

Kamil Bradliński

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

kamil.bradlinski@gmail.com

## Wydatki gmin miejskich na prawach powiatu na promocję

*Expenses of municipalities with poviat rights for promotion*

### STRESZCZENIE

Gminy miejskie dysponują określonymi środkami pieniężnymi, dzięki którym realizują zadania. Do zadań własnych należy prowadzenie promocji gminy. Samorządy tworzą plany marketingowe i promocji, aby zwiększyć skuteczność prowadzonych działań. W zakres tych działań wchodzi różne projekty – takie jak organizacja zawodów sportowych, imprez kulturalnych, wydawanie broszur promocyjnych i emisja reklam telewizyjnych, które to projekty mają zachęcić inwestorów i turystów do odwiedzania miasta, a w konsekwencji czego – przyczynić się do rozwoju gospodarczego regionu.

**Słowa kluczowe:** samorządy, gminy miejskie, wydatki, zamówienia publiczne, promocja, marketing.

### WPROWADZENIE

Zmiany ustrojowe lat dziewięćdziesiątych przyniosły nową koncepcję samorządów- społeczności lokalnych wyposażonych w szerokie uprawnienia decyzyjne. Powstałe na podstawie ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>1</sup>, gminy jako jednostki administracyjne weszły w skład nowych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST)– autonomicznych, prowadzących swoją działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wspólnot samorządowych. Artykuł 164 Konstytucji za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznaje właśnie gminę, która to jednostka w myśl ust. 3 wyżej wymienionego artykułu wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych JST. Zgod-

---

<sup>1</sup> Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

nie z artykułem 92 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>2</sup> miasto na prawach powiatu jest gminą, która oprócz zadań właściwych dla gminy, wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie<sup>3</sup>. Prawa powiatu posiadają gminy miejskie liczące więcej niż 100.000 mieszkańców, oraz miasta, które z dniem 31 grudnia 1998 roku przestały być siedzibami wojewodów (chyba że na wniosek rady miejskiej odstąpiły od nadania praw powiatu<sup>4</sup>). Miasta te realizują zadania dzięki środkom pieniężnym ze swojego budżetu, którego podstawowym elementem są dochody własne<sup>5</sup>. Jednym z takich zadań jest promocja miasta. Brak ustawowej definicji tego pojęcia utrudnia określenie na co i w jakim zakresie samorządy przeznaczają środki publiczne w związku z wykonywaniem tego zadania. Katalog wydatków na promocje jest więc katalogiem otwartym – należy więc zwrócić uwagę na zakres swobody w zakresie wydatkowania środków na ten cel.

## ZADANIA GMINY

Gminy realizują zadania wynikające z podziału kompetencji, a więc zadania własne oraz zadania zlecone przez organy administracji państwowej. Naturalnie, aby wykonywać te zadania gminy muszą być wyposażone w odpowiednie środki (jak mienie komunalne czy środki pieniężne). Artykuł 167 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udziały w dochodach publicznych odpowiednio do zadań, które mają wykonać. Natomiast ustęp 2 tegoż artykułu wymienia dochody tych jednostek: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Również artykuł 168 wskazuje, iż jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do pobierania i ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (w zakresie określonym w ustawie). Artykuł 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup> wymienia źródła dochodów własnych gminy, którymi między innymi są: wpływy z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportu, CIT w formie Karty Podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych), wpłaty z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej i innych na podstawie odrębnych przepisów), dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych czy odsetki od

<sup>2</sup> Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578.

<sup>3</sup> J. Michalska, *Miasto na prawach powiatu – specyficzne połączenie gminy i powiatu*, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s.135–136.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>5</sup> A. Hanusz (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2015, s. 30.

<sup>6</sup> Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

pożyczek. Jednostki samorządu terytorialnego mają również udział we wpływach z podatków dochodowych (odpowiedni % z PIT i CIT).

Subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej (w całości finansowanej z budżetu państwa, składającej się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej) oraz części równoważącej (wpłaty z „bogaty” gmin, które to wpłacają część swoich środków do budżetu państwa, skąd te środki są redystrybuowane pomiędzy „biedniejsze” gminy. Dotacje celowe dla gmin natomiast są to środki na realizację zadań: zakresu administracji rządowej, zleconych ustawami, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej i innych<sup>7</sup>.

## BUDŻET GMINY

Artykuł 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>8</sup> (dalej: UoFP) definiuje budżet jednostki samorządu terytorialnego jako „*roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki*”. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest uchwała budżetowa. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje zarządowi JST<sup>9</sup> (w przypadku gminy- wójt/burmistrz/prezydent miasta). Tak sporządzony projekt jest opiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i po tym jest ona uchwalana przed rozpoczęciem roku budżetowego (w szczególnych przypadkach przed 31 stycznia roku budżetowego<sup>10</sup>) przez organ stanowiący JST (w przypadku gminy będzie to rada gminy/rada miejska/rada miasta), który to organ również rozpatruje sprawozdania z wykonania budżetu, jak i podejmuje uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Uchwała budżetowa składa się z budżetu właściwego i załączników<sup>11</sup> (zestawienie planowanych kwot dotacji i plan przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych). Uchwała budżetowa, zgodnie z art. 212 UoFP określa między innymi: łączną kwotę planowanych dochodów, łączną kwotę planowanych wydatków, kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki i łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów. Budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonywany jest przez jej zarząd, który to sprawuje również ogólny nadzór nad realizacją dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Samorządy

---

<sup>7</sup> Art. 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).

<sup>8</sup> Dz.U. 2009 nr. 157 poz. 1240.

<sup>9</sup> Art. 238 UoFP.

<sup>10</sup> Art. 239 UoFP.

<sup>11</sup> Art. 214 UoFP.

powinny (na podstawie art. 254 UoFP) ustalać, pobierać i odprowadzać dochody na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, realizować budżet w terminach określonych w przepisach i harmonogramie (jeżeli został on opracowany), dokonywać wydatki w sposób celowy i oszczędny oraz wybierać najlepszą ofertę. Budżet można również zmienić<sup>12</sup> w zakresie: dotacji i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji, dochodów wynikających ze zmian kwot subwencji ogólnej, wydatków w ramach wydatków bieżących oraz dochodów i wydatków związanych ze zwrotem dotacji.

## MARKETING TERYTORIALNY

Jak już wspomniane, samorządy mają za zadanie dążyć do zaspokajania potrzeb ich mieszkańców. W celu realizacji tego zadania jednostki samorządu terytorialnego prowadzą między innymi marketing terytorialny, a więc rynkowo zorientowaną koncepcję zarządzania rozwojem danej jednostki terytorialnej<sup>13</sup>. Marketing terytorialny różni się od marketingu klasycznego w zakresie odniesienia do produktu (w klasycznym – produkt jest rzeczą materialną, w terytorialnym może to być również element niematerialny, jak choćby stosunki społeczne) a także czynniki ludzki: w przypadku marketingu klasycznego obejmuje on personel danej organizacji i konsumentów, natomiast w przypadku marketingu prowadzonego przez JST obejmuje on mieszkańców, urzędników czy też lokalnych polityków<sup>14</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego w ramach marketingu danego terytorium przeprowadzają szerokie badania potrzeb swojej społeczności i na podstawie tych badań opracowują koncepcję prowadzenia marketingu danej wspólnoty lokalnej. Takie działania mają na celu najczęściej zapewnienie potrzeb bytowych mieszkańców jak choćby prowadzenie inwestycji w celu zwiększenia dostępu do pracy a co za tym idzie – zmniejszenia bezrobocia. Marketing terytorialny możemy podzielić na zewnętrzny (skierowany do podmiotów znajdujących się poza danym obszarem JST, w celu zachęty do skorzystania z usług tego samorządu) oraz wewnętrzny (obejmujący działania związane z podmiotami ulokowanymi na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego)<sup>15</sup>. Marketing terytorialny szeroko stosowany jest przez miasta w Polsce. Badania przeprowadzone przez TNS Polska w 2013 roku<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Art. 257 UoFP.

