

Waldemar W. Budner

Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości rozwoju ekonomicznego gmin w Polsce

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 6/3, 43-58

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

CZYNNIKI LOKALIZACJI INWESTYCJI A MOŻLIWOŚCI ROZWOJU EKONOMICZNEGO GMIN W POLSCE

Waldemar W. Budner

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Streszczenie. Lokalny rozwój gospodarczy jest jedną z najważniejszych sfer działań gminy. Gminy działają samodzielnie i niezależnie od innych władz publicznych, realizując swoje zadania. Jednym z nich są nowe inwestycje. W artykule omówione zostały teoretyczne podstawy dotyczące czynników lokalizacji działalności gospodarczej oraz propozycje nowych klasyfikacji tych czynników. W części empirycznej przedstawiono rolę samorządu terytorialnego w lokalnej polityce gospodarczej związanej z pozyskiwaniem nowych inwestorów. Podjęto też rozważania na temat realnych możliwości samorządu w tym zakresie.

Słowa kluczowe: czynniki lokalizacji, gospodarka lokalna, samorząd, inwestycje

WSTĘP

Jedną z konsekwencji transformacji ustrojowej stało się uczestnictwo gminy w oddziaływaniu na rozwój ekonomiczny lokalnej gospodarki. Lokalny rozwój gospodarczy nie jest jednoznaczny, co wynika z rozmaitego pojmowania istoty gospodarki lokalnej [por. Parysek 1997]. Można przyjąć, że lokalny rozwój ekonomiczny to proces, dzięki któremu samorząd podnosi jakość życia swoich mieszkańców, tworząc tym samym „nową społeczność” i kreując postęp gospodarczy. Samorząd osiąga ten cel m.in. przez efektywne wykorzystanie zasobów lokalnych i tworzenie nowych miejsc pracy. Fundamentalnym zagadnieniem w lokalnym rozwoju gospodarczym jest:

- pozyskiwanie nowych inwestorów,
- wspieranie powstawania nowych firm,
- podtrzymywanie rozwoju i ekspansji firm już istniejących.

Jednym z ważniejszych a jednocześnie pierwotnych zagadnień związanych z prowadzeniem firmy jest wybór jej lokalizacji. Należy poszukać możliwie najlepszego miejsca

do prowadzenia przyszłej produkcji. Jest to sprawa dostosowania rodzaju, sposobu i wielkości produkcji do odpowiedniego miejsca. Zaznaczają się tu zatem dwa wątki: pierwszy, od strony firmy, która jako inwestor ocenia klimat i atrakcyjność inwestycyjną danego miejsca; drugi, od strony jednostki terytorialnej (gminy, regionu czy kraju), która oferuje określone walory lokalizacyjne. Sama problematyka lokalizacji inwestycji jest bardzo szeroka. Stanowi ona część szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej i ekonomiki przedsiębiorstw, ale również – ze względu na wymiar przestrzenny – geografii ekonomicznej.

Przedstawiane opracowanie naukowe realizuje dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest wyjaśnienie pojęcia czynników lokalizacji inwestycji i przedstawienie ich nowej systematyzacji. Drugim celem jest określenie roli oraz wpływu samorządu na lokalny rozwój gospodarczy. Realizacja drugiego z celów jest jednocześnie próbą przedstawienia możliwości wykorzystania lokalnych czynników (walorów) lokalizacji do rozwoju ekonomicznego gminy. Artykuł składa się z trzech części, z których pierwsza ma charakter teoretyczny, poświęcony zagadnieniu czynników lokalizacji. Dwie kolejne, o empirycznym charakterze, określają rolę władz samorządowych w lokalnej polityce rozwoju ekonomicznego oraz ich możliwości w zakresie inwestycji.

CZYNNIKI LOKALIZACJI I ICH KLASYFIKACJA

Osobą, która jako pierwsza wprowadziła i sformułowała pojęcie czynnika lokalizacji był niemiecki badacz Alfred Weber¹. On też opracował teorię lokalizacji przemysłu w epoce charakteryzującej się rozwojem gospodarki opartej na nowych (wówczas) technikach produkcji. Jego dorobek jest obszerny, jednak przede wszystkim znana jest jego praca dotycząca wyboru optymalnej lokalizacji pojedynczego zakładu z 1909 roku pt. „Über den Standort der Industrien” („Teoria lokalizacji przemysłu”). Dzieło to należy uznać za pierwszy traktat zawierający podstawy z teorii lokalizacji przemysłu. Autor definiuje w nim czynnik lokalizacji jako „jedną z wyraźnie zarysowujących się korzyści, która przejawia się w działalności gospodarczej wówczas, gdy działalność ta jest prowadzona w określonym punkcie lub obszarze. Przez korzyści należy rozumieć oszczędności w kosztach produkcji. Ich osiągnięcie łączy się z tym, że produkcja określonego wyrobu w danym punkcie lub obszarze odbywa się przy mniejszym nakładzie kosztów niż w każdym innym punkcie lub obszarze”.

Weber wyróżnił tylko trzy czynniki lokalizacji, mianowicie: **koszty transportu** (uznając je za najważniejsze), **koszty pracy** i **korzyści aglomeracji**, wynikające ze skupienia producentów i konsumentów na pewnym obszarze. Teoria Webera była w znacznym stopniu uogólnieniem tendencji lokalizacyjnych przemysłu na przełomie XIX i XX wieku. Stopniowa ewolucja gospodarki i techniki zmodyfikowała i rozwinęła pojęcie czynników lokalizacji oraz ich ilość. Współcześnie czynniki lokalizacji określane są jako szczególne cechy ekonomiczne miejsc, które wpływają na wielkość nakładów inwe-

¹ Ciekawostką i mało znanym faktem jest, że Alfred Weber (1868–1958) był młodszym bratem słynnego socjologa, ekonomisty, historyka i metodologa humanistyki Maksa Webera (1864–1920).

stycyjnych i kosztów produkcji lokalizowanych obiektów – kosztów zmieniających się wraz ze zmianą miejsca lokalizacji [por. też. Wojewnik 1962, *Ekonomika i programowanie...* 1995]. Stąd wniosek, że zagadnienie lokalizacji działalności jest problemem o najwyższym znaczeniu dla przedsiębiorcy, ponieważ od niej zależą ponoszone nakłady inwestycyjne oraz koszty realizowanej produkcji, a wysokość ich zależy od warunków lokalizacji. Wybór lokalizacji jest więc decyzją o charakterze gospodarczym, która wpływa na późniejsze warunki działania, koszty i ogólną efektywność przedsiębiorstw.

