



PROGNOZA SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO A BUDŻET GMINY

THE FINANCIAL RESULTS PROGNOSIS OF ADOPTING THE LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT AND THE MUNICIPAL BUDGET

Elżbieta Czekiel-Świtalska

Dr inż. arch.

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Budownictwa i Architektury
Zakład Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania

STRESZCZENIE

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu to przewidywanie przyszłości ekonomicznej dotyczące budżetu gminy i jak każde prognozowanie może być obciążone błędem. Celem prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu jest jak najdokładniejsze wyliczenie różnych czynników zmieniających budżet gminy w związku z uchwaleniem miejscowego planu. Wyniki prognozy w praktyce powinny być wykorzystywane między innymi do konstruowania budżetu gminy, jednak jak pokazały badania, tak nie jest.

Słowa kluczowe: prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, budżet gminy.

ABSTRACT

The Financial Results Prognosis of adopting the Local Plan of Spatial Development is predicting the economic future of the municipality budget, and like every prediction may be flawed. The aim of The Financial Results Prognosis of adopting the Local Plan of Spatial Development is the most accurate calculation of a variety of factors changing the municipal budget due to the adoption of the local plan. In practice, the prognosis results should be used, among others, to make the municipality budget. However, the studies show it is not like this.

Key words: The Financial Results Prognosis of adopting the Local Plan of Spatial Development, municipality budget.

1. WSTĘP

Czy po dziesięciu latach obowiązywania sporządzania prognoz skutków finansowych przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich zmiany, jest jeszcze potrzeba zajmowania się tym tematem?

Co powinna zawierać prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany (zwana dalej prognozą) jest określone w rozporządzeniu¹. Podstawą zagadnień, które mają znaleźć się w prognozie są wszystkie dochody własne i wydatki gminy związane z uchwaleniem, a następnie realizacją ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany (zwany dalej miejscowym planem).

Innym pytaniem jest do czego ma służyć ta prognoza i czy w praktyce jest wykorzystywana. Praktyczne wykorzystanie prognozy stało się celem badań autorki artykułu. Część problematyki dotyczyła wykorzystania prognozy do sporządzania budżetu gminy. Przeprowadzona została ankieta, która skierowana była do urzędów gmin i miast w całej Polsce. Ankietę wypełniło ponad 450 osób. Wyniki tych badań, dotyczące wykorzystania prognozy do konstruowania budżetu gminy zostały omówione w trzecim rozdziale artykułu.

2. CEL PROGNOZY SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU

Cele opracowania prognozy opisane są w rozporządzeniu² oraz w wielu publikacjach i ogólnie podsumowując są to zyski i straty dla budżetu gminy, jakie może spowodować uchwalenie a następnie realizacja ustaleń miejscowego planu. Poniżej przedstawione są przykładowe elementy jakie brane są pod uwagę przy sporządzaniu prognozy, z pokazaniem niektórych czynników, które powodują niedoskonałość obliczeń w tych opracowaniach.

Podatek od nieruchomości.

Podatek od nieruchomości z jednej strony jest najprostszym elementem prognozy do obliczenia, z drugiej strony dokładne jego obliczenie w wielu wypadkach jest niemożliwe.