<sup>13</sup> M. Marks, *Promocja a rozwój lokalny gmin wiejskich województwa łódzkiego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 10.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>15</sup> A. Sekuła, *Marketing Terytorialny*, w: *Marketing. Ujęcie systemowe*. M. Daszkowska (red.) Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2005, s. 226–228.

<sup>16</sup> *Sila nazwy. Warszawa, Kraków i Gdańsk mają najmocniejsze marki wśród miast* (pol.). Polska Agencja Prasowa, 2013–12–16 [dostęp: 2018–12–11].

za najsilniejszą markę wśród polskich miast uznana została Warszawa, na drugim miejscu Kraków a na trzecim – Gdańsk. Lublin zajął 12 miejsce na liście, za Zieloną Górą natomiast przed Olsztynem, Rzeszowem i Białymstokiem.

Według informacji o wynikach kontroli Najwyższe Izby Kontroli<sup>17</sup> postawą do prowadzenia marketingu terytorialnego jest strategia rozwoju danego samorządu. Strategię rozwoju można zdefiniować jako długookresowy plan działania, określający strategiczne cele rozwoju danej JST oraz zakładający takie działania, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań<sup>18</sup>. Choć JST nie mają przymusu posiadania takiego planu, to we współczesnym świecie *de facto* nie ma możliwości efektywnego zarządzania bez opracowania takowej strategii rozwoju<sup>19</sup>. Samorządy planują swoje działania na kilka lub nawet kilkanaście lat<sup>20</sup>, co warunkuje również występowanie efektów tych działań – bardzo często są one widoczne dopiero po długim okresie, przekraczającym rok budżetowy, a nawet kadencję organów danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>21</sup>, co według NIK jest pozytywnym efektem, ponieważ niweluje nierzadko nieefektywne działanie „*od budżetu do budżetu*”. Niektóre samorządy gminne w Polsce nadal jednak nie traktują strategii rozwoju jako podstawy do prowadzenia efektywnego marketingu terytorialnego, w konsekwencji czego ich plany są albo nie aktualizowane, albo utożsamiane z planami inwestycyjnymi, co oczywiście jest błędne<sup>22</sup>. Utworzenie strategii rozwoju jest zależne od indywidualnych uwarunkowań gminy, co powoduje, iż nie ma dwóch takich samych strategii rozwoju w Polsce<sup>23</sup>. Etapy tworzenia strategii można podzielić na 4 fazy: opracowania raportu o stanie gminy, zarys wizji stanu docelowego w którym gmina chciałaby się znaleźć za określoną liczbę lat, ustalenie środków umożliwiających osiągnięcie danego celu oraz opracowanie konkretnych programów praktycznych działań do realizowania strategii rozwoju<sup>24</sup>. Strategie rozwoju w przypadku województw i samorządów powiatowych i gminnych muszą uwzględniać cele strategii rozwoju kraju oraz muszą być zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Projekty strategii warto również poddawać szerokim konsultacjom społecznym, aby być jak najbliżej problemów obecnych na terytorium samorządu.

<sup>17</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK Nr ewid. 171/2014/P/14/068/LBY, s. 8.

<sup>18</sup> M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*. Wyd. Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

<sup>19</sup> M. Kłodziński, *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr. 2, Wyd. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2009, s. 33–34.

<sup>20</sup> Przykładowo Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 roku).

<sup>21</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK, Nr ewid. 25/2012/P/11/005/KAP, s. 11.

<sup>22</sup> M. Kłodziński, *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr. 2, Wyd. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2009, s. 33

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 36–37.