W analizie lokalizacyjnej punktem wyjścia jest identyfikacja wymogów lokalizacyjnych danego rodzaju i sposobu produkcji, a więc określenie, jakie cechy musi spełniać miejsce, w którym tę produkcję zlokalizujemy, by mogła ona być możliwa i ekonomicznie efektywna [Fierla, Kuciński 2001]. Każde miejsce posiada walory użytkowe, na które składają się:

- **walory zasobów** – czyli możliwości uzyskania w danym miejscu warunków niezbędnych do określonej działalności. Obejmują one m.in.: teren i jego zagospodarowanie, zasoby pracy, urządzenia techniczne, surowce i materiały, zasoby przyrody, energię;
- **walory popytu** – czyli atrakcyjność danej lokalizacji z punktu widzenia możliwości zbytu wyprodukowanych towarów, informacji czy usług, wyznaczane są przez liczbę konsumentów, ich zdolność nabywczą oraz łączność między konsumentami a miejscem danej działalności gospodarczej. Łączność ta może być związana albo z koniecznością dostawy towarów do odbiorców, albo też z koniecznością zapewnienia odbiorcom możliwości przybycia do miejsca sprzedaży lub świadczenia usług. Walory popytu odgrywają podstawową rolę przy lokalizacji działalności usługowej.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że pojęcie czynników lokalizacji można określić jako **wymogi i walory lokalizacyjne**. Z jednej strony są to pewne wymagania (potrzeby) stawiane przez inwestora, które powinny spełnić określone miejsca w celu zapewnienia odpowiednich korzyści. Z drugiej zaś są to walory użytkowe, czyli wszystkie wartości, które oferuje określone miejsce w celu najlepszego zaspokojenia potrzeb inwestora. W analizie lokalizacyjnej chodzi zatem o uzyskanie możliwie jak najwyższej zgodności walorów z wymaganiami wynikającymi z zamierzeń inwestora².

Czynniki lokalizacyjne determinują lokalizację przedsiębiorstw. Czynniki te mają charakter stymulatorów lokalizacji działalności gospodarczej, gdyż warunkują i stymulują określoną działalność na danym obszarze. W tradycyjnym Weberowskim ujęciu lokalizacji produkcji usiłowano zidentyfikować dominujący czynnik lokalizacji, który uznano by za warunkujący przestrzenną alokację procesów wytwarzania. Podejście takie jest współcześnie nieuzasadnione, ponieważ czynniki lokalizacyjne są często ze sobą powiązane. O lokalizacji decyduje splot czynników. Innymi słowy, lokalizacja jest zawsze wynikiem decyzji opartej na wielu kryteriach. Nie wszystkie jednak są jednakowo istotne. Zależy to w znacznej mierze od rodzaju działalności. Kwestię analizy lokalizacji należy traktować w sposób zindywidualizowany i zarazem dynamiczny.

² Zależność ta określana jest mianem **reguły koherencji lokalizacyjnej** określającej najlepsze dopasowanie wymagań lokalizacyjnych przedsiębiorstw do walorów lokalizacyjnych danego miejsca; im wymagania lokalizacyjne będą bardziej zgodne z walorami użytkowymi, tym atrakcyjność miejsca dla inwestora będzie wyższa.

Oddziaływanie poszczególnych czynników lokalizacyjnych podlega zmianom zarówno pod względem charakteru, jak i relatywnej ważności. Zmiana znaczenia czynników lokalizacji przebiega w czasie oraz w odniesieniu do poszczególnych branż i gałęzi. Ewolucji systemu gospodarczego towarzyszy pojawianie się coraz to nowych czynników lokalizacyjnych – nieklasycznych. Współczesne ujęcie rozróżnia ogólne czynniki lokalizacji – rozpatrywane w odniesieniu do wszelkiej produkcji przemysłowej oraz czynniki szczegółowe – o zindywidualizowanym charakterze, specyficzne dla konkretnych rodzajów działalności.

Postęp technologiczny, wzrost dochodów i kultury społeczeństw sprawiają, że wśród czynników lokalizacyjnych na pierwsze miejsce wysunęła się obecność w pobliżu ośrodków badawczo-rozwojowych, ośrodków dysponujących wykwalifikowanymi kadrami, ośrodków z rozbudowanymi usługami oraz przyjemne środowisko [Domański 1998]. Należy nadmienić, że ważny jest nie tylko stan środowiska naturalnego (jego jakość) i zasoby naturalne, ale również ograniczenia środowiskowe. Tego typu ograniczenia są szczególnie duże w wypadku lokalizacji wielkich zakładów, grożących naruszeniem równowagi ekologicznej.

Obserwacja zależności między cechami miejsca lokalizacji a działalnością gospodarczą prowadzi do odkrywania coraz to innych – nie tylko ekonomicznych – czynników wpływających na decyzje lokalizacyjne. W gospodarce rynkowej podstawową rolę odgrywają: dążenie do zapewnienia stabilizacji gospodarczej, politycznej i stabilnych rozwiązań prawnych, ograniczenie ryzyka czy konfliktów lokalnych, również wpływy związków zawodowych.

Ze względu na dużą różnorodność czynników lokalizacji dokonuje się ich klasyfikacji, opartych na różnych kryteriach. W ujęciu klasycznym, według kryterium rodzajowego, tzw. ogólne czynniki lokalizacji tworzą trzy zgeneralizowane grupy: 1) przestrzenno-środowiskową, 2) techno-ekonomiczną, 3) społeczno-polityczną. W ramach każdej z grup można wyróżnić poszczególne rodzaje czynników (tab. 1).

Należy podkreślić, że wszystkie zawarte w tabeli 1 czynniki lokalizacyjne mają, ze względu na zasięg przestrzenny, różne wymiary, od lokalnego po krajowy, a niekiedy nawet ponadkrajowy. Poza tym są one często przestrzennie zróżnicowane. Mają przez to bezpośrednio (czynniki środowiskowe i przestrzenne) lub pośrednio (pozostałe rodzaje czynników) charakter geograficzny.

