



**UNIWERSYTET EKONOMICZNY
W POZNANIU**

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA

Alina Źróbek-Róžańska

**GOSPODAROWANIE GRUNTAMI
A LOKALIZACJA INWESTYCJI W GMINIE**

Rozprawa doktorska

Promotor:
dr hab. Maria Trojanek, prof. UE

Poznań 2010

Spis treści

Wstęp	4
1. Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju gminy	10
1.1. Rozwój społeczno gospodarczy: charakterystyka wybranych pojęć oraz opis procesu	10
1.2. Rola przedsięwzięć inwestycyjnych w rozwoju społeczno-gospodarczym...	20
1.3. Samorząd gminy jako instytucja wspierająca lokalny rozwój społeczno-gospodarczy	34
1.4. Uwarunkowania gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie kształtowania jej rozwoju	50
2. Determinanty lokalizacji działalności gospodarczej w teorii i praktyce	68
2.1. Wybrane teorie lokalizacji przedsiębiorstw	68
2.2. Wybrane teorie lokalizacji przedsiębiorstw zakładanych poza granicami kraju pochodzenia kapitału	80
2.3. Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw determinujące atrakcyjność inwestycyjną poszczególnych obszarów w świetle badań ośrodków naukowych	90
2.4. Uwarunkowania wyboru lokalizacji w aspekcie gospodarowania nieruchomościami w gminie	104
3. Uwarunkowania lokalizacji inwestycji w układzie regionalnym i lokalnym na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego	112
3.1. Warunki lokalizacji inwestycji w woj. warmińsko-mazurskim – metodologia klasyfikacji gmin	112
3.2. Analiza badanego systemu	118
3.2.1. Atrakcyjność inwestycyjna woj. warmińsko-mazurskiego	118
3.2.2. Analiza czynników lokalizacji inwestycji w województwie	126
3.2.3. Analiza czynników lokalizacji inwestycji w gminach	134
3.3. Tworzenie grup gmin podobnych – zastosowanie metody analizy skupień	149

4. Gospodarowanie gruntami w gminie jako element zarządzania strategicznego nakierowanego na pozyskiwanie nowych inwestycji	160
4.1. Strategia rozwoju jako narzędzie zarządzania gminą.....	160
4.2. Analiza planów strategicznych badanych gmin	169
4.3. Gospodarowanie gruntami w gminach jako element zarządzania strategicznego – analiza wybranych uwarunkowań	182
4.4. Gospodarowanie gruntami w gminach – wyniki badań empirycznych	189
Zakończenie	213
Bibliografia	218
Spis tabel	227
Spis rysunków i wykresów	230
Aneks	234

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem, który rozpoczyna się jako odpowiedź na powstanie konkretnych potrzeb. Oznacza on ukierunkowane zmiany zachodzące na danym obszarze, powstałe w dużej mierze dzięki przedsięwzięciom inwestycyjnym podejmowanym przez prywatnych przedsiębiorców. Rozwój może być rozpatrywany w wielu skalach, jakkolwiek współcześnie zwraca się uwagę, iż rozwój regionalny warunkowany jest przez pozytywne zmiany zachodzące na poziomie lokalnym. W Polsce układ lokalny utożsamiany jest najczęściej z najmniejszą jednostką terytorialną - gminą.

Zaspokajanie potrzeb mieszkańców danej gminy to główny cel, dla którego powoływane są władze samorządowe. Jedną z podstawowych potrzeb jest uzyskiwanie dochodu zapewniającego odpowiedni poziom życia, a jest to związane z posiadaniem pracy. W związku z tym, do zadań władz lokalnych należy pozyskiwanie inwestorów prywatnych, którzy rozpoczną na terenie gminy działalność gospodarczą w branży zgodnej z kierunkami rozwoju zawartymi w strategii. Działalność gospodarcza powstaje tam, gdzie inwestorzy mogą maksymalnie wykorzystać zalety lokalizacji. Władze lokalne posiadają w swojej gestii wiele narzędzi wspomagających tworzenie atrakcyjnej lokalizacji, począwszy od planowania przestrzennego, a na przygotowywaniu kompleksowych ofert inwestycyjnych kończąc. Niestety, często w praktyce potrzeby mieszkańców gmin są znaczne, natomiast działania podejmowane przez władze lokalne nie zawsze przynoszą oczekiwane efekty. Sytuacja ta wymusza poszukiwanie rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do stworzenia atrakcyjnych lokalizacji dla pożądanых inwestycji, przynoszących korzyści lokalnej społeczności.

Problematyka gospodarowania nieruchomościami gruntowymi położonymi w granicach administracyjnych gminy jest zagadnieniem istotnym zarówno dla samorządów, poszukujących sposobów na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej gminy, jak i interesującym obszarem badawczym z dziedziny ekonomii, zarządzania oraz gospodarowania przestrzenią. Tematyce rozwoju lokalnego poświęcono już wiele publikacji, jednakże połączenie tego zagadnienia z gospodarowaniem nieruchomościami jest stosunkowo nowym i dynamicznie rozwijającym się obszarem

badawczym. W związku z tym dostępność opracowań oferujących kompleksowe podejście umożliwiające identyfikację sposobu gospodarowania gruntami, który sprzyjałby pozyskiwaniu inwestorów, jest wciąż niewystarczająca. Niniejsza praca jest próbą wypełnienia, na miarę możliwości badawczych autorki, braków w tym zakresie.

Inspiracją do podjęcia badań nad sposobem gospodarowania gruntami w świetle lokalizacji inwestycji były pytania nurtujące autorkę niniejszej rozprawy: co jest przyczyną różnicy w rozwoju gospodarczym między gminami, które wydają się być podobne pod względem atrakcyjności inwestycyjnej? Jaką rolę odgrywa tutaj sposób gospodarowania gruntami? Większość studiów nad tym zagadnieniem dotyczy poziomu województwa, natomiast wciąż należy poszukiwać wyczerpującej odpowiedzi na pytania dotyczące uwarunkowań podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych w poszczególnych gminach. Konieczność ta wynika ze znaczenia poznawczego i praktycznego, gdyż w wielu gminach utrzymuje się permanentne bezrobocie strukturalne, a braki kapitałowe uniemożliwiają rozwój przedsiębiorczości opartej na zasobach własnych, mimo potencjalnych możliwości stwarzanych przez korzystne warunki. Wyniki badań przedstawione w niniejszej pracy mogą więc wnieść nowe informacje do powszechnej wiedzy, a także być przydatne dla władz lokalnych, które podejmują decyzje w zakresie gospodarowania gruntami.

W pracy postawiono następującą hipotezę badawczą, która została poddana weryfikacji w wyniku przeprowadzonych rozważań:

„Gminy, które aktywnie gospodarują gruntami, charakteryzują się większą liczbą prywatnych podmiotów gospodarczych powstałych w wyniku inwestycji”.

Zasadniczym celem pracy jest zaproponowanie algorytmu, który – wykorzystując wybrane metody badawcze – pozwoli na rozpoznanie powiązań między sposobem gospodarowania gruntami w gminie a lokalizacją przedsięwzięć inwestycyjnych.

Wdrożenie stworzonego algorytmu wymagało osiągnięcia następujących celów szczegółowych:

- wytypowania zestawu czynników lokalizacji inwestycji oddziałujących na poziomie gminy,
- wyodrębnienia grup gmin podobnych pod względem wytypowanych czynników wpływających na decyzję lokalizacyjną,
- rozpoznania działań z zakresu gospodarowania gruntami sprzyjających poprawie atrakcyjności lokalizacyjnej.

Realizacja podjętych celów polegała na wykonaniu następujących zadań:

- wskazanie roli władz samorządowych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego,
- podkreślenie znaczenia inwestycji prywatnych dokonywanych w granicach administracyjnych gminy,
- przedstawienie i przeanalizowanie czynników, które wpływają na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorców,
- identyfikacja działań władz samorządowych, które mogą sprzyjać pozyskiwaniu inwestorów prywatnych,
- określenie atrakcyjności inwestycyjnej województwa oraz poszczególnych gmin w świetle wyodrębnionych czynników lokalizacji inwestycji,
- zastosowanie metod statystycznych, a w szczególności metody analizy skupień, do klasyfikacji gmin,
- skonstruowanie kwestionariusza ankiety na potrzeby zbadania działań podejmowanych przez władze gminy w sferze gospodarowania gruntami w aspekcie zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej.

Zakres zrealizowanych badań wynikał bezpośrednio z postawionej hipotezy i przyjętego celu niniejszej rozprawy. Podstawowym podmiotem badań były gminy, ponieważ władze lokalne mają największy wpływ na gospodarowanie gruntami położonymi w ich granicach administracyjnych i to one posiadają najwięcej możliwości, aby kształtować atrakcyjność inwestycyjną. Zastosowanie przyjętej metodyki wiązało się z koniecznością posiadania wielu szczegółowych danych, stąd

też postanowiono przeprowadzić badania na jednym, możliwie najlepiej znanym województwie. Badaniami zostały objęte początkowo wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego, następnie wykluczono miasta na prawach powiatu ze względu na anormalne poziomy obserwacji. Pozostały zbiór gmin został poddany klasyfikacji. Do drugiego etapu badań wyłoniono celowo z poszczególnych grup dwanaście jednostek. Zakres przedmiotowy pracy dotyczy przede wszystkim działań z zakresu gospodarowania gruntami w celu poprawy atrakcyjności inwestycyjnej.

Ze względu na zmiany w podziale administracyjnym kraju, oraz wynikającą z tego faktu niemożność dostępu do danych z lat wcześniejszych, do badania przyjęto przedział czasowy 2000-2008. Dane statystyczne pozyskane z Głównego Urzędu Statystycznego dotyczyły okresu 2000-2007, ponieważ w czasie prowadzonego badania tego właśnie okresu dotyczyły najnowsze dostępne i kompletne opracowania.

Część literaturowa rozprawy, niezbędna do wyjaśnienia podstawowych pojęć oraz opisanie mechanizmów działających w zakresie problematyki przedstawionej w pracy, została oparta na materiałach zgromadzonych w wyniku przestudiowania polskich i zagranicznych publikacji zwartych; czasopism naukowych, samorządowych i branżowych; raportów; dokumentów strategicznych oraz obowiązujących aktów prawnych. Przegląd piśmiennictwa pozwolił na stworzenie zestawu czynników lokalizacji, niezbędnych do przeprowadzenia analizy statystycznej. Ponadto umożliwił ocenę działań władz gminy z punktu widzenia poprawy atrakcyjności inwestycyjnej, a także stał się podstawą dla realizacji badań empirycznych.

Część empiryczna rozprawy składa się z dwóch etapów. W pierwszym etapie przeanalizowane zostały dane statystyczne odnoszące się do wszystkich gmin z woj. warmińsko-mazurskiego. Informacje niezbędne do przeprowadzenia analizy pochodziły ze źródeł wtórnych, między innymi z Banku Danych Regionalnych GUS, Urzędu Statystycznego w Olsztynie oraz publikacji Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. W wyniku weryfikacji merytorycznej oraz statystycznej wyodrębniono cechy diagnostyczne charakteryzujące jednostki pod względem czynników lokalizacji inwestycji, a następnie przeprowadzono klasyfikację gmin z zastosowaniem jednej z metod analizy statystycznej, t.j. analizy skupień. W ten sposób powstały grupy gmin podobnych ze względu na przyjęte czynniki lokalizacji,

dzięki czemu można było pominąć wpływ tych czynników w dalszej analizie. Do drugiego etapu badania wybrano celowo po cztery gminy z grup gmin najbardziej podobnych, które charakteryzowały się najmniejszą i największą koncentracją prywatnych podmiotów gospodarczych. W gminach tych przeprowadzono badanie związane ze sposobem gospodarowania gruntami w aspekcie kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Dane, uzyskane w drodze metody ankietowej oraz wywiadu, umożliwiły porównanie działań prowadzonych w badanych jednostkach oraz wskazanie tych, które oddziałują na atrakcyjność inwestycyjną.

W pracy, oprócz powszechnie stosowanych metod statystycznych służących do analizy struktury zbiorowości, doboru cech diagnostycznych oraz szacowania współzależności i dynamiki zjawisk, zastosowano metodę analizy skupień. Metoda ta została wykorzystana do przeprowadzenia klasyfikacji gmin ze względu na wytypowany zestaw czynników lokalizacji inwestycji, zarówno w ujęciu ilościowym (czynniki wyrażone w sposób mierzalny), jak i jakościowym.

Konstrukcja rozprawy jest wynikiem przyjętego celu głównego oraz celów szczegółowych. Praca składa się z czterech rozdziałów, poprzedzonych wstępem i podsumowanych wnioskami oraz zakończeniem. Każdy z rozdziałów stanowi kompleksowe ujęcie problematyki oraz punkt odniesienia do dalszych rozważań. Treść następujących po sobie rozdziałów pracy jest podporządkowana kolejności zadań wynikających z zaproponowanego algorytmu. Do pracy załączono także aneks.

Rozdział pierwszy stanowi próbę określenia roli władz samorządowych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozpoczyna go prezentacja pojęć charakteryzujących ten proces oraz opis mechanizmów. Następnie podkreślono znaczenie przedsięwzięć inwestycyjnych oraz rolę, jaką odgrywają władze lokalne pragnące, aby inwestycje były lokowane na terenie jednostki przez nie zarządzanej. Szczególną uwagę poświęcono działaniom z zakresu gospodarki nieruchomościami, ponieważ nieruchomości położone na terenie gminy mogą stać się obiektami, na których powstanie nowa działalność gospodarcza. Skupiono się na problematyce łączenia ekonomicznej efektywności z zachowaniem ładu przestrzennego.

W rozdziale drugim przedstawiono przegląd teorii lokalizacji przedsiębiorstw zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Następnie przywołano wyniki

badań różnych ośrodków naukowych, które podjęły próbę rozpoznania motywów kierujących inwestorami wybierającymi konkretny region na lokalizację swojej inwestycji. Dzięki informacjom uzyskanym w wyniku przeprowadzonych studiów literaturowych został zaproponowany zestaw czynników lokalizacji, który zastosowano w empirycznej części pracy. Ponieważ problematyka pracy została skoncentrowana na poziomie lokalnym, czynniki warunkujące wybór lokalizacji przeniesiono na wymiar gminy oraz stworzono algorytm odpowiednich działań z zakresu gospodarki nieruchomościami.

Rozdział trzeci poświęcony został przedstawieniu metodyki badań własnych przeprowadzonych w pierwszym etapie. Przedstawiono sposób doboru i weryfikacji cech diagnostycznych, a także analizę systemu w ujęciu całościowym – jako województwo warmińsko-mazurskie, oraz jego części składowych – w podziale na gminy. Następnie zaprezentowano metodę analizy skupień oraz zastosowano ją w celu klasyfikacji gmin.

W rozdziale czwartym skoncentrowano się na strategicznym zarządzaniu gminą, z wyodrębnieniem podsystemu dotyczącego gospodarowania gruntami. W tej części pracy opisano metodykę badań empirycznych z etapu drugiego oraz ukazano rezultaty uzyskane w wyniku analizy informacji zebranych przy pomocy kwestionariusza ankiety. Najważniejszą częścią tego rozdziału jest identyfikacja i opisanie prawidłowości wynikających z porównania gmin o dużej i małej liczbie przedsiębiorstw prywatnych.

W zakończeniu została podjęta próba podsumowania oraz sformułowania wniosków na podstawie przeprowadzonych analiz w ramach przyjętych założeń. Obok najważniejszych wniosków wpływających z przeprowadzonych studiów zasygnalizowano także potrzebę i kierunki dalszych badań.

Rozdział 1

Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju gminy

1.1. Rozwój społeczno-gospodarczy: charakterystyka wybranych pojęć oraz opis procesu

Rozwój społeczno-gospodarczy często rozumiany jest jako idea przyświecająca jednostkom i instytucjom, których działanie ma na celu szeroko pojęte dobro ogółu. Pomimo, iż przypisuje się mu niebagatelne znaczenie, niezwykle trudno nadać mu jednoznaczną wykładnię i treść. Pewne jest, iż termin **rozwój** bardzo często kojarzony jest z długotrwałym procesem pozytywnych zmian, które prowadzą do poprawy stanu obecnego, zarówno w sferze ilości, jak i jakości. Ze względu na wagę zagadnienia, wielu ekonomistów podjęło próbę zamknięcia rozwoju w ramy wyczerpującej definicji. Wśród nich można wyróżnić m.in. definicję podaną przez L. Wojtasiewicz¹, która opisuje rozwój jako: „proces zmian zachodzących na danym obszarze, z uwzględnieniem właściwych temu obszarowi potrzeb, preferencji i hierarchii wartości”. Z kolei J. J. Parysek² przedstawia to pojęcie jako „kompleks przeobrażeń jakościowych danego obszaru, odnoszący się do poziomu życia ludności oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych”. Podobny pogląd ma M. Ziółkowski³, a T. Kudłacz⁴ dodatkowo zwraca uwagę, iż wzrost poziomu życia i potencjału gospodarczego powinien mieć charakter stały, natomiast J. Regulski⁵ zaznacza, iż rozwój rozpoczyna się wraz z podjęciem działalności w odpowiedzi na ujawnienie się konkretnych potrzeb, co z kolei uruchamia proces dalszych zmian oraz powstawanie nowych potrzeb. Można również stwierdzić, iż rozwój stymuluje

¹ L. Wojtasiewicz, *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, pod red. J. Tarajkowskiego, Oficyna Wydawnicza Garmond, Poznań 2005, s. 317.

² *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. J. Paryska, PWN, Warszawa 1995, s. 42.

³ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, pod red. A. Zalewskiego, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 88-89.

⁴ T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa 1999, s. 10.

⁵ *Planowanie przestrzenne*, pod red. J. Regulskiego, PWE, Warszawa 1985, s. 46.

ukierunkowane zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące na danym obszarze, a jego głównym założeniem jest zwiększenie wartości zasobów własnych⁶.

Powyższe definicje wskazują, iż pojęcie rozwoju powinno być rozpatrywane w aspekcie przestrzennym, czyli przypisane do określonego obszaru. Tezę tę potwierdza fakt, iż w gospodarce obserwowane jest silne zróżnicowanie poziomów rozwoju poszczególnych obszarów – od skali globalnej, gdzie wyróżnia się lepiej rozwiniętą Północ i gorzej rozwinięte Południe, przez skalę europejską, w której Europa Zachodnia charakteryzuje się wyższym stopniem rozwoju niż Europa Środkowa i Wschodnia, oraz regionalną (rozumianą jako regiony Europy oraz regiony poszczególnych krajów, w Polsce najczęściej utożsamiane z województwami), do najmniejszej skali – lokalnej, w Polsce kojarzonej z poziomem powiatu lub gminy⁷. Niezależnie od przyjętej skali obserwacji i analiz, poszczególne obszary stale wzajemnie na siebie oddziałują, zatem nie należy poszczególnych układów rozpatrywać jako jednostki zamknięte. G. Gorzelak i B. Jałowiecki⁸ podkreślają, iż w dobie globalizacji zakres wyboru przestrzennego zdarzeń społeczno-gospodarczych znacznie się powiększył, a razem z nim wpływ zdarzeń globalnych na układy najmniejszych jednostek terytorialnych. Z kolei L. Wojtasiewicz⁹ zwraca uwagę na szczególną złożoność skali lokalnej wynikającą z faktu rozwijania się w ramach większej całości, co implikuje występowanie silnych współzależności, na które składa się między innymi wymiana dóbr i usług czy przepływy kapitału. Przenikanie się układów społeczno-gospodarczych różnej wielkości owocuje niemożnością zbilansowania elementów rozwoju w tylko jednej przyjętej skali.

W naukach ekonomicznych podejmuje się próby analizowania procesów gospodarczych, co wymaga pewnego uporządkowania rzeczywistości oraz rozłożenia jej na mniejsze, możliwe do zbadania elementy. W związku z tym część badaczy, np. zrzeszonych w ramach United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), koncentruje się na skali globalnej, podczas gdy inni poświęcają się

⁶ *Uwarunkowania i możliwości rozwoju powiatu giżyckiego*, pod red. Z. Brodzińskiego i D. Łaguny, Wydawnictwo CROW UWM, Olsztyn 2003, s. 6-7.

⁷ W niniejszej pracy określenie „lokalny” utożsamiane jest z poziomem gminy.

⁸ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, Studia Regionalne i Lokalne nr 1 (1)/2000, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 7.

⁹ L. Wojtasiewicz, *Problemy...*, op. cit., s. 317.

badaniem poszczególnych krajów. Równie użyteczne są rozważania nad zagadnieniem rozwoju w skali regionalnej. Wśród podejść do tego zagadnienia można spotkać zastosowanie różnorodnych metod statystycznych, przy których korzysta się z podstawowych miar i wskaźników rozwoju regionu (tab. 1.).

Tabela 1. Podstawowe miary i wskaźniki rozwoju regionu

Miary rozwoju regionu	Wskaźniki rozwoju regionu
Liczba ludności	Dynamika wzrostu, gęstość zaludnienia, odsetek ludności miejskiej i wiejskiej, struktura ludności wg wieku
Wielkość zasobów siły roboczej	Dynamika wzrostu, współczynnik aktywności zawodowej, struktura wykształcenia, saldo migracji zewnętrznych
Wielkość zatrudnienia	Dynamika wzrostu, struktura zatrudnienia wg działów i gałęzi gospodarki narodowej, stopa bezrobocia
Rozmiary produkcyjnego majątku trwałego	Dynamika wzrostu, struktura majątku wg rodzaju, stopień dekapitalizacji z podziałem na grupy majątku
Produkt Krajowy Brutto	Wytworzony i podzielony oraz relacje między nimi, struktura wytworzenia
Dochody ludności	Dynamika wzrostu i ich struktura, struktura spożycia indywidualnego
Nakłady inwestycyjne	Dynamika wzrostu, struktura kapitału i inwestycji
Infrastruktura	Struktura jej składników, poziom dekapitalizacji, poziom inwestycji z rozbięciem na inwestycje komunalne, państwowe i prywatne

Źródło: *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym. Problemy teorii i praktyki*, pod red. W. Kosiedowskiego, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 117.

Ze względu na podjętą problematykę, skala regionalna wydaje się zbyt duża, aby w pełni przedstawić zagadnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Współczesne koncepcje są zbieżne wobec twierdzenia, iż jednym z głównych czynników warunkujących rozwój regionalny jest rozwój lokalny. Zatem można przyjąć, iż rozwój regionalny uwarunkowany jest pomyślnym rozwojem lokalnym¹⁰.

Pojęcie rozwoju lokalnego można poddać analizie analogicznie do wyżej wymienionych definicji rozwoju, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań.

¹⁰ S. Matjunin, *Instrumenty polityki regionalnej na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce*, [w:] *Uwarunkowania polityki regionalnej w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, pod red. J. A. Rybczyńskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu im. Bp. Jana Chrapka w Radomiu, Radom 2003, s. 44-45.

Przykładowo, D. Śniegowska¹¹ przedstawiła rozwój lokalny jako proces oparty na trzech głównych płaszczyznach: społeczno-kulturalnej, gospodarczej i ekologicznej. Rozwój w płaszczyźnie społeczno-kulturalnej oznacza przede wszystkim poprawę warunków życia, co w praktyce lokalnej owocuje zwiększeniem dostępności i zakresu opieki zdrowotnej, oświaty, kultury, bezpieczeństwa czy mieszkalnictwa. Zakres gospodarczy rozumiany jest jako inicjowanie i rozwijanie przedsiębiorczości, zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej. Co istotne, nie dotyczy to tylko zwiększenia liczby przedsięwzięć, ale także elastycznego dostosowania struktur do sytuacji rynkowej. Z kolei płaszczyzna ekologiczna wyznacza granice ekspansji, w których zagwarantowane jest utrzymanie pożądanego i akceptowalnego społecznie stanu poszczególnych składników ekosystemu. Podkreślenie roli poszanowania środowiska naturalnego pojawia się w koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Za istotne części składowe tego procesu uważa się przede wszystkim realny wzrost dochodu, pozytywne zmiany strukturalne oraz poprawę poziomu życia mieszkańców danego terytorium¹². Jednakże kierunek i tempo rozwoju rozpatrywanego w układzie lokalnym wyznacza charakterystyczna dla danego układu kombinacja zbioru czynników, zarówno zewnętrznych (egzogennych), jak i wewnętrznych (endogennych). Oba rodzaje czynników mogą mieć naturę impulsów wywołujących pozytywne zmiany, jak i hamujących. Czynniki egzogenne mają charakter makroekonomiczny i wiążą się z rozwojem całej gospodarki narodowej. Z kolei, przywołując podział zastosowany przez S. Wróbla¹³, czynnikiem endogennym jest przede wszystkim skala lokalnej aktywności społecznej, do której zalicza się między innymi: środowisko życia społecznego, potrzeby społeczności, lokalne zasoby oraz instytucje i struktury wiedzy. Te elementy nazywane są zasobami własnymi danej jednostki terytorialnej, mającymi znaczenie dla jej gospodarki. Ważne jest, aby znajdowały się one na obszarze danej jednostki oraz były przez nią przynajmniej

¹¹ D. Śniegowska, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 205, Poznań 1992, [za:] A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, Studia Regionalne i Lokalne nr 1 (1)/2000, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 79.

¹² B. Domański, *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*, Studia Regionalne i Lokalne nr 2 (16)/2004, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 8.

¹³ *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w aspekcie integracji europejskiej*, pod red. E. Bojar, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin 2005, s. 21.

częściowo kształtowane¹⁴. Jakkolwiek, rozwój oparty wyłącznie na czynnikach endogennych może być niewystarczający i wymagać stymulowania. W systemach centralnie planowanych, jaki istniał w Polsce przed rozpoczęciem transformacji (do 1989 r.), społeczności lokalne były niesamodzielne i niesamowystarczalne, więc kształtowanie procesu zmian zależało przede wszystkim od decyzji podejmowanych „odgórnie”, czyli w organach zewnętrznych w stosunku do lokalnego układu. Dyrektywy miały wpływ na lokalną sytuację gospodarczą, a jednostka lokalna nie miała możliwości wpływania na ich siłę i kierunek oddziaływania. W gospodarkach rynkowych zdecydowanie ważniejszą rolę odgrywają decyzje podejmowane wewnątrz danego układu, uzależnione od panujących tam warunków społeczno-ekonomicznych i środowiskowych¹⁵.

Mechanizmów kształtujących rozwój można doszukiwać się wewnątrz układów, w ich otoczeniu, lub też oprzeć się na czynnikach przestrzennych, jak w przypadku np. teorii bazy ekonomicznej, biegunów wzrostu czy korzyści aglomeracji¹⁶. Zgodnie z tymi teoriami, bodźcem uruchamiającym proces zmian jest np. rozwój jednostki osadniczej realizującej ponadlokalne funkcje, istnienie bieguna wzrostu z zapleczem badawczym czy odpowiednia skala działalności gospodarczej. W innych podejściach istotną rolę przypisuje się innowacjom oraz mobilności i elastyczności czynników produkcji, które umożliwiają adaptację do ciągle zmieniającej się sytuacji rynkowej. Inne teorie (w tym błędnego koła wzrostu G. Myrdala czy teorie neoinstytucjonalne T. Veblena, W. Michella i J. Commonsa) podkreślają znaczenie władz instytucjonalnych jako instytucji inicjujących rozwój. Teoria błędnego koła doszukuje się przyczyny przestrzennego zróżnicowania rozwoju w nawarstwianiu się charakterystycznych dla danej jednostki terytorialnej czynników ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Akumulacja ta implikuje dalszy wzrost regionów rozwiniętych przy jednoczesnej stagnacji regionów biedniejszych, a „błędne

¹⁴ S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 23.

¹⁵ E. Kozłowska, *Miasto po likwidacji garnizonu*, Studia Regionalne i Lokalne nr 3 (21)/2005, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 97.

¹⁶ Szerzej na ten temat m.in. w: J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 58-72, R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 2002, s. 139-176, E. J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Library of Social Research vol. 168, SAGE Publications, Newbury Park, London and New Delhi 1990, s. 62-70.

koło” może zostać przerwane jedynie umiejętną interwencją państwa w procesy rynkowe. Z kolei neoinstytucjoniści widzieli władze jako instytucje uruchamiające mechanizmy rozwoju przy pomocy systemu bodźców i zachęt¹⁷.

W przypadku rozwoju lokalnego, do podstawowych czynników kształtujących ten proces J. J. Parysek¹⁸ zalicza między innymi zasoby kapitałowe, ziemię oraz pracę. Determinują one przede wszystkim przedsięwzięcia inwestycyjne dokonywane w danym środowisku, czyli działalność społeczno-gospodarczą warunkującą styl życia mieszkańców. Ponadto w opracowaniu tego autora można odnaleźć, iż rozwój lokalny zależy także od:

- potrzeb mieszkańców danego obszaru,
- zasobów i walorów środowiska przyrodniczego,
- zainwestowania infrastrukturalnego,
- poziomu oświaty i kultury społeczności lokalnej,
- istniejącego potencjału gospodarczego, naukowego, technicznego i kadrowego,
- sprzyjających przepisów prawa miejscowego,
- aktywnych społeczności lokalnych oraz przychylnego nastawienia władz lokalnych¹⁹.

Wymienione wyżej czynniki, poza zakumulowanymi zasobami, uwzględniają również ich charakterystyki, w tym poziom zaawansowania oraz, w przypadku ludzi, kwalifikacje, aktywność, przychylność oraz zgłaszane zapotrzebowania. W opracowaniu zagadnienia rozwoju lokalnego J. J. Parysek przywołuje również zestaw czynników kształtujących tenże proces stworzony przez E. J. Blakely’ego²⁰:

- dostępne zasoby, w tym: surowce mineralne, rolnicze, leśne oraz woda; praca na różnych stopniach wykształcenia; kapitał, w szczególności inwestycyjny; technologie; powierzchnia wolnych terenów nadających się do zagospodarowania,

¹⁷ Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w aspekcie ..., op. cit., s. 24-26.

¹⁸ J. J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 39.

¹⁹ *Ibidem*, s. 40.

²⁰ *Ibidem*, s. 40-41.

- otoczenie, w tym: walory środowiskowe, działające przedsiębiorstwa oraz istniejący potencjał produkcyjny i usługowy, poziom zagospodarowania i infrastruktury, wielkość i chłonność rynku,
- administracja, w tym: umiejętności i chęci samorządu terytorialnego, możliwości uzyskania wsparcia finansowego, możliwości współpracy, istnienie sił i organizacji społecznych popierających rozwój.

Zakładając, iż rozwój to korzystna poprawa stanu obecnego, można go pojmować również poprzez wyartykułowanie potrzeb. Badania polskich ośrodków naukowych wydają się być w tej dziedzinie zbieżne. Jako przykład można przytoczyć badania przeprowadzone w 1994 roku przez E. Guanino, J. Kotusa, L. Mierzejewską i J. J. Paryską na grupie 130 gmin Polski, które ujawniły, jakich konkretnych skutków oczekuje się po rozwoju lokalnym. Respondenci wymieniali przede wszystkim:

- tworzenie nowych miejsc pracy,
- wykorzystanie lokalnych zasobów,
- rozwój nowych form działalności²¹.

Jednocześnie ankietowani uznali za konieczne inicjatywy dotyczące budowy i rozbudowy sieci infrastruktury technicznej, ochrony środowiska czy rozwoju oświaty²². Z kolei badania przeprowadzone przez pracowników Akademii Ekonomicznej w Poznaniu ujawniły, iż gminy Wielkopolski potrzebują m.in. ożywienia gospodarczego, poprawy sytuacji materialnej swoich mieszkańców oraz sytuacji finansowej gminy²³.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom, można podjąć próbę zdefiniowania zagadnienia rozwoju lokalnego poprzez wyznaczenie jego celów cząstkowych, jakimi niezaprzeczalnie będą:

- zagwarantowanie ludziom pracy i dochodów umożliwiających utrzymanie akceptowalnego w odczuciu społecznym poziomu życia,
- zapewnienie warunków bytowania, w tym przebywania w środowisku nie szkodzącym zdrowiu,

²¹ E. Guanino, J. Kotus, L. Mierzejewska, J. J. Parysek, *Gospodarka przestrzenna i rozwój lokalny w opinii lokalnej administracji samorządowej*, [w:] *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 101.

²² Ibidem.

²³ Przedstawione w artykule L. Wojtasiewicz, *Problemy rozwoju...*, op. cit., s. 320.

- stworzenie dostatecznych warunków rozwoju intelektualnego i duchowego,
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość²⁴.

Dodatkowo, jeżeli przyjmie się tezę, iż w gospodarkach rynkowych rozwój lokalny bazuje przede wszystkim na czynnikach endogennych, to zdaniem G. Gorzelaka i B. Jałowieckiego²⁵ wymaga on spełnienia następujących warunków:

- silnej specjalizacji na poziomie lokalnym oraz dostatecznie dużej skali produkcji, przy jednoczesnym braku monopolizacji;
- rozwiniętej sieci powiązań,
- istnienia ośrodków innowacji oraz efektywnej cyrkulacji informacji między jednostkami,
- ruchliwości społecznej opartej na wzorcach profesjonalizmu.

Oceniając rozwój na poziomie lokalnym, w Polsce bierze się pod uwagę poziom życia mieszkańców gminy oraz zaspokojenia ich potrzeb społeczno-gospodarczych. J. J. Parysek²⁶ proponuje, aby przy szacowaniu stopnia rozwoju uwzględnić dostępność usług, poziom zachowania równowagi ekologicznej oraz ład przestrzenny. Tą ostatnią zmienną można rozumieć jako uporządkowanie całości składającej się z rozlicznych dziedzin działalności człowieka²⁷. Pojęcie ładu przestrzennego na gruncie polskiego prawa zostało określone następująco: „takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne²⁸”.

²⁴ L. Wojtasiewicz, *Problemy rozwoju...*, op. cit., s. 318.

²⁵ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność ...*, op.cit., s. 17-18.

²⁶ *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 5.

²⁷ R. Cymerman, T. Podciborski, *Propozycja metody oceny ładu przestrzennego przy analizie stanu zagospodarowania obszarów wiejskich*, Acta Scientiarum Polonorum: Administratio Locorum nr 3 (1)/2004, s. 32.

²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz.117, art. 2.

Problem ten dostrzega również W. M. Gaczek²⁹, która rozszerza i podsumowuje definicję ładu przestrzennego, interpretując go jako:

- organizację przestrzenną i sposób funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego realizujące kryteria racjonalności społecznej i umożliwiające prawidłowe działanie systemu i utrzymanie odpowiedniego stanu środowiska,
- uporządkowaną różnorodność form i funkcji użytkowania przestrzeni z zachowaniem logiki przestrzennej i funkcjonalności rozmieszczenia elementów wraz z powiązaniem między nimi, optymalizacji przepływów osób i dóbr ekonomicznych, przestrzennej czytelności struktury, walorów środowiska i wyrazu estetycznego,
- pożądaną stan zagospodarowania przestrzennego, w którym funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa przebiega w sposób optymalny, z możliwie najmniejszą liczbą konfliktów między podmiotami i nie prowadzi do zniszczenia środowiska.

Ład przestrzenny wymaga zatem uporządkowania elementów układu lokalnego wyznaczających jego rozwój w harmonijną i funkcjonalną całość, która poza spełnianiem swoich podstawowych funkcji, będzie neutralna dla środowiska naturalnego oraz zgodna z obiektywnym odczuciem estetyki. W tej sytuacji wagi nabiera zasada zrównoważonego rozwoju oraz ekorozwoju. Zrównoważony rozwój rozumiany jest najczęściej jako takie współdziałanie polityki, gospodarki oraz społeczeństwa, które zachowuje równowagę procesów przyrodniczych³⁰. Wyznacza on dodatkowy wymiar dla pojęcia rozwoju lokalnego – troskę o możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb również przyszłych pokoleń poprzez dbałość o zachowanie środowiska dla zdarzeń społecznych i gospodarczych w stanie nie pogorszonym, jeżeli nie ulepszonym. Wytyczne zrównoważenia muszą stanowić podstawę podejmowanych strategii kształtowania rozwoju. Podobna jest zasada ekorozwoju, czyli rozwoju wynikającego z zastanych warunków środowiska

²⁹ W. M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 12-13.

³⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717, Art.2, pkt I.

naturalnego, nienaruszającego ekologicznej równowagi, zatem oszczędnego w gospodarowaniu zasobami³¹. Działania w zakresie zrównoważonego rozwoju mogą stać się jednakże przyczynkiem do konfliktu między potrzebami natury gospodarczej i ekologicznej, zwłaszcza gdy przyjęty wariant poprawy sytuacji gospodarczej gminy wymaga nadmiernej eksploatacji środowiska.

Podsumowując pojęcie i dotychczasowe rozważania na temat rozwoju lokalnego można przywołać oczekiwania wobec ukierunkowanych zmian poprawiających obecną sytuację społeczno-gospodarczą w skali gminy. Zmiany te powinny być inicjowane przez przedsiębiorcze jednostki gospodarcze, które efektywnie wykorzystując lokalne zasoby przyczynią się do poprawy sytuacji materialnej mieszkańców danego obszaru. Dodatkowo, współpraca instytucji wspierających rozwój powinna prowadzić do polepszenia dostępności i zakresu szeregu usług gwarantujących zaspokojenie potrzeb ludności w sferze społeczno-kulturowej. Przedsięwzięcia podejmowane na terenie gminy muszą więc gwarantować zachowanie ładu przestrzennego oraz nie mogą naruszać równowagi środowiska naturalnego. Innymi słowy, muszą być odpowiedzią na zgłoszone na danym obszarze potrzeby, przy uwzględnieniu preferencji i wartości, którym lokalna społeczność przypisuje kluczowe znaczenie.

³¹ *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 12.

1.2. Rola przedsięwzięć inwestycyjnych w rozwoju społeczno-gospodarczym

Nawiązując do wniosków płynących z dotychczasowych rozważań można stwierdzić, iż najogólniej pojmowany rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem poprawy jakości życia mieszkańców danej jednostki terytorialnej, który nie odbywa się samoistnie, lecz jest kreowany i urzeczywistniany przez wiele czynników. Bodźcem inicjującym ten proces są przede wszystkim przedsięwzięcia podejmowane przez podmioty gospodarcze i instytucje, a których skutki są odczuwalne co najmniej na terenie danej jednostki terytorialnej. Kluczową rolę w rozwoju lokalnym i regionalnym niewątpliwie odgrywają inwestycje, dla których punktem wyjścia są potrzeby lokalne oraz warunki ich realizacji³². Podobną opinię wyraża J. Reguński³³ pisząc, iż: „podjęcie jakiejś działalności gospodarczej jest wynikiem ujawnienia się konkretnej potrzeby, za której zaspokojenie poszczególna osoba lub społeczeństwo jest gotowe zapłacić”. Rozpoczynanie działalności uruchamia proces dalszych zmian i powstawanie nowych potrzeb, czego skutkiem jest rozwój gospodarczy.

Inwestycje są jednym z podstawowych pojęć w dziedzinie nauk ekonomicznych, jednakże w teorii i praktyce różnie definiowanym. Najogólniej pojmowane inwestowanie to odkładanie bieżącej konsumpcji na rzecz przyszłej z myślą, że przyszła konsumpcja będzie większa od bieżącej³⁴. M. Hamrol zwraca uwagę, iż w kategoriach pieniężnych inwestowanie polega na zaangażowaniu posiadanej obecnie sumy pieniędzy przy oczekiwaniu uzyskania większej sumy w przyszłości dzięki m.in. zyskom z działalności operacyjnej, odsetkom od lokat, wzrostowi wartości rynkowej akcji czy wypłaty dywidend³⁵. H. Gawron definiuje inwestycje jako „celowo wydatkowane środki przedsiębiorstwa skierowane na powiększenie jego

³² B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczyk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 64.

³³ *Planowanie przestrzenne*, pod red. J. Reguńskiego, PWE, Warszawa 1985, s. 15.

³⁴ R. Dobbins, W. Frąckowiak, S. F. Witt, *Praktyczne zarządzanie kapitałami*, Paanpol, Poznań 1992, s. 15, [za:] M. Hamrol, *Metody oceny efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*, [w:] *Kompendium marketingowe*, pod red. A. Michalaka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 15, s. 227.

³⁵ M. Hamrol, *Metody oceny...*, op. cit., s. 227.

dochodów w przyszłości”³⁶. Przywołuje on również następujące definicje uwzględniające aspekt funkcjonalny, finansowy i rzeczowy inwestycji:

- ogół czynności związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć rozwojowych przedsiębiorstwa, w tym tworzenie i/lub modernizacja środków trwałych czy operacje finansowo-giełdowe powiązane z działalnością gospodarczą jednostki.
- całokształt nakładów finansowych związanych z tworzeniem i/lub modernizacją obiektów produkcyjnych i nieprodukcyjnych oraz operacjami finansowymi.
- źródło przyrostu kapitału przedsiębiorstwa w postaci nowych lub zmodernizowanych maszyn i urządzeń, środków transportu, obiektów budowlanych, itp.³⁷

Z kolei R. Mantauffel definiuje inwestycje jako każdy wykonany lub nabyty środek trwały służący w sposób bezpośredni lub pośredni zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa³⁸. Podejście te można rozszerzyć o osiągnięcie pożądaných struktur, działalność rozwojową obejmującą w swoim zakresie wydatki inwestycyjno-budowlane czy powiększanie dotychczasowych zasobów³⁹. M. Bryx i R. Matkowski⁴⁰ uważają, iż inwestycje to „lokowanie wolnych środków pieniężnych w sposób zapewniający przyszłe osiągnięcie lub zwiększenie dochodów”, a także „nakłady ponoszone w celu zabezpieczenia różnych specyficznych potrzeb inwestorów”. Zdaniem E. Kucharskiej-Stasiak⁴¹ indywidualne decyzje inwestycyjne prowadzą do nabywania praw majątkowych. Inwestowanie może odbywać się poprzez nabywanie określonych składników aktywów, transfer środków do innych podmiotów gospodarczych czy lokowanie wolnych środków w instytucjach finansowych⁴².

³⁶ H. Gawron, *Ocena efektywności inwestycji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 13.

³⁷ Ibidem.

³⁸ R. Mantauffel, *Efektywność inwestycji rolniczych*, PWRiL, Warszawa 1963, [za:] A. Sadowski, W. Poczta, *Ocena skutków inwestycji wspieranych kredytem preferencyjnym dla gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2007, s. 17-18.

³⁹ *Efektywność przedsięwzięć rozwojowych*, pod red. R. Borowieckiego, TNOiK, Warszawa-Kraków 1995, s. 9-11.

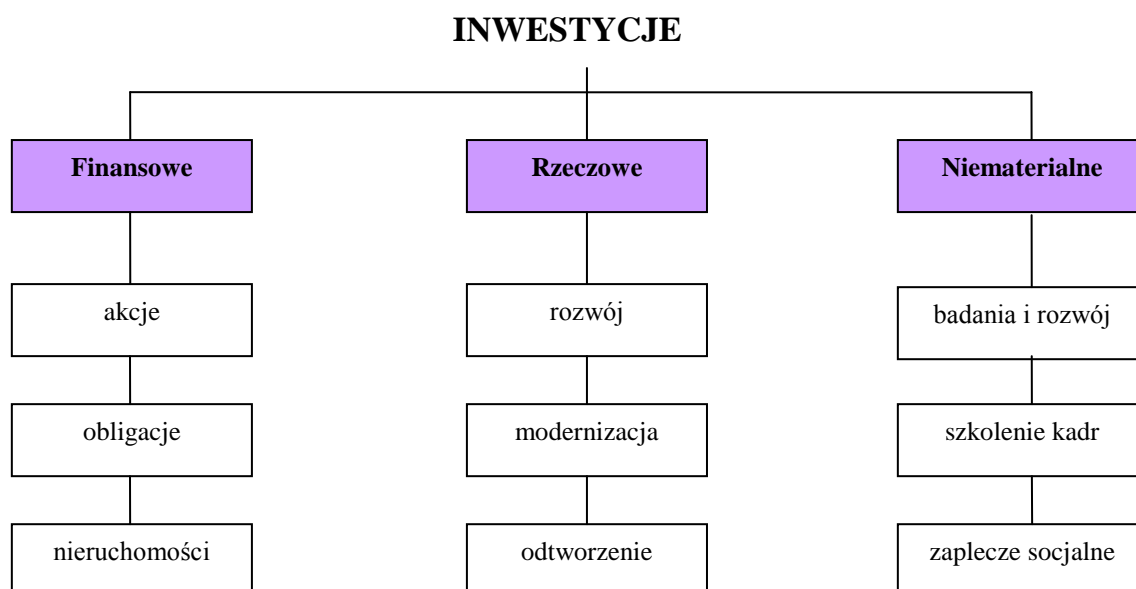
⁴⁰ M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje w nieruchomości*, Poltext, Warszawa 2001, s. 11-12.

⁴¹ E. Kucharska-Stasiak, *Ryzyko inwestowania na rynku nieruchomości*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 14, nr 1/2006, Olsztyn 2006, s. 131-132.

⁴² M. Hamrol, *Metody oceny...*, op. cit., s. 227.

Według K. i T. Jajugów, inwestycje są bieżącym wyrzeczeniem dla niepewnych przyszłych korzyści, za które inwestor oczekuje rekompensaty w postaci stopy zwrotu z inwestycji⁴³, a H. Towarnicka⁴⁴ dzieli przedsięwzięcia na inwestycje w papiery wartościowe, rzeczowy majątek trwały oraz szkolenie kadr, badania i rozwój. Podobny podział proponuje także H. Gawron (rys.1), dzieląc inwestycje na finansowe, rzeczowe i niematerialne.

Inwestycje rzeczowe można dodatkowo podzielić na lokacyjne, czyli niezwiązane z produkcją, jak np. dzieła sztuki czy nieruchomości spekulacyjne, oraz produkcyjne, do których zaliczyć można nieruchomości związane z działalnością gospodarczą, maszyny i urządzenia, wartości niematerialne i prawne oraz zapasy⁴⁵.



Rysunek 1. Podział inwestycji

Źródło: H. Gawron, *Ocena efektywności...*, op. cit., s. 14.

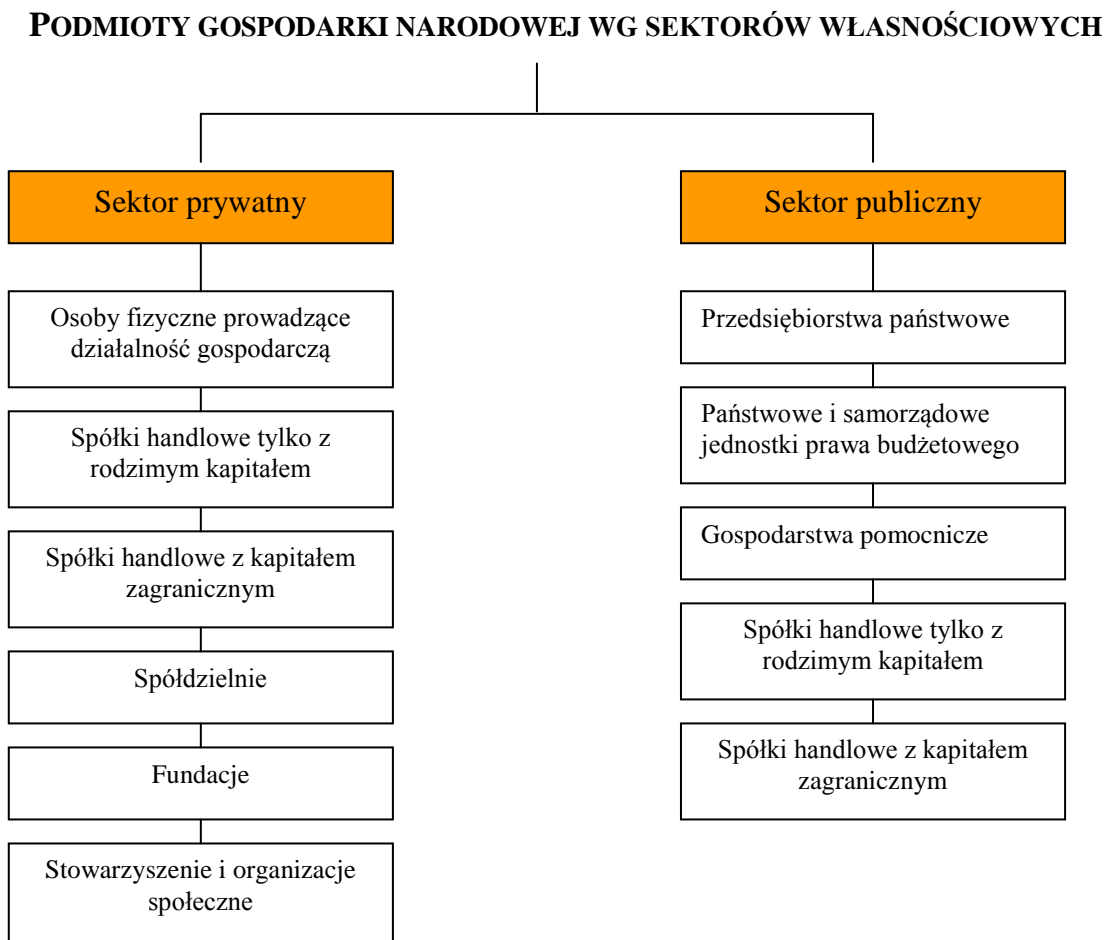
Proces inwestowania można także analizować z perspektywy podmiotów dokonujących inwestycji. Pod względem własności podmioty gospodarcze dzielą się

⁴³ K. Jajuga, T. Jajuga, *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, PWN, Warszawa 1996, [za:] M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje...*, op. cit., s. 14.

⁴⁴ H. Towarnicka, *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 31.

⁴⁵ M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje...*, op. cit., s. 18.

na prywatne⁴⁶ i publiczne. Szczegółowy podział tychże podmiotów przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Podmioty gospodarki narodowej według sektorów własnościowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie podziału używanego przez GUS.

Na szczególną uwagę zasługują spółki z udziałem kapitału zagranicznego, których powstanie wiąże się z zagadnieniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne uważane są za rodzaj lokat o charakterze długoterminowym wywołujących trwały wpływ na zarządzanie działalnością przedsiębiorstwa zlokalizowanego w innym kraju niż źródło pochodzenia kapitału. Jednakże istotą BIZ nie są wyłącznie środki pieniężne, ale także inne przemieszczane

⁴⁶ W polskiej rzeczywistości gospodarczej (dane z 2007 r.) najczęściej spotykaną formą prowadzenia działalności jest osoba fizyczna (78%), a następnie spółka handlowa (7%). GUS, http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_cechter.nowe_okno?p_zest_id=173337&p_typ=HTML

czynniki produkcji, m.in. rzeczowe zasoby kapitałowe, pracownicy, technologie⁴⁷. Wzorcowa definicja, uznawana przez Narodowy Bank Polski, określa minimalny zakres posiadanych przez inwestora zagranicznego udziałów: „przedsiębiorstwo bezpośredniego inwestowania to takie przedsiębiorstwo, w którym zagraniczny inwestor bezpośredni ma co najmniej 10% akcji zwykłych lub uprawnienia do 10% praw głosu na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy, albo w inny sposób posiada efektywny wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem⁴⁸”. Inwestycje tego rodzaju najczęściej są zorganizowane w oddziały, filie oraz *joint-ventures*⁴⁹. Powstanie od podstaw nowego przedsiębiorstwa określa się mianem inwestycji typu *greenfield*, natomiast inwestycję w już istniejące – *brownfield*.

Inwestorzy zagraniczni odgrywają ważną rolę w procesie przekształceń polskich przedsiębiorstw oraz biorą aktywny udział w procesie prywatyzacji. Znaczna część nakładów inwestycyjnych poniesionych w Polsce należała do inwestorów zagranicznych, jednakże przy stosunkowo niskiej stopie reinwestycji⁵⁰. Ponieważ inwestorzy zagraniczni pochodzą zwykle z krajów lepiej rozwiniętych, przyczyniają się do podniesienia poziomu gospodarczego krajów goszczących ich kapitał⁵¹ poprzez doinwestowanie spółek, wprowadzenie nowoczesnych metod oraz wciągnięcie przedsiębiorstw regionalnych i lokalnych w globalną sieć poddostawców. Generalnie, kapitał zagraniczny w formie BIZ uważany jest za najbardziej korzystną i bezpieczną formę inwestycji zagranicznych, ponieważ charakteryzuje się długą perspektywą czasową oraz stabilnością⁵², co wynika z krótkookresowej nieodwracalności inwestycji⁵³. Z drugiej strony, inwestorom zagranicznym zarzuca się: brak zainteresowania lokalnymi konsekwencjami działań, preferowanie zagranicznych

⁴⁷ Szerzej na ten temat w: Cz. Pilarska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w teorii ekonomii*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 7.

⁴⁸ *ODCE Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Third Edition, ODCE, Paryż, s. 8.

⁴⁹ Szerzej na ten temat w: J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1996, s. 151-155.

⁵⁰ Szerzej na ten temat w: I. Michałków, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w dobie globalizacji*, Wydawnictwo WSE w Warszawie, Warszawa 2003, s. 168-173.

