

ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA GMIN I ZNACZENIE W JEJ KSZTAŁTOWANIU PREFERENCJI SPECJALNEJ STREFY EKONOMICZNEJ

Wiesława Lizińska, Renata Marks-Bielska, Roman Kisiel

Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Kierownik: prof. dr hab. Roman Kisiel, prof. zw.

Słowa kluczowe: atrakcyjność inwestycyjna, rozwój lokalny, specjalna strefa ekonomiczna
Key words: investments attractiveness, local development, special economic zone

S y n o p s i s. W opracowaniu dokonano oceny czynników determinujących poziom atrakcyjności inwestycyjnej gmin objętych Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefą Ekonomiczną oraz identyfikacji skutków włączenia działek inwestycyjnych do tej strefy. Badania ankietowe przeprowadzono w I półroczu 2010 r. wśród 13 z 20 gmin objętych strefą. Czynnikiem determinującym atrakcyjność inwestycyjną w opinii badanych było położenie geograficzne. W badanych gminach najczęściej wykorzystywanym instrumentem w celu podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej była poprawa infrastruktury technicznej. Obecność w strefie nie jest traktowana jako czynnik w podstawowym stopniu determinujący atrakcyjność inwestycyjną. Główną korzyścią z posiadania terenów w strefie było pozyskanie inwestorów, których działalność prowadzi do zmniejszenia stopy bezrobocia (76,90%), a także poprawa pozycji konkurencyjnej gminy. Większość ankietowanych deklarowała zamiar dalszego stosowania zwolnień i ulg podatkowych dla inwestorów nawet po 2020 r.

WSTĘP

Lokalizację inwestycji można rozpatrywać zarówno z punktu widzenia poszczególnego przedsiębiorstwa czy inwestora, jak i miasta lub regionu. Atrakcyjność inwestycyjna danej lokalizacji często jest rozważana w kontekście decyzji przedsiębiorstw. Spowodowane jest to coraz częstszymi działaniami władz lokalnych (miasta, gminy, powiaty, województwa) w celu pozyskania inwestorów zewnętrznych [Godlewska 2001, Dziemianowicz 2008].

Ewa Bojar [2001, s. 23], powołując się na Maxa Webera, wskazuje, iż specyficzne cechy poszczególnych miejsc (czynniki lokalizacji), które mają bezpośredni wpływ na kształtowanie się nakładów inwestycyjnych, skłaniają do inwestowania. O atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru najczęściej decyduje kombinacja czynników. Za atrakcyjne inwestycyjnie uznaje się te lokalizacje, które charakteryzują się optymalną ich kombinacją z punktu widzenia inwestora [Domański 2005, Kalinowski 2005]. Każde przedsiębiorstwo bądź podmiot gospodarczy poszukuje miejsca do prowadzenia swej działalności, które w najlepszy sposób będzie zaspokajało jego potrzeby. Miejsce to musi odznaczać się naj-

wyższymi walorami użytkowymi lokalizacji dla prowadzonej działalności [Budner 2004, Lizińska i in. 2010].

W przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych decyzja taka nigdy nie jest przypadkowa. Poprzedzają ją liczne badania marketingowe, analiza sytuacji politycznej, a także staranna ocena perspektyw rozwoju gospodarczego kraju, w którym są planowane inwestycje [Ancyparowicz 2009]. Przedsiębiorstwo zainteresowane jest lokowaniem kapitału w innym kraju, jeżeli skutkować to będzie osiągnięciem większych korzyści niż działalność w macierzystym kraju. Skłonność do inwestycji wprost proporcjonalnie zależy od wielkości różnicy między osiąganymi korzyściami z ulokowanego kapitału w różnych krajach. Ze względu na to, że istnieje związek pomiędzy lokalizacją firmy a kosztami produkcji [Lizińska, Nazarczuk 2007], wybór lokalizacji inwestycji jest kluczowy z punktu widzenia przedsiębiorcy.

Potencjalni zagraniczni inwestorzy, badając atrakcyjność inwestycyjną krajów czy regionów pod względem możliwości lokowania ich kapitału, biorą pod uwagę następujące czynniki: sytuację ekonomiczną, sytuację polityczną i społeczną, regulacje prawne, przestrzenny system organizacyjny. Można zatem stwierdzić, że o międzynarodowej atrakcyjności inwestycyjnej decydują w głównej mierze dwie grupy czynników: gospodarcze (stan gospodarki i perspektywy jej rozwoju) oraz prawne dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej [Lizińska, Kisiel 2005].

Mnogość czynników lokalizacji zmusza do przeprowadzenia ich klasyfikacji. Jednym jest podział na czynniki tradycyjne i nowe. Prezentowany szerzej podział przywołał Wojciech Dziemianowicz [1997], a został dokonany przez Busso Grabowa, Dietricha Henckela i Beate Hollbach-Groming. Autorzy ci podzielili czynniki lokalizacyjne na „twarde” i „miękkie” według zasady, czy dany czynnik wpływa w bezpośredni sposób na działalność firmy, jak duże jest jego znaczenie oraz czy i w jaki sposób można go zmierzyć.

Realizacja przez gminę powierzonych jej zadań i prowadzona przez nią polityka powinny przyczyniać się do rozwoju lokalnego, który – jak podkreśla Tadeusz Markowski [2008, s. 13] – nie jest definiowany jednoznacznie. Rozwój lokalny może być rozumiany np. jako kompleks przeobrażeń jakościowych terytorialnej struktury lokalnej w zakresie poziomu życia jej użytkowników oraz warunków funkcjonowania związanych z nią podmiotów gospodarczych. Z drugiej zaś strony, według Jerzego Regulskiego [2009, s. 12] polityka jest świadomym, ciągłym i suwerennym oddziaływaniem na procesy, jednak są to procesy, które ze swej natury nie dają się w pełni sterować.

Timothy J. Bartik [2004, s. 358] w definicji lokalnego rozwoju gospodarczego podkreśla zdolność gospodarki lokalnej do tworzenia bogactwa dla mieszkańców, przy efektywnym wykorzystaniu lokalnych zasobów (takich jak praca, ziemia) lub też przeniesieniu zasobów do bardziej efektywnych zastosowań. Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem działań jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Działalność tych jednostek jest ukierunkowana na wykorzystanie pozostających w dyspozycji zasobów do tworzenia prywatnego sektora przedsiębiorczości, generowania nowych miejsc pracy itp. [Blakely 1990].