## POJĘCIE PROMOCJI

Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymienia zadania do których wykonywania samorząd gminny jest obowiązany, między innymi: obowiązek ochrony środowiska, utrzymania gminnej infrastruktury, prowadzenie pomocy społecznej, edukacji publicznej czy też gminnych domów kultury. Punkt 18 ustęp 1 tegoż artykułu wymienia również promocję gminy jako czynność, która gmina jest obowiązana prowadzić. Również art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym wymienia w ustępie 1 pkt. 21 promocję powiatu. Co jednak należy rozumieć pod pojęciem *promocja*? Ustawowa definicja promocji jednostek samorządu terytorialnego nie istnieje, dlatego niezbędne jest odniesienie się do definicji promocji w sferze marketingu. Promocja jest to marketingowe oddziaływanie na klientów i potencjalnych nabywców, które polega na dostarczaniu informacji, argumentacji i obietnic, skłaniających do zakupu określonych produktów oraz kreować pozytywny obraz przedsiębiorstwa<sup>25</sup>. Promocja samorządu jest to świadomy i celowy proces prezentacji posiadanych, szeroko rozumianych zasobów oraz możliwości, jakie te oferty stwarzają, która to prezentacja połączona jest z argumentacją co do wyższości tych ofert nad ofertami konkurencyjnymi (innych samorządów)<sup>26</sup>. Promocja samorządu ma za zadanie poprzez komunikację ze społecznością lokalną kreować swój pozytywny wizerunek oraz przekazywać środowisku informacje charakteryzujące jej profil ekonomiczno-społeczny, atuty, atrakcje, osiągnięcia i uzasadnienia swoich decyzji strategicznych i taktycznych. Poprzez te działania samorządy docierają do podmiotów na rynku, co ma zachęcić te podmioty do odwiedzania miasta, a w konsekwencji czego – do rozwoju ekonomicznego i kulturowego danej miejscowości. Takie pojmowanie promocji samorządu gminnego uznała Regionalna Komisja Orzekająca w Krakowie w uzasadnieniu do orzeczenia z 28 czerwca 2012 roku<sup>27</sup>, potwierdzając, iż celem promocji jest propagowanie miasta i dążenie do jej rozpoznawalności na szczeblu lokalnym, krajowym a nawet światowym. Działania podejmowane przez samorząd mają zachęcać potencjalnych mieszkańców do osadnictwa, namawiać przedsiębiorstwa do inwestycji oraz zachęcać młodzież do podejmowania nauki na lokalnych uczelniach<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> M. Marks, *Promocja a rozwój lokalny gmin wiejskich województwa łódzkiego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 13.

<sup>26</sup> A. Szromnik, *City placement – nowy element strategii zintegrowanej komunikacji marketingowej miast*, w: *Marketing terytorialny. Nowe obszary i narzędzia*. A. Szromnik (red.) Wyd. edu-Libri, Kraków 2015, s. 101.

<sup>27</sup> Sygn. Akt RKO-522/3/12.

<sup>28</sup> <http://www.financepubliczne.pl/numery/luty-2016/wydatki-budzetu-na-promocje-jst.html> [dostęp: 11.12.2018].

## PLANOWANIE DZIAŁAŃ PROMOCYJNYCH

Niektóre jednostki samorządu terytorialnego oprócz strategii rozwoju, posiadają również strategię promocji<sup>29</sup>. Stworzenie odpowiedniego planu promocji jest podstawą do efektywnego prowadzenia działań promocyjnych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Uczestnikami procesu promocji samorządu są (w zależności od wielkości gminy i wysokości środków przeznaczonych na ten cel): wójt/burmistrz/prezydent miasta oraz utworzone stanowiska np. ds. planowania przestrzennego, promocji i rozwoju gminy, ds. kontaktu z mediami, ds. rozwoju gospodarczego i ds. infrastruktury turystycznej<sup>30</sup>. Bardzo pomocne okazuje się powołanie w gminie specjalnej jednostki organizacyjnej, odpowiedzialnej za podejmowanie przedsięwzięć marketingowych i doradztwo w zakresie prowadzenia promocji gminy<sup>31</sup>. Jednostki te przeprowadzają rozeznanie oraz badania ilościowe i jakościowe, aby ze zdobytych danych stworzyć strategię rozwoju. Na początku przeprowadza się identyfikację adresatów działań promocyjnych, co pozwala określić, wobec kogo takie działania będą prowadzone. Adresaci dzielą się na adresatów znajdujących się na rynku wewnętrznym (mieszkańcy danego terytorium) i na rynku zewnętrznym (w odniesieniu do społeczności spoza terytorium gminy)<sup>32</sup>. Adresatami na rynku wewnętrznym będzie miejscowa ludność i lokalne przedsiębiorstwa. Adresatami na rynku zewnętrznym: inwestorzy (dysponujący kapitałem, który to może zostać wykorzystany na rozwój gminy) oraz turyści, którzy to mogą dostarczyć gminie środków finansowych czy miejsc pracy<sup>33</sup>. Wśród adresatów mogą się znaleźć również osoby i podmioty obecne na obydwu z tych rynków, jak chociażby środowiska opiniotwórcze, które to mogą kreować w za pomocą różnych środków masowego przekazu pozytywny (lub negatywny) obraz danej miejscowości<sup>34</sup>. Dzięki analizie w/w adresatów gmina może zastosować odpowiednie środki i tak dostosować działania promocyjne, aby wywołać zamierzony efekt. Wszak reklama telewizyjna propagująca w danej gminie czyste powietrze i piękno naturalnego środowiska, nie wywoła pozytywnego odbioru w gronie potencjalnych inwestorów, którzy to woleliby słyszeć choćby o specjalnej strefie ekonomicznej i ulgach podatkowych na prowadzenie przedsiębiorstwa. Wsparty przez zgromadzone badania i rozeznania, opracowany plan jest podstawą prowadzenia działań promocyjnych w danej jednostce samorządu terytorialnego.

