

3. Finansowanie rozwoju turystyki w województwie łódzkim i w hrabstwie Oppland (Norwegia)

3.1. Wstęp

Zasadniczym celem opracowania jest pogłębiona charakterystyka wydatków na rozwój turystyki ujawnionych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) w województwie łódzkim i w norweskim hrabstwie Oppland. Realizacja wyżej nakreślonego celu wymagała wcześniejszej charakterystyki i porównania zasad konstrukcji budżetów w Polsce i w Norwegii. Koniecznym było również określenie miejsca wydatków na turystykę w strukturze budżetów polskich i norweskich JST. Prowadząc porównanie finansowania rozwoju turystyki przez JST województwa łódzkiego i norweskiego Oppland autorzy zetknęli się z kwestią różnej struktury budżetów samorządów, również różnego traktowania wydatków na rozwój turystyki w budżetach samorządów. Problemy te zostały szeroko przedyskutowane w pierwszej części niniejszej pracy. Pozostałą część opracowania poświęcono natomiast omówieniu wydatków na rozwój turystyki w gminach i powiatach województwa łódzkiego. Porównano je z wydatkami hrabstwa Oppland i wydatkami gmin wchodzących w skład wspomnianego hrabstwa.

Autorzy pragną zwrócić uwagę, iż porównanie wyników badań nad budżetami samorządów polskich i norweskich nie jest doskonałym. Wskazują, iż trudności analiz wynikały choćby z faktu, iż podział administracyjny Norwegii nie jest adekwatnym dla podziału Polski. O ile samorząd w Norwegii funkcjonuje na poziomie gmin i hrabstw, o tyle w Polsce na poziomie gmin, powiatów i województw. Autorzy przyjęli, iż odniesieniem dla poszczególnych powiatów i gmin województwa łódzkiego będzie hrabstwo Oppland i tworzące je gminy. Ze względów formalnych, z analiz wyłączono miasta na prawach powiatu (Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewice), których samorzady jednocześnie realizują zadania gmin i powiatów. Warto podkreślić, iż czyniąc wspomniane wyżej wyłączenie, średnia liczba mieszkańców gminy w województwie łódzkim to 9,6 tys. osób (w hrabstwie Oppland 7,2 tys. osób), zaś powiatu 79,6 tys. osób (dla porównania hrabstwo Oppland zamieszkuje 187,1 tys. osób). Należy jednak zaznaczyć, iż w skład przeciętnego powiatu ziemskiego w województwie łódzkim wchodzi 8 gmin, hrabstwo Oppland tworzy natomiast aż 26 gmin.

Dla województwa łódzkiego poszukiwano danych charakteryzujących aktualne budżety, zaplanowane do realizacji w 2012 roku. Dla zapewnienia bardziej obiektywnej charakterystyki budżetów, rozpoznano wielkości dochodów

i wydatków budżetowych zaplanowane na rok 2009. Dla regionu Oppland uzyskano natomiast dane dla zrealizowanych (a nie zaplanowanych jak w przypadku województwa łódzkiego) budżetów z lat 2009 i 2011. Mimo wykazanych problemów, autorzy wierzą, iż przeprowadzone charakterystyki i porównania stanowią będą źródło cennych inspiracji dla osób zajmujących się planowaniem budżetowym w JST województwa łódzkiego, ale i hrabstwa Oppland.

3.2. Zasady konstrukcji budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i w Norwegii

Finanse samorządu terytorialnego określane są jako 1) zasoby i środki pieniężne pozostające w dyspozycji JST oraz 2) operacje finansowe polegające na gromadzeniu dochodów własnych, dochodów wyrównawczych oraz przychodów, a także dokonywaniu wydatków i rozchodów przez JST w celu sfinansowania zadań własnych i zleconych im przez państwo oraz zadań wspólnych (CHOJNA-DUCH 2001). Możliwość podejmowania decyzji w zakresie finansów jest potwierdzeniem gwarancji samodzielności finansowej JST, która związana jest z częściową swobodą wydatkowania pieniędzy publicznych. Jednocześnie nakłada ona obowiązek sprawnego zarządzania omawianymi jednostkami. Realizacja polityki społeczno-gospodarczej całego kraju i tworzących go JST odbywa się przez wykorzystanie szeregu instrumentów. Wśród nich istotne miejsce zajmują wydatki. Określone są one w ustawach bądź uchwałach budżetowych. Warto podkreślić, iż od stopnia efektywności planowania oraz wykonania budżetów, na każdym ze szczebli zarządzania państwem, zależy dobrobyt obywateli.

Polska ustawa budżetowa obejmuje jedynie określoną część wydatków, z których większość dotyczy budżetu państwa, wydatków publicznych czy finansowania agencji rządowych. Pozostałe oddane zostały do dyspozycji samorządów, a tym samym scharakteryzowane są w uchwałach budżetowych JST. W myśl ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), głównym założeniem wspomnianych dokumentów jest utworzenie planu dochodów i wydatków gmin, powiatów czy województw. Plan ten informuje równocześnie o kondycji JST, jest także zestawieniem podejmowanych przez nie działań, wskazuje na sposoby realizacji i finansowania tychże działań (ZIEMIECKA 2006). Efektem powyższego jest równoległe funkcjonowanie dwóch, wzajemnie przeplatających się podejść do konstrukcji budżetu: 1) tradycyjnego - budżet przedstawiony jest według obowiązującej klasyfikacji budżetowej (części, działy, rozdziały), oraz 2) zadaniowego - budżet skonstruowany w oparciu o klasyfikację zadaniową poszerzony jest o część sprawnościową (LUBIŃSKA 2008). Równoległe stosowanie dwóch różnych podejść do konstrukcji budżetów wynika z potrzeby dokładnego określenia miejsc i celów wydatkowania pieniędzy publicznych.

Autorzy pragną zwrócić uwagę czytelnika na najważniejsze różnice w zasadach konstrukcji budżetów JST w Polsce i Norwegii. Oczywiście jest, że każda wyodrębniona jednostka samorządowa w Norwegii (podobnie jak w Polsce) posiada swój budżet (Håndbok for KOSTRA rapportering 2011). W przypadku Polski mamy do czynienia z podobnym stopniem szczegółowości opisu struktury budżetów, niezależnie od analizowanego poziomu administracji publicznej.

W Norwegii stosowane są natomiast nieliczne i bardzo ogólne zasady regulujące rachunkowość i budżetowanie na poziomie krajowym, w przeciwieństwie do obszernych i szczegółowych zasad dotyczących samorządów (MONSEN 2008). Ponadto, różne są metody budżetowania zastosowane na szczeblu krajowym i samorządowym. Obie metody czerpią z księgowej zasady podwójnego zapisu L. Pacioli (jednoczesne, zrealizowane na dwóch różnych kontach budżetu, rozliczenie składników majątku i rozliczenie źródeł jego finansowania). Jednak, na poziomie gmin i hrabstw wykorzystano wersję zmodyfikowaną metody. Uwzględnia ona fakt, iż dawniej używany był system księgowy oparty o zasadę pojedynczego zapisu (MONSEN 2006). Podobnie jak w Polsce, tak i w Norwegii budżety JST przygotowywane są jednocześnie w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym. Warto odnotować, iż ujęcie zadaniowe pojawiło się w norweskich budżetach w 1996 roku (w Polsce dwa lata wcześniej).