Innym kryterium podziału czynników lokalizacji może być możliwość, lub jej brak, przypisania danemu czynnikowi jakiejś wymiernej – obiektywnej wartości. Stąd też wywodzi się generalny podział czynników lokalizacyjnych na obiektywne (inaczej kosztowe lub finansowe) i subiektywne (tj. niekosztowe albo pozaekonomiczne). Pierwszą grupę stanowią czynniki wymierne, szczególnie w sensie finansowym, związane z bezpośrednimi kosztami inwestycji, np.: wykup i przygotowanie terenu, koszt nabycia/wynajęcia budynków, maszyn oraz koszty pracy (tj. płace i ich fiskalne obciążenie). Natomiast czynniki subiektywne to te, przy analizie których dominuje ocena jakościowa. Do grupy tej zaliczyć można: jakość pracy, jakość środowiska zamieszkiwania – określana niekiedy jako powab pejzażu (mieszkanie o wysokim standardzie, bezpieczeństwo, czystość, nowoczesność otoczenia, dogodny transport, organizacja czasu wolnego, np. imprezy kultu-

ralne). Znaczenie tych czynników rośnie. Pozostaje oczywiście wiele dziedzin wrażliwych na czynniki kosztowe. Jednak przedsiębiorstwa rozważają relokacje w inne obszary, przede wszystkim wtedy, gdy czynniki kosztowe obniżają ich zdolności konkurencyjne. Charakterystyczną cechą współczesnych inwestycji jest to, że są one realizowane w wyniku wielostronnej analizy różnorodnych czynników lokalizacyjnych. Wynikają one z: cech samej firmy i jej specyfiki, docelowego miejsca inwestycji oraz cech kraju lub regionu pochodzenia kapitału.

Tabela 1. Podział ogólnych czynników lokalizacji według kryterium rodzajowego
Table 1. The division of general location factors according to type criteria

Grupa czynników lokalizacji	Rodzaje czynników lokalizacji	Zakres	Przykłady
Przestrzenno- -środowiskowe	przestrzenne	wymiary przestrzeni geograficznej	położenie względem innych obszarów, ich dostępność
	środowiskowe	treść przestrzeni geograficznej	surowce mineralne, warunki wodne, fizjografia
Techno- -ekonomiczne	techniczno- -technologiczne	wykorzystanie nowych rozwiązań techniczno- -technologicznych	techniczne środki pracy, przedmioty pracy, organizacja produkcji i sposoby zaopatrzenia
	ekonomiczne	warunki gospodarcze, realizacja i prowadzenie przedsięwzięć	poziom inflacji, wzrost gospodarczy, chłonność rynku zbytu, koszty pracy
Społeczno- -polityczne	społeczno- -kulturowe	świadomość i postawy społeczne, czynniki kulturowe	podaż siły roboczej, postawy pracowników, siła związków zawodowych
	polityczne	poglądy polityków, sposób sprawowania władzy	polityka państwa (podatkowa, celna), kompetencje władzy
	prawno- -administracyjne	regulacje prawne, procedury administracyjne	przejrzystość i stabilność prawa, sprawność administracji

Analiza współczesnych wymogów lokalizacji inwestycji w Europie Zachodniej pozwala na wyróżnienie sześciu podstawowych grup czynników [por. też: New location factors... 1993, Małuszyńska 1996, Gługiewicz 1997]:

1. Czynniki biznesowe:

- bliskość rynku,
- dostępność surowców/komponentów,
- bliskość głównych odbiorców/klientów,
- obecność firm prowadzących podobną działalność (korzyści lokalizacji),
- obecność wyspecjalizowanych usług wspierających daną działalność i zaplecze badawczo-rozwojowe (B+R).

2. Uwarunkowania krajowe, regionalne i lokalne:

- efektywna promocja prowadzona przez władze lokalne i narodowe oraz ich zasadnicze nastawienie do inwestycji, tj. zakres aktywnego kształtowania klimatu inwestycyjnego (przede wszystkim administracyjnego i politycznego),
- ułatwienia i bodźce finansowe (ulgi inwestycyjne i podatkowe, sprawny rynek finansowy – np. specjalne linie kredytowe – itp.),
- obciążenia podatkowe przedsiębiorstw (CIT),
- wizerunek kraju – w jaki sposób postrzegane są produkty z danego kraju na rynkach międzynarodowych (stosunek do metki „Made in ...”),
- znajomość języków obcych zarówno wśród potencjalnych pracowników, jak i administracji lokalnej/samorządowej w sferze obsługi biznesu (banki, urzędy).

3. Czynniki związane z rynkiem pracy:

- zasoby i dostępność siły roboczej,
- jakość pracy (kultura pracy i podejście do pracy),
- dostępność pracowników o specjalistycznych kwalifikacjach i doświadczeniu,
- relacje w miejscu pracy (kultura organizacji) – panujący model relacji pracodawca – pracobiorca i między personelem.

4. Typowe czynniki kosztowe:

- koszty inwestycyjne (np. nabycia terenu i innych urządzeń i budowy budynków),
- koszt pracy – łącznie z obciążeniami fiskalnymi płac,
- bieżące koszty prowadzenia działalności (woda, ścieki, energia, transport surowców itp.).

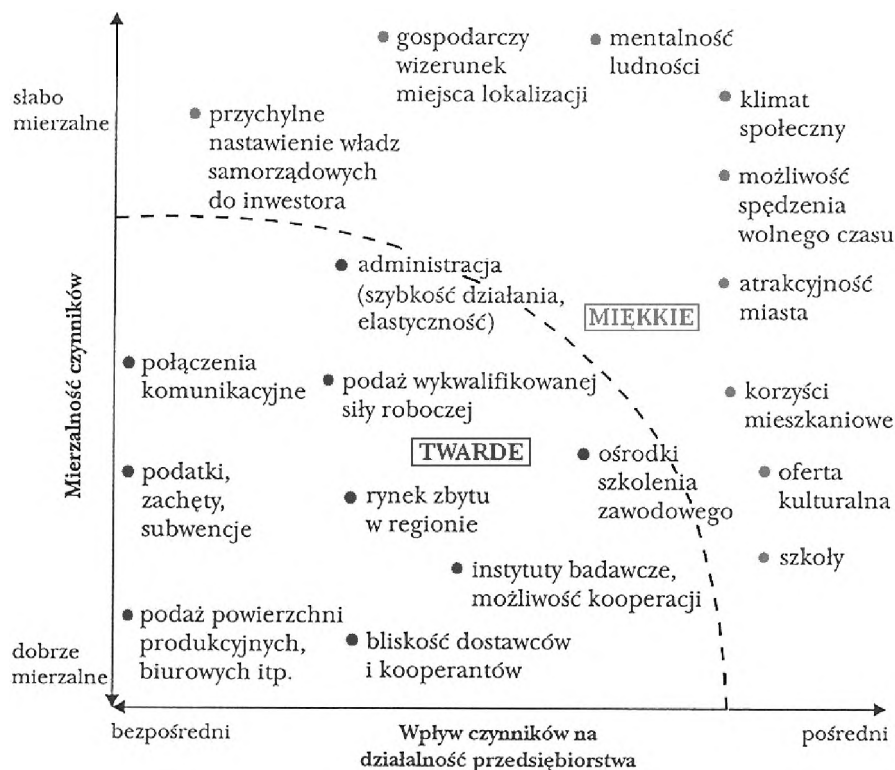
5. Czynniki infrastruktury:

