

Alicja Zakrzewska-Półtorak
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

MOŻLIWOŚCI ODDZIAŁYWANIA WŁADZ LOKALNYCH NA PODNOSZENIE ATRAKCYJNOŚCI INWESTYCYJNEJ GMINY

1. Wstęp

W ciągu ostatnich kilku lat walka o inwestycje i inwestorów między jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce stała się coraz bardziej wyraźna i świadoma. Jest ona szczególnie widoczna na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego, tj. na poziomie gminy. Cytując E. Wojciechowskiego: obecnie mamy w Polsce do czynienia z rynkiem gmin, który staje się coraz bardziej konkurencyjny [12, s. 57]. W sprawie przyciągania inwestorów konieczne jest prowadzenie przez władze lokalne działań bezpośrednio związanych z poszukiwaniem i zachęcaniem inwestorów oraz działań składających się na szeroko rozumianą poprawę atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Działania drugiego typu są przedmiotem niniejszego artykułu.

2. Pojęcie atrakcyjności inwestycyjnej

Według E. Murawskiej, W. Siemińskiego i T. Topczewskiej atrakcyjność lokalnej jednostki terytorialnej oznacza „zdolność [...] do bycia postrzeganą jako konkurencyjna (jako rywal)” w odróżnieniu od jej konkurencyjności rozumianej jako „zdolność samorządu lokalnego do uczestniczenia w konkurencji (umiejętność konkurowania)” [7, s. 44]. Tak rozumiana atrakcyjność zależy od posiadanych i znajdujących się na terenie jednostki terytorialnej zasobów (walorów), natomiast

konkurencyjność wiąże się z konkretnymi działaniami podejmowanymi przez władze lokalne m.in. w celu zwiększenia jej atrakcyjności inwestycyjnej poprzez powiększenie rozmiarów i poprawę jakości posiadanych zasobów. Z drugiej strony walory lokalizacyjne, które decydują o atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki terytorialnej, są jedną z istotnych przesłanek jej konkurencyjności [12, s. 62].

Tak więc władze samorządowe lokalnej jednostki terytorialnej (w przypadku niniejszego artykułu – gminy) uczestniczą w rywalizacji z innymi gminami o pozyskanie inwestycji i innych środków finansowych, które potencjalnie przyczynią się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Atrakcyjność inwestycyjna danej lokalizacji dla konkretnego inwestora zależy od stopnia zgodności cech terenu z potrzebami związanymi z określonym projektem inwestycyjnym [1, s. 24]. Można wskazać nieruchomości, które ze względu na swoje położenie i charakter są atrakcyjne tylko dla inwestorów podejmujących konkretny rodzaj działalności, oraz takie, które z punktu widzenia odmiennych lub częściowo tych samych funkcji są atrakcyjne dla inwestorów z różnych branż.

Każdej inwestycji towarzyszy ryzyko związane z koniecznością wyrzeczenia się bieżącej konsumpcji na rzecz niepewnych zysków w przyszłości [4, s. 7]. Według W. Budnera atrakcyjność lokalizacyjna może być definiowana i rozpatrywana na dwa różne sposoby: jako odwrotność ryzyka lub jako jego dopełnienie [1, s. 44]. Atrakcyjność jako odwrotność ryzyka to zespół różnych form przewagi danego miejsca z uwzględnieniem zagrożeń. Taką definicję można przyjąć, jeżeli zakłada się, iż ryzyko uwzględnia wszelkie zagrożenia oraz rodzaje przewagi danego miejsca. W drugim ujęciu atrakcyjność jest rozumiana jako dopełnienie ryzyka, czyli wyłącznie jako zespół różnych form przewagi i niedostatków miejsca inwestycji.

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową cyklicznie przeprowadza badania atrakcyjności inwestycyjnej polskich miast w podziale na miasta wojewódzkie, miasta powiatowe (miasta na prawach powiatu, tzw. powiaty grodzkie oraz stolice powiatów ziemskich) i pozostałe miasta (określane jako małe miasta). Atrakcyjność inwestycyjna jest określana przez porównanie wartości dla poszczególnych miast wskaźnika syntetycznego uwzględniającego dziesięć zmiennych częściowych. Są to: chłonność rynku lokalnego, jakość rynku pracy, klimat społeczny, infrastruktura techniczna, koszt prowadzenia działalności gospodarczej, infrastruktura otoczenia biznesu, dostępność komunikacyjna, skuteczność transformacji gospodarczej, aktywność marketingowa władz lokalnych oraz możliwości wyczynkowe [9].