Polityka rozwoju lokalnego silnie zależy od struktury podziału państwa oraz sposobu podziału zadań publicznych między administrację rządową i samorządową, a przez to może opierać się na odmiennych zasadach i przesłankach w różnych krajach. W warunkach polskiego ustroju prawnopństwowego polityka rozwoju lokalnego bazuje na zasadach subsydiarności, partnerstwa społecznego i programowania, z którymi łączy się zagadnienie monitorowania i oceny jej przebiegu [Pająk 2006, Miszczuk i in. 2007]. W literaturze

przedmiotu wskazuje się jednak wciąż na brak spójności w stosowaniu narzędzi, charakterze i jakości prowadzonej polityki rozwoju, co wynika z braku pewnego kanonu wypracowanych standardów, a także w pewnym stopniu z braku poczucia odpowiedzialności za stan i strukturę gospodarki na danym obszarze [Szkica 2008].

Politykę rozwoju lokalnego kształtują zarówno czynniki endo-, jak i egzogeniczne. Klasyfikując je według różnych aspektów rozwoju, dostrzec można, że są to czynniki: ekonomiczne, społeczne, techniczne, technologiczne oraz ekologiczne, stymulujące procesy rozwojowe i przyczyniające się do eliminowania m.in. barier rozwoju lokalnego [Pająk 2011].

W tradycyjnym ujęciu, administracja zajmowała się świadczeniem usług na płaszczyźnie społeczno-kulturalnej, a dodanie do zadań samorządu pozostałych typów aktywności jest wyrazem zmian w podejściu metodologicznym, które wciąż się dokonują. Płaszczyzna gospodarcza tej aktywności to właśnie proces powiększania dobrobytu mieszkańców i stymulowania czynników wpływających na rozwój gospodarki lokalnej, czyli zbioru współzależnych podmiotów gospodarczych na terenie lokalnego układu terytorialnego [Brol 2008].

W literaturze przedmiotu często podkreśla się, iż to właśnie samorządy powinny przejmować na siebie większość odpowiedzialności za wspomaganie rozwoju nowoczesnej gospodarki, przez konkurowanie o kapitał i innowacje oraz tworzenie korzystnych z punktu widzenia przedsiębiorczości rozwiązań na poziomie lokalnym [Gorzela 2001, Dziemianowicz 2008]. Gmina może funkcjonować także w charakterze właściciela majątku, posiada bowiem majątek w postaci terenów i budynków, inwestora dysponującego relatywnie dużymi środkami finansowymi, zlecającego np. dostawy towarów, usług. Gmina jest także ośrodkiem planistycznym w długofalowej perspektywie decydującym o kierunkach rozwoju lokalnej gospodarki [Pająk 2006] oraz prawodawcą stanowiącym prawo lokalne, mające zastosowanie do podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych [Wojciechowski 2003].

Jednym z istotnych aspektów funkcjonowania układów lokalnych są zadania stojące przed władzami lokalnymi zmierzające do wprowadzania instrumentów i stosowania takich narzędzi polityki rozwoju lokalnego, które spowodują podniesienie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej regionu, a w skali mikro – gminy. Poziom atrakcyjności inwestycyjnej gminy ma bowiem bezpośrednie przełożenie na jej możliwości konkurencyjne w procesie pozyskiwania inwestorów. Z tego też względu istnieje potrzeba efektywnego posługiwania się różnorodnymi narzędziami kreowania wyżej wspomnianej atrakcyjności przez władze samorządowe. Dodatkowym warunkiem jest konieczność kompleksowego, a nie wybiórczego stosowania tych narzędzi [Adamowicz 2003], ponieważ potencjalni inwestorzy mogą mieć różne oczekiwania w zakresie warunków oferowanych w danej lokalizacji. Identyfikacja determinant i barier rozwoju lokalnego jest istotna z punktu widzenia podejmowania właściwych decyzji w procesie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie bez znaczenia pozostaje także odpowiednie wypromowanie walorów gminy wśród inwestorów, stąd coraz większy nacisk władze lokalne kładą w ostatnich latach na działania w tej sferze.

Działania gminy, jej wysiłek mający na celu poprawę warunków gospodarowania, nie mogą być skierowane tylko i wyłącznie na firmy zewnętrzne. Preferencyjne warunki działania przedsiębiorstwa powinny być dostępne także dla lokalnych firm. Gminy zabiegające o rozwój lokalny to takie, które przyciągając inwestycje na swój teren, pamiętają o przedsiębiorcach działających na tym obszarze [Słomińska 2007].

Konkurencyjność gminy zwiększać można również przez wprowadzanie rozwiązań krajowych w postaci wyznaczonych obszarów uprzywilejowanych gospodarczo – np. specjalnych stref ekonomicznych, wewnątrz których zapewnia się preferencyjne warunki prowadzenia działalności w stosunku do tych warunków, które występują poza nią.

Strefy takie, poprzez funkcjonujące w nich rozwiązania prawno-podatkowe, są narzędziem umożliwiającym kreowanie rozwoju szczególnie obszarów problemowych [Lizińska, Żróbek-Różańska 2009b]. Jednak aby strefa objęła preferencyjnymi przepisami prawnymi nowe działki przeznaczone pod inwestycje, konieczne jest spełnienie wielu wymogów przez kandydującą gminę – poczynając od zaistnienia wśród władz lokalnych świadomości korzyści wynikających z przystąpienia do strefy, a kończąc na obowiązku pełnego przygotowania danego terenu do prowadzenia działalności przez potencjalnych inwestorów.

Jednym ze sposobów zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej określonych terenów jest tworzenie specjalnych obszarów gospodarczych, w tym specjalnych stref ekonomicznych. Zasadniczy cel wprowadzania stref, czyli przyciąganie inwestycji, jest realizowany przez zapewnienie wewnątrz strefy lepszych warunków prowadzenia działalności niż na zewnątrz [Ambroziak 2010, Lizińska, Kisiel 2008, Sajdłowska-Martini, Calak 2002]. Ten warunek pozwala postrzegać strefy jako istotny element służący poprawie konkurencyjności gospodarki w skali lokalnej, regionalnej i krajowej [Jarczewski 2006]. Poprawa konkurencyjności odbywa się przez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej bądź rozwój innowacyjnych technologii, promowanie działalności eksportowej, zagospodarowanie niewykorzystywanych zasobów naturalnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy [Lizińska, Kisiel 2008, *Specjalne strefy* ... 2011]. Niektórzy autorzy kwestionują jednak tworzenie nowych miejsc pracy jako ważny cel funkcjonowania stref, większą wagę nadają zaś funkcji pozyskiwania nowych technologii i przekształcania struktury wytwórczości w skali regionu [Szymaniak 2002].

