy, np. letników (turystów), użytkowników ciągów komunikacyjnych. Zwiększenie roli mieszkańców w systemie zarządzania środowiskiem może nastąpić, m.in., w wyniku stosowania różnych form sondaży oraz bezpośredniego zaangażowania w tworzenie i realizację proekologicznych programów wdrożeniowych.

Grupy interesów są tworzone samodzielnie przez mieszkańców gminy (bez inspiracji władz samorządowych). Celem ich działania jest dążenie do zapewnienia korzystnych warunków dla realizacji swoich własnych przedsięwzięć. Najczęściej powstają grupy, które dążą do ochrony określonych obiektów lub wartości środowiska oraz do zapewnienia najkorzystniejszych warunków użytkowania lub kształtowania środowiska przyrodniczego. Z reguły grupa interesów jest skupiona na jednym, konkretnym zagadnieniu, mniej lub bardziej ważnym dla pozostałych mieszkańców i dla stanu środowiska przyrodniczego gminy.

Przedsiębiorcy pełnią najważniejszą rolę w zapewnieniu danej społeczności odpowiednich warunków egzystencji, utrzymaniu lokalnej stabilności gospodarczej i tworzeniu miejsc pracy. Zakłady produkcyjne i usługowe stanowią ważne źródło dochodów gminy. Ta grupa najszerzej korzysta z komponentów środowiska przyrodniczego. Ze względu na obowiązujące rozwiązania prawne przedsiębiorcy powinni być zainteresowani ochroną lokalnego środowiska przyrodni-

czego. Jednocześnie nie chcą akceptować rozwiązań, które mogą pogorszyć zdolność konkurencyjną.

Instytucje i urzędy rządowe odgrywają istotną rolę przy rozwiązaniu problemów ponadlokalnych oraz takich, które wykraczają poza kompetencje władz samorządowych. Ich celem jest przestrzeganie ogólnokrajowych przepisów ochrony środowiska.

W Polsce zdecydowanie większość gmin zarządzanie użytkowaniem, ochroną i kształtowaniem środowiska traktuje jako jedno z zadań bieżących w działalności samorządu terytorialnego i urzędów gminnych. Podejście takie nie sprzyja ekologicznej, gospodarczej i społecznej racjonalności działania. Biorąc jednak pod uwagę konieczność realizacji wytycznych Agendy 21 i międzynarodowych umów ekologicznych, wszystkie społeczności lokalne i organy władzy samorządu terytorialnego będą musiały wypracować i wdrażać lokalne strategie ekorozwoju. Takie podejście wymaga spełnienia kilku istotnych warunków związanych z identyfikacją stanu i zasobów lokalnego środowiska przyrodniczego, określeniem podstawowych problemów ekologicznych, wyborem głównych celów i zasad strategii ekorozwoju, sprecyzowaniem metod i narzędzi ich realizacji oraz wyznaczeniem źródeł i sposobów finansowania. Warunki te są szczególnie złożone w regionach problemowych, a zwłaszcza w małych i średnich ośrodkach miejskich funkcjonujących na takich terenach. Dobrą tego egzemplifikacją jest miasto i gmina Strzegom znajdująca się na obszarze dawnego województwa wałbrzyskiego.

3. Środowisko i problemy ekologiczno-przyrodnicze, społeczne oraz ekonomiczne Strzegomia

Miasto i gmina Strzegom należą obecnie po reformie administracyjnej do województwa dolnośląskiego. Samo miasto położone na 16'20" długości geograficznej wschodniej i 50'60" szerokości geograficznej północnej. Znajduje się w najdalej wysuniętej w kierunku północno-zachodnim części Przedgórza Sudeckiego, wśród granitowych i bazaltowych Wzgórz Strzegomskich. Pasmo to, rozciągające się w odległości około półtora kilometra na zachód od miasta, tworzą wyrastające z równiny jako pojedyncze lub połączone granitowe kopce. Najwyższym ich punktem jest Góra Krzyżowa, mierząca 354 m n.p.m. Jest ona jednym z trzech wzniesień, pomiędzy którymi położone jest miasto. Dwa pozostałe wzniesienia to Góry Świętojerska, zwana też Bazaltową i Góra Szeroka. Ta ostatnia jest w chwili obecnej mocno zmieniona na skutek eksploatacji bazaltu. Mówiąc o środowisku geograficznym Strzegomia, należy uwzględnić jego dwa aspekty. Pierwszy, to środowisko przyrodnicze, czyli te elementy geograficzno-przyrodnicze, które w zmienionej formie przetrwały do współczesno-

ści. Dotyczy to m.in. morfologii terenu, gleb, klimatu, stosunków wodnych oraz flory i fauny. Drugi aspekt to środowisko kulturowe, a zatem taki stan otoczenia miasta, który zrodził się w wyniku działalności człowieka na przestrzeni wieków, przekształcającego otoczenie przyrodnicze pod kątem swoich potrzeb. Doprowadziło to znacznych, najczęściej mało korzystnych zmian w środowisku przyrodniczym.

Początki miasta wiązały się z geograficzno-przyrodniczymi walorami terenu. Znakomite warunki obronne, korzystne położenie na szlaku podsudeckim oraz bliskość rzeki Strzegomki zadecydowały o założeniu w XII stuleciu grodu kasztelańskiego na miejscu wcześniej istniejącej osady. Gród ten został zaopatrzony w podwójny mur obronny, jeden z najlepszych na Śląsku, stając się ważnym punktem strategicznym. Strzegom uznany został za miasto dość rozległe i zapewne w granicach murów obronnych jego powierzchnia prze kolejne dwa stulecia nie uległa większym zmianom. W 1787 r. odnotowano, że obszar Strzegomia obejmował 4 km^2. Przez kolejnych dwieście lat powierzchnia miasta wzrosła aż pięciokrotnie i w 1995 r. wyniosła 20,5 km^2.

O tworzeniu się i kształcie środowiska kulturowego Strzegomia zadecydowały głównie dwa czynniki – rolnictwo i działalność wydobywcza. Wcześniejszy – działalność rolnicza – objął zabiegi przystosowania jak największego obszaru pod uprawy ze względu na występującą tu pokrywę lessową. Wiązało się to przede wszystkim z karczowaniem lasów i dotyczyło wszystkich obszarów podsudeckich, gdzie gleby nadawały się do intensywniejszych upraw. Drugi czynnik dał o sobie znać pod koniec XIX stulecia, kiedy zaczęto na dużą skalę eksploatować granit i bazalt oraz rozwijać przemysł związany z ich obróbką. Czynniki te dominują również we współczesnym oddziaływaniu na środowisko przyrodnicze miasta i jego okolic. W dzisiejszym krajobrazie Strzegomia i jego najbliższego otoczenia wyróżniają się przede wszystkim z jednej strony olbrzymie kamieniołomy, usytuowane na zachód od miasta, z drugiej zaś kilkadziesiąt wyrobisk granitowych wypełnionych już wodą i stanowiących unikatową atrakcje turystyczną. Dodatkowym walorem, który w miarę niezmienionej postaci pozostał na terenie miasta, jest atrakcyjny krajobraz z licznymi punktami widokowymi. Walory te są efektem oddziaływania wielu czynników geologicznych i procesów geomorfologicznych oraz klimatycznych. Kształtowanie się rzeźby powierzchni Przedgórza Sudeckiego, jak i samych Sudetów sięgnęło przełomu dolnego i górnego karbonu, okresu tworzenia się złóż węgla kamiennego. W tym okresie wystąpiły intruzje magmy, w wyniku których pojawiły się złoża łupliwe granitów na obszarze Karkonoszy, Ślęży, Strzelina i Strzegomia. Oprócz granitów i bazaltów są tu również takie skały i minerały, jak: kwarc, glinka porcelanowa – kaolin oraz sjenit. Rolnicze możliwości zawdzięcza Strzegom procesom glacjalnym. Lodowce i czynniki klimatyczne (wiatry, wody) na-

nosiły materiał skalny, tworząc urodzajne gleby lessowe, sięgające pasem od Zawidowa i Jawora po Świdnicę i Strzegom. Chociaż gleby są cienkie, w użytkowaniu ziemi przeważają pola uprawne, natomiast lasów i łąk jest stosunkowo mało. Niezwykle korzystne są tu warunki bonitacyjne dla uprawy pszenicy, wymagającej dobrych i bardzo dobrych gleb oraz odpowiedniego klimatu. Strzegom słynął od dawna z produkcji tego najszlachetniejszego ze zbóż, a pszenica służyła m.in. do warzenia znakomitego białego piwa, które od XVI w. skutecznie konkurowało na śląskim rynku z wyrobami browarów świdnickich i wrocławskich. Strzegom znany był także z produkowania tam sukna i płócien. Ponieważ specyfiką i wymogiem dawnego rzemiosła była bliskość upraw surowca, stąd w zasiewach wysoki był udział lnu. Pozostał on do dzisiaj rośliną przemysłową chętnie tam uprawianą i poddawaną wstępnej obróbce w miejscowej roszarni, co jest już prawie ewenementem w skali śląskiej.

Ze względu na specyficzne podłoże geologiczne (skały bazaltowe) okolice Strzegomia znajdują się w obszarze najniższej gęstości sieci rzecznej na Dolnym Śląsku, co ma swoje konsekwencje w dostępie do wody, ważnym zwłaszcza w planowaniu inwestycyjnym. Samo miasto usytuowane jest lewym brzegu Strzegomki, jednej z rzek Przedgórza Sudeckiego, stanowiącej lewobrzeżny dopływ Bystrzycy. Jej źródła znajdują się w Górach Wałbrzyskich w pobliżu wsi Nowe Bogaczowice, na wysokości około 600 m. n.p.m., stąd jest to rzeka o wybitnie górskim charakterze. Opływająca miasto od strony południowej Strzegomka liczy 81,2 km, a powierzchnia jej dorzecza liczy 611,4 km^2. Jest to jednak rzeka mocno zanieczyszczona. Ponad 90% jej wód nie mieści się w III klasie czystości i należy do wód pozaklasowych z fizykochemicznego i biologicznego punktu widzenia.

Klimat Strzegomia i jego okolic kształtuje się nieco odmiennie niż na pozostałych obszarach Dolnego Śląska, stąd możemy mówić nawet o swoistym mikroklimacie, obejmującym szczególnie Górę Krzyżową, którą porasta niespotykana w tej strefie ciepłolubna roślinność. Z jednej strony oddziałują na klimat wiatry południowo-zachodnie o charakterze fenowym. Na północną stronę Sudetów przedostaje się on jako prąd suchy i bardzo ciepły. Jednocześnie cechą charakterystyczną całego dorzecza Odry jest przewaga występujących tu deszczów letnich, przy czym ich udział w ogólnej ilości opadów waha się od 55 do 70%. Powodują ten stan przechodzące przez Bramę Morawską na Przedgórze Sudeckie masy wilgotnego powietrza. Ponadto masywy Podgórza Sudeckiego, w tym Wzgórza Strzegomskie i otaczające miasto od północnego wschodu Wzgórza Jaroszowskie, tworzą dodatkową barierę dla przenikania zimnych i wilgotnych prądów z północnego zachodu. Jest to jedna z przyczyn tak dużych opadów w lecie – na miesiące letnie przypada 67,2% ogólnej sumy opadów ro-

cznych, co stanowi wartość wyższą od przeciętnej dla Dolnego Śląska. W ciągu roku spada tu około 600 mm wody.

Bardzo bogata i interesująca jest również strzegomska flora. Jej różnorodność i bogactwo kompozycyjne wiąże się w dużej mierze z procesami wietrzenia skał bazaltowych i nierównomiernym tworzeniem się urodzajnego podłoża. Pierwsza inwentaryzacja biologiczna przeprowadzona na terenie miasta i okolicznych wzgórz w 1878 r. zidentyfikowała aż 956 gatunków roślin (w tym 137 gatunków jednoliściastych i 798 dwuliściastych). Wiele z tych gatunków już wtedy stanowiło dużą rzadkość.

Cechą charakterystyczną Strzegomia jest obfitość zieleni. Szczególnie jest ona widoczna przy wjeździe od strony południowej. Występują tu lasy liściaste i mieszane, rzadkie na Dolnym Ślasku. Ich kompleks obejmuje m.in. Górę Krzyżową, co dało nie zrealizowany do tej pory pomysł utworzenia parku krajobrazowego. Wśród drzew liściastych przeważają dęby i klony. Występują także drzewa orzechowe, kasztanowce i lipy. Na zboczach wzgórz rosną brzozy, olchy oraz krzewy malin i jeżyn.

Strzegomska fauna nie jest tak obfita w gatunki jak flora, ale tu udało się potwierdzić występowanie rzadkich okazów owadów i skorupiaków – motyli, ślimaków i pająków. W lasach strzegomskich mają swoje gniazda rzadkie gatunki drobnych ptaków, takich jak: sikora czubatka i pokrzewka czarnogłówka.

W mieście mieszka niecałe 18 tys. mieszkańców, a następne 10 tys. zamieszkuje okoliczne wioski. Z demograficznego punktu widzenia jest to populacja dość typowa. Chodzi tu zarówno o cechy związane z płcią, jak i wiekiem.

Ziemia Strzegomska jest bogata w minerały. Najcenniejsze z ekonomicznego punktu widzenia są złoża granitu i bazaltu. Eksploatacja granitu na skalę przemysłową rozpoczęła się w końcu XIX w. W okręgu Strzegom–Sobótka granit otrzymywany jest z kilkunastu kamieniołomów, z których największe znajdują się w Strzegomiu. Produkuje się z nich głównie kostkę brukową, krawężniki i płyty chodnikowe.

Zasobność tych złóż jest znaczna. Wydobycie i obróbka granitu pozostają do dzisiaj najważniejszą gałęzią lokalnego przemysłu. W 1995 r. zarejestrowanych było 12 podmiotów gospodarczych tej branży. Obecnie jest ich prawie trzy razy więcej. W rejonie Strzegomia występują wśród utworów trzeciorzędnych iły i gliny ogniotrwałe, stosowane do produkcji materiałów ceramicznych i ogniotrwałych materiałów szamotowych dla przemysłu wapienniczego i ceramicznego. Z masywu Strzegom–Sobótka pozyskiwany jest kaolin granitowy. Choć miąższość jego złoża sięga miejscami 100 m, to jego jakość nie jest za wysoka i tamtejszy kaolin wymaga procesów wzbogacenia. W gminie Strzegom znajduje się około 60 różnych minerałów. Złoża granitoidów szacuje się na około 800 mln ton i przy obecnym wydobyciu powinny wystarczyć na około 200–600 lat

eksploatacji. Wydobycie granitu w znacznym stopniu determinuje funkcjonowanie gminy.

Na omawianym terenie znajdują się też niewielkie zasoby węgla brunatnego. Miąższość tej kopaliny, zalegającej na głębokości 30 m, osiąga tylko 2–4 m. Metalem najwcześniej wydobywanym na tym terenie było złoto. Występowało ono przeważnie w formie drobnego okruszcowania żył kwarcowych, o zawartości 2–4 g rudy złota na tonę skały. Europejską sławę przyniosło jednak Strzegomiowi inne bogactwo naturalne – życiodajna glinka, znana jako medykament już w starożytności pod nazwą *terra sigillata*. Jej duże zasoby na Górze Świętojerskiej odkrył w drugiej połowie XVI w. wybitny cesarski medyk rodem ze Strzegomia – Jan Montanus i przypisał jej nadzwyczajne właściwości. W opublikowanej w 1583 r. niewielkiej książeczce pod tytułem *Terra sigillata* opisał i spopularyzował właściwości tego miejscowego specyfiku. Wśród społeczności śląskiej wiara w leczniczą moc strzegomskiej glinki przetrwała do końca XVIII stulecia.

Następnym bogactwem gminy są lasy, których powierzchnia w przypadku lasów komunalnych wynosi 18 ha, a lasów prywatnych – 21 ha. Nie tworzą one większych kompleksów, ale występują w poszczególnych wsiach w postaci zagajników kilkuarowych. Drzewostany nie mają ekonomicznej wartości. Znaczenia lasów w tym rejonie należałoby upatrywać głównie w funkcjach ekologicznych i krajobrazowych. Największy obszar 5 ha zajmuje las państwowy we wsi Grochotów.

Na terenie gminy występują również obszary chronione, takie jak parki podworskie, które stanowiły niegdyś istotny składnik architektury miejscowego pejzażu. W Strzegomiu łączna powierzchnia parków miejskich to 12,8 ha. Występują również inne obiekty ekologiczne, które zostały objęte ochroną, takie jak pomniki przyrody, do których zaliczono: platany (4 sztuki), buki zwyczajne (5 sztuk), lipy, klony, świerki srebrzyste i pospolite. Również Góra Krzyżowa została objęta ochroną ze względu na bogaty skład botaniczny (bardzo rzadkie i cenne okazy wątrobowców i okrytonasiennych).

4. Zagrożenia i ochrona środowiska przyrodniczego na terenie miasta oraz gminy Strzegom

Na terenie miasta i gminy występują lokalne i transgraniczne źródła zanieczyszczeń wszystkich komponentów środowiska przyrodniczego. Najbardziej intensywnymi rejonami zanieczyszczeń atmosfery są:

- nieutwardzone drogi;
- wyrobiska usytuowane w partiach szczytowych wzgórz;
- hałdy materiałów sypkich;
- kamieniarski zakład przeróbczy.

Największą emisją charakteryzuje się zakład przeróbczy. Pozostałe źródła emisji w mniejszym stopniu wpływają na zapylenie powietrza. Badania składu granulometrycznego materiału zalegającego na hałdzie wykazują skład piasku gliniastego z dużą ilością frakcji ilastej. W związku z tym domieszka pyłów z hałdy i pyłów powstałych przy kruszeniu urobku przenoszonych przez wiatr na sąsiednie pola nie stanowi zagrożenia dla pogarszania się właściwości fizycznych otaczających gleb. Poza tym materiał z hałdy wykazuje odczyn alkaliczny, natomiast okoliczne gleby wykazują odczyn kwaśny i silnie kwaśny. Materiał wywiewny z hałdy oraz pyły rozsiewane podczas przeróbki granitów osiadające na sąsiadujących z kopalnią polach mogą korzystnie oddziaływać na zmianę pH.

Występujące na tym obszarze wiatry południowe przynoszą duże ilości siarki i tlenków azotu z okolic Wałbrzycha i północnych Czech. Kamieniołomy oraz przedsiębiorstwa kamieniarskie są źródłem zapylenia powietrza oraz nadmiernej emisji hałasu. Górniczo-Przetwórczy Zakład Surowców Ogniotrwałych w Jaroszowie emituje z kolei pyły pochodzące ze spalania iłów. Są to przede wszystkim pyły ołowiu i kadmu. W chwili obecnej, po zainstalowaniu filtrów, emisja przez zakład zanieczyszczeń została znacznie ograniczona i nie przekracza ustalonych norm. Ponadto, źródłem emisji pyłów są hałdy węgla brunatnego wydobywanego przy okazji wydobycia glinek ogniotrwałych. Węgiel ten z uwagi na niską kaloryczność nie jest spalany. Zadrzewienie hałd przeciwdziała zjawisku pylenia.

Innym źródłem zanieczyszczeń powietrza są kotłownie spalające węgiel. Gmina ma plan stopniowej wymiany istniejącego systemu grzewczego na bardziej ekologiczny oparty na gazie. W konsekwencji przyjętego planu do 2010 r., wszystkie kotłownie powinny przejść na paliwo gazowe.

Na terenie gminy Strzegomia nie prowadzi się w zasadzie pomiarów emisji zanieczyszczeń do atmosfery. W związku z tym trudno powiedzieć jednoznacznie, czy istniejące normy zanieczyszczenia są przekroczone. Z pewnością jednak na terenie gminny istniej wiele źródeł zanieczyszczenia powietrza. Nawet w przypadku gdyby emisja zanieczyszczeń mieściła się w przyjętych normach (brak pomiarów), można stwierdzić, iż ich nasilenie jest duże.

Gmina Strzegom dysponuje własną oczyszczalnię ścieków. Przepustowość niedawno zmodernizowanego obiektu wynosi 6000 m^3/dobę. Zmodernizowanie oczyszczalni ma istotny wpływ na poprawę jakości wód w rzece Strzegomce. Oprócz Strzegomia, na terenie kilku wsi istnieją lokalne, niewielkie oczyszczalnie ścieków m.in. w Rusku, Jaroszowie, Morowie oraz Goczałkowie. W dalszej perspektywie gmina przewiduje skanalizowanie i budowę oczyszczalni glebowo-filtracyjnej w Tomkowicach oraz w pozostałych wsiach. W opracowaniu znajduje się dokumentacja związana z budową kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków w Stanowicach.

Oczyszczaniem gminy z odpadów i śmieci zajmuje się Zakład Oczyszczania Miasta w Zakładzie Gospodarki Komunalnej. Wysypisko śmieci znajduje się we wsi Żółkiewka. Ponadto, na terenie gminy znajduje się przynajmniej jedno wysypisko nielegalne, którego lokalizacja budzi poważne zastrzeżenia ze względu na sąsiedztwo ujęć wodnych oraz zabudowań mieszkalnych. Władze gminne planują utworzenie nowego wysypiska ze względu na to, iż wolna pojemność użytkowanego wysypiska gwałtownie zmniejsza się. Nowe wysypisko śmieci miałoby powstać w wyrobisku „Halina", wykorzystując naturalne uszczelnienie gliną i duża pojemność wyrobiska. Mieszkańcy z niechęcią odnoszą się do tego planu, obawiając się o negatywny wpływ wysypiska na ich standard życia.

Szczególnym problemem jest również przenikanie hałasu do środowiska, który na terenie miasta i gminy jest najwyższy w całym byłym województwie wałbrzyskim. Obszary chronione pod tym względem są ustanowione w rozporządzeniu z 30 września 1980 r. „W sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami". Szczególnie narażona jest w tym zakresie wieś Kostrza, gdzie notuje się częste przekroczenia przyjętych norm poziomu hałasu. Normy te ustala indywidualnie dla danych obszarów inspektor ds. hałasu w Powiatowym Inspektoracie Ochrony Środowiska. W celu wyeliminowania problemu hałasu, wprowadzono w Kostrzy zakaz pracy palników we wszystkie soboty, niedziele, święta oraz po godzinie 20. Wyznaczono również obowiązek nasadzeń drzew w pasach ochronnych, od strony zabudowy wiejskiej.

5. Społeczne i ekonomiczne problemy realizacji oraz finansowania ochrony środowiska przyrodniczego w latach 1998–2000 w Strzegomiu

Ochrona środowiska przyrodniczego w małych i średnich ośrodkach miejskich położonych w regionach problemowych związana jest zarówno ze sposobem funkcjonowania władz samorządowych oraz społeczności lokalnych, dostępnymi zasobami finansowymi i cechami samych regionów problemowych.

Nieprawidłowości funkcjonowania władz samorządowych w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego nie odnoszą się tylko do obszarów problemowych, ale dotyczą większości obszarów. Przeciętnie rzecz biorąc, władze samorządowe nie są najlepiej przygotowane do właściwego zarządzania środowiskiem przyrodniczym. Nie potrafią kompleksowo zinwentaryzować zasoby tego środowiska, określić i wybrać cele, czy stworzyć poprawną strategię. Najczęściej ich przedsięwzięcia mają doraźny i dyskrecjonalny charakter, warunkowy grą lokalnych interesów i dostępnością środków finansowych. Dodat-

kową cechą jest często swoista arogancja, wynikająca z przekonania o własnej doskonałości i niechętne podejmowanie konsultacji oraz prób rozpoznania preferencji lokalnej społeczności. W regionach problemowych dochodzi do tego częste przekonanie przedstawicieli lokalnych władz, że otoczenie zewnętrzne „zobowiązane" jest do pomocy danej społeczności, co zwalnia daną władzę z obowiązku przedsiębiorczości i inicjatywy, poszukiwania własnych, lokalnych możliwości rozwiązywania problemów. Nie akceptuje się zatem zasady subsydiarności, negatywnie oceniając miejscowe możliwości i szanse. Jest to swoisty „syndrom lokalnej niemocy", bardzo wygodny z punktu widzenia funkcjonowania organów władzy samorządowej.

Ta podstawa łączy się często ze sposobami funkcjonowania lokalnych społeczności. Z jednej strony działają one według reguł istniejących w okresie minionego rozwoju ekonomicznego (najczęściej o ekstensywnym charakterze), który podporządkowywał środowisko przyrodnicze aktywności gospodarczej. Brakuje zatem nadal szacunku do poszczególnych elementów składowych środowiska przyrodniczego i jego całości. Brakuje również poczucia konieczności racjonalnego gospodarowania zasobami środowiskowymi.

Tabela 4. Typowe syndromy zachowań występujące na poziomie lokalnym

Nazwa syndromu	Podmioty	Charakterystyka
„Doskonałości"	Podmioty władzy lokalnej	Podejmowanie decyzji bez konsultacji, brak zainteresowania preferencjami społecznymi, „władza wie najlepiej"
„Niemocy"	Podmioty władzy lokalnej, członkowie społeczności lokalnej	Odrzucenie zasady subsydiarności, bierność i apatia, postawy roszczeniowe, oczekiwanie na pomoc zewnętrzną, brak inicjatywy i przedsiębiorczości
„Dominacji"	Władza i członkowie społeczności lokalnej	Brak szacunku do elementów środowiska przyrodniczego mimo bliskości kontaktu z nimi, brak racjonalności w gospodarowaniu zasobami środowiskowymi
„Ślepoty"	Władza i członkowie społeczności lokalnej	Brak myślenia kategoriami długookresowymi (perspektywicznymi) przy podejmowaniu przedsięwzięć i decyzji (myślenie kadencyjne u władzy)
„Prowizorki"	Władza i członkowie społeczności lokalnej	Brak podejścia całościowego, konsekwencji w realizacji strategii, sytuacyjne reagowanie na problemy
„NIMBY"	Członkowie lokalnego społeczeństwa	Niechęć do współpracy, negatywna reakcja na przedsięwzięcia proekologiczne

Źródło: Opracowanie własne.

Z drugiej strony, niski jest poziom wiedzy i świadomości ekologicznej. Doraźne korzyści ekonomiczne zdecydowanie dominują nad efektami długookresowymi. Myślenie perspektywiczne w ogóle bardzo rzadko pojawia się przy podejmowaniu różnych przedsięwzięć. Brakuje zupełnie myślenia kategoriami międzypokoleniowymi, podstawowego z punktu widzenia strategii ekorozwoju.

Braki w zakresie świadomości ekologicznej przenoszą się często na nawyki i sposoby zachowań. Trudno jest zatem w ramach społeczności lokalnych skutecznie wdrażać nowe rozwiązania organizacyjne, sprzyjające środowisku przyrodniczemu, takie np., jak segregacja odpadów czy ograniczenie nielegalnych zrzutów ścieków i odpadów lub szacunek do zieleni. Tworzy się w takich warunkach, mimo bliskiego, bezpośredniego kontaktu ze środowiskiem przyrodniczym, biblijny syndrom „panowania nad przyrodą". Prowadzi on do utrwalenia się wielu, bardzo niekorzystnych z punktu widzenia środowiska przyrodniczego i strategii ekorozwoju postaw oraz zachowań ludzkich, połączonego często z „odpornością" na naukowe czy medialne argumenty proekologiczne. Postawom takim towarzyszy często niechęć ze strony członków danej społeczności do podejmowania trwałego lub jednorazowego wysiłku na rzecz przedsięwzięć proekologicznych. Niechęć ta dotyczy zarówno wprowadzania nowych zachowań, jak i ponoszenia nakładów (finansowych, intelektualnych, czasu) na rzecz poprawy jakości środowiska przyrodniczego. Powiązane jest to z dobrze opisanym w literaturze syndromem NIMBY. Odzwierciedla on postawy niechęci do podejmowania na danym terenie przedsięwzięć proekologicznych (np. budowy wysypiska śmieci czy ich spalarni) oraz współpracy z innymi społecznościami czy podmiotami. W efekcie członkowie danej społeczności nie chcą zmian w swoich postawach, a jednocześnie nie chcą ponosić negatywnych skutków ekologicznych swojej działalności.

Powyższe problemy i syndromy mogą wystąpić w różnych społecznościach lokalnych i nie muszą być bezpośrednio skorelowane z sytuacją społeczno-ekonomiczną występującą na danym terenie. Są bowiem silniej uwarunkowane czynnikami społeczno-kulturowymi i politycznymi niż czynnikami przyrodniczymi czy ekonomicznymi. Ta druga grupa odgrywa większe znaczenie w regionach problemowych. Są to bowiem z reguły tereny obciążone dodatkowymi, poważnymi problemami, takimi jak:

– likwidacja lub ograniczenie znaczenia pewnych podstawowych form aktywności gospodarczej, wywołana czynnikami rynkowymi lub realizacją odpowiednich decyzji;

– nadmierne rozmiary niekorzystnych zjawisk społeczno-ekonomicznych typu bezrobocie strukturalne, patologie czy niedostosowanie edukacyjne (niski poziom edukacyjnego kapitału ludzkiego lub niewłaściwa jego struktura);

– niedostateczny poziom przedsiębiorczości i aktywności społecznej w danej społeczności;

– niewłaściwe wzorce kulturowe i konflikty dominujące w danej społeczności;

– małe i nisko mobilne lokalne zasoby kapitałowo-finansowe;

– degradacja środowiska przyrodniczego, będąca skutkiem długoletniej i niewłaściwej eksploatacji jego składników;

– peryferyjna lokalizacja;

– niedostatecznie rozwinięta lub nadmiernie wyeksploatowana infrastruktura techniczno-ekonomiczna.

W efekcie powyższych zjawisk tworzy się sprzężony wzajemnie układ limitujący możliwości rozwoju społeczno-ekonomicznego i poważnie utrudniający skuteczną realizację celów i zadań strategii ekorozwoju.

Finansowanie ochrony środowiska przyrodniczego na obszarach problemowych, w ramach „syndromicznych" społeczności lokalnych, jest zadaniem niezwykle trudnym (złożonym). Zdecydowana większość przedsięwzięć finansowych to typowe zagadnienie gospodarowania, polegające z jednej strony na wyborze między rzadkimi zasobami a alternatywnymi celami, z drugiej między potencjalnymi korzyściami (efektami) a niezbędnymi nakładami (kosztami). Wybory te muszą być podporządkowane ogólnej dyrektywie, jaką jest zasada racjonalnego gospodarowania. Oznacza ona w pierwszym wariancie konieczność wyboru takich rozwiązań, dla których przy danych nakładach osiągnięty zostanie maksymalny efekt, po uwzględnieniu dostępnej wiedzy. W drugim natomiast realizację założonego z góry efektu za pomocą najmniejszych osiągniętych w danych warunkach (danej wiedzy) nakładów[4].

Finansowanie jest zatem oparte na ciągłym rachunku ekonomicznym (badaniu efektywności ekonomicznej). Towarzyszy mu, w sytuacji możliwości wykorzystania różnych dostępnych źródeł finansowania, konieczność stosowania technik inżynierii finansowej, pozwalających minimalizować poziom obciążenia finansowego danego przedsięwzięcia przy danym poziomie ryzyka jego realizacji lub minimalizować ten poziom ryzyka, przy danym poziomie wielkości obciążenia finansowego przedsięwzięcia.

W przypadku inwestycji (szerzej przedsięwzięć) proekologicznych pojawia się konieczność uwzględnienia dodatkowego kryterium, jaki jest skuteczność ekologiczna[5]. Przedsięwzięcia te mają bowiem nie tylko być realizowana efektywnie z ekonomicznego punktu widzenia, ale również umożliwić osiągnięcie pożądanych (założonych czy akceptowalnych społecznie) parametrów jakości („czystości") środowiska przyrodniczego. Ich poziom może być determinowany

[4] A. Becla, S. Czaja, *Spory wokół efektywności realizacji zadań społecznych. Samorządowa i rządowa forma redystrybucji dochodu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej" 1998, vol. 2, nr 5, s. 117–125.

[5] Abstrahujemy tutaj od innych kryteriów, które również powinny być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięć proekologicznych, takich jak: akceptowalność społeczna, wykonalność czy sprawiedliwość dystrybucyjna. Por. Analiza skuteczności działania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce, red. K. Górka, Kraków 1999, materiał powielony; B. Fiedor, *Ekonomiczne metody regulacji stanu środowiska – istota, rodzaje i kryteria stosowalności*, [w:] *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Karpacz–Wrocław 1999, s. 224–227.

wrażliwością ekosystemów na degradację, obowiązującymi normami prawnymi czy preferencjami społecznymi.

Budżet gminy to plan finansowy, obejmujący dochody i wydatki gminy, uchwalany na okres roku kalendarzowego przez radę gminy. Podstawowe zasady opracowania projektu budżetu i procedura jego uchwalania regulują: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, ustawa z 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe oraz ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. Zarząd gminy na podstawie wymienionych przepisów prawnych i wskazówek rady gminy opracowuje projekt budżetu gminy. Podobna sytuacja występuje w Strzegomiu.

Tabela 5. Wielkość i kierunki wykorzystania środków finansowych na przedsięwzięcia proekologiczne w Strzegomiu w latach 1996–2000

Rok	Kierunek wydatkowania (donator)	Kwota (w zł)
1996	Oczyszczalnia ścieków (NFOŚiGW – dotacja)	1 034 022
1996	Wodociągowanie wsi (budżet państwa – dotacja)	600 000
1996	Modernizacja kotłowni w Szkole Podstawowej nr 3 (budżet państwa – dotacja)	50 000
1997	Modernizacja wodociągu (ul. Rybna i 3 Maja), modernizacja kotłowni w Szkole Podstawowej nr 6 i wodociągowanie wsi Międzyrzecze (PHARE – dotacja)	740 000
1997	Wodociągowanie osiedla Wschód (budżet państwa – dotacja)	55 000
1997	Wodociągowanie wsi Goczalków Górny i Rogoźnica (budżet państwa – dotacja)	250 000
1997	Wodociągowanie wsi Goczalków, Rogoźnica i Goczałków Górny (Agencja Restrukturyzacji Rolnictwa – dotacja)	480 000
1998	Kanalizacja przy ulicy Brackiej i wodociągowanie wsi Graniczna (środki budżetu gminy)	400 000
1998	Wodociągowanie wsi Rogoźnica i Goczałków Górny (środki budżetu gminy)	800 000
1998	Budowa szamba przy budynkach mieszkalnych we wsi Goczałków (środki budżetu gminy)	30 000
1998	Wodociągowanie wsi Międzyrzecze (środki budżetu gminy)	400 000
1998	Modernizacja kotłowni przy Szkole Podstawowej nr 3 (środki budżetu gminy)	163 000
1999	Wodociągowanie ulicy Sikorskiego (budżet państwa – dotacja)	56 000
1999	Wodociągowanie ulicy Morskiej (budżet państwa – dotacja)	90 000
1999	Wodociągowanie wsi Modlęcin (budżet państwa – dotacja)	360 000
1999	Wodociągowanie wsi Żółkiewka (budżet państwa – dotacja)	150 000
1999	Wodociągowanie wsi Jaroszów (budżet państwa – dotacja)	740 000
2000	Kanalizacja sanitarna wsi Morawa i kolektora z przyjęciem ścieków przez Międzyrzecze do Strzegomia (budżet państwa i NFOŚiGW – dotacja)	661 000
2000	Modernizacja wodociągów przy ulicy Brzegowej i Wałbrzyskiej (budżet państwa i NFOŚiGW – dotacja)	410 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Urzędu Miasta i Gminy Strzegom.

Obserwując budżety uchwalane i realizowane w Strzegomiu w latach dziewięćdziesiątych, można zauważyć systematyczny znaczne zwiększanie się rozmiarów budżetu gminnego. Odbywa się to głównie dzięki dotacjom przeznaczanym na realizację określonych zadań inwestycyjnych. Dotacje te miały różne źródła pocho-

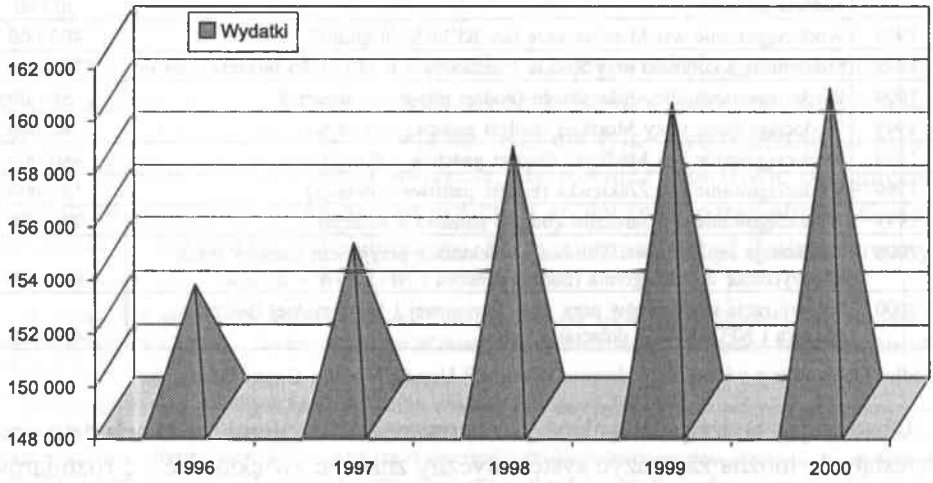
dzenia, m.in. z budżetu państwa (centralnego), budżetu wojewody, środków pomocowych Unii Europejskiej, środków finansowych Fundacji Współpracy Polsko- -Niemieckiej, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przydzielone dotacje zostały wykorzystane na ochronę środowiska przyrodniczego w gminie.

Powyższe źródła finansowania pozwoliły realizować w Strzegomiu i na terenie gminy określone przedsięwzięcia, zwłaszcza ograniczające problemy związane z brakiem sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Środki te były niedostateczne w porównaniu z potrzebami w tym zakresie. Gmina wykorzystywała również wsparcie finansowe w postaci kredytów preferencyjnych, przyznawanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Bank Ochrony Środowiska.

Tabela 6. Kredyty zaciągnięte przez gminę Strzegom w latach 1996–2000 na przedsięwzięcia proekologiczne

Rok	Przedsięwzięcie	Wysokość kredytu (w zł)
1996	modernizacja oczyszczalni ścieków	135 978
1997	wodociągowanie wsi Goczałków	150 000
1997	zakup śmieciarki	247 000
1999	modernizacja kotłowni przy Szkole Podstawowej we wsi Jaroszów	130 000
1999	modernizacja kotłowni przy Szkole Podstawowej we wsi Kostrza	160 000
2000	kanalizacja we wsi Morawa	732 000

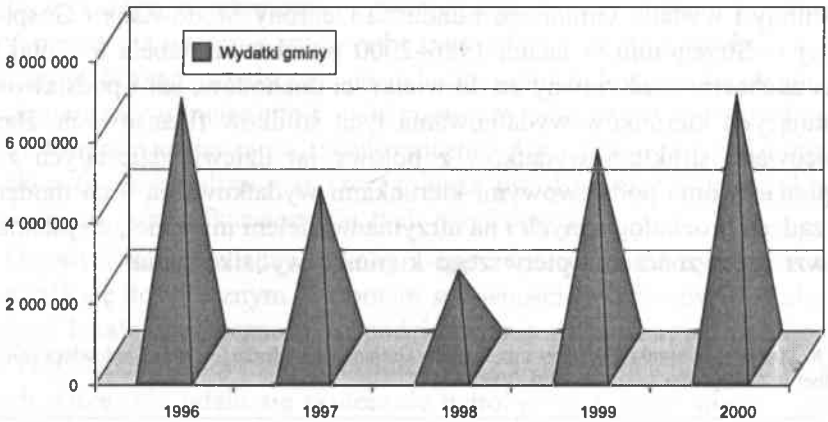
Źródło: Jak w tab. 5.



Wykres 1. Wydatki na ochronę środowiska z budżetu gminy w latach 1996–2000 (w zł) – ceny bieżące
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta i Gminy Strzegom.

W gminie Strzegom istnieją dwa dodatkowe podmioty związane mniej lub bardziej bezpośrednio z ochroną środowiska przyrodniczego na terenie gminy – Zakład Gospodarki Komunalnej oraz Zakład Zieleni Miejskiej i Usług Pogrzebowych. Pierwszy został powołany do życia w 1995 r. Zajmuje się realizacją programu produkcji i dostaw wody, utrzymaniem dróg gminnych, usługami budowlanymi i remontowymi, składowaniem odpadów, odbiorem ścieków oraz wywozem stałych i ciekłych odpadów.

Natomiast Zakład Zieleni Miejskiej i Usług Pogrzebowych powstał 29 grudnia 1994 r., zajmuje się cmentarzami komunalnymi oraz ogrodami i zielenią miejską. Około 30% środków finansowych będących w dyspozycji zakładu przekazywana jest na utrzymanie terenów zielonych. Są to środki budżetu gminy. W r. 1997 zakład otrzymał dodatkową dotację z budżetu gminy na modernizację szklarni produkującej sadzonki na potrzeby zieleni gminnej.



Wykres 2. Wydatki z budżetu gminy Strzegom na gospodarkę komunalną 1996–2000 (w zł)
Źródło: Jak w wykresie 2.

Tabela 7. Wydatki budżetu gminy Strzegom na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną w latach 1996–2000 (w zł)

Rok budżetowy	Ochrona środowiska	Gospodarka komunalna
1996	152 234	6 459 487
1997	154 234	4 259 761
1998	157 895	2 179 543
1999	159 563	5 176 894
2000	160 102	6 572 314

Źródło: Jak w tab. 5.

Na terenie gminy Strzegom istnieje od 1995 r. Gminny Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW). Fundusz ten swoje środki pieniężne uzyskuje m.in. z opłat i kar[6]:

– 10% opłat i kar za szczególne korzystanie z wód oraz gospodarcze wykorzystywanie środowiska i dokonywanie w nim zmian;

– całość opłat za usuwanie krzewów i drzew;

– połowa wpływów za składowanie odpadów na terenie miasta i gminy.

Innym źródłem dofinansowywania funduszu są dotacje, kredyty oraz pożyczki preferencyjne pochodzące m.in. od Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu PHARE, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Banku Ochrony Środowiska i z programu STRUDER.

Dochody i wydatki Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Strzegomiu w latach 1996–2000 przedstawia tabela 8. Tutaj także można zaobserwować zmiany co do wielkości dochodów, jak i podstawowych, dominujących kierunków wydatkowania tych środków finansowych. Bardziej zróżnicowana struktura wydatków z połowy lat dziewięćdziesiątych została zastąpiona dwoma podstawowymi kierunkami wydatkowania – na modernizację urządzeń proekologicznych i na utrzymanie zieleni miejskiej, z systematycznym wzrostem znaczenia pierwszego kierunku wydatkowania.

Tabela 8. Dochody i kierunki wydatkowania środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Strzegomiu w latach 1996–2000

Rok	Wielkość dochodów (w zł)	Główne kierunki wydatkowania (% ogółu dochodów)
1996	106 937	Ochrona wód – 42,6 Składowanie odpadów – 31,6 Utrzymanie zieleni – 19,0
1997	174 783	Ochrona powietrza – 61,0 Utrzymanie zieleni – 19,2
1998	191 048	Modernizacja urządzeń proekologicznych – 55,5 Utrzymanie zieleni – 18,7
1999	494 950	Modernizacja urządzeń proekologicznych – 82,0 Utrzymanie zieleni – 7,4
2000	510 100	Modernizacja urządzeń proekologicznych – 99,4

Źródło: Jak w tab. 5.

[6] Szerzej na temat uwarunkowań prawnych patrz: *Wybrane elementy prawa środowiskowego dla ekonomistów*, red. S. Czaja, Wrocław 2001.

6. Zakończenie

Powyższa skrócona analiza źródeł finansowania i kierunków wydatkowania środków na ochronę środowiska przyrodniczego i realizację przedsięwzięć proekologicznych dla miasta i gminy Strzegom pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

1. Realizacja poszczególnych przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu środowiska przyrodniczego na terenie Strzegomia nie jest podporządkowana żadnej bardziej perspektywicznej strategii ekorozwoju. Są to raczej doraźne działania wybierane według dość niejednolitych i niejasnych kryteriów. Często są to awarie, często siła przetargowa poszczególnych grup interesów.

2. Gmina i miasto nie realizują strategii ekorozwoju.

3. Społeczność lokalna i wyłaniane przez nią władze samorządowe nie przejawiają większego zainteresowania problemami ekologicznymi i możliwościami wykorzystania walorów środowiska przyrodniczego do przyszłego rozwoju. Społeczność ta oraz przedstawiciele władzy samorządowej przejawiają raczej (przeciętnie rzecz ujmując) dość niski poziom wiedzy i świadomości ekologicznej. Jest to raczej społeczność „syndromiczna". Utrudnia to przygotowanie strategii ekorozwoju i realizację poszczególnych przedsięwzięć, a także aktywizację lokalnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć.

4. Organy lokalnej władzy i osoby mające społeczny autorytet również nie odznaczają się dostatecznym poziomem sprawności funkcjonowania, aby zmobilizować lokalną społeczność do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych. Przykładem takiej nieskuteczności może być segregacja odpadów komunalnych, której nie udało się skutecznie wdrożyć na terenie miasta i gminy.

5. Szczególne bariery związane są z syndromami społeczno-mentalnymi. Jak zauważono w powyższej analizie, syndromy takie mają złożony charakter i często ich działanie wzmacnia się katalitycznie. W efekcie spotykamy postawy, w ramach których występuje zarówno pogarda do przyrody, mimo bliskiego bezpośredniego kontaktu z nią, przekonanie o własnej doskonałości, niechęci do podejmowania działań na rzecz ochrony i lepszego, racjonalniejszego wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego, niemocy i oczekiwania na pomoc zewnętrzną, połączoną z krótkowzrocznością działania.

6. Dodatkowym problemem są powszechne braki w zakresie prowadzenia polityki finansowej (inżynierii finansowej) i wykorzystania wszystkich potencjalnych źródeł finansowych. W efekcie większość przedsięwzięć realizowanych na terenie miasta i gminy finansowana jest ze środków zewnętrznych (dotacji i środków pomocowych). Nie występują natomiast środki własne wygenerowane przez lokalną społeczność.

Literatura

Analiza skuteczności działania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce, red. K. Górka, Wrocław 1999, materiał powielony.

BECLA A., CZAJA S., *Spory wokół efektywności realizacji zadań społecznych. Samorządowa i rządowa forma redystrybucji dochodu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej" 1998, vol. 2, nr 5, s. 117–125.

CZAJA S., BECLA A., *Ekologiczne uwarunkowania działalności gospodarczej*, Wrocław 2001.

FIEDOR B., *Ekonomiczne metody regulacji stanu środowiska – istota, rodzaje i kryteria stosowalność*, [w:] *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Karpacz–Wrocław 1999, s. 207–227.

SOBIECKI M., *Realizacja polityki ekologicznej w resorcie ochrony środowiska – zamierzenia*, [w:] *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Karpacz–Wrocław 1999, s. 169–182.

Strzegom. Zarys monografii miasta i regionu, red. K. Matwijowska, Wrocław–Strzegom 1995.

Wybrane elementy prawa środowiskowego dla ekonomistów, red. S. Czaja, Wrocław 2001.

Źródła finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce – przewodnik, Warszawa 1996.

SELECTED PROBLEMS OF FINANCING PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT IN SMALL AND MEDIUM-SIZED URBAN CENTERS SITUATED IN PROBLEM REGIONS (AS EXEMPLIFIED BY THE TOWN OF STRZEGOM)

S u m m a r y

The work is devoted to broadly-understood aspects of financing protection of environment in a small Lower Silesian town – Strzegom. In the beginning, the system of financing system of environmental protection in Poland in the nineties and the financial structure of means allotted for pro-ecological investments were presented. Then, problems of managing the environment protection on the level of the commune was discussed, indicating the multi-layer internal structure which exists in this respect. In its further part, the article presents the natural environment of Strzegom, where the vital role of natural factors in determining the development of the town was pointed out. The threats to the environment, which occur here, were also presented. The final part of the article is devoted to an analysis of sizes and directions of making use of financial means for implementing pro-ecological undertakings in Strzegom in the years 1996–2000.

OPOLE 2002

Andrzej GRACZYK
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

STRATEGIA ENERGETYCZNA MIASTA

Planowanie zaopatrzenia w energię jako obowiązek gminy

Zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe uznaje się za zadania własne gminy, wynikające z Ustawy o samorządzie terytorialnym. Formalny obowiązek przygotowania tych zadań ściśle wynika z zapisów Prawa energetycznego, w którym samorządy gminne zobowiązano do „planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na terenie gminy" (art. 18). Jest to uszczegółowienie obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w media energetyczne sformułowanego jeszcze w 1990 r. w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Zgodnie z Prawem energetycznym gminy opracowują projekt założeń do planu zaopatrzenia w sieciowe nośniki energii. Podlega on opiniowaniu przez samorząd województwa i wojewodę. Rada gminy uchwala założenia. Na tej podstawie opracowywany jest projekt planu, który po stwierdzeniu przez wojewodę zgodności z założeniami polityki państwa podlega procedurze uchwalania przez radę gminy, przyjmując postać planu zaopatrzenia.

W tej procedurze bardzo istotną rolę odgrywa określenie założeń do planu zaopatrzenia w sieciowe nośniki energii. Powinny one obejmować[1]:

– ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
– przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie tych nośników;
– możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elek-

[1] Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jednolity, DzU nr 54, poz. 348 z późn. zm., art. 19 ust. 3.

trycznej oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;

– zakres współpracy z innymi gminami.

Założenia do planu muszą zapewnić spójność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Prawo energetyczne nie daje jednak wyraźnych wskazówek, które mogłyby mieć charakter normatywny dla procesu planowania zaopatrzenia w nośniki energetyczne. W kompetencji gmin leży obowiązek koordynacji działań związanych z planowaniem energetycznym. Gmina powinna być głównym inicjatorem tworzenia na swym terenie infrastruktury energetycznej. Ma to zapobiec dowolności działań przedsiębiorstw energetycznych.

Z drugiej strony, przedsiębiorstwa sieciowe zobowiązane zostały do opracowania swoich planów rozwoju, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane są do współpracy z gminami, na których obszarze prowadzą działalność. Gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia w sieciowe nośniki energii gmin, to komplikuje się sposób opracowania przez gminę planu zaopatrzenia w sieciowe nośniki energii. Gminy mogą wówczas wykorzystać procedurę opracowania projektu planu zaopatrzenia, opiniowanego przez wojewodę i uchwalonego przez radę gminy. Taki plan jest dla gminy podstawą do szukania kompromisów w drodze zawierania umów z przedsiębiorstwami energetycznymi.

Kompleksowe opracowanie lokalnej strategii energetycznej na poziomie lokalnym powinno wychodzić od strategii (programów) rozwoju gmin, której odzwierciedleniem w przestrzennym wymiarze są zatwierdzone plany zagospodarowania. Ułatwia to rzetelne i spójne zdefiniowanie potrzeb energetycznych, które formułowane są w postaci odpowiednich założeń do planu zaopatrzenia w sieciowe nośniki energii. Powinny się w nich znaleźć takie zagadnienia, jak: diagnoza aktualnego stanu energetyki na terenie gminy, ocena rynku paliw i energii, możliwości wykorzystania lokalnych zasobów energetycznych, zakres modernizacji istniejących źródeł energii i sieci energetycznych, potencjalne potrzeby energetyczne wynikające z planu zagospodarowania, wariantowe podejście do prognozy zaopatrzenia w media energetyczne do 2020 r., źródła finansowania inwestycji energetycznych, zakres współpracy z innymi gminami itp.[2]

Stosunkowo krótki okres działania nowego prawa energetycznego sprawia, że nie utrwaliły się jeszcze określone procedury formułowania lokalnej strategii

---

[2] *Strategia energetyczna Dolnego Śląska. Etap I. Diagnoza sytuacji i założenia do strategii*, Wrocław 2001.

energetycznej. Za etapy jej tworzenia można uznać: projekt założeń, założenia, projekt planu, wreszcie plan zaopatrzenia w sieciowe nośniki energii. Warto zatem określić stan zaawansowania i sposoby podejścia do tworzenia takich elementów strategii energetycznej.

Zaawansowanie gmin w procesie planowania energetycznego

W trakcie prac diagnostycznych nad przygotowaniem strategii energetycznej województwa dolnośląskiego[3] podjęto badania ankietowe dotyczące realizacji przez gminy ich ustawowych obowiązków wynikających z Prawa energetycznego oraz innych ustaw. Łącznie badaniem objęto 165 gmin oraz 4 miasta – gminy wydzielone. Odpowiedzi na pytania ankietowe uzyskano od 58 gmin. Na 85 gmin miejskich na ankietę odpowiedziało 28 gmin.

W badaniach założono cztery podstawowe poziomy (stopnie) przygotowania gmin do tworzenia lokalnej strategii energetycznej. Uzyskane wyniki zamieszczono w tabeli 1. Stan związany z przynajmniej wstępnym rozpoznaniem potrzeb energetycznych deklaruje ponad 80% gmin miejskich. Osiągnięcie większego zaawansowania gmin w tworzeniu strategii warunkowane jest koniecznością koordynowania zamierzeń samych gmin z zamierzeniami innych podmiotów, a w szczególności przedsiębiorstw energetycznych. Jedną z potencjalnych barier może być też zgodność przyjętego horyzontu planistycznego podmiotów uczestniczących w planowaniu energetycznym gminy.

Tabela 1. Przygotowanie gmin miejskich (miejsko-wiejskich) w procesie planowania energetycznego

Charakterystyka stanu	%
Uchwalono już założenia do planu zaopatrzenia i są one zgodne z planami przedsiębiorstw energetycznych	7,1
Przygotowuje się założenia do planu po opracowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub studium)	50,0
Jest w trakcie opracowania planów zagospodarowania przestrzennego (studium) ze wstępnym lub głębszym oszacowaniem potrzeb energetycznych z wykorzystaniem informacji od przedsiębiorstw energetycznych (lub ich planów rozwoju)	25,0
Jak wyżej, ale bez dokonania analizy potrzeb energetycznych	14,3
Inna sytuacja niż wyżej wymienione	3,6

Źródło: *Strategia energetyczna Dolnego Śląska. Etap I. Diagnoza sytuacji i założenia do strategii*, Wrocław 2001, s. 169.

Do 54 gmin, które nie uchwaliły jeszcze założeń do planu, zwrócono się z prośbą o oszacowanie najkrótszego czasu potrzebnego do uzyskania prawnych podstaw dla działań strategicznych w zakresie lokalnej energetyki (zob. tab. 2).

[3] Autor niniejszego artykułu uczestniczy w pracach zespołu opracowującego tę strategię.

Gminy deklarowały w większości, że potrzeba im do dwóch lat do uchwalenia założeń planu lub planu. W przypadku gmin miejskich dodatkowym czynnikiem wpływającym na wydłużenie tego okresu, w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, jest niewątpliwie większa złożoność planowania.

Tabela 2. Okres potrzebny gminom miejskim (miejsko-wiejskim) do uchwalenia założeń lub planu zaopatrzenia w media energetyczne

Okres zakończenia (wersja optymistyczna)	%
Do 2001 r.	37,0
Do 2002 r.	11,1
Do 2003 r.	29,6
Powyżej 2003 r.	14,8
Trudny do oszacowania	7,5

Źródło: Jak w tab. 1.

Strategiczny charakter planów energetycznych jest ściśle związany z przyjętym okresem w projekcji scenariuszy. Wyniki badań ujęto w tabeli 3.

Tabela 3. Horyzont planowania przyjęty (deklarowany) przez gminy miejskie (miejsko-wiejskie) dla potrzeb opracowania założeń do planu zaopatrzenia w energię

Długość okresu projekcji	%
Projekcja krótkookresowa do dwóch lat	9,7
Projekcja średniookresowa do pięciu lat	25,8
Projekcja długookresowa od 6 do 10 lat	41,9
Projekcja prognostyczna do 2020 r.	12,9
Inny wariant projekcji	9,7

Źródło: Jak w tab. 1.

Jak podkreślają przeprowadzający ankietę, uzyskane wyniki odnośnie umownie nazwanego horyzontu planowania należy traktować bardziej jako preferencje niż jako rzeczywisty okres przyjęty w pracach przygotowawczych. W deklaracjach gmin przeważa pogląd o konieczności zastosowania projekcji długookresowej, powyżej 5 lat, na co wskazuje ponad połowa z nich. Umiarkowany średniookresowy horyzont planowania, a więc zalecany jako właściwy na tym szczeblu planowania, ma tylko około 25% gmin-respondentów. Taka struktura wyników wskazuje, że prace nad założeniami nie weszły jeszcze na etap głębszych uzgodnień z przedsiębiorstwami energetycznymi.

W łącznej ocenie zaawansowania gmin w tworzeniu lokalnej strategii energetycznej zwracają uwagę znaczne opóźnienia gmin w przygotowaniu założeń do planu zaopatrzenia i powstające na tym tle zagrożenia związane z ich przygotowaniem, prawdopodobnie szybkim, ale w sposób powierzchowny.

Wymagania organizacyjne planowania energetycznego

Opracowanie założeń i planu zaopatrzenia w energię wymaga odpowiedniego merytorycznego przygotowania samej gminy do zadań w zakresie planowania energetycznego. W szczególności chodzi o to, kto i w jaki sposób realizować się będzie prace przygotowawcze (projektowe). W tabeli 4 przedstawiono wyniki określające wykonawców projektów założeń i planów zaopatrzenia.

Tabela 4. Wykonawcy projektów założeń i planu zaopatrzenia w energię, zaangażowani i przewidziani przez gminy miejskie (miejsko-wiejskie)

Wykonawcy projektów	%
Służby własne gminy	7,1
Firmy zewnętrzne (doradcze) we współpracy merytorycznej z własną kadrą	42,8
Mieszane zespoły wykonawców – swoi i obcy specjaliści	14,3
Przedsiębiorstwa energetyczne z ogólnym nadzorem gminy	28,6
Kombinacja podstawowych wariantów np. w rozbiciu na typy mediów energetycznych	3,6
Inny przypadek niż wyżej wymienione	3,6

Źródło: Jak w tab. 1.

Ponad 40% gmin deklaruje, że realizatorami prac projektowych są lub będą firmy zewnętrzne współpracujące z własnymi kadrami, a prawie 30%, że będą to przedsiębiorstwa energetyczne z ogólnym nadzorem gminy. Zdaniem autorów ankiety, wysoki udział deklaracji związanych z zaangażowaniem przedsiębiorstw energetycznych sugeruje, że tylko niewielka część gmin dokonała głębszej adaptacji organizacyjnej na rzecz działań planistycznych (np. powołanie oddzielnych zespołów, zatrudnienie specjalistów; w komentarzach żadna z gmin nie wskazywała na działania tego typu). Potwierdza to tezę o ograniczonej gotowości (bądź skali działań adaptacyjnych) gmin w obszarze personalnym i metodyczno-analitycznym.

Koordynacja strategii z innymi gminami

Koordynacja współpracy gminy w zakresie zaopatrzenia w energię z innymi gminami w Prawie energetycznym ma mniejszą rangę w porównaniu do współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi. Potencjalnie jednak może ona przynieść gminom duże korzyści. Wyniki badań ankietowych w tym zakresie zawiera tabela 5.

Tabela 5. Zakres i rodzaj współpracy między gminami nad założeniami zaopatrzenia w nośniki energii

Typ medium energetycznego	Energia elektryczna	Paliwa gazowe	Ciepło
Prace w zasadzie samodzielne, bez wyraźnej współpracy z innymi gminami	46,4	50,0	68,0
Działania wspólne z innymi gminami o charakterze wymiany poglądów	35,8	35,7	20,0
Współpraca merytoryczna i uzgodnienia, ale nie wynikające z przygotowania wspólnego dokumentu i wspólnie określonych potrzeb gmin co do zaopatrzenia w energię	7,1	7,1	—
Szerokie merytoryczne współdziałanie gmin wynikające ze wspólnych założeń do planu, indywidualny dokument dla gminy jest elementem większej całości	3,6	3,6	—
Brak przesłanek do określenia zakresu współpracy z innymi gminami	7,1	3,6	12,0

Źródło: Jak w tab. 1, s. 175.

Współpraca międzygminna deklarowana była przez mniej niż połowę ankietowanych gmin (około 40% gmin w odniesieniu do energii elektrycznej, 35% do gazu i tylko 12% do ciepła). Najczęściej współpraca ma charakter wymiany poglądów, a nie jest podejmowana w związku z traktowaniem przedsięwzięcia planistycznego jako wspólnego działania na rzecz szerzej rozpatrywanego regionu. Tylko w kilku przypadkach występuje szerokie merytoryczne współdziałanie gmin, wynikające ze wspólnych założeń do planu, gdy indywidualny dokument dla gminy jest elementem większej całości.

Autonomizacja przygotowania przez gminy dokumentów dla lokalnej strategii energetycznej wynika w znacznej mierze z dwuszczeblowości działań planistycznych w dziedzinie zaopatrzenia w energię (Ministerstwo Gospodarki – gminy/przesiębiorstwa). Interesującą kwestią okazało się, w tym kontekście, zbadanie poglądów gmin na temat postrzegania związków lokalnej strategii energetycznej ze Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Na podstawie wyników ankiety autorzy stwierdzają, że formuła i ramy opisu Strategii Rozwoju Województwa są zbyt ogólne dla potrzeb (wskazówek) projektu założeń do planu zaopatrzenia w energię. Tylko nieliczne gminy dostrzegają taką zgodność ze swoimi założeniami. Oznacza to, że z wojewódzkiej strategii rozwoju nie mogły one wiele skorzystać przy tworzeniu własnej strategii energetycznej. Wskazywano na zbyt zagregowane ujęcie Strategii Rozwoju Województwa oraz brak szczegółowych komentarzy do niej. Z drugiej strony, gminy były mało aktywne przy określaniu własnych przedsięwzięć lokalnej strategii odnoszących się do programów inwestycyjnych w przyszłej Strategii Energetycznej Województwa Dolnośląskiego. Świadczy to o niedocenianiu możliwości udoskonalenia własnych strategii stwarzanych dzięki koordynacji działań w tym zakresie na szczeblu wojewódzkim.

Literatura

Strategia energetyczna Dolnego Śląska. Etap I. Diagnoza sytuacji i założenia do strategii, Wrocław 2001.
Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (DzU nr 54, poz. 348 z późn. zm.).
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.).
WALASZEK-PYZIOŁ A., PYZIOŁ W., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1998.

THE ENERGY STRATEGY OF THE CITY

Summary

The article presents problems connected with realization of the energy strategy of the city in the light of the Act called „Power Engineering Law". In the beginning, principles of elaborating, by communes, on projects of assumptions related to the plan of supplying net carriers of energy were discussed. It was indicated that the principles must be coherent with the local spatial management plan. In the following part, the current level of advancement in this sphere in communes of Lower Silesia was presented. Over 80% of the municipal communes declared the state connected to at least their initial examination of needs as regards energy. Also organizational requirements of the energy planning were presented, pointing to the necessity of a close cooperation with power providing companies. That results, partially, from the low adaptability of communes in the discussed sphere. The finishing part of the article offers a critical analysis of the inter-communal collaboration to date. It turns out that it is limited only to exchanging views instead of a substantial cooperation.

OPOLE 2002

Dominik DRZAZGA
Uniwersytet Łódzki

ZINTEGROWANE PLANOWANIE ENERGETYCZNE JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA EKOROZWOJEM MIAST – ZARYS PROBLEMU

Miasta jako konsumenci energii

Miasto jest układem ekologicznym stworzonym i całkowicie zdominowanym przez człowieka. W układzie tym najostrzej dostrzec można mniej lub bardziej świadomą realizację idei uniezależnienia się człowieka od swojego środowiska, a więc od ogółu czynników zewnętrznych, co zostało doprowadzone właśnie w wielkich miastach do punktu krytycznego. „Okazało się, że rozwój technologiczno-organizacyjny, bez uwzględnienia zasad obiegu materii i przepływu energii w całej przyrodzie, zagraża także istnieniu populacji ludzkiej"[1].

Antrpogeniczne przepływy energii w obszarze miasta i związana z tym infrastruktura techniczna są jedną najistotniejszych cech charakterystycznych dla terenów miejskich. Jedną z głównych cech konstytutywnych miasta jest występowanie w jego obszarze sieci nadziemnych i podziemnych urządzeń oraz instalacji związanych z transportem nośników energii (gazu, energii cieplnej i elektrycznej)[2].

Współczesne miasta stały się największymi konsumentami elementarnych zasobów środowiska, takich jak: energia, materia i przestrzeń, stanowiąc tym samym główne ośrodki negatywnego antropogenicznego oddziaływania na ziemskie środowisko, ponieważ systemy miejskie w odróżnieniu od ekosystemów występujących w świecie przyrody nie są jeszcze na obecnym etapie rozwoju

[1] *Kompendium wiedzy o ekologii*, red. T. Mossor-Pietraszewska, J. Strzałko, Warszawa–Poznań 1999, s. 281.

[2] Ibid., s. 279.

cywilizacji ludzkiej w pełni „zbilansowanymi", „zrównoważonymi" układami pod względem energetycznym, materialnym i przestrzennym. Zasoby materii i energii niezbędne do zaspokajania potrzeb populacji ludzkiej zamieszkującej miasta są często dostarczane do tego układu z odległych miejsc, co dodatkowo, poprzez ich transport i dystrybucję wewnątrz miasta, podwyższa materiałochłonność i energochłonność tego układu.

Znaczna część energii użytkowanej w miastach (układach osadniczych w ogóle) ulega rozproszeniu w otoczeniu na różnych etapach procesów energetycznych (produkcji, przetwarzania, przesyłu, dystrybucji i konsumpcji), nie zaspokajając bezpośrednio żadnej z potrzeb mieszkańców. Są to straty energii, występujące najczęściej pod postacią ciepła. Przyczyną takiego stanu rzeczy są ułomności techniczno-technologiczne oraz niedoskonałości w systemach zarządzania, gospodarowania energią zarówno po stronie producentów, dystrybutorów, jak i konsumentów energii.

Miasto jest więc systemem wymagającym dostawy olbrzymich ilości energii i materii, a jednocześnie wytwarza bardzo dużo produktów na potrzeby własne i regionu oraz odpadów i zanieczyszczeń, z których znaczna część jest wydalana poza jego granice. Są to przesłanki dla podejmowania działań regulacyjnych, usprawniających w tych wszystkich sferach gospodarki komunalnej, w których mamy do czynienia z wykorzystywaniem zasobów przyrody. Ich podstawowym celem jest doprowadzenie do racjonalniejszego niż dotychczas wykorzystywania materii, energii i przestrzeni, a równocześnie poprawienia tym samym jakości życia mieszkańców.

Gminy zużywają ogromną ilość energii, dlatego też samorządy lokalne powinny kreować politykę oszczędzania energii w sektorze komunalno-bytowym (budownictwo, mieszkalnictwo), a także w sferze lokalnego transportu (pojazdy mechaniczne napędzane silnikami spalinowymi) oraz promując nowoczesne energooszczędne budownictwo. Strategie energetyczne gminy powinny zawierać również program promocji oszczędzania energii, ustanawiając lokalne wzorce i standardy w tym zakresie oraz udzielając porad i informacji osobom prywatnym (obywatelom, mieszkańcom gminy) oraz instytucjom i przedsiębiorstwom działającym na terenie gminy. Bardzo ważne jest prowadzenie przez gminę spójnej polityki w zakresie energetyki. W planowaniu energetycznym gminy konieczne jest uwzględnienie zmian zapotrzebowania na energię. Priorytetem powinno być zmniejszanie ilości zużywanej energii przez:

1. Oszczędzanie energii w budynkach – racjonalizację użytkowania energii.

2. Zwiększenie sprawności układu wytwarzania, przesyłu i regulacji układu – poszanowanie energii.

3. Wykorzystywanie w większym stopniu zasobów odnawialnych.

4. Promowanie nowoczesnego typu energooszczędnego budownictwa dla nowo wznoszonych obiektów mieszkalnych i użytkowych.
5. Edukację społeczności lokalnej.

Lokalne rynki energetyczne

Rynki energii postrzega się najczęściej jako zbiory konkurujących ze sobą struktur związanych z poszczególnymi nośnikami energii, takimi jak: paliwa stałe, paliwa ciekłe, gaz ziemny, ciepło (w wodzie gorącej lub parze) i energia elektryczna.

Wprowadzenie gospodarki rynkowej oraz wejście w życie ustawy Prawo energetyczne wraz z rozporządzeniami wykonawczymi, regulującymi stosunki między producentami i dostawcami energii a klientami, stworzyło już warunki do powstawania lokalnych rynków energii cieplnej. Jednak „porównując podstawowe wymagania uwarunkowań rynku z aktualnym stanem sektora energii, można zauważyć, że obecnie mamy do czynienia z etapem początkowym kreowania rynków energii. Jest to szczególnie istotne w aspekcie opracowywania zasad polityki energetycznej miasta (gminy) i regionu, przy uwzględnieniu generalnych podstaw polityki energetycznej kraju"[3].

Lokalne rynki energetyczne w dużych aglomeracjach miejskich związane z sieciowymi usługami komunalnymi w zakresie dystrybucji energii (ciepła w wodzie gorącej lub parze), elektryczności oraz tzw. „gazu przewodowego" odznaczają się tendencją do tworzenia tzw. naturalnych monopoli. Stwierdza się bowiem, iż „energia elektryczna i ciepło są specyficznymi towarami, dla których efektywność działania mechanizmów rynkowych jest znacznie ograniczona przez stosunkowo małą liczbę wytwórców, produkujących energię na potrzeby dużej liczby odbiorców"[4]. Na lokalnym rynku energii występują bowiem, z punktu widzenia potencjalnej konkurencji (wykorzystującej np. odnawialne źródła energii), bardzo poważne ekonomiczno-techniczne[5] bariery wyjścia na rynek, dlatego nie należy się spodziewać istotnych zmian w obecnie istniejących, a ukształtowanych przez wiele lat strukturach producentów i dystrybutorów energii. Niemniej jednak odpowiedzialność lokalnej społeczności, a zwłaszcza władzy samorządowej, wymaga podjęcia działań w kierunku równoważenia rozwoju według schematu przedstawionego na s. 110.

---

[3] W. Kamrat, *Metodologia oceny efektywności inwestowania na lokalnym rynku energii*, Gdańsk 1999, s. 11.

[4] Ibid.

[5] Ekstremalnie wysokie koszty budowy nowej infrastruktury technicznej (sieci), które stanowią poważną barierę finansową dla potencjalnej konkurencji oraz występowanie bariery przestrzennej – braku miejsca dla budowy nowego, konkurencyjnego sieciowego systemu dystrybucyjnego.

Zestawienie 1

Hierarchia podejmowania przedsięwzięć w energetyce komunalnej w świetle koncepcji ekorozwoju
1. Usprawnienia w dotychczas istniejących systemach produkcji, dystrybucji i użytkowania energii na rzecz racjonalizacji / poszanowania energii.
3. Rozwój wytwarzania energii z paliw węglowodorowych (gaz ziemny, ropa naftowa).
4. Rozwój energetyki w oparciu na spalaniu odpadów komunalnych.
2. Rozwój wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.
5. Rozwój energetyki w oparciu na wykorzystaniu węgla kamiennego lub węgla brunatnego.