⁵¹ J. H. Dunning, R. Narula, *Foreign direct investment and governments*, [w:] *Routledge Studies in International Business and the World Economy*, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York 1995, s. 1-12.

⁵² O. Szczepańska, D. Tymoczko, *Liberalizacja przepływów kapitałowych w Polsce i jej konsekwencje*, Bank i Kredyt nr 4/1999, s. 5.

⁵³ W. Karaszewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, TNOiK, Toruń 2004, s. 22.

dostawców⁵⁴ czy brak dbałości o środowisko naturalne kraju goszczącego. Czasami skutki oddziaływań inwestorów zagranicznych nie wychodzą poza niezbędny zakres, gdyż są oni nastawieni na zysk i współdziałanie z firmą macierzystą, a nie na rozwój gospodarki lokalnej⁵⁵.

Analizując pojęcie inwestycji nie można także pominąć inwestycji związanych z osiągnięciem celów publicznych. Nie mają one charakteru komercyjnego, lecz wpływają na atrakcyjność danego obszaru oraz na jakość życia mieszkańców. Ze względu na finansowanie ze środków publicznych, działania zaliczane do inwestycji celu publicznego reguluje ustawa⁵⁶. Ze względu na swój nierynkowy charakter zagadnienie to zostanie omówione w części pracy poświęconej kształtowaniu rozwoju gminy poprzez gospodarowanie nieruchomościami.

Ogólny termin „inwestycje” można uszczegółowić rozumiejąc go jako przedsięwzięcie inwestycyjne posiadające określoną wewnętrzną strukturę. Pojęcie „przedsięwzięcie inwestycyjne” H. Gawron⁵⁷ określa jako zamierzenie rozwojowe firmy, mające jasno określony cel produkcyjny, zakres rzeczowy, miejsce i czas realizacji, które zostało ujęte w sposób kompleksowy w dokumentacji projektowej. Przedsięwzięcie inwestycyjne składa się z szeregu dających się wyodrębnić zadań inwestycyjnych, które można realizować na obiektach inwestycyjnych. Do tego rodzaju obiektów zaliczane są spełniające poszczególne funkcje zadania stałe lub tymczasowe budynki i budowle, niezabudowane instalacje czy odpowiednie zespoły maszyn i środków transportu.

Szczególnym przedmiotem inwestowania są nieruchomości, zarówno gruntowe, jak i budynkowe czy lokalowe. Ze względu na sposób wykorzystania można je podzielić na: mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe, ziemskie i specjalne

⁵⁴ Badania Urzędu Statystycznego w Olsztynie w roku 2004 wykazały, iż co trzecie przedsiębiorstwo z udziałem kapitału zagranicznego dokonuje importu, głównie surowców, materiałów i półproduktów. Szerzej na ten temat w: Żróbek-Róžańska A., *Role of foreign direct investments in shaping labour market in Warmia and Mazury voivodeship*, “Olsztyn Economic Journal” vol.3, number 2/2008, s. 227-236.

⁵⁵ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, op. cit., s. 53.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

⁵⁷ H. Gawron, *Ocena efektywności...*, op. cit., s. 18.

(nastawione na zaspokajanie określonych potrzeb społecznych bez osiągnięcia zysku)⁵⁸. Przedsiębiorstwa dla prowadzenia działalności potrzebują nieruchomości, zatem spełniają one również funkcję obiektów inwestycyjnych. Specyfika i kosztowność nieruchomości powoduje, iż wybór konkretnego miejsca do zainwestowania musi być przemyślany i racjonalny, ze względu na cechy tego przedmiotu inwestycji:

- Stałość – nieruchomość jest zakorzeniona w danym miejscu, więc rynek nieruchomości ma charakter lokalny;
- Trwałość – ziemia jest uważana za niezniszczalną, a naniesienia za stosunkowo długowieczne;
- Różnorodność – każda nieruchomość posiada szereg indywidualnych cech, jak np. kształt, klasa gleby, przeznaczenie, standard wykończenia, lokalizacja;
- Niepodzielność – naniesienia są fizycznie połączone z gruntem, ponadto trudno jest odzyskać część zainwestowanego kapitału w przypadku niemożności podzielenia obiektów kubaturowych;
- Deficytowość – zasób gruntów jest w zasadzie stały, a szczególnie rzadki w miejscach o wysokiej gęstości zaludnienia;
- Lokalizacja – nieruchomości są nierozzerwalnie połączone z danym obszarem, a jakość lokalizacji zależy m.in. od otoczenia, dostępu do infrastruktury czy przychylności władz lokalnych⁵⁹.

Niezależnie od celu, podmiotu czy przedmiotu, inwestycje przyczyniają się do wzrostu gospodarczego stanowiąc dodatkowe źródło popytu i dochodu. Nowe przedsięwzięcia łagodzą problem bezrobocia, podnoszą przeciętną produktywność danej jednostki terytorialnej, poprawiają strukturę przemysłową. Pojawiają się także znaczne korzyści zewnętrzne dzięki rozprzestrzenianiu się wiedzy czy nowoczesnych rozwiązań. Ponadto napływ inwestycji do regionu zazwyczaj przyciąga kolejne inwestycje⁶⁰. Rolę przedsięwzięć inwestycyjnych w kształtowaniu rozwoju

⁵⁸ Szerzej na ten temat w: M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje...*, op. cit., s. 55-69, H. Gawron, *Oplacalność a ryzyko inwestowania na rynku nieruchomości*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 13, nr 1/2005, Olsztyn 2005, s. 5-7.

⁵⁹ M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje...*, op. cit., s. 70-73.

⁶⁰ *Czynniki lokalizacyjne przedsiębiorstw w woj. śląskim i gdańskim. Wyniki badań ankietowych*, pod red. T. Kalinowskiego, PARP S.A. w Słupsku, Gdańsk 1997, s. 5.

gospodarczego można wyprowadzić z teorii cykli koniunkturalnych, przejawiających się w zmianach PKB, bezrobociu, cenach czy zyskach. Pierwszym impulsem do poprawy koniunktury jest wzrost popytu na dobra inwestycyjne (czyli inwestowanie). Wzrost produkcji dóbr inwestycyjnych wymaga wzrostu popytu na dobra zaopatrzeniowe wykorzystywane w produkcji dóbr inwestycyjnych. Z kolei wzrost popytu na dobra inwestycyjne i zaopatrzeniowe pociąga za sobą wzrost popytu na dobra konsumpcyjne, gdyż wywołuje wzrost zatrudnienia i płac. Wzrost popytu na dobra konsumpcyjne pociąga za sobą wzrost popytu na dobra zaopatrzeniowe do produkcji dóbr konsumpcyjnych, co stanowi czwarty impuls cyklu⁶¹.

Jak tłumaczy wyżej opisana teoria cykli koniunkturalnych, poza efektami bezpośrednimi, działalność inwestycyjna każdej jednostki gospodarującej wpływa na funkcjonowanie podmiotów w jego otoczeniu. Powstanie, rozwój lub wycofanie działalności na danym obszarze prowadzi do zmian w dochodach i zatrudnieniu w innych jednostkach. Ponadto nie pozostaje neutralne dla wpływów do lokalnych budżetów. Zmiany te określane są mianem efektów mnożnikowych⁶².

Ideą mnożnika jest oszacowanie o ile zmieni się ostateczny poziom zrównoważenia dochodu narodowego w wyniku początkowej zmiany autonomicznych lub egzogenicznych wydatków. Obliczany jest on jako stosunek ostatecznej zmiany dochodu do początkowej zmiany całkowitych wydatków przy zastosowaniu następującej formuły (wzór 1.)⁶³:

$$M = \Delta Y / \Delta PTE$$

Wśród efektów mnożnikowych wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje: efekty zaopatrzeniowe oraz efekty dochodowe⁶⁴.

Rozważając efekty **zaopatrzeniowe** generowane przez przedsiębiorstwo produkcyjne można wyodrębnić cztery różne sytuacje, w których one powstają:

- gdy nowo powstałe przedsiębiorstwo zgłasza popyt na dobra i usługi,
- gdy rozwijające się przedsiębiorstwo zwiększa popyt na dobra i usługi,

⁶¹ *Makroekonomia*, pod red. W. Halickiego, Wydawnictwo AND... , Warszawa 1993, s. 165-168.

⁶² *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Mielec 1995-2005*, pod red. B. Domańskiego i K. Gwosdza, IGiGP Uniwersytet Jagielloński i ARP S.A. Oddział w Mielcu, Kraków-Mielec 2005, s. 89.

⁶³ D. Kamerschen, R. McKenzie, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991, s. 292-298.

⁶⁴ *Dziesięć lat...*, op. cit., s. 89.

- gdy redukujące działalność przedsiębiorstwo zmniejsza popyt na dobra i usługi,
- gdy likwidowane przedsiębiorstwo zaprzestaje zgłaszania popytu na dobra i usługi.

Zwiększenie popytu na dobra i usługi przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego, ponieważ powoduje potrzebę zwiększenia ich produkcji, co z kolei wymaga zwiększenia nakładów czynników produkcji, w tym stworzenia nowych miejsc pracy. Ten sam mechanizm działa również w przeciwną stronę. Należy także zwrócić uwagę, iż we wszystkich wyżej wymienionych czterech przypadkach efekty mogą mieć różny zasięg terytorialny, ponieważ ich występowanie i skala determinowane są strategią zaopatrzeniową przedsiębiorstwa. Gdy przedsiębiorstwo bazuje na dobrach importowanych, zaopatrzeniowe efekty mnożnikowe będą odczuwane za granicą. Jeżeli przede wszystkim zaopatruje się w innych regionach kraju, to oddziaływanie dodatkowego popytu będzie odczuwane właśnie tam. Z kolei jeżeli dostawcy pochodzą z najbliższego otoczenia, to efekty będą miały zasięg lokalny. Strategia zaopatrzeniowa przedsiębiorstwa może także uwzględniać zmianę dostawców dóbr, np. z lokalnych na zagranicznych, wtedy oddziaływanie na lokalny rynek będzie miało wydźwięk negatywny. Nieco inaczej wygląda to w przypadku usług. Specyfiką usług jest to, iż w większości przypadków muszą być produkowane i pozyskiwane w tym samym czasie i miejscu, co wymaga bezpośredniego kontaktu z usługodawcą⁶⁵. Wysokie koszty transportu usługodawców lub usługobiorców w stosunku do wartości usługi implikują pozyskiwanie ich w najbliższym otoczeniu. Badania GUS pokazały, iż polskie przedsiębiorstwa wolą zaopatrywać się w podstawowe usługi lokalnie (70%), natomiast bardziej specjalistyczne usługi, np. reklama czy leasing, nabywają na terenie kraju⁶⁶.

Zatem zaistnienie efektów mnożnikowych zaopatrzeniowych uwarunkowane jest stworzeniem lokalnych powiązań. Powiązania mogą przybierać kilka form: pionowe – w przód (*forward*) i w tył (*backward*), oraz poziome. Powiązania *forward* powstają przy sprzedaży dóbr, usług czy komponentów; *backward* przy nabywaniu;

⁶⁵ Twierdzenie te nie dotyczy usług, które mogą być wykonywane na odległość lub przy sporadycznym kontakcie usługodawcy i usługobiorcy, np. reklama, tłumaczenie, prowadzenie strony internetowej, itp.

⁶⁶ K. Niklewicz, *Polskie firmy nie chcą usług z zagranicy*, Gazeta Wyborcza z 1.03.2005, <http://www.gazeta.pl>

a poziome podczas interakcji z przedsiębiorstwami konkurującymi⁶⁷. Istotna też jest ich trwałość⁶⁸, nazywana inaczej stopniem zakorzenienia inwestycji, gdyż krótkotrwałe powiązania nie przyniosą oczekiwanych efektów (przedsiębiorca zdecyduje się na większą eksploatację posiadanych zasobów, np. nadgodziny dla pracowników, niż na zatrudnienie nowych). Kwestia tworzenia powiązań może być problematyczna z tego względu, iż wymaga zdolności lokalnych podmiotów gospodarczych do zaspokajania popytu nowopowstałych lub rozwijanych przedsiębiorstw. Po pierwsze, muszą działać podmioty oferujące potrzebne dobra i usługi, a po drugie – ich jakość i cena musi odpowiadać nabywcy.

Efekty mnożnikowe **dochodowe** związane są przede wszystkim z wynagrodzeniami pracowników. Powstanie tychże efektów można przeanalizować analogicznie do efektów zaopatrzeniowych:

- gdy nowo powstałe przedsiębiorstwo zatrudnia pracowników,
- gdy rozwijające się przedsiębiorstwo zatrudnia dodatkowych pracowników,
- gdy redukujące działalność przedsiębiorstwo zmniejsza liczbę pracowników,
- gdy likwidowane przedsiębiorstwo zwalnia wszystkich pracowników.

Wpływ na rozwój odbywa się poprzez zmianę siły nabywczej ludności zatrudnionej bezpośrednio w przedsiębiorstwie, co uwidacznia się w postaci zmiany lokalnego popytu, jako że znacząca część dochodów wydawana jest lokalnie⁶⁹. Zatrudnienie nowych pracowników wiąże się z wypłacaniem im wynagrodzeń, z których część zostanie przeznaczona na produkowane lokalnie dobra konsumpcyjne i usługi. Im większe są zarobki ludności, tym większy jest popyt konsumpcyjny, który powoduje wzrost działalności zaspokajających zwiększone zapotrzebowanie. Siła oddziaływania zależy od liczby pracowników, wysokości otrzymywanych przez nich

⁶⁷ W. Lizińska, A. Żrobek, *Kapitał zagraniczny a zmiany w zatrudnieniu i płacach w przedsiębiorstwach BIZ z regionu Warmii i Mazur*, [w:] *Bezrobocie w Polsce – diagnoza sytuacji, pożądane kierunki w ograniczaniu bezrobocia*, pod red. J. Ostaszewskiego, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2006, s. 302.

⁶⁸ H. Gawron proponuje przyjęcie następujących przedziałów czasowych inwestycji: krótkoterminowe – do 3 miesięcy, średnioterminowe – od 3 do 12 miesięcy, długoterminowe – powyżej 12 miesięcy, H. Gawron, *Ocena efektywności...*, op. cit., s. 17.

⁶⁹ Np. opłaty za mieszkanie, podstawowe zakupy dóbr i usług.

płac oraz struktury przestrzennej wydatków w koszyku konsumpcyjnym gospodarstwa domowego. Z kolei redukcja zatrudnienia odniesie przeciwny skutek.

Konieczność dojazdów do pracy powoduje, iż skutki tworzenia miejsc pracy są odczuwalne przede wszystkim lokalnie, w ramach jednej gminy oraz gmin sąsiednich. Osobnym zagadnieniem jest jakość miejsc pracy, która może być rozumiana jako warunki pracy, wysokość wynagrodzenia, dostępność świadczeń i możliwość rozwoju oraz samorealizacji. Generalnie uważa się, iż przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym dbają o podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników, gdyż ich produkcja opiera się na nowoczesnych technologiach. Z drugiej jednak strony, jeżeli motywem rozpoczęcia działalności na danym obszarze były niskie płace, przedsiębiorstwo będzie wolało utrzymać pracowników o niskich kwalifikacjach⁷⁰. W przypadku inwestycji w przemysłach technologicznie intensywnych silniej zaznaczają się efekty pośrednie, czyli uruchamianie procesu uczenia się siły roboczej oraz rozprzestrzenianie się wiedzy⁷¹.

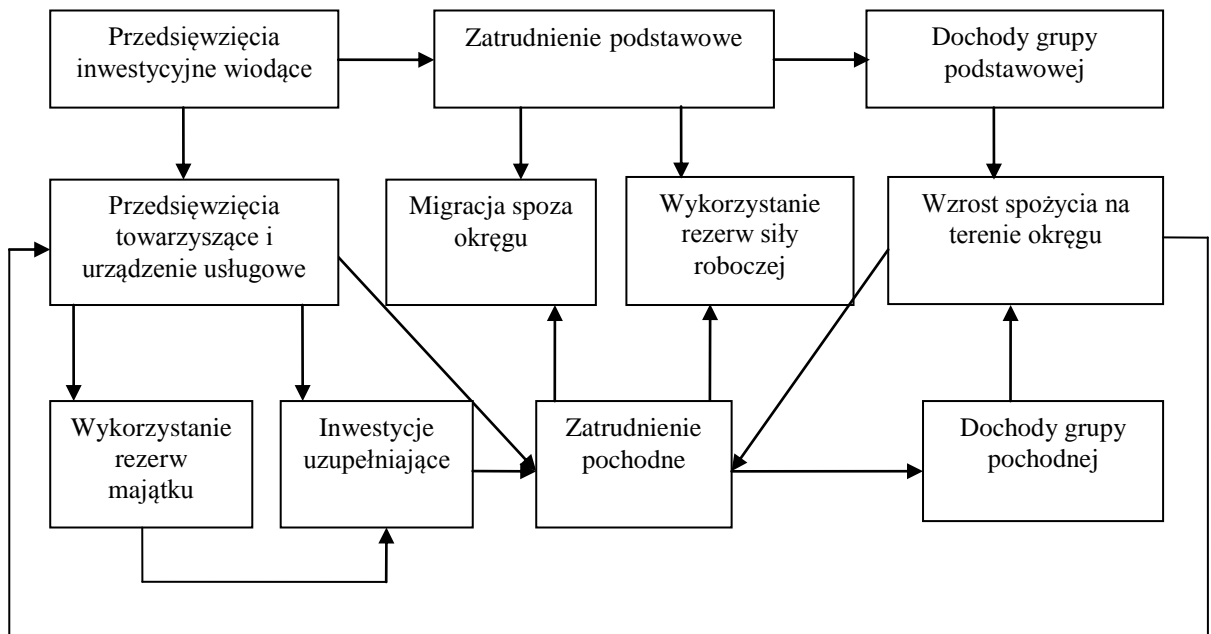
Istotne jest, iż zakres efektów dochodowych nie musi kończyć się na pracownikach zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Zmiany dochodu ludności oraz związane z nimi zmiany popytu na dobra i usługi dostarczane lokalnie oddziałują na dostawców. Jeżeli popyt wzrasta, u dostawców występuje potrzeba zwiększenia produkcji, zatem rośnie zapotrzebowanie na zasoby. W ten sposób zatrudniane są nowe osoby, których dochody przyczyniają się do wzrostu popytu na dobra konsumpcyjne i wywoływany jest następny cykl efektów mnożnikowych, który może napędzić kolejny. Przy spadku popytu sytuacja potoczy się w przeciwnym kierunku.

Schemat procesu, w którym przedsięwzięcie inwestycyjne zlokalizowane na danym terenie stanowi punkt wyjścia do działań indukowanych przedstawia rysunek 3. Wystąpienie wszystkich elementów procesu wymaga czasu. Nie można oczekiwać, iż przebiegnie bez zakłóceń. Podmiotem inicjującym może być m.in. wspólnota lokalna dokonująca inwestycji na majątku komunalnym lub też podmioty prywatne, zarówno lokalne, jak i zewnętrzne. Poza dochodami pracowników należy wziąć pod uwagę zmiany w dochodach budżetowych gmin. Wzrost dochodów może

⁷⁰ W. Lizińska, A. Żróbek, *Kapitał...*, op. cit., s. 303.

⁷¹ *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, pod red. S. Borkowskiej, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Zeszyt nr 24, Warszawa 2003, s. 87.

stać się źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych oraz poprawy jakości usług publicznych. Poprawa infrastruktury może stać się przyczynkiem do podjęcia decyzji przez kolejnych inwestorów⁷².



Rysunek 3. Skutki przedsięwzięcia inwestycyjnego

Źródło: L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozmieszczenia inwestycji. System rachunków*, PWE, Warszawa 1972.

B. Domański⁷³ uważa, iż wielkość efektów mnożnikowych zależy od rodzaju działalności gospodarczej, rozmiarów i cech przedsiębiorstwa. Silniejsze efekty można zaobserwować w przypadku długo działających dużych przedsiębiorstw produkcyjnych z dominującym udziałem rodzimego kapitału. Występowanie efektów uzależnione jest również od trwałości inwestycji oraz stopnia jej zakorzenienia. Do najważniejszych czynników kształtujących zakorzenienie zaliczane są: rola danego przedsiębiorstwa w ramach grupy kapitałowej, osiągnięte wyniki ekonomiczne, poniesione koszty utopione⁷⁴ oraz powiązania. Z kolei przyswajanie tychże efektów

⁷² *Dziesięć lat...*, op. cit., s. 89.

⁷³ *Ibidem*, s. 91.

⁷⁴ Koszty utopione to poniesione w danym miejscu nakłady, których nie da się odzyskać w sytuacji wstrzymania lub przeniesienia produkcji.

jest uzależnione od poziomu rozwoju i struktury gospodarki lokalnej oraz aktywności miejscowych podmiotów gospodarczych oraz władz publicznych⁷⁵.

Z badań zespołu badawczego pod kierownictwem B. Domańskiego⁷⁶ nad efektami mnożnikowymi Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu wynika, iż w następstwie pozyskania nowych inwestycji nastąpił znaczący wzrost dochodów i zatrudnienia (na 1000 miejsc pracy przedsiębiorstwach nowych przedsiębiorstwach przypadło 348 nowych miejsc pracy w podmiotach powiązanych, zatem mnożnik wyniósł 1,348). Nowe miejsca pracy przyczyniły się do widocznego spadku bezrobocia oraz wzrostu płac. Efekty zaopatrzeniowe wystąpiły w dużej skali oraz charakteryzowały się zróżnicowanym stopniem domknięcia. Najbardziej lokalne okazały się efekty dochodowe, oraz zaopatrzeniowe w przypadku podstawowych usług (75% przedsiębiorstw zaopatrywało się w nie lokalnie), m.in. ochrona i sprzątanie, naprawy, energetyka i woda, oraz budownictwa, handlu i transportu. Nie sprawdziły się obawy, iż upadną małe i średnie przedsiębiorstwa czy nastąpi drenaż rynku pracy. Ponadto zauważono wzrost popytu na działki gruntowe z przeznaczeniem na inwestycje przemysłowe i usługowe oraz budownictwo mieszkaniowe.

Badania W. Lizińskiej⁷⁷ przeprowadzone na próbie 43 przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, działających na terenie woj. warmińsko-mazurskiego, wykazały, iż w połowie liczby spółek zwiększono zatrudnienie pracowników na stanowiskach kierowniczych i administracji, a w większości spółek zatrudniono więcej pracowników produkcyjnych. Nie należy jednakże bagatelizować zagrożeń związanych z napływem nowych inwestycji. Poza możliwością „wypychania” z rynku lokalnych producentów, nowe przedsięwzięcia mogą stać się obciążeniem dla środowiska naturalnego. W przypadku BIZ szczególnie niekorzystna jest luka w standardach ochrony środowiska, która zachęca do przesuwania „brudnych przemysłów” do krajów o niższych normach ochrony środowiska⁷⁸.

⁷⁵ Można tu przywołać teorię błędnego koła wzrostu, ponieważ obszary lepiej rozwinięte przyswoją więcej efektów mnożnikowych, zatem bardziej skorzystają z podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

⁷⁶ *Dziesięć lat...*, op. cit., s. 128.

⁷⁷ W. Lizińska, A. Żróbek, *Kapitał...*, op. cit., s. 305-308.

⁷⁸ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Handel i inwestycje a zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 70-71.

Rozwój społeczno-gospodarczy wymaga inwestycji, finansowanych ze źródeł prywatnych i publicznych. Punktem wyjścia dla nowych przedsięwzięć są ujawnione potrzeby oraz odpowiednie warunki. Inwestowanie wiąże się bowiem z zaangażowaniem pewnej sumy pieniężnej, w związku z czym muszą istnieć przesłanki co do zwrotu poniesionych nakładów. Niezależnie od celu, typu podmiotu (prywatny lub publiczny) czy rodzaju przedmiotu, inwestycje przyczyniają się do wzrostu gospodarczego stanowiąc dodatkowe źródło popytu i dochodu. Nowe przedsięwzięcia łagodzą problem bezrobocia, podnoszą przeciętną produktywność danej jednostki terytorialnej, poprawiają strukturę przemysłową. Wraz z nimi pojawiają się efekty mnożnikowe, czyli zwielokrotnianie i rozprzestrzenianie się oddziaływania inwestycji. Większość poniesionych nakładów pochodzi od podmiotów prywatnych (krajowych lub zagranicznych), jednakże inwestycje publiczne również odgrywają tu znaczącą rolę, bowiem wpływają na atrakcyjność danego obszaru oraz na jakość życia mieszkańców. Wielkość i trwałość efektów wynika z cech inwestycji oraz odwracalności poniesionych kosztów związanych np. z zakupem nieruchomości przeznaczanych na cele inwestycyjne.

1.3. Samorząd gminy jako instytucja wspierająca lokalny rozwój społeczno-gospodarczy

Powszechną potrzebą społeczną jest chęć posiadania stałych dochodów uzyskiwanych w miejscu pracy adekwatnym do umiejętności. Wiąże się to nie tylko ze sferą ekonomiczną, czyli możliwością zapewnienia bytu dla siebie i swojej rodziny, ale także ze sferą społeczną. Zdaniem E. J. Blakely'ego⁷⁹ ludzie utożsamiają się często z wykonywanym zawodem, który z kolei określa pozycję w lokalnej wspólnocie. Utrata oraz długotrwały brak pracy odczuwany jest jako utrata więzi społecznych, ekonomiczna izolacja oraz niemożność zaspokojenia potrzeb. W rezultacie brak dopasowania rodzaju pracy do kwalifikacji osób poszukujących możliwości zarobkowania stanowi trudny do rozwiązania problem lokalnych gospodarek, związany z niską mobilnością społeczną.

Jeżeli niedostatek odpowiednich miejsc pracy jest stanem długotrwałym, to pojawia się konieczność zmobilizowania zasobów lokalnych. Każdy proces pozytywnych zmian w gospodarce napędzany jest przedsiębiorczością podmiotów gospodarczych, które na danym terenie podejmują przedsięwzięcia inwestycyjne oddziałujące na jakość życia mieszkańców. Zróżnicowanie poziomu rozwoju w skali światowej, krajowej, regionalnej oraz lokalnej spowodowane jest tym, iż w rzeczywistości rozwój rzadko jest kreowany samoistnie, a częściej gospodarki borykają się z niedostateczną aktywnością swoich podmiotów. Z drugiej strony, podejmowane decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw nie zawsze uwzględniają dobro ogółu i mogą negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne czy harmonię i funkcjonalność przestrzenną. W ten sposób rodzi się potrzeba zaistnienia instytucji, której działania wspierałyby rozwój przedsiębiorczości oraz łagodziły konflikty interesów poprzez wyszukiwanie rozwiązań kompromisowych. Rolę tę przypisuje się władzom na różnych szczeblach. Na poziomie lokalnym założono, iż rolę tę powinna spełniać władza lokalna, utożsamiana w Polsce z samorządem gminy.

Koncepcja lokalizmu wyłania się z poglądu o potrzebie dyfuzji władzy, która sprzyjałaby dostępności i elastyczności, co z kolei zwiększałoby trafność podejmowanych przez ową władzę decyzji i efektywność działań w gospodarce

⁷⁹ E. J. Blakely, *Planning Local ...*, op. cit., s. 17.

lokalnej⁸⁰, za którą J. J. Parysek⁸¹ uznaje wszystkie działania w sferze społecznej i gospodarczej, wykorzystujące lokalne czynniki rozwoju i uwzględniające jego lokalne ograniczenia. Działania te powinny prowadzić do rozwoju jednostki lokalnej. Innymi słowy, jest to złożony proces, w którym władze lokalne wykorzystując zasoby własne, ludności i partnerów zewnętrznych stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej. Termin władza lokalna, pomimo swojej powszechności użycia, nie posiada jednoznacznej wykładni i funkcjonuje w powiązaniu z eklektycznym pojęciem układu lokalnego. M. Trojanek⁸² rozważając to zagadnienie przywołuje m.in. definicję B. Jałowieckiego⁸³, która precyzuje, że „układ lokalny to pewne terytorium pozostające we władaniu danej zbiorowości, którą łączy poczucie tożsamości i na którym zaspokajane są potrzeby w zakresie obsługi życia codziennego (...) np. gmina lub niewielkie miasto”.

Najczęściej układy lokalne kojarzone są z gminą, która może być uznana za próbę odwzorowania społeczeństwa w mikroskali⁸⁴. Z założenia gmina powinna być obszarem możliwie jednorodnym z punktu widzenia układu osadniczego i przestrzennego. Ponadto powinna charakteryzować się występowaniem na jej obszarze więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Wymagana jednorodność w wielu sferach ma na celu zapewnienie zdolności władzy lokalnej do efektywnego wykonywania zadań publicznych. Z kolei władza lokalna może zostać zdefiniowana jako „zbiór instytucji państwowych i społecznych oraz ogół ludzi mających możliwość podejmowania decyzji (a także wykonywania decyzji pochodzących z układu ponadlokalnego) w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacji interesów wspólnoty i kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego⁸⁵”. Termin ten można zawęzić do instytucji formalnie powołanych do realizacji zadań określonych w definicji, czyli samorządu lokalnego, którego pojęcie zostało ugruntowane w treści *Światowej deklaracji*

⁸⁰ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 13.

⁸¹ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej...*, op. cit., s. 10.

⁸² M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Zeszyt Naukowy Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 137, Wydawnictwo AE Poznań, Poznań 1994, s. 10-12.

⁸³ B. Jałowiecki, *Próba oceny badań nad Polską lokalną*, [w:] *Wstępne wyniki badań. Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej*, Nr 2 IGP UW, Warszawa 1986, s. 64.

⁸⁴ Szerzej na ten temat w: M. Trojanek, *Oddziaływanie...*, op. cit.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 13.

samorządu lokalnego przyjętej przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych w Rio de Janeiro we wrześniu 1985 r. Ustanowiono wtedy, iż samorząd lokalny oznacza „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej (...) przez osoby indywidualne i ciała przedstawicielskie wybrane w demokratycznych (...) wyborach⁸⁶”. Jednocześnie wskazano, iż w każdym państwie kompetencje samorządu lokalnego powinny zostać zawarte w konstytucji bądź w ustawie. Podobną interpretację zawarto w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Patrząc przez pryzmat samorządu terytorialnego, lokalny rozwój gospodarczy można zdefiniować cytując E. J. Blakely’ego⁸⁷ jako: „proces, w którym władze lokalne i/lub lokalne organizacje zarządzają posiadanymi zasobami oraz wchodzą w związki partnerskie z sektorem prywatnym lub ze sobą nawzajem w celu stworzenia nowych miejsc pracy oraz stymulować aktywność gospodarczą na określonym obszarze gospodarczym”.

Rola władzy regionalnej i lokalnej została w Polsce przywrócona wraz z transformacją ustrojową, realizowaną w myśl założenia, iż do efektywnych zmian w gospodarce niezbędna jest decentralizacja władzy publicznej. W artykule 16. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej umieszczono zapis, zgodnie z którym wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznano gminę. Przepisy zawarte w konstytucji określiły także, iż rolą samorządu terytorialnego jest wykonywanie powierzonych mu zadań publicznych, realizowanych z troską o ochronę środowiska i wsparciem okazywanym inicjatywom obywateli działających na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego⁸⁸.

Wypełnianie przez gminę powierzonych jej zadań powinno przyczyniać się do rozwoju lokalnego⁸⁹. Schemat ekonomicznych uwarunkowań rozwoju lokalnego przedstawia rysunek 4., w którym L. Wojtasiewicz wyodrębniła cel podstawowy

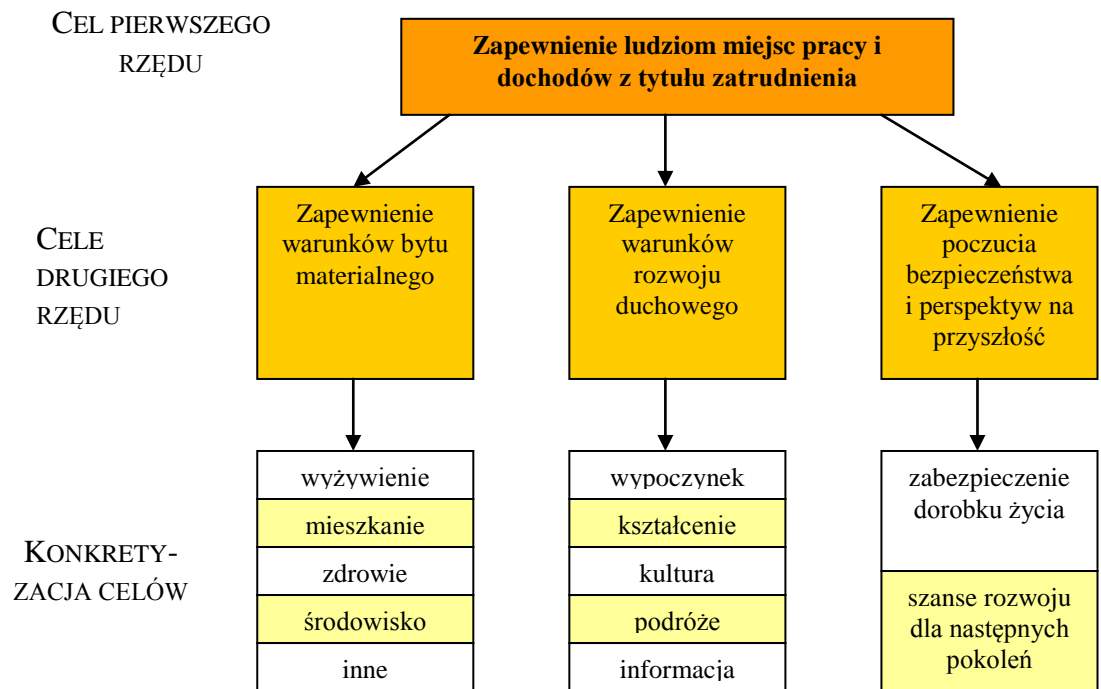
⁸⁶ *World Wide Declaration of Local Self Government*, The International Union of Local Authorities (IULA), Declaration adopted by the IULA Council in Toronto, June 1993, [za:] T. Skica, *Podstawowe wymiary relacji samorządu gminnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw*, Kwartalnik e-Finanse, nr 2/2007, s.1, <http://www.e-finanse.com>

⁸⁷ *Ibidem*, s. 58.

⁸⁸ Art. 74 Konstytucji RP.

⁸⁹ *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 37.

(pierwszego rzędu), cele drugiego rzędu stanowiące uszczegółowienie i uzupełnienie celu podstawowego oraz konkretyzację celów.



Rysunek 4. Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego

Źródło: L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój lokalny: lokalna gospodarka przestrzenna*, pod red. J.J. Paryska, Poznań 1996, s. 101.

Istotną kwestią jest fakt, iż w warunkach gospodarki rynkowej nie jest możliwe odgórne kierowanie procesami gospodarczymi czy arbitralne kształtowanie jej przestrzennej organizacji, struktury i funkcjonowania. Nie oznacza to jednak całkowitej swobody podmiotów gospodarczych kierujących się wyłącznie wynikową kategorią zysku. J. J. Parysek⁹⁰ przedstawia tę sytuację następująco: na terenie gminy występuje gospodarz terenu (władza lokalna) oraz klienci zabiegający o prawo lokalizacji swojej działalności (podmioty gospodarcze i instytucje). Ponieważ jest to sytuacja zbieżna do rynkowej, zatem pojawia się bipolarny układ sprzecznych interesów – podmiot gospodarczy poszukuje lokalizacji przynoszącej maksymalny

⁹⁰ J. J. Parysek, *Podstawy...*, op. cit., s. 52 i nast.

zysk⁹¹, z kolei gospodarz będzie zabiegał o klientów tworzących maksymalny efekt lokalny we wszystkich sferach.

Odbývająca się tego typu gra, w której poszczególni gracze kierują się różnymi motywacjami, implikuje złożoność układu lokalnego, bowiem:

- na terenie gminy spotykają się najróżniejsze grupy interesów realizujące swoje, nie tylko ekonomiczne, cele;
- działające podmioty kierują się różnymi motywami, celami, sposobami oraz charakteryzują się zróżnicowaną siłą działania i oddziaływania;
- jednocześnie realizowane są polityki rozwoju gospodarczego i społecznego na różnych poziomach (gmina jest elementem składowym powiatu, województwa i kraju, zatem obejmują ją polityki na różnych szczeblach);
- występują różne, niekiedy sprzeczne, instrumenty regulacyjne.

Sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, jeżeli wśród grup interesów znajdują się podmioty o oddziaływaniu ponadlokalnym czy przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego, często należące do korporacji międzynarodowych. Zdaniem E. J. Blakely'ego⁹² w wielu przypadkach motywacja kierująca poczynaniami korporacji wielonarodowych nie idzie w parze z potrzebami czy korzyściami lokalnych społeczności, pracowników lub słabszych gałęzi gospodarki. Samorządom lokalnym przypada wtedy szczególnie istotna rola, gdyż ich aktywne działania powinny prowadzić do pogodzenia cząstkowych interesów życia społecznego z interesem ogólnospołecznym, pamiętając również, że wszystkie, nawet bierne działania podejmowane przez sektor publiczny mają wpływ na prywatne decyzje⁹³.

Zgodnie z ustawą⁹⁴, w zakres działań gminy wchodzą wszystkie lokalne sprawy publiczne, niezastrzeżone dla innych jednostek. W przepisach tejże ustawy zostało wymienionych dwadzieścia zadań⁹⁵, wśród których można wyodrębnić bezpośrednio

⁹¹ Więcej na ten temat w rozdz. 2.

⁹² E. J. Blakely, *Planning Local ...*, op. cit., s. 57.

⁹³ Ibidem, s. 59.

⁹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.1990, Nr 16, poz. 95, z późn. zm. (tekst ujednolicony)

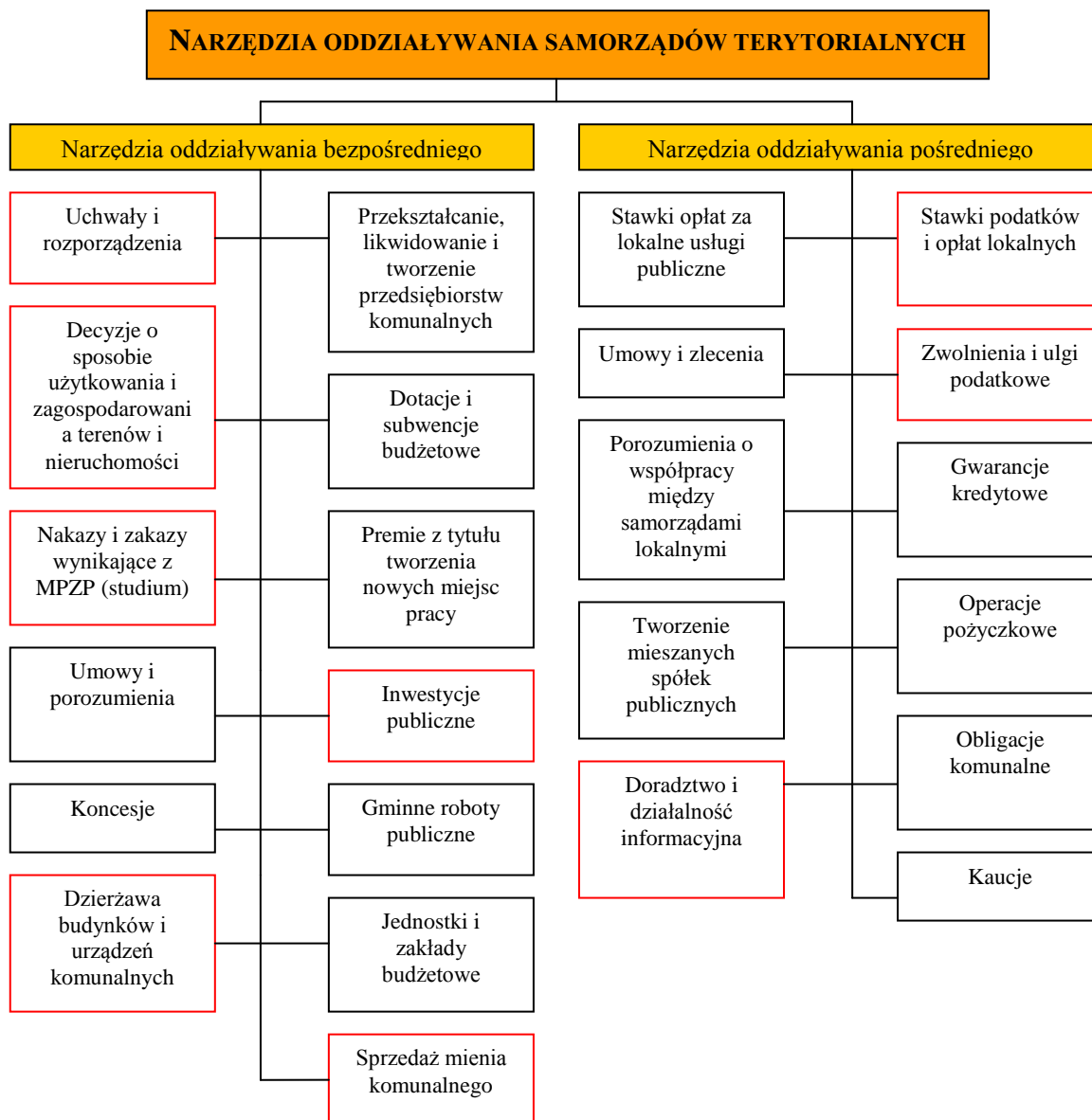
⁹⁵ Art. 7, Ibidem.

oddziałujące na proces pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych poprzez pozyskiwanie nowych inwestycji, takie jak:

- gospodarka nieruchomościami gwarantująca ład przestrzenny oraz ochronę środowiska naturalnego,
- infrastruktura drogowa i techniczna, w tym zaopatrzenie w wodę, energię i gaz oraz odprowadzanie ścieków i odpadów,
- organizacja lokalnego transportu zbiorowego,
- gminne budownictwo mieszkaniowe,
- infrastruktura społeczna, w tym edukacja, ochrona zdrowia oraz rozwój duchowo-kulturalny,
- utrzymanie targowisk i hal targowych,
- utrzymanie porządku i bezpieczeństwa obywateli.

Efektywne wykonywanie pierwszych zadań skutkuje pojawieniem się możliwości podjęcia inwestycji, pozostałe z kolei wiążą się z kreowaniem warunków rozwoju pracowników oraz ich warunków życia. Obydwie sfery muszą się wzajemnie przenikać, gdyż potencjalny inwestor poszukuje zarówno korzystnych warunków dla składników majątku trwałego, jak i odpowiednich pracowników, którzy mają zapewniony dojazd do pracy oraz życie w pożądanym społecznie warunkach.

Gmina wykonuje powierzone jej zadania poprzez radę gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta). Wykonywanie zadań, w tym planowanie zagospodarowania przestrzennego oraz podejmowanie inwestycji w zakresie infrastruktury wymaga posiadania odpowiednich narzędzi (rys.5.) oraz środków finansowych. Narzędzia mają charakter oddziaływania bezpośredniego lub pośredniego, czyli gmina może bezpośrednio regulować działania podmiotów na lokalnym rynku (poprzez uchwały, decyzje, studia, plany) oraz w nim uczestniczyć (inwestycje, sprzedaż mienia, działalność gospodarcza). Ponadto może oddziaływać pośrednio poprzez kształtowanie warunków prowadzenia działalności (stawki podatków, umowy, porozumienia).



Rysunek 5. Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych⁹⁶

Źródło: Por. L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 66.

R. Kamiński⁹⁷ dzieli gminne instrumenty wspierania przedsiębiorczości na dwie grupy: dochodowe i wydatkowe. Do instrumentów dochodowych zalicza ulgi i zwolnienia podatkowe, obniżanie stawek maksymalnych, ustalanie niskiego poziomu opłat lokalnych oraz utrzymywanie niskich cen za usługi komunalne. Instrumenty dochodowe nie stanowią wystarczającego systemu bodźców rozwoju, jednakże są jego

⁹⁶ Czerwona ramka podkreśla narzędzia mające bezpośredni wpływ na kształtowanie warunków do inwestowania na terenie gminy.

⁹⁷ R. Kamiński, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 18 i nast.

nieodłączną częścią. Z kolei instrumenty wydatkowe to: wydatki inwestycyjne, wspieranie przedsięwzięć i instytucji rozwoju lokalnego, działania informacyjno-promocyjne, stworzenie i wdrożenie prorozwojowej strategii oraz współpraca z otoczeniem gminy. W tej grupie najważniejsze są wydatki inwestycyjne, szczególnie w zakresie infrastruktury technicznej.

W aspekcie finansowym, przyznano gminie prawo własności i inne prawa majątkowe (użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe – użytkowanie, służebność, zastaw, hipoteka). Gminy nabywają mienie samorządowe albo z mocy ustawy, albo w wyniku własnej działalności. Do grupy składników tworzących mienie samorządowe można zaliczyć: obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej, grunty związane z istniejącymi urządzeniami komunalnymi, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, majątek i urządzenia przedsiębiorstw związanych z samorządem, komunalne zasoby mieszkaniowe oraz budynki i budowle o charakterze administracyjnym. Gminy samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie gospodarowania mieniem samorządowym, zgodnie z celem działania.

Ponadto gmina ma możliwość osiągania dochodów własnych (dodatkowo poza udziałem w dochodach publicznych oraz otrzymywanymi subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi) oraz ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁹⁸, gmina czerpie dochody z: podatków, opłat i innych wpływów przyznanych przez odrębne przepisy; obrotu i zarządzania swoim majątkiem; subwencji ogólnych z budżetu państwa i dotacji celowych; pozostałych źródeł niezastrzeżonych przez przepisy. Charakterystyczne dla gminy są wpływy z podatków lokalnych, ponieważ samorządy powiatowe czy wojewódzkie nie są uprawnione do ich osiągania. Podatki powiązane z inwestycjami i rozwojem pochodzą od właścicieli nieruchomości, gruntów rolnych i leśnych czy środków transportowych oraz od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą rozliczających się przy pomocy karty podatkowej. Ponadto samorządy mają udział w podatkach dochodowych płaconych na rzecz państwa. Istotną z punktu widzenia niniejszej pracy grupą dochodów są dochody z majątku gminy, pochodzące z umów najmu, dzierżawy,

⁹⁸ Art. 54 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966.

sprzedaży majątku oraz obrotu papierami wartościowymi. W pozycji „pozostałe dochody” mogą znaleźć się wpływy z budżetu Unii Europejskiej, budżetowych jednostek pomocniczych czy też wszelkiego rodzaju zapisy na rzecz gminy. Główny Urząd Statystyczny używa również podziału na dochody własne (m.in. podatki lokalne oraz wpływy z majątku) i zewnętrzne (dotacje celowe, subwencje ogólne oraz środki ze źródeł pozabudżetowych). Działania gminy znajdują odzwierciedlenie w dochodach własnych, m.in. rozwój przedsiębiorczości w gminie pociąga za sobą zwiększenie wpływów z udziałów w podatkach dochodowych, z podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych. Odpowiednia gospodarka przestrzenna i nieruchomościami ma wpływ na dochody z podatków od nieruchomości i podatku rolnego. Z kolei efektywne gospodarowanie i zarządzanie własnym majątkiem, w tym zasobem nieruchomości, kształtuje wpływy osiągnane z majątku.

Wydatki z budżetu gminy dzielone są na finansujące zadania własne oraz zadania pozostałe. W związku z realizacją zadań własnych ponoszone są wydatki przede wszystkim na: transport i łączność, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, gospodarkę mieszkaniową, oświatę i wychowanie, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, ochronę zdrowia, politykę społeczną, kulturę fizyczną i sport oraz utrzymanie administracji. Gmina ponosi zarówno wydatki bieżące, jak i majątkowe inwestycyjne. W przypadku niedoborów środków finansowych wójt (burmistrz, prezydent) może zaciągać zobowiązania, emitować papiery wartościowe, dysponować rezerwą gminy czy też dokonywać zmian w gminnym budżecie.

Wypełnianie zadań przez władze lokalne bezpośrednio oddziałuje na warunki rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej. Rysunek 5. zawiera zestawienie narzędzi oddziaływania, wśród których znajdują się pozycje bezpośrednio kształtujące tzw. klimat inwestycyjny, w tym decyzje odnośnie możliwości zagospodarowywania przestrzeni (plany miejscowe, studia, decyzje) oraz kosztów działania (np. podatki i opłaty). Jak wspomniano w podrozdziale 1.2., działaniom bezpośrednim często towarzyszą efekty mnożnikowe pierwszego, drugiego, a nawet trzeciego rzędu. Efekty te mogą także zostać wywołane w wyniku powierzania zadań z zakresu gospodarki komunalnej jednostkom prywatnym oraz przez szeroko pojęte

partnerstwo publiczno-prywatne⁹⁹. W pierwszym przypadku gmina ma możliwość zlecenia wykonania zadania komunalnego osobie fizycznej, prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Zlecenie następuje w drodze umowy zgodnej z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych i zamówieniach publicznych. Przykładem takich zleceń może być: administrowanie zasobami mieszkaniowymi, utrzymanie zieleni, oczyszczanie ulic i placów czy świadczenie usług komunikacji zbiorowej. Z kolei partnerstwo publiczno-prawne polega na prowadzeniu przedsięwzięć przy współpracy partnerów publicznych i prywatnych. Współpraca najczęściej przybiera formę zakontraktowanych usług, umów menedżerskich, dzierżawy czy koncesji. Zakłada się obustronne zaangażowanie, w tym kapitałowe, oraz odpowiedni podział korzyści i ryzyka.

Wśród wymienionych przez K. Brzozowską (tab. 2.) korzyści na szczególną uwagę zasługuje aktywizacja sektora prywatnego. Efekt wzmacniany jest przez zawieranie partnerstwa w celu kompleksowej realizacji inwestycji oraz usługi z zakresu eksploatacji, utrzymania oraz zarządzania powstałym majątkiem przez okres dłuższy niż 3 lata. Wśród wymienionych zagrożeń kilka można poddać dodatkowej analizie konsekwencji partnerstwa. O ile zagrożenie podwyższenia opłat czy ograniczenia wpływu administracji jest jednoznaczne, to zarzut obniżania jakości świadczonych usług może się nie sprawdzić, szczególnie jeżeli o kontrakt z partnerem publicznym stara się kilka podmiotów prywatnych zmuszonych do konkurowania między sobą, również w sferze jakości. Ponadto redukcja miejsc pracy w sektorze publicznym może być bilansowana nowymi miejscami pracy w sektorze prywatnym, wynikającymi ze zwiększonego popytu na usługi świadczone przez podmioty prywatne.

⁹⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z póź. zm., art. 3.

Tabela 2. Korzyści i zagrożenia wynikające z wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego

Korzyści	Zagrożenia
✓ Możliwość obniżenia nakładów inwestycyjnych	✓ Ograniczenie wpływu samorządu lokalnego na wybór inwestycji
✓ Zwiększanie możliwości finansowania inwestycji publicznych	✓ Wzrost opłat za korzystanie z obiektów infrastruktury
✓ Oszczędności budżetowe	✓ Osłabienie pozycji negocjacyjnej władz publicznych
✓ Przyspieszenie terminów rozruchu	✓ Wysokie koszty transakcyjne
✓ Transfer nowoczesnej technologii	✓ Obniżanie poziomu świadczonych usług
✓ Podział ryzyka inwestycyjnego	✓ Ograniczanie dostępności do usług
✓ Podniesienie efektywności eksploatacji	✓ Redukcja miejsc pracy w sektorze publicznym
✓ Aktywizacja sektora prywatnego	✓ Zagwarantowanie przez sektor publiczny minimum przychodów dla operatora prywatnego
✓ Zróżnicowanie źródeł finansowania	✓ Podwyższanie poziomu opłat przez operatora prywatnego w ramach zasady swobody ustalania cen
✓ Zapewnienie długoterminowych kontraktów dostaw usług ¹⁰⁰	
✓ Budowa zaufania publicznego	
✓ Ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne	
✓ Zwiększenie przejrzystości powiązań	

Źródło: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 24.

Idea partnerstwa wynika z nowego podejścia do zarządzania publicznego, którego przejawem jest rozróżnienie dwóch funkcji instytucji publicznych: dostarczania usług publicznych oraz ich organizowanie. W ujęciu tradycyjnym sektor publiczny pojmowany był jako bezpośredni dostawca usług publicznych, natomiast w nowym ujęciu powinien być ich organizatorem, a wykonawcą tylko

¹⁰⁰ Według ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420, art. 3, przedsięwzięcie inwestycyjne jest rozumiane jako: zaprojektowanie i realizacja inwestycji, świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego oraz działania wspomagające realizację zadań publicznych.

w ograniczonym zakresie¹⁰¹. Przywołując rozważania M. Ziółkowskiego¹⁰², zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego powinno opierać się na:

- kompleksowym podejściu do problemów rozwoju, czyli współzależnym ujmowaniu sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej,
- efektywnym wykorzystaniu endogenicznych czynników rozwoju, z uwzględnieniem zagrożeń i szans wynikających z otoczenia,
- rozwiązywaniu bieżących celów przez pryzmat celów długookresowych,
- orientacji na wyniki, racjonalne gospodarowanie oraz sukcesywne wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego.