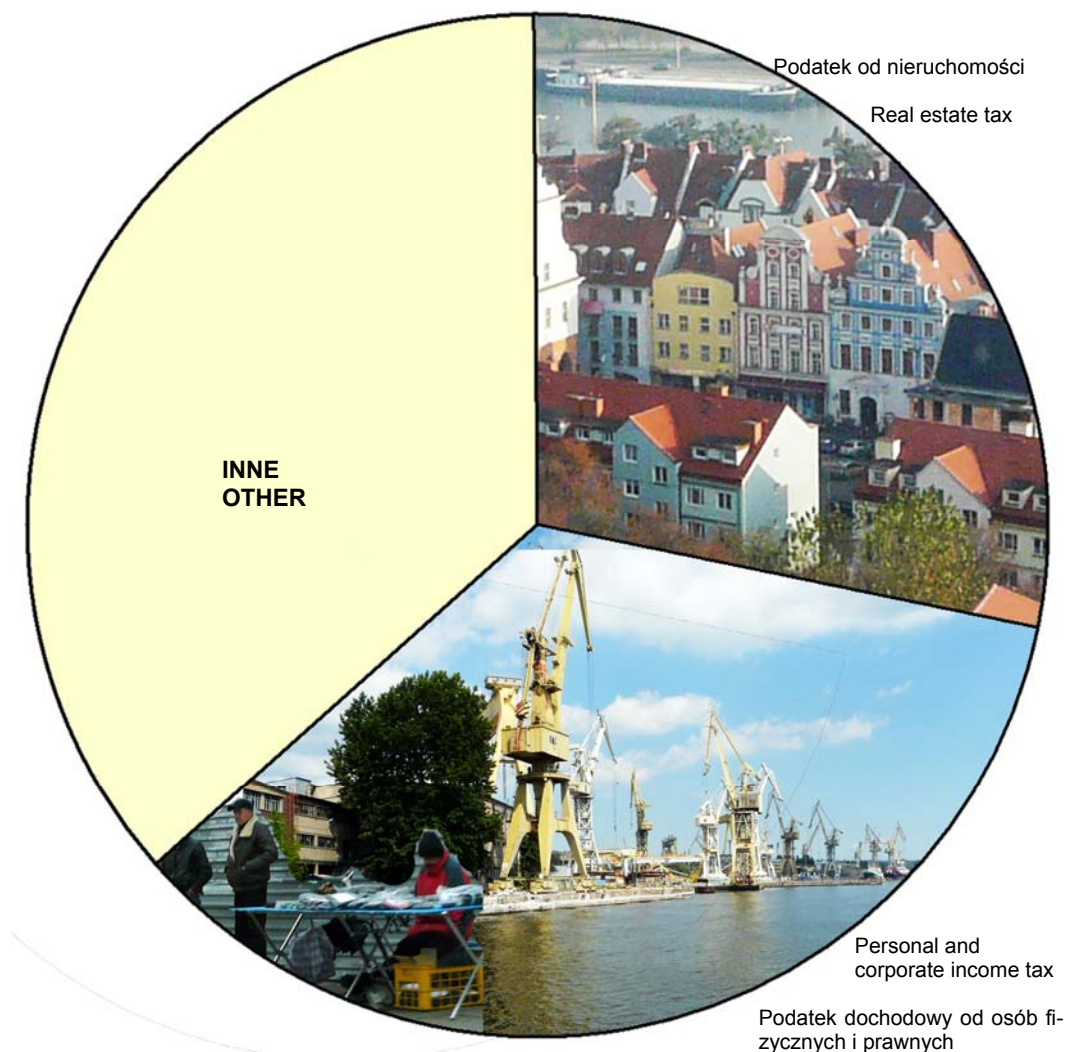
Analizując prognozy widać, że podejścia do obliczania tego podatku są różne. W jednych obliczana jest przedstawiona zmiana wartości podatku tylko od gruntów, mimo, że plan przewiduje zabudowę³. W innych prognozach jest uwzględniany podatek od gruntów i potencjalnej zabudowy. Jednak określenie dokładnej powierzchni użytkowej zabudowy na etapie sporządzania projektu miejscowego planu nie jest możliwe. Prognozuje się jakie będą to powierzchnie, biorąc pod uwagę ustalone w miejscowym planie linie i wysokość zabudowy oraz określenie maksymalnej powierzchni zabudowy. Jest również bardzo ważne, żeby przewidzieć kiedy zostaną wybudowane i oddane do użytkowania budynki.

Do podatku od nieruchomości wlicza się też podatek od budowli, który jest uzależniony od wartości budowli. Tu również można tylko prognozować jaka będzie wartość budowli, a co za tym idzie, jaka będzie wielkość podatku od nieruchomości oraz od kiedy będzie on pobierany.

¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego § 11.

² jw.

³ Podatek od nieruchomości jest pobierany od gruntów i od budynków, dlatego jeżeli jest przewidziana zabudowa należy to uwzględnić w prognozie.



Ryc. 1 Wykres przedstawia udział procentowy w dochodach własnych gmin podatku od nieruchomości, osób fizycznych i prawnych oraz wszystkie inne dochody. Źródło danych: opracowanie autorka, na podstawie danych pozycja literatury nr 3. str. 59

Fig. 1. The graph shows the percentage of the municipalities' revenues: real estate tax, personal and corporate income tax, and other incomes. Source: author based on data: the literature position number 3 page 59

Podatek od nieruchomości jest jedną z ważniejszych pozycji w budżetach gmin i w roku 2011 wynosił on 28,3 procent⁴ w dochodach własnych gmin (ilustracja nr 1). Jeżeli miejscowy plan obejmie większy obszar, a ustalenia miejscowego planu będą ustalać na tym terenie możliwość wybudowania budowli o dużej wartości lub zabudowy związanej z działalnością gospodarczą, to nastąpi wzrost podatku od nieruchomości, przy założeniu, że wcześniej to był na przykład teren rolny lub inny, ale bez możliwości zabudowy.

⁴ Główny Urząd Statystyczny. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011. str. 59 / CENTRAL STATISTICAL OFFICE. Financial Economy of Government Units 2011. Page 59

Podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych

W dochodach własnych gmin w Polsce na pierwszym miejscu jest podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, który w 2011 roku wyniósł 35,1 % (ilustracja nr 1). W prognozie musi być uwzględniony szacunkowy wpływ do budżetu gminy z podatku od osób fizycznych i prawnych, jaki może powstać po realizacji ustaleń miejscowego planu. Jest to proste do wyliczenia, ale bardzo trudne do przewidzenia. Należałoby ustalić ile osób będzie pracowało w wyniku realizacji nowych lub rozbudowy istniejących inwestycji, dla których miejscowy plan dopuszcza działalność gospodarczą, co jest trudne, a często niemożliwe do oszacowania. Przyjmując ile osób będzie pracować, trzeba przewidzieć ile będą zarabiać i jakie kwoty wpłyną z tego podatku do budżetu gminy.