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę specyfikę lokalnego rynku energii (naturalne monopole, wysokie bariery wejścia na rynek dla konkurencji, powszechne wykorzystywanie konwencjonalnych, nieodnawialnych źródeł energii), należy wskazać na potrzebę interwencjonizmu władzy lokalnej w mechanizm kształtowania się lokalnego rynku energii. Wydaje się, że przesłanki do podejmowania tego rodzaju działań interwencyjnych są dwojakiego rodzaju:

– społeczno-ekonomiczne, tj. obniżania kosztów energii przez przedsiębiorstwa zajmujące się jej wytwarzaniem, przetwarzaniem, magazynowaniem, przesyłem i dystrybucją, a tym samym jej ceny na rynku;

– powodowane potrzebami w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego oraz realizacji idei ekorozwoju, tj. ograniczania zużycia oraz strat energii, przy zaspokajaniu tych samych potrzeb co uprzednio.

Wymienione wyżej przesłanki wskazują, że na zagadnienia racjonalizacji gospodarki energetycznej miasta można spojrzeć z perspektywy sozologicznej bądź ekonomicznej.

Planowanie energetyczne

Wśród wymienionych wyżej trzech podstawowych zasobów środowiska miejskiego (przestrzeń, materia, energia) dotychczas tylko gospodarowanie przestrzenią objęte było specjalnymi, w znacznym stopniu sformalizowanymi, procedurami planistycznymi uregulowanymi przez przepisy prawne (ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym). Obecnie stwierdzić można rosnącą uwagę, jaką opinia społeczna, środowiska naukowe oraz władze publiczne różnego szczebla – zarówno lokalnego, jak i centralnego – zwracają na sprawy gospodarowania energią. Dostrzega się bowiem, iż „dla prawidłowego rozwoju poszczególnych gmin niebagatelne znaczenie ma nie tylko wdrożenie ładu przestrzennego i eksponowanie jej walorów architektonicznych i krajobrazowych, ale w równej mierze stan infrastruktury technicznej, możliwość zaopatrzenia ludności

w wodę dobrej jakości, odprowadzenia i oczyszczania ścieków oraz dostępność do ekologicznie czystych mediów energetycznych"[6].

W praktyce racjonalne organizowanie procesu gospodarowania energią polegać może m.in. na planowaniu energetycznym w gminach. Dobroczyńska tak formułuje definicję procesu planowania w sferze gospodarczej. Treścią planowania „jest wybór celu i gwarancje jego osiągnięcia. Każda dziedzina potrzebuje takiego postępowania. Największe jednak zastosowania ma planowanie w gospodarce. Współczesne planowanie gospodarcze jest zarówno pewną procedurą, która polega na świadomym i systematycznym przetwarzaniu informacji o charakterze ekonomicznym i technicznym oraz na konstruowaniu wewnętrznie spójnych koncepcji strategii działania (z uwzględnieniem występujących ograniczeń i uwarunkowań) pod kątem najlepszych sposobów osiągania wyznaczonych celów, jak również skomplikowanym społecznym procesem, w toku którego mamy do czynienia ze swoistą grą pomiędzy tym, co pożądane, a tym, co możliwe. Gra, która wymaga z jednej strony, głębokiej znajomości przedmiotu planowania i jego otoczenia, z drugiej, posiadania określonych umiejętności metodologicznych (metody i techniki planowania). A mimo to wynik tych zabiegów bywa zawodny"[7].

Przed 1997 r., tj. przed wejściem w życie ustawy Prawo energetyczne pod pojęciem planowania energetycznego rozumiano, przede wszystkim, problemy planowania (rozwoju) systemów energii m.in. w kontekście wykorzystywania określonych źródeł energii. Podejście to kładło nacisk na planowanie przede wszystkim po stronie podażowej rynku energii, a więc w systemach produkcyjnych, przesyłowych i dystrybucyjnych energii. Z chwilą wejścia w życie Prawa energetycznego planowanie energetyczne w Polsce zyskało nowy, dodatkowy wymiar. Wymieniony akt prawny kładzie zwiększony nacisk na planowanie po stronie popytowej rynku energii (konsumenci, użytkownicy), co oddaje współczesne trendy w makroekonomii wskazujące na popyt jako główny czynnik sterujący gospodarką, przenosząc jednocześnie ciężar problemu z poziomu centralnego (krajowego) i regionalnego na poziom lokalny (gmina, miasto) i z sektora *stricte* energetycznego do sektora komunalnego. Można to ująć następująco: planowanie energetyczne rozszerzyło swój zasięg o sferę użytkowania nośników energii znajdującą się na niższym poziomie hierarchii krajowego systemu energetycznego, ze wskazaniem na szczególne znaczenie sektora bytowo-komunalnego w sferze użytkowników.

Możliwość interwencjonizmu władzy lokalnej w obrębie gospodarki energetycznej na lokalnym rynku energii oraz konkretny instrument temu służący

[6] M. Ebelt, *Problematyka infrastruktury technicznej w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Człowiek i Środowisko", t. 23, nr 2–3, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1999, s. 311.

[7] A. Dobroczyńska, *Planowanie energetyczne w gminach*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" 2000, nr 5; http://www.ure.gov.pl/ure/analiza/planowanie_en_w_dminach.html

dają: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst pierwotny: DzU 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz, w rozszerzonym zakresie, ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU 1997, nr 54, poz. 348 z późn. zm.), która w artykułach 18–20 określa szczegółowo obowiązki gminy w zakresie zaopatrzenia w energię (omówione szerzej w dalszej części opracowania) oraz ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (DzU 1998, nr 106, poz. 668). Instrumentem tym jest wyżej wspomniane planowanie energetyczne[8]. Instrument ten ma charakter obligatoryjny i służyć ma władzy gminnej (miejskiej) w kształtowaniu lokalnej gospodarki energetycznej. „Najogólniej rzecz ujmując, kompetencje gmin w tym zakresie należy rozumieć jako obowiązek koordynacji działań związanych z planowaniem energetycznym. Gmina stać się powinna głównym inicjatorem tworzenia na swoim terenie infrastruktury energetycznej, rzadko będąc jej właścicielem, chociaż w wielu przypadkach istnieją jeszcze komunalne przedsiębiorstwa energetyczne. Takie rozwiązanie ma zapobiec przypadkowości czy też dowolności działań przedsiębiorstw energetycznych. Część z nich, tj. tzw. przedsiębiorstwa sieciowe zostały zobowiązane ustawą do opracowania planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 16). Projekty planów dotyczące energii elektrycznej i gazu podlegają uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki w celu zapewnienia ich zgodności z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa, a także realizacji postulatu równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców (art. 23 ust. 1 ustawy). Wyłączenie z powyższego przepisu ciepła oznacza zwiększenie odpowiedzialności gminy za ten zakres planowania energetycznego"[9].

Planowanie energetyczne sytuuje się pośród „planowania działań związanych ze stymulowaniem rozwoju lokalnego" i jest ono następująco definiowane: „celem gospodarki energetycznej gminy powinno być zapewnienie niezawodnego i pełnego zaspokojenia potrzeb energetycznych odbiorców, uwzględniając obecne i przyszłe potrzeby społeczności lokalnej, wymogi miejscowej gospodarki oraz kwestie ochrony środowiska"[10].

---

[8] Ustawa precyzuje to następująco: „Art. 18. 1. Do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy: 1) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy".

[9] Ibid.

[10] *Planowanie działań związanych ze stymulowaniem rozwoju lokalnego*, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, http://www.larr.lodz.pl/Oferta.htm, 2001.

Zintegrowane planowanie energetyczne (ZPE)

„Duża kapitałochłonność inwestycji w sferze gospodarki energetycznej jest jednym z powodów poszukiwania innych niż dotychczasowe metod podejścia do programowania rozwoju, które będą uwzględniały nowe kryteria, opcje technologiczne i możliwości. Jak wykazały doświadczenia zagraniczne, najefektywniejsze jest zastosowanie metodyki zintegrowanego programowania rozwoju energetyki, polegającej na łącznej optymalizacji strony podażowej i popytowej, z wykorzystaniem możliwości tzw. kształtowania popytu na energię (DSM – *Demand Side Management*) poprzez odpowiednią alokację środków rozwojowych ze strony podażowej na popytową. Wydłuża to i komplikuje proces planistyczny, [...], ale z kolei daje nowe możliwości obniżenia kosztów zaspokojenia potrzeb energetycznych i obniżenia energochłonności, znacznie skuteczniejsze niż tradycyjne sposoby oddzielnej optymalizacji rozwoju systemów energetycznych i racjonalizacji użytkowania energii. W sumie zastosowanie zintegrowanego programowania rozwoju zapewnia pokrycie zapotrzebowania na energię użyteczną, dając również istotne korzyści ekologiczne"[11].

Zintegrowane planowanie energetyczne (ZPE) jest metodą w pełni rynkową, próbującą pogodzić problemy ekonomiczne i finansowe strony podażowej i popytowej. Jednakże oprócz dbałości o ekonomiczne aspekty lokalnej gospodarki energetycznej (redukcja kosztów energii) ZPE powinno uwzględniać także szeroko pojmowane środowiskowe aspekty tej działalności. ZPE jest nowoczesnym alternatywnym podejściem w stosunku do dotychczasowych sposobów planowania rozwoju lokalnego rynku energii, kładących nacisk przede wszystkim na stronę podażową. Istotne różnice w rozwiązywaniu powyższych problemów przez wytwórców/dostawców energii w sposób klasyczny (tradycyjny) oraz z uwzględnieniem zasad zintegrowanego planowania energetycznego zaprezentowano tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie różnych opcji planowania energetycznego

Alternatywne podejścia wytwórców/dostawców energii do problemów planowania energetycznego	
Podejście klasyczne	Zintegrowanego planowania energetycznego
Nacisk tylko na stronę podażową	Ocena opcji podażowych i popytowych
Wysokie (i stale rosnące) koszty energii	Elastyczność
Wyższe ryzyko gospodarcze	Mniejsze ryzyko gospodarcze
Wyobcowanie użytkowników – konsumentów energii	Redukcja zanieczyszczeń i innych negatywnych oddziaływań na środowisko
Narastająca degradacja środowiska przyrodniczego	Rozwój według metody najmniejszych kosztów

Źródło: W. Kamrat, *Metodologia oceny efektywności inwestowania na lokalnym rynku energii*, Gdańsk 1999.

[11] W. Kamrat, op. cit., s. 15.

Podmiotami ZPE są: gmina (władze gminy reprezentujące interesy i potrzeby społeczności lokalnej oraz działające – podejmujące decyzje – w zgodzie z zasadami trwałego i zrównoważonego rozwoju – ekorozwoju) oraz przedsiębiorstwa energetyczne[12]. Przedmiotem ZPE jest natomiast proces gospodarowania energią w gminie.

W procesie ZPE należy uwzględniać (integrować) zapisy zawarte w: treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ustaleniach zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity DzU 1999, nr 15, poz. 139) oraz w planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie gminy. ZPE powinno mieć charakter ciągłej, okresowo powtarzalnej, procedury. Od strony formalnej w procesie ZPE ustawa Prawo energetyczne przewiduje konieczność opracowania dwóch rodzajów dokumentów planistycznych, uchwalanych przez radę gminy:

1. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19).

2. Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 20).

W zależności od stopnia zgodności pierwszego z nich z planami przedsiębiorstw energetycznych istnieje lub nie potrzeba uchwalenia drugiego. Należy podkreślić, iż „ustawa w sposób bardzo ogólny formułuje wymagania zarówno co do przedmiotu planowania, tj. analizy popytu obecnego i przyszłego na energię w zestawieniu z możliwościami jego zaspokojenia, jak do form konsultacji społecznej czy uzyskiwania opinii samorządu województwa i wojewody, jak i również do współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi, co jest najtrudniejsze, ponieważ istnieje realne niebezpieczeństwo zdominowania interesów wspólnoty celami dotychczasowych monopolistów energetycznych"[13].

Przygotowanie ww. dokumentów powinno być poprzedzone sformułowaniem, określeniem polityki energetycznej gminy przez lokalne władze. Jej formalnym wyrazem mogą być zapisy zawarte w założeniach do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Instrumentem

[12] W procesie ZPE oprócz przedstawicieli gminy i przedsiębiorstw energetycznych brać udział mogą także przedstawiciele innych lokalnych bądź regionalnych instytucji związanych z energetyką (np. regionalnych oddziałów URE, agencje poszanowania energii) lub użytkowaniem energii (przedstawiciele zarządów wspólnot mieszkaniowych, SM, komunalnych zasobów mieszkaniowych itp.). „W procesie planowania w energetyce, jak wynika z ustawy, są tylko dwa podmioty planujące, tj. sieciowe przedsiębiorstwo energetyczne oraz gmina. Pozostali uczestnicy procesu planistycznego: Prezes URE, Wojewoda, Samorząd Wojewódzki mają uprawnienia ograniczone do «...uzgadniania projektu planu..., ...opiniowania..., ...przedstawiania projektu..., ...celem stwierdzenia zgodności z założeniami...» itp., czyli opiniodawcze, a nie decyzyjne" (A. Dobroczyńska, op. cit.; http://www.ure.gov.pl/ure/analiza/planowanie_en_w_dminach.html).

[13] A. Dobroczyńska, op. cit.

służącym realizacji polityki energetycznej gminy stałby się wówczas plan zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Opracowanie założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (które czasem bywają nazywane strategią energetyczną gminy, ponieważ dokumenty te bardzo szeroko obejmują problematykę gospodarki energetycznej w gminie) powinno nastąpić w powiązaniu ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego tejże gminy oraz z założeniami polityki energetycznej państwa (aktualnie obowiązuje dokument pn. „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku" zatwierdzony przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r.), a także z prognozami rozwoju energetyki i ciepłownictwa w kraju, jak również z innymi koncepcjami dotyczącymi rozwoju sektora energetycznego na szczeblu regionalnym i krajowym opracowywanymi przez, właściwe miejscowo, władze regionalne i centralne.

Ponieważ, jak zaznaczono powyżej, ustawa Prawo energetyczne nie formułuje w sposób precyzyjny samych procedur działania w ramach planowania energetycznego, władze lokalne różnych gmin wypracowują indywidualne podejścia w tym zakresie, w zależności od lokalnych uwarunkowań. Jednakże w każdym przypadku wskazać należy na konieczność koordynacji działań w zakresie ZPE między samorządem gminnym a lokalnymi przedsiębiorstwami energetycznymi oraz przeprowadzenie omawianego procesu planistycznego w kilku fazach (przedstawionych w poniższym zestawieniu) – co wynika z przepisów ustawy Prawo energetyczne.

Zestawienie 2

Fazy ZPE	
I.	Opracowanie przez gminę „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe".
II.	Opracowanie przez przedsiębiorstwa energetyczne swoich „Planów rozwojowych", przy koordynacji gminy w zakresie wzajemnej spójności tych planów.
III.	Weryfikacja przez gminę „Planów rozwojowych" w zakresie zgodności z „Założeniami".
IV.	Opracowanie przez gminę projektu „Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe", ale tylko w przypadku, gdy „Plany rozwojowe" przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji „Założeń".
V.	Uchwalenie przez Radę Miejską „Planu rozwojowego" lub „Planu zaopatrzenia" opracowanego przez gminę.
VI.	Monitorowanie przez gminę realizacji ustaleń „Planów zaopatrzenia".

Źródło: A. Zabawski, I. Zatorska-Sytyk, *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi, Wpływ źródeł niskiej emisji na stan środowiska w aglomeracjach miejskich*, konferencja zorganizowana w ramach „Łódzkich Dni Techniki", Łódź, 12 czerwca 2000 r.

Dalsza część niniejszego artykułu jest opisem przypadku dotychczasowych prac podjętych w zakresie zintegrowanego planowania energetycznego w Łodzi.

Działania władzy miejskiej w zakresie zintegrowanego planowania energetycznego w Łodzi

Gospodarka energetyczna Łodzi podlega zmianom, stając się ważnym elementem rozwoju gospodarczego i społecznego miasta. Obecnie po okresie znacznych przekształceń łódzkiego przemysłu lekkiego i radykalnej zmianie wielkości oraz struktury popytu na energię, restrukturyzacja gospodarki energetycznej stanowi w Łodzi pierwszoplanowe zagadnienie wśród problemów rozwoju miasta.

Pewne elementy prognozy i kierunki rozwoju miasta przedstawiane są w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi (1997–1999)", jednakże niewystarczające, by można z tych informacji zbudować gotowe scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego Łodzi. Na potrzeby „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi" opracowano własne, ekspertyzowe scenariusze, wychodząc z dostępnych informacji i tendencji z lat 1980–1997 oraz ogólnych prognoz i strategii społeczno-gospodarczego rozwoju kraju dostosowanych do specyfiki miasta Łodzi.

Podstawy metodyczne opracowania „Założeń" i „Planu" dla Łodzi

Zaproponowana przez władzę miejską w Łodzi metodyka obejmuje następujące fazy opracowywania „Założeń" i „Planu":

Faza I. Opracowanie założeń – jako sformułowanie ogólnej strategii rozwoju miasta Łodzi w tworzeniu tzw. „ładu energetycznego" w imię celów społeczno-gospodarczych miasta.

Faza II. Opracowanie wstępnej koncepcji realizacji celów miasta określonych w ogólnej strategii.

Faza III. Dopracowanie wstępnej koncepcji i opracowanie podstawowych wariantów realizacji celów miasta.

Faza IV. Analiza podstawowych wariantów w formie: testów korzyści i strat dla wszystkich podmiotów lokalnego rynku energii.

Faza V. Ocena, wybór wariantu i instrumentacja planu[14].

[14] A. Zabawski, I. Zatorska-Sytyk, *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi, Wpływ źródeł niskiej emisji na stan środowiska w aglomeracjach miejskich*, konferencja zorganizowana w ramach „Łódzkich Dni Techniki", Łódź, 12 czerwca 2000 r., s. 6.

W stosunku do wymogów ustawy Prawo energetyczne w zakresie etapowego sprządzania planu:

– opracowanie założeń planu odbywa się w fazie I;

– opracowanie planu odbywa się w fazach III, IV, V;

– faza II, wstępne przygotowanie koncepcji jest pomostem między opracowaniem założeń a opracowaniem planu[15].

Jak zauważają przedstawiciele Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta Łodzi, „ogólną klamrą merytoryczną łączącą proponowaną metodę i procedury jest metoda zintegrowanego planowania zasobów energii, a więc łączenie strony wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii z użytkowaniem energii, dla dążenia do zaspakajania potrzeb (usług) energetycznych odbiorców energii po możliwie najniższych kosztach"[16].

Miasto Łódź opracowało w 1999 r. „Projekt założeń", który po uchwaleniu przez Radę Miejską w Łodzi 29 grudnia 1999 r. stał się dokumentem prawa lokalnego pod nazwą: „Założenia do Planu Zaopatrzenia w Ciepło, Energię Elektryczną i Paliwa Gazowe Miasta Łodzi"[17]. Opracowanie to składa się z 5 części:

I. Synteza dla przedstawicieli administracji państwowej i władz samorządowych;

II. Podstawy metodyczne opracowania Założeń i Planu;

III. Systemy energetyczne stan istniejący – opis i diagnoza;

IV. Scenariusze i prognozy;

V. Ramowa koncepcja osiągnięcia celów Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi.

Dokument ten można uznać za wytyczne (kierunki) polityki władzy lokalnej w zakresie oddziaływania na gospodarkę cieplną miasta.

Działania i zadania gminy w zakresie koordynacji i weryfikacji planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych Prezydent Miasta Łodzi powierzył Komitetowi Sterującemu planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który pełnić ma m.in. dla Prezydenta rolę doradczą w tym zakresie[18].

---

[15] Ibid.

[16] Ibid.

[17] Zostały one przygotowane przez Fundację na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii w Katowicach pod kierownictwem dr inż. Sławomira Pasierba przy współpracy pracowników Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta Łodzi. Ich opracowywanie zakończono w grudniu 1999 r., a przyjęto je Uchwałą Nr XXVIII/578\99 Rady Miejskiej w Łodzi z 29 grudnia 1999 r. w sprawie „Założeń do Planu Zaopatrzenia w Ciepło, Energię Elektryczną i Paliwa Gazowe Miasta Łodzi". Rada Miejska w Łodzi uchwaliła tym samym, co następuje: „§ 1. Przyjmuje się «Założenia do Planu Zaopatrzenia w Ciepło, Energię Elektryczną i Paliwa Gazowe Miasta Łodzi», które stanowią załącznik do uchwały. § 2. Wykonanie uchwały poleca się Zarządowi Miasta Łodzi. § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia".

[18] Zarządzenie nr 12/2000 Prezydenta Miasta Łodzi z 21 lutego 2000 r. w sprawie powołania w Urzędzie Miasta Łodzi „Komitetu Sterującego planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe", 2000.

Do powołania łódzkiego Komitetu Sterującego planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe doprowadziły dwie ścieżki: „pierwsza wynikająca z doświadczenia (pracowników Wydziału Komunalnego UMŁ) zdobytego podczas prac nad «Założeniami» i ustaleń wynikających z tego opracowania; druga to uwarunkowania formalno-prawne"[19]. Przedstawiciel Wydziału Komunalnego UMŁ podkreślił, iż wzmiankowane doświadczenia „zostały [...] zgromadzone w toku ciągłej współpracy, przeprowadzanych rozmów i spotkań z reprezentantami rynku energetycznego w mieście oraz z Radą Miejską w Łodzi. W tym zakresie zostało również zorganizowane seminarium dotyczące rynku energii i preferencji dla określonych nośników energii. Podejmowano także inne formy konsultacji"[20]. Formalno-prawną podstawą powołania Komitetu Sterującego stała się uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z 29 grudnia 1999 r. w sprawie „Założeń do planu zaopatrzenia miasta w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi" (jako obligatoryjny akt prawa lokalnego) i ustawa Prawo energetyczne.

W protokole z I posiedzenia Komitetu Sterującego wskazuje się, „iż jednym z głównych celów powołania Komitetu Sterującego było stworzenie wspólnej płaszczyzny współdziałania władz miasta i przedstawicieli podmiotów rynku energetycznego w Łodzi"[21]. Jednocześnie już w momencie rozpoczęcia współpracy między lokalnymi władzami i przedsiębiorcami sektora energetycznego dostrzeżono, że „zaistnieje możliwość ścierania się poglądów w dążeniu do konsensusu w ważnych dla mieszkańców Łodzi aspektach gospodarki energetycznej"[22]. Wskazuje się również, że „powstanie takiego gremium jak «Komitet Sterujący» pozwoli [...] dyskutować i podejmować ważne decyzje świadczące o dbałości o interesy mieszkańców, nie tylko w odniesieniu do bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię, ale ze względu na jej koszt. W takim właśnie duchu tworzone były «Założenia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi»"[23]. Rozpatrując politykę energetyczną władzy miejskiej w Łodzi, należy przytoczyć stwierdzenie Przewodniczącego Komitetu Sterującego, „iż «Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe m. Łodzi» (zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29.12.1999 r.) opracowane były w taki sposób, aby nie zaistniała konieczność tworzenia przez Miasto «Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe». Ideą przewodnią budowy «Założeń» było stworze-

[19] „Protokół z inauguracyjnego posiedzenia Komitetu Sterującego planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, które odbyło się w Wydziale Komunalnym Urzędu Miasta Łodzi, w dniu 24.03.2000 roku", maszynopis, 2000, s. 2.

[20] Ibid.

[21] Ibid., s. 1.

[22] Ibid.

[23] Ibid., s. 2.

nie przesłanek do zachowania zgodności «Założeń» z przyszłymi planami rozwojowymi przedsiębiorstw energetycznych, przy zachowaniu wymagań określonych w ustawie «Prawo energetyczne»"[24]. W protokóle stwierdza się, że „realizacja tej idei możliwa jest przy zachowaniu współdziałania znaczących podmiotów gospodarki energetycznej w Łodzi na wspólnej płaszczyźnie organizacyjnej np. Komitetu Sterującego. Miasto jest i było otwarte na wszystkie uwagi i opinie w tym zakresie"[25]. Powstaje jednak pytanie, czy przyszłe plany rozwojowe łódzkich przedsiębiorstw energetycznych zgodne będą z celami polityki energetycznej miasta. Można domniemywać rozbieżność interesów władzy miejskiej, która, reprezentując interesy mieszkańców i kierując się zasadą ekorozwoju, powinna dążyć do ograniczenia zużycia energii w sektorze komunalno-bytowym oraz przedsiębiorstw energetycznych nie zainteresowanych, jak się wydaje, obniżeniem poziomu sprzedaży energii w mieście.

Zestawienie 3

Skład Komitetu Sterującego planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe:
1. Przewodniczący – Członek Zarządu Miasta Łodzi nadzorujący sprawy gospodarki energetycznej miasta.
2. Zastępca przewodniczącego – Dyrektor Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta Łodzi.
3. Członkowie: – Z-ca Dyrektora Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta Łodzi odpowiedzialny za gospodarką energetyczną, – Kierownik Oddziału Energetyki Miejskiej w Wydziale Komunalnym Urzędu Miasta Łodzi
Ponadto w pracach „Komitetu..." uczestniczą stale zaproszeni przez Przewodniczącego, na prawach członków: – Radny Rady Miejskiej w Łodzi, – Prezes Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A., – Prezes Łódzkiego Zakładu Energetycznego S.A., – Dyrektor Oddziału Zakładu Gazowniczego „Gazownia Łódzka" w Łodzi, Przedsiębiorstwo Gospodarki Nafty i Gazu S.A. w Warszawie, – przedstawiciel wybranej przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego Spółdzielni Mieszkaniowej (SM) w Łodzi[a], – przedstawiciel wybranej przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego Administracji Nieruchomościami (AN) w Łodzi[b], – Dyrektor Urzędu Regulacji Energetyki, Oddział Środkowozachodni w Łodzi (zaproszony dodatkowo)[c].
Wymienieni wyżej członkowie uczestniczący w pracach Komitetu Sterującego, reprezentują podstawowe podmioty lokalnej gospodarki energetycznej w mieście.

[a] Wybrano Prezesa Spółdzielni Mieszkaniowej „Botanik" w Łodzi, mającej istotne osiągnięcia na polu termomodernizacji w swych zasobach (przyp. aut.).

[b] Wybrano Dyrektora Administracji Nieruchomościami Łódź–Górna „Kurak".

[c] „Przewodniczący może rozszerzyć w miarę zachodzących potrzeb skład Komitetu Sterującego i osób uczestniczących w jego proces" (§ 4.1. Zarządzenia nr 12/2000 Prezydenta Miasta Łodzi z 21 lutego 2000 r.); „Przewodniczący może zaprosić inne osoby, jako obserwatorów prac Komitetu Sterującego. Zasady uczestnictwa tych osób w pracach Komitetu Sterującego przedstawione zostały w Regulaminie" (§ 4.2. Zarządzenia nr 12/2000 Prezydenta Miasta Łodzi z 21 lutego 2000 r.)

Źródło: A. Zabawski, I. Zatorska-Sytyk, op. cit.; *Zarządzenie...*

[24] Ibid., s. 1.

[25] Ibid.

Działalność Komitetu Sterującego ma charakter doradczo-mediacyjny oraz koordynujący. Dysponuje on kompetencjami:

– doradczymi dla uczestników lokalnego rynku energii;

– inicjującymi w celu realizacji cząstkowych wspólnych zadań zdefiniowanych na zasadach konsensusu i powierzonych do realizacji poszczególnym podmiotom reprezentowanym na jego posiedzeniach[26].

Do zadań Komitetu Sterującego należy w szczególności:

1. Koordynacja ustaleń planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych na podstawie „Założeń do Planu Zaopatrzenia w Ciepło, Energię Elektryczną i Paliwa Gazowe Miasta Łodzi";
2. Współpraca z władzami miasta w zakresie organizacji lokalnego rynku energetycznego;
3. Koordynacja planów energooszczędnych przedsięwzięć na terenie miasta;
4. Stymulowanie pożądanego rozwoju i kształtowanie popytu na energię[27];
5. Stworzenie spójnego systemu informacyjnego, promocyjnego i edukacyjnego dla racjonalnego wykorzystania energii przez odbiorców;
6. Uzgadnianie interesów i osiąganie konsensusu w realizacji celów rozwoju gospodarki energetycznej miasta;
7. Wymiana informacji o działaniach wszystkich uczestników lokalnego rynku energii (urzędów, przedsiębiorstw energetycznych, grup użytkowników energii itp.);
8. Stworzenie płaszczyzny współpracy środowiska zajmującego się gospodarką energetyczną Łodzi;
9. Przygotowywanie dla Zarządu Miasta Łodzi sprawozdań z prac Komitetu Sterującego[28].

Zgodnie z zapisami zawartymi w zarządzeniu Prezydenta Miasta Łodzi, Komitet Sterujący może powoływać w miarę potrzeb zespoły zadaniowe złożone z pracowników UMŁ. Wszystkie wydziały i delegatury UMŁ oraz inne jednostki organizacyjne miasta zostały zobligowane do współpracy z Komitetem Sterującym w zakresie przekazywania informacji i materiałów dotyczących gospodarki energetycznej[29].

We wzmiankowanym wyżej zarządzeniu zobowiązano ponadto wszystkie wydziały i delegatury UMŁ oraz inne jednostki organizacyjne miasta do przed-

---

[26] *Regulamin Komitetu Sterującego*, załącznik do zarządzenia nr 12/2000 prezydenta miasta Łodzi z 21 lutego 2000 r.

[27] Przez co należy rozumieć w praktyce zarządzanie stroną popytową.

[28] „Zarządzenie..." 2000, § 6, s. 2.

[29] Ibid., § 7–9, s. 2.

kładania Komitetowi Sterującemu do zaopiniowania dokumentacji przedprojektowych dotyczących wszystkich inwestycji, w których występują odbiorniki lub źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej powyżej 3,0 MW[30].

Z przytoczonych powyżej zadań i kompetencji Komitetu Sterującego wynika, że jest on podstawowym organem gminy w koordynowaniu wszelkich działań w zakresie gospodarki energetycznej na jej obszarze.

W momencie utworzenia Komitetu Sterującego określony został wstępnie zakres problematyki, jaką w początkowym okresie działalności miał się zająć (zestawienie 4) i jak pokazuje zestawienie 5, kwestie te są konsekwentnie dyskutowane podczas kolejnych posiedzeń.

Zestawienie 4

Lista propozycji tematów posiedzeń Komitetu Sterującego:
1. Analiza zaawansowania prac w zakresie opracowywania planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Łodzi.
2. Likwidacja na terenie miasta kotłowni lokalnych opalanych węglem lub koksem.
3. Organizacja systemu monitorowania energetyki łódzkiej w zakresie: a) realizacji ustaleń planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych na terenie miasta Łodzi; b) zgodności realizacji planów przedsiębiorstw energetycznych z ustaleniami „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi" oraz „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi" i planów zabudowy; c) zakresu, standardu i kosztów usług energetycznych, w tym wdrażania i finansowania programów zmierzających do zmniejszenia zużycia paliw i energii u odbiorców i stanowiących ekonomiczne uzasadnienie uniknięcia budowy nowych źródeł energii i sieci; d) aktualnego i prognozowanego zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
4. Lokalizacja na terenie miasta spalarni śmieci.
5. Opracowanie dokumentacji w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.
6. Omówienie i wypracowanie stanowiska przedstawicieli podmiotów gospodarki energetycznej Miasta i Komitetu Sterującego w sprawie propozycji nowelizacji Prawa energetycznego.
7. Omówienie planowanych zasad prywatyzacji przedsiębiorstw energetycznych w Łodzi oraz zadań i roli gminy w ww. procesie.
8. Omówienie i wypracowanie ramowych zasad lokalizacji sieci energetycznych w liniach regulacyjnych istniejącego układu drogowego.

Źródło: Urząd Miasta Łodzi, Wydział Komunalny.

[30] Ibid., § 9.2, s. 2.

Zestawienie 5

Problematyka dotychczasowych posiedzeń Komitetu Sterującego w Łodzi
1. Analizy zagadnień związanych z likwidacją komunalnych kotłowni opalanych węglem lub koksem, funkcjonujących na terenie miasta (dyskusja dotyczyła m.in. możliwości nawiązania współpracy między władzami miasta a łódzkimi przedsiębiorstwami energetycznymi (Zespołem Elektrociepłowni w Łodzi i Gazownią Łódzką), w celu wspólnego rozwiązania problemu niskiej emisji zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego w Łodzi, generowanej w znacznej mierze przez przestarzałe, lokalne źródła ciepła znajdujące się w zasobach komunalnych).
2. Analizy zaawansowania prac w zakresie opracowania planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Łodzi.
3. Analizy zasad prywatyzacji przedsiębiorstw energetycznych w Łodzi oraz roli i zadań gminy w tym procesie, a w szczególności: – przedstawienie koncepcji prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A., – omówienie stanu zaawansowania prac w zakresie prywatyzacji w ŁZE S.A. – omówienie zagadnień w zakresie prywatyzacji Przedsiębiorstwa Gospodarki Nafty i Gazu w Warszawie, Oddział Zakład Gazowniczy „Gazownia Łódzka" w Łodzi, – dyskusja w zakresie roli i zadań gminy w procesie prywatyzacji.
4. Analiza zasad współpracy przedsiębiorstw energetycznych z Urzędem Miasta Łodzi w zakresie przygotowania narzędzi informatycznych (mapa elektroniczna) dla tworzenia planów zaopatrzenia i rozwoju, w tym: – omówienie celów i zadań w zakresie tworzenia programu „Mapa użytkowania energii", – omówienie propozycji zasad współpracy w zakresie udostępniania danych do programu.
5. Zharmonizowane planowanie energetyczne gmin i przedsiębiorstw energetycznych: – kompetencje i zobowiązania stron w procesie planowania i organizacji zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – konsekwencje dla przyszłych odbiorców i inwestorów; – możliwości powiązania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z założeniami do planów zaopatrzenia gminy i planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.
6. Prezentacja planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych na terenie Łodzi (ŁZE S.A., PGNiG S.A. w Warszawie Oddział Zakład Gazowniczy „Gazownia Łódzka" w Łodzi, ZEC w Łodzi S.A.): – kryteria porównania „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energie elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi" z planami rozwojowymi przedsiębiorstw energetycznych; – forma i relacje pomiędzy dokumentami tworzonymi przez gminę i przedsiębiorstwa energetyczne w oparciu o ustawę Prawo energetyczne.

Źródło: Protokoły z kolejnych posiedzeń Komitetu Sterującego w Łodzi.

Krótki czas działalności łódzkiego Komitetu Sterującego (z punktu widzenia dokonywania istotnych, strukturalnych zmian w lokalnej gospodarce energetycznej) nie pozwala jeszcze na rzetelną, obiektywną ocenę efektów procesu planowania energetycznego w Łodzi. Dalsza obserwacja opisywanych działań zarówno w Łodzi, jak i innych dużych miastach Polski, powinna pozwolić w przyszłości na wskazanie najodpowiedniejszych rozwiązań w zakresie planowania energetycznego oraz sformułowanie ogólnych wniosków i rekomendacji dla procesów racjonalizacji gospodarki energetycznej w polskich aglomeracjach.

THE INTEGRATED PLANNING AS REGARDS ENERGY NEEDS AS AN INSTRUMENT OF MANAGEMENT OF ECO-DEVELOPMENT OF CITIES – AN OUTLINE OF THE PROBLEM

Summary

The article presents problems of implementation of integrated planning as regards energy needs seen as an instrument of constructing the local power engineering infrastructure. In the introduction the basic questions connected with consumption of energy in urban areas were presented. Typical local markets were discussed and the existence of natural monopoly in this field was indicated. Further, the author concentrates on questions pertaining to the integrated planning of power engineering related issues. Simultaneously, he conducts a SWOT analysis for the classical and integrated approaches. The experience to date for the City of Łódź regarding implementation of integrated planning was presented, although the short period of design work has not yet allowed making a global evaluation of the effectiveness of the actions undertaken so far.

OPOLE 2002

Klaus GLOEDE
Uniwersytet w Poczdamie

KOOPERACJA INTERKOMUNALNA JAKO PODSTAWA TWORZENIA WSPÓLNYCH GRUNTÓW PRZEMYSŁOWYCH

Z punktu widzenia efektywności komunalnego wspierania przedsiębiorczości istotnego znaczenia nabiera dysponowanie gruntami przystosowanymi do zagospodarowania przemysłowego. Na obszarach o dużym zagęszczeniu i w wielkich miastach obserwuje się trudności w lokalizacji czy też przemieszczaniu się przedsiębiorstw, wynikające z niedostatecznej podaży gruntów przemysłowych. W konsekwencji przedsiębiorstwa te zmuszone są do lokalizowania swoich zakładów na obszarach przyległych. Pewnym wyjściem z sytuacji może okazać się tworzenie, w zakresie przygotowania gruntów przemysłowych, kooperacji interkomunalnej.

Również w stolicy landu Brandenburg – Poczdamie występuje niedobór parceli, które mogłyby być przeznaczone na działalność gospodarczą. Dlatego też w ubiegłym roku, na zlecenie burmistrza Poczdamu, prowadziłem badania, których celem było opracowanie programu interkomunalnej kooperacji w aspekcie przygotowania gruntów przemysłowych. W ramach stworzonego projektu badawczego przeanalizowano zarówno bardzo bogate materiały literaturowe, jak i doświadczenia praktyczne, zebrane z przeszło czterdziestu projektów kooperacyjnych, realizowanych na terenie Niemiec. Dzięki temu rozpoznano możliwości, formy i ograniczenia dla efektywnej kooperacji interkomunalnej w zakresie kształtowania i przygotowania gruntów przemysłowych, które przedstawiono w niniejszym artykule.

1. Aktywna polityka przestrzenna jako centralna przesłanka rozwoju gospodarczego gmin

Do tradycyjnych zadań podstawowych gmin dotyczących wspierania przedsiębiorczości należy zarówno akwizycja przedsiębiorstw ponadregionalnych,

jak i dbałość o przedsiębiorstwa rodzime, w aspekcie podejmowania intensywnych działań przyczyniających się do ich rozwoju. Do działań związanych z akwizycją i wspieraniem przedsiębiorstw rodzimych zaliczamy również dostosowane do potrzeb uzbrojenie terenu. Istotnym czynnikiem determinującym decyzje lokalizacyjne jest bowiem dostępność powierzchni przeznaczonych na zagospodarowanie przemysłowe. Dlatego też w procesie komunalnego wspierania przedsiębiorczości decydujące znaczenie ma rozwój i przygotowanie gruntów prze- mysłowych. Przeszło 80% niemieckich miast właśnie tę sferę działalności uważa za najistotniejszą. Na wspieranie przedsiębiorczości przeznacza się przeciętnie przeszło 40% ogólnego czasu pracy. Na przykład miasto Kolonia dysponuje stale 100 ha gruntów przewidzianych pod zabudowę przemysłową do natychmiastowego zagospodarowania.

Do klasycznych instrumentów związanych z aktywną polityką przestrzenną należą przede wszystkim: wykazywanie i pozyskiwanie gruntów przemysłowych, zakup, pośrednictwo i sprzedaż parceli, jak również rozbudowa i odnowienie infrastruktury komunalnej. Wspomniane, szeroko rozpowszechnione instrumenty są w odniesieniu do dzisiejszych wymagań często niewystarczające.

Przekształcone struktury i procesy produkcji (np. koncepcja *Just-in-time*) spowodowały istotne zmiany zarówno w funkcjonowaniu zakładów produkcyjnych, jak i wymagań wobec gruntów oraz konfiguracji miejsc lokalizacji dla sfery produkcji. Zmieniły się również wymagania sfery usług w zakresie gruntów. W latach dziewięćdziesiątych zaobserwowano znaczny spadek liczby małych sklepów specjalistycznych przy jednoczesnym szybkim wzroście liczby centr specjalistycznych. Poza tym analiza wykorzystania gruntów pozwala stwierdzić postępujące skracanie się cykli życia dotyczących ich wykorzystania. Wspomniane zmiany oraz obserwowane tendencje rozwojowe oznaczają jednocześnie wzrost zapotrzebowania na działania ze strony gmin. W związku z powyższym pojawiają się coraz to nowe wymagania związane ze wspieraniem przedsiębiorczości, które w konsekwencji prowadzą do dalszego rozwoju oraz uzupełnienia klasycznego instrumentarium, wykorzystywanego w tym zakresie przez gminy.

Wśród nowszych instrumentów polityki przestrzennej wymienić m.in. należy księgę gruntów, koncepcje rozwoju przestrzennego, rekultywacja gruntów będących ugorem oraz ponowne ich zagospodarowanie.

Innowacyjna koncepcja zarządzania parcelami przemysłowymi składa się, w szczególności, z trzech elementów: przezorności, zagęszczenia oraz dyferencjacji. W zakres przezorności zaliczamy kształtowanie podaży dla przedsiębiorstw poszukujących gruntów. Działania te mogą zostać zrealizowane zarówno poprzez wykaz nowych powierzchni gruntów, jak również poprzez zagęszczenie istniejących gruntów przeznaczonych na zabudowę przemysłową.

2. Konieczność kształtowania zróżnicowanej oferty

Wymagania stawiane przez przedsiębiorstwa obszarom przewidzianym pod zabudowę przemysłową różnią się czasami w sposób decydujący, w zależności od takich czynników, jak: bliskość do nabywców, dogodne połączenia komunikacyjne i wiele innych. Poza tym skłonność przedsiębiorstwa do zapłaty jest zmienna w zależności od produktywności gruntu. W konsekwencji otrzymujemy zróżnicowaną strukturę popytu. Przedsiębiorstwa o dużej produktywności gruntów (np. banki, usługodawcy, handel detaliczny) są w stanie ukształtować efektywny popyt rynkowy nawet w tych częściach miasta, gdzie cena gruntów jest wysoka. Przedsiębiorstwom charakteryzującym się niewielką produktywnością gruntów i niewielką skłonnością do zapłaty na jednostkę powierzchni gruntu (np. małe zakłady rzemieślnicze) pozostają natomiast jedynie oferty gruntów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową o niskiej cenie na jednostkę gruntu.

Przykład opisanej sytuacji może stanowić stolica Landu Brandenburg – Poczdam, w którym w szczególności występuje niedobór oferty gruntów o niskich cenach jednostkowych, przeznaczonych na zabudowę przez niewielkie zakłady rzemieślnicze. Analiza popytu i podaży na rynku gruntów w tym mieście pozwoliła na wysunięcie kilku interesujących wniosków, które, jak się wydaje, są analogiczne do sytuacji występujących w innych miastach.

W Poczdamie obszar przeznaczony pod zabudowę przemysłową, który w krótkim lub średnim okresie może zostać zaktywizowany, obejmuje jedynie 11,1 ha. Przyczyn takiego stanu rzeczy dopatrywać się należy, w szczególności, w wysokich cenach, ograniczeniach w ich wykorzystaniu oraz w trudnościach zaktywizowania wykazanych pod zabudowę przemysłową powierzchni (użytkowanych np. przez działkowiczów, kontaminacja powierzchni wydzierżawionych, spekulacje itp.). Ceny udostępnianych pod zabudowę przemysłową gruntów, w zależności od stopnia zbrojenia, kształtują się od 300 do 700 DM za m^2. Popyt na powierzchnie pod zabudowę przemysłową można sklasyfikować na trzy kategorie:

– lokalizacja nowej firmy: maksymalna gotowość zapłaty (szacunkowo) 150 do 500 DM/m^2;

– powiększenie firmy: maksymalna gotowość zapłaty (szacunkowo) 150 do 300 DM/m^2;

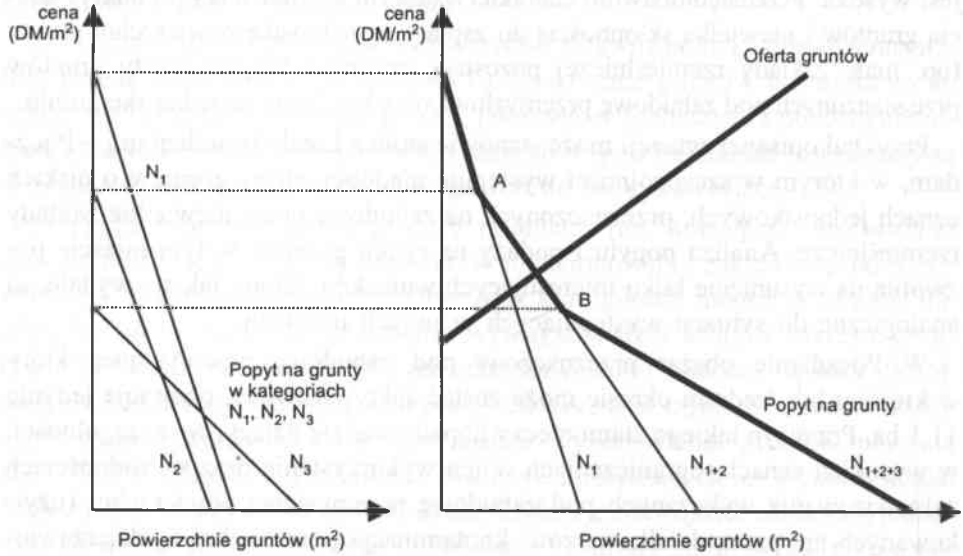
– zmiana lokalizacji firmy wynikająca z niezgodności z zabudową miejską: maksymalna gotowość zapłaty 150 do 200 DM/m^2.

Dokonując zestawienia wspomnianych segmentów popytu z wysokością cen gruntów w Poczdamie, można wyraźnie zaobserwować, że rynek gruntów nie dysponuje żadną ofertą, która zaspokoiłaby popyt zgłaszany przez firmy na-

leżące do trzeciej kategorii (zmiana lokalizacji firmy wynikająca z niezgodności z zabudową miejską).

Dla firm wchodzących w skład kategorii drugiej (powiększenie firmy) istnieje oferta zaspokajająca jedynie popyt tych przedsiębiorstw, które wykazują duże zdolności płatnicze.

Skłonność do zapłaty przedsiębiorstw, które swoją działalność chcą rozpocząć, jest zatem największa. Dlatego też kategorię tę tworzą, w szczególności, przedsiębiorstwa wykazujące największe zdolności i gotowość płatniczą. One też najprędzej odpowiedzą na ofertę, która zaspokoi ich potrzeby gruntowe. Sytuację tę przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Popyt i podaż gruntów
N_1 – popyt na grunty celem lokalizacji nowych przedsiębiorstw; N_2 – popyt na grunty celem powiększenia rozmiarów działalności; N_3 – popyt na grunty zgłaszany przez przedsiębiorstwa zamierzające zmienić lokalizację.

Gruba opadająca krzywa przedstawia skumulowana wielkość popytu, składająca się z trzech kategorii N_1, N_2 i N_3, które oddzielnie zaprezentowane są na rysunku lewym. W znajdującym się w górnej części segmencie cenowym obserwujemy popyt zgłaszany jedynie przez przedsiębiorstwa, które chcą się po raz pierwszy zlokalizować na danym terenie (N_1). Dlatego też, w sektorze tym krzywa ta ma szczególnie stromy przebieg. W średnim przedziale cenowym odzwierciedlenie znajduje popyt zgłaszany przez przedsiębiorstwa wykazujące tendencje do ekspansji (N_2). Od tego punktu (A) przebieg krzywej ulega spłaszczeniu. Począwszy od punktu B krzywa popytu ulega jeszcze większemu

spłaszczeniu, co jest konsekwencją ukształtowania się ceny na takim poziomie, który są w stanie zaakceptować również przedsiębiorstwa zgłaszające chęć zmiany lokalizacji.

Krzywa odzwierciedlająca ofertę przecina krzywą popytu nieco powyżej punktu B. Popyt znajdujący się poniżej punktu przecięcia nie znajduje pokrycia w prezentowanej na rynku ofercie. Oznacza to, że część przedsiębiorstw wykazujących tendencje do ekspansji oraz wszystkie przedsiębiorstwa zamierzające zmienić lokalizację nie znajdują na rynku żadnych ofert.

Rysunek ten pokazuje podstawowy problem związany z kształtowaniem oferty gruntów dla przedsiębiorstw macierzystych: w szczególności przedsiębiorstwa zamierzające zmienić swoją dotychczasową lokalizację (np. przedsiębiorstwa produkcyjne) wykazują zbyt małą, aby ukształtować efektywny popyt rynkowy, skłonność do zapłaty. W konsekwencji oznacza to, dla wspomnianych przedsiębiorstw, konieczność odejścia z dotychczas zajmowanego miejsca lub też zakończenie działalności. Należy jednak dodać, że również część przedsiębiorstw zgłaszających chęć zlokalizowania swojej działalności na tym terenie nie znajduje adekwatnych do ich potrzeb ofert. Dzieje się tak w przypadku, kiedy przedsiębiorstwa te nie wyrażają zgody bądź nie dysponują wystarczającymi zasobami finansowymi na pokrycie wysokich cen gruntów. Przedsiębiorstwa usługowe, z kolei, dysponują przeważnie wyższą produktywnością, przypadająca na jednostkę powierzchni gruntu. Dlatego też przedsiębiorstwa te dysponują większymi możliwościami pokrycia wysokich cen gruntów, aniżeli jest to możliwe w przypadku przedsiębiorstw o mniejszej produktywności na jednostkę gruntu.

Przykład ten uwidacznia konieczność kształtowania bardziej zróżnicowanej oferty gruntów, która zorientowana jest na zaspokojenie potrzeb (gotowość do zapłaty/produktywność na jednostkę powierzchni, bliskość nabywców, struktura branżowa) większej grupy przedsiębiorstw zgłaszających popyt.

Kooperacja z gminami sąsiednimi może zatem przyczynić się do lepszego zaspokojenia popytu zgłaszanego przez różne segmenty. Kooperacja interkomunalna otwiera, poprzez łączenie sił w regionie, możliwości kształtowania wspólnej oferty gruntów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową.

3. Podstawowe zagadnienia interkomunalnego przygotowania parceli pod zabudowę przemysłową

Decyzje gmin nie mogą być podejmowane bez uwzględnienia aspektów przestrzennych, gdyż ze względu na różnorodne efekty zewnętrzne często oddziałują na przyległe korporacje terenowe. W ten sposób powstaje kompleksowy system, składający się z obciążeń i korzyści: przestrzenie, na które wpły-

wają poszczególne decyzje, nie korespondują z tymi, które generowane są pod wpływem wspomnianych efektów.

Różnorodne efekty zewnętrzne mogą zostać zrekompensowane poprzez interkomunalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę przemysłową. W ten sposób można lepiej wykorzystać potencjały regionalne: korzyści czerpane są np. w sytuacji, kiedy nowo zlokalizowane przedsiębiorstwa będą zatrudniały pracowników pochodzących z gmin przyległych. Wówczas obserwowany jest wzrost korzyści dla całego regionu, co wynika z faktu, że w ramach własnej przestrzeni gospodarczej zagwarantowane zostają dochody gmin pochodzące z podatków, nowe miejsca pracy, wpływy itp. W konsekwencji możliwy jest podział wpływów podatkowych pochodzących z prowadzonej działalności gospodarczej.

Do redukcji kosztów może przyczynić się również wchodzenie w związki kooperacyjne pomiędzy gminami, w wyniku czego istnieje możliwość dokonywania wspólnych rozliczeń. Często zdarza się, że dopiero dzięki współpracy mogą być realizowane niektóre usługi komunalne. Dla pojedynczej gminy usługi te byłyby bowiem zbyt kosztochłonne. Sytuacja taka występuje w przypadku, kiedy określone usługi komunalne wymagają ustalenia wielkości minimalnych, określających granice opłacalności. Przykładem mogą być tutaj działania związane z przygotowaniem infrastruktury powierzchni przeznaczonej pod zabudowę przemysłową (np. centrów transportu towarowego, portów), których koszty z reguły przekraczają budżet pojedynczej gminy. Wspólna realizacja zadań wydaje się zatem korzystniejsza dla wszystkich zainteresowanych gmin, które w konsekwencji partycypują w danym przedsięwzięciu. Można zatem uznać, że możliwość dokonywania wspólnych rozliczeń jest typowym powodem zawierania związków kooperacyjnych pomiędzy sąsiadującymi gminami.

Każda interkomunalna parcela przeznaczona pod zabudowę przemysłową powoduje powstawanie kosztów, a zarazem przyczynia się do wytworzenia określonych korzyści dla wszystkich współudziałowców. Przy czym należy znaleźć odpowiedź na pytanie, które przedsięwzięcia rekompensują poniesione obciążenia oraz według jakiego „klucza" powinien odbywać się ich podział. Problem ten jednak nie jest tematem niniejszego artykułu. Natomiast w skrócie zostaną w nim przedstawione możliwe formy organizacyjne współpracy interkomunalnej.

W realizacji przedsięwzięć interkomunalnych najczęściej zastosowanie znajdują publicznoprawne, prywatnoprawne oraz mieszane formy organizacyjne. Decyzje w tym zakresie uzależnione są przede wszystkim od rodzaju zadań realizowanych w ramach poszczególnych projektów kooperacyjnych: zadania suwerenne, jak np. planowanie zabudowy wymaga rozwiązań publicznoprawnych, podczas gdy zadania wykonawcze, jak np. pozyskiwanie i sprzedaż gruntów realizowane są najczęściej przez instytucje prywatne. Poza tym możli-

we jest tworzenie organizacji mieszanych, w skład których wchodzą instytucje publicznoprawne i prywatne. Tworzenie tego typu form organizacyjnych jest zasadne wówczas, kiedy określony projekt interkomunalny, po zakończeniu jego realizacji, wykorzystywany i utrzymywany będzie przez wszystkie współuczestniczące w projektach gminy.

Ukształtowanie najbardziej celowej formy organizacyjnej determinowane jest, w szczególności, rodzajem realizowanych w ramach współpracy interkomunalnej zadań. Dalej przedstawione zostaną najistotniejsze formy organizacyjne, znajdujące zastosowanie w ramach współpracy interkomunalnej, takie jak: umowa publicznoprawna, publicznoprawna umowa celowa i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Umowa publicznoprawna ma zastosownie w przypadku kooperacji bilateralnej, w której uczestniczą różnorodne jednostki (np. miasto i okolice przyległe). Forma ta umożliwia jednostronne przekazanie zadań do realizacji przez „silniejszego" partnera.

Publicznoprawna umowa celowa jest „standardowym modelem" kooperacji interkomunalnej. Zadania interkomunalne realizowane są wspólnie w ramach organów administracji samorządowej. Gminy dokonują cesji swoich kompetencji na związek celowy, który w konsekwencji dysponuje odpowiednią siłą przekonywania i argumentami. Związek celowy powoływany jest, w szczególności, w przypadku realizacji projektów kosztochłonnych, również w przypadku kształtowania powierzchni gruntów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową.

Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka z o.o.) charakteryzują, przede wszystkim, korzyści wynikające z prywatnoprawnych form organizacyjnych. Jednakże spółka z ograniczoną odpowiedzialnością pozwala jedynie na realizację zadań niepublicznych. Do podstawowych zalet spółki z o.o. należą jej elastyczność oraz większe możliwości ich kształtowania i powoływania, co wynika również z faktu jej charakteru gospodarczego. Możliwy jest również udział przedsiębiorców prywatnych, jak np. inwestorów i instytucji finansowych, co może również w znacznym stopniu ułatwić finansowanie. Wadą natomiast jest fakt, że spółka z o.o. nie może bezpośrednio realizować zadań publicznosuwerennych. Z doświadczeń praktycznych wynika, że często dochodzi do konfliktów pomiędzy interesami gospodarczymi spółek a interesami politycznymi gmin.

4. Współpraca interkomunalna w praktyce

Wiele sfer działalności gmin niemieckich realizowane jest od lat, z dużym powodzeniem, w ramach współpracy interkomunalnej. W szczególności wymienić tutaj należy: sferę zaopatrzenia i usuwania odpadów komunalnych, sferę kształcenia oraz komunikacji miejskiej. Przykłady te wskazują, z jednej strony,

na dużą efektywność i sprawność wspólnego rozwiązywania problemów. Z drugiej strony natomiast uwidaczniają, że w przeszłości współpraca interkomunalna realizowana była w tych sferach, w których nie występowały związki konkurencyjne pomiędzy poszczególnymi gminami. Dopiero w ostatnich latach współpraca ta rozciągnęła się na sferę polityki przestrzennej i lokalizacyjnej.

Międzygminna kooperacja wynika z:

1. Konkurencyjności miejsc lokalizacji w aspekcie nowej perspektywy europejskiej.

2. Zmienionych kryteriów podejmowania przez przedsiębiorstwa decyzji lokalizacyjnych. Decyzje lokalizacyjne podejmowane przez przedsiębiorstwa stały się, w ostatnim okresie, bardziej elastyczne. W porównaniu z kosztami produkcji znacznie obniżyły się koszty transportu i komunikacji, co jest, w szczególności, konsekwencją postępu technicznego i deregulacji tej sfery. Ze względu na stale spłycający się proces kreacji wartości produktów i wzrastającą specjalizację przedsiębiorstw konieczne jest, aby regiony dysponowały odpowiednim potencjałem wyodrębniania i usieciowienia miejsc lokalizacji.

3. Niedoborów gruntów.

4. Przyczyn centralno-lokalnych i procesów zjednoczeniowych. W konstelacji miasto – obszary przyległe występują bardzo widoczne przejawy pozytywnych efektów zewnętrznych. Miasto kształtuje ofertę zaopatrzenia centralnego oraz tworzy miejsca pracy, czerpiąc jednakże część swojej atrakcyjności z rejonów przyległych. Przy czym każda gmina włączona jest w kompleksową sieć współzależności, co oznacza, że jej potencjały rozwojowe, w tym również czynniki lokalizacji, uzależnione są od gmin przyległych. Przykład mogą stanowić tutaj decyzje dotyczące przygotowania terenu odpowiadającego potrzebom wielkopowierzchniowego punktu sprzedaży detalicznej, który siłę nabywczą i podatki ściąga z gmin przyległych. W przypadku, kiedy gminy przyległe mogą zaoferować większe, korzystniejsze cenowo i natychmiast dostępne obszary pod zabudowę przemysłową aniżeli miasto wiodące, wówczas przyczynę szczególnych konfliktów występujących w z związkach miast z obszarami przyległymi stanowi właśnie przygotowanie odpowiednich parceli.

5. Przeciążenia zadaniami administracji komunalnej.

6. Problemów finansowania. Niedostateczna zdolność finansowa oraz napięta sytuacja budżetowa stanowią poważne ograniczenia dla działalności gmin. W szczególności małe gminy nie dysponują wystarczającymi zasobami finansowymi, które umożliwiłyby samodzielną realizację większych inwestycji. Bardzo często jedyną możliwością tworzenia powierzchni przeznaczonych pod zabudowę przemysłową jest nawiązywanie współpracy interkomunalnej.

Reasumując można stwierdzić, że istnieje szereg wzajemnie powiązanych przyczyn nawiązywania współpracy interkomunalnej. Najczęściej spotykaną

kombinację stanowi jednak niedobór środków finansowych pozostających w dyspozycji małych gmin oraz ograniczoność gruntów w mieście wiodącym. Dlatego też przyczynę tę należy traktować jako podstawową determinantę zawierania kooperacji interkomunalnej.

5. Problemy współpracy interkomunalnej

Istotną barierę dla zawierania współpracy interkomunalnej stanowią często poglądy polityczne decydentów. Na ich barkach spoczywa bowiem obowiązek przekonania wyborców co do zasadności planowanego projektu kooperacyjnego. W przypadku, kiedy decydent nie jest przekonany o zdolności jasnego przedstawienia i wytłumaczenia wyborcom zaistniałej potrzeby kooperacji, wówczas nie jest spełniony podstawowy warunek zawarcia umowy kooperacyjnej, a wynikający z braku gotowości do nawiązania współpracy. Należy bowiem dodać, że podstawową determinantą efektywnej kooperacji jest wzajemne zaufanie zarówno w gronie władz politycznych, jak i organów administracyjnych i komunalnych.

Przeprowadzane badania pozwoliły określić, jakie znaczenie, dla poszczególnych faz kooperacji, ma klimat zaufania istniejący pomiędzy wszystkimi partnerami, w szczególności pomiędzy kierownictwem politycznym. Zaufanie to powinno się istnieć już w fazie planowania współpracy. Jako bardzo praktyczne okazało się tworzenie grup roboczych, których celem jest zagwarantowanie niezbędnej równowagi informacji, doświadczenia i innych elementów już na etapie przygotowywania kooperacji.

Jak wykazały przeprowadzone badania, najczęstszą przyczyną poszukiwania partnerów kooperacji interkomunalenj stanowi niedobór gruntów i przeciążenia instytucjonalne obserwowane w konstelacjach miasto – tereny przyległe. Największe powodzenie mają kooperacje interkomunalne jednak wówczas, kiedy uwarunkowania lokalne nie oferują żadnych rozwiązań alternatywnych, a partnerzy „skazani są na sukces".

W aspekcie przedstawionych problemów do najbardziej adekwatnych rozwiązań zaliczyć należy: odpowiednią formę organizacyjną, podział praw do głosowania i porozumienie dotyczące równowagi pomiędzy obciążeniami i korzyściami.

Czynnik determinujący sukces kooperacji interkomunalenej stanowi jednak kwestia, czy nawiązana współpraca przyczynia się czy też nie do rozwiązania istniejących problemów. Przedstawiciele wszystkich badanych przez nas przypadków popierali model tworzenia interkomunalnych parceli przeznaczonych pod zabudowę przemysłową i jego tworzenie zalecali wszystkim gminom znajdującym się w porównywalnej sytuacji.

6. Propozycje opcji strategicznych wspólnego kształtowania i rozwoju gruntów pod zabudową przemysłową

Interkomunalne parcele pod zabudowę przemysłową są dla gmin celowe wówczas, kiedy korzyści wynikające z ich tworzenia znacznie przewyższają możliwe koszty z nimi związane. Ocena korzyści i strat powinna być przeprowadzana każdorazowo z uwzględnieniem konkretnych warunków i ustaleń ramowych.

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować szereg zaleceń i założeń ogólnych. Typową konstelacją jest podejmowanie współpracy pomiędzy miastem i obszarami przyległymi. Ze względu na stale zmieniające się wymagania przedsiębiorstw wobec obszarów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową, jedynie w pojedynczych przypadkach możliwe jest samodzielne przygotowanie wystarczającej liczby parceli. Nie każde przedsiębiorstwo, mające określone potrzeby (infrastruktura komunikacyjna, bliskość do nabywców), może zlokalizować się na dowolnym terenie. Celem stworzenia adekwatnej do bardzo zróżnicowanej struktury popytu oferty, konieczne jest, z reguły, wykorzystanie pewnej kompozycji instrumentów i środków. Przy czym niezbędną podstawą jest dysponowanie szczegółową strategią powierzchni przeznaczonych pod zabudowę przemysłową, w której zawarte są zarówno endogeniczne warianty postępowania, jak i planowane kooperacje egzogeniczne. Strategia taka powinna definiować podstawowe kryteria postępowania w przypadku niewystarczających zasobów ziemi (wykaz gruntów zastępczych, utrzymanie dotychczasowych i kształtowanie nowych miejsc pracy poprzez zasiedlenie i przesiedlenie itp.). Kiedy wykorzystanie wszystkich potencjałów endogenicznych nie zapewni wyeliminowania deficytów terenowych, konieczne jest przeanalizowanie możliwości przeniesienia lokalizacji przedsiębiorstwa na obszary przyległe. W ramach parceli interkomunalnych możliwa jest dalsza partycypacja w pozytywnych efektach zastosowanego rozwiązania (wpływy z podatków, miejsca pracy, zyski ze sprzedaży itp.).

W aspekcie zagospodarowania wspólnych obszarów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową wszystkie współuczestniczące gminy powinny odpowiednio wcześnie zidentyfikować potencjalnych odbiorców terenu, co zagwarantować powinno zetknięcie dodatkowej podaży z popytem. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie szczegółowej i zróżnicowanej analizy przestrzennej.

Istnieje wiele argumentów i determinant przemawiających za podejmowaniem współpracy interkomunalnej w ramach jednego regionu, której celem jest rozwój terenów przeznaczonych pod zabudowę przemysłową. W szczególności w związkach pomiędzy miastem i obszarami przyległymi można osiągnąć wiele korzyści:

– Bardzo często istnieją silne związki pomiędzy miastem podstawowym a obszarami przyległymi. Dotyczy to nie tylko rynku pracy, ale również rynku produktów, usług i wypoczynku.

– Ograniczoność obszarów poszukiwania przy kształtowaniu nowych parcel w przeszłości prowadziła często do tego, że wykazywania suboptymalnych miejsc lokalizacji dla przemysłu. Kooperacja stwarza zatem możliwości korygowania błędów rozwojowych poprzez prowadzenie odpowiednio dostosowanej polityki osadniczej.

Do podstawowych korzyści wynikających dla miasta podstawowego z zawieranych kooperacji zaliczyć należy:

– możliwość relatywnie taniego pozyskiwania pilnie potrzebnych gruntów przemysłowych przez miasto;

– możliwość przewartościowania wewnątrzmiejskich potencjałów przestrzennych;

– wpływ podatków od prowadzenia działalności gospodarczej (podział wpływów podatkowych). Równocześnie poprzez wysiedlenie przedsiębiorstw pojawią się możliwości przekształcenia użyteczności areałów wewnątrzmiejskich.

Obszary przyległe natomiast bardzo często potrzebują silnych partnerów, którzy przyczyniliby się do realizacji ich własnych celów rozwojowych. W tym zakresie miasto może być pomocne, np. dzięki:

– fachowej administracji;

– *Know-how* przy akwizycji inwestorów;

– doświadczeniu w zarządzaniu projektami;

– dobrym kontaktom z rodzimymi i potencjalnymi przedsiębiorstwami w regionie i poza nim;

– zdolnościom finansowym (wynikającym już z samej wielkości), jak również

– większej sile politycznej w planowaniu regionalnym.

Zakończenie

Współpraca interkomunalna otwiera gminom nowe możliwości w aspekcie niedoboru zasobów i decyzji przestrzennych. Dotyczy to, w szczególności, mobilizacji powierzchni przeznaczonych pod zabudowę przemysłową, co wynika z faktu dużego znaczenia korzyści skali. Jednakże i ta sfera wymaga podejmowania wielu decyzji i działań, zmierzających do sprawdzenia, czy oczekiwane korzyści planowanego przedsięwzięcia rekompensują nakłady pracy związane z prowadzeniem pertraktacji, koordynacji działań i realizacji przedsięwzięcia. Kooperacja taka dostarcza również innych niezaprzeczalnych korzyści, które

w aspekcie istniejącej konkurencji nie mogłyby zostać osiągnięte. Wymienić tutaj należy wszelkie potencjały, które związane są z innymi motywami, takimi jak np. ochrona przyrody.

Przeprowadzone badania wykazały, że najsilniejsze sytuacje konfliktowe powstają na etapie przygotowywania współpracy. Do fazy tej zaliczamy przede wszystkim nakłady na koordynację.

Niezaprzeczalnym jest jednak, że współpraca interkomunalna, w zakresie przygotowania obszarów pod zabudowę przemysłowa, jest odpowiednim środkiem zapobiegawczym rujnującej konkurencji lokalizacyjnej prowadzonej przez gminy sąsiadujące. Kooperacja taka może przyczyniać się również do lepszego pozycjonowania obszarów w aspekcie konkurencyjności regionów.

Literatura

Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), ARL-Arbeitsmaterial Nr. 244, Hannover 1998.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Strategien zur Mobilisierung und Aktivierung von Gewerbegebieten, Materialien zur Raumentwicklung, Heft 61, Bonn 1994.

FÜRST D., *Regionen in Europa. Herausforderungen für die kommunale Zusammenarbeit*, [w:] B. Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, s. 313–323.

GLOEDE K., *Regionale Wirtschaftspolitik in der ökonomischen Transformation*, [w:] P. Welfens, K. Gloede, H.-G. Strohe, D. Wagner (Hg.), *Systemtransformation in Deutschland und Rußland*, Heidelberg 1999, s. 235–250.

GREIN M., *Gemeinsame Gewerbegebiete. Interkommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenentwicklung*, Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin 1999.

GRUBER R., *Anlaß, Gegenstand und Formen interkommunaler Kooperation bei Gewerbegebieten*, [w:] R. Ertel R. Hg., *Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten (Vortragsreihe des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V.*, Band 11, Hannover 1996, s. 45–62.

HARTMANN P., *Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik*, Baden-Baden 1994.

HATZFELD U., KAHNERT R., *Kooperation ist schwieriger als Konkurrenz*, „Raumplanung" 63, 1993, s. 257–262.

HAUSER W., *Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen. Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen*, Köln 1987.

KAHNERT R., *Interkommunale Zusammenarbeit bei der Gewerbeentwicklung*, „Stadt und Gemeinde", 7/1993, s. 245–250.

KIEPE F., *Die Städte und ihre Regionen. Zur Notwendigkeit einer verbesserten kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene*, „Der Städtetag", 1/1996.

KRIEGER F., *Strukturimpulse durch Kooperation. Interkommunale Gewerbegebiete in Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von der GfW*, Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen mbH, 3. überarbeitete Auflage, Düsseldorf 2000.

RICHTER M., *Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit. Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung*, Wiesbaden 1997.

STEMBER J., *Kommunale Wirtschaftsförderung. Innovation zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform*, Vieselbach/Erfurt 1997.

ZIELKE B., *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Berlin 1993.

THE INTER-COMMUNAL COOPERATION AS THE BASIS OF FORMING COMMON INDUSTRIAL GROUNDS

Summary

The article discusses problems connected with cooperation of communes within the area of management of grounds. The need for this action results from the fact that in cities, in the areas of high density, there is observed a shortage of possibilities to localize investments. In the first part, instruments which serve the so-called mobilization of grounds, that is adjustment of grounds to investment needs as well as their development were presented. Then, taking Potsdam as an example, the need for segmentation of the market of investment area was pointed to due to the fact that potential purchasers display a differential tendency to payment, in dependence on the particular branch. This allowed constructing an empirical broken demand curve for the discussed market. In the following part, the article presents the administrative-legal conditionings and also experience to date concerning this sphere. Barriers which interfere with the coordination of tasks in the sphere of industrial grounds management were discussed, especially the dissimilarity of preferences and political views of decision makers. The concluding part of the article presents arguments advocating purposefulness of extending inter-communal cooperation.

OPOLE 2002

Joost PLATJE
Uniwersytet Opolski

ZINTEGROWANE CENTRUM LOGISTYCZNE JAKO CZYNNIK ROZWOJU PRZESTRZENNEGO WROCŁAWIA*

1. Wstęp

Tematem niniejszej pracy są potencjalne efekty działań związanych z projektem zintegrowanego centrum logistycznego we Wrocławiu, stolicy Dolnego Śląska, oraz ich wpływ na rozwój przestrzenny tego miasta.

