Maria TROJANEK

KSZTAŁTOWANIE ATRAKCYJNOŚCI MIEJSC LOKALIZACJI PRZEZ WŁADZĘ LOKALNĄ

Co może i powinna czynić władza lokalna[1], aby pozyskiwać nowe i pobudzać istniejące podmioty gospodarcze do podejmowania inwestycji na jej obszarze?

W poniższym opracowaniu podejmuje się próbę odpowiedzi na to pytanie. Szczególną uwagę poświęca się na wyjaśnienie warunków sprzyjających podejmowaniu określonych działań inwestycyjnych, co sprowadza się do kształtowania atrakcyjnych warunków lokalizacji, w określonym selektywnym ujęciu. Możliwe i pożądane są tu różne rodzaje działań, w tym działania o charakterze informacyjno-promocyjnym i organizatorskim, tworzące otoczenie instytucjonalne i ogólny klimat sprzyjający podejmowaniu działalności inwestycyjnej. Przyjmuje się założenia, że władza lokalna jest gospodarzem terenu troszczącym się o dobro ludzi tu zamieszkałych, ich przyszłość i o rozwój terenu. Posiada ona określony (pożądany) obraz gospodarki swojego obszaru i w kierunku jego realizacji steruje – głównie za pośrednictwem mechanizmów ekonomicznych – postępowaniem podmiotów gospodarczych (już istniejących bądź mogących zlokalizować działalność na tym terenie). W swym strategicznym postępowaniu władza lokalna obejmuje wszystkie podmioty, niezależne od charakteru własności i rozwiązań instytucjonalnych, chociaż, oczywiście, czyni to w różnym trybie i w różnej formie.

---

[1] Władza lokalna w tym opracowaniu utożsamiana jest z organem decyzyjnym samorządu terytorialnego, zaś kształtowanie atrakcyjności miejsc lokalizacji dotyczy obszaru „przynależnego" jej (tej władzy) w terytorialnej organizacji kraju.

1. Ewolucja poglądów na czynniki determinujące efektywność lokalizacji

Zagadnienia dotyczące lokalizacji i działalności (a zwłaszcza przemysłu) były podejmowane i wielokrotnie analizowane w literaturze ekonomicznej. Ze względu na charakter opracowania w dalszej części rozważań wskazuje się jedynie na pewne elementy wyznaczające ewolucję poglądów i znaczenie, jakie niektórzy autorzy przypisywali określonym czynnikom w procesie wyboru lokalizacji.

Jak wiadomo, początek systematycznych badań nad problematyką wyboru lokalizacji wiąże się z pracą A. Webera „Über den Standort der Industrien", w której przedstawił on proces dochodzenia do najlepszego umiejscowienia zakładu przemysłowego. A. Weber, twórca pierwszej systematycznej teorii lokalizacji[2], wyróżnił trzy czynniki lokalizacji (umiejscowienia): czynnik kosztów transportu, czynnik kosztów pracy i czynnik aglomeracji. Najkorzystniejsza lokalizacja – jego zdaniem – wyznaczona jest przez punkt minimalnych kosztów transportu (surowców, wyrobów gotowych). Dopuszcza on w swych rozważaniach możliwość odchyleń od tak wyznaczonego punktu w zależności od kształtowania się kosztów pracy i czynników aglomeracji. Zdaniem A. Webera postępowanie przedsiębiorcy sprowadza się do poszukiwania takiej lokalizacji, która gwarantuje minimalne koszty, a tym samym maksymalne zyski[3]. Stwierdza on, że najkorzystniejsze lokalizacje występują w miejscach najniższych kosztów. Teoria Webera uwzględniała ówczesne realia gospodarcze i odpowiadała warunkom opisywanym w modelu wolnej konkurencji. Dalsze badania nad lokalizacją przemysłu doprowadziły do wielu uzupełnień tej teorii.

Wielkie znaczenie miała praca A. Löscha „Die räumliche Ordnung der Wirtschaft"[4], uważana za najlepsze opracowanie teorii lokalizacji gospodarki wolno-

---

[2] Można spotkać się ze stwierdzeniem, iż zagadnienia stanowiące przedmiot w pracy Webera były rozpatrywane znacznie wcześniej przez innego autora, a mianowicie, W. Launhardta, Patrz: **W. Launhardt**, Die Bestimmung das zweckmassigsten Standorts einer gewerblichen Anlage. *Zeitschrift des Verinas Deutscher Ingenieure*, 1882 nr 3. Niektórzy dopatrują się inspiracji mających swe źródło w opracowaniu J. H. Thünena na temat stref rozwoju rolnictwa i jego intensyfikacji w zależności od odległości od miasta, **J. H. Thünen**, Der isolierte Staat in eziehung auf Landwirtschaf und Nationalekonomie, Berlin 1826, cytowane za **K. Secomskim**, Wstęp do teorii rozmieszczenia sił wytwórczych, PGW, Warszawa 1956.

[3] Założenia przyjęte w omawianej teorii, jak również ocena warunków, w jakich są one prawdziwe, nie stanowi przedmiotu rozważań w tym opracowaniu. Zostały one opisane i scharakteryzowane w sposób dogłębny i wyczerpujący w pracach wielu autorów. Patrz m. in. **B. Gruchman**, Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej, Studia KPZK, tom XVII, Warszawa 1967, **K. Secomski**, Wstęp do teorii rozmieszczenia ... op. cit. Kryteria lokalizacji zakładów przemysłowych, Biuletyn KPZK z. 45, Warszawa 1967. **W. Isard**, Metody analizy regionalnej, PWN Warszawa 1965, **R. Domański**, Gospodarka przestrzenna, PWN, Warszawa 1990.