W obu państwach budżety JST przygotowywane są corocznie, ich treść podawana jest do wiadomości publicznej. W Polsce odbywa się to przez publikację w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP), do posiadania którego zobowiązana jest każda jednostka samorządowa. W Norwegii natomiast, treść budżetów można odnaleźć bezpośrednio na stronach internetowych JST. Istnieją wyraźne różnice w jakości przygotowanych materiałów. W Norwegii, budżety udostępniane są z należytą dbałością o stronę edytorską prezentacji, z zapewnieniem czytelności elektronicznych dokumentów. Sporządzane są w łatwych w obsłudze i odczycie formatach *.pdf. Budżety polskie prezentowane są często w niechlujny sposób, dotyczy to samej formy (niedbale skanowane uchwały budżetowe miast i gmin) jak i sposobu prezentacji (budżety są trudne do odnalezienia w zasobach biuletynów, niektóre jednostki w ogóle nie przestrzegają obowiązku publikacji budżetu). Co więcej, w obu krajach odmienny jest sposób prezentacji treści w dokumentach opisujących budżety JST. W Polsce mamy do czynienia z przejrzystymi dokumentami, bogatymi w treść finansową, jednak nie zawierającymi opisu strategii podejmowanych działań. Dokumentacja norweska ma natomiast charakter informacyjno-promocyjny, zmarginalizowana jest w niej jednak treść z zakresu rachunkowości i finansów publicznych. Mówiąc o prezentacji budżetów samorządowych wspomnieć należy również o materiale udostępnianym w obu krajach przez instytucje statystyki publicznej. Statistisk sentralbyrå, będące odpowiednikiem Głównego Urzędu Statystycznego, administruje systemem KOSTRA (KOSTRA: Kommune-Stat-Rapportering). Od 2001 roku, agregowane i klasyfikowane są w KOSTRA dane pochodzące z obowiązkowej sprawozdawczości budżetowej hrabstw i gmin. W przypadku Głównego Urzędu Statystycznego, dane na temat budżetów samorządowych są dużo uboższe, publikowane dopiero od 2007 roku, udostępniane na stronie internetowej urzędu ze znaczącym opóźnieniem (Bank Danych Lokalnych).

Z punktu widzenia analizy wydatków (należy przypomnieć, iż charakterystyka i porównanie wydatków na turystykę w norweskich i polskich budżetach jest podstawowym celem opracowania), istotny jest sposób grupowania poszczególnych wydatków, tzw. klasyfikacja budżetowa. W polskich i norweskich warunkach mamy do czynienia ze standaryzowanym podziałem wydatków budżetowych według różnego typu działalności. W Polsce wydatki opisane są kolejno w działach, rozdziałach i paragrafach, każdy z elementów podrzędnych zawiera się w nadrzędnym. Podobne

rozwiązanie zostawano w Norwegii. Podstawowe różnice w budżetowaniu polskim i norweskim widoczne są gdy analizujemy spójność działów w budżetach JST różnego szczebla. Jednostki polskie posiadają do dyspozycji pełną, szczegółową klasyfikację budżetową, bez względu na ich miejsce w hierarchii podziału administracyjnego. Tym samym, dowolne województwo, powiat oraz gmina korzystać będą z takiej samej struktury i numeracji działów, rozdziałów i paragrafów, adekwatnych dla finansowego opisu podobnych działalności. Inaczej jest w przypadku Norwegii, gdzie stopień szczegółowości klasyfikacji budżetowej rośnie wraz z przechodniem niżej w hierarchii podziału administracyjnego. Dodatkowo, całkowitej zmianie ulega struktura i numeracja działów, w których klasyfikowane są dochody i wydatki budżetowe. W przeciwieństwie do Polski, porównanie budżetów norweskich, opracowanych dla jednostek różnego szczebla jest zatem znacząco utrudnione.

Tab. 3.1: Różnice w budżetach polskich i norweskich jednostek samorządu terytorialnego.

Cecha	Polska	Norwegia
Budżet tradycyjny	+	+
Budżet zadaniowy	+	+
Spójność działów w budżetach JST różnego szczebla	+	–
Kompletność i szczegółowość udostępnionych materiałów statystycznych, dotyczących budżetów JST	–	+

Źródło: Opracowanie własne.

3.3. Miejsce turystyki w klasyfikacji budżetowej jednostek samorządu terytorialnego

Określenie wielkości wydatków poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego na turystykę związane jest z potrzebą dokładnego ustalenia miejsca agregacji planowanych środków finansowych w strukturze budżetów. W Polskim ustawodawstwie dotyczącym finansów publicznych rozróżnia się dwa główne rodzaje wydatków: bieżące (związane z funkcjonowaniem jednostki) oraz majątkowe (związane z inwestycjami bezpośrednimi i portfelowymi). Wydatki na rozwój turystyki mogą mieć zarówno charakter wydatków bieżących jak i majątkowych. Co ważne, w polskiej klasyfikacji budżetowej wyodrębniono miejsce na wydatki związane bezpośrednio z turystyką. Mowa o dziale 630, w którego skład wchodzi następujące rozdziały: 63001 rozdział obejmuje wydatki na ośrodki informacji turystycznej, 63002 w rozdziale uwzględniono środki przekazane Polskiej Organizacji Turystycznej, 63003 rozdział obejmuje wydatki na zadania w zakresie upowszechniania turystyki, 63078 w rozdziale ujęte są środki przeznaczone na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, przy czym mowa wyłącznie o skutkach dla gospodarki turystycznej, wreszcie 63095 w rozdziale tym uwzględniono wydatki na pozostałą działalność związaną z turystyką. Co ważne, w trakcie przeprowadzonych badań autorzy ujawnili, iż samorządy gminne i powiatowe województwa łódzkiego nie korzystają w ogóle z rozdziałów 63002

oraz 63078. Co ciekawe, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 689 z późn. zm.), każde przedsiębiorstwo i każda jednostka samorządowa może finansowo wspierać działalność organizacji. Powyższe założenie było prawdopodobną przyczyną utworzenia wspomnianego rozdziału 63002 w polskiej klasyfikacji budżetowej. Z uwagi na wątpliwe korzyści wynikające z owego wsparcia finansowego możliwość posługiwania się tytułem Partner Polskiej Organizacji Turystycznej, żadna z badanych JST nie zdecydowała się wspierać omawianej organizacji, nie ujawniła zatem jakichkolwiek wydatków w ramach wskazanego rozdziału. W opinii autorów dyskusyjnym jest powielanie w ramach większości działów klasyfikacji budżetowej rozdziałów, w których ujawniane są wydatki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Wydaje się, iż nie zawsze jest możliwym przypisanie danego skutku wystąpienia zjawisk nadzwyczajnych do konkretnej dziedziny, np. turystyki. Autorzy nie weryfikowali jednak, czy brak wykorzystania rozdziału 63078 w budżetach gmin i powiatów województwa łódzkiego wynikał z faktu nie wystąpienia klęsk żywiołowych, czy z faktu nie wystąpienia negatywnych skutków wskazanych zdarzeń dla turystyki, czy wreszcie z przypisania skutków owych zdarzeń innym niż turystyka dziedzinom.

Tab.3. 2: Miejsce wydatków na turystykę w strukturze budżetów Polski i Norwegii.

Budżet polskiej gminy/powiatu	Budżet norweskiej gminy	Budżet norweskiego hrabstwa
Dział 630 - Turystyka	Dział 140 - Reklama i informacja	Dział 705 - Finansowe wsparcie biznesu
Dział 750 - Administracja publiczna (w tym rozdział 75075 - promocja gminy/powiatu)	Dział 325 - Wspomaganie biznesu	Dział 710 - Biznes regionalny
Dział 921- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Dział 335 - Rekreacja w obszarach miejskich	Dział 715 - Rozwój lokalny i regionalny
Dział 925 - Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	Dział 360 - Zarządzanie przestrzenią i środowiskiem	Dział 716 - Środowisko
Dział 926 - Kultura fizyczna i sport	Dział 365 - Ochrona dziedzictwa kulturowego	Dział 760 - Muzea
	Dział 375 - Muzea	Dział 775 - Sport
	Dział 380 - Sport i obiekty sportowe	
	Dział 381 - Gminne ośrodki sportu	
	Dział 386 - Gminne ośrodki kultury	

Źródło: Opracowanie własne.