<sup>29</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK Nr ewid. 171/2014/P/14/068/LBY, s. 8–9.

<sup>30</sup> [https://mfiles.pl/pl/index.php/Proces\\_promocji\\_gminy](https://mfiles.pl/pl/index.php/Proces_promocji_gminy) [dostęp: 17.12.2018].

<sup>31</sup> Np. ref. ds. marketingu miasta w Lublinie.

<sup>32</sup> T. Domański, *Marketing terytorialny – wybrane aspekty praktyczne*, w: *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*. T. Domański (red.). Wyd. Centrum Badań i Studiów Francuskich Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997 s. 22.

<sup>33</sup> M. Marks, *Promocja a rozwój lokalny gmin wiejskich województwa łódzkiego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 63.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 64.

## DZIAŁANIA PODEJMOWANE W ZWIĄZKU Z PROMOCJĄ SAMORZĄDU

Podstawowym sposobem promocji jest reklama, która ma na celu kreowanie określonego popytu na dany towar lub usługę<sup>35</sup>. Reklama stosowana przez jednostkę samorządu terytorialnego ma na celu przyciągnąć określonego nabywcę do swojego obszaru, co pozwoli na osiągnięcie korzyści przez członków lokalnej społeczności. Samorządy gminne przeznaczają określone środki na kampanie reklamowe, zgodnie z którymi powstają na przykład krótkie filmy promocyjne dany region, uwypuklające pozytywne cechy danych miejscowości<sup>36</sup>. Prowadzone są również różnego rodzaju kampanie billboardowe i reklamy telewizyjne opatrzone najczęściej w grafikę promocyjną dany region oraz graficzne logo samorządu. Przykładem kampanii reklamowej może być kampania „Lublin– miasto inspiracji” która to ma za zadanie budować pozytywny wizerunek Lublina<sup>37</sup>. W ramach tej kampanii miasto dysponuje całą gamą materiałów promocyjnych, takich jak długopisy, notatniki, teczki i plakaty ze stworzonym na potrzeby reklamy logiem. Bardzo istotnym elementem działań promocyjnych jest promocja regionu samorządu jako regionu atrakcyjnego turystycznie. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 grudnia 2000 roku<sup>38</sup> stanowi, iż działania podejmowane w ramach promocji gminnych jednostek samorządu terytorialnego można uznać za promocję regionalną pod względem turystycznym tylko wtedy, gdy zakres tych działań, forma oraz ich koszt pozwalają na racjonalne założenie, iż samorząd osiągnie korzyści majątkowe z napływu do gminy turystów. Miasto tworzy na tą potrzebę tzw. produkty miejskie, a więc materialne lub niematerialne elementy szeroko pojętej struktury funkcjonalno-przestrzennej, który to staje się przedmiotem wymiany rynkowej<sup>39</sup>. Takim produktem może być materialny rodzaj dania lub żywności (jak Toruńskie pierniki, czy Poznańskie rogałe świętomarcińskie), ale i również niematerialna idea (Gdańsk jako miasto „Solidarności” lub Zakopane: „Zimowa Stolica Polski”). Również ważnym elementem reklamy są wybitne postaci związane z danym regionem<sup>40</sup> jak np. Karol Wojtyła (Papież Jan Paweł II) dla miasta Wadowic. Gminy reklamują swoje zabytki, miejsca związane ze znanymi osobami, kurorty, uzdro-