[4] Ukazała się ona po raz pierwszy w 1940 roku. Drugie jej wydanie, znacznie uzupełnione, poszerzone wydane zostało w 1944 r. Doczekała się wielu tłumaczeń. Polski przekład tej pracy opublikowany został w 1961 r.

rynkowej[5]. Do niewątpliwych osiągnięć tego autora należy m. in. stwierdzenie – już wtedy – iż w praktyce nie jest możliwe wyznaczenie optymalnej lokalizacji zakładu przemysłowego i dlatego analiza powinna objąć zagadnienia dotyczące szerszego układu. Zdaniem A. Löscha przedsiębiorstwo, chcąc dokonać wyboru najbardziej korzystnej lokalizacji, musi wybrać lokalizację zapewniającą największe zyski nominalne[6]. Zrealizowanie tego zadania, ze względu na konieczność uwzględnienia wielu okoliczności i możliwości jego realizacji, jest zadaniem szczególnie trudnym, zwłaszcza w gospodarce dynamicznej.

Do teorii Löscha nawiązuje m.in. Hoover w swej pracy „Lokalizacja działalności gospodarczej"[7]. Stwierdza on, iż „wybór odpowiedniego miejsca lokalizacji może oznaczać powodzenie lub ruinę przedsiębiorstwa".

Z zagadnieniem lokalizacji wiąże się też praca W. Isarda, dotycząca analizy regionalnej[8]. W pracy tej wskazuje się na takie okoliczności, jak rozpatrywanie lokalizacji we wzajemnych powiązaniach oraz znaczenie substytucji czynników lokalizacji przy wyborze miejsca dla określonej działalności. Autor stwierdza, iż decydującą rolę przy wyborze odgrywa substytucja między kosztami transportu a każdym innym czynnikiem lokalizacji. Wybór dokonany na podstawie tego kryterium może podlegać korekcie w zależności od korzyści wielkiej skali, korzyści lokalizacji i korzyści urbanizacji rozpatrywanej lokalizacji. Przyjęcie tego faktu (założenia) pozwoliło mu przedstawić koncepcję kompleksu przemysłowego jako układu działalności, który jest prowadzony na pewnym obszarze i do którego należą różne działalności, wzajemnie ze sobą powiązane, oraz zaprezentować warunki lokalizacji tychże kompleksów. Isard przechodzi od ujęć objaśniających przyczyny lokalizacji działalności w układach zastanych do ujęć normatywnych wskazujących jak postępować przy wyborze lokalizacji, by w efekcie osiągnąć bardziej efektywne układy przestrzenne działalności.

Z przytoczonych poglądów wynika, iż początkowo zagadnienia lokalizacji przemysłu rozpatrywane były z punktu widzenia pojedynczego podmiotu, działającego w warunkach konkurencji doskonałej, przez pryzmat minimalizacji kosztów. Nadrzędne znaczenie przypisywano kosztom transportu. Wybór efektywnej lokalizacji, dokonany na podstawie tego kryterium mógł być korygowany przez inne czynniki, m.in. aglomeracji. W dalszym swym rodzaju teoria lokalizacji, uwzględniając dokonujące się zmiany w warunkach gospodarowania, upatrywała czynniki umiejscowienia produkcji po stronie popytu i rynków zbytu. Diametralna zmiana warunków działania przedsiębiorstw, w latach wielkiego kryzysu lat trzydziestych naszego wieku i po nim następujących, spowodowała wyeksponowanie kryterium maksymalizacji zysku jako decydującego przy wy-

---

[5] Por. **K. Dziewoński**, Przedmowa do wydania polskiego, [w:] A. Lösch, Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji, s. 3-8.

[6] Por. **A. Lösch**, Gospodarka przestrzenna...op.cit., s.24.

[7] **E. M. Hoover**, Lokalizacja działalności gospodarczej, PWN, Warszawa 1962.

[8] **W. Isard**, Metody analizy regionalnej, PWN, Warszawa 1965.

borze lokalizacji. Przedmiotem zainteresowania przedsiębiorstwa stała się zarówno strona przychodów, jak i strona nakładów. Podkreślono, iż lokalizacje należy rozpatrywać we wzajemnych powiązaniach oraz że wybór optymalnej lokalizacji jest w zasadzie niemożliwy i dlatego poszukiwania muszą się skoncentrować na poszukiwaniach lokalizacji korzystnej. Zatem rola i znaczenie poszczególnych czynników decydujących o wyborze lokalizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego zmienia się w czasie. Inwestorzy – w coraz większym stopniu – w swych decyzjach lokalizacyjnych – obok tradycyjnych czynników – uwzględniają takie, jak np.: stabilność sytuacji gospodarczej i politycznej, stan i poziom nowoczesności urządzeń infrastrukturalnych, kulturę i tradycję danego obszaru.