Instrumentami wykorzystywanymi przy zarządzaniu strategicznym są strategie rozwoju, studia i plany przestrzenne, wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne. Zdaniem T. Domańskiego, strategia rozwoju lokalnego i regionalnego to „wieloletni plan, zawierający deklarację wizji rozwoju, opis kluczowych problemów i konkretnych projektów działania¹⁰³”. Strategia zwykle składa się z: identyfikacji zewnętrznych uwarunkowań strategii (uwarunkowania krajowe i międzynarodowe, np. strategie rozwoju kraju czy Unii Europejskiej), syntetycznej diagnozy problemów, analizy SWOT, ogólnej wizji rozwoju (w ramach czasowych do 2020 r.), określonego celu głównego oraz: priorytetów strategicznych, celów strategicznych, celów operacyjnych i działań, realizacji strategii, monitoringu i ewaluacji strategii oraz szacunku potencjału rozwojowego¹⁰⁴. Podobnie sformułowane, choć w nieco węższym zakresie, są strategie rozwoju na poziomie gminy¹⁰⁵, mogące zawierać następujące części: uwarunkowania, diagnozę problemów i analizę SWOT, wizję ogólną, cel główny, priorytety strategiczne, cele strategiczne, harmonogram, potencjał inwestycyjny oraz monitoring i ewaluację strategii.

¹⁰¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu ...*, op. cit., s. 171.

¹⁰² Ibidem, s. 172.

¹⁰³ T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, ARK, Warszawa 2000, s. 49, [za:] Ibidem, s. 175.

¹⁰⁴ *Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Województwa Warmińsko – Mazurskiego do roku 2020*, Załącznik do Uchwały nr XXXIV/474 /05 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z 31.08.2005 r.

¹⁰⁵ Szerzej na ten temat w: K. Pająk, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wydawnictwo WSZiB w Poznaniu, Poznań 2001, s. 171-209.

Studia i plany przestrzenne na poziomie gminy utożsamiane są ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast plany finansowe i inwestycyjne wiążą się bezpośrednio z polityką budżetową gminy, czyli stroną finansową wykonywania zadań publicznych zgodnych ze strategią. A. Jewtuchowicz¹⁰⁶ podkreśla, iż poszczególne gminy różnią się między sobą, zatem każde przyjmowane rozwiązanie musi brać pod uwagę specyfikę obszaru. Zróżnicowanie powoduje, iż nie istnieje uniwersalny model rozwoju, a rolą władz lokalnych jest rozpoznanie rzeczywistych możliwości swojego terenu, jego walorów, które można wykorzystać w kreacji pozytywnych zmian. Podobne zdanie ma J. J. Parysek¹⁰⁷, widząc rolę samorządu lokalnego w stymulowaniu rozwoju poprzez stworzenie ułatwień, pozyskiwanie inwestorów i środków służących rozwojowi lokalnemu oraz tworzenie przestrzeni pracy. A. Jewtuchowicz¹⁰⁸ uważa, że w Polsce główny wysiłek władz lokalnych jest skierowany na tworzenie warunków powstawania oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), które stanowią podstawę polskiej gospodarki. Jednakże badania ośrodków naukowych wykazują, iż władze lokalne nie postrzegają same siebie jako głównego motoru napędzającego rozwój. Przywołując wyniki badań ankietowych zaprezentowane przez T. Skica¹⁰⁹, na pierwszym miejscu znajduje się działalność regulacyjna władzy państwowej, a działania gmin dopiero na czwartym (tab. 3.).

¹⁰⁶ A. Jewtuchowicz, *Dynamika rozwoju terytorialnego a procedury restrukturyzacji gospodarczej*, [w:] *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, pod red. A. Zalewskiego, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1996, s. 65.

¹⁰⁷ *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 43-44.

¹⁰⁸ A. Jewtuchowicz, *Dynamika...*, op. cit., s. 65.

¹⁰⁹ T. Skica, *Podstawowe wymiary...*, op. cit, s. 6.

Tabela 3. Czynniki determinujące rozwój sektora MSP w opinii władz samorządowych

Czynnik	Procent respondentów
✓ Działalność regulacyjna państwa (m.in. system podatkowy, poziom zadłużenia publicznego)	78,7%
✓ Stan gospodarki krajowej	68,1%
✓ Poziom zamożności społeczeństwa	46,8%
✓ Działalność samorządu gminnego	25,5%
✓ Procesy globalizacyjne	23,4%
✓ Poziom edukacji społeczeństwa	19,1%
✓ Działalność regulacyjna Unii Europejskiej	17%
✓ Stan gospodarki światowej	6,4%
✓ Działalność instytucji non-profit	4,3%

Źródło: T. Skica, *Podstawowe wymiary...*, op. cit., s. 6.

Odrębnym zagadnieniem z tematyki wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego są starania władz lokalnych o powstanie na ich terenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE), powoływanych uchwałą w celu przyciągnięcia kapitału niezbędnego do aktywizacji gospodarczej wybranych obszarów. Celem ogólnym powołania SSE jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego na dany obszarze poprzez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, nowych rozwiązań technologicznych, eksportu, zwiększenie konkurencyjności, zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury społecznej, tworzenie nowych miejsc pracy oraz zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem równowagi ekologicznej¹¹⁰. W praktyce oznacza to stworzenie korzystniejszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej w konkretnym miejscu, np. przez zwolnienia z podatku dochodowego. Zwolnienie to przysługuje z dwóch tytułów: nowej inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy. Przedsiębiorca ma pełną swobodę w wyborze tytułu, z którego chce korzystać. Przy korzystaniu

¹¹⁰ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994, Nr 123, poz. 600.

z pomocy publicznej z tytułu nowej inwestycji podstawą naliczenia maksymalnej wysokości pomocy jest suma kwalifikowanych wydatków inwestycyjnych. Definicję wydatków kwalifikowanych zawiera np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2007 r. w sprawie warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Warunkiem udzielenia pomocy z tytułu nowej inwestycji jest udział środków własnych przedsiębiorcy w wysokości co najmniej 25 % całkowitych kosztów inwestycji. Dodatkowym obwarowaniem jest to, że minimalna wysokość inwestycji musi wynosić 100 tysięcy euro. Przy korzystaniu z pomocy publicznej z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy podstawą naliczenia maksymalnej wysokości pomocy są dwuletnie koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników. Dla województwa warmińsko-mazurskiego maksymalną wysokość pomocy przepisy ustalają na poziomie 50% kwalifikowanych kosztów nowej inwestycji lub 50% dwuletnich kosztów pracy nowozatrudnionych pracowników. Dla średnich przedsiębiorców przepisy podwyższają maksymalną wysokość pomocy o 10% a dla małych o 20% (z wyłączeniem prowadzących działalność w sektorze transportu)¹¹¹.

Działanie SSE można porównać do subsydiowania inwestorów, aby nakłonić ich do zainwestowania na wskazanym obszarze, który posiada zbyt mało zalet w porównaniu z innymi lokalizacjami, iż nie jest w stanie bez dodatkowej pomocy pozyskać kapitału. Jak każda forma ingerencji państwa, również SSE niesie ze sobą ryzyko inwestycji krótkotrwałej (delokalizacja po ustaniu subsydiowania) oraz pojawienia się efektu substytucji (skupienie działalności w strefach kosztem innych obszarów). Dotychczasowe badania nad działalnością SSE przemawiają jednakże na ich korzyść¹¹².

Podsumowując rozważania nad znaczeniem samorządu lokalnego w kształtowaniu rozwoju gminy, ważną rolą władz lokalnych jest także łagodzenie konfliktów między interesem podmiotu gospodarczego a równoważeniem rozwoju zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Samorząd wypełnia tę rolę poprzez dbałość o ład przestrzenny stosując odpowiednią gospodarkę gruntami, a także dbając

¹¹¹ <http://www.wmsse.com.pl/start.php?po=ulgi&gr=cooferujemy> z dn. 24.10.2008 r.

¹¹² Szerzej na ten temat w: *Dziesięć lat doświadczeń...*, op. cit.

o należyty stan infrastruktury technicznej, m.in. stan wodociągów, kanalizacji, utrzymywanie porządku, a także troskę o zachowanie terenów zielonych, wód. Władze lokalne również odgrywają kluczową rolę w edukowaniu i motywowaniu społeczeństwa w kierunku właściwego kształtowania środowiska¹¹³.

Ponadto elementem działania władz gminy w zakresie rozwoju jest tworzenie warunków dla inwestycji, które M. Trojanek określa jako: „działania na rzecz wzrostu efektywności inwestycji służące temu, aby zachęcić potencjalnych inwestorów do podejmowania przedsięwzięć, w wyniku których mogą zostać zaspokojone – w sposób bezpośredni lub pośredni – określone potrzeby lokalne¹¹⁴”. Schemat takich działań wygląda następująco: władza lokalna wyznacza wytyczne rozwoju wspólnoty i w ramach ogólnej wizji rozwoju planuje własne przedsięwzięcia, które będą stymulowały zachowania podmiotów niezależnych, m.in. prywatnych podmiotów gospodarczych. Przedsięwzięcia nie powinny ograniczać się wyłącznie do inwestycji komunalnych, ale wychodzić naprzeciw potrzebom inwestorów – stanowić dla nich inspiracje i pomoc. Planując takie przedsięwzięcia, władze lokalne muszą je wszechstronnie przeanalizować, np.:

- czy nie zahamują lub nie wypchną inicjatyw prywatnych,
- jakie wywołają efekty zewnętrzne,
- czy wystąpią i jakie efekty, np. mnożnikowe, synergii.

Podstawową ideą aktywności władz lokalnych musi być podporządkowanie działań celom rozwojowym. Ponadto wszelkie działania gminy muszą respektować prawa własności, dziedzictwa kulturowego, bezpieczeństwa, zachowanie środowiska naturalnego czy walorów krajobrazowych, zatem są sztuką osiągnięcia kompromisów między potrzebami i prawami poszczególnych jednostek i społeczności.

¹¹³ K. Pająk, *Samorząd...*, op. cit., s. 78.

¹¹⁴ M. Trojanek, *Oddziaływanie...*, op. cit., s. 41.

1.4. Uwarunkowania gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie kształtowania jej rozwoju

Z dotychczasowych wywodów wynika, iż napędem rozwoju lokalnego są dokonywane na terenie gminy różnorodne inwestycje. Wymagają one dostępu do odpowiednich, często już uzbrojonych gruntów o odpowiednim przeznaczeniu¹¹⁵. Nieruchomości są dobrem nierozzerwalnie połączonym z danym umiejscowieniem w przestrzeni, zatem efektywna polityka promująca podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych musi być powiązana z odpowiednim planowaniem przestrzennym i gospodarowaniem nieruchomościami. Jednakże praktyka pokazuje, iż w skali lokalnej dysonanse i zakłócenia ładu przestrzennego oraz konflikty rozwoju znajdują charakterystycznie ostry wyraz¹¹⁶.

Racjonalnemu wykorzystaniu gruntów przez sektor publiczny i prywatny ma sprzyjać między innymi gospodarka nieruchomościami w danej jednostce terytorialnej, regulowana przez przepisy z zakresu gospodarki przestrzennej. Tradycyjnie gospodarka nieruchomościami utożsamiana jest z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości, jednakże współcześnie można te pojęcie definiować również na szerszy sposób jako dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących wszystkich nieruchomości zlokalizowanych na terenie gminy, podporządkowanych polityce rozwoju społeczno-gospodarczego¹¹⁷. W świetle polskich przepisów, od 1 stycznia 1995 r. podstawę systemu aktów planowania przestrzennego stanowi uchwalany przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), który jest aktem prawa miejscowego. Władze gminy są bezpośrednimi dysponentami przestrzeni, ograniczonymi jedynie przepisami odpowiednich ustaw, a planowanie na pozostałych szczeblach (krajowym, wojewódzkim) jest swoistym dopełnieniem planowania miejscowego¹¹⁸. Jednocześnie

¹¹⁵ W. Budner, *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*, [w:] *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, pod red. A. Sobczaka, Zeszyt Naukowy nr 40, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004, s. 46.

¹¹⁶ L. Wojtasiewicz, *Polityka przestrzenna w procesie reformowania gospodarki Polski i jej odniesienie do szczebla lokalnego*, [w:] *Zasady polityki przestrzennej*, pod red. R. Domańskiego, Biuletyn PAN, Zeszyt 143, Warszawa 1989, s. 140.

¹¹⁷ J. Cymerman, *Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, Vol. 17, nr 3/2009, Olsztyn 2009, s. 30

¹¹⁸ K. Małysa, *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych*, *Samorząd Terytorialny*, nr 11/2003, s. 26.

polityka przestrzenna i gospodarka nieruchomościami stanowią zadania własne gminy. Polityka przestrzenna w gminie może być prowadzona w sposób bierny – jako wydawanie decyzji na pojawiające się wnioski inwestorów, lub aktywny – gdy gmina swoimi działaniami stara się uatrakcyjnić inwestycyjnie swój teren, np. poprzez wyposażenie go w infrastrukturę. Przepisy wymagają od gminy racjonalności poczynań¹¹⁹, zatem w warunkach gospodarki rynkowej i powszechności stosowania rachunku efektywności inwestycji, na strukturę zagospodarowania terenu wpływa wynikający z mechanizmów rynkowych rozkład cenności gruntów w gminie¹²⁰. Wartość gruntu zależy w dużej mierze od trafności decyzji planistycznych gminy – m.in. od przeznaczenia danego gruntu, funkcji gruntów sąsiednich, wyposażenia w infrastrukturę, dostępności komunikacyjnej czy ograniczeń w użytkowaniu.

Zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą działań gminy w zakresie gospodarowania przestrzenią musi być dążenie do zachowania ładu przestrzennego oraz stymulowanie zrównoważonego rozwoju. Kreowanie lub zachowywanie ładu przestrzennego wiąże się z tworzeniem harmonijnej całości przy uwzględnieniu istotnych uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Zatem w praktyce przestrzeganie zasady zachowywania ładu przestrzennego wymaga od władz gminy, aby przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu gruntów kierowano się funkcjonalnością oraz estetyką urbanistyki i architektury. Działania te wymagają dodatkowo realizacji czynności z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz ze sfery ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. Jednocześnie przesłanką do realizacji tychże przedsięwzięć musi być optymalizacja wykorzystania walorów ekonomicznych przestrzeni oraz godzenie prawa własności z obroną interesu publicznego. Przez interes publiczny rozumiane są działania zmierzające do zaspokojenia zobiektywizowanych potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności. Zadania gminy muszą więc służyć

¹¹⁹ Racjonalne gospodarowanie może być rozumiane jako „działania prowadzone w najlepszej wierze, zgodnie ze zdrowym rozsądkiem i wiedzą realizujących je osób”, [za:] I. Foryś, E. Putek-Szeląg, *Efektywność zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy na przykładzie Szczecina*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 13, nr 1/2005, s. 57.

¹²⁰ M. Wierchowski, *Gospodarka gruntami w miastach*, Sprawy Mieszkaniowe, nr 1/2002, s. 71-82.

interesowi publicznemu, jednocześnie gwarantując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój poszczególnych obszarów.

Zadania własne gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej realizowane są m.in. poprzez opracowywanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹²¹ oraz uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Polityka przestrzenna na szczeblu gminnym musi być zgodna z ustaleniami na szczeblu krajowym, województwa oraz ze strategią rozwoju gminy.

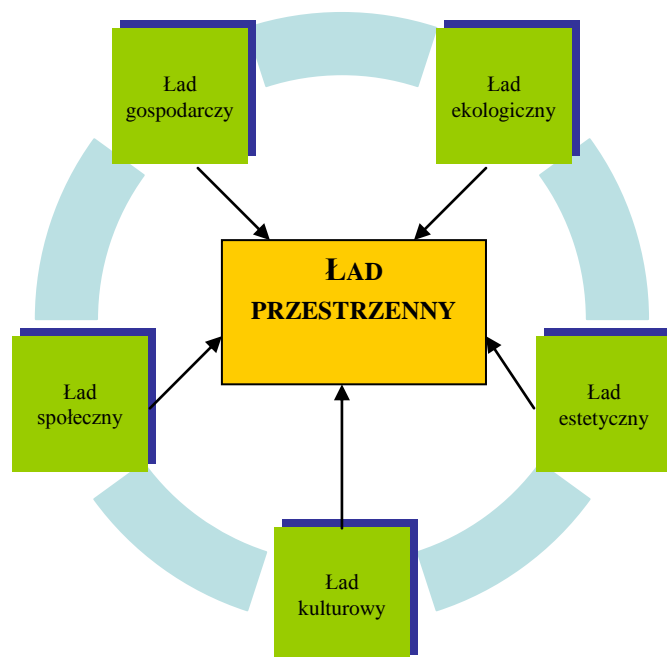
Studium jest wstępnym obligatoryjnym opracowaniem planistycznym, które poprzedza sporządzanie planów miejscowych. Sporządzane jest ono przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w postaci tekstowej i graficznej. Studium jest dokumentem, w którym określa się przede wszystkim kierunki, zakres i ograniczenia zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczenia terenów. Ponadto zawiera kierunki i wskaźniki zagospodarowania terenów (wartości minimalne oraz maksymalne), w tym określenie terenów wyłączonych z zabudowy oraz obszary objęte ochroną środowiska. W tym opracowaniu określa się także kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jak wzrost potencjału już istniejących rozwiązań czy koordynacja systemów lokalnych z ponadlokalnymi, wyznacza obszary inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym oraz wskazuje obszary, dla których obowiązkowe jest ustalenie planu miejscowego¹²². Ustalenia studium powinny także wskazywać kierunki rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, obszary narażone na niebezpieczeństwo, wymagające ochrony, rekultywacji, rewitalizacji oraz inne obszary problemowe. Pomimo, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące przy uchwalaniu planów miejscowych, więc postępowanie przy jego tworzeniu musi uwzględniać wiele uwarunkowań.

Po pierwsze, należy przeanalizować dotychczasowe przeznaczenie terenu (np. produkcja rolna, leśna, tereny zabudowy mieszkalnej czy usługowej) oraz zdecydować, mając na celu rozwój gminy, czy owo przeznaczenie powinno zostać zachowane, jeżeli zmiana może być korzystniejsza dla rozwoju gminy. Drugim

¹²¹ Dalej jako „studium”.

¹²² Dotyczy to przede wszystkim inwestycji wymagających scaleń i podziałów nieruchomości, lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m² oraz przestrzeni publicznej.

uwarunkowaniem jest ład przestrzenny, którego pojęcie bardzo często pojawia się w przepisach odnośnie gospodarowania przestrzenią i nieruchomościami. Sam ład przestrzenny składa się z komponentów związanych z różnymi aspektami życia, jak ład społeczny, kulturowy, ekonomiczny, estetyczny i ekologiczny. Kojarzony jest z możliwością efektywnego korzystania z walorów przestrzeni, przy jednoczesnym poszanowaniu dziedzictwa historii, harmonii krajobrazu oraz środowiska naturalnego oraz troską o przekazanie tychże walorów następnym pokoleniom¹²³. Ponadto pojęcie te może obejmować także inne dziedziny, m.in. systemy techniczne czy funkcjonalne. Poszczególne elementy wzajemnie na siebie oddziałują oraz współdziałają z otoczeniem, zatem nie powinny być one rozpatrywane oddzielnie, lecz we wspólnych relacjach¹²⁴ (rys. 6.).



Rysunek 6. Komponenty ładu przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne.

¹²³ R. Źróbek, *Niektóre aspekty dotyczące stanu i perspektyw gospodarowania przestrzenią*, Materiały Konferencji Naukowej w Elblągu, „Studia Elbląskie” nr 1/2007, Elbląg 2007, s. 6.

¹²⁴ Ponieważ łady te funkcjonują w makrosystemie, zwanym też ładem zintegrowanym. A. Bombik, A. Marciniuk-Kluska, *Wskaźniki w modelowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Acta Scientiarum Polonorum: Oeconomia, nr 9(1)/2010, s. 30.

Nieumiejętnie prowadzona polityka prowadzi do zachwiania ładu, np. działania stymulujące wzrost gospodarczy bez towarzyszących mu działań z zakresu ochrony środowiska prowadzą do nadmiernej eksploatacji środowiska i jego degradacji. Z kolei brak ładu przestrzennego na danym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzi do napięć społecznych i nierównomiernego rozwoju poszczególnych obszarów. Z drugiej strony, uniemożliwianie podejmowania inwestycji na określonych obszarach hamuje wzrost gospodarczy, czego skutkiem jest brak odpowiedniej liczby miejsc pracy, a tym samym relatywnie niskie dochody ludności. Można zatem stwierdzić, iż gospodarowanie przestrzenią ma znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców gminy i gmin sąsiadujących.

Do elementów kształtujących warunki i jakość życia mieszkańców zalicza się również dostęp do usług komunalnych czy systemów komunikacji. Zatem przygotowując studium należy poddać analizie potrzeby i możliwości rozwoju gminy, aby móc efektywnie wyznaczyć obszary dla inwestycji celu publicznego (np. z zakresu infrastruktury), jak i prywatnych. Przy określaniu możliwości lokalizacji konkretnych inwestycji należy wziąć pod uwagę przede wszystkim stan prawny gruntów (czy nie potrzebne będzie np. wywłaszczenie), występowanie obiektów i terenów chronionych (np. Natura 2000) oraz zagrożeń geologicznych czy udokumentowane złoża i zasoby naturalne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MZPZ) jest naturalną kontynuacją studium. Podstawową różnicą między tymi dokumentami jest ich moc prawna – MPZP jest aktem prawa miejscowego. Ponadto, gdy studium określa kierunki zagospodarowania całej gminy, plan miejscowy określa zasady wprowadzania zmian w gospodarowaniu przestrzenią dla konkretnych obszarów. W planie sprecyzowane jest przede wszystkim przeznaczenie terenów. Ponadto można w nim odnaleźć sformułowane zasady ochrony ładu przestrzennego oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów, takie jak: linie zabudowy, gabaryty obiektów, wskaźniki intensywności zabudowy, granice i sposoby zagospodarowywania terenów podlegających ochronie oraz szczególne warunki zagospodarowania, w tym: zakaz zabudowy, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej i systemów komunikacji. Wyżej wymienione elementy muszą obowiązkowo znaleźć

się w MPZP. Natomiast w zależności od potrzeb mogą zostać ustalone inne działania charakterystyczne dla gospodarki nieruchomościami, jak: scalenia i podziały nieruchomości, granice obszarów wymagających przekształceń, tereny pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych czy granice terenów rekreacyjno-powierzchniowych. Dodatkowo do planu miejscowego musi zostać dołączona prognoza skutków finansowych wprowadzenia planu, co nie jest wymagane w przypadku studium.

Planowanie przestrzenne w gminie jest ograniczone ustaleniami na szczeblu krajowym, do których zaliczają się także przepisy z zakresu ochrony środowiska, które reguluje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (z późniejszymi zmianami)¹²⁵, dostosowana do prawa Unii Europejskiej. Określa ona zasady, zgodnie z którymi podmioty mogą korzystać ze środowiska. Za podmioty uważa się przedsiębiorców¹²⁶, osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie, osoby wykonujące zawód medyczny w postaci indywidualnej praktyki, jednostki organizacyjne nie będące przedsiębiorstwami oraz osoby fizyczne. Z kolei środowisko definiowane jest jako „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami¹²⁷”.

W ustawie zastrzeżono, iż wszelkie polityki, strategie i programy w zakresie gospodarowania przestrzenią muszą być zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z tym gmina zobligowana jest do tworzenia programów ochrony środowiska, które są zgodne z polityką ekologiczną państwa oraz pozytywnie zaopiniowane przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Działania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju wymagają określenia, przeanalizowania i oceny przewidywanych oddziaływań na środowisko, w tym m.in. na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat. Oszacowanie skutków dotyczy zarówno oddziaływania bezpośredniego, jak

¹²⁵ Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627.

¹²⁶ W rozumieniu ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 (z późn. zm.)

¹²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627.

i pośredniego, wtórnego i skumulowanego we wszystkich zakresach czasowych (krótkoterminowe, średnioterminowe, długoterminowe, a także stałe i tymczasowe). Należy oczywiście uwzględnić, podobnie jak w przypadku ładu przestrzennego, zależności występujące pomiędzy poszczególnymi elementami oraz wzajemne oddziaływanie.

Zasada zrównoważonego rozwoju implikuje podporządkowanie gospodarowania przestrzenią gminy regułom ochrony środowiska oraz wzbogacenie planowania przestrzennego o zadania działające na korzyść ekosystemów, dlatego też:

- Zasada zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska musi być podstawą planów, studiów i strategii w gminie.
- W planach miejscowych i studiach należy zawrzeć rozwiązania chroniące środowisko i zapobiegające jego degradacji oraz określone warunki realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, które umożliwiają optymalizację ochrony środowiska.
- Studia uwarunkowań muszą być uzupełniane w programy racjonalnego wykorzystanie powierzchni ziemi, w tym: uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin, kompleksowa rozbudowa miast i wsi (m.in. rozwiązania w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki odpadami czy systemów transportowych), ochrona przed zanieczyszczeniami oraz walorów krajobrazowych i klimatycznych.
- Zmieniając przeznaczenie nieruchomości w MPZP należy zachowywać odpowiednie proporcje zapewniające zachowanie równowagi przyrodniczej.
- Tworząc plany trzeba uwzględniać ograniczenia wynikające z występowania na terenie gminy parków narodowych, rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000, itp., wraz z otulinami, obszarów ograniczonego użytkowania, np. obszary ciche.
- Wydanie decyzji niosącej ze sobą skutek zmiany użytkowania nieruchomości, np. o zalesieniu, budowie obiektu budowlanego, eksploatacji kopalin, wykonaniu urządzeń wodnych, scaleniu i wymianie gruntów, wymaga uprzedniej decyzji o uwarunkowaniach

środowiskowych (wydawanej odpowiednio przez wojewodę, starostę, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Każde przedsięwzięcie mogące oddziaływać na obszar Natura 2000 wymaga dodatkowych uzgodnień i pozwoleń.

- W granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi zabroniona jest budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, dlatego też zakłady niosące ze sobą ryzyko wystąpienia poważnych awarii powinny być lokalizowane w bezpiecznej odległości od: osiedli mieszkaniowych, obiektów użyteczności publicznej, budynków zamieszkania zbiorowego, upraw wieloletnich, dróg krajowych oraz linii kolejowych (zasada ta działa również w drugą stronę - przy lokalizacji wymienionych obiektów).

Wyżej wymienione wybrane uwarunkowania prawne gospodarowania przestrzenią implikują gospodarkę nieruchomościami w gminie, czyli takie wykorzystanie gruntów przez ich właścicieli, które można uznać za najlepsze. Gospodarka ta ma przeciwdziałać zachowaniom rynkowym, które mogą mieć negatywny skutek na rozwój gminy. Jednocześnie jednak niesie ze sobą ryzyko, iż działania podejmowane przez władze gminy będą utrudniały działalność inwestycyjną i gospodarczą na terenie gminy.

W celu realizacji zadań i procedur wynikających z gospodarki nieruchomościami samorządy terytorialne zostały wyposażone w odpowiednie instrumenty. W. M. Gaczek¹²⁸ dzieli je na dwie grupy. Pierwsza grupa instrumentów wiąże się z uprawnieniami właścicielskimi gminy w stosunku do majątku komunalnego i są to:

- aktywny obrót zasobem na rynku nieruchomości,
- różnicowanie opłat za UW (w zależności od wartości rynkowej gruntów) i przekazywanie nieruchomości w trwały zarząd (różne systemy aktualizacji),

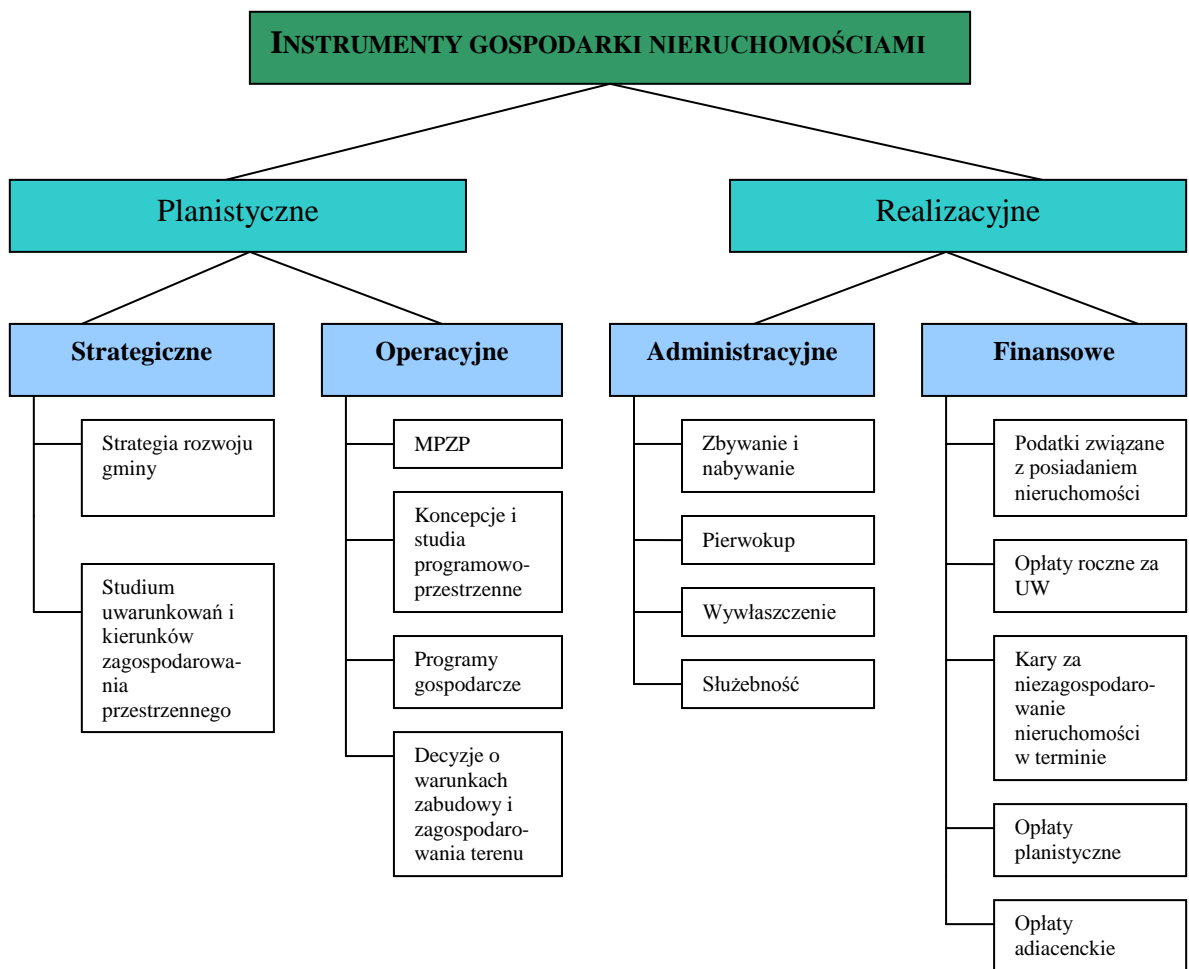
¹²⁸ W. M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce ...*, op.cit., s. 227-228.

- stosowanie opłat adiacenckich (uzależnionych od przyrostu wartości nieruchomości gruntowych),
- stosowanie obniżonych cen nieruchomości (przyznawanie bonifikat).

Druga grupa instrumentów oddziałuje w sposób pośredni. Zalicza się do niej:

- kształtowanie sfery popytu i podaży na rynku nieruchomości;
- oddziaływanie planistyczne, finansowe i podatkowe;
- inwestowanie w grunty.

Z kolei T. Topczewska i W. Siemiński przedstawiają instrumenty gospodarki nieruchomościami w podziale na planistyczne i realizacyjne (rys. 7.).



Rysunek 7. Podział instrumentów gospodarki nieruchomościami

Źródło: T. Topczewska, W. Siemiński, *Gospodarka gruntami w gminie*, Diffin, Warszawa 2003, s. 12-25.

Zgodnie z tym schematem, w grupie instrumentów planistycznych znajdują się dokumenty wyznaczające kierunki zmian w gminie, jak i zasady dokonywania tych zmian. Instrumenty realizacyjne wiążą się z obrotem nieruchomościami w gminie oraz kosztami ich utrzymania lub użytkowania.

Jeszcze inny podział proponuje B. Malisz¹²⁹, dzieląc instrumenty na:

- przymusowe – obejmujące nakazy (np. zabudowa w terminie, utrzymanie w należyтым stanie), pozwolenia, środki specjalne (np. wywłaszczenie) oraz plany miejscowe,
- stymulujące i zniechęcające – zróżnicowanie obciążeń podatkowych, pomoc finansowa, obniżenie ceny gruntów i inne udogodnienia płatnicze,
- materialnego kształtowania przestrzeni – infrastruktura techniczna i społeczna, dzielnice przemysłowe, obszary rekreacyjne,
- informacyjne – mapy, zestawienia, publikacje informujące o możliwościach i ograniczeniach.

Skutki korzystania z instrumentów zaliczanych do obydwu podziałów mają znaczący wpływ na rynek nieruchomości, ponieważ ma on charakter lokalny¹³⁰, a nieruchomości charakteryzują się stałością, trwałością, różnorodnością, niepodzielnością, deficytowością oraz lokalizacją. Nieruchomości stanowiące aktualnie przedmiot własności gminy, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego stanowią gminny zasób nieruchomości. Zgodnie z ustawą¹³¹, podstawą tworzenia gminnych zasobów są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gospodarzem gminnego zasobu nieruchomości jest odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

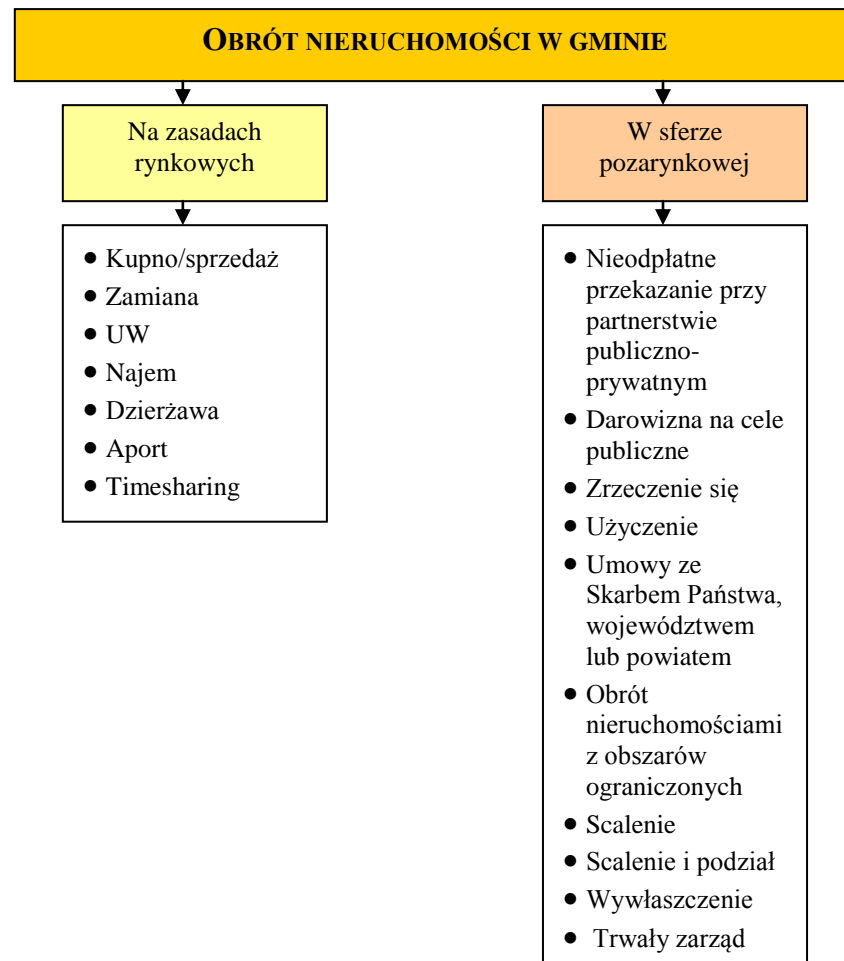
W świetle przepisów tejże ustawy (ustawa o gospodarce nieruchomościami), gmina może dokonywać obrotu swoim zasobem nieruchomości (rys. 8.). W związku

¹²⁹ B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, op. cit., s. 101-107.

¹³⁰ M. Bryx, R. Matkowski, *Inwestycje ...*, op. cit., s. 70.

¹³¹ Art. 24, Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr261, poz.2603 z późn. zm.

z tym gmina może wystąpić jako strona popytowa lub podaźowa, dokonując kupna lub sprzedaży mienia. Ponadto gmina ma możliwość zamiany, zrzeczenia się, a także oddania lub przyjęcia w użytkowanie wieczyste (UW), najem lub dzierżawę. Ponadto ma prawo do użyczenia, oddawania w trwały zarząd, obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi czy wnoszenia nieruchomości aportem do spółek czy fundacji.



Rysunek 8. Sposoby obrotu nieruchomościami w gminie

Źródło: Opracowanie własne.

Ceny nieruchomości powinny być ustalane na zasadach rynkowych, czyli zgodnie z ich faktyczną wartością (najczęściej jest to wartość rynkowa odpowiadająca najbardziej prawdopodobnej cenie). Gmina może wyjść poza ramy rynkowe, stosując bonifikaty dla osiągnięcia celów sprzyjających dobru publicznemu, takich jak rozwój infrastruktury technicznej czy działalność: charytatywna, pożytku publicznego, kulturalno-oświatowa. W przypadku wypełniania zadań w drodze partnerstwa

publiczno-prywatnego, gmina jako partner publiczny może przekazać nieruchomości nieodpłatnie lub darować ją na cele publiczne. Z kolei obustronny obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa a gminą odbywa się w sferze pozarynkowej, zatem cena nie musi odzwierciedlać wartości rynkowej nieruchomości, np. przy nabywaniu nieruchomości od Skarbu Państwa, gmina może zapłacić cenę niższą niż rynkowa lub uzyskać prawo do UW bez konieczności uiszczenia pierwszej opłaty¹³². W przypadku zamiany nieruchomości stanowiącej własność osoby prywatnej, musi zostać określona różnica w wartości, a następnie wypłacona jednej ze stron. Gmina może także otrzymać w formie darowizny (na własność lub w UW) nieruchomości pochodzące z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, województwa lub powiatu, jeżeli złoży w tym celu wniosek oraz przedstawi, iż nieruchomości te są przeznaczone w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe oraz na realizację związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej. Ponadto w tej sytuacji należy dowieść, iż przemawia za tym ważny interes gminy oraz, że cele te nie są lub nie mogą być realizowane przez właściciela zasobu (Skarb Państwa, województwo lub powiat). Umowa takiej darowizny zawiera określony cel, na który nieruchomość jest darowana, a w przypadku niewykorzystania nieruchomości zgodnie z umową – darowizna podlega odwołaniu.

Założeniem tworzenia zasobu nieruchomości w gminie jest sprzyjanie osiągnięciu celów rozwojowych oraz zorganizowanej działalności inwestycyjnej, zatem obrót nieruchomościami zgromadzonymi w zasobie również powinien prowadzić do tych zamierzeń. Sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje najczęściej w drodze przetargu. Od tej reguły wyjątkiem są transakcje zawierane z: osobami mającymi prawo pierwszeństwa nabycia danej nieruchomości¹³³, Skarbem Państwa, na rzecz użytkownika wieczystego oraz zarządzającego Specjalną Strefą Ekonomiczną oraz w przypadku zamiany i darowizny. Rada gminy w drodze zarządzenia lub uchwały może zwolnić z obowiązku formy przetargowej nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację

¹³² Art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹³³ Zgodnie z art. 34 ustawy, pierwszeństwo przy zbywaniu nieruchomości przysługuje: osobom mającym prawo do roszczeń w stosunku do tej nieruchomości, poprzednim właścicielom pozbawionym własności przed 5 grudnia 1990 r. lub ich spadkobiercom, najemcom lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Istotna też jest forma przetargu – przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, natomiast pisemny – najkorzystniejszej oferty.

Jeżeli przedmiotem UW ma być nieruchomość zabudowana, to wraz z oddaniem w użytkowanie następuje równoczesna sprzedaż położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Użytkownik wieczysty jest jedynym uprawnionym do nabycia tego gruntu w sytuacji jego sprzedaży. Przy podpisywaniu umowy UW użytkownik zobowiązuje się do określonego zabudowania nieruchomości. W umowie ustala się także termin rozpoczęcia budowy (tj. wybudowanie fundamentów) lub jej zakończenia (tj. stan surowy zamknięty). Gdy umowa wygaśnie, przysługuje mu wynagrodzenie na wzniesione obiekty, pod warunkiem, że były one wybudowane zgodnie z umową. Niezabudowanie gruntu w określonym terminie może stać się powodem wszczęcia procedury rozwiązującej umowę o oddanie gruntu w UW.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd jest formą udostępniania zasobu gminy innym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Wraz z nabyciem tego prawa, jednostka organizacyjna uzyskuje możliwość korzystania z nieruchomości zgodnie ze swoją działalnością statutową – może zabudowywać, odbudowywać, rozbudowywać, nadbudowywać, przebudowywać lub remontować obiekty budowlane na danej nieruchomości. Ponadto może oddać nieruchomość lub jej części w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas nie dłuższy niż ustalono trwały zarząd.

W przypadku braku odpowiednich nieruchomości do wypełniania celów, gmina może inicjować podział nieruchomości oraz scalenie i podział nieruchomości. W wyniku podziału mogą powstawać m.in. drogi publiczne. Ponadto dokonywanie podziału przewidziane jest także w sytuacji, gdy właściciele albo użytkownicy wieczysti nieruchomości nie mają możliwości racjonalnego zagospodarowania swoich nieruchomości głównie ze względu na ich niefunkcjonalny kształt. Mogą oni złożyć zgodny wniosek o ich połączenie i ponowny podział na działki gruntu, jeżeli

przysługują im jednorodne prawa do tych nieruchomości, tj. własność lub użytkowanie wieczyste.

Czynność podziału jest jednakże ograniczona wieloma przepisami, w świetle których:

- podziału nie stosuje się dla gruntów rolnych i leśnych, ewentualnie jeżeli ma to służyć powiększeniu sąsiedniej nieruchomości,
- działka powstała z podziału musi mieć dostęp do drogi publicznej (za dostęp uznaje się także wydzielenie drogi wewnętrznej lub ustanowienie służebności),
- w przypadku braku MPZP, podział musi być zgodny z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu (poza ustawowymi wyjątkami),
- podział dokonywany jest decyzją wójta, burmistrza lub prezydenta miasta,
- można go dokonać z urzędu, gdy grunt należy do zasobu gminy lub jest niezbędny do realizacji celów publicznych,
- jeżeli stan prawny nieruchomości jest nieuregulowany, to zamiar podziału musi zostać ogłoszony i należy odczekać 2 miesiące, czy nie zgłosi się ktoś posiadający prawo do tej nieruchomości,
- jeżeli w wyniku podziału wzrośnie wartość nieruchomości, to wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zarządzić opłatę adiacencką,
- powierzchnię każdej nieruchomości objętej scaleniem i podziałem pomniejsza się o powierzchnię niezbędną do wydzielenia działek gruntu pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących.

W wyjątkowych przypadkach, gdy gmina potrzebuje konkretnej nieruchomości, a nie jest możliwe nabycie prawa do niej w drodze umowy, można dokonać wywłaszczenia. Wywłaszczenie, będące pozbawieniem lub ograniczeniem prawa do nieruchomości, może dotyczyć wyłącznie obszarów, na które została wydana decyzja o lokalizacji inwestycji **celu publicznego**. Musi to być poprzedzone rokowaniami nabycia nieruchomości w drodze umowy, a jeżeli dojdzie do wywłaszczenia – właścicielowi należy się słuszne odszkodowanie, wyceniane w oparciu o wartość nieruchomości. Korzystanie z konkretnych instrumentów gospodarowania

nieruchomościami uzależnione jest od potrzeb, ale także od struktury własnościowej (tab.4.).

Tabela 4. Podział instrumentów gospodarki nieruchomościami w zależności od form własności

Grupa nieruchomości	Instrumenty gospodarki nieruchomościami
Nieruchomości stanowiące przedmiot własności gminy, nieoddane w UW i będące przedmiotem UW	<ul style="list-style-type: none"> • Sprzedaż • Zamiana • Zrzeczenie się praw (na rzecz Skarbu Państwa) • Oddanie w UW • Najem lub dzierżawa • Użyczenie • Oddanie w trwały zarząd • Obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi • Wnoszenie aportu do spółek • Podział nieruchomości • Scalanie i podział nieruchomości • Instrumenty planistyczne
Nieruchomości stanowiące przedmiot własności gminy oddane w UW – wyłączone z zasobu	<ul style="list-style-type: none"> • Opłaty roczne z tytułu UW (aktualizacja) • Warunki umowy UW • Pierwokup lub nabywanie w drodze umowy • Opiniowanie projektów podziału • Wywłaszczanie • Instrumenty planistyczne • Podatki związane z posiadaniem nieruchomości
Grunty nienależące do gminy	<ul style="list-style-type: none"> • Wywłaszczanie • Pierwokup • Nabywanie w drodze umowy • Opiniowanie projektów podziału • Wywłaszczanie • Instrumenty planistyczne • Podatki związane z posiadaniem nieruchomości • Opłaty adiacenckie

Źródło: S. Kokot, *Gospodarka...*, op. cit., s. 121.

Gospodarka nieruchomościami powinna służyć stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, w tym głównie pobudzaniu rozwoju sektora prywatnego, czyli pozyskiwaniu dla gminy inwestorów i kapitału¹³⁴. Rozwój społeczny i gospodarczy odzwierciedla się bowiem w sposobie użytkowania przez ludzi danego terenu, tworzonych przez nich złożonych i silnie powiązanych systemów społecznych i gospodarczych. Dlatego tak ważne jest, aby gospodarowanie nieruchomościami umiejscowionymi w danej przestrzeni odbywało się w sposób możliwie efektywny, z pełną świadomością ograniczoności przestrzeni. Jeżeli przyjmiemy, że pożądanym bodźcem rozwojowym są inwestycje w przedsięwzięcia gospodarcze, to gospodarowanie nieruchomościami w gminie powinno sprzyjać lokalizacji podmiotów gospodarczych. Od władz gminy, a w szczególności jej ustaleń planistycznych oraz sposobu gospodarowania zasobem nieruchomości, zależy gdzie i jaka działalność będzie się mogła rozwijać. Najbardziej pożądanym, kompleksowym działaniem jest przygotowywanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych, czyli gruntów o dobrej lokalizacji, wyjaśnionym stanie prawnym, odpowiednim przeznaczeniu oraz odpowiedniej infrastrukturze. Zatem można stwierdzić, iż wpływ na rozwój ma każde działanie gminy z zakresu gospodarowania nieruchomościami, w tym:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego daje podstawę do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co z kolei warunkuje wybór projektu zagospodarowania terenu oraz możliwość uzyskania dalszych pozwoleń (przy braku MPZP procedura uzyskiwania pozwoleń może trwać nawet do 12 miesięcy¹³⁵),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie gruntów wraz ze wszystkimi ograniczeniami,
- przeznaczenie gruntów i określone ograniczenia użytkowania warunkują możliwość podjęcia danego przedsięwzięcia inwestycyjnego,

¹³⁴ W. M. Gaczek, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 229.

¹³⁵ Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdy na danym obszarze nie ma planu miejscowego, inwestor musi się zwrócić do gminy z wnioskiem o wydanie decyzji odnośnie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przy podejmowaniu tej decyzji obowiązują następujące zasady: dobrego sąsiedztwa, dostęp do drogi publicznej, odpowiednie istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, zgodność z przepisami odrębnymi.

- uzbrojenie terenu oraz dostęp do infrastruktury i systemów komunikacji kształtuje koszty prowadzenia działalności na tym terenie,
- obrót zasobem implikuje ceny gruntów w gminie,
- stosowane instrumenty planistyczne, finansowe i podatkowe wpływają na sferę kosztową działalności,
- dostęp do informacji o gruntach pod inwestycje sprzyja pozyskiwaniu inwestorów.

Ingerowanie w mechanizm rynkowy niesie ze sobą zawsze ryzyko dobrania nieadekwatnych działań i instrumentów, które przynoszą skutek inny od zamierzonego, a także mogą wręcz rozstroić lokalny rynek nieruchomości. Jeżeli gmina przeznaczy zbyt wiele gruntów na cele budowlane, to zwiększona podaż może doprowadzić do obniżenia ceny, co z kolei zachęci inwestorów do nabywania nieruchomości w celach spekulacyjnych. W efekcie nie staną się one przedmiotem inwestycji budowlanych. Z drugiej jednak strony, zbyt mała podaż gruntów budowlanych (lub też trudności z uzyskaniem pozwolenia na budowę przy braku planu miejscowego) powoduje wzrost cen, co zniechęca inwestorów do wyboru danej gminy jako miejsca lokalizacji swojego kapitału oraz przesuwa ich zainteresowania na gminy sąsiednie. Tym sposobem gmina stosując instrumenty z zakresu gospodarowania nieruchomościami może przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego, lub wręcz go hamować.

Władze gminy są bezpośrednimi dysponentami przestrzeni. Muszą oni uwzględniać obowiązujące przepisy prawa, w świetle których zarządzanie przestrzenią musi odbywać się zgodnie z zasadą ładu przestrzennego. Oznacza to tworzenie harmonijnej całości przy uwzględnieniu istotnych uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Od władz zależy, czy polityka przestrzenna w gminie jest prowadzona w sposób bierny czy aktywny. Polityka aktywna wiąże się m.in. z obrotem zasobem na rynku nieruchomości, różnicowaniem obciążeń finansowych (podatki i opłaty lokalne), ustaleniami planistycznymi oraz dokonywaniem inwestycji. Jednakże nieumiejętnie prowadzona polityka rozwojowa prowadzi do zachwiania ładu

oraz równowagi na rynku nieruchomości, gdyż działania gminy wpływają na popyt na grunty pod inwestycje i tym samym na ich ceny. Gospodarka nieruchomościami ma służyć stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, w tym głównie pobudzaniu rozwoju sektora prywatnego, co powinno się przejawiać w pozyskiwaniu dla gminy inwestorów i kapitału. Najbardziej pożądanym, kompleksowym działaniem jest przygotowywanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych, czyli gruntów o dobrej lokalizacji, wyjaśnionym stanie prawnym, odpowiednim przeznaczeniu i infrastrukturze.

Rozdział 2

Determinanty lokalizacji działalności gospodarczej w teorii i praktyce

2.1. Wybrane teorie lokalizacji przedsiębiorstw

Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga wyboru odpowiedniego miejsca w przestrzeni. Wybór ten jest ważnym elementem procesu inwestycyjnego prowadzącym do osiągnięcia wyników zadowalających inwestora. Inwestycjom w majątek trwały, a do tych można zaliczyć zakup nieruchomości w celu umiejscowienia przedsięwzięć, towarzyszy bowiem wysokie ryzyko operacyjne¹³⁶, a przyszłość obarczona jest sporym stopniem niepewności. Z tego faktu wynika konieczność wyboru takiej lokalizacji, która pozwoli na osiągnięcie oczekiwanych wyników przy akceptowanym poziomie niepewności. Poszczególne lokalizacje różnią się między sobą szeregiem czynników, do których można przede wszystkim zaliczyć cechy terenu oraz walory jego otoczenia. Ze względu na cechy, poszczególne obszary mogą się różnić m.in. ukształtowaniem terenu, żyznością gleby, zasobnością w złoża surowców mineralnych, mikroklimatem, a także istniejącym sposobem zagospodarowania i użytkowania czy też strukturą własnościową gruntu. Do cech różnicujących otoczenie można zaliczyć położenie w stosunku do innych funkcji obszaru (potrzebnych do kooperacji lub konkurencyjnych wobec podejmowanej działalności), relację przestrzenną wobec rynków czy stosunki społeczne¹³⁷.

Rozszerzenie teorii przedsiębiorczości¹³⁸ o zagadnienia przestrzennego wyboru lokalizacji działalności pozwala na wyjaśnienie zróżnicowanego tempa rozwoju gospodarczego. Podmioty gospodarcze dążą do wyboru miejsca w przestrzeni posiadającego takie walory użytkowe, które są najlepiej dostosowane do potrzeb związanych z zamierzoną działalnością. Zdaniem D. E. Anderssona¹³⁹, przedsiębiorcy wybierają określoną przestrzeń ze świadomością, iż lepsza lokalizacja dla działalności pozwoli osiągnąć większe korzyści. Procesy gospodarowania poszczególnych

¹³⁶ M. Hamrol, *Metody oceny ...*, op. cit., s. 228.