Zmiana wartości nieruchomości spowodowana uchwaleniem miejscowego planu

W prognozie określane są dochody lub straty z tytułu zmiany wartości nieruchomości, spowodowanej uchwaleniem miejscowego planu. Ich wartość jest szacowana w trakcie sporządzania projektu miejscowego planu, a rzeczywistą wielkość jaką gmina pobiera od właściciela lub wypłaca właścicielowi szacuje się na dzień sprzedaży nieruchomości. Między innymi to oraz brak możliwości określenia czy nieruchomość, której wartość uległa zmianie zostanie sprzedana w ciągu 5 lat⁵ od chwili kiedy plan stał się obowiązujący, wpływa na niedokładność obliczeń. W prognozach z różnych względów występują rozbieżności w stosunku do realizacji. Jeżeli chodzi o opłatę związaną ze wzrostem wartości nieruchomości i odszkodowania spowodowane spadkiem wartości nieruchomości to problemy występują na etapie egzekwowania opłaty planistycznej. W informacji o wynikach kontroli NIK w sprawie opłaty planistycznej i roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych są wnioski, które przedstawiają pozytywną i negatywną ocenę realizacji dochodów pochodzących z opłaty planistycznej. *W 33% skontrolowanych urzędów gmin istniejący system weryfikacji transakcji nieruchomościami pod kątem istnienia przesłanek do ustalania opłat planistycznych nie był szczelny i nie zapewniał pełnej realizacji dochodów gmin z tego tytułu. Wadliwa organizacja pracy oraz braki w nadzorze nad pracą osób odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych doprowadziły do utraty możliwości ustalania dochodów gmin w odniesieniu do co najmniej 143 umów odpłatnego zbycia nieruchomości.*

Istotne nieprawidłowości polegające na zaniechaniu windykacji ustalonych opłat planistycznych lub opieszałości jej prowadzenia wystąpiły w 30% skontrolowanych jednostek.⁶

Jak wynika z powyższego, nie tylko problematyczne jest prognozowanie skutków finansowych związanych ze zmianą wartości nieruchomości spowodowaną uchwaleniem miejscowego planu i realizacją jego ustaleń, ale również problemy sprawia realizacja roszczeń z tym związanych.

Infrastruktura techniczna

Prognozowanie skutków finansowych infrastruktury technicznej jest obarczone dużym błędem ze względu na bardzo ogólne ustalenia w projekcie miejscowego planu. Obliczanie prognozowanych kosztów realizacji infrastruktury technicznej jest niedokładne, ponieważ nie ma informacji o projektowanych parametrach technicznych danej inwestycji. Z drugiej strony miejscowy plan nie powinien takich informacji zawierać. *Zbytnią szczegółowość ustaleń planu w zakresie przewidzianej technologii, w której realizowana miałyby być inwestycja, w praktyce skutkowałaby brakiem możliwości jej realizacji. Jakkolwiek niezgodność z ustaleniami planu miejscowego wykluczałaby bowiem możliwość uzyskania pozwolenia na budowę. Rozwiązaniem w tej sytuacji byłaby zapewne współpraca rzeczoznawcy majątkowego sporządzającego prognozę skutków finansowych, z odpo-*

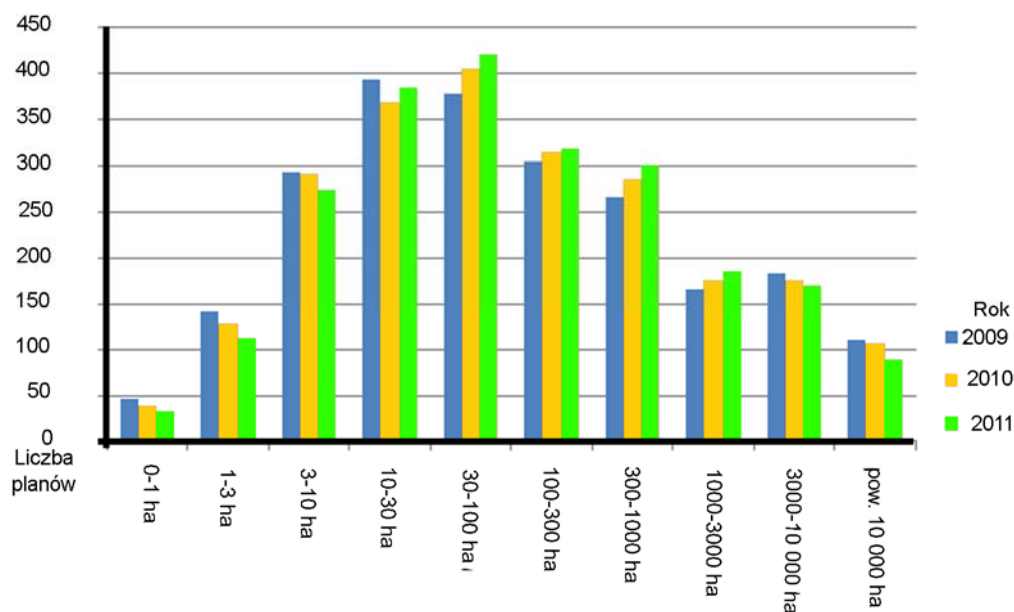
⁵ Opłaty związane ze zmianą wartości nieruchomości można egzekwować jeżeli nieruchomość zostanie sprzedana w ciągu 5 lat od kiedy miejscowy plan stał się obowiązujący - poz. bibliografii 7, art. 37