2. Czynniki wyznaczające atrakcyjność określonego obszaru dla potencjalnych inwestorów

Mówiąc o atrakcyjności lokalizacji, mamy na myśli nie tylko walory miejsca (obszaru, jednostki terytorialnej) dla określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, ale także jasność i pełność w rozpoznawaniu istniejącej sytuacji i jej rozwoju w określonym przedziale czasu ze wskazaniem elementów negatywnych[9]. Atrakcyjność ta jest – jak wiadomo – uzależniona od wielu czynników. Ich ramowy zestaw przedstawia tabela 1. Przy wyborze lokalizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego bierze się zespół czynników (ich kompleksowość, komplementarność i substytucyjność) oraz zakres i siłę oddziaływania.

Władza lokalna w wyniku odpowiednich działań, może doprowadzić do wzrostu atrakcyjności miejsc lokalizacji inwestycji. W myśl przyjętych w tym opracowaniu założeń działania władzy lokalnej mieścić się powinny w ramach rozwoju konkretnego obszaru i dotyczyć przedsięwzięć, które się w tym układzie gospodarczym zawierają. Przedsięwzięcia te są swego rodzaju ofertami do dalszych uzgodnień[10]. W stosunku do nich powinien powstać zespół informacji interesujących – jak należy sądzić – potencjalnych inwestorów i mających znaczenie dla efektywności inwestowania.

---

[9] Atrakcyjności lokalizacyjnej obszaru poświęcona jest dalsza część rozważań.

[10] Warto zaznaczyć, że nie są to uzgodnienia „od zera", ponieważ zawarte w koncepcji układu lokalnego przedsięwzięcia stanowią już na ogół wyniki jakiegoś dialogu z potencjalnymi inwestorami. Zatem w działaniach, które tu opisujemy, chodzi o kontynuację uzgodnień.

Tabela 1. Czynniki wyznaczające atrakcyjność miejsc lokalizacji

Wyszczególnienie	Źródło (potencjalnych) dodatkowych korzyści bądź niekorzyści
I. Walory użytkowe wytworzone przez naturę: 1) bogactwa mineralne 2) gleby 3) woda 4) klimat 5) krajobraz 6) ukształtowanie powierzchni	Różnice w: – dostępności – jakości – kosztach pozyskania – cenach – opłatach – normach dopuszczalnych zanieczyszczeń i kar z tytułu ich przekroczenia – kosztach uzdatniania, usuwania zanieczyszczeń
II. Walory użytkowe będące wytworem działań człowieka 1) obiekty produkcyjne i ich rozmieszczenie 2) obiekty infrastruktury gospodarczej 3) obiekty infrastruktury społecznej 4) obiekty infrastruktury technologicznej 5) obiekty infrastruktury telekomunikacyjnej 6) infrastruktura bankowa	– obniżka kosztów transportu – korzyści skali produkcji – korzyści aglomeracji – nowoczesność tych obiektów
III. Siła robocza	– zróżnicowana struktura kwalifikacyjna – kwalifikacje poszukiwane – tradycje dobrej i solidnej pracy
IV. Stabilność sytuacji gospodarczej i politycznej	– określone w czasie reguły gry – określona polityka rozwoju społeczno-gospodarczego – ukształtowany system polityczny
V. Instytucje zajmujące się promocją danego obszaru	Informacje dotyczące: – rozpoznania sytuacji danego obszaru i wskazanie elementów negatywnych (barier) dalszego rozwoju
VI. Kultura i tradycje gospodarcze danego obszaru	– podejście do pracy – pielęgnowane cechy ludzi zamieszkujących dany obszar (solidność, obowiązkowość, rzetelność) – osiągnięcia gospodarcze tego terenu

c d. tab. 1

Wyszczególnienie	Źródło (potencjalnych) dodatkowych korzyści bądź niekorzyści
VII. Atrakcyjność miejsc przebywania	– kultura i tradycje mieszkańców wygląd miejscowości porządek na ulicach wokół zabudowań zagospodarowanie terenu – urządzenia umożliwiające realizację zróżnicowanych potrzeb (sieć obiektów sportowych hotele i ich standard, obiektystyczne, wypoczynkowe, oferta rozrywkowa), – stan środowiska (czysta woda, mniej zanieczyszczone powietrze, lasy)

Źródło: opracowanie własne.

3. Działania informacyjno-promocyjne jako jeden z czynników określających atrakcyjność lokalizacyjną danego obszaru

Działania informacyjno-promocyjne obejmują różne przedsięwzięcia, które mogą służyć rozwojowi obszaru poprzez podawanie o nim wiadomości pozytywnych (zachęcających do lokowania inwestycji i współpracy) i poprzez popieranie działalności gospodarczej tu realizowanej. Należą do nich informacje:

(a) Dotyczące potrzeb danego obszaru. Powinny one wskazywać:

– zapotrzebowanie rynku lokalnego na określone produkty (rzeczy i usługi) i to zarówno w aspekcie potrzeb finalnych (konsumpcji), jak i przetwórczych (współdziałanie z innymi miejscowymi podmiotami gospodarczymi), a także w aspekcie ogólnej harmonii szeroko rozumianego lokalnego układu gospodarczego (chodzi np. o przedsięwzięcia służące zachowaniu lub przywróceniu walorów środowiska przyrodniczego danego obszaru);

– zapotrzebowaniu danego obszaru na określone (co do liczby i ewentualnie rodzaju) miejsca pracy, związane z sytuacją na rynku pracy (bezrobociem) i prognozami demograficznymi;

– zapotrzebowanie na działania inwestycyjne służące takim strategicznym przesłankom rozwoju układu lokalnego, jak restrukturyzacja czy unowocześnienie gospodarki, opanowanie procesu nadmiernej emigracji, zagospodarowanie miejscowych surowców .

