

**Magdalena Nowak**  
Uniwersytet Łódzki

## **DZIAŁANIA WŁADZ GMIN REGIONU ŁÓDZKIEGO NA RZECZ PRZYCIĄGANIA INWESTORÓW**

### **1. Wstęp**

Współczesne otoczenie społeczno-gospodarcze wymusza na władzach lokalnych podejmowanie działań zapewniających społeczności lokalnej nie tylko zaspokojenie potrzeb wynikających z realizacji zadań ustawowych czy zadań określonych innymi aktami prawnymi. Konieczne jest stworzenie warunków do stabilnego i długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednym z czynników wymuszających na władzach gminnych określony sposób postępowania jest z pewnością rywalizacja o ponowny wybór do władz gminy. Wydaje się jednak, że jednostki samorządu terytorialnego podlegają obecnie takim samym prawom rynku jak inne podmioty systemu społeczno-gospodarczego. Samorządy konkurują o inwestorów, mieszkańców czy turystów w stopniu zbliżonym do walki konkurencyjnej o klienta między przedsiębiorstwami.

Działania podejmowane przez władze gmin mają na celu zapewnienie rozwoju na poziomie lokalnym, w wyniku czego dany obszar będzie podlegać systematycznym przemianom zmierzającym m. in. w kierunku osiągnięcia przez ludność lepszych warunków bytowych, a także zapewniającym podstawę do funkcjonowania podmiotów gospodarczych na danym terenie. Tworzenie warunków sprzyjających procesom inwestycyjnym jest najpewniejszym sposobem na pobudzenie lokalnej aktywności gospodarczej. Nowe podmioty gospodarcze są przede wszystkim źródłem nowych miejsc pracy. Ponadto stymulują procesy w otoczeniu przedsiębiorstwa wyrażające się w ożywieniu działalności kooperantów czy innych podmiotów gospodarczych. Nie bez znaczenia są także wpływy do budżetu gminy z tytułu

choćby podatek od osób prawnych i fizycznych, podatek od nieruchomości, od środków transportowych. Społeczność lokalna, dzięki nowym miejscom pracy, ma także większą siłę nabywczą. W konsekwencji to napędza gospodarkę lokalną poprzez tworzenie dodatkowego popytu. Z pewnością można wymienić wiele pozytywnych efektów nowych inwestycji w gminie.

Podmioty gospodarcze funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej podejmują szereg decyzji w celu realizacji swoich interesów. Jedną z istotniejszych decyzji z punktu widzenia przedsiębiorstwa jest decyzja o lokalizacji przedsiębiorstwa. Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny daje współcześnie przedsiębiorstwom dużą swobodę w wyborze lokalizacji. Wpływ na to ma nie tylko postępująca otwartość gospodarek narodowych, ale także rozwój komunikacji, mobilność pracy i kapitału. Ostateczny wybór miejsca działalności m. in. wynikiem jest analizy lokalnych warunków podjęcia działalności na danym terenie. O ich charakterze przesądza także działalność władz gmin.

## **2. Działania samorządu na rzecz pozyskania nowych inwestorów**

Władze gmin w celu przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych dysponują zbiorem instrumentów o charakterze [1, s. 507]:

- prawno-finansowym,
- infrastrukturalnym,
- administracyjnym,
- informacyjno-promocyjnym.

Instrumenty prawno-finansowe to m. in. uprawnienia władz lokalnych do kształtowania, za pośrednictwem prawa lokalnego, kosztów działalności, poprzez podatki czy opłaty lokalne. Władze gminy napotykać szereg ograniczeń jednak na tym obszarze. W odniesieniu do kształtowania polityki podatkowej w gestii gmin pozostaje [7, s. 152-156]:

- obniżanie stawek podatków bez ograniczenia stawkami minimalnymi lub z ograniczeniem,
- stosowanie pozaustawowych zwolnień i ulg podatkowych,
- wybór sposobu płatności w odniesieniu do płatników podatku od osób fizycznych,
- ustalanie terminów płatności,
- kształtowanie poziomu podstawy opodatkowania,
- udzielanie ulg, odroczeń, umorzeń czy stosowanie zwolnień z pobierania podatku.