Strefy ulokowane są w regionach potrzebujących przekształceń strukturalnych lokalnej gospodarki i jako takie spełniają swoje zadanie, przyciągając inwestycje kapitałowe i kreując nowe miejsca pracy, jednak zachęty inwestycyjne w postaci zwolnień podatkowych bywają poddawane krytyce jako dyskryminujące i drogie narzędzia przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tej sprawie istnieją także różnice zdań. Niektórzy autorzy przychylają się do opinii, że specjalne strefy ekonomiczne w krótkiej i długiej perspektywie przyczyniają się do wzmacniania ekonomicznych fundamentów, na których opierają się regiony [Ambroziak 2010, Chidlow i in. 2009, Lizińska, Żróbek-Różańska 2009a].

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że posiadanie na terenie gminy obszarów włączonych w specjalną strefę ekonomiczną (SSE) jest bardzo ważnym instrumentem kształtowania własnej atrakcyjności inwestycyjnej, toteż działania samorządu terytorialnego powinny prowadzić do osiągnięcia takiego stanu rzeczy. Nowe tereny mogą zostać włączone do strefy przez zmianę granic istniejących stref (poszerzenie starej strefy) lub utworzenie nowej strefy. Zmiana granic strefy umożliwia dynamiczne reagowanie na potrzeby inwestorów przez dostosowywanie się do ich oczekiwań lokalizacyjnych. Ustawodawca przewidział możliwość wyłączenia z obszaru strefy terenów nienadających się pod inwestycje (np. lasów) i niemal całkowitą dowolność włączania w ich miejsce wybranej działki na terenie kraju. Spośród ponad 2400 gmin w Polsce niewiele ponad 150 ma obszary objęte specjalną strefą ekonomiczną, co stanowi zaledwie około 6% całości. Istnieje kilka przyczyn takiego stanu rzeczy – niska aktywność proinwestycyjną gmin w Polsce, niechęć części władz do instytucji kontrolnej jaką jest zarząd strefy oraz wysokie wymagania stawiane przed gminami chcącymi włączyć swoje tereny w skład SSE. Gmina musi, oprócz dysponowania atrakcyjną inwestycyjnie działką, pozyskać inwestora gotowego do podjęcia działalności gospodarczej na danym terenie. Ponadto, gmina powinna na własny koszt uzbroić działkę oraz stworzyć odpowiednią infrastrukturę w jej otoczeniu [Jarczewski 2006]. Okazuje się, że bariery te mogą stanowić istotną przeszkodę w procesie kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

CEL I ZAKRES BADAŃ

Każda jednostka samorządowa dąży do uzyskania przewagi konkurencyjnej pod względem atrakcyjności inwestycyjnej, ponieważ pozyskiwanie przedsiębiorców i powstawanie nowych inwestycji bezpośrednio przekłada się na zwiększanie dochodów budżetowych gminy, a zwłaszcza dochodów własnych, z których później można finansować zadania służące rozwojowi lokalnej społeczności. Jest to szczególnie istotne w warunkach ciągłej presji podnoszenia jakości i ilości usług świadczonych przez samorządy [Nargiełło 2006].

Głównym celem przeprowadzonych badań jest próba oceny czynników determinujących poziom atrakcyjności inwestycyjnej gmin objętych Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefą Ekonomiczną (WMSSE) oraz identyfikacja skutków, które wywołało w przestrzeni ekonomicznej gmin włączenie działek przeznaczonych pod inwestycję w WMSSE.

Do realizacji głównego celu pracy wykorzystano metodę ankietową, a narzędziem w przeprowadzonych badaniach był kwestionariusz ankiety. Kwestionariusz został wysłany w I półroczu 2010 r. do wszystkich 20 gmin objętych. Wypełnione ankiety otrzymano z 65% gmin. W niektórych pytaniach ankietowanym dano możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi i nadania im wagi przez przypisanie ocen z podanego przedziału. Zastosowano wskaźnik ważności proponowany przez Włodzimierza Karaszewskiego i Stanisława Sudoła, a zastosowany przez Maria Kola i współautorów [2005, s. 34]. Wskaźnik ważności obliczony został według wzoru:

$$W = \frac{\sum_{i=1}^k n_i w_i}{k \times N}$$

gdzie:

W – wskaźnik ważności,

i – indeks oceny,

n_i – liczba wskazań danego czynnika na i -tym miejscu,

k – maksymalna ocena w skali od 1 do k ,

N – liczba respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie,

w_i – ocena odpowiadająca miejscu czynnika i .

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNĄ BADANYCH GMIN

Wysiłek inwestycyjny gminy, czyli zdolność do gromadzenia i wydatkowania funduszy budżetowych na pomnażanie szeroko rozumianej bazy ekonomicznej gminy, jest jednym z czynników wpływających na atrakcyjność inwestycyjną jednostki. Zdolność gminy do celowego wydatkowania pieniędzy w taki a nie inny sposób, zależy od udziału dochodów własnych jednostki w jej dochodach ogółem. Badane gminy charakteryzowały się wysokim udziałem dochodów własnych w dochodach budżetowych w ujęciu ogólnym (najlepsze przekroczyły 60%). Dwie gminy leżące poza granicami województwa warmińsko-mazurskiego osiągają co roku taki udział (powyżej średniej gmin objętych WMSSE). Dotyczy to Ciechanowa i Mławy. Odbiegającymi od średniej w tej grupie są gminy Iłowo-Osada oraz Wielbark, gdzie dochody własne stanowią około 20% dochodów budżetowych ogółem. Sytuacja taka wynika z ich wielkości oraz charakteru – są to niewielkie jednostki samorządowe, więc strumień dochodów własnych w tych gminach jest ograniczony.