(b) Opisujące cechy terenu przeznaczonego – w miejscowych planach przestrzennego zagospodarowania – pod lokalizację określonych funkcji gospodar-

czych. Informacje te dotyczą zarówno podaży i podziału terenów pod lokalizację określonych inwestycji, jak i cech (właściwości) terenu. Jedne i drugie określają nakłady związane z pozyskaniem i przystosowaniem terenu do wymagań wynikających z procesu inwestycyjnego i wpływają na koszty ponoszone w okresie eksploatacji przez użytkownika. Potencjalnego inwestora interesuje charakterystyka danego terenu wynikająca z:

– warunków fizycznych, tj. ukształtowania powierzchni, nośności gruntu, poziomu zalegania wód gruntowych;

– położenia względem zlokalizowanych już lub planowanych rodzajów działalności, rozmieszczenia elementów infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym;

– wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne;

– stanu prawnego nieruchomości, zwłaszcza gruntowych.

(c) Przedstawiające zarówno lokalizacyjne udogodnienia dla potencjalnych inwestorów, jak i informacje o istniejących bądź mogących się pojawić w niedalekiej przyszłości barierach rozwoju dotyczących danego obszaru.

Należy tutaj przedstawić wszelkiego rodzaju działania zmierzające do skróconego trybu uzyskiwania wskazań lokalizacyjnych, uproszczone przepisy lokalizacyjne i procedurę załatwiania zmiany przeznaczenia działki, określenie krótkiego, nieprzekraczalnego terminu załatwiania tychże spraw, możliwość załatwienia ich w jednym miejscu. Należą do nich dogodne warunki uzyskiwania pozwoleń budowlanych, uporządkowanie spraw dotyczących własności gruntów i ich użytkowania, przygotowane terenów budowlanych, dogodne warunki ich udostępniania (dzierżawa, wykup). Obok wymienionych wyżej działań, władza lokalna może podejmować pewne działania zaporowe, zniechęcające do podejmowania określonych rodzajów inwestycji, uciążliwych i niepożądanych na danym terenie.

Zarówno działania wspierające działalność inwestycyjną podmiotów niezależnych, jak i działania zaporowe są środkiem do realizacji ogólnego celu rozwoju układu lokalnego. Zatem podejmowane działania powinny wynikać z przyjętego celu rozwoju, jak i specyfiki danego obszaru (warunków lokalnych). Konieczne jest także rozeznanie (diagnoza) potrzeb i możliwości danego obszaru oraz ocena dotychczasowego rozwoju (hamowanie, likwidacja, rozwój dotychczasowych bądź inspirowanie i wspieranie nowych rodzajów działalności). Przykładowo: ten sam cel, jakim może być restrukturyzacja gospodarki, w zależności od tego czy mamy do czynienia z obszarem przygranicznym, zagrożenia ekologicznego lub zapóźnionym w rozwoju, narzuca konieczność wykorzystania innych środków i działań na rzecz jego realizacji[11].

---

[11] Por. Kształtowanie tradycyjnego regionu przemysłowgo, Studia nad ekonomiką regionu, tom 16. Śląski Instytut Naukowy w Katowicach, Katowice, 1987, s. 119-1515; Problemy i kierunki restrukturyzacji przemysłu Śląska Opolskiego, pr. zb. pod red. **Z. Mikolajewicza**, Opole 1992; Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przyrodniczych. Studium na przykładzie gminy Myślibórz, pr. zb. pod red. **M. Kłodzińskiego** i **J.Okuniewskiego**. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, Warszawa 1993; **S.Korenik**, Problemy restrukturyzacji

(d) Działania dotyczące władzy lokalnej jako potencjalnego inwestora i dysponenta własności komunalnej.W tym zakresie mieszczą się deklaracje władzy lokalnej odnośnie do udogodnień infrastrukturalnych, takich jak budowa dróg dojazdowych, doprowadzenie wody, gazu, energii elektrycznej (bądź partycypacja w nakładach na wybudowanie tych urządzeń) oraz informacja o nie zagospodarowanych obiektach (mieniu niechcianym) i możliwościach ich adaptacji do umiejscowienia tam nowych funkcji.

Równocześnie istotne jest, aby – obok wymienionego wyżej zestawu informacji stanowiących zachęty inwestycyjne – w materiałach prezentowanych przez władzę lokalną znalazły się dane będące ostrzeżeniem przed niewłaściwymi na danym obszarze pociągnięciami inwestycyjnymi. Generalnie biorąc, chodzi tu o istniejące i potencjalne bariery rozwoju we wszelkich ich formach i przejawach[12], a w tym również o te bariery (ograniczenia), które władza lokalna może sformułować w wyniku preferowania określonej koncepcji rozwoju obszaru[13]. Wpływ informacji o barierach (ograniczeniach) sprowadzi się do zaznaczenia niemożliwości pewnych przedsięwzięć lub do wskazania kosztów związanych z pokonaniem określonych barier, co rzutuje na decyzje inwestycyjne podmiotów niezależnych.