3. Bariery utrudniające inwestowanie

Do powinności władz lokalnych, nie wynikających jednak w sposób bezpośredni z ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, należy zaliczyć przełamywanie lub ułatwianie pokonywania barier zniechęcających

inwestorów krajowych i zagranicznych. Główne bariery utrudniające podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, z podziałem na stadia procesu inwestycyjnego, wskazane przez zagranicznych inwestorów, a zawarte w opracowaniu sporządzonym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA¹ przedstawiono w tab. 1. Większość z nich można odnieść do sytuacji inwestorów nie tylko zagranicznych, lecz również krajowych.

Tabela 1. Bariery utrudniające inwestorom zagranicznym podejmowanie i prowadzenie działalności w Polsce

Stadium inwestowania	Bariery
1. Wybór kraju	<ul style="list-style-type: none"> • brak jednego, wiarygodnego i wyczerpującego źródła aktualnych informacji na temat kraju • brak efektywnego systemu zachęt inwestycyjnych • słabo rozwinięta infrastruktura techniczna, zwłaszcza drogowa
2. Wybór lokalizacji inwestycji	<ul style="list-style-type: none"> • brak odpowiednio przygotowanych terenów inwestycyjnych o uregulowanym statusie prawnym, uwzględnionych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zaopatrzonych w niezbędną infrastrukturę • brak systemu wsparcia samorządów lokalnych w przygotowanie terenów inwestycyjnych, • trudności z zakupem majątku publicznego (Skarbu Państwa oraz komunalnego) • rzadkie stosowanie ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości jako instrumentu przyciągania inwestorów
3. Realizacja inwestycji	<ul style="list-style-type: none"> • problemy z księgami wieczystymi i z uregulowaniem praw własności do nieruchomości • zbyt długi okres oczekiwania na zezwolenie na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców • rozpatrywanie bezzasadnych odwołań wnoszonych przez tzw. sąsiadów inwestycji oraz szeroki zakres udziału organizacji społecznych, np. ekologicznych, w procesie wydawania pozwoleń • długie oczekiwanie na podjęcie decyzji administracyjnych • konieczność uzyskania zezwoleń od różnych organów w ramach jednego projektu inwestycyjnego • korupcja
4. Bieżąca działalność	<ul style="list-style-type: none"> • krzyżowanie się i pokrywanie uprawnień poszczególnych inspekcji dokonujących kontroli • długi czas rozpatrywania spraw w sądach gospodarczych • długotrwałe oczekiwanie wnioskodawców na wpis do rejestru • niekorzystne przepisy podatkowe • rozbudowana działalność związków zawodowych • korupcja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [8, s. 7-47].

¹ Opracowanie powstało na podstawie raportów: Polskiej Konfederacji Przedsiębiorców Prywatnych, Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ambasady RP w Kanadzie, Ambasady Japonii w Warszawie oraz PricewaterhouseCoopers.

Wiele z wymienionych w tab. 1 barier i utrudnień pojawiających się na różnych etapach inwestowania powstaje na szczeblu lokalnym, przede wszystkim gminnym. Tam też może być rozwiązywana lub przynajmniej ich rozwiązanie może być inicjowane.

4. Oddziaływanie władz na atrakcyjność inwestycyjną gminy

Władze poszczególnych gmin i społeczności lokalne, chociaż nie zawsze jeszcze w pełni świadomie, niemniej jednak dążą do umocnienia i poprawy atrakcyjności inwestycyjnej swoich jednostek terytorialnych, aby pozyskać nowe oraz utrzymać już zlokalizowane na danym terenie inwestycje. Zgodnie z obowiązującą w Polsce ustawą o samorządzie gminnym podstawowym zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej tworzącej gminę [11]. W tym celu władze lokalne gminy powinny prowadzić politykę rozwoju lokalnego, której zadaniem jest stymulowanie procesów ekonomicznych, tak aby w sposób najbardziej adekwatny zaspokajać potrzeby lokalne. Jest to czynione przede wszystkim przez: przyciąganie inwestycji i dotacji, kontraktowanie usług w lokalnych przedsiębiorstwach, tworzenie miejsc pracy oraz powiększanie bazy podatkowej [6, s. 63].