Nie jest jasnym, na podstawie opisu polskiej klasyfikacji budżetowej, wydatki na jakie działania należy wykazać w dziale 630. W trakcie prowadzenia badań nad budżetami JST w województwie łódzkim autorzy ujawnili szereg działań z zakresu turystyki finansowanych ze środków samorządowych, które z różnych względów (błąd, a przede wszystkim możliwość jednoczesnego powiązania działania z różnymi działami budżetu) nie przypisano do działu 630. Niepoprawnym byłoby jednak wnioskowanie, iż gminy czy powiaty, które w swoich budżetach nie uwzględniają działu 630, nie wspierają

finansowo rozwoju turystyki. Mając na uwadze ten fakt, autorzy zidentyfikowali działy klasyfikacji budżetowej, w których ujawniono istotne wydatki stymulujące bezpośrednio rozwój turystyki. Podobnego zabiegu dokonano dla norweskiej klasyfikacji budżetowej. O ile w budżetach norweskich hrabstw bezpośrednio nie uwzględniono turystyki, o tyle w budżetach gminnych, w dziale 325 (wspomaganie biznesu) wskazano na konieczność utrzymania informacji turystycznej. Wyniki omówionych prac zestawiono w tabeli. Co ważne i logiczne, nie wszystkie wydatki w ramach wyszczególnionych działów są wydatkami związanymi z turystyką.

Warto podkreślić, iż proste, bezpośrednie porównanie wydatków na turystykę w budżetach JST w Polsce i Norwegii nie jest możliwe. Autorzy wskazują jednak, że możliwym jest równoległe zestawienie wydatków na kulturę, sport czy promocję. To właśnie w tych dziedzinach zidentyfikowano wydatki na rozwój turystyki.

3.4. Metodologia gromadzenia danych o wydatkach na rozwój turystyki w budżetach jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i hrabstwa Oppland

Celem podjętych badań było rozpoznanie całkowitej wysokości wydatków w działach bądź rozdziałach (turystyka, promocja, kultura i sport), w których uprzednio ujawniono szczegółowe wydatki związane z turystyką. Badania zrealizowano dla wszystkich gmin i powiatów województwa łódzkiego, jak również dla norweskiego hrabstwa Oppland i wchodzących w jego skład gmin. Najwyższe wydatki miast i gmin na szeroko rozumianą turystykę zestawiono w poniższych tabelach. Nie jest zaskoczeniem, iż największe wydatki na turystykę sensu stricto, a także promocję JST, kulturę oraz sport zdiagnozowano w gminach miejskich województwa łódzkiego, a przede wszystkim w gminach miejskich posiadających jednocześnie status powiatu grodzkiego.

Jako podstawową jednostkę analizy przyjęto powiaty, dla których rozpoznano wysokość wydatków realizowanych przez samorząd powiatowy, oraz dla których zagregowano wysokość wydatków realizowanych przez wchodzące w ich skład samorządy gminne. Z analiz wyłączono miasta na prawach powiatu, których samorząd jednocześnie realizuje zadania gmin i powiatów. Argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem jest bardzo znaczące odchylenie wartości zidentyfikowanych dla powiatów grodzkich, w porównaniu z powiatami ziemskimi. Uwzględnienie tych jednostek w analizach istotnie obniżyłoby możliwość wnioskowania i interpretacji wyników. Dodatkowo, co już szerzej dyskutowano we wstępie do niniejszego opracowania, jako obszar porównania przyjęto norweskie hrabstwo Oppland. Wskazano, iż norweskie hrabstwa mają najwięcej cech wspólnych z polskimi powiatami ziemskimi, mimo iż w ich skład wchodzi znacząco większa liczba gmin. W przypadku województwa łódzkiego, zakres czasowy badania obejmuje lata 2009 oraz 2012. Dla obu okresów rozpoznano plany budżetowe wszystkich gmin i powiatów. W przypadku hrabstwa Oppland, ze względu na dostępność danych w omówionym wyżej systemie KOSTRA, zakres czasowy badania objął lata 2009 i 2011.

Tab. 3.3: Gminy województwa łódzkiego, które zaplanowały w 2009 roku największe wartości wydatków na turystykę, promocję, kulturę i sport.

Gminy	Wydatki w tys. złotych na... (w nawiasach podano dział lub rozdział klasyfikacji budżetowej)			
	turystykę (630)	promocję (75075)	kulturę (921)	sport (926)
g. m. Łódź	880	35 106	128 622	150 818
g. m-w. Uniejów	-	350	5 846	124 130
g. w. Bedlno	96	221	6 777	14 890
g. m. Bełchatów	-	600	8 167	7 916
g. m. Piotrków Trybunalski	42	273	7 045	8 636
g. w. Rawa Mazowiecka	-	360	8 497	3 685
g. w. Kleszczów	34	733	5 609	4 016
g. m-w. Poddębice	-	114	2 154	7 370
g. m. Tomaszów Mazowiecki	-	600	6 189	2 467
g. w. Aleksandrów	1 000	600	4 910	2 395

Tab. 3.4: - w 2012 roku

Gminy	Wydatki w tys. złotych na... (w nawiasach podano dział lub rozdział klasyfikacji budżetowej)			
	turystykę (630)	promocję (75075)	kulturę (921)	sport (926)
g. m. Łódź	1 163	20 903	82 325	43 115
g. m-w. Uniejów	5 794	1 326	11 767	18 881
g. w. Bedlno	6 300	607	10 984	4 219
g. m. Bełchatów	28	722	15 740	1 386
g. m. Piotrków Trybunalski	91	193	5 421	10 175
g. w. Rawa Mazowiecka	-	138	2 430	13 055
g. w. Kleszczów	-	406	7 348	7 755
g. m-w. Poddębice	-	277	1 388	13 722
g. m. Tomaszów Mazowiecki	-	375	8 892	5 987
g. w. Aleksandrów	-	1 110	1 037	11 888

Źródło: Opracowanie własne.

Co oczywiste, autorzy mają świadomość niedoskonałości porównania danych polskich z roku 2012 i norweskich z roku 2011. Należy również wyjaśnić, iż wartości wydatków w budżetach gmin tworzących hrabstwo Oppland i w budżecie samego hrabstwa wyrażone były w norweskich koronach. Dla zapewnienia porównywalności danych, wskazane wartości wyrażono w polskich złotych, przeliczywszy je uprzednio według średniego kursu Narodowego Banku Polskiego, który dnia 15 czerwca 2012 roku określił wartość jednej korony norweskiej na 0,5718 polskiego złotego.

3.5. Wydatki na rozwój turystyki w budżetach jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego i hrabstwa Oppland

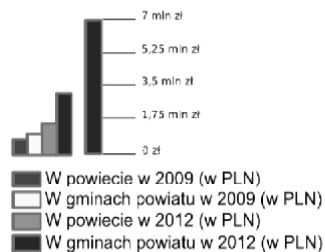
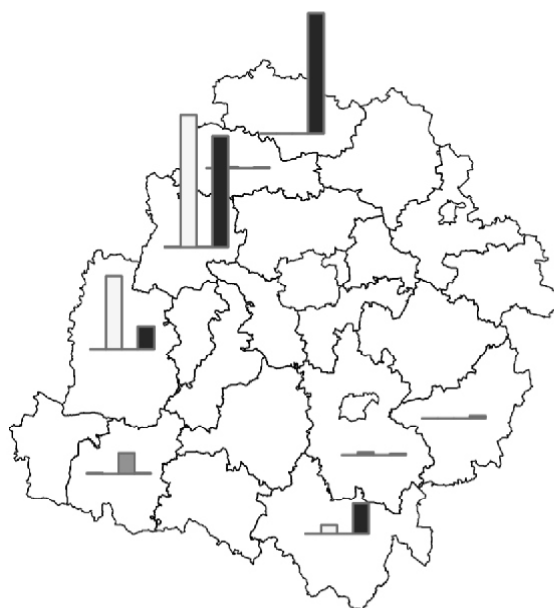
Bezpośrednie wydatki na turystykę (dział 630) nie były ujawniane w istotnej części budżetów gminnych czy powiatowych w województwie łódzkim. W przypadku Norwegii, co dyskutowano już wyżej, nie stwierdzono występowania podobnego podziału klasyfikacji wydatków samorządowych. W województwie łódzkim odnotowano trzy powiaty (brzeziński, skierniewicki i tomaszowski), w których bezpośrednio na turystykę, zarówno w roku 2009 i 2012, nie przeznaczono jakiegokolwiek kwoty. Dotyczy to zarówno budżetów powiatowych, jak również budżetów gmin wchodzących w skład wymienionych powiatów. W budżetach powiatowych, kwota przeznaczana bezpośrednio na turystykę, niezależnie od roku analizy, waha się między 2 tys. a ponad 1 mln złotych. Dla zagregowanych (zsumowanych) do poziomu powiatów budżetów gminnych, analizowane wydatki mieszczą się w granicach od zaledwie 1 tys. do prawie 7 mln złotych. Warto zaznaczyć, że duża rozpiętość obszaru zmienności dla bezpośrednich wydatków na turystykę oraz niewielka liczba gmin (ledwie 21, nie licząc trzech miast na prawach powiatu) ujawniających w swoich budżetach dział 630, nie świadczą jednoznacznie o braku wydatków, a szczególnie braku inwestycji wspierających rozwój turystyki podejmowanych przez samorządy województwa. Jest to natomiast ważna informacja, świadcząca o różnym sposobie interpretacji działu 630 przez JST. Jedynie niewielka część jednostek używa go zgodnie z przeznaczeniem, księgując w nim wydatki bieżące na turystykę lub związane z inwestycjami turystycznymi. Potwierdza to potrzebę poszukiwania wydatków związanych z działalnością turystyczną w innych działach i skłania do przemyśleń na temat polskiej konstrukcji budżetu JST. Elastyczność polskiej klasyfikacji budżetowej, wynikająca z szerokiego wyboru działów, w których JST mogą księgować różne wydatki to niewątpliwa zaleta. Jednakże, rodzi to problem obniżonej porównywalności budżetów pomiędzy jednostkami tego samego szczebla. W opinii autorów, rzetelne usystematyzowanie działów i ich jasny opis usunęłyby wskazaną wadę.