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>36</sup> Jak choćby spot reklamowy Województwa Lubelskiego z 2015 roku pod hasłem „Siła jest w nas!”, który to spot przedstawiał Lubelszczyznę jako region atrakcyjny nie tylko pod względem turystyki, ale i pod względem gospodarczym.

<sup>37</sup> <https://lublin.eu/lublin/marketing-miasta/kampanie-reklamowe/> [dostęp: 02.01.2019].

<sup>38</sup> (sygn. I SA/Gd 2038/99, OSP 2001/11/158).

<sup>39</sup> L. Michałowski, *Turystyka i sposoby promocji miast*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 4(14)/2003, Wyd. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG), Warszawa 2003, s. 91–92.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 108.



wiska czy ośrodki kultury w celu osiągnięcia zysków z odwiedzania ich przez turystów. Istotną rolę odgrywają również różnorakie wydarzenia kulturalne (festiwale, koncerty) i sportowe. W tym zakresie należy jednak odróżnić np. wydatki na warsztaty dla orkiestry w filharmonii od wydatków na promowanie gminy przez tę filharmonię<sup>41</sup>. Promocję można również prowadzić poprzez udział w różnych specjalistycznych targach, poprzez stronę internetową czy stronę na fanpage gminy na portalu społecznościowym. W zakresie promocji gospodarczej gminy prowadzą działalność promocyjną poprzez szkolenia zawodowe dla mieszkańców gminy, poprawę walorów gminy jako środowiska do pracy czy zamieszkania, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych i przemysłowych czy też zagwarantowanie ulg podatkowych dla przedsiębiorstw. Należy jednak jednoznacznie rozgraniczyć promocję jednostek samorządu terytorialnego od promocji odpowiednich urzędów tych jednostek. Warto również zaznaczyć, iż w przypadku braku możliwości uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu, JST są obowiązane w terminie 45 dni od otrzymania wezwania od kolegium RIO, do opracowania, uchwalania postępowania naprawczego i przedłożenia go RIO celem zaopiniowania<sup>42</sup>. W trakcie postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego nie mogą ponosić wydatków na m. in. promocję.

## WYDATKI NA PROMOCJĘ

Dochody, wydatki, przychody i rozchody oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku<sup>43</sup>. W dziale 750 „Administracja publiczna” rozdziałem 75075 wyszczególniono „promocję jednostek samorządu terytorialnego”, w którym to rozdziale ujmowane są wydatki związane z promocją samorządu terytorialnego. Pod tym numerem możemy znaleźć w budżetach JST kwoty wydatków przeznaczonych na promocję w danym roku budżetowym. Również pewne wydatki w zakresie promocji można ująć w dziale 921 „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, w rozdziale 92195 „pozostała działalność”. I tak na przykład projekt budżetu miasta stołecznego Warszawy na rok 2019 zakłada 13.330.000 zł na promocję miasta, w tym wydatki jednostek budżetowych na: wynagrodzenia i składki od nich naliczone, realizację ich zadań statutowych i świadczenia na rzecz osób fizycznych.

<sup>41</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 10 maja 2011 r. (znak: 174/K/11).

<sup>42</sup> Art. 240a UoFP.

<sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, (Dz.U. 2010 nr 38 poz. 207).