Szczególne znaczenie w przyspieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy ma pozyskiwanie inwestorów z zewnątrz. Inwestorzy, szukając miejsca lokalizacji dla nowej inwestycji, analizują czynniki właściwe dla poszczególnych miejsc, które tworzą lokalny klimat inwestycyjny. Na klimat ten składają się czynniki o charakterze: politycznym, społecznym, ekonomicznym, administracyjnym oraz prawnym [1, s. 43]. Część z nich jest wynikiem posiadanych zasobów decydujących o atrakcyjności inwestycyjnej, część jest skutkiem polityki prowadzonej przez władze lokalne determinującej konkurencyjność gminy.

A. Klasik dzieli zasoby gminy (miasta) decydujące o jej atrakcyjności inwestycyjnej na zasoby materialne i niematerialne [5, s. 17]. Do zasobów materialnych zalicza: zasoby i zespoły mieszkaniowe, obiekty edukacyjne, obiekty rekreacyjne i centra rozrywkowe, źródła i sieci infrastrukturalne, centra handlowo-usługowe, strefy i centra aktywności gospodarczej, zabytkowe układy i obiekty, potencjał ekologiczny miasta. Wśród zasobów niematerialnych wymienia: lokalne elity polityczne, gospodarcze i kulturalne, wykształcenie mieszkańców i kwalifikacje zasobów ludzkich, potencjał badawczo-rozwojowy i projektowy, zasoby informacyjne, potencjał instytucjonalny, zdolność do generowania dochodów. Oprócz zasobów tradycyjnych coraz większego znaczenia nabierają nowe, wśród których Z. Gilowska, G. Gorzelak i B. Jałowiecki wymieniają zasoby związane z [3]:

- dostępnością i jakością: siły roboczej, technologii i innowacji oraz nieruchomości, a także możliwościami kooperacji,
- zapleczem instytucjonalnym: jakością władzy lokalnej, instytucji wspierania biznesu, instytucji finansowych itp.,

- warunkami życia: stanem środowiska naturalnego, bezpieczeństwem, jakością infrastruktury społecznej.

Właśnie poprzez konkurencyjne zarządzanie gminą, tj. oddziaływanie na zestaw wymienionych powyżej zasobów (na ich rozmiary, jakość, strukturę i dostępność), władze mogą dążyć do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej jednostki terytorialnej. Podstawowe działania, które należy wykorzystywać w tym zakresie to: oddziaływanie na odbudowę i rozbudowę zasobów, różnicowanie zasobów (w tym infrastruktury oraz funkcji usługowych w otoczeniu biznesu), podkreślanie i eksponowanie zasobów unikalnych i ich specyficznych cech, a także promowanie gminy i kreowanie jej pozytywnego wizerunku.

Podstawowe instrumenty, którymi dysponują władze gminy, można podzielić na: prawne i administracyjne, informacyjno-marketingowe oraz finansowe. Przykładem zaniedbań w zakresie oddziaływania prawnego jest brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Kiedy ważność straciły plany sprzed 1 stycznia 1995 r., okazało się, że miasta mają plany dotyczące bardzo niewielkich obszarów². Wyjątek stanowiło miasto Chełm, które posiadało na dzień 1 stycznia 2004 r. aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla 100% swoich terenów [13, s. 4].

Instrumenty związane z informowaniem o gminie i promowaniem jej wizerunku i walorów należą do stosunkowo tanich. Jednak wymagają one odpowiednio wykształconych urzędników znających języki obce lub wynajęcia do tego celu komercyjnego podmiotu (to drugie jest jednakże rozwiązaniem znacznie droższym). Ponadto ważne jest nastawienie władz, administracji lokalnej i społeczności do potencjalnych inwestorów składające się na klimat inwestycyjny. Może on okazać się decydujący w przypadku alternatywnych lokalizacji charakteryzujących się podobnymi cechami i poziomem kosztów zainwestowania. Znaczenie marketingowe mają również rankingi i konkursy, jak np. tytuł „Gmina Fair Play” nadawany przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem, czy „Gmina przyjazna inwestorom” – przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Wśród instrumentów finansowych należy wskazać narzędzia: dochodowe – przede wszystkim ulgi i zwolnienia z podatków i opłat lokalnych, mało skuteczne ze względu na relatywnie niskie obciążenie w stosunku do podatków centralnych i ograniczoną swobodę władz gminnych, wydatkowe – szczególnie procentują inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną oraz dostępność komunikacyjną, kapitał ludzki i budowę społeczeństwa obywatelskiego (por. np. [10]) oraz pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych wspomagających inwestycje, takich jak: środki unijne, z budżetu państwa, kredyty i pożyczki (w tym obligacje komunalne). Pewnym rozwiązaniem jest inwestowanie poza budżetem poprzez sprywatyzowane spółki komunalne, w któ-