Rozwój turystyki na obszarze rozpatrywać należy w kontekście elementów tworzących potencjał turystyczny, jak również z_percypowaną atrakcyjnością turystyczną, a więc świadomością potencjalnego turysty wartości określonej lokalizacji (KACZMAREK, STASIAK, WŁODARCZYK 2002). O ile wydatki na kulturę, sport, ochronę środowiska przyrodniczego mogą służyć bezpośrednio wzmocnieniu potencjału turystycznego, o tyle wydatki na promocję JST wiązać można z promocją turystyczną obszarów, a więc wzmacnianiem_percypowanej atrakcyjności turystycznej. Autorzy pragną podkreślić,

iż ze względu na nikłe wykorzystanie w strukturze budżetów gminnych i powiatowych działu 925 (ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody), zdecydowali się zrezygnować z analizy wydatków ujawnianych we wskazanym dziale.

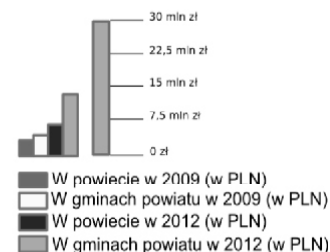
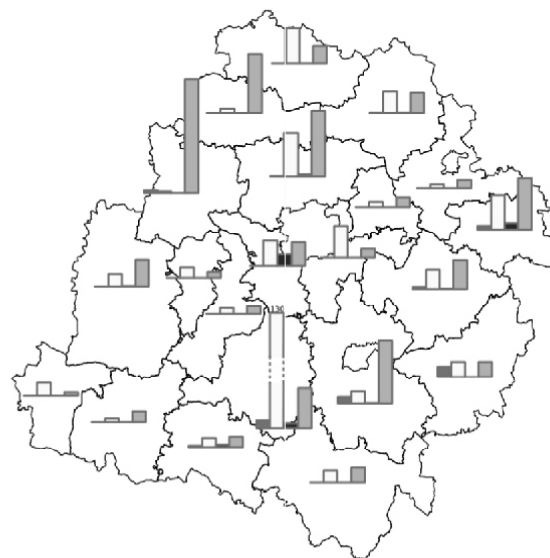
a)

Dział 630 - Turystyka



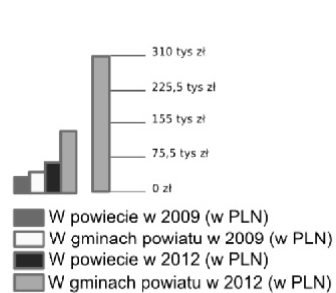
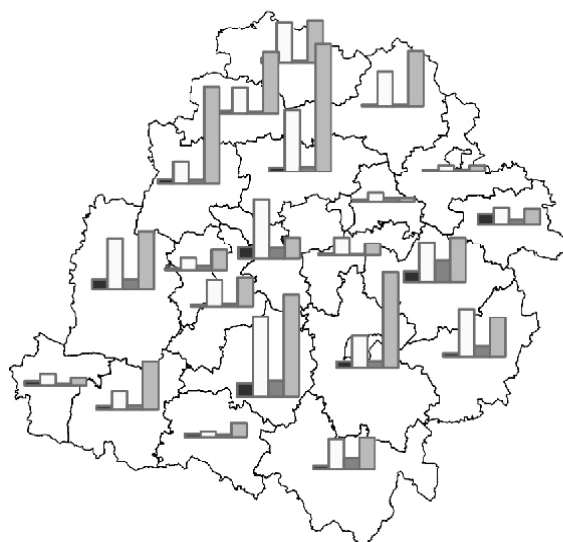
b)

Dział 926 - Kultura fizyczna



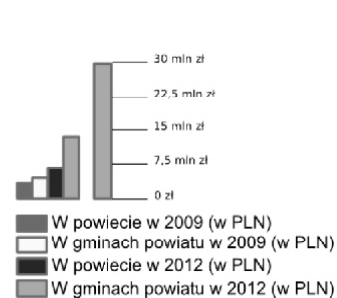
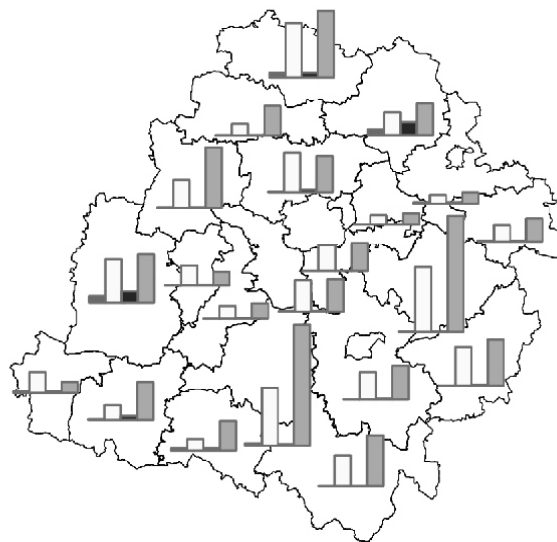
c)

Rozdział 75075 - Promocja JST



d)

Dział 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego



Rys. 1: Wydatki na (a) turystykę, (b) sport, (c) promocję, (d) kulturę w budżetach gmin i powiatów województwa łódzkiego oraz w norweskim hrabstwie Oppland, w 2009 i 2012 roku.

Źródło: Opracowanie własne.

Rozwój turystyki na obszarze rozpatrywać należy w kontekście elementów tworzących potencjał turystyczny, jak również z percypowaną atrakcyjnością turystyczną, a więc świadomością potencjalnego turysty wartości określonej lokalizacji (KACZMAREK, STASIAK, WŁODARCZYK 2002). O ile wydatki na kulturę, sport, ochronę środowiska przyrodniczego mogą służyć bezpośrednio wzmocnieniu potencjału turystycznego, o tyle wydatki na promocję JST wiązać można z promocją turystyczną obszarów, a więc wzmacnianiem percypowanej atrakcyjności turystycznej. Autorzy pragną podkreślić, iż ze względu na nikłe wykorzystanie w strukturze budżetów gminnych i powiatowych działu 925 (ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody), zdecydowali się zrezygnować z analizy wydatków ujawnianych we wskazanym dziale.