¹³⁷ Szerzej na ten temat w: *Planowanie przestrzenne*, op. cit., s. 17 i nast.

¹³⁸ Przedsiębiorczość wg Kirznera to zdolność odnalezienia i wykorzystania możliwości osiągnięcia zysków z różnicy cen nabycia/kosztów wytworzenia i cen sprzedaży, która jest możliwa przy uczestniczeniu przedsiębiorcy na różnych rynkach oraz konkurencję i integrację z innymi uczestnikami rynków. I. Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*, University of Chicago Press, 1973, s. 148. [za:] D. E. Andersson, *The Spatial Nature of Entrepreneurship*, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 8, No 2/2005, s. 22.

¹³⁹ D. E. Andersson, *The Spatial Nature ...*, op. cit., s. 21.

przedsiębiorców i powiązania między nimi implikują tworzenie miejskich i regionalnych gospodarek różniących się od otoczenia korzyściami aglomeracji. Ponadto zyski, renty i wartość kapitału podlegają zmianom w czasie chociażby z powodu zmian w użytkowaniu ziemi, co z kolei wpływa na procesy urbanizacyjne oraz motywuje przemieszczanie się czynników produkcji.

Podstawą teorii lokalizacji przedsiębiorstwa jest teza, iż koszty i zyski zależą od położenia danego podmiotu gospodarczego. Gdy ceny zbytu są względnie stałe, natomiast koszty produkcji kształtują się odmiennie w różnych lokalizacjach – preferencja określonego miejsca będzie wynikiem chęci minimalizacji kosztów. W przeciwnej sytuacji, gdy koszty produkcji są podobne, natomiast ceny kształtowane na rynkach zbytu zależą od miejsca, wtedy lokalizację determinuje motyw rynkowy. Jeżeli zarówno koszty, jak i ceny zależą od położenia, wtedy przedsiębiorca będzie szukał takiej kombinacji, która zapewni mu maksymalizację zysku. Różnice w czynnikach kształtujących zyski i koszty przedsiębiorstw działających na poszczególnych obszarach powodują, iż decyzja o wyborze lokalizacji przedsiębiorstwa musi być decyzją racjonalną, a wybór najkorzystniejszy w zakresie posiadanych informacji na temat danych rynków.

Pierwsze przedstawione w niniejszym podrozdziale teorie pochodzą z XVII wieku. Analizują one zyski z działalności zlokalizowanej na niemobilnym czynniku produkcji – ziemi i skupiają się na pojęciu renty gruntowej. Następna grupa prezentowanych teorii uwzględnia jako główną determinantę granice zasięgu działalności przedsiębiorstwa i związane z nimi koszty transportu. Kolejna kategoria jako wspólny mianownik przyjmuje motywy kosztowe poza kosztami transportu. Ostatnie wybrane teorie pokazują natomiast próby maksymalizacji zysku dzięki wybranemu miejscu w przestrzeni oraz podejścia mieszane, w których akcentowane są różne czynniki.

1. Renta gruntowa

W teoriach renty gruntowej ziemia jest wykorzystywana przede wszystkim do produkcji rolnej. Postrzegana jest zatem jako niemobilny czynnik produkcji, który wzbogacony o nakład pracy generuje produkcję o określonej wartości. Przychód z produkcji powinien zostać rozdzielony między właścicieli poszczególnych

czynników produkcji – pracownik za swoją pracę otrzymuje zapłatę, a reszta przysługuje właścicielowi ziemi z tytułu prawa własności czynnika produkcji. Wartość przysługująca właścicielowi ziemi to renta gruntowa.

W teorii preklasycznej utworzonej przez W. Petty'ego¹⁴⁰ renta była zależna od wartości produkcji wytwarzanej przy danych nakładach ziemi i pracy. Nie podlegała więc prawom malejących przychodów ani malejącej marginalnej produktywności, nie była zróżnicowana przestrzennie, a wartość ziemi uzewnętrzniiona w postaci ceny równała się skapitalizowanej rencie¹⁴¹. Innymi słowy, renta gruntowa uznawana była za dochód, który otrzymuje właściciel ziemi z tytułu własności, gdy wydzierzawi ją w celach produkcyjnych.

Fakt, iż wysokość renty kształtuje się niejednakowo na różnych gruntach zauważył już fizjokrata A. R. J. Turgot¹⁴². Wyszedł on z założenia, iż samo posiadanie ziemi gwarantuje pewien poziom renty gruntowej, bez zaangażowania dodatkowych środków produkcji. Angażując dodatkowe czynniki produkcji można osiągnąć wyższy zwrot z inwestycji. Zatem renta gruntowa była dobrym odnośnikiem do wyliczania opłacalnej stopy zwrotu z inwestycji – zwrot z inwestycji określonej kwoty pieniędzy angażującej różne czynniki produkcji musiał być wyższy niż renta gruntowa z ziemi kupionej za tę samą cenę¹⁴³. Podkreślał jednakże, iż urodzajność ziemi jest zróżnicowana, więc poziom renty i zwrotu z inwestycji będzie się różnił. Ponadto uważał, że wydajność gleby maleje wraz ze wzrostem produkcji, ponieważ w pierwszej kolejności bierze się pod uwagę ziemię najlepsze, a następnie decyduje na coraz gorsze, z których plony są coraz mniejsze. Renta, której wysokość ustala się na rynku konkurencyjnym, zależy zatem od urodzajności gleby oraz ceny, po której sprzedawana jest produkcja (zgodnie z kalkulacją wydatków i zysków rolników)¹⁴⁴. Czyli wybór konkretnej lokalizacji ziemi powodowany był możliwością osiągnięcia jak

¹⁴⁰ W. Petty uważał, iż „praca jest ojcem bogactwa, a ziemia jego matką” (“Labour is the Father and active principle of Wealth, as Lands are the Mother”), cyt. z: W. Petty, *A Treatise of Taxes & Contributions*, Chapter 10, Angel in Cornhill, London 1662, udostępnione na: <http://econlibrary.com>

¹⁴¹ Z. B. Romanow, *Historia myśli ekonomicznej w zarysie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999, s. 34.

¹⁴² Ibidem, s. 42.

¹⁴³ E. von Böhm-Bawerk, *Capital and Interest: A Critical History of Economic Theory*, Macmillan and Co., London 1890, Book I: Chapter III, udostępnione na: <http://econlibrary.com>

¹⁴⁴ A. R. J. Turgot, *Reflections on the Formation and Distribution of Wealth. Essay*, London 1793.

najwyższej renty, na wysokość której składały się: właściwości gleby oraz uwarunkowania rynkowe kształtujące cenę produktów.

W opinii A. Smitha¹⁴⁵ ziemia zawsze generuje rentę, jeżeli prowadzi się na niej produkcję rolną. Z kolei D. Ricardo¹⁴⁶ argumentował, iż występowanie i wysokość renty zależy od relatywnej produktywności gleby. Jednakże, co podkreślił J. B. Say¹⁴⁷, produktywna moc gleby nie ma wartości, dopóki nie pojawi się popyt na produkty wytwarzane z jej udziałem. Popyt na ziemię jako czynnik produkcji jest popytem wtórnym w stosunku do popytu na produkty wytwarzane na owym gruncie. W teorii A. Smitha dzierżawcy produkują maksymalną ilość możliwą do otrzymania przy danych właściwościach gleby, angażując w produkcję daną ilość pozostałych czynników produkcji. Istotne było też stwierdzenie D. Ricardo, iż zwiększanie nakładów pozostałych czynników podlega prawu malejących przychodów, gdy ziemia jest czynnikiem stałym, a pozostałe – zmiennymi. Zdaniem J. B. Say'a o wielkości produkcji decyduje przede wszystkim popyt rynkowy¹⁴⁸.

A. Smith uważał, iż wysokość renty zależy od absolutnej produktywności ziemi, a produkcja żywności gwarantuje chociażby minimalną rentę, ponieważ zawsze jest na nią popyt, zatem można ją sprzedać po odpowiednio wysokiej cenie. Przyjął on założenie, że każda gleba nadaje się na produkcję żywności i z tego twierdzenia wysnuł wniosek, iż każda ziemia jest w stanie wygenerować rentę. Z tym poglądem nie zgadzał się D. Ricardo twierdząc, że istnieją grunty, na których produkcja żywności nie jest możliwa lub opłacalna, a ponadto renta podlega prawu rzadkości i relatywnej produktywności – renta za lepszą ziemię pojawia się tylko wtedy, gdy zaczyna się uprawa ziem gorszej jakości. J. B. Say dodał, iż warunkiem podstawowym osiągnięcia renty gruntowej jest popyt na produkty z owej ziemi, który nie zawsze występuje.

¹⁴⁵ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, Methuen and Co Ltd., London 1904, I.11.1-89, udostępnione na: <http://econlibrary.com>

¹⁴⁶ D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London 1821, 2.3.-2.10, udostępnione na: <http://econlibrary.com>

¹⁴⁷ B. Say, *A Treatise on Political Economy*, Lippincott Grambo and Co, Philadelphia 1855, II.IX.4-26, udostępnione na: <http://econlibrary.com>

¹⁴⁸ Szerzej na ten temat w: A. Żróbek-Różańska, R. Żróbek, *Renta gruntowa w teorii ekonomii klasycznej jako przyczynek do rozważań nad wartością ziemi*, Acta Scientiarum Polonorum: Administratio Locorum 7(3)2008, s. 5-13.

Mimo polemik odnośnie znaczenia powstania renty oraz wielkości absolutnych i relatywnych, A. Smith, D. Ricardo i J. B. Say wiele poglądów mieli zbieżnych. Następujące wnioski, wynikające z przedstawionych przez nich teorii, mogą obecnie służyć jako podwaliny pod wyznaczanie wartości ziemi, wyznaczanej przy pomocy skapitalizowanej renty gruntowej:

1. Wartość ziemi jako aktywu leży w jej rzadkości oraz popycie na nią.
2. Wartość ziemi rośnie wraz ze wzrostem populacji, bogactwa, dobrobytu i handlu, co z kolei powoduje wzrost zapotrzebowania na ziemię wykorzystywaną w celach produkcyjnych.
3. Wartość ta rośnie również wraz z użytkowaniem ziem słabszej jakości.
4. Kluczowe znaczenie dla zwiększania wartości ziemi ma rozwój infrastruktury komunikacyjnej (drogi, kanały, węzły komunikacyjne), gdyż umożliwia to opłacalne użytkowanie gruntów położonych w większej odległości od rynków zbytu lub surowców bez znacznego udziału kosztów transportu w kosztach całkowitych.
5. Jednocześnie wartość ziemi spada, gdy występują przeciwne do wyżej wymienionych wydarzenia gospodarcze¹⁴⁹.

J. H. von Thünen wyciągnął wnioski z teorii D. Ricardo i rozwinął ją o teorię renty różniczkowej. Wynikała ona z odległości od rynku zbytu, dając tym samym podwaliny pod teorię lokalizacji produkcji. Jeżeli ziemia jest jednakowej urodzajności, to im bliżej rynku zbytu są grunty uprawne, tym większa jest renta dyferencyjna w porównaniu z gruntami dalej położonymi, które warto jeszcze uprawiać¹⁵⁰. J. H. von Thünen poszukiwał racjonalnego układu stref rolniczych wokół miasta będącego rynkiem zbytu dla produktów rolnych. Zgodnie z jego założeniem, każdy kawałek ziemi jest użytkowany w sposób dający najwyższą rentę (różnicę między przychodami ze sprzedaży i kosztami transportu). Model ten ma zastosowanie tylko przy następujących założeniach: przestrzeń rolnicza jest niezróżnicowana i charakteryzuje się taką samą urodzajnością, istnieje jeden izolowany ośrodek konsumpcji nabywający produkty rolne z obszaru otaczającego, koszty transportu są

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ R. Domański, *Gospodarka ...*, op. cit., s. 69.

funkcją odległości i masy ładunku, ceny sprzedaży produktów danego rodzaju są jednolite. W tym modelu każdy rodzaj użytkowania zajmuje strefę, w której może dać najwyższą rentę (maksymalizacja renty)¹⁵¹.

Matematyczne przedstawienie koncepcji renty określili A. Lösch i E. Dunn¹⁵² (wzór 2.):

$$R = E (P - a) - Efd$$

R- zmienna renta na jednostkę powierzchni

d – odległość od rynku (zmienna)

E, P, a, f – stałe reprezentujące kolejno: zbiory z jednostki powierzchni, ceny rynkowe, koszty produkcji oraz stawki przewozowe.

W efekcie w warunkach określonych przez te założenia, najcięższe i najmniej trwałe produkty rolne będą wytwarzane najbliżej rynku (odległości od rynku są odwrotnie proporcjonalne do wagi i nietrwałości). W rezultacie wokół rynku powstają pierścienie, a odległość od rynku jest istotnym czynnikiem przestrzennej organizacji produkcji rolnej.

2. Granice zasięgu przedsiębiorstwa

W wyżej opisanych teoriach klasycznych zarysował się motyw różnicowania wysokości renty gruntowej w zależności od położenia ziemi w stosunku do rynków zbytu na produkty wytwarzane z jej udziałem. Neoklasyczna teoria obszarów rynkowych T. Pallandera¹⁵³ wzbogaciła spojrzenie na aspekt przestrzenny poprzez stworzenie granic zasięgu przedsiębiorstw. Granice te wyznaczone są przez poszczególne rynki, (m.in. rynek pracy kształtujący wysokość płac, rynek nieruchomości warunkujący ceny nieruchomości oraz występowanie na rynku innych przedsiębiorstw, co stwarza możliwości kooperacji i konkurencji). Wyznaczenie zasięgu wymaga określenia, gdzie jest środek tego układu.

W. Christaller¹⁵⁴ za centrum społeczności regionalnej i ośrodek pośredniczący w handlowej obsłudze społeczności uznał miasto, które może przyjmować różne

¹⁵¹ Ibidem, s. 40-42.

¹⁵² Za: W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 53-54.

¹⁵³ R. Domański, *Gospodarka ...*, op. cit., s. 39

¹⁵⁴ Ibidem, s. 45.

wielkości. Ośrodki wyższego rzędu obejmują oddziaływaniem większe obszary i spełniają więcej funkcji centralnych oferując dobra i usługi zarówno wyższego, jak i niższego rzędu, natomiast ośrodki niższego rzędu oferują dobra i usługi relatywnie niższego rzędu. Ranga dóbr i usług jest wyznaczana przez przestrzenny zasięg ich sprzedaży. Poza tym istnieją typowe zasięgi dla poszczególnych dóbr i usług, a zasięg wyznaczany jest przez maksymalną odległość (czas i koszt), którą rozproszona ludność gotowa jest pokonywać, aby nabyć dobra i usługi oferowane przez ośrodki centralne. Ranga ośrodka jest zatem funkcją trzech zmiennych:

- rozległości obsługiwanego obszaru,
- liczby jego ludności,
- wysokości dochodów netto.

Obszary rynkowe poszczególnych dóbr i usług mają heksagonalny kształt, który jest najbardziej efektywny i zapewnia największą dostępność do ośrodka w warunkach jednorodnej przestrzeni. System obszarów ma układ hierarchiczny (ośrodkom wyższego rzędu są podporządkowane ośrodki niższego rzędu). Istotny jest fakt, iż układ ten ulega przemianie, gdy w jego budowie oprócz zasady rynkowej uwzględni się zasadę komunikacyjną i administracyjną.

3. Koszty

A. Weber oparł swoją teorię lokalizacji na wyborze optymalnej lokalizacji pojedynczego zakładu przemysłowego działającego w warunkach rynkowych¹⁵⁵. Teoria ta opiera się na następujących założeniach:

- pojedyncze przedsiębiorstwo wytwarza jeden rodzaj produktu w określonej ilości,
- znana jest lokalizacja miejsc konsumpcji i źródeł surowcowych,
- koszty transportu za tonokilometr są jednolite,
- techniczne współczynniki produkcji są stałe,
- lokalizacja jest optymalna, gdy minimalizuje koszty transportu (minimalizacja kosztów transportu)¹⁵⁶.

¹⁵⁵ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 57.

¹⁵⁶ R. Domański, *Gospodarka ...*, op.cit., s. 42-43.

Zgodnie z tą teorią, część zakładów produkcyjnych lokalizuje się blisko zasobów surowcowych (tzw. orientacja surowcowa), co pozwala im zminimalizować koszty przywozu surowców. Jest to szczególnie ważne, jeżeli w trakcie przerobu surowiec traci dużą część swojej wagi. W innym przypadku zakład lokalizuje się blisko rynku zbytu (tzw. orientacja rynkowa), aby zminimalizować koszty przewozu wyrobów gotowych, zwłaszcza, jeśli wyrób gotowy zyskuje znaczną część wagi w stosunku do surowca (np. przemysł piekarniczy). Wyjątkiem jest lokalizacja w punktach pośrednich (miejsca przeładunkowe, węzły transportowe), kiedy to przedsiębiorstwo zaopatruje się w surowce na wielu rynkach, jak i na wielu rynkach sprzedaje swoje wyroby. Jednocześnie, im wyższa jest cena rynkowa gotowego produktu, tym mniejszy udział w całkowitych kosztach produkcji mają koszty transportu. W tej sytuacji może pojawić się tzw. obojętna orientacja lokalizacyjna¹⁵⁷.

Po określeniu punktu minimalnych kosztów transportu (trójkąt lokalizacyjny, węzeł w punkcie równowagi sił), Weber analizuje ceny czynników produkcji, wśród których wyróżnia płace. Wynagrodzenie pracowników osiąga różną wysokość w zależności od miejsca, zatem płace mogą powodować odchylenie od punktu minimalnych kosztów transportu. Jeśli za cel przedsiębiorstwa zostanie uznana minimalizacja łącznych kosztów transportu i pracy, to wyznacznikiem optymalnej lokalizacji będzie zróżnicowanie kosztów pracy wzdłuż izodapanów¹⁵⁸. Linia łącząca punkty, w których wzrost kosztów transportu jest równy spadkowi kosztów pracy nazywa się izodapaną krytyczną, która tworzy krzywą obojętności¹⁵⁹.

Lokalizacje przedsiębiorstw wokół punktów minimalnych kosztów transportu zachodzą wtedy, gdy nie istnieją korzyści aglomeracji, które mogą przeważać ponad wzrost kosztów transportu i pracy. E. M. Hoover rozwinął tę teorię, uzupełniając ją o czynniki instytucjonalne (np. podatki lokalne) i zróżnicował koszty transportu w zależności od kierunku przewozu, charakteru ładunku, itp. Natomiast A. Predöhl¹⁶⁰ wprowadził zasadę substytucji, wyrażonej w wielkościach marginalnych, połączonej z teorią równowagi ogólnej. Skoncentrował się on na rezultatach zmian w lokalizacji

¹⁵⁷ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 58-59.

¹⁵⁸ Izodapany – linie jednakowych całkowitych kosztów transportu na jednostkę produkcji.

¹⁵⁹ R. Domański, *Gospodarka ...*, op. cit., s. 42-43.

¹⁶⁰ Ibidem, s. 43-44.

procesu produkcyjnego przy stałej wielkości produkcji, co można sprowadzić do zmiany w kompozycji (substytucji) nakładów na wytwarzanie wyrobów końcowych. Wszystkie zmiany w lokalizacji przedsiębiorstw A. Predöhl przypisywał substytucji czynników produkcji występujących w różnych miejscach, która jest funkcją względnych cen tych czynników i kosztów transportu. Czynniki występujące w różnych miejscach mają niejednakowe właściwości i ceny, więc proporcje zużywania takich czynników do osiągnięcia jednakowej produkcji są odmienne. Zastępując czynniki mniej wydajne czynnikami bardziej wydajnymi można obniżać koszty produkcji (jeżeli zastępowalność jest technicznie możliwa). Ustaliwszy dla całego zbioru miejsc najefektywniejsze kombinacje czynników produkcji można obliczyć łączny koszt uzyskania określonej produkcji w każdym z tych miejsc. Miejsca o jednakowych kosztach łączą linie obojętności i w ten sposób ustala się przestrzenna równowaga¹⁶¹.

4. Maksymalizacja zysku

Kolejna teoria lokalizacji zakłada, iż przedsiębiorstwa dokonując wyboru umiejscowienia swojej działalności kierują się zasadą maksymalizacji zysku. A. Lösch¹⁶² uznał, iż maksymalizacja zysku ma konsekwencje lokalizacyjne, jeśli popyt na wyroby nie jest wielkością stałą i wykazuje elastyczność względem cen i dochodów. Przy założeniu wolnej konkurencji liczba przedsiębiorstw konkurujących wzrasta (maksymalizacja liczby podmiotów gospodarczych) do momentu wyeliminowania zysków nadzwyczajnych¹⁶³. Lokalizacja przedsiębiorstw ustala się jako wypadkowa dwóch przeciwstawnych sił: maksymalizacji indywidualnych zysków i maksymalizacji liczby podmiotów gospodarczych.

Przestrzenny układ produkcji jest rezultatem wzajemnego oddziaływania korzyści skali i aglomeracji oraz kosztów transportu. Przy systemie cen loko magazyn wytwórcy i elastyczności popytu, całkowity popyt na produkcję towarową będzie malejącą funkcją odległości od miejsca produkcji. Dobra, które są spożywane powszechnie będą produkowane blisko poszczególnych skupisk ludności, gdyż ich

¹⁶¹ Ibidem, s. 44.

¹⁶² Ibidem, s. 46-48.

¹⁶³ Por. zmiana wielkości zysku przedsiębiorstwa w sytuacji konkurencji monopolistycznej.

rynki zbytu mogą być niewielkie, ale stabilne. Dobra nabywane rzadko mogą być produkowane w kilku punktach na terenie kraju, gdyż ich charakter wymusza, aby rynki zbytu były rozległe. Idealnym ekonomicznie kształtem obszaru rynkowego jest wg niego heksagon¹⁶⁴. Wielkość heksagonów tworzących sieć obszarów rynkowych jest odmienna dla dóbr różnego rodzaju, a układ ma następujące właściwości: największa liczba lokalizacji zbiega się w tych samych punktach, największa liczba zakupów może być dokonywana na miejscu (rynek lokalny), suma odległości między lokalizacjami przemysłowymi jest najmniejsza i w rezultacie nie tylko przewozy, ale również długość linii transportowych są sprowadzone do minimum.

W teorii W. Isarda¹⁶⁵ główną rolę odgrywa pojęcie nakładów transportowych. W procesie produkcji wymagane są umiejscowione czynniki produkcji: praca, kapitał, ziemia, umiejętności organizacyjne. Ponadto, aby przemieścić mobilne czynniki do miejsc produkcji muszą zostać poniesione nakłady transportowe, które rzutują na całkowity koszt produkcji. Każda zmiana miejsca przeznaczenia dwóch czynników, przy niezmiennych źródłach, jest rozpatrywana jako substytucja nakładów transportowych. Możliwa substytucja to wybór:

- między nakładami transportu a wydatkami i przychodami w produkcji,
- różnych źródeł tego samego dobra,
- miejsc, do których dobra są wysyłane.

Model równowagi ogólnej wyznacza optymalną lokalizację przedsiębiorstwa oraz optymalną kombinację używanych nakładów w stosunku do uzyskanych wyników. Znaczenie poszczególnych czynników zależy także od stosowanej technologii produkcji, np. produkcja pracochłonna, kapitałochłonna czy ziemiochłonna. Należy zatem rozpatrywać, co daje lepsze rezultaty, gdyż zwiększając nakłady na transport, możemy sprowadzić z dalszych odległości tańsze czynniki produkcji (substytucja bliższych surowców nakładami transportowymi).

¹⁶⁴ Heksagon tj. sześciobok foremny.

¹⁶⁵ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 64-67.

5. Pozostałe czynniki

Pozostałe przedstawiane wybrane teorie trudno zaklasyfikować do wyżej wymienionych kategorii, gdyż zawierają wiele różnych elementów. Zostały przedstawione w grupie „mieszane”, do której można zaliczyć m.in.:

- **Podejście behawioralne**¹⁶⁶ - koncepcja decydenta z ograniczoną racjonalnością ekonomiczną. Zgodnie z tym podejściem przedsiębiorca nie jest zdolny do zebrania i przeanalizowania informacji niezbędnych do podjęcia racjonalnej decyzji, zatem zamiast lokalizacji optymalnej jest w stanie wybrać jedynie zadowalającą. W tym przypadku determinantą wyboru może być np. chęć ograniczenia niepewności, czego rezultatem będzie lokowanie działalności na obszarach sprawdzonych i zajętych już przez konkurentów (tzw. imitacja zachowań).
- **Cykl życia produktu**¹⁶⁷ - opiera się na założeniu, iż produkty i procesy produkcyjne przechodzą trzy fazy: wzrostu, dojrzałości i standaryzacji. Każda z poszczególnych faz charakteryzuje się różnym zapotrzebowaniem na nakłady i skalą produkcji, stąd i odmienne tendencje lokalizacyjne. Pierwsza faza wymaga dużych nakładów kapitału, dostępu do rozwiązań technologicznych oraz dobrze opłacanych kadr o wysokich kwalifikacjach. Produkcja zwykle odbywa się w przestrzeni aglomeracji miejsko-przemysłowej oraz na małą skalę, a czynnikiem determinującym lokalizację będzie przede wszystkim bliskość jednostki głównej oraz dostęp do kapitału – wyposażenie ośrodka badań i rozwoju, oraz dostęp do wykwalifikowanej kadry, różnorodnych usług, możliwości *outsourcingu* poszczególnych elementów. W fazie drugiej procesy produkcyjne i produkty ulegają udoskonaleniu, zaczyna się produkcja na skalę masową, a sprzedaż osiąga maksimum – ważniejsza staje się tania siła robocza i bliskość rynków zbytu. W trzeciej fazie może dojść do relokacji w celu obniżenia

¹⁶⁶ Ibidem, s. 68 – 70.

¹⁶⁷ Ibidem, s. 71 – 72.

kosztów produkcji. Korzystna będzie lokalizacja poza wielkimi aglomeracjami, układ lokalizacyjny może też ulec rozproszeniu.

- **Teoria biegunów wzrostu**¹⁶⁸ - rozróżnia obszary charakteryzujące się szybkim wzrostem gospodarczym oraz te, które rozwijają się gorzej. Siłą napędową jest wielkie przedsiębiorstwo lub grupa przedsiębiorstw, reprezentujące dynamicznie rozwijającą się gałąź przemysłu oraz wykazujące silne powiązania przez wielość transakcji z innymi gałęziami przemysłu. *Prosperity* regionu zwiększa optymizm inwestorów miejscowych, jak i zewnętrznych, którzy lokują swoje zasoby i generują nowe impulsy wzrostu.
- **Korzyści aglomeracji**¹⁶⁹ - efektywność działania przedsiębiorstwa zwiększana jest przez funkcjonowanie innych przedsiębiorstw i instytucji na tym samym obszarze. Koncentracja stwarza możliwość specjalizacji, stymuluje rozbudowę infrastruktury technicznej oraz pojawianie się przedsiębiorstw zajmujących się zaopatrzeniem, motywuje rozwój zasobów pracy oraz sfery informacyjnej.

Przedsiębiorcy wybierając miejsce pod swoją działalność gospodarczą kierują się różnymi przesłankami. W przypadku produkcji rolnej decydująca jest renta gruntowa związana z wartością generowaną przez własność ziemi. Dla większości przedsiębiorstw decyzja podyktowana jest poszukiwaniem sposobów na obniżenie kosztów działalności lub też zwiększenia osiąganych przychodów. Niezależnie od motywacji, przegląd teorii lokalizacji nasuwa fundamentalny wniosek – każda potencjalna lokalizacja musi zaoferować podmiotom gospodarczym lepsze korzyści, niż mogliby uzyskać w innym miejscu.

¹⁶⁸ Ibidem, s. 78-79.

¹⁶⁹ *Planowanie przestrzenne*, op. cit., s. 47-48.

2.2. Wybrane teorie lokalizacji przedsiębiorstw poza granicami swojego kraju

Szczególnym przypadkiem podejmowania decyzji związanej z wyborem lokalizacji działalności gospodarczej jest wybór miejsca poza granicami swojego kraju, czyli podjęcie bezpośredniej inwestycji zagranicznej (BIZ). Decyzja o wyborze innego kraju jest zwykle obwarowana większym ryzykiem wynikającym ze słabszej znajomości realiów zagranicznych w stosunku do znajomości swojego kraju. Jednocześnie przedsiębiorstwa poszukują jak najkorzystniejszych lokat kapitału, a także nowych rynków zbytu dla swoich wyrobów, towarów czy usług. Ponadto ceny czynników produkcji znacznie różnią się w skali międzynarodowej (bardziej niż w skali międzyregionalnej), zatem działania mające na celu zmniejszenie kosztów produkcji mogą wymagać ulokowania działalności w innym kraju¹⁷⁰.

Inwestycje zagraniczne przyjmują dwie podstawowe postacie:

- zagraniczne inwestycje portfelowe – zakup papierów wartościowych emitowanych przez władze lub przedsiębiorstwa zagraniczne w celu dywersyfikacji portfela posiadanych aktywów, a także uzyskania wyższych niż we własnym kraju odsetek lub dywidend¹⁷¹,
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne – zakup co najmniej 10% akcji zwykłych lub nabycie uprawnień do minimum 10% praw głosu na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy, lub też nabycie w inny sposób efektywnego wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem mającym siedzibę w innym kraju niż kraj pochodzenia kapitału¹⁷². Do inwestycji zalicza się zarówno początkową transakcję, jak i wszystkie transakcje między przedsiębiorstwem założycielem a filiami zagranicznymi, wcielonymi i niewcielonymi¹⁷³.

Jak wynika z wyżej przedstawionych definicji, inwestycje portfelowe stanowią rodzaj osiągnięcia zysków z operacji finansowych, zatem wybór miejsca lokalizacji

¹⁷⁰ Szerzej na ten temat w: Cz. Pilarska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w teorii ekonomii*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 5 i nast.

¹⁷¹ K. Białycki, A. Dorosz, W. Januszkiewicz, *Słownik handlu zagranicznego*, PWE, Warszawa 1986, s. 109.

¹⁷² *ODCE Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Third Edition, ODCE, Paryż 1996, s. 8.

¹⁷³ *World Investment Report 2004. Shift Towards Services*, United Nations, New York and Geneva 2004, s. 345.

kapitału podyktowany będzie różnicami w stopach procentowych oraz wysokością oczekiwanych dywidend. Kapitał ulokowany w tego rodzaju inwestycji jest uważany za stosunkowo płynny, bowiem nie towarzyszy mu transfer czynników wytwórczych czy technologii. Dostyc szybko można go zamienić na formę pieniężną oraz zmienić kraj docelowy inwestycji, gdy nadarzy się korzystniejsza okazja. W związku z tym uważa się, iż napływ kapitału portfelowego charakteryzuje duża zmienność, zależna od: oczekiwanego kształtowania się kursu walutowego¹⁷⁴, różnic w rentowności papierów wartościowych oraz stanu koniunktury na rynkach międzynarodowych¹⁷⁵.

Uwzględniając tematykę niniejszej pracy, więcej uwagi zostało poświęcone drugiej formie inwestycji zagranicznych, które uważane są za formę lokat długoterminowych. W ich przypadku charakterystyczne jest to, iż poza kapitałem przemieszczane są także umiejętności i technologie¹⁷⁶. Przemieszczany kapitał to z kolei nie tylko środki pieniężne, ale także: kapitał rzeczowy, jak maszyny, urządzenia czy półprodukty; oraz kapitał ludzki, czyli pracownicy wraz z ich umiejętnościami, zdolnościami i przedsiębiorczością. Udziały w przedsiębiorstwie mogą także być nabywane w zamian za przekazanie technologii, patentów czy dóbr rzeczowych, wnoszonych aportem.

Ze względu na sposób powstania przedsiębiorstwa bezpośredniego inwestowania zagranicznego, UNCTAD¹⁷⁷ wyróżnia trzy podstawowe kategorie:

- przedsiębiorstwa typu *greenfield* – założone od podstaw z udziałem kapitału zagranicznego;
- przedsiębiorstwa typu *brownfield* – powstałe poprzez nabycie udziałów (minimum 10%) w już istniejącym przedsiębiorstwie;
- *merges and acquisitions (M&A)* – powstałe w wyniku fuzji i przejęć.

Z założenia BIZ, jednostka macierzysta ma siedzibę w kraju pochodzenia kapitału, natomiast za granicą organizuje się najczęściej oddział lub filię. W praktyce dominującą formą jest filia, gdyż w odróżnieniu od oddziału posiada ona osobowość

¹⁷⁴ Wpływ kursów walutowych na przyszłą wartość depozytów przedstawiają m.in. P. R. Krugman, M. Obstfeld, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, t. 2., PWN, Warszawa 2003, s. 51-63.

¹⁷⁵ Cz. Pilarska, *Bezpośrednie...*, op. cit., s. 6.

¹⁷⁶ E. Cyrson, *Korporacje wielonarodowe. Prawidłowości ekspansji zagranicznej*, Warszawa 1981, s. 157.

¹⁷⁷ Tego typu podziały są stosowane przez UNCTAD w wydawanych corocznie raportach odnoszący się do światowych trendów w inwestowaniu - *World Investment Report*.

prawną i podlega przepisom obowiązującym w kraju, w którym jest ulokowana. W związku z tym zysk filii jest opodatkowywany zgodnie z przepisami kraju goszczącego, a przedsiębiorstwo macierzyste¹⁷⁸ ponosi odpowiedzialność finansową za zobowiązania filii tylko do wysokości posiadanego przez nią majątku. J. Rymarczyk¹⁷⁹ uzupełnia te wyliczenie o *joint-ventures*, czyli przedsięwzięcia podejmowane przez niezależnych partnerów z różnych krajów w celu powołania i prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia lub tzw. częściowej fuzji.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne, niezależnie od sposobu powstania czy rodzaju powstałej jednostki, wiążą się z relatywnie długookresowym zaangażowaniem kapitału. Wynika to przede wszystkim z krótkookresowej nieodwracalności inwestycji, czyli występowania tak zwanych kosztów utopionych – wydatków, które nie są możliwe do odzyskania w krótkim okresie¹⁸⁰. Pod tym względem wydają się bezpieczniejsze dla kraju przyjmującego kapitał (mniejsze ryzyko szybkiego wycofania się kapitału, co jest możliwe w przypadku inwestycji portfelowych), a z drugiej strony wymagają od inwestora pewności decyzji co do wyboru lokalizacji tejże inwestycji. Długoletnie obserwacje trendów inwestycyjnych na rynkach światowych pokazują następującą tendencję:

- pierwszym krokiem do internacjonalizacji działalności gospodarczej jest eksport wyrobów, towarów lub usług;
- kolejnym krokiem jest nawiązanie kooperacji kontraktowej, np. sprzedaż licencji, franchising, leasing, kontrakt menedżerski, założenie filii handlowej lub nawiązanie aliansu strategicznego;
- ostatnim krokiem jest decyzja o bezpośredniej inwestycji zagranicznej¹⁸¹.

Oczywiście ta kolejność nie zachodzi w każdym przypadku, gdyż nie zawsze motyw rynku zbytu przyświeca inwestycjom, a przedsiębiorstwa również mogą nie chcieć dzielić się nowymi technologiami z innymi, a BIZ ma w tym pomóc. Z drugiej

¹⁷⁸ Przedsiębiorstwo macierzyste kontroluje aktywa w innych jednostkach w krajach innych niż macierzysty posiadając min. 10% głosów w przedsiębiorstwie wcielonym, lub odpowiedni ekwiwalent w przypadku przedsiębiorstwa niewcielonego, [za:] *World Investment Report 2004. Shift Towards Services*, United Nations, New York and Geneva 2004, s. 345-346.

¹⁷⁹ J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1996, s. 151-155.

¹⁸⁰ Szerzej na ten temat w: W. Karaszewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, TNOiK, Toruń 2004, s. 22.

¹⁸¹ J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja...*, op. cit., s. 120-144.

strony istnieją także przedsiębiorstwa od początku zakładane po to, by działały na rynku globalnym. W dalszej części tego rozdziału zostały przedstawione wybrane teorie tłumaczące motywy podejmowania inwestycji w danych lokalizacjach, czyli w konkretnych krajach. Generalnie uważa się, iż kraje pozyskujące kapitał zagraniczny posiadają relatywnie korzystniejsze warunki inwestowania w porównaniu z możliwościami produkcyjnymi w kraju pochodzenia kapitału. Zdaniem K. Przybylskiej¹⁸², niektóre BIZ są podejmowane w odpowiedzi na zróżnicowanie stóp procentowych. Teorie lokalizacji BIZ są także wiązane z teoriami handlu zagranicznego i teoriami lokalizacji. Przykładem może być teoria cyklu życia produktu R. Vernona, którą zasygnalizowano w rozdziale 2.1., gdyż przemieszczanie produkcji w zależności od fazy cyklu życia może odbywać się w skali międzynarodowej. Zatem w fazie innowacji można się spodziewać produkcji w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie można pozyskać zaplecze badawcze i wysokokwalifikowaną siłę roboczą. W fazie dojrzewania ważniejszą rolę odgrywa szukanie możliwości obniżenia kosztów produkcji, zatem produkcja przenoszona jest do kraju wyposażonego w relatywnie tańszych pracowników oraz charakteryzującego się opłacalnymi kosztami transportu. Z kolei faza standaryzacji wymaga zdecydowanego obniżenia ceny, zatem i kosztów, co wiąże się z przeniesieniem produkcji do krajów słabo rozwiniętych¹⁸³.

W. Dziemianowicz¹⁸⁴ podaje następujące zestawienia teorii lokalizacji BIZ:

- teoria obszarów walutowych R. Z. Alibera – inwestycje lokowane są w krajach, które posiadają słabszą walutę, co umożliwia inwestorowi uzyskanie premii walutowej;
- teoria wymiany pogróżek E. M. Grahama – inwestycja jest formą odwetu, zatem BIZ lokowane są w krajach, z których pochodzi kapitał zagraniczny ulokowany w kraju macierzystym inwestora;
- teoria przewag własnościowych S. Hymera – inwestorzy zagraniczni ponoszą nakłady, aby zniwelować uprzywilejowaną pozycję

¹⁸² K. Przybylska, *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 13.

¹⁸³ W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1997, s. 14-15.

¹⁸⁴ Ibidem, s. 22.

przedsiębiorstw krajowych, co z kolei umożliwiają im przewagi własnościowe dotyczące nieklasycznych czynników produkcji, czyli przewaga np. technologiczna, finansowa, marketingowa, zarządcza, negocjacyjna;

- teoria internalizacji S. Hollanda – inwestorzy dzięki odpowiednim BIZ zamieniają rynek zewnętrzny na wewnętrzny, dotyczący surowców, materiałów, ale także gotowych produktów, co daje możliwość operowania cenami transferowymi zamiast rynkowymi oraz lokowania poszczególnych etapów produkcji w krajach o korzystnym ustawodawstwie podatkowym.

W. Karaszewski¹⁸⁵ rozszerza te zestawienie m.in. o teorię zawłaszczalności S. P. Magge'a, która głosi, iż przedsiębiorstwa decydują się na otwarcie działalności poza granicami swojego kraju w trosce o ochronę wypracowanych przez siebie innowacyjnych rozwiązań. Bezpośrednia inwestycja zagraniczna staje się w tym przypadku substytutem sprzedaży unikatowej technologii, a im bardziej technologia jest skomplikowana, tym przedsiębiorstwa wyrażają wyższą skłonność do jej chronienia.

Szczególnie warta uwagi jest teoria eklektyczna zaproponowana przez współczesnego eksperta w dziedzinie inwestycji zagranicznych - J. H. Dunninga. Eklektyzm tej teorii (zwanej również paradygmatem eklektycznym lub paradygmatem przewag OLI) polega na skompilowaniu kilku teorii, koncepcji oraz też w jedną, wyczerpującą całość. Zgodnie z tym paradygmatem, tendencja do podejmowania BIZ zależy od jednoczesnego wystąpienia trzech przewag:

- własnościowej (O – *ownership*),
- lokalizacyjnej (L – *localisation*),
- internalizacji (I – *internalisation*).

Czynniki składające się na wyżej wymienione przewagi przedstawia tabela 5.

¹⁸⁵ W. Karaszewski, *Bezpośrednie inwestycje...*, op. cit., s. 35.

Tabela 5. Czynniki przewag *Ownership* – *Localisation* - *Internalisation*

Walory przedsiębiorstwa	Korzyści i zagrożenia lokalizacji	Korzyści internalizacji
<ul style="list-style-type: none"> • Wielkość przedsiębiorstwa • Pozycja monopolisty • Marka • Unikatowa technologia • Potencjał badawczy • Zasoby kwalifikowanej siły roboczej • Zasoby wysokokwalifikowanej kadry menedżerskiej 	<ul style="list-style-type: none"> • Ceny czynników produkcji (płace i stopa procentowa) • Jakość czynników produkcji (kwalifikacje i wydajność) • Dostępność komunikacyjna i koszty transportu • Ustawodawstwo regulujące działalność obcego kapitału • Wielkość rynku i możliwość lokowania na nim produktu finalnego • Polityka handlowa prowadzona w kraju ewentualnej filii • Stopień podobieństwa kulturowego • Stosunek społeczeństwa do obecności obcego kapitału 	<ul style="list-style-type: none"> • Obniżenie kosztów produkcji w wyniku skali • Uniknięcie kosztów prawnej ochrony własności • Możliwości manipulowania cenami w obrocie między filią a centralą w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych

Źródło: A. Wieloński, *Lokalizacja działalności gospodarczej. Teoretyczne podstawy*, Wydawnictwo Przemysłowe WEMA, Warszawa 2004, s. 48.

Pierwsza przewaga odnosi się do konkurencyjności przedsiębiorstwa nad konkurentami działającymi w kraju docelowym, która wynika z posiadanych specyfik, do których zaliczana jest pozycja rynkowa, rozpoznawalna marka, efektywniejsze technologie, wykwalifikowane kadry czy doświadczenie. Przewaga lokalizacyjna dotyczy kraju docelowego inwestycji – jego zasoby krajowe i możliwości muszą być korzystniejsze od występujących w innych krajach. W tej grupie znajduje się chłonny rynek, niższe koszty produkcji, korzystne uwarunkowania prawne czy przyjazna administracja. Z kolei trzecia przewaga to możliwości korzystania ze swoich przewag własnościowych w środowisku zasobów i możliwości danego kraju goszczącego powstałe w wyniku internalizacji produkcji (tab. 5.). Innymi słowy wynika ona

z zastępowania rynku zewnętrznego rynkiem wewnętrznym, co pozwala na swobodę finansową i transferowanie cen, czy ustalanie cen komponentów¹⁸⁶.

Istotną kwestią w przypadku tej teorii jest także konieczność symultanicznego występowania wszystkich trzech przewag. Jeżeli będzie spełniona tylko pierwsza przewaga (własnościowa), przedsiębiorstwa będą eksportowały lub sprzedawały licencje czy patenty. Gdy jednocześnie z pierwszą przewagą wystąpi trzecia, przedsiębiorstwa zaczną rozważać bezpośrednią inwestycję zagraniczną. W przypadku występowania pełnej „trójki” warto zwrócić uwagę, iż przewaga lokalizacyjna może być kształtowana przez rządy kraju goszczącego¹⁸⁷.

Współcześnie bezpośrednie inwestycje zagraniczne postrzegane są w kontekście poszukiwania możliwości podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstwa. Zdaniem M. Portera¹⁸⁸ międzynarodowa konkurencyjność bazuje na czterech wzajemnie powiązanych determinantach: strategia i rywalizacja przedsiębiorstw, warunki czynników produkcji, warunki popytu oraz sektory pokrewne i wspomagające. Dodatkowo determinanty kształtowane są przez instytucje państwowe oraz czynniki nieprzewidywalne, nazywane przez M. Portera przypadkiem¹⁸⁹. Schemat współdziałania tychże czynników prezentowany jest w postaci diamentu (rys.9.).

Łącząc atrybuty konkurencyjności z teorią lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych można wysnuć wniosek, iż inwestor zdecyduje się na lokalizację swojej działalności w danym kraju po uzyskaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka jest ilość i jakość popytu zgłaszanego przez konsumentów w kraju docelowym bezpośredniej inwestycji zagranicznej?

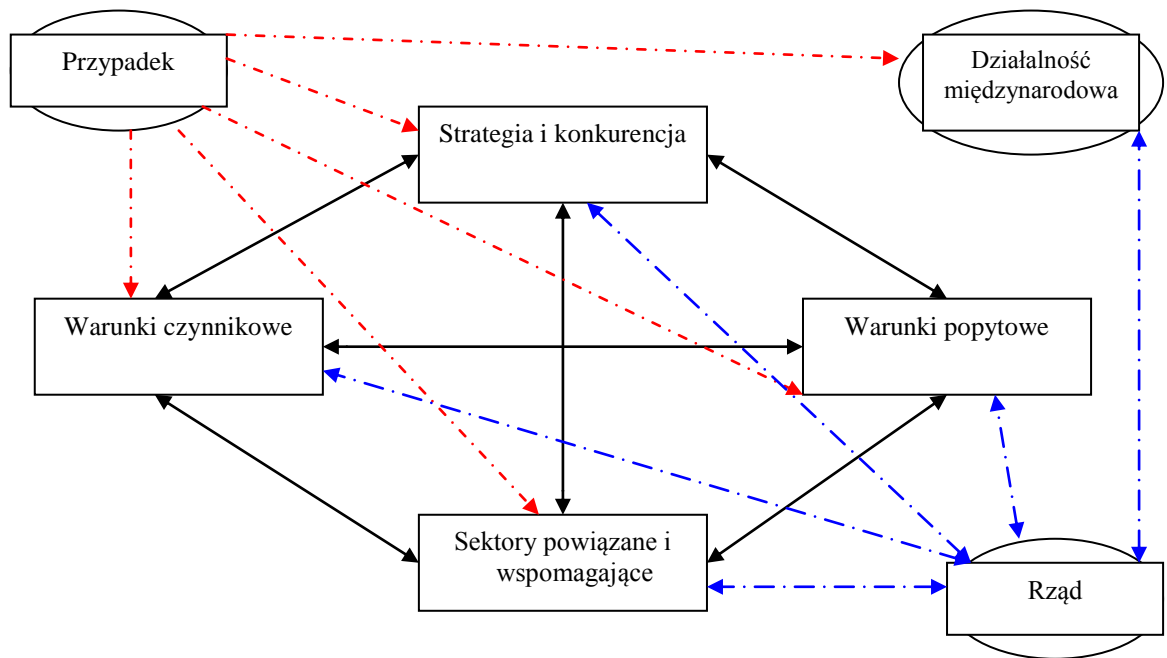
¹⁸⁶ Szerzej na ten temat m.in. w: J. H. Dunning, R. Narula, *Foreign Direct Investment and Governments*, Routledge Studies in International Business and the World Economy, London and New York 1995, s. 1-5.

¹⁸⁷ *World Investment Report 2008. Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, United Nations, New York and Geneva 2008, s. 89-90.

¹⁸⁸ M. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 384-431, [za:] W. Nowara, T. Rynarzewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i ich lokalizacja jako źródło podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstwa*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w budowaniu potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, pod red. W. Karaszewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2007, s. 28-29.

¹⁸⁹ J. H. Dunning, *The competitive advantages of countries and TNC activity*, *Transnational Corporation* 1, February 1992, s. 135-168.

- Jaki jest poziom i struktura zasobów naturalnych (rozumianych jako zasoby nierozwinięte oraz niewykwalifikowana siła robocza) oraz czynników rozwiniętych (w tym umiejętności)?
- Jaka jest natura i stopień konkurencji w danym kraju?
- Do jakiego stopnia można czerpać korzyści zewnętrzne z gospodarek aglomeracyjnych lub przestrzennych klastrów¹⁹⁰?



Rysunek 9. Czynniki lokalizacji w diamencie konkurencyjności

Źródło: J. H. Dunning, *The competitive...*, op. cit.

M. Porter podkreśla w swoich pracach, iż każda „ściana diamentu” wpływa na funkcjonowanie pozostałych, a ponadto sugeruje, iż owe ściany i interakcje między nimi różnią się w zależności od kraju. Zatem bezpośrednia inwestycja zagraniczna zostanie podjęta, jeżeli inwestor analizujący warunki poszczególnego kraju uzyska zadowalające odpowiedzi na wyżej postawione pytania. W wyniku tego typu działań przedsiębiorstwa transnarodowe zyskują unikalną zdolność do wyciągania korzyści ze zróżnicowanych narodowych diamentów przewagi konkurencyjnej. Korzyści mogą być na tyle znaczące, iż na rynki zagraniczne decydują się wyjść także przedsiębiorstwa niedysponujące początkowo odpowiednią bazą aktywów.

¹⁹⁰ Klastry rozumiane są jako grupa przedsiębiorstw z danej gałęzi i powiązane z nią instytucje działające w geograficznym sąsiedztwie.

Bezpośrednia inwestycja zagraniczna w kraju bardziej zaawansowanym technologicznie umożliwi bowiem uzupełnienie owych braków w aktywach¹⁹¹. J. H. Dunning zwraca również uwagę, iż kształtowanie się przewag OLI jest zmienne w czasie, a poszczególne kraje przechodzą na kolejne stopnie tzw. ścieżki rozwoju inwestycyjnego. Na pierwszym etapie ścieżki kraj jest odbiorcą inwestycji zagranicznych, oferując inwestorom jedynie zasoby naturalne oraz niewykwalifikowaną siłę roboczą. Podjęte inwestycje napędzają gospodarkę kraju goszczącego, zwiększa się chłonność rynku, zatem poprawia się przewaga lokalizacyjna. To wywołuje znaczący wzrost napływu inwestycji zagranicznych, oraz pionierskie inwestycje zagraniczne podejmowane przez podmioty krajowe. Kraj osiąga trzeci stopień ścieżki, gdy wzrostowi PNB towarzyszy stały wzrost zewnętrznych inwestycji zagranicznych. Spowodowane jest to zanikaniem przewag w sektorach pracochłonnych ze względu na wzrost kosztów pracy (wzrost kwalifikacji). Gospodarka osiąga etap czwarty w momencie, gdy odpływ kapitału w postaci BIZ charakteryzuje szybsze tempo niż napływ. Ponadto przedsiębiorstwa macierzyste ulokowane w krajach na tym etapie w pełni korzystają z przewag, jakie umożliwia internalizacja. Piąty etap jest charakterystyczny dla najbardziej rozwiniętych krajów w gospodarce światowej. Cechą charakterystyczną jest tu tendencja do realizowania międzynarodowych transakcji głównie wewnątrz przedsiębiorstw międzynarodowych. Przedsiębiorstwa na tym etapie są tak mocno zglobalizowane, o rozmytej narodowości, iż zachowują się jak mini-rynki. Trudne, jeśli nie niemożliwe, staje się określenie ich własności czy granic terytorialnych¹⁹².

Etapowe podejście do rozwoju i lokalizacji BIZ przedstawione zostało również w modelu „lecających gęsi”¹⁹³, wyprowadzonym przez K. Akamatsu, a rozwiniętym przez T. Ozawa i K. Kojima¹⁹⁴. Etap pierwszy charakteryzuje się tym, że z kraju

¹⁹¹ H. Moon, T. Roehl, *Unconventional Foreign Direct Investment and the Imbalance Theory*, *International Business Review* 2001, Nr 10, s. 197-205, [za:] W. Nowara, T. Rynarzewski, *Bezpośrednie...*, op. cit., s. 31.

¹⁹² Szerzej na ten temat w: R. Kisiel, A. Żróbek, M. Cicha, *Polish Economy in the View of Investment Development Path – an Introduction to Further Research*, [w:] *The Influence of the Globalization Processes on Central and Eastern European Region*, *Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego UG*, Nr 22/2006, s. 33-36.

¹⁹³ Z ang. „flying geese model”.

¹⁹⁴ Autorzy ci wiele swoich prac poświęcili tej tematyce, w niniejszej pracy czerpano z: K. Kojima, *The 'flying geese' model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications*, *Journal of Asian Economics* 11/2000, s. 375-401.

eksportowane są dobra nieprzetworzone, a importowane są dobra przemysłowe. Drugi etap rozpoczyna krajowa produkcja dóbr do tej pory importowanych. Wynika to z rozwoju rynku konsumenckiego, co gwarantuje producentom rentowność. Import zmienia swoją strukturę – w miejsce gotowych dóbr przemysłowych importowane są maszyny i urządzenia, czyli dobra inwestycyjne. Kolejny etap rozpoczyna się wraz z przekształceniem gospodarki krajowej w kierunku przemysłowych gałęzi eksportowych¹⁹⁵. Wraz ze zmianami gospodarczymi zmienia się także relacja kosztów czynników produkcji – zdecydowanie rosną wynagrodzenia pracowników. Zatem przedsiębiorstwa krajowe rozpoczynają poszukiwania tańszej siły roboczej. Zgodnie z tym modelem, będą to kraje relatywnie bardziej obfite w pracę niż w kapitał, zatem znajdujące się na niższym etapie rozwoju produkcji międzynarodowej. Jednocześnie inwestując w tych krajach korporacje rozpoczynają produkcję zastępującą import, czyli przyspieszają przejście tychże krajów na kolejny etap rozwoju. Proces ten nazywany jest „efektem nadrabiania zaległości” (*catch-up effect*).