Podobnie w przypadku uchwalonego budżetu na rok 2019 dla Rzeszowa<sup>44</sup> – kwota wydatków na promocję JST wynosi 5.635.905 zł, w tym składa się na wydatki bieżące (wydatki jednostek budżetowych) oraz wydatki majątkowe (100.000 zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne). Pieniądze zostaną przeznaczone m. in. na wydawanie folderów promocyjnych, zakup kalendarzy, znaczków herbowych, upominków, przygotowanie materiałów reklamowych w postaci filmów, reklam telewizyjnych i radiowych, promocje imprez sportowych (żużel i piłka siatkowa) i udział miasta w targach i konferencjach krajowych i zagranicznych (np. Paris Air Show). Ponadto, pieniądze zostaną przeznaczone na wydawanie publikacji promocyjnych o Rzeszowie oraz na członkostwo w zrzeszającym ekspertów Klubie Pro Progressio. Projekt budżetu miasta Poznania na rok 2019 nie przewiduje wydatków majątkowych w rozdziale 75075 – jedynie wydatki bieżące w kwocie 7.005.950 zł. Również Białystok<sup>45</sup> nie przewiduje wydatków na promocje w zakresie wydatków majątkowych – przeznaczył kwotę w wysokości 4.126.000 zł wyłącznie na wydatki bieżące. Projekt budżetu tego miasta bardzo szczegółowo przedstawia wszystkie wydatki w zakresie promocji JST, realizowane przez Departament Prezydenta Miasta, Departament Kultury Promocji i Sportu oraz Centrum Aktywizacji społecznej. Najwięcej spośród miast wojewódzkich w Polsce na promocje wydatkuje Kraków – w budżecie na rok 2019 przewidziane jest 15.257.737 zł. Wrocław na promocję przeznaczył 9.722.000 zł<sup>46</sup>, w tym większość kwoty trafiła do Biura Promocji Miasta i Turystyki (5.040.000 zł) która to zostanie przeznaczona na festiwale takie jak „Europa na widelcu”, „Dzień Życzliwości” i „Festiwal Krasnoludków”. Budżet Wrocławia przewiduje również wydatki na promocje w zakresie współpracy zagranicznej – projekty współpracy z krajami Europy Wschodniej w zakresie krzewienia patriotyzmu i budowania świadomości historycznej. Lublin w budżecie na rok 2019<sup>47</sup> na promocje przeznaczył 10.120.000 zł, z tego 9.440.000 zł na wydatki bieżące i 680.000 na wydatki majątkowe. Środki przeznaczone zostaną na: organizację wydarzeń sportowych (m. in. zawodów żużlowych, Piłkarskich Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej U20), organizację wydarzeń kulturalnych czy inwestycje w ramach promocji miasta (takie jak zakup wodoszczelnej gabloty do ekspozycji zewnętrznej, dostawa i montaż choinki i szopki bożonarodzeniowej oraz zakup odpowiednich aplikacji komputerowych do tworzenia pokazów w Zespole Fontann Multimedialnych na Placu Litewskim).

<sup>44</sup> Uchwała Nr III/47/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 18 grudnia 2018 r., Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego 2019, poz. 975.

<sup>45</sup> Uchwała Nr IV/58/18 Rady Miasta Białystok z dnia 17 grudnia 2018 r., Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego 2019, poz. 491.

<sup>46</sup> Uchwała Nr III/27/18 Rady Miejskiej Wrocławia, z dnia 20 grudnia 2018 r., Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego 2019, poz. 32.

<sup>47</sup> Uchwała Nr 09/II/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta Lublin na 2019 rok., Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 2019, poz. 538.