Gminy w odniesieniu do inwestorów zewnętrznych najczęściej posługują się obniżaniem stawek podatków i opłat lokalnych, stosując także ulgi podatkowe. Wprawdzie w danym momencie pozbawia to budżet gminy określonych wpływów, stwarza jednak nadzieje na zwiększone wpływy w przyszłości. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może być także gwarantem kredytowym, ułatwiając w ten sposób inwestorowi dostęp do kapitału.

Rozwiązania prawne stwarzają także władzom gminnym możliwość oddziaływania na rynek nieruchomości, a jego cechy kształtują również warunki podejmowania działalności gospodarczej. Gmina bowiem, dokonując transakcji na rynku nieruchomości (zarówno przez kupno czy sprzedaż nieruchomości, jak i przez dzierżawę gruntów czy obiektów), może wpływać na poziom ich cen. Umożliwienie inwestorom korzystania z nieruchomości gminnych, wniesienie ich przez gminę w formie aportu do spółki czy też zwiększenie atrakcyjności nieruchomości dla inwestorów to kolejne możliwości przyciągania kapitału, jakie dają rozwiązania prawne.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia inwestowania przez gminę w nieruchomości w celu zwiększenia ich atrakcyjności dla potencjalnego inwestora. Podstawową formą podniesienia wartości terenu czy obiektu jest uporządkowanie przestrzeni i jej uzbrojenie. Zagospodarowanie w zakresie infrastruktury technicznej w znacznym stopniu przesądza o atrakcyjności lokalizacyjnej danego terytorium. Rozwinięta infrastruktura pozwala na redukcję pozyskania czynników produkcji [4, s. 84-85]. Wpływa także na produktywność czynników wytwórczych poprzez efekty ekonomiczne funkcjonujących już w regionie jednostek gospodarczych [3, s. 52]. Inaczej mówiąc, inwestycje infrastrukturalne prowadzą do rozszerzenia wydolności gospodarczej obszaru. Również jasność w odniesieniu do sposobu zagospodarowania przestrzeni w przyszłości oraz klarowność planów inwestycyjnych gminy pozwalają inwestorom na obniżenie ryzyka podjęcia działalności na danym terenie. Celowe wydaje się zatem ujęcie wizji rozwoju gminy w dokumentach będących planistycznymi instrumentami wykorzystywanymi w gminnej gospodarce gruntami [6, s. 12]. Instrumentami tymi są np.: strategia rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej.

W odniesieniu do instrumentów o charakterze administracyjnym istotne jest przyjęcie przez władze gmin takich działań, które poza klarownością przepisów będą wyrażać się w prostocie i jasności procedur załatwiania formalności urzędowych. Inicjatywy polegające na stworzeniu specjalnych punktów obsługi petenta czy możliwość załatwiania spraw przez Internet to najprostsze z możliwych do zastosowania rozwiązań.

Otwartość władz gminy, przejawiająca się w sprawnej komunikacji z aktorami na rynku lokalnym i zewnętrznym, stanowi ważny element podnoszący atrakcyjność danego terenu. Oprócz stworzenia korzystnych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw konieczne jest odpowiednie poinformowanie o ich istnieniu zainteresowanych jednostek. Stąd ważna jest promocja gminy w Internecie, jako że rola tego medium choćby ze względu na zasięg i prostotę prezentacji danych jest w dzisiejszych czasach oczywista. Dodatkowo władze gminne powinny wspierać inwestorów poprzez doradztwo i pomoc w pokonaniu urzędowych formalności.