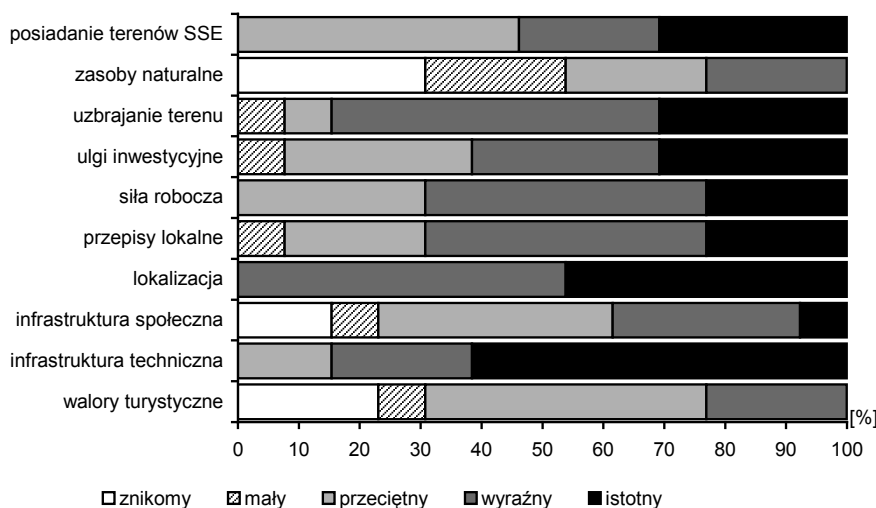
Posiadanie na terenie gminy działek włączonych w WMSSE jest jednym z czynników pozytywnie wpływających na kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Gminy te dysponują bowiem lepszą od innych infrastrukturą techniczną, uzbrojonymi działkami i możliwością konkurowania wysokością podatków i poziomem ulg inwestycyjnych. Różnice w opiniach ankietowanych mogą wynikać m.in. z odmienności stosowanych rozwiązań polityki inwestycyjnej oraz ich skuteczności. Drugim czynnikiem różnicującym może być otoczenie, w którym dana jednostka samorządowa funkcjonuje, bowiem zaobserwowano istotne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi subregionami w województwie. Jednoznaczna ocena poziomu atrakcyjności inwestycyjnej jest czasami utrudniona, tym bardziej że może ona być wypadkową odmiennie kształtujących się składowych.

Wśród przedstawicieli badanych gmin zdecydowanie najbardziej zauważalne w ocenie istotności poszczególnych czynników było nadanie przez ankietowanych bardzo dużej wagi czynnikowi lokalizacji gminy – wszyscy uznali go bowiem za mający wyraźny (53,83%) lub istotny wpływ (46,14%) na poziom atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Lokalizacja gminy jest czynnikiem bardziej historycznym, który przez stosowanie narzędzi np. w postaci tworzenia obszaru gospodarczo uprzywilejowanego powinien tracić na znaczeniu.

Znaczny wpływ na atrakcyjność inwestycyjną gminy dostrzegano również w przypadku uzbrajania terenu (53,83%), lokalnych przepisów (46,14%), siły roboczej (46,14%). Istotny wpływ przypisywano najczęściej (61,52%) infrastrukturze technicznej. W kształtowaniu atrakcyjności inwestycyjnej dość ważne okazały się również dla badanych walory turystyczne gminy. Ponad 30% ankietowanych uznało ten czynnik za mający mały lub znikomy wpływ na poziom atrakcyjności inwestycyjnej gmin, 23,07% respondentów dostrzegło wyraźny wpływ, a 46,14% – przeciętny. Wprawdzie posiadanie na terenie gminy obszarów włączonych w WMSSE przez ponad połowę ankietowanych (53,83%) uznane było za czynnik mający wyraźny lub istotny wpływ na kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej gminy, ale jednocześnie 46,14% odpowiedzi wskazywało na przeciętne oddziaływanie tego czynnika. Być może wynikało to z ograniczonej skuteczności tego instrumentu, albo może gminy przystępując do WMSSE spodziewały się napływu inwestorów z samego faktu posiadania działek, na których można prowadzić uprzywilejowaną działalność gospodarczą.

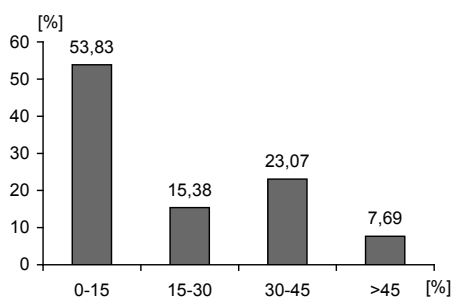
Ulgę inwestycyjne, tworzące podstawową przewagę konkurencyjną terenów objętych WMSSE nad innymi terenami, w opinii 61,52% ankietowanych mają wyraźny lub istotny wpływ na poziom atrakcyjności inwestycyjnej gminy, ale jednocześnie pojawiła się opinia, że preferencyjne opodatkowanie ma mały wpływ na możliwości kreowania wizerunku gminy jako atrakcyjnej dla inwestorów, przeciętne znaczenie ulgom przypisało 30,76% przedstawicieli badanych jednostek.

Wyniki oceny istotności infrastruktury technicznej i kwestii uzbrajania terenu prowadzą do wniosku, że są to najważniejsze determinanty atrakcyjności w opinii badanej grupy, ponieważ zdecydowana większość ankietowanych przedstawicieli gmin tym dwóm czynnikom przypisała wyraźny lub istotny wpływ na kreowanie atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego. Czynniki te uzyskały 84,59% odpowiedzi podkreślających ich istotność („wpływ wyraźny” i „wpływ istotny”), co przedstawiono na rysunku 1. Na atrakcyjność inwestycyjną gmin bez wątpienia ma wpływ posiadanie planu zagospodarowania przestrzennego – 12 przedstawicieli ankietowanych gmin (92,28%) odpowiedziało, że ich jednostka dysponuje takim planem, przy czym między badanymi jednostkami samorządowymi występowały różnice w udziale terenów pod inwestycje w planie zagospodarowania przestrzennego (rys. 2.).