⁶ Najwyższa Izba Kontroli - *Informacja o wynikach kontroli opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych*. Nr ewid. 188/2012/P/12/147/LLU. 2012

wiednią jednostką organizacyjną w gminie, w zakresie planowanych do realizacji sieci infrastruktury technicznej i połączeń komunikacyjnych. Koszty inwestycji w prognozie finansowej pokazują tylko koszty "katalogowe" wg scalonych normatywów do wyceny budowli. W praktyce realizacja danej inwestycji przeprowadzana jest w postępowaniu przetargowym, co powoduje, że cena odbiega od oszacowanej wartości.[Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A].⁷

3. PRAKTYCZNE WYKORZYSTANIE PROGNOZY SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Prognoza skutków finansowych powinna być wykonana rzetelnie, przedstawiając jak najdokładniejsze dane o kosztach i dochodach budżetu gminy, jakie będą wynikały z uchwalenia miejscowego planu. Czy jeżeli prognozy będą wykonywane przez rzeczoznawców majątkowych to problem będzie rozwiązany?⁸ Trzeba zadać pytanie do czego wyniki prognozy mają służyć?



Ryc. 2 Powierzchnie miejscowych planów w latach 2009-2011. Źródło: autorka na podstawie pozycja literatury 2 str. 13

Fig. 2. Size of the area of The Local Plan Of Spatial Development between 2009 and 2011. Source: author based on data: the literature position number 2 page 13

⁷ Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A. (2011): *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich/Infrastructure and ecology of rural areas, nr 1/2011*, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie. 2011. s. 147 – 148 / *PROGNOSIS OF THE FINANCIAL IMPACT OF ADOPTION OF THE PLAN IN THE RANGE OF REALIZATION OF THE TECHNICAL INFRASTRUCTURE. INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS, 1/2011*. Page 147-148

⁸ Na ten temat pisze Krzysztof Gabrel

http://pfsrm.pl/prognozy_skutkow_finansowych_uchwalania_miejscowych_planow_zagospodarowania_przestrzennego_rzeczoznawca_majatkowy%20 (dostęp czerwiec 2013); Anna Krzyżanowska *Prognozy pisane tylko dla formalności* Dziennik Gazeta Prawna nr 232 (3370) z 2012-11-29; List otwarty Zarządu Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich *Czy miasta w Polsce zbankrutują* wywołam dyskusję dotyczącą między innymi prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu <http://www.tup.org.pl/> (dostęp luty 2013)

Prognozy powinny służyć przede wszystkim do:

1. wyboru najlepszego wariantu projektu miejscowego planu, pod względem najkorzystniejszych skutków ekonomicznych dla gminy,
2. określenia wielkości stawki procentowej opłaty planistycznej,
3. możliwości zapoznania się z wynikami prognozy w trakcie wyłożenia miejscowego planu do publicznego wglądu,
4. wprowadzenia wyników do budżetu gminy.

Dokładność obliczeń ma służyć do sporządzania budżetu gminy. Z samej nazwy prognozy i jej celów wynika, że przedstawia ona skutki finansowe, które wpływają na budżet gminy. **Przeprowadzone badania pokazują, że tylko niewiele ponad 20 procent urzędów gmin bierze pod uwagę wyniki prognozy przy planowaniu budżetu gminy.** Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu niewątpliwie wpływają na budżet gminy, jednak przedstawione w prognozie finansowej są w znikomym stopniu wykorzystywane do konstruowania tego budżetu.

Jakie mogą być przyczyny tak niewielkiego wykorzystania prognoz finansowych do konstruowania budżetu gminy?

Wielkość obszaru objętego projektem miejscowego planu i ustalona w nim funkcja

Jeżeli obszar objęty miejscowym planem jest mały, a funkcje w nim ustalone nie dają wysokich stawek podatku od nieruchomości, to powoduje, że kwoty przedstawione w prognozie skutków finansowych będą miały znikomy wpływ na budżet gminy. To może być powód nieuwzględniania takich wyników prognoz do planowania budżetu gminy.

Jednak miejscowych planów o małej powierzchni (do 3 hektarów) jest najmniej, stosunkowo najwięcej jest planów o powierzchni w przedziale 30-100 hektarów i 10-30 hektarów.

Przy dużych terenach objętych opracowaniami miejscowych planów teoretycznie skutki finansowe dla budżetu gminy powinny być znaczne. Wielkość terenu objętego miejscowym planem będzie miała znaczenie dla budżetu gminy, ale łącznie z projektowaną funkcją, bo to od niej zależy podatek od nieruchomości oraz podatek od osób fizycznych i prawnych.

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu a czas realizacji ustaleń planu.