Do realizacji zadań związanych z pomocą nowym czy już funkcjonującym inwestorom samorząd ma do dyspozycji instytucje otoczenia rynkowego, mające bezpośredni wpływ na rozwój gospodarczy obszaru [5, s. 123-136]. Poza świadczeniem usług doradczych, marketingowych czy finansowych instytucje te przyczyniają się także do powstawania i nasilania się powiązań między uczestnikami lokalnego rynku, a także między nimi a odbiorcami zewnętrznymi. Instytucje te tworzą również warunki do transferu nowych technologii i innowacji do gospodarki. Powstanie i sprawne funkcjonowanie tej tzw. infrastruktury rynku to jednak także wynik otwartości i przemyślanego działania samorządu.

W tak zarysowanym kontekście działalność władz gminy na rzecz przyciągania inwestorów zewnętrznych wydaje się oczywista. Nie można jednak doprowadzić do sytuacji, w której firmy zewnętrzne, dzięki pomocy samorządu, wygrywają konkurencję rynkową z podmiotami lokalnymi. Może to bowiem doprowadzić do sytuacji, w której po zniesieniu okresowych ulg i udogodnień firmy zewnętrzne będą odchodzić, pozostawiając osłabione przedsiębiorstwa lokalne, które bezpośrednio przejęły koszty pozyskiwania nowych inwestorów [2, s. 160].

### 3. Wyniki badań empirycznych<sup>1</sup>

W świetle dostępnych instrumentów przyciągania nowych podmiotów gospodarczych, jakimi dysponują władze gminne, warto się przyjrzeć, jak często działania te są podejmowane w praktyce, a także które z nich są stosowane najczęściej.

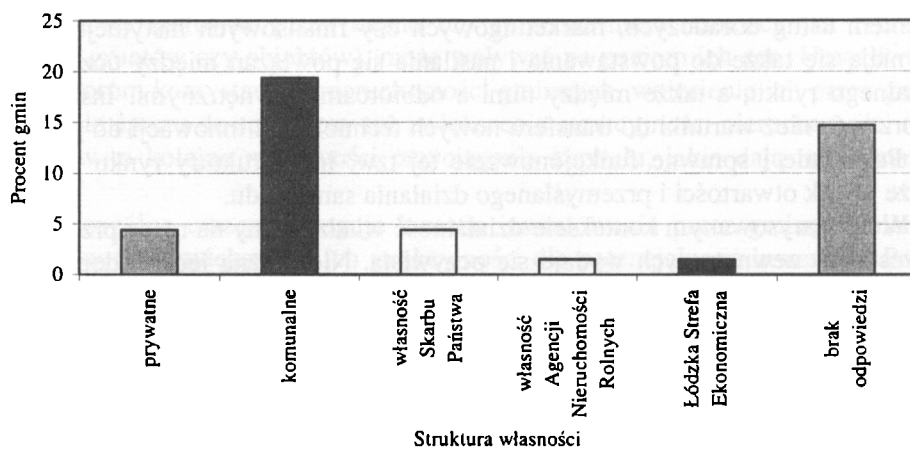
Spośród ankietowanych gmin ok. 47% posiada **tereny specjalnie przygotowane dla inwestorów**. Spośród gmin przygotowujących takie tereny 4,4% oferuje grunty prywatne, co równa się ilości gmin oferujących inwestorom grunty należące do Skarbu Państwa. Znacznie więcej, gdyż prawie 20% gmin oferuje inwestorom grunty komunalne. Nieznaczna grupa, ok. 1,5% gmin, ma na swoim terenie grunty przygotowane dla inwestorów, należące do Agencji Nieruchomości Rolnych. Taki sam udział stanowią grunty należące do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Na uwagę zasługuje duży odsetek braku odpowiedzi na to pytanie przez ankietowane gminy. Prawie 15% gmin pozostawiło to pytanie bez odpowiedzi.