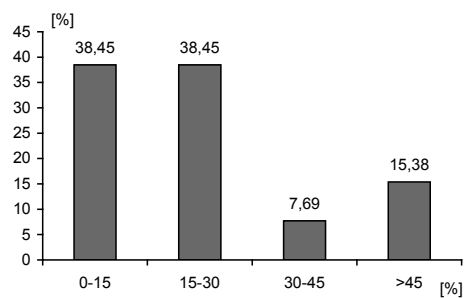
Rysunek 1. Wpływ wybranych czynników na atrakcyjność inwestycyjną gminy w opinii ankietowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



Rysunek 2. Udział terenów przeznaczonych pod inwestycje w planie zagospodarowania przestrzennego w badanych gminach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



Rysunek 3. Udział wydzielonych i atrakcyjnie położonych działek w ogólnej powierzchni terenów przeznaczonych pod inwestycje w badanych gminach

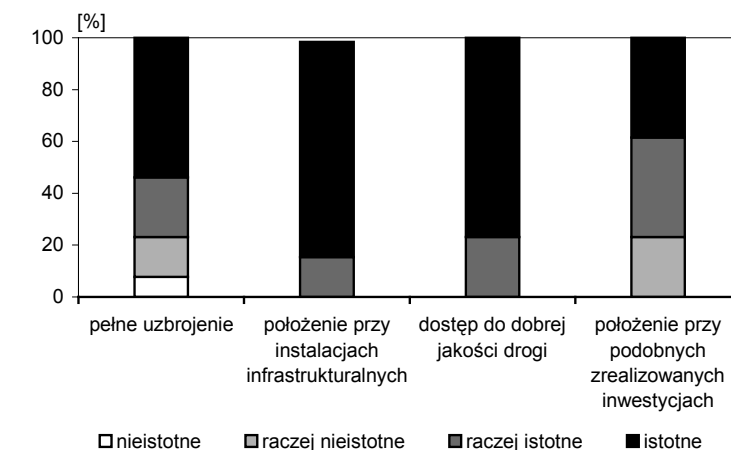
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zdecydowana większość przedstawicieli gmin (69,21%) odpowiedziała, że tereny przeznaczone pod inwestycje zajmują do 30% obszarów w planie zagospodarowania przestrzennego, 23,07% przedstawicieli poinformowało, że tereny takie obejmują od 30% do 45% obszaru gminy i tylko 7,69% (jedna gmina) – więcej niż 45%.

Wszyscy ankietowani stwierdzili, że ich gminy mają wydzielone, atrakcyjnie położone działki pod inwestycje. Strukturę udziału takich działek w ogólnej powierzchni terenów przeznaczonych pod inwestycję przedstawiono na rysunku 3. Ankietowani przedstawiciele gmin najczęściej wskazywali, że takie działki zajmują do 30% całości terenów inwestycyjnych w gminie.

Ankietowanych poproszono również o ocenę istotności cech charakteryzujących atrakcyjność inwestycyjną działki. Warunek pełnego uzbrojenia oceniło jako ważny 7 ankietowanych jednostek (53,83%), jednak równocześnie prawie $\frac{1}{4}$ ankietowanych stwierdziła, że jest to cecha raczej nieistotna w kształtowaniu atrakcyjności działki. Jest to zastanawiająca ocena, tym bardziej że posiadanie w pełni uzbrojonej, przeznaczonej pod inwestycje, działki jest warunkiem koniecznym do włączenia danego terenu do SSE. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż dostęp do uzbrojonych działek jest czynnikiem w dużym stopniu wpływającym na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorców.

Położenie przy instalacjach infrastrukturalnych, podobnie jak i dostęp do dobrej jakości drogi, za istotne uznali wszyscy ankietowani przedstawiciele jednostek samorządowych, a położenie działki przy podobnych, ale już zrealizowanych inwestycjach również było oceniane jako cecha istotna, choć pojawiły się 3 odpowiedzi, w których tę cechę uznano za raczej nieistotną (rys. 4.).

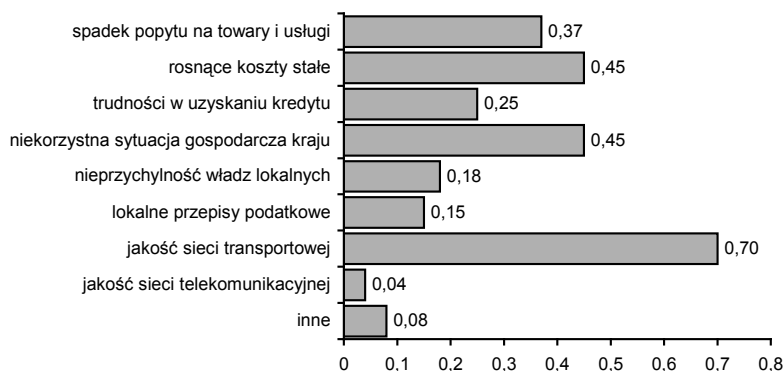


Rysunek 4. Istotność cech charakteryzujących atrakcyjną inwestycyjnie działkę w opinii ankietowanych przedstawicieli gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Posiadanie kompleksowej i profesjonalnie przygotowanej oferty inwestycyjnej bez wątplenia wpływa pozytywnie na możliwości konkurencyjne gminy i ocenę jej atrakcyjności inwestycyjnej. Zdecydowana większość, bo 12 z 13 ankietowanych przedstawicieli jednostek samorządowych (92,28%), stwierdziła, iż ich gmina dysponuje przygotowaną ofertą inwestycyjną. Ponadto w 10 przypadkach gminy korzystały z pomocy zewnętrznych instytucji w promowaniu swojej oferty.

Ważnym elementem w kształtowaniu rozwoju lokalnego przez władze samorządowe jest identyfikowanie jego barier, w tym atrakcyjności inwestycyjnej. Czynnikiem w największym stopniu wpływającym na ograniczanie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej gminy była jakość sieci transportowej. Odpowiedź ta została wskazana przez 9 ankietowanych. Określony wskaźnik ważności osiągnął wartość 0,7 (rys. 5.). Potwierdzone zostały w ten sposób poprzednie odpowiedzi respondentów wskazujące na inwestycje w infrastrukturę jako te, które w opinii ankietowanych w największym stopniu przyczyniają się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej gminy.