W problematyce barier, zwłaszcza natury materialnej, np. jak brak zasobów infrastrukturalnych, istotne wydaje się to, aby przy rzetelnej (pełnej) ich identyfikacji i kwantyfikacji, znalazły się (na ile jest możliwe) konkretne działania władzy lokalnej w ich pokonywaniu bądź jasna informacja o niemożliwości realnych działań ze strony władzy lokalnej w tym zakresie w określonym czasie. Jest to ważne, gdyż owa jasna i pełna informacja w istniejącej sytuacji i jej rozwoju w określonym czasie może działać w efekcie jako czynnik zachęcający do podejmowania inwestycji.

(e) Związane z szeroko pojętym „zapleczem finansowym" działań inwestycyjnych. Obejmują one warunki uzyskiwania kredytów (m.in. w bankach regionalnych), poręczeń ze strony organów władzy lokalnej, ulg dla inwestorów, a także udogodnień podatkowych.

(f) O ogólnej atrakcyjności jednostki lokalnej jako miejsca przebywania. Chodzi tu o udgodnienia życia codziennego, warunki spędzenia czasu wolnego, w tym swoistość lokalną – atrakcyjną dla przybyszów.

---

regionów depresji na przykładzie okręgu wałbrzyskiego, [w:] Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej, pr. zb. pod red. **B. Winiarskiego**, PAN, Warszawa1992 s.179-188; Restrukturyzacja gospodarki Wielkopolski w ramach gospodarki europejskiej, **L. Wojtasiewicz** z zespołem, [w:] Regiony w Europie: Polityka EWG, Zgromadzenie regionów i jego członkowie (na przykładzie regionów partnerskich Wielkopolska - Bretania), praca z serii: Restrukturyzacja gospodarki regionalnej i lokalnej, z. 7, Poznań 1991, s.33-84.

[12] Por. **B. Gruchman** i współautorzy, Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, z. 99, Warszawa 1978.

[13] Jak na przykład ograniczenie czy wykluczenie przedsięwzięć przemysłowych na obszarach ukierunkowanych na rozwój turystyki.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

Ogół powyższych informacji, które przedstawiono wyżej, powinien wynikać z koncepcji rozwoju danego obszaru. Dotyczy to zwłaszcza programowych działań inwestycyjnych i organizatorskich władzy lokalnej jako podmiotu gospodarującego. Najważniejsze wśród nich to wielkości określone poprzednio jako decyzyjne władzy lokalnej. Nawet jeśli ich rozmiar i zakres będzie niewielki, ale będą określone konkretnie, wiarygodnie i realnie osadzone w czasie, mogą się stać czynnikiem przesądzającym o decyzjach inwestycyjnych podmiotów niezależnych[14]. Podmioty te w swych kalkulacjach bez wątpienia będą starały się uwzględniać i oceniać korzyści płynące dla nich ze wspomnianych działań.
Atrakcyjność miejsca lokalizacji w ujęciu porzez nas proponowanym oznacza bowiem nie tylko walory (naturalne i inne) sprzyjające inwestowaniu w danym miejscu, lecz również jasność i pełność w rozpoznawaniu istniejącej sytuacji i jej rozwoju w określonym czasie z elementami negatywnymi.

Atrakcyjność miejsca lokalizacji z punktu widzenia potencjalnego inwestora ostatecznie wyrazi się – przy wszelkich udogodnieniach jakościowych – wynikiem finansowym.

Istota rachunku efektywności inwestycji przeprowadzonego z punktu widzenia pojedynczego podmiotu sprowadza się do dążenia do maksymalizacji własnej rentowności, do czego prowadzi obniżenie własnych kosztów i (lub) zwiększanie własnych efektów.
Dla wyniku tego rachunku istotne jest to, że w nawiązaniu do kompleksowego programu rozwoju konkretnego obszaru mogą tu być uwzględnione w mniejszym lub większym stopniu zewnętrzne uwarunkowania inwestycji, a przede wszystkim to, co w literaturze zwykło się nazywać korzyściami zewnętrznymi.

Jak wiadomo, korzyści koncentracji przestrzennej mają wiele aspektów[15]. Z punktu widzenia przedmiotu tej pracy na szczególną uwagę zasługują:

– korzyści wiążące się z obniżeniem kosztów transportu (materiałów i półfabrykatów do dalszego przetwórstwa oraz wyrobów gotowych do rynku zbytu),

– korzyści wiążące się ze wspólną obsługą infrastrukturalną i ewntualnie innych usług specjalistycznych.

Pojęcie **korzyści zewnętrznych** (external economies) wywodzi się od A.Marshalla. W rozważaniach dotyczących teorii przedsiębiorstwa, autor wskazuje na dwa rodzaje korzyści wynikających ze wzrostu skali produkcji. Są to: korzyści **wewnętrzne** (internal economies), których rozmiary zależą od środków, jakimi rozporządza przedsiębiorstwo, oraz od organizacji i sprawności przedsiębiorstwa, i korzyści zewnętrzne zależne od koncentracji tych samych lub podobnych rodza-

---

[14] Oznacza to, że programowane działania władzy lokalnej muszą już być poparte odpowiednimi analizami wykonalności (feasibility study) i operować kompleksem niezbędnych informacji (chodzi o swego rodzaju biznes plan władzy lokalnej w zakresie jej działań inwestycyjnych).