Jedynie ok. 3% gmin posiada w swojej ofercie obszary dla inwestorów w pełni uzbrojone. Oferowane tereny najczęściej są jednak wyposażone w wodociąg (27,9%) oraz w elektryczność (26,5%). Niewiele ponad 13% gmin udostępnia inwestorom tereny skanalizowane. Nieco mniej, gdyż około 12% gmin, oferuje grunty, do których doprowadzono linię telefoniczną. Stosunkowo niewielki odsetek gmin udostępnia tereny, do których doprowadzono drogę (8,8%). Jedynie niecałe 6% gmin udostępnia obszary uzbrojone w sieć gazową. Zaskakujący jest jednak wciąż wysoki udział gmin,

---

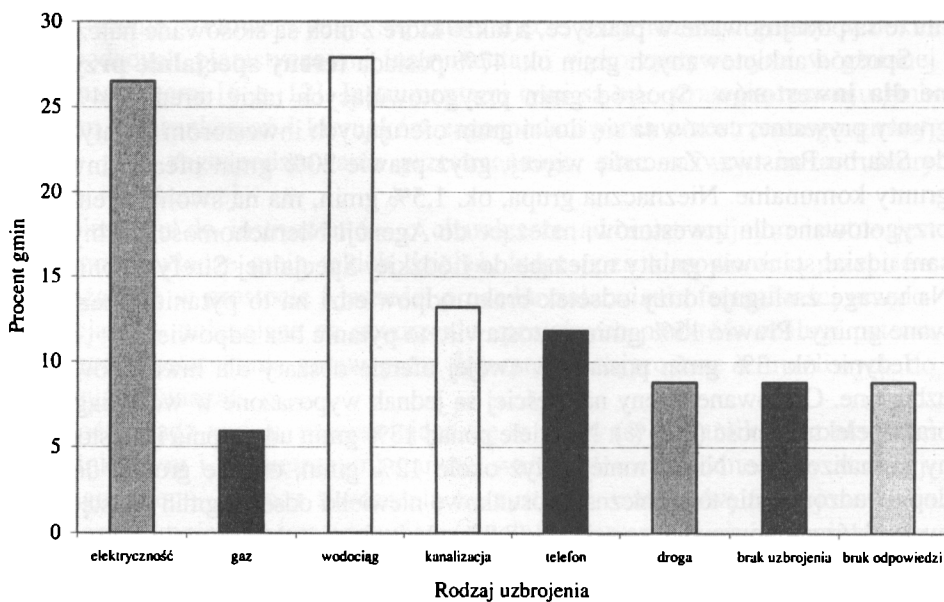
<sup>1</sup> Prezentowane w niniejszej części artykułu wyniki badań uzyskano na podstawie ankiet pocztowych rozслanych do wszystkich 177 gmin województwa łódzkiego. Ostatecznie w badaniu wzięło udział 68 gmin, w tym 5 gmin miejskich, 50 gmin wiejskich, 13 gmin miejsko-wiejskich.

które oferują tereny nieuzbrojone, stanowią one bowiem prawie 9%. Podobny odsetek stanowią gminy, od których nie uzyskano odpowiedzi na pytanie o stopień uzbrojenia.



Rys. 1. Struktura własności terenów specjalnie przygotowanych dla inwestorów

Źródło: opracowanie własne.