² Według stanu na początek 2004 r. dla Gdańska było to 37,5%, Szczecina 28,4% (po odjęciu terenów zalewu nie objętych planami jest to 12%), Lublina 25%, Wrocławia 15,2%, Warszawy ok. 15%, Łodzi i Opola 10%, Poznania 7%, Katowic 5% i Krakowa 2,5%.

rych gmina ma większościowe udziały, wykorzystując partnerstwo publiczno-prywatne oraz za pośrednictwem gminnych funduszy ochrony środowiska.

Za pomocą wskazanych wyżej instrumentów władze powinny oddziaływać w szczególności na: odbudowę i rozbudowę infrastruktury technicznej, gospodarkę nieruchomościami gminnymi, w tym rezerwami inwestycyjnymi i rewitalizowanymi terenami przemysłowymi, tworzenie uzbrojonych stref gospodarczych i przemysłowych (jako pewnej alternatywy dla specjalnych stref ekonomicznych) oraz wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

5. Budowa przewagi konkurencyjnej

Istnieje szereg czynników, na które władze gminy i społeczność lokalna nie mają wpływu. Są to przede wszystkim: miejsce w układzie osadniczym (szczególnie zasięg oddziaływania biegunów wzrostu), położenie względem głównych szlaków i węzłów komunikacyjnych, portów lotniczych, sąsiedztwo innych jednostek terytorialnych, odległość od granicy państwa itp., które z góry plasują pewne gminy na uprzywilejowanej pozycji, natomiast od władz i społeczności pozostałych wymagają wzmożonych wysiłków, aby uczynić jednostkę terytorialną atrakcyjną pod względem inwestycyjnym. Ponadto dużą rolę odgrywają założenia polityki gospodarczej państwa, np. decyzje o utworzeniu na określonych obszarach specjalnych stref ekonomicznych.

Niezależnie od pozycji wyjściowej istotne jest wskazywanie atutów wyróżniających gminę na tle rywali i na ich podstawie kreowanie jej wizerunku. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w strategii rozwoju, opartej na posiadanej przewadze konkurencyjnej. T. Markowski wyróżnia dziewięć różnych typów strategii ukierunkowanych na podnoszenie konkurencyjności gminy. Mogą je zastosować władze, wykorzystując w tym celu posiadane zasoby³. Strategie te zostały przedstawione w tab. 2.

Wybór strategii przewagi konkurencyjnej, w praktyce łączącej zazwyczaj w różnych kombinacjach poszczególne elementy kilku przedstawionych powyżej, zależy od wielu czynników. Wśród nich należy wskazać w szczególności: dostępne zasoby i możliwość ich kształtowania, podstawowe problemy występujące w gminie i sposób ich percepcji przez władze lokalne, wizję rozwoju gminy, możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na określone cele. Dalszy etap to wdrażanie strategii w życie, tworzenie na jej podstawie bardziej szczegółowych programów operacyjnych, a następnie monitorowanie wykonania, kontrola i ocena efektów. Chcąc utrzymać przewagę konkurencyjną nad innymi jednostkami terytorialnymi, władze lokalne muszą stale podejmować działania zmierzające do mo-

³ Strategie te można odnieść także do poziomu powiatu oraz województwa (regionu).

dernizacji oraz rozbudowy posiadanych zasobów, w tym infrastruktury technicznej i społecznej. Tylko ciągły rozwój umożliwia utrzymanie lub poprawę atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