Funkcjonowanie instytucji kultury i sztuki, w tym muzeów, kin i teatrów wpływa na rozwój turystyki w regionie (KRAKOWIAK, LATOSIŃSKA 2009). Zdarza się, iż wymienione podmioty są same w sobie celem wyjazdu. Tym samym, wydatki związane z ich działalnością, a ponoszone przez samorządy, bezpośrednio dotyczą turystyki. Co więcej, w dziale 921 (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) ujęte są wydatki ponoszone przez JST na ochronę zabytków. Nie trzeba przekonywać, iż zabytki są jednym z kluczowych elementów kształtujących potencjał turystyczny obszaru. W przypadku województwa łódzkiego, wydatki na kulturę oraz ochronę dziedzictwa narodowego zadeklarowało ponad 95% badanych gmin i powiatów. Kwoty przeznaczane przez samorządy na omawiany cel wahają się między 11 tys. a ponad 3 mln złotych w budżetach powiatowych oraz od 2 do 30 mln złotych dla sumarycznie ujmowanych gmin w poszczególnych powiatach. Co ważne, na podstawie analizy skośności rozkładów stwierdzono, iż większość gmin i powiatów przeznacza na kulturę w swoich budżetach większą kwotę niż średnia dla województwa. Jednostkami, w których zdiagnozowano największe wydatki są powiat bełchatowski i tomaszowski. Wydatki na kulturę ujawnione w budżecie hrabstwa Oppland oraz w budżecie gmin badanego, norweskiego regionu są kilkukrotnie większe niż wydatki polskich powiatów i gmin. Warto jednak podkreślić, że podana różnica wyznaczona została po przeliczeniu wydatków norweskich przez kurs giełdowo-bankowy. Natomiast, omawiana różnica ulega znaczącej redukcji po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej korony norweskiej. Istotne zdaniem autorów jest określenie proporcji, w jakiej kultura finansowana jest ze środków powiatowych i gminnych. W przypadku województwa łódzkiego, powiaty w niewielkim stopniu uczestniczą w finansowaniu kultury w porównaniu do gmin, średnio w stosunku 5:100. Inaczej jest w Oppland, gdzie stosunek ten wynosi ponad 35:100. W ocenie autorów, praktyka norweska sprzyja spajaniu działań na większym obszarze (hrabstwa), odciąża tym samym mniejsze jednostki (gminy).

Wśród działów klasyfikacji budżetowej, w których autorzy ujawnili wydatki związane z turystyką, wskazać należy na dział 926 (kultura fizyczna i sport), np.: środki przeznaczone na budowę i utrzymanie obiektów sportowych. Co ważne, dział 926 odnotowano w strukturze budżetów praktycznie wszystkich JST w województwie łódzkim (wszystkie powiaty i 95% gmin). Jest on wykorzystywany przez ponad 95% gmin województwa łódzkiego i przez wszystkie jednostki badawcze. Kwoty przeznaczane przez samorządy na kulturę fizyczną i sport wahają się między 8 tys. a ponad 3,4 mln złotych na poziomie powiatu oraz między 0,5 a 130 mln złotych dla łącznie rozpatrywanych gmin tworzących powiaty. Obszary zmienności są większe niż w przypadku wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Znacząca część

wydatków dotyczy utrzymania obiektów, które ze względu na profil prowadzonej działalności wykorzystywane są głównie przez społeczności lokalne. W opinii autorów dopiero największe inwestycje mają szansę stymulująco oddziaływać na ruch turystyczny. Największe wydatki zdiagnozowano w powiecie bełchatowskim w 2009 roku. Wpływ na pozycję powiatu miała inwestycja sfinansowana przez gminę Kleszczów, opiewająca na kwotę 122,8 mln złotych. Ze środków tych sfinansowano budowę kompleksu rekreacyjno-sportowego „Solpark”, świadczącego usługi mieszkańcom gminy, szczególnie młodzieży szkolnej, ale również promującego swoją ofertę w skali wojewódzkiej i ponadregionalnej. Warto podkreślić, iż wspomniana kwota była ponad 4 krotnie wyższa niż maksimum ujawnione w 2012 roku w powiecie poddębickim. Podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanego działu 921 istnieje znaczna dysproporcja (11:100) między wysokością środków przeznaczanych na sport i kulturę fizyczną w budżetach powiatów i w łącznie rozpatrywanych budżetach gmin, wchodzących w skład owych powiatów. Dysproporcja ta jest znacząco mniejsza dla hrabstwa Oppland (27:100).

Z perspektywy wspierania lokalnego rozwoju turystyki przez samorządy, ważnym elementem klasyfikacji budżetowej jest rozdział 75075 (promocja JST), który zawiera się w dziale 750 (administracja publiczna). We wskazanym rozdziale autorzy zidentyfikowali wydatki, których celem było zwiększenie świadomości (potencjalnego inwestora, mieszkańca czy turysty) na temat różnorodnej oferty obszaru (dogodnych warunków inwestycyjnych, mieszkaniowych czy turystycznych). Finansowe zaangażowanie w promocję zadeklarowało w swoich budżetach ponad 85% gmin i wszystkie powiaty województwa łódzkiego. Kwoty przeznaczone na analizowany cel wahają się między 12 tys. a ponad 370 tys. złotych na poziomie powiatu oraz między 70 tys. a 2,3 mln złotych dla sumarycznie ujętych gmin tworzących powiaty. Jak widać, różnice między wielkościami minimalnymi a maksymalnymi są niewielkie w porównaniu do obszarów zmienności wyznaczonych dla wcześniej omówionych działów. Wydatki na promocję JST, przekraczające 1 mln złotych zgłosiły w budżetach na 2012 rok powiaty (i tworzące je gminy) łowicki, pabianicki, piotrkowski, poddębicki, sieradzki i tomaszowski. Ponad 2 mln na omawiany cel planują wydać powiaty (i wchodzące w ich skład gminy) bełchatowski oraz zgierski. W norweskiej klasyfikacji budżetowej dla gmin stwierdzono istnienie działu 140, zbieżnego z polskim rozdziałem 75075. Jednakże, zarówno w roku 2009 i 2011, w przypadku budżetów gmin wchodzących w skład hrabstwa Oppland nie zaksięgowano jakichkolwiek środków w omawianym dziale. W opinii autorów, znaczącym niedopatrzeniem jest brak oczywistego ujawnienia wydatków na promocję w budżetach gmin norweskiego Oppland.

Poprzez podjęte badania autorzy próbowali zdiagnozować istnienie oraz siłę zależności między łączną kwotą wydatków budżetowych gmin lub liczbą mieszkańców gmin, a wartościami wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej, w których ujawniono środki związane z turystyką. Dla uproszczenia weryfikowano jedynie istnienie zależności o charakterze liniowym. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że w każdym z przypadków mamy do czynienia z proporcjonalnym wzrostem wartości zmiennych. Szczegółowe wyniki zaprezentowano w poniższej tabeli. Można zauważyć, że wydatki na kulturę w gminach województwa łódzkiego rosły proporcjonalnie do wielkości budżetów tychże gmin. Im większe wydatki ogółem, tym większe wydatki na kulturę.

Tab. 5.3: Wartości współczynników korelacji liniowej Pearsona dla oceny zależności między wydatkami na promocję, kulturę i sport a wydatkami ogółem w budżetach gmin lub liczbą mieszkańców gmin.

wartości współczynników korelacji liniowej Pearsona	promocję	wydatki na kulturę	sport
gminy województwa łódzkiego w 2009 roku			
▪ wydatki ogółem w budżetach gmin	76,87	83,92	68,73
▪ liczba mieszkańców gmin	83,91	77,68	5,88
gminy województwa łódzkiego w 2012 roku			
▪ wydatki ogółem w budżetach gmin	61,65	71,46	52,10
▪ liczba mieszkańców gmin	38,90	50,46	19,02
gminy hrabstwa Oppland w 2009 roku			
▪ wydatki ogółem w budżetach gmin	-	60,52	93,33
▪ liczba mieszkańców gmin	-	56,59	91,37
gminy hrabstwa Oppland w 2011 roku			
▪ wydatki ogółem w budżetach gmin	-	49,55	87,80
▪ liczba mieszkańców gmin	-	46,96	85,62