Omówiona zostanie również rola transportu w rozwoju gospodarczym oraz rozwoju w stronę tzw. „ery nowoczesnej zintegrowanej logistyki"[1], do której bardzo szybko zmierza wiele krajów Unii Europejskiej. Postawione będzie też pytanie, czy rozwój zintegrowanych centrów logistycznych w Polsce pomoże dogonić ten trend w obliczu coraz większej globalizacji rynków. Ponadto przedstawiono plany dotyczące utworzenia wrocławskiego zintegrowanego centrum logistycznego oraz potencjalne efekty takiego centrum dla rozwoju przestrzennego miasta.

2. Rola transportu w rozwoju gospodarczym oraz rozwoju w stronę „ery nowoczesnej zintegrowanej logistyki"

Rozwój gospodarczy ma znaczenie priorytetowe dla każdego społeczeństwa. Rozwój gospodarczy, w odróżnieniu od wzrostu gospodarczego (który można

* Tłumaczenie: Adam Kokoszka.

[1] Pojęcie nowoczesnej zintegrowanej logistyki można określić też jako zaawansowaną zintegrowaną logistykę (w jęz. ang. *advanced integrated logistics*).

zdefiniować jako roczny wzrost rzeczywistego produktu krajowego brutto przypadający na jednego mieszkańca), jest „zarówno fizycznym, jak i psychologicznym stanem, w którym społeczeństwo, poprzez kombinację społecznych, ekonomicznych oraz instytucjonalnych procesów, zapewniło sobie środki do osiągnięcia lepszego standardu życia"[2]. Ważnymi czynnikami stymulującymi rozwój gospodarczy są: zestaw instytucjonalnych regulacji zapewniających zachęty do aktywności gospodarczej, a także niższe koszty transakcyjne, zasoby ludzkie, kapitał, przedsiębiorczość, zasoby naturalne oraz transport. W integrującym i globalizującym się świecie, z ciągle postępującym podziałem pracy, rozwój koncepcji nowoczesnej logistyki[3] może stać się również ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój gospodarczy. Logistyka jest bowiem ściśle związana z transportem dóbr oraz przepływem informacji.

Transport, jako ważny element zaawansowanej logistyki, spełnia funkcję produkcyjną, integracyjną oraz użytkową[4]. Funkcję produkcyjną transportu można uważać za najważniejszą, ponieważ dotyczy ona tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego (np. poprzez przenoszenie czynników produkcji do miejsc, gdzie są one najwyżej wyceniane). Efektywny, szybki oraz tani przepływ czynników produkcji oraz związanej z nimi informacji jest ważnym warunkiem rozwoju gospodarczego. Infrastruktura transportowa umożliwia integrację rynków, a związana z tym większa aktywność gospodarcza zmienia rozwój przestrzenny terenów wokół tej infrastruktury, co z kolei przyciąga inne sektory gospodarki. Zwiększona aktywność gospodarcza jest prawie niemożliwa bez zwiększonej aktywności transportowej[5]. Jednakże zwiększona aktywność transportu powoduje również negatywne efekty zewnętrzne, takie jak przeciążenie dróg, zmiany krajobrazowe, zanieczyszczenie powietrza, wypadki drogowe itp. Oprócz tego zwiększający się podział pracy wpływa na wydłużanie się łańcucha logistycznego, co wywołuje z kolei wzrost kosztów transakcyjnych[6]. Z powyższych powodów wzrost usług transportowych należy rozumieć jako modernizację i poprawę

---

[2] M.P. Todaro, *Economic development*, London 1997.

[3] Koncepcja nowoczesnej logistyki to „... koncepcja zsynchronizowania działań wielu organizacji w łańcuchu logistycznym oraz zwrotnego przekazywania w czasie rzeczywistym ważnych informacji do organizacji w sektorze produkcyjnym i/ lub sektorze dystrybucyjnym, poprzez pełne wykorzystanie technologii informatycznej oraz cyfrowej sieci komunikacyjnej. Dzięki zastosowaniu zaawansowanej logistyki firmy mają możliwość szybkiego reagowania na zmiany popytowe, a w konsekwencji, transport może być traktowany jako integralna część procesów produkcji czy też sprzedaży hurtowej lub nawet sprzedaży detalicznej". Cytat za: *Advanced Logistics and Road Freight Transport*, OECD, 1996.

[4] *Transport*, red. W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, Warszawa 1997. J. Platje, *Transaction Costs under Plan; Market, and Transition*, „Economic and Environmental Studies", red. J. Słodczyk, Opole 2001, nr 1.

[5] Ibid.

[6] S. Pejovich, *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Boston 1995.

jakości tych usług, a także jako rozwój usług logistycznych, które mogłyby obniżyć koszty transakcyjne.

Rozpatrując zagadnienie rozwoju logistyki, trzeba przyznać, że w Polsce występują duże opóźnienia w tej dziedzinie w porównaniu do wysoko rozwiniętych krajów należących do OECD. Według danych tej organizacji (patrz tabela na s. 143), do lat siedemdziesiątych struktura przemysłowa tych krajów charakteryzowała się osobnymi, niezależnymi fabrykami i nastawieniem na tani transport oraz tanie magazynowanie[7]. Takie podejście do transportu, określane w skrócie jako przemieszczanie towarów z miejsca na miejsce, było głównym typem usług transportowych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. W latach 1970–1990 (druga faza rozwoju logistyki) w krajach OECD zwiększył się podział pracy, co doprowadziło do większego wykorzystania podwykonawców. Nowe cele logistyczne obejmowały „wzrost dochodów poprzez tworzenie wartości dla klienta oraz przyspieszenie przepływu zaangażowanego kapitału"[8]. W tym czasie wprowadzone zostały do powszechnego użytku takie urządzenia, jak faksy oraz komputery osobiste, co spowodowało obniżenie kosztów otrzymywania oraz przesyłania informacji. Jednak z drugiej strony, rosnący podział pracy spowodował wydłużenie się łańcucha logistycznego, tworząc tym samym nowe „wąskie gardła" i podnosząc koszty transakcyjne. Wywołało to konieczność wprowadzenia środków obniżających te koszty transakcyjne. Obecnie większość wysoko rozwiniętych krajów OECD szybko wchodzi w trzecią fazę rozwoju logistyki, która jest silnie powiązana z procesem umiędzynarodowienia się rynków (*globalizacją*) i z tzw. „nową ekonomią", gdzie technologia informatyczna (sieci komputerowe, EDI, Internet) odgrywa bardzo ważną rolę. Struktura przemysłu jest zdominowana przez globalne oraz wirtualne korporacje, podczas gdy logistyka zaczyna obejmować cały łańcuch logistyczny (produkcję i dystrybucję). Struktury organizacyjne zaczynają przybierać wiele różnych form, a powiązania przedsiębiorstw oparte na elastyczności i możliwości adaptacji stają się coraz bardziej istotne[9]. Tworzą się też różne formy integracji pionowej, np. zarządzanie łańcuchem dostaw, oraz poziomej, kiedy to usługi logistyczne są coraz częściej oferowane przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa (outsourcing logistyczny). W usługach logistycznych wykorzystuje się ekonomię skali, podczas gdy specjalizacja może prowadzić do wzrostu jakości tych usług[10].

[7] *Advanced Logistics...*, s. 45.

[8] Ibid.

[9] Ibid., s. 43.

[10] Ibid., s. 45.

Według Platje oraz Krzekotowskiego[11], jeśli analizować polski sektor transportowy ze względu na stopień koncentracji i zaangażowania organizacyjnego, a także wsparcie informatyczne, znajduje się gdzieś pomiędzy pierwszą a drugą fazą rozwoju logistyki. Co więcej, składa się on z wielu małych firm transportowych i spedycyjnych, które często skupiają się jedynie na tanim transporcie bez oferowania dodatkowych usług logistycznych. Według badań przeprowadzonych wśród 260 polskich przedsiębiorstw zaangażowanych w transport drogowy oraz/lub spedycję, które zamieściły swoje reklamy w *Ogólnopolskim Teleadresowym Katalogu Firm Branży Transportowej i Spedycyjnej 1999/2000,* jedynie niewiele z nich oferuje usługi logistyczne. Składowanie i magazynowanie jest oferowane przez mniej niż 25% ankietowanych przedsiębiorstw, usługi konsultingowe w dziedzinie transportu i spedycji są w ofercie mniej niż 40% przedsiębiorstw, zarządzanie ładunkiem u prawie 15%, a egzekwowanie należności od zagranicznych kontrahentów, kontrola ilościowa i jakościowa towarów, przepakowywanie oraz formalności celne jedynie u 2–3% wszystkich przedsiębiorstw. Szerszy zakres usług logistycznych jest oferowany przez większe przedsiębiorstwa, a także przez przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w oferowaniu usług logistycznych. Usługi logistyczne proponuje bowiem 30 z 53 największych polskich przedsiębiorstw transportowych i spedycyjnych[12].

Polscy przewoźnicy oferują więc najczęściej sam transport bez dodatkowych usług logistycznych, co jest cechą charakterystyczną pierwszej fazy rozwoju logistyki. Wiele przedsiębiorstw pod względem wsparcia informatycznego dotarło już jednak do drugiej fazy rozwoju logistyki. Ponad 30% korzysta z poczty elektronicznej, a ponad 10% ma swoją stronę internetową (chociaż należałoby zbadać, czy firmy deklarujące posiadanie poczty elektronicznej rzeczywiście z niej korzystają). Należy zaznaczyć, że w badaniu analizowane były stosunkowo duże przedsiębiorstwa, ponieważ mniejsze firmy ze względu na czynnik kosztowy nie zamieszczałyby raczej ogłoszeń w ogólnopolskim katalogu przedsiębiorstw transportowych. Z tego względu można przyjąć, że dane procentowe odnośnie usług logistycznych dla całego sektora mogą być jeszcze mniejsze. Wiele przedsiębiorstw używa jednak faksu cechującego drugą fazę rozwoju logistycznego.

W obliczu zwiększonej konkurencji w sektorze transportowym po wejściu Polski do Unii Europejskiej powstaje więc pytanie, czy polskie przedsiębiorstwa transportowe i spedycyjne będą w stanie przetrwać na tym rynku, czy też będą skazane na operowanie jedynie w lokalnych niszach rynkowych.

---

[11] J. Platje, J. Krzekotowski, *Transport and Forwarding Companies on the EU Market and the Development of this Sector in Poland in the Face of EU Accession – From Transport Towards Integrated Advanced Logistics,* 2001, mimeo.

[12] „Rzeczpospolita" 2000 z 27 VI, dodatek „Logistyka – Transport – Spedycja".

Trzy fazy rozwoju logistycznego[13]

Fazy rozwoju	Pierwsza	Druga	Trzecia
Okres czasu	Do lat siedemdziesiątych	1970–1990	Po 1990
Struktura gospodarki	oddzielne fabryki	OEM i podwykonawstwo	globalne i wirtualne korporacje
Koncentracja i zaangażowanie organizacji	wysyłka prosta	przepływ materiałów	łańcuch logistyczny
Wpływ ekonomiczny	niskie koszty	redukcja kosztów, zwiększenie dochodów	systemowa redukcja kosztów i zwiększania dochodów
Pozycja zarządcza	w różnych działach	oddzielna funkcja w przedsiębiorstwie	zintegrowana funkcja poszczególnych przedsiębiorstw
Wsparcie informatyczne	telefon, telex	faks, system komputerów osobistych	sieci komputerowe, EDI, DSS, AI

Źródło: *Advanced Logistics...*, s. 43.

3. Wrocławskie Zintegrowane Centrum Logistyczne

Holenderska firma Nedlloyd jest przykładem na to, jak ważna jest nowoczesna zintegrowana logistyka. [www.nedlloyd.com; www.danzas.com] Firma ta, wspólnie ze swoimi partnerami w innych krajach europejskich, zarządza siecią centrów logistycznych w całej Europie. Celem tej współpracy jest zmniejszenie kosztów transakcyjnych związanych ze znalezieniem i zorganizowaniem różnego rodzaju usług dotyczących sprzedaży oraz transportu dóbr do klienta. Funkcja centrów logistycznych może być jednak szersza od roli regionalnych centrów logistycznych, których zadaniem jest rozładowywanie wąskich gardeł wewnątrz łańcucha logistycznego obsługiwanego przez daną firmę. Obserwuje się bowiem obecnie w Unii Europejskiej trend tworzenia coraz to bardziej zintegrowanych centrów logistycznych. Przy tworzeniu takich centrów, jednym

[13] Podział ten częściowo koresponduje z podstawowymi poziomami ewolucji zarządzania logistycznego opisanymi przez Korzenia. Według tej charakterystyki lata sześćdziesiąte to okres niesystemowego podejścia, kiedy to większość działań w przedsiębiorstwie, takich jak prognozowanie popytu, planowanie produkcji, magazynowanie, pakowanie, planowanie dystrybucji, transport, obsługa klienta itd., były to działania wykonywane przez odrębne organizacyjnie działy przedsiębiorstwa. W latach siedemdziesiątych rozpoczął się okres szybkiej integracji, kiedy to zarządzanie materiałowe oraz fizyczna dystrybucja zyskały na wadze. Trend ten stał się bardzo ważny w latach osiemdziesiątych. Obecnie obserwuje się trend kompleksowej integracji logistycznej, z naciskiem na koncepcję zintegrowanej logistyki w ramach łańcucha dostaw. W następnej dekadzie przewiduje się, że znaczenia nabierze koncepcja dynamicznej logistyki w ramach sieci powiązań podażowych; Z. Korzeń, *Centra logistyczne determinantą rozwoju globalnej sieci dostaw XXI wieku*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce – I Ogólnopolska Konferencja*, Wrocław 20.04.2001, Wrocław 2001, s. 26–36.

z najważniejszych kryteriów jest ich lokalizacja (a więc dostęp do portu lotniczego, do centrum dużego miasta, do portu, linii kolejowych oraz do głównych dróg). W obliczu postępującej integracji ekonomicznej w Europie, a także polskich aspiracji związanych z wejściem do Unii Europejskiej, zasadne jest pytanie, czy polska infrastruktura, a szczególnie infrastruktura logistyczna, odpowiada europejskim standardom. Ważna jest tu zwłaszcza kwestia, czy polscy spedytorzy, przewoźnicy, producenci, hurtownicy itp. są przygotowani do działania i kooperacji w obrębie ram określonych przez nowoczesną logistykę, czy też zostaną wypchnięci z rynku przez duże firmy europejskie (np. holenderskie czy też niemieckie), oferujące komplet usług logistycznych[14]. Problemem polskiego sektora transportowego jest duża liczba małych, rozproszonych przedsiębiorstw (mających mniej niż 5 ciężarówek). Ze względu na swoje rozmiary nie są one w stanie zaoferować transportu kombinowanego, który jest niezbędny do tworzenia centrów logistycznych[15]. A trzeba tu także zaznaczyć, że oprócz dużego rynku wewnętrznego, Polska jest również ważnym krajem bazowym do wejścia na potencjalnie duże rynki krajów byłego Związku Radzieckiego.

W okresie socjalizmu większość państwowych przedsiębiorstw miała swój własny system transportowy, a koncepcja logistyki była czymś zupełnie obcym. Dopiero teraz tworzy się w całym kraju systemy logistyczne. Niektóre przedsiębiorstwa mają więc już swoje własne centra logistyczne, jednak zjawisko zintegrowanych centrów logistycznych pozostaje w Polsce nadal nieznane.

Czym jest zintegrowane centrum logistyczne?

Centra logistyczne są „organizacyjnymi i materiałowymi skrzyżowaniami skoncentrowanymi na usługach logistycznych oraz jednostkach gospodarczych dostarczających te usługi, są też miejscami, gdzie spotykają się i krzyżują różne kierunki, drogi i środki transportu, gdzie skoncentrowany jest przepływ dóbr i informacji, oraz gdzie tworzona jest wartość dodana"[16].

Centra logistyczne są ważnym miejscami koncentrowania się informacji rynkowej. Dla prawidłowego funkcjonowania centrów logistycznych duże znaczenie ma transport kombinowany (np. drogowo-kolejowy), wielofunkcyjny system usług logistycznych oraz zintegrowany system informacyjny[17].

---

[14] J. Platje, J. Krzekotowski, op. cit.

[15] C. Külper, *Transport kombinowany między Niemcami a Polską*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce*, s. 185–191.

[16] *Studium wykonalności Wrocławskiego Zintegrowanego Centrum Logistycznego*, Wrocław 1999.

[17] Z. Korzeń, op. cit.

Inną definicję podaje Szyszka[18], określając centra logistyczne jako niezależne podmioty gospodarcze, administrujące połączonym z zewnętrznym systemem transportowym kompleksem, który jest wyposażony w odpowiednią infrastrukturę (drogi, struktury techniczne, magazyny) oraz urządzenia do przesyłania i składowania, i który jest odpowiednio zorganizowany oraz zarządzany, w celu dostarczania usług logistycznych.

Według Nobla[19] centra logistyczne charakteryzują się:

– lokalizacją w kompleksie jednego parku przemysłowego: firm transportowych, dostawców usług logistycznych oraz przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych intensywnie korzystających z usług logistycznych;

– połączeniem z przynajmniej dwoma różnymi systemami transportowymi, zwłaszcza z transportem drogowym i kolejowym;

– przedsiębiorstwa zakładające centrum logistyczne rozpoczynają współpracę dla dobra wszystkich korzystających z tego centrum firm i będąc neutralnym moderatorem dla tego centrum, wpływają na realizację jego podstawowych celów ekonomicznych, transportowych i ekologicznych.

W Niemczech rozwój centrów logistycznych jest silnie związany z polityką transportową i ekologiczną. S. Abt[20] uważa, że niemieckie Gueterverkehrszentrum (GVZ), o których pisze Nobel, są raczej logistycznymi centrami dystrybucji i nie powinny być mylone ze zintegrowanymi centrami logistycznymi, które charakteryzują się m.in. następującymi funkcjami: organizowaniem przepływu dóbr według potrzeb klientów; powiązaniem danej wysyłki czy też transportu z najbardziej odpowiednim przewoźnikiem; dodawaniem usług logistycznych do czynności transportowo-magazynowych; współpracą pomiędzy firmami spedycyjnymi i logistycznymi; wspólnym wykorzystaniem logistycznej infrastruktury przyrządów i urządzeń; wspólnym zarządzaniem, administracją, organizacją oraz pozyskiwaniem procesów logistycznych; rozwojem zintegrowanych systemów logistycznych; połączeniem współpracujących ze sobą firm logistycznych; wykorzystaniem i doskonaleniem kompatybilnych systemów kodowania; rozpowszechnianiem elektronicznej wymiany danych (tzw. EDI – *Electronic Data Interchange*). Innymi słowy, głównymi zadaniami zintegrowanych centrów logistycznych jest: koordynacja transportu na różnych poziomach; połączenie różnych typów transportu i ich zorganizowanie; zmiany kierunków

[18] G. Szyszka, *Perspektywy rozwoju centrów logistycznych w Polsce*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce...*, s. 37–50. Na podstawie E. and A.T. Kearney, *Results of the quinquenial European logistics study*, Brussels 2000.

[19] T. Nobel, *Strategie i trendy rozwojowe europejskich centrów logistycznych na przykładzie Niemiec*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce...*, s. 51–55.

[20] S. Abt, *Uzależnienie funkcji centrów dystrybucji od infrastruktury logistycznej*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce...*, s. 102–112.

transportu; przepakowywanie, przeładowywanie i składowanie; usługi spedycyjne; obsługa celna; usługi techniczne dla środków transportowych; szeroko rozumiana dystrybucja; usługi bankowe i administracyjne; usługi informatyczne, pocztowe i telekomunikacyjne oraz usługi gastronomiczne i hotelarskie[21].

Połączenie tak wielu różnych usług logistycznych sprawia, że możliwa staje się wewnętrzna, jak i zewnętrzna ekonomia skali. Koszty transakcyjne znalezienia kontrahenta i zawarcia kontraktu mogą się obniżyć ze względu na powstanie swego rodzaju rynku transakcyjnego w miejscu centrum logistycznego, wraz ze skoncentrowaniem w nim informacji rynkowych (jest więc łatwiej znaleźć sprzedających i kupujących).

Typy centrów logistycznych

Biorąc pod uwagę przestrzenny oraz funkcjonalny aspekt centrów logistycznych, można wyróżnić dwa rodzaje centrów; zintegrowane centrum logistyczne oraz rozproszone centrum logistyczne. Zintegrowane centra logistyczne budowane są w zwarty organizacyjno-funkcjonalny kompleks, który często znajduje się dosyć daleko od centrum aglomeracji miejskiej. Korzeń oraz Abt wyszczególniają międzynarodowe, regionalne oraz lokalne centra logistyczne, a Korzeń wyróżnia dodatkowo branżowe centra logistyczne[22].

Międzynarodowe centra logistyczne osiągają najwyższy poziom organizacyjnego oraz funkcjonalnego rozwoju i działają w obrębie międzynarodowej sieci dystrybucyjnej. Obejmując swoim zasięgiem obszar o promieniu od 500 do 800 km, zajmują teren 100–150 ha. Regionalne centra logistyczne skupiają się na regionalnych oraz miejskich sieciach dystrybucyjnych, mają zasięg o promieniu 50–80 km i zajmują obszar 20–50 ha. Lokalne centra logistyczne tworzą poważny punkt w lokalnej/miejskiej sieci dystrybucyjnej, obsługując obszar o promieniu 5–8 km i zajmując teren o powierzchni 2–10 ha. Natomiast branżowe centra logistyczne obsługują określoną branżę gospodarki lub też określoną dużą firmę i dlatego specjalizują się w określonym asortymencie produkcji.

Projektowane zintegrowane centrum logistyczne we Wrocławiu będzie raczej łączyło w sobie różne cechy międzynarodowego, regionalnego oraz lokalnego centrum logistycznego[23].

---

[21] *Studium wykonalności...*, s. 20.

[22] Z. Korzeń, op. cit.; S. Abt, op. cit., s. 110–111; patrz również: *Studium wykonalności...*

[23] M. Pawęska, *Who is Aware of and Interested in Environmental Problems in Poland on the Basis of the Planned Building of a Motorway in Wrocław*, [w:] *Environmental Protection in the Baltic Regon: Awareness Building and Greenhouse Gas Emission Reduction*, red. J. Platje, M.A. Giacomin, Nordic Council of Ministers ANP 2001, s. 703.

Uwarunkowania dotyczące centrów logistycznych

Aby stworzyć centrum logistyczne, muszą zostać spełnione określone warunki obejmujące: rozwój transportu kombinowanego, infrastrukturę i lokalizację w ramach systemu transportowego, zapewnienie odpowiednich kadr, kapitał, rozwój przestrzenny, klimat dla przedsiębiorczości i rozwoju gospodarczego, popyt, a także wizerunek miasta.

Projektowane zintegrowane centrum logistyczne we Wrocławiu wymaga dużych inwestycji kapitałowych szacowanych na kilkaset milionów złotych w pierwszej fazie rozwoju centrum. Znalezienie wystarczającej liczby potencjalnych inwestorów mogących zaoferować fundusze o wymaganej wielkości będzie prawdziwym wyzwaniem. Potencjalny popyt na usługi oferowane przez zintegrowane centrum logistyczne nie będzie tutaj szerzej rozpatrywany, jednak lokalizacja Wrocławia u zbiegu międzynarodowych szlaków transportowych, jak i szybki rozwój gospodarczy miasta i regionu w ostatniej dekadzie dają pozytywne perspektywy. Natomiast innym ważnym czynnikiem, obecnym niemal w każdym przedsięwzięciu w Polsce, jest kwestia chęci i zdolności do kooperacji i współpracy wszystkich instytucji oraz organizacji zaangażowanych w ten projekt, gdyż współpracy taka jest konieczna dla rozwoju centrum logistycznego.

Niezbędnym dla rozwoju centrów logistycznych jest transport kombinowany. Udział transportu kombinowanego w całkowitym transporcie jest w Polsce bardzo mały. Natomiast korzyści z takiej formy transportu mogą być znaczące. Dla przykładu, pociąg może przetransportować w 5 wagonach towar, który zwykle jest transportowany na dużą odległość przez 5 ciężarówek. Dałoby to następujące korzyści: niższe koszty pracy (chociaż nie jest to pozytywny czynnik dla rynku pracy w Polsce), mniejsze zużycie paliwa, większe bezpieczeństwo przewożonego towaru, zwiększenie maksymalnej prędkości transportu, mniejsza emisja spalin oraz hałasu[24]. Transport kombinowany mógłby oprócz tego odciążyć zatłoczone drogi oraz zmniejszyć transport tranzytowy przez centra dużych miast, co jest obecnie szczególnie istotne ze względu na brak obwodnic w wielu miastach.

Według badań przeprowadzonych przez A. Tylutki oraz J. Wronka[25], prognozowany udział transportu kombinowanego w 2001 r. wzrośnie w Europie z 4% do 15% transportu ogółem – wzrost o około 100 mln t ładunku. Pomimo obiecujących perspektyw dla transportu kombinowanego wymaga on jednak dużych inwestycji, ze względu na braki w odpowiednim sprzęcie, potrzebę stworzenia

[24] J. Grajnert, O. Krettek, *Centra logistyczne jako stymulator rozwoju intermodalnego*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce...*, s. 62–75.

[25] A. Tylutki, J. Wronka, Prognozy przewozów multimodalnych na kierunku północ-południe, CARGOTRANS '96; Szczecin 23–24 października 1996 r.

odpowiednich terminali, konieczność adaptacji istniejących środków transportu do nowych ładunków, a także ich dalsze utrzymanie i naprawę.

Infrastruktura jest kolejnym czynnikiem o wielkim znaczeniu dla rozwoju centrów logistycznych. Istnienie dobrych dróg i torów, połączeń wodnych i powietrznych jest ważnym czynnikiem determinującym lokalizację takiego centrum. Trudności transportowe występujące w krajach Unii Europejskiej[26] są również widoczne w Polsce. Obserwuje się więc silny wzrost transportu drogowego, szybszy niż wzrost drogowej sieci transportowej, co prowadzi do przeciążenia istniejącej sieci dróg. Co więcej, obserwuje się znaczącą degradację środowiska naturalnego wywołaną transportem, przede wszystkim samochodowym. Infrastruktura transportowa w Polsce jest obecnie mocno zużyta i niedoinwestowana, dlatego nie jest przygotowana do transportu na dużą skalę. Transport samochodowy w ostatnich kilku latach znacznie wzrósł, wywołując takie problemy, jak: zniszczenie nawierzchni drogowych wywołane nadmiernym obciążeniem jezdni; zwiększone utrudnienia celne (czas, formalności towarowe); pogorszenie się stanu środowiska naturalnego na terenach w pobliżu dróg oraz przejść granicznych; brak możliwości planowania terminów realizacji dostaw, ze względu na zwiększony czas oczekiwania transportu na przejściach granicznych[27].

Rząd polski opracował plan poprawy infrastruktury transportowej do r. 2015[28]. W okresie tym planowana jest budowa 2600 km nowych autostrad oraz modernizacja 1600 km dróg międzynarodowych, budowa obwodnic, wiaduktów oraz mostów, otwarcie nowych przejść granicznych, modernizacja 6 głównych międzynarodowych tras kolejowych, pozyskanie większościowego udziałowca dla PKP, modernizacja portów polskich oraz floty handlowej oraz rozbudowa lotnisk i śródlądowych szlaków wodnych. Jest to bardzo drogie i kapitałochłonne przedsięwzięcie. Grajnert i Krettek oceniają koszt budowy 1 km autostrady na 25 mln zł, a koszt budowy 1 km linii kolejowej (zelektryfikowanej, dwutorowej) na około 15 mln zł. To oznaczałoby, że wymagana kwota inwestycji do budowy 2600 km autostrad do r. 2015 byłaby rzędu 65 mld zł. Ponadto, postęp w rozbudowie infrastruktury transportowej jest powolny (obecnie istnieje jedynie około 250 km autostrad, a początek budowy projektowanej obwodnicy Wrocławia jest wciąż niepewny)[29].

---

[26] Patrz J. Grajnert, O. Krettek, op. cit., s. 64.

[27] *Studium wykonalności...*, s. 18.

[28] Patrz: *Polityka transportowa Polski do roku 2015*. Raport Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej.

[29] Większość polskich miast nie ma żadnych obwodnic. Wiele miast stara się przyspieszyć ten element rozwoju przestrzennego, pomijając jednak negatywne efekty takiego rozwoju dla części mieszkańców oraz dla środowiska naturalnego, M. Pawęska, op. cit.

Na wybór Wrocławia jako miejsca lokalizacji centrum logistycznego wpłynął intensywny rozwój gospodarczy Dolnego Śląska. Analizy wskazują, że „Polska i Czechy objęte są szczególnym zainteresowaniem" związanym z lokalizacją magazynów „ze względu na wstąpienie do OECD oraz spodziewane wejście do Unii Europejskiej. [...] Pod względem populacji oraz rozwoju gospodarczego na szczególną uwagę zasługują natomiast Polska oraz Węgry". Badanie to wskazuje następnie, że potencjalna lokalizacja powinna znajdować się w pobliżu granic z Unią Europejską oraz powinna charakteryzować się dostępem do dobrej infrastruktury transportowej. Pod tym względem Wrocław ma interesującą lokalizację.

Położenie geograficzne Wrocławia w Polsce oraz w Europie jest sprzyjające[30]. Odległość z Wrocławia do trzech europejskich stolic: Berlina, Warszawy oraz Pragi jest taka sama, dość blisko jest również do trzech innych stolic: Wiednia, Bratysławy i Budapesztu. Ponadto Wrocław położony jest na skrzyżowaniu kilku ważnych szlaków transportowych: wschód–zachód – Berlin–Drezno–Wrocław–Kraków–Lwów–Kijów; południe–północ – Wiedeń–Brno–Wrocław–Poznań–Szczecin, a także na szlaku Warszawa–Wrocław–Praga. W obliczu rosnącego transportu drogowego w Europie i postępującej integracji gospodarczej, lokalizacja według kryteriów geograficznych daje duże możliwości dla rozwoju centrum logistycznego, oferuje bowiem duże perspektywy na wykorzystanie ruchu tranzytowego. Dodatkowo Wrocław leży nad Odrą (łączącą Górny i Dolny Śląsk z portami bałtyckimi Szczecin oraz Świnoujście), przecina się w nim wiele ważnych linii kolejowych oraz wyposażony jest w lotnisko.

Patrząc bardziej z perspektywy regionu, innym ważnym czynnikiem dla lokalizacji zintegrowanego centrum logistycznego we Wrocławiu jest jedna z najbardziej gęstych sieci drogowo-kolejowych w Polsce, licząca 2350 km linii kolejowych oraz 17 250 km dróg o twardej nawierzchni[31]. Dolny Śląsk ma ponadto 4 przejścia drogowe na granicy z Niemcami oraz 10 przejść drogowych na granicy z Czechami oraz odpowiednio 2 i 4 przejścia kolejowe. Rzeka Odra jest natomiast ważna dla śródlądowego transportu wodnego, na Dolnym Śląsku są cztery porty śródlądowe: Wrocław Miasto, Popowice, Malczyce oraz Głogów.

Mimo iż lotnisko oraz transport wodny mogą być ważne dla projektowanego centrum logistycznego, najważniejszy będzie transport drogowo-kolejowy. Wykorzystanie rzeki Odry zmniejszyło się w ostatnich latach, a pogłębienie wielu odcinków rzeki w celu umożliwienia większych przewozów towarowych wymaga czasu.

---

[30] T. Ossowicz, *Centrum logistyczne a planowanie miasta*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce...*, s. 165–171.

[31] *Studium wykonalności...*

Wrocław jest również ważnym miejscem krzyżowania się wielu połączeń kolejowych. Leży mianowicie na linii północ–południe E 59 Świnoujście–Szczecin–Krzyż–Poznań–Wrocław–Chałupki; na linii zachód–wschód E30 Zgorzelec–Wrocław–Katowice–Kraków–Przemyśl–Medyka oraz na linii E26 Wrocław–Warszawa–Kuźnica Białostocka. Infrastruktura kolejowa jest dobrze rozwinięta, a główne szlaki kolejowe są modernizowane. Dodatkowym czynnikiem są projektowane autostrady: A4 Zgorzelec–Wrocław–Katowice–Kraków–Medyka; A8 Wrocław–Łódź i A3 Szczecin–Zielona Góra–Legnica[32].

W celu wyboru miejsca lokalizacji zintegrowanego centrum logistycznego w samym Wrocławiu, ustalono ponad 20 wstępnych kryteriów[33] dotyczących następujących kwestii:

– połączenia z systemem drogowym (wewnętrznym – miejskim, jak i z zewnętrznym – krajowym; konieczne inwestycje w tym względzie; wielkości przepływu dóbr w tym systemie);

– połączenia z siecią kolejową (konieczne inwestycje w tym względzie, możliwości budowy bocznicy kolejowej);

– połączenia z systemem transportu wodnego i żeglownymi wodami śródlądowymi (połączenie z najbliższym portem śródlądowym; konieczność dostosowania nabrzeża; możliwości wykorzystania istniejących portów);

– połączenia z lotniskiem (możliwości wykorzystania lotniska; odległość od lotniska i sposób stworzenia połączenia z lotniskiem);

– możliwość rozwoju gospodarczego (aglomeracja wrocławska; tereny przyległe wokół Wrocławia; powiązania z innymi centrami gospodarczymi);

– charakterystyka danego terenu (struktura własnościowa; wielkość i kształt; cechy fizyczne; infrastruktura techniczna; potencjalne obciążenie otoczenia i środowiska naturalnego; przyszły kształt krajobrazu po budowie centrum).

Najlepiej z wszystkich rozpatrywanych lokalizacji kryteria te spełnił Wrocław Zachodni. Lokalizacja ta została zaakceptowana 8 lipca 1999 r. przez Radę Miasta Wrocławia i następnie została wpisana do planu zagospodarowania przestrzennego miasta. Chociaż prawa własności na rozpatrywanym terenie o wielkości 150 ha są rozproszone, to jednak pierwszy etap inwestycji na 50 ha jest możliwy do realizacji w najbliższej przyszłości, ze względu na mniejsze rozproszenie praw własnościowych na tym obszarze.

Ossowicz[34] twierdzi, że jeśli chodzi o zasoby kadrowe dla centrum logistycznego we Wrocławiu, to problem ten rozwiążą wyższe uczelnie kształcące logistyków na wysokim poziomie (Politechnika Wrocławska oraz Akademia Eko-

[32] Ibid.

[33] Sesja warsztatowa – Wrocławskie Zintegrowane Centrum Logistyczne; Wrocław, 18 czerwca 1999 r.

[34] T. Ossowicz, op. cit.

nomiczna). Jednak ze względu na rozwój centrum logistycznego baza edukacyjna dla logistyków powinna być rozszerzona (dotyczy to zwłaszcza połączenia bardziej technicznego podejścia typowego dla kształcenia na Politechnice Wrocławskiej z bardziej ekonomicznym podejściem występującym na Akademii Ekonomicznej, z naciskiem jednak na rozwiązania praktyczne). Pewne działania i inicjatywy w tym kierunku zostały już poczynione[35].

Analizując z kolei rozwój przestrzenny miasta, budowa obwodnicy Wrocławia oraz obwodnicy śródmiejskiej jest tutaj niezwykle ważna. Drogi odgrywają bowiem istotną rolę w umożliwieniu dostępu do nowych terenów przeznaczonych na działalność gospodarczą we Wrocławiu. Niestety problemem jest zeszłoroczny brak akceptacji dla planu budowy obwodnicy Wrocławia, co powoduje, że wciąż nie jest pewne, kiedy budowa ta się rozpocznie.

Rozpatrując kolejny warunek stworzenia planowanego centrum logistycznego, wydaje się, że klimat dla aktywności i rozwoju gospodarczego jest we Wrocławiu korzystny. Wskazuje na to sam fakt, że Urząd Miasta Wrocławia uczestniczy w pracach Stowarzyszenia Budowy Wrocławskiego Zintegrowanego Centrum Logistycznego.

Potencjalne rezultaty stworzenia Wrocławskiego Zintegrowanego Centrum Logistycznego

Działanie projektowanego zintegrowanego centrum logistycznego może rozwiązać przede wszystkim problemy transportowe we Wrocławiu[36]. Wrocław ma bowiem bardzo niekorzystny układ komunikacyjny. Śródmieście odcięte jest od reszty miasta przez rzekę Odrę wraz z jej odnogami, a łączące je mosty nie mają dużej przepustowości. Większość przepraw przez Odrę jest też skoncentrowana w centrum miasta, a najbliższy most, który może być wykorzystany przez transport tranzytowy w celu ominięcia centrum miasta, znajduję się w odległości 25 km. W rezultacie strumienie transportowe – lokalny oraz tranzytowy, zwłaszcza z kierunku północnego na południe, a także transport na duże odległości – przechodzą przez centrum miasta. Co więcej, przez centrum Wrocławia przebiega sześć dróg krajowych. Z powyższych względów, inwestycje w przedsięwzięcia przemysłowe miały miejsce w przeszłości właśnie w centralnej części miasta, a obsługa tych zakładów również wpłynęła na wzrost ruchu drogowego.

---

[35] C. Mailliard, J. Dudek, *Kadry dla centrów logistycznych – model kompetencji i problemy kształcenia*, [w:] *Centra logistyczne w Polsce...*, s. 56–61.

[36] *Studium wykonalności...*

Zintegrowane centrum logistyczne może przyciągnąć przedsiębiorstwa z tego obszaru, może również zracjonalizować transport zaopatrzeniowy dla centrum miasta, rozładowując tym samym problemy z ruchem ulicznym w mieście.

Korzeń wskazuje z kolei na pozytywne efekty dla rozwoju przestrzennego miasta: poprawę stanu środowiska naturalnego; poprawę wydajności przedsiębiorstw obsługiwanych przez centrum logistyczne; stworzenie racjonalnej struktury oraz form wykorzystania transportu w regionie; zwolnienie infrastruktury komunikacyjnej aglomeracji ze znaczącego udziału w transporcie, zwłaszcza transporcie na duże odległości oraz transporcie tranzytowym[37]. Abt zwraca uwagę natomiast na „miastotwórcze" architektoniczne korzyści, jak również na zmniejszenie szkód, zwłaszcza dotyczących historycznych obiektów zlokalizowanych w centrum miasta, spowodowanych przez duże pojazdy ciężarowe[38]. Korzyści wymienione przez Ossowicza są mocno związane z wymienionymi już wcześniej[39].

Ogólnie rzecz biorąc, centrum logistyczne stymulować będzie lokalny wzrost gospodarczy. Powstaną również nowe miejsca pracy, a spodziewany efekt mnożnika powinien wpłynąć również na powstawanie nowych miejsc pracy w innych miejscach aglomeracji. Przewiduje się, że w centrum logistycznym będą lokować swoją działalność nie tylko przedsiębiorstwa transportowe i spedycyjne, ale również firmy zajmujące się sprzedażą hurtową, produkcją, usługami itd. Planowane jest też stopniowe przenoszenie się ze śródmieścia do centrum logistycznego przedsiębiorstw zaangażowanych w transport, spedycję oraz przeładunek, dając tym samym miejsce dla rozwinięcia się innego rodzaju aktywności gospodarczych w centrum miasta. Może to też oznaczać pojawienie się zewnętrznych efektów ekonomii skali dla tych przedsiębiorstw, ze względu na mniejsze obciążenie miasta ze strony transportu ciężarowego. Poza tym centrum logistyczne będzie jednym z działań mających na celu skoncentrowanie działalności gospodarczej wzdłuż planowanej obwodnicy w zachodniej i południowej części miasta. To pozwoli na przeniesienie dużych podmiotów, w znacznym stopniu uzależnionych od transportu, z dala od dzielnic mieszkaniowych miasta. Centrum logistyczne może też wreszcie służyć jako centrum dystrybucyjne, czyniąc możliwym transport do centrum miasta przy użyciu mniejszych pojazdów. Pozwoli to na zmniejszenie kosztów takiego transportu.

Budowa obwodnicy wokół aglomeracji wrocławskiej w celu wyprowadzenia transportu tranzytowego z centrum miasta jest jednak niezwykle istotna. Bez tej inwestycji centrum logistyczne może negatywnie wpłynąć na sytuację transpor-

[37] Z. Korzeń, op. cit., s. 33.

[38] S. Abt, op. cit., s. 111–112.

[39] T. Ossowicz, op. cit., s. 168.

tową w mieście, może bowiem przyciągnąć nowe strumienie transportowe w wypadku realizowania inwestycji oraz ożywienia gospodarczego w otoczeniu centrum.

Zintegrowane centrum logistyczne może spowodować również pozytywne efekty na poziomie producenta i konsumenta. Korzeń wymienia jako rezultaty wprowadzenia w centrach logistycznych systemowych rozwiązań logistycznych: możliwość zmniejszenia zapasów; poprawę jakości i czasu dostawy; zmniejszenie kosztów fizycznego przepływu materiałów; poprawę poziomu obsługi klienta; efekty skali, wpływające na bardziej korzystną strukturę kosztów operacyjnych (robocizny, kosztów wynajmu, ubezpieczenia itp.); możliwość szybkiego wprowadzania innowacji oraz zmian gospodarczych w warunkach zaburzeń na rynku; oferowanie komplementarnych, systemowo zorganizowanych logistycznych usług zewnętrznych (*outsourcing*) w dziedzinie transportu, spedycji, serwisu informatycznego[40]. Abt wskazuje na jeszcze inne korzyści centrów logistycznych oraz systemowych rozwiązań logistycznych: szybka i kompletna podaż dla punktów handlowych w mieście; stworzenie optymalnych warunków pracy minimalizujących wypadkowość oraz eliminujących ciężką pracę fizyczną; możliwość świadczenia usług magazynowych dla produktów sezonowych; możliwość zorganizowania na terenach magazynowych wyspecjalizowanych stacji naprawczych, stacji serwisowych itd., stanowiących wyraz ekologicznego rozwoju gospodarczego[41].

Ze względu na konieczność inwestycji w infrastrukturę, centra logistyczne mogą odgrywać istotną rolę jako integralny element nowej infrastruktury transportowej, tworząc tym samym warunki do integracji krajowego systemu logistycznego z system logistycznym krajów Europy Zachodniej. Centra logistyczne mogą zwiększyć prędkość transportu, zmniejszając jednocześnie obciążenie infrastruktury i środowiska naturalnego oraz opóźniając powstawanie „wąskich gardeł", mogących być wynikiem wzrostu aktywności gospodarczej i związanymi z tym większymi przepływami transportowymi.

Wraz z rozwojem technologii informatycznych możliwości systemów logistycznych i koncepcji nowoczesnej logistyki znacznie się zwiększyły. Handlowe implikacje koncepcji nowoczesnej logistyki określane są również jako „integracja łańcucha podaży"[42]. Jest to ważna kwestia dla polskiego sektora transportowego, w którym wiele niewielkich przedsiębiorstw ostro ze sobą konkuruje. Rząd może odgrywać ważną rolę w procesie rozwoju logistyki. Wiele przedsiębiorstw nie zdaje sobie bowiem sprawy z potrzeby adaptacji do nowych

[40] Z. Korzeń, op. cit., s. 33.

[41] S. Abt, op. cit., s. 11–12.

[42] *Studium wykonalności...*, s. 16.

technologicznych rozwiązań, dlatego też rządowe programy edukacyjne mogą zwiększyć świadomość konieczności takich wdrożeń. Zmiana rządowej polityki transportowej z prostego, jednokierunkowego rozwoju infrastruktury na bardziej kompleksowe podejście, według koncepcji nowoczesnej zintegrowanej logistyki, może spowodować znaczące korzyści. Również technologia informatyczna staje się coraz ważniejsza i może być postrzegana jako ważny czynnik generujący duże, pozytywne efekty zewnętrzne. Jednak większość przedsiębiorstw powinna je wykorzystać dla osiągnięcia pełnych korzyści. Pobudzanie bowiem bardziej efektywnego wykorzystania istniejącej infrastruktury przez, np. rozwój zintegrowanych centrów logistycznych może wywołać zewnętrzne efekty ekonomii skali w obszarze wprowadzania technologii informatycznych[43]. Trzeba też zaznaczyć, że edukacja i szkolenia mają decydujące znaczenie: oprócz rozwijania umiejętności współpracy, na globalizującym się rynku potrzebna jest wiedza z różnych dziedzin – finansów międzynarodowych, nauk politycznych, praktyczna wiedza w zakresie handlu zagranicznego oraz przepisów celnych itp.[44] Zorganizowane w taką sieć małe i średnie przedsiębiorstwa powinny uzyskać przewagę konkurencyjną lub też wyspecjalizować się, aby stać się atrakcyjnymi dla rynku. W innym wypadku, w obliczu zwiększonej konkurencji w integrującej się Europie, pozostanie jedynie kilka nisz dla działania tych przedsiębiorstw[45].

AN INTEGRATED LOGISTIC CENTER AS A FACTOR IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE CITY OF WROCŁAW

Summary

The article deals with the problem of potential effects of actions connected with implementing the project of an integrated logistic center in Wrocław and the influence of the center on the spatial development of the city. In the initial part of the article, an evaluation of the importance of transport in the economic development and in the creation of the so-called 'era of modern logistics', which is aimed at by the countries of the European Union, was made. Three phases of the logistic development were presented, placing Poland on the border between the first and the second ones. The Polish sector consists of a series of small transporting companies which concentrate on low-costs strategies without offering additional logistic services. In the final part of the article, plans referring to the establishment of Wrocław Integrated Logistic Center were presented. The center should facilitate at least a partial neutralization of the basic communication problem of the city, that is the low capacity of its bridges.

[43] Ibid., s. 17.

[44] Ibid., s. 29.

[45] Patrz J. Platje, J. Krzekotowski, op. cit.

ZARZĄDZANIE GOSPODARKĄ MIEJSKĄ I PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA MIASTA

OPOLE 2002

Edward S. KEMPA
Politechnika Zielonogórska
Elżbieta WEISS
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

ORGANIZACJA USŁUG KOMUNALNYCH MIASTA W OKRESIE PRZEMIAN

1. Wprowadzenie

Zapewnienie świadczenia usług komunalnych należy do obowiązków gminy. O zakresie odpowiedzialności gmin decydują różniące się między sobą koncepcje ustrojowe państwa znajdujące wyraz w formie ustaw i aktów wykonawczych[1]. Przykładowo: miasta niemieckie, w przeciwieństwie do polskich, są odpowiedzialne za dostawę gazu i elektryczności. W dostępnych aktach prawnych, np. w ustawie o samorządzie gminnym wymienia się różne dziedziny usług komunalnych. Odpowiedzialność władz gminy za organizację świadczenia usług komunalnych przejawia się w tym, że usługi te mają nie tylko decydujący wpływ na poziom życia mieszkańców, ale umożliwiają i zapewniają procesy produkcji, przemieszczanie się osób i przepływ dóbr, dając podstawę funkcjonowania gospodarki gminy[2].

Stan zaspokojenia zapotrzebowania ludności na usługi komunalne jest zróżnicowany. W dostępności do tych usług i w ich jakości oraz w niekorzystnym oddziaływaniu gospodarki komunalnej na środowisko naturalne występują duże zróżnicowania regionalne oraz dysproporcje lokalne, wynikające w znacznej mierze z niedorozwoju i wyeksploatowania infrastruktury komunalnej. Gmina jako wspólnota samorządowa jest podmiotem świadczącym usługi komunalne, a zajmując się bezpośrednio realizacją usług komunalnych staje wobec ważnego dylematu. Władze gminy występują bowiem jednocześnie w dwóch rolach:

---

[1] Zob. Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, Warszawa 1991.

[2] G. Dydkowski, B. Kos, R. Tomanek, *Organizacja świadczenia usług komunalnych w aglomeracjach*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 4, s. 53.

przedsiębiorcy (producenta tych usług) i reprezentanta interesów społeczności lokalnej. W każdej z tych dwóch ról realizowane są inne cele. Gmina jako właściciel podmiotu komunalnego powinna być zainteresowana maksymalizowaniem zysku, z kolei spełniając funkcję publiczną, może przyjąć priorytety społeczne sprzeczne z mikroekonomicznym interesem własnych podmiotów.

W związku z powyższym podstawowym warunkiem urynkowienia gospodarki komunalnej jest przezwyciężenie tej sprzeczności, m.in. poprzez ograniczenie przez gminę i jej jednostki zaangażowania w bezpośrednią realizację usług komunalnych i skupienie się na roli zleceniodawcy, tj. organizatora rynku. Rozwiązywanie problemów rozwoju i funkcjonowania usług komunalnych wymaga wprowadzenia stosowanych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i regulacyjnych. Konieczne jest tworzenie nowych źródeł pozyskiwania środków na doposażeniowe, odtworzenie i nowe inwestycje infrastruktury komunalnej.

2. Charakterystyka usług komunalnych

Gmina realizuje wiele istotnych zadań z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Decydują one nie tylko o możliwościach zaspokojenia potrzeb, ale również o poziomie życia mieszkańców danej gminy. Organy władzy samorządowej mogą wykonywać te zadania, wykorzystując dostępne zasoby. Gospodarowanie nimi odbywa się m.in. poprzez gospodarkę komunalną. Z tego powodu warunki bytowe społeczności lokalnej uzależnione są od stanu rozwoju i funkcjonowania gospodarki komunalnej, a w szczególności od takich dziedzin usług komunalnych, jak: zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie i oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w energię cieplną, usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych oraz lokalny transport zbiorowy. Oznacza to, że usługi komunalne mają decydujący wpływ na poziom życia mieszkańców.

Wyżej wymienione dziedziny usług komunalnych będące przedmiotem działalności podmiotów komunalnych działających w sferze użyteczności publicznej podlegają procesom przekształceń. Specyfiką społeczną usług komunalnych jest to, że gmina z mocy prawa ponosi odpowiedzialność za zapewnienie świadczenia tej usługi na określonym poziomie (standardzie), ilości, jakości, ciągłości i dostępności. Ostateczny popyt na daną usługę ustalają mieszkańcy gminy, natomiast podaż – firmy publiczne, prywatne lub mieszane. W ramach każdej usługi można wyodrębnić mniejsze obszary, które charakteryzują się dużą podatnością na przekształcenia. Na przykład na oczyszczenie miast składa się: oczyszczenie ulic i placów, usuwanie nieczystości stałych i płynnych, utylizacja odpadów itd.

Z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego procesu przekształceń usługi komunalne można scharakteryzować (tab. 1), przyjmując za podstawę takie kryteria, jak: (1) forma rynku, (2) wrażliwość społeczna, (3) rentowność.

Tabela 1. Charakterystyka usług komunalnych

Kryteria charakterystyki	Usługi komunalne	Usługi komercyjne
Formy rynku	Dominują formy o silnie zróżnicowanej konkurencyjności, przy czym większość usług nie tworzy rynków, gdzie mamy do czynienia z konkurencją wolną	Przeważają formy o wysokiej konkurencyjności
Wrażliwość społeczna	Charakteryzują się silnym wpływem podaży usługi na funkcjonowanie gminy	Charakteryzują się umiarkowanym lub słabym wpływem podaży usługi na funkcjonowanie gminy
Rentowność	Charakteryzują się zróżnicowaną rentownością	Mają dodatnią i dostatecznie motywującą przedsiębiorcę rentowność

Źródło: Opracowanie własne.

Formy rynku. We współczesnym świecie rynek jest podstawowym mechanizmem alokacji zasobów i podziału dochodów we wszystkich społeczeństwach, z wyjątkiem najbardziej tradycyjnych, stosujących gospodarkę naturalną lub centralnie planowaną[3]. Przyjęto tutaj, że rynek usług komunalnych jest zbiorem podmiotów reprezentujących podaż i popyt na dany rodzaj usługi. Jest on rynkiem lokalnym, ponieważ popyt jest ściśle związany z określonym terytorium. Można stwierdzić, że usług komunalnych nie można przenosić w przestrzeni. Pojemność rynku oraz techniczne warunki podaży usług ograniczają liczbę podmiotów, które mogą świadczyć daną usługę, a tym samym ograniczają możliwość konkurencji.

W konsekwencji liczba podmiotów uczestniczących w grze rynkowej po stronie podaży rzutuje na relacje popyt – cena – podaż, które odbiegają od podobnych relacji na rynkach w pełni konkurencyjnych. Klasyfikację form rynkowych prezentuje tabela 2, przedstawiająca formy rynków w zależności od liczby podmiotów po stronie popytu i podaży. Uwzględniając wyżej wymienione formy rynkowe, można dokonać ich analizy w odniesieniu do wybranych usług komunalnych (tab. 3).

Tabela 2. Typowe relacje między oferentami a klientami na rynku

	Formy rynkowe		
Klient \ oferent	Jeden duży	Mało średnich	Dużo małych
Jeden duży	Monopol bilateralny	Ograniczony monopson	Monopson
Mało średnich	Ograniczony monopol	Oligopol bilateralny	Oligopson
Dużo małych	Monopol	Oligopol	Polipol

Źródło: *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, red. J. Lichtarski, Wrocław 1994, s. 174.

[3] *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, red. J. Lichtarski, Wrocław 1994, s. 173.

Tabela 3. Analiza form rynkowych wybranych usług

Rodzaj usług	Branża KGN	Liczba oferentów (podmioty podaży)	Liczba klientów (podmioty popytu)	Forma rynku	Możliwość powstania konkurencji doskonałej (intensywnej)	Potrzeba regulacji
1. Produkcja dystrybucja wody	711	jeden duży	dużo małych	monopol	żadna	b. duża
2. Usuwanie ścieków	711	jeden duży	dużo małych	monopol	żadna	b. duża
3. Oczyszczanie ścieków	711	jeden duży	jeden duży	monopol bilateralny	żadna	b. duża
4. Wywóz odpadów	722	mało średnich	dużo małych	oligopol	umiarkowana	duża
5. Utylizacja odpadów	722	jeden duży	mało średnich	ograniczony monopol	żadna	b. duża
6. Oczyszczanie ulic i placów	722	mało średnich	jeden duży	ograniczony monopson	duża	słaba
7. Zaopatrzenie w ciepło	721	jeden duży	dużo małych	monopol	żadna	b. duża
8. Zaopatrzenie w gaz i elektryczność	—	jeden duży	dużo małych	monopol	żadna	b. duża
9. Komunikacja miejska (autobusy)	701	mało średnich	dużo małych	oligopol	umiarkowana	b. duża
10. Gospodarka zasobami mieszkaniowymi	741	mało średnich	dużo małych	oligopol	umiarkowana	słaba
11. Utrzymanie zieleni	723	dużo małych	mało średnich	oligopson	dużą	słaba
12. Usługi pogrzebowe	753	mało średnich	dużo małych	oligopol	umiarkowana	duża
13. Typowe usługi komercyjne	—	dużo małych	dużo małych	polipol	bardzo duża	żadna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędu miasta Wrocławia.

W każdej gminie analiza form rynku może dać inne wyniki. Jednakże można przypuszczać, iż:

1. w obszarze zmonopolizowanym nie można liczyć na pojawienie się konkurencji;

2. w pozostałych obszarach usług komunalnych konkurencja jest w zasadzie ograniczona;

3. w przypadku dużych rynków istnieje możliwość pojawienia się konkurencji wolnej (np. oczyszczanie ulic w dużych miastach).

Wrażliwość społeczna. Usługi komunalne charakteryzują się silnym wpływem na funkcjonowanie gminy. Usankcjonowana prawem współodpowiedzialność gminy wynika z faktu, iż od ciągłości, powszechności i stabilności świadczenia usług komunalnych zależy wiele obszarów życia społecznego. Przykładowo: brak elektryczności dezorganizuje miasto w ciągu kilku minut. Ilość, jakość, ciągłość i dostępność, świadczenie, rozmieszczenie terytorialne i wahanie podaży usług komunalnych są czynnikami mogącymi wpłynąć destabili-

zująco na funkcjonowanie gminy. Na przykład: strajk służby oczyszczania w gminach wiejskich jest mniej groźny niż w gminach miejskich. Jednakże gmina w każdym wypadku powinna być gwarantem interesów obywateli, zwłaszcza wówczas, gdy dochodzi do kolizji racji ekonomicznych podmiotów i racji pozaekonomicznych. W przeciwieństwie do usług komunalnych, usługi komercyjne nie wykazują znacznego wpływu na funkcjonowanie gminy i wolny rynek jest wystarczającym regulatorem popytu i podaży.

Rentowność. Rynki usług komunalnych charakteryzują się zróżnicowaną rentownością, zdeterminowaną występującymi barierami powodującymi, że tylko niektóre z nich mogą być atrakcyjne dla inwestorów prywatnych. Podstawowymi barierami potencjalnymi i rzeczywiście występującymi w układach lokalnych są: organizacyjno-prawna, edukacyjna, psychologiczna, zasobów (pracy, kapitału, usług, produktów), rozwoju rynku, dekapitalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i społeczno-ekonomicznej, ekologiczna i innowacyjna[4].

Władze gminy wykorzystują różnorodne metody i instrumenty zwiększające rentowność, a tym samym zainteresowanie inwestorów prywatnych. Do głównych instrumentów zalicza się: obniżki cen terenów i czynszów, ulgi i okresowe zwolnienia podatkowe, zapewnienie terenów budowlanych, inkubatory przedsiębiorczości czy też specjalne strefy ekonomiczne. Stosowanie wymienionych instrumentów i przedsięwzięć zwiększa atrakcyjność gminy dla inwestorów poprzez obniżkę kosztów podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na jej terenie. Tym samym gmina zwiększa swoją konkurencyjność w stosunku do innych gmin. Równocześnie gmina powinna być traktowana jako rynek usług użyteczności publicznej, przy czym wymaga podkreślenia, że jest to niekiedy rynek szerszy, tzn. nabywcami tych usług są również klienci rekrutujący się spoza danej społeczności lokalnej. Czasem nabywcy usługi użyteczności publicznej sami są z kolei wytwórcami dóbr lub usług, na rynku lokalnym lub szerszym, zaś koszt usługi użyteczności publicznej może w istotny sposób wpływać na ich pozycję konkurencyjną na rynku, na którym operują.

Pozycję monopolistyczną podmiot usług użyteczności publicznej ma na gruncie występującego w danej dziedzinie monopolu naturalnego, bądź też uzyskuje ją ze względu na posiadane prawa wyłączne (monopol prawny). Do pozycji takiej może także prowadzić subsydiowanie podmiotu komunalnego, a niekiedy również inne formy uprzywilejowania podmiotu (prawa specjalne). Te przesłanki pozycji monopolistycznych mają charakter uniwersalny – dotyczą podmiotów pozostających w zakresie odpowiedzialności gminy na równi z innymi podmiotami gospodarczymi.

---

[4] R. Broszkiewicz, *Bariery ograniczające rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 1997, s. 28.

Monopol naturalny oznacza sytuację, w której wprowadzenie konkurencji – w danej dziedzinie – spowodowałoby wzrost kosztów, a nie ich obniżkę. Zjawisko takie występuje głównie w systemach sieciowych, ale także w niektórych dziedzinach gospodarowania nieruchomościami gruntowymi i budynkowymi. Jednak również w monopolach sieciowych, tradycyjnie uznawanych za naturalne, szczególnie istotne jest staranne wyodrębnienie tych segmentów systemu, które rzeczywiście, w myśl kryterium ekonomicznego, stanowią monopol naturalny i takich, które mogą być jednak poddane konkurencji. Obserwuje się przy tym, że grupy interesów związane z systemem sieciowym nieraz dążą do zagwarantowania sobie monopolu prawnego poprzez prawne blokowanie możliwości konkurencyjnego zaspokajania potrzeb. Wszędzie tam jednak, gdzie monopol naturalny został rzeczywiście zidentyfikowany, ze względu na ciągły charakter możliwości nadużycia pozycji monopolistycznej pojawia się również potrzeba regulacji. Warto przy tym nadmienić, że pozycja gminy jako władzy regulacyjnej jest szczególna, ze względu na polityczny charakter gremium stanowiącego.

Monopol prawny wyraża sytuację, w której niedopuszczenie do rynku więcej niż jednego podmiotu wynika z prawa lub z dozwolonego prawem zachowania władzy (np. gminnej). Z kolei subsydia, udzielane przez gminę podmiotowo (czyli podmiotowi świadczącemu określoną usługę lub wytwarzającemu dane dobro) powodują, że podmiot ten jest w stanie dostarczać ów produkt taniej, niż czynią to inne podmioty gospodarcze. W efekcie rynek taki jest niedostępny dla innych producentów, mimo iż ich rzeczywiste koszty mogą być niższe niż rzeczywiste koszty podmiotu subsydiowanego.

Swoistą formą subsydiowania jest wewnętrzne subsydiowanie w komunalnych podmiotach wielobranżowych, mogące prowadzić do praktyki o charakterze monopolistycznym. Gdy w jednej z dziedzin podmiot taki ma pozycję monopolistyczną lub dysponuje znaczną siłą rynkową, może podjąć działania mające na celu eliminację konkurentów na innych rynkach, na których jest w stanie oferować ceny poniżej rzeczywistych kosztów wytwarzania. Zachowania takie są określane jako dumping, ale ich podstawy ekonomicznej należy szukać w nadużyciu pozycji dominującej.

Problem pozycji dominującej przedsiębiorstwa i jego zdolności oddziaływania na ceny znajduje swoje odzwierciedlenie w koncepcji modelu P. Sylosa-Labiniego[5], który w swoim modelu zakłada zastosowanie dwóch strategii cenowych przez przedsiębiorstwo wiodące na rynku. Przedsiębiorstwo (lider) może w celu poszerzenia własnego segmentu rynku i ograniczenia konkurencji zastosować dwie strategie cenowe, tj.:

[5] S. Czaja, I. Rumianowska, *Mikroekonomia*, Wałbrzych 1998.

1. Strategię ustalania tzw. ceny niedopuszczenia, której podstawowym celem jest zniechęcenie potencjalnych konkurentów z zewnątrz do wejścia na rynek. Wysokość tej ceny zależy od wielkości przedsiębiorstw, przeciw jakim jest skierowana, co oznacza, że cena musi być ustalona na poziomie minimum przeciętnych kosztów całkowitych konkurentów. Konkurenci mogą wówczas realizować jedynie zerowy zysk ekonomiczny, co stanowi, że zaniknie bodziec do wchodzenia na dany rynek;

2. Strategię ustalania tzw. ceny wyrugowania, jeżeli celem jest eliminacja przedsiębiorstw słabszych. Wtedy poziom tej ceny jest niższy od przeciętnych kosztów zmiennych właściwych dla przedsiębiorstwa, które ma być wyeliminowane.

Jeśli jednak wzajemne subsydiowanie niektórych dziedzin działalności komunalnej w sferze użyteczności publicznej odbywa się nie „wewnątrz" podmiotu, lecz poprzez budżet gminy, nie można tego *ex definitione* uznawać za nadużycie – przez gminę, albo przez dofinansowany w ten sposób podmiot komunalny – pozycji dominującej lub za innego rodzaju praktykę monopolistyczną. W tym bowiem przypadku, dokonując swoistej relokacji środków na inne cele publiczne, gmina występuje jako władza publiczna realizująca polityczną wolę wspólnoty samorządowej. O tej pozycji gminy i jej szczególnej roli w kształtowaniu rynku była już częściowo mowa. Nie zmienia to faktu, że organy orzecznictwa antymonopolowego mogą – na zasadach ogólnych – oceniać zachowania podmiotów komunalnych działających na danym rynku, przypisując tym zachowaniom przedmiot bezprawności – w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, gdy np. porównawcza analiza na rynkach sąsiednich wykazuje, że cena usługi jest wygórowana lub następuje sprzedaż usługi poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów.

Wszystkie te sytuacje, w których pojawia się monopol, w różnych postaciach mogą występować na rynkach gminnych. Typ pierwszy to rynek ograniczony do gminy, co nie oznacza, że w konkretnym przypadku nie mogą mieć miejsca jeszcze wewnętrzne podziały, definiujące taki rynek bardziej szczegółowo. I tak np. na rynku oczyszczania miasta mamy wyraźnie do czynienia z dwoma etapami (rynkami) świadczenia usług: po pierwsze – z fazą nagromadzania i wywozu śmieci (relacja pomiędzy producentami śmieci a podmiotami wywozowymi), po drugie: z fazą wywozu i utylizacji odpadów (relacja pomiędzy przedsiębiorstwami wywożącymi odpady a administrującym wysypiskiem). W pierwszej relacji nie występuje żadna forma monopolu: są liczni klienci i liczne podmioty, co nie oznacza, że niekiedy, np. wobec grupy słabszych klientów, podmiot nie może zaryzykować nadużycia pozycji dominującej lub nie może zastosować praktyki monopolistycznej wobec konkurentów. W drugiej relacji podmioty wywozowe korzystają z składowiska odpadów.

Wewnętrzny podział rynku oparty może być na kryterium terytorium: w dużych miastach niewątpliwie daje się ekonomicznie wyodrębnić obszar śródmieścia, gdzie np. stawki czynszowe są znacznie wyższe niż na obszarach peryferyjnych. Na takim kryterium może także opierać się np. uzasadnione zróżnicowanie taryf opłat przewozowych w lokalnym transporcie zbiorowym.

Drugi typ rynku – to rynek, na którym podmiot świadczy usługi użyteczności publicznej na rzecz społeczności gminnej i innych podmiotów lokalnych, ale część odbiorców tych świadczeń wytwarza produkty (usługi), które oferuje na rynku szerszym niż lokalnym. Typowymi są w tym zakresie usługi wodno-kanalizacyjne. Opłaty za wodę stanowią koszty produkcji dla producentów wielu wyrobów. Dopóki opłaty te stanowią odzwierciedlenie rzeczywistych kosztów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ich terytorialne (regionalne) zróżnicowanie prowadzi do właściwej przestrzennej alokacji zasobów (unika się np. lokowania przemysłów wodochłonnych w rejonach, gdzie wody brakuje). Każda inna sytuacja stwarza nierównomierne warunki konkurencji – zarówno wtedy, gdy zawyżanie przez gminę cen wody utrudnia „własnym" podmiotom walkę konkurencyjną na rynkach ponadlokalnych, jak i wówczas, kiedy subsydiowanie wody stawia w gorszej pozycji „obcych", korzystających z droższej wody gdzie indziej.

Wreszcie trzecim, specyficznym typem rynku (szczególnie w warunkach polskich, w których rozmiar mienia komunalnego jest często znaczny) jest jeszcze bardziej rozległy rynek nieruchomości, które gmina przeznacza do sprzedaży, wynajęcia lub wydzierżawienia. Nigdy rynek taki – od strony podmiotowej – nie jest wyznaczony granicami administracyjnymi gminy, a klienci mogą pochodzić zarówno z dowolnie szerokiego obszaru (również międzynarodowego), jak i z rynku lokalnego, zależnie od wielorakich uwarunkowań ekonomicznych, jak choćby m.in. opłacalność dojazdu potencjalnego kontrahenta.

3. Tendencje na rynku usług komunalnych

Rozwój usług komunalnych obejmuje wzrost dostępności oraz poziomu ich jakości. Dostępność i ilość świadczonych usług winna być zapewniona przez gminy stosownie do ustalonych potrzeb lokalnych i możliwości ich zaspokojenia. Zapewnienie rozwoju jakościowego usług komunalnych wymaga określenia w poszczególnych dziedzinach usług standardów (norm, wzorców) ich jakości w określonych horyzontach czasowych. Z tego powodu kształtowanie standardów usług leży w gestii samorządów lokalnych.

Od 1990 r., tj. od chwili reaktywowania samorządu terytorialnego, obserwuje się zmiany w usługach komunalnych. Zmiany te mają swoje odzwierciedlenie nie tylko w przekształceniach własnościowych i ilości świadczonych usług ko-

munalnych. Przekształcenia własnościowe następują szybciej i w większym stopniu poprzez komercjalizację, aniżeli pełną i częściową prywatyzację świadczenia usług. Udział form budżetowych ogranicza się do mniejszych miast, z wyjątkiem wysypisk odpadów, organizowanych w tej formie we wszystkich grupach miast. Z kolei w kapitałochłonnych sieciowych systemach infrastruktury przeważa własność komunalna, jednak kierunki i tempo zmian w dziedzinach usług są zróżnicowane[6]. W wodociągach i kanalizacji od 1986 r. do 1998 r. wystąpił o 36-procentowy spadek dostaw wody i ilości ścieków odprowadzanych kanalizacją komunalną. Spadek ten był skutkiem procesów recesyjnych w sferze produkcyjnej (usługi dla przemysłu) i racjonalizacji zużycia wody w gospodarstwach domowych (pomiar wody, wzrost poziomu cen). W 1999 r. odnotowuje się nieznaczny przyrost ilości odprowadzanych ścieków i spowolnienie tempa spadku dostaw wody dla gospodarstw domowych.

THE ORGANIZATION OF COMMUNAL SERVICES OF THE CITY IN THE TIME OF TRANSFORMATION

Summary

The article is a theoretical analysis of the functioning of communal services in the times of system transformation in Poland. The starting point for the authors are the tasks in the sphere of rendering communal services by the commune, which result from binding legal acts. These services were then characterized both within the scope of market forms which exist here and the earning capacity, as well as social sensitivity. A frequent occurrence of natural monopoly and a need for administrative intervention by the commune authorities as regards the height of prices was indicated. The article ends with an analysis of the action strategy adopted by some communal companies within the framework of Sylos-Labini model. It was pointed to the fact that the leading company in the market of providing communal services may apply – in relation to the other subjects – either the price strategy of exclusion from the market or one of fixing the ousting price (the level of the price is lower than the level of average proper variable costs for the company which is to be ousted).

[6] „Wodociągi Polskie. Biuletyn Informacyjny Izby Gospodarczej" 2001, nr 1(17).

OPOLE 2002

Jacek KACZMAREK
Uniwersytet Łódzki

RYTM MIASTA A TRAMWAJOWA KOMUNIKACJA PODMIEJSKA

1. Założenia badawcze

Prace studialne dotyczące funkcjonowania miejskich systemów komunikacyjnych mają wieloletnie tradycje. Do podstawowych nurtów badawczych należy zaliczyć:

1. Analizy sieciowe, których celem jest opisanie i wyjaśnienie przestrzennych aspektów ewolucji układów komunikacyjnych w zmiennym środowisku geograficznym.
2. Badania sprawności technicznej i efektywności ekonomicznej systemów komunikacyjnych.
3. Określenie wpływu przestrzeni komunikacyjnej na rozwój miast oraz przekształcenia środowiska geograficznego.
4. Studia nad zachowaniami komunikacyjnymi człowieka w ramach dziennego systemu miejskiego.