Tabela 2. Typy strategii tworzenia przewag konkurencyjnych przez władze gminy

Rodzaj strategii	Opis
Strategia maksymalizacji korzyści urbanizacji	Priorytetem są inwestycje w infrastrukturę miejską jako najważniejszy czynnik lokalizacji
Strategia maksymalizacji korzyści aglomeracji	Nakierowana na wspieranie powstawania sieciowych powiązań między skupiskami (klastrami) jednostek biznesu
Strategia selektywnego tworzenia korzyści zewnętrznych	Koncentracja na inwestycjach w wybrane dziedziny rozwoju (potencjalne źródła korzyści zewnętrznych), które przyniosą największe efekty mnożnikowe wzrostu
Strategia dywersyfikacji gospodarki gminy	Różnicowanie gospodarki gminy wraz z eliminacją negatywnych efektów zewnętrznych, co pozwala na spłylenie cyklicznych wahań gospodarki i wykształcenie rynkowych mechanizmów samoregulacji
Strategia współpracy międzyregionalnej	Za priorytet uznaje się nawiązanie współpracy z innymi regionami, co zwiększa szanse rozwojowe regionów w warunkach postępującej integracji międzynarodowej na poziomie globalnym
Strategia budowania przewagi przy sektorach schyłkowych	Będąca specyficznym sposobem rozwiązywania problemów restrukturyzacji sektorów w kontekście regionalnym
Strategia budowania przewagi w sektorach dopiero się wylaniających	Główny nacisk kładzie się na rozwijanie metropolitalnych i regionalnych systemów innowacji
Strategia budowania przewagi z wykorzystaniem sektorów globalnych	Wymaga nadążania za zmianami na globalnych rynkach czynników wytwórczych, zwłaszcza na globalnym rynku informacji
Strategia budowania przewagi w regionach zmarginalizowanych	Konieczne są szczególne starania w celu nadrobienia zaległości rozwojowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2, s. 109-110].

Inwestycje powinny przełożyć się na wyższą jakość życia mieszkańców gminy i na zaspokajanie na wyższym poziomie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, jaką stanowi gmina. Jeśli dzięki inwestycjom staje się to możliwe, to działalność władz lokalnych nakierowana na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej może być oceniona pozytywnie. Jeżeli mimo napływu inwestycji nie można zaobserwować owych dodatnich efektów, to świadczy to o braku lub niewłaściwej strategii zyskiwania inwestorów zewnętrznych.

Literatura

- [1] Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003.
- [2] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski i D. Stawasz, Wyd. UŁ, Łódź 2001.
- [3] Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowicki B., *Kontrakt dla Ściany Wschodniej*, Minicipium SA, Warszawa 1999, za: Murawska E., Siemiński W., Topczewska T., *Czynniki atrakcyjności i konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych*, „Człowiek i Środowisko” 2001, nr 25 (1).
- [4] Jajuga K., Jajuga T., *Inwestycje – instrumenty finansowe – ryzyko finansowe – inżynieria finansowa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- [5] Klasik A., *Analiza konkurencyjności i strategii konkurencyjne miast*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski południowo-zachodniej*, red. R. Broszkiewicz, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 821, Wrocław 1999.
- [6] Korenik S., *Związki i relacje polityki regionalnej i polityki rozwoju lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. E. Sobczak, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 939, Wrocław 2002.
- [7] Murawska E., Siemiński W., Topczewska T., *Instrumenty podnoszenia konkurencyjności gmin i powiatów*, „Człowiek i Środowisko” 2002, nr 26 (1-2).
- [8] *Polska rajem dla inwestorów? Bariery inwestycyjne w Polsce oraz propozycje rozwiązań ukie-runkowanych na ich usuwanie*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Warszawa listopad 2003.
- [9] Swianiewicz P., Dziemianowicz W., *Atrakcyjność inwestycyjna miast*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1998.
- [10] Swianiewicz P., Łukomska J., *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego, Które polityki są skuteczne?* „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- [11] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- [12] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- [13] *Życie bez planu*. Dane zebrane przez dziennikarzy z lokalnych oddziałów „Gazety Wyborczej”, „Gazeta Wyborcza” dodatek „Dom” z 14 stycznia 2004 r.

POSSIBILITIES OF IMPROVING INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF COMMUNES BY LOCAL AUTHORITIES

Summary

Local self-government authorities due to developing decentralization of local self-government, have wider possibilities to improve attractiveness of communes for sited and new potential investors. More and more often they manage very successfully in this field. Position of particular communes in terms of their investment attractiveness (thanks to owned sources) is not equal. So that some local authorities have to create new values the others – only underline owned ones.