W niniejszym rozdziale przedstawiono wybrane teorie lokalizacji przedsiębiorstwa poza granicami swojego kraju, od teorii jednoczynnikowych do kompleksowych teorii badających zależność wyboru kraju inwestycji od rozwoju gospodarczego. Wszystkie te teorie mają jednak ważną wspólną cechę - niezależnie od rodzaju i motywu BIZ, jest to forma długookresowa, która wymaga wyboru miejsca lokalizacji przedsiębiorstwa, wiąże się zatem z pozyskaniem praw do nieruchomości w innym kraju. Zgodnie z ustawą¹⁹⁶, inwestycja zagraniczna to każdy rodzaj mienia zainwestowany przez inwestora z jednego kraju w drugim kraju, który w szczególności obejmuje własność ruchomości i nieruchomości oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Dla władz gminy inwestorzy zagraniczni stanowią często nowe wyzwanie, gdyż wraz z nimi pojawiają się w gminie zarówno nowe możliwości, jak i zagrożenia.

¹⁹⁵ Ibidem, s. 378-379.

¹⁹⁶ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowenii o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, sporządzona w Lublanie dnia 28 czerwca 1996 r., Dz. U. 2000, Nr 106, poz. 1119.

2.3. Czynniki lokalizacji determinujące atrakcyjność inwestycyjną poszczególnych obszarów w świetle badań ośrodków naukowych

Całokształt warunków, które stanowią zachętę lub barierę do podejmowania inwestycji¹⁹⁷ na danym obszarze, określany jest terminem **klimat inwestycyjny** lub **atrakcyjność inwestycyjna**. W tym ujęciu jest on mierzony przy pomocy wskaźników i podlega ocenie. W Polsce zwolennikiem terminu „klimat inwestycyjny” jest zespół badawczy pod kierownictwem B. Domańskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego, natomiast Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową preferuje drugi wariant „atrakcyjność inwestycyjna”. W niniejszej pracy posłużono się obydwoma terminami traktując je równoprawnie.

Klimat inwestycyjny to wypadkowa wielu elementów składowych. Odnosząc się do przywoływanych przez B. Domańskiego¹⁹⁸ definicji można powiedzieć, że jest to „ogół warunków sprzyjających inwestowaniu na danym obszarze”. Składniki klimatu inwestycyjnego dają się podzielić na trzy podstawowe grupy:

- warunki makroekonomiczne,
- lokalne otoczenie gospodarcze i infrastruktura,
- wsparcie instytucjonalne.

Interesujące zestawienie czynników klimatu inwestycyjnego przedstawione zostało przez badaczy z UNCTAD (tab.6.). Zostały one podzielone na trzy podstawowe grupy: zależne od polityki danego kraju, jego sytuacji gospodarczej oraz wspierania przedsiębiorczości.

¹⁹⁷ W poprzednich rozdziałach przedstawiono wybrane teorie z zakresu lokalizacji inwestycji w rozróżnieniu na inwestycje ogółem oraz ich specyficzną formę – bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Niniejszy rozdział przedstawia wyniki badań ośrodków naukowych tłumaczące decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw. Przyjęto założenie, iż do rozwoju gminy potrzebne są inwestycje, a kraj pochodzenia kapitału stanowi zagadnienie drugorzędne, zatem czynniki lokalizacji zostały zebrane i przedstawione z pominięciem tego rozróżnienia.

¹⁹⁸ *Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim*, pod red. B. Domańskiego i W. Jarczewskiego, Urząd Marszałkowski Woj. Małopolskiego, Kraków 2006, s. 7-12.

Tabela 6. Czynniki lokalizacji w kraju przyjmującym inwestycje

Czynniki lokalizacji	Motyw inwestycji	Podstawowe czynniki
<p>I. Ramy polityczne względem inwestycji:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stabilność gospodarcza, polityczna i społeczna • Przepisy dotyczące zakładania i prowadzenia działalności • Standardy traktowania inwestorów zagranicznych • Struktura i polityka rynku (m.in. konkurencja i polityka względem fuzji i przejęć) • Porozumienia międzynarodowe odnośnie inwestycji • Polityka prywatyzacyjna • Polityka handlowa • Polityka fiskalna <p>II. Czynniki ekonomiczne</p> <p>III. Wsparcie biznesu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promowanie inwestycji (m.in. działania wspierające inwestycje, tworzące proinwestycyjny wizerunek, usługi okołobiznesowe) • Zachęty inwestycyjne • Koszty obsługi administracyjnej • Struktura społeczna • Obsługa po dokonaniu inwestycji 	<p>A. Poszukiwanie rynku</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rozmiar rynku i dochód <i>per capita</i> • Wzrost rynku • Dostęp do rynków regionalnych i globalnych • Preferencje konsumentów krajowych • Struktura rynku
	<p>B. Poszukiwanie zasobów</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zasoby naturalne • Tania siła robocza • Wykwalifikowani pracownicy • Technologie, innowacje (m.in. klastry) • Infrastruktura techniczna
	<p>C. Poszukiwanie efektywności</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Koszt zasobów i aktywów zwiększający produktywność pracy • Pozostałe koszty operacyjne • Członkostwo w regionalnych sieciach korporacyjnych

Źródło: *World Investment Report 1998*, op. cit., s. 91.

W przypadku inwestorów zagranicznych podstawową kwestią stają się przepisy regulujące wejście kapitału zagranicznego do przedsiębiorstwa oraz powstałych w ten sposób działalności lub rozwiniętych jednostek gospodarczych. Podobnie ważną rolę odgrywa polityka handlowa, szczególnie jeśli inwestycja ma na celu zastąpić import lub też rozwinąć eksport na rynki sąsiednie. Polityką makroekonomiczną zachęcającą inwestorów zagranicznych jest polityka otwarta, zgodnie z którą inwestorzy zagraniczni traktowani są na takich samych zasadach jak inwestorzy krajowi, t.j. umożliwia się im transfer środków pieniężnych oraz zapewnia przejrzystą kontrolę nad rynkiem (polityka konkurencji, antymonopolowa, dostęp do informacji)¹⁹⁹. Rynek krajowy jest regulowany przez podstawowe polityki makroekonomiczne – politykę

¹⁹⁹ Szerzej na ten temat w: *World Investment Report 1998. Trends and Determinants*, United Nations, New York and Geneva 1998, s. 91-95.

fiskalną i pieniężną, które determinują stabilność gospodarczą, m.in. regulując stopę inflacji, stopy procentowe i równowagę budżetową (w tym poziom obciążeń podatkowych), co z kolei wpływa na powodzenia każdego rodzaju inwestycji. Ponadto polityka strukturalna kształtuje rozkład branżowy i przestrzenny przedsiębiorstw (polityka rozwoju regionalnego), polityka rynku pracy wpływa na strukturę siły roboczej, a polityka społeczna, edukacyjna i zdrowotna wpływa na jakość wykonywanej pracy przez zatrudnionych.

Czynniki ekonomiczne przedstawione są w trzech grupach odzwierciedlających podstawowy motyw podejmowania decyzji o inwestycji. Tradycyjnymi czynnikami ekonomicznymi są zasoby naturalne, rynki narodowe (ich rozmiar i tendencja wzrostu), dostęp do taniej niskokwalifikowanej siły roboczej (która jest praktycznie niemobilna). Współcześnie czynniki postrzegane są w agregatach umożliwiających uzyskanie określonego celu, jakim może być poszukiwanie nowych rynków, zasobów czy zwiększenia efektywności. Decyzja o wyborze danego kraju podejmowana jest nie tylko na podstawie analizy jego rynku, ale też innych rynków łatwiej osiągalnych z danego kraju (np. kraj wewnątrz Unii Europejskiej). Do atrakcyjnych zasobów zalicza się obecnie również umiejętności i kwalifikacje oraz dostępność i jakość infrastruktury, a poszukiwanie efektywności opiera się na umiejętności wykorzystania tychże zasobów. Zatem można powiedzieć, iż posiadanego pojedynczego czynnika lokalizacji nie ułatwi pozyskania współczesnego, wymagającego inwestora – trzeba zaoferować stworzoną z nich korzystną kombinację²⁰⁰. Z kolei wsparcie biznesowe ma na celu wypromowanie kraju jako przyjaznego inwestorom, w którym dostępne są usługi ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej (m.in. doradztwo, przyspieszenie procedur biurowatycznych oraz pomoc w uzyskiwaniu odpowiednich pozwoleń).

W takim ujęciu klimat oceniany jest w skali krajowej, a wyniki porównywane są z innymi państwami, rzadziej szacuje się go w skali regionalnej. W tym drugim przypadku analiza najczęściej pozbawiona będzie oceny warunków makroekonomicznych, gdyż większość krajów pod tym względem ma charakter unitarny. Podstawową różnicą takiego postrzegania tego terminu a atrakcyjności

²⁰⁰ *World Investment Report 1998. Trends and Determinants*, op.cit., s. 92-112.

inwestycyjnej jest spojrzenie na wsparcie instytucjonalne, które przy ocenie klimatu odgrywa kluczową rolę, natomiast przy ocenie atrakcyjności jest czasem pomijane.

Podstawowe składniki oceny klimatu inwestycyjnego: lokalne otoczenie gospodarcze i infrastrukturę oraz wsparcie instytucjonalne, B. Domański²⁰¹ precyzuje w następujący sposób:

- otoczenie gospodarcze to przede wszystkim oferty inwestycyjne, dostępność komunikacyjna, przedsiębiorczość oraz charakterystyka rynku pracy;
- infrastruktura to przede wszystkim aktywne działania gmin dążące do jej poprawy oraz stan infrastruktury drogowej;
- wsparcie instytucjonalne to aktywność gmin w przygotowywaniu i promowaniu ofert inwestycyjnych, współpraca władz z inwestorami, działania państwowych instytucji związanych z inwestycjami (m.in. PAiIZ, agencje rozwoju regionalnego, agencje rozwoju gmin), instytucje otoczenia biznesu, inne podmioty gospodarcze oraz specjalne strefy ekonomiczne.

Definicja atrakcyjności inwestycyjnej w swoim znaczeniu nie odbiega mocno od wyżej przedstawionego terminu. K. Gawlikowska-Hueckel określa ją jako: „zdolność do skłonienia inwestorów do wyboru regionu jako miejsca lokalizacji inwestycji”²⁰². Inaczej mówiąc, jest to „kombinacja korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej i wynikających ze specyficznych cech obszaru, w którym działalność ma miejsce”²⁰³. Korzyści te nazywane są także czynnikami lokalizacji przedsiębiorstw. Atrakcyjne inwestycyjnie obszary charakteryzują się optymalną dla danego przedsiębiorcy kombinacją czynników lokalizacji, które umożliwiają redukcję kosztów, maksymalizację zysków czy zmniejszenia ryzyka związanego z prowadzeniem działalności. Innymi słowy,

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² K. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński, *Ocena konkurencyjności województw*, IBnGR, Gdańsk 2000, s. 7.

²⁰³ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*, pod red. T. Kalinowskiego, IBnGR, Gdańsk 2005, s. 9.

atrakcyjność zależy od synergii korzyści inwestora wynikającej ze specyficznych czynników charakteryzujących dany obszar²⁰⁴.

Z wyżej przedstawionych definicji można wywnioskować, iż nie istnieje absolutna atrakcyjność inwestycyjna czy jednoznacznie korzystny klimat inwestycyjny. Niemniej jednak można podjąć próbę identyfikacji czynników, które odnoszą się do inwestorów działających w praktycznie każdej branży. Badania wielu ośrodków naukowych, przeprowadzone wśród inwestorów, pokazują, iż odpowiedzi na pytania dotyczące czynników lokalizacji cechuje pewna powtarzalność, choć nie zawsze danemu czynnikowi przypisywana jest taka sama ważność.

Zdaniem zespołu badaczy pod kierunkiem B. Domańskiego²⁰⁵, do najważniejszych czynników lokalizacji zaliczyć należy:

- usługi dla biznesu – dostępność do usług oferowanych przez przedsiębiorstwa z sektora finansowego, informatycznego, obsługi nieruchomości, księgowości, doradztwa prawnego, szkoleniowego oraz pozostałej działalności związanej z obsługą podmiotów gospodarczych,
- kapitał ludzki – ogół zasobów ludzkich wraz z kwalifikacjami i umiejętnościami, mierzony zazwyczaj poziomem wykształcenia, ponadto dostępnością do placówek oświaty oraz saldem migracji,
- dostępność komunikacyjna gmin – łatwość osiągnięcia określonego miejsca z innych lokalizacji (m.in. dostępność drogowa, publiczna, kolejowa, lotnicza do określonych punktów w przestrzeni, np. dużego miasta) mierzona odległością, czasem lub kosztem,
- działające inwestycje zagraniczne – przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego na terenie gminy to pozytywne/negatywne doświadczenia, ale także doświadczenie gmin w kontakcie z inwestorami zagranicznymi, oraz możliwa rozbudowana sieć dostawców i odbiorców,
- przedsiębiorczość – liczba prywatnych przedsiębiorstw lokalnych, w tym z sektora małych i średnich przedsiębiorstw,

²⁰⁴ W. Lizińska, *Ocena atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa warmińsko-mazurskiego i sposoby jej poprawy w opinii władz lokalnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39/2009, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s.716.

²⁰⁵ *Klimat inwestycyjny...*, op. cit.

- specjalne strefy ekonomiczne – obszary o preferencyjnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej,
- instytucje wspierające pozyskiwanie inwestorów – agencje rozwoju regionalnego i regionalne centra obsługi inwestora, lokalne centra biznesu,
- działania proinwestycyjne gmin – strategie i plany rozwoju lokalnego, programy strategiczne;
- oferty inwestycyjne – odpowiednie nieruchomości (wielkość, uzbrojenie, lokalizacja), planowanie przestrzenne, stan własności nieruchomości, promowanie;
- bliskość aglomeracji – miasta metropolitarne chroniące przed peryferyzacją regionów poprzez zróżnicowanie m.in. gospodarcze.

W wyniku badań przeprowadzanych corocznie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wyłoniła się następująca grupa czynników²⁰⁶:

- dostępność transportowa – mierzona poprzez określenie położenia względem granicy, Warszawy, ośrodków regionalnych, portów lotniczych i morskich,
- zasoby pracy – liczba pracujących, bezrobotnych i wolnych miejsc pracy, napływ absolwentów szkół średnich i wyższych oraz wysokość wynagrodzeń,
- chłonność rynku – składająca się z takich elementów jak wielkość rynku zbytu, zamożność gospodarstw domowych, wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw i pozostałych instytucji,
- infrastruktura gospodarcza – rozumiana jako gęstość instytucji otoczenia biznesu, obecność ośrodków naukowo-badawczych, liczbę imprez targowo-wystawienniczych oraz funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych,

²⁰⁶ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, pod red. T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008, s. 12-16.

- infrastruktura społeczna – analizowana poprzez liczbę i aktywność instytucji kultury oraz nasycenie infrastrukturą hotelową i gastronomiczną,
- poziom rozwoju gospodarczego – pod uwagę brana jest wydajność pracy, udział działalności pozarolniczej w strukturze gospodarki, obecność spółek z udziałem kapitału zagranicznego,
- stan środowiska – oceniany jako wypadkowa wielkości obszarów prawnie chronionych, poziomu emisji zanieczyszczeń do atmosfery oraz wielkości emisji zanieczyszczeń do wód powierzchniowych i podziemnych;
- poziom bezpieczeństwa powszechnego – mierzony poziomem i strukturą przestępczości oraz poziomem wykrywalności przestępstw;
- aktywność władz i instytucji w pozyskiwaniu inwestorów – stopień przygotowania ofert inwestycyjnych, działalność informacyjno-promocyjna oraz odsetek gmin Fair Play.

Wymienione w obydwu wariantach zestawienia czynników lokalizacji inwestycji są zbliżone. Wynika z nich prawidłowość, iż inwestorzy wyrażają chęć podjęcia inwestycji na danym obszarze gdy spełnione są odpowiednie warunki, m.in. umożliwienie sprawnego i relatywnie taniego obrotu surowców i gotowych produktów, możliwość zatrudnienia odpowiednich pracowników, szansa na zbycie swoich produktów w regionie, sprawne przeprowadzenie inwestycji i prowadzenie działalności gospodarczej w środowisku gospodarczym i społecznym spełniającym stawiane przez inwestora wymagania.

Ciekawe wnioski wylaniają się ze studiów literatury chińskiej, tworząc następujący obraz czynników lokalizacji, zebranych przez O. Havrylchyka i S. Pinceta²⁰⁷:

- napływ kapitału jest pozytywnie zależny od wielkości rynku (mierzonego jako regionalne PKB, wzrost PKB lub dochód *per capita*),

²⁰⁷ O. Havrylchyk, S. Pincet, *Foreign Direct Investment in China: Reward or Remedy*, CEPII Working Paper, Nr 2006-14, s. 10-11.

- napływ BIZ jest negatywnie powiązany z kosztami pracy oraz pozytywnie powiązany z jej jakością,
- wartość BIZ jest pozytywnie skorelowana z rozwojem infrastruktury (jako wskaźników badacze wykorzystują stosunek długości linii kolejowych i drogowych na km² powierzchni danego obszaru, a także przepustowość portów lotniczych i morskich oraz linie telekomunikacyjne),
- pozyskiwanie kapitału jest pozytywnie zależne od efektów aglomeracji (metodologią jest np. pomiar poziomu produkcji przemysłowej),
- skumulowana wartość kapitału inwestycyjnego jest zależna od stopnia zaawansowania reform rynkowych powiązanych z procesem prywatyzacji (postęp reform rynkowych jest zwykle mierzony jako udział państwa w produkcji lub inwestycjach), gdyż przedsiębiorcy preferują regiony, w których sektory nie są zdominowane przez przedsiębiorstwa państwowe²⁰⁸.

Z badań przeprowadzonych w Norwegii, gdzie jednym z najważniejszych sektorów jest przemysł paliwowy, wynika jednoznacznie, iż najważniejszym czynnikiem lokalizacji jest możliwość osiągnięcia korzyści aglomeracji i efektów zewnętrznych poprzez działanie w tzw. klastrach przemysłowych. Rozmiar efektów zewnętrznych jest rosnącą funkcją rozmiaru przemysłu, a ich występowanie pozwala na redukcję kosztów. Korzyści kosztowe tego typu nie są możliwe do uzyskania poza klastrem geograficznym. W klastrze naftowym lokalizowane są przedsiębiorstwa wydobywcze i przetwórcze, przybrzeżni dostawcy, część sektora morskiego, przedsiębiorstwa konsultingowe oraz jednostki naukowo-badawcze²⁰⁹.

²⁰⁸ L. K. Cheng, Y. K. Kwan, *What are the Determinant of the Location of FDI? The Chinese Experience*, Journal of International Economics, Nr 51/2000, s. 379-500; C. C. Coughlin, E. Segev, *FDI in China: a Spatial Econometric Study*, World Economy, Nr 23(1)/2000, s. 1-23; Q. Sun, W. Tong, Q. Yu, *Determinants of FDI across China*, Journal of International Money and Finance, Nr 21(1)/2002, s. 79-113; Y. Wei, X. Liu, *FDI in China: Determinants and Impact*, Edward Elgar, 2001, [za:] O. Havrylchyk, S. Pincet, Foreign..., op. cit.

²⁰⁹ H. J. Kind, P. Osmundsen, R. Tveteras, *Critical Factors in Transnational Oil Companies Localisation Decisions – Clusters and Portfolio Optimisation*, SNF-Project Nr 7220, Workin Paper Nr 53/01, Bergen 2001, s. 1 i nast.

Wracając do analiz dokonywanych przez polskich badaczy, przywołać można opracowanie pod redakcją T. Kalinowskiego²¹⁰, w którym czynniki lokalizacyjne zostały zebrane w następujące dwie grupy: kosztowe, czyli wpływające na koszty prowadzenia działalności gospodarczej w danym miejscu, oraz subiektywne, podlegające ocenie wyłącznie jakościowej. Większość czynników będzie miała elementy zaliczane do obu grup, np. rynek pracy to zarówno zasób siły roboczej charakteryzujący się dostępnością i ceną, jak i kultura pracy czy organizacji.

Z kolei z przeprowadzonej przez W. Dziemianowicza ekspertyzy²¹¹ wynika zestawienie czynników lokalizacji szczególnie oddziałujących na inwestorów zagranicznych. Poza czynnikami wymienionymi przez poprzednio zaprezentowanych autorów (dostępność do lokalizacji, rynek zbytu oraz siła robocza), właściciele kapitału zagranicznego podkreślali wagę:

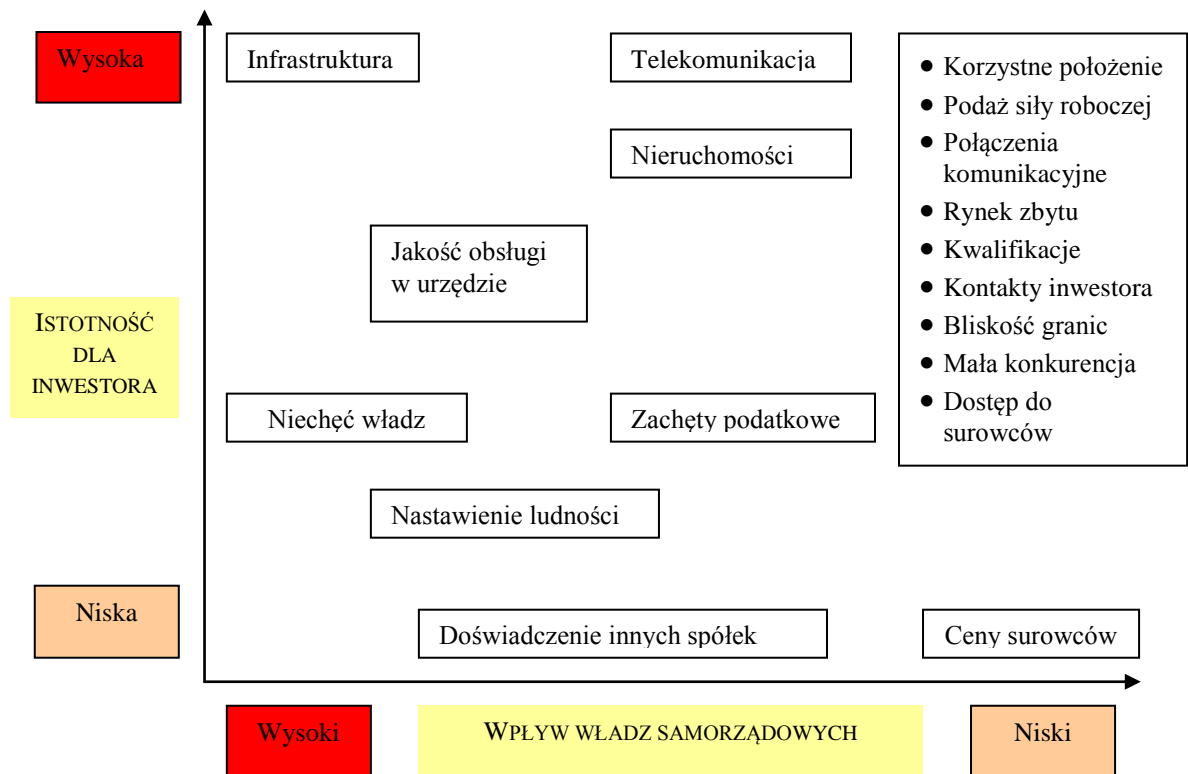
- możliwości przejęcia wolnych obiektów produkcyjnych – w dużych miastach poszukiwano nowoczesnych powierzchni biurowych, w mniejszych miejscowościach hal przemysłowych lub gruntów pod budowę potrzebnych obiektów,
- istniejącego związku inwestora lub partnera gospodarczego z danym obszarem – pozwala on na zmniejszenie ryzyka prowadzenia działalności na mało rozpoznanym rynku (badania wykazały, iż ta cecha może nawet przeważać nad innymi charakterystykami obszaru).

Zdaniem tego ekonomisty rola władz regionalnych i lokalnych na kierunki napływu kapitału zagranicznego nie powinna być przeceniana, gdyż jedynym czynnikiem, który leży w gestii tychże władz i jednocześnie jest postrzegany przez inwestorów jako istotny, jest stan infrastruktury technicznej związany z nieruchomościami będącymi przedmiotem oferty inwestycyjnej²¹² (rys. 10.).

²¹⁰ Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw w województwie słupskim i gdańskim. Wyniki badań ankietowych, pod red. T. Kalinowskiego, PARP S.A. w Słupsku, Gdańsk 1997, s. 6-7.

²¹¹ W. Dziemianowicz, *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów*, Uniwersytet Warszawski, s. 5.

²¹² Szerzej na ten temat w: W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny...*, op. cit.



Rysunek 10. Wpływ władz samorządowych na czynniki lokalizacji

Źródło: W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny...*, 1998

Czynniki mające wysoki priorytet dla inwestorów najczęściej nie zależą od polityki prowadzonej przez władze samorządowe, gdyż wiążą się z położeniem geograficznym, charakterystyką rynku pracy czy dostępnością surowców. Inwestorzy od władz oczekują przede wszystkim rozwoju infrastruktury technicznej, ulg w podatkach lokalnych oraz tworzenia i realizowania planów rozwoju regionalnego i lokalnego. Ważna dla nich jest także informacja o możliwościach i miejscach inwestowania. W. Dziemianowicz przywołuje także inne badania, które wykazały, iż atrakcyjność danego obszaru jest zróżnicowana pod względem umieszczania na nim konkretnego działu przyszłej działalności produkcyjnej – w dużych aglomeracjach lokalizowane są przede wszystkim siedziby spółek, zaś produkcja lokalizowana jest w miejscach, gdzie można pozyskać tańsze nieruchomości²¹³.

Podobne zdanie na temat czynników lokalizacji ma L. Wojtasiewicz, która przedstawia je w następujących grupach: 1) jako zbiór klasyczny, 2) zestaw

²¹³ Ibidem.

skorygowany dla realiów polskiej gospodarki, 3) zbiór w ujęciu regionalnym ogółem oraz 4) czynniki charakterystyczne dla Wielkopolski²¹⁴. Warto przyjrzeć się wszystkim grupom, gdyż większość²¹⁵ inwestorów wybiera lokalizację zgodnie ze schematem przedstawionym na rysunku 11. Zdecydowanie rzadziej²¹⁶ stosowanym wariantem okazał się schemat rozpoczynający się analizą czynników lokalnych, a następnie uzupełniany analizą czynników krajowych.

Do klasycznych elementów kształtujących okoliczności sprzyjające inwestowaniu na poziomie krajowym zaliczono przede wszystkim: położenie i dostępność komunikacyjną, chłonność rynku, koszty prowadzenia działalności (w tym ceny nieruchomości), jakość rynku pracy, infrastrukturę techniczną, infrastrukturę otoczenia biznesu, klimat polityczny i społeczny oraz jakość życia.



Rysunek 11. Proces decyzyjny inwestora, wariant 1

Źródło: *Czynniki lokalizacji...*, op. cit., s. 8.

²¹⁴ *Rola zagranicznych inwestorów bezpośrednich w gospodarce Wielkopolski*, pod red. L. Wojtasiewicz, Centrum Badań Gospodarki Regionalnej, Poznań 2006, s. 31.

²¹⁵ Ten sposób zadeklarowało 75% respondentów, [za:] *Czynniki lokalizacyjne...*, op. cit., s. 8.

²¹⁶ Ten schemat zadeklarowało 25% badanych. Ibidem.

W przypadku Polski zastosowanie może mieć zestaw czynników J. Błuszkowskiego i J. Garlickiego²¹⁷, którzy wymieniają kolejno wzrost gospodarczy; koszty, podaż i kwalifikacje siły roboczej; duży rynek zbytu; możliwość ekspansji na rynki innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. O wyborze konkretnego regionu decyduje natomiast jego korzystne położenie, duży regionalny rynek zbytu, zadowalające połączenia komunikacyjne oraz charakterystyki siły roboczej. Szczegółowych badań doczekał się m.in. region Wielkopolski. Przedsiębiorcy, zapytani w trakcie prowadzenia badań o czynniki, które zachęciły ich do wyboru tego regionu jako miejsca docelowego inwestycji wymienili kolejno: korzystne położenie geograficzne w Europie, rozwinięte środowisko naukowo-badawcze, odpowiedni rynek pracy pozwalający znaleźć potrzebnych pracowników, korzystne ceny gruntów i innych nieruchomości, odpowiadające koszty życia oraz pozytywny wizerunek regionu, zadowalająca infrastruktura drogowa. W tym przypadku poziom rozwoju otoczenia biznesu (m.in. banki, instytucje ubezpieczeniowe, agencje oraz fundacje rozwoju regionalnego i lokalnego) oceniono jako czynnik obojętny. W podobny sposób przedsiębiorcy odnieśli się do warunków środowiska naturalnego oraz doświadczeń innych przedsiębiorstw działających na terenie Wielkopolski²¹⁸.

Inny zespół badawczy przeprowadził kompleksowe badania na obszarze woj. małopolskiego. Atuty Małopolski jako miejsca lokalizacji działalności gospodarczej z udziałem kapitału zagranicznego nieco różnią się od wielkopolskich, odmienna jest również wymieniana przez badanych przedsiębiorców kolejność. Na pierwszym miejscu postawili oni bowiem wysokokwalifikowaną siłę roboczą oraz rozwiniętą infrastrukturę edukacyjną. Kolejne miejsce przypadło dobrej dostępności komunikacyjnej, która zawdzięcza tak wysoką ocenę bliskości portu lotniczego, autostrady oraz dobrze rozwiniętej sieci połączeń kolejowych. Do istotnych zalet Małopolski zaliczono także miasto Kraków, które pełniąc funkcję metropolitalną zapewnia różnorodność grup ludzi, instytucji i podmiotów gospodarczych. Niebagatelną rolę odegrał również wypromowany przez władze korzystny wizerunek tego miasta. Ponadto przedsiębiorcy wysoko ocenili poziom rozwoju tzw. przemysłu

²¹⁷ J. Błuszkowski, J. Garlicki, *Opinia inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności w Polsce*, INDICATOR, Warszawa 2003, [za:] *Rola zagranicznych...*, op. cit.

²¹⁸ *Rola zagranicznych...*, op. cit., s. 33.

czasu wolnego oraz rynki zbytu, a szczególnie dostęp do Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego²¹⁹. Do głównych barier zaliczyli niedostatek atrakcyjnych terenów inwestycyjnych przejawiający się w tym, iż dostępne nieruchomości to najczęściej rozdrobnione grunty oraz mające niewyjaśnione stany prawne.

Badania ankietowe przeprowadzone w woj. śląskim²²⁰ wykazały jeszcze inną kolejność ważności poszczególnych czynników lokalizacji. Respondenci za najważniejsze czynniki decydujące o swoim wyborze miejsca dla inwestycji uznali:

- odpowiednią przestrzeń dla prowadzenia działalności gospodarczej – rozumianą jako dostęp do działek odpowiedniej wielkości, koszty wynajmu lub kupna, wysokość opłat lokalnych oraz położenie lokalizacji względem dróg krajowych,
- dostępność personelu podstawowego oraz koszty pracy,
- przyjazne dla inwestora otoczenie biznesu (m.in. banki, ubezpieczalnie, wszelkiego rodzaju związane z biznesem instytucje i agencje),
- przyjazność urzędów i wsparcie ze strony władz lokalnych,
- infrastruktura komunikacyjna i łączność – dostępność do sieci telefonii, powiązanie z drogami o znaczeniu regionalnym i lokalnym, a także krajowym i międzynarodowym, dogodne położenie w systemie transportu kolejowego,
- bliskość kooperantów i dostawców.

Porównanie wszystkich wyżej przedstawionych badań i wyciągnięcie jednoznacznych wniosków odnośnie czynników lokalizacji nie jest możliwe, gdyż każdy ośrodek naukowy posługuje się własną metodą pomiaru. Ponadto poszczególne kraje i regiony charakteryzują się silnym zróżnicowaniem, zatem co innego będzie zachęcać inwestorów do podjęcia inwestycji w Chinach, Norwegii czy Polsce, a w ramach jednego kraju – inne przewagi będą poszukiwane w Małopolsce, inne w okolicach Śląska. Można jedynie stworzyć listę czynników, które występują najczęściej i w ten sposób stają się nieco bardziej uniwersalne. Tenże zestaw wykorzystano do analizy w rozdziale 3.

²¹⁹ *Inwestycje zagraniczne w Małopolsce 1989-2005*, pod red. B. Domańskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, s. 82-83.

²²⁰ *Czynniki lokalizacji...*, op. cit., s. 49.

Atrakcyjne inwestycyjnie obszary charakteryzują się optymalną dla danego przedsiębiorcy kombinacją czynników lokalizacji, które umożliwiają redukcję kosztów, maksymalizację zysków czy zmniejszenie ryzyka związanego z prowadzeniem działalności. Badania prowadzone przez różnorodne ośrodki naukowe pozwalają przybliżyć władzom lokalnym, jakie charakterystyki lokalizacji są poszukiwane przez inwestorów. Oczekują oni od władz przede wszystkim rozwoju infrastruktury technicznej, ulg w podatkach lokalnych oraz tworzenia i realizowania planów rozwoju regionalnego i lokalnego. Ważna dla nich jest także informacja o możliwościach i miejscach inwestowania. Zatem rolą samorządów jest przede wszystkim przygotowywanie i promowanie ofert inwestycyjnych, współpraca z inwestorami oraz aktywne działania gmin dążące do jej poprawy oraz stan infrastruktury drogowej.

2.4. Uwarunkowania wyboru lokalizacji w aspekcie gospodarki nieruchomościami w gminie

Jednym z najważniejszych kryteriów wpływających na decyzję o podjęciu działalności gospodarczej jest opłacalność danej inwestycji, która w dużej mierze zależy od wyboru miejsca lokalizacji. W przywoływanych wynikach badań nad lokalizacją inwestycji bardzo często występuje kryterium obniżenia kosztów. Wśród wielu kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo znajdują się m.in. koszty transportu oraz nabycia i utrzymania nieruchomości, w której ta działalność ma być prowadzona. Na rachunek kosztów wpływają także władze lokalne, gdyż ich decyzje kształtują m.in. dostępność komunikacyjną do danego obszaru wpływając bezpośrednio na koszty transportu. Gospodarowanie nieruchomościami w gminie wpływa także na dostępność terenów pod inwestycje, a planowanie przestrzenne umożliwia lub hamuje powstawanie określonych działalności gospodarczych.

Jeżeli gminy pragną pobudzić rozwój gospodarczy na swoim obszarze, to muszą ubiegać się o kapitał inwestycyjny napływający z zewnątrz. Wymaga to od władz lokalnych stworzenia bardziej korzystnych warunków w porównaniu do innych lokalizacji, gdyż tylko atrakcyjny klimat inwestycyjny daje szansę na rozwój lokalnego układu. Lokalny klimat inwestycyjny kształtowany jest m.in. poprzez działania władz lokalnych w zakresie infrastruktury oraz wsparcie instytucjonalne, do którego zalicza się przede wszystkim przygotowanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych. Oferty postrzegane przez inwestorów jako korzystne to zestaw nieruchomości, które charakteryzują się m.in. pożądaną wielkością, a także wystarczającym istniejącym lub planowanym uzbrojeniem. Możliwość prowadzenia działalności na danej nieruchomości jest warunkowana poprzez odpowiednie planowanie przestrzenne, uwzględniające przeznaczenie tych terenów na cele inwestycyjne, oraz uregulowany stan własności nieruchomości. Atrakcyjne oferty to m.in. gotowe do przejęcia powierzchnie biurowe i hale produkcyjne, ale także grunty, na których można zlokalizować działalność. Dostęp do odpowiednich gruntów to

warunek lokalizacji, który postawili inwestorzy wszyscy badani inwestorzy²²¹, więc ze względu na wagę zagadnienie poświęcono mu niniejszy rozdział.

Każde planowanie strategiczne musi zostać poprzedzone rozpoznaniem sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. Nieodłącznym elementem jest tu identyfikacja gminnych zasobów nieruchomości oraz nieruchomości będących w posiadaniu osób prywatnych znajdujących się na terenie gminy. Pozwala ona na określenie: dostępności gruntów nadających się na lokalizację inwestycji, struktury własności, a także przysparza wiedzy na temat istniejącej przestrzeni biurowej i magazynowej. Ponadto wymagane jest również zebranie informacji o stanie infrastruktury drogowej i technicznej oraz o realizowanych i planowanych inwestycjach w tym zakresie. Dodatkowo niezbędna jest analiza istniejącego MPZP oraz, przy jego braku, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Warto także rozpoznać strukturę produkcyjną i usługową przedsiębiorstw działających w gminie, gdyż jest to niezbędne dla decyzji o kontynuacji lub dywersyfikacji profilu gospodarczego gminy.

Nieodłącznym elementem procesu planowania jest wyznaczenie długoterminowych celów, czyli określenie pożądanego stanu w przyszłości, do którego gmina ma dążyć. Jeżeli celem długoterminowym jest zmniejszenie bezrobocia, to celem pośrednim jest m.in. wzrost liczby miejsc pracy, które będą odpowiadały kwalifikacjom mieszkańców gminy. Stworzenie nowych miejsc pracy wymaga z kolei inwestycji – powstania nowych przedsiębiorstw lub powiększenia rozmiarów istniejących, co nie obędzie się bez udziału nieruchomości. W kwestii pozyskania inwestorów gmina ma dosyć spore spektrum działań, co opisano w rozdziale 1. Ważnym elementem tychże działań jest atrakcyjna oferta inwestycyjna w postaci odpowiednich nieruchomości, w tym także gruntowych.

Ostatnim etapem planowania jest ustalenie narzędzi i środków, które posłużą osiągnięciu zamierzonych celów. Dobierając narzędzia, należy również wyznaczyć osoby i jednostki odpowiedzialne za ich stosowanie oraz określić środki, z których te działania zostaną sfinansowane (np. środki własne gminy, dotacje z budżetu państwa czy współfinansowanie ze środków Unii Europejskiej). Narzędziami związanymi z nieruchomościami są przede wszystkim postanowienia z zakresu

²²¹ Wyniki badań ośrodków naukowych przedstawione w rozdziale 2.3.

polityki budżetowej gminy, planowania przestrzennego oraz gospodarowania zasobem.

Władze lokalne mają bezpośredni wpływ na przygotowanie ofert inwestycyjnych. Oferty postrzegane przez inwestorów jako atrakcyjne to najczęściej nieruchomości objęte odpowiednim planem zagospodarowania przestrzennego, wyposażone w infrastrukturę techniczną i drogi dojazdowe, a dodatkowo objęte ulgami w podatkach lokalnych oraz ewentualnymi zwolnieniami podatkowymi w ramach specjalnych stref ekonomicznych²²². Oferty inwestycyjne obejmujące nieruchomości gruntowe mają szczególne znaczenie w przypadku przedsiębiorstw planujących wzniesienie nowych obiektów budowlanych, co najczęściej występuje w przypadku przedsiębiorstw produkcyjnych oraz magazynowych. Z kolei tego typu przedsiębiorstwa generują wiele efektów mnożnikowych, zatem ich usytuowanie na terenie gminy jest szczególnie korzystne. Pojawienie się podmiotów produkcyjnych nierzadko pociąga za sobą powstanie małych przedsiębiorstw usługowych, składających się na otoczenie gospodarcze dużego producenta.

Napływ nowych inwestorów jest także silnie związany z jakością oferowanych nieruchomości²²³. Działka przeznaczona pod inwestycje powinna być objęta odpowiednimi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz mieć wyjaśnioną strukturę własności. W związku z tym, dla inwestorów najwygodniej jest, gdy dany grunt jest własnością jednego, maksymalnie dwóch właścicieli, z których preferowanym właścicielem jest gmina. Wymagana jest również odpowiednio rozbudowana infrastruktura, na którą składają się przynajmniej drogi umożliwiające dojazd lub realne plany ich rozbudowy. Często inwestorzy mają ściśle sprecyzowane oczekiwania wobec nieruchomości, na której planują rozpocząć działalność. Różnią się one oczywiście w zależności od rodzaju działalności²²⁴.

²²² W. Jarczewski, *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 51.

²²³ Ibidem, s. 51 i nast.

²²⁴ W. Jarczewski podaje przykład szczegółowych wymagań w stosunku do działki przedstawionych przez inwestora z sektora elektromaszynowego. Oczekiwał on udostępnienia działki o określonej powierzchni (6-8 ha), przeznaczonej w planie miejscowym pod działalność produkcyjną (w przypadku braku MPZP gwarancji szybkiego otrzymania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Wymagane grunty musiały być niskiej klasy bonitacji gleboznawczej, wyłączonej z produkcji rolnej, ale nie poprzemysłowe lub zdegradowane. Warunki, jakie przedstawił inwestor określały także procent zabudowy działki (min. 70%), prostokątny kształt, małe nachylenie (maks. 1,5 m), poziom wód gruntowych (min. 3,5 m), odległość od najbliższych zabudowań mieszkalnych (min. 500 m) oraz brak wszelkich urządzeń mogących utrudniać

Pożądaną przez władze lokalne rodzaj inwestycji odnaleźć można w strategii rozwoju gminy. Zgodnie z wytycznymi, władze gminy powinny w planowaniu przestrzennym ująć obszary inwestycyjne. W tym miejscu pojawia się problem własności gruntów. W najlepszym przypadku teren inwestycyjny zostaje wyznaczony na gruntach będących w zasobie gminy. Drugim problemem jest brak MPZP dla terenów, które nadają się pod inwestycje. Dla inwestorów taka sytuacja stanowi znaczącą barierę, gdyż procedury uzyskania decyzji o warunkach zabudowy wydłużają proces inwestycyjny o kilka miesięcy. Stąd posiadanie planów miejscowych w gminie można uznać za jeden z wyznaczników aktywności proinwestycyjnej władz samorządowych. Uchwalając plany, władze gminy inwentaryzują posiadane zasoby nieruchomości. Są one pożądane przez inwestorów, przekonanych o solidności i stabilności władz jako partnerów wspierających proces inwestycyjny. Ponadto, samorządom łatwiej jest wyznaczać obszary inwestycyjne na swoich gruntach. W razie potrzeby teren taki mogą dzielić czy wyposażyć w infrastrukturę techniczną.

Przygotowywanie ofert inwestycyjnych na gruntach będących w gminnym zasobie nieruchomości wymaga efektywnego nim zarządzania, gdyż terenów atrakcyjnych gminy posiadają stosunkowo niewiele, co stwarza potrzebę pozyskiwania i przygotowywania nowych działek. Władze lokalne, po wyczerpaniu rezerw gruntów będących własnością gminy, mają kilka możliwości wejścia w posiadanie interesujących nieruchomości:

- wykup – umożliwia oferowanie działek o pożądanym przez inwestora obszarze w wyniku wykupienia przez władze mniejszych działek od właścicieli prywatnych, a następnie ich scalenia,
- zamiana – właściciele gruntów postrzeganych przez inwestorów za atrakcyjne dostają w zamian inną działkę z zasobów gminy,
- komunalizacja – pozyskiwanie gruntów należących do innych jednostek terytorialnych oraz instytucji państwowych (szczególnie od Skarbu Państwa),

korzystanie z terenu. W kwestii infrastrukturalnej wymagana była możliwość doprowadzenia mediów oraz czytelne skomunikowanie drogowe. Ponadto działka musiała mieć jednego właściciela.

- przejęcie za długi – gmina może od przedsiębiorstw zamiast gotówki za zaległe podatki i opłaty przejąć ich nieruchomości (dotyczy to szczególnie państwowych osób prawnych),
- wywłaszczenie – stosowane wyłącznie na cele publiczne²²⁵.

Pierwszy sposób jest stosowany stosunkowo rzadko, gdyż wymaga od gminy zainwestowania dużej sumy kapitału. Z drugiej strony wykup i sprzedaż stanowią dobrą inwestycję, gdyż wartość nieruchomości na terenach inwestycyjnych rośnie i taka operacja rynkowa jest w stanie przynieść gminie korzyść. Z kolei zamiana działek jest kłopotliwa i na większą skalę zwykle niemożliwa, komunalizacja musi być związana z realizacją zadań gminy, a przejęte za długi nieruchomości są zwykle zabudowane i wymagają rekultywacji. Wywłaszczenie natomiast może nastąpić jedynie przy braku innej możliwości zrealizowania inwestycji celu publicznego, natomiast nie wolno go stosować chcąc zaoferować grunt inwestorowi prywatnemu.

Pomimo ustawowych czy ekonomicznych ograniczeń, władze gminy mogą pomóc inwestorom prywatnym w nabyciu odpowiedniej nieruchomości. Poza udostępnianiem nieruchomości z zasobu, władze samorządowe mogą wpływać na prywatnych właścicieli atrakcyjnych lokalizacji, między innymi zachęcając ich do sprzedaży działek bezpośrednio zainteresowanemu kupnem inwestorowi. W tej sytuacji gmina występuje w roli pośrednika²²⁶.

Jakkolwiek, posiadanie przez gminę gruntów o odpowiedniej powierzchni i jednoznacznie potwierdzonej własności nie jest gwarancją, iż inwestorzy zdecydują się zlokalizować na nich swoje przedsięwzięcie. Wymienione w poprzednim rozdziale czynniki lokalizacji inwestycji wskazują na dominującą rolę infrastruktury technicznej, która implikuje dostępność komunikacyjną oraz warunki prowadzenia działalności. Zatem rola gminy polega na wyposażeniu określonych działek w drogę dojazdową, podłączenie do wodociągu (lub innego źródła pozyskania wody),

²²⁵ Ibidem, s. 56 i nast.

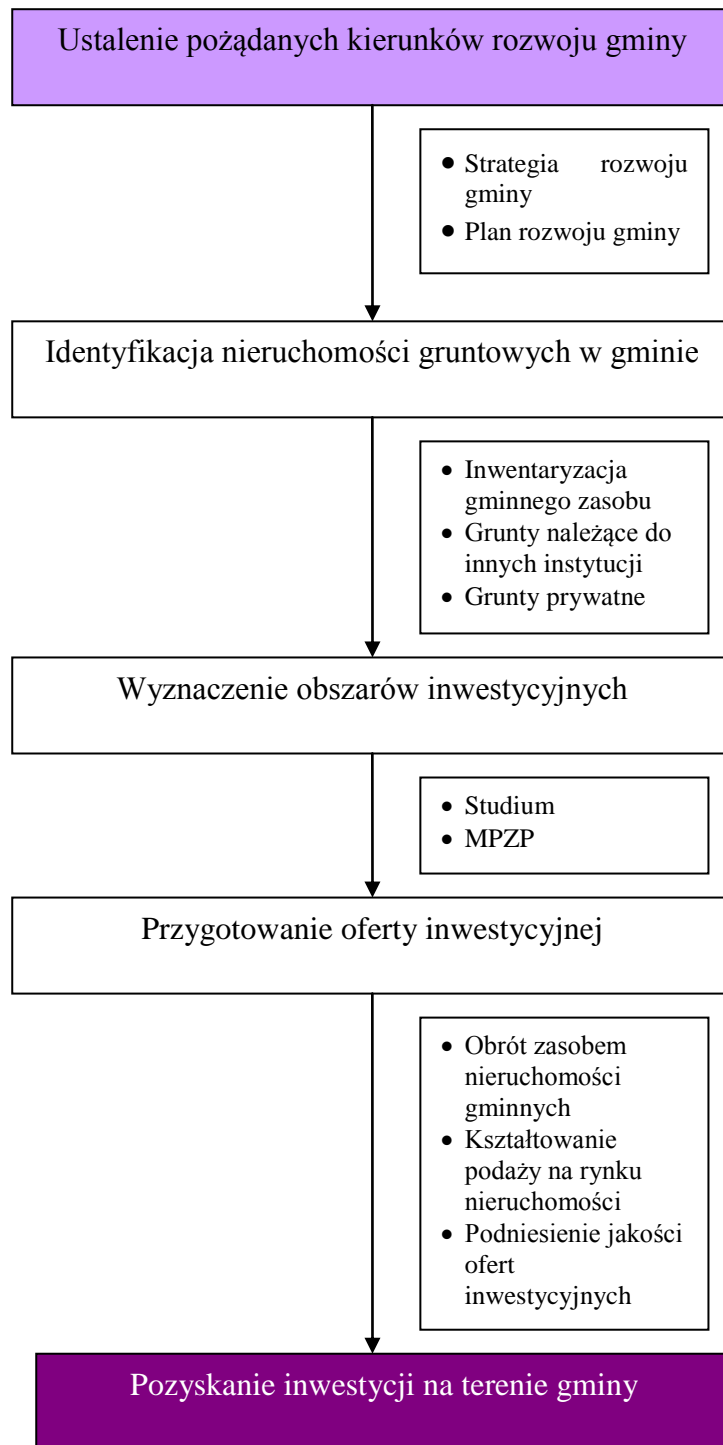
²²⁶ Gdy działki są zbyt małe trzeba wykupić grunty od wielu właścicieli, wśród których może być osoba niechętna sprzedaży. Jedyną możliwością jest wywieranie wpływu na właściciela, np. przez uświadomienie mu okazyjnej ceny sprzedaży lub utraty wartości nieruchomości, która będzie sąsiadować z zakładem produkcyjnym. Innym sposobem jest uzależnienie planu miejscowego dla danego zespołu działek od upoważnienia notarialnego wydanego na rzecz gminy. Ponieważ działki leżące na obszarze wyznaczonym jako inwestycyjny można sprzedać znacznie drożej niż rolne, działanie te bazuje na ekonomicznie uzasadnionej chęci zysku.

kanalizacji, umożliwienie doprowadzenia energii elektrycznej i ciepłej, gazu, telekomunikacji, itd. Jak podkreśla W. Jarczewski, dobrze przygotowana działka nie musi mieć wszystkich mediów doprowadzonych do granic, gdy nieznane są parametry zapotrzebowania danego inwestora. Natomiast gminy mogą podpisywać z dostawcami mediów listy intencyjne, co znacznie przyspieszy budowę infrastruktury w chwili pojawienia się inwestora z konkretnymi wymaganiami.

Przygotowując grunty pod inwestycje władze gminy muszą także uwzględniać czynniki umniejszające atrakcyjność inwestycyjną danych terenów, m.in.

- urządzenia infrastruktury technicznej, które uniemożliwiają rozwój działalności (np. napowietrzne linie energetyczne, rurociągi),
- składowiska odpadów,
- bliskość obszarów chronionych,
- sąsiedztwo zakładów uciążliwych dla środowiska,
- zagrożenia geologiczne,
- zbiorniki i ciekły wodne, niski poziom wód gruntowych,
- nieregularne kształty działek (gruntu),
- grunty rolne klas I-III,
- tereny przemysłowe i zdegradowane.

Podsumowując wyżej przedstawione rozważania, oddziaływania gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami gruntowymi na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw można wpisać w następujący algorytm (rys. 12.):



Rysunek 12. Algorytm działań z zakresu gospodarki nieruchomościami prowadzących do pozyskania inwestycji na terenie gminy

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszym działaniem jest ustalenie pożądanych kierunków rozwoju oraz zapisanie tychże wytycznych w strategii rozwoju gminy lub innych planach rozwojowych. Następnym krokiem jest ustalenie możliwości lokalizacji inwestycji w gminie.

Przeprowadzenie tego kroku to zarówno inwentaryzacja i ocena pod kątem atrakcyjności inwestycyjnej gminnego zasobu nieruchomości, jak i nieruchomości pozostających we władaniu osób prywatnych oraz innych instytucji państwowych (m.in. powiat, województwo, Skarb Państwa, Lasy Państwowe, Agencja Nieruchomości Rolnych). Znając strukturę własności nieruchomości położonych na terenie gminy oraz lokalną strukturę gospodarczą można wyznaczyć obszary, na których mogą pojawić się określone inwestycje.

Decydenci muszą brać pod uwagę cechy konkretnego obszaru, jak i oszacować efekty bezpośrednie i pośrednie powstania nowych przedsiębiorstw w danej lokalizacji. Wyniki analiz i studiów można udokumentować w akcie prawa miejscowego – miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lub w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Po podjęciu decyzji planistycznych władze gminy mogą przejść do przygotowywania określonej oferty inwestycyjnej. Każda działalność wymaga innych nieruchomości, lecz wiele cech jest wspólnych dla danego rodzaju działalności, np. działalność produkcyjna wymaga zwykle działek większych, o regularnych kształtach, niskim poziomie wód gruntowych i dużym stopniu zabudowy. Możliwe jest zatem zaoferowanie działek z myślą o inwestorze z konkretnej branży.

Gdy zasób nieruchomości nie jest wystarczający, może zostać on uzupełniony przez pozyskanie nowych gruntów. Możliwe jest pozyskiwanie gruntów od innych jednostek samorządowych, np. powiatu, pod inwestycje celu publicznego, a udostępnienie inwestorom gruntów gminnych. Jeżeli jednak gmina nie posiada takich możliwości ani środków na zakup gruntów w celu zwiększenia zasobu, może wpływać na podaż nieruchomości na lokalnym rynku.