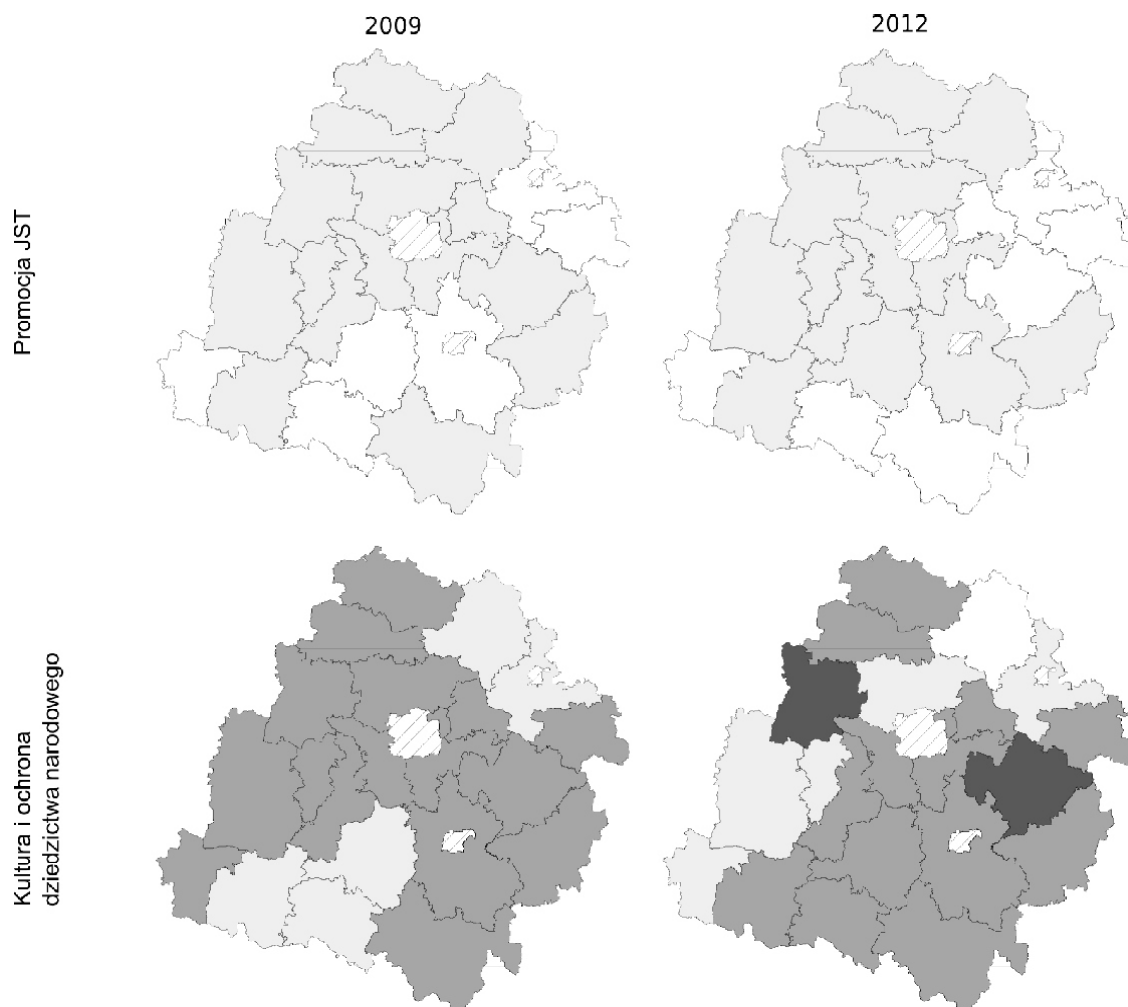
Źródło: Opracowanie własne.

Również, wydatki te proporcjonalnie były większe dla gmin o większej liczbie mieszkańców. Nieco słabszą korelację odnotowano dla wydatków ogółem czy liczby mieszkańców zestawionych z wydatkami na promocję, a przede wszystkim z wydatkami na sport. Abstrahując od nielicznych wyjątków można stwierdzić, że niezależnie od liczby mieszkańców czy wielkości budżetów gmin województwa łódzkiego, samorządy gminne przeznaczają zbliżone środki na sport, a w roku 2012 również na promocję. W przypadku hrabstwa Oppland zaobserwowano przeciwną prawidłowość. Odnotowano wyraźnie silniejszą zależność między wydatkami na sport i kulturę fizyczną a wydatkami ogółem w gminach hrabstwa czy liczbą mieszkańców omawianych gmin. Słabą korelację odnotowano natomiast w przypadku wydatków na kulturę. Obserwacja powyższa potwierdza charakter regionu Oppland, nastawionego na rozwój sportu i turystyki zimowej.

Ważnym było określenie wpływu, jaki na wydatki powiązane z turystyką posiada szczebel jednostki samorządowej. Na mapach zaprezentowano względne (liczone jako odsetek wydatków księgowanych w danym dziale do wydatków budżetowych ogółem) różnice pomiędzy finansowaniem promocji, kultury czy sportu przez gminy wchodzące w skład powiatu i przez sam powiat. Dominujące na kartogramach wartości dodatnie świadczą o większej partycypacji samorządów gminnych w wydatkach. Relatywnie większe, finansowe zaangażowanie gmin w porównaniu do powiatów zaobserwowano przede wszystkim dla wydatków poniesionych na promocję, w północnej części województwa łódzkiego (w powiatach łęczyckim, łowickim, poddębickim i zgierskim), w 2012 roku. Co ważne, w przypadku norweskiego Oppland omawiane wartości oscylują wokół zera. Oznacza to, że samorząd hrabstwa w podobnym stopniu finansuje sport czy kulturę co samorządy gminne. Z punktu widzenia gmin, zdecydowanie korzystniejszym jest układ, w którym jednostki wyższego szczebla aktywnie włączają się w finansowanie omawianych działań.

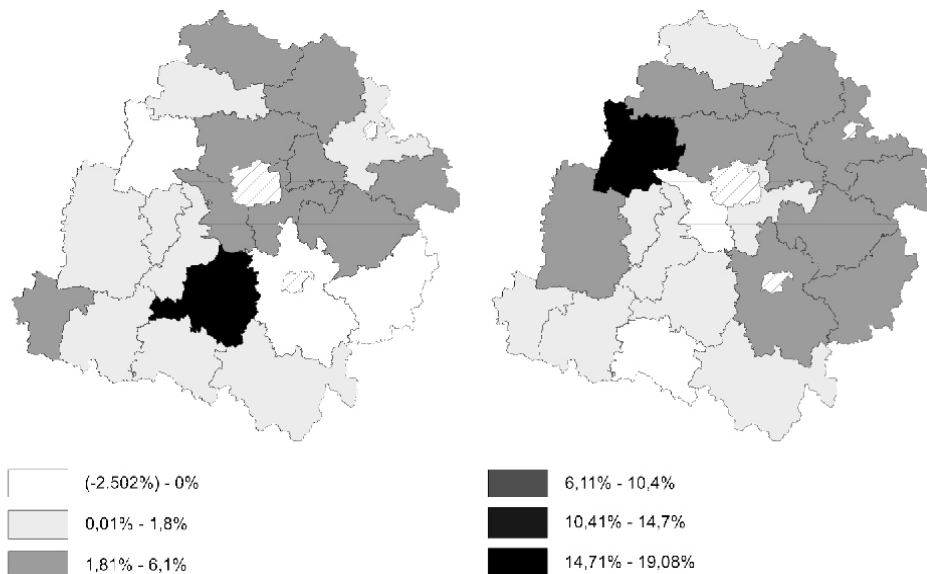
a)

Różnica między względnymi wydatkami
w gminach danego powiatu i powiecie w roku 2009



b)