Przeanalizowany został czas w jakim może powstać nowa zabudowa. W Polsce regulacje procesu budowlanego są czasochłonne, a procedury są złożone. Czasochłonność procedur procesu budowlanego hali magazynowej wynosi około 300 dni (ilustracja nr 3), a dla zabudowy jednorodzinnej średnio 129 dni dla całej Polski, przy czym w dużych miastach 158 dni (ilustracja nr 4). Projekt nowelizacji prawa w zakresie skrócenia czasu procedur przewiduje obniżenie ilości dni proceduralnych dotyczących procesu budowlanego, co pokazane jest na ilustracjach numer 3 i 4.⁹

Średni czas trwania budowy budynków mieszkalnych¹⁰ to 46,9 miesięcy (w miastach 39 miesięcy a na obszarach wiejskich 54,6 miesięcy), w tym dla formy budownictwa indywidualnego czas ten wynosił 55 miesięcy, a innego niż indywidualne 25,1 miesięcy.¹¹ Jeżeli

⁹ opracowano na podstawie założenia projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. czerwiec 2013

http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna/za32/px_dokument76716.pdf. str2-3. Warszawa 2013 (dostęp czerwiec 2013)

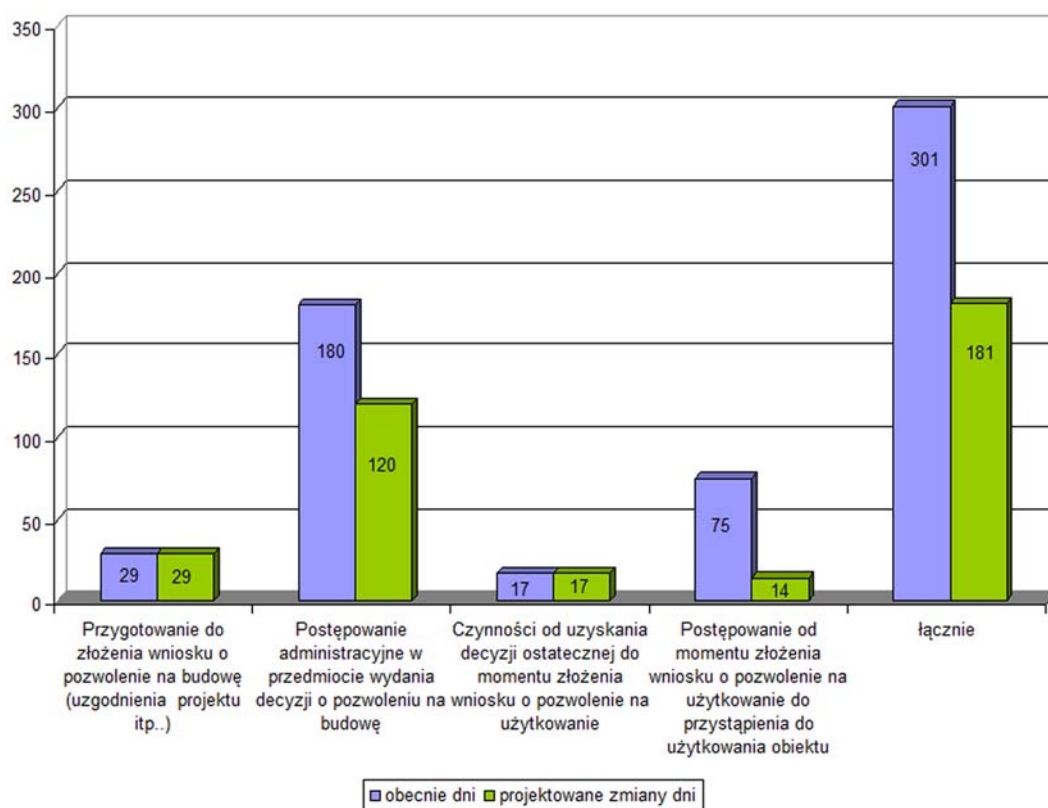
¹⁰ Główny Urząd Statystyczny / CENTRAL STATISTICAL OFFICE. - Pojęcie stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej Okres trwający od daty rozpoczęcia realizacji budynku do daty oficjalnego (tj. zgodnie z zachowaniem przepisów Prawa budowlanego z dnia 7 lipca 1994 r. z późniejszymi zmianami) rozpoczęcia użytkowania, niezależnie od stanu wykończenia budynku.

http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3304.htm

¹¹ Główny Urząd Statystyczny. *Budownictwo mieszkaniowe I kwartał 2013 r.* Dane ze. str 12 / CENTRAL STATISTICAL OFFICE. *Housing Construction I Quarter 2013.* Page 12

sumujemy czas procedur administracyjnych i czas budowy oraz okres potrzebny na sporządzenie projektu budowlanego to okazuje się, że inwestycja trwa kilka lat.