Podstawowym celem prezentowanego opracowania jest wszechstronna analiza przewozów pasażerskich w tramwajach podmiejskich na trasie z Łodzi do Ozorkowa. Prace terenowe zostały przeprowadzone na odpowiednio dobranych poziomach badawczych (w artykule przedstawiono pierwsze dwa):

– przestrzennym – położenie szlaku komunikacyjnego w obrębie jednostek terytorialnych, wykorzystanie i funkcje badanych obszarów;

– użytkowym – natężenie ruchu pasażerskiego w ciągu doby i w wybranych dniach tygodnia;

– społecznym – charakterystyka pasażerów oraz opinie o sprawności funkcjonowania szlaków komunikacyjnych;

– instytucjonalnym – organizacja transportu tramwajowego na podstawie opinii osób bezpośrednio zatrudnionych w obsłudze przewozów pasażerskich.

Podczas prac terenowych sprawdzano efektywność takich sposobów badań, jak:

– ciągłe, kompleksowe, permanentne (C-K-P) – obserwacje dotyczą wszystkich kursów i całej trasy, gdzie celem jest pełna rejestracja zmian w natężeniu ruchu (liczba pasażerów, przebieg podróży, miejsce jej rozpoczęcia i zakończenia). Badania terenowe odbywają się nieprzerwanie w długim okresie czasu;

– częściowe, odcinkowe, fragmentaryczne (C-O-F) – prace terenowe prowadzi się w wyznaczonych dniach i godzinach na wybranych wcześniej przystankach, rejestrując określone parametry natężenia ruchu pasażerskiego.

Ze względu na sposób organizacji prac badawczych oraz założenia studialne inwentaryzacja przebiegała według drugiej z wymienionych ścieżek postępowania metodycznego. Rozpoczęcie właściwych badań poprzedziło przeprowadzenie rekonesansu terenowego, którego celem było wyznaczenie reprezentatywnych miejsc dokonywania pomiarów. Wzięto pod uwagę przebieg tras tramwajowych, lokalizację przystanków, czas przejazdu, natężenie ruchu pasażerskiego. Do prowadzenia prac terenowych wyznaczono następujące terminy:

– 16 maja 2000 r. (wtorek), w godzinach 6^{00}–21^{00}, linia tramwajowa nr 45, 46 (Łódź – Ozorków);

– 20 maja 2000 r. (sobota), w godzinach 8^{00}–20^{00}, linia Łódź – Ozorków.

Dobór godzin dokonywania pomiarów wynikał przede wszystkim z możliwości technicznych i zapewnienia bezpieczeństwa osobom pracującym w wyznaczonych miejscach. Należy także szczególnie podkreślić, że przyjęcie częściowego, odcinkowego, fragmentarycznego podejścia metodycznego (C-O-F) wymaga precyzyjnej koordynacji działań na całej badanej trasie. Dokonanie dokładnego pomiaru wymaga niezmiernej sprawności działania, ponieważ wszystkie badane obiekty zmieniają swoje położenie w trakcie obserwacji – podjeżdżający i odjeżdżający tramwaj, którego czas postoju na przystanku jest ograniczony; pasażerowie wsiadający i wysiadający z wagonu oraz kontynuujący podróż.

2. Rezultaty przeprowadzonych badań

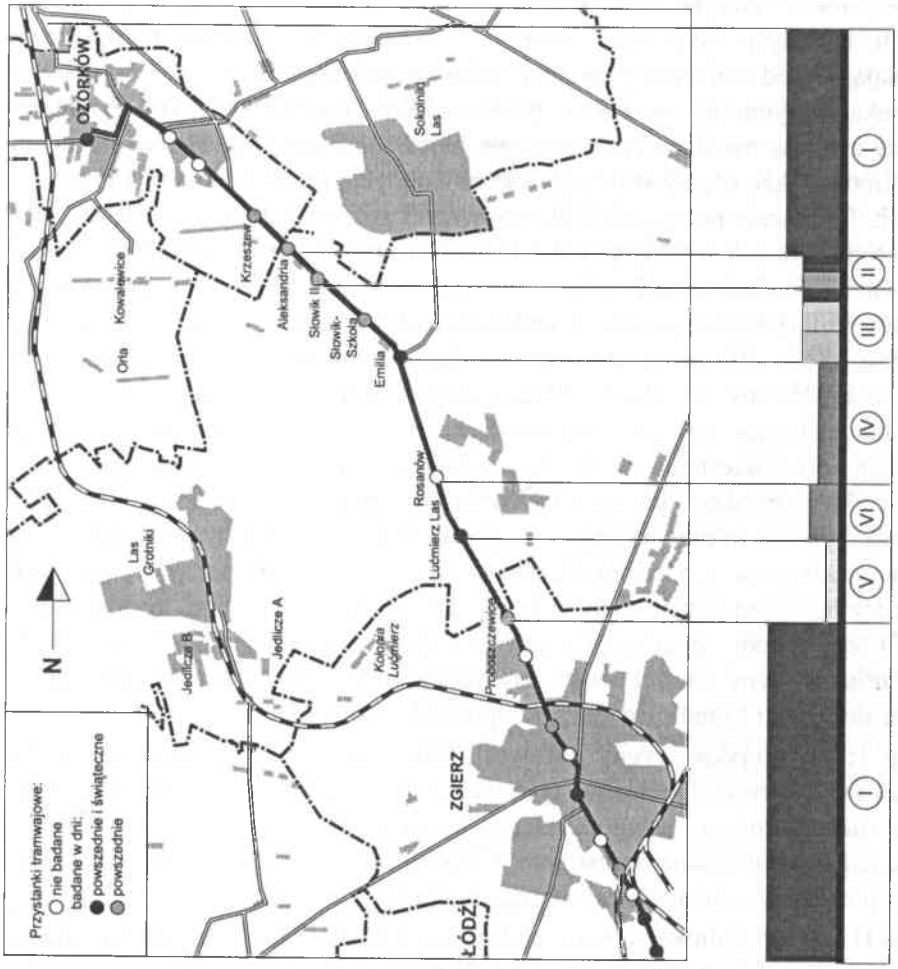
Pierwsze tramwaje na trasie z Łodzi do Zgierza ruszyły w styczniu 1901 r. Liniami podmiejskimi zarządzało towarzystwo akcyjne, które od 1908 r. nosiło nazwę Łódzkie Wąskotorowe Elektryczne Koleje Dojazdowe (ŁWEKD). Odcinek do Ozorkowa oddano do użytku dopiero w kwietniu 1922 r. Do maja 1926 r. w tej części trasy tramwajowej istniała trakcja parowa, kiedy to uruchomiono połączenia elektryczne. Podmiejska komunikacja tramwajowa wpływała na oblicze jednostek osadniczych położonych w pobliżu szlaku komunikacyjnego.

W okresie międzywojennym nastąpił rozwój miejscowości wypoczynkowych np.: Lućmierz – Las, Rosanów, Emilia, Słowik, Sokolniki, które pełniły rolę miejsc rekreacji dla mieszkańców Łodzi, Zgierza i Ozorkowa.

Wzdłuż szlaków komunikacyjnych rozwijała się stopniowo zabudowa, zmieniał się charakter zagospodarowania i w konsekwencji powstały pasma zurbanizowane. Cechą charakterystyczną pasma zurbanizowanego jest dominacja terenów o funkcjach nierolniczych. Stopniowe przekształcenia przestrzenne i funkcjonalne są efektem inwestycji komunikacyjnych, ale jednocześnie systemy transportowe zmieniają się pod wpływem przemian zachodzących w otoczeniu szlaku. Rozwój komunikacji stymuluje zazwyczaj przekształcenia gospodarcze. Także oddziaływanie zwrotne ma duże znaczenie, np. perturbacje ekonomiczne w otoczeniu szlaku mogą także negatywnie wpływać na kondycję przedsiębiorstw komunikacyjnych. Osłabienie potencjału ludnościowego i gospodarczego jednostek terytorialnych położonych wzdłuż szlaków komunikacyjnych nie jest obojętne dla stanu i jakości świadczonych usług. W celu przedstawienia zagospodarowania terenów wzdłuż badanego szlaku wykonano zdjęcie użytkowania ziemi (pasmo o szerokości ok. 100 m po obu stronach drogi), którego syntetyczną formą jest profil urbanistyczny. Analiza rozkładu przestrzennego poszczególnych użytków na badanym terenie pozwoliła na wyodrębnienie charakterystycznych fragmentów terenu oraz określenie stopnia intensywności ich zagospodarowania (rys. 1). Na odcinku pomiędzy Zgierzem i Ozorkowem tereny położone wzdłuż szlaku komunikacyjnego (tramwajowego i drogowego) tworzą sześć typów zagospodarowania przestrzeni. Kryterium określenia typu stanowiły proporcje występujące pomiędzy poszczególnymi obecnymi formami użytkowania ziemi, gęstość zabudowy i jej charakter oraz stopień intensywności pokrycia terenu. Sporządzony profil urbanistyczny intensywności zagospodarowania przestrzeni w pasie przyległym do szlaku komunikacyjnego odpowiada następującym typom:

Typ I: to miejskie tereny zainwestowane. Są one charakterystyczne dla Zgierza i Ozorkowa. Na terenach tych mamy dużą gęstość zabudowy, nagromadzenie różnego rodzaju usług na relatywnie niewielkiej przestrzeni, czyli intensywne zagospodarowanie przestrzeni. Obszary należące do tego typu charakteryzuje poza tym znaczna koncentracja ludności.

Typ II: tereny zainwestowane podmiejskie o mieszanej strukturze mieszkalno-usługowej i ograniczonej funkcji produkcyjnej. Występują w analizowanym obszarze w strefie pomiędzy przystankami linii tramwajowej: Słowik II, Aleksandria, Krzeszew. Obok zabudowy zagrodowej występują tutaj usługi rzemiosła i handlu oraz pojedyncze tereny produkcyjne (np. tartak). Zróżnicowanie funkcji charakterystyczne dla strefy podmiejskiej ma cechy ponadśredniego poziomu zagospodarowania przestrzeni. Ponadśrednia jest także tutaj koncentracja ludności.



Rys. 1. Profil urbanistyczny zagospodarowania terenu w pasie przyległym do szlaku komunikacyjnego Łódź – Ozorków
Źródło: Badania własne

Typ III: tereny zainwestowane podmiejskie o mieszanej strukturze mieszkaniowo-usługowej i funkcji letniskowej. Znajdują się one w strefie usytuowanej pomiędzy przystankami tramwajowymi: Emilia, Słowik – Szkoła i Słowik II. Zabudowie zagrodowej towarzyszą tutaj pojedyncze usługi oraz zespoły mieszkaniowe letniskowe. Rodzaje występujących funkcji strefy podmiejskiej, charakter zabudowy odpowiada średniemu poziomowi zagospodarowania przestrzeni. Również średnia jest koncentracja ludności, która ma cechy sezonowej zmienności w ciągu roku.

Typ IV: tereny zainwestowane wiejskie o funkcji mieszkaniowej oraz zabudowa letniskowa. Występują one w obszarze rozciągającym się pomiędzy przystankami tramwajowymi: Rosanów i Emilia. Dominującej tutaj zabudowie zagrodowej towarzyszą również obiekty mieszkalne o przeznaczeniu letniskowym. Poziom zagospodarowania przestrzeni odpowiada wartości poniżej średniej podobnie jak i koncentracja ludności. Ten ostatni parametr ma podobnie jak w typie III cechy sezonowej zmienności w ciągu roku.

Typ V: tereny wiejskie – użytki rolne. Znajdują się w obszarze pomiędzy przystankami tramwajowymi: Proboszczewice i Lućmierz Las. Występują tutaj przede wszystkim pola uprawne i łąki, bez zabudowy. Jest to teren charakteryzujący się niskim poziomem zagospodarowania przestrzeni i brakiem bezpośredniej koncentracji ludności.

Typ VI: tereny leśne. Usytuowane między przystankami Lućmierz Las i Rosanów kompleksy leśne odpowiadają śladowemu poziomowi zagospodarowania przestrzeni oraz podobnie jak w typie V brakiem bezpośredniej koncentracji ludności stałej.

Wyróżnionym w profilu urbanistycznym i opisanym powyżej typom zagospodarowania przestrzeni można również przypisać odpowiednie poziomy potencjalne generowania ruchu pasażerskiego dla analizowanego szlaku tramwajowego na trasie Zgierz – Ozorków.

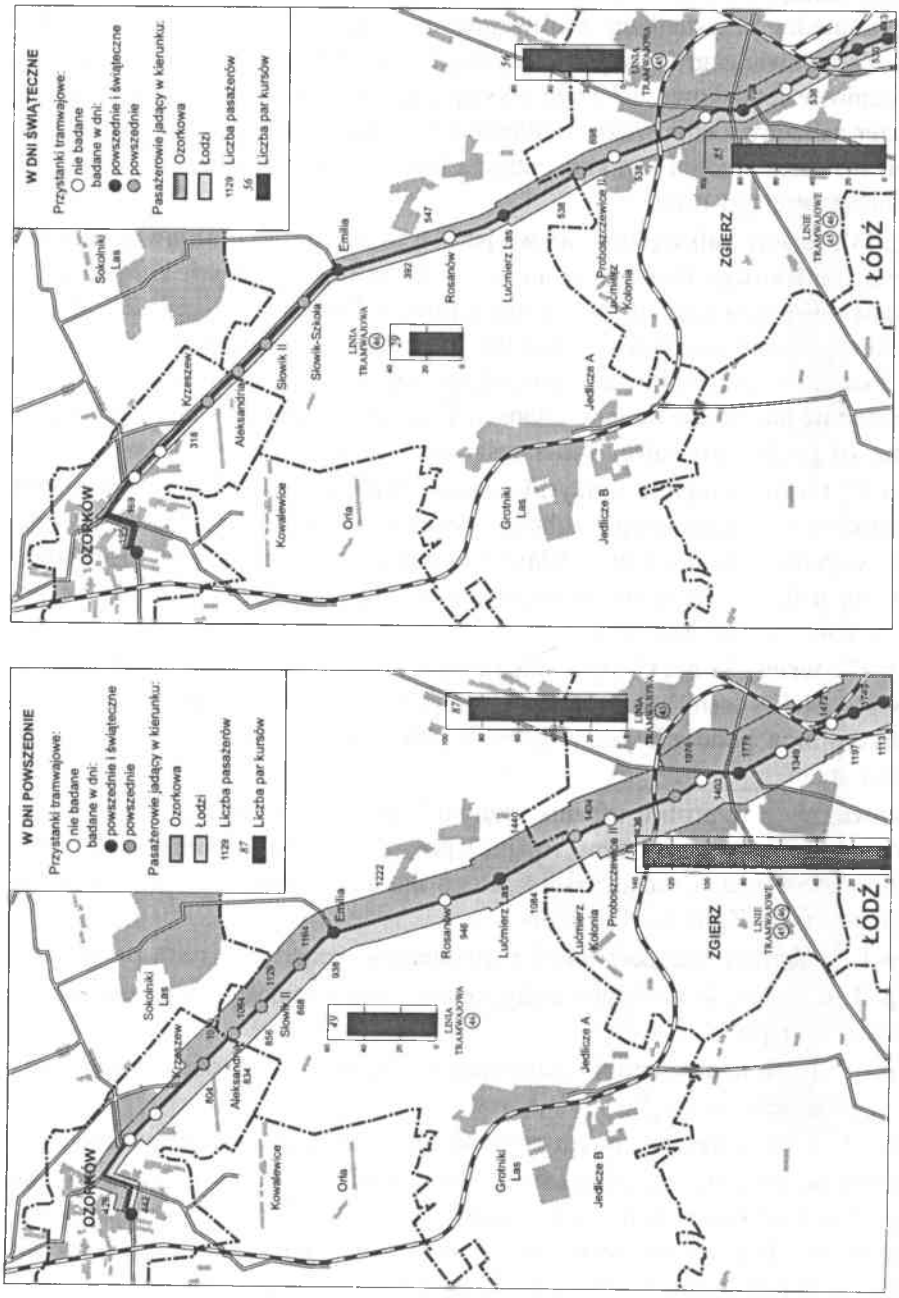
Typ I to obszary bardzo silnie i permanentnie generujące ruch pasażerski.

Typ II to tereny, które odpowiadają poziomowi wysokiego generowania ruchu pasażerskiego.

Typ III i IV to tereny średnio generujące ruch pasażerski z okresowym, sezonowym wzrostem liczby korzystających.

Typy V i VI w ograniczonym stopniu generują stały ruch pasażerski.

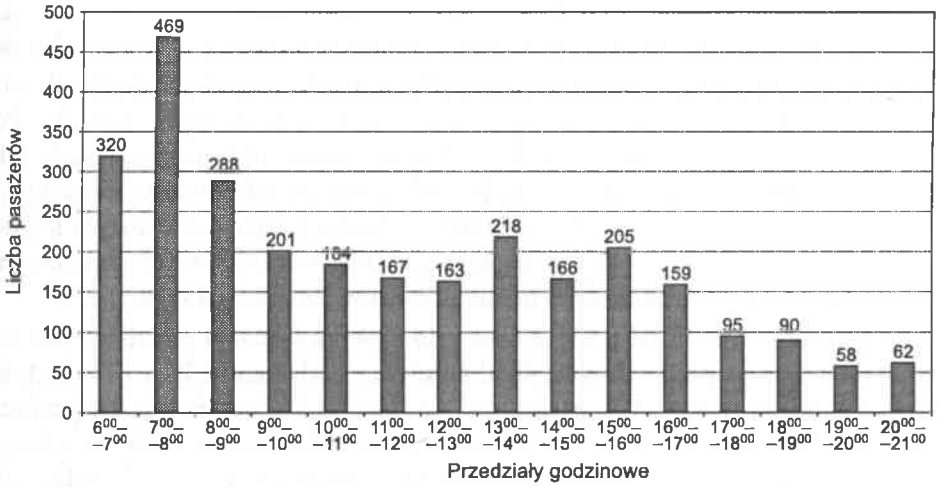
Analizę podróży pasażerów tramwajów podmiejskich Łódź – Zgierz – Ozorków przeprowadzono w odmienny sposób dla linii 45 oraz 46. Dokonany wybór podyktowany był zróżnicowaniem częstotliwości kursowania, przebiegiem i długością pokonywanej trasy. Linia 45 była badana ze względu na liczbę osób podróżujących do Zgierza i do Łodzi w ustalonych wcześniej przedziałach godzinowych, natomiast linię 46 analizowano w całości (rys. 2).



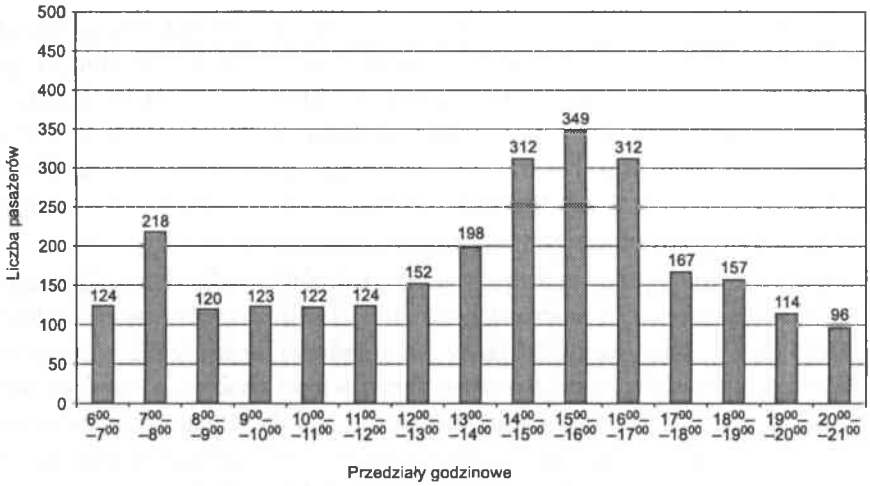
Rys. 2. Ruch pasażerski w tramwajach na trasie Łódź – Ozorków
Źródło: Jak w rys. 1.

Analiza natężenia ruchu pasażerskiego tramwaju linii 45 (Łódź – Zgierz)

Miejsce rejestrowania liczby osób podróżujących do Zgierza i Łodzi wyznaczono na przystanku granicznym Helenówek (remiza), gdzie notowano pasażerów przekraczających granice administracyjne miast w obu kierunkach, w przedziałach godzinowych (wykresy 1, 2).



Wykres 1. Liczba pasażerów tramwaju linii 45 na trasie Zgierz – Łódź (16.05.2000 r. – wtorek) na przystanku Helenówek w godzinach 6^{00}–21^{00}
Źródło: Badania własne



Wykres 2. Liczba pasażerów tramwaju linii 45 na trasie Zgierz – Łódź (16.05.2000 r. – wtorek) na przystanku Helenówek w godzinach 6^{00}–21^{00}
Źródło: Badania własne

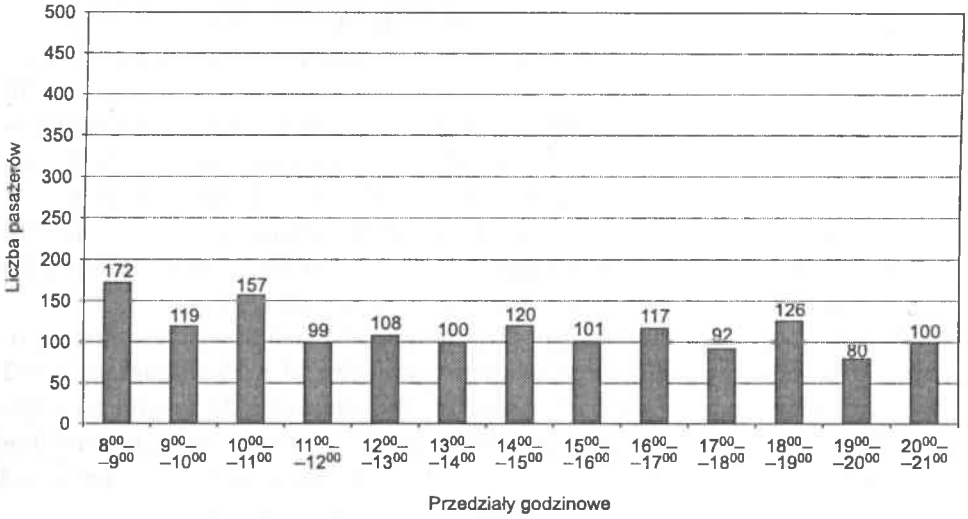
W dniu powszednim (wtorek – 16.05.2000 r., godz. 6^{00}–21^{00}) z tramwajów linii 45 na trasie z Łodzi do Zgierza skorzystało 2688 pasażerów (zarejestrowanych w Helenówku), natomiast ze Zgierza do Łodzi przyjechało 2845 pasażerów (to samo miejsce rejestracji).

Na trasie Zgierz – Łódź szczyt przejazdów zanotowano od godziny 6 do 9, osiągając maksimum pomiędzy 7^{00} a 8^{00} (469 osób). Taka wyraźna dominacja w natężeniu przejazdów w ciągu doby wiąże się z dojazdami mieszkańców Zgierza do pracy i do szkoły w Łodzi. Między godzinami 9^{00} i 13^{00} liczba pasażerów nie przekracza 200 osób na godzinę. Mniejsze wartości liczbowe zanotowane w tym czasie ukazują dobowy rytm życia miasta (przed południem dominują wyraźnie zachowania związane z pobytem w miejscu pracy i nauki). Po godzinie 13^{00} nastąpił nieznaczny wzrost liczby pasażerów, rozpoczynających pracę w godzinach popołudniowych. Po 15^{00} liczba pasażerów ponownie przekracza 200 osób na godzinę. Po godzinie 17 liczba pasażerów obniżyła się do poziomu nieprzekraczającego 100 osób na godzinę. Wiąże się to ze stopniowym spadkiem aktywności poza domem mieszkańców Zgierza i Łodzi.

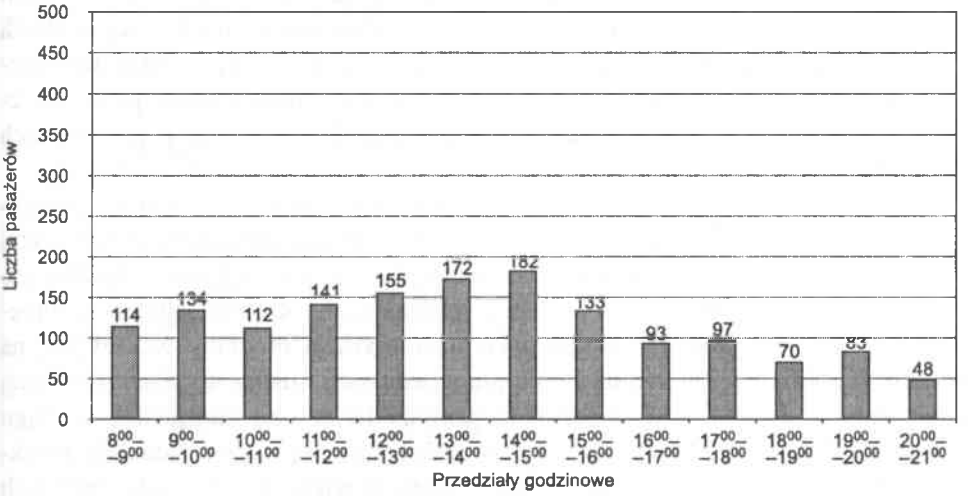
W tym samym dniu na trasie z Łodzi do Zgierza sytuacja przedstawiała się odmiennie. Szczyt przejazdów nastąpił pomiędzy godzinami 13^{00} a 17^{00}. W tym okresie zarejestrowano 1171 pasażerów, co daje 43,5% ogólnej liczby pasażerów w ciągu 26% czasu. W tych godzinach obłożenie linii jest największe, a komfort jazdy zdecydowanie się obniża. Szczyt przejazdów w podanych godzinach wiąże się z powrotami mieszkańców Zgierza z pracy i ze szkół zlokalizowanych w Łodzi. Zróżnicowany rozkład natężenia ruchu w obu kierunkach wskazuje jednoznacznie na nadrzędną pozycję Łodzi wśród miast aglomeracji. W pozostałych godzinach (6^{00}–13^{00} i 17^{00}–21^{00}) liczba pasażerów najczęściej nie przekracza 200 osób na godzinę. Natężenie podróżowania w wymienionych przedziałach ukazuje w miarę równomierny rozkład, poza ekstremami, tzn. pomiędzy 7^{00}–8^{00} i 20^{00}–21^{00}. W dniu powszednim mamy do czynienia z dużym obciążeniem badanej linii. Na trasie w kierunku Łodzi szczyt przejazdów występuje w godzinach rannych (dojazdy do pracy i do szkół), w stronę do Zgierza, w godzinach popołudniowych (powroty do domu).

W dniu wolnym od pracy przez przystanek Helenówek w kierunku Zgierza przejechało 1534 pasażerów, a w stronę Łodzi 1491 osób. Zaobserwowano zatem, że obciążenie linii w dzień wolny od pracy jest o połowę mniejsze niż w dzień roboczy. W przeciwieństwie do dnia powszedniego więcej osób (o 43 osoby) skorzystało z usług przewozowych w kierunku Zgierza. Należy jednak pamiętać o znacznie większej różnicy w natężeniu ruchu pomiędzy dniem roboczym i świątecznym w zależności od kierunku odbywania podróży (wykresy 3, 4).

Na trasie ze Zgierza do Łodzi nie ma wyraźnego szczytu. Liczba pasażerów kształtuje się od 80 osób na godzinę (19^{00}–20^{00}) do 172 (8^{00}–9^{00}). Rozkład licz-



Wykres 3. Liczba pasażerów tramwaju linii 45 na trasie Zgierz – Łódź 20.05.2000 r. (sobota) na przystanku Helenówek w godzinach 8^{00}–21^{00}
Źródło: Badania własne



Wykres 4. Liczba pasażerów tramwaju linii 45 na trasie Zgierz – Łódź 20.05.2000 r. (sobota) na przystanku Helenówek w godzinach 8^{00}–21^{00}
Źródło: Badania własne

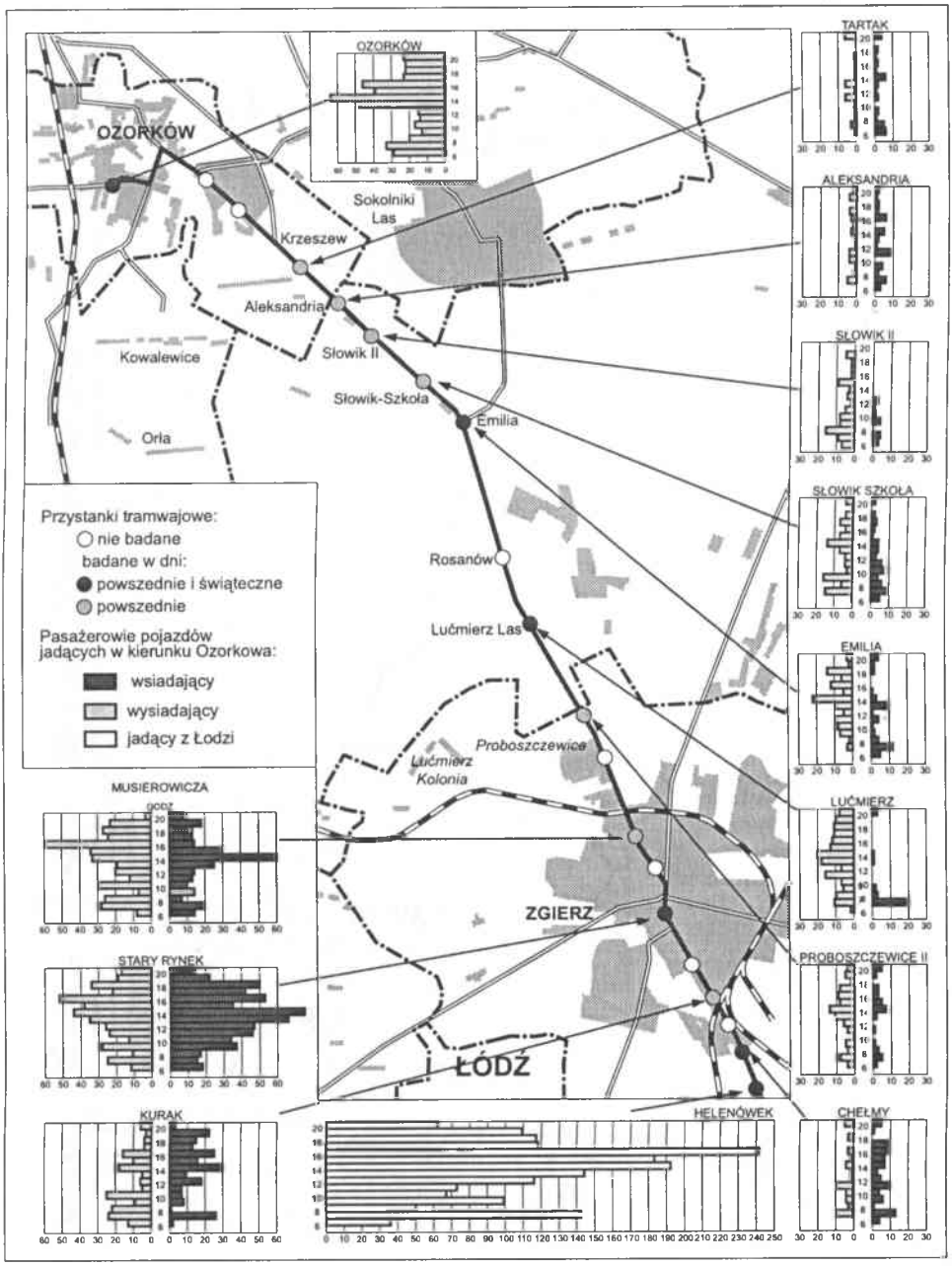
by pasażerów w analizowanym okresie czasu jest równomierny czego bezpośrednim odzwierciedleniem jest częstotliwość kursów tramwajowych (po 3 na godzinę). Pewien wzrost liczby pasażerów zaobserwowano w godzinach wieczornych (18^{00}–19^{00} i 20^{00}–21^{00}). Przeprowadzone obserwacje wskazują, iż były to w większości osoby podróżujące do Łodzi w celach towarzysko-rozrywkowych (20.05.2000 r. odbywały się m.in. w Łodzi Juwenalia UŁ). Z kolei poranne maksimum wiąże się z pracą w sobotę, nauką w systemie zaocznym oraz dokonywanymi zakupami. Znajduje to odzwierciedlenie w popołudniowym wzroście liczby pasażerów (w godzinach 13^{00}–15^{00}) w przejazdach w kierunku przeciwnym (powroty do miejsca zamieszkania w Zgierzu).

Na trasie Łódź – Zgierz liczba pasażerów w godzinach 8^{00}–16^{00} wynosiła powyżej 100 osób na godzinę, z maksimum pomiędzy 14 a 15 wynoszącym 182 osoby. Przejazdy od 11^{00} do 15^{00} są najczęściej związane z dojazdami mieszkańców Łodzi na działki położone poza miastem. Po godzinie 16 liczba osób korzystająca z tramwaju linii 45 w kierunku Zgierza zmniejszyła się do mniej niż 100 osób na godzinę, z minimum między 20 a 21 (48 osób).

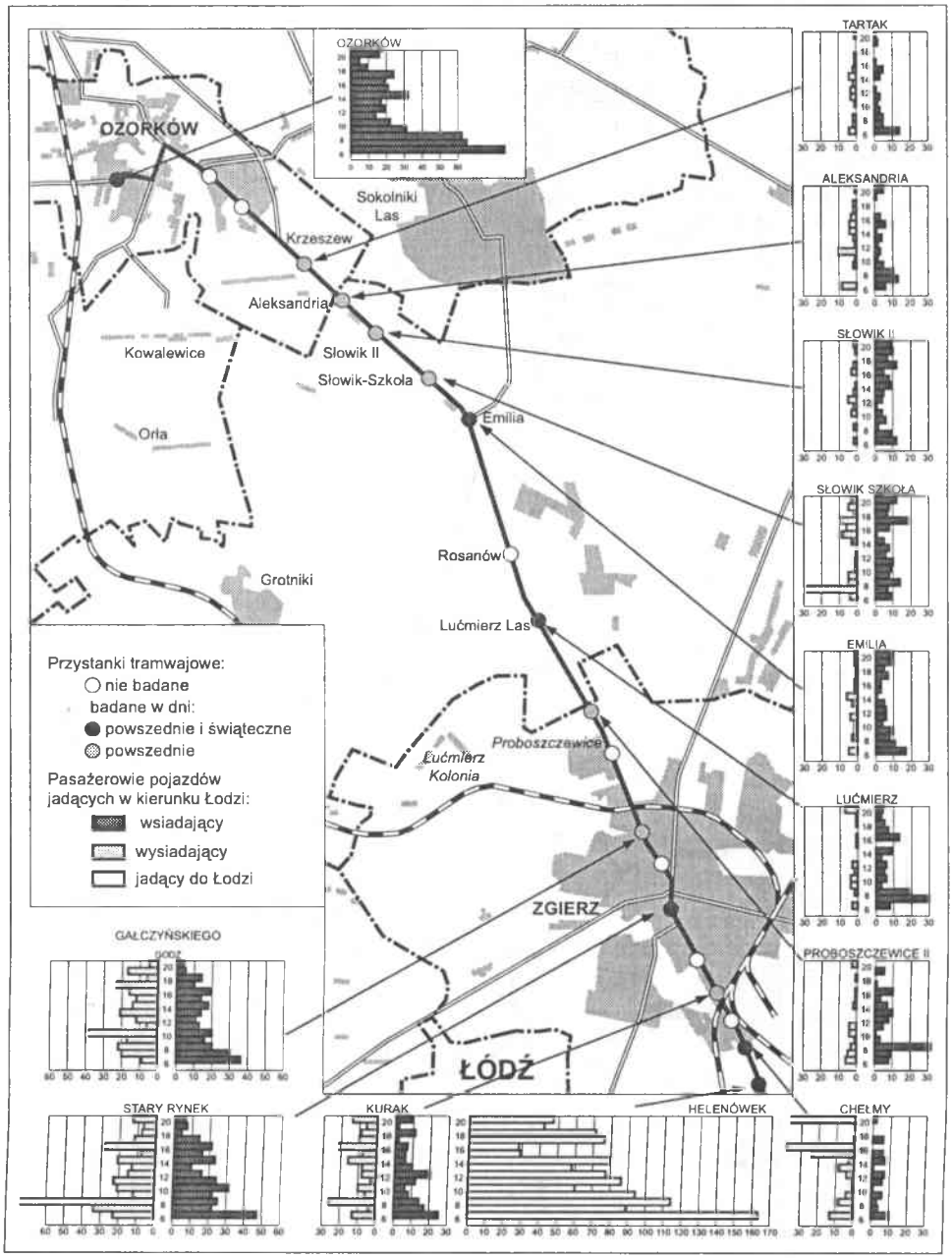
Analiza natężenia ruchu pasażerskiego tramwaju linii 46 (Łódź – Ozorków)

Rozpoczęcie badań terenowych na trasie linii 46 poprzedził wybór przystanków, na których wyznaczono stanowiska obserwacyjne. W dniu powszednim rejestrację natężenia ruchu pasażerskiego przeprowadzono na 13 przystankach (rys. 3, 4), a w sobotę ograniczono liczbę miejsc do 6 (rys. 5, 6). Zebrany materiał przedstawiono w formie wykresów, na których zamieszczono wyniki, szczegółowo prezentujące zmienność natężenia ruchu na całej trasie w przedziałach godzinowych.

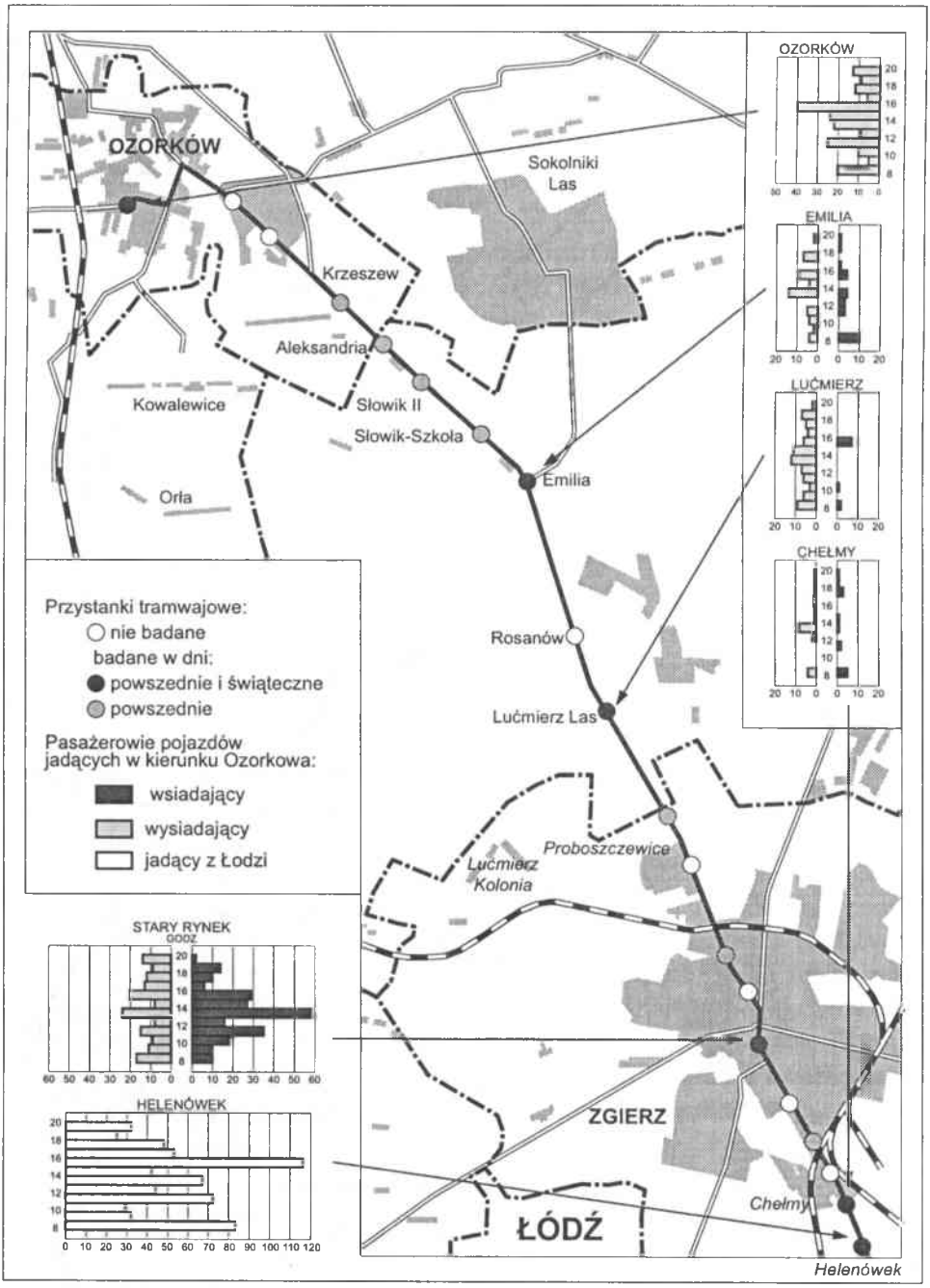
W dniu powszednim (wtorek – 16.05.2000 r.) przejechało łącznie przez przystanek Helenówek 2862 pasażerów, w tym w kierunku Ozorkowa 1749 i Łodzi 1113 osób. Na końcowym punkcie pomiarowym w Ozorkowie zanotowano w sumie 870 pasażerów (428 osób przyjeżdżających i 442 odjeżdżające). Przewaga pasażerów jadących w kierunku ozorkowskim mogłaby wskazywać na nadrzędną pozycję Zgierza na rynku pracy, edukacji i usług w części północnej aglomeracji. Jednak analiza rozkładu przejazdów w obu kierunkach w ciągu doby na przystanku Helenówek nie potwierdza takiego przypuszczenia. Największy udział podróży w stronę Łodzi zanotowano bowiem w godzinach porannych zaś komunikacyjny szczyt powrotów miał miejsce po południu badanego dnia. Mamy zatem do czynienia, podobnie jak w przypadku linii 45, ze zjawiskiem dobowego rytmu życia jednostek osadniczych i ich mieszkańców, co znajduje odzwierciedlenie w zachowaniach komunikacyjnych. Natężenie podróży tram-



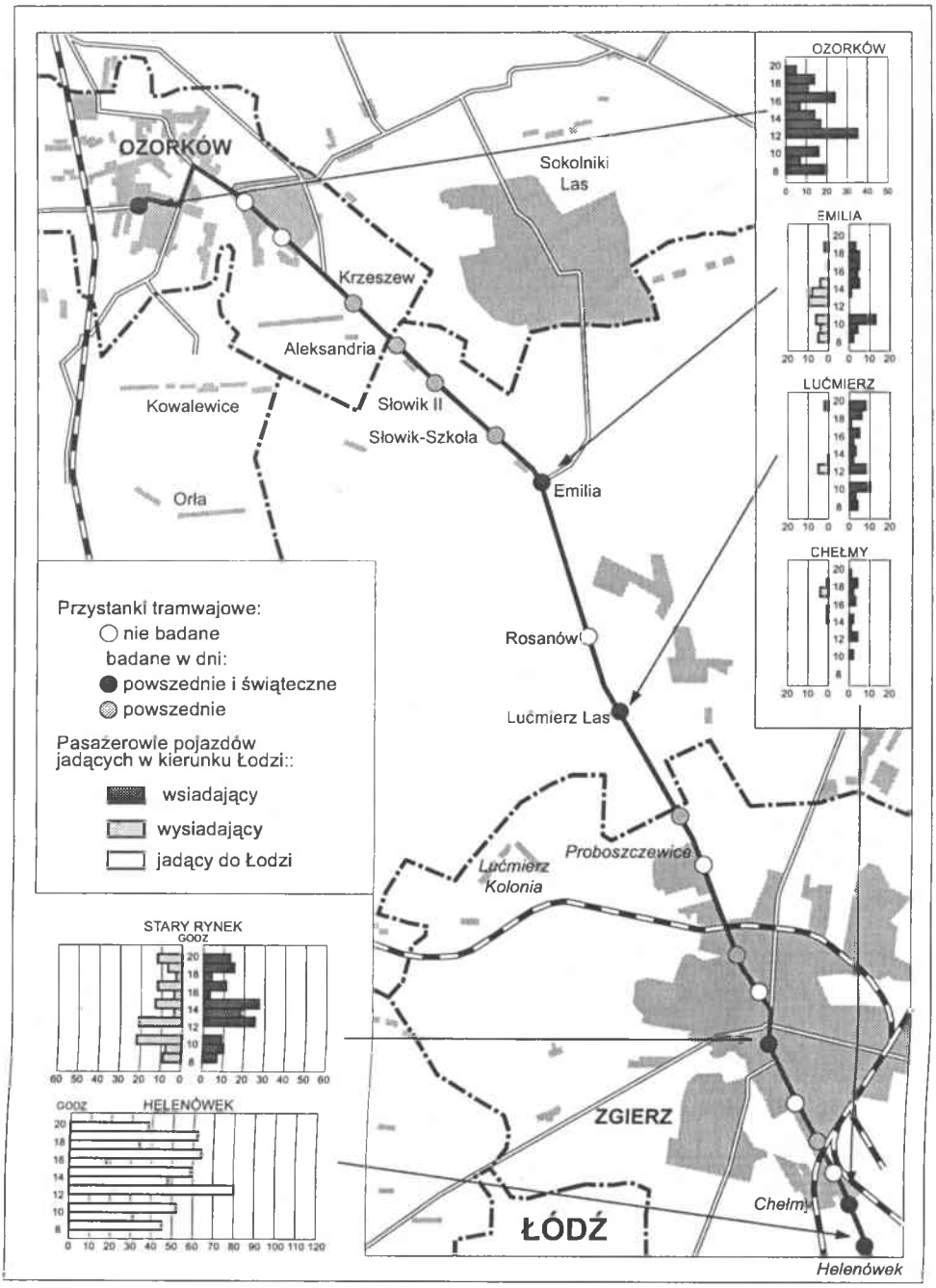
Rys. 3. Ruch pasażerski na przystankach tramwajowych w dzień powszedni na trasie Łódź – Ozorków
Źródło: Badania własne.



Rys. 4. Ruch pasażerski na przystankach tramwajowych w dni powszednie na trasie Łódź – Ozorków
Źródło: Badania własne.



Rys. 5. Ruch pasażerski na przystankach tramwajowych w sobotę trasie Łódź – Ozorków
Źródło: Badania własne.



Rys. 6. Ruch pasażerski na przystankach tramwajowych w sobotę na trasie Ozorków – Łódź
Źródło: Badania własne.

wajowych odpowiada przedstawionemu wcześniej zagospodarowaniu przestrzeni wzdłuż szlaku komunikacyjnego.

Na krańcówce w Ozorkowie liczba pasażerów rozpoczynających i kończących podróż jest zrównoważona, a natężenie ruchu ukazuje typowe wahania dobowe. W godzinach porannych zaznacza się szczyt wyjazdów do miejsc pracy i nauki oraz świadczenia usług w Zgierzu i Łodzi, natomiast po południu powrotów do domu.

Obciążenie całej linii 46 nie jest równomierne. Dominują przejazdy w obrębie Zgierza (przemieszczenia wewnątrz miasta) i w kierunku Łodzi. Na odcinku Zgierz – Ozorków liczba pasażerów stopniowo maleje. Analiza natężenia ruchu na omawianej linii pokazuje wyraźnie (rozkład obciążenia przystanków Kurak, Stary Rynek, Gałczyńskiego – Musierowicza) znaczenie tramwajów podmiejskich w organizacji życia codziennego mieszkańców Zgierza. Linia 46 nie stanowi jedynie połączenia komunikacyjnego pomiędzy jednostkami aglomeracji łódzkiej, ale pełni znaczącą rolę transportową w przemieszczeniach wewnątrzmiejskich na obszarze Zgierza. Również w obrębie Ozorkowa obserwuje się przejazdy tramwajowe wewnątrzmiejskie, ale w znacznie mniejszej skali niż w Zgierzu.

Analizując natężenie ruchu pasażerskiego na trasie Ozorków – Łódź, obserwuje się także nierównomierne obciążenie linii 46. Liczba pasażerów na odcinku Ozorków – Zgierz systematycznie wzrasta. Liczba wsiadających na trasie kształtuje się w przedziale od 45 do 288 i generalnie przeważa nad wysiadającymi. Największą rotację pasażerów, podobnie jak na kierunku Łódź – Ozorków, zaobserwowano na przystankach zlokalizowanych w Zgierzu. Na odcinku Zgierz – Helenówek liczba pasażerów stopniowo maleje. Szczyt przewozów pasażerskich na trasie przejazdu z Ozorkowa do Łodzi notuje się w godzinach porannych od 6^{00} do 9^{00}. Wtedy najwięcej osób rozpoczyna podróż z Ozorkowa oraz z innych miejsc na całej trasie, aż do Helenówka (163 osoby wjeżdżają do Łodzi pomiędzy 6^{00} a 7^{00}). Na przystankach, które znajdują się w pobliżu miejsc pracy, edukacji i handlu (Słowik – Szkoła, ul. Gałczyńskiego, Stary Rynek), zanotowano także dość dużą liczbę osób wysiadających. W ciągu kolejnych godzin następuje stopniowy spadek obciążenia linii z Ozorkowa do Łodzi. W dalszym ciągu największą rotacją pasażerów charakteryzują się przystanki zlokalizowane w obrębie Zgierza. Na relatywnie wysokim poziomie utrzymuje się obciążenie linii na odcinku Zgierz – Łódź. W godzinach wieczornych można zauważyć niewielki, ale wyraźnie widoczny wzrost liczby przejazdów związanych z późniejszymi powrotami z pracy oraz z podróżami w celach kulturalnych i towarzyskich (rys. 4).

W dniu wolnym od pracy (sobota – 20.05.2000 r.) przejechało łącznie przez przystanek Helenówek 1173 pasażerów, w tym w kierunku Ozorkowa 643 i Ło-

dzi 530 osób. Na końcowym punkcie pomiarowym w Ozorkowie zanotowano w sumie 364 pasażerów (195 osób przyjeżdżających i 169 odjeżdżające). Przewaga liczby pasażerów jadących w kierunku ozorkowskim jest rezultatem rozmieszczenia terenów rekreacyjnych i wypoczynkowych w strefie podmiejskiej Łodzi. Mieszkający w północnych dzielnicach miasta łodzianie mają najczęściej swoje działki właśnie w tej części aglomeracji. Mimo powszechnej motoryzacji właściciele działek w Zgierzu, Rosanowie czy Sokolnikach, wciąż wykorzystują intensywnie tramwaj jako środek transportu w tego rodzaju przejazdach.

W godzinach rannych (8–9) na trasie do Ozorkowa najbardziej obciążony jest odcinek Helenówek – Stary Rynek, liczba pasażerów osiąga tu wartość ponad 80 osób. W stronę Ozorkowa liczba podróżujących stopniowo maleje (na krańcówce wysiadło 20 osób). Między godziną 9^{00} a 10^{00} najbardziej obciążony spośród badanych przystanków był Stary Rynek (ponad 50 osób), a do Ozorkowa dojechało zaledwie 5 pasażerów. Od godziny 10^{00} na przystankach Helenówek, Chełmy notuje się podobną liczbę pasażerów, natomiast od Zgierza liczba podróżujących wzrasta do ok. 40 osób (przejazdy związane z powrotem z zakupów w Zgierzu oraz wyjazdy zgierzan na działki). W godzinach południowych ponownie wzrasta natężenie ruchu na trasie do Ozorkowa („druga fala" wyjazdów działkowiczów i dalszy ciąg powrotów z zakupów w Łodzi i Zgierzu). Pora obiadowa zaznacza się spadkiem liczby przewozów na całej trasie. Wczesne popołudnie to pora wzmożonych przemieszczeń osób wybierających późniejszy wyjazd na działki ze względu na charakter pracy lub styl życia. W godzinach wieczornych natężenie ruchu pasażerskiego stopniowo maleje. Należy przy tym zauważyć, że podobnie jak w dzień powszedni największa rotacja pasażerów ma miejsce na przystankach zlokalizowanych w centrum Zgierza (rys. 5).

Z kolei przejazdy na trasie Ozorków – Łódź charakteryzują się mniejszą intensywnością. Ten kierunek podróży związany jest z odwiedzaniem Łodzi jako centrum handlowego zwłaszcza w dni wolne od pracy. W godzinach porannych podróże do Łodzi wiążą się jeszcze z edukacją, realizowaną w systemie zaocznym. W południe natężenie ruchu pasażerskiego w stronę Łodzi znacznie się zwiększa (do Helenówka przyjechało 80 osób). Ludzie podróżują w celu dokonania zakupów oraz wczesnego rozpoczęcia aktywności typowych dla spędzania czasu wolnego w wielkim mieście. Po godzinie 18^{00} zaznacza się przewaga pasażerów wjeżdżających do Łodzi nad liczbą osób, które jadą w kierunku Zgierza. Można zatem powiedzieć, że mamy do czynienia z tendencją odwrotną niż w dzień roboczy, wynikającą z rytmu życia miasta i atrakcyjności Łodzi jako rynku pracy i edukacji oraz jako miejsca spotkań towarzyskich i wydarzeń kulturalnych w dni wolne od pracy (rys. 6).

3. Podsumowanie

1. Tramwaje podmiejskie są częścią dziejów regionu łódzkiego i mają trwałe miejsce w krajobrazie historycznym. Tramwaj do Ozorkowa nie jest tylko i wyłącznie środkiem transportu, ale również sentymentalnym powrotem do świetności *ziemi obiecanej*.

2. Komunikacja tramwajowa wpływa na aktywizację strefy podmiejskiej. Jednocześnie zmiany w zagospodarowaniu wokół szlaku komunikacyjnego oddziałują na organizację komunikacji tramwajowej.

3. Natężenie ruchu pasażerskiego odzwierciedla rytm dobowy życia jednostek osadniczych i hierarchię sieci osadniczej. Przykładem tej zmienności jest poranny szczyt komunikacyjny w przejazdach w kierunku Łodzi oraz wieczorne natężenie powrotów do miejsc zamieszkania w strefie podmiejskiej.

4. Struktura przejazdów tramwajowych w dniu wolnym od pracy jest rezultatem modelu aktywności ludzi w czasie wolnym (zakupy – przed południem, rozrywka – wieczorem), który wymaga odpowiednich zachowań komunikacyjnych. Mamy tutaj do czynienia z innym natężeniem ruchu oraz jego rozkładem w ciągu doby niż w dniu roboczym.

5. Tramwaje podmiejskie, oprócz funkcji transportowej pomiędzy jednostkami osadniczymi aglomeracji łódzkiej, pełnią znaczącą rolę w komunikacji wewnętrznej w Zgierzu i w mniejszym stopniu w Ozorkowie.

6. Podróżni nie wyobrażają sobie istnienia trasy Łódź – Zgierz – Ozorków bez tramwajów linii 46, ale mają obawy dotyczące stanu technicznego i bezpieczeństwa przejazdów. Tramwaj jest atrakcyjną formą połączeń transportowych i może być antidotum na zatłoczone drogi.

7. Szansą rozwoju podmiejskiej komunikacji tramwajowej jest określenie następującego celu strategicznego: tabor i infrastruktura przyjazna środowisku, a poziom usług przyjazny podróżnym.

THE RHYTHM OF THE CITY AND THE TRAMWAY SUBURBAN COMMUNICATION

Summary

The article presents a multi-aspect analysis of the suburban passenger transportation by tramways between Łódź and Ozorków. At first, the methodology of the examination, history of lines and the urban profile of intensity of spatial management within the belt lying along the communication route were presented. Later, an analysis of intensity of the traffic of the both examined lines (45 and 46) was made and also the impact which the traffic has on the surrounding area was discussed. It was found that the tramway communication does stimulate the suburban zone. At the same time, changes in the development of the areas surrounding the route affect the organization of the tramway communication. The intensity of the traffic reflects the day rhythm of living of settlement units and the hierarchy of the settlement network. It was also indicated that the suburban tramways, apart from the transportation function performed between the settlement units of Łódź agglomeration, play a considerable role in the internal communication in Zgierz and, to a lesser degree, in Ozorków.

ZARZĄDZANIE GOSPODARKĄ MIEJSKĄ I PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA MIASTA

OPOLE 2002

Emil ANTONISZYN, Robert POSKART
Uniwersytet Opolski

BIZNESPLAN JAKO PODSTAWA KREDYTOWANIA DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zainteresowanie społeczeństwa umacnianiem pozycji jednostek samorządu terytorialnego wywołuje w konsekwencji potrzebę budowanie skutecznych instrumentów politycznych i ekonomiczno-finansowych wspomagających ich funkcjonowanie. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej w tej dziedzinie są tego dobrym przykładem. Polityka tych krajów polega na wyznaczaniu głównych kierunków postępowania i podejmowania decyzji oraz granic obszaru decyzyjnego dla samorządów lokalnych. Istota tej polityki odzwierciedla podstawowe cele podmiotu, jakim jest samorząd lokalny i społeczność, której on jest reprezentantem. Politykę tych podmiotów można rozumieć jako proces określania i realizowania ich misji. Jest to zatem świadome i skoordynowane działanie jednostek samorządu terytorialnego polegające na określaniu celów służących interesom społeczności lokalnych oraz metod i instrumentów urealniania tych celów. W wymiarze lokalnym za politykę można uważać sztukę zarządzania zasobami gminy, powiatu, województwa, regionu i obszarów międzyregionalnych. W odniesieniu do obszarów międzyregionalnych znajduje zastosowanie terenowa koordynacja polityczna, ekonomiczna i inne. W ramach polityki regionalnej i lokalnej występuje funkcjonalna polityka gospodarcza, społeczna, zatrudnieniowa, ochrony zdrowia i inne. Na wyróżnienie w zakresie polityki gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego zasługuje polityka finansowa (dochodowo-przychodowa) i kredytowa. Właśnie w polityce finansowej – w której mieści się polityka kredytowa – znajdują swoje odbicie wszystkie decyzje podejmowane przez poszczególne organy zarządzające danej jednostki samorządowej. Pod pojęciem polityki finansowej należy zatem rozumieć celowe,

skoordynowane i świadome działanie w zakresie przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków, polegające na wytyczaniu celów, metod i sposobów stosowanych w procesach kumulowania i stymulacji wydatkowania zasobów finansowych.

W samorządowej polityce finansowej coraz częściej wyróżnia się politykę kredytowo-depozytową. Celem polityki dochodowej tych jednostek jest zapewnienie środków finansowych, w tym kredytowych, potrzebnych do wykonania zadań w województwach, powiatach i gminach, jak też w mniejszych jednostkach lokalnych, tj. w dzielnicach dużych miast, osiedlach i wsiach. Cele te pojawiają się na ogół w programach wyborczych partii politycznych, ogłaszanych w trakcie wyborów samorządowych. Przyjmując wysoką tolerancję w ocenie występujących rozbieżności między ich treścią a realizacją, należy przyjąć, że w głównych założeniach są one podstawą do działania wybranych przez mieszkańców władz samorządowych. Nie bez znaczenia są wnioski wyborców zgłaszane w trakcie kampanii wyborczej i oczekiwania co do ich realizacji przez samorządy. Coraz częściej bardzo wyraźnie występują przypadki tzw. rozliczania z realizacji obietnic wyborczych poszczególnych partii politycznych i kandydatów zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządów. Prowadzi to w konsekwencji do spadku poparcia i schodzenia niektórych partii i polityków ze sceny politycznej. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to w gminach.

Obecnie w Polsce jedynie gminy „dopracowały" się metod kształtowania struktury swoich dochodów, a głównie podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z posiadanego majątku i prowadzonej działalności gospodarczej, a także pozyskiwania kredytów i innych środków finansowych. Niemniej jednak coraz większe doświadczenie zaczynają zdobywać powiaty i województwa. Są one w decydującej mierze zależne od budżetu państwa. Jest to ich swoiste ubezwłasnowolnienie pod względem finansowym, ponieważ dominującą pozycją w ich budżetach stanowią dotacje i subwencje budżetu państwa w porównaniu do dochodów własnych. Należy przy tym zaznaczyć, że w sensie formalnoprawnym wyrównawczą część subwencji ogólnej dla województw i powiatów traktuje się jako źródło ich dochodów własnych. Analogicznie do tego rodzaju dochodów zalicza się wpływy z tytułu udziału tych jednostek w podatkach centralnych, np. w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Samorządy nie mają jednak wpływu na ustalanie zasad obliczania poziomu subwencji wyrównawczej, ani też wielkości udziałów w podatkach centralnych, a zatem rozmiary środków własnych, które w jakimś stopniu mogą one kształtować, w swojej istocie sprowadzają się do dochodów z majątku, w tym wpływów kapitałowych oraz wpływów z prowadzonej ewentualnie, w ograniczonym zakresie, działalności gospodarczej.

Odnośnie do majątku, którym gminy dysponują, brakuje kompletnych szacunków co do ich rzeczywistej wartości. Ponadto warto zwrócić jeszcze uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, brak jest procedur formalnoprawnych odnośnie dostępu kierownictw jednostek samorządu terytorialnego do kręgów decyzyjnych w centrum (rząd, ministerstwa i urzędy centralne), a po drugie, słabe jest przygotowanie merytoryczne kadr samorządowych do tego rodzaju dyskusji finansowych z rządem, jak też z instytucjami finansowymi.

W wyniku reformy administracyjnej władze centralne pozbyły się wielu niewygodnych zadań. Decentralizacja finansów publicznych miała na celu przekazanie jak największej ilości zadań i środków finansowych samorządom. Dokonując porównania wielkości środków finansowych, którymi dysponowały samorządy w latach 1998–2000, można zauważyć tendencję spadkową, pomimo że powstały nowe jednostki, takie jak powiaty i województwa. Dominującą pozycję w strukturze budżetu po stronie dochodów stanowią w gminach w 40% środki z budżetu państwa, w powiatach jest to ok. 95%, a w województwach ok. 80%. Województwa, które przed kilkoma laty utraciły swój status, miały uzyskać uprawnienia i środki w ramach programu „Dialog i rozwój". Celem tego programu jest zapobieżenie degradacji społeczno-ekonomicznej tych samorządów. Dialog w sprawie realizacji tego programu jest mało widoczny i odkładany w czasie, bynajmniej nie z winy władz samorządowych. Rząd nie informuje nawet o funkcjonowaniu tego programu. Społeczności lokalne miały dostać określoną wielkość środków finansowych i kompetencje w celu samodzielnego rządzenia. Proces negocjacyjny jest istotny, ale równie ważne są działania legislacyjne środowisk samorządowych, społeczności lokalnych i organizacji, takich jak Związek Miast Polskich czy Związek Powiatów Polskich.

Rozpatrując od strony prawnej zagadnienie samodzielności finansowej jednostek samorządowych, można przyjąć dwa aspekty; pierwszy obejmuje samodzielność finansową związaną ze stroną dochodową budżetu samorządowego, a drugi dotyczy samodzielności w zakresie dokonywania wydatków budżetowych i zarządzania zasobami finansowymi. Dążenie samorządów do pokrywania przez budżet wydatków adekwatnie do zadań staje się dość powszechne. Istnieje jednak istotna przeszkoda w postaci braku metod i mierników służących do stosunkowo prostego przełożenia tych relacji na konkretne biznesplany bądź strategie rozwoju. Zakładając skuteczność ochrony prawnej ich samodzielności finansowej, istotnym problemem staje się określenie etapów rozwijania samorządowego systemu finansowego, a szczególnie powiatów i województw, co do sposobów pozyskiwania nowych źródeł finansowania ich działalności, jak też racjonalnego ich rozdysponowania. Nakładają się tutaj dwa ważne czynniki. Pierwszym z nich są regulacje prawno-organizacyjne dostosowania budżetów samorządowych do budżetu państwa i potrzeb lokalnych. Drugim czynnikiem

są wymagania UE co do zasad finansowania samorządów lokalnych według standardów unijnych i konieczność dostosowania się do nich polskich samorządów. Istotnym problemem społecznym jest słabe identyfikowanie się mieszkańców z nowymi powiatami i województwami. Łatwiej przychodzi to osobom starszym pamiętającym „stare" granice powiatów i województw.

Polska ratyfikowała w 1994 r. Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego i konstytucyjnie są zagwarantowane zasady funkcjonowania oraz finansowania samorządów. Aktualnie na rozwój regionów w Polsce otrzymujemy z UE ok. 200 mln euro rocznie, a po przyjęciu do UE po 2004 r. ma to być co roku od 3 do 4 mld euro. Wspomniane środki nie będą przydzielane obligatoryjnie wszystkim regionom. Według ustaleń UE, będą one przyznawane na te rodzaje, formy działalności, które służą rozwijaniu inicjatyw gospodarczych firm małych i średnich, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych mieszkańców i tworzeniu miejsc pracy. Widoczny jest brak przygotowania samorządów do tego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych, w tym inwestycji, nie mówiąc o tych, które mieszczą się w kategoriach małych i średnich firm (MiŚF). Panuje dość powszechnie pogląd, że we wnioskach dotyczących wspierania przedsięwzięć gospodarczych ze środków zagranicznych dominującą pozycję zajmują inwestycje o charakterze nieprodukcyjnym. Newralgicznym punktem finansowania inwestycji w regionach jest budowa nowoczesnych dróg, autostrad i infostrad oraz zakładów o wysokich technologiach w ramach tzw. internetyzacji. Przyjmując, że w 2005 r. może być przeznaczonych na zadania regionalne ok. 25 mld zł ze środków UE, rządu i samorządów, to wyłania się problem przygotowania strategii i planów oraz biznesplanów w celu ich prawidłowego zagospodarowania. Jednak do tego czasu różnego rodzaju inicjatywy gospodarcze muszą być realizowane z tych środków, którymi dysponują samorządy w ramach swoich budżetów i uzyskanych na warunkach komercyjnych z banków. Banki te wykazują coraz większe zainteresowanie obsługą i kredytowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Doskonalone są również metody oceny przedsięwzięć gospodarczych i inwestycyjnych. W celu udzielenia kredytu inwestycyjnego bądź innego dla danego podmiotu, banki uruchamiają coraz nowsze procedury kredytowe, które są odmienne dla każdego banku. Jednakże należy przyjąć, że mają one również wspólne podstawowe cechy, do których możemy zaliczyć takie elementy tych procedur, jak:

– ocena zdolności kredytowej wybranego podmiotu gospodarczego ubiegającego się o kredytowanie, który z jednej strony jest inwestorem podejmującym decyzję o zainwestowaniu kapitału, a z drugiej strony może być również potencjalnym kredytobiorcą. Głównym celem takiej oceny jest stwierdzenie, czy podmiot gospodarczy ma możliwości rozwoju, czy też jego obecna i przyszła sytuacja pozwoli na podjęcie tak ważnej decyzji, jaką jest np. inwes-

towanie. Oznacza to w rzeczywistości dla inwestora dodatkowe obciążenie finansowe oraz organizacyjne;

– ocena efektywności przedsięwzięcia inwestycyjnego ma na celu określenie korzyści – zwłaszcza finansowych – jakie mogą być uzyskane dzięki zrealizowaniu inwestycji. W tym przypadku tylko pozytywna opinia bankowego komitetu kredytowego jest warunkiem udzielenia kredytu.

Nawiązując do wcześniej wspomnianej oceny zdolności kredytowej podmiotu, bank kieruje się:

1. analizą ekonomiczną (zwłaszcza jakościową) kredytowanego podmiotu, której celem jest określenie wewnętrznych warunków funkcjonowania oraz rozpoznanie jego otoczenia zewnętrznego;

2. analizą finansowa (ilościową), która ma za zadanie, jak sama nazwa mówi, ocenę sytuacji majątkowej, kapitałowej, rentowności i zarządzania środkami pieniężnymi;

3. analizą ryzyka kredytowego pozwalającą w znacznym stopniu zniwelować ryzyko udzielenia kredytu niespłacalnego. Przy kredycie już udzielonym analiza ryzyka może określać kierunki postępowania banku z trudnym kredytem;

4. oceną efektywności przedsięwzięcia gospodarczego w następującym ujęciu: analiza dokumentacji związanej z opracowaniem projektu inwestycyjnego (biznesplan, study feasibility i in.).

W obecnej sytuacji, kiedy nastąpiło zdominowanie u nas banków przez kapitał zagraniczny – co należy ocenić krytycznie z naszego gospodarczego punktu widzenia – widoczne jest coraz szersze wykorzystywanie w nich nowych technologii i procedur bankowych. Stosowane one również w stosunku do samorządów przy udzielaniu kredytów. W połowie lat dziewięćdziesiątych Związek Banków Polskich i USAID (Amerykańska Agencja do Spraw Rozwoju Międzynarodowego) w Polsce powołał Środkowoeuropejskie Centrum Ratingu i Analiz (CERA S.A.). Funkcjonowanie tego Centrum pozwala na stosowanie międzynarodowych ocen działalności polskich miast jako emitentów. Ocenie takiej ze strony agencji międzynarodowej Standard & Poor's poddało się kilka polskich miast m.in. Wrocław, Łódź, Kraków i Szczecin. CERA S.A. oceniła blisko dziesięć polskich miast, m.in. Żory, Tychy i Płock. Emisja obligacji municypalnych za pomocą banków komercyjnych jest korzystniejszą formą finansowania od kredytów bankowych[1]. Niemniej jednak kredyty stanowią istotne źródło finansowania samorządów. Pomimo panującego dość powszechnie poglądu o wysokim zadłużeniu kredytowym jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do ich możliwości spłaty, jak też w relacji do finansów publicznych,

[1] Autorzy podzielają pogląd o konieczności rozszerzania dostępu samorządów do rynku kapitałowego. Patrz B. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 32.

to należy stwierdzić, że jest ono niewielkie. Według danych z 1999 r., dług publiczny w Polsce uległ zwiększeniu do 45% w stosunku do produktu krajowego brutto, to zadłużenie jednostek samorządowych stanowi zaledwie 0,5% PKB[2]. Stosunkowo niskie zadłużenie samorządów nie oznacza, że są zaspokojone ich potrzeby finansowe. Sytuacja jest wręcz odwrotna. Znaczna część jest już zawarta w różnego rodzaju programach lub w planach strategicznych. Przykładem takim może być zatwierdzona przez Sejmik Województwa Opolskiego w 2000 r. „Strategia rozwoju Województwa Opolskiego na lata 2000–2015". W dokumencie tym nie udało się jednak określić nawet w przybliżeniu wielkości potrzebnych nakładów inwestycyjnych. W tym przypadku mamy do czynienia z wielkościami globalnymi w skali województwa. Trudności występują jednak nawet przy jednostkowych obliczeniach nakładów w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć gospodarczych ze strony samorządów. Pozytywną rolę spełniają w tym miejscu banki komercyjne, które mają opracowane metodologie, procedury i techniki oceny projektów inwestycyjnych i innych na podstawie biznesplanów. Przy konstruowaniu i ocenianiu tego rodzaju biznesplanów zwraca się szczególną uwagę na dwa rodzaje ryzyka, tj. biznesowe i finansowe. W postaci graficznej można to przedstawić następująco:

1. Ryzyko biznesowe („a" i „b")	2. Ryzyko finansowe („a" i „b")
a) konkretny kredytobiorca	a) elastyczność finansowa
b) sektor	b) kluczowe wskaźniki
Klasyfikacja kredytobiorcy (poz. 1 i poz. 2)	
Klasyfikacja oferowanych produktów po dokonaniu klasyfikacji kredytobiorcy	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Klasyfikacji klientów korporacyjnych BZ WBK S.A."