Ponadto istotne działania, które mogą być podjęte przez władze gminy w zakresie kształtowania oferty inwestycyjnej to działania zmierzające do podniesienia jakości oferowanych gruntów. Do tej grupy zaliczyć można m.in. przeznaczenie nieruchomości komunalnych pod drogę gminną stanowiącą dojazd do danej nieruchomości, ułatwienia procedur zmiany przeznaczenia gruntów czy zmniejszenie podatku od nieruchomości.

Rozdział 3

Uwarunkowania lokalizacji inwestycji w układzie regionalnym i lokalnym na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego

3.1. Warunki lokalizacji inwestycji w woj. warmińsko-mazurskim - metodyka klasyfikacji gmin

Głównym celem niniejszej rozprawy jest rozpoznanie zależności między gospodarowaniem gruntami w gminie a lokalizacją inwestycji za pomocą zaproponowanego algorytmu. Osiągnięcie niniejszego celu wymagało szeregu działań, które zostały opisane jako dwa następujące po sobie etapy. Zadanie podjęte w pierwszym etapie sprowadzało się do podzielenia badanych gmin na grupy typologiczne ze względu na wyróżnione zjawisko opisane przez skonstruowany zestaw cech diagnostycznych. W tym celu wykorzystane zostały algorytmy czynności odpowiednie dla metod taksonomicznych. Drugi etap badań obejmował analizę odpowiedzi uzyskanych w trakcie badań ankietowych. W niniejszym rozdziale przedstawiono czynności wykonane w ramach etapu pierwszego.

Zgodnie z procedurami przyjętymi w badaniach statystycznych, każda analiza powinna zostać rozpoczęta poprzez zdefiniowanie populacji generalnej, a następnie wybierana jest populacja próbna, zwana też próbą²²⁷. Populację generalną, która jest odpowiednia do badań przedstawionych w pracy, stanowią wszystkie gminy położone na terytorium Polski. Z populacji generalnej dokonano doboru celowego gmin położonych w granicach administracyjnych województwa warmińsko-mazurskiego. Przesłankami do wyboru tej konkretnej populacji próbnej były znajomość danego obszaru oraz ograniczenie kosztów badania.

W ramach próby dokonano klasyfikacji obiektów, czyli pogrupowania gmin. Termin „klasyfikacja”, zgodnie z literaturą, utożsamiany jest m.in. z podziałem danego zbioru jednostek na rozłączne i wyczerpujące podzbiory (skupiska, klasy, grupy) z punktu widzenia określonego kryterium opartego na cechach klasyfikowanych

²²⁷ Szerzej na ten temat w: J. Gołaszewski, M. Puzio-Idźkowska, A. Stawiana-Kosiorok, D. Załuski, *Statystyka dla przyrodników*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003, s. 19.

przedmiotów²²⁸. W wyniku klasyfikacji powstają klasy (skupiska, grupy) zawierające obiekty podobne. Z kolei podobieństwo oznacza wspólność (zbieżność) pewnych właściwości dwu lub więcej obiektów²²⁹. Klasyfikacja polega zatem na podzieleniu N-elementowego zbioru Ω , zawierającego obserwacje O_1, O_2, \dots, O_N opisywane przez K cech diagnostycznych X_1, X_2, \dots, X_K , na P podzbiorów (grup, klas, skupisk) A_1, A_2, \dots, A_P , gdzie $A \leq P \leq N$, tak aby były spełnione warunki:

- warunek adekwatności: $A_1 \cup A_2 \cup \dots \cup A_P = \Omega$,
- warunek rozłączności grup typologicznych: $A_p \cap A_q = \emptyset$ ($p, q = 1, 2, \dots, P$),
- brak pustych klas: $A_p \neq \emptyset$ ($p = 1, 2, \dots, P$).

Ponadto powinny zostać spełnione także dodatkowe warunki, zgodnie z którymi obiekty znajdujące się w tej samej grupie typologicznej powinny być do siebie jak najbardziej podobne, a obiekty znajdujące się w różnych grupach powinny być do siebie podobne jak najmniej. W efekcie tak dokonanej klasyfikacji uzyskuje się grupy typologiczne, które są bardziej jednorodne ze względu na wartości dobranych cech diagnostycznych niż wyjściowy zbiór przed podziałem²³⁰.

Zdaniem T. Grabińskiego, S. Wydmusa i A. Zeliaś²³¹ konieczność klasyfikowania wynika m.in. z potrzeby:

- zredukowania dużej ilości nagromadzonych informacji, co pozwala na wyciągnięcie wniosków uogólniających,
- ułatwienia wyodrębnienia czynników systematycznych oraz ewentualnych związków przyczynowo-skutkowych,
- zmniejszenia nakładów czasu i kosztów badań przy stosunkowo niewielkich stratach informacji i z niewiele większym prawdopodobieństwem otrzymania zniekształconych rezultatów analizy.

Zarówno E. Nowak²³², jak i wymienieni wyżej autorzy²³³, w swoich opracowaniach zaproponowali siedem etapów, z których powinien składać się proces

²²⁸ T. Grabiński, S. Wydmus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989, s. 9.

²²⁹ E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990, s. 14.

²³⁰ Ibidem.

²³¹ T. Grabiński, S. Wydmus, A. Zeliaś, *Metody ...*, op. cit., s. 10.

klasyfikacji obiektów. Obydwa algorytmy są zbieżne w pierwszym etapie, jakim jest analiza całego badanego systemu oraz wyspecyfikowanie elementów zbioru. Następnie E. Nowak poleca dobrać cechy diagnostyczne, poczym należy zebrać dane statystyczne oraz przystąpić kolejno do oceny podobieństwa jednostek, wyboru metody klasyfikacji oraz przeprowadzenia klasyfikacji obiektów. Natomiast T. Grabiński, S. Wydmus i A. Zeliaś proponują nieco inny ciąg czynności:

- określenie zbioru cech wyjściowych,
- zebranie kompletnych i adekwatnych danych statystycznych, w tym określenie źródła danych, doprowadzenie danych do porównywalności, eliminacja obserwacji o anormalnych poziomach oraz wyznaczenie zmiennych przetworzonych w postaci np. udziałów procentowych,
- analiza statystyczna danych wyjściowych,
- dobór optymalnego podzbioru zmiennych diagnostycznych,
- porządkowanie i grupowanie obiektów w ramach analizowanych układów zmiennych.

Zbieżność obydwu propozycji powraca w ostatnim etapie, jakim jest weryfikacja otrzymanych wyników oraz sformułowanie na ich podstawie wniosków końcowych. W niniejszej pracy skorzystano z wytycznych przedstawionych w drugiej kolejności. Przesłanką stała się konieczność zweryfikowania zbioru cech wyjściowych ze względu na dostępność danych umożliwiającą przypisanie wartości zmiennym diagnostycznym.

Wszyscy przywoływani w niniejszej pracy autorzy opracowań z zakresu zastosowania metod statystycznych wyrażają pogląd, iż dobór cech diagnostycznych ma bardzo duże znaczenie. Generalnie, cechy mogą być wyrażone w sposób niemierzalny, wtedy powstają cechy zwane jakościowymi, oraz mierzalny, prowadzący do uzyskania cech ilościowych²³⁴. W przypadku cech niemierzalnych można jedynie stwierdzić, który wariant występuje u danej jednostki (liczba wariantów musi być skończona), natomiast cechy mierzalne dają się wyrazić

²³² E. Nowak, *Metody...*, op. cit., s. 15.

²³³ T. Grabiński, S. Wydmus, A. Zeliaś, *Metody...*, op. cit., s. 12-13.

²³⁴ Szerzej na ten temat w: J. Gołaszewski, M. Puzio-Idźkowska, A. Stawiana-Kosiorek, D. Załuski, *Statystyka...*, op. cit., s. 19.

za pomocą liczb mianowanych²³⁵. W praktyce badań nad obiektami społeczno-gospodarczymi, zbiór cech będących atrybutami obiektów podlegających klasyfikacji często zawiera wielkości wyrażone w różnorodny sposób: ilościowy, dychotomiczny czy rangowy. W związku z tym badacz staje przed problemem – jak skonstruować miarę podobieństwa dla danego zbioru, jeżeli zawiera on cechy różne rodzajowo. E. Nowak²³⁶ przywołuje cztery najczęściej stosowane sposoby:

- korzystanie tylko z cech jednego rodzaju (rezygnacja z informacji przedstawianych przez wartości w ujęciu jakościowym),
- zastosowanie procedur zaprojektowanych dla cech jednego typu,
- przekształcenie wyników obserwacji w pomiary jednego rodzaju,
- posłużenie się metodami specjalnymi.

Jakkolwiek wyżej przedstawione rozwiązania nie są wolne od wad, w szczególnych przypadkach mogą być stosowane, np. przy wyraźnej dominacji cech jednego rodzaju. Do oceny miar podobieństwa obiektów wielocechowych stosuje się miary podobieństwa, które pozwalają określić stopień, w jakim dane jednostki są do siebie podobne ze względu na wartości opisujących je cech diagnostycznych. Wszystkie miary podobieństwa można podzielić na dwie grupy: odległości między poszczególnymi obiektami oraz wskaźniki podobieństwa. W przypadku odległości, które najczęściej pełnią rolę miar podobieństwa, zastosowanie ma następująca prawidłowość: im mniejsze odległości, tym mniejsze różnice cech diagnostycznych w wyróżnionych obiektach, a w związku z tym większe podobieństwo tychże obiektów ze względu na wyróżnione cechy. Z kolei wśród sposobów mierzenia odległości najbardziej popularne jest korzystanie z formuły wyliczającej odległość euklidesową. Macierz stworzona na podstawie wyliczonych odległości może posłużyć skonstruowaniu grafu połączeń, czyli tzw. dendrytu. Dendryty analizowane są zgodnie z procedurami podziałowymi i umożliwiają przedstawienie wyników klasyfikacji w postaci spójnego grafu²³⁷.

Niezależnie od rodzaju, cechy diagnostyczne powinny zostać poddane szczegółowej analizie merytorycznej i statystycznej. W sytuacji, gdy badacz

²³⁵ W. Starzyńska, *Statystyka praktyczna*, PWN, Warszawa 2000, s. 16.

²³⁶ E. Nowak, *Metody...*, op. cit.

²³⁷ T. Grabiński, S. Wydmus, A. Zeliaś, *Metody...*, op. cit., s. 67.

dysponuje liczną grupą tychże cech, można dokonać redukcji w celu uzyskania optymalnego zestawu. W tym celu wyklucza się cechy, które są niepoprawne merytorycznie oraz wnoszą zbyt podobne informacje na temat badanego zjawiska. Umożliwia to uniknięcie analizowania informacji zbędnych, a także powtarzania informacji, które zwiększałyby wagę pewnych cech²³⁸. Cechy powinny także nieść ze sobą informacje ogólne, a nie unikatowe o poszczególnych jednostkach²³⁹. Podstawą jest wstępna lista cech przyjęta przez badacza na podstawie znajomości zjawiska, która następnie jest przetwarzana. Analiza merytoryczna dokonywana jest na podstawie wiedzy posiadanej przez badacza, natomiast metody statystyczne pozwalają wyeliminować m.in. dane, które są ze sobą powiązane, czyli skorelowane. Korelacja mierzy bowiem siłę zależności liniowej między dwiema cechami (X,Y).

I. Staniec proponuje następujący algorytm doboru cech – zmiennych do badania statystycznego²⁴⁰:

1. na podstawie wiedzy merytorycznej sporządza się zestaw tzw. pierwotnych zmiennych diagnostycznych,
2. dane zbiera się w macierz,
3. eliminuje się zmienne odznaczające się zbyt niskim poziomem zmienności,
4. oblicza się współczynniki korelacji między wszystkimi rozpatrywanymi zmiennymi,
5. przeprowadza się redukcję zbioru.

Ocenę zmienności mierzy się m.in. współczynnikiem zmienności V_j (wzór 3.):

$$V_j = \frac{S_j}{x_{sr,j}}$$

Gdzie: S_j – odchylenie standardowe, X_{sr} – średnia wartość cechy. Wartość tego współczynnika powinna być wyższa od arbitralnie zadanej liczby, np. 0,1.

²³⁸ M. Cierpień-Wolan, E. Wojnar, *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, Wiadomości Statystyczne nr 10/2001, s. 76.

²³⁹ I. Staniec, *Metody statystyczne w rozwiązywaniu problemów klasyfikacji*, Statystyka w zarządzaniu, A.N.D., Łódź 2004, s. 75.

²⁴⁰ Ibidem, s. 80.

Najpopularniejszym sposobem badania współzależności jest współczynnik korelacji r Pearsona, wyznaczany ze wzoru (wzór 4.):

$$r = \frac{S_{xy}}{\sqrt{SS_x SS_y}}$$

Gdzie: S – odchylenie standardowe, SS – suma kwadratów odchyleń od średniej.

Wartość współczynnika korelacji mieści się w przedziale $\langle -1, 1 \rangle$. Wartości zbliżone do jedności wskazują na silną zależność. Dodatkowo przy badaniu zależności liniowej istotnym zagadnieniem jest testowanie hipotezy zerowej. Założeniem tej hipotezy jest wartość współczynnika korelacji równa zero, wobec hipotezy alternatywnej, która zakłada wartość różną od zera. Wartość statystyki testowej t_0 do weryfikacji hipotezy zerowej wyznaczana jest za pomocą wzoru (wzór 5.):

$$t_0 = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

Gdzie: r – współczynnik korelacji, $n-2$ – liczba stopni swobody.

Gdy wartość bezwzględna t_0 jest większa bądź równa wartości krytycznej odczytanej z tablicy rozkładu t-Studenta, przy założonym poziomie istotności oraz danej liczbie stopni swobody $n-2$, wtedy korelację uznaje się za istotną.

Każda cecha jest atrybutem danego obiektu, który umożliwia odróżnienie go od innych obiektów w zbiorze. Kolejną koniecznością jest zatem porównywalność cech, czyli należy je uwolnić od miana. Najczęściej stosowanym sposobem jest standaryzacja, którą przeprowadza się zgodnie z formułą (wzór 6.):

$$z_i = \frac{x_i - x_{\text{śr.}}}{S(x)}$$

Gdzie: $x_{\text{śr.}}$ – średnia wartość cechy x , S – odchylenie standardowe.

Standaryzacja nie musi dotyczyć wszystkich zmiennych, np. cechy przedstawione przy pomocy rangowania są bezpośrednio używane do wyznaczania miar podobieństwa²⁴¹. W wyniku weryfikacji danych otrzymuje się kolekcję danych, które można wykorzystać w badaniu właściwym²⁴².

²⁴¹ E. Nowak, *Metody...*, op. cit., s. 44.

²⁴² Szerzej na ten temat w: A. Młodak, *Ocena zmienności cech statystycznych w modelu taksonomicznym*, Wiadomości Statystyczne nr 9 (532)/2005, s. 5.

3.2.1. Analiza badanego systemu - atrakcyjność inwestycyjna woj. warmińsko-mazurskiego

Województwo warmińsko-mazurskie powstało w wyniku drugiego etapu reformy regionalizacji przeprowadzonej w 1999 r. z dawnego woj. olsztyńskiego, większych części woj. elbląskiego i suwalskiego oraz fragmentów woj. toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego. Region ten zajmuje północno-wschodnią część Polski, a jego północna granica jest jednocześnie granicą państwową z Rosją (Obwód Kaliningradzki). Z pozostałych stron świata województwo warmińsko-mazurskie sąsiaduje z czterema województwami: podlaskim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim i pomorskim, oraz przylega do wód Zalewu Wiślanego.

Pod względem wielkości województwo to jest jednym z największych w Polsce - zajmuje 8% powierzchni naszego kraju. Ten znaczny obszar jest jednocześnie zaliczany do regionów najsłabiej zaludnionych – liczba ludności faktycznie zamieszkującej województwo od lat utrzymuje się na praktycznie niezmiennym poziomie i stanowi 3,7% ludności Polski. Połączenie dużej powierzchni i relatywnie niskiej liczebności populacji owocuje gęstością zaludnienia rzędu 59 osób na km², podczas gdy średnia dla Polski wynosi 112 osób/km²²⁴³.

Sieć miejską województwa stanowią przede wszystkim dwa duże miasta – Olsztyn (stolica regionu) i Elbląg, liczące odpowiednio niemalże 180 000 i 130 000 mieszkańców. Ośrodki te skupiają wiele funkcji regionalnych. Wśród pozostałych miast pod względem wskaźników ekonomicznych wyróżnia się Ełk (56 000 mieszkańców), będący największym miastem we wschodniej części regionu. W województwie wyodrębniono 21 powiatów i 116 gmin. Układ dróg w województwie zapewnia połączenia o znaczeniu krajowym i regionalnym, jednakże jest wyraźnie uboższy niż w centralnych i zachodnich regionach kraju.

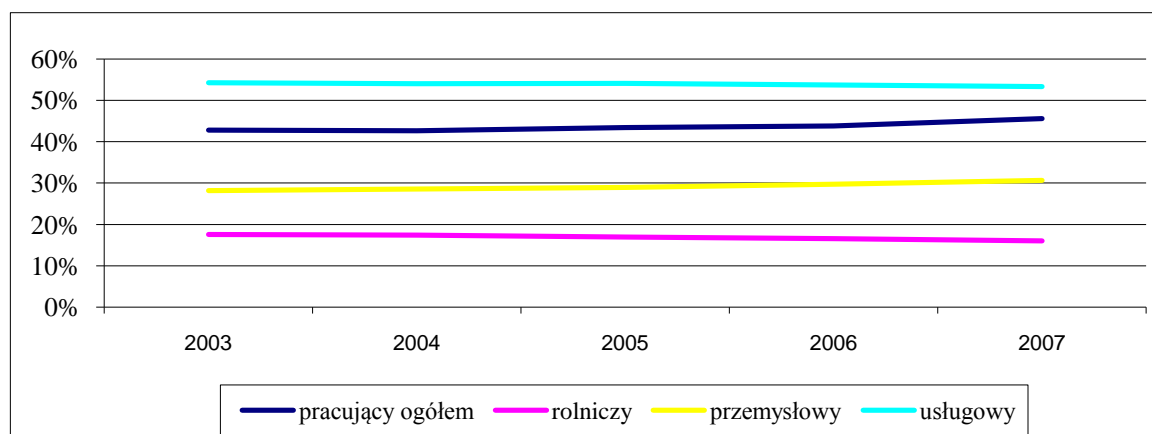
Warto zaznaczyć, iż woj. warmińsko-mazurskie posiada wybitne walory przyrodnicze - jest częścią obszaru funkcjonalnego o nazwie Zielone Płuca Polski, który cechuje się terenami o wysokich wartościach przyrodniczych i krajobrazowych, wytypowanymi w ramach programów CORINE i NATURA 2000. Na terenie województwa znajduje się 8 parków krajobrazowych. Liczne rezerwaty przyrody,

²⁴³ Dane GUS, <http://www.stat.gov.pl>

parki krajobrazowe oraz obszary chronione stanowią łącznie ponad 47% powierzchni, lasy i zadrzewienia zajmują 30% powierzchni województwa, a wody ok. 6%.

Rzeźba terenu województwa jest urozmaicona. Dominują formy morenowe polodowcowe charakteryzujące się znacznym zróżnicowaniem wysokości terenu i dużą liczbą jezior. Ponad połowę (54%) powierzchni województwa stanowią użytki rolne, w większości średniej jakości klas bonitacyjnych, a jedna czwarta składa się z klas uważanych za słabe (V, VI i VIz). Wśród użytków rolnych dominują grunty orne (68%), następnie pastwiska (18%) oraz łąki trwałe (13%)²⁴⁴. Średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosi 23 ha i jest jedną z najwyższych w kraju (druga po województwie zachodniopomorskim). Pomimo przewag wielkościowych, efektywność produkcji rolnej umniejszana jest przez specyficzny klimat. Województwo położone jest w najchłodniejszym obszarze Polski, w którym okres wegetacji roślin jest o miesiąc krótszy niż w Polsce Zachodniej.

Dane statystyczne za rok 2007 pokazują, iż wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie jest stosunkowo niewielki (16% pracujących), podczas gdy ponad połowa ludności pracuje w sektorze usługowym (53%) oraz przemyśle (31%). Z roku na rok zwiększa się udział osób pracujących w ogólnej liczbie mieszkańców województwa, bardzo powoli też zmienia się struktura zatrudnienia – zmniejsza się udział osób zatrudnionych w rolnictwie, a zwiększa w przemyśle (rys.13.)

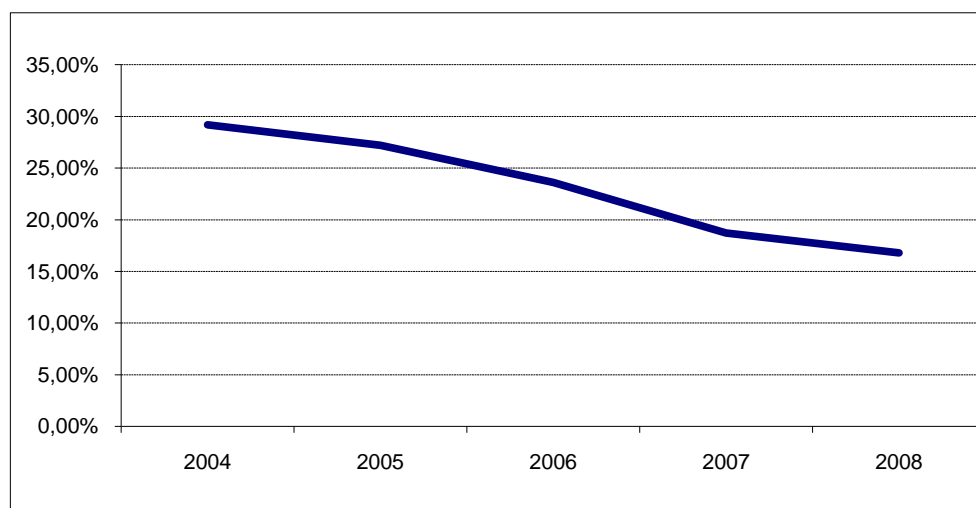


Rysunek 13. Struktura zatrudnienia w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2003-2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, <http://www.stat.gov.pl>

²⁴⁴Za: http://www.mos.gov.pl/lesnictwo/polityka_lesna_programy_dzialan/kpzi/Tabele_1_3.doc, z 2.04.2009.

Malejącą tendencję wykazywała także stopa bezrobocia, która w roku 2004 (zatem jeszcze przed włączeniem Polski w struktury Unii Europejskiej) oscylowała wokół 30%, a na koniec roku 2008 ustaliła się a poziomie 16,8% (rys. 14.). Jednakże, pomimo tej pozytywnej tendencji, problem wysokiego bezrobocia jest stale aktualny na obszarach wiejskich, gdzie występuje zjawisko bezrobocia ukrytego. Zjawisko te jest szczególnie widoczne na terenach, na których w poprzednim ustroju funkcjonowały Państwowe Gospodarstwa Rolne²⁴⁵. Innym podstawowym problemem w regionie jest niski poziom wykształcenia i postępujący proces degradacji społeczno-ekonomicznej oraz marginalizacji obszarów wiejskich. Malejąca, ale wciąż wysoka w porównaniu z innymi regionami Polski stopa bezrobocia znajduje odzwierciedlenie także w średnim miesięcznym wynagrodzeniu brutto w sektorze przedsiębiorstw, które w lutym 2009 r. wynosiło 2439 zł i było o 1600 zł niższe niż w woj. mazowieckim.



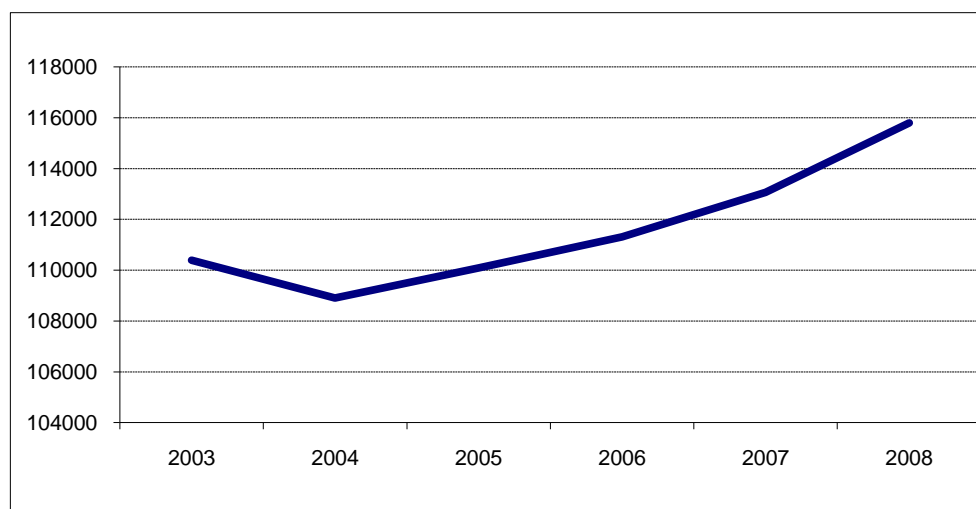
Rysunek 14. Stopa bezrobocia w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2004-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W analizowanym województwie brakuje nowoczesnych gałęzi przemysłu, a skoncentrowany wokół większych miast przemysł opiera się głównie na przetwórstwie zasobów naturalnych. W skali kraju istotny jest udział w produkcji ogółem takich produktów jak: opony, sery, tusze drobiowe, piwo i masło. Ogólna

²⁴⁵ Majątek po upadłych PGR'ach przejęła Agencja Nieruchomości Rolnych, która sprzedawała wydzielone z nich działki.

liczba podmiotów gospodarczych nie jest imponująca, gdyż stanowi zaledwie 3% podmiotów mających siedzibę w Polsce, jednakże od wejścia Polski w strukturę Unii Europejskiej charakteryzuje się tendencją rosnącą (rys. 15.). Ponad 80% podmiotów to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Tendencję wzrostową wykazuje także liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Pierwsza spółka wykazująca udział kapitału zagranicznego została zarejestrowana w REGON w roku 1982, a w roku 2006 zarejestrowanych było już 914 spółek²⁴⁶.



Rysunek 15. Liczba podmiotów gospodarczych w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2003-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując wyżej przedstawione dane można wysnuć następujące wnioski:

1. Województwo warmińsko-mazurskie dzięki dużemu udziałowi użytków rolnych posiada predyspozycje do pozyskiwania inwestycji związanych z produkcją rolną. Jednakże przewaga wielkościowa umniejszana jest przez stosunkowo niską urodzajność gleb (plony zbóż z 1 ha są niskie w porównaniu z innymi województwami w Polsce²⁴⁷), pofałdowaną rzeźbą terenu oraz położeniem w granicach najzimniejszych w Polsce dzielnic klimatycznych.

²⁴⁶ Dane z Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

²⁴⁷ *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 84.

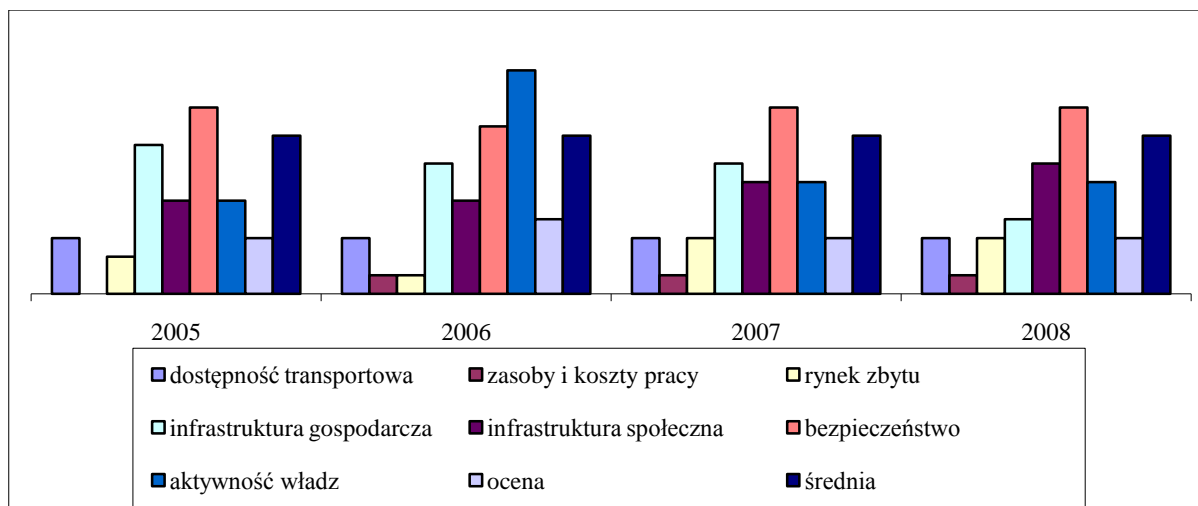
2. Znaczący udział obszarów chronionych oraz zalesień stanowi mocną stronę z punktu widzenia dla rozwoju usług turystycznych, jednakże jednocześnie jest barierą dla powstawania przedsiębiorstw z branży przemysłowej.
3. Relatywnie niskie płace mogą zachęcać przedsiębiorców poszukujących redukcji kosztów produkcji, jednakże niska gęstość zaludnienia oddziałuje zniechęcająco na przedsiębiorców poszukujących nowych rynków zbytu.
4. Niewielka liczba przedsiębiorstw sugeruje występowanie nisz na rynku lokalnym, ale także trudności w znalezieniu kooperantów.

Powyższe wnioski sugerują, iż trudno jest jednoznacznie ocenić atrakcyjność inwestycyjną województwa, gdyż postrzeganie zalet zależy od rodzaju prowadzonej działalności. Tego trudnego zadania podjął się Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, który w corocznych raportach przypisuje ocenę atrakcyjności inwestycyjnej poszczególnym regionom Polski. W szacunkach IBnGR woj. warmińsko-mazurskie nie otrzymywało wysokich not. Biorąc dla przykładu raport²⁴⁸ z roku 2005, w którym zastosowano skalę pięciostopniową od A do E, gdzie A oznaczało ocenę najwyższą (bardzo dobra), a E ocenę najniższą, analizowane województwo zostało ocenione w następujący sposób:

- atrakcyjność względem zasobów – ocena E (małe zasoby, niska jakość),
- aktywność proinwestycyjna – ocena D,
- dostępność transportowa – ocena D,
- chłonność rynku – ocena E,
- infrastruktura gospodarcza – ocena C,
- infrastruktura społeczna – ocena D,
- bezpieczeństwo powszechne – ocena B.

W ujęciu syntetycznym przypisano województwu ocenę D, oznaczającą niską atrakcyjność inwestycyjną. Oceny cząstkowe ulegały nieznacznym wahaniom w ciągu następnych lat (rys.16.).

²⁴⁸ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*, pod red. T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.



Rysunek 16. Oceny częściowe atrakcyjności inwestycyjnej woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2005-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów IBnGR za lata 2005-2008.

Jedynym wskaźnikiem, który wyraźnie zmienił swoją wartość w 2006 r. była aktywność władz. Na przedstawionym powyżej rysunku pokazano jak wyglądały poszczególne oceny woj. warmińsko-mazurskiego w rankingu województw Polski. Kolorem granatowym zaznaczono średnią ocenę dla Polski. Z rysunku można odczytać, iż analizowane województwo otrzymywało ocenę przewyższającą poziom przeciętny tylko w kategorii bezpieczeństwo i jednorazowo za aktywność władz. Najgorsze noty przypadły w kategoriach: zasoby i koszty pracy. W tym przypadku niska płaca przeciętna nie jest w stanie zbilansować niskiej jakości pracy, zatem kosztów związanych z podnoszeniem kwalifikacji pracowników. Bardzo słabo została oceniona również dostępność transportowa oraz rynek zbytu. Najbliżej średniej znalazła się infrastruktura gospodarcza (poza rokiem 2008, gdzie jej ocena drastycznie spadła) oraz infrastruktura społeczna.

Analizując sferę atrakcyjności inwestycyjnej woj. warmińsko-mazurskiego warto porównać je do lidera rankingu – woj. śląskiego, oraz województwa z miejsca ostatniego – podlaskiego (tab.7.). Pod względem powierzchni największym województwem jest warmińsko-mazurskie, jednakże należy pamiętać, iż prawie połowa obszaru zarezerwowana jest na parki krajobrazowe, rezerваты przyrody oraz obszary chronione z zakazem lub znacznym ograniczeniem zabudowy.

Tabela 7. Zestawienie wskaźników ekonomicznych woj. śląskiego (lider), warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego (antylider)

	„Lider”	Warmińsko-mazurskie	„Antylider”
Udział w powierzchni Polski	4%	8%	6%
Procent powierzchni zajęty przez parki, rezerваты, obszary chronione, itp.	22%	47%	33%
Procent ludności Polski zamieszkujący dany obszar	12%	4%	3%
Gęstość zaludnienia na 1km² (os.), w tym:	377	59	59
na obszarach wiejskich ²⁴⁹	117	24	25
Procent mieszkańców Polski zatrudnionych na danym obszarze, w tym:	12%	3%	3%
w sektorze rolnym	4%	16%	34%
w sektorze przemysłowym	38%	31%	20%
w sektorze usług	58%	53%	46%
Udział w PKB (2006r.)	13%	3%	2%
Procent podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce	12%	3%	2%
Stopa bezrobocia	9,2%	18,7%	10,4%
Nakłady inwestycyjne w stosunku do średniej krajowej	103%	82%	75%
Nakłady B+R w stosunku do średniej krajowej	69%	25%	33%
Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km² w stosunku do średniej krajowej	198%	62%	67%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Z przedstawionej powyżej tabeli można odczytać następujące prawidłowości. Przede wszystkim województwo o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej charakteryzuje się największą gęstością zaludnienia – jest ona sześciokrotnie wyższa niż w porównywanych województwach. Ponadto, pomimo, iż powierzchnia lidera jest najmniejsza, to co ósmy mieszkaniec Polski pracuje w tym województwie. Ponad połowa mieszkańców woj. śląskiego zatrudniona jest w sektorze usług, prawie 40% pracuje w przemyśle, a w sektorze rolnym otrzymuje swe dochody zaledwie 4%.

²⁴⁹ Dane za rok 2005, *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 44.

Dla porównania – w woj. warmińsko-mazurskim w rolnictwie pracuje cztery razy więcej osób, a w podlaskim osiem razy więcej. Struktura zatrudnienia znajduje odzwierciedlenie także w udziale poszczególnych regionów w krajowym PKB. Wartość wygenerowana w województwie wiodącym ustaliła się na poziomie 13% PKB, podczas gdy dla warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego nie przekroczyła 3%.

Kolejną istotną informacją jest stopa bezrobocia. Najniższą stopę zarejestrowano w woj. śląskim, gdzie była dwukrotnie niższa niż w regionie Warmii i Mazur. Interesujący jest fakt, iż stosunkowo niska stopa została zaobserwowana w województwie na pozycji „anty lidera”. Pozostałe wskaźniki nie pozwalają wysnuć wniosku o dobrej kondycji tego województwa, natomiast sugerują znaczny poziom bezrobocia ukrytego, na co wskazuje wysoki udział sektora rolnego.

Nakłady inwestycyjne lidera przewyższają średnią krajową, a nakłady na badania i rozwój stanowią niemalże 70% średniej krajowej. Z kolei liczba kilometrów dróg publicznych o nawierzchni utwardzonej w tym województwie stanowi dwukrotność średniej krajowej, podczas gdy w pozostałych badanych województwach plasuje się znacznie poniżej średniej.

Podsumowując charakterystyki woj. warmińsko-mazurskiego wpływające na jego atrakcyjność inwestycyjną można wysnuć następujące wnioski:

- atutem jest duża powierzchnia (potencjalna dostępność gruntów pod inwestycje), natomiast słabą stroną jest niska gęstość zaludnienia (sześciokrotnie niższa niż w woj. śląskim uważanym za najbardziej atrakcyjne), co przekłada się na słabą dostępność do wykwalifikowanej kadry oraz zbyt mały rynek zbytu;
- na niekorzyść może oddziaływać mocno rozwinięty sektor rolny oraz słabo rozwinięty sektor przemysłowy;
- do czynników zniechęcających inwestorów można też zaliczyć relatywnie małą liczbę podmiotów gospodarczych, co utrudnia powstawanie powiązań gospodarczych;
- ponadto region charakteryzuje wysoka stopa bezrobocia, niska innowacyjność oraz słaba dostępność transportowa.

3.2.2. Analiza czynników lokalizacji inwestycji w woj. warmińsko-mazurskim

W rozdziale 2. szczegółowo przedstawiono czynniki lokalizacji inwestycji w świetle teorii, a także badań polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Usystematyzowane zestawy czynników lokalizacji zaproponowane przez różne ośrodki badawcze nieco różnią się od siebie, jednakże można wyodrębnić zbiór czynników, które występują w każdym zestawieniu. Na potrzeby badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy stworzono następujący eklektyczny zestaw, będący wypadkową czynników pojawiających się we wszystkich opracowaniach:

1. dostępność transportowa,
2. dostępność zasobów pracy,
3. lokalny rynek,
4. bliskość aglomeracji,
5. obecność kapitału zagranicznego,
6. udogodnienia stosowane wobec inwestorów.

Należy tu jednak zaznaczyć, iż dobór czynników był także podyktowany celem niniejszej pracy. Zestaw ten ma za zadanie pomóc w stworzeniu grup gmin podobnych, które posłużą do zbadania oddziaływania sposobu gospodarowania nieruchomościami gruntowymi w gminie na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw. W związku z tym wśród niżej wymienionych czynników celowo pominięto zagadnienia bezpośrednio związane z gospodarowaniem nieruchomościami. Na poziomie woj. warmińsko-mazurskiego wybrane czynniki lokalizacji kształtują się następująco:

1. Dostępność transportowa

Dostępność transportowa jako czynnik lokalizacji inwestycji pojawił się praktycznie we wszystkich wynikach badań przeprowadzonych przez różne ośrodki naukowe. Może być ona rozumiana jako stopień łatwości, z jakim można się dostać do określonego miejsca. Ocena dostępności to przede wszystkim określenie czasu oraz kosztów przewozu osób i dóbr do oraz z danej lokalizacji.

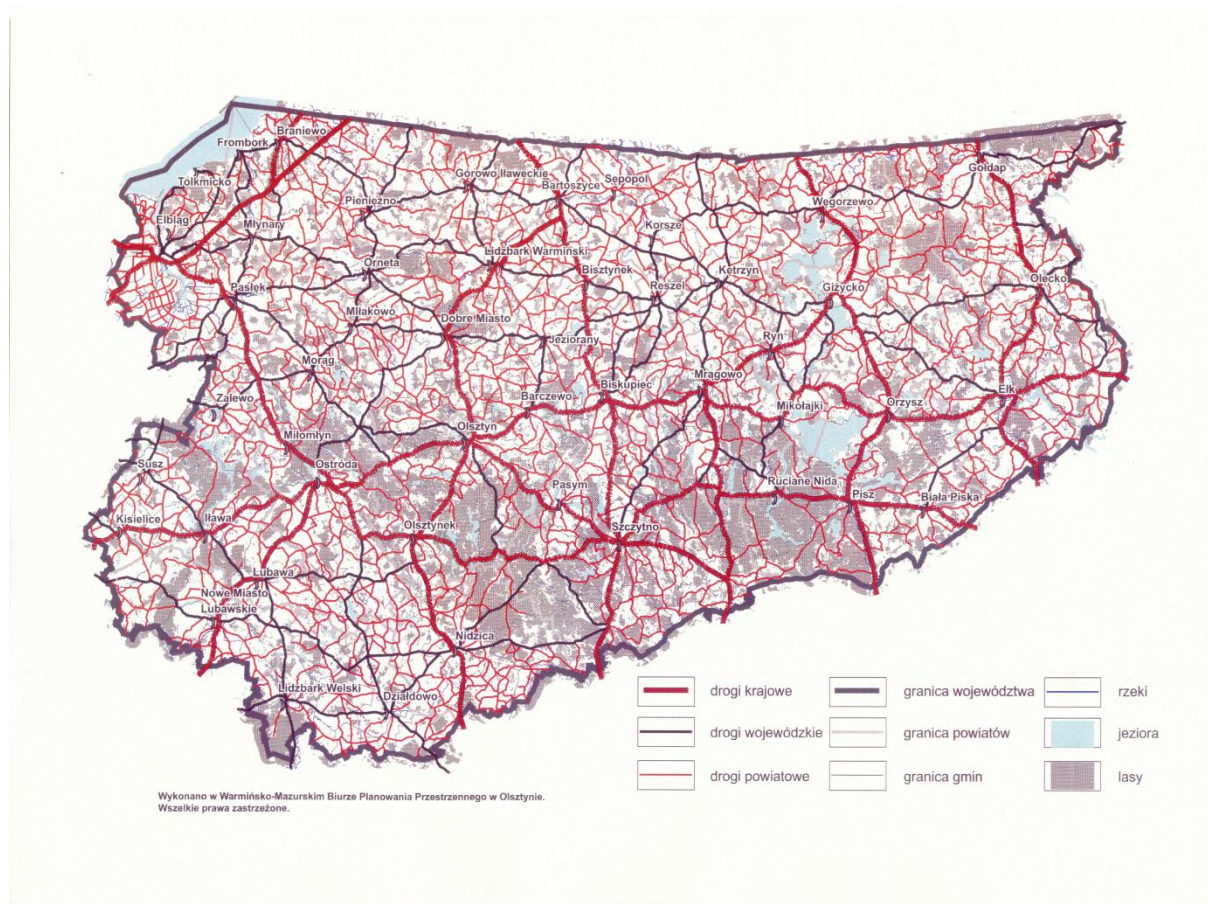
Do składników dostępności transportowej można zaliczyć system dróg, połączeń kolejowych, połączenia lotnicze i promowe. Dostęp do lokalizacji

determinuje możliwość dostaw komponentów niezbędnych do produkcji czy towarów. Ponadto kształtuje czas i koszt dostawy gotowych produktów do odbiorców pośrednich lub finalnych. Co więcej, dobra dostępność transportowa poszerza zasięg przestrzenny pozyskiwania pracowników, a także umożliwia bezpośrednie spotkania z partnerami gospodarczymi czy współpracownikami.

Na poziomie województwa można rozpatrywać wszystkie elementy tego czynnika. Województwo warmińsko-mazurskie przecina dwanaście dróg krajowych, z których cztery stanowią główne ciągi komunikacyjne województwa²⁵⁰. Wyraźnie zarysowuje się dysproporcja w drogach krajowych między północną a południową częścią województwa (rys. 17.). Z kolei sieć dróg wojewódzkich jest zauważalnie uboższa w części wschodniej, gdzie dominują drogi powiatowe i gminne. Najlepszą dostępnością transportową charakteryzują się obszary przecinane przez drogi krajowe, ponieważ są one w większości przypadków utrzymane w dobrym stanie nawierzchni oraz posiadają szerokość umożliwiającą stosunkowo swobodne przemieszczanie się ruchu samochodowego. Gorszą jakością charakteryzują się drogi wojewódzkie, natomiast drogi powiatowe i gminne zazwyczaj pozostawiają wiele do życzenia i powinny stanowić tylko drogi uzupełniające, np. umożliwiające bezpośredni dojazd do nieruchomości.

Do składników dostępności transportowej zalicza się także połączenia kolejowe. Główne węzły kolejowe w woj. warmińsko-mazurskim skupiają się wokół miast – Olsztyna, Elbląga, a także Iławy czy Działdowa. Z kolei północna część województwa nie zawsze jest dostępna tą drogą – brakuje połączeń kolejowych lub pociągi kursują z bardzo niską częstotliwością. Ponadto w województwie działa kilka portów lotniczych dostępnych tylko dla małego ruchu lotniczego i sportowego (23 lądowiska) oraz regionalny port morski w Elblągu.

²⁵⁰ *Warmia i Mazury. Tysiąc jezior, tysiąc perspektyw*, publikacja przygotowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Warmińsko-Mazurską Agencję Rozwoju Regionalnego, Olsztyn 2008.



Rysunek 17. Dostępność drogowa woj. warmińsko-mazurskiego

Źródło: *Statystyczny atlas województwa warmińsko-mazurskiego 2005*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 11.

2. Dostępność zasobów pracy

Dostępność zasobów pracy to kolejny czynnik wskazywany przez respondentów badań. Po pierwsze, zasoby pracy kształtują możliwość zatrudnienia odpowiedniej liczby osób w powstającym przedsiębiorstwie. Po drugie, duża liczba osób w wieku produkcyjnym zwiększa szansę na dywersyfikację umiejętności, zatem umożliwia pozyskanie pracownika o pożądanych kwalifikacjach. Szanse na wykwalifikowaną kadrę zwiększa także poziom wykształcenia ludności.

Jak wspomniano wcześniej, woj. warmińsko-mazurskie charakteryzuje się niską przeciętną gęstością zaludnienia, która w podziale na gminy wykazuje mocne zróżnicowanie. Ponad połowa mieszkańców (64%) jest w wieku produkcyjnym. Mogą

oni podejmować studia w wybranej uczelni spośród 16 szkół wyższych²⁵¹, w których w roku akademickim 2006/2007 studiowało ponad 60 000 studentów. Wysoka stopa bezrobocia utrzymuje niski poziom wynagrodzeń. Wskaźnikiem opisującym zasoby pracy może być także saldo migracji, które w tym województwie przyjmuje wartości ujemne.

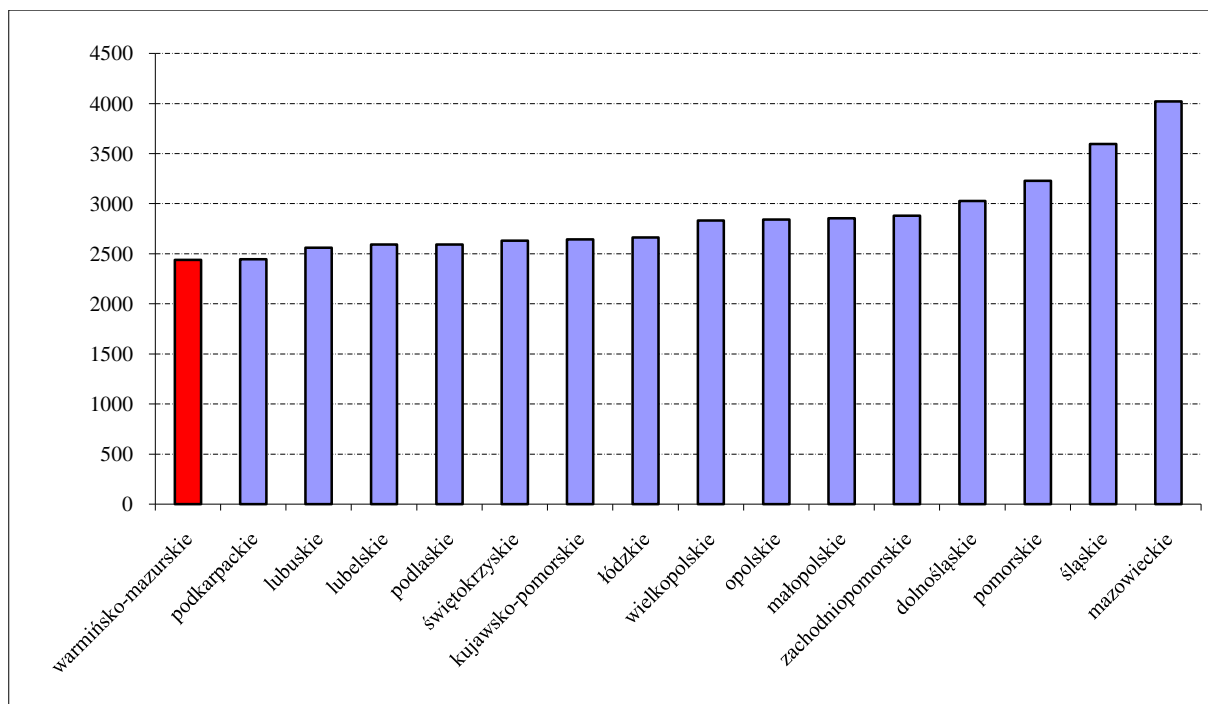
3. Lokalny rynek

W tym przypadku lokalny rynek rozumiany jest zarówno jako wielkość popytu zgłaszanego przez odbiorców, jak i podaży zgłaszanej przez lokalnych dostawców, zarówno surowców, materiałów, półproduktów, jak i gotowych wyrobów oraz usług. Do odbiorców można zaliczyć zarówno gospodarstwa domowe, jak i inne przedsiębiorstwa. W przypadku tych pierwszych ważnym wskaźnikiem będzie przeciętne wynagrodzenie oraz liczba pracujących. Nie bez znaczenia jest także zjawisko nieoficjalnego zarobkowania w szarej strefie, które jednak pozostaje w sferze dochodów niemierzalnych. Informacje na temat popytu zgłaszanego przez przedsiębiorstwa niesie liczba podmiotów gospodarczych oraz skłonność do ponoszenia przez nie wydatków inwestycyjnych (tab. 7.).

W woj. warmińsko-mazurskim zagregowany popyt zgłaszany przez gospodarstwa domowe jest mniejszy niż w innych województwach ze względu na stosunkowo małą liczbę ludności i wysokie bezrobocie. Ponadto średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw jest wyraźnie niższe niż w innych województwach (rys.18.). Szara strefa zauważalna jest szczególnie w gminach sąsiadujących z Obwodem Kaliningradzkim, ale pozostaje poza możliwością wiarygodnego zmierzenia. Warto zaznaczyć, iż popyt zgłaszany przez gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i samorządy nie musi mieć zasięgu wyłącznie lokalnego. Uważa się, iż chłonność lokalnego rynku ma największe znaczenie w przypadku usług²⁵².

²⁵¹ *Warmia i Mazury...*, op. cit., s. 28.

²⁵² *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2006*, pod red. T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006, s. 32.



Rysunek 18. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw, wg województw (luty 2009 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wybór dostawców z kolei zależy od profilu działalności przedsiębiorstwa, jego strategii zaopatrzeniowej – czy wybiera dostawców lokalnych czy raczej nastawia się na import, oraz dostępności kooperantów z danych branż. Można tu przyjąć założenie, iż im większa dywersyfikacja sekcji działalności gospodarczej w regionie, tym większe szanse na tworzenie powiązań lokalnych. W woj. warmińsko-mazurskim najwięcej podmiotów gospodarczych prowadzi działalność handlową (niemalże 30%), następnie w zakresie obsługi nieruchomości i firm (17%), a 9% w przetwórstwie przemysłowym. Generalnie liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w woj. warmińsko-mazurskim nie jest imponująca – stanowią one 3% podmiotów działających w Polsce oraz tyle samo wynosi ich udział w krajowym PKB. Należy również zwrócić uwagę, iż w opisywanym województwie ponad 80% stanowią użytki rolne, z czego 60% grunty orne. W związku z tym produkcja rolna i przemysł z nią związany wciąż odgrywa znaczącą rolę.

4. Dostępność aglomeracji

Aglomeracje stanowią ważne skupiska podmiotów tworzących tzw. otoczenie biznesu. Duże miasta charakteryzują się różnorodnością gałęzi przemysłu, usług, ośrodków naukowo-badawczych, szkół i uczelni wyższych, ośrodków kultury, organizacji i instytucji wspierających przedsiębiorczość, itp. Miasta stanowią też najczęściej węzły komunikacyjne. Korzystanie z dobrodziejstw bliskości aglomeracji jest niezwykle istotne z punktu widzenia zarówno realizacji inwestycji, jak i dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa.

W woj. warmińsko-mazurskim zlokalizowane jest 49 miast, lecz żadne nie można nazwać aglomeracją. Największe znaczenie ma stolica regionu – Olsztyn, posiadające niespełna 180 000 mieszkańców, oraz Elbląg – ok. 130 000. Następnym miastem pod względem wielkości jest Ełk – 56 000. Te trzy miasta wyraźnie odznaczają się na gospodarczej mapie regionu największą koncentracją podmiotów gospodarczych oraz przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego, zatem spełniają rolę aglomeracji w sensie możliwości zaistnienia korzyści wynikających z koncentracji działalności. Pozostałe miasta mieszczą się w przedziale od 2000 do 33 000 mieszkańców.

5. Obecność kapitału zagranicznego

Decyzję o podjęciu bezpośredniej inwestycji zagranicznej, zakończonej powstaniem przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego, poprzedza zwykle szczegółowa analiza warunków panujących w danej lokalizacji. Jednym z czynników branych pod uwagę są doświadczenia innych przedsiębiorstw, oceniane m.in. funkcjonowaniem na danym terenie tego typu przedsiębiorstw.