Kultura fizyczna



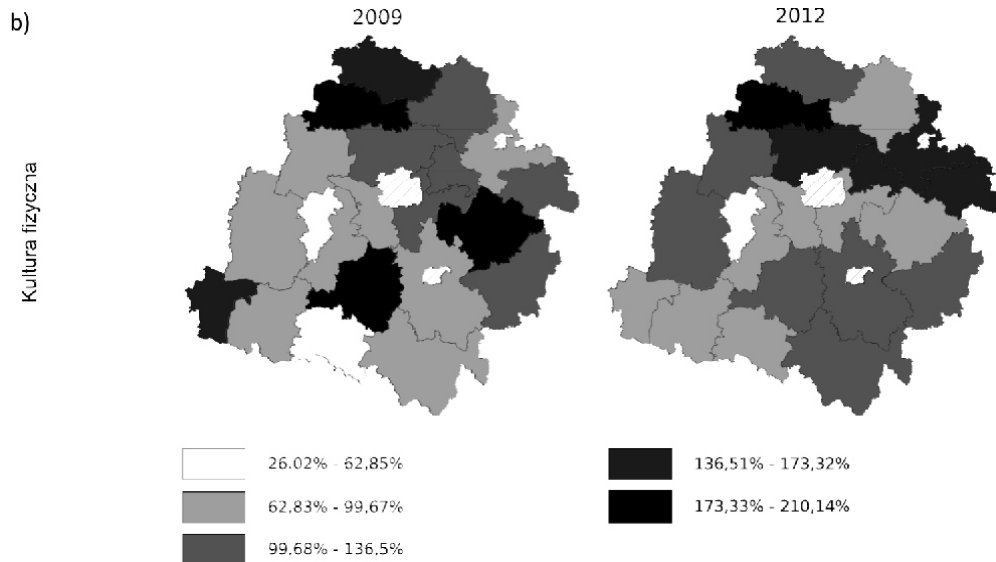
Rys. 2 a) i b): Względne różnice pomiędzy finansowaniem promocji, kultury i sportu przez gminy wchodzące w skład powiatów i same powiaty województwa łódzkiego, w 2009 i 2012 roku.

Źródło: Opracowanie własne.

W przekonaniu autorów, ważnym było określenie zróżnicowania wydatków w ramach działów związanych z turystyką, ponoszonych przez samorządy gminne na obszarze poszczególnych powiatów. Wysokie, wyrażone w procentach odchylenia od średniej świadczą o znacznych różnicach w wydatkach między poszczególnymi gminami tworzącymi powiaty. Można wnioskować, iż owe wysokie wartości wskazują na znaczącą koncentrację działań samorządowych na zadaniach uznanych za priorytetowe przez pojedyncze gminy w powiatach. Zdaniem autorów jest to zjawisko pozytywne pod warunkiem, że wynika ze strategii całego regionu, która zakłada specjalizację poszczególnych gmin w różnych typach działalności. W innym wypadku oznacza niewielki stopień skoordynowania prac prowadzonych przez sąsiadujące ze sobą gminy. Odwrotna sytuacja występuje dla wartości niskich. Informują one o niewielkiej różnorodności wydatków i są świadectwem podobieństwa finansowych strategii pojedynczych gmin lub dowodem na wspólne, skoncentrowane działanie podejmowane przez sąsiadujące gminy. Autorzy pragną podkreślić, iż nie porównywali ze sobą odchylenia od średniej dla bezwzględnych wartości wydatków ujawnianych przez gminy w powiatach. Porównaniu poddano odchylenia od średnich dla wartości względnych, a więc udziałów badanych grup wydatków (na promocję, kulturę i sport) w ogólnej sumie wydatków gmin w powiatach. Jako miarę dyspersji podanych wartości względnych przyjęto współczynnik zmienności.

Z najwyższymi wartościami dyspersji w przypadku działu 75075 (promocja JST), zarówno dla roku 2009, jak i 2012 mamy do czynienia w powiatach kutnowskim, łaskim i wieluńskim. Należy jednak wskazać, iż w 2012 roku, najwyższą wartość przeciętnego odchylenia od średniego udziału wydatków na promocję w wydatkach ogółem odnotowano dla gmin powiatu bełchatowskiego. Obszar zmienności wartości wydatków na promocję JST waha się dla wskazanego powiatu od 5 tys. (gmina Kluki) do ponad 720 tys. złotych (miasto Bełchatów). Trudno wnioskować, iż owe zróżnicowanie świadczy o planowej dywersyfikacji działań promocyjnych w obrębie powiatu. W przekonaniu autorów, powyższe jest raczej dowodem istotnej przewagi indywidualnych działań gmin. Najniższe wartości dyspersji obserwujemy dla powiatów łódzkiego wschodniego oraz brzezińskiego. W gminach należących do obu powiatów, udział środków przeznaczanych na promocję jest zbliżony, a jednocześnie bardzo niski. Zatem, nie mamy do czynienia z kooperacją gmin w zakresie promocji, a jedynie z podobieństwem struktury ich budżetów.





Rys. 3 a) i b): Współczynniki zmienności udziałów określonych grup wydatków w wydatkach ogółem, w budżetach gmin tworzących powiaty, w 2009 i 2012 roku.

Źródło: Opracowanie własne.

Autorzy przeanalizowali zróżnicowanie wydatków na kulturę w budżetach gmin województwa łódzkiego. Określili udziały wskazanej grupy wydatków w ogólnej sumie wydatków budżetowych gmin. Wykazali, iż w granicach poszczególnych powiatów, relatywnie niskim (w porównaniu do wydatków na promocję czy sport) jest przeciętne odchylenie od średniego udziału wydatków na kulturę w całości środków wydatkowanych przez gminy tworzące powiaty. Najwyższe zróżnicowanie gminnych wydatków na kulturę ujawniono w powiatach kutnowskim, łęczyckim, poddębickim oraz tomaszowskim. Należy podkreślić, że są to obszary intensywnego rozwoju turystyki, choć rozwój ten nie ma charakteru jednorodnego. W najbardziej intensywny sposób promują się gminy najbardziej popularne wśród turystów, przeznaczając na ten cel najwięcej środków. Mowa o gminie miejsko-wiejskiej Uniejów oraz o miastach Łęczycy i Tomaszowie Mazowieckim. Wydaje się, że wyższa dyspersja świadczy o braku działań integrujących działania gmin w obrębie wskazanych wyżej powiatów.

Podobne, wysokie wartości oszacowano dla norweskiego hrabstwa Oppland. Tu również mamy do czynienia ze znacznym zróżnicowaniem udziałów wydatków na kulturę w budżetach gminnych. Większą część województwa łódzkiego stanowią powiaty, których gminy przeznaczają na kulturę zbliżoną, ale zarazem bardzo niską część ogółu

wydatkowanych środków. Na tym tle wyróżnić należy powiat sieradzki. Wszystkie tworzące ów powiat gminy wydatkują na kulturę istotne środki, stanowiące ważną część budżetów gminnych. W opinii autorów jest to dowodem skoordynowania gminnych działań na rzecz kultury w powiecie sieradzkim, jak również potwierdzeniem znaczenia tychże działań w polityce realizowanej przez władze gminne.

Uwagę poświęcić należy wreszcie ocenie zróżnicowania udziałów w budżetach gminnych wydatków na sport i kulturę fizyczną. Wzorcowe, w opinii autorów, wartości dyspersji odnotowano w norweskim hrabstwie Oppland. Zróżnicowanie znaczenia wydatków na sport w budżetach gmin hrabstwa jest zauważalne. Jednakże, jest ono niższe niż w przypadku jakiegokolwiek powiatu województwa łódzkiego. Autorzy podkreślają strategiczne ukierunkowanie regionu na rozwój sportu i turystyki. Wskazują na zmienne znaczenie udziału wydatków na sport w budżetach gmin, zależne od warunków naturalnych i infrastrukturalnych w tychże gminach. Istotna dyspersja udziału wydatków na sport w budżetach gmin należących do Oppland jest potwierdzeniem specjalizacji poszczególnych gmin regionu w rozwoju turystyki sportowej. Z drugiej strony, potwierdza koordynację działań na szczeblu hrabstwa, zmierzających do wykształcenia regionalnej marki, znacząco silniejszej na rynku turystycznym niż marki lokalne. Autorzy postrzegają tego typu działania jako wzorcowe. Dają one możliwość zgromadzenia większego kapitału inwestycyjnego i osiągnięcia efektu skali w prowadzonych działaniach, zwiększają transparentność procesu wydatkowania środków przez wspólną i wzajemną kontrolę kilku, wspólnie zaangażowanych JST.