Ocena ryzyka biznesowego obejmuje: ryzyko sektora, w którym funkcjonuje dany kredytobiorca, a w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) nie bez znaczenia jest położenie geograficzne. Z kolei na ocenę kredytobiorcy składa się jego stabilność finansowa, ryzyko związane z konkretnym przedsięwzięciem, trendy widoczne w jego dochodach i wydatkach oraz poziom zarządzania (zarządzanie poprzez sterowanie lub „wiosłowanie". Ocena ryzyka finansowego natomiast dotyczy trwałości dochodów kredytobiorcy. Może ona być dokonana poprzez działanie dźwigni finansowych (*leverage* lub *gearing*. W ślad za tym będą występowały określone przepływy gotówki (*cash flow*). Przepływy gotówkowe decydują o elastyczności finansowej podmiotu. Środki finansowe posiadane przez kredytobiorcę skutecznie wspomagają kredytowanie zewnętrznych przedsięwzięć. Ponadto mogą wystąpić nadzwyczajne zobowiązania, które w sytuacji posiadanej płynności finansowej przez j.s.t. mogą

[2] A. Myczkowska, *Gmin nie stać na kredyty*, „Rzeczpospolita" 2000, nr 20 II, s. B 5.

być bezkolizyjnie zaspokojone. Oba ryzyka są jednakowo ważne dla określenia grupy ryzyka kredytobiorcy. W sytuacji, kiedy kredytobiorcą jest jednostką samorządu terytorialnego, należy ustalić główne kategorie przychodów. Wszystkie samorządy dokonują kategoryzacji najważniejszych źródeł przychodów, aby zorientować się, skąd pochodzi największa część ich przychodów. Wyróżnia się na ogół siedem kategorii przychodów, tj. podatki, licencje i zezwolenia, przychody międzybudżetowe, opłaty za usługi, kary i grzywny, przychody różne i przesunięcia budżetowe. Z chwilą określenia źródeł przychodów niezbędne jest określenie warunków prognozowania przychodów. Opracowanie dobrych prognoz opiera się na zasadach ogólnych:

a) zrozumieniu systemu przychodów samorządu;

b) rozpoznaniu i zrozumieniu czynników, które miały wpływ na przychody w latach poprzednich;

c) uzyskaniu odpowiednich i aktualnych informacji oraz danych, na podstawie których opracowana jest prognoza;

d) umiejętnym wykorzystaniu własnych analiz i doświadczeń.

Stosowane są różne modele prognozy przychodów, tj. uproszczone, wielokrotnych regresji, ekonometryczne, mikrosymulacyjne i modele *input – output* (wkłady – wyniki). Modelem najczęściej stosowanym przez samorządy jest model uproszczony. Ma on takie zalety, jak prostota stosowania, oparcie się na danych finansowych posiadanych przez urząd oraz stosowanie prostych programów komputerowych. Zdaniem Ch.D. Linera, który wypowiadając się na temat stosowania tego rodzaju modeli stwierdził, że trudno jest jednoznacznie określić przydatność poszczególnych modeli przy szacowaniu przychodów. Ujął to następująco: „Czytelnik jest trochę zawiedziony, że nie przedstawiłem metod matematycznych, statystycznych ani mechanicznych, umożliwiających opracowanie precyzyjnych prognoz dla każdego ze źródeł przychodów. Niestety techniki takie po prostu nie istnieją. Nie możemy uzyskać dokładnych prognoz jedynie wrzucając zestaw danych do komputera. Dobre przygotowanie opiera się tak naprawdę na dogłębnej analizie, umiejętnym ocenianiu sytuacji, realistycznych założeniach i rozsądnym podejściu"[3]. Kontynuując tą myśl nasuwa się analogia do zachowań specjalistów przy prognozach makreekonomicznych, kiedy to fakty wydają się bezsporne w wyniku przeprowadzonych analiz, ale zachowania i konsekwencje badanych zjawisk trudno jest uznać za pewnik.

Oprócz prognozowania przychodów ważne jest w równym stopniu prognozowanie wydatków. Określenie szacunkowych chociażby wydatków jednostki samorządu terytorialnego sprawia trudności. Występuje wiele czynników, które odgrywają istotną rolę we wzroście, jak i spadku wydatków. Opierając się na

[3] Materiał BZ S.A. pt. *Jak się zabrać do prognozowania?*, Wrocław 2000, s. 11.

ustawie o rachunkowości, można przyjąć stosunkowo prosty wzór w celu ustalenia łącznego wpływu różnych czynników:

1) Wydatki z roku ubiegłego (lub prognozowane wydatki w roku bieżącym)

x

2) Stopa inflacji i zmiany w wynagrodzeniach pracowników

+ / –

3) Koszty nowych programów (dodane) lub starych programów (wyeliminowane)

+ / –

4) Koszty podniesienia lub obniżenia jakości usług

+ / –

5) Koszty rozszerzenia / zwężenia zakresu usług lub zakresu ich odbiorców

+ / –

6) Koszty utrzymania nowych / istniejących zamkniętych obiektów usługowych i innych

+ / –

7) Zyski /straty produktywności

Ustalenie kosztów w rozbiciu na wyżej wymienione pozycje pozwala w sposób realny opracować prognozę odnośnie przyszłego poziomu wydatków samorządu, z uwzględnieniem przewidywanego wpływu istotnych zmian w jego funkcjonowaniu. Oprócz tego mogą być wykorzystane modele ekonometryczne[4]. Kluczową sprawą dla banku udzielającego kredytu na podstawie samorządowego biznesplanu jest ustalenie przewidywanej zdolności kredytowej kredytobiorcy. Stosuje się metodę, za pomocą której należy otrzymać liczbę (parametr) w wyniku zastosowania następującej formuły matematycznej:

$$WK = I / (l/n + i) \times WOD$$

gdzie:
WK – wysokość kredytu;

[4] Ustawa o rachunkowości z 29 września 1994 r., z poźn. zm. (DzU 1994, nr 121, poz. 591).

I – kwota będąca do dyspozycji, aby spłacić zobowiązania wynikające z obsługi długu, tzn. kapitału razem z odsetkami, zakładając, że prowizja pomniejsza kwotę kapitału;
n – okres na jaki udzielony został kredyt;
i – stopa procentowa;
WOD – wskaźnik obsługi długu.

Przyjmuje się, że współczynnik obsługi długu (WOD) jest to relacja, wyrażona w procentach, pomiędzy kwotą niezbędną do spłacenia kredytu tzn. kapitału wraz odsetkami a kwotą, która jest do dyspozycji w celu spłacenia kredytu. Jako optymalny WOD przyjmuje się w bankach co najmniej liczbę jeden (1,0).

Oprócz zbadania wskaźnika obsługi długu, banki stosują monitoring celu prowadzenia bieżącej analizy bieżących i przewidywanych dochodów. Wykorzystać można metodę analizy poszczególnych czynników, biorąc pod uwagę każdy kolejny rok. Metoda ta opiera się również na analizie wpływu każdego pojedynczego czynnika pod kątem jego wpływu na wysokość przyszłych dochodów, jak też jego potencjalny wpływ w polityce zarządzania dochodami.

Wpływ czynników związanych z zarządzaniem i polityką finansową na rodzaj działania

Wyszczególnienie czynników	Rodzaj działania
1. Podstawowa liczba szacunkowa przewidywanych dochodów	ustalić
2. Zasięg zbierania dochodów	– ściągnąć dochody od większej liczby osób i firm – zmniejszyć liczbę firm i osób nieregularnie płacących podatki – zmniejszyć liczbę firm i osób zalegających z płaceniem podatków (dochody, wydatki)
3. Zmiany w liczbie ludności	ustalić wpływ
4. Zmiany w przeciętnym dochodzie na osobę	ustalić wpływ
5. Inflacja	ustalić wpływ
6. Zmiana stawek podatkowych	dostosować do zmian
7. Nowe zdarzenia	określić/zapisać
8. Nowe źródła dochodów	przyjąć nowe prawo
9. Zmiany w polityce i procedurach	przyjąć i zastosować zmiany

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów BZ WBK S.A.

Monitoring odgrywa istotna rolę w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego, stąd banki zwracają uwagę na jego organizację w opracowanych przez nie biznesplanach. Miejsce monitoringu w zarządzaniu można przedstawić w formie graficznej:

[5] Patrz L.D. Schroeder, D.L. Sjoquist i P. Stephan, *Understanding Regression Analysis, An Introductory Guide*, Beverly Hills 1986.

Wymagania administracyjne dla samorządów
Planowanie / programowanie: – potrzeby – cele – programy
Budżet: – koszty – cele – projekty
Rozliczanie: – przetwarzanie danych – wydajność – administrowanie
Ocena poziomu realizacji: – efektywność – rezultaty – wnioski

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiając zasadnicze elementy biznesplanu jednostki samorządu terytorialnego, który jest niezbędny przy udzielaniu kredytu przez bank komercyjny, należy zaznaczyć, że mogą one być wykorzystane również przy podejmowaniu innych inicjatyw gospodarczych. Zdecydowana większość tego rodzaju inicjatyw wiąże się z finansowaniem zewnętrznym ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych. Instytucji działających na terenie naszego kraju, które zajmują się tego rodzaju programami i funduszami, jest kilkadziesiąt, a wymagania ich są bardzo zbliżone, jeżeli chodzi o badanie celowości samorządowych przedsięwzięć gospodarczych, procedury i treść biznesplanów. Czynnikiem pierwszoplanowym nie jest więc brak środków finansowych, ale merytoryczne przygotowanie samorządów do ich zagospodarowania w ciągu najbliższych kilku lat.

THE BUSINESS-PLAN AS THE BASIS FOR CREDITING THE ACTIVITY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The work presents an evaluation of the share of the additional source of financing the territorial self-government in the form of bank credits. In the introduction, an assessment of the financial policy of communes to date was presented. A far-fetched voluntary approach as well as a lack of pricing the fixed assets were pointed out. In the following part, very serious investment needs occurring in communes were indicated. The needs, however, can hardly be realized at all in the time of permanent shortage of financial means. Next, conditions which cities must meet while applying for credits were presented. The necessity of credit and financial risk assessment was pointed to and also the applied analytical instruments were discussed. In the final part of the article, the tools for monitoring of management of finances of territorial self-government units were presented.

Adam SIWERSKI
Uniwersytet Opolski

OCENA MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA ROZWOJU MIAST NA PRAWACH POWIATU

Samorząd terytorialny, oprócz ważnej roli w rozwoju i umacnianiu demokratyzacji społeczeństwa obywatelskiego, ma także do spełnienia istotną rolę, jaką jest szeroko rozumiany rozwój społeczny i komunalny swojej jednostki terytorialnej. Działalność samorządu terytorialnego decyduje o jakości życia jego mieszkańców, o standardzie zaspokajania potrzeb w zakresie usług komunalnych i społecznych. Stąd też „... doniosła rola zarówno ustrojowa, jak i społeczno-gospodarcza działalności samorządów, stąd ogromne znaczenie ich dobrej organizacji, sprawnego działania, gospodarności w zarządzaniu mieniem komunalnym, racjonalności i oszczędności w gospodarce budżetowo-finansowej..."[1]. Wydaje się, że oprócz racjonalizacji działań samorządów, o jego skuteczności działań świadczy także struktura (terytorialna i zadaniowa) tych jednostek, a także dobrany do tej struktury system finansowy.

Zapoczątkowane w 1989 r. tworzenie i rozwijanie samorządu terytorialnego było czynnikiem sprawczym ustanowienia polskiego prawa samorządowego. Pośpiech, z jakim tworzono prawne ramy funkcjonowania samorządu, spowodował, że brakowało jednolitego modelu funkcjonowania samorządu, czego dowodem jest częstotliwość nowelizowania ustawy samorządowej z 8 marca 1990 r. Ustawa ta, przed wdrożeniem reformy administracyjno-samorządowej w 1999 r., zmieniana była aż 11 razy. Jedną z przyczyn częstych zmian tej ustawy, a także wprowadzania przed reformą administracji szeregu dodatkowych uregulowań

[1] S. Malarski, *Stan organizacyjno-prawny przemian samorządu terytorialnego i kierunki przemian*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Pokrzywna 1977.

prawnych, było poszukiwanie możliwości spełniania przez miasta swoich ról i zadań.

Dobitnym przykładem poszukiwań roli miast w reformie administracji samorządowej było wprowadzenie tzw. pilotażu, w ramach którego miasta uzyskały szereg nowych zadań do realizacji wraz ze środkami finansowymi. Niestety zmiany te nie miały charakteru systemowego, a jedynie pewnego rodzaju umowy pomiędzy administracją rządową a samorządową na realizację dodatkowych zadań finansowanych poprzez różnego rodzaju dotacje.

Pełniejszą próbą systemowego uregulowania funkcjonowania miast w systemie samorządowym była ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych[2]. Ustawa ta enumeratywnie wymieniła gminy o statusie miasta (46 miast oraz gminy warszawskie i miasto stołeczne Warszawa). Po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim wyróżniono tutaj miasta, co prawda kryterium tego wyróżnienia nie zostało jednoznacznie określone, czego dowodem jest ostatnio przeprowadzona reforma administracyjna, która wyróżnia już 65 miast (łącznie z Warszawą).

Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych wprowadziła oprócz zmiany zakresu zadań realizowanych przez te miasta (głównie poprzez przejęcie jako zadania własne zadań z zakresu funkcjonowania szkolnictwa ponadpostawowego, ochrony zdrowia, kultury i opieki społecznej) zmiany w systemie finansowania tych jednostek samorządowych. Zmiany te sprowadzały się do zwiększenia dochodów poprzez zwiększenie udziału tych miast w podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z wyliczanym wskaźnikiem „U" zależnym od wydatków płacowych i pozapłacowych w 1995 r. w czterech działach (kultura i sztuka, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, opieka społeczna). Oprócz zwiększenia tych udziałów, zwiększeniu uległy także dotacje na zadania zlecone tym miastom.

Zmiany w systemie finansowania miast, obowiązujące od 1 stycznia 1996 r., miały charakter wyłącznie zmian ilościowych, gdyż nie zmieniały, co często jest postulowane przez jednostki samorządowe, źródeł finansowania, a tylko ich powiększenie. Powiększanie to nie uwzględniało zróżnicowania miast, stanu bazowego zadań przez nie realizowanych, istniejącej infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej.

Funkcjonowanie miast w tym okresie stanowiło swoiste pole doświadczalne przed wdrożeniem kompleksowej reformy systemu administracji. Niemniej jednak wydaje się, że nie wykorzystano doświadczeń w funkcjonowaniu tych wy-

[2] Ustawa z 24 listopada 1995 r. O zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (DzU 1995, nr 141, poz. 692).

różnionych miast przy konstruowaniu nowej struktury administracji samorządowej i zasad finansowania tych jednostek samorządowych.

Reforma administracji samorządowej przeprowadzona 1 stycznia 1999 r., zakładając trójszczeblową administrację samorządową, w rzeczywistości wprowadziła strukturę trójszczeblową uzupełnioną o szczebel pośredni, jakim są miasta na prawach powiatu.

W miastach tych, które w danym rejonie pełnią bardzo znaczącą rolę, poprzez absorbcję części zadań realizowanych przez powiaty okalające te miasta (tzw. powiaty ziemskie) w sposób wyraźny daje się zauważyć wzrost realizowanych zadań (np. zadań oświatowych, kulturotwórczych itp.). System finansowania tych miast, jako specyficznych jednostek samorządowych, nie odbiega od ogólnego systemu finansowania określonego ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001[3]. Projekt zmian systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego[4] w dalszym ciągu nie uwzględnia specyfiki funkcjonowania miast na prawach powiatu i w głównej mierze zakłada zasilenie źródeł dochodowych powiatu poprzez zwiększenie partycypacji gmin w dochodach powiatu. W ten sposób zasilone dodatkowo będą powiaty o charakterze niemiejskim, natomiast w przypadku miast będącymi powiatami nastąpi wyłącznie przesunięcie dochodów z jednostki, jaką jest gmina miejska do powiatu miejskiego, nie powiększając jednocześnie dochodów tych jednostek.

Jednym ze sposobów oceny zamożności jednostek samorządu terytorialnego, jest ocena jego dochodów w różnym przekroju, to jest zarówno dochodów ogółem, dochodów własnych czy też dochodów *per capita*. Prowadzone są różnego rodzaju rankingi, które wykorzystują wskaźniki, szeregując jednostki terytorialne od najbardziej zamożnych do ubogich[5]. Podobne badania prowadzone są od szeregu lat przez Centrum Badań Regionalnych w Warszawie. W badaniach tych dokonuje się porównań danej jednostki samorządowej z tzw. grupą porównawczą (którą stanowią jednostki podobne głównie ze względu na liczbę mieszkańców) oraz jednostkami samorządowymi danego województwa i Polski.

Możliwości rozwojowe jednostek samorządowych ocenia się poprzez ocenę stopnia zamożności, jak i struktury wydatków ze szczególnym uwzględnieniem wydatków rozwojowych, tj. wydatków majątkowych. Często także ocenę tę przeprowadza się poprzez porównanie wydatków inwestycyjnych *per capita*. Porównania takie nie uwzględniają m.in. stanu i wielkości infrastruktury komu-

---

[3] Ustawa z 26 listopada 1998 r. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (DzU 1998, nr 150, poz. 983).

[4] Zmiana ta miała nastąpić już od 2001 r., a obecnie przełożono ten termin na 2002 r. Współcześnie trwają dyskusje nad projektem nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

[5] Między innymi rankingi te publikowane są przez takie czasopisma, jak „Wspólnota", „Rzeczpospolita" np. por. *Złota setka samorządów*, „Rzeczpospolita" 1998 z 30 IX.

nalnej jednostek samorządowych, stąd też nie stanowią obiektywnego miernika określającego możliwości rozwojowe tych jednostek samorządowych.

Dlatego też, w niniejszym artykule, podjęto próbę oceny możliwości rozwoju miast. Do oceny tej wykorzystano dane statystyczne obrazujące stan infrastruktury komunalnej, dochody i wydatki miast w r. 1999 opracowane przez wydawnictwo Sagra[6]. W celu uzyskania większej porównywalności przyjętych do oceny wskaźników przeprowadzono analizę skupień, pozwalającą na wyróżnienie grup miast o podobnych wskaźnikach opisujących stan w tym roku gospodarki komunalnej tych miast[7].

Ocenę podobieństwa miast na prawach powiatu przeprowadzono wykorzystując analizę skupień. Obliczenia przeprowadzono przy wykorzystaniu pakietu Statistica[8].

Celem analizy skupień jest grupowanie przypadków miast w grupy o zbliżonym podobieństwie. Podobieństwo to charakteryzowane jest przez zestaw zmiennych opisujących te przypadki służących do określenia miar odległości.

W niniejszym artykule dokonano oceny podobieństwa miast ze względu na ich podobieństwo infrastruktury komunalnej w 1999 r. Do oceny podobieństwa tej infrastruktury wykorzystano następujące cechy:

1. wodociągi – długość czynnej sieci rozdzielczej [km];
2. wodociągi – woda dostarczana gospodarstwom domowym [dam^3];
3. liczba ludności korzystającej z sieci wodociągowej w miastach;
4. kanalizacja – długość sieci kanalizacyjnej [km];
5. kanalizacja – ścieki odprowadzane [dam^3];
6. liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w miastach;
7. sieć gazowa w miastach – długość czynnej sieci rozdzielczej [km];
8. miejska komunikacja autobusowa – długość tras [km];
9. miejska komunikacja tramwajowa – długość tras [km];
10. miejska komunikacja trolejbusowa – długość tras [km];
11. liczba targowisk stałych;
12. mieszkania stanowiące własność gminy;
13. liczba mieszkań oddanych do użytku;
14. liczba mieszkań komunalnych oddanych do użytku;
15. liczba remontowanych mieszkań w zarządzanych przez gminę budynkach podanych remontom kapitalnym;
16. komunalne i przemysłowe oczyszczalnie ścieków ogółem;
17. liczba ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie komunalne;

---

[6] Pakiet map cyfrowych i danych statystycznych Polska 2000 Plus Pro.

[7] W badaniach nie uwzględniono Warszawy, ze względu na specyfikę tej jednostki samorządowej, jak i zasad finansowania jej działalności.

[8] Dystrybutorem tego pakietu jest StatSoft Polska.

18. ścieki odprowadzane do kanalizacji miejskiej;
19. odpady nagromadzone na własnych składowiskach w tys. ton;
20. zieleńce w gestii samorządu [ha];
21. drogi gminne w granicach administracyjnych miast [km];
22. stan ludności wg miejsca zameldowania.

Powyższe cechy opisują główne elementy infrastruktury technicznej miast świadczącej pośrednio o poziomie życia ich mieszkańców i niezbędnych nakładach na rozwój i utrzymanie tej infrastruktury.

Ocenę skupień miast na prawach powiatu, przy wykorzystaniu powyższych cech opisujących stan ich infrastruktury komunalnej, przeprowadzono przy wykorzystaniu miary euklidesowej odległości[9]. Jako metodę amalgamacji zastosowano metodę Warda, w której do szacowania odległości między skupieniami wykorzystuje się analizę wariancji. Metoda ta zmierza do minimalizacji sumy kwadratów dowolnych dwóch skupień, które mogą zostać uformowane na każdym etapie.

Wyniki przeprowadzonej analizy skupień miast grodzkich przedstawiono na rysunku 1, jak i 2, na którym przeprowadzono skalowanie miary odległości (odległość wiązania/odległość maksymalna), przez co uzyskano skalę standaryzowaną (procent zakresu od odległości maksymalnej do minimalnej). Ze względu na dające się zaobserwować na poniższych rysunkach znaczące skupienia przy niższych wartościach skali na rysunku 3 przedstawiono wykres sopelkowy skupień miast na prawach powiatu dla zakresu skali do 30.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami przedstawionymi na powyższych wykresach, zaobserwować można następujące skupienia miast obrazujące ich podobieństwo ze względu na przyjęte cechy. I tak przyjmując wartość odległości wiązania 10%, wyróżnić można następujące skupienia (podobieństwa) miast na prawach powiatu:

Grupa 1 obejmująca miasta: Biała Podlaska, Krosno, Skierniewice, Leszno, Suwałki, Mysłowice, Nowy Sącz, Chełm, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Łomża, Żary, Zamość, Piekary, Świętochłowice, Grudziądz, Słupsk, Zielona Góra, Ostrołęka, Siedlce, Jelenia Góra, Sopot, Włocławek;

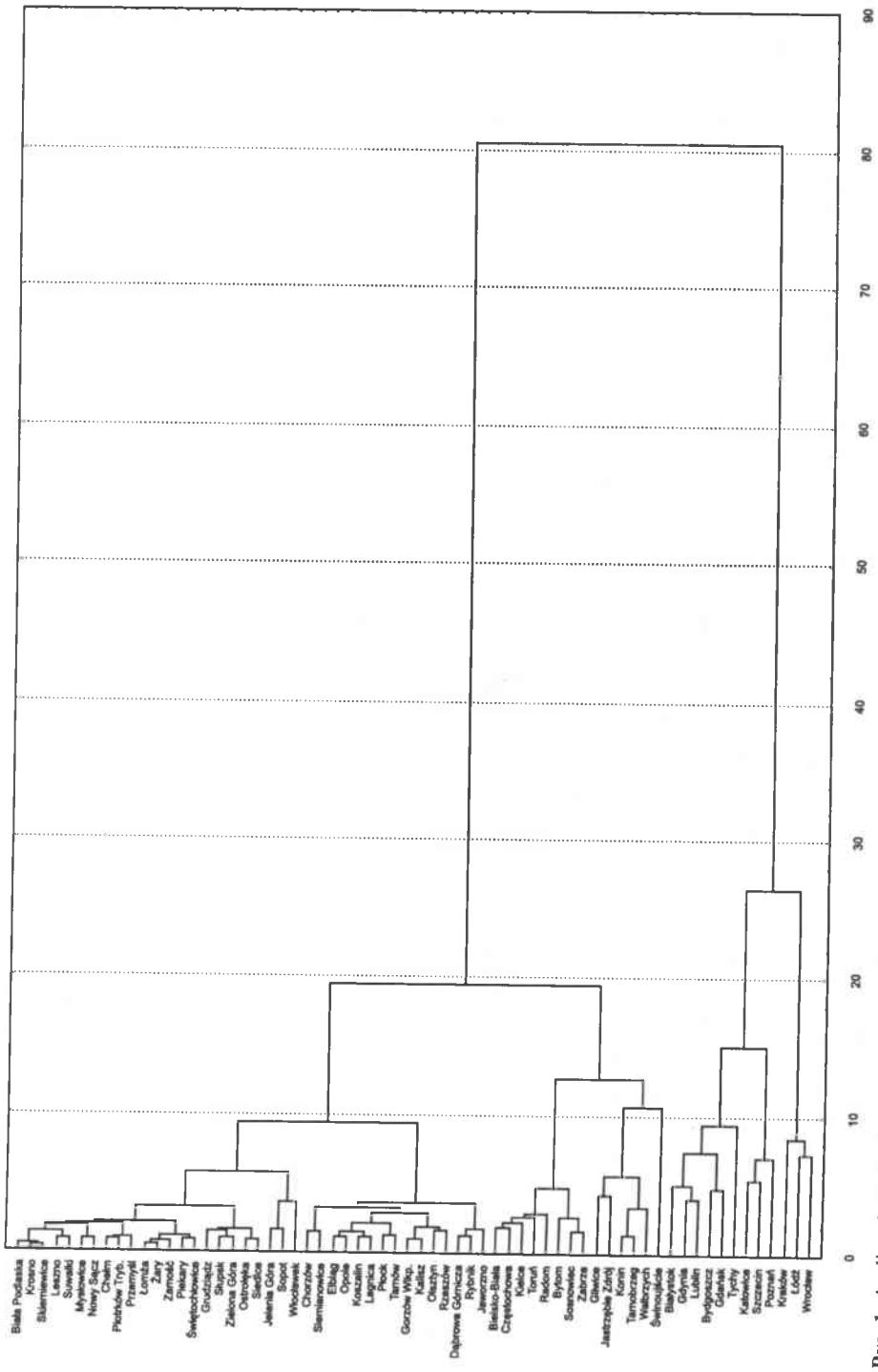
Grupa 2 obejmująca: Chorzów, Siemianowice, Elbląg, Opole, Koszalin, Legnica, Płock, Tarnów, Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Olsztyn, Rzeszów, Dąbrowa Górnicza, Rybnik, Jaworzno;

Grupa 3 obejmująca: Bielsko-Biała, Częstochowa, Kielce, Toruń, Radom, Bytom, Sosnowiec, Zabrze;

Grupa 4 obejmująca: Gliwice, Jastrzębie Zdrój, Konin, Tarnobrzeg, Wałbrzych;

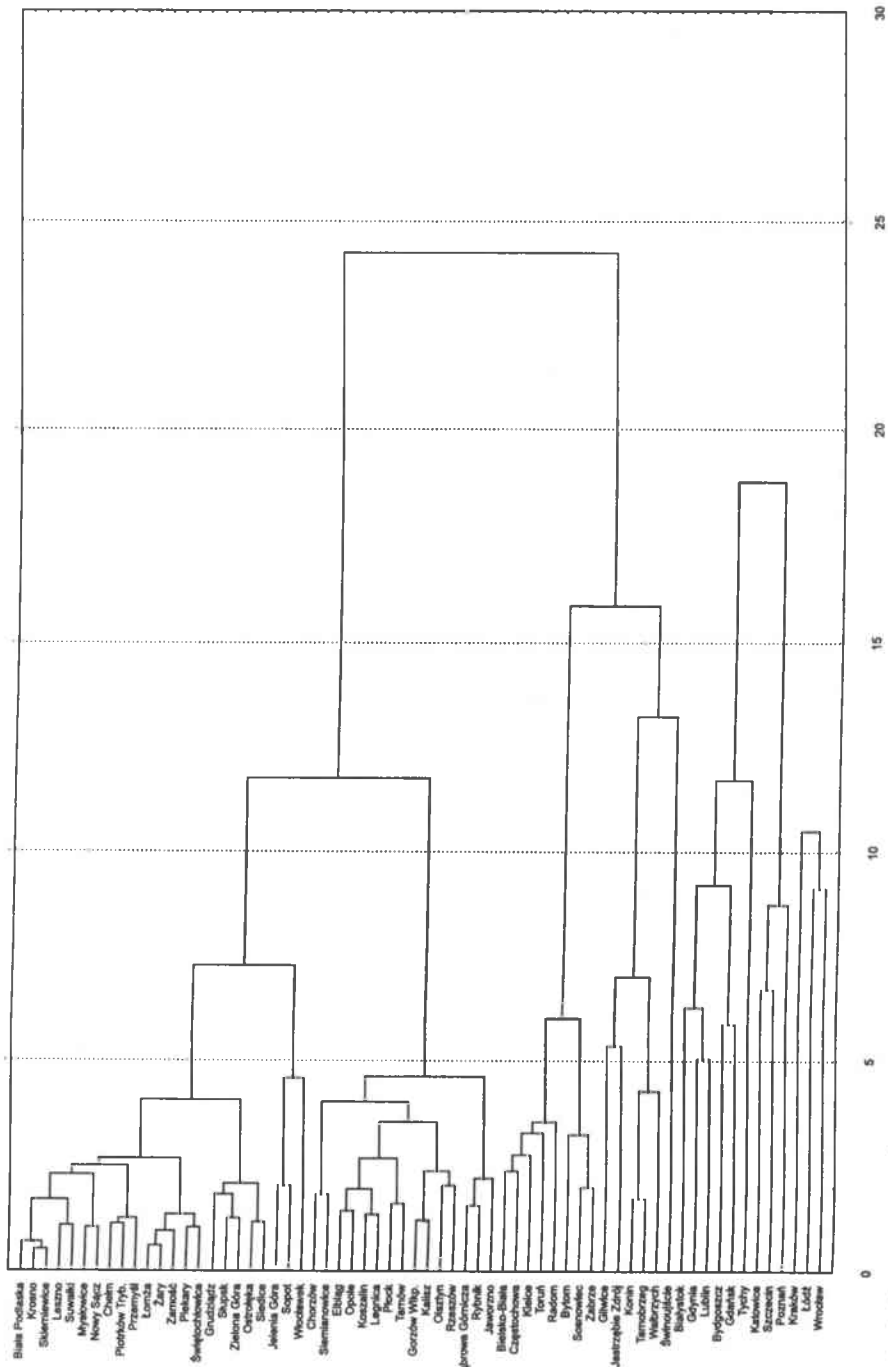
Grupa 5 obejmująca: Świnoujście;

[9] Miara ta jest odległością geometryczną w przestrzeni wielowymiarowej wyznaczaną wg następującej zależności odległość WZOR.



Rys. 1. Analiza skupień miast na prawach powiatu

Rys. 2. Analiza skupień miast na prawach powiatu (odległości skalowane)



Rys. 3. Analiza skupień miast na prawach powiatu (skala do 30)

Grupa 6 obejmująca: Białystok, Gdynia, Lublin, Bydgoszcz, Gdańsk;
Grupa 7 obejmująca: Tychy;
Grupa 8 obejmująca: Katowice, Szczecin, Poznań;
Grupa 9 obejmująca: Kraków;
Grupa 10 obejmująca: Łódź, Wrocław.

W powyższych miastach, tak jak i w grupach miast podobnych daje się zauważyć znaczące zróżnicowanie dochodów budżetowych. Zróżnicowanie to, dotyczy zarówno dochodów budżetowych, jak i dochodów *per capita*. Zróżnicowanie poziomu tych dochodów przedstawia załącznik 1.

Skrajne (maksymalne i minimalne) wartości dochodów *per capita* w poszczególnych grupach miast podobnych przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wartości maksymalne i minimalne dochodów *per capita* w grupach miast podobnych

Miasto	Stan ludności wg miejsca stałego zameldowania	Dochody (zł)	Dochody *per capita* (maksymalne i minimalne)	Stosunek dochodów *per capita* (maksymalne do minimalnych)
Żary	40 792	44 122 733	1 082	
Sopot	41 539	105 620 076	2 543	2,35
Opole	124 936	268 202 165	2 147	1,59
Jaworzno	97 848	132 394 978	1 353	
Bielsko-Biała	179 015	311 552 078	1 740	1,32
Bytom	204 353	269 708 166	1 320	
Jastrzębie-Zdrój	103 075	141 179 149	1 370	
Konin	83 747	159 489 285	1 904	1,39
Świnoujście	43 312	109 357 292	2 525	
Bydgoszcz	380 172	546 706 386	1 438	
Gdańsk	451 212	828 693 062	1 837	1,28
Tychy	132 821	218 490 762	1 645	
Szczecin	405 453	778 384 194	1 920	1,08
Poznań	560 783	1 000 459 188	1 784	
Kraków	713 509	1 202 140 408	1 685	
Łódź	792 556	1 287 196 471	1 624	
Wrocław	622 075	1 303 045 370	2 095	1,29

Największe zróżnicowanie dochodów *per capita* występuje w pierwszej grupie miast, gdzie stosunek tych dochodów wynosi 2,35. W grupie tej też występuję miasto o maksymalnych dochodach *per capita* w całej zbiorowości miast badanych (Sopot z kwotą 2 543 zł), jak i minimalnych dochodach (Żary z kwotą 1 082 zł). Stosunek ten maleje wraz ze wzrostem skali podobieństwa miast. Rozkład dochodów *per capita* w poszczególnych grupach miast jest zbliżony do rozkładu normalnego.

Mimo podobieństwa miast w poszczególnych grupach, zróżnicowanie w nich dochodów *per capita* świadczy też o dużym zróżnicowaniu możliwości finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej. Ma to też odbicie w wydatkach inwestycyjnych miast, jak też i w ich wydatkach na infrastrukturę komunalną. Zróżnicowanie to przedstawia załącznik 2.

Jak wynika z przedstawionych danych, w grupach miast podobnych występuje bardzo wysokie zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych. Zróżnicowanie to nie wynika z wysokości uzyskiwanych przez miasta dochodów *per capita*. Zauważyć można, że w gminach o wysokich dochodach *per capita*, wydatki inwestycyjne są niskie, ale także występuje też zjawisko odwrotne w miastach o niskich dochodach wydatki inwestycyjne są wysokie.

Analizując poszczególne grupy miast podobnych, ze względu na ich infrastrukturę techniczną, zauważa się duży rozrzut nakładów inwestycyjnych. Oznaczać to może, że część miast (o dużych nakładach inwestycyjnych) rozwija infrastrukturę techniczną, prowadząc działalność rozwojową w tym zakresie. Rzeczywistą strategię inwestowania przez te miasta będzie można określić, ponawiając badania dla lat następnych, i analizując przemieszczanie się tych miast do innej grupy.

Załącznik 1

Dochody *per capita* miast na prawach powiatu w grupach podobieństwa

Miasto	Stan ludności wg miejsca stałego zameldowania	Dochody (zł)	Dochody *per capita*
1	2	3	4
Biała Podlaska	58 168	97 278 456	1 672
Krosno	49 665	105 034 831	2 115
Skierniewice	49 104	81 893 748	1 668
Leszno	62 327	116 591 858	1 871
Suwałki	68 529	121 489 366	1 773
Mysłowice	78 880	110 172 505	1 397
Nowy Sącz	84 479	158 787 874	1 880
Chełm	70 933	119 657 821	1 687
Piotrków Trybunalski	81 708	144 551 638	1 769
Przemyśl	68 427	130 772 665	1 911
Łomża	64 635	106 425 696	1 647
Żary	40 792	44 122 733	1 082
Zamość	68 725	126 289 574	1 838
Piekary Śląskie	65 840	72 577 538	1 102
Świętochłowice	59 075	117 877 581	1 995
Grudziądz	102 719	176 276 286	1 716
Słupsk	101 827	179 935 268	1 767
Zielona Góra	115 699	219 463 195	1 897
Ostrołęka	55 526	103 228 507	1 859
Siedlce	75 234	143 747 435	1 911
Jelenia Góra	92 883	192 817 392	2 076
Sopot	41 539	105 620 076	2 543
Włocławek	124 050	200 118 822	1 613
Chorzów	121 304	194 263 423	1 601
Siemianowice Śląskie	77 092	109 210 359	1 417
Elbląg	130 422	208 893 092	1 602
Opole	124 936	268 202 165	2 147
Koszalin	109 712	178 559 447	1 628
Legnica	109 156	196 228 051	1 798
Płock	129 966	261 411 856	2 011
Tarnów	121 244	208 136 801	1 717
Gorzów Wielkopolski	125 772	225 469 345	1 793
Kalisz	106 843	186 012 648	1 741
Olsztyn	165 871	286 121 196	1 725
Rzeszów	155 527	290 406 957	1 867
Dąbrowa Górnicza	130 432	226 957 059	1 740
Rybnik	144 383	250 121 928	1 732
Jaworzno	97 848	132 394 978	1 353
Bielsko-Biała	179 015	311 552 078	1 740
Częstochowa	253 876	364 138 185	1 434
Kielce	210 880	354 842 731	1 683

1	2	3	4
Toruń	200 640	348 818 002	1 739
Radom	232 347	356 202 291	1 533
Bytom	204 353	269 708 166	1 320
Sosnowiec	242 311	372 713 539	1 538
Zabrze	199 105	323 471 655	1 625
Gliwice	206 839	384 770 491	1 860
Jastrzębie-Zdrój	103 075	141 179 149	1 370
Konin	83 747	159 489 285	1 904
Tarnobrzeg	51 753	80 284 294	1 551
Wałbrzych	136 492	219 771 980	1 610
Świnoujście	43 312	109 357 292	2 525
Białystok	281 115	414 185 581	1 473
Gdynia	252 308	386 753 421	1 533
Lublin	345 794	536 407 768	1 551
Bydgoszcz	380 172	546 706 386	1 438
Gdańsk	451 212	828 693 062	1 837
Tychy	132 821	218 490 762	1 645
Katowice	339 103	641 251 973	1 891
Szczecin	405 453	778 384 194	1 920
Poznań	560 783	1 000 459 188	1 784
Kraków	713 509	1 202 140 408	1 685
Łódź	792 556	1 287 196 471	1 624
Wrocław	622 075	1 303 045 370	2 095

Załącznik 2

Dochody i wydatki inwestycyjne *per capita* miast na prawach powiatu

Miasto	Dochody *per capita*	Wydatki inwestycyjne *per capita*	Udział wydatków inwestycyjnych w dochodach *per capita* (%)
1	2	3	4
Biała Podlaska	1 672	259	15,49
Krosno	2 115	294	13,90
Skierniewice	1 668	277	16,61
Leszno	1 871	427	22,82
Suwałki	1 773	260	14,66
Mysłowice	1 397	91	6,51
Nowy Sącz	1 880	125	6,65
Chełm	1 687	177	10,49
Piotrków Trybunalski	1 769	258	14,58
Przemyśl	1 911	280	14,65
Łomża	1 647	544	33,03
Żary	1 082	207	19,13
Zamość	1 838	228	12,40
Piekary Śląskie	1 102	63	5,72
Świętochłowice	1 995	849	42,56
Grudziądz	1 716	287	16,72
Słupsk	1 767	283	16,02
Zielona Góra	1 897	214	11,28
Ostrołęka	1 859	164	8,82
Siedlce	1 911	252	13,19
Jelenia Góra	2 076	519	25,00
Sopot	2 543	384	15,10
Włocławek	1 613	221	13,70
Chorzów	1 601	341	21,30
Siemianowice Śląskie	1 417	136	9,60
Elbląg	1 602	211	13,17
Opole	2 147	584	27,20
Koszalin	1 628	138	8,48
Legnica	1 798	131	7,29
Płock	2 011	577	28,69
Tarnów	1 717	140	8,15
Gorzów Wielkopolski	1 793	287	16,01
Kalisz	1 741	251	14,42
Olsztyn	1 725	221	12,81
Rzeszów	1 867	330	17,68
Dąbrowa Górnicza	1 740	250	14,37
Rybnik	1 732	549	31,70
Jaworzno	1 353	138	10,20

1	2	3	4
Bielsko-Biała	1 740	212	12,18
Częstochowa	1 434	108	7,53
Kielce	1 683	164	9,74
Toruń	1 739	400	23,00
Radom	1 533	249	16,24
Bytom	1 320	60	4,55
Sosnowiec	1 538	319	20,74
Zabrze	1 625	209	12,86
Gliwice	1 860	355	19,09
Jastrzębie-Zdrój	1 370	351	25,62
Konin	1 904	459	24,11
Tarnobrzeg	1 551	85	5,48
Wałbrzych	1 610	313	19,44
Świnoujście	2 525	690	27,33
Białystok	1 473	281	19,08
Gdynia	1 533	375	24,46
Lublin	1 551	265	17,09
Bydgoszcz	1 438	223	15,51
Gdańsk	1 837	491	26,73
Tychy	1 645	310	18,84
Katowice	1 891	234	12,37
Szczecin	1 920	387	20,16
Poznań	1 784	488	27,35
Kraków	1 685	333	19,76
Łódź	1 624	285	17,55
Wrocław	2 095	324	15,47

AN EVALUATION OF POSSIBILITIES OF FINANCING CITIES WITH THE RIGHT OF THE COUNTY

Summary

The article is devoted to possibilities of obtaining financial means by cities which possess the right of the county. In the introduction, a retrospective analysis in the scope of the legislative solutions applied in this matter was presented. Then, an attempt was undertaken at assessing possibilities of development of cities. For the needs of the analysis, statistical data illustrating the state of the communal infrastructure, incomes and expenses in cities in 1999, were used. In order to obtain a greater comparability, an analysis of concentrations was carried out, which allowed distinguishing groups of cities of similar indexes. The obtained results indicate that despite similarity between the cities, the differentiation in the incomes *per capita* in particular groups of cities testifies to a high differentiation in possibilities of financing the communal infrastructure. There is a lack of close correlation between incomes *per capita* and investment expenses.

OPOLE 2002

Beata BAL-DOMAŃSKA
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

ZADANIA A BUDŻETY MIAST NA PRAWACH POWIATU NA PRZYKŁADZIE JELENIEJ GÓRY

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie reforma ustrojowa. Wprowadzeniu reformy towarzyszył proces decentralizacji, w wyniku którego nowo powstałym jednostkom samorządowym przyznano odpowiednie kompetencje. Przeprowadzone zmiany objęły również gminy, którym to rozszerzono zakres zadań będących w ich kompetencji, a także częściowo zmodyfikowano system zasilania finansowego.

Na podstawie ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[1] miastem na prawach powiatu jest miasto liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz miasto, które przestało być siedzibą wojewody z 31 grudnia 1998 r. W niektórych przypadkach Rada Ministrów może:

– odstąpić od nadania miastu liczącemu więcej niż 100 tys. mieszkańców praw powiatu, jeżeli nadanie tego prawa mogłoby ograniczyć wspólnotom samorządowym, wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu, dostęp do usług publicznych o charakterze powiatowym;

– nadać, na wniosek właściwej rady miejskiej, miastu liczącemu mniej niż 100 tys. mieszkańców prawa powiatu, jeżeli miasto to ma niezbędną infrastrukturę do wykonywania zadań powiatowych, a nadanie tego prawa nie ograniczy wspólnotom samorządowym, wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu, dostępu do usług publicznych o charakterze powiatowym.

Możliwość odstąpienia od nadania statusu miasta na prawach powiatu mają również miasta, które przestały być siedzibą wojewody.

[1] DzU nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Przekazanie zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego nastąpiło, w sposób generalny, w ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym (art. 7)[2], o samorządzie powiatowym (art. 4)[3], o samorządzie województwa (art. 14)[4], a także w ustawie o administracji rządowej w województwie[5]. Niemniej jednak zadania w przytoczonych ustawach sformułowane są w sposób bardzo ogólny, sygnalizujący jedynie dziedzinę. Szczegółowego podziału kompetencji należy poszukiwać w tzw. ustawie kompetencyjnej z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa[6].

W nowym podziale kompetencji, zgodnie z art. 6 i 7, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, przy czym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Powiatom, jako kolejnemu poziomowi struktury samorządu terytorialnego, przyporządkowano określone ustawami zadania o charakterze ponadgminnym (art. 4), skierowane do szerszego grona odbiorców. Należy przy tym zaznaczyć, iż stosunki miedzy powiatem a gminą oparte są na zasadzie uzupełnienia, a nie zależności, co wynika z przyporządkowania gminnie tylko tych zadań o charakterze lokalnym, które nie są zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów, a powiatom zadań określonych ustawami.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż już w konstytucji podzielono samorząd terytorialny ze względu na pełnione funkcję na regionalny i lokalny[7]. Zarówno gminy, jak i powiaty można zakwalifikować jako jednostki samorządu lokalnego, które odpowiadają przed mieszkańcami za dostarczanie usług publicznych w wielu dziedzinach, zarządzanie majątkiem publicznym i podstawowymi służbami obsługującymi życie zbiorowe, za administrację reglamentacyjną w różnych sferach, za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego[8]. W takim układzie zadań miasta na prawach powiatu zobligowane są do świadczenia usług będących w kompetencji gmin i powiatów.

Z przeprowadzonego porównania zakresu zadań gmin przed i po wprowadzeniu reformy ustrojowej wynika, iż nie nastąpiły drastyczne zmiany obszaru ich

---

[2] DzU 1996, nr 13, poz. 74.

[3] DzU 1998, nr 91, poz. 578.

[4] DzU 1998, nr 91, poz. 576.

[5] DzU 1998, nr 91, poz. 577.

[6] DzU 1998, nr 106, poz. 668.

[7] DzU 1997, nr 78, poz. 483, art. 164 ust. 2.

[8] Por. M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce wprowadzanie powiatów*, Mat. szk. RAP, z. 1, s. 5–16.

działania. W kompetencji gmin znajdują się sprawy, które wiążą się z realizacją zadań własnych w następujących dziedzinach:

1. infrastruktura społeczna (ochrony zdrowia; pomocy społecznej; kultury, w tym bibliotek gminnych; oświaty, w tym szkół podstawowych i gimnazjalnych – wprowadzonych w wyniku reformy oświatowej, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych itp.);
2. infrastruktura techniczna (drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, lokalny transport zbiorowy, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych itp.);
3. porządek i bezpieczeństwo publiczne (ochrona przeciwpożarowa itp.);
4. ład przestrzenny i ekologiczny (zieleń gminna i zadrzewienia, targowiska i hale targowe, cmentarze gminne itp.);
5. gminne budownictwo mieszkaniowe[9].

Gminom nie tylko nie zmieniono czy ograniczono zakresu oddziaływania, ale w niektórych dziedzinach wręcz poszerzono zadania i kompetencje. Dotyczy to spraw związanych z gospodarką nieruchomościami, prawa wodnego, ochrony środowiska, prawa energetycznego.

W przypadku powiatów przekazano im szereg zadań i kompetencji będących wcześniej w gestii urzędów rejonowych. Są to zadania, których realizacja przez gminę nie jest możliwa ze względu na możliwości organizacyjne, finansowe, kadrowe czy zasięg danego rodzaju działalności przekraczający terytorium jednej gminy. Powiat realizuje również zadania powiatowych służb, inspekcji i straży. Ponadto ponosi on odpowiedzialność za wypełnienie określonych kompetencji z zakresu administracji ogólnej (orzeczniczej).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie o samorządzie terytorialnym, późniejsza ustawa o samorządzie gminnym, dokonano podziału zadań na własne związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty terytorialnej (art. 7) i zlecone przez administrację rządową, nakładane w drodze ustawy (art. 8 ust. 1). Ponadto wyróżnia się zadania powierzone, to znaczy zadania podejmowane w drodze porozumienia z organami administracji rządowej (art. 8 ust. 2). Kryterium tego podziału stanowi m.in. charakter zadań, sposób przekazywania zadań przez państwo, sposób ich finansowania, stopień i zakres samodzielności jednostki samorządu terytorialnego[10]. W ustawie o samorządzie powiatowym odstąpiono od takiego podziału, wymieniając zadania publiczne o charakterze

[9] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

[10] Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 12, s. 3–13.

ponadgminnym (art. 4 ust. 1), zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4) oraz zadania powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4 ust. 2), które nieraz traktowane są jako trzeci typ zadań powiatowych[11]. Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego finansowane są z dochodów własnych lub z subwencji ogólnej. W przypadku zadań zleconych przez administrację rządową środki na ich realizację przekazywane są z budżetu państwa w formie dotacji celowych.

Przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego zadań i kompetencji towarzyszyło wprowadzenie ustaw, które uregulowały kwestie związane z systemem finansowania. Możliwości realizacji zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego przez ustawy wprowadzające reformę ustrojową uzależnione są ściśle od przynależnych im źródeł i struktury dochodów budżetowych. Obecnie finanse jednostek samorządu terytorialnego regulowane są ustawą z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[12] oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001[13]. Ustawy te zastąpiły funkcjonującą do końca1998 r. ustawę prawo budżetowe[14], która określała sposób finansowania działalności gmin.

Finansowanie miast na prawach powiatu ma dwa wymiary. Z racji tego, iż zobligowane są one do świadczenia usług wynikających z kompetencji gminnych oraz powiatowych, otrzymują one dochody przypisane ustawowo obu tym rodzajom jednostek samorządu terytorialnego.

Obecnie obowiązujące uregulowania nie wpłynęły w sposób zasadniczy na sytuację finansową gmin w porównaniu z okresem przed wprowadzeniem reformy ustrojowej w 1999 r. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001, dochodami gmin są (art. 3):

1. wpływy z ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od posiadania psów;

2. wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, lokalnych, innych, pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, o ile te ustawy stanowią, że jest to dochód gminy;

3. udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości: 27,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych

---

[11] Por. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski – kryteria i ich normatywna realizacja*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11, s. 9.

[12] DzU 1998, nr 155, poz. 1014.

[13] DzU 1998, nr 150, poz. 983.

[14] DzU 1990, nr 150, poz. 983.

na terenie gminy, 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy;

4. subwencja ogólna – składająca się z części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej;

5. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy;

6. dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz inne zadania zlecone ustawami;

7. odsetki od środków finansowych gminy, gromadzonych na rachunkach bankowych;

8. dochody z majątku gminy.

Ustawa ta podaje również dochody należne powiatowi (art. 8):

1. udział, w wysokości 1% wpływów, ze stanowiącego dochód budżetu państwa podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie powiatu;

2. subwencja ogólna – składająca się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej;

3. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powiatu;

4. dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań służb, inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym;

5. dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych ustaw;

6. dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych powiatu;

7. odsetki od środków finansowych powiatu gromadzonych na rachunkach bankowych;

8. dochody z majątku powiatu.

Ponadto dochody budżetowe miast na prawach powiatu mogą być m.in. uzupełniane z następujących źródeł (art. 4 i 9):

1. dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy/powiatu;

2. dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę/powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;

3. dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;

4. dotacje z funduszów celowych;

5. spadki, zapisy i darowizny;

6. odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę/powiat;

7. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu;

8. opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności, stanowiących dochody gminy;

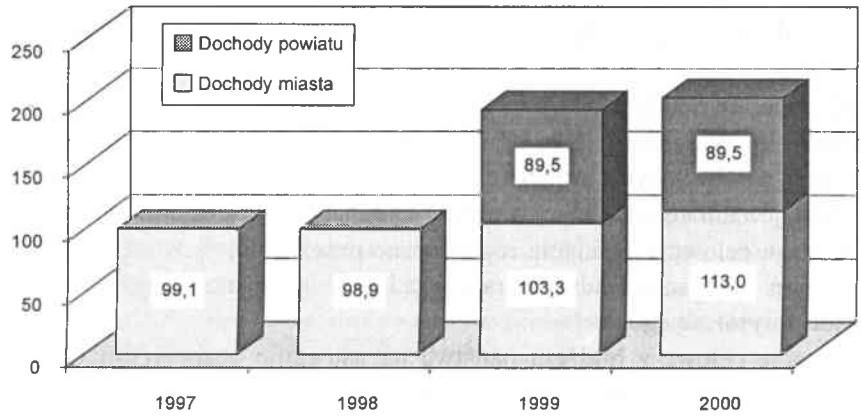
9. odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek;

10. dochody z kar pieniężnych i grzywien, określonych odrębnymi przepisami;

11. inne dochody należne gminie/powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

Ustawodawca umieścił zapisy przyznające jednostkom samorządu terytorialnego środki finansowe na realizację nałożonych na nie zadań. Artykuł 8 ustawy o samorządzie gminnym mówi, iż gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. W przypadku powiatów zamieszczono zapis w art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym nakładający obowiązek zwiększenia dochodów powiatu w sytuacji przekazania mu dodatkowych zadań.

Na rys. 1 przedstawiono dochody budżetu Jeleniej Góry z uwzględnieniem części przypadającej na realizację zadań gminnych i powiatowych. W 1998 r. w stosunku do 1997 r. wysokość zrealizowanych dochodów budżetowych nieznacznie obniżyła się (z 99 133,5 tys. zł do 98 909,2 tys. zł). W kolejnych latach 1999–2000 nastąpił wzrost dochodów budżetowych w części przypadającej gminie. I tak, w roku wprowadzenia reformy wysokość tej części dochodów budżetowych w Jeleniej Górze wyniosła 103 319,8 tys. zł i była to wielkość wyższa aniżeli w roku poprzednim o 4,5%. W roku następnym dochody gminne wzrosły o 9,4% do wielkości 113 032,1 tys. zł. Podobnie wygląda sytuacja, jeśli



Rys. 1. Dochody budżetu Jeleniej Góry w latach 1997–2000 (w mln zł)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Jeleniej Górze.

weźmiemy pod uwagę część gminną dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca (por. tab. 1)[15]. Sytuacja diametralnie się zmienia, jeśli pod uwagę weźmiemy dochody budżetu w części powiatowej. Wielkości nominalne tych dochodów wskazują na nieznaczny spadek (z 89 497,6 tys. zł w 1999 r. do 89 485,9 tys. zł w 2000 r.), natomiast w przeliczeniu na 1 mieszkańca odnotowano wzrost. Sytuacja ta jest wynikiem spadku liczby ludności Jeleniej Góry.

Tabela 1. Dochody budżetu Jeleniej Góry w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 1997–2000 (w zł)

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000
Ogółem	1059,66	1052,38	2056,59	2173,62
Część przypadająca gminie	1059,66	1052,38	1102,01	1213,17
Część przypadająca powiatowi	—	—	954,58	960,45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Jeleniej Górze.

Do wzrostu dochodów budżetu miasta w części przypadającej na realizację zadań gminy w 1999 r. przyczynił się m.in. wzrost udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, który zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększył się z obowiązujących w 1998 r. 16% do 27,6% w latach 1999–2001. Wynikiem tego był 23,3-procentowy wzrost wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w części gminnej w 1999 r. w stosunku do wielkości z 1998 r. (por. tab. 2).

W 1999 r. nastąpił znaczący spadek udziału dotacji w dochodach budżetu gminy (z 12,9% w r. 1998 do 9,5% w r. 1999). Natomiast w 2000 r. odnotowano ich wzrost o 19,7% w stosunku do wielkości z 1999 r.

Na uwagę zasługują również dochody ze środków na dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych. W ramach tych dochodów Jelenia Góra otrzymywała środki m.in. na: usuwanie skutków powodzi, budowę ścieżki rowerowej i sygnalizacji świetlnej, modernizację Domu Hauptmanna, zadania związane z budową obwodnicy, centrum sportowo-rekreacyjnego na bazie wód termalnych oraz inne zadania związane z wydatkami w dziale oświata, sport, rolnictwo, gospodarka komunalna. W 1997 r. udział wpływów na dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych wyniósł 12,3% dochodów budżetu miasta i był najwyższy w badanym okresie. Od 1999 r. większość wpływów z tego źródła zasilała dochody budżetowe w części powiatowej. I tak, w 1999 r. stanowiły one 8,2%, a w 2000 r. – 9,8% dochodów budżetu w części przeznaczonej na zadania powiatowe.

[15] Warto nadmienić, że dochody budżetu Jeleniej Góry w przeliczeniu na 1 mieszkańca były jednymi z najwyższych w 1999 r. spośród wszystkich miast na prawach powiatu.

Tabela 2. Struktura dochodów budżetu Jeleniej Góry w latach 1997–2000

Wyszczególnienie	1997		1998		1999		2000	
	(w zł)	(%)	(w zł)	(%)	(w zł)	(%)	(w zł)	(%)
Dochody ogółem	**99 133 488**	**100**	**98 909 184**	**100**	**192 817 392**	**100**	**202 518 051**	**100**
Dochody własne	73 916 653	**74,6**	65 751 828	**66,5**	80 370 915	**41,7**	89 556 285	**44,2**
w tym udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	16 595 616	16,7	19 033 913	19,2	24 283 318	12,6	26 289 658	13,0
Dotacje	8 545 249	**8,6**	12 801 057	**12,9**	45 456 314	**23,6**	44 640 733	**22,0**
Subwencja ogólna	16 671 586	**16,8**	20 356 299	**20,6**	66 990 163	**34,7**	68 321 033	**33,7**
Część gminna	**99 133 488**	**100**	**98 909 184**	**100**	**103 319 761**	**53,6**	**113 032 104**	**55,8**
Dochody własne	73 916 653	**74,6**	65 751 828	**66,5**	70 244 267	**36,4**	78 392 502	**38,7**
w tym udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	16 595 616	16,7	19 033 913	19,2	23 467 710	12,2	25 441 304	12,6
Dotacje	8 545 249	**8,6**	12 801 057	**12,9**	9 791 641	**5,1**	11 716 894	**5,8**
Subwencja ogólna	16 671 586	**16,8**	20 356 299	**20,6**	23 283 853	**12,1**	22 922 708	**11,3**
Część powiatowa	—		—		**89 497 631**	**46,4**	**89 485 947**	**44,2**
Dochody własne					10 126 648	**5,3**	11 163 783	**5,5**
w tym udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa					815 608	0,4	848 354	0,4
Dotacje					35 664 673	**18,5**	32 923 839	**16,3**
Subwencja ogólna					43 706 310	**22,7**	45 398 325	**22,4**

Źródło: Jak w tab. 1.

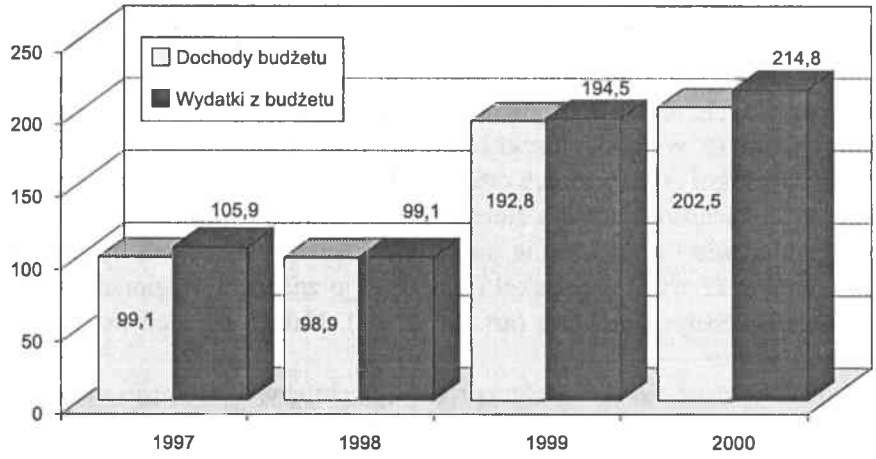
Analiza struktury dochodów budżetów Jeleniej Góry pozwoliła sformułować następujące wnioski:

– w strukturze dochodów przez cały okres dominowały dochody własne, jednakże w latach 1999–2000 ich udział w dochodach ogółem znacznie zmalał ze względu na znikomy procent dochodów własnych w strukturze dochodów powiatowych;

– konsekwencją takiej sytuacji jest wzrost znaczenia subwencji ogólnej, jak również dotacji w dochodach budżetu miast na prawach powiatu.

Oceniając sytuację Jeleniej Góry, należy również zwrócić uwagę na saldo dochodów i wydatków. Zestawienie dochodów i wydatków (rys. 2) budżetu Jeleniej Góry wyraźnie wskazuje na ujemny wynik budżetu w każdym z badanych okresów. Najmniejsze ujemne saldo budżetu odnotowano w 1998 r. (–160 393 zł), najwyższe natomiast w 2000 r. (–12 275 267 zł). Jedynie 1999 r. przyniósł nadwyżkę dochodów budżetowych nad wydatkami w części gminnej (3 225 139 zł), która w znacznej części pokryła ujemny wynik salda budżetu powiatowego. Niepokojącym zjawiskiem są szczególnie wysokie ujemne salda w części budżetu związanej z realizacją zadań powiatowych. W 2000 r. niedobór budżetu w tej części wyniósł 8 315 091 zł, co stanowi 8,5% ogólnej kwoty wydatków. Jelenia Góra nie jest jedynym miastem borykającym się z problemami finansowania swojej działalności. Jak wynika z danych Ministerstwa Finansów, budżety aż 58 spośród 65 miast na prawach powiatu zamknęły się deficytem, którego średnia wielkość kształtowała się na poziomie 22 945 952 zł.

Wydatki budżetowe były przeznaczone w przeważającej części na wydatki bieżące, przy czym udział ich w wydatkach ogółem rósł z każdym rokiem,



Rys. 2. Dochody i wydatki budżetu Jeleniej Góry w latach 1997–2000 (w mln zł)
Źródło: Jak w rys. 1.

osiągając w 2000 r. poziom 78,1% (por. tab. 3). Wśród wydatków bieżących przeważały środki na wynagrodzenia osobowe. Również i ich udział w wydatkach ogółem wzrastał w kolejnych latach od 13,4 do 33,4%. W kontekście powyższych stwierdzeń nie dziwi fakt zmniejszających się wydatków majątkowych. W 1997 r. stanowiły one 44,9% poniesionych wydatków budżetowych. W kolejnym roku wyniosły już tylko 28,6% i ich udział nadal malał w kolejnych okresach osiągając poziom 24,9% w r. 1999, a w 2000 r. – 21,9%.

Struktura wydatków budżetu według działów w ujęciu czasowym pozwala wskazać te sfery działalności miasta, które odgrywają największa rolę w jego funkcjonowaniu. Z zestawienia wydatków w tabeli 4 wynika, że najbardziej kapitałochłonna była działalność z zakresu oświaty. Wydatki na ten cel wahały się od 30,2% w 1997 r. do 38,0% w 1999 wydatków ogółem. Po wprowadzeniu reformy szczególnie wysoki wzrost dochodów odnotowano w dziale bezpieczeństwa publicznego. Również w działach kultura i sztuka oraz ochrona zdrowia odnotowano nieznaczny wzrost udziałów w wydatkach ogółem. Wydatki z działów gospodarki komunalnej, gospodarki mieszkaniowej oraz niematerialnych usług komunalnych są charakterystyczne dla działalności gmin w związku z tym po 1998 r. ich znaczenie w strukturze wydatków budżetu spadło.

Wprowadzenie reformy ustrojowej zbiegło się w czasie z wdrożeniem nowego systemu oświatowego. Zgodnie z ideą całej reformy ustrojowej państwa, także w zakresie edukacji zmiany polegały na przekazaniu kompetencji od organów centralnej administracji rządowej do organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nowymi uregulowaniami jednostkom samorządu terytorialnego przekazano, jako zadania własne, szkoły i placówki oświatowe[16]. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły oraz placówki publiczne.

Zgodnie z art. 5. ust. 5 ustawy o systemie oświaty[17], zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi (z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych), szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich należy do zadań własnych gmin. Natomiast zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek o charakterze ponadgminnym (z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym) należy do zadań własnych powiatu (art. 5 ust. 5a). Należą do nich m.in.:

[16] W rękach centralnych organów administracji rządowej pozostają jedynie szkoły prowadzone przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, obrony narodowej i sprawiedliwości. Minister Edukacji Narodowej prowadzi jedynie ogólnopolskie placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły o charakterze regionalnym oraz szkoły przy placówkach dyplomatycznych.

[17] DzU 1996, nr 67, poz. 329 z późn. zm.

Tabela 3. Wydatki budżetu Jeleniej Góry w latach 1997–2000

Wyszczególnienie	1997		1998		1999		2000	
	(w zł)	(%)	(w zł)	(%)	(w zł)	(%)	(w zł)	(%)
Wydatki ogółem	**105 939 484**	**100**	**99 069 577**	**100**	**194 541 172**	**100**	**214 793 327**	**100**
Wydatki bieżące	58 337 026	55,1	70 781 638	71,4	146 119 628	75,1	167 852 265	78,1
w tym wynagrodzenia osobowe	14 143 120	13,4	17 722 379	17,9	60 898 588	31,3	71 810 691	33,4
Wydatki majątkowe	47 602 458*	44,9	28 287 939*	28,6	48 421 544	24,9	46 941 062	21,9
Część gminna	**105 939 484**	**100**	**99 069 577**	**100**	**100 094 622**	**51,5**	**116 992 289**	**54,5**
Wydatki bieżące	58 337 026	55,1	70 781 638	71,4	73 216 504	37,6	83 669 642	39,0
Część powiatowa	—		—		**94 446 550**	**48,5**	**97 801 038**	**45,5**
Wydatki bieżące					×	×	84 182 623	39,2

* Wydatki inwestycyjne; × brak danych
Źródło: Jak w tab. 1.

Tabela 4. Struktura wydatków budżetu Jeleniej Góry według działów klasyfikacji budżetowej w latach 1997–2000

Wyszczególnienie	1997		1998		1999				2000			
					ogółem		gmina	powiat	ogółem		gmina	powiat
	(w tys. zł)	(%)	(w tys. zł)	(%)	(w tys. zł)	(%)			(w tys. zł)	(%)		
Budownictwo	—	—	—	—	63,0	0,0	—	0,0	90,0	0,0	—	0,0
Rolnictwo	547,8	0,5	868,7	0,9	816,9	0,4	0,2	0,2	1 782,5	0,8	0,6	0,2
Leśnictwo	—	—	—	—	7,5	0,0	—	0,0	8,7	0,0	—	0,0
Transport	—	—	—	—	32 205,6	16,6	2,5	14,1	21 660,5	10,1	1,9	8,2
Gospodarka komunalna	35 385,3	33,4	26 219,1	26,5	14 836,6	7,6	7,6	0,0	31 442,1	14,6	14,6	—
Gosp. mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	15 715,5	14,8	12 858,0	13,0	16 280,0	8,4	8,4	0,0	9 000,1	4,2	4,2	0,0
Oświata i wychowanie	31 950,3	30,2	33 468,4	33,8	73 862,6	38,0	18,1	19,8	78 845,6	36,7	17,6	19,1
Szkolnictwo wyższe	—	—	244,9	0,2	1,5	0,0	0,0	—	120,0	0,1	0,1	—
Kultura i sztuka	1 824,8	1,7	2 884,1	2,9	7 541,3	3,9	1,2	2,6	8 331,2	3,9	1,4	2,5
Ochrona zdrowia	353,9	0,3	654,0	0,7	2 325,5	1,2	0,5	0,7	2 271,9	1,1	0,4	0,7
Opieka społeczna	9 316,3	8,8	8 657,0	8,7	12 111,9	6,2	4,8	1,4	17 457,7	8,1	5,0	3,1
Kultura fizyczna i sport	1 111,4	1,0	1 960,1	2,0	2 396,0	1,2	1,2	0,0	1 871,5	0,9	0,9	—
Turystyka i wypoczynek	98,3	0,1	275,1	0,3	377,8	0,2	0,1	0,1	293,8	0,1	0,1	—
Różna działalność	2 224,0	2,1	1 466,6	1,5	1 289,0	0,7	0,7	—	968,7	0,5	0,5	—
Admin. państwowa i samorządowa	7 094,1	6,7	7 455,6	7,5	11 177,8	5,7	5,0	0,7	16 597,7	7,7	5,6	2,1
Bezpieczeństwo publiczne	—	—	1 580,1	1,6	18 929,8	9,7	0,9	8,8	22 443,2	10,4	0,9	9,5
Obrona narodowa	—	—	—	—	0,6	0,0	0,0	—	1,5	0,0	0,0	—
Urzędy naczelnych organów władzy	140,8	0,1	121,2	0,1	12,0	0,0	0,0	—	148,2	0,1	0,1	—
Pozostałe	177,0	0,2	356,5	0,4	305,9	0,2	0,2	—	1 458,4	0,7	0,7	—

Źródło: Jak w tab. 1.

– szkoły podstawowe specjalne i gimnazja specjalne;
– szkoły ponadgimnazjalne, w tym z oddziałami integracyjnymi;
– placówki oświatowo-wychowawcze, placówki pracy pozaszkolnej, w tym ogniska artystyczne oraz placówki kształcenia ustawicznego;
– poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz inne poradnie specjalistyczne;
– placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne.

Przepisy te nie ograniczają możliwości zakładania i prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego szkół, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych. Ponad wymienione zadania zarówno powiat, jak i gmina mogą w uzgodnieniu z kuratorem oświaty zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli, zakłady kształcenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne.

Po 1998 r. zakres podmiotowy zadań oświatowych miasta Jeleniej Góry poszerzył się o nowe jednostki podległe powiatowi. W 2000 r. miastu podlegało 15 szkół podstawowych z 3 filiami, 8 gimnazjów[18] oraz Zespół Obsługi „Oświata". Ponadto funkcjonowało 21 przedszkoli miejskich, a przy szkołach podstawowych 7 oddziałów przedszkolnych[19] oraz 17 świetlic. Zadania powiatowe z zakresu oświaty i wychowania realizowało 26 (w 1999 r. – 28) jednostek budżetowych, w tym 14 zespołów szkół średnich z internatami, Zespół Szkół Specjalnych, poradnia pedagogiczna, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, zespół szkół i placówek specjalnych, schronisko młodzieżowe „Bartek" oraz młodzieżowy dom kultury (w 1999 r. finansowany ze środków gminnych). Ponadto na terenie miasta funkcjonuje: społeczna szkoła podstawowa, gimnazjum społeczne oraz 3 szkoły średnie niepubliczne.

Zadania z zakresu oświaty finansowane są w głównej mierze ze środków przekazywanych w formie części oświatowej subwencji ogólnej. Zasady i sposób naliczania subwencji oświatowej określany jest szczegółowo w rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej.

W budżecie na r. 2000 przewidziano finansowanie z subwencji oświatowej jednostek pomocniczych szkolnictwa, które dotychczas finansowane były z dotacji celowych. Zmiany nastąpiły również w zakresie finansowania działalności placówek opiekuńczo-wychowawczych[20], które do końca 1999 r. finansowane były dotacją na zadania z administracji rządowej. Od 2000 r. zadanie to stało się zadaniem własnym powiatu z zakresu pomocy społecznej, natomiast jego finansowanie odbywa się w formie dotacji celowej na zadania własne powiatu.