[15] Por. **B. Byrski**, Integracja przemysłu w układach przestrzennych. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Seria Specjalna. Monografie, nr 44, Kraków 1978; **E. Gługiewicz**, Korzyści koncentracji przestrzennej w planowaniu aglomeracji przemysłowej, PWN, Poznań-Warszawa 1988.

jów działalności w jednym miejscu, a także ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego.

Koncepcja korzyści zewnętrznych została zaadaptowana przez wielu ekonomistów zajmujących się teorią dobrobytu, teorią wzrostu zrównoważonego i niezrównoważonego, teorią biegunów wzrostu czy teorią wyboru publicznego[16]. Warto przytoczyć tu niektóre interpretacje korzyści zewnętrznych, zwłaszcza te, które efekty zewnętrzne łączą z występowaniem korzyści lokalizacyjnych, bowiem podejście takie ma istotne znaczenie z punktu widzenia zagadnień stanowiących przedmiot dalszych rozważań.

J. Meade [17] stwierdza, że efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy efektywność produkcji w jednym miejscu jest uzależniona od produkcji i (bądź) nakładów innego przedsiębiorstwa. Z kolei P. A. Samuelson[18] uważa, że efekty zewnętrzne poojawiają się wtedy, gdy produkcja lub konsumpcja wywołuje uboczne efekty u innych (tzn. straty (lub zyski), które ktoś ponosi (otrzymuje) i nie są wyrównywane (bądź przekazywane) przez tego (temu), kto je powoduje).

Według CH. Wolfa[19] istnienie efektów zewnętrznych oznacza nieuwzględnienie pewnych kosztów i korzyści społecznych w rachunku opłacalności przeprowadzonym przez dany podmiot.

B. Gruchman[20], przedstawiając specyfikę aglomeracyjnych czynnnków lokalizacji i korzyści zewnętrznych, wskazuje na dwa rodzaje korzyści zewnętrznych: zlokalizowane przestrzennie (immobilne) i nie zlokalizowane przestrzennie (mobilne).

Korzyści zlokalizowane przestrzennie (lokalne) stanowią „wyraz gospodarczych i technicznych powiązań zakładów produkcyjnych z obszarem, w ramach którego

---

[16] Por. m. in. **A. Michalewski**, Ekonomia dobrobytu. Prezentacje i próba oceny, PWE, Warszawa 1972, **Z. Romanow**, Ekonomia dobrobytu a ekonomia socjalizmu, wyd. WSE w Poznaniu, Poznań 1970, **W. Kamiński**, Współczesna teoria dobrobytu, PWE, Warszawa 1980. Wszechstronną analizę istoty, znaczenia korzyści zewnętrznych i możliwości ich wykorzystania w procesie wzrostu gospodarczego od czasów Marshalla po lata sześćdziesiąte przedstawił **D. Tosi** w pracy: O znaczeniu korzyści zewnętrznych we wzroście gospodarczym. [w:] Studia ekonomiczne, PWE, Warszawa 1964, Tom II, s. 5-53. Wnioski z toczącej się dyskusji, wywołanej ukazaniem się artykułów Coasa, Davisa i Whinstona oraz Buchanana i Stubblebina, a dotyczące alokacji zasobów w zależności od korzyści zewnętrznych przedstawia **R. Turvey**, On Divergences Between Social Costa and Private, *Economica* nr 8, 1963, [w:] Środowisko - Społeczeństwo - Gospodarka, s.107 i dalsze, Kraków 1992. Koncepcja biegunów wzrostu znalazła omówienie w wielu pracach zagranicznych i polskich autorów. Patrz m.in. Teoria biegunów wzrostu, Przegląd zagranicznej literatury geograficznej, z. 3-4, wyd. Ossolineum, Wrocław 1979. Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych, wybór opracowań pod red. **A. Kuklińskiego**, PWE, Warszawa 1974, **S. M. Komorowski**, Bieguny rozwoju: czy istnieją ? [w:] Studia regionalne w perspektywie doświadczeń międzynarodowych. Studia KPZK, tom LXXXII, PWN Warszawa 1985.

[17] **J. Meade**, External Economies and Diseconomies in a Competive Situation, *Economic Yournal* 1952 nr 245, s.54-67. cyt. za: W. Kamiński, Współczesna teoria dobrobytu, PWE, Warszawa 1980, s. 152.

[18] **P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus**, Economics, wyd. XII, New York, 1985.

[19] **Ch. Wolf, Jr.**, A Theory of Non-Market Failures, *The Public Interest* 1979, nr 55, s.114 i dalsze.

[20] **B. Gruchman**, Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej (na przykładzie Polski), Studia KPZK, tom XVII, PAN, Warszawa 1967, s. 36 i dalsze.