Zgodnie z danymi prezentowanymi przez Główny Urząd Statystyczny, liczba przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym systematycznie wzrastała, osiągając w roku 2008 liczbę 922 jednostek. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym wykazują przestrzenne zróżnicowanie w koncentracji na obszarze województwa, a tendencja lokalizacyjna zmienia się także wraz z wielkością przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 pracowników zlokalizowane są głównie w Olsztynie (22%), Elblągu (10%) oraz Mrągowie (9%). Zdecydowana większość z nich (81%) działa

w sekcji D „przetwórstwo przemysłowe”. W przypadku przedsiębiorstw zatrudniających od 10 do 49 pracowników silna koncentracja występuje w Olsztynie (21%), a pozostałe 80% jest zlokalizowane w innych miastach województwa. W tej klasie wielkości również dominuje sekcja D, lecz już nie tak zdecydowanie (39%). Przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników są rozłożone na terenie całego województwa i skupiają się głównie wokół handlu i napraw (34%)²⁵³.

6. Udogodnienia stosowane wobec inwestorów

Udogodnienia, jakie władze mogą zaoferować inwestorom, to wszelkiego rodzaju ulgi i ułatwienia przysługujące z tytułu powstania działalności gospodarczej. Szczególną wartość mają ulgi podatkowe, które bezpośrednio wpływają na koszty prowadzonej działalności. Ponadto do udogodnień można zaliczyć dostępność do infrastruktury technicznej, pomoc ze strony instytucji rządowych i samorządowych oraz dostęp do usług finansowych²⁵⁴, a także uzbrojonych gruntów z przeznaczeniem na lokalizację działalności. Zebranie tychże udogodnień to, innymi słowy, stworzenie atrakcyjnej oferty inwestycyjnej, na którą składa się uzbrojony teren oraz możliwości obniżenia kosztów działalności. Kompleksową ofertę inwestycyjną oferują Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE), powoływane w celu przyciągnięcia kapitału służącego aktywizacji gospodarczej wybranych obszarów. Specjalna Strefa Ekonomiczna rozumiana jest jako wyodrębniona część terytorium kraju, na terenie której może być prowadzona działalność gospodarcza z wykorzystaniem korzystniejszych niż gdzie indziej warunków²⁵⁵. Strefy mają na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionów, w których są zlokalizowane poprzez stymulowanie określonych dziedzin działalności gospodarczej, w tym korzystających z nowych rozwiązań technicznych i technologicznych. Ponadto SSE mają umożliwiać zwiększenie konkurencyjności towarów i usług, rozwój eksportu, zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów

²⁵³ Dane za rok 2006 pochodzące z Urzędu Statystycznego w Olsztynie.

²⁵⁴ Szerzej na ten temat w: M. Kacprzak, *Kreowanie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości przez gminne samorządy*, Acta Scientiarum Polonorum: Oeconomia 8(3)/2009, s. 45-55.

²⁵⁵ W. Lizińska, R. Kisiel, *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2008, s. 15-16.

naturalnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy²⁵⁶. Działanie SSE można porównać do subsydiowania inwestorów, aby nakłonić ich do zainwestowania na wskazanym obszarze, który posiada zbyt mało zalet w porównaniu z innymi lokalizacjami, iż nie jest w stanie bez dodatkowej pomocy pozyskać kapitału²⁵⁷. Specjalna Strefa Ekonomiczna wpływa na rentowność przedsięwzięcia inwestycyjnego poprzez redukcję ponoszonych nakładów – po pierwsze, działalność na terenie strefy obniża koszty założenia działalności dzięki dostępowi do atrakcyjnych i często już przygotowanych pod inwestycję nieruchomości. Pracownicy strefy starają się również służyć doradztwem oraz pomocą przy wypełnianiu formalnych procedur towarzyszących rozpoczynaniu działalności w nowej lokalizacji. Po drugie, dzięki ulgom i zwolnieniom podatkowym przedsiębiorcy osiągają wyższy zysk netto, więc ponoszone nakłady są częściowo bilansowane, a inwestycja ma szansę na szybszy zwrot. Ostatnią kwestią będzie trudniejszy do zmierzenia efekt korzyści zewnętrznych, które wystąpią przy koncentracji przedsiębiorstw działających w tej samej branży oraz gałęziach z ową branżą powiązanych. Strefa ma za zadanie pozyskiwać, a także skupiać przedsiębiorstwa działające w określonych przez rozporządzenie dziedzinach, co umożliwi powstawanie powiązań poziomych oraz pionowych, a także pozyskanie potrzebnych usług. Taka sytuacja usprawnia logistykę oraz obniża koszty transportu²⁵⁸.

Na terenie woj. warmińsko-mazurskiego działają dwie Specjalne Strefy Ekonomiczne – Suwalska i Warmińsko-Mazurska. Suwalska SSE S.A. obejmuje 343 ha gruntów, na powierzchni których zapewnia inwestorom tereny przemysłowe wyposażone w pełną infrastrukturę techniczną. W woj. warmińsko-mazurskim strefa ta zawiera tereny w mieście Ełk i gminie Gołdap. Z kolei Warmińsko-Mazurska SSE S.A. zajmuje 700 ha i składa się z 18 podstref. Tereny oferowane inwestorom przeznaczone są pod nową zabudowę. W znacznej mierze są one uzbrojone, a bliskość kolejowych stacji przeładunkowych zapewnia dogodną komunikację. Grunty

²⁵⁶ A. Iwanowska, *Rola Specjalnych Stref Ekonomicznych w rozwoju przedsiębiorczości*, Euroekspert 2008, s. 72-75.

²⁵⁷ Szerzej na ten temat w: *Dziesięć lat doświadczeń...*, op. cit.

²⁵⁸ W. Lizińska, A. Żróbek-Różańska, *Znaczenie zintegrowanych działań władz lokalnych i Specjalnej Strefy Ekonomicznej w pozyskiwaniu inwestorów*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 17, Numer 3, Olsztyn 2009, s. 99.

niecieszące się zainteresowaniem inwestorów są systematycznie wyłączone z granic strefy. Obie strefy będą działały do końca 2020 r.

W niniejszym rozdziale przedstawiono charakterystykę woj. warmińsko-mazurskiego, dokonaną z punktu widzenia wybranych czynników lokalizacji. Do mocnych stron województwa można zaliczyć przede wszystkim niskie koszty pracy, stosunkowo małą konkurencję, obecność kapitału zagranicznego, a także możliwość korzystania z udogodnień oferowanych w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych. Jednocześnie województwo nie jest wolne od słabych stron, do których zaliczyć należy słabo rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną, niski poziom zaludnienia implikujący trudności w skompletowaniu kadry o odpowiednich kwalifikacjach oraz brak aglomeracji oferujących wszystkie potrzebne usługi.

3.2.3. Analiza atrakcyjności gmin woj. warmińsko-mazurskiego pod względem czynników lokalizacji inwestycji

W poprzednim rozdziale zaproponowano zestaw czynników lokalizacji inwestycji usystematyzowany na podstawie badań literaturowych oraz zaprezentowano jego zastosowanie w analizie woj. warmińsko-mazurskiego. Kolejnym krokiem było przeniesienie analizy na poziom najmniejszej jednostki administracyjnej, jaką jest gmina, ponieważ rozwój regionu zależy zarówno od harmonijnej poprawy warunków gospodarczych i społecznych w całym województwie, jak i od rozwoju najmniejszych jego części.

Każdy z czynników lokalizacji scharakteryzowano poprzez cechy, które go definiują (tab.8.). Wybór cech został oparty na przeprowadzonych uprzednio studiach literatury przedmiotu oraz dostępności danych. Niniejsza analiza ma na celu przybliżenie charakterystyk obszaru badawczego w podziale na poszczególne gminy.

Tabela 8. Elementy definiujące wybrane czynniki lokalizacji inwestycji.

Czynnik lokalizacji	Cechy
1. Dostępność transportowa	- liczba dróg krajowych - liczba dróg wojewódzkich
2. Dostępność zasobów pracy	- koncentracja ludności w wieku produkcyjnym - udział osób w wieku produkcyjnym - stopa bezrobocia - saldo migracji - odsetek emigrantów
3. Lokalny rynek	- liczba podmiotów gospodarczych - koncentracja podmiotów gospodarczych - sekcje PKD - udział CIT w dochodach gminy - CIT przypadający na podmioty prywatne
4. Bliskość aglomeracji	- odległość od miasta > 50 tys. ludności [km]
5. Obecność kapitału zagranicznego	- liczba przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego
6. Udogodnienia dla inwestorów	- funkcjonowanie SSE ²⁵⁹

Źródło: Opracowanie własne.

²⁵⁹ Do analizy wybrano tę uproszczoną cechę, ponieważ Specjalne Strefy Ekonomiczne oferują cały zestaw udogodnień, a także ze względu na możliwość zastosowania tej cechy przy porównywaniu gmin.

1. Dostępność transportowa

Przy definiowaniu tego czynnika założono, iż najważniejszą determinantą dostępności transportowej gmin w woj. warmińsko-mazurskim jest dostępność drogowa. Analiza transportu kolejowego w Polsce pokazała, iż z roku na rok spadała liczba przewozów pasażerskich, a setki lokalnych przewozów zostały zawieszono²⁶⁰. Można zatem przyjąć założenie, iż transport drogowy odgrywa większą rolę niż kolejowy, szczególnie w sytuacji, gdy sieć kolejowa w woj. warmińsko-mazurskim charakteryzuje się niską gęstością – jedną z najniższych w kraju i wynosi 5 km na 100 km² (dla porównania w woj. śląskim jest to 17km/100km² a w woj. kujawsko-pomorskim 9km/100km²)²⁶¹. Jednocześnie stale maleje liczba połączeń kolejowych. Liczba dróg o nawierzchni utwardzonej na 100 km² jest również jedną z najniższych w kraju, jednakże liczba samochodów osobowych zarejestrowanych w województwie stale rośnie, podobna tendencja dotyczy samochodów ciężarowych. Pracownicy dojeżdżają do pracy często własnymi samochodami lub środkami komunikacji zbiorowej – zarówno PKS, jak i rozwijającym się sektorem przewoźników prywatnych. Podobnie jest z przewozem towarów. Przyczyną wyboru transportu drogowego jest fakt, iż jest on tańszy i bardziej elastyczny od kolejowego²⁶².

Do analizy poszczególnych gmin przyjęto następujące założenie: drogi w woj. warmińsko-mazurskim o stosunkowo dobrej jakości i przepustowości to drogi krajowe i wojewódzkie, przy czym drogi krajowe są lepszej jakości, zatem poruszanie się po nich zajmuje krótszy czas niż po drogach wojewódzkich. W związku z tym ocena dostępności transportowej danej gminy została określona przez dostęp do przecinających gminę dróg krajowych i wojewódzkich (liczba tychże dróg na terenie gminy), z założeniem, że ważniejsze są drogi krajowe. Ocenę również skorygowano pod względem subiektywnej znajomości stanu dróg w regionie – np. dostęp do drogi krajowej nr 7 podnosił ocenę bardziej niż dostęp do drogi krajowej nr 16.

²⁶⁰ *Katastrofa na kolei. Przyczyny, scenariusze, propozycje rozwiązań*, Opracowanie Instytutu Rozwoju i Promocji Kolei oraz Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Warszawa 2003.

²⁶¹ *Transport w woj. warmińsko-mazurskim w 2007 r.*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS_sygnalna_transport_2007.pdf

²⁶² A. Stefańska, *Czy polska kolej towarowa przechodzi kryzys?*, Rzeczpospolita z dn. 19.06.2008.

Gminom, które uzyskały oceny sumaryczne o wartości 0 lub 1 przypisano ocenę „dostępność transportowa słaba”. Ocena równa 2 została określona jako „dostępność transportowa średnia”, a ocena 3 lub 4 jako „dostępność transportowa dobra”. Po podzieleniu gmin na grupy według typu gminy, tj. miejska, miejsko-wiejska i wiejska, ukazała się następująca prawidłowość: wszystkie gminy miejskie (poza Górowem Iławeckim) dostały ocenę „dobra” lub „średnia”. Z kolei gminy miejsko-wiejskie i wiejskie miały zazwyczaj dostęp uznany jako „słaby” lub „średni”, a wyjątki stanowiły gminy okalające gminy miejskie o dostępie określonym jako „dobry”. W skali trzystopniowej stworzonej na potrzeby analizy statystycznej (gdzie: 1-słaba, 2-średnia, 3-dobra) średnia ocena dla gmin miejskich wynosi 2,3, a dla miejsko-wiejskich oraz wiejskich 1,7. Przykładowe oceny, będące prezentacją wszystkich możliwych kombinacji dostępu do dróg krajowych i wojewódzkich prezentuje tabela 9. Umieszczono w niej gminy wybrane z spośród wszystkich gmin woj. warmińsko-mazurskiego, na przykładzie których można zaprezentować wszystkie możliwe punktacje.

Tabela 9. Ocena dostępności transportowej wybranych gmin woj. warmińsko-mazurskiego

Gmina	Dostęp do dróg krajowych	Dostęp do dróg wojewódzkich	Ocena dostępności transportowej
Stare Juchy	0	0	0
Dubeninki	0	1	0
Korsze	0	2	1
Reszel	0	3	1
Kętrzyn	0	4	2
Orneta	0	5	2
Prostki	1	0	1
Kalinowo	1	1	1
Gołdap	1	2	1
Lidzbark Warmiński	1	3	2
Dobre Miasto	1	4	2
Pisz	2	0	1
Kiwity	2	1	1
Ełk	2	2	2
Morąg	2	4	3
Łukta	2	5	3
Pasym	3	0	2
Dźwierzuty	3	1	2
Szczytno	3	2	3
Jedwabno	3	3	3
Nidzica	3	4	3
Olsztynek	4	0	4
Mrażowo	4	2	3
Ostróda	4	2	4
Sorkwity	4	3	3
Barczewo	5	1	4

Źródło: Opracowanie własne.

2. Dostępność zasobów pracy

W tej kategorii czynników lokalizacji za przydatne informacje dla potencjalnych inwestorów uznano następujące ogólnodostępne dane: koncentrację ludności, liczbę osób w wieku produkcyjnym, stopę bezrobocia oraz ruchy migracyjne. Na potrzeby niniejszej pracy wyliczono jaki jest udział osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie osób faktycznie zamieszkujących gminę. Ponadto określono kierunek migracji poprzez wyliczenie salda oraz skalę migracji poprzez oszacowanie odsetka mieszkańców gminy, którzy z niej wyemigrowali. Dane wykorzystane do analizy były najnowszymi dostępnymi w czasie pisania niniejszej pracy i opisują sytuację na rynku pracy w roku 2006.

Gęstość zaludnienia w woj. warmińsko-mazurskim wynosiła 59 osób/km², jednakże różniła się znacząco w zależności od typu gminy. Największa koncentracja ludności w wieku produkcyjnym występowała w gminach miejskich²⁶³. Najwięcej osób zanotowano w gminie Kętrzyn – 1831 osób/km², a najmniej w gminie Lubawa – 358 osób/km². Średnia dla gmin miejskich wynosiła 1179 osób/km². Z kolei w gminach miejsko-wiejskich maksimum wyniosło 51osób/km² (gmina Morąg), minimum 15 osób/km² (gmina Ruciane-Nida), a średnia wyniosła 28. W gminach wiejskich wartości te były jeszcze niższe – maksimum to 42 osób/km² (Iłowo-Osada), minimum to 7 osób/km² (gmina Jedwabno), a średnia to 18 osób/km².

Najmniejszy udział osób w wieku produkcyjnym, w liczbie ludności zamieszkującej faktycznie daną gminę, zaobserwowano w północno-wschodniej gminie Banie Mazurskie, gdzie wyniósł 49%. Z kolei najwyższy udział osób w wieku produkcyjnym odnotowano w gminie Stawiguda (73%), która sąsiaduje bezpośrednio z miastem Olsztyn i jest w znacznym stopniu zamieszkiwana przez osoby uczące się i pracujące w stolicy regionu. W pozostałych gminach poziom ten oscylował wokół 60%. Sytuacja wyglądała bardzo podobnie, gdy przeanalizowano ten udział po podzieleniu gmin według typów i wyliczeniu średniej, która dla gmin miejskich ukształtowała się na poziomie 66%, dla gmin miejsko-wiejskich na poziomie 64%, a dla gmin wiejskich na poziomie 62%.

²⁶³ Z pominięciem Olsztyna i Elbląga.

Stopę bezrobocia dla poszczególnych gmin wyliczono jako stosunek liczby osób zarejestrowanych jako bezrobotni do liczby osób w wieku produkcyjnym. Średnia dla 114 badanych gmin wyniosła 17%. W podziale według typów kształtowała się ona następująco: w gminach miejskich minimalne bezrobocie wyniosło 10% (gminy Iława i Działdowo), największe 20% w gminie Górowo Iławeckie, a średnia ustaliła się na poziomie 13%. Z kolei w przypadku gmin miejsko-wiejskich wartości te przyjęły odpowiednio: 23%, 11% i 17%, a w gminach wiejskich odpowiednio: 7%, 32% i 18%.

Wysokie bezrobocie w gminach woj. warmińsko-mazurskiego wpływa negatywnie na wizerunek tego województwa jako rynku zasobów pracy, ponieważ jest to w znacznej mierze bezrobocie strukturalne – 102 gminy z 114 zostało uznanych w Rozporządzeniu Rady Ministrów²⁶⁴ jako „zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym”. Negatywne wrażenie na inwestorach może wywierać również skłonność mieszkańców do migracji. W badanych 112 gminach przeciętne saldo migracji przyjęło wartość ujemną -41 osób. W ujęciu absolutnym najwięcej osób w roku 2007 wyemigrowało z gminy miejskiej Szczytno (630 osób, co daje saldo ujemne na poziomie 279 osób), a najmniej w sąsiadującej z Olsztynem gminie wiejskiej Dywity (172 osoby, co daje saldo dodatnie na poziomie 232 osób). W przypadku gminy Dywity tegoż sukcesu można dopatrywać się w modzie na osiedlanie się pod miastem, czyli napływ ludności z Olsztyna. W podziale na gminy według typów oraz po odniesieniu salda migracji do ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym²⁶⁵ wyłania się następujący obraz: w gminach miejskich największy stopień emigracji odnotowany został w gminie Szczytno, gdzie netto²⁶⁶ wyemigrowało niemalże 2% populacji w wieku produkcyjnym, natomiast najwięcej osób netto przybyło w gminie Lubawa (0,4%). Średnia dla gmin miejskich ustaliła się na poziomie -0,7%. Bardzo podobne wartości wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich: 2% ludności w wieku produkcyjnym netto wyemigrowało z gminy Bisztynek, 0,5% przybyło netto w gminie Barczewo, a przeciętna wartość wyniosła -0,8%. Podobny obraz wyłania się także w przypadku gmin wiejskich, gdzie wartość

²⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r., Dz. U. z 1999r., nr 110, poz. 1264.

²⁶⁵ Ponieważ większość osób emigrujących jest w wieku produkcyjnym i są to emigracje zarobkowe.

²⁶⁶ Liczba osób przybyłych pomniejszona o liczbę osób, które wyemigrowały z gminy.

przeciętna wyniosła -0,6%. W tej grupie pojawiło się jednakże kilka gmin mocno od tej średniej odbiegających, m.in. gmina Kowale Oleckie (-3,4%) czy sąsiadująca z Olsztynem gmina Jonkowo (3,8%). Zestawienie wartości średnich dla gmin w podziale na poszczególne typy przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Wartości średnie cech opisujących dostępność zasobów pracy w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w woj. warmińsko-mazurskim w 2006 r.

Cechy (wartości średnie)	Typ gminy		
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Gęstość zaludnienia	1179 os./km ²	28 os./km ²	18 os./km ²
Osoby w wieku produkcyjnym	66%	64%	62%
Stopa bezrobocia	13%	17%	18%
Migracje netto do ludności w wieku produkcyjnym	-0,7%	-0,8%	-0,6%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z powyższej tabeli wynika, iż gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie wykazywały się dużym zróżnicowaniem pod względem średniej gęstości zaludnienia – w gminach wiejskich na 1 km² przypadało 65 razy mniej ludzi niż w gminach miejskich. Niska gęstość zaludnienia charakteryzowała też gminy miejsko-wiejskie. Zróżnicowanie można również było zaobserwować w stopie bezrobocia, która przyjęła najniższą wartość dla gmin miejskich. Z kolei struktura wiekowa we wszystkich typach gmin była zbliżona – udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności faktycznie zamieszkującej gminy przekraczał 60%. Podobnie też kształtował się średni odsetek migracji netto, który przyjął najniższą wartość w gminach wiejskich.

3. Lokalny rynek

Lokalny rynek rozumiany jest jako rynek, na którym przedsiębiorstwo może sprzedać swoje wyroby gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom i instytucjom działającym na terenie gminy, a także jako rynek, na którym może nabyć niezbędne produkty i usługi. Ze względu na ograniczenia wynikające z dostępności danych,

w niniejszej analizie pominięto aspekt gospodarstw domowych, bowiem dane dotyczące wynagrodzeń oraz struktury konsumpcji zbierane są wyłącznie na poziomie województwa lub powiatu. Na poziomie gminy można natomiast pozyskać następujące informacje opisujące lokalne podmioty gospodarcze: liczba podmiotów gospodarczych (w tym prywatnych) oraz ich koncentracja na terenie gminy; sekcje według Polskiej Klasyfikacji Działalności oraz informacje na temat ogólnej kondycji finansowej poprzez wielkość płaconego podatku od osób prawnych CIT. Ostatnią informację, podawaną przez GUS w wartości absolutnej, odniesiono do dochodów gminy oraz przeliczono na podmioty prywatne (z wyłączeniem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które tego podatku nie płacą).

Informacja o liczbie podmiotów gospodarczych niesie ze sobą informację o poziomie przedsiębiorczości w danej gminie, a poziom ich koncentracji pozwala porównać gminy ze sobą. We wszystkich badanych gminach ponad 90% podmiotów gospodarczych stanowiły podmioty prywatne i to one zostały wzięte pod uwagę, jako potencjalni partnerzy dla nowego podmiotu zlokalizowanego na tym obszarze. Analizując wartości absolutne: wśród gmin miejskich najwięcej prywatnych podmiotów gospodarczych zarejestrowanych było w gminie Ełk (4742), a najmniej w gminie przygranicznej Górowo Iławeckie (243). Przeciętnie w gminach miejskich zarejestrowanych było 2038 podmiotów. W gminach miejsko-wiejskich wartości te kształtowały się następująco: najwięcej w gminie Olecko (2310), najmniej w przygranicznej gminie Sępole (239), a wartość średnia to 778. W gminach wiejskich dominował sektor rolny, zatem liczby podmiotów gospodarczych były znacznie niższe niż w innych gminach. Najwięcej podmiotów zanotowano w gminie Dywity (890), najmniej w gminie Budry (88), a średnia wyniosła 287. Ponieważ gminy nawet w poszczególnych grupach różnią się wielkością, liczba podmiotów prywatnych została przeliczona na km² powierzchni. W gminach miejskich największą koncentracją podmiotów charakteryzowała się gmina Giżycko (237), najmniejszą gmina Lubawa (42), a przeciętna wartość wyniosła 150 podmiotów prywatnych/km². W gminach miejsko-wiejskich, które zajmują znacznie większe powierzchnie niż gminy miejskie, wartości te były znacznie niższe: najwięcej w gminie Olecko (9), najmniej w gminie Sępole (1), a średnio 3 podmioty na 1 km².

Gminy wiejskie charakteryzowały się jeszcze niższą koncentracją. Wyróżniającą się gminą była gmina Dywity, w której przypada 6 podmiotów na 1 km², oraz na drugim biegunie gmina Górowo Iławeckie, gdzie przypada 0,4 podmiotu. W większości gmin wiejskich wskaźnik ten oscylował wokół wartości średniej wynoszącej 1,4.

Wskazówką na temat możliwości pozyskania potencjalnych partnerów gospodarczych jest także informacja o sektorach, w których działają przedsiębiorstwa. We wszystkich gminach miejskich dominowała sekcja G „handel i naprawy” i sekcja K „działalność finansowa i ubezpieczeniowa”. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich dominującą sekcją również była sekcja G. Różnice pojawiały się w sekcjach będących na miejscu drugim. W gminach miejsko-wiejskich poza sekcją K znalazła się także sekcja D „przetwórstwo przemysłowe”, z kolei w gminach wiejskich sekcje: K, D, A „rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo” oraz F „budownictwo”. Powyższe dane wskazują, iż gminy miejskie miały profil głównie handlowo-usługowy, gminy miejsko-wiejskie profil handlowo-usługowy oraz przetwórczy (można przypuszczać, iż w mieście znajdowały się usługi i handel, a w okolicznych wsiach handel i przemysł), a gminy wiejskie charakteryzowało większe zróżnicowanie branżowe ze znacznym udziałem rolnictwa oraz budownictwa. Można zatem przyjąć założenie, że dla przedsiębiorstw z zakresu przetwórstwa rolnego szukających lokalnych dostawców dobrą lokalizacją będą gminy wiejskie, natomiast dla przedsiębiorstw potrzebujących usług – gminy miejskie lub miejsko-wiejskie.

W kategorii źródła dochodów własnych gminy jedną z pozycji zajmuje udział w podatku dochodowym od osób prawnych, z którego władza lokalna pobiera 6,71%²⁶⁷. Dla celów sprawozdawczości gminy podają do urzędów statystycznych, ile ten wpływ sumarycznie wyniósł. Wartość tę można odnieść do dochodów własnych gminy oraz do liczby prywatnych podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie gminy pomniejszonej o liczbę osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Dane te mają charakter czysto informacyjny i nie mogą być traktowane jako wyznacznik kondycji przedsiębiorstw (przy dużych dochodach własnych gminy spowodowanych na przykład sprzedażą mienia udział CIT może być mały), stąd też

²⁶⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966.

porównaniu posłużą wartości średnie. W gminach miejskich udział CIT w dochodach własnych gminy wyniósł średnio 1,6%, w gminach miejsko-wiejskich 0,7%, a w gminach wiejskich 0,6%. W przeliczeniu na liczbę podmiotów prywatnych niebędących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, sytuacja wyglądała następująco: w gminach miejskich na 1 podmiot średnio przypadało 784 zł, w gminach miejsko-wiejskich 363 zł, a w gminach wiejskich 437 zł.

Z powyższych informacji można wysnuć następujące wnioski odnośnie lokalnego rynku w gminach woj. warmińsko-mazurskiego:

- Największa koncentracja prywatnych podmiotów gospodarczych znajdowała się w gminach miejskich, a główne sektory działalności owych podmiotów to handel i usługi. Przedsiębiorstwa te przeciętnie wpłaciły też największą wartość sumaryczną podatku dochodowego od osób prawnych.
- W grupach gmin, niezależnie od rodzaju (miejska, miejsko-wiejska oraz wiejska), zaobserwowano zbliżony układ dominujących sekcji PKD.

4. Bliskość aglomeracji

Agglomeracje to miejsca charakteryzujące się relatywnie dużym zagęszczeniem ludności, co przejawia się w różnorodności prowadzonych przez nich działalności oraz intensywnej wymianie m.in. produktów, towarów, usług czy informacji. W woj. warmińsko-mazurskim brak jest aglomeracji, zatem jej funkcje muszą spełniać mniejsze miasta. Przyjmując założenia B. Domańskiego dotyczące wielkości miast mających znaczny wpływ na otoczenie, pod uwagę zostały wzięte miasta o liczbie ludności przekraczającej 50 000. Oczywiście nie ograniczono się jedynie do miast wewnątrz województwa, gdyż mieszkańcy i przedsiębiorcy z gmin leżących przy granicy z innym województwem mogą zaspokajać swoje potrzeby w najbliższym większym mieście niezależnie od granic administracyjnych.

Lista miast, które stały się punktem odniesienia w poniższej analizie przedstawia się następująco (wraz z przybliżoną liczbą mieszkańców): Olsztyn (180 000), Elbląg (130 000), Grudziądz (100 000), Suwałki (70 000), Łomża (65 000) oraz Ełk (56 000). Odległości w przybliżeniu do 10 km naliczono od centrum gminy

do centrum najbliższego miasta z wytypowanych miast zakładając podróż samochodem. W przypadku gmin miejskich (poza gminą Ełk) przeciętna odległość wynosi 60 km, a największa odległość wynosi 80 km. W przypadku gmin miejsko-wiejskich przeciętna odległość wynosi 50 km, a największa nie przekracza 90 km. W przypadku gmin wiejskich średnia odległość jest taka sama jak w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wynosi 50km, jednakże największa to 110 km. Warto tu jednak zaznaczyć, iż sieć osadnicza w regionie nie jest równomierna, zatem pomiędzy poszczególnymi gminami występuje znaczne zróżnicowanie pod względem tejże odległości, co przykładowo ilustruje tabela 11.

Tabela 11. Odległości przykładowych gmin wiejskich do najbliższego miasta powyżej 50 000 mieszkańców

Gmina	Odległość [km]
Ełk	0
Gronowo Elbląskie	10
Prostki	20
Świątki	30
Godkowo	40
Miłki	50
Małdyty	60
Lelkowo	70
Grodziczno	80
Barciany	100
Srokowo	110

Źródło: Opracowanie własne.

5. Obecność kapitału zagranicznego

Przydatną wskazówką na temat warunków prowadzenia działalności na danym obszarze mogą być także doświadczenia innych przedsiębiorstw. Specyficzną formą inwestowania są bezpośrednie inwestycje zagraniczne, w wyniku których powstaje przedsiębiorstwo z udziałem kapitału zagranicznego. Pierwszą kwestią którą inwestor musi wziąć pod uwagę, to regulacje prawne dotyczące zakupu nieruchomości przez cudzoziemców. Po przystąpieniu Polski do Europejskiego Obszaru Gospodarczego

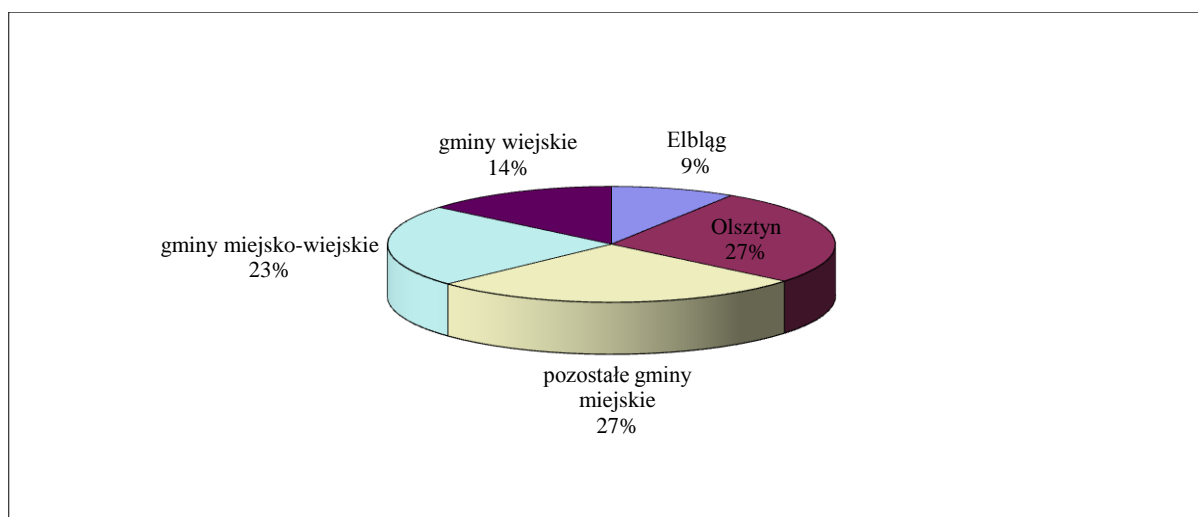
zaczęły obowiązywać nowe przepisy. Podstawowym aktem prawnym regulującym te zagadnienie jest ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w świetle której cudzoziemcy muszą pozyskać pozwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zasada ta obowiązuje również przy nabywaniu udziałów we własności czy użytkowaniu wieczystym nieruchomości. Wyjątek stanowią inwestorzy pochodzący z krajów należących do EOG. W tym przypadku pozwolenie jest wymagane jedynie przy nabywaniu ziemi rolnej (do roku 2016) i leśnej, a do maja 2009r. obowiązywało także przy nabywaniu tzw. drugich domów. Wyjątkiem od tej zasady jest zakup m.in. garaży lub nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca rezydującego w Polsce ponad 5 lat – wtedy pozwolenie nie jest wymagane²⁶⁸.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców wywołuje zwykle ambiwalentne reakcje społeczne, szczególnie odnośnie zakupu ziemi rolnej. Obecność przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym na terenie danej gminy niesie zatem informację, iż władze miejscowe mają neutralny lub pozytywny stosunek do tego typu przedsięwzięć i w związku z tym może ośmielać nowych inwestorów. W roku 2006 w całym woj. warmińsko-mazurskim zarejestrowane było ponad 900 przedsiębiorstw, z czego najwięcej w Olsztynie – 27%, a następnie w Elblągu – 9%. Zatem obydwie miasta wykluczone z dalszej analizy w sumie przyciągnęły 36% inwestorów zagranicznych. Pozostałe przedsiębiorstwa zlokalizowane były w gminach miejskich (27%), miejsko-wiejskich (23%) oraz wiejskich (14%). Zgodnie z informacją zawartą w spisie REGON, w mieście Olsztyn zlokalizowanych zostało tyle samo przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego co sumarycznie w pozostałych gminach miejskich (z wykluczeniem Elbląga). Oczywiście należy pamiętać, iż wiele przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego działających na terenie woj. warmińsko-mazurskiego ma siedzibę główną w innym mieście czy województwie, zatem nie widnieje w wojewódzkim rejestrze. Tak jest w przypadku wszystkich sklepów sieciowych i hipermarketów czy oddziałów zakładów produkcyjnych czy też instytucji finansowych. Stąd należy pamiętać o informacyjnym

²⁶⁸ Szerzej na ten temat w publikacji Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych „The Things You Have to Know”, s. 20-21, <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=d714d2c5a796d5814c565d78dd16188d> z dn. 22.04.2009 r.

charakterze tych danych, które umożliwiają zaobserwowanie pewnych prawidłowości. Wykres procentowy wyboru lokalizacji przedstawia rysunek 19.

Porównać można także przeciętną koncentrację przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w poszczególnych grupach gmin. W gminach miejskich było to średnio 18 na gminę (najwięcej w Mrągowie – 43, najmniej w Górowie Iławeckim – 2), w gminach miejsko-wiejskich średnia wynosiła 6, przy rozkładzie od 0 do 16, natomiast w gminach wiejskich średnia oscylowała wokół 2, przy rozkładzie od 0 do 13. Ta ostatnia wysoka wartość wystąpiła tylko w gminie wiejskiej otaczającej miasto Elbląg, a 10 pojawiła się w sąsiadującej z Olsztynem gminie Gietrzwałd. W pozostałych gminach wiejskich liczba nie odbiegała znacząco od wartości średniej.



Rysunek 19. Lokalizacja przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w woj. warmińsko-mazurskim (2006 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z REGON.

6. Udogodnienia dla inwestorów

Na potrzeby niniejszej analizy skupiono się na udogodnieniach oferowanych przez Specjalne Strefy Ekonomiczne. Jak wspomniano już wcześniej, gminy woj. warmińsko-mazurskiego należą do dwóch SSE – Warmińsko-Mazurskiej oraz Suwalskiej. Na potrzeby grupowania gmin w zbiory podobnych pod względem czynników lokalizacji każdej gminie przypisano jeden z dwóch wariantów: T, jeżeli w danej gminie występują obszary objęte specjalną strefą, oraz N, jeżeli strefa nie

występuje. Podstrefy w woj. warmińsko-mazurskim zostały zlokalizowane w następujący sposób: w 8 gminach miejskich (co stanowi 57% tychże gmin), w 6 gminach miejsko-wiejskich (19%) oraz w 2 gminach wiejskich (3%)²⁶⁹.

²⁶⁹ Dane pochodzą z oficjalnej strony Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej <http://www.wmsse.com.pl/start.php?po=cooferujemy> z dn. 22.04.2009, oraz Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej <http://www.ssse.com.pl/PL/podstrefy.php> z dn. 22.04.2009 r.

3. 3. Tworzenie grup gmin podobnych – zastosowanie metody analizy skupień

Zbiór cech wyjściowych został określony na podstawie analizy literatury zawierającej wyniki badań ośrodków naukowych nad zagadnieniem czynników lokalizacji inwestycji²⁷⁰. Grupowanie gmin wymagało jednakże stworzenia zbioru cech wyjściowych, którym można przypisać wartości. Wśród przypisanych cech pojawiły się zarówno cechy ilościowe, jak i jakościowe. Materiał statystyczny stanowiły dane otrzymane z kilku źródeł, jak Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, Urząd Statystyczny w Olsztynie oraz opracowania Warmińsko-Mazurskiej i Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Tabela 12. Zmienne poddane analizie w początkowej fazie badania

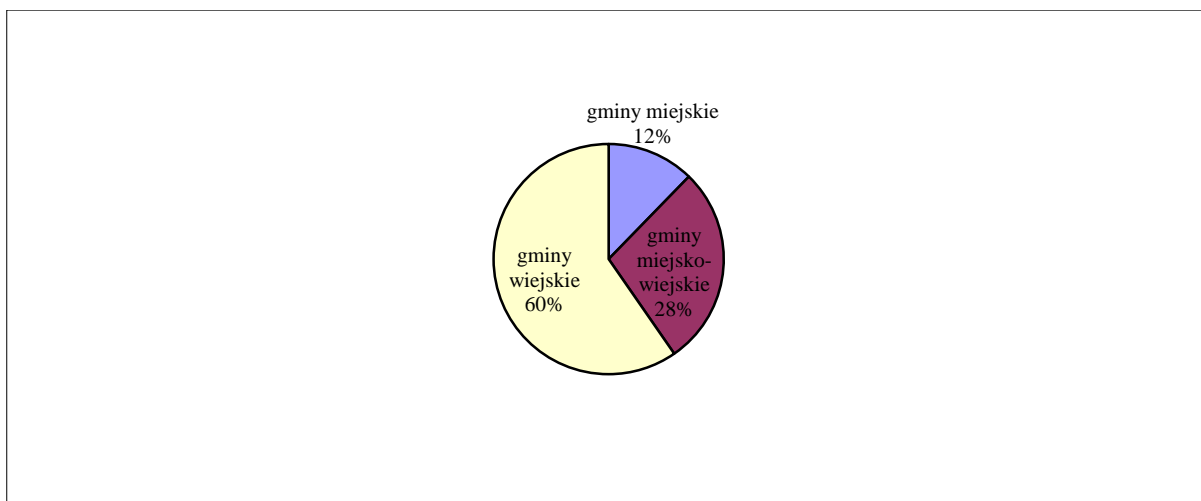
Czynnik lokalizacji	Symbol	Cecha diagnostyczna wyjściowa	Wyrażenie wartości
Dostępność transportowa	z1	Dostęp do dróg krajowych i wojewódzkich	1 - słaby, 2 - średni, 3 - dobry
Dostępność zasobów pracy	z2	Koncentracja ludności w wieku produkcyjnym	os./km ²
	z3	Udział osób w wieku produkcyjnym w ludności gminy	%
	z4	Stopa bezrobocia	%
	z5	Saldo migracji	dodatnie lub ujemne
	z6	Odsetek emigrantów w wieku produkcyjnym	%
Lokalny rynek	z7	Prywatne podmioty gospodarcze	liczba podmiotów
	z8	Koncentracja prywatnych podmiotów gospodarczych	pod./km ²
	z9	Zróżnicowanie działalności	dominujące sekcje wg PKD
	z10	Udział CIT w dochodach własnych gminy	%
	z11	CIT przypadający na podmiot prywatny	zł
Bliskość aglomeracji	z12	Odległość od miasta > 50 tys. mieszkańców	km
Obecność kapitału zagranicznego	z13	Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego	liczba podmiotów
Udogodnienia dla inwestorów	z14	Funkcjonowanie SSE na obszarze gminy	T - tak, lub N - nie

Zródło: Opracowanie własne.

²⁷⁰ Co zostało przedstawione w rozdziale 2.

Do wyrażenia wartości cech w ujęciu ilościowym użyto zróżnicowanych jednostek, m.in. liczba osób przypadających na 1 km², udziały procentowe, kilometry, wartości pieniężne wyrażone w złotych oraz liczba podmiotów gospodarczych. W przypadku cech niemierzalnych posłużono się ocenami danej cechy (1- słaba, 2- średnia, 3- dobra), symbolami T-tak N-nie oraz sekcjami według PKD. W rezultacie otrzymano następujący zbiór przedstawiony w tabeli 12.

Dane zostały doprowadzone do porównywalności metodą standaryzacji. W procesie analizy merytorycznej zauważono, iż wśród wszystkich gmin dwie jednostki charakteryzują się wartościami o anormalnych poziomach – dotyczy to miasta Olsztyna oraz Elbląga. W związku z tym zostały one usunięte z listy obiektów podlegających dalszemu badaniu. Ponadto zanotowano, iż gminy woj. warmińsko-mazurskiego wykazują silne zróżnicowanie pod względem czynników lokalizacji w zależności od rodzaju – gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Gminy miejskie osiągały najlepsze wyniki praktycznie we wszystkich dziedzinach, następnie gminy miejsko-wiejskie, a najslabiej wypadły gminy wiejskie. Wyjątek stanowiły gminy wiejskie sąsiadujące bezpośrednio z największymi miastami regionu – Olsztynem i Elblągiem, ponieważ stanowiły one zaplecze mieszkalno-usługowe dla tychże miast i w związku z tym charakteryzowały się lepszymi wartościami. Ze względu na tak duże zróżnicowanie zasadne wydało się szukanie gmin podobnych w grupach gmin tego samego rodzaju, zatem przeprowadzono pierwszą klasyfikację. Powstałe w jej wyniku poszczególne grupy gmin nie są podobne pod względem liczności. Najmniejszą grupę stanowią gminy miejskie, których po wyłączeniu Olsztyna i Elbląga, jest 14. Grupę średnią pod względem liczebności stanowią gminy miejsko-wiejskie – 33, a najliczniejszą gminy wiejskie – 67 gmin. Procentowy udział poszczególnych rodzajów gmin przedstawia rysunek 20.



Rysunek 20. Gminy w woj. warmińsko-mazurskim według rodzajów

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie cechy poddano analizie pod względem zróżnicowania wartości wśród gmin z poszczególnych grup. Wyciągnięto następujące wnioski:

- Wyraźnym zróżnicowaniem charakteryzowały się cechy z1, z2, z4, z8, z10, z11, z12, z13 i z14.
- Cecha z3 w poszczególnych gminach nie odbiegała znacząco od średniej wartości 64% (współczynnik zmienności wyniósł 0,06 i był niższy od zadanej arbitralnie liczby 0,1) zatem została uznana za nieistotną w grupowaniu gmin.
- Cechy z5 i z6 zostały uznane za mało istotne, gdyż odsetek migracji netto²⁷¹ w żadnej z badanych gmin nie był znaczący i rzadko przekraczał 1% na plus lub minus.
- Podobnie odrzucona została cecha z9, ponieważ gminy z danego rodzaju charakteryzowały się podobną strukturą jeśli chodzi o sekcje dominujące (pod uwagę wzięto cztery najbardziej dominujące sekcje).
- Cecha z7 została odrzucona ze względu na wartości absolutne nieprzydatne przy porównywaniu.

W rezultacie przeprowadzenia powyższej analizy zmienności powstał zestaw cech wykorzystanych w badaniu przedstawiony w poniższej tabeli 13.

²⁷¹ Migracja netto = liczba imigrantów – liczba emigrantów

Tabela 13. Cechy poddane dalszej analizie

Czynnik lokalizacji	Symbol	Cecha diagnostyczna	Wyrażenie wartości
Dostępność transportowa	Zmn1	Dostęp do dróg krajowych i wojewódzkich	1 - słaby, 2 - średni, 3 - dobry
Dostępność zasobów pracy	Zmn2	Koncentracja ludności w wieku produkcyjnym	os./km ²
	Zmn3	Stopa bezrobocia	%
Lokalny rynek	Zmn4	Koncentracja prywatnych podmiotów gospodarczych	pod./km ²
	Zmn5	Udział CIT w dochodach własnych gminy	%
	Zmn6	CIT przypadający na podmiot prywatny	zł
Bliskość aglomeracji	Zmn7	Odległość od miasta > 50 tys. Mieszkańców	km
Obecność kapitału zagranicznego	Zmn8	Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego	liczba podmiotów
Udogodnienia dla inwestorów	Zmn9	Funkcjonowanie SSE na obszarze gminy	T - tak, lub N - nie

Zródło: Opracowanie własne.

W drugiej kolejności sprawdzono, czy pomiędzy poszczególnymi cechami nie zachodzi silna korelacja liniowa. Korelację wyliczono w programie Statistica 6, zapisując cechy o wartościach procentowych w postaci ułamków dziesiętnych oraz przypisując kody dla funkcjonowania strefy: T – 1, N – 2. Otrzymano następujące wyniki:

Tabela 14. Analiza korelacji cech w gminach woj. warmińsko-mazurskiego

Gminy miejskie	Zmn1	Zmn2	Zmn3	Zmn4	Zmn5	Zmn6	Zmn7	Zmn8	Zmn9
Zmn1	1,00	0,00	-0,61	0,20	0,17	0,01	-0,11	0,52	0,67
Zmn2	0,00	1,00	-0,13	0,92	0,09	0,06	-0,29	0,48	0,11
Zmn3	-0,61	-0,13	1,00	-0,21	-0,64	-0,38	0,00	-0,24	-0,26
Zmn4	0,20	0,92	-0,21	1,00	0,19	0,07	-0,35	0,72	0,19
Zmn5	0,17	0,09	-0,64	0,19	1,00	0,81	0,08	0,10	-0,09
Zmn6	0,01	0,06	-0,38	0,07	0,81	1,00	0,21	-0,18	-0,18
Zmn7	-0,11	-0,29	0,00	-0,35	0,08	0,21	1,00	-0,29	-0,41
Zmn8	0,52	0,48	-0,24	0,72	0,10	-0,18	-0,29	1,00	0,48
Zmn9	0,67	0,11	-0,26	0,19	-0,09	-0,18	-0,41	0,48	1,00

Tabela 14. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie	Zmn1	Zmn2	Zmn3	Zmn4	Zmn5	Zmn6	Zmn7	Zmn8	Zmn9
Zmn1	1,00	0,44	-0,52	0,21	0,27	0,23	-0,41	0,18	0,14
Zmn2	0,44	1,00	-0,51	0,88	0,46	0,31	-0,17	0,69	0,56
Zmn3	-0,52	-0,51	1,00	-0,46	-0,06	-0,26	0,53	-0,22	-0,24
Zmn4	0,21	0,88	-0,46	1,00	0,52	0,33	-0,18	0,73	0,55
Zmn5	0,27	0,46	-0,06	0,52	1,00	0,78	-0,08	0,51	0,22
Zmn6	0,23	0,31	-0,26	0,33	0,78	1,00	-0,08	0,23	0,00
Zmn7	-0,41	-0,17	0,53	-0,18	-0,08	-0,08	1,00	-0,28	-0,10
Zmn8	0,18	0,69	-0,22	0,73	0,51	0,23	-0,28	1,00	0,41
Zmn9	0,14	0,56	-0,24	0,55	0,22	0,00	-0,10	0,41	1,00

Gminy wiejskie	Zmn1	Zmn2	Zmn3	Zmn4	Zmn5	Zmn6	Zmn7	Zmn8	Zmn9
Zmn1	1,00	0,32	-0,37	0,52	0,30	0,26	-0,17	0,46	0,26
Zmn2	0,32	1,00	-0,58	0,83	0,35	0,32	-0,14	0,23	0,24
Zmn3	-0,37	-0,58	1,00	-0,60	-0,19	-0,16	0,23	-0,07	-0,30
Zmn4	0,52	0,83	-0,60	1,00	0,36	0,30	-0,33	0,17	0,41
Zmn5	0,30	0,35	-0,19	0,36	1,00	0,88	-0,21	0,27	0,10
Zmn6	0,26	0,32	-0,16	0,30	0,88	1,00	-0,19	0,24	-0,01
Zmn7	-0,17	-0,14	0,23	-0,33	-0,21	-0,19	1,00	-0,01	-0,27
Zmn8	0,46	0,23	-0,07	0,17	0,27	0,24	-0,01	1,00	-0,06
Zmn9	0,26	0,24	-0,30	0,41	0,10	-0,01	-0,27	-0,06	1,00

Zródło: Opracowanie własne.

We wszystkich rodzajach gmin zaobserwowano silną korelację między cechami Zmn2 i Zmn4 oraz Zmn5 i Zmn6, to jest między koncentracją ludności w wieku produkcyjnym a koncentracją prywatnych podmiotów gospodarczych oraz pomiędzy udziałem CIT w dochodach własnych gminy oraz wielkością CIT przypadającą na jeden podmiot gospodarczy nie będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą. Co ciekawe, w gminach miejskich analiza korelacji wykazała zupełny brak zależności między kształtowaniem się dostępności transportowej i koncentracji ludności w wieku produkcyjnym, natomiast w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich między przeciętnym CIT a funkcjonowaniem specjalnej strefy ekonomicznej. W związku z wynikiem przeprowadzonej analizy zdecydowano, aby zrezygnować z cechy 4 oraz z cechy 5. Do docelowej analizy skupień użyto zatem następującego zestawu cech:

Tabela 15. Cechy zastosowane w analizie skupień

Czynnik lokalizacji	Symbol	Cecha diagnostyczna	Wyrażenie wartości
Dostępność transportowa	x1	Dostęp do dróg krajowych i wojewódzkich	1 - słaby, 2 - średni, 3 - dobry
Dostępność zasobów pracy	x2	Stopa bezrobocia	ułamek dziesiątyny
Lokalny rynek	x3	Koncentracja ludności w wieku produkcyjnym	os./km ²
	x4	CIT przypadający na podmiot prywatny	zł
Bliskość aglomeracji	x5	Odległość od miasta > 50 tys. Mieszkańców	km
Obecność kapitału zagranicznego	x6	Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego	liczba podmiotów
Udogodnienia dla inwestorów	x7	Funkcjonowanie SSE na obszarze gminy	T - tak, lub N - nie

Zródło: Opracowanie własne.

Ostatecznie dobrane cechy diagnostyczne posłużyły do klasyfikacji obiektów. Grupowanie obiektów podobnych przeprowadzone zostało z zastosowaniem metody analizy skupień. Pod pojęciem analizy skupień kryje się kilka wariantów algorytmów klasyfikacji. Jest ona narzędziem, które pozwala na ułożenie badanych obiektów w grupy w taki sposób, aby stopień powiązania obiektów z obiektami należącymi do tej samej grupy był jak największy, a z obiektami z pozostałych grup jak najmniejszy. Istotnym jest fakt, iż analiza skupień wykrywa struktury w danych bez wyjaśniania dlaczego one występują – nie jest zatem testem statystycznym, ale metodą grupowania obiektów w skupienia, aby mogły być poddawane dalszej analizie. W tej metodzie do tworzenia skupień wykorzystywane są miary rozbieżności lub odległości pomiędzy obiektami. Najbardziej bezpośrednim sposobem obliczenia odległości między obiektami w przestrzeni wielowymiarowej jest obliczenie odległości euklidesowej. Odległości euklidesowe mogą być wyliczane na podstawie danych nieprzetworzonych, co ma pewne zalety (np. na odległość pomiędzy dwoma dowolnymi obiektami nie ma wpływu dodanie do analizy nowych obiektów, które mogą być obiektami odstającymi). Jednakże na wynik pomiaru odległości mają wpływ różnice jednostek między wymiarami, na podstawie których są wyliczane odległości,

co może spowodować otrzymanie zupełnie innych wyników. W związku z tym zalecana jest standaryzacja prowadząca do porównywalnej skali²⁷².

Powiązane obiekty tworzą pierwsze skupienia, które podlegają powiązaniu z dostatecznie podobnymi innymi skupieniami. W tym procesie badacz musi zdecydować się na konkretną zasadę wiązania lub aglomeracji, dzięki której określi kiedy dwa skupienia są wystarczająco podobne, by można je połączyć w następne skupienie. Popularną metodą jest tzw. metoda pojedynczego wiązania. Zgodnie z tą procedurą, wiązane są ze sobą dwa skupienia, gdy dowolne dwa obiekty z tych dwóch skupień znajdują się w mniejszej odległości niż odpowiednia odległość wiązania, czyli odległość między dwoma skupieniami jest określona przez odległość między dwoma najbliższymi obiektami (najbliższymi sąsiadami) należącymi do różnych skupień²⁷³.

Innymi słowy, zastosowana w niniejszej pracy analiza skupień polega na dokonywaniu sukcesywnych fuzji n jednostek do poszczególnych grup. Rezultatem zastosowania tej metody jest kompletna hierarchia skupień – kolejne skupienia jednostek wynikają z poprzednio utworzonych, z monotonicznie zmieniającym się współczynnikiem ich podobieństwa²⁷⁴. Punktem wyjścia w tej metodzie jest macierz standaryzowanych danych o wymiarach $m \times p$, gdzie m – oznacza liczbę danych obiektów ($i = 1, 2, \dots, m$), natomiast p – liczbę uwzględnianych cech ($j = 1, 2, \dots, p$). Następnie macierz danych musi zostać przekształcona w macierz odległości euklidesowych²⁷⁵. Odległość ta definiowana jest następującym wzorem (wzór 7.):

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{k=1}^p (X_{ik} - X_{jk})^2}$$

gdzie: d_{ij} – odległość euklidesowa między jednostkami o numerach odpowiednio i oraz j , X_{ij} – wartość k -tej cechy statystycznej dla i -tej jednostki w zbiorowości.