## PODSUMOWANIE

Gminy miejskie na prawach powiatu realizują określone ustawowo zadania – w tym zadania własne obejmujące m. in. promocję gminy. W budżecie tych jednostek samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy odnajdujemy różne kwoty, które miasta od jego dochodów oraz potencjału gospodarczego, choć są wyjątki jak w przypadku wspomnianego Lublina, którego wydatki na promocje wynoszą o blisko milion złotych więcej niż we Wrocławiu, którego potencjał ludnościowy i ekonomiczny jest wielokrotnie wyższy. Samorządy przez promocję propagują swoje walory na rynku wewnętrznym i zewnętrznym, w celu osiągnięcia wymiernej korzyści finansowej. Brak legalnej definicji promocji ułatwia niewłaściwe przeznaczenie danych środków pieniężnych, co może prowadzić do różnych nieprawidłowości (jak propagowanie osoby prezydenta miasta ze środków na promocję JST czy prowadzenie postępowania z naruszeniem zasady zachowania uczciwej konkurencji<sup>48</sup>). W związku z tym konieczne jest ustawowe zdefiniowanie pojęcia promocji, aby zapobiegać zbyt obszernej i dowolnej interpretacji. Można również zaobserwować systematyczny wzrost wydatków na promocję JST w miastach wojewódzkich, co pozwala wysnuć wnioski, iż miasta z roku na rok wyraźniej dostrzegają potrzebę prowadzenia skutecznego marketingu terytorialnego przez promocję w celu osiągnięcia gospodarczych i wizerunkowych korzyści.

## BIBLIOGRAFIA

- Bartczak B., Marketing w zarządzaniu gminą, „Samorząd Terytorialny” 1999.
- Czornik M., Promocja miasta, Katowice, 2000 r.
- Domański T., Marketing terytorialny – wybrane aspekty praktyczne, w: Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów, T. Domański (red.). Centrum Badań i Studiów Francuskich Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Hanusz A. (red.), Źródła finansowania samorządu terytorialnego, Warszawa 2015.  
<http://www.financepubliczne.pl/numery/luty-2016/wydatki-budzetu-na-promocje-jst.html>  
<https://lublin.eu/lublin/marketing-miasta/kampanie-reklamowe/>  
[https://mfiles.pl/pl/index.php/Proces\\_promocji\\_gminy](https://mfiles.pl/pl/index.php/Proces_promocji_gminy)
- Informacja o wynikach kontroli NIK Nr ewid. 171/2014/P/14/068/LBY.
- Informacja o wynikach kontroli NIK Nr ewid. 25/2012/P/11/005/KAP.
- Kłodziński M., Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 2, 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Marks M., Promocja a rozwój lokalny gmin miejskich województwa łódzkiego, Łódź 2006.
- Michalska J., Miasto na prawach powiatu – specyficzne połączenie gminy i powiatu, Wrocław 2013.
- Michałowski L., Turystyka i sposoby promocji miast, Studia Regionalne i Lokalne, 2003, nr 4.

<sup>48</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK, Nr ewid. 171/2014/P/14/068/LBY, s. 24.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych ( Dz.U. 2010 nr 38 poz. 207).
- Sekula A., Marketing Terytorialny, [w:] Marketing. Ujęcie systemowe. M. Daszkowska (red.), Gdańsk 2005.
- Szromnik A., City placement – nowy element strategii zintegrowanej komunikacji marketingowej miast, [w:] Marketing terytorialny. Nowe obszary i narzędzia. A. Szromnik (red.), Kraków 2015.
- Uchwała Nr 09/II/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta Lublin na 2019 rok.
- Uchwała Nr III/27/18 Rady Miejskiej Wrocławia, z dnia 20 grudnia 2018 r.
- Uchwała Nr III/47/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 18 grudnia 2018 r.
- Uchwała Nr IV/58/18 Rady Miasta Białostok z dnia 17 grudnia 2018 r.
- Uchwała Nr. XXXIV/559/2013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r.
- Uchwała Nr. XXXIV/559/2013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 10 maja 2011 r. (znak: 174/K/11)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Walczak P., (red.) Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych, 2017 r.
- Ziółkowski M., Proces formułowania strategii rozwoju gminy. Warszawa 2000.

#### SUMMARY

Cities have specific cash resources to carry out tasks. These tasks include running self-government promotion. Local governments create marketing and promotion plans to increase the effectiveness of their activities. These activities include various projects – such as the organization of sports competitions, cultural events, the publication of promotional brochures and the broadcast of television commercials, which are designed to encourage investors and tourists to visit the city and, consequently, contribute to the region's economic development.

**Keywords:** local governments, cities, promotion, marketing, public procurement