Podsumowując powyższe dane, realizacja ustaleń miejscowego planu dotycząca budowy nowej zabudowy, będzie możliwa po minimum kilku latach od momentu uchwalenia miejscowego planu. W zmiennych warunkach inwestycyjnych, jest to dość długi okres, żeby można było na etapie sporządzania projektu miejscowego planu określić dochody lub straty, które będą dotyczyły budżetu gminy. Część ankietowanych podkreśla, że prognoza nie jest brana pod uwagę do sporządzania budżetu gminy, ponieważ realizacja ustaleń miejscowego planu rozciąga się w czasie oraz nie wiadomo czy nastąpi ich realizacja.



Ryc. 3 Przykład procedur administracyjnych dla hali magazynowej według metodyki Doing Business. Źródło: opracowanie autorka na podstawie danych pozycja literatury 8 str. 8

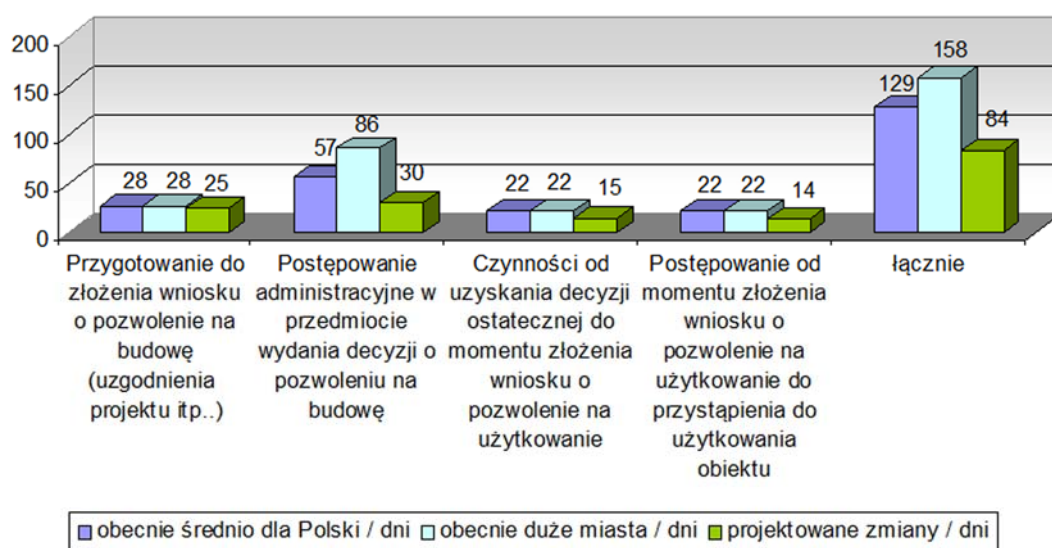
Fig. 3. Example of administrative procedures for warehouses according to the Doing Business methodology. Source: author based on data: the literature position number 8 page 8 and 9.

4. ZAKOŃCZENIE

Cel sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu jest jasny i nie wzbudza wątpliwości. Natomiast praktyczne jej wykorzystanie jest obecnie poddane badaniom autorki artykułu.

Niewątpliwie elementy wpływające na budżet gminy, a powstałe na skutek uchwalenia miejscowego planu, są trudne do przewidzenia. Problemem jest określenie ich wielkości i czasu powstania. Uchwalany budżet gminy podobnie jak prognoza jest przewidywaniem przyszłości, co nie zawsze się sprawdza. Między innymi z powodów podanych w tym artykule wynika, że wiele elementów szacowanych w prognozie nie da się dokładnie przewidzieć.

Prognoza ma służyć do wyboru najlepszego wariantu projektu miejscowego planu, pod względem najkorzystniejszych skutków ekonomicznych dla gminy, określenia wielkości stawki procentowej opłaty planistycznej, możliwości zapoznania się z wynikami prognozy w trakcie wyłożenia miejscowego planu do publicznego wglądu oraz wprowadzenia jej wyników do budżetu gminy. Artykuł odniósł się tylko do wykorzystania prognozy w sporządzaniu budżetu gminy. Badania pokazały, że do sporządzania budżetu gminy prognoza skutków finansowych w większości gmin nie jest brana pod uwagę. Fakt ten powinien otworzyć dyskusję nad zasadnością nakazu sporządzania prognoz lub metodą ich sporządzania.



Ryc. 4 Przykład procedur administracyjnych dla budynków jednorodzinnych według metodyki Doing Business. Źródło: opracowanie autor, na podstawie danych pozycja literatury 8 str. 8-9

Fig. 4. Example of administrative procedures for single-family housing according to the Doing Business methodology. Source: author based on data: the literature position number 8 page 8 and 9.

THE FINANCIAL RESULTS PROGNOSIS OF ADOPTING THE LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT AND THE MUNICIPAL BUDGET

1. INTRODUCTION

Is there still a need to investigate this topic 10 years after the obligatory drawing-up of The Financial Results Prognosis when drawing-up or changing the Local Plan of Spatial Development?

What The Financial Results Prognosis when drawing-up or changing of the Local Plan of Spatial Development (hereinafter called Prognosis) should contain is specified by regulation¹. The basis of matters which should be included in the Prognosis are all the incomes and outgoings of the municipality with regards to adopting or changes of the Local Plan of Spatial Development (hereinafter called Local Plan), and with the realization of its findings.