Rysunek 5. Wskaźnik ważności czynników ograniczających atrakcyjność inwestycyjną gminy w opinii ankietowanych

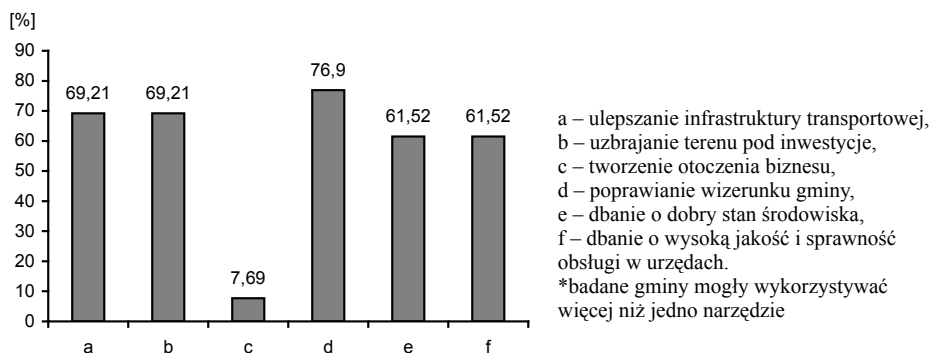
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Kolejnym w hierarchii ważności czynnikiem ograniczającym poziom atrakcyjności inwestycyjnej, wskazywanym przez ankietowanych, była niekorzystna sytuacja gospodarcza w kraju (0,45). Powiązane z nią rosnące koszty stałe, trudności w uzyskaniu kredytów i spadek popytu na towary i usługi również znalazły się na dość wysokiej pozycji w odpowiedziach ankietowanych. Opinie takie sugerują wpływ spowolnienia gospodarczego w związku z kryzysem. Jednocześnie wszystkie te czynniki są czynnikami egzogenicznymi, przez co samorządy mają ograniczone możliwości ich przewyciężania za pomocą narzędzi polityki lokalnego rozwoju, ale również nie czują się do końca odpowiedzialne za zaistniałą sytuację.

Nieprzychylność władz lokalnych i lokalne przepisy podatkowe wskazywali raczej przedstawiciele gmin, w których brakowało odpowiednich ustaw do wprowadzania ulg i zwolnień podatkowych, np. podatku od nieruchomości. Żaden z ankietowanych nie wskazał czynnika w postaci instytucji otoczenia biznesu jako ograniczającego atrakcyjność inwestycyjną gminy. Jakość sieci telekomunikacyjnej została wskazana przez jednego ankietowanego jako mało istotna w kształtowaniu poziomu atrakcyjności inwestycyjnej gminy (0,04 punktu wskaźnika ważności).

AKTYWNOŚĆ WŁADZ LOKALNYCH W KIERUNKU POPRAWY ATRAKCYJNOŚCI INWESTYCYJNEJ

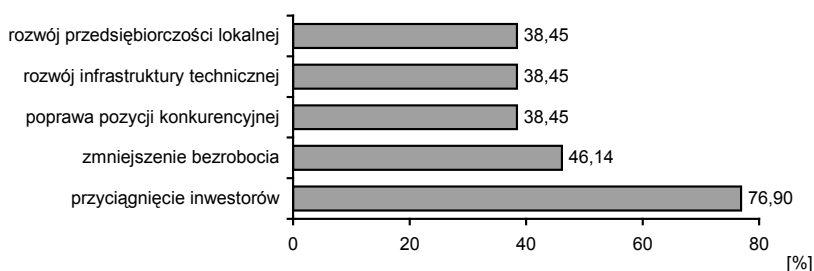
Gminy mają prawnie zagwarantowaną możliwość wykorzystywania szerokiego wachlarza narzędzi poprawiających atrakcyjność inwestycyjną, stąd też w ankiecie pojawiło się pytanie skierowane do przedstawicieli jednostek samorządowych o częstotliwość używania takich narzędzi. W odpowiedziach ankietowanych zaobserwowano dominujący udział działań marketingowych – poprawianie wizerunku gminy i dbałość o wysoką jakość obsługi zainteresowanych w urzędach. Widoczne były starania gmin w doskonaleniu swojej oferty poprzez ulepszanie stanu infrastruktury transportowej i przygotowywanie działek inwestycyjnych na potrzeby przedsiębiorców – odpowiedzi takie wskazało po 69% badanych przedstawicieli gmin (rys. 6.).



Rysunek 6. Wykorzystanie narzędzi poprawiania atrakcyjności inwestycyjnej przez badane gminy
 Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Specjalne strefy ekonomiczne tworzone były w Polsce, aby wywołać określone skutki w regionach problemowych i przewyciężyć ograniczenia wynikające z czynników zarówno zewnętrznych, np. peryferyjne położenie, jak i wewnętrznych, np. w postaci problemu strukturalnego bezrobocia. Istotnym problemem było zatem wskazanie w podjętych badaniach zmian wywołanych w przestrzeni ekonomicznej gmin, które swoje działania włączyły do WMSSE.

Najczęściej zauważanym przez ankietowanych skutkiem przystąpienia do strefy było pozyskanie na teren gminy inwestorów (76,90%), co potwierdza sens tworzenia stref i ich skuteczność (rys. 7). Pozostałe zmiany wywołane przystąpieniem do strefy zaobserwowano w podobnym stopniu. Stosunkowo rzadko obserwowane zmniejszenie bezrobocia na terenie gminy potwierdzać może tezę o niedostatecznym dopasowaniu kwalifikacji zawodowych mieszkańców gminy do oczekiwań inwestorów decydujących się na rozpoczęcie działalności gospodarczej w danym miejscu. Stosunkowo słabo uwidocznił się również skutek w postaci poprawienia pozycji konkurencyjnej gminy, która teoretycznie powinna zyskiwać z momentem objęcia działek preferencjami strefowymi.