działają". Zdaniem J. Kolipińskiego[21] efekty zewnętrzne to „takie oddziaływanie decyzji gospodarczych na innych, za które nie płaci się żadnej ceny". Efekty (korzyści i niekorzyści) występują u innych podmiotów: kto inny jest sprawcą tych efektów, a na kogo innego one oddziaływują. R. Domański[22] źródło korzyści zewnętrznych dla działalności produkcyjnej i usługowej upatruje w nagromadzeniu w określonym miejscu pewnej liczby przedsiębiorstw i istniejącym zainwestowaniu. J. Regulski[23] wskazuje, iż rozwój miast i regionów wiąże się z „produkcją" korzyści dla podmiotów działających na ich terenie. Podobną definicję efektów zewnętrznych podaje A.T. Kowalewski[24]. Uważa on, że korzyści zewnętrzne związane są z warunkami działania, jakie stwarza miasto zlokalizowanym na jego terenie zakładom produkcyjnym. T. Mickiewicz[25] podkreśla iż efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy działalność produkcyjna lub konsumpcyjna wywiera uboczny wpływ na funkcję produkcji lub funkcję użyteczności innego podmiotu. W pracach W. Pietraszewskiego[26] korzyści zewnętrzne odnoszą się do konkretnego miejsca i są to korzyści osiągane przez określony podmiot, ale powstałe bez jego udziału. Pod koniec lat osiemdziesiątych ukazała się praca A. Jewtuchowicz[27] pod tytułem „Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia", w której autorka przedstawia interpretację efektów zewnętrznych, wykorzystując dorobek ogólnej teorii systemów. Dokonany jest tu podział efektów efektów zewnętrznych według dwóch kryteriów: sposobu ich powstawania i mechanizmów transmisji. Zdaniem autorki, efekty zewnętrzne można zdefiniować „jako materialne i niematerialne dobra, jakie otrzymuje wyróżniony podmiot ze swojego otoczenia bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania". Efekty zewnętrzne interpretuje jako czynnik wynikający z „właściwości strukturalno-funkcjonalnych systemów charakteryzujący współzależności pomiędzy elementami systemu" i uważa, że powstają one w ramach systemów terytorialnych. Podobne podejście do istoty efektów zewnętrznych reprezentują T. Markowski i J. Kot. Definiują oni efekty zewnętrzne „jako negatywne i pozytywne czynniki (sfery realnej i informacyjnej), docierające z otoczenia do wyróżnionego podmiotu, zmieniające warunki, w jakich działa ten

---

[21] **J. Kolipiński**,Człowiek, gospodarka,środowisko,przestrzeń, Studia KPZK PAN,LXIII,Warszawa 1978.

[22] **R. Domański**, Podstawy planowania przestrzennego, skrypt nr 322 Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s.96.

[23] **J. Regulski**, Planowanie przestrzenne , PWE, Warszawa 1985.

[24] **A.T. Kowalewski**, Ekonomiczne aspekty planów urbanistycznych w Polsce, PAN, Instytut Nauk Ekonomicznych, Wyd. Ossolineum, Wrocław 1990, s.49.

[25] Patrz cykl artykułów tego autora w *Życiu Gospodarczym* (nr od 42-51 z 1993 r.) pod wspólnym tytułem Teoria wyboru publicznego; por. także artykuł pt. Ogólne zasady finansów lokalnych, I część raportu Reforma finansów lokalnych w Europie Centralnej i Wschodniej, *Samorząd Terytorialny*1993 nr 1-2, s. 3-39.

[26] **W. Pietraszewski**, Wartość przestrzeni w planowaniu, Studia KPZK, tom LXXX, PWN, Warszawa 1985, s.9. Optymalizacja w gospodarce przestrzennej miast, Wyd. Arkady, Warszawa 1989, s.35.

[27] **A. Jewtuchowicz**, Efekty zewnętrzne w pracach urbanizacji i uprzemysłowienia, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.

podmiot (odbiorca)"[28]. Wskazują na trzy cechy efektów zewnętrznych, a mianowicie na to, że efekty zewnętrzne:

– wynikają z relacji między elementami systemu,

– są nie zamierzone i nie kontrolowane ze strony podmiotów tworzących to otoczenie,

– nie są rekompesowane ze strony odbiorców efektów.

Z przedstawionych wyżej sformułowań dotyczących istoty efektów zewnętrznych, mechanizmu ich powstawania i transmisji wynika, iż korzyści zewnętrzne powstają jako skutek wzajemnego oddziaływania (nie zawsze jest ono zamierzone), splotu współistnienia różnych podmiotów gospodarujących, działających na określonym obszarze. Ukształtowują się wówczas dobra (sprzyjające sytuacje), w których stworzeniu podmiot z nich korzystający nie ma udziału i za których korzystanie bezpośrednio nie płaci. Sprzyja to wynikom danego podmiotu, inspiruje go i zachęca do działalności na obszarze, na którym owe efekty (korzyści) występują[29].

Korzyści zewnętrzne mogą występować jako korzyści lokalizacji i korzyści urbanizacji[30]. Korzyści lokalizacji wynikają ze skupienia na niewielkim obszarze wielu przedsiębiorstw działających w tej samej lub zbliżonej dziedzinie, z czym wiąże się wyższa specjalizacja i wynikająca z tego jakość produktów, innowacyjność produkcji, wzrost kwalifikacji pracowników, ulepszenie przedsiębiorstw obsługowych, lepszy podział pracy i powiązania poziome. Korzyści urbanizacji wynikają z powiązań między różnymi dziedzinami gospodarki oraz między nimi a gospodarką lokalną wielkiego miasta i obejmują udogodnienia transportowe, istnienie bogatego i zróżnicowanego rynku pracy, możliwości korzystania z infrastruktury stworzonej w ramach gospodarki lokalnej, funkcjonowania w wielkich miastach ośrodków naukowych, badawczych, projektowych itp.[31]

Korzyści zewnętrzne, powstające jako wynik działań wielu ogniw, mogą być, przynajmniej w pewnym stopniu, sterowane. Mogą powstawać jako rezultat działań zamierzonych, mających na celu wywołanie określonych zachowań pojedynczych podmiotów gospodarujących. W tym miejscu chcemy zaznaczyć, że skuteczność owych działań zależy od trafności przewidywania zachowań pojedynczych podmiotów gospodarujących i że dla trafności tej potrzebna jest znajomość rachunków (analiz efektywności), które owe podmioty – w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnej – przeprowadzają.