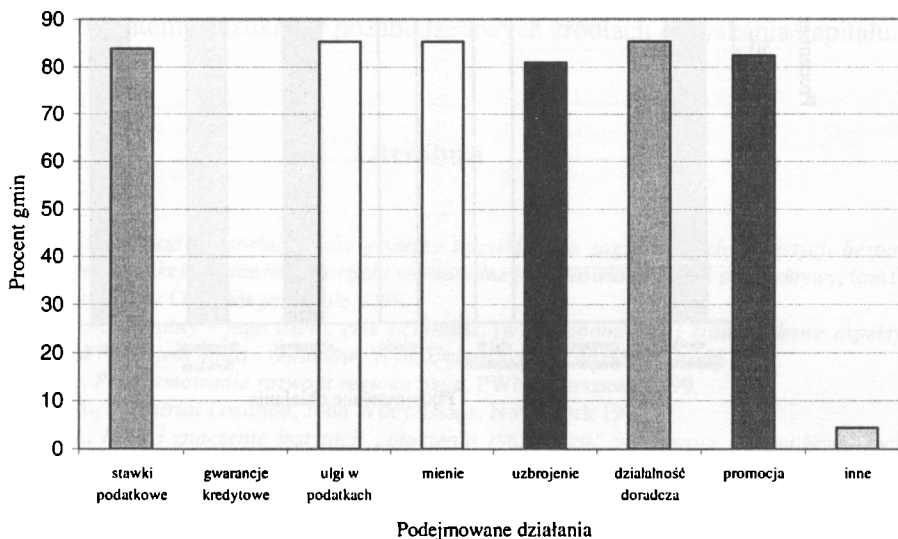


Rys. 2. Rodzaj uzbrojenia terenów specjalnie przygotowanych dla inwestorów

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do wsparcia w formie **instytucji otoczenia biznesu** gminy w województwie łódzkim w zasadzie taką formą pomocy nie dysponują. Parki technologiczne, przemysłowe, inkubatory występują na terenie 4 gmin (co stanowi zaledwie 5,9% ogółu badanych gmin).

**Jeżeli chodzi o strategię rozwoju gminy**, to 49% badanych gmin opracowało taki dokument. Wydaje się to jednak wciąż niewiele, zważywszy częsty brak konsekwencji w postępowaniu władz gmin. Korzyści uzyskiwane z tytułu posiadania opracowanej strategii doceniło w Polsce wiele jednostek samorządu terytorialnego. Stąd połowa gmin postępujących według wytyczonego harmonogramu to zdecydowanie za mało.



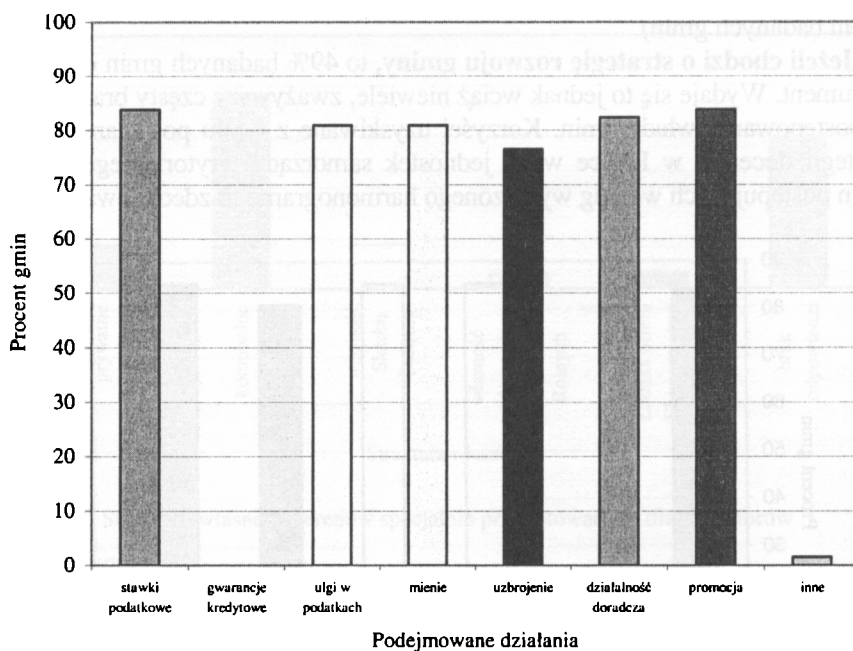
Rys. 3. Działania podejmowane przez gminy na rzecz przyciągania nowych inwestorów

Źródło: opracowanie własne.

Pytane o podejmowanie działań mających na celu **przyciągnięcie przedsiębiorczości**, gminy w większości, bo w 88,2%, podejmują takie działania. Zdecydowana większość (85,3%) oferuje ulgi w podatkach, mienie komunalne do zagospodarowania oraz pomoc doradczą. Podobny odsetek (83,8%) oferuje obniżone stawki podatkowe oraz działania o charakterze promocyjnym (82,3%). Prawie 81% ankietowanych gmin decyduje się na uzbrajanie terenów, 4,4% gmin stosuje inne formy przyciągania inwestorów. Żadna gmina nie oferuje gwarancji kredytowych. Aż 8,8% gmin w ogóle nie podejmuje takich działań.