- infrastruktura transportowa (jakość i gęstość sieci dróg, kolei),
- bliskość portów morskich i śródlądowych,
- bliskość portów lotniczych (głównie międzynarodowych),
- jakość telekomunikacji.

6. Czynniki osobiste i jakość życia:

- czynniki kulturowe – podobieństwa i różnice w stylu i sposobie życia, relacje między społecznością lokalną a „obcymi”, tradycje i zwyczaje lokalne,
- możliwości edukacji – dostępność szkolnictwa dla dzieci przesiedlanych pracowników i jego poziom,
- ogólna atrakcyjność terenu – m.in.: poziom zanieczyszczenia środowiska, klimat, dostępność rozrywek kulturalnych itp.

Interesujący, nieco zbliżony do poprzedniego, podział przedstawili B. Grabow, D. Henckel i B. Hollbach-Grömig [1995]. Autorzy ci wyróżnili ponad 80 czynników, które mogą wpływać na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw i podzielili je na tzw. czynniki twarde i czynniki miękkie. **Czynniki twarde** są łatwo mierzalne i bezpośrednio związane z działalnością przedsiębiorstwa. Są zatem ważne z jego punktu widzenia. **Czynniki miękkie** trudno zmierzyć lub oszacować i nie są związane bezpośrednio z działalnością inwestorów z granicznych – rysunek 1 [za Dziemianowicz 1998].



Rys. 1. Twarde i miękkie czynniki lokalizacji inwestycji

Fig. 1. Hard and soft location factors of investments

Granica między tymi czynnikami jest dość płynna. Przykładowo, atrakcyjność turystyczna miasta jest przez większość firm zaliczana do grupy czynników miękkich, wyłączając przedsiębiorstwa, które zajmują się organizowaniem wycieczek krajoznawczych, bezpośrednią obsługą turystów itp. Inny przykład może stanowić oferta kulturalno-rozrywkowa miasta, pozornie postrzegana za czynnik miękkie, ale nie dla przedsiębiorstw, które zajmują się np. budowaniem i wypożyczaniem estrad.

ROLA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W LOKALNEJ POLITYCE ROZWOJU EKONOMICZNEGO

Coraz powszechniej przyjmuje się, że samorzady lokalne nie powinny ograniczać się do realizacji własnych zadań, ale muszą brać udział w globalnym współzawodnictwie o rozwój. Z formalnego punktu widzenia samorzady nie są zobligowane do zajmowania się sprawami rozwoju lokalnego³. Władze samorządowe jednak interesują się przyciąganiem

³ Obowiązkowe sfery działań gminy wymienione są w Ustawie o samorządzie terytorialnym i jej nowelizacji z 6 listopada 1992 roku. Obejmują one działania ograniczone tylko do sfery użyteczności

nowych inwestycji czy szerzej – rozwojem ekonomicznym. Miasta, zdaniem Petersona [1981], podobnie jak firmy prywatne, konkurują między sobą, aby osiągnąć jak najlepszą pozycję ekonomiczną. W tym celu muszą używać dostępnych zasobów w taki sposób, aby pozyskać jak najwięcej kapitału i siłę roboczą o jak najlepszej jakości.

Władze lokalne podejmują działania na rzecz rozwoju ekonomicznego. Rola samorządowych inwestycji w pobudzaniu lokalnego rozwoju jest oczywista. Badania empiryczne dowodzą, że to właśnie one w znacznym stopniu przyciągają inwestorów. Gmina jest zainteresowana inwestycjami podejmowanymi przez inwestorów z zewnątrz. Mają one dla niej duże znaczenie, gdyż nowa inwestycja to nowe miejsca pracy i podniesienie dochodów gminy (podatki m.in. od nieruchomości oraz udział w podatku od osób prawnych i fizycznych). Wśród korzyści można wskazać też: zmiany w zagospodarowaniu, rozwój kontaktów zewnętrznych (szczególnie zagranicznych) czy wprowadzenie nowoczesnych technologii. Sukces jednego przedsiębiorstwa może przyciągnąć innych inwestorów, przyczyniając się do lokalnego ożywienia gospodarczego.

Zachęcanie inwestorów do podejmowania inwestycji na terenie gminy należy do najważniejszych elementów polityki lokalnego rozwoju ekonomicznego. Przyciąganie nowych inwestycji stało się dla wielu gmin podstawowym założeniem ogólnej strategii rozwoju. Do najbardziej znanych w Polsce przykładów należą gminy aglomeracji warszawskiej: Nadarzyn, Raszyn, Michałowice, Łomianki, podpoznańskie Tarnowo Podgórne i Suchy Las, podwrocławskie Kobierzyce, Łęknica czy Słubice w województwie lubuskim, czy szczecińskie Kołbaskowo.

Tabela 2. Dochody gmin na jednego mieszkańca w 2003 roku [na podstawie Swianiewicz 2004]
Table 2. Commune income per capita in 2003 [on the ground Swianiewicz 2004]

Gmina/Miasto	Typ jednostki samorządowej	Powiat	Województwo	Wartość, zł
1	2	3	4	5
Kleszczów	gmina wiejska	bełchatowski	łódzkie	27 421
Krynica Morska	gmina miejska	nowodworski	pomorskie	15 279
Świerklanec	gmina wiejska	tamowski	śląskie	6 712
Rewal	gmina wiejska	gryficki	zachodniopomorskie	6 459
Ustronie Morskie	gmina wiejska	kołobrzeski	zachodniopomorskie	4 130
Rudna	gmina wiejska	lubiński	dolnośląskie	4 063
Sitkówka-Nowiny	gmina wiejska	kielecki	świętokrzyskie	3 934
Mielno	gmina wiejska	koszaliński	zachodniopomorskie	3 882

publicznej. Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 roku ograniczenia te łagodzi. Stosownie do treści art. 10 ust. 3 gminy mogą posiadać akcje lub udziały spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także spółek ważnych dla rozwoju gminy [patrz też Wojciechowski 1997].