---

[28] **T. Markowski, J. Kot**, Ekonomiczne i finansowe instrumentarium polityki przestrzennej, *Samorząd Terytorialny* 1992 nr 12, s.11-21

[29] Analogiczne spostrzeżenia można odnieść do zjawiska zewnętrznych niekorzyści.

[30] Według **R. Domańskiego**, Gospodarka przestrzenna, op. cit., s.25 i następne.

[31] Por. **B. Gruchman**, Czynniki aglomeracji i deglomeracji...op. cit., **B. Kortus**, Próba oceny roli procesów industrializacji i urbanizacji w gospodarce przestrzennej województwa miejskiego krakowskiego. Biuletyn KPZK, PAN, z.120, Warszawa 1982; **E. Gługiewicz**, Korzyści koncentracji przestrzennej...op. cit.

4. Działania organizatorskie podejmowane przez władzę lokalną a atrakcyjność lokalizacyjna obszaru

Działania organizatorskie wiążą się z podstawowymi zadaniami własnymi gminy i w szczególności dotyczą[32]:

– ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska;

– gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;

– wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną;

– lokalnego transportu zbiorowego;

– porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

Ich celem bezpośrednim jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców, lecz poprzez swój infrastrukturalny charakter mogą one służyć tworzeniu w skali lokalnej ogólnie pozytywnych warunków, sprzyjających inwestowaniu i wpływających tym samym na aktywizację działalności na określonym obszarze. Mogą też dawać okazję do korzystnych przedsięwzięć wspólnych własności komunalnej i inwestorów prywatnych.

Do działań o charakterze organizatorskim zaliczyć również należy działania służące bezpośrednio kreowaniu i wzmacnianiu inwestycji prywatnych. Są to przedsięwzięcia w rodzaju inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych, tzw. przemysłu garażowego i temu podobnych rozwiązań wspierających prywatne firmy w fazie ich startu lub przekształceń[33].

Godnym uwagi rodzajem działań organizatorskich służących procesom inwestycyjnym jest ponadto prywatyzacja istniejącego mienia komunalnego i uruchomienie nowych przedsiębiorstw własności komunalnej z przeznaczeniem do prywatyzacji.

I wreszcie do działań organizatorskich należy tworzenie związków, wspólnot i innych przedsięwzięć mających na celu „łączenie sił lokalnych" dla określonych zadań. Najbardziej obecnie typowe w warunkach Polski są związki i porozumienia komunalne, stowarzyszenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz sejmik samorządowy. Ich działania są podobne do wymienionych, jednak przekraczają

---

[32] Spośród ustawowych zadań własnych gminy (art.7 ustawy o samorządzie terytorialnym) są tutaj opisane te, które mogą przede wszystkim służyć tworzeniu warunków dla inwestowania i wzrostu efektywności lokalizacyjnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

[33] Pisze o tym m.in. **W. Dymarski**, Typy inkubatorów przedsiębiorczości, Wielkopolskie Centrum Innowacji i Przedsiębiorczości, Poznań 1991, maszynopis powielony; **R. Roberts, D. Alen** i inni, Podręcznik dla organizatorów inkubatorów przedsiębiorczości, tłum. W. Dymarski, Wyd. Alpina, Mosina 1992; **W.Levrat**, Rola gmin i regionów w dziedzinie rozwoju gospodarczego, *Wspólnota* 1992 nr 34/35, s. 8.; **E. J. Blakely**, Planning Local Economic Development Theory and Practice, Sage Library of Social Research, 1990, s. 160-179, op. cit. s. 160-179; **B. Jałowiecki**, Jak rozwijać gminę? [w:] Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja, Studia Regionalne i lokalne, s.7(40), Uniwersytet Warszawski 1992, s.96-98.

możliwości jednej gminy. Obecnie rozwiązania są różne. Sytuacja może ulec wykrystalizowaniu się i chyba korzystnej zmianie w przypadku powołania drugiego szczebla samorządu terytorialnego – powiatu[34].

Przedstawione działania organizatorskie i informacyjno-promocyjne są istotne dla rozwoju gospodarki lokalnej. Jakkolwiek z natury rzeczy rozproszone, nie powinny one jednak odbiegać od określonej „myśli przewodniej" rozwoju układu lokalnego. Powinny mieć swe odniesienie do określonej strategii wyrażającej się w programie gospodarczym i planie przestrzennego zagospodarowania gminy.

[34] Informacje w tej sprawie można znaleźć w pracach: **J.J. Parysek**, Kryteria administracyjnego podziału podziału kraju z punktu widzenia struktury regionalnej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z.3, Poznań 1993, s.3; **W. Budner, T. Kaczmarek, R. Matykowski**, Podstawowe kryteria tworzenia powiatów [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 3. Poznań 1993, s. 47; **Z. Rykiel**, Problemy restytucji powiatów w Polsce, [w:] Reforma terytorialna. Układ powiatowy, Biuletyn KPZK, z. 166, Warszawa 1993, s.50.