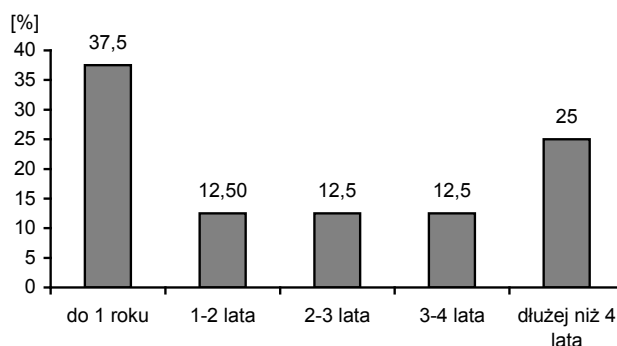
Rysunek 7. Zmiany będące efektem włączenia terenów gminnych do WMSSE
 Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wszyscy ankietowani stwierdzili, że ich gminy będą prowadzić politykę proinwestycyjną nawet po zakończeniu funkcjonowania WMSSE, tj. po 2020 r. Narzędziami ułatwiającymi pozyskiwanie przedsiębiorców, stosowanymi przez badane jednostki, będą utrzymywanie ulg i zwolnień podatkowych oraz dalsze inwestowanie w infrastrukturę techniczną celem jej doskonalenia.

W większości gmin (8) stwierdzono prowadzenie działań na rzecz włączenia nowych terenów inwestycyjnych w skład strefy, podczas gdy 5 gmin takich działań nie podejmowało. Czas oczekiwania na włączenie nowych terenów do strefy wahał się od mniej niż roku do ponad 4 lat, a główną przeszkodą w opinii ankietowanych był brak środków na rozbudowę infrastruktury w pobliżu działek oraz na samo uzbrojenie ich pod inwestycję (70%) (rys. 8.). Pojawiały się również opinie o braku zainteresowania tą kwestią ze strony władz lokalnych, peryferyjnym położeniem działek, na których mogłyby być realizowane nowe inwestycje czy też braku stosownych ustaw, ponieważ rozszerzenie obszaru strefy następuje jako decyzja Rady Ministrów.

Gminy niestające się o rozszerzenie oferty działek włączonych w WMSSE najczęściej argumentowały swoją postawę koniecznością spełnienia wysokich wymagań stawianych przez zarząd strefy oraz brakiem wiedzy o możliwości powiększenia obszarów inwestycyjnych. Przedstawiciele 2 gmin nie wierzyli do końca w skuteczność tej instytucji.

Większość ankietowanych (8) stwierdziło, że ich jednostki samorządowe mają alternatywny wobec strefy sposób na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej i w głównej mierze były to działania związane z marketingiem oraz inwestycjami infrastrukturalnymi – tym dwóm narzędziom polityki rozwoju lokalnego przypisywano dominującą rolę w rozwoju.



Rysunek 8. Czas oczekiwania gmin na włączenie nowych działek do strefy
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Badane gminy różniły się od siebie lokalizacją, dostępnością i jakością infrastruktury technicznej i społecznej czy też chłonnością lokalnego rynku. W działaniach mających na celu pozyskanie inwestorów zewnętrznych czołowe miejsca zajmowały jednostki najbardziej konkurencyjne, czyli takie, które cechują się określonymi walorami, istotnymi z punktu widzenia przedsiębiorców. Zadaniem władz lokalnych staje się zatem dążenie do wprowadzania takich instrumentów i stosowanie takich narzędzi polityki rozwoju lokalnego, które spowodują podniesienie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej. Gmina nie

zawsze musi oddziaływać na inwestorów bezpośrednio, ponieważ tam, gdzie kończą się jej kompetencje, może wykorzystać inne instytucje prorozwojowe, m.in. specjalne strefy ekonomiczne. Istotną kwestią jest dostosowanie działań gminy i strefy, aby w sposób spójny prowadziły do osiągnięcia wspólnego celu.

Przeprowadzone badania ankietowe pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków o czynnikach determinujących atrakcyjność inwestycyjną gmin i skutków włączenia terenów gminy w skład WMSSE:

1. Ocena czynników determinujących atrakcyjność inwestycyjną przez ankietowanych wskazuje, iż istotnym czynnikiem było położenie geograficzne (wpływ wyraźny i istotny), które jednocześnie było identyfikowane jako w największym stopniu ograniczające zainteresowanie inwestorów. Być może związane było to z peryferyjnym położeniem regionu jakim są Warmia i Mazury, a także z ich tradycyjnie rolniczo-turystycznym charakterem oraz słabą infrastrukturą drogową, która jednakże w ostatnich latach zauważalnie zyskuje na jakości. Być może również WMSSE jako instrument rozwoju regionalnego nie do końca spełnia swoje zadanie, jakim jest m.in. zapewnienie możliwości przełamania wpływu czynników zewnętrznych, takich jak lokalizacja.
2. Gminy nie w pełni wykorzystywały możliwości wpływania na rozwój lokalny. Posiadają one w większości przygotowane plany zagospodarowania przestrzennego, ale tereny pod inwestycje stanowią w większości do 30% całości gruntów. Obecność w WMSSE nie jest traktowana przez nie jako czynnik w podstawowym stopniu determinujący atrakcyjność inwestycyjną. Główną korzyścią z posiadania terenów w strefie w opinii ankietowanych było pozyskanie inwestorów, których działalność prowadzi do zmniejszenia się stopy bezrobocia. Przystąpienie do strefy pozwala również poprawić pozycję konkurencyjną jednostek samorządowych w porównaniu z sąsiednimi gminami.
3. W badanych gminach najczęściej wykorzystywanym instrumentem w celu poprawy atrakcyjności inwestycyjnej była poprawa infrastruktury technicznej. Wynikać to może z jednej strony z braków, które w tym zakresie występują i możliwością pozyskiwania środków unijnych na ten cel, a z drugiej strony z faktu, iż braki infrastrukturalne identyfikowane były jako czynnik w decydującym stopniu ograniczający atrakcyjność inwestycyjną gmin. W badanych gminach bardzo małą uwagę zwraca się na kwestię budowy i rozwoju instytucji otoczenia biznesu, większość wysiłków kierują się zaś na sprawy infrastrukturalne. Działania takie są w pewien sposób zrozumiałe, jednakże skala dysproporcji w częstotliwości wykorzystywanych narzędzi może budzić wątpliwości. Bez sprawnie działających ośrodków doradczych, oferowania rozbudowanej pomocy w rozpoczynaniu działalności gospodarczej, tworzenia centrów wymiany wiedzy i technologii próby pozyskiwania inwestorów będą nieskuteczne.
4. W badanych jednostkach samorządu terytorialnego istnieje świadomość korzyści wynikających z możliwości zapewnienia zwolnień i ulg podatkowych dla inwestorów, przez co większość z ankietowanych przedstawicieli zadeklarowała zamiar dalszego stosowania tych instrumentów nawet po wygaśnięciu ustawy powołującej WMSSE, tj. po 2020 r.