Another question: what is this Prognosis for and is it used in practise? Practical use of the Prognosis has become the aim of the author's research in this article. Some issues are

related to using the Prognosis for preparation of the municipal budget. A survey, which was addressed to the authorities of the municipalities and cities in whole of Poland, was conducted. More than 450 people completed the survey. The results of these studies, with regards to the use of the Prognosis to draw-up the municipal budget, are discussed in the 3rd chapter of the article.

2. THE AIM OF THE FINANCIAL RESULTS PROGNOSIS OF ADOPTING THE LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT

The aims of creating the Prognosis are described in the Regulation² and in numerous publications. Summing up: the profits and losses of the municipal budget, which may be caused by the adoption and implementation of the Local Plan. Below are presented examples of elements, which are taken into consideration when preparing the Prognosis. Also showed are some of the factors that cause imperfect calculations in these studies.

Real estate tax

On the one hand, real estate tax is the easiest Prognosis element to calculate, on the other hand, in many cases an exact calculation is impossible.

Analysing the Prognosis shows that the approach to calculating real estate tax is different. In some Prognoses the tax change is calculated only with land, even though the Local Plan provides the Building-up of an area³. In other Prognoses, tax on: land and potential development is taken into account. However, it is not possible to determine the exact area at the design stage of the Local Plan. Predicting the size of the built-up area, taking into account the building lines and height established in the Local Plan, and the maximum size of the built-up area. It is also very important to predict when the buildings will be built and put into use.

The real estate tax also includes structures tax. This tax is dependent on the value of the structure. Once again the value of the structure can be only predicted, and therefore, how big the real estate tax will be, and from when it will incur.

The real estate tax is one of the most important items in the municipalities' budget. In 2011 it amounted to 28.3%⁴ of municipalities' revenue (Figure 1). If the Local Plan is planned for a larger area, and it ascertains a possibility to build a high-value structure or area for business activities, that will increase real estate tax, assuming that area was previously, for example, agricultural land, or otherwise, without the built-up possibility.

Personal and corporate income tax

In first place of municipalities' revenues in Poland is personal and corporate income tax and legal entities, which in 2011 amounted to 35.1% (figure 1). In the Prognosis the estimated income to the municipal budget has to be taken into account with the personal and corporate income tax, which may rise after the implementation of the Local Plan. It is simple to calculate, but very difficult to predict. It would determine how many people will be employed by business activities as a result of new, or an expansion of existing investments, which the Local Plan allows. It is difficult, if not impossible to estimate. Assuming how many people will be working, it has to be predicted how much they will be paid and what amount of the tax will be contributed to the municipal budget.

Change of the real estate value due to the adoption of the Local Plan

The Prognosis defines revenue or losses with regards to change in real estate value, caused by adoption of the Local Plan. The value of revenue or losses is estimated during the drafting of the Local Plan. The real amount which the municipality charge or pay out to real estate owners is estimated on the day of the real estate sale. That among others, and lack of possibility to know if the real estate will be sold in 5 years⁵ from the Local Plan

adoption, cause calculation inaccuracy. There are various reasons for discrepancies in the Prognoses in relation to implementation. As for the fee associated with an increase of the real estate value and damages caused by the decline of real estate value, problems occur at the stage of enforcement of the re-zoning fee. The results' information of the NIK (Supreme Audit Office), regarding re-zoning fee and claims for damages related to the adoption and realization of Local Plans present positive and negative conclusions. *In 33% of the controlled municipal offices, an existing verification system for real estate transaction, with regards to the existence of evidence to establish the re-zoning fee, was not tight and did not allow for the full realization of the revenue of municipalities in this respect. Inadequate work organization and the lack of supervision over the people responsible for setting re-zoning fees, led to the loss of the municipalities income in respect of at least 143 contracts of real estate sell-offs.*

*Significant irregularities with established re-zoning fees, or its tardiness in carrying out, occurred in 30% of the controlled units.*⁶

As seen above, predicting the financial results of adopting the Local Plan is not the only problem with regards to changes in real estate values, but also the implementation of the claims.

Technical infrastructure

Predicting the financial results of the technical infrastructure is burdened with a considerable error, because of the very general findings in the Local Plan project. The calculation of the expected costs of the technical infrastructure is inaccurate, because there is no information on the proposed technical parameters of the investment. On the other hand, the local plan should not include such information. *Excessive detail of the Local Plan findings with regards to investment in proposed technology to be implemented, in practice would result in the impossibility of its realization. Any incompatibility with the Local Plan would exclude the possibility of obtaining Building Permission. The solution would probably be a collaboration with the real estate appraiser and the appropriate organizational unit in the municipality. Together they will prepare the financial results Prognosis, in the area of the planned technical infrastructure and transport links. The cost of investments in the financial results Prognosis is based on integrated norms for the valuation of structures. In practice, the implementation of the investment is carried out in the tendering process, which means that the price differs from the estimated value.* [Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A].⁷

3. PRACTICAL USE OF THE FINANCIAL RESULTS PROGNOSIS OF ADOPTING THE LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT

The Prognosis should be carried out thoroughly, presenting the most accurate data on costs and revenues for the municipal budget that will result of the adoption of the Local Plan. If the prognoses would be carried out by real estate **appraisers** would this problem be solved? The question has to be asked: what purpose do the Prognoses results serve?