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3	4	5
Dziwnów	gmina wiejska	kamiński	zachodniopomorskie	3 752
Różan	gmina miejsko-wiejska	makowski	mazowieckie	3 629
Łęknica	gmina wiejska	żarski	lubuskie	3 519
Słupno	gmina wiejska	płocki	mazowieckie	3 356
Stawiguda	gmina wiejska	olsztyński	warmińsko-mazurskie	3 353
Jerzmanowa	gmina wiejska	głogowski	dolnośląskie	3 295
Przykona	gmina wiejska	turecki	wielkopolskie	3 201
Łeba	gmina wiejska	łęborski	pomorskie	3 140
Kołbaskowo	gmina wiejska	policki	zachodniopomorskie	3 085
Sopot	powiat grodzki	Sopot	pomorskie	3 075
Mielnik	gmina wiejska	siemiatycki	podlaskie	3 024
Tarnowo Podgórne	gmina wiejska	poznański	wielkopolskie	3 008

Z analizy danych zawartych w tabeli 2 wynika, że większość najbogatszych gmin opiera swoje dochody na wykorzystaniu tzw. renty położenia. Są to miejsca atrakcyjne z punktu widzenia przedsiębiorstw, często znajdują się już na tym terenie duże zakłady przemysłowe. Można wśród nich wyróżnić cztery zasadnicze typy:

1. Gminy leżące w obszarach aglomeracji. Źródła ich dochodów są zróżnicowane. Są one związane z lokalizacją centrów handlowo-usługowych, hurtowni, centrów logistycznych, a także zamieszkaniem zamożnych grup ludności (udział gminy w podatku PIT). Przykładem są m.in. podwarszawskie gminy: Józefów, Zielonka czy Podkowa Leśna.
2. Gminy położone przy przejściach granicznych. Główną rolę odgrywają wpływy do budżetu od małych przedsiębiorstw oraz opłaty targowe. Przykłady to: Łęknica, Słubice, Kołbaskowo.
3. Gminy położone w rejonach surowcowych. Na ich terenie znajdują się przedsiębiorstwa związane z eksploatacją surowców (kopalnie) oraz ich przetwarzaniem (elektrownie lub zakłady przemysłu przetwórczego). Gminy te osiągają dochody głównie z tytułu podatku od nieruchomości, opłaty eksploatacyjnej i udziału w podatkach od osób prawnych (CIT). Przykłady to: Kleszczów, Puchaczów, Polkowice, Jerzmanowa, Sitkówka-Nowiny.
4. Gminy atrakcyjne turystycznie, głównie nadmorskie oraz, w mniejszym stopniu, górskie. Przykłady: Krynica Morska, Rewal, Karpacz.

Najlepszym źródłem dochodów własnych gmin są właśnie działające na ich terenie przedsiębiorstwa oraz turystyka. Znaczącą pozycją w dochodach własnych gmin są wpływy

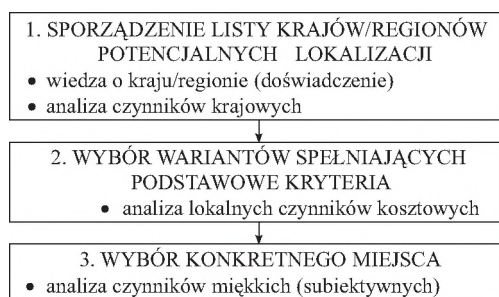
z podatku od nieruchomości. Wskaźniki około 80% pokazują, że w niewielkiej gminie lokalizacja dużego przedsiębiorstwa może mieć dla budżetu podstawowe znaczenie (jak np. w gminie Kazimierz Biskupi – powiat koniński, Dobrzeń Wlk. – powiat opolski, Tuczęby – powiat buski).

Zawarte w tabeli 2 zestawienie wielkości dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca nie w pełni oddaje obiektywny obraz rzeczywistości. Mianowicie, mówiąc o zamożności gmin należy odnosić wielkość środków pozostających do ich dyspozycji do potrzeb i zakresu realizowanych zadań przez te jednostki. Zestawienie nie bierze pod uwagę różnic poziomu potrzeb wydatkowych. Dotyczy to w szczególności wielkich miast. Miasta te mają większe potrzeby wydatkowe, wiążące się przede wszystkim [Swianiewicz 2001]:

- ze zwiększoną liczbą użytkowników różnych usług świadczonych przez miasto (dla mieszkańców miasta oraz mieszkańców otaczających obszarów i przyjezdnych),
- z wyższymi kosztami wykonywania zadań (wyższe koszty pracy i droższe nieruchomości),
- ze zwiększonymi skutkami zewnętrznymi (głównie problemy wynikające z ochrony środowiska i transportu),
- z koncentracją problemów społecznych (m.in. opieka społeczna, bezpieczeństwo).

Przedstawiony wcześniej podział czynników na dwie wymienione kategorie (miękkie i twarde) jest pomocny w interpretacji roli władz lokalnych w procesie decyzyjnym inwestora. Otóż proces ten możemy podzielić na trzy fazy obejmujące⁴ (rys. 2):

- wyznaczenie regionu lokalizacji,
- wybór skończonej liczby miejsc lokalizacji,
- wybór ostateczny.



Rys. 2. Schemat procesu decyzyjnego inwestora

Fig. 2. Pattern of decision making process

W **pierwszej fazie** ważną rolę odgrywają **czynniki miękkie**, takie jak wiedza inwestora o regionie czy doświadczenia innych firm. Nie oznacza to, że wybór regionu jest dokonywany tylko w oparciu o czynniki subiektywne. W pierwszej fazie są dokonywane również analizy kosztowe, np.: popytu regionalnego oraz porównawcze analizy nakładów i wyników w poszczególnych regionach.

⁴ Przedstawiony schemat procesu decyzyjnego oraz rola poszczególnych czynników lokalizacji mogą być pomocne w wyjaśnianiu przestrzennych zachowań inwestorów zagranicznych w Polsce.