LITERATURA

- Adamowicz M. 2003: *Kształtowanie rozwoju regionalnego*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego, Aspekty instrumentalne.*, Wyd. SGGW, Warszawa, t. 2, s. 11-22.
- Ambroziak A.A. 2010: *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*. Wyd. AGH, Warszawa.
- Ancyparowicz G. 2009: *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wzrost polskiej gospodarki w okresie poakcesyjnym*. Główny Urząd Statystyczny.
- Bartik T.J. 2004: *Economic Development*. In: *Management Policies in Local Government Finance*. J. R. Aronson and E. Schwartz. Washington, DC: International City/Country Management Association, 355-390.
- Blakely E.J. 1990: *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Library and Social Research, London.
- Bojar E. 2001: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w obszarach słabo rozwiniętych*. PWN, Lublin.
- Brol R. 2008: *Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, (red.) R. Brol. Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 3.
- Budner W. 2004. *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Poznań.
- Chidlow A., Young S., Salciuviene L. 2009: *Regional determinants of inward FDI distribution in Poland*. *International Business Review*, 18:119-133.
- Domański R. 2005. *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. PWN, Warszawa.
- Dziemianowicz W. 1997: *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, *Studia Regionalne i Lokalne*, Warszawa, 21 (54).
- Dziemianowicz W. 2008: *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne - inwestorzy zagraniczni*. Wyd. UW, Warszawa.
- Godlewska H. 2001: *Lokalizacja działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*. Wybrane zagadnienia. Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa.
- Gorzelał G. 2001: *Szanse polskich regionów (założenia długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski)*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, (red.) J. Brdulak. PTE, Warszawa.
- Jarczewski W. 2006: *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako czynnik przyciągania inwestycji*, [w:] *Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim*, (red.) B. Domański, W. Jarczewski. Departament Gospodarki i Infrastruktury, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, s. 51-54.
- Kalinowski T. 2005. (red.): *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Kola M., Kujawka M., Kuzel M., Piotrowska-Trybull M., Studzińska K. 2005: *Metodyka badań*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w województwie kujawsko-pomorskim. Stan, znaczenie dla gospodarki województwa, stymulanty i destymulanty napływu*, (red.) W. Karaszewski. Wyd. UMK, Toruń, s. 26-38.
- Lizińska W., Kisiel R. 2005: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki* (red.). W. Karaszewski. Wyd. UMK, Toruń, s. 95-102.
- Lizińska W., Kisiel R. 2008: *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*. Wyd. UWM w Olsztynie.
- Lizińska W., Marks-Bielska R., Janicka J., 2010: *Czynniki atrakcyjności inwestycyjnej wybranych województw Polski Wschodniej*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, (red.) J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław. Nr 111; 381-391.
- Lizińska W., Nazarczuk J. M. 2007: *Bariery lokalizacji inwestycji na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego w Polsce Wschodniej*, (red.) B. Plawgo. WSAP, Białystok, s. 51-58.
- Lizińska W., Żróbek-Róžańska A. 2009a: *Potrzeba zintegrowanych działań władz lokalnych i specjalnej strefy ekonomicznej w pozyskiwaniu inwestorów*. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Olsztyn*, Vol. 17, Nr 3, s. 95-102.
- Lizińska W., Żróbek-Róžańska A. 2009b: *Special economic zone as the way of attracting foreign investors to the region*, [w:] *Foreign economic activities: regional aspects*. International Collection of Scientific Works. Odessa State Economic University, Odessa, p. 24-33.

- Markowski T. 2008: *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, (red.) Z. Strzelecki. Wyd. Nauk. PWN, s. 13-28.
- Miszczyk A., Miszczyk M., Żuk K. 2007: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Nargiełło J. 2006: *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(25), s. 99-116.
- Pająk K. 2006: *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*. Wyd. PWSZ im. S. Staszica, Piła.
- Pająk K. 2011: *Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna*, [w:] *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, (red.) K. Pająk, J.J. Tomidajewicz. Wyd. Adam Marszałek, Toruń, s. 30-60.
- Regulski J. 2009: *Rola samorządu województwa w systemie polityki regionalnej państwa*, [w:] *Polityka regionalna na Mazowszu – materiały kongresowe*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej Warszawa, s. 7-14.
- Sajdłowska-Martini E., Calak R. 2002: *Specjalne strefy ekonomiczne w wybranych krajach i w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 5 (128), s. 14.
- Słomińska B. 2007: *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Samorząd Terytorialny, nr 3, s. 19-33.
- Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 r. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektyw funkcjonowania*. ERNST&YOUNG Quality in Everything WeDe.
- Szkica T. 2008: *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, s. 43-63.
- Szymaniak A. 2002: *Problem specjalnych stref ekonomicznych w negocjacjach Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9 (132), s. 17.
- Wojciechowski E. 2003: *Zarządzanie samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa.

Wiesława Lizińska, Renata Marks-Bielska, Roman Kisiel

INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF MUNICIPALITIES AND IMPORTANCE
IN ITS SHAPING THE PREFERENCES OF THE SPECIAL ECONOMIC ZONE

Summary

The main purpose of the study was to evaluate the factors determining the level of investment attractiveness of the municipalities covered by the Warmia-Mazury Special Economic Zone and identification of the effects of the inclusion of investment land in the composition of the zone. Surveys were conducted in the first half of 2010 among 13 of 20 municipalities covered by the zone. A factor in determining investment attractiveness of the greatest extent in the opinion of respondents was geographical location. In most surveyed municipalities (76.90%) an instrument used to enhance investment attractiveness was improvement of technical infrastructure. The presence in the zone area is not regarded by them as a primary factor in determining the degree of investment attractiveness. The main benefit (76.90%) of owning land in the zone area was attracting investors, whose activity leads to a decrease in the unemployment rate and improves the competitive position of the municipality. Most of the interviewed representatives declared an intention of further use of exemptions and tax relief for investors, even after 2020.

Adres do korespondencji:
Dr Wiesława Lizińska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej
ul. Oczapowskiego 4
10-719 Olsztyn
tel. (89) 523 45 31
e-mail: wieslawa.lizinska@uwm.edu.pl