The Prognoses should be used primarily to:

- 1 choose the best variant of the Local Plan, in terms of the most economically favorable for the municipality,
- 2 determine the percentage of the re-zoning fee
- 3 The opportunity to see the Prognosis results when the Local Plan is being presented to the public

4. IMPLEMENTING THE RESULTS INTO THE MUNICIPAL BUDGET.

Precise calculations should be used to prepare the municipal budget. The name Prognosis and its objectives show that it represents the financial results that affect the

municipality budget. Research has shown that only a little over 20% of municipality offices take into account the results of the Prognoses for planning the municipal budget. The financial results of the adoption of the Local Plan undoubtedly affect the municipality budget, but they are minimally used to construct the budget. What could be the causes of so little use of financial the Prognoses for the construction of the municipality budget?

The size of the Local Plan area and its established function

If the Local Plan area is small, and its functions are not given a high real estate tax rate, this means that the amount presented in the financial Prognosis will have negligible impact on the municipal budget. This may be the reason for not taking into account these results when planning the municipality budget.

However, Local Plans with a small area (up to 3 hectares) are in the minority; the biggest number of plans is in the range of 30-100 hectares and 10-30 hectares.

In large areas with Local Plans, in theory, financial results should be significant for the municipality budget. The size of the Local Plan area will be important for the municipal budget, but together with the planned function, because real estate tax depends on it along with Personal and corporate income tax.

The Financial Results Prognosis of adopting the Local Plan and the duration of the implementation of the Plan's findings.

The time which is needed for a new development was analyzed. In Poland, the construction process' regulations are time-consuming, and procedures are complex. Procedure time of the warehouse construction process is near 300 days (Fig. 3) and for single-family housing an average of 129 days in Poland, and 158 days in big cities (figure 4). The draft amendment to the law with regards to shortening the procedure time, foresees a decline in the number of procedure days concerning the construction process, which is shown in Figures 3 and 4.⁹

Average duration of residential building construction is 46.9 months (39 months in cities and in rural areas 54.6 months), including the private construction time which is 55 months, and for non-private constructions it is 25.1 months. Adding up the administrative procedures and construction time and the time needed to prepare a construction project; it turns out that the investment takes several years. Summarising the above data, the implementation of the local plan findings for a new building construction, will be possible after at least a few years since the adoption of the local plan. In variable investment conditions, it is quite a long time, for the design stage of the local plan to determine income or loss that will apply to the municipal budget. Surveys point out that the Prognosis is not taken into account for the preparation of the municipal budget, because the implementation of the Local Plan extends over time and it is not known whether it will be realized.

4 COMPLETION

The objective of the Financial Results Prognosis of adopting of the Local Plan preparation is clear and does not raise doubts. However, its practical use currently is being tested by the article's author.

Undoubtedly, influences for the municipal budget, which are results of the Local Plan adoption, are difficult to predict. The problem is to determine the size and creation time of the influences. The municipal budget and the Prognosis are predicting the future, which does not always work. Along with other reasons and reasons given in this article, it can be seen why many estimated Prognosis elements cannot be accurately predicted.

A Prognosis should be used to choose the best variant of the Local Plan, in terms of the most economically favorable for the municipality, determining the percentage of the re-zoning fee, the opportunity to see the Prognosis results when the Local Plan is being presented to the public and implementing the results within the municipal budget. The article referred only to the use of Prognosis in the preparation of the municipal budget. Studies have shown that the Prognosis for preparation of the municipal budget is not taken into account in most municipalities. This fact should open a discussion on the legitimacy of warranting the Prognosis preparation and method of preparation.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A. (2011): *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich/Infrastructure and ecology of rural areas, nr 1/2011*, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie. 2011. s. 147 – 148
- [2] Śleszyński P. (Koordynator), Górczyńska M. Deręgowska A. Zielińska B. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku*. Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania. Warszawa 2012 r. <http://www.transport.gov.pl/files/0/1789468/analiza2011.pdf> (dostęp maj 2013) str. 13
- [3] Główny Urząd Statystyczny. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*. ISSN 2084-0489. Warszawa 2012
- [4] Główny Urząd Statystyczny. *Budownictwo mieszkaniowe I kwartał 2013 r.* ISSN-0239-2178
- [5] Najwyższa Izba Kontroli Informacja o wynikach kontroli opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. Nr ewid. 188/2012/P/12/147/LLU. 2012
- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
- [7] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- [8] *Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*. czerwiec 2013 http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna/za32/px_dokument76716.pdf str2-3. Warszawa 2013 (dostęp czerwiec 2013)

O AUTORZE

Autorka zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim planowaniem miejscowym. Kierownik Zakładu Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

AUTHOR'S NOTE

The author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. Head in ZUPRiZ, Institute of Architecture and Spatial Planning West Pomeranian University of Technology Szczecin