---

[18] W roku szkolnym 2000/2001 7 gimnazjów.

[19] Od września 2000 r. 14 oddziałów przedszkolnych oraz oddział przy szkole społecznej.

[20] Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej DzU 2000, nr 12, poz. 136, art. 64.

Wydatki na oświatę i wychowanie pochłaniały największą część budżetu Jeleniej Góry w latach 1998–2000 (odpowiednio 33,8%, 38,0% oraz 36,7% wydatków ogółem). Natomiast w r. 1997 stanowiły one 30,2% wydatków budżetowych i były drugim pod względem kapitałochłonności (po gospodarce komunalnej – 33,4%) kierunkiem w strukturze wydatków.

Po wprowadzeniu nowego podziału terytorialnego w budżecie Jeleniej Góry znaczące miejsce wśród wydatków według działów klasyfikacji budżetowej zajął transport, w ramach którego ujęte są wydatki na inwestycje, utrzymanie i remonty dróg. Zaistniała sytuacja jest wynikiem przejęcia przez powiaty, jako zadanie własne, dróg powiatowych (wcześniejsze drogi wojewódzkie)[21]. Nowe uregulowania w sprawie dróg przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wskazują zarówno podmiot realizujący dane zadanie, jak źródła jego finansowania. Miasta na prawach powiatu otrzymały na ten cel środki – w formie subwencji drogowej – pochodzące z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Ponadto od r. 1999 zwiększona została (z 6,66% do 10,5% wpływów z akcyzy do paliw) subwencja ogólna w części rekompensującej gminom dochody utracone z tytułu częściowej likwidacji podatku od środków transportu.

Łączna długość dróg w zarządzie miasta Jeleniej Góry w 1999 r. wyniosła 241 km i była to wielkość o 30% wyższa aniżeli w r. 1998. Z łącznej długości dróg 56 km przypadło na drogi powiatowe.

W latach 1997–1998 nie wykazywano żadnych wydatków w dziale transport. Natomiast w r. 1999 na zadania związane z transportem przeznaczono 16,6% wydatków budżetowych Jeleniej Góry. W r. 2000 ich udział spadł do 10,1%. Wydatki z tego zakresu w przeważającej części związane były z realizacją zadań powiatowych. Wysoki udział wydatków z działu transport w wydatkach budżetowych w części powiatowej był spowodowany realizacją inwestycji, w tym na budowę obwodnicy i mostu na rzece Bóbr.

Kolejną znaczącą zmianą wprowadzoną od r. 1999 było zlecenie powiatom, a tym samym miastom na prawach powiatu, zadań powiatowych służb i inspekcji (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Przy czym zadania te wykonywane są przez organy jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w ramach określonych zadań i kompetencji na zasadach administracji ogólnej przy zachowaniu merytorycznego nadzoru nad nimi centralnych organów administracji rządowej właściwych dla danej służby lub inspekcji. Artykuł 35 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym określają stosunki pomiędzy starostą a powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami na zasadzie zwierzchnictwa w kwestii: powoływania i odwoływania kierowników tych jednostek (w uzgodnieniu z wojewodą), zatwierdzania programów ich działania, uzgadniania wspól-

[21] W miastach na prawach powiatu wszystkie drogi publiczne (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) są we władaniu zarządu miasta.

nych działań jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych starosta kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, a w uzasadnionych przypadkach zleca przeprowadzenie kontroli. Ponadto staroście w przypadkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego, weterynaryjnego, przeciwpożarowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego czy w zakresie środowiska, przysługuje prawo do wydawania odpowiedniemu inspektorowi lub komendantowi powiatowemu polecenia podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Polecenie to nie określa jednak sposobu wykonania zadania, a jedynie nakazuje podjecie działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Zespolenie organizacyjne, zgodnie z przyjętą ustawą kompetencyjną, dotyczy pięciu służb, inspekcji i straży, a mianowicie: komend powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej z ich komendantami, powiatowych inspektoratów: weterynarii, nadzoru budowlanego kierowanych przez powiatowych inspektorów oraz powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych kierowanych przez powiatowych inspektorów sanitarnych.

Przesunięcie zadań oraz włączenie w większym niż dotychczas stopniu organów samorządów terytorialnych w zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa publicznego spowodowało znaczny wzrost wydatków budżetowych w tym zakresie. W r. 1999 wydatki w dziale bezpieczeństwo publiczne wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o blisko 1000%. W 90,6% były to wydatki na realizację zadań zleconych powiatu. W r. 2000 nastąpił dalszy wzrost wydatków na bezpieczeństwo publiczne o 18,6%. Również i w tym okresie dominowały wydatki na zadania zlecone powiatu (90,8%). W przeważającej mierze środki finansowe w tym dziale zostały przeznaczone na finansowanie Komendy Miejskiej Policji.

Analizując strukturę wydatków w części gminnej, obserwujemy odwrotną proporcję w stosunku do powiatów. Tu w przeważającej części finansowane są zadania własne gminy (blisko 100%), które obejmują przede wszystkim funkcjonowanie Straży Miejskiej.

Główne wnioski, jakie można sformułować z zaprezentowanego materiału, to pogarszanie się finansowej sytuacji miasta z roku na rok. Dzieje się tak za sprawą niewystarczających środków na finansowanie działalności powiatu. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zapewnia powiatom, a tym samym miastom na prawach powiatu wystarczających środków na ich prawidłowe funkcjonowanie. Kolejną bolączką jest jakość dochodów powiatowych, które w znacznej mierze pochodzą z budżetu państwa. Wynikiem takiej sytuacji jest pogorszenie się struktury dochodów budżetowych w miastach na prawach powiatu.

Niejednokrotnie podkreślano, iż przyznane powiatom dochody nie odpowiadają ciężarowi nałożonych na nie zadań. Ponadto duża część zadań została prze-

kazana jako zadania z administracji rządowej, a ich finansowanie następuje w formie dotacji celowych z budżetu państwa. Sytuacja taka w znacznym stopniu ogranicza możliwości działania jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym pojawiają się postulaty, aby przekształcić te zadania we własne, a dotacje celowe zastąpić dochodami własnymi[22].

THE TASKS AND BUDGETS OF CITIES WITH THE RIGHTS OF THE COMMUNE, AS EXEMPLIFIED BY JELENIA GÓRA

Summary

The article offers an analysis of the transformations which took place after the introduction of the administrative system reform in the country. In the first part, the legal foundations of the process of transferring competencies onto particular levels of the self-government administration were presented. Then, the system of finance management of the cities with the right of the commune was discussed, and two differing dimensions of the system, that is the communal and county based ones, were indicated. In the next part, the incomes of Jelenia Góra in the periods before and after introducing the socio-political system reform were analyzed. It was found that after 1998 the own income of the commune fell dramatically for the benefit of the general subsidy, although the former still constitutes the basic point in the income structure. The occurrence which has become popular within the independent county structure was confirmed, that is a shortage of the allotted incomes in relation to the tasks imposed on the county.

[22] Porównaj z wnioskami końcowymi XII Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, Warszawa, 25–26 maja 2000.

OPOLE 2002

Jolanta MAZUREK
Politechnika Koszalińska

EMISJA OBLIGACJI KOMUNALNYCH JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ Z ZAKRESU INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ NA PRZYKŁADZIE GDYNI

1. Wstęp

W wyniku przemian ustrojowych, które nastąpiły w 1990 r., na gminy nałożono obowiązek finansowania licznych przedsięwzięć z zakresu infrastruktury. Największym problemem samorządów lokalnych jest brak środków na inwestycje. Nadanie gminom osobowości prawnej otworzyło im drogę do uczestnictwa w rynku kapitałowym.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obligacji komunalnych jako papierów dłużnych, stanowiących źródło finansowania zewnętrznego dla jednostek samorządowych. Wybór tematu podyktowany był wzrastającym zainteresowaniem obligacjami, zarówno ze strony jednostek samorządu terytorialnego, jak i inwestorów.

Zwrócenie szczególnej uwagi na Gdynię jako emitenta obligacji wynika z faktu przeprowadzenia przez to miasto dwóch znaczących emisji obligacji komunalnych, których efekty są już odczuwane przez mieszkańców. W artykule dokonano analizy sytuacji finansowej i struktury budżetu miasta w okresie rozpoczęcia programu emisyjnego oraz stopnia realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych z tego źródła w latach 1998–2000. Przeprowadzono również analizę szans i zagrożeń związanych z inwestowaniem w obligacje komunalne Gdyni.

Wykorzystano materiały niepublikowane, udostępnione przez pracowników Wydziału Finansowego oraz Wydziału Informacji, Współpracy i Promocji Urzędu Miejskiego w Gdyni.

Od 1 stycznia 1999 r. Gdynia jest siedzibą powiatu. Jest miastem portowym, położonym w granicach województwa pomorskiego, wzdłuż zachodniego brzegu Zatoki Gdańskiej na długości ponad 14 km. Powierzchnia Gdyni wynosi 136 km^2, a liczba ludności około 250 tys. Razem z Gdańskiem i Sopotem tworzy aglomerację trójmiejską, największy ośrodek stoczniowy i portowy w Polsce oraz na południowo-wschodnim Bałtyku. Miasto zlokalizowane jest na skraju wysoczyzny morenowej Pojezierza Pomorskiego, która w tym rejonie praktycznie graniczy z Bałtykiem. Powoduje to, iż tereny zurbanizowane Gdyni zajmują stosunkowo wąski pas wzdłuż wybrzeża. Rozwój budownictwa na terenach wysoczyzny był i jest utrudniony przez ukształtowanie terenu – wysokie wzgórza morenowe, strome skarpy i klify. Ponadto, tereny te w wielu wypadkach są objęte ochroną. Przez Gdynię przechodzą ważne szlaki komunikacyjne łączące środkowe wybrzeże Polski z centrum kraju. Oznacza to duże natężenie ruchu komunikacyjnego w mieście i narastającą niewydolność systemu transportowego, co wymusza działania inwestycyjne i modernizacyjne. Działania dotyczące planowania przestrzennego mają duże znaczenia dla rozwoju miasta.

Struktura wiekowa ludności wskazuje na dojrzałość społeczeństwa miasta. Cechuje się znacznym udziałem osób w wieku poprodukcyjnym – około 14,8% i stosunkowo niskim odsetkiem mieszkańców w wieku do 17 lat – 21,6% (wskaźniki dla Polski to odpowiednio 14,2% oraz 26,3% – 1997 r.). W latach dziewięćdziesiątych, liczba ludności w wieku produkcyjnym utrzymywała się na poziomie około 154–159 tys. osób, z lekką tendencją wzrostową. W strukturze zatrudnienia widoczne są trendy ostatnich lat dotyczące całej gospodarki, a więc spadek zatrudnienia w przemyśle oraz wzrost w handlu i usługach oraz w sektorze finansowym. Zmiany ustrojowe wywołały konieczność restrukturyzacji niektórych przedsiębiorstw, co spowodowało wzrost bezrobocia, szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Jednak rozwój gospodarczy w tak znaczącym ośrodku miejskim przebiega stosunkowo szybko, przy jednocześnie łagodniejszych skutkach recesji.

Gdynia jest znaczącym ośrodkiem przemysłowym, oświatowym, kulturalnym, rekreacyjnym i turystycznym Niewątpliwym jej atutem jest dobre połączenie z centrum kraju oraz szybka komunikacja kolejowa w ramach Trójmiasta i okolic. Zasadniczym celem władz miasta jest jego wszechstronny rozwój w sferach: gospodarczej, społecznej i urbanistycznej, ochrony środowiska i rozwoju sieci komunikacyjnej. Problemy komunikacyjne uznano za jedne z najważniejszych. Ich rozwiązanie wiąże się z czasochłonnymi i kosztownymi inwestycjami. Mia-

sto przygotowało szczegółowy plan rozbudowy swojego systemu drogowego, który jest finansowany częściowo właśnie z emisji obligacji komunalnych.

2. Emisje obligacji komunalnych w 1996 r. oraz w latach 1998–2000

Gdynia przeprowadziła dotychczas dwie emisje obligacji komunalnych. Pierwsza miała miejsce w okresie od stycznia do maja 1996 r. Była to pionierska emisja przeprowadzona na tak dużą skalę w Polsce. Jej wartość wyniosła 28 mln zł, a uzyskane środki przeznaczono na zakup pięćdziesięciu niskopodłogowych autobusów miejskich marki Mercedes. Odbyło się to w ramach realizacji programu modernizacji taboru komunikacji miejskiej. Obligacje wyemitowano w pięciu transzach. Zapadalność papierów wynosiła 1, 2, 3 i 4 lata (tab. 1). Oprocentowanie obligacji ustalane było co roku na podstawie rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych. Odsetki wypłacano co 12 miesięcy. Agentem emisji był ING Bank, który wraz z Bankiem Komunalnym S.A. pełnił rolę doradcy. Według dostępnych informacji, wykup obligacji w okresie do końca 2000 r. odbywał się terminowo, a miasto nie miało problemów ze spłatą swoich zobowiązań.

Tabela 1. Emisja obligacji komunalnych w Gdyni w 1996 r.

Data emisji	Wartość emisji (w tys. zł)				
	1-roczne	2-letnie	3-letnie	4-letnie	Suma
25.01.1996 r.	500	1 000	1 000	4 000	6 500
22.02.1996 r.	700	1 900	2 400	1 600	6 600
12.04.1996 r.	600	1 000	500	1 900	4 000
09.05.1996 r.	800	1 300	1 800	1 900	5 800
30.05.1996 r.	1 200	1 000	2 000	900	5 100
Razem	3 800	6 200	7 700	10 300	28 000

Źródło: Dane Urzędu Miejskiego w Gdyni.

Działając na podstawie Ustawy o obligacjach z 29 czerwca 1995 r. i Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Rada Miasta Gdyni Uchwałą Nr XLIV/858/98 z 29 kwietnia 1998 r. podjęła decyzję w sprawie drugiej emisji obligacji. Była ona rekordowa pod względem wartości. Postanowiono pozyskać tą drogą 206,3 mln zł (tab. 2), głównie na inwestycje związane z poprawą infrastruktury komunikacyjnej. Organizatorem emisji był Bank Pekao S.A., który zobowiązał się do objęcia obligacji nie nabytych na rynku pierwotnym oraz do organizacji rynku wtórnego tych obligacji i pełnej ich obsługi. Uzyskane środki pieniężne miały być przeznaczone na finansowanie:

– inwestycji drogowych w latach 1998–2002, które określono w „Programie potrzeb inwestycyjnych w zakresie budowy i przebudowy układu drogowego Gdyni", przyjętym przez Radę Miasta Gdyni w uchwale Nr XXX VIII/695/97 i nazywanym „Programem Drogowym";

– oraz budowę w latach 1999–2000 nowej bazy autobusowej dla Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. w Gdyni.

Tabela 2. Emisja obligacji komunalnych w Gdyni w 1996 r.

Data emisji	Wartość emisji (w tys. zł)						
	3-letnie	4-letnie	5-letnie	6-letnie	7-letnie	8-letnie	Suma
1998 r.	8 400	7 500	1 700				17 600
1999 r.	2 200	12 300	17 100	13 500	5 300		50 400
2000 r.			8 800	24 000	25 900	10 100	68 800
2001 r.			1 400	10 100	21 500	10 700	43 700
2002 r.			1 000	9 500	15 300		25 800
Razem	10 600	19 800	30 000	57 100	68 000	20 800	206 300

Źródło: Jak w tab. 1.

Cena emisyjna obligacji jest równa cenie nominalnej i wynosi 100 000 zł. Oprocentowanie obligacji jest zmienne, naliczane od jej wartości nominalnej w okresach rocznych, wypłacane raz w roku z dołu. Spłata zobowiązań wynikających z wyemitowanych obligacji (wypłata oprocentowania oraz wykup obligacji) następuje ze środków budżetu emitenta. Obligacje Gdyni stanowią bezpośrednie, niezabezpieczone i bezwarunkowe zobowiązanie emitenta i są jednakowo uprzywilejowane między sobą oraz w stosunku do obecnych i przyszłych, niezabezpieczonych i bezwarunkowych zobowiązań emitenta.

Emisja obligacji komunalnych jest dla Gdyni doskonałą formę promocji i podnosi jej prestiż w oczach inwestorów. Wszystkie najważniejsze dane o mieście zawarte są w prospekcie emisyjnym, zwanym też memorandum informacyjnym. Dokument ten spełnia dwie ważne role. Po pierwsze, umożliwia atrakcyjne sprzedanie obligacji – inwestorzy otrzymują rzetelne informacje na temat emitenta, mogą lepiej określić jego sytuację finansową i prawną. Powoduje to wzrost wiarygodności obligacji danej gminy i skłonność do ich zakupu. Po drugie, przedstawiony obraz gminy ma wymiar promocyjny i stanowi zaproszenie do inwestycji na jej terenie. Informacje dotyczące sytuacji finansowej emitenta ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dochodów i wydatków oraz stopnia realizacji planów budżetowych wykazują, że Gdynia jest wiarygodnym dłużnikiem, a ulokowanie kapitału w jej obligacjach jest inwestycją bezpieczną.

3. Sytuacja finansowa Gdyni

W latach 1997 i 1998 w budżecie miejskim odnotowano nadwyżki – odpowiednio – 18,5 mln zł oraz 21,1 mln zł. Plany dochodów i przychodów zostały wykonane z kilkuprocentową nadwyżką, natomiast niepełne wykorzystanie wydatków wyniknęło z częściowej rezygnacji z realizacji inwestycji, modernizacji i remontów.

W strukturze dochodów Gdyni w 1998 r. – 364,1 mln zł – największe znaczenie miały udziały w podatkach (43% dochodów) oraz dochody własne (35%). Struktura ta świadczy o dużej samowystarczalności miasta. Osiągnięta nadwyżka w tych grupach wynika: 1) ze wzrostu dochodów podatników zamieszkałych na terenie miasta (poprawienie koniunktury gospodarczej w mieście) oraz 2) z większej sprawności Gdyni w pozyskiwaniu dochodów.

Wydatki w 1998 r. kształtowały się na poziomie 344,9 mln zł, co stanowiło 97% planu rocznego. W strukturze wydatków 77,3% stanowiły koszty bieżące, a 22,7% majątkowe. Najwyższe nakłady w budżecie miasta dotyczyły oświaty – 120,8 mln zł, (około 35% budżetu) oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej – 104,6 mln zł (30%). W analizowanym roku ochrona zdrowia pochłonęła 46,2 mln zł, administracja państwowa i samorządowa 26,4 mln zł, natomiast opieka społeczna 23,9 mln zł.

W 1998 r. inwestycje i inne wydatki majątkowe pochłonęły 78,3 mln zł, z czego 42,5 mln zł pochodziło z budżetu miasta. Pozostała część została sfinansowana z dotacji budżetu państwa i funduszy celowych oraz z kredytów i obligacji. Ponad 50,4 mln zł wyniosły inwestycje w gospodarkę komunalną, w tym na: budowę i modernizację sieci drogowej – ponad 14 mln zł, kanalizację sanitarną i deszczową – ponad 14 mln, zł, zakup nowego taboru dla komunikacji miejskiej – ponad 15,8 mln zł, uzbrojenie nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe – prawie 2 mln zł. Inwestycje w dziedzinie oświaty i wychowania pochłonęły ponad 12,1 mln zł. Ponad 5,5 mln zł zainwestowano w ochronę zdrowia i lecznictwo ambulatoryjne.

4. Ocena stopnia realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych

Głównym celem pozyskania funduszy inwestycyjnych poprzez emisję obligacji komunalnych była poprawa sprawności komunikacyjnej miasta, a tym samym podniesienie jego atrakcyjności inwestycyjnej. Na lata 1998–2002 zaplanowano realizację programu drogowego. Dotychczasowy układ ulic i dróg na terenie Gdyni wymagał pilnych inwestycji, które usprawniłyby obsługę komunikacyjną miasta w jego granicach administracyjnych oraz utworzyłyby sprawne połączenia z zewnętrznym układem drogowym. Brak inwestycji w układzie

dróg o zasięgu krajowym znacznie ograniczał możliwości rozwoju gospodarczego Gdyni jako miasta portowego. Ponadto bardzo dynamiczny rozwój motoryzacji po 1989 r. spowodował gwałtowne obciążenie układu komunikacyjnego, zmniejszając przepustowość i płynność ruchu na wszystkich ulicach miasta oraz trasach tranzytowych.

Realizacja „Programu Drogowego" przyczynia się do poprawy warunków życia ludności oraz czystości środowiska. Program obejmuje głównie następujące zadania:

– budowę Drogi Różowej, prowadzącej do Sopotu, która rozluźni zatłoczoną obecną trasę;

– modernizację Al. Zwycięstwa i ul. Morskiej, w celu polepszenia warunków na gdyńskim odcinku drogi Gdańsk–Szczecin;

– generalną modernizację ul. Janka Wiśniewskiego, mającą usprawnić połączenie stoczni i portu z centrum miasta oraz z drogami krajowymi;

– modernizację dróg dzielnicowych;

– budowę nowej zajezdni autobusowej w Wielkim Kacku, na obrzeżach miasta, w celu uwolnienia atrakcyjnych terenów w centrum Gdyni, zajmowanych dotychczas.

Na realizację „Programu Drogowego" wydano w latach 1998–2000 łącznie prawie 162,4 mln zł. Wpływy z emisji obligacji w tym okresie wyniosły 140,2 mln zł. Wydatki inwestycyjne pochłonęły więc 22,2 mln zł więcej niż pozyskane drogą emisji środki. W 1998 r. nie wydano całej kwoty pochodzącej z emisji obligacji. Do wykorzystania pozostało około 0,6 mln zł. Jednak w roku następnym niedobory w środkach inwestycyjnych wyniosły 1,8 mln zł. Tendencja ta utrzymała się w r. 2000, w którym deficyt środków wyniósł już 5,1 mln zł.

Porównując powyższe kwoty z zaplanowanymi w programie emisyjnym na lata 1998–2002, można stwierdzić, iż w 2000 r. wyemitowano obligacje o wartości znacznie wyższej niż zakładano. Różnica ta wynosiła 19,2 mln zł i świadczy to wzrastającym zadłużeniu miasta. Nie wiadomo jeszcze, jak będą się kształtowały przychody z emisji kolejnych serii obligacji oraz wydatki poniesione na modernizację dróg w latach 2001–2002. Być może w okresie tym władze samorządowe zdołają zrównoważyć wartości po stronie wpływów i wydatków inwestycyjnych.

Na realizację najważniejszych zadań inwestycyjnych poniesiono następujące nakłady:

– budowa Drogi Różowej – 29,5 mln zł;

– modernizacja Al. Zwycięstwa i ul. Morskiej – 9,8 mln zł;

– generalna modernizacja ul. Janka Wiśniewskiego, – 35,1 mln zł;

– budowa zajezdni autobusowej w Wielkim Kacku – 17,6 mln zł.

Wydatkowane dotychczas środki już przyczyniły się do znacznej poprawy stanu dróg i ulic. Choć inwestycje nie są jeszcze zakończone, osiągnięto w wielu przypadkach zamierzone efekty, zwiększając przepustowość ciągów komunikacyjnych.

W 2001 r. Gdynia jako emitent obligacji będzie musiała wywiązać się z pierwszych zobowiązań wobec obligatariuszy. Przewidywana na koniec 2001 r. łączna kwota zadłużenia powiększona o kwotę planowanych wypłat z tytułu udzielonych przez miasto poręczeń i gwarancji (2,7 mln zł) wyniesie blisko 206,1 mln zł. Relacja zadłużenia do dochodów stanowić będzie 44,76%. Zgodnie z art. 37 ustawy o finansach publicznych, relacja ta nie może przekroczyć 60%. W prognozowaniu długoterminowym szacuje się, iż według wstępnego harmonogramu emisji, kwoty przypadające do spłaty należności głównych z tytułu zaciągniętych drogą emisji pożyczek wyniosą w kolejnych latach:

2001 – 8,4 mln zł,	2004 – 17,1 mln zł,
2002 – 9,7 mln zł,	2005 – 22,3 mln zł,
2003 – 14,0 mln zł,	2006 – 30,8 mln zł.

Instytucje pomagające w przygotowaniu oraz agent emisji, Bank Pekao S.A., zgodnie oceniają, że zakładana struktura pozyskiwania i spłaty środków z emisji obligacji pozwoli na realizację zamierzonych inwestycji oraz gwarantuje niezakłóconą obsługę i spłatę obligacji. Czynniki ryzyka dla nabywców obligacji miasta Gdynia przedstawiono według następującej klasyfikacji:

– ryzyko płynności – głównie ze względu na niepubliczny charakter emisji oraz stosunkowo wysoki nominał, obligatariusz może mieć trudności z szybką i satysfakcjonującą go cenowo sprzedażą posiadanych walorów przed terminem ich wykupu;

– ryzyko stopy procentowej – zasadniczo dotyczy obligacji o stałym oprocentowaniu; w przypadku obligacji Gdyni występuje w minimalnym zakresie; zmienne oprocentowanie ustalane i wypłacane w rocznych okresach, przy istotnych zmianach bazowych stóp procentowych w okresie odsetkowym wpływa na zmianę ceny rynkowej obligacji;

– ryzyko siły nabywczej – podobnie jak ryzyko stopy procentowej, dotyczy jedynie obligacji o stałym oprocentowaniu; polega ono na utracie przez obligatariusza siły nabywczej swoich środków na skutek wzrostu indeksu cen towarów i usług;

– ryzyko niewypłacalności – polega ono na niemożliwości spłacenia przez emitenta swojego długu; ze względu na bardzo dobrą sytuację finansową Gdyni oraz bezpiecznie prowadzoną politykę zadłużania prawdopodobieństwo takiej sytuacji należy określić jako niskie; ponadto zgodnie z art. 8 ustawy o obligacjach emitent odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania wynikające z wyemitowanych obligacji.

Zgodnie z przeprowadzonymi prognozami poprzedzonymi analizą dochodów i wydatków, suma zobowiązań z tytułu zaciągniętych przez emitenta kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych w czasie trwania programu emisji niniejszych obligacji nie przekroczy 8% dochodów emitenta.

Szacunkowe dane dotyczące kształtowania się poziomu zadłużenia emitenta są analizowane przez inwestorów. Na podstawie tej analizy, obligatariusze oceniają zdolność wywiązywania się dłużnika ze swoich zobowiązań oraz stopień ryzyka związanego z inwestowaniem w obligacje komunalne Gdyni.

5. Analiza SWOT inwestowania w obligacje komunalne Gdyni

Przed podjęciem decyzji o zainwestowaniu środków w obligacje komunalne danej gminy, nabywcy chcą poznać korzyści oraz ryzyko związane z wyborem tej formy lokowania kapitału. Dostarczenie inwestorom informacji na ten temat może zapewnić agencja ratingowa, która na podstawie szczegółowej analizy określi stopień bezpieczeństwa wyemitowanych papierów. Źródłem takich informacji mogą być również agenci lub doradcy emisji. Również prospekt emisyjny daje gminie możliwość podkreślenia swoich mocnych stron i szans związanych z podjętymi inwestycjami, jak również słabych punktów i wynikających z nich zagrożeń.

Narzędziem służącym ukazaniu pozytywnych i negatywnych aspektów różnych przedsięwzięć jest analiza SWOT określająca: mocne strony (*Strenght*), słabe strony (*Weakness*), szanse (*Opportunities*) oraz zagrożenia (*Threats*) związane z daną inwestycją.

Mocne strony

- część dużej aglomeracji miejskiej;
- nadmorskie położenie i atrakcyjne warunki naturalne;
- ważny węzeł komunikacyjny;
- znaczny potencjał oświatowy i naukowy;
- dywersyfikacja sektorowa w zatrudnieniu; niski poziom bezrobocia;
- sprawny zarząd

Słabe strony

- niska przepustowość sieci komunikacyjnej;
- znaczne związki gospodarki z branżami morskimi (stocznie, żegluga, rybołówstwo) przeżywającymi trudności restrukturyzacji;
- mała baza hotelowo-noclegowa;
- ograniczenie przestrzenne rozwoju miasta (ograniczony pas wybrzeża);
- niepełne wykorzystanie plaż i kąpielisk;
- niewystarczająca baza mieszkaniowa

Szanse	Zagrożenia
• dalszy wzrost znaczenia komunikacyjnego Gdyni – początek autostrady A1, rozwój morskich przewozów pasażerskich i towarowych, rozwój transportu lotniczego; • rozwój sektora turystycznego – dobra komunikacja w połączeniu z atrakcyjnymi terenami rekreacyjnymi; • dążenie do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw komunalnych sprzyjające podniesieniu jakości usług publicznych; • dalszy wzrost gospodarczy stymulowany poprzez szeroką wymianę towarów i usług, wysoki poziom infrastruktury technicznej oraz potencjał naukowy szkół wyższych; • podniesienie pozycji administracyjnej i samorządowej miasta poprzez umiejscowienie siedziby powiatu.	• słabe tempo restrukturyzacji gospodarki, szczególnie dużych przedsiębiorstw; • niespójny rozwój aglomeracji Trójmiasta, wynikający z braku uregulowań prawnych, ponadto niejasne podziały kompetencji władz samorządowych; • przerzucanie na miasto obowiązków w zakresie działalności socjalnej (oświata, opieka społeczna, ochrona zdrowia, kultura); ograniczenie rozwoju sieci komunikacyjnej, powodujące powstanie poważnych problemów transportowych w mieście.

Gdynia jest dużym miastem na prawach powiatu, co znajduje odzwierciedlenie w wielkości jej budżetu i strukturze dochodów. Pod względem liczby mieszkańców znajduje się w drugiej dziesiątce największych miast w Polsce, zaś całe Trójmiasto jest jedną z największych aglomeracji miejskich i jedyną w Polsce Północnej. Powoduje to, iż Gdynia jest częścią ośrodka miejskiego o dużym znaczeniu regionalnym i krajowym, skupiającym w sobie duży potencjał społeczny, naukowy i przemysłowy. Oznacza to możliwość szybszego rozwoju aglomeracji i miasta w stosunku do innych gmin. Dodatkowym atutem jest nadmorskie położenie, rozwinięta infrastruktura portowa i transportowa, co w połączeniu z walorami przyrodniczymi i antropogenicznymi daje możliwość rozwoju turystyki i szerokiej wymiany osobowej oraz towarowej (w Gdyni planowany jest początek autostrady A1 Północ-Południe). Powyższe czynniki przemawiają za dynamicznym rozwojem miasta, co powinno objawić się gospodarczym wzrostem regionu, a tym samym dochodów gminy.

Obecną sytuację finansową miasta można ocenić jako dobrą. Dochody na jednego mieszkańca kształtują się na poziomie około 1200[1] zł rocznie, co jest

[1] W 1998 r. (dochody własne + udział w podatkach budżetu państwa + subwencje / liczba mieszkańców).

wynikiem bardzo dobrym. Struktura zatrudnienia i profil gospodarczy regionu wskazuje na stopniowe zmniejszanie się uzależnienia od sektora stoczniowego i związanego z gospodarką morską, co wpłynie stabilizująco na dochody miasta w przyszłości. Porównując sytuację Gdyni z innymi ośrodkami miejskimi, można więc stwierdzić, iż jego sytuacja obecna, jak i perspektywy rozwoju są lepsze od wielu innych miast w Polsce.

We wrześniu 2000 r. ruszyła ogólnopolska kampania promocyjna pod hasłem „Gdy inwestujesz... Gdynia". Jednym z jej elementów jest rozwieszenie w sześciu największych polskich miastach billboardów zapraszających do inwestowania w Gdyni. Na gdyńskiej stronie internetowej znajduje się oferta inwestycyjna gminy oraz gdyńskich przedsiębiorstw.

Gdynia postrzegana jest jako bardzo dobry przykład polskiej gospodarności i samorządności. Emisja obligacji komunalnych podnosi prestiż miasta i jego atrakcyjność inwestycyjną.

6. Wnioski

Reaktywowanie samorządu lokalnego w Polsce w 1990 r. rozpoczęło proces decentralizacji administracji publicznej. Jednostka samorządu terytorialnego jest organem samodzielnym, mającym osobowość prawną. Nakłada to na organy samorządu liczne obowiązki, m.in. z zakresu poprawy stanu infrastruktury technicznej. Istotnym problemem jest pozyskanie środków inwestycyjnych na realizację wyznaczonych celów.

Jednym ze źródeł finansowania zewnętrznego o charakterze długoterminowym jest emisja obligacji komunalnych. Ten instrument finansowy cieszy się dużą popularnością w wielu krajach Europy Zachodniej, a także w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Polskie gminy uzyskały możliwość emitowania papierów wartościowych w celu uzyskania środków na sfinansowanie inwestycji nie mających pokrycia w budżecie. W ten sposób przywrócono tradycję emisji obligacji komunalnych funkcjonującą w latach 1918–1939, przerwaną wybuchem II wojny światowej, a następnie długim okresem funkcjonowania gospodarki centralnie planowanej.

Od wejścia w życie Ustawy o obligacjach z 29 czerwca 1995 r. obserwuje się dość dynamiczny rozwój rynku obligacji komunalnych. Do pierwszej połowy 2000 r. przeprowadzono w Polsce ponad siedemdziesiąt programów emisyjnych. Decyzję o skorzystaniu z tej formy pozyskiwania kapitału inwestycyjnego podejmują zarówno duże aglomeracje miejskie, jak i niewielkie gminy wiejskie. Wszystkie dotychczasowe emisje odbyły się na drodze niepublicznej to znaczy, że propozycje nabycia skierowano do nie więcej niż trzystu prywatnych inwestorów.

Emisja obligacji komunalnych stanowi alternatywne źródło pożyczki dla kredytu bankowego. Szczególną uwagę przywiązuje się do promocyjnej funkcji obligacji komunalnych. Ich emisja podnosi prestiż gminy w oczach inwestorów i postrzegana jest jako wyraz prężności w zakresie działań inwestycyjnych.

Pieniądze uzyskane z emisji obligacji przeznaczane są najczęściej na remonty i budowę dróg, wymianę taboru komunikacyjnego, rozbudowę sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków, budowę obiektów sportowych i rekreacyjnych oraz mieszkań komunalnych.

Na szczególną uwagę zasługują emisje obligacji komunalnych przeprowadzone przez Gdynię. Pierwsza z nich miała miejsce w 1996 r. i jest uznawana za pierwszą znacząca emisję w Polsce. Druga emisja została zapoczątkowana w 1998 r., a kolejne jej serie mają być wypuszczane do 2002 r. Pieniądze przeznaczono głównie na realizację zakładanego na lata 1998–2002 programu modernizacji głównych węzłów komunikacyjnych miasta.

Dalszy rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce uzależniony jest w znacznej mierze od zainteresowania inwestorów tą formą lokowania kapitału. Jednostki samorządu terytorialnego postrzegane są jako wiarygodni dłużnicy. Jednak wciąż niedostateczny poziom wiedzy na temat obligacji powoduje, iż wielu potencjalnych nabywców obawia się tej formy inwestowania.

Kolejnymi czynnikami wpływającymi na wzrost popularności obligacji komunalnych są: stabilność polityki gospodarczej kraju oraz trwale uregulowania prawne dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Analizując wydarzenia w sferze gospodarczej i ekonomicznej naszego kraju oraz zmiany, jakie nastąpiły w polskim ustawodawstwie regulującym to zagadnienie w ciągu ostatnich pięciu lat, można stwierdzić, że stworzono gminom dobre podstawy do finansowania rozwoju infrastruktury technicznej za pomocą emisji obligacji komunalnych. Mimo to rynek ten pozostaje wciąż obszarem wielu niewykorzystanych jeszcze szans, a pozyskiwane na nim środki stanowią ciągle znikomą część zwrotnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

CZAPLA W., *Obligacje komunalne i mieszkaniowe*, Warszawa 1996.

Materiały niepublikowane, udostępnione przez pracowników Wydziału Finansowego oraz Wydziału Informacji, Współpracy i Promocji Urzędu Miejskiego w Gdyni.

OSTROWSKI J., STĘPNIEWSKI M., ŚLIWIŃSKI P., *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Warszawa 2000.

Ustawa o obligacjach z 29 czerwca 1995 r. (DzU nr 83, poz. 420 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (DzU nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

ISSUANCE OF COMMUNAL BONDS AS A SOURCE OF FINANCING UNDERTAKINGS WITHIN THE SPHERE OF TECHNICAL INFRASTRUCTURE, AS EXEMPLIFIED BY GDYNIA

Summary

The article presents possibilities of making use of securities like communal bonds as a source of external financing available for units of the territorial self-government. In the first part, the experience to date connected with issuing bonds in Gdynia was presented. Then, the budget situation of the city was discussed, where achieving a slight financial surplus was noted. The surplus, however, is not sufficient in relation to the planned investment tasks. The latter include bettering the effectiveness of the city communication system and – at the same time – raising its investment attractiveness. In its following part, the article contains a SWOT analysis of investing in communal bonds, which points to purposefulness of such an undertaking. Since an acceleration of the development of the city should manifest itself with a rise in the income of the commune, paying off the bonds should not pose a threat to the city budget.

OPOLE 2002

Rafał KRUPSKI
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

SESJA STRATEGICZNA JAKO METODA ZARZĄDZANIA MIASTEM

Sesja strategiczna jest swoistą zespołową formą organizacji prac nad strategią firmy, zarówno o charakterze przedsiębiorstwa, jak i typu *non-profit*. Określone procedury narzucają określony porządek dyskutowania, a jednocześnie sprzyjają twórczemu myśleniu. Jest to szczególnie ważne wtedy, kiedy celem prac i dyskusji jest podejmowanie decyzji dużej rangi, które rodzą długofalowe, nieodwracalne skutki, a jednocześnie decyzje te (projekty decyzji) powstają w demokratycznych warunkach. Takie uwarunkowania towarzyszą zwykle tworzeniu strategii miast i gmin. Autor brał udział w kilku takich sesjach strategicznych organów samorządowych, zorganizowanych według ściśle określonych procedur. Opis niektórych z nich przedstawiam poniżej.

1. Cele i organizacja sesji strategicznej

Podstawowe cele sesji strategicznej to:
- identyfikacja strategii miasta (gminy);
- edukacja w zakresie podstawowych problemów miasta;
- integracja uczestników sesji wokół zidentyfikowanych celów.

Identyfikacja strategii miasta jest niewątpliwie podstawowym celem sesji strategicznej. W trakcie sesji opracowuje się nie tylko ogólną strategię miasta (gminy), ale również strategie dla poszczególnych obszarów działania organów samorządowych (np. edukacja, zdrowie, komunikacja itp.)

Uczestnicy sesji początkowo niechętnie dzielą się posiadaną przez siebie wiedzą o mieście. Ma to kontekst kulturowy, wynikający z walki o wpływy i o władzę. Specyficzne metody diagnozy sytuacji i generowania pomysłów rozwiązujących

konkretne problemy, specyfika pracy zespołowej, tworzą klimat wymiany informacji i w efekcie edukuje uczestników sesji. Niezależnie od tego uczestnicy sesji poznają dobrze ustrukturalizowane metody identyfikacji i analizy problemów strategicznych oraz metody generowania strategii organizacji.

Procedura sesji strategicznej wymusza aktywną postawę w dyskusjach każdego uczestnika. Dla części z nich jest to jedyna okazja, by zgłosić pomysł o większym lub mniejszym ładunku innowacyjnym, dotyczącym miasta i działań z nim związanych. Autorzy zaakceptowanych pomysłów czują się dowartościowani, a już na pewno będą się starali w przyszłości realizować te wygenerowane cele organizacji, które są zbieżne z ich pomysłami.

Do podstawowych zagadnień organizacyjnych należy dobór uczestników sesji strategicznej. Prowadzący sesję strategiczną trener-moderator powinien przede wszystkim bardzo dobrze znać ogólną metodę identyfikacji strategii miasta oraz szczegółowe techniki analizy sytuacji organizacji i wspomagania procesów podejmowania decyzji (generowania wariantów decyzyjnych, ich oceny, algorytmów wyboru). W sytuacjach bardziej skomplikowanych z trenerem-moderatorem współpracuje trener-specjalista, np. od spraw finansowych, prawnych itp. Czasami pożądana jest również obecność psychologa, który próbuje łagodzić powstające konflikty lub w sytuacji bierności uczestników sesji – próbuje ich uaktywnić. Wymienieni trenerzy powinni wywodzić się spoza organizacji, dla której opracowuje się strategię. W praktyce trenerami są pracownicy naukowi i pracownicy firm consultingowych. Trenerzy przed sesją muszą się zaznajomić ze specyfiką organizacji i jej otoczenia. Chociaż z założenia ich interwencje merytoryczne mają mieć incydentalny charakter, to jednak muszą się orientować w problemach miasta. Trener-moderator musi więc zidentyfikować podstawowe problemy organizacji zarówno przez analizę dokumentacji miasta, jak i w rozmowach z jego kierownictwem. Trener-psycholog powinien przeprowadzić dyskretne wywiady z wybranymi członkami zarządu i rady miasta w celu ustalenia przedmiotowych i podmiotowych źródeł konfliktów. Ekspert dziedzinowy również powinien przed sesją zdobyć jak najwięcej informacji o szczegółowych problemach wymagających rozwiązania.

Ważnym przedsięwzięciem organizacyjnym jest dobór członków sesji strategicznej reprezentujących organizację. Niewątpliwie ich trzon powinni stanowić członkowie zarządu miast, kierownicy poszczególnych obszarów funkcjonalnych i dziedzinowych magistratu oraz przedstawiciele rady miasta (najlepiej przewodniczący poszczególnych komisji problemowych).

Przed rozpoczęciem sesji strategicznej ustalony zespół uczestników sesji dzieli się na kilkuosobowe (cztery – sześć osób) zespoły. Możliwe są tu dwa warianty doboru członków zespołu. W pierwszym wariancie dobiera się tak członków zespołów, aby każdy z nich miał jako całość uniwersalną wiedzę

o mieście i jego problemach. Drugi wariant zakłada tworzenie zespołów bardziej specjalistycznych, ukierunkowanych np.: na zagadnienia infrastruktury technicznej miasta, kultury, sportu itp. W tym wypadku zespoły pracują nad wyodrębnionymi problemami miasta. Praktyka wskazuje, że ze względu na cele edukacyjne sesji strategicznej, lepszym wariantem jest wariant pierwszy. Poza tym w przypadku zespołów pracujących równolegle można:

– stworzyć atmosferę współzawodnictwa w pomysłach;

– rozdzielić kilku liderów organizacji mających silną osobowość i dominujących z zespole;

– osiągać *consensus* w przypadku różnic w ocenach i pomysłach poprzez odpowiedni system konfrontowania i korygowania wyników pracy między grupami.

Do podstawowych decyzji organizacyjnych związanych z przeprowadzeniem sesji strategicznej należą: miejsce, czas i harmonogram jej przebiegu. Praktyka wskazuje jednoznacznie, że sesje strategiczne powinny być prowadzone poza ratuszem, w oderwaniu od bieżących zajęć, telefonów, przypadkowych klientów, innych spraw służbowych i pozasłużbowych. Używanie telefonów komórkowych powinno być znacznie ograniczone. Najlepiej, gdy sesje odbywają się w zacisznych pensjonatach, domach wypoczynkowych, w atrakcyjnych miejscowościach górskich lub nadmorskich. Ma to pewne znaczenie zwłaszcza wtedy, kiedy w harmonogramie przewiduje się: treningi relaksacyjne, ćwiczenia ruchowe na powietrzu, spacery itp. Pensjonat, w którym prowadzi się sesję strategiczną, poza wszelkimi wygodami, komfortowymi pokojami, powinien mieć większą salę seminaryjną odpowiednio wyposażoną oraz mniejsze pomieszczenia, w których mogłyby pracować poszczególne grupy. Optymalny czas trwania sesji wynosi dwa – trzy dni. W wielu wypadkach organizuje się cały cykl sesji dwu – trzydniowych, w kilkumiesięcznych odstępach. W każdym jednak wypadku, po kilku miesiącach od zakończenia sesji strategicznej i przyjęcia na niej określonych rozwiązań strategicznych organizacji, powinna odbyć się sesja poświęcona omówieniu trudności związanych z realizacją strategii i dokonaniu w niej ewentualnych korekt. Ważną czynnością organizatorską jest również opracowanie szczegółowego harmonogramu sesji. Ściśle merytoryczne etapy sesji strategicznej powinny być odpowiednio oddzielone treningami interpersonalnymi, relaksacyjnymi i posiłkami.

2. Zmodyfikowana analiza strategiczna SWOT jako podstawa generowania strategii miasta

Analiza strategiczna SWOT i jej odmiana analiza TOWS/SWOT należą do podstawowych metod umożliwiających opracowanie diagnozy stanu i perspektyw organizacji oraz identyfikacji strategii organizacji. Podstawowymi katego-

riami analitycznymi są w tym wypadku: mocne i słabe organizacji oraz szanse i zagrożenia otoczenia. W zależności od szczegółowej metody, sprzężenie informacji: organizacja – otoczenie służy:

– identyfikacji mocnych i słabych stron organizacji;

– określaniu efektów synergicznych pomiędzy elementami tego układu, które są przydatne do konstruowania tzw. strategii normatywnych;

– identyfikacji wszechzwiązków pomiędzy elementami tego układu, które zapewniają całościową i kompleksową podstawę do generowania strategii w kategoriach merytorycznych.

Klasyczna analiza SWOT obejmuje[1]:

– wybór kluczowych obszarów działalności organizacji i kluczowych zasobów oraz kompetencji;

– ocenę mocnych i słabych stron firmy względem przyjętego układu odniesienia, w umownej kilkustopniowej skali;

– określenie profilu konkurencyjnego firmy, zawierającego propozycje takich działań w otoczeniu i działań w obszarach wewnętrznych firmy, które pozwolą osiągnąć przewagę konkurencyjną.

Analiza SWOT/TOWS obejmuje[2]:

– identyfikację szans i zagrożeń otoczenia oraz mocnych i słabych stron firmy, z uwzględnieniem dwóch pierwszych etapów analizy SWOT;

– badanie relacji pomiędzy szansami i zagrożeniami otoczenia oraz mocnymi i słabymi obszarami firmy w podwójnym układzie relacji: „z zewnątrz do wewnątrz" (TOWS) i „od wewnątrz do zewnątrz" (SWOT), a następnie ustalanie wag i rang istotności ich wpływu na rozwój organizacji;

– generowanie tzw. normatywnych strategii.

Przedstawione wyżej klasyczne procedury identyfikacji strategii metodami SWOT lub SWOT/TOWS są dobrze ustrukturalizowane. Jest to z jednej strony ich oczywista zaleta, z drugiej zaś – pewna wada, zwłaszcza w warunkach pracy zespołowej, której największą wartością ma być kreatywność. Poza tym wydaje się, że opieranie się w ocenach jakościowych wyłącznie na ilości dychotomicznie ujmowanych interakcji jest zbyt uproszczonym metodycznym rozwiązaniem.

Mając to na uwadze, autor zmodyfikował procedury analizy SWOT i SWOT/TOWS i nowe jej wersje przyjął jako podstawowe, w analizie sytuacji oraz identyfikacji strategii organizacji, w trakcie sesji strategicznej. Zmodyfikowana procedura umożliwia opracowanie strategii nie tylko dla organizacji typu przedsiębiorstwa, ale również umożliwia opracowanie strategii dla organizacji typu *non-profit*, jaką jest organ samorządowy. Obejmuje ona[3]:

---

[1] K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa 1998, s. 173–180.

[2] K. Obłój, op. cit., s. 182–187.

[3] *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, red. R. Krupski, Wrocław 1999, s. 144.

1. analizę i diagnozę organizacji mającą na celu określenie mocnych i słabych obszarów działalności;
2. analizę dalszego i bliższego otoczenia, diagnozę stanu oraz ocenę perspektyw w kategoriach szans oraz zagrożeń;
3. kojarzenie mocnych i słabych stron firmy z szansami i zagrożeniami otoczenia w celu generowania szczegółowych celów i zadań;
4. agregację szczegółowych celów i zadań w strategie funkcjonalne, w strategie dziedzinowe i w strategię ogólną miasta.

Poniżej zaprezentowano jedynie fragmenty procedur i wyników pierwszego etapu sesji, tzn. analizy i diagnozy mocnych i słabych stron, na przykładzie jednego miasta.

Podstawą metodyczną pierwszego etapu jest wielowymiarowa analiza porównawcza. W ramach pierwszego etapu uczestnicy sesji w zespołach określają kolejno:

– kluczowe obszary decyzyjne miasta w kategoriach działań zewnętrznych (np. inwestycje w infrastrukturę techniczną miasta) oraz w kategoriach zasobów i kompetencji;
– specyficzne kryteria ocen wyodrębnionych obszarów;
– proponowane wagi poszczególnych kryteriów (w ramach danego obszaru sumują się do jedności);
– oceny aktualnych stanów wyodrębnionych obszarów według poszczególnych kryteriów przy pomocy umownej skali ocen (od 1 do 10, przy czym 1 oznacza ocenę najgorszą, a 10 ocenę najlepszą); zespoły uzgadniają wyniki swoich dyskusji w tym i w poprzednich etapach;
– wyprowadzenie średnioważonej oceny dla każdego obszaru oddzielnie i sporządzenie graficznego obrazu mocnych i słabych stron organizacji;
– wyselekcjonowanie ważnych i wyraźnie mocnych lub słabych stron organizacji.

Przykładowe mechanizmy diagnozy dwóch obszarów miasta X prezentują tabele 1 i 2. Kompleksowy obraz mocnych i słabych stron miasta prezentuje rys. 1.

Tabela 1. Ocena służby zdrowia w mieście X

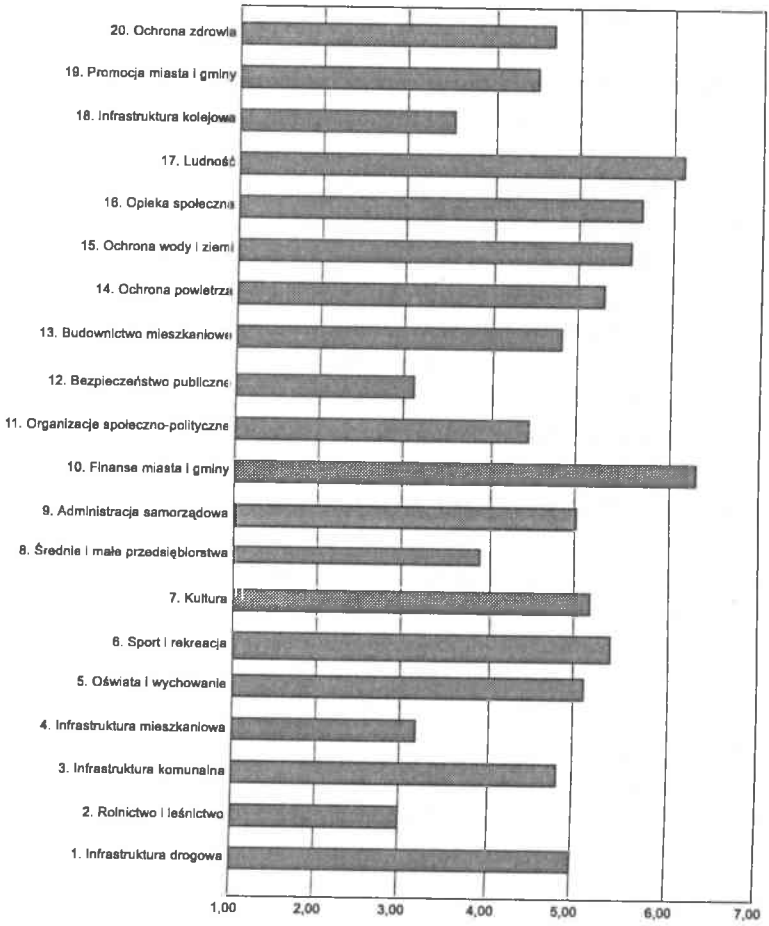
	Waga	Ocena	1 × 2
20. Ochrona zdrowia			
– dostęp pacjentów do opieki zdrowotnej	0,2	5	1
– ilość placówek związanych z opieką zdrowotną	0,1	8	0,8
– jakość opieki zdrowotnej	0,2	4	0,8
– ceny usług medycznych	0,1	5	0,5
– zaplecze techniczne placówek ochrony zdrowia	0,15	4	0,6
– ogólny stan zdrowia mieszkańców miasta i gminy	0,25	4	1
			4,7

Źródło: Badania własne.

Tabela 2. Ocena ochrony wody i ziemi w mieście X

	Waga	Ocena	1 × 2
15. Ochrona wody i ziemi			
– stan zanieczyszczeń wody i ziemi	0,25	4	1
– skala wykorzystania możliwych źródeł finansowania poprawy czystości wody i ziemi	0,25	6	1,5
– koszty związane z poprawą stanu zanieczyszczenia wody i ziemi	0,2	5	1
– wachlarz możliwych źródeł finansowania poprawy stanu środowiska	0,1	8	0,8
– poziom świadomości mieszkańców w zakresie potrzeby ochrony ziemi i wody	0,2	7	1,4
			5,7

Źródło: Badania własne.



Rys. 1. Obraz mocnych i słabych stron miasta i gminy X
Źródło: Badania własne.

A STRATEGIC SESSION AS A METHOD OF MANAGING THE CITY

Summary

Possibilities of making use of a strategic session to manage the city were presented. Such a session is a form of team organization of work on the strategy of the city. Its basic aims are the following: identification of the strategy of the city, education in the field of basic problems affecting the city, integration of the members around the question of identifying goals. In the following part of the article a possibility was indicated of adding a SWOT analysis (or its variation, *i.e.* TOWS/SWOT) to the session. This allows identifying the strong and weak sides of the city, as well as the existing chances and threats. Also a possibility was presented of modifying the SWOT analysis for the needs of the territorial self-government through an analysis of the surroundings and aggregation of particular aims and tasks to the functional strategy of the city. The article ends with a presentation of results of a strategic session conducted for city X.

ZARZĄDZANIE GOSPODARKĄ MIEJSKĄ I PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA MIASTA

OPOLE 2002

Sabina KAUF
Uniwersytet Opolski

KONCEPCJA MARKETINGU JAKO DETERMINANTA WZROSTU KONKURENCYJNOŚCI MIAST

1. Wprowadzenie

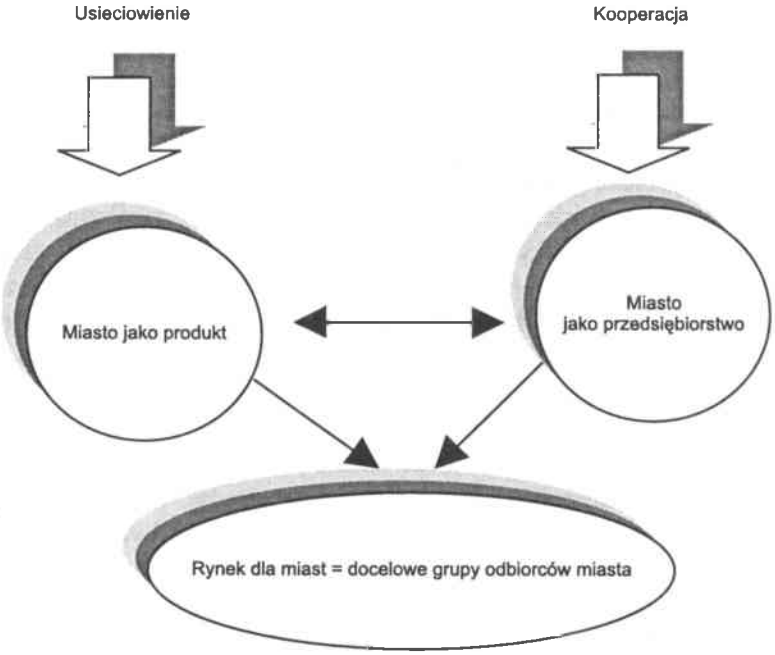
Zmieniające się warunki w gospodarce spowodowały, iż w ciągu ostatnich dziesięciu lat znacznie wzrosło znaczenie planów rozwojowych miast. Do tych zmieniających się warunków zaliczyć należy m.in. nowy podział administracyjny czy też postępującą globalizację gospodarki. Wspomniane zmiany spowodowały nasilenie się walki konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi regionami, a także miastami. W konsekwencji czego zaistniała konieczność uatrakcyjnienia walorów konkurencyjnych poszczególnych miast. Wymaga to jednak znacznego wsparcia ze strony polityki regionalnej, co z kolei pociąga za sobą potrzebę silnej koncentracji środków przeznaczonych na rozwój miast. Poza tym polityka regionalna powinna przyczyniać się do zmniejszenia naturalnych i historycznych przyczyn ich nieatrakcyjności.

Każde miasto stara się „wypracować" własną markę, na tyle silną, aby wyróżnić się spośród konkurencji i zainteresować inwestorów. Powstaje zatem pytanie: jak to zrobić? Kluczem do osiągnięcia celu wydaje się być zastosowanie instrumentów marketingu, które poprzez swoje oddziaływanie wpływają na sposób postrzegania miasta przez aktualnych i potencjalnych odbiorców. Dlatego też w artykule tym dokonana zostanie próba wykazania znaczenia działań marketingowych dla wzrostu konkurencyjności miast.

2. Miasto i jego ujęcie marketingowe

Poszerzenie się rynków zbytu i nieograniczona mobilność czynników produkcji pomiędzy poszczególnymi krajami spowodowały nie tylko nasilenie się wal-

ki konkurencyjnej pomiędzy przedsiębiorstwami, ale również regionami miejskimi[1], reprezentującymi podaż miejsc lokalizacji. W walce tej regiony (w tym także miasta) konkurują o kapitał inwestycyjny, a w szczególności o utrzymanie dotychczasowych bądź kształtowanie nowych miejsc pracy i o możliwości generowania dochodów. Przy czym konkurencji tej nie można przyrównać do konkurencji występującej na rynku dóbr. Podstawowa różnica jawi się bowiem w charakterze samego regionu, który sam w sobie nie jest jednostką organizacyjną, mogącą ogłosić bankructwo. Niezaprzeczalnym jest jednak fakt, że konkurencja ta prowadzi do zwiększenia się ekonomicznych i socjalnych dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami[2]. W tym kontekście wydaje się konieczne badanie możliwości oddziaływania na region miejski i jego gospodarkę. Dlatego też ciekawe jest marketingowe ujęcie regionu miejskiego, w ramach którego region miejski traktowany jest zarówno jako produkt oraz jako przedsięwzięcie (por rys. 1).



Rys. 1. Miasto jako produkt i przedsiębiorstwo
Źródło: I. Balderjahn, Ch.-J. Aleff, *Die Wirtschaftsregion Brandenburg, Grundlagen für ein Standortmarketing*, Poczdam 1996, s. 16.

1 W niniejszym opracowaniu pojęcie „miasto" i „region miejski" traktowane są jako synonimy.

2 K. Gloede, *Regionalne Strukturpolitik und Internationale Wettbewerb der Regionen*, [w:] *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Opole 2000, s. 54.

Konsekwencją takiego ujęcia jest konieczność rozstrzygnięcia problemu: czy region miejski traktować należy jako przeznaczony do obrotu rynkowego produkt, rozpatrywany w ujęciu statycznym, czy też dynamiczne przedsiębiorstwo, reprezentujące zarówno stronę popytową, jak i podażową.

Z punktu widzenia koncepcji marketingu rozpatrywanie **regionu miejskiego jako produktu** oznacza usieciowienie wszystkich realizowanych w mieście świadczeń i dostosowanie ich do wymogów i oczekiwań odbiorców. Należy jednak dodać, że miasto nie jest produktem, w klasycznym jego ujęciu, charakteryzującym się określonym poziomem kosztów i kompetentnym zakresem użyteczności[3]. Jest ono kształtowane poprzez wielowymiarową i kompleksową wiązkę pojedynczych świadczeń realizowanych przez autonomiczne jednostki i organizacje. W takim ujęciu miasta najistotniejszym wydaje się określenie celów rozwoju społeczno-gospodarczego, których określenie ograniczają, w szczególności, czynniki obiektywne, jak np. wielkości miasta czy infrastruktura gospodarcza[4]. Takie ujęcie miast pozwala na zdefiniowanie produktu, jaki miasto powinno dostarczać swoim odbiorcom.

Trudności powstają również w przypadku definiowania **regionu miejskiego jako przedsiębiorstwa**. Podstawowa różnica występująca pomiędzy przedsiębiorstwem, w rozumieniu klasycznym, a przedsiębiorstwem jakim jest region miejski, leży w identyfikacji jego celów, struktur i strategii. Miasto składa się bowiem z wszystkich jego mieszkańców, przedsiębiorstw, organizacji oraz instytucji i władz samorządowych. Dlatego też niezbędnym jest kształtowanie długotrwałych związków kooperacyjnych, łączących wszystkie grupy interesów oraz charakteryzujących się odpowiednim zakresem kompetencji umożliwiających realizację przyjętej koncepcji marketingu[5].

Odbiorcami regionów miejskich są, z kolei, wszystkie wewnętrzne i zewnętrzne osoby, instytucje i organizacje, zgłaszające zapotrzebowanie na usługi świadczone przez miasto. Grupy te przyczyniają się do zdefiniowania rynków usług miejskich, na których odbywa się walka konkurencyjna miast z innymi miejscami lokalizacji.

Dlatego też, bez względu na to czy region miejski rozpatrujemy jako produkt czy też jako przedsiębiorstwo, konieczne jest jego urynkowienie oraz określenie nań popytu.

---

[3] Ph. Kotler, D. Haider, *Standortmarketing*, Düsseldorf 1995, s. 65.

[4] S. Kauf, *Podstawy formułowania koncepcji marketingu dla regionów miejskich*, [w:] *Ekologiczne aspekty gospodarki miejskiej i nowe instrumenty w zarządzaniu miastem*, Opole 2000, s. 213.

[5] P. Hamman, *Kommunales und Regionales Marketing*, [w:] *Handwörterbuch des Marketing*, wyd. 2, s. 1167.

3. Koncepcja marketingu i jej wpływ na konkurencyjność miast

Mając na uwadze podstawowy cel działalności marketingowej, jakim jest jak najlepsze zaspokojenie potrzeb i życzeń nabywców, należy uznać, że wykorzystanie koncepcji marketingu przez regiony miejskie powinno przyczyniać się do identyfikacji i zaspokojenia potrzeb różnych grup społecznych w sposób korzystny dla miasta[6]. Dotyczy to, w szczególności, rozpoznania czynników determinujących decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji lub też pozostania organizacji w danym mieście.

Decyzje związane z lokalizacją charakteryzują się bowiem dużą kompleksowością, niepewnością i zasięgiem wyboru. W konsekwencji, podejmując decyzje związane z lokalizacją, niezbędnym jest przeanalizowanie mnogości czynników, zarówno w ich aspekcie ilościowym, jak i jakościowym. Podstawowymi determinantami procesu decyzyjnego, wynikającymi z długotrwałych konsekwencji określonej lokalizacji, stają się prognozy, uwzględniające również nieprzewidywalne uwarunkowania naturalne. Inwestycje w majątek trwały oraz zasoby ludzkie wiążą bowiem organizację z miastem długookresowo, utrudniając zrewidowanie raz podjętej decyzji. Ogólnie zatem, można wyjść z założenia, że w miastach konkurujących ze sobą muszą zostać stworzone korzystne warunki lokalizacji dla ekonomicznie efektywnej kombinacji czynników produkcji, stymulujące przypływ inwestorów. Jednakże, aby ta optymalna kombinacja była możliwa, niezbędnym wydaje się przeprowadzenie szeroko rozumianych analiz sytuacji, które powinny dostarczyć, w szczególności, informacji dotyczących ostatecznych grup nabywców oraz ich preferencji i wymagań stawianych miastu, a zatem umożliwić określenie wielkości i determinant popytu.

Wśród czynników kształtujących popyt, zgłaszany z jednej strony przez przedsiębiorstwa już istniejące, a z drugiej poprzez potencjalnych inwestorów, wymienić należy: bliskość rynków zbytu, dyspozycyjne i wysoko wykwalifikowane zasoby personalne oraz właściwą infrastrukturę[7]. Nie bez znaczenia jest również fakt występowania w mieście przedsiębiorstw o podobnym zakresie produkcji[8].

Na czynniki determinujące decyzje związane z lokalizacją inwestycji składają się również warunki ramowe, stawiane miastom przez Unię Euro-

---

[6] S. Kauf, op. cit., s. 215.

[7] Czynniki te należą do najczęściej wymienianych przez przedsiębiorstwa podejmujące decyzje lokalizacyjne, a zatem nie są to jedyne determinanty wyboru. Wśród innych czynników wpływających na podejmowane decyzje na uwagę zasługują jeszcze czynniki, takie jak: systemy połączeń komunikacyjnych, wymogi finansowe, cena i dyspozycyjność powierzchni przemysłowych, atrakcyjność rynku, występowanie placówek oświatowych i naukowych, jakość życia i wiele innych.

[8] Przy czym dodać należy, że rozpatrujemy tutaj czynniki determinujące globalne, a nie lokalne lokowanie inwestycji.

pejską. Polska, jako kraj dążący do członkostwa w Unii, musi dostosowywać się do wymogów unijnych. Obecnie miasta polskie dysponują jeszcze możliwościami wykorzystania przewagi konkurencyjnej, wynikającej z nieobciążenia normami europejskimi i dzięki temu przyciągnąć potencjalnych inwestorów[9]. Jednakże wraz z upływem czasu również nasze miasta dostosują wszystkie swoje wymogi i przepisy do standardów unijnych i wówczas stracą dotychczasowe walory konkurencyjne. Należy zatem przypuszczać, że szczegółowość i gruntowność analiz, dokonywanych przez przedsiębiorstwa „własne" i potencjalnych inwestorów, będzie wzrastać wraz z wydłużaniem się okresu planowania inwestycji.

Wiedza o potrzebach, preferencjach i wymaganiach inwestorów w odniesieniu do miejsc lokalizacji pozwala na adekwatne kształtowanie strategii marketingowych oraz stworzenie odpowiedniej kombinacji instrumentów mix, przyczyniających się do realizacji obranej strategii. Przy czym działania te zorientowane winny być zarówno na wzrost zadowolenia przedsiębiorstw już zlokalizowanych na danym terenie, jak również na stworzenie optymalnych warunków dla potencjalnych inwestorów. Należy również dodać, że stosowanie instrumentów marketingowych powinno być zindywidualizowane i dostosowane do rodzaju nabywców, sytuacji rynkowej czy też ustalonych przez miasto celów, gdyż jedynie wówczas zagwarantowana będzie ich efektywność i skuteczność.

Przypatrując się bliżej funkcjonowaniu miast, można pokusić się również o stwierdzenie, że władze miast często nie traktują mieszkańców jako odbiorców (klientów) miasta. W odczuciu mieszkańców, reprezentujących stronę popytową, oferentami „produktu", jakim jest miasto, są władze miejskie i samorządowe. Dlatego też nieodzownym wydaje się analizowanie zależności występujących pomiędzy popytem a podażą, co urzeczywistnić się powinno w zdefiniowaniu relacji miasto – społeczeństwo. W tej sferze nie znajduje bowiem zastosowania klasyczny model gry rynkowej, której celem jest równoważenie popytu i podaży[10]. Odbiorcy są bowiem niejako zmuszeni do dokonywania zakupu oferowanych przez miasto produktów i usług, których charakter i zakres kształtowany jest w zależności od preferencji, często politycznych, aktualnych władz miasta. To prawda, że w warunkach gospodarki rynkowej każdy ma możliwość dokonywania wyboru najbardziej mu odpowiadających produktów substytucyjnych. W przypadku produktu, jakim jest miasto, problem wyboru jest, w znacznym stopniu, utrudniony, co wynika chociażby z przywiązania do miejsca zamieszkania i pracy czy też istniejących więzi rodzin-

[9] H. Sempf, *Warunki i wymagania regionalnej polityki gospodarczej a warunki sukcesu marketingu regionu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 2, Opole 1998, s. 434.

[10] K. Perechuda, W. Cieśliński, A. Stosik, *Nowoczesne instrumenty zarządzania miastem i regionem*, [w:] *Ekologiczne...*, s. 143.

nych. Poza tym wybór oferty substytucyjnej może zrekompensować jedynie kilka kryteriów wyboru, pogarszając jednocześnie szereg innych.

Pomimo że miasta często konkurują ze sobą o pozyskanie inwestorów, to najczęściej rozpoznanie sytuacji konkurencyjnej polega, w szczególności, na pozyskiwaniu informacji dotyczących sposobów rozwiązywania tych samych lub podobnych problemów przez inne miasta, dokonywaniu porównań, adaptacji rozwiązań już sprawdzonych czy też poszukiwaniu różnych form kooperacji, współpracy i punktów odniesienia dla przyjętych rozwiązań[11]. Działania te mają na celu określenie szans i zagrożeń dla miasta. Należy dodać, że bardzo dużym wyzwaniem dla miasta dążącego do pozyskania inwestorów jest globalizacja procesów gospodarczych, w szczególności, w zakresie dostępu do niezbędnego miastu, kapitału. Dlatego też niezbędnym jest eksponowanie wszelkich, będących w dyspozycji miasta, walorów rozwojowych, które mogą sprawić, że przez zewnętrznych strategów będzie on widziany jako potencjalny biegun wzrostu, nawet o znaczeniu europejskim.

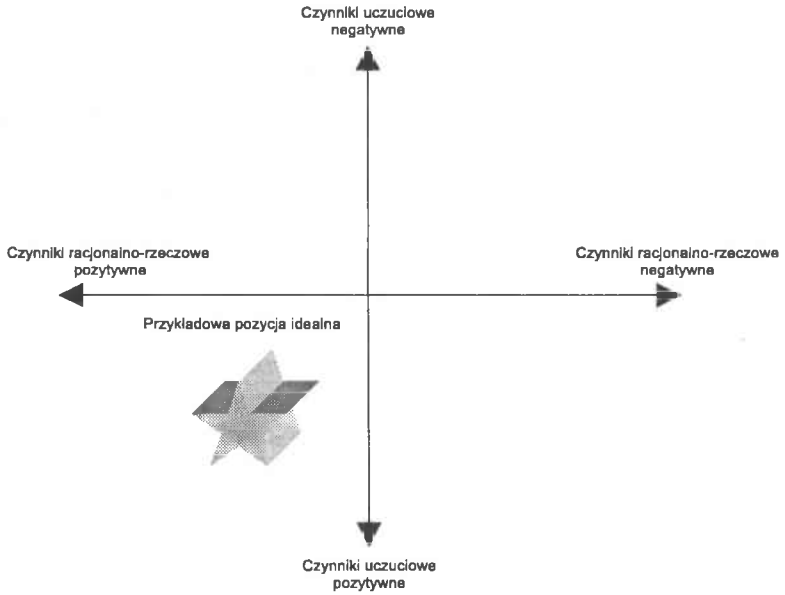
Reasumując stwierdzić należy, że przeniesienie idei marketingu na funkcjonowanie miast pociąga za sobą konieczność skoncentrowania działań na jak najlepszym zaspokojeniu oraz kreowaniu potrzeb i życzeń (poprzez tworzenie nowych walorów miasta, np. w zakresie sportu i rekreacji) docelowych grup nabywców, w tym także mieszkańców. Jedynie takie podejście do problematyki zagwarantuje długotrwałe i sprawne funkcjonowanie miasta oraz zapewni długotrwałą przewagę konkurencyjną, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu atrakcyjności miasta zarówno w oczach inwestorów oraz organizacji rodzimych jak i mieszkańców.