W odróżnieniu do hrabstwa Oppland, powiaty województwa łódzkiego są wyraźnie wewnątrznie zróżnicowane pod względem znaczenia wydatków na sport w strukturze budżetów gminnych. W niektórych wypadkach odchylenia są bliskie 200%. Przyczyn zjawiska należy upatrywać w tym, że najczęściej pojedyncze gminy, realizując duże zadania inwestycyjne w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej czy rekreacyjnej, wyróżniają się na tle jednostek sąsiadujących. O ile gmina dysponuje wystarczającym potencjałem do rozwoju rekreacji czy turystyki sportowej, możliwościami wykształcenia silnej w skali wojewódzkiej czy krajowej marki (np. gmina miejsko-wiejska Uniejów), działania takie uznać należy za poprawne.

Konkludując, należy zaznaczyć, iż interdyscyplinarność turystyki skłania do dyskusji czy celowym jest utrzymywanie działu dedykowanego wyłącznie turystyce (630) w polskiej klasyfikacji budżetowej. W opinii autorów, niezbędnym jest podjęcie szczegółowych badań nad rzeczywistym udziałem wydatków na rozwój turystyki w wydatkach na promocję JST, kulturę czy sport. Pozwoli to określić rzeczywiste, finansowe zaangażowanie władz samorządowych w rozwój turystyki na zarządzanych przez nie obszarach. Analiza korelacji wydatków na kulturę czy sport oraz promocję z wielkością wszystkich wydatków budżetowych czy liczbą mieszkańców, pozwala wnioskować o charakterze turystyki wspieranej przez JST. Pozwala również określić zaangażowanie samorządów w promocję rozwoju turystyki. Należy również wskazać, że znikomym jest udział polskich powiatów w finansowaniu rozwoju szeroko rozumianej turystyki, szczególnie z perspektywy zaangażowania samorządów gminnych.

3.6. Podsumowanie

W niniejszym artykule autorzy określili specyficzne cechy konstrukcji budżetów w Polsce i w Norwegii, wskazali na miejsce turystyki w klasyfikacjach budżetowych właściwych obu krajom. Następnie, szczegółowo przeanalizowali wydatki realizowane przez gminy i powiaty województwa łódzkiego, księgowane w ramach działań budżetowych posiadających silne związki z turystyką. Mowa o związkach bezpośrednich, jak również o pośrednim wpływie na rozwój turystyki poprzez promocję, rozwój kultury czy sportu. Uzyskane wyniki odniesiono do analogicznych wartości zaobserwowanych w norweskim hrabstwie Oppland oraz w tworzących je gminach.

Należy podkreślić, iż dzięki zrealizowanym pracom badawczym, możliwym było wskazanie silnych oraz słabych stron konstrukcji i prezentacji budżetów samorządowych w Polsce i w Norwegii. Elastyczność polskiej klasyfikacji budżetowej, porównywalność budżetów JST każdego szczebla to najważniejsze zalety polskich budżetów. Z drugiej strony, precyzyjny, rozłączny opis działań budżetowych oraz wysoka jakość statystyki publicznej, w ramach której upowszechniane są charakterystyki norweskich budżetów samorządowych, to niewątpliwe plusy budżetów samorządów norweskich. Faktem jest, iż środki którymi dysponuje samorząd norweski, nawet po uwzględnieniu różnej siły nabywczej norweskiej korony i polskiego złotego, są obiektywnie wyższe w Norwegii. Warto podkreślić, że wysokości środków, które służą finansowaniu określonych działań, np. związanych z rozwojem turystyki, nie można utożsamiać z efektywnością ich wydatkowania. Zagadnienie to nie było jednak przedmiotem prac podjętych przez autorów. Dzięki podjętym badaniom, autorzy mogli również ocenić umiejscowienie turystyki w polskiej i norweskiej klasyfikacji budżetowej. Mimo, iż w polskiej klasyfikacji ujawniono dział dedykowany bezpośrednio turystyce, zdiagnozowano jednocześnie niski stopień jego wykorzystania w planowaniu budżetów samorządowych. W związku z powyższym, problemem zarówno polskim jak i norweskim jest brak możliwości prostego szacowania wysokości środków przeznaczanych na rozwój turystyki w budżetach JST. Autorzy sugerują przeprowadzenie szczegółowych badań w podanym zakresie, proponując rozpoznanie pojedynczych zadań finansowanych ze środków samorządowych oraz określenie stopnia ich wpływu na rozwój turystyki w gminach czy powiatach. Liczą zatem, iż niniejszy artykuł stanie się przyczynkiem do podjęcia kolejnych prac badawczych nad znaczeniem turystyki w budżetach samorządowych.

Bibliografia

Źródła publikowane:

- 1) Chojna-Duch E., 2001, Polskie prawo finansowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- 2) Kaczmarek J., Stasiak A., Włodarczyk B., 2002, Produkt turystyczny albo jak organizować poznawanie świata, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- 3) Krakowiak B., Latosińska J., 2009, Muzea w dawnych rezydencjach zamkach, pałacach i dworach, "Turystyka", Nr 19, z.1-2, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 43-51.

- 4) Lubińska T., 2008, Budżet zadaniowy w Polsce: Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, Difin, Warszawa.
- 5) Monsen N., 2008, Governmental accounting in Norway: A discussion with implications for international development, "Financial Accountability & Management", Tom 24, Nr 2, s. 151-167.
- 6) Monsen, N., 2006, Historical development of local governmental accounting in Norway, "Financial Accountability & Management", Tom 18, Nr 1, s. 359-380.
- 7) Ziemiecka J. (Red.), 2006, Finanse publiczne w Polsce, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa.

Źródła prawne:

- 8) Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 689 z późn. zm.).
- 9) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Źródła internetowe:

- 10) Bank Danych Lokalnych [online], Główny Urząd Statystyczny, Warszawa [dostęp: 2012-06-17], Dostępny w Internecie: <<http://www.stat.gov.pl>>.
- 11) Håndbok for KOSTRA rapportering 2011: Oppslagshefte til hjelp ved KOSTRA rapportering avregnskap [online], Statistisk sentralbyrå, Oslo [dostęp: 2012-06-17], Dostępny w Internecie: <<http://www.ssb.no>>.
- 12) KOSTRA: Kommune-Stat-Rapportering [online], Norske Regjeringen, Oslo [dostęp: 2012-06-17], Dostępny w Internecie: <<http://www.regjeringen.no>>.

3. Tourism development financing in the region of Lodz (Poland) and in Oppland county (Norway)

Summary

In this paper, the authors determined the specific features of the construction of budgets in Poland and Norway and showed areas of tourism occurrence in the budget classifications of both countries. Then, thoroughly analysed the expenditures made by municipalities and counties of the Lodz region, booked in the financial accounts which content was strongly connected with tourism. Authors had focused on direct relationship, as well as indirect effects on the development of tourism through promotion, development of culture and sport. The obtained results were compared with corresponding values observed in the Norwegian county of Oppland and its municipalities.

It should be emphasized that by completing the research project, authors gained knowledge to identify strengths and weaknesses of the of local budgets in Poland and Norway. Flexibility of classification and the high comparability of local government units' budgets at all levels are the main advantages of Polish budgets. On the other hand, the precise description of budgets and high quality of official statistics are undoubtedly advantages of Norwegian local government budgets.

The fact is that the resources available to the Norwegian local authorities, even after taking into account the difference between purchasing power of the Norwegian krone and Polish zloty, are objectively higher. It is worth noting that the amount of funds allocated to finance specific activities, such as those related to the development of tourism, cannot be equated with the efficiency of their spending. However this question was not the subject of research undertaken by the authors.

Described research project gives the authors the ability to assess the position of tourism in the Polish and Norwegian budget classification. Although the Polish classification revealed a dedicated account that was directly connected with tourism, at the same time it was diagnosed to have minor importance in planning and constructing local budgets. Therefore, the problem with both Polish and Norwegian budgets is the lack of possibilities to perform simple estimations of the amount of resources assigned to the areas of tourism development. The authors suggest to perform a specific study within this range and develop a diagnosis of individual tasks financed by the government and determine the degree of their impact on the development of tourism in the municipalities or counties. Therefore they hope that this article will be a contribution to make further research on the importance of tourism in local government budgets.