Druga faza, której celem jest wyłowienie skończonej liczby miejsc lokalizacji o najniższych kosztach produkcji, charakteryzuje się spadkiem znaczenia czynników miękkich. Główną rolę w tej fazie odgrywają **czynniki twarde**.

W **fazie trzeciej** w sytuacji, gdy mamy wyłonionych kilka miejsc o bardzo podobnych kosztach, **czynniki miękkie** mogą się okazać decydujące. Może być tak, że nie niska cena gruntu czy korzystne położenie komunikacyjne zadecydowały o lokalizacji, lecz korzystny klimat społeczny, kompetencje i operatywność urzędników czy też walory wypoczynkowe danego miejsca. Czynniki subiektywne mogą mieć wręcz krytyczny wpływ na ostateczną decyzję o lokalizacji inwestycji [por. też Stafford 1972].

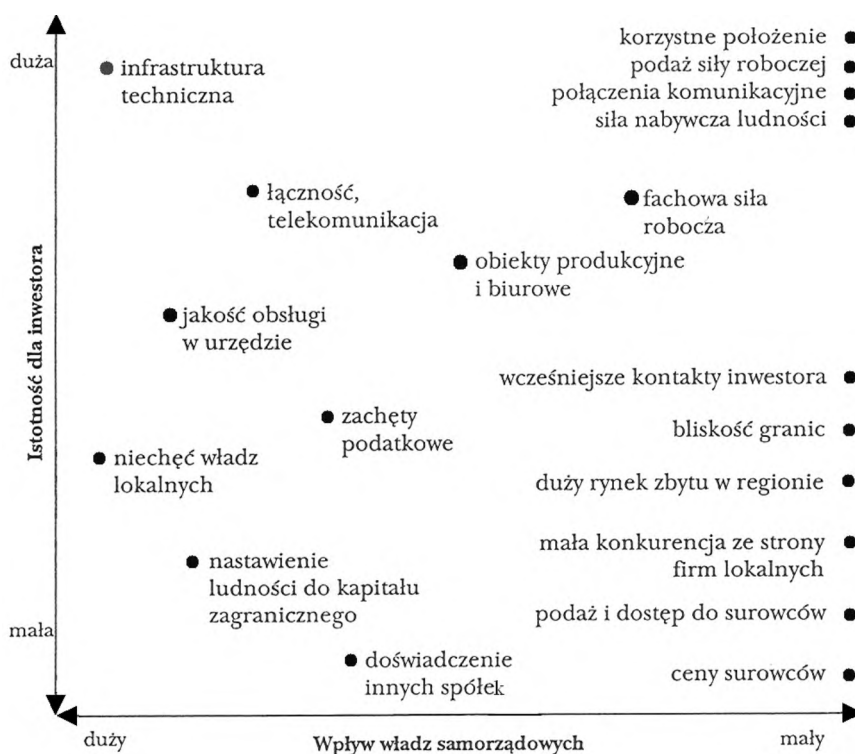
Jak wykazują badania, inwestorzy w procesie decyzyjnym w pierwszej fazie typują kraj/region, a dopiero potem miasto przyszłej lokalizacji. Dzieje się tak w około 75% podejmowanych decyzji. Zaledwie w 25% typowanie zaczyna się od sporządzenia listy regionów (bez szczególnego zwracania uwagi na kraj), z której wybiera się w fazie ostatecznej konkretną lokalizację [Czynniki lokalizacyjne... 1997].

MOŻLIWOŚCI SAMORZĄDU LOKALNEGO W PRZYCIĄGANIU INWESTYCJI

Z punktu widzenia inwestora i władz lokalnych można dokonać jeszcze innej klasyfikacji czynników lokalizacji, mianowicie można sklasyfikować je również według podziału na te, które są istotne dla inwestora (zagranicznego) lub nie, oraz te, na które władze samorządowe mają duży wpływ lub żaden. Lista takich czynników różni się oczywiście w zależności od typu inwestycji, jej wielkości, branży, a nawet rodzaju inwestora (krajowy czy zagraniczny, lokalny czy przychodzący z zewnątrz itp.). Analizując czynniki według tych dwóch podziałów, otrzymujemy układ, który został przedstawiony na rysunku 3 [Dziemianowicz 1998].

Wśród czynników określających możliwości oddziaływania władz lokalnych można wyróżnić:

1. **Czynniki „aprzestrzenne”**, takie jak: wizerunek kraju za granicą, system podatkowy, poziom inflacji, ubezpieczenia społeczne. Czynniki te są jednakowe na terenie całego kraju, nie wykazują zróżnicowań regionalnych, a wpływ władz lokalnych na nie jest nieistotny.
2. **Czynniki przestrzenne:**
 - a) na które władze lokalne **nie mają żadnego wpływu** (np. położenie w stosunku do portów czy granic, walory przyrodniczo-rekreacyjne regionu),
 - b) na które władze lokalne **mają wpływ ograniczony i pośredni**; pośredni wpływ wyraża się zazwyczaj poprzez lobby na szczeblu centralnym; może ono dotyczyć budowy głównych dróg, autostrad czy lotnisk albo przekształcenia głównych przedsiębiorstw lokalnych (np. wyboru ścieżki prywatyzacji), wydawania koncesji lub zezwoleń, wydawania decyzji administracyjnych,
 - c) na które władze lokalne **mają wpływ znaczny i bezpośredni** – można wymienić tu programy rozwoju infrastruktury, promocję miast, system podatków lokalnych, politykę zmierzającą do udostępnienia inwestorom gruntów czy obiektów.



Rys. 3. Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości wpływu na nie władz samorządowych
 Fig. 3. Location factors of investments and possibilities of local government's influence on them

Z zestawienia (rys. 3) wynika, że wpływ władz samorządowych na podejmowanie decyzji przez inwestorów jest ograniczony do kilku tylko czynników. Co więcej, te czynniki, na które wpływ samorządów jest największy, nie zawsze należą do najważniejszych z punktu widzenia inwestora.