4. Pozycjonowanie miasta jako czynnik kształtujący marketingowe strategie działania

Dla oferentów produktów, jakimi są miasta, interesujące są nie tylko obiektywne czynniki determinujące decyzje lokalizacyjne, ale również sposób postrzegania miasta przez potencjalnych inwestorów. Każdy nabywca ma bowiem własne wyobrażenia o produktach. Stąd też warunkiem jego rynkowego powodzenia jest m.in. zidentyfikowanie najbardziej efektywnej pozycji miasta na rynku oraz podjęcie decyzji, jaki obraz produktu i firmy należy kreować w świadomości nabywców. Proces ten określa się mianem pozycjonowania, rozumianego jako wyraźne rozgraniczenie od regionów konkurencyjnych, roli realizowanych przez miasto świadczeń oraz zakotwiczenie ich w świadomości docelowych

[11] W. Potwora, *Wymiary analizy strategicznej a formułowanie strategii w marketingu regionalnym*, [w:] *Funkcjonowanie...*, s. 446.

grup nabywców. Proces ten wymaga zatem stworzenia, przy wykorzystaniu wszelkich zalet miasta, samodzielnego i atrakcyjnego jego profilu, który będzie pozytywnie postrzegany przez odbiorców. Istotnym instrumentem pozycjonowania jest tzw. mapa percepcji, odzwierciedlająca sposób, w jaki postrzegane są dominujące cechy miasta pozwalająca wyznaczyć cechy najbardziej pożądane. Pozycja idealna miasta wyznaczana jest na podstawie opinii[12] zainteresowanych grup odbiorców, a następnie przedstawiana w postaci dwuwymiarowej mapy percepcji (por. rys. 2). Ze względu na wspomnianą już mnogość czynników determinujących decyzje lokalizacyjne, a zatem i mnogość czynników świadczących o sposobie postrzegania miasta, celowym wydaje się dokonanie ich podziału na dwa podstawowe wymiary[13]. Pierwszym z nich będzie wymiar rzeczowo-racjonalny, który obejmować będzie wszystkie, dające się kwantyfikować, czynniki obiektywne. Zaliczyć do nich możemy m.in. takie elementy, jak: dynamikę wzrostu regionu, jego rozwojowość, poziom infrastruktury, innowacyjność, poziom zanieczyszczenia środowiska czy też poziom życia. Drugi wymiar – uczuciowy, obejmuje wszystkie czynniki subiektywne, wśród których wymienić możemy m.in. takie elementy, jak piękno krajobrazu, czystość i prowincjonalność.



Rys. 2. Określenie pozycji regionu na mapie percepcji
Źródło: Opracowanie własne.

[12] Pod pojęcie opinii zainteresowanych grup nabywców rozumieć będziemy ogół subiektywnych odczuć jednostek indywidualnych i organizacji w odniesieniu do danego miasta.

[13] I. Balderjahn, Ch-J. Aleff, op. cit., s. 100–115.

Skonstruowanie mapy percepcji wraz z określeniem pozycji idealnej dla miasta stanowić może punkt wyjścia dla dalszych rozważań, związanych z określeniem strategii działania oraz kierunkami rozwoju. Mapa taka daje również wytyczne dotyczące obszarów deficytowych, wymagających największych nakładów. Informacje uzyskane w ten sposób pozwalają na określenie niezbędnych i najpotrzebniejszych dla miasta działań.

5. Instrumentarium marketingowe jako warunek realizacji przyjętej koncepcji marketingu

Planowanie środków realizacji przyjętej strategii związane jest z kształtowaniem sposobów realizacji przyjętych celów marketingowych i misji miasta. Przy czym środki te przyjmują formę bardzo uszczegółowioną. Niezbędnym zatem jest dokładne określenie:

– rezultatów, które mają zostać osiągnięte (odniesienie do określonej strategii);
– grup nabywców, do których środki te są kierowane (segmentacja rynku);
– wykonawców przewidzianych działań;
– czasu realizacji działań, jak również
– sposobów kontroli realizowanych działań.

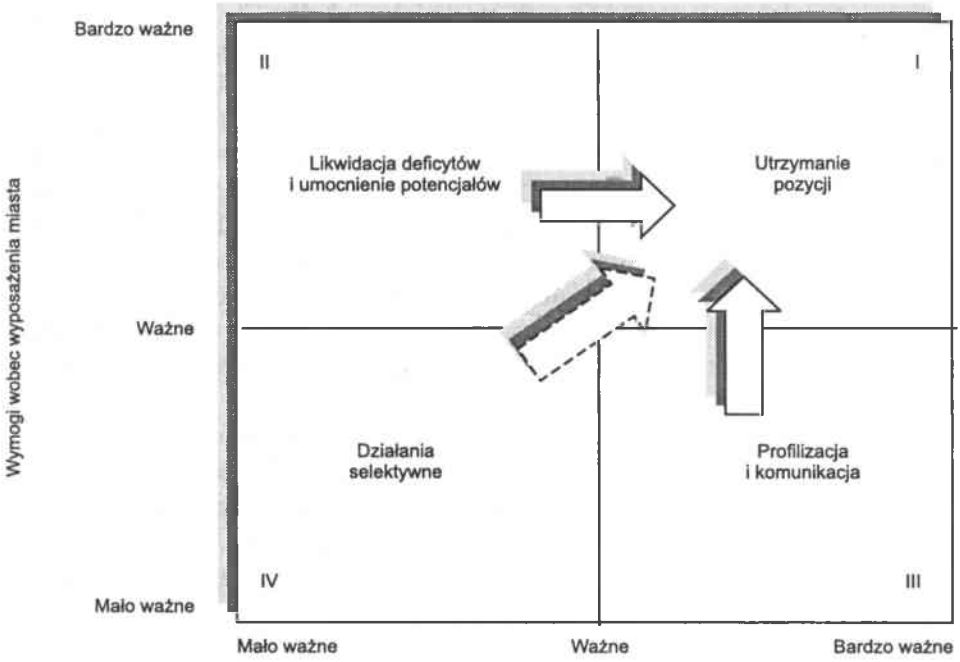
Miasto dysponuje w zasadzie klasycznymi instrumentami marketingu, wśród których wymienić należy politykę produktu, komunikacji oraz cen. Ze względu na fakt, że miasto „przywiązane" jest do określonego terenu, nie znajduje tutaj zastosowania polityka dystrybucji.

Podstawowym zadaniem polityki produktu jest stworzenie atrakcyjnej i zróżnicowanej oferty świadczeń realizowanych przez miasto. Dlatego też niezbędnym jest dostosowanie polityki świadczeń do potrzeb i wymagań ostatecznych nabywców, co w konsekwencji pozwoli na stworzenie oferty najbardziej atrakcyjnej i konkurencyjnej. Utrzymanie korzyści konkurencyjnych miasta wymaga zatem wykorzystania odpowiednich środków, które przyczynić się również mogą do minimalizacji deficytów w tym zakresie. Wśród instrumentów polityki produktu, wykorzystywanych przez miasta, wymienić można m.in.:

– infrastrukturę;
– udostępnienie zasobów finansowych na rozwój i wspieranie przedsiębiorczości;
– ośrodki szkoleniowe i placówki naukowe;
– świadczenia organów miejskich i samorządowych oraz
– ofertę kulturalną i turystyczną.

Należy jednak dodać, że konkretne środki realizacji przyjętej koncepcji marketingu mogą zostać zaplanowane jednostronnie, a ich odgórna realizacja moż-

liwa jest jedynie ze znacznymi ograniczeniami. Realizacja koncepcji marketingu wymaga bowiem stworzenia odpowiedniej jednostki organizacyjnej, która gromadziłaby cele, założenia, potrzeby i wymagania wszystkich zlokalizowanych w mieście organizacji (w sensie przyjętych celów i misji miasta). Przy planowaniu środków realizacji przydatna wydaje się być macierz zestawiająca z jednej strony wymogi wobec wyposażenia miasta, zgłaszane przez zlokalizowane w mieście organizacje oraz potencjalnych inwestorów, a z drugiej przydatność tego wyposażenia (por. rys. 3).



Rys. 3. Macierz wspierająca planowanie środków realizacji strategii i budowy przewagi konkurencyjnej
Źródło: I. Balderjahn, Ch-J. Aleff, op. cit., s. 127.

Miasto znajduje się w pozycji najlepszej (ćwiartka I) wówczas, kiedy większość swoich sfer strategicznych uznać może za silne, wtedy konieczna jest realizacja takich działań, która umożliwiłaby utrzymanie takiej pozycji. W przypadku umiejscowienia czynników determinujących decyzje lokalizacyjne w ćwiartce II i III konieczne są działania polegające na likwidacji istniejących deficytów oraz umacnianie istniejących potencjałów, kształtujących przyszłą przewagę konkurencyjną. Duże znaczenie przypisywane jest tym czynnikom, które przez organizacje traktowane są jako istotne (np. infrastruktura, połączenia komunikacyjne i informacyjne, koszty, w tym koszty płac oraz cen gruntów i powierzchni

użytkowych). Zlokalizowanie determinant lokalizacji w ćwiartce II wymaga podjęcia działań zmierzających do przesunięcia się w polach macierzy w poziomie i w prawo. Przy czym istotne wydaje się również traktowanie rozpoznanych problemów z uwzględnieniem potrzeb poszczególnych segmentów rynku.

W przypadku, kiedy czynniki lokalizacji umiejscowione są w polu III macierzy, konieczne jest umocnienie istniejących w mieście potencjałów oraz poprawienie komunikacji z organizacjami. Znajdujące się w tym polu potencjały strategiczne miasta traktowane są przez zainteresowane grupy odbiorców jako mało istotne. Dlatego też sfera ta wymaga stworzenia środków, które zorientowane będą na podniesienie znaczenia tych czynników lokalizacji. Wszelki podejmowane działania powinny dążyć do przemieszczenia się istniejących potencjałów sukcesu do ćwiartki I. Wśród możliwych do realizacji działań wymienić można, w szczególności, politykę komunikacji, zorientowaną na celowe oddziaływanie na świadomość ostatecznych odbiorców. Obok komunikacji masowej zastosowanie znaleźć mogą również różne formy komunikacji bezpośredniej (np. konferencje, targi). Ostatnie pole macierzy obejmuje takie czynniki lokalizacji, które nie stanowią potencjałów strategicznych miasta i nie są istotne dla organizacji. Sfera ta wymaga od miasta działań selektywnych, ukierunkowanych na zależności istniejące pomiędzy nimi a występującymi w mieście czynnikami strategicznymi. Adekwatnymi wydają się zatem działania zmierzające do podniesienia użyteczności danej lokalizacji.

Z punktu widzenia czynników determinujących lokalizację, a wpływających na przewagę konkurencyjną, istotna jest również polityka cenowa i taryfowa, w ramach której określane są np. ceny na przejazdy komunikacyjne czy imprezy kulturalne. W ramach polityki taryfowej nie bez znaczenia są podatki lokalne oraz kształtowanie się cen gruntów i powierzchni użytkowych w centrum miasta oraz na jego obszarach przyległych.

6. Podsumowanie

Internacjonalizacja i globalizacja gospodarki powoduje nasilenie się walki konkurencyjnej również pomiędzy miastami, będącymi oferentami produktów i usług miejskich. Przełożenie idei marketingu na funkcjonowanie miast jest szczególnie istotne w okresie przekształceń strukturalnych i nowego podziału administracyjnego kraju. Eksponowanie rzeczywistych walorów regionu oraz dążenie do ich stałej poprawy i rozbudowy stwarza realne możliwości zdobywania coraz większej liczby inwestorów. Konfrontacja silnej pozycji miasta z dużą jego atrakcyjnością stanowi podstawę dla dalszego jego rozwoju i wciąż rosnącego zainteresowania. Praktyczne wykorzystanie przez miasta idei marketingu może przyczyniać się zatem do wzrostu atrakcyjności regionów, a co za

tym idzie do zwiększenia ich konkurencyjności, rozpatrywanej w układach zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Tylko miasta konkurencyjne mogą zapewnić inwestorom odpowiednie zasoby personalne, dogodne warunki funkcjonowania oraz zadowalające zyski, a mieszkańcom – odpowiednie miejsca pracy, wysokie dochody oraz dobre warunki życia.

THE CONCEPT OF MARKETING AS A DETERMINANT OF A RISE IN COMPETITIVENESS OF CITIES

Summary

The article is an essay at an assessing the importance of marketing activities for a rise in the competitiveness of cities. In its first part, the author presented conceptions which treat the city as a peculiar marketing product. The receivers of the product recruit from external and internal individuals, institutions and organizations which submit a demand for services rendered by the city. These groups contribute to defining the market of municipal services, in which the competition between cities takes place. Further, the concept of marketing – mix and its influence on the growing competitive advantage of cities, especially in winning investors, was presented. The significance of positioning, understood as a notion of what image of the city should be instilled in the consciousness of the purchaser, was indicated. The article ends with a discussion of the matrix supporting the planning of means of realizing the strategy and building competitive advantage by Balderjahn and Aleff.

ZARZĄDZANIE GOSPODARKĄ MIEJSKĄ I PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA MIASTA

OPOLE 2002

Stanisław MALARSKI
Uniwersytet Opolski

POLSKIE MIASTA NADODRZAŃSKIE W NADGRANICZNYCH EUROREGIONACH POLSKO-NIEMIECKICH. ASPEKTY PRAWNO-ADMINISTRACYJNE

1. Wprowadzenie

W procesach osadnictwa i kształtowania infrastruktury społeczno-gospodarczej organy i instytucje administracyjne powiązane z podziałem administracyjnym kraju realizują różne funkcje. W szczególności zróżnicowane są zadania i kierunki działalności organów lokalnych, ponadlokalnych, subregionalnych oraz regionalnych. Ich status prawno-administracyjny przejawia się w strukturach sformalizowanych ukształtowanych na podstawie polskich reform administracyjnych w latach 1998–2000. Są to gminy, powiaty i województwa, których model prawno-organizacyjny określają ustawy:

– z 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym (DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.);

– z 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.);

– z 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

W ich działalności zróżnicowane są zadania związane z rozwojem lokalnym stanowiącym dominantę w zadaniach i działalności gmin, podczas gdy powiaty realizują cele integracji subregionalnej, a województwa – regionalnej. Zauważyć jednak należy, że wszystkie wymienione struktury ukierunkowane są nie tylko na działalność wewnętrzną – w obrębie ich właściwości terytorialnej (działalność endogeniczna), ale na mocy postanowień ustawowych mogły

nawiązać szeroką współpracę z otoczeniem administracyjno-samorządowym – uzyskały uprawnienie do podejmowania i rozwijania działalności zewnętrznej (egzogenicznej). Opiera się ona na normach kompetencyjnych i katalogach zadań zawartych w ustawach samorządowych, a przede wszystkim na osobowości prawnej poszczególnych struktur samorządowych. Dzięki temu możliwa jest rozległa działalność kontraktowa gmin, powiatów i województw przejawiająca się w zawieraniu umów i porozumień o współpracy (środki prawne funkcjonalne). Dostrzegać jednak należy rozwój aktywności polskich samorządów w kierunku tworzenia nowych struktur prawno-organizacyjnych (środki prawne instytucjonalne).

Analizując działalność zewnętrzną – egzogeniczną gmin, powiatów i województw, dostrzegamy znaczne zróżnicowanie tej działalności; dużą aktywność gmin – szczególnie miejskich przy znikomej działalności w tej dziedzinie nowo powstałych (od 1 stycznia 1999 r.) powiatów i samorządowo-rządowych województw regionalnych.

2. Przesłanki i czynniki aktywności miast w tworzeniu struktur integracyjnych

W procesie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski szczególną rolę odgrywają miasta, zarówno miasta małe, ośrodki miejsko wiejskie, miasta – siedziby powiatów, średnie i duże miasta, jak i stolice województw – metropolie regionalne. Ich funkcje i zadania ulegają zmianom wraz z przemianami w polityce społeczno-gospodarczej (gospodarka przestrzenna, harmonijny rozwój, zróżnicowanie funkcji ośrodków zurbanizowanych oraz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich), jak i w modelu kompetencyjnym gmin, powiatów i województw w polskim systemie administracyjno-samorządowym.

Co prawda, funkcje miast nie zostały wyodrębnione w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ale znajdują one swą regulację w statutach i regulaminach poszczególnych miast, nawiązujących do wielkości, funkcji, terytorium, ludności, potencjałów gospodarczych, oświatowo-kulturowych i naukowych, infrastruktury technicznej i komunalnej.

Jeśli gminy miejskie czy wiejsko-miejskie koncentrują się z zasady na samoorganizacji społeczności lokalnych i zaspokajaniu potrzeb tych społeczności, to gminy miejskie nie ograniczają się do działalności lokalnej, ale poszerzają swoją działalność, wychodzą poza granice administracyjne i dynamizują działalność poprzez zawieranie z innymi miastami umów o partnerstwie oraz umów i porozumień o współpracy i wspólnych przedsięwzięciach komunalnych (środki funkcjonalne), jak też tworzą związki międzykomunalne czy między-

gminne, a także uczestniczą w różnorodnych stowarzyszeniach małych i dużych miast.

Właśnie miasta dostrzegają duże korzyści i perspektywy rozwojowe w dynamizowaniu swej współpracy zarówno z innymi miastami, jak też z innymi strukturami – regionami i euroregionami. Ta aktywność przejawia się szczególnie na obszarach nadgranicznych – na styku z terenami i jednostkami administracyjno-samorządowymi sąsiednich państw graniczących z Polską.

Podstawy prawne dla podejmowania i rozwijania takiej działalności stwarza Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi zawarta w Madrycie 21 maja 1980 r., a ratyfikowana przez Polską oświadczeniem rządowym z 1 kwietnia 1993 r. (DzU 1993, nr 61, poz. 288). Uprawnienia do rozwijania współpracy z zagranicznymi gminami wiejskimi i miastami przewiduje również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 r. (również ratyfikowana przez Polskę).

3. Kierunki i cele działalności transgranicznej miast

Działalność transgraniczna i zagraniczna miast jest doniosłym czynnikiem ich rozwoju i internacjonalizacji, gdyż działalność taka:

a) sprzyja współpracy samorządów miast nadgranicznych w rozwiązywaniu wspólnych problemów społeczno-gospodarczych przy wykorzystywaniu posiadanych zasobów;

b) tworzy warunki do rozwijania gospodarki komunalnej i ochrony środowiska;

c) sprzyja rozwijaniu handlu i usług, tworzeniu setek i tysięcy miejsc pracy;

d) pomaga rozwijać i optymalnie wykorzystywać istniejące placówki szkolnictwa, oświaty, kultury, a także zakłady opieki zdrowotnej;

e) sprzyja wzajemnemu poznawaniu się społeczności nadgranicznych, eliminowaniu uprzedzeń i negatywnych stereotypów, poznawaniu języka i kultury;

f) usprawnia funkcjonowanie przejść granicznych w ich powiązaniach z systemem autostrad i dróg międzynarodowych;

g) tworzy klimat dobrosąsiedzkiej współpracy społeczności sąsiadujących krajów i przygotowuje warunki dla przyszłej integracji i współpracy międzyregionalnej w ramach Unii Europejskiej.

W transgranicznej współpracy władz lokalnych i współpracy międzyregionalnej przeważają zadania właściwe dla funkcji miast, przy minimalnych zakresach zadań gmin wiejskich czy powiatów.

W nawiązaniu do postanowień konwencji madryckiej z 1980 r. oraz kierunków działalności określonych Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego powołane w latach 1991–1998 euroregiony polskich obszarów nadgranicznych swoje zadania mają zebrane w statutach, z tym że dominuje w nich problematy-

ka „miejska", a marginalne znaczenie ma współpraca w zakresie rolnictwa. Jako przykład niech posłuży zbiór celów i zadań dużego i dynamicznego Euroregionu Pomerania. Zgodnie z umową o utworzeniu Euroregionu jego cele mają być realizowane poprzez:

1. podnoszenie poziomu życia obywateli mieszkających w regionie poprzez wspólne wspieranie inwestycji i programów gospodarczych;
2. realizowanie szkoleń zawodowych i programów zmierzających do likwidacji bezrobocia;
3. popieranie idei jedności europejskiej i międzynarodowego zrozumienia;
4. współpracę i wymianę grup zawodowych, naukowych, kulturalnych, środowisk młodzieżowych, a w szczególności tych jej form, które sprzyjają wzajemnemu lepszemu poznaniu społeczności zamieszkujących regiony graniczne;
5. utrzymanie oraz poprawę stanu środowiska naturalnego, poprawę gospodarki rolnej i leśnej;
6. budowanie oraz dostosowanie infrastruktury do potrzeb ruchu granicznego i regionalnego;
7. rozwój współpracy gospodarczej, wymiany *know-how* i transfery technologii;
8. budowę kompleksowego systemu informacji w celu wymiany danych w Euroregionie;
9. rozwój skoordynowanego transgranicznego planowania przestrzennego;
10. współpracę w zakresie likwidacji pożarów i klęsk żywiołowych (np. powodzi) oraz w sytuacjach awaryjnych;
11. wspieranie rozwiązywania problemów przejść granicznych.

Podobna problematyka celów i zadań występuje w statutach (umowach założycielskich) innych nadgranicznych euroregionów polsko-niemieckich: Pro Europa Viadrina, Sprewa–Nysa–Bóbr oraz trójstronnego polsko-czesko-niemieckiego Euroregionu Nysa.

4. Miasta Polski Zachodniej we współpracy transgranicznej i działalności euroregionów nadodrzańskich

W tworzeniu euroregionów istniejących na polskich obszarach nadgranicznych (wg stanu na 1 stycznia 2001 r. istnieje 13 euroregionów) doniosłą rolę odegrały miasta nadodrzańskie, z inicjatywy których powstały w latach 1991–1995 cztery euroregiony (Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa–Nysa–Bóbr oraz Nysa), inspirujące powołanie dalszych euroregionów na granicach południowych i wschodnich.

Mimo przejściowego osłabienia działalności euroregionów spowodowanego reformami administracyjno-samorządowymi i finansowo-ekonomicznymi, miasta nadal odgrywają wiodącą rolę w kontynuowaniu działalności euroregionów.

W organizowaniu euroregionów na granicy polsko-niemieckiej na podkreślenie zasługuje udział następujących miast:

– Szczecin, Świnoujście, Kołobrzeg, Kamień Pomorski, Międzyzdroje i inne (Pomerania);

– Gorzów Wielkopolski, Kostrzyń, Słubice i inne, Pro Europa (Viadrina);

– Zielona Góra, Gubin, Żagań, Nowa Sól, Żary i inne (Sprewa–Nysa–Bóbr);

– Jelenia Góra, Bolesławiec, Jawor, Szklarska Poręba, Kamienna Góra, Lubin, Zgorzelec i inne (Nysa).

Poszczególne miasta włączały się do euroregionów samoistnie, na podstawie uchwał samorządów lub poprzez udział w powoływanych celowych związkach gmin i zespołowe wstępowanie do struktur euroregionów i ich organów.

Zauważyć należy, że po wprowadzonych w Polsce od 1 stycznia 1999 r. reformach administracyjno-samorządowych, które umożliwiły podejmowanie działalności zagranicznej i transgranicznej samorządom powiatów i województw, jednostki te na ogół nie przystępują do istniejących euroregionów i nie włączają się do nich swym potencjałem społeczno-ekonomicznym.

Należy więc sformułować tezę, że w utworzeniu euroregionów na pograniczu polsko-niemieckim sprawczą rolę odegrały polskie miasta nadgraniczne i one zapewniają kontynuację istnienia i działalności euroregionów, przy znikomej partycypacji gmin wiejskich oraz nowo utworzonych powiatów i województw regionalnych.

Stan taki nie sprzyja pogłębianiu współpracy przygranicznej Polski z jej sąsiadami i nie zapewnia właściwego współdziałania polskich gmin, powiatów i województw z partnerami zagranicznymi.

Literatura

Integracja Europejska, podręcznik, red. A. Marszałek, Łódź 1997.

KULESZA M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 10.

MALARSKI S., *Aspekty prawno-międzynarodowe i administracyjno-samorządowe współpracy transgranicznej Śląska Opolskiego i Regionu Ostrawsko-Opawskiego*, [w:] *Śląsk Opolski i Opawski w kierunku standardów europejskich*, Opawa 1999.

MALARSKI S., *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000.

MALARSKI S., *Status prawno-organizacyjny miasta w ustawodawstwie II i III Rzeczypospolitej*, [w:] *Społeczne, gospodarcze i przestrzenne przeobrażenia miast*, red. J. Słodczyk, Opole 2000.

Region Opawa-Racibórz, Historia i perspektywy w Unii Europejskiej, Opole 1996.

Rola regionów w procesie integracji europejskiej, Międzynarodowa Konferencja Opole 23–24 września 1999 r., Opole 2000.

SKRZYDŁO A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy trangranicznej*, „Sprawy międzynarodowe" 1999, z. 3.

THE POLISH CITIES OF THE ODRA RIVER BASIN WITHIN THE POLAND-GERMANY BORDER EURO-REGIONS. THE LEGAL-ADMINISTRATIVE ASPECTS

Summary

The work is an inventory of development of the cities lying in the Odra River Basin within the Polish-German Euro-regions. A review of legal acts which regulate the question under discussion was made in the introduction. It was pointed to the significant role of the self-government factor. It turns out that the self-government was invested with broad legislative rights to undertake and develop the exogenous activity. In the following part, the author discusses premises and factors behind the activity of the cities in the sphere of forming integration structures, underlying the role of the European framework convention concerning trans-border cooperation between communities and territorial authorities. The article ends with a review of activities performed by the cities within the system of the following Euro-regions: Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa-Bóbr and Nysa. It follows from the review that the Polish cities do play a causative role in creating the Euro-regions.

OPOLE 2002

Marek FURMANKIEWICZ
Uniwersytet Wrocławski

AKTYWNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA SAMORZĄDÓW POLSKICH MIAST WOJEWÓDZKICH

Zdaniem wielu autorów od lat osiemdziesiątych XX w. na całym świecie obserwuje się wzrost znaczenia i aktywności władz lokalnych, które widzą szansę dla rozwoju społeczno-gospodarczego swoich jednostek terytorialnych we współpracy i wielosektorowej wymianie w skali międzynarodowej[1]. Dotyczy to nie tylko głównych ośrodków rozwoju, czyli metropolii w wysoko rozwiniętych krajach świata, głównie Ameryki Północnej i Europy, ale i znacznie mniejszych jednostek administracji lokalnej. Tendencje te nie są obce także miastom polskim, choć skala i zaawansowanie procesów są niewątpliwie słabsze.

Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie aktywności międzynarodowej samorządów polskich miast wojewódzkich, jako jednego z istotnych czynników aktywnego wspierania rozwoju tych ośrodków, a pośrednio i otaczającego regionu. Wynika to z przeświadczenia, że siła ekonomiczna miasta wynika nie tylko z jego rozwoju wewnętrznego, ale i powiązań międzynarodowych, które często pobudzane są przez świadome działania władz lokalnych. Ta aktywność samorządów potraktowana jest zarazem jako miernik internacjonalizacji aktywnej, w przeciwieństwie do internacjonalizacji pasywnej wynikającej z uwarunkowań historycznych, środowiskowych lub ustalonej funkcji administracyjnej miasta[2]. Badaniami objęto miasta wojewódzkie, które mogą stać się w ten sposób „regionalnymi ośrodkami metropolitalnymi" w skali kraju w rozu-

[1] J. Komorowski, *Internationalisation – a modern path of development for European cities*, European Studies, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu", seria I, z. 253, Poznań 1997, s. 32–49; Ch.F. Alger, *The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world*, Cities, Vol. 16, No. 3/1999, s. 195–206.

[2] J. Komorowski, op. cit., s. 39.

mieniu Klasika[3]. Należy do nich 7 ośrodków o znaczeniu co najmniej krajowym: Warszawa, Katowice, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, których powiązania społeczno-ekonomiczne miały zasięg ogólnokrajowy i dominowały nad regionalnymi[4] oraz pozostałe obecne miasta wojewódzkie, które zachowały znaczenie regionalne, choć często zwiększył się ich zasięg oddziaływania. W województwie lubuskim i kujawsko-pomorskim uwzględniono po dwa miasta, w których zlokalizowane są instytucje wojewódzkie. W badaniach wzięto pod uwagę dostępne dane o aktywności miast w zakresie współpracy dwustronnej z innymi miastami za granicą (tzw. miasta bliźniacze, siostrzane lub partnerskie) oraz o ich uczestnictwie w zrzeszeniach międzynarodowych (w tym uwzględniono euroregiony pomimo ich lokalnego charakteru). Do analizy wykorzystano materiały, sprawozdania i kopie dokumentów przekazane z urzędów miejskich na początku 2001 r., dane otrzymane ze Związku Miast Polskich oraz dostępne publikacje[5]. Informacje o organizacjach międzynarodowych pochodzą z ich oficjalnych stron internetowych, broszur oraz publikacji[6].

Uczestnictwo w zrzeszeniach międzynarodowych

Od momentu powołania samodzielnego samorządu gminnego w 1990 r. miasta wojewódzkie zaczęły nawiązywać kontakty ze zrzeszeniami międzynarodowymi, a w niektórych przypadkach angażowały się w prace nad ich powołaniem. Przykładowo Kraków jest jednym z 25 założycieli Ligi Miast Historycznych. Do początku 2001 r. polskie samorządy terytorialne miały dużą swobodę w przystępowaniu do zrzeszeń międzynarodowych.

---

[3] A. Klasik, *Rola metropolii w rozwoju regionalnym*, „Opolskie Roczniki Ekonomiczne", t. XV, Opole 1997, s. 65–72.

[4] P. Eberhardt, *Problematyka systemu osadniczego Polski*, „Biuletyn KPZK PAN", nr 167, Warszawa 1994, s. 81–87.

[5] M.in.: B. Kortus, M. Paszkowski, A. Zborowski, *Can Cracow become an international city? (Present economic transformation)*, „Folia Geographica, Seria Geographica Oeconomica", Vol. XXV–XXVI, Kraków 1993, s. 23–40; A. Kręc, *Współpraca zagraniczna miast i gmin polskich w świetle badań ankietowych*, [w:] *Związki bliźniacze, Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, red. A. Brzozowska, Związek Miast Polskich, Poznań 1998, s. 24–38; B. Gruchman, *Konkurencyjność Poznania i współpraca z innymi miastami*, [w:] *Podstawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania*, red. R. Domański, „Biuletyn KPZK PAN", nr 187, Warszawa 1999, s. 35–45.

[6] P. Rinne, *Environmental responsibility and co-operation between Baltic and North Sea Municipalities*. Part 1: *The Baltic Eco-Cities Programme and its pilot function for the municipalities bordering the North Sea*, „Marine Pollution Bulletin", Vol. 29. Nos 6–12, 1994, s. 627–630; Ch.F. Alger, op. cit.; K. Kjaer, *Advancing integrated urban management through European cooperation networks*, [w:] *Metropolis 2000 – Congres on energy and sustainability in European cities – Conference proceedings*, red. P. Sampaio Nunes i in., Athens, 17–19 January 1999, European Commision, s. 205–211; L. Drela, *Instytucje kulturalne i organizacje europejskie*, Unia Europejska nr 5 (05), Warszawa 2000, s. 184–185; T. Palmowski, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*, Gdańsk 2000.

Od 28 lutego 2001 r zaczęła obowiązywać Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (DzU nr 91 z 28.11.2000 r., poz. 1009). Powraca ona do modelu pełnej kontroli państwa nad samorządami terytorialnymi w zakresie zrzeszania się w organizacjach międzynarodowych. Zgodnie z jej zapisami, minister właściwy do spraw zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego do zrzeszenia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej (art. 4 pkt 5), a w przypadku braku zgody na dalsze członkostwo – jednostka musi wystąpić ze zrzeszenia (art. 10. pkt 3). Uczestnictwo gmin w zrzeszeniach międzynarodowych uzależniono od aktualnej „polityki zagranicznej państwa" (art. 2 pkt 1), a w praktyce od decyzji urzędników w Warszawie. Ustawa poprzez prawne uregulowanie zasad przystępowania do zrzeszeń międzynarodowych może spowodować zmiany w kierunkach współpracy miast w stosunku do danych podawanych w niniejszych rozważaniach.

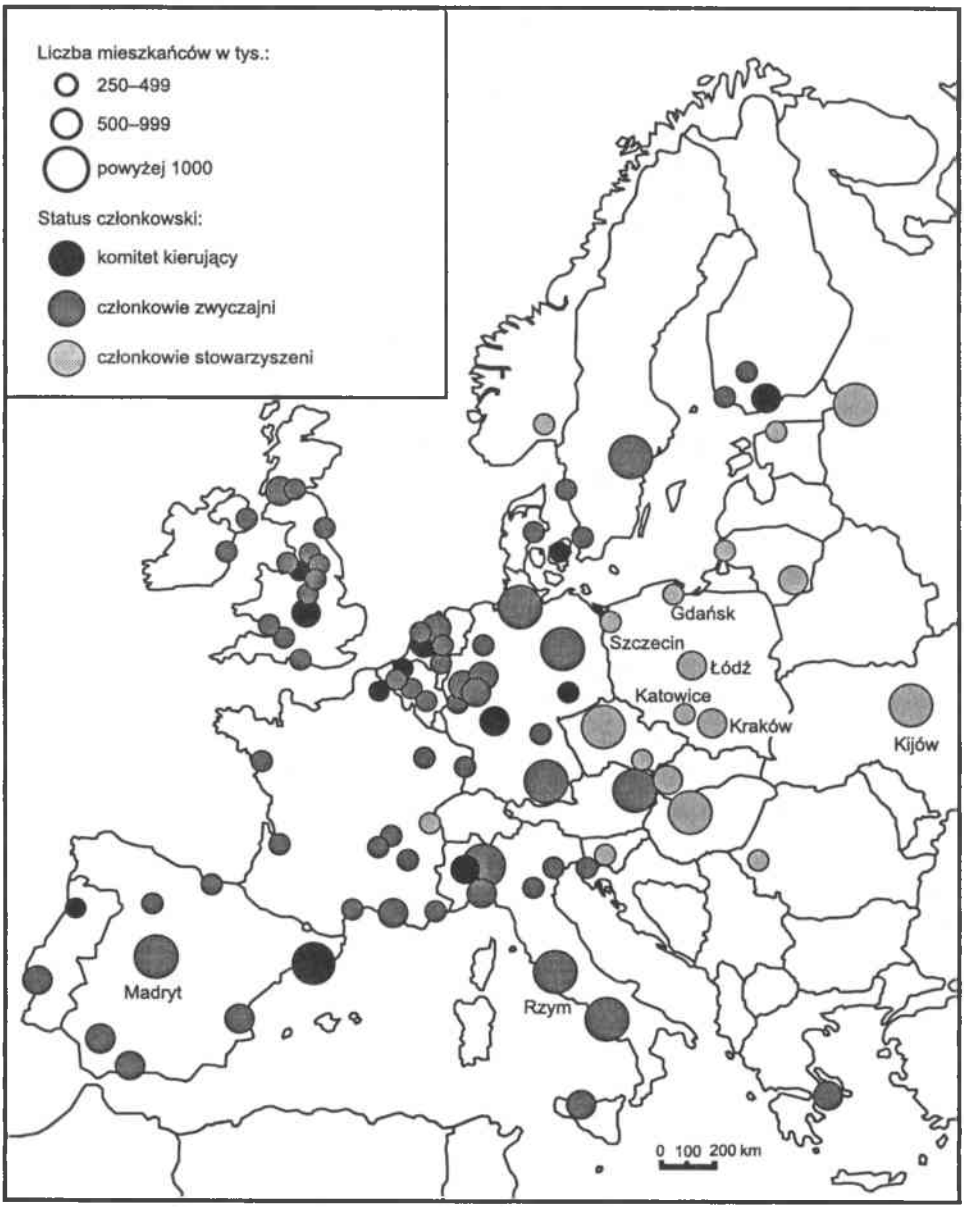
Formacje europejskie

Spośród wszystkich przypadków współpracy ze zrzeszeniami międzynarodowymi w około 80% są to związki z formacjami europejskimi, w tym najczęściej powstałymi z inicjatywy miast z Unii Europejskiej. Jest to związane z ogólnymi powiązaniami Polski z Europą Zachodnią i chęcią wejścia do Unii Europejskiej, ale częściowo także z wyższymi kosztami współpracy w organizacjach światowych (koszty udziału w spotkaniach, konferencjach itp.).

Tabela 1. Europejskie zrzeszenia międzynarodowe społeczności lokalnych i regionalnych najczęściej współpracujące z polskimi miastami wojewódzkimi (styczeń 2001)

Organizacja	Data powstania	Liczba miast woj. deklarujących współpracę	Miasta woj. – członkowie (także stowarzyszeni)	Miasta woj. deklarujące współpracę bez członkostwa
Eurocities	1986	6	Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Szczecin	Warszawa
Telecities	1993	5	Gdańsk, Katowice, Łódź	Szczecin, Warszawa
Nowa Liga Hanzeatycka	1980 (sformalizowanie w 2000)	4	Kraków, Wrocław, Szczecin, Gdańsk.	
METREX	1996	3	Kraków, Wrocław, Szczecin	
Unia Miast Bałtyckich	1983	2	Gdańsk, Szczecin	
Miasta Wolne od Samochodów	1994	2	Kraków	Katowice poprzez Katowicki Związek Komunalny GOP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów urzędów miejskich i wymienionych organizacji.



Rys. 1. Miasta zrzeszone w Eurocities na początku 2001 r. (poza mapą – Nikozja na Cyprze i Nižnij Novgorod w Rosji jako członkowie stowarzyszeni)
Źródło: Opracowanie własne wg danych Eurocities.

Zrzeszenie Eurocities (European Association of Metropolitan Areas) łączy zainteresowane miasta liczące ponad 250 tys. mieszkańców. Jego głównym ce-

lem jest poprawienie warunków życia mieszkańców terenów zurbanizowanych przez wpływanie na władze Unii Europejskiej oraz wymianę doświadczeń i wiedzy praktycznej nt. zarządzania gospodarką miejską. Organizacja ta jest znaczącym lobby wpływającym na europejską politykę urbanistyczną. Pomaga w planowaniu i wdrażaniu międzynarodowych projektów dotyczących miast. W 2000 r. organizacja skupiała 99 miast z 26 krajów europejskich, w tym m.in. Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź i Szczecin[7]. Jako pierwszy akces do tej organizacji zgłosiły władze Krakowa w 1990 r. Podjęły one współpracę z komitetami Kultury ds. Rozwoju Ekonomicznego i Odnowy Miast, a w szczególności z Komitetem Wschód-Zachód oraz Spraw Społecznych[8].

W ramach komitetu Wschód–Zachód przy szczególnej aktywności Gdańska powstał dokument pt. „Ocena podstawowych potrzeb miast Wschodniej i Centralnej Europy" zaprezentowany i przyjęty na spotkaniu członków Eurocities w październiku 1999 r. Dotyczy on identyfikacji potrzeb oraz oczekiwań miast Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej[9]. Z organizacją Eurocities związane są sieci Telecities i Car Free Cities.

Telecities (European Digital Cities) została założona przez grupę miast chcących współpracować w rozwijaniu Technologii Informatycznych i Komunikacyjnych (ICT – Information and Communication Technology), jako sieć związana z Eurocities. Rozwój tych technologii w miastach ma wspierać ich dalszy rozwój ekonomiczny, społeczny i kulturalny. W 2000 r. zrzeszenie liczyło 128 członków (w tym 115 z Unii Europejskiej) – głównie miasta. Do organizacji należą m.in. Gdańsk, Katowice i Łódź, a współpracę deklarują także Szczecin i Warszawa.

Sieć Miast wolnych od samochodów (Car Free Cities) została zapoczątkowana przez Dyrekcję Generalną XI (*environment*) Komisji Europejskiej w marcu 1994 r. na konferencji „Car free cities?" w Amsterdamie. Pierwszych 37 członków zobowiązało się do rozwoju, wymiany i wprowadzania w życie technik i metod zarządzania mających na celu zmniejszenie samochodowego ruchu miejskiego, przez aktywne zachęcanie do użycia bardziej przyjaznych środowisku środków transportu. W 2000 r. członkami stowarzyszenia było 60 miast, w tym Kraków i jako członek stowarzyszony Katowicki Związek Komunalny GOP (do którego należą Katowice).

---

[7] *Eurocities – networking for cities, networking for people*. Eurocities, Bruxelles 2000 (materiały informacyjne).

[8] *Zakres i rodzaj współpracy w ramach kontaktów Krakowa z miastami partnerskimi i współpracującymi z Krakowem*, Urząd Miasta Krakowa, Wydział Rozwoju Miasta, Referat Współpracy Krajowej i Zagranicznej, Kraków 2000.

[9] *Podsumowanie współpracy międzynarodowej miasta Gdańska w latach 1999–2000*, Biuro Prezydenta Miasta Gdańska, Referat Spraw zagranicznych, Gdańsk 2001.

Nowa Liga Hanzeatycka (Nowa Hanza, The New Hanseatic League) nawiązuje do Hanz historycznych. Została reaktywowana w 1980 r. i początkowo funkcjonowała jako organizacja nieformalna. Pracom organizacji przewodniczy Lubeka. Statut związku uchwalony został 27 maja 2000 r. na spotkaniu w Zwolle w Holandii, przy czym polskie miasta pod nieformalnym przewodnictwem Gdańska także złożyły propozycje dotyczące zapisów statutowych[10]. W 2000 r. do Nowej Hanzy należało ponad 208 miast (w tym 127 z Niemiec) z co najmniej 16 krajów. Dziedziny współpracy obejmują urbanistykę, promocję turystyczną, handel i wymianę kulturalną. Przykładem działalności organizacji jest promocja miast w czasie corocznych zjazdów (Dni Hanzeatyckie) ułatwiająca nawiązywanie kontaktów handlowych i kulturalnych. W 1999 r. w pracach Hanzy uczestniczyło 9 polskich miast[11], zaś na początku 2001 r. już 20, w tym Kraków, Wrocław, Szczecin i Gdańsk.

Sieć Europejskich Regionów i Obszarów Metropolitalnych METREX (The Network of European Metropolitan Regions and Areas) z siedzibą w Glasgow powołano w 1996 r. na Konferencji Regionów Metropolitalnych. Jest związkiem dużych miast i silnie zurbanizowanych regionów europejskich. Główne dziedziny współpracy dotyczą planowania przestrzennego i rozwoju obszarów metropolitalnych. Członkami tej organizacji są Kraków, Wrocław i Szczecin. Kraków w 1997 r. organizował doroczne spotkanie członków organizacji.

Unia Miast Bałtyckich (Union of the Baltic Cities, UBC) powstała w 1991 r. Od początku istnienia organizacji jej członkiem jest Szczecin, który przewodniczył wraz z miastem Visby Komisji Kultury. Samorząd Szczecina opracował przyjętą przez władze Unii strategię działania na lata 2000–2006. Jej głównymi celami jest integracja regionu Morza Bałtyckiego oraz jego rozwój w skali europejskiej[12]. Spośród polskich miast wojewódzkich aktywnym członkiem jest także Gdańsk. Uczestniczył on w pracach Komisji Kultury (wspólne przedsięwzięcia z Nadbałtyckim Centrum Kultury), Komisji Rozwoju Przestrzennego i Komisji ds. Współpracy Gospodarczej.

Bałtycka Komisja ds. Turystyki (Baltic Sea Tourism Commision) powstała w 1983 r. z inicjatywy Izby Gospodarczej w Lubece. Zrzesza ponad 130 organizacji, w tym operatorów turystycznych, władze portowe i władze lokalne. Jest to największa organizacja w basenie Morza Bałtyckiego. Od 1991 r. należy do niej Gdańsk, a od 1999 r. – Szczecin.

Inne ważniejsze organizacje w których uczestniczą lub z którymi deklarują współpracę polskie miasta wojewódzkie, to przykładowo: Stowarzyszenie Eu-

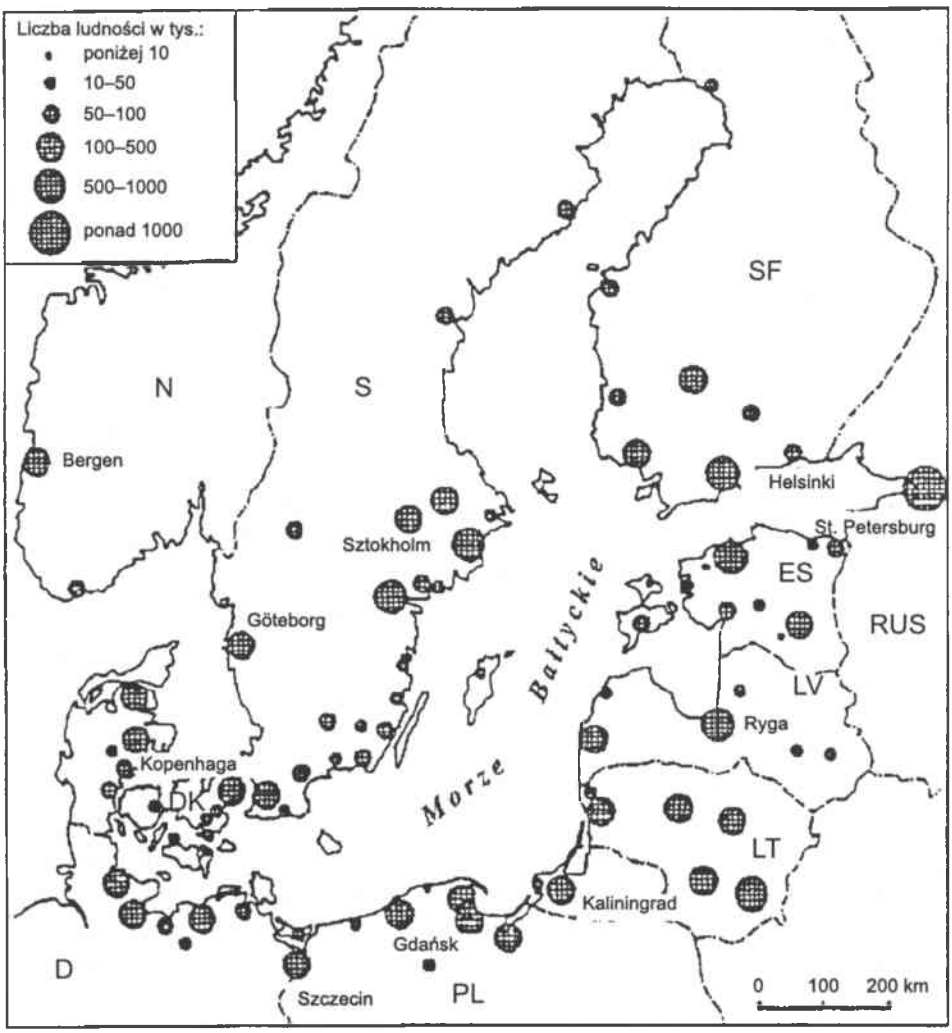
---

[10] *Zakres i rodzaj współpracy w ramach kontaktów Krakowa...*

[11] *Podsumowanie współpracy międzynarodowej Miasta Gdańska...*

[12] *Plan współpracy międzynarodowej Miasta Szczecina w roku 2000*, Urząd Miejski Szczecina, Szczecin.

ropejskich Miast Kultury – Kraków, Stowarzyszenie Stolic Państw Członkowskich Unii Europejskiej – Warszawa, Miasta Europejskie Przeciwko Narkotykom (ECAD) i Sieć Miast dla Rowerzystów (Cities for Cyclist Network) – Gdańsk, „Les Rencontres" dotyczące zarządzania kulturą i sztuką w mieście – Szczecin, Sieć Europejskich Miast i Regionów dla Nowych Rozwiązań Transportowych POLIS (European Cities and Regions Networking for New Transport Solutions) – Białystok.



Rys. 2. Miasta zrzeszone w Unii Miast Bałtyckich
Źródło: Palmowski 2000.

Formacje światowe

Polskie miasta wojewódzkie w małym stopniu angażują się w bezpośrednią współpracę z organizacjami światowymi (tab. 2). Cześć kontaktów odbywa się często za pośrednictwem sieci europejskich tworzonych we współpracy z organizacjami światowymi.

Tabela 2. Światowe zrzeszenia społeczności lokalnych najczęściej współpracujące z polskimi miastami wojewódzkimi (styczeń 2001)

Organizacja/Program	Data powstania	Liczba miast woj. deklarujących współpracę	Miasta woj. – członkowie (także stowarzyszeni)	Miasta woj. deklarujące współprace bez członkostwa
Międzynarodowa Rada na rzecz Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych ICLEI	1990	2	Katowice, Gdańsk	
Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast i Portów IACP	1988	2	Gdańsk, Szczecin	
Światowe Stowarzyszenie Wielkich Miast METROPOLIS	1985	2	Warszawa	Szczecin

Źródło: Jak w tab. 1.

Międzynarodowa Rada na rzecz Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (International Council of Local Environmental Initiatives – ICLEI) z główną siedzibą w Toronto zajmuje się wspieraniem władz lokalnych dążących do poprawy warunków środowiska i rozwoju zrównoważonego. Na początku 2001 r. organizacja miała ponad 350 członków, głównie miast, lokalnych władz terytorialnych i ich stowarzyszeń. Jej członkami na początku 2001 r. były Katowice i Gdańsk. Współpraca naszych miast z ICLEI opiera się głównie na udziale w następujących projektach:

– Kampania Lokalnej Agendy 21 (Local Agenda 21 Campaign), która wspiera politykę miast i gmin działających w kierunku rozwoju zrównoważonego. Wskazuje ona na konieczność konsultacji ze społecznościami lokalnymi wszystkich realizowanych przez władze projektów. W Europie działania te finansowane są przez Komisję Europejską z inicjatywy CEMR. Gdańsk w 1999 r. otrzymał „Nagrodę Europejskiego Miasta Zrównoważonego Rozwoju" przyznaną przez CEMR.

– Kampania Miast na rzecz Ochrony Klimatu (Cities for Climate Protection Campaign) – program redukcji emisji zanieczyszczeń, którego główne źródła znajdują się w miastach.

– Miasta 21 (Cities 21) – program opracowania wskaźników zrównoważonego rozwoju miast.

Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast i Portów (International Association of Cities and Ports, IACP) powstało w 1988 r. Głównymi celami organizacji jest m.in. wymiana informacji i rozwój kontaktów między członkami, a także wspieranie badań i wdrażania projektów dotyczących planowania w miastach i portach, ochrony środowiska itp. poprzez organizację międzynarodowych spotkań, seminariów, studia i badania. Do organizacji należą Gdańsk i Szczecin. Gdańsk był współorganizatorem konferencji IACP w 2001 r.

Światowe Stowarzyszenie Wielkich Miast METROPOLIS zostało założone w 1985 r. w Montrealu. Ma ono na celu wymianę doświadczeń w rozwiązywaniu problemów wielkich aglomeracji miejskich. Do organizacji należy formalnie 55 metropolii i 70 członków stowarzyszonych. Członkiem organizacji jest Warszawa, natomiast współpracę zadeklarował również Szczecin.

Należy również wspomnieć o sieci Zdrowych Miast tworzonej w ramach programu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Nie jest to formalna organizacja, ale ze względu na współpracę międzynarodową wydaje się ważna i została uwzględniona w rankingu. W latach 1993–1997 w II fazie programu uczestniczyło 35 miast europejskich, w tym Poznań, Białystok, Łódź i Toruń[13]. W III fazie programu obejmującego lata 1998–2002 uczestniczy formalnie tylko Łódź. Pośrednio w programie uczestniczą także członkowie Stowarzyszenia Zdrowych Miast Polski, we współpracy z Europejskim Związkiem Narodowych Sieci Zdrowych Miast (European Association of National Healthy Cities Networks). Celem programu jest poprawa warunków zdrowotnych miast tzn. warunków środowiska i stanu zdrowia mieszkańców.

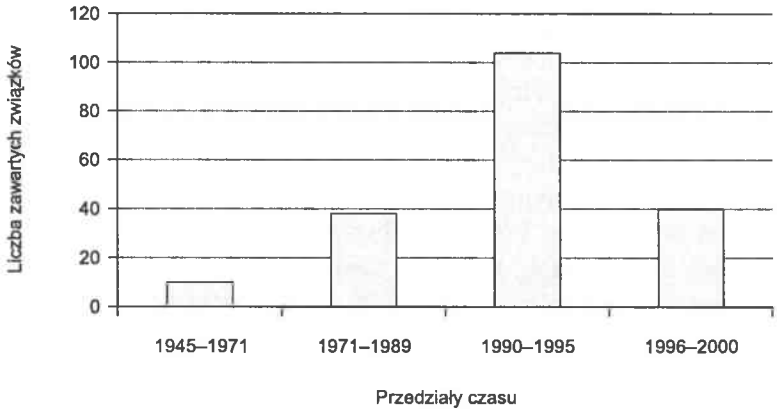
Inne światowe organizacje, do których należą polskie miasta wojewódzkie, to m.in.: Organizacja Miast Dziedzictwa Światowego (Organisation of World Heritage Cities) – Kraków, Stowarzyszenie Miast dla Recyklingu (Association of Cities for Recycling), Międzynardowe Stowarzyszenie Miast Edukacyjnych (International Association of Educating Cities) – Katowice, Organizacja Miast Męczeńskich i Miłujących Pokój – Warszawa.

Indywidualne związki dwustronne

Pierwsze dwustronne związki z partnerami zagranicznymi ówczesne miasta wojewódzkie Polski zaczęły nawiązywać pod koniec lat pięćdziesiątych. Kontakty ograniczane były często do spotkań władz partyjnych, a geograficznie, z kilkoma wyjątkami, do krajów „demokracji ludowej". W latach siedemdziesiątych największym polskim miastom umożliwiono nawiązanie ograniczonej i szczególnie kontrolowanej współpracy z partnerami z krajów Europy Zachodniej

[13] *Poznań w europejskiej sieci*, „Biuletyn Miejski" nr 18 (145), Poznań 1 XI 1998.

(„kapitalistycznych"), głównie z Finlandii (państwo neutralne będące pod silnym wpływem ZSRR), Francji, Wielkiej Brytanii i RFN. Jednocześnie w związku z wprowadzeniem nowych województw, zwiększyła się liczba miast nawiązujących międzynarodowe związki. Zamknięcie granic wskutek wprowadzenia stanu wojennego 13 grudnia 1981 r. spowodowało czasowe zablokowanie wszelkich kontaktów. Dopiero w połowie lat osiemdziesiątych ograniczona współpraca inicjowana przez władze administracyjne zaczęła powracać do poziomu sprzed 1981 r.



Rys. 3. Rok nawiązania pierwszych kontaktów w istniejących związkach dwustronnych aktualnych miast wojewódzkich
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędów miejskich.

W wyniku reformy samorządowej w 1990 r. gminy uzyskały dużą samodzielność. Od tej pory miasta mogły rozwijać swe kontakty swobodnie. Zaowocowało to gwałtownym wzrostem liczby nawiązywanych kontaktów w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Obecnie miasta wojewódzkie rozwijają współpracę w już istniejących związkach i mniej angażują się w nawiązywanie nowych.

Współpraca obejmuje najczęściej wymianę wiedzy nt. zarządzania gospodarką miejską przez urzędników oraz wymianę młodzieży, grup zawodowych (zwykle służb miejskich) i społecznych. Głównymi tematami współpracy w skali kraju do 1998 r. były[14]: kultura (wskazało go 68,5% z 576 gmin), wymiana młodzieży (61%), sport, turystyka i rekreacja (55%), funkcjonowanie administracji samorządowej (45%) i oświata (42%). Tematyka ta powtarza się także najczęściej w analizowanych materiałach urzędów miast wojewódzkich. Zgodnie z dostępnymi danymi, badane miasta współpracują aktywnie z 193 par-

[14] A. Kręc, op. cit., s. 26.

tnerami za granicą. Najczęściej są nimi miasta z Niemiec, Francji, USA, Ukrainy, Holandii i Rosji. Biorąc pod uwagę pochodzenie partnerów, według kontynentów, aż 84,5% związków dotyczy Europy. Dominacja związków z Europą, a w zestawieniu państw – z Niemcami, jest nieznacznie niższa dla miast wojewódzkich w porównaniu z ogółem miast polskich. Wynika to głównie z większych możliwości finansowania wymiany przez duże miasta i chęci urozmaicania kontaktów. Na uwagę zasługuje także wysoka pozycja związków badanych miast z USA i Ukrainą.

Tabela 3. Pochodzenie głównych partnerów w aktywnych związkach dwustronnych w Polsce według krajów

Miasta wojewódzkie (I 2001)			Gminy polskie ogółem[15] (1998)		
kraj pochodzenia partnera	liczba	(%)	kraj pochodzenia partnera	liczba	(%)
Niemcy	34	17,6	Niemcy	458	31
Francja	18	9,3	Francja	146	10
USA	17	8,8	Holandia	138	9
Ukraina	14	7,3	Dania	110	7
Holandia	12	6,2	Czechy	94	6
Rosja	10	5,2	Szwecja	71	5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych urzędów miejskich, Związku Miast Polski i dostępnych publikacji.

Tabela 4. Pochodzenie głównych partnerów w aktywnych związkach dwustronnych w Polsce w % według kontynentów

Pochodzenie partnera	Miasta wojewódzkie (I 2001)	Gminy polskie ogółem[16] (1998)
Europa (w tym cała Rosja)	84,5	95,3
Ameryka Płn.	8,8	2,6
Azja	5,2	1,4
Ameryka Środkowa i Południowa	1,6	0,6

Źródło: Jak w tab. 3.

Związki partnerskie osiągają niejednokrotnie dość wysoki poziom współpracy, czego dowodem są nagrody międzynarodowe. Przykładowo za realizację programu wymiany młodzieży Rada Europy przyznała Olsztynowi i Rovaniemi w Finlandii „Złotą Gwiazdę Współpracy Bliźniaczej", natomiast za osiągnięcia we współpracy partnerskiej Gdynia otrzymała „Plakietę Honorową", Opole,

[15] M. Furmankiewicz, Zróżnicowanie regionalne związków partnerskich polskich samorządów lokalnych, Referat zaprezentowany na III Konferencji Młodych Badaczy „Geografia różnorodności – różnorodność w geografii", Warszawa 12 grudnia 2000 r.

[16] Ibid.

Wrocław i Katowice – „Flagę Honorową Rady Europy", natomiast Opole i Olsztyn – „Dyplom Europejski"[17].

Część kontaktów miało także element propagandowy. Przykładowo poprzez podpisanie umowy partnerskiej z Groznym władze Krakowa i Warszawy chciały podkreślić poparcie dla niepodległości Czeczeni. Prowadzenie przez samorządy lokalne swoistej paradyplomacji jest zjawiskiem coraz powszechniejszym w świecie[18].

Ocena aktywności międzynarodowej

Do oceny aktywności międzynarodowej miast wzięto pod uwagę następujące dane: standaryzowany wskaźnik liczby aktywnych związków partnerskich (pominięto związki formalne, w których kontakty personalne od 2 lat zanikły)

Tabela 5. Aktywność międzynarodowa miast wojewódzkich (kolejność miast według wskaźnika aktywności z poz. 6)

Lp.	Miasto	Aktywne związki dwustronne	Wsk. stand. poz. 2	Członkostwo w organizacjach	Wsk. stand. poz. 4	Suma 3 i 5
1	Kraków	22	1,0	6	0,7	1,7
2	Gdańsk	17	0,7	7	0,8	1,5
3	Szczecin	10	0,3	9	1,0	1,3
4	Warszawa	12	0,4	7	0,8	1,2
5	Łódź	15	0,6	2	0,2	0,8
6	Katowice	8	0,2	4	0,4	0,6
7	Olsztyn	11	0,4	2	0,2	0,6
8	Lublin	14	0,5		0,0	0,5
9	Poznań	12	0,4	1	0,1	0,5
10	Wrocław	9	0,2	2	0,2	0,5
11	Bydgoszcz	11	0,4		0,0	0,4
12	Opole	11	0,4		0,0	0,4
13	Toruń	6	0,1	3	0,3	0,4
14	Białystok	7	0,1	2	0,2	0,3
15	Zielona Góra	8	0,2	1	0,1	0,3
16	Gorzów Wielkopolski	5	0,0	1	0,1	0,1
17	Kielce	7	0,1		0,0	0,1
18	Rzeszów	7	0,1		0,0	0,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych urzędów miejskich i organizacji międzynarodowych.

[17] A. Stachowiak, *Lista miast polskich wyróżnionych przez Radę Europy*, [w:] *Związki bliźniacze – współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, red. A. Brzozowska, Związek Miast Polskich, Poznań 1998, s. 127.

[18] J. Komorowski, op. cit., s. 36; Ch.F. Alger, op. cit., s. 196.

i standaryzowany wskaźnik liczby organizacji międzynarodowych (w tym euroregiony), do których należy dane miasto. Suma obu wskaźników pozwoliła utworzyć prosty ranking miast ukazujący aktywność międzynarodową ich samorządów terytorialnych. Do podawanych liczb bezwzględnych należy podchodzić jednak bardzo ostrożnie. W uzyskanych materiałach częste były liczne niezgodności, szczególnie przy wyliczaniu aktywnych związków dwustronnych, wynikające prawdopodobnie z nieformalnego charakteru wielu kontaktów lub ich nadmiernego podkreślania dla celów promocyjnych.

Porównanie badanych miast wskazuje na najwyższą aktywność międzynarodową Krakowa, Szczecina, Gdańska i Warszawy. W zakresie działalności w organizacjach międzynarodowych najbardziej aktywny jest samorząd Szczecina, zaś w nawiązywaniu związków dwustronnych – Krakowa. Warszawa i Gdańsk zadeklarowały przynależność do takiej samej liczby organizacji, jednak Gdańsk częściej angażował się aktywnie w prace komisji roboczych różnych organizacji. Może to wynikać ze stosunkowo silnych tradycji historycznych samorządów Gdańska i Krakowa[19]. Brak wyraźnej dominacji Warszawy. W porównaniu z potencjałem miasta i wysoką pozycją stolicy przyznawaną na podstawie większej liczby cech w europejskiej sieci miast[20], aktywność międzynarodowa władz Warszawy wydaję się nie być wysoka. Wskazuje to, że jej duże znaczenie międzynarodowe wynika w większości z funkcji stołecznych. Można więc zasugerować, że Warszawę cechuje względnie wyższy stopień internacjonalizacji pasywnej. Wynika to prawdopodobnie z ustroju administracyjnego miasta dzielącego go na obligatoryjny związek samodzielnych gmin (dzielnic), z których tylko gmina Centrum jest oficjalnym reprezentantem miasta. Konflikty pomiędzy interesami lokalnymi, różnymi grupami nacisku i nadrzędnymi potrzebami całego miasta miały miejsce od samego początku istnienia władz samorządowych podzielonej Warszawy[21] i utrudniały rozwijanie funkcji międzynarodowych wynikających z działalności władz lokalnych. Kolejna przyczyna związana jest z istnieniem w gminach słabej korelacji w zakresie kontaktów zagranicznych z tzw. mobilizacją społeczną, która wykazuje zahamowanie wzrostu lub spadek w miarę zwiększania się liczby ludności w gminie[22]. Tłumaczyć to można mniejszą aktywnością względną jednostek w społecz-

[19] K. Trafas, *Możliwości rozwoju miasta Krakowa w warunkach funkcjonowania samorządu lokalnego*, „Folia Geographica", Seria Geographica Oeconomica, Vol. XXV–XXVI, Kraków 1992–1993, s. 6.

[20] A. Gawryszewski, P. Korcelli, A. Nowosielska, *Funkcje metropolitalne Warszawy*, „Zeszyty Instytutu Geograficznego i Przestrzennego Zagospodarowania PAN", nr 53, Warszawa 1998, s. 5–32.

[21] G. Buczek, S. Gzell, *Gospodarka przestrzenna w Warszawie w okresie transformacji*, [w:] *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, red. T. Markowski, T. Marszał, „Biuletyn KPZK PAN" nr 182, Warszawa 1998.

[22] J.T. Hryniewicz, *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 2(2)/2000, Warszawa 2000, s. 59–60 (por. ryc. 4 cytowanej pracy).

nościach dużych miast. Ostatnią przyczyną ograniczenia wzrostu aktywności samorządu, pomimo zwiększania się liczby ludności miasta, jest podobieństwo organizacji władz samorządowych. Nawet w wielkich miastach nie da się nawiązać dużej liczby dwustronnych i międzynarodowych związków, bo decyduje tu czynnik ludzki (liczba osób, która zajmowałaby się organizacją kontaktów). Przykładowo bogate Los Angeles liczące 3,5 mln ludności około 1994 r. miało 20 oficjalnych partnerów[23], czyli mniej niż np. Kraków. Wzrost liczby realnie utrzymywanych kontaktów musiałby prowadzić do niecelowej rozbudowy administracji.

Kolejną grupę miast tworzą Łódź, Katowice, Lublin, Olsztyn, Poznań i Wrocław. Liczba związków dwustronnych tych miast często dorównuje pierwszej grupie, ale wyraźnie mniejsza jest ich aktywność w zrzeszeniach międzynarodowych (tylko Katowice należą do 4 organizacji). Charakterystyczne, że Lublin i Olsztyn nieznacznie wyprzedzają np. Poznań i Wrocław, które w rankingach sieci miast europejskich oceniane są zwykle znacznie wyżej[24]. Pozostałe miasta są wyraźnie mniej aktywne. Mogą one jednak z powodzeniem rozwijać zaawansowaną wymianę w ramach miast partnerskich (np. co najmniej dwukrotnie nagrodzone Opole).

Związki międzynarodowe ośrodków regionalnych można uznać za szczególnie ważne w skali kraju, gdyż mogą one w znacznym stopniu wpływać na przenoszenie pewnych idei na otaczające je obszary. Uważa się bowiem, że w miarę internacjonalizacji wzrasta integracja miasta z regionem i potencjalna absorpcja innowacji[25]. Kontakty międzynarodowe mają istotne znaczenie we wszystkich 4 rolach, jakie na płaszczyźnie europejskiej, szczególnie w sieci metropolii regionów europejskich, powinny według Klasika[26] odgrywać główne ośrodki polskie: promotora, kreatora, lidera i ewaluatora. W roli promotora władze samorządowe ośrodków i zespołów metropolitalnych oraz ich macierzystych regionów powinny wspólnie wspierać rozwój określonych dziedzin i obszarów na swoim terytorium oraz ekspansję i współpracę międzynarodową. Działania te mają przyciągać kapitał, technologie, ludzi i firmy. W roli kreatora powinny wspierać inicjatywy lokalne, prywatną przedsiębiorczość, procesy innowacyjne oraz rozwijać ich powiązania wewnątrz ośrodka, w otoczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Jako liderzy powinny przodować w zmianach i tworzeniu środowisk menadżerskich (w sferze politycznej, gospodarczej i inte-

[23] L. Burger, D.L. Rahm, *Sister cities in a world of difference*, Lerner Publications Company, Minneapolis 1996, s. 6.

[24] Por. A. Gawryszewski, P. Korcelli, A. Nowosielska, op. cit.

[25] J. Komorowski, op. cit.

[26] A. Klasik, *Rola metropolii w rozwoju regionalnym*, „Opolskie Roczniki Ekonomiczne", t. XV, Opole 1997, s. 69.

lektualnej). W roli ewaluatora metropolie i regiony oraz ich władze samorządowe mają znaczenie w polepszaniu jakości środowiska i jakości życia, redukcji lokalnych różnic konkurencyjności i rozwoju oraz kontrolowaniu rozwoju technologicznego i gospodarczego. W tej funkcji ważna jest też rola opiniotwórcza i lobbingowa w stosunku do posunięć władz centralnych.

Aktywność międzynarodowa samorządów może ułatwić rozwój funkcji metropolitalnych miast. Przykładowo Szczecin dzięki dużej aktywności władz ma większą szansę stać się metropolią o znaczeniu subkontynentalnym wobec alternatywy zostania miastem satelitarnym Berlina[27]. Z kolei wydaje się, że Warszawa, Poznań i Wrocław, w porównaniu z ich potencjałem, nie wykorzystują w pełni możliwości wynikających z tych form współdziałania.

Uzyskaniu korzyści ze współpracy międzynarodowej sprzyjają kontakty władz samorządowych i urzędników obejmujące współpracę w zakresie zarządzania gospodarką miejską: planowania przestrzennego, ochrony środowiska, wdrażania nowych technologii, promocji aktywności gospodarczej, przemysłowej, rolniczej itp. Bardzo ważne jest także przekazywanie doświadczeń w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, takich jak: walka z przestępczością, narkomanią, przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój służb ochrony dzieci, integracja niepełnosprawnych, imigrantów itp. ze społeczeństwem. Natomiast dla ułatwienia akceptacji społecznej globalizacji, w tym integracji europejskiej, szczególnie ważne są tradycyjne pola współpracy, obejmujące edukację, kulturę i sport. Szczególną uwagę zwraca się na kontakty dzieci i młodzieży, której wymiana jest celem wielu porozumień[28]. W warunkach naszego kraju współpraca z miastami krajów wysoko rozwiniętych pozwala nadrobić opóźnienia w zarządzaniu miastem, jakie powstały w okresie gospodarki centralnej oraz przystosować się do konkurencji narastającej w miarę znoszenia barier narodowych i postępującej globalizacji[29].

Należy pamiętać, że liczba związków samorządów terytorialnych z zagranicą jest tylko jednym z elementów internacjonalizacji. Proces ten, odpowiednio stymulowany przez władze lokalne, może rozwijać nowe siły w ekonomii miasta. W kontekście starań Polski o wejście do Unii Europejskiej szczególnie ważne wydaje się uczestnictwo polskich miast w europejskich organizacjach władz lo-

---

[27] J. Parysek, *Polskie metropolie jako ogniwa procesu transformacji i przemian przestrzenno strukturalnych (na tle metropolii europejskich)*, [w:] *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 2000, s. 374.

[28] *A Europe of towns and cities. A practical guide to town-twinning*, red. B. Lücke, R. Bellocchi, Office for Official Publications of the European Communitiees, Luxembourg 1997, s. 23; A. Kręc, op. cit., s. 26. Przykładem przywiązywania dużej uwagi do edukacji jest książka dla młodzieży L. Burger, D. Rahm, op. cit.