Gminy zostały zapytane również o wsparcie oferowane lokalnym przedsiębiorcom. Katalog podejmowanych działań oraz odsetek odpowiedzi na poszczególne

elementy kształtuje się na podobnym poziomie jak w przypadku działań mających na celu przyciągnięcie nowych przedsiębiorców.



Rys. 4. Działania podejmowane przez gminy na rzecz wspierania lokalnej przedsiębiorczości

Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia inwestora ważna jest łatwość w **załatwianiu formalności urzędowych**. W co czwartej ankietowanej gminie jest specjalnie przygotowany w tym celu punkt obsługi petenta. Zdecydowana większość gmin, gdyż niemalże 90%, ma własną **stronę internetową**. Jest to z pewnością istotny element w postępowaniu gmin. Internet bowiem umożliwia uzyskanie informacji o danym obszarze w najprostszy i najszybszy sposób spośród dostępnych mediów. Na uwagę zasługuje stopień wykorzystania tego kanału komunikacji przez gminy. Prawie jedna trzecia gmin umożliwia załatwienie spraw przez Internet, choć jest to najczęściej jedynie otrzymanie potrzebnych informacji lub co najwyżej formularzy.

#### 4. Wnioski

Wydaje się, że mimo ograniczeń prawnych, gminy wciąż mają do dyspozycji szeroki wybór działań pomocnych w przyciąganiu nowych inwestycji. Wydawałoby się zatem, że konkurowanie o inwestorów motywuje jednostki samorządowe do stosowania tych narzędzi. Wyniki badań wskazują, że choć gminy starają się przy-

ciągnąć inwestorów, to wciąż czynią to w niepełnym zakresie. Być może decydujące znaczenie ma tutaj kwestia finansowa. Oprócz bowiem nałożenia na gminy obowiązku zaspokajania potrzeb wynikających z regulacji prawnych władze gminne są obecnie obciążone narastającą presją ze strony społeczeństwa na stworzenie warunków do trwałego wzrostu gospodarczego, społecznego i cywilizacyjnego. Niestety, jednak możliwości finansowe gmin nie pozwalają na wykorzystanie wszystkich możliwych instrumentów. Użycie większości z nich pociąga za sobą koszty i wyrzeczenia, jak choćby nakłady na infrastrukturę czy czasowa rezygnacja z części wpływów do budżetu. Nie stać na to wiele gmin, a przecież paradoksalnie to właśnie najbiedniejsze gminy powinny podejmować takie inicjatywy. Rozwiązań należałoby zatem poszukać w pozabudżetowych źródłach pozyskania kapitału.

## Literatura

- [1] Kania M., *Samorząd terytorialny jako podmiot pozyskiwania zagranicznych inwestycji bezpośrednich*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, tom 1, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- [2] Kot J., *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- [3] Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa 1999.
- [4] Smith D. M., *Industrial Location*, John Wiley&Sons, Nowy Jork 1971.
- [5] Stawasz D., *Rola i znaczenie instytucji „otoczenia rynkowego” w rozwoju regionalnym*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- [6] Topczewska T., Siemiński, W., *Gospodarka gruntami w gminie*, Difin, Warszawa 2003.
- [7] Walasik A., *Ograniczenie podmiotowości gminy w obszarze instrumentalizacji lokalnej polityki podatkowej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, tom 2, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

## THE ACTIVITY OF THE LOCAL GOVERNMENT IN LODZ REGION IN DOMAIN OF GAINING INVESTMENTS

### Summary

Modern economic and social system requires certain activities taken by local government in order to create a favorable conditions for the local society and economy. The commune nowadays has not only to realize the basic assignments. It is especially important to give support to the new investors as their development assures animation of the local economy and better conditions of life of the citizens. The improvement of the investment attractiveness of the area is a result of use of certain instruments which are at the commune's disposal. The aim of the article is to present the main tools and their impact on the localization choices of the private sector. The empiric part of the paper is based on the example of Lodz region.