Często decydujące znaczenie mają czynniki, na które władze lokalne nie mają niemal żadnego wpływu. Przedstawiciele władz samorządowych nierzadko przeceniają własny wpływ na decyzje lokalizacyjne inwestorów. Z badań empirycznych [Błuszkowski, Gąlicki 1995] wynika, że o ile inwestorzy zagraniczni pytani o czynniki lokalizacji ich inwestycji najczęściej wymieniają czynniki niezwiązane z funkcjonowaniem samorządu, to przedstawiciele władz lokalnych częściej wskazują na dziedziny, na które mają tylko pewien wpływ. Podobnie respondenci wywodzący się z grupy inwestorów znacznie bardziej krytycznie oceniają działania władz lokalnych mające na celu przyciągnięcie inwestycji, a dość często w ogóle nie dostrzegają znaczenia samorządów w procesie inwestycji.

W warunkach polskich najważniejszym działaniem uzależnionym w bardzo dużym stopniu od władz samorządowych i jednym z najważniejszych czynników lokalizacji w „grze o inwestycje” jest rozwój **infrastruktury technicznej**, a przede wszystkim rozwój sieci komunikacyjnej. Należy podkreślić, że inwestor zwraca szczególną uwagę na

wyposażenie w infrastrukturę techniczną terenu, który nabywa lub dzierżawi oraz zabezpieczenie jego potencjalnej działalności, np. poprzez podłączenie do oczyszczalni ścieków. Inwestycje w infrastrukturę techniczną wiążą się bezpośrednio z poprawą konkurencyjności lokalnej gospodarki i ze wzrostem atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów. Warto zauważyć, że wśród samorządów najczęściej inwestujących w infrastrukturę dominują te, które znajdują się w czołówce jednostek z najwyższymi dochodami (choć nie bez wyjątku).

Czynniki, na które władze samorządowe mają dość znaczny wpływ to także: jakość obsługi w urzędzie, zachęty podatkowe, stosunek do kapitału zagranicznego władz samorządowych i społeczności lokalnych. Podkreślenia wymaga fakt, iż polskie samorzady oferować mogą inwestorom jedynie ulgi w podatkach lokalnych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że stwarzane przez władze samorządowe preferencje podatkowe nie zawsze okazały się dostateczną zachętą w pozyskiwaniu obcego kapitału. W tym kontekście za sukces uznać należy działalność specjalnych stref ekonomicznych, w których szczególnie ożywienie inwestycyjne nastąpiło po wstąpieniu Polski w 2004 roku do Unii Europejskiej. Wprawdzie nie wszędzie strefy przyczyniły się do odbudowy bądź stworzenia nowych obszarów przemysłowych, tym niemniej dotychczas ponad 850 przedsiębiorstwom została udzielona pomoc publiczna w postaci zwolnień od podatku dochodowego oraz podatku od nieruchomości na terenie niektórych gmin. W efekcie powstało ponad 135 tys. miejsc pracy, a zainwestowany majątek wynosi ponad 32 mld zł. Najwięcej w strefach: katowickiej (9,5), wałbrzyskiej (5,3), legnickiej (3,0), mieleckiej (2,7) i łódzkiej (2,6).

Istotne dla inwestora, lecz mniej zależne od działań władz lokalnych, są łączność i telekomunikacja. Jeszcze mniejszy wpływ mają władze lokalne na udostępnianie obiektów produkcyjnych i biurowych oraz wykształcenie siły roboczej. Spośród czynników ważnych dla inwestora, szczególnie zagranicznego, na które władze lokalne nie mają wpływu lub wpływ ten jest bardzo ograniczony, znalazły się: korzystne położenie, połączenia komunikacyjne, podaż siły roboczej oraz siła nabywcza ludności. Listę czynników lokalizacji zamykają te, które są mało ważne dla inwestora zagranicznego oraz te, na które wpływ władz lokalnych jest ograniczony (rys. 3). Taki układ czynników znajduje potwierdzenie w aktywności inwestycyjnej miast. Wśród miast powiatowych i małych przodujących pod względem ilości zrealizowanych inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce czołówkę stanowią te o dobrym położeniu, szczególnie w zachodniej Polsce, ale również te inwestujące w infrastrukturę.

Przedstawione rozważania skłaniają do postawienia tezy, iż wpływ władz samorządowych na decyzje lokalizacyjne inwestorów jest stosunkowo nieduży. Mimo ograniczonego oddziaływania samorządów na zachowania inwestorów, władze lokalne nie powinny zachowywać się biernie. Ogólna dbałość o rozwój infrastruktury technicznej może być często bardziej efektywny niż bezpośrednie zaangażowanie w działania mające na celu przyciągnięcie inwestycji, choć na początku może ona nie przynieść spodziewanych rezultatów. Ponadto w procesie decyzyjnym dochodzi często do sytuacji, gdy inwestor ma do wyboru kilka potencjalnych miejsc lokalizacji, charakteryzujących się podobnymi kosztami produkcji, podobnym położeniem itd. W takich przypadkach decydującym czynnikiem może się okazać stosunek władz lub ludności do kapitału zagranicznego albo jakość świadczonej w urzędzie obsługi.

Z pozoru mniej ważne czynniki (tzw. czynniki miękkie) mogą przesądzić o wyborze miejsca lokalizacji. Spektakularnym przykładem może tu być postępowanie firmy Mercedes, która zdecydowała się wybudować w 1993 roku nową fabrykę samochodów w stanie Alabama (Stany Zjednoczone). Po selekcji potencjalnych miejsc lokalizacji pozostały trzy oferty o bardzo zbliżonych warunkach. O ostatecznym wyborze lokalizacji przedsiębiorstwa zdecydowało większe od pozostałych konkurentów zainteresowanie władz miejscowych projektem firmy, które zaoferowały 153 tys. dol. na jedno miejsce pracy. Wartość inwestycji wynosiła 300 mln dol. i stworzono 1500 nowych miejsc zatrudnienia [Woodruff, Templeman 1994].

Inny wymowny kontrakt zawarły władze stanu Wirginia w 1995 roku z koncernem elektronicznym – Motorola. Zakład wytwarzający półprzewodniki, zatrudniający 5 tys. pracowników, został zbudowany za około 3 miliardy dol. w pobliżu Richmond. Lokalizację wybrano spośród 300 innych rozważanych w całych Stanach Zjednoczonych, m.in. dzięki zachętom władz stanowych, wartym w sumie 85,6 mln dol. W ich skład weszły zobowiązania władz stanowych do zwolnień podatkowych za stworzenie nowych miejsc pracy i pomocy w szkoleniach pracowników oraz innych grantów, których uzyskanie przez inwestora wiąże się ze spełnianiem określonych kryteriów. Zachęty oferowane Motoroli przez władze Wirginii wynoszą nieco ponad 17 tys. dol. za jedno miejsce pracy [Gorzela 1997]. O wyborze tej właśnie lokalizacji zdecydowały także wysoki poziom życia w regionie, przyjemny klimat, wysokie kwalifikacje miejscowej siły roboczej oraz bliskość technicznych wydziałów Uniwersytetu Wirginii (tab. 3).