[29] B. Gruchman, *Konkurencyjność Poznania i współpraca z innymi miastami*, [w:] *Podstawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania*, red. R. Domański, „Biuletyn KPZK PAN", nr 187, Warszawa 1999, s. 35–45.

kalnych. W zakresie związków dwustronnych bardziej celowe wydaje się rozwijanie kontaktów już istniejących, niż stałe ustanawianie nowych, często bez możliwości ich dalszego kontynuowania (np. w ankiecie Związku Miast Polskich rozesłanej w końcu 2000 r. Kraków zadeklarował posiadanie już 48 partnerów!). Wydaje się, że dalszych badań wymaga szczegółowe opracowanie rzeczywistego zaawansowania współpracy polskich miast w związkach dwustronnych i w ramach zrzeszeń międzynarodowych.

THE INTERNATIONAL ACTIVITY OF THE SELF-GOVERNMENTS OF THE POLISH REGIONAL CAPITALS

Summary

The aim of the article is to present the international activity of the self-governments of the capitals of Poland's Provinces as one of the integral factors of active support for the centers, and – indirectly – for the surrounding region. The research included the following seven centers of at least national importance: Warszawa, Katowice, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin. In the following part, the author carried out an inventory of cooperation according to such criteria as: participation in international associations, European structures, world organizations and individual bi-lateral unions. In the ranking list obtained in this way, the highest place fell to Kraków, then Gdańsk, Szczecin and Warszawa. A possibility of increasing the role of smaller cities like Opole, was also indicated. Such centers may concentrate on developing exchange programs within partner cities schemes.

OPOLE 2002

Stanisław MALARSKI
Uniwersytet Opolski
Anna SKUBIS-BOHDAN
Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu

SZCZEGÓLNA SYMBOLIKA MIASTA I JEJ OCHRONA PRAWNA NA PRZYKŁADZIE MIASTA OPOLA

1. Uwagi wstępne

Analizując zakres semantyczny pojęcia „miasto", dostrzegamy jego wieloznaczność i wielozakresowość będącą konsekwencją wielu desygnatów tego określenia. Jest ono bowiem swoistym zwornikiem obejmującym zakresem znaczeniowym różnorodne elementy. Miasto jest zbiorem elementów, których badanie wymaga zróżnicowanych metod i narzędzi badawczych. Różne będą więc podejścia i elementy klasyfikacyjne urbanistów, socjologów, ekonomistów, prawników i administratywistów, geografów, politologów czy historyków. Inne narzędzia badawczo-analityczne stosować będziemy przy dekompozycji – rozczłonowaniu poszczególnych elementów kategorii semantycznej „miasto" i ich analizie przy zastosowaniu metodyk gałęziowych, a inne narzędzia i metody badawcze zastosujemy przy badaniach integrujących, zespalających różnorodne elementy „miejskości". Możliwe są również metody mieszane obejmujące kilka elementów w różnych ich powiązaniach i współzależnościach powodujących konieczność podejścia interdyscyplinarnego i zastosowania różnych kombinacji narzędzi badawczo-analitycznych.

W badaniach semantyki pojęcia „miasto" stajemy wobec konieczności wyróżnienia wielu jego cech, znamion, przymiotów, atrybutów, przejawów powiązanych z różnymi elementami badanego pojęcia będącymi konsekwencją doboru określonych kryteriów wyróżniających i wartościujących.

Przy podejściu o dużym poziomie ogólności wyróżnić możemy elementy:

– wyróżniające, obejmujące specyfikę i odmienność od innych struktur osadniczych, jak np. wieś, osiedle, dzielnica, a także przestrzennych, jak powiat, subregion czy region;

– odróżniające, obejmujące specyficzne cechy i przymioty konkretnego miasta w porównaniach i odniesieniach do innych miast, np. w aspektach: nazwy, wielkości, obszaru, liczebności mieszkańców, funkcji i struktury społeczno-gospodarczej, stanu infrastruktury komunalnej i technicznej, powiązań z systemami komunikacyjnymi, otoczeniem przyrodniczym, stanem ochrony środowiska, poziomem nowoczesności, strukturą prawno-administracyjną, historią i innych.

Wiele elementów wyróżniających i odróżniających znajduje wyraz w symbolice miasta kumulującej w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego liczne elementy zróżnicowane genezą historyczną, wielkością (miasta małe, średnie i duże, metropolie) zmianami w statusie prawno-administracyjnym, przynależnością państwową, funkcjami administracyjnymi, gospodarczymi, kulturalno-oświatowymi i socjalnymi.

2. Pojęcie i zakres symboliki miasta

Symbolika miast jest zróżnicowana i zdeterminowana wieloma czynnikami genetycznymi, przedmiotowymi i historycznymi[1], a każde z nich posiada symbole, które odróżniają je od siebie. Symbolem jest znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywodzący na myśl jakieś pojęcie, czynność, przedmiot[2]. W odniesieniu do słownikowej definicji symbolu, symbolami miejskimi są przedmioty charakterystyczne dla danego miasta, wpływające na jego wizerunek i znaczenie na płaszczyźnie i identyfikacyjnej i porównawczej. Do podstawowych symboli miejskich zaliczamy: nazwy miast, herby, hejnały, pieczęcie, insygnia miejskie, barwy, chorągwie i sztandary, a także odznaczenia i logo miasta. Dodatkowym wyróżnikiem miasta jest święto miasta – dni miasta. Wymienione elementy składające się na szczególną symbolikę miasta uregulowane są w statutach i regulaminach miasta oraz w uchwałach władz miejskich (rady miasta).

To, które z wymienionych znamion miejskości występuje w określonym mieście, zależy od jego położenia geograficznego, tradycji i historii oraz od rozwoju gospodarczo-ekonomicznego. O kształcie tych symboli, ich wyglądzie i szacie graficznej oraz sposobie wykorzystania i zastosowania stanowią wielowiekowe

[1] Zob. S. Malarski, *Status prawno-administracyjny miasta w ustawodawstwie II i III Rzeczypospolitej*, [w:] *Społeczne, gospodarcze i przestrzenne przeobrażenia miasta*, red. J. Słodczyk, Opole 2000.

[2] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1990, s. 491.

tradycje wykształcone na danym terytorium. Niewielkie zmiany w tym zakresie związane z wymogami praktyki mogą wprowadzić władze miasta w drodze uchwały.

3. Symbole miejskie Opola

Opole jest miastem wojewódzkim na prawach powiatu. Prawa miejskie uzyskało w 1234 r. Na szczególną symbolikę miasta Opola składają się:

a) nazwa miasta;
b) herb miasta;
c) insygnia miejskie;
d) pieczęć miasta;
e) barwy, chorągwie i sztandary miejskie;
f) odznaczenia miejskie;
g) dni miasta Opola.

Nazwa miasta. Do 31 grudnia 1998 r. zagadnienie ustalania i zmiany nazwy miejscowości regulowała ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji rządowej[3]. Zgodnie z art. 52 wspomnianej ustawy nadanie lub zmiana nazwy następowały w drodze zarządzenia Ministra do spraw administracji, po zasięgnięciu opinii właściwej rady gminy. Zarządzenie to ogłaszano w Monitorze Polskim.

Obecnie zagadnienie to reguluje rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz numeracji nieruchomości[4]. Nazwy miast ustala Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze rozporządzenia.

W sprawie zmiany nazwy miejscowości stosujemy wytyczne zawarte w piśmie z 30 grudnia 1998 r. skierowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wojewodów.

Postępowanie w sprawie zmiany nazwy miejscowości jest postępowaniem wnioskowym – zainteresowany podmiot składa wniosek wraz z wymaganymi dokumentami do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem wojewody. Ostatecznym terminem składania wniosków jest 30 czerwca roku kalendarzowego, a organem, właściwym w sprawie – Komisja Ustalania Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych działająca przy MSWiA.

---

[3] Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji rządowej (DzU nr 21, poz. 123 z późn. zm.).

[4] Ustawa z 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz numeracji nieruchomości (DzU nr 34, poz. 94 z późn. zm.).

Herb miasta jest symbolem wizualnym, który odróżnia miejscowości mające prawa miejskie i samorząd za pomocą odpowiednich wyobrażeń i znaków[5]. Cytowani autorzy wymieniają kilka podstawowych cech herbów miejskich:

1. herb jest widocznym symbolem miasta;
2. herb miejski to godło na tarczy;
3. istotę herbu stanowi rysunek a nie napis;
4. każde miasto może posiadać tylko jeden herb;
5. tradycyjny herb miasta należy traktować jako szczególny zabytek kultury.

Herby poszczególnych miast związane są ściśle z procesem powstawania miast oraz procedurą nadawania praw miejskich. W swojej treści wyrażają elementy charakterystyczne dla danej miejscowości, nawiązujące do jej dziejów i tradycji. Wizerunek herbu określa statut miasta. Opracowywaniem herbów zajmuje się obecnie Kapituła Herbu Samorządowego powołana z inicjatywy Fundacji Tradycji Rzeczypospolitej, która działa przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Głównym jej zadaniem jest opiniowanie projektów herbów. Obok Kapituły istnieje inna organizacja zajmująca się heraldyką – Polskie Towarzystwo Heraldyczne. Decydujący głos w sprawie ostatecznego kształtu herbu danego miasta należy do zainteresowanej rady miasta, która podejmuje decyzję w drodze uchwały.

Prace nad wyborem herbu województwa opolskiego trwały od marca do grudnia 1999 r.[6] (ostatecznie herb uchwalono 24 grudnia 1999 r.). Powołano specjalny zespół, którego pracami kierował prof. Damian Tomczyk. Przedstawiono cztery propozycje herbu. Mimo że ostateczna decyzja w sprawie wizerunku herbu należała do radnych, propozycje przyszłych herbów poddano konsultacji społecznej. W głosowaniu wzięło udział jedynie 265 mieszkańców naszego województwa. Ostatecznie radni wybrali herb ze złotym orłem na błękitnym tle, umieszczony w tarczy o tzw. „hiszpańskim kształcie". Uchwalenie herbu miasta Opola znalazło swój wyraz w § 4 statutu miasta. W przepisie tym opisano wygląd herbu. Herb opolski przedstawia na tarczy niebieskiej połowę złotego orła górnośląskiego z połową złotego krzyża o roztrojonych końcach. Tarcza herbowa zwieńczona jest złotą „corona muralis".

Insygnia miejskie są wyrazem powiązania tradycji miejskich z określonym stanowiskiem w jednym z organów miejskich. W znaczeniu tradycyjnym, insygnia oznaczały symbol sprawowanej władzy, godności, dostojeństwa. Współ-

[5] K. Rymut, *Nazwy miast Polski*, Wrocław 1987, s. 173; także: A. Plewako, J. Wang, *Herbarz miast polskich*, Warszawa 1994, s. 5.

[6] M. Szylska, *Spadek po księciu Janie II Dobrym*, NTO 1999, z 25 XII, s. 3.

cześnie, insygnia wiążą się ze sprawowaniem najwyższych urzędów w strukturach organów państwowych.

Insygnia miejskie (również i opolskie) to najczęściej ozdobne łańcuchy ze stylizowanym herbem miasta, wykonane z dobrego metalu i ozdobione elementami dekoracyjnymi. W strukturach miejskich przykładowo wyróżnić możemy insygnia przewodniczącego rady miasta, prezydenta miasta lub burmistrza miasta. Warto podkreślić, że insygnia miejskie ściśle łączą się z elementami stroju przedstawicieli władz miejskich.

Pieczęć miasta stanowi kolejny charakterystyczny symbol każdego ośrodka miejskiego. Używana jest przez przedstawicieli władz miejskich dla potwierdzenia autentyczności i ważności dokumentów miejskich. Figuruje zarówno na dokumentach wewnętrznych urzędu miasta, jak i na dokumentach wydawanych mieszkańcom. Cechą charakterystyczną pieczęci jest zawarty w niej obraz herbu właściwego miasta.

Informacje na temat pieczęci Opola zebrał i usystematyzował w swoim opracowaniu prof. D. Tomczyk[7]. Najstarsza znana pieczęć naszego miasta pochodzi z końca XIII w. Pieczęć ta zawierała ówczesny herb miasta oraz łaciński napis wskazujący, że jest to pieczęć Opola. Kolejna pieczęć pochodzi z drugiej poł. XIV w. – zawierała pół orła i krzyża, nad godłem umieszczono gwiazdę, a po bokach wzory na kształt drobnych gałązek. W otoku pieczęć zawierała łaciński napis, który w tłumaczeniu oznaczał: „Pieczęć nowa dla miasta Opole". Późniejsze pieczęcie nie różniły się zasadniczo od poprzednich, zauważalne były tylko niewielkie zmiany dotyczące np.: kroju i zakończeń ramion krzyża.

Zgodnie z § 5 statutu, pieczęć miasta Opola jest okrągła z herbem miasta umieszczonym pośrodku koła oraz z napisem w otoku „Miasto Opole".

Barwy, chorągwie i sztandary poszczególnych miast różnią się od siebie elementami graficznymi i artystycznymi oraz pod względem kolorystycznym.

Sztandary i chorągwie miejskie zawierają historyczne elementy herbowe nawiązujące do herbów rodowych oraz architektury historycznej danego miasta (np. baszty lub mury obronne). Na sztandarach umieszcza się również wizerunki zwierząt, np. lwa lub orła. Barwy miast to różne kompozycje kolorowych pasów, elementów geometrycznych lub innych elementów kolorystycznych.

Omówione symbole miejskie kształtowały się w poszczególnych miastach na przestrzeni wieków. Mają one głębokie korzenie historyczne i są wyrazem tradycji danego miasta. Dlatego są respektowane przez obecne władze miejskie. Ewentualne zmiany dotyczące symboli dokonuje rada w drodze uchwały.

Barwami Opola są kolory złoty i niebieski, ułożone w dwóch poziomych pasach o tej samej szerokości. Górny pas ma kolor złoty, dolny kolor niebieski.

---

[7] D. Tomczyk, *Herby miast Śląska Opolskiego*, Opole 1996, s. 12.

Barwy miasta są umieszczone na budynkach i obiektach oraz w innych miejscach dla podkreślenia podniosłego charakteru uroczystości państwowych lub innych wydarzeń miejskich.

Flagą miasta jest prostokątny pas tkaniny o barwach miasta umieszczany na maszcie w trakcie uroczystości miejskich. Flagą Opola jest również flaga o barwach miasta z herbem miasta umieszczonym pośrodku złotego pasa.

Sztandar miasta jest kwadratowy. Z jednej strony na niebieskim tle umieszczono godło miasta, z drugiej strony na tle czerwonym – godło Rzeczypospolitej Polskiej. Do wizerunku nawiązują radni miasta Opola, którzy w czasie uroczystości ubierają szarfy w barwach miasta. Miejsce występowania sztandaru oraz skład pocztu sztandarowego wyznacza przewodniczący rady miasta Opola.

Odznaczenia miejskie nadawane są przez radę miasta obywatelom, którzy wykażą się szczególnymi zasługami lub postawą dla miasta. Rada Miasta Opola może nadawać następujące wyróżnienia:

1. Tytuł „Honorowy Obywatel Miasta" – podstawą jego nadania są przepisy regulaminu miasta. Tytuł ten przyznawany jest za osiągnięcia powiązane z miastem, jego dziejami, rozwojem oraz działalnością. Najczęściej przyznawany jest wybitnym osobistościom świata politycznego oraz osobom prowadzącym działalność gospodarczą, społeczną i kulturalną w kraju za granicą. Osoba wyróżniona tym tytułem otrzymuje specjalny dyplom opatrzony w insygnia i pieczęcie miejskie oraz podpisany przez przedstawicieli władz miejskich.

2. Tytuł „Zasłużony Obywatel Miasta Opola" oraz odznaka „Za zasługi dla Miasta Opola". Przyznawane są również na podstawie regulaminu miasta. Otrzymują je przede wszystkim mieszkańcy danego miasta za działalność społeczną, kulturalną, sportową lub samorządową. Mogą być również przyznane za działalność polityczną. Z tytułem „Zasłużony Obywatel Miasta Opola" wiążą się honorowe uprawnienia i przywileje (np.: prawo do korzystania z urządzeń i obiektów miejskich, bezpłatne przejazdy środkami komunikacji miejskiej).

3. Przewodniczący Rady Miasta Opola może nadać również godność „Przyjaciel Opola" uznanym osobistościom i honorowym gościom miasta.

O tym, który z wymienionych tytułów lub odznaczeń zostanie przyznany określonej osobie, decyduje Rada Miasta Opola po szczegółowej analizie postawy i zasług określonej osoby. Tytuły i odznaczenia nadawane są w Urzędzie Miasta Opola – Ratuszu, z udziałem przedstawicieli najwyższych władz miejskich i przedstawicieli lokalnej społeczności.

Dni miasta to dni uroczystych obchodów nawiązujących do tradycji miasta Opola. W czasie obchodów prezentowane są osiągnięcia miasta w rozwoju gospodarczym, kulturalnym, oświatowym i sportowym. Święto to stwarza także możliwość kontaktu władz miejskich ze społecznością lokalną. Organizowane

są różne imprezy towarzyszące – koncerty, festyny i jarmarki z udziałem przedstawicieli lokalnych władz i społeczności miejskiej.

Obchody Dni Miasta Opola sprzyjają integracji społeczności lokalnej, utrwalaniu świadomości osiągnięć miejskich oraz prezentacji perspektyw rozwoju regionu.

4. Ochrona prawna symboli miasta Opola

Zagadnienie ochrony symboli miejskich nie jest jednoznaczne. Problem dotyczy odpowiedzi na pytanie, jakie przepisy prawa znajdą tu zastosowanie. Czy będą to akty prawa miejscowego, czy należy sięgnąć do przepisów powszechnie obowiązujących? Po drugie, należy zastanowić się, czy chronione tymi przepisami będą wszystkie symbole określonego miasta, czy tylko niektóre z nich. W poszczególnych miastach różne akty prawne regulują zagadnienia tej ochrony oraz to, który z symboli będzie tej ochronie podlegał.

Szczególne znaczenie ma ochrona cywilnoprawna oparta na przepisach zarówno kodeksu cywilnego (dobra osobiste – art. 23 i 43), jak i prawa o znakach towarowych – obecnie własności przemysłowej, a także ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Spośród siedmiu opolskich symboli tylko dwa są chronione przepisami prawa – herb miasta oraz barwy miasta. W odniesieniu do pozostałych, nie sprecyzowano zasad ich ochrony. Herb i barwy Opola chronione są postanowieniami ustawy z 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych[8]. Na podstawie przepisów tej ustawy, herb i barwy Opola uznane zostały za znaki towarowe. Zgodnie z art. 4 ustawy, znakiem towarowym jest znak, który pozwala odróżnić towary lub usługi określonego przedsiębiorstwa od towarów lub usług przedsiębiorstwa o tym samym przedmiocie działalności. Znakiem towarowym jest przede wszystkim wyraz, rysunek, ornament, kompozycja kolorystyczna, melodia, forma plastyczna, inny niż melodia sygnał dźwiękowy albo zestawienie tych elementów. Wyszczególnienie to nie obejmuje wszystkich znaków towarowych, ma ono jedynie charakter przykładowy[9].

Ochrona prawna znaku towarowego powstaje w wyniku zarejestrowania tego znaku w Urzędzie Patentowym. Dowodem rejestracji jest wydanie tzw.: świadectwa ochronnego na określony symbol. Skutkiem rejestracji jest nabycie przez określony podmiot, który znak zarejestrował, wyłącznego prawa używania znaku w obrocie gospodarczym i informacyjnym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np.: wyłączność posługiwania się znakiem w środkach masowego

[8] Ustawa z 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (DzU nr 5, poz. 17 z późn. zm.).

[9] K. Kruczalak, *Prawo handlowe – zarys wykładu*, Warszawa 1997, s. 420.

przekazu). Prawo wynikające z rejestracji znaku towarowego obowiązuje przez 10 lat, licząc od dnia zarejestrowania, z możliwością przedłużenia na kolejne 10 lat.

Herb i barwy Opola traktowane są jako znaki towarowe od dnia rejestracji, tj. 6 maja 1992 r. Podmiotem, na rzecz którego zarejestrowano oba symbole, jest Urząd Miasta Opola. Fakt rejestracji został poświadczony wydaniem świadectw ochronnych na oba symbole. Skutkiem zarejestrowania herbu i barw Opola w Urzędzie patentowym jest uzyskanie przez organy miasta wyłączności korzystania z tych praw. Wyłączność ta obejmuje posługiwanie się oba znakami w czasie imprez artystycznych, sportowych, wystawienniczych oraz innych okazjonalnych organizowanych na terenie miasta. Znaki te wykorzystywane są również w czasie sympozjów, zjazdów oraz innych zgromadzeń odbywających się na terenie naszego województwa.

Wyłączność korzystania przez władze miasta z zarejestrowanych znaków towarowych potwierdza art. 8 ust. 5 ustawy. Zakazuje on zarejestrowania przez Urząd Patentowy znaku, który w swojej treści zawiera nazwę albo herb polskiego miasta. Ograniczenie to nie ma charakteru bezwzględnego – w uzasadnionych przypadku znak taki może być zarejestrowany po uprzednim wyrażeniu zgody przez właściwy organ państwowy lub właściwą jednostkę organizacyjną miasta.

W przypadku bezpodstawnego używania w obrocie publicznym herbu lub barw miasta Urzędowi Miasta przysługują prawne środki ochrony przewidziane w art. 19–24 ustawy o znakach towarowych. Władze miasta mogą żądać zaprzestania działań naruszających prawo do korzystania ze znaków towarowych, a jeżeli w wyniku tego działania Urząd miasta poniósł szkodę, władze miasta mają prawo żądać naprawienia wyrządzonej szkody, wydania korzyści majątkowej, zaprzestania nielegalnej praktyki albo wydania stosownego oświadczenia. Właściwy sąd może dodatkowo orzec o zajęciu towarów, opakowań i innych przedmiotów, na których niezgodnie z prawem umieszczono herb lub barwy miasta. Roszczenia te przedawniają się z upływem trzech lat od dnia powiadomienia osoby bezprawnie wykorzystującej znak o naruszeniu prawa z rejestracji. Dodatkowym zaostrzeniem zasad ochrony jest możliwość zastosowania kar właściwych dla prawa karnego. Osoba, która oznacza towary lub usługi zarejestrowanym znakiem towarowym, którego nie ma prawa używać, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Ściganie takiego naruszenia następuje na wniosek osoby pokrzywdzonej, a odpowiedzialność ponosi kierownik przedsiębiorstwa lub osoba uprawniona do wprowadzania towarów do obrotu albo świadczenia usług na rynku.

W związku z wejściem w życie ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (DzU 2000, nr 49, poz. 508) można oczekiwać w tej dzie-

dzinie wzmożonej ochrony prawnej – zarówno cywilnej, administracyjnej, jak i prawnokarnej. Ten nowy kompleksowy akt prawny (związany z dostosowywaniem prawa polskiego do systemu prawnego Unii Europejskiej) wiele uwagi przywiązuje do ochrony znaków towarowych i wzorów użytkowych – oznaczeń przedstawionych w sposób graficzny w formie wyrazu, rysunku, ornamentu, kompozycji kolorystycznej czy formy przestrzennej. Zakres ochrony prawnej obejmować może także melodie lub inne sygnały dźwiękowe (jak np. hejnały miast, dźwiękowe sygnały wywoławcze w utworach audiowizualnych i in.).

A PARTICULAR SYMBOLIC REPRESENTATION OF THE CITY AND ITS LEGAL PROTECTION AS EXEMPLIFIED BY OPOLE

Summary

The article is devoted to possibilities of legal securing the symbolic representation of the city. All sorts of symbols constitute a vital marketing value, which allows cities to gain certain competitive advantage. In the beginning, the notion and the scope of the symbolic representation of the city were discussed, indicating such designations as: heraldic arms, bugle-calls, seals, town's insignia, colors, banners and standards, and – first of all – the very name of the city. In the following part, the author presented the above-mentioned symbolic representation in the case of the City of Opole, paying a special attention to the heraldic arms (the final shape of which was finally accepted in 1999). In the last part of the article, a diversity in the approach regarding legal protection of symbols was indicated and a similarity to the registered trade mark as well as regulations included in the systems of copyright and related rights were discussed.

Zbigniew SIEJA
Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu

MIEJSCE SPORTU I REKREACJI W STRATEGII MIASTA – PODSTAWOWE ASPEKTY PRAWNE

1. Wprowadzenie

Samorządność, po jedenastu latach od wprowadzenia reformy samorządowej, wyszła już ze stadium koncentracji na problemach bieżących oraz dotyczących podstawowych potrzeb komunalnych (woda, kanalizacja i gospodarka ściekowa, gaz, edukacja na szczeblu podstawowym itd.). Najlepszym świadectwem na okrzepnięcie samorządów jest powszechne uchwalanie lub przynajmniej podjęcie prac nad stworzeniem strategii (planów strategicznych) rozwoju gmin, powiatów, województw. Za wcześnie jeszcze na badanie i ocenę procedury wdrażania oraz konsekwencji w realizacji strategii. Wydaje się jednak, że samo uruchomienie tych procesów spowodowało wzrost świadomości dotyczącej znaczenia wielokierunkowego, zrównoważonego rozwoju jednostek samorządowych z uwzględnieniem zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb mieszkańców.

Analiza próbki około trzydziestu strategii miast różnej wielkości wykazała, że w ponad osiemdziesięciu procentach dokumentów bezpośrednio uznano sport i rekreację jako strategiczny program lub zadanie niższego rzędu, ale w kilku aktach nadano tej dziedzinie rangę podstawowego celu strategicznego. W większości jednak przypadków sport i rekreacja stanowią program (zadanie, priorytet) realizacyjny celu strategicznego określanego jako poprawa warunków, jakości życia czy też zaspokajanie potrzeb społecznych, rozwój zasobów ludzkich. Często wiąże się ten obszar ze strategią gospodarczą miasta, w szczególności w aspekcie rozwoju turystyki.

Badane strategie różnią się, m.in. poziomem szczegółowości, metodą dezagregacji celów, jak i metodologią ich opracowywania. Wobec powyższego, aby określić pozycję kultury fizycznej w strategiach miast, należy przeprowadzić szerszą analizę porównawczą tych dokumentów.

Niniejszy artykuł stanowi wstępny etap badań nad miejscem sportu i rekreacji w strategii miast. Ograniczę się w nim do ukazania strony formalnoprawnej związanej z zadaniami gminy w dziedzinie kultury fizycznej poprzez interpretację aktów prawnych regulujących tę materię. Zostanie przedstawiona próba ustalenia zakresu przedmiotowego obowiązku gminy w tym obszarze.

2. Prawna regulacja obowiązków miast w zakresie kultury fizycznej

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. DzU 1996, nr 13, poz. 74 z późn. zm.) w art. 7.1, wymieniając zadania własne gminy (czyli potrzeby zbiorowe wspólnoty zaspokajane przez gminę), w punkcie 10 przywołuje sprawy kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

Starając się ustalić powinności gminy w tym obszarze, należy pamiętać o ust. 2. tego artykułu, który stwierdza, że „Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy".

Wobec powyższego pozostaje:

a) zdefiniować zakres zadania,

b) ustalić zakres obowiązku gminy.

W tej materii należy odwołać się przede wszystkim do ustawy z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (DzU nr 25, poz. 113 z późn. zm.).

O roli i miejscu kultury fizycznej (przynajmniej w sposób werbalny) mówi art. 1 ust. 1 ustawy: „Kultura fizyczna jest częścią kultury narodowej, chronionej przez prawo. Obywatele, bez względu na wiek, płeć, wyznanie, rasę oraz stopień i rodzaj niepełnosprawności – korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej".

Następnie w ust. 2 stwierdza się, że: „Ustawa określa zasady działalności w sferze kultury fizycznej, a także zadania organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, stowarzyszeń kultury fizycznej i ich związków oraz innych podmiotów w zakresie zapewnienia prawidłowej realizacji procesu wychowania fizycznego, uprawiania sportu i rekreacji ruchowej oraz prowadzenia rehabilitacji ruchowej".

Jeśli w tym miejscu przywołamy także zapis art. 4 ustawy: „Organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego tworzą warunki prawno-organizacyjne i ekonomiczne dla rozwoju kultury fizycznej." oraz art. 5 ust. 4: „Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania w zakresie kultury fi-

zycznej jako zadania własne.", to sprawy kultury fizycznej jawią się, w powiązaniu z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jako zadania własne gminy mające charakter obowiązkowy.

Problem natomiast pojawia się przy próbie zdefiniowania zakresu tego obowiązku. Ustawa o kulturze fizycznej w art. 2 ust. 1 stwierdza: „Podstawowymi celami kultury fizycznej jest dbałość o prawidłowy rozwój psychofizyczny i zdrowie wszystkich obywateli". Natomiast w ust. 2 – „Cele, o których mowa w ust. 1, realizowane są w szczególności poprzez:

1) wychowanie fizyczne,

2) sport,

3) rekreację ruchową,

4) rehabilitację ruchową".

Tak więc literalnie interpretując zapis ustawy, należałoby przyjąć, że wychowanie fizyczne, sport, rekreacja ruchowa i rehabilitacja ruchowa są formami kultury fizycznej. Jednakże, nie wdając się na tym etapie w definiowanie powyższych pojęć, należy podkreślić, że dla ustalenia zakresu kategorii „kultury fizycznej" z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym powinniśmy posiłkować się zarówno obowiązującymi aktualnie aktami prawnymi (np. Ustawa o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r., tj. DzU 1999, nr 82, poz. 928 czy ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej... DzU nr 43, poz. 253 z późn. zm.), jak i tymi, które utraciły moc, ale obowiązywały w momencie ustalania zakresu zadań gminy (ustawa z 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej DzU nr 34, poz. 181 z późn. zm.).

I tak ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań... ustaliła: „Art. 1. Do właściwości organów gminy przechodzą – jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej – jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności: z ustawy z 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej (DzU nr 34, poz. 181, z 1988 r. nr 19, poz. 132, nr 41, poz. 324 oraz z 1989 r. nr 6, poz. 33, nr 34, poz. 181 i nr 35, poz. 192):

a) współdziałanie w rozwoju kultury fizycznej ze stowarzyszeniami kultury fizycznej oraz udzielanie im pomocy w realizacji zadań (art. 4 ust. 2),

Uwaga! litery b)–e) utraciły swą moc jeszcze w 1990 r.

f) realizacja zadań związanych z budową urządzeń kultury fizycznej na terenach wiejskich (art. 46 ust. 3),

g) zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach (art. 54 ust. 1),

h) zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się oraz uprawiających sporty wodne (art. 54 ust. 2),

i) współdziałanie z Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym w zakresie bezpieczeństwa osób przebywających w górach (art. 55 ust. 2 pkt 2),

j) współdziałanie z Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa osób kąpiących się, pływających i uprawiających sporty wodne (art. 56 ust. 2 pkt 3). [...]"

Ponadto z obowiązującej w r. 1990 ustawy o kulturze fizycznej (której przedmiot dotyczył takiego samego zakresu co ustawa aktualnie obowiązująca, czyli wychowania fizycznego, sportu, rekreacji ruchowej i rehabilitacji ruchowej) można wyinterpretować następujący obszar obowiązków gmin:

I. w przedmiocie wychowanie fizyczne – w związku z wykonywaniem zadań w dziedzinie oświaty;

II. w przedmiocie rekreacja ruchowa – wobec przejęcia mienia ośrodków sportu i rekreacji, których rola była w ustawie szczegółowo określona (art. 12 i 13),

„Art. 12. 1. Organizowanie działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej oraz tworzenie odpowiednich warunków materialno-technicznych dla jej rozwoju jest obowiązkiem ośrodków sportu i rekreacji powoływanych przez terenowe organy administracji państwowej oraz stowarzyszeń kultury fizycznej i ich związków, których działalność w dziedzinie rekreacji ruchowej należy do ich zadań statutowych. [...]

Art. 13. 1. Ośrodki sportu i rekreacji powoływane przez terenowe organy administracji państwowej oraz stowarzyszenia kultury fizycznej i ich związki, których działalność w dziedzinie rekreacji ruchowej jest obowiązkiem statutowym, są obowiązane prowadzić tę działalność dla wszystkich zainteresowanych osób.

2. Do zadań jednostek, o których mowa w ust. 1, należy w szczególności:

1) popularyzacja walorów rekreacji ruchowej,

2) organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych oraz turystycznych,

3) zapewnianie kadry instruktorów do prowadzenia zajęć rekreacyjnych,

4) rozwijanie usług w zakresie rekreacji ruchowej,

5) tworzenie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej,

6) prowadzenie wypożyczalni sprzętu sportowego i turystycznego,

7) organizowanie nauki pływania,

8) stwarzanie bezpiecznych i higienicznych warunków prowadzonych zajęć".

III. w przedmiocie rehabilitacja ruchowa – w ramach zakresu przejętych zadań służby zdrowia (art. 24 i 26),

„Art. 24. Rehabilitacja ruchowa obejmuje:

1) profilaktyczne zajęcia ruchowe,

2) zajęcia ruchowe w okresie rekonwalescencji,

3) lecznicze ćwiczenia fizyczne,

4) sport inwalidów."

„Art. 26. 1. Rehabilitację ruchową w zakresie określonym w przepisach szczególnych oraz w statutach prowadzą:

1) zakłady społeczne służby zdrowia,

2) zakłady lecznictwa uzdrowiskowego,

3) ośrodki sportu i rekreacji,

4) stowarzyszenia kultury fizycznej i ich związki,

5) zakłady pracy oraz organizacje spółdzielcze."

IV. oraz bardzo szeroko ujęty obowiązek finansowania kultury fizycznej przez budżety gmin dodany w związku z likwidacją funduszów rozwoju kultury fizycznej.

W celu dalszego precyzowania zakresu kultury fizycznej powinniśmy skorzystać z Ustawy o działach administracji rządowej (z 4 września 1997 r., tj. DzU 1999, nr 82, poz. 928). Jednak tu spotykamy niekonsekwencję, gdyż ustawa o działach w art. 5 pkt. 10 wymienia dział kultura fizyczna i sport, a w art. 15 określa: „1. Dział kultura fizyczna i sport obejmuje sprawy:

1) kultury fizycznej,

2) sportu powszechnego i wyczynowego,

3) sportu osób niepełnosprawnych. [...]".

Z zapisów ustawy o kulturze fizyczne wynika wprost, że sport jest częścią kultury fizycznej, a powyższe ujęcie sport sytuuje poza tym obszarem, pozostawiając w nim tylko rekreację ruchową oraz być może rehabilitację ruchową.

Dodatkowym kuriozum jest włączenie w art. 20 do działu oświata i wychowanie – spraw „kultury fizycznej dzieci i młodzieży". Nie jest jasne, czy zakres ten dotyczy tylko wychowania fizycznego, w rozumieniu ustawy o kulturze fizycznej, czy także rekreacji i rehabilitacji ruchowej skierowanej do dzieci i młodzieży.

Oczywiście ustawa o działach nie jest prawem regulującym zakres zadań własnych gminy, a więc jeśli nie okazała się użyteczna w ich definiowaniu, możemy poprzestać na podziwianiu niespójności prawa. Niniejsza praca nie jest jednak miejscem na ocenę działalności legislacyjnej parlamentu i rządu.

Definicje form kultury fizycznej przedstawione w ustawie o kulturze fizycznej z r. 1996 nie stanowią, wydaje się, także precyzyjnego narzędzia, gdyż art. 3 brzmi: „W rozumieniu niniejszej ustawy:

1) kultura fizyczna to wiedza, wartości, zwyczaje, działania podejmowane dla zapewnienia rozwoju psychofizycznego, wychowania, doskonalenia uzdolnień i sprawności fizycznej człowieka, a także dla zachowania oraz przywracania jego zdrowia,

2) wychowanie fizyczne jest procesem kształtującym harmonijny rozwój psychofizyczny dzieci i młodzieży,

3) sport jest formą aktywności człowieka, mającą na celu doskonalenie jego sił psychofizycznych, indywidualnie lub zbiorowo, według reguł umownych,

[...]

8) rekreacja ruchowa jest formą aktywności fizycznej, podejmowaną dla wypoczynku i odnowy sił psychofizycznych,

9) rehabilitacja ruchowa jest procesem mającym na celu przywrócenie, poprawę lub utrzymanie psychofizycznej sprawności osób czasowo lub trwale niepełnosprawnych za pomocą specjalnych zabiegów i ćwiczeń fizycznych – w oparciu o wiedzę medyczną."

W szczególności pojęcie wychowania fizycznego, które z jednej strony jakby zawłaszczało całą aktywność dzieci i młodzieży w ramach kultury fizycznej, a w efekcie (art. 19) sprowadza wychowanie fizyczne do szkół, przedszkoli, ośrodków szkolno-wychowawczych i wyższych uczelni, wskazuje raczej, że obowiązki gminy w zakresie wychowania fizycznego są takie jak każdego innego podmiotu prowadzącego placówki oświatowe. A więc trudno uznać wychowanie fizyczne jako element zadania własnego gminy „kultury fizycznej".

Znów rehabilitacja ruchowa która, jak to określa definicja, jest realizowana w oparciu na wiedzy medycznej, w praktyce jest elementem ochrony zdrowia.

Obecnie obowiązująca ustawa o kulturze fizycznej w sposób wyraźny określa jako obowiązkowe zadania gminy tylko dwie sprawy:

I. w przedmiocie rekreacji:

„Art. 42. 1. Organizowanie działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej oraz tworzenie odpowiednich warunków materialno-technicznych dla jej rozwoju jest obowiązkiem organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, klubów sportowych oraz stowarzyszeń kultury fizycznej i ich związków.

2. Zadania w zakresie określonym w ust. 1 realizowane są w szczególności poprzez:

1) popularyzację walorów rekreacji ruchowej,

2) organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych,

3) szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych,

4) tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej.

3. Minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu określa, w drodze rozporządzenia, zasady i warunki prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej."

Tu należy podkreślić, że rozporządzenie, o którym mowa powyżej, nie zostało wydane do dnia dzisiejszego (kwiecień 2001).

II. w przedmiocie bezpieczeństwa w kulturze fizycznej:

– „Art. 54. 1. Zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, dyrekcji parków narodowych, a także do osób prawnych i fizycznych prowadzących w górach działalność w zakresie kultury fizycznej.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się w miejscach wyznaczonych oraz uprawiających sporty wodne należy do osób prawnych i fizycznych prowadzących nad wodą działalność w tym zakresie oraz do organów administracji rządowej i właściwych terytorialnie gmin.

3. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, a także obowiązki osób prawnych i fizycznych, o których mowa w ust. 1 i 2."

– „Art. 56. Organizacje, o których mowa w art. 55 (Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – dopisek autora) współdziałają w realizacji swoich zadań z organami administracji rządowej i organami jednostek samorządu terytorialnego oraz osobami prawnymi i fizycznymi prowadzącymi działalność w zakresie kultury fizycznej i turystyki".

Dokonując interpretacji uściślającej „kultury fizycznej" jako zadania własnego i obowiązkowego gminy, można by odnieść się tylko do tych trzech powyżej przedstawionych zapisów ustawy. Tak sformułowany zakres może mieć oczywiście jedynie walor teoretyczny, gdyż nie uwzględnia rzeczywistych potrzeb gminy i jej mieszkańców.

Mając na uwadze powyżej przedstawiony stan prawny, można przyjąć, że zadanie własne – kultura fizyczna, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe – obejmuje rekreację ruchową, którą należy traktować jako zadanie obowiązkowe i sport jako zadanie własne, którego zakres jest zależny od możliwości i potrzeb miasta.

3. Formy organizacyjne realizacji zadań z zakresu kultury fizycznej

Gminy, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. (DzU 1997, nr 43, poz. 9 z późn. zm.), mogą wykonywać zadania własne a „... w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych." (art. 1 ust. 2) w następujący sposób: bezpośrednio w formie:

– zakładu budżetowego lub
– spółki prawa handlowego „komunalnej",

pośrednio mając prawo

„... powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych." (art. 3 ust. 1).

Z reguły zadania z zakresu rekreacji są realizowane przez Miejskie/Gminne Ośrodki Sportu i Rekreacji działające w postaci zakładu budżetowego. Wydaje się jednak, że nie jest to odpowiednia struktura dla działalności prowadzonej w warunkach konkurencji komercyjnej (korty tenisowe, siłownie, aerobik, wynajmowanie sal gimnastycznych przez szkoły itd.). Opinia ta dotyczy w szczególności większych miast, gdzie władze powinny sięgać szerzej po formy spółki czy też delegować obowiązki w tym zakresie na zewnątrz.

4. Podsumowanie

Należy podkreślić, że organy samorządu gminnego, mimo niezbyt precyzyjnego prawa dotyczącego kultury fizycznej, starają się realizować swoje obowiązki w tym zakresie odpowiedzialnie, uznając ważną rolę sportu i rekreacji dla rozwoju społeczeństwa, a przede wszystkim dzieci i młodzieży. Ma to odbicie w szczególności w ambitnych programach strategicznych samorządów, chociaż zapewne zamierzenia te zweryfikuje czas, albo patrząc pragmatycznie – możliwości finansowe

THE POSITION OF SPORT AND RECREATION IN THE CITY'S STRATEGY – BASIC LEGAL ASPECTS

Summary

The article is devoted to a presentation and analysis of basic legal conditionings, as well as organizational ones, connected with development of sport and recreation in urban areas. At the beginning, the Act on physical culture was analyzed and the particular role which the act sets for the territorial self-government in its realization of the above-discussed tasks was pointed out. Regulations included in the Act on sectors of state administration and the legal inconsistencies existing here were also indicated. In the part devoted to administrative solutions, the author pointed to a wide range of possible making use of organizational forms which realize tasks within the sphere of sport and recreation: from delegation of the tasks designed for physical individuals, through companies in the budget sector into companies acting on the basis of code of commerce.

OPOLE 2002

Przemysław MALINOWSKI
Uniwersytet Opolski w Opolu

PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA MIAST NA PRAWACH POWIATU

1. Wstęp

Mocą reformy administracji publicznej wprowadzony został 1 stycznia 1999 r. zasadniczy, trójstopniowy podział terytorialny państwa. Od tego dnia jednostkami powyższego podziału stały się gminy, powiaty oraz województwa. Tym samym po blisko dwudziestu latach przerwy reaktywowano samorząd powiatowy. Reaktywacja ta w założeniu stanowić winna podstawę do upodmiotowienia i jednocześnie zaktywizowania lokalnych społeczności samorządowych, zamieszkujących obszar większy od terytorium danej gminy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[1] (dalej jako usp), mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Innymi słowy, stosownie do regulacji art. 1 ust. 2 powyższej ustawy, za powiat należy uznawać lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Dodać można, iż „wspólnota samorządowa to ogół mieszkańców zamieszkałych na danym terytorium, którzy są społecznie zintegrowani i zdolni do samoorganizacji dla wspólnych celów oraz mają wspólną świadomość społeczną uzależnioną od warunków miejscowych (lokalnych)"[2].

Podnieść należy, iż powiat jako zasadnicza jednostka podziału terytorialnego kraju wyposażona w osobowość prawną, obejmuje całe obszary graniczących

[1] DzU 1998, nr 91, poz. 578.

[2] T. Milczarek, *Samorząd powiatowy. Ustrój. Zadania. Statut. Władze. Mienie. Dochody*, Warszawa 1999, s. 17.

ze sobą gmin (powiat ziemski) albo cały obszar miasta (miasto na prawach powiatu).

„Kompetencje w zakresie tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia powiatów należą do Rady Ministrów, która rozstrzyga o tym po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, w drodze rozporządzenia określającego gminy wchodzących w skład powiatów oraz nazwy powiatów i siedziby ich władz"[3].

Regulacja ustawowa obliguje, by w procesie tworzenia, łączenia, podziału, jak również znoszenia i ustalaniu granic powiatów, dążono do tego, by powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy, przestrzenny, jak i więzi społeczne i gospodarcze, umożliwiające mu wykonywanie zadań publicznych.

Ustrojowe założenia dotyczące powstawania i funkcjonowania tych jednostek w znacznym stopniu dotyczą tego, by powiat stanowił określoną wspólnotę samorządową, zdolną do wykonywania zadań publicznych.

Założenia te przekładają się m.in. na rozróżnienie dwóch powyższych typów powiatu, tj. powiatu ziemskiego oraz powiatu grodzkiego, czyli miasta na prawach powiatu.

2. Istota prawna miast na prawach powiatu

Jak zaznaczono w niniejszych rozważaniach, usp przewiduje oprócz powiatów ziemskich istnienie miast na prawach powiatu (zwanych w ujęciu potocznym powiatami grodzkimi). W ogólnym założeniu struktury te mają z jednej strony wypełniać funkcje gmin, które otrzymały status miejski, a z drugiej strony mają realizować funkcje i zadania powiatów samorządowych. Tym samym można przyjąć tezę, iż „miasta na prawach powiatu są gminami o charakterze miejskim, którym dodatkowo przyznano wszelkie uprawnienia jednostek powiatowych"[4].

W niniejszej materii za istotną należy uznać regulację płynącą z art. 91 ust. 1 ustawy powiatowej. Zgodnie z nim można stwierdzić, iż status miasta na prawach powiatu zyskały z mocy prawa *de facto* dwie kategorie miast. Mianowicie w myśl powyższej regulacji miastem na prawach powiatu jest miasto liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców, jak również miano to nosi miasto, które przestało być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r.

---

[3] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 187.

[4] *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa sporządzona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (przyjęta przez Radę Ministrów 12.12.2000 r.)*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 4, s. 18.

„Pierwsze miasta uznano za zbyt duże, by z powodzeniem włączyć je w normalną sieć powiatową. W drugim przypadku zadecydowała chęć «zrekompensowania» utraty przez nie statusu wojewódzkiego, przez nadanie im szczególnego statusu prawnego"[5].

Podnieść należy, iż regulacja zawarta w powyższym artykule dotyczy powstawania tych struktur organizacyjnych *ex lege*. Tym samym można stwierdzić, iż miasta spełniające warunki wymienione mocą art. 91 ust. 1 usp status miast na prawach powiatu zyskiwały, ogólnie rzecz ujmując, niejako w sposób obligatoryjny. Jednakże zważyć należy, iż miasta te mimo spełniania wymogów ustawowych nie będą korzystać w określonych przypadkach ze statusu powiatów grodzkich. Stan ten, przede wszystkim związany jest, w sposób ścisły, z działalnością i kompetencjami Rady Ministrów. Sytuację powyższą normuje art. 91 ust. 2 oraz ust. 3 pkt. 1 powyższej ustawy.

Zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu można stwierdzić, że Rada Ministrów odstępuje od nadania miastu, które przestało być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r., statusu miasta na prawach powiatu, na wniosek rady miejskiej tego miasta (wniosek takowy złożyły rady miasta Piły, Sieradza i Ciechanowa, co przyniosło wymierny efekt w postaci skorzystania przez Radę Ministrów z powyższego uprawnienia).

Jak wynika z literalnego brzmienia tegoż artykułu, Rada Ministrów odstępuje od nadania danemu miastu statusu powiatu grodzkiego tylko i wyłącznie na wniosek zainteresowanej rady miasta. Tym samym można stwierdzić, iż nie zachodzi tu działanie władcze, niejako narzucone przez organ rządowy.

Ponadto w myśl art. 91 ust. 3 pkt. 3 ustawy powiatowej, Rada Ministrów może odstąpić od nadania miastu liczącemu więcej niż 100 tys. mieszkańców praw powiatu w sytuacji, gdyby nadanie tegoż prawa mogłoby ograniczyć wspólnotom samorządowym, wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu, dostęp do usług publicznych o charakterze powiatowym (zaznaczyć należy iż z powyższej prerogatywy Rada Ministrów nie skorzystała)[6].

Zważyć wypada, że zwrot „może ograniczyć" wskazuje *de facto* na uprawnienie o charakterze fakultatywnym (tym samym nie na prawny obowiązek) powyższego organu.

Jak się wydaje, regulacja ta stwarza Radzie Ministrów pewną swobodę w ocenie stanu realnego ograniczenia w dostępności usług publicznych o charakterze powiatowym (rzecz jasna chodzi o dostępność dla wspólnot samorządowych wchodzącym w skład powiatu).

---

[5] *Ocena...*, s. 8.

[6] Por. ibid.

Podnieść należy, iż o dostępności usług publicznych Rada Ministrów rozstrzyga o powyższym po zapoznaniu się z opiniami przedłożonymi przez zainteresowane rady gmin, powiatów oraz przez właściwy sejmik województwa. Niemniej jednak obostrzenie to nie dotyczy pierwszego podziału administracyjnego kraju na samorządy powiatowe (*argumentum* z art. 91 ust. 4 ustawy powiatowej).

Zaznaczyć należy, iż oprócz powyżej opisanych rozwiązań prawnych, ustawa powiatowa dopuszcza pewną fakultatywność w tworzeniu powiatów grodzkich. Mianowicie w materii tej należy zwrócić uwagę na regulację płynącą z art. 91 ust. 3 pkt. 2 omawianej ustawy. Zgodnie z nim bowiem można stwierdzić, że Rada Ministrów może na wniosek właściwej rady miejskiej nadać miastu liczącemu mniej niż 100 tys. mieszkańców status miasta na prawach powiatu, gdy miasto to ma niezbędną infrastrukturę potrzebną do wykonywania zadań powiatowych (uprawnienie to pozwoliło na nadanie statusu miasta na prawach powiatu 6 miastom na Górnym Śląsku oraz Sopotowi i Świnoujściu).

Jednakże w materii tej zważyć należy, iż status ten będzie mógł zostać nadany danemu miastu tylko wtedy, gdy nadanie tegoż prawa nie ograniczy wspólnotom samorządowym, wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu, dostępu do usług publicznych o powiatowym charakterze. Również przy dokonaniu tegoż rozstrzygnięcia Rada Ministrów winna zapoznać się z opiniami zainteresowanych rad gmin, powiatów oraz właściwego sejmiku województwa. Nie dotyczy to pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Na marginesie powyższych rozważań można dodać, iż przez analogię do art. 3 ust. 2, 3 i 4 usp Rada Ministrów dokonuje omawianych czynności w drodze rozporządzenia. Tym samym można stwierdzić, iż „naturalną konsekwencją nadania ustawą lub rozporządzeniem Rady Ministrów określonym tak miastom statusu powiatu jest to, że do takiego miasta będą się odnosić postanowienia usp dotyczące powiatów”[7].

Jeśli chodzi natomiast o aspekty dotyczące organów oraz zadań tej struktury samorządowej, to zważyć należy, iż zagadnienia te w sposób generalny reguluje art. 92 usp. Zgodnie z nim można stwierdzić, że funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje: rada miasta oraz zarząd miasta (por. art. 92 ust. 1). Tym samym „wszelkie kwestie ustrojowe, tj. nazwę, skład, liczebność oraz zasady i tryb działania organów miasta na prawach powiatu, określa ustawa o samorządzie gminnym”[8].

---

[7] K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z 05.06.1998 r.*, Kraków–Zielona Góra 1998, s. 219.

[8] *Powiat*, red. J. Boć, Kolonia 2001, s. 52.

Natomiast zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, miasta na prawach powiatu wykonują zadania powiatu na warunkach i zasadach określonych mocą ustawy powiatowej.

Uwypuklić jednakże należy, iż powstawanie tych struktur samorządowych w żadnym wypadku nie łączyło się z tworzeniem nowych organów czy też urzędów administracji powiatowej. W materii tej bowiem zarówno uprawnienia, jak i obowiązki instytucji powiatowych, przejęte zostały przez funkcjonujące dotychczas instytucje miejskie, tj. radę miasta oraz zarząd miasta.

Zważyć również należy, iż przejmowanie zadań powiatowych przez miasta na prawach powiatu było w głównej mierze wynikiem określonego, czasowego procesu. Należy bowiem pamiętać, iż niektóre z obecnych miast na prawach powiatu, rozpoczęły wykonywanie części obecnych zadań powiatowych już od 1993 r., na podstawie umowy z rządem zawartej w ramach funkcjonowania tzw. programu pilotażowego.

Za kolejny etap tegoż procesu należy natomiast uznać wejście w życie w 1995 r. tzw. ustawy miejskiej, czyli ustawy z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych[9]. Ustawy, która swoją mocą przekazała 46 miastom prowadzenie niektórych zadań spoza obszaru kompetencji gminy.

Dokonując konkluzji niniejszych rozważań można stwierdzić, że za podstawowe kryterium związane z nadawaniem miastom praw powiatu należy uznać prawno-organizacyjną potrzebę związaną z realną możnością wypełniania przez gminy o statusie miasta wszystkich zadań publicznych przynależnych samorządom powiatowym. Ponadto w materii tej za istotne należy uznać również kryterium demograficzne. Zważyć wypada, że w przypadku tzw. dużych miast „proste" włączenie ich w sieć powiatów ziemskich mogłoby doprowadzić do demograficznej dominacji tych jednostek w powiatowych strukturach samorządowych.

Warto również zaznaczyć, iż wyłączenie miast z sieci powiatów w żadnym mierze nie powinno skutkować określonym pogorszeniem wykonywania zadań powiatowych, zarówno na terenie gminy miejskiej, jak i na terenach gmin okolicznych (argumentum z art. 91 ust. 3 pkt. 2 usp).

3. Organy miasta na prawach powiatu – zarys zagadnienia

Jak zaznaczono w powyższych rozważaniach, aspekty prawno-ustrojowe związane z szeroko postrzeganym funkcjonowaniem organów miasta na prawach powiatu wynikają w drodze prawnej analogii z ustawy z 8 marca 1990 r.

[9] DzU 1995, nr 36, poz. 224 z poźn zm.

o samorządzie gminnym (dalej jako usg)[10]. Dlatego też w niniejszej materii należy posłużyć się rozwiązaniami zawartymi w powyższej ustawie, które to dotyczą powołania, funkcjonowania, składu oraz kompetencji zarówno rady, jak i zarządu gminy. Tym samym można stwierdzić, iż organem stanowiącym i kontrolnym w danym mieście na prawach powiatu jest jego rada (kadencja trwa od dnia wyboru 4 lata), zwana w myśl regulacji ustawowych radą miasta (por. również art. 92 ust. 1 usp).

Jeśli natomiast chodzi o uszczegółowiony zakres kompetencji tegoż organu, to w drodze *analogii legis* należy posiłkować się regulacją zawartą w art. 18 usg. Artykuł ten bowiem wymienia katalog spraw, przynależnych z mocy ustawy do wyłącznej kompetencji rady miasta na prawach powiatu.

Kompetencje te na potrzeby niniejszego opracowania można podzielić na:

– ustrojowe i organizacyjne (np. uchwalanie statutu miasta na prawach powiatu, wybór i odwoływanie jego zarządu, powoływanie i odwoływanie skarbnika oraz sekretarza miasta na prawach powiatu);

– gospodarczo-majątkowe (np. uchwalanie programów gospodarczych, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych miasta na prawach powiatu, przekraczających zakres zwykłego zarządu);

– finansowe (np. uchwalanie budżetu miasta na prawach powiatu, przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej tej struktury samorządowej i udzielanie zarządowi absolutorium z tegoż tytułu);

– administracyjne (np. podejmowanie uchwał w sprawie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej);

– lokalno-porządkowe (np. podejmowanie uchwał w sprawie herbu powiatu grodzkiego, nazw ulic i placów publicznych);

– kontrolne i nadzorcze (tj. kontrola i nadzór nad działalnością zarządu i podporządkowanych mu jednostek);

– procesowe (zgodnie z art. 2 ust. 3 usp, można stwierdzić, iż samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej. Tym samym za prawną konsekwencję powyższej reguły można uznać występowanie rady miasta w charakterze strony w ewentualnych procesach sądowych. Można tu wyróżnić kompetencje czynne, tzn. gdy rada miasta wnosi np. skargę do sądu dotyczącą naruszenia samodzielności miasta na prawach powiatu oraz kompetencje bierne, tzn. gdy zaskarżane są do NSA uchwały podjęte przez ten organ);

– stanowienie przepisów miasta na prawach powiatu;

– nadawanie honorowego obywatelstwa miasta na prawach powiatu[11].

---

[10] DzU 1996, nr13, poz. 74 z późn. zm.

[11] Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 94–99.

Natomiast jeśli chodzi o skład personalny omawianego organu, to w myśl art. 19 usg można stwierdzić, że rada ta wybiera ze swego grona przewodniczącego i od 1 do 3 wiceprzewodniczących bezwzględną[12] większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Tak jak i w przypadku rady gminy szczególną pozycję w radzie miasta na prawach powiatu odgrywa jej przewodniczący. Mianowicie przez analogię do art. 19 ust. 2 usg można stwierdzić, iż organizuje on pracę rady i prowadzi jej obrady (w przypadku jego nieobecności zadania mu powierzone wykonuje jego zastępca). Zaznaczyć należy, iż funkcji przewodniczącego oraz jego zastępców nie można łączyć z funkcją członka zarządu miasta na prawach powiatu. Podnieść wypada, że szczegółową organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady tej struktury samorządowej, jak i jej organów, winien określać uchwalony przez radę statut danego miasta na prawach powiatu.

Na marginesie niniejszych rozważań warto zaznaczyć, że zgodnie z poglądami prezentowanymi przez orzecznictwo „uzyskanie przez miasto praw powiatu nie pozbawiło mocy obowiązującej statutu uchwalonego przed uzyskaniem tych uprawnień"[13].

Natomiast gdy chodzi o organ wykonawczy miasta na prawach powiatu, to zgodnie z regulacją płynącą z art. art. 92 ust. 1 pkt 2 usp można stwierdzić, iż organem tym jest zarząd miasta. Mówiąc inaczej, zarząd miasta jest kolegialnym organem wykonawczym miasta na prawach powiatu, którego to członkowie powoływani są przez radę z grona radnych lub spoza składu rady. Wybór zarządu miasta na prawach powiatu winien nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez dany organ wyborczy (*argumentum* z art. 28 ust. 1 usg). Niedokonanie wyboru zarządu w powyższym terminie, skutkować będzie rozwiązaniem *ex lege* rady miasta na prawach powiatu (por. art. 28a usg). W drodze *analogii legis* (opierając się na art. 26 usg) można stwierdzić, że w jego skład wchodzą prezydent jako przewodniczący oraz pozostali członkowie (w liczbie od 3 do 7).

Zważyć należy, iż *de facto* w pierwszej kolejności rada winna wybrać prezydenta. Wybór ten powinien zostać dokonany bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Natomiast kandydatów na swojego zastępcę (lub też oczywiście zastępców) oraz na pozostałych członków zarządu przedstawia radzie wybrany przez nią prezydent. Tym samym można stwierdzić, że również w przypadku omawianej struktury samorządowej usta-

[12] Uchwała z 20 września 1995 r. podjęta przez Trybunał Konstytucyjny stanowi, że większość ta oznacza co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych, ważnie oddanych głosów (ważnie oddanych, tzn. przeciwnych wstrzymujących się), DzU 1995, nr 114, poz. 556.

[13] Postanowienie SN z 29 marca 2000 r. UN IIIRN 136/99, OSNAP 2000/24/885.

wodawca opowiedział się za tzw. autorską koncepcją zarządu[14]. Warto dodać, że wybór tych pozostałych członków zarządu następuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady miasta na prawach powiatu.

Natomiast gdy chodzi o kompetencje zarządu miasta, to w materii tej należy posiłkować się regulacją zawartą w art. 30 usg. Zgodnie z nim można stwierdzić, że zarząd wykonuje uchwały rady miasta na prawach powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. W szczególności na zarządzie ciąży obowiązek:

– przygotowywania projektów uchwał rady miasta na prawach powiatu;
– określania sposobu wykonywania uchwał;
– gospodarowywania mieniem tej struktury samorządowej;
– wykonywania budżetu;
– zatrudniania i zwalniania kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych;
– wykonywania zadań zleconych (*argumentum* z art. 30 ust. 2 usg).

Również jeśli chodzi o zarząd miasta na prawach powiatu – podobnie jak w zarządzie gminy – szczególną pozycję zajmuje prezydent jako jego przewodniczący. W myśl regulacji ustawowych na podmiocie tym ciąży obowiązek organizowania prac zarządu, kierowania bieżącymi sprawami powiatu grodzkiego, reprezentowania go na zewnątrz. Ponadto do prezydenta przynależy prawo do wydawania decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. art. 39 usg). Natomiast w tzw. sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, prezydent będzie mógł dokonywać czynności należących do kompetencji zarządu (czynności, które to będą musiały zostać zatwierdzone na najbliższym posiedzeniu rady). Czynności te można w sposób ogólny określić wspólnym mianem środków prewencyjnych.

4. Zagadnienia prawne zadań realizowanych przez miasta na prawach powiatu

Jak zaznaczono w niniejszych rozważaniach, zgodnie z regulacją płynącą z art. 92 ust. 2 usp, miasta na prawach powiatu wykonują zadania powiatów na warunkach i zasadach określonych w ustawie powiatowej. Dlatego też w niniejszej materii za kluczową należy uznać regulację zawartą w art. 4–7 usp, dotyczącą zakresu działania oraz zadań samorządu powiatowego.

Zgodnie z uregulowaniami ustawowymi, miasto na prawach powiatu – tak zresztą jak powiat ziemski – wykonuje wyznaczone mocą innych ustaw zadania

[14] Por. B. Dolnicki, op. cit., s. 79.

publiczne o określonym ponadgminnym charakterze (por art. 4 ust. 1 usp). Za niezmiernie istotne należy uznać to, iż ustawa o samorządzie powiatowym w sposób niezaprzeczalny realizuje tzw. zasadę pomocniczości. Zasadę, w myśl której społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją tym samym określonych kompetencji. W myśl powyższej zasady, społeczność ta winna natomiast wspierać ją i pomagać w dziedzinie koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych[15]. Mówiąc inaczej, samorząd powiatowy z oczywistym uwzględnieniem roli i kompetencji powiatu grodzkiego powinien spełniać zarówno rolę uzupełniającą, jak i wyrównawczą w stosunku do określonych zadań gminy.

Opierając się na treści art. 4 ust. 1 ustawy powiatowej, można stwierdzić, iż zadania powiatu określone zostały na zasadzie enumeracji pozytywnej. Przepis ten zawiera bowiem dwadzieścia dwie dziedziny zadań przynależnych z mocy ustawy samorządowi powiatowemu.

Tym samym można przyjąć, iż zgodnie z art. 92 ust. 2 usp zadania te dotyczą również miast na prawach powiatu. Podnieść wypada, iż zgodnie z brzmieniem powyższego artykułu zadaniami tymi są zadania z zakresu:

- edukacji publicznej;
- promocji i ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej;
- polityki prorodzinnej;
- wspierania osób niepełnosprawnych;
- transportu i dróg publicznych;
- kultury i ochrony dóbr kultury;
- kultury fizycznej i turystyki;
- geodezji, kartografii i katastru;
- gospodarki nieruchomościami;
- zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego;
- gospodarki wodnej;
- ochrony środowiska i przyrody;
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- ochrony praw konsumenta;
- utrzymywania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

[15] Por. Z. Ofiarski, M. Mokrzyc, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, t. 1: *Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin–Zielona Góra 1998, s. 82.

– obronności;
– promocji powiatu;
– współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Dokonując natomiast uszeregowania tychże zadań w określone kategorie, można przyjąć, iż zadania te dotyczą:

– ponadgminnej infrastruktury społecznej (np. pomoc społeczna, promocja powiatu, przeciwdziałanie bezrobociu);
– ponadgminnego ładu przestrzennego i ładu ekologicznego (np. zagospodarowanie przestrzenne, nadzór budowlany, gospodarka wodna, ochrona środowiska);
– porządku i bezpieczeństwa publicznego w wymiarze ponadgminnym (np. porządek publiczny, bezpieczeństwo mieszkańców, sprawy związane z ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową);
– ponadgminnej infrastruktury technicznej (gospodarka nieruchomościami, utrzymywanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, sprawy związane z transportem i drogami publicznymi).

Ważne jest to, że powyższe zadania winny wynikać wprost z regulacji ustawowych. Tym samym miasto na prawach powiatu nie będzie władne wykonywać żadnych zadań ponad te, które zostały w sposób wyraźny zaznaczone w ustawie. Innymi słowy, tylko i wyłącznie regulacje ustawowe będą mogły określać rodzaje spraw należące do zakresu działania powiatu grodzkiego.

W niniejszej materii należy zwrócić również uwagę na regulację płynącą z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, która stanowi, iż wszelkie „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne". Regulacja ta bez wątpienia znaleźć może również odniesienie do miast na prawach powiatu. Dlatego też za celowe należy uznać twierdzenie, iż samorząd grodzki, realizując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wykonuje zadania określone mocą Konstytucji, jako jego zadania własne[16]. Zadania te zostały uregulowane poprzez wspomniany powyżej art. 4 ust. 1 usp.

Podkreślić również należy, że stosownie do brzmienia art. 7 usp, mocą ustaw określone zostaną również przypadki, w których organy administracji rządowej będą mogły nałożyć na powiat grodzki obowiązek wykonywania określonych czynności w zakresie należącym do jego zadań, takich jak czynności związanych z usuwaniem bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronnością. Ponadto dodać należy, iż zgodnie z art. 5 omawianej ustawy, powiat ten może zawierać stosowne porozumienia z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu jej działania. Nadmienić należy, iż regulacja ta upoważnia powyższą strukturę

[16] Por. K. Podgórski, Cz. Martysz, op. cit., s. 22.

samorządową do zawierania tego typu porozumień z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, jak i z województwem, na obszarze którego znajduje się jego terytorium.

Zaznaczyć również należy, iż w myśl art. 4 ust. 4 usp ustawy będą mogły określać niektóre kategorie spraw należących do działania miasta na prawach powiatu, jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat grodzki.

Ponadto w niniejszej materii należy również zwrócić uwagę na regulacje zawarte w art. 4 ust. 3, który stanowi w swojej treści, że „ustawy mogą określać inne zadania powiatu". Dokonując transkrypcji powyższego uregulowania na potrzeby niniejszego artykułu, można stwierdzić, że z aktów prawnych rangi ustawowej mogą wynikać inne zadania powiatów grodzkich. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, iż te wszelkie „inne zadania" mogą nosić wspólne miano zadań zleconych wykonywanych przez niniejszą strukturę samorządową. Jednakże podnieść należy, iż problematyka „zadań zleconych" w odniesieniu do samorządu grodzkiego wymaga krótkiego wyjaśnienia.

Za generalną podstawę prawną umożliwiającą zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego (w tym miastom na prawach powiatu) wykonywanie innych zadań o charakterze publicznym można uznać regulację wynikającą z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP. Jednakowoż należy podkreślić, iż pomiędzy ujęciem zadań zleconych określonych w ustawie zasadniczej a ujęciem wynikającym z regulacji ustawy powiatowej zachodzi ważka różnica.

Przede wszystkim należy zaznaczyć, iż w regulacjach usp nie występuje pojęcie „zadań zleconych". Dlatego też, ustawa ta nie stanowi o nakładaniu na samorząd powiatowy (w tym oczywiście na miasta na prawach powiatu) zadań zleconych, lecz jedynie przewiduje możność określania przez ustawy niektórych spraw należących do zakresu działań powiatu grodzkiego, jako zadań z zakresu administracji rządowej. Zadań wykonywanych przez tą strukturę samorządową. W związku z powyższym ustawa powiatowa nie rozstrzyga w swojej treści czy „... konsekwencją określania przez ustawy owych niektórych spraw z zakresu działania powiatu, a więc z zakresu zadań własnych, jako zadań z zakresu administracji rządowej, ma być uznanie ich jako zadań zleconych w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji RP"[17]. Jak się wydaje, dla rozstrzygnięcia powyższego problemu, należy posłużyć się regulacją płynącą z powyższego art. 166 ust. 2 ustawy zasadniczej. Można bowiem zauważyć, iż zgodnie z jego brzmieniem, możność zlecania zadań publicznych zawężona została do przypadków wynikających z uzasadnionych potrzeb państwa. Dlatego też wydaje się, iż skoro art. 4 ust. 4 kwalifikuje mocą innych ustaw do zakresu

[17] K. Podgórski, Cz. Martysz, op. cit., s. 23.

działania powiatu grodzkiego pewne zagadnienia należące do grupy zadań z zakresu administracji rządowej, to stan ten przesądzać będzie o zaistnieniu konstytucyjnych „uzasadnionych potrzeb państwa". Potrzeb związanych z koniecznością zlecenia wykonania określonych zadań jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z powyższym uznać można, iż zadania te będą w praktyce mogły nosić nazwę „zadań zleconych"[18]. Jednakowoż podnieść należy, iż istnienie „uzasadnionych potrzeb państwa" do cedowania na powiat grodzki określonych kategorii zadań winno prowadzić do tego, by w aktach prawnych rangi ustawowej zamieszczano uzasadnienie spełnienia tegoż kryterium[19].

Wykonywanie tego typu zadań następuje m.in. poprzez gospodarowanie mieniem powiatu grodzkiego oraz prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej tej jednostki samorządowej. Gospodarki, której m.in. jednym z celów winno być również zaspokajanie zbiorowych potrzeb grodzkiej wspólnoty samorządowej. Podkreślić należy, iż stosownie do regulacji wynikających z art. 51 ust. 1 usp, gospodarkę powyższą miasta na prawach powiatu prowadzą na podstawie swojego budżetu, w praktyce odzwierciedlającego cele i zadania tej jednostki samorządowej, a jednocześnie odzwierciedlającego pewne koncepcje ustrojowe państwa. Koncepcje dotyczące m.in. decentralizacji środków przeznaczonych na realizację zadań wykonywanych przez władze powiatu grodzkiego. Zadań, których jednym z celów winno być zaspokajanie potrzeb grodzkich, powiatowych społeczności lokalnych[20].

5. Wnioski końcowe

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, iż problematyka poruszana w niniejszym artykule bez wątpienia zaliczana jest do zagadnień obszernych, charakteryzujących się określonym stopniem złożoności. Tym samym w opracowaniu poruszono tylko te z szerokiego zbioru zagadnień, które *de facto* wprost wynikają z odpowiednich regulacji ustawowych, znajdujących swoją podstawę prawną w art. 91 i 92 ustawy powiatowej.

---

[18] Por. K. Podgórski, Cz. Martysz, op. cit., s. 23.

[19] Por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 261.

[20] Por. S. Malarski, *Ewolucja systemu finansowo-budżetowego samorządów w Polsce w latach 1918–1939 oraz 1945–1993*, [w:] *Mněové systémy na území českých zemi 1892–1993*, Opava–Praha 1995, s. 163.

THE LEGAL ASPECTS OF FUNCTIONING OF CITIES WITH THE RIGHT OF THE COUNTY

Summary

The article discusses the legal regulations which refer specifically to the particular organizational unit of a city with the rights of the county. In the introduction, the procedure which is followed in the case of a city applying for such rights, and also conditions for relinquishing such rights were presented. The legal-organizational need connected with a real possibility of fulfilling all the public tasks which are typical of county self-governments was accepted as the basic criterion linked with conferring the right of the county on the individual city. In the following part of the article, the author presented the organs of the city that possesses the right of the county, their composition and due competencies. The article provides also a legal evaluation of tasks realized by the above-mentioned organizational units. The analysis proved the existence of dual nature of the problem, which – in fact – results from a specific regulation stemming from two acts on self-government: The Act on communal self-government of 1990 and the Act on the county self-government of 1998.