Tabela 3. Bodźce oferowane przez władze krajowe i regionalne w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów [Gwiazda 1998]

Table 3. Stimuli offered by state and regional authorities in order to attract foreign investors [Gwiazda 1998]

Lokalizacja	Rok	Fabryka	Subsydia w tys. dol. na jednego zatrudnionego
Portugalia	1991	Auto Europe, Ford, Volkswagen	254
Alabama – USA	1993	Mercedes-Benz	167
Południowa Karolina – USA	1994	BMW	180
Birmingham – Wielka Brytania	1995	Jaguar	129
Lotaryngia – Francja	1995	Mercedes-Benz, Swatch	57
Południowa Walia – Wielka Brytania	1996	LG Electronics	47

Instrumenty służące przyciąganiu inwestorów zagranicznych, jakimi dysponują polskie władze samorządowe, są w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi znacznie ograniczone. Niemniej jednak nie usprawiedliwia to braku działań zachęcających inwestorów, którzy znacznie częściej wybierają dla swoich zakładów regiony rozwinięte, wyposażone w czynniki produkcji i otoczenie infrastrukturalne lepsze niż w pozostałych re-

gionach. Aktywna postawa władz samorządowych z pewnością może przyczynić się do podjęcia przez inwestora korzystnej dla danej gminy decyzji lokalizacyjnej.

Stojąc na straży bezpieczeństwa ekonomicznego, państwo powinno tworzyć warunki do transformacji i funkcjonowania dla przyjmujących formę prywatnej własności przedsiębiorstw i kształtować zewnętrzne warunki ich działania. Jednym z elementów tych uwarunkowań są właśnie przestrzennie zdywersyfikowane walory lokalizacyjne. Część z nich ma wprawdzie charakter zasobów naturalnych, ale proces ich transformacji, udostępniania, eksploatacji, udoskonalania i ewentualnego odtwarzania, a także możliwa degradacja, jest uzależniony od poczynań podmiotów gospodarczych oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Od instytucji tych zależy ponadto proces formowania się i warunki wykorzystywania przez podmioty gospodarcze zasobów środowiska społecznego i technicznego.

Rola organów administracji jest przy tym dwójaka. Z jednej strony, mogą one i powinny wpływać na kształt walorów lokalizacyjnych, z drugiej zaś – to od nich w dużej mierze zależy, czy i jak dokonywać się będzie przekształcanie walorów lokalizacyjnych w czynniki lokalizacji [Fierla, Kuciński 2001].

PIŚMIENNICTWO

- Błuszkowski J., Garlicki J., 1995. Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym. Centrum Badań Marketingowych Indicator Warszawa.
- Czynniki lokalizacyjne przedsiębiorstw w województwie śluskim i gdańskim. 1997. Red. T. Kalinowski, D. Sobczak. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową Gdańsk.
- Domański R., 1998. Zasady geografii społeczno-ekonomicznej. Wyd. 4. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa – Poznań.
- Dziemianowicz W., 1998. Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. [W:] Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Red. Z. Olesiński. PWE Warszawa.
- Ekonomika i programowanie rozwoju przemysłu. 1995. Red. E. Bittnerowa. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu Poznań.
- Fierla I., Kuciński K., 2001. Współczesna ewolucja czynników lokalizacji przemysłu w Polsce. Materiały i prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej. T. LXXVI, SGH Warszawa, 65–132.
- Gługiewicz E., 1997. Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej – wnioski dla polityki regionalnej. II Ogólnopolska Konferencja Naukowa Gospodarka–Przestrzeń–Środowisko: restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy. Red. S. Bardziński i M. Marszałkowska. UMK Toruń, 107–115.
- Gorzela G., 1997. Rozwój lokalny: szanse i zagrożenia (na przykładach z USA). [W:] Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach – 1996. Red. G. Gorzela, B. Jałowicki. Studia Regionalne i Lokalne 18(51). Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Warszawa.
- Grabow B., Henckel D., Hollbach-Grömig B., 1995. Weiche Standortfaktoren. Schriften des Deutschen Institut für Urbanistik Stuttgart.
- Gwiazda A., 1998. Wprowadzenie do marketingu międzynarodowego. Wyd. Adam Marszałek Toruń.
- Maluszyńska E., 1996. Lokalizacja inwestycji zagranicznych w zachodnich województwach Polski. [W:] Nowa generacja badań gospodarki przestrzennej. Red. R. Domański. Biuletyn KPZK PAN Warszawa, z. 174, 89–104.

- New Location Factors for Mobile Investment in Europe. 1993. Regional Development Studies 6, Commission of the European Communities Brussels.
- Parysek J.J., 1997. Podstawy gospodarki lokalnej. Wyd. Naukowe UAM Poznań.
- Peterson P., 1981. City Limits. University of Chicago Press Chicago.
- Stafford H., 1972. The geography of manufactures. Progress in Geography 4.
- Swianiewicz P., 2001. Czy wielkie gminy są bogate? Studia Regionalne i Lokalne 4(7). Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Warszawa.
- Swianiewicz P., 2004. Najbogatsze samorządy. Wspólnota 14.
- Weber A., 1909. Über den Standort der Industrien. Tübingen.
- Wojciechowski E., 1997. Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa.
- Wojewnik J., 1962. Czynniki lokalizacji morskich portów rybackich. Zeszyty Naukowe WSE Sopot.
- Woodruff D., Templeman J., 1994. Dlaczego Mercedes ruszył do Alabamy? Business Week/Polska 1.

FACTORS OF INVESTMENTS LOCATIONS AND POSSIBILITIES OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF COMMUNES IN POLAND

Abstract. Local economic development is one of the most important spheres of commune activities. Communes operate on their own and independently of other public authorities while realizing their tasks. One of them is attraction of new investments. The article discusses theoretical grounds in the field of the location factors of economic activity and depicts a proposal of new classification of those factors. The empirical part shows the role of commune government in the local economic policy connected with the attraction of new investments. There are also considerations on the real possibilities of attraction of new investments by communes in Poland.

Key words: location factors, local economy, commune government, investments

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.05.2007