Na wynik pomiaru podobieństwa obiektów mają wpływ skale, w których wyrażono poszczególne kryteria oceny podobieństwa (x_1, x_2, \dots, x_7). W celu

²⁷² Szerzej na ten temat: <http://www.statsoft.pl/textbook/stcluan.html>, z dn. 12.03.2010.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ M. Rószkiewicz, *Narzędzia statystyczne w analizach marketingowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 108.

²⁷⁵ Szerzej na ten temat w: A. Hopfer, R. Żróbek, S. Żróbek, *Wyznaczanie granic stref przejściowych między miastem a wsią za pomocą analizy skupień na przykładzie północno-wschodniego fragmentu strefy przejściowej Olsztyna*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie, nr 15/1985, s. 158-161.

dokonania obiektywnej oceny podobieństwa zalecane jest sprowadzenie kryteriów segmentacji do porównywalności poprzez ich znormalizowanie²⁷⁶. Najpopularniejszą formą, zastosowaną w niniejszym badaniu, jest reguła standaryzacji (tab. 16).

Etapy działań w analizie skupień przebiegają następująco²⁷⁷:

- wyznaczenie macierzy odległości;
- wybór najmniejszej wartości w macierzy (z pominięciem wartości leżących na głównej przekątnej) i utworzenie skupienia jednostek, których ta najmniejsza odległość dotyczy;
- ponowne wyznaczenie macierzy odległości dla zredukowanego zbioru obiektów.

Do wyznaczenia macierzy zastosowano program *Statistica 6*. Wyniki przedstawiono w formie dendrogramu będącego dwuwymiarowym diagramem przedstawiającym fuzje dokonywane w kolejnych krokach. Ze względu na wielkość arkuszy kalkulacyjnych wyniki zostały szczegółowo zaprezentowane na gminach miejskich, a arkusze obrazujące znormalizowane wartości zastosowanych cech, macierze odległości i dendrogramy skupień dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich znalazły się w załącznikach.

Tabela 16. Znormalizowane wartości cech użytych do skupienia gmin miejskich

Obiekty	Gmina	x1	x2	x3	x4	x5	z6	z7
G_1	Ełk	2	0,1182	1,1452	-0,1089	-2,7324	2	0,4261
G_2	Giżycko	2	0,1547	1,3257	-0,3162	0,1366	1	1,0460
G_3	Kętrzyn	2	0,1212	1,0199	2,5410	1,0930	1	-0,3487
G_4	Mrągowo	3	0,1276	0,0139	-0,5271	0,1366	2	1,9758
G_5	Szczytno	3	0,1184	0,8627	-0,3213	-0,3415	2	0,3487
G_6	Bartoszyce	2	0,1541	0,4496	-0,2569	0,6148	2	0,1937
G_7	Górowo Iławeckie	1	0,2004	-1,1666	-1,1768	0,6148	1	-1,2009
G_8	Lidzbark Warmiński	2	0,1521	-0,7447	0,2567	-0,3415	2	-0,3487
G_9	Braniewo	2	0,1647	-0,5910	-0,8419	-0,8197	1	-0,8135
G_10	Ostróda	3	0,1154	1,1758	0,0968	-0,8197	2	1,5109
G_11	Działdowo	2	0,1003	-0,2409	-0,7511	1,0930	1	-0,5036
G_12	Iława	3	0,0980	-0,4489	-0,3724	0,6148	2	0,0387
G_13	Lubawa	2	0,1097	-1,6408	1,7642	0,6148	1	-1,3559
G_14	Nowe Miasto Lubawskie	3	0,1370	-1,1598	0,0139	0,1366	2	-0,9685

Źródło: Opracowanie własne.

²⁷⁶ M. Rószkiewicz, *Narzędzia...*, op. cit., s. 109.

²⁷⁷ Ibidem.

Połowa macierzy prezentująca wszystkie warianty odległości euklidesowej pomiędzy poszczególnymi gminami miejskimi przedstawiona została w tabeli 17.

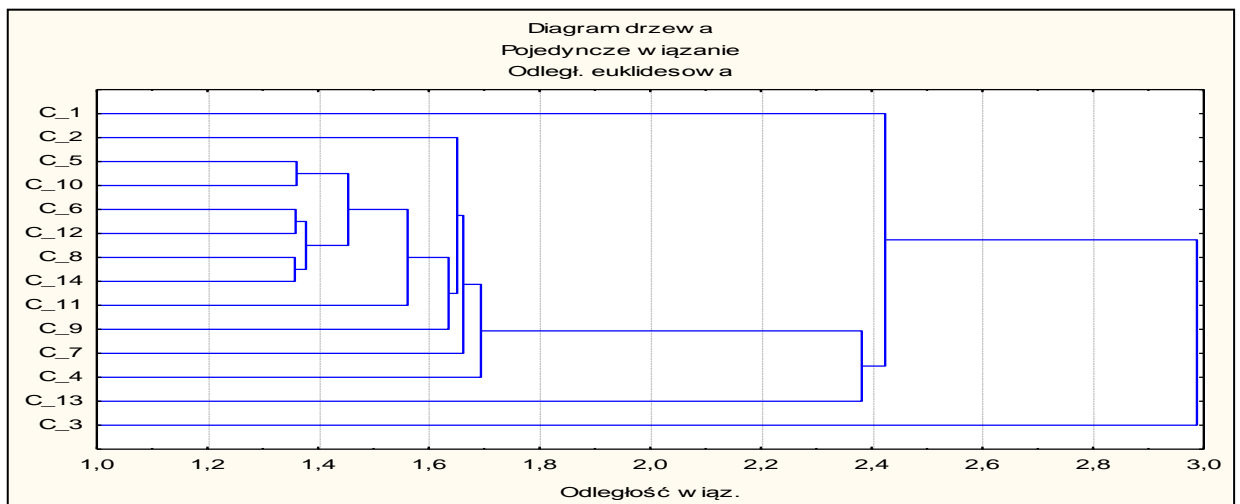
Tabela 17. Macierz odległości euklidesowej dla gmin miejskich

G_1	G_2	G_3	G_4	G_5	G_6	G_7	G_8	G_9	G_10	G_11	G_12	G_13	G_14	
0,00	3,11	4,82	3,62	2,62	3,43	4,73	3,17	3,12	2,42	4,34	3,87	5,16	4,06	G_1
	0,00	3,33	2,15	1,71	1,65	3,64	2,79	2,88	1,82	2,44	2,53	4,37	3,51	G_2
		0,00	4,33	3,57	3,11	4,53	3,37	4,23	3,89	3,53	3,61	2,99	3,80	G_3
			0,00	1,91	2,16	4,14	2,80	3,34	1,69	3,03	2,05	4,62	3,22	G_4
				0,00	1,45	3,63	2,10	2,44	1,36	2,49	1,65	4,05	2,48	G_5
					0,00	2,72	1,70	2,34	2,33	1,56	1,36	3,44	2,29	G_6
						0,00	2,42	1,91	4,64	1,66	2,78	3,15	2,59	G_7
							0,00	1,64	2,90	2,09	1,60	2,45	1,36	G_8
								0,00	3,38	1,97	2,24	3,20	2,00	G_9
									0,00	3,53	2,66	4,79	3,54	G_10
										0,00	1,65	3,04	2,14	G_11
											0,00	3,15	1,38	G_12
												0,00	2,38	G_13
													0,00	G_14

Źródło: Opracowanie własne.

W wyżej przedstawionej macierzy można odczytać, iż odległości znajdują się w przedziale $\langle 1,36; 5,16 \rangle$. Najmniejsza odległość występuje pomiędzy G10 i G5, G6 i G12 oraz G8 i G14. Są to pary gmin najbardziej do siebie podobnych. Jednocześnie pomiędzy tymi trzema parami również występuje spore podobieństwo. Wygodną formą do porównywania odległości jest diagram drzewa (wykres 1).

Wykres 1. Dendrogram odległości euklidesowej dla gmin miejskich



Źródło: Opracowanie własne.

Ze względu na odległość wiązania wyraźnie zarysowują się trzy przedziały połączeń między skupiskami $\langle 1; 1,5 \rangle$, $\langle 1,5; 1,7 \rangle$ oraz $\langle 1,7; 3 \rangle$. W związku z tym za gminy najbardziej do siebie podobne pod względem przedstawionych wcześniej

cech uznano następujące gminy: Szczytno, Ostróda, Bartoszyce, Iława, Lidzbark Warmiński oraz Nowe Miasto Lubawskie.

Wśród gmin miejsko-wiejskich najmniejsza odległość euklidesowa wyniosła 0,57, a największa 8,65. Analiza diagramu drzewa uwypukliła również trzy przedziały zależne od odległości wiązania: $(0; 1>$, $(1; 1,5>$ oraz $(1,5; 4)$. W pierwszym przedziale skupiającym gminy najbardziej podobne znalazły się następujące gminy: Ryn, Pieniężno, Ruciane-Nida, Bisztynek, Miłomłyn, Frombork, Pasym, Kisielice, Węgorzewo i Mikołajki. W przypadku gmin wiejskich najmniejsza odległość wyniosła 0,09, a największa 6,77. Dendrogram pozwolił na podzielenie skupisk na trzy przedziały: $(0; 0,5>$, $(0,5; 1>$ oraz $(1; 3,5>$. W przedziale pierwszym znalazły się następujące gminy: Dubeninki, Godkowo, Wieliczki, Świątki, Rychliki, Miłki, Płoskinia, Lubomino, Wilczęta, Kolno, Kalinowo, Stare Juchy, Banie Mazurskie, Janowo, Janowiec Kościelny, Kozłowo, Budry, Kruklanki, Kiwity, Giżycko, Małdyty, Dźwierzuty, Braniewo, Mrągowo, Iława, Pozezdrze, Górowo Iławeckie.

Następnie gminy w stworzonych grupach uszeregowano według liczby prywatnych podmiotów gospodarczych przypadających na kilometr kwadratowy. Z każdej grupy wybrano po cztery gminy – dwie charakteryzujące się najmniejszą koncentracją gospodarczą i dwie charakteryzujące się największą koncentracją.

Tabela 18. Gminy wybrane do badania przy pomocy kwestionariusza ankiety

Typ gminy	Nazwa gminy	Koncentracja podmiotów gospodarczych
miejska	Nowe Miasto Lubawskie	niska
miejska	Lidzbark Warmiński	niska
miejska	Szczytno	wysoka
miejska	Ostróda	wysoka
miejsko - wiejska	Bisztynek	niska
miejsko - wiejska	Ryn	niska
miejsko - wiejska	Mikołajki	wysoka
miejsko - wiejska	Węgorzewo	wysoka
wiejska	Górowo Iławeckie	niska
wiejska	Budry	niska
wiejska	Mrągowo	wysoka
wiejska	Giżycko	wysoka

Źródło: Opracowanie własne.

W ten sposób zakończono etap pierwszy badania, a w wyniku klasyfikacji wyodrębniono gminy, które przeszły do etapu drugiego (tab. 18.).

Pierwszy etap badania miał na celu zaproponowanie metody klasyfikacji gmin ze względu na wybrane czynniki lokalizacji. Zastosowana metoda analizy skupień pozwoliła na wyłonienie grup gmin charakteryzujących się najmniejszymi rozbieżnościami w wartościach założonych cech, a tym samym będących do siebie jak najbardziej podobnymi co do warunków lokalizacji inwestycji. Dzięki tej procedurze można przejść do następnego etapu badania, w którym analizie poddany został sposób gospodarowania nieruchomościami gruntowymi w aspekcie lokalizacji inwestycji z pominięciem innych czynników mających wpływ na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorców. Wybrane czynniki lokalizacji w badanych gminach są bowiem na tyle zbliżone, iż można założyć, iż nie mają znaczącego wpływu.

Rozdział 4

Gospodarowanie gruntami w gminie jako element zarządzania strategicznego nakierowanego na pozyskiwanie nowych inwestycji

4.1. Strategia rozwoju jako narzędzie zarządzania gminą

Rozważania na temat efektywnego zarządzania gminą można rozpocząć od przedstawienia gminy jako szczególnego rodzaju organizacji. Sam termin „organizacja” doczekał się w literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu wielu definicji, gdyż pojęcie to nie jest jednoznaczne. Przywołując i łącząc kilka wybranych propozycji określenia tego zagadnienia, można stwierdzić, iż organizacja to: „zbiór elementów, wewnątrznie uporządkowanych, powiązanych ze sobą i działających w otoczeniu”²⁷⁸. Uniwersalną definicję organizacji wywiódł także z prac T. Kotarbińskiego i J. Zieleniewskiego ekonomista P. Banaszyk²⁷⁹, przedstawiając ją w następujący sposób: „organizacja [to] całość, której części współprzyczyniają się do jej powodzenia, a całość do powodzenia części” lub „organizacja [to] system, którego uporządkowanie polega przede wszystkim na tym, że funkcjonalnie zróżnicowane jego części w zasadzie współprzyczyniają się do powodzenia całości, a powodzenie całości jest istotnym warunkiem powodzenia części”. Z kolei przywoływany przez tego autora L. Krzyżanowski podkreśla, iż organizacja jest zorientowana na realizację jakichś celów. Człowiek jest niezbędnym elementem organizacji, dlatego S. P. Robbins i D. A. DeCenzo uważają, iż „organizacja jest systematycznym układem ludzi zebranych w celu osiągnięcia określonego celu”²⁸⁰. Podobne zdanie na ten temat wyrazili J. A. F. Stoner, R. E. Freeman i D. R. Gilbert określając organizację jako „dwie lub więcej osób, współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów”²⁸¹. Biorąc pod uwagę aspekt ludzki i aspekt celowości, organizacja może być także traktowana jako system, który zachowuje się rozmyślnie, gdyż nie tylko dobiera środki

²⁷⁸ J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2004, s. 12.

²⁷⁹ *Podstawy organizacji i zarządzania*, pod red. K. Krzakiewicza, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994, s. 37.

²⁸⁰ S. P. Robbins, D. A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 29.

²⁸¹ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001, s. 20.

na osiąganie celów, ale także samodzielnie określa cele, które ma zamiar osiągać²⁸². Rozpatrywanie organizacji w kategorii systemu wymaga występowania określonych jej cech, wśród których wyróżnia się m.in. stałe wzajemne oddziaływanie z otoczeniem (system otwarty), wewnętrzne uporządkowanie, istnienie dla realizacji określonych funkcji, podział na funkcjonalne podsystemy²⁸³.

Analiza wyżej przytoczonych definicji kieruje do wniosku, iż gmina może stanowić swoisty przykład organizacji, gdyż jest systemem elementów, które wspólnie tworzą zorganizowaną społeczność lokalną. Gmina, będąc wspólnotą samorządową ludzi zamieszkujących wyodrębniony administracyjnie obszar, jest jednostką posiadającą określoną strukturę i wzajemne relacje. Ponadto została ona powołana do życia, aby spełniać określone cele, wśród których najważniejsze jest osiągnięcie usprawnień społeczno-gospodarczych składających się na szerokie pojęcie „rozwój lokalny”. Specyficzne dla gminy, jako organizacji podlegającej zarządzaniu, jest zróżnicowanie elementów tworzących całość, m.in. władze lokalne, mieszkańcy, przedsiębiorcy i instytucje; czyli przenikające się aspekty polityczne, społeczne i gospodarcze działające w środowisku zarówno przyrodniczym, jak i kulturowym (obydwa wymagające poszanowania i ochrony). Jak w przypadku każdej organizacji, elementy te na siebie wzajemnie oddziałują i współprzyczyniają się do powodzenia lub straty całości. Zatem gminę, jako organizację, można przyrównać do przedsiębiorstwa, w którym rolę kierownictwa odgrywają władze lokalne. Z drugiej jednak strony powodzenie tego rodzaju organizacji wychodzi w znacznej mierze poza czysto ekonomiczne mierniki i wskaźniki, gdyż miarą powodzenia jest rozwój lokalny zawierający w sobie również aspekty poprawy jakości życia. Ponadto, w przypadku gminy występuje problem działania na korzyść całej lokalnej społeczności, ponieważ władze pełnią funkcję dostawcy dóbr i usług publicznych, a decyzjami odnośnie prawa lokalnego regulują kierunki i dynamikę rozwoju.

Traktując gminę jako organizację, należy przypisać jej następującą typową dla wszystkich organizacji prawidłowość: powodzenie organizacji zależy od skutecznego zarządzania nią. Przywołując bowiem słowa J. A. F. Stonera „poprzez działania

²⁸² R. Ackoff, *O systemie pojęć systemowych*, „Prakseologia” nr 2/1973, s. 5, [za:] *Podstawy organizacji...*, op. cit., s. 38.

²⁸³ *Ibidem*, s. 39.

z zakresu zarządzania dąży się do wykreowania pożądanej przyszłości, na którą ma wpływ przeszłość i teraźniejszość²⁸⁴. W literaturze przedmiotu można odnaleźć opisy wielu sposobów zarządzania. Wśród kierunków współczesnych można wyróżnić m.in. kierunek systemowy oraz sytuacyjny²⁸⁵. W przypadku kierunku systemowego, organizacja postrzegana jest jako jednolity system, na który składa się zbiór wzajemnie powiązanych części, które osiągając cele cząstkowe dążą do wspólnego celu głównego. Organizacja jest tu postrzegana jako całość, która stanowi integralną część otoczenia zewnętrznego. W związku z tym do jej sprawnego działania niezbędne jest komunikowanie się poszczególnych podsystemów, jak i współpraca z jednostkami należącymi do środowiska zewnętrznego. Potrzebny jest dwukierunkowy przepływ informacji oraz analiza sprzężeń zwrotnych. Z kolei kierunek sytuacyjny opiera się w głównej mierze na założeniu, iż wybór metody zarządzania zależy od danej sytuacji, w jakiej znajduje się organizacja, warunków zewnętrznych oraz czasu.

W przypadku gminy do środowiska zewnętrznego można zaliczyć między innymi takie składniki jak: potencjalni inwestorzy (krajowi i zagraniczni); dostawcy dóbr i usług, które gmina pobiera z otoczenia; władze na innych szczeblach (powiatowe, wojewódzkie, krajowe, Unii Europejskiej); grupy interesów (np. grupy proekologiczne, zrzeszenia przedsiębiorców prywatnych, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia); związki zawodowe, ponadlokalne instytucje; a także inne gminy konkurujące np. o pozyskanie kapitału inwestycyjnego. Otoczenie zewnętrzne kreuje również ramy dla warunków ekonomicznych (np. polityka gospodarcza państwa, światowy kryzys), politycznych, a także technicznych (możliwe do zaadaptowania rozwiązania dotyczące procesów produkcji). Nie bez znaczenia pozostają także przepisy odnoszące się do korzystania z zasobów środowiska naturalnego, które mogą stać się realną barierą dla rozwoju określonych gałęzi przemysłu.

Opierając się na wiedzy zaczerpniętej z zakresu nauk o zarządzaniu, proces kierowania organizacją najczęściej dzielony jest na cztery podstawowe funkcje:

- planowanie,
- organizowanie,

²⁸⁴ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, op. cit., s. 23.

²⁸⁵ Ibidem, s. 63 i nast.

- przewodzenie,
- kontrolowanie.

Pierwszą funkcją zarządzania jest więc planowanie, czyli projektowanie pożądanego przyszłości wraz z określeniem środków, które mają przyczynić się do jej osiągnięcia. Przyjmuje się powszechnie, iż na proces planowania składają się dwa zależne od siebie działania – wyznaczenie celów, jakie stoją przed organizacją, a także sposobów ich osiągnięcia, z zachowaniem zasad skuteczności i efektywności. Efektywność rozumiana w kategoriach ekonomicznych doczekała się wielu definicji oraz miar, z których najczęściej stosowaną jest relacja uzyskanych efektów do poniesionych nakładów²⁸⁶. Można szacować ją z perspektywy *ex ante*, czyli obliczanie oczekiwanej efektywności danej inwestycji jeszcze przed jej rozpoczęciem. Stąd proces planowania często poprzedzony jest odpowiednim prognozowaniem, którego celem jest ostrzeżenie przed możliwymi negatywnymi skutkami planowanych działań lub/ oraz przedstawienie alternatywnych wariantów działań wraz z szacunkiem prawdopodobieństwa zaistnienia określonych efektów²⁸⁷.

Fundamentalny obraz przyszłości organizacji nazywany jest jej misją. Planowanie natomiast polega na wytyczeniu konkretnych celów i działań, opierając się na wybranej metodzie oraz racjonalności. Przywołując definicję S. P. Robbinsa i D. A. DeCenzo, planowanie to „definiowanie celów organizacji, określenie ogólnej strategii ich osiągnięcia oraz opracowanie zwartej hierarchii planów służących do integracji i koordynacji działań”²⁸⁸. Cele to inaczej „zbiór wzajemnie powiązanych zamierzeń, zadań i aspiracji o różnym stopniu konkretności”²⁸⁹, a plany to wytyczne, dzięki którym można uzyskiwać i przydzielać środki potrzebne do ich realizacji. Ponadto plany określają procedury działań, dzięki czemu umożliwiają sprawdzalność i mierzalność postępów w osiągnięciu celów²⁹⁰. Plany i poszczególne cele muszą być

²⁸⁶ Należy zwrócić tu uwagę, iż efektywność władz lokalnych nie jest pojęciem jednoznacznym, a ocena efektywności wiąże się ze stopniem zadowolenia mieszkańców gminy ze zmian, które następują na skutek działań władz lokalnych. Ponadto, cele stojące przed gminami często nie mają charakteru ilościowego i w związku z tym są trudno mierzalne. Szerzej na ten temat w: S. Kokot, S. Gnat, *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol.18, nr 2/2010, Olsztyn 2010, s. 29-44.

²⁸⁷ J. Kisielnicki, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 52.

²⁸⁸ S. P. Robbins, D. A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, op. cit., s. 131.

²⁸⁹ J. Kisielnicki, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 53.

²⁹⁰ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, op. cit., s. 25.

zamknięte w określonych przedziałach czasowych. Wśród planów można zauważyć pewną hierarchię – ogólne cele organizacji definiowane są w planach strategicznych, natomiast szczegółowe ustalenia odnośnie wdrażania planów strategicznych w codziennych działaniach nazywane są planami operacyjnymi (tab. 19.).

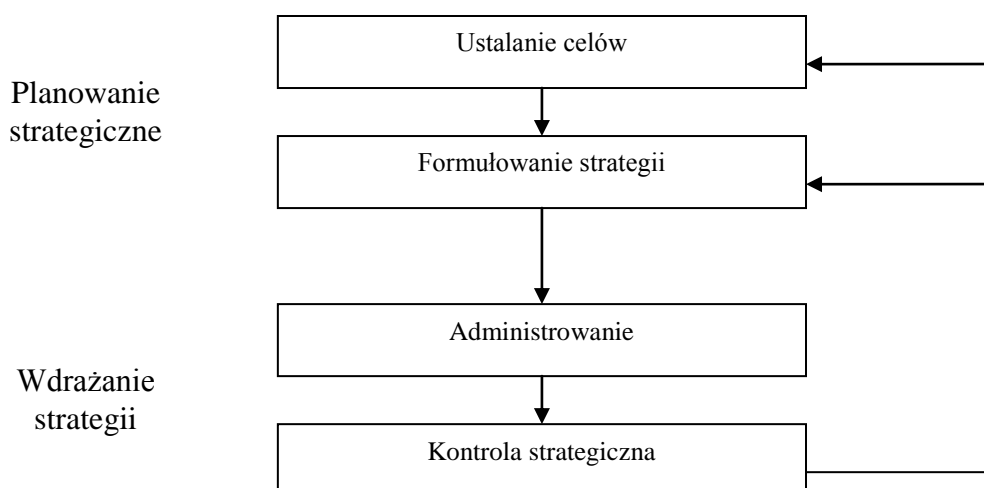
Tabela 19. Porównanie cech planów strategicznych i planów operacyjnych

Plany strategiczne	Plany operacyjne
• dotyczą wielu lat	• obejmują najczęściej 1 rok (lub mniej)
• mają szeroki zakres wpływu	• mają ograniczony zakres wpływu
• sformułowane są w sposób ogólnikowy	• sformułowane są w sposób szczegółowy

Źródło: Opracowanie własne za: J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, op. cit., s. 265.

Zastosowanie planowania można odnaleźć przede wszystkim w zarządzaniu poprzez cele oraz w zarządzaniu strategicznym. W przypadku tego pierwszego rodzaju zarządzania tworzona jest kaskada celów. Na szczycie kaskady znajdują się nadrzędne cele organizacji, następnie cele poszczególnych działów, a na dole cele poszczególnych członków organizacji. Spełnienie celów całej organizacji mierzone jest sumą celów osiągniętych na niższych szczeblach²⁹¹.

Plany strategiczne natomiast przyczyniają się do formułowania strategii organizacji, zatem można odnaleźć ich odzwierciedlenie w procesie zarządzania strategicznego. Etapy tego procesu przedstawia rysunek numer 21.



Rysunek 21. Proces zarządzania strategicznego

Źródło: J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, op. cit., s. 269.

²⁹¹ Szerzej na ten temat w: P. Robbins, D. A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, op. cit., s. 140.

Podobne zdanie na ten temat mają P. Robbins, D. A. DeCenzo²⁹² oraz H. Steinmann i G. Schreyögg²⁹³, z tym, że proponują wybór celów poprzedzić rozpoznaniem obowiązującej misji, celów i strategii organizacji, a także odpowiednimi analizami. Za niezbędne analizy uznana została analiza otoczenia, która umożliwia zidentyfikowanie okazji oraz zagrożeń, a także analiza zasobów organizacji, czyli określenie jej silnych i słabych stron. Obydwie analizy składają się na znaną z teorii zarządzania analizę SWOT. Jak wynika z wyżej przedstawionego wykresu, po etapie planowania następuje wdrażanie. Jest ono tożsame z kolejną funkcją zarządzania, jaką jest organizowanie, czyli uporządkowanie poszczególnych działań, a także rozdzielenie ich pomiędzy poszczególnych członków organizacji – przydzielenie pracy, uprawnień i zasobów. Towarzyszyć mu powinno przewodzenie, czyli kierowanie wykonywaniem zadań. Każdy z etapów musi podlegać kontroli, czy przydzielone zadania są realizowane w sposób odpowiadający wymaganiom oraz czy prowadzą do zamierzonego celu.

Przekładając te informacje na układ lokalny, planowanie oraz kontrola realizacji założonych działań zgodnie z planem to zadanie władz lokalnych. W praktyce polskich władz myślenie na temat celowości i konieczności opracowywania strategii rozpoczęło się dopiero wraz z perspektywą przystąpienia do Unii Europejskiej. W związku z wizją wejścia Polski do europejskich struktur pojawiła się możliwość uzyskania współfinansowania poszczególnych działań z funduszy unijnych. W efekcie początkowo powstało pięć strategii sektorowych dla kraju, a na władze szczebli wojewódzkich został nałożony obowiązek stworzenia spójnych z wytycznymi krajowymi strategii województw. Ten sam obowiązek został nałożony na władze gmin. Kwestią problematyczną okazał się jednakże brak określonej metodologii opracowywania strategii, co zaowocowało zróżnicowanym poziomem i wartością prognostyczną poszczególnych dokumentów²⁹⁴.

²⁹² P. Robbins, D. A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, op. cit., s. 145.

²⁹³ H. Steinmann, G. Schreyögg, *Zarządzanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2001, s. 119.

²⁹⁴ Szerzej na ten temat w: A. F. Bocian, *Problemy budowy regionalnych strategii*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, pod red. M. Adamowicza, tom I, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003, s. 36 i nast.

Wybór strategii zależec powinien przede wszystkim od silnych stron organizacji oraz słabych stron jej konkurentów. Wśród rodzajów strategii można wyróżnić następujące:

- wzrostu – dążenie do zwiększenia konkretnych wartości lub wskaźników (w przypadku gminy może to być usiłowanie zwiększenia miejsc pracy, zwiększenie liczby turystów odwiedzających gminę czy wzrost konkretnej gałęzi przemysłu),
- stabilizacji – chęć utrzymania obecnej sytuacji, czyli działania zapobiegające pogorszeniu się sytuacji,
- redukcji – rezygnowanie z działań nieefektywnych (gminy mogą przykładowo dążyć do zmniejszenia udziału rolnictwa w dochodach ludności),
- mieszana – zawierające w sobie powyższe strategie,
- konkurencji – zestaw działań zapewniających przewagę konkurencyjną, poprzez np. wprowadzenie zróżnicowania lub wręcz przeciwnej koncentracji²⁹⁵.

Organizacja posiadająca strategię, to organizacja działająca celowo. Przy formułowaniu strategii, kierownictwo powinno szczegółowo określić w jakich domenach organizacja ma działać i jakie ma ku temu predyspozycje. Właściwie dobrana strategia powinna umożliwiać kadrze kierowniczej praktyczne rozwiązywanie zaistniałych problemów wraz z rozpoznaniem dalekosiężnych skutków podejmowanych przez organizację działań. Zdaniem K. Krzakiewicza²⁹⁶ „strategia jest to złożony kreatywny proces, polegający na określaniu podstawowych celów i zadań organizacji o dalekosiężnych skutkach oraz na podejmowaniu decyzji opartych na antycypacji i analizie zmian otoczenia, dostosowujących kierunki działań i alokacji niezbędnych zasobów do warunków osiągnięcia tych celów”.

Władze gminy powinny być w pełni świadome, iż przyszłość układu lokalnego zależy w dużej mierze od wypracowanej przez nich koncepcji działania, inicjatywy i przedsiębiorczości. Funkcjonowanie w złożonym i niezależnym środowisku

²⁹⁵ H. Steinmann, G. Schreyögg, *Zarządzanie*, op. cit., s. 154 i nast.

²⁹⁶ *Podstawy organizacji ...*, op. cit., s. 158.

wymusza potrzebę aktywnej adaptacji. Zatem prawidłowo sformułowana strategia powinna sprzyjać maksymalnemu wykorzystaniu szans (okazji) i silnych stron, minimalizować wpływ zagrożeń oraz prowadzić do likwidacji słabych stron. Analiza SWOT powinna być także procesem ciągłym, gdyż pojawiające się nowe warunki i informacje mogą powodować konieczność dostosowywania strategii. Ponadto każda organizacja działa w warunkach niepełnej informacji i niepewności, co wymaga elastycznych, precyzyjnych i efektywnych systemów zarządzania²⁹⁷. Oprócz tego, zdaniem Stonera²⁹⁸, skuteczne wdrażanie strategii zależy w znacznej mierze od struktury organizacji – sposobu, w jaki działania są rozdzielane pomiędzy pracowników²⁹⁹, organizowane oraz koordynowane. Jeżeli strategia ulega zmianie, to za zmianą powinny podążać adekwatne zmiany w strukturach. Zmian w strukturach wymaga także stale zmieniająca się gospodarka, a także zastosowanie nowych technologii oraz środków przekazu. W związku z tym zarządzanie strategiczne oznacza nowy rodzaj myślenia o przyszłości układu lokalnego, ponieważ dzięki niemu kształtowane są przyszłe wydarzenia, poziom rozwoju, a także pozycja układu lokalnego wobec otoczenia. W przypadku gminy podmiotem planowania jest władza lokalna wyposażona w znaczną autonomię odnośnie realizacji zadań własnych. W związku z tym zarządzanie gminą wymaga, aby władze liczyły na własne siły, zasoby, uwzględniając szanse i zagrożenia wypływające z otoczenia³⁰⁰.

Sytuacja wyjściowa gmin jest mocno zróżnicowana, co się szczególnie uwidacznia w podziale ze względu na rodzaj gminy³⁰¹. Najsłabszą pozycję startową mają zazwyczaj gminy wiejskie, które charakteryzują się brakiem kapitału, przestarzałą strukturą społeczno-zawodową, niedorozwojem infrastruktury, brakiem tradycji i umiejętności pozwalających na rozwój przedsiębiorczości, a także niedostatkiem zdolności i niższą zwykle jakością kierowania u władz lokalnych³⁰².

²⁹⁷ Szerzej na ten temat w: Ibidem, s. 158-163 i nast.

²⁹⁸ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, op. cit., s. 283-292.

²⁹⁹ W przypadku gminy działania mogą być przydzielane pracownikom gminy, ale także instytucjom prywatnym (na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego) czy też innym instytucjom powiązanym z administracją gminy.

³⁰⁰ E. Psyk-Piotrowska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy*, [w:] *Strategie...*, op. cit., s. 89 – 90.

³⁰¹ Szerzej na ten temat w rozdziale 3.

³⁰² M. Duczkowska-Piasecka, *Pozarolnicze przedsięwzięcia gospodarcze na obszarze gminy i rola banków w rozwoju przedsiębiorczości*, [w:] *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1994, s. 8.

O ile państwo stwarza dla wszystkich układów lokalnych podobne ramy dla rozwoju, w tym ogólne wytyczne zawarte w strategiach jednostek administracyjnych wyższych szczebli, to odmienności wynikają z czynników wewnętrznych dla danej gminy. Do tych ostatnich E. Psyk-Piotrowska³⁰³ zalicza m.in. aktywność i skuteczność działań struktur samorządowych, funkcjonalność układu instytucjonalno-organizacyjnego, zasobność rzeczowo-finansową, umiejętność pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych (wliczając w to umiejętność pozyskiwania inwestorów krajowych i zagranicznych), stan społeczności lokalnej czy jakość³⁰⁴ władzy lokalnej.

W praktyce polskich gmin, metodą zarządzania gminami stała się strategia programów lokalnych. Zawarte w tych programach działania zaplanowane są w oparciu o kalkulację interesów różnych grup społecznych, a odbiorcami są przede wszystkim mieszkańcy danej gminy. Metodyka tworzenia planów strategicznych została zaczerpnięta z biznesu. Tworzone są one w oparciu o strategie rozwoju przedsiębiorstw, czerpiące z teorii organizacji, więc zawierają podstawowe elementy: określenie celów i zadań, terminy realizacji zadań, umiejscowienie w przestrzeni planowanych przedsięwzięć oraz wysokość i źródła nakładów finansowych³⁰⁵.

Gospodarowanie przestrzenią jest kwestią akcentowaną w strategiach rozwoju. Dysponowanie gruntami z jednej strony kształtowane jest przez potrzebę funkcjonalności i ładu przestrzennego, a z innej strony ograniczane wymogami ochrony środowiska naturalnego i troską o zachowanie równowagi ekologicznej wpływającej na jakość życia mieszkańców gminy. Zatem system planowania strategicznego obejmuje dwa współzależne podsystemy³⁰⁶:

1. związany z realizacją lokalnej polityki przestrzennej,
2. związany z realizacją polityki społeczno – gospodarczej.

Jak wynika z wyżej przedstawionego podziału, zarządzanie strategiczne gminą musi wiązać sfery problemowo – funkcjonalne z problematyką zagospodarowania przestrzennego.

³⁰³ E. Psyk-Piotrowska, *Teoretyczne...*, op. cit.

³⁰⁴ Rozumiana m.in. jako „zdolność do rozpoznawania potrzeb mieszkańców, sprawność i kompetencja, stopień apolityczności, zróżnicowanie polityczne, reprezentatywność”. Ibidem, s. 90.

³⁰⁵ Ibidem, s. 90-92.

³⁰⁶ Ibidem, s. 93.

4.2. Analiza planów strategicznych badanych gmin

Punktem wyjścia dla efektywnego zarządzania gminą jest ustalenie misji przyświecającej działaniom gminy, a następnie sprecyzowanie celów, a także nadanie im odpowiedniej hierarchii – wyłonienie priorytetów oraz ustalenie sposobów osiągnięcia optymalnych rezultatów. Dokumentem, który można uznać za fundamentalny dla celów kierowania gminą jest zatem strategia rozwoju zawierająca wszystkie wymienione elementy.

W praktyce polskich samorządów konieczność posiadania strategii rozwoju pojawiła się wraz z perspektywą pozyskania środków z funduszy europejskich, służących współfinansowaniu inwestycji niezbędnych do rozwoju lokalnego układu. Podobną funkcję w gminach spełniają także plany rozwoju lokalnego oraz wieloletnie plany inwestycyjne czy programy rewitalizacji. Warunkiem koniecznym do spełnienia przy formułowaniu strategii jest jej zgodność z innymi dokumentami o znaczeniu strategicznym. Ze względu na członkostwo w strukturach Unii Europejskiej, Polskę obowiązują Strategiczne Wytyczne Wspólnoty oraz Strategiczne Wytyczne UE dla Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zgodnie z tymi wytycznymi opracowane zostały dokumenty na szczeblu krajowym. W przypadku gmin leżących w obszarze województwa warmińsko-mazurskiego, do opracowań nadrzędnych należą:

- Narodowy Plan Rozwoju Polski 2004-2006 oraz Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, której realizacji służą krajowe programy operacyjne,
- Strategia Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2000-2015, która jest realizowana poprzez regionalne programy operacyjne wynikające z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia,
- Strategia Rozwoju Powiatu,
- Plan Rozwoju Lokalnego.

Ponadto strategia danej gminy musi także pozostawać w zgodności z opracowaniami planistycznymi, a więc z aktem prawa miejscowego – Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego, a także Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego. Obowiązujące pozostają także inne ustawy i rozporządzenia, m.in. związane z ochroną środowiska naturalnego oraz

wartości kulturowych. Poza warunkiem dotyczącym wymogu zgodności z wyżej wymienionymi przepisami, gminy posiadają autonomię w sposobie opracowywania strategii rozwoju. Brak jest jednolitych założeń metodycznych czy formalnych w tym zakresie, stąd w rezultacie strategię poszczególnych gmin znacznie różnią się między sobą, co utrudnia ich bezpośrednie porównanie.

W niniejszej części pracy przeanalizowano strategię gmin wyodrębnionych za pomocą metody analizy skupień, zwracając szczególną uwagę na cele oraz sposoby ich osiągnięcia w aspekcie gospodarowania przestrzenią oraz gruntami. W przypadku braku dostępnych strategii rozwoju jako substytut potraktowano plany rozwoju lokalnego oraz zapisy odnoszące się do danej gminy zawarte w strategii rozwoju powiatu. Porównano opracowania poniższych dwunastu gmin: miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, którym przypisano następujące symbole (tab. 20.). Na potrzeby niniejszej pracy gminy oznaczone symbolami 1 oraz 1a nazywane są „słabszymi”, a symbolami 2 oraz 2a – „mocniejszymi”³⁰⁷.

Tabela 20. Symbole przypisane analizowanym gminom

Typ gminy	Koncentracja podmiotów gospodarczych	Symbol
miejska	niska	GM1
	niska	GM1a
	wysoka	GM2
	wysoka	GM2a
miejsko-wiejska	niska	GMW1
	niska	GMW1a
	wysoka	GMW2
	wysoka	GMW2a
wiejska	niska	GW1
	niska	GW1a
	wysoka	GW2
	wysoka	GW2a

Źródło: Opracowanie własne.

³⁰⁷ Opisane nazewnictwo zastosowano umownie. Gminami „słabszymi” określono te jednostki, w których koncentracja podmiotów gospodarczych była relatywnie niska, a „mocniejszymi” te, w których koncentracja ta była relatywnie wysoka.

Strategie czy plany rozwoju gminy powinny być opracowywane przez jej kierownictwo, czyli władze gminy. W praktyce władze gminy mogą zlecić przygotowanie tego dokumentu strategicznego jednostce zewnętrznej. W związku z tym autorami strategii mogą być m.in. jednostki naukowe, podmioty zajmujące się konsultingiem czy stowarzyszenia skupiające osoby przygotowane do opracowywania tego typu ekspertyz. Często wybieraną metodą tworzenia były parodniowe warsztaty i sesje, którym przewodniczył zleceniobiorca, a w których brali udział również przedstawiciele władz lokalnych, lokalni liderzy z różnych środowisk, a także mieszkańcy. W przypadku badanych gmin każde opracowanie zostało stworzone przez inny zespół przewodzący:

- GM1 – Środowisko i Rozwój s.c. Gdańsk,
- GM1a - Instytut Współpracy z Zagranicą Tarnowskiej Fundacji Kultury,
- GM2 – Firma Multiconsulting z Oleśna,
- GM2a - Zakład Gospodarki Przestrzennej i Planowania Strategicznego UMK w Toruniu,
- GMW1 – Zespół konsultantów Umbrella,
- GMW1a – zespół ekspertów,
- GMW2 – Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Lokalnych M-S,
- GMW2a – zespół ekspertów,
- GW1 – zespół ekspertów³⁰⁸,
- GW1a – naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Ełk,
- GW2 – Biuro Doradczo-Konsultingowe³⁰⁹,
- GW2a – zespół ekspertów³¹⁰.

Z wyżej przytoczonych względów wszystkie opracowania mają inną objętość (mieści się ona w przedziale od 43 do 245 stron) oraz zawartość merytoryczną. W przypadku gminy miejskiej GM1a strategia stanowi integralną część większego opracowania jakim jest Program Rewitalizacji Miasta na lata 2005-2013. W przypadku braku strategii rozwoju *sensu stricte* do analizy wykorzystano plany rozwoju

³⁰⁸ Odniesiono się do Strategii Rozwoju Powiatu opracowanej przez zespół konsultantów Umbrella.

³⁰⁹ Z braku strategii do analizy użyto Plan Rozwoju Lokalnego.

³¹⁰ Jak wyżej.

lokalnego lub strategię rozwoju powiatu. Analiza wykazała następującą zależność - wraz z liczbą stron opracowania rośnie jego wartość merytoryczna, gdyż w najobszerniejszych dokumentach zwykle znalazły się, dodatkowo w porównaniu z pozostałymi opracowaniami, wyczerpujące raporty o stanie gmin oraz analiza szans i zagrożeń, które mogą towarzyszyć wdrażaniu zaplanowanych działań.

Osiąganiu założonych w zarządzaniu strategicznym celów, zgodnie z literaturą przedmiotu zarządzania, powinna przyświecać misja. Ze swojej definicji misja powinna mieć formę ogólnego stwierdzenia najbardziej podstawowych intencji, czyli mieć formę skoncentrowanego motywu przewodniego, wyrażonego jednym wyczerpującym zagadnieniem zdaniem. W opracowaniach badanych gmin nie zawsze zawarto misję, a jeżeli wystąpiła, to w najróżniejszych formach i treściach (tab. 21.). Czasami też funkcję misji spełnia wizja.

Tabela 21. Misje badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego³¹¹

Gminy miejskie			
GM1	GM1a	GM2	GM2a
Ziemia GM1 integruje dla tworzenia nowych miejsc pracy, a także: ochrony środowiska, wzrostu wykształcenia, bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców.	Brak określonej misji w przeanalizowanych dokumentach strategicznych.	Dążyć do opartego na gospodarce rynkowej, zrównoważonego ekologicznie rozwoju społeczno-ekonomicznego Miasta, który będzie przeciwdziałał złej sytuacji ekonomicznej i stworzy poziom dobrobytu, porównywalny przynajmniej z innymi miastami w Unii Europejskiej o podobnej wielkości i charakterystyce społeczno-gospodarczej.	Stworzenie środowiska przyjaznego dla swoich mieszkańców oraz podniesienie poziomu ich życia do przeciętnego standardu europejskiego przez zapewnienie stałego zrównoważonego rozwoju opartego na solidnej bazie turystyczno-rekreacyjnej i przemysłu czystych technologii.

³¹¹ W tabeli 21. zacytowano misje lub wizje zapisane w dokumentach.

Tabela 21. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie			
GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
Brak określonej misji. Wizja jednostki jako estetycznej rolniczo-wypoczynkowej gminy otwartej na współpracę z otoczeniem, w której mieszkańcy żyją na podwyższonej stopie w czystym środowisku naturalnym i bogatym kulturalnym.	Brak określonej misji lub wizji w dokumencie.	Gmina położona w centrum Krainy Wielkich Jezior Mazurskich to jeden z kluczowych obszarów turystyczno-rekreacyjnych w woj. warmińsko - mazurskim. Wykorzystując swoje położenie oraz unikalne w skali europejskiej walory środowiska, a także wieloletnie tradycje Gmina pełni rolę wizytówki turystycznej kraju, oferującej przybywającym tu gościom z całego świata różnorodne formy spędzania wolnego czasu. Dynamiczny rozwój turystyki i rekreacji następuje dzięki doskonale rozwiniętej, nowoczesnej infrastrukturze turystycznej, zróżnicowanej bazie noclegowej i gastronomicznej oraz bogatej ofercie kulturalnej. Rozwój turystyki i rekreacji oraz wspólne działania władz lokalnych i partnerów społecznych tworzą warunki do szybkiego i trwałego wzrostu standardów życia mieszkańców gminy. Atutem regionu jest także przyjazny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości, dzięki czemu dynamicznie rozwija się sektor małych i średnich firm. Wszystko to sprawia, iż Gmina jest najatrakcyjniejszym, pod względem jakości życia obszarem w regionie, zaspokajającym na wysokim poziomie potrzeby jego mieszkańców	Brak określonej misji lub wizji w dokumencie.

Tabela 21. c.d.

Gminy wiejskie			
GW1	GW1a	GW2	GW2a
Rozwój w oparciu o tradycję, bogactwo przyrody oraz zgodne i zasobne społeczeństwo lokalne.	Atrakcyjna turystycznie gmina wizytówką Warmii i Mazur, miejsce gdzie chce się mieszkać i nie chce się wyjeżdżać.	Misją gminy położonej w bezpośrednim sąsiedztwie Krainy Wielkich Jezior Mazurskich jest tworzenie warunków do stałej i trwałej poprawy jakości życia jej mieszkańców. Zadanie to jest realizowane poprzez współdziałanie wszystkich partnerów społeczności lokalnej, z wykorzystaniem szans jakie daje położenie i unikalne walory środowiska przyrodniczego i kulturowego tego obszaru, a także integracja z Unią Europejską.	Brak misji w opracowaniu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych gmin.

Analizując misje gmin miejskich można zauważyć, iż mało różnią się one między sobą pod względem formy i treści. Zawierają podobny fundamentalny obraz przyszłości – założono przede wszystkim tworzenie nowych miejsc pracy, osiągnięcie porównywalnego do krajów unijnych poziomu dobrobytu i podniesienie standardów życia. Rozwój społeczno-gospodarczy ma być kreowany z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej. Wśród rozważanych gmin miejsko-wiejskich tylko połowa sformułowała misję lub wizję, z czego jedna jest napisana zgodnie z założeniem misji – krótko i treściwie, a druga jest bardzo rozbudowana. Pod względem zawartości są jednak podobne, gdyż zakładają poprawę warunków życia swoich mieszkańców dzięki lepszemu wykorzystaniu walorów turystycznych, posiadanych ze względu na zadbane środowisko naturalne oraz kulturowe. Natomiast w przypadku gmin wiejskich można spotkać misje w formie zarówno krótkiej, jak i rozbudowanej. W przypadku treści są one analogiczne do wszystkich wymienionych wyżej podstawowych intencji i założeń obrazu przyszłości.

Kolejny stopień konkretyzacji zamierzeń to ustalenie celów głównych lub nadrzędnych. Uszczegóławiają one misję określając, w jaki ogólny sposób pożądaný obraz przyszłości zostanie osiągnięty. Analizowane gminy podeszły do tego zadania w najróżniejszy sposób (tab. 22.). Niektóre gminy określiły je podobnie jak misję – w formie hasła (GM1, GM2a, GMW2a, GW1a, GW2a). Inne w podziale na kategorie (GM1a, GW2) lub części składowe (GMW1, GW1), a pozostałe w formie wypunktowanej. Ze względu na zawartość można zauważyć, iż cele postawione przed każdą gminą są bardzo podobne – każda gmina dąży do zrównoważonego ekologicznie rozwoju społeczno-gospodarczego, co jest spójne z założeniem przyjętym dla całego obszaru Warmii i Mazur.

Tabela 22. Cele główne badanych gmin

Gminy miejskie			
GM1	GM1a	GM2	GM2a
Długofalowe zabezpieczenie stałej poprawy warunków życia społeczności lokalnej oraz zapewnienie pomyślnego rozwoju gospodarczego z zachowaniem walorów przyrodniczo-krajobrazowych przy jednoczesnym wspieraniu rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza turystyki i usług.	Podzielone na 6 kategorii: I - nowe miejsca pracy, II - wzrost dochodów ludności, III - poprawa stanu i walorów środowiska, IV - bardziej uniwersalne wykształcenie, V - bezpieczeństwo i zdrowie, VI – mieszkania.	- zmniejszenie stopy bezrobocia, - stworzenie pozytywnego wizerunku miasta, - poprawa warunków życia mieszkańców, - poprawa pozycji miasta na arenie krajowej i międzynarodowej, - wzrost gospodarczy przy uwzględnieniu wysokich norm ekologicznych, - ożywienie rozwoju sektora prywatnego.	Zrównoważony rozwój społeczny, gospodarczy, infrastrukturalny i przestrzenny miasta podstawą podniesienia jakości życia, warunków życia, pracy i wypoczynku.

Tabela 22. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie			
GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
<p>Zrównoważony rozwój miasta i gminy, na który składają się:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ład ekologiczny - zachowanie i odnowienie zasobów środowiska naturalnego, - ład gospodarczy – zapewnienie miejsc pracy, - ład społeczny – poprawa warunków życia mieszkańców gminy, - ład przestrzenny – uzyskanie nowoczesnej infrastruktury przestrzennej i technicznej gminy. 	<p>Rozwój gospodarczy w oparciu o zalety sprzyjające rozwojowi usług turystycznych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - poprawa warunków życia mieszkańców gminy, - zwiększenie konkurencyjności gminy na rynku usług turystycznych, - nowoczesny sposób zarządzania gminą uwzględniający rolę partnerów lokalnych. 	<p>Rozwój gospodarczy i aktywizacja gminy z wykorzystaniem specyfiki regionu.</p>

Gminy wiejskie			
GW1	GW1a	GW2	GW2a
<p>Zrównoważony rozwój, na który składają się:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ład ekologiczny - zachowanie i rozwój lokalnych walorów środowiska naturalnego, - ład gospodarczy – rozwinięte rolnictwo, przetwórstwo i turystyka, - ład społeczny – zmniejszenie bezrobocia, rozwój kultury i bezpieczeństwa, - ład przestrzenny – poprawa jakości infrastruktury, estetyki wsi i efektywne zagospodarowywanie przestrzeni. 	<p>Gmina rozwijająca się w sposób zrównoważony i spójny z regionem Warmii i Mazur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Wzrost konkurencyjności gminy jako miejsca inwestowania, pracy i zamieszkania. II. Wzrost konkurencyjności gminy na rynku usług turystycznych. III. Unowocześnienie sektora rolnego i dostosowanie go do konkurencji na wspólnym rynku europejskim. 	<p>Rozwój lokalny w oparciu o inwestycje.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii lub planów rozwoju lokalnego gmin.

Opisanie konkretnych zamierzeń i rezultatów, które organizacja zamierza osiągnąć w wyznaczonym czasie, jest tożsame ze stworzeniem zbioru celów szczegółowych, nazywanych też operacyjnymi. Porównanie wszystkich celów szczegółowych w badanych gminach stanowi zbyt obszerną i niepotrzebną z punktu widzenia niniejszych badań analizę, dlatego też w niniejszym rozdziale skupiono się na celach mających bezpośredni związek z rozwojem gospodarczym osiąganym poprzez gospodarowanie przestrzenią, a w szczególności gruntami (tab. 23.).

Tabela 23. Wybrane cele szczegółowe założone w dokumentach strategicznych

Gminy miejskie			
GM1	GM1a	GM2	GM2a
<ul style="list-style-type: none"> - nowe miejsca pracy w nowych działalnościach gospodarczych (głównie pozarolniczych), - zwiększenie dochodów z turystyki, - wysokie walory estetyczne zabudowy i zagospodarowania - dominacja charakteru przemysłowo-rolnego poprzez: zbudowanie infrastruktury technicznej, przygotowanie ofert uzbrojonych terenów pod inwestycje wraz z ich promocją, - rozwój usług i turystyki poprzez: rozwój bazy handlowo-turystycznej. 	<ul style="list-style-type: none"> - uzbrojenie w kanalizację, - zachowanie spójności przestrzennej i porządku planistycznego (ochrona układu urbanistycznego), - zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych, - lokalizacja nowych inwestycji na przygotowanych terenach³¹², - rozwój turystyki, handlu i usług (głównie turystycznych, kulturalnych i gastronomicznych), - lokalizacja małych i średnich zakładów produkcyjnych (przetwórstwo płodów rolnych, produkcja drewna i wyrobów z drewna), koncentracja przemysłu w północnej części miasta, - zagospodarowanie i promocja turystycznej funkcji miasta. 	<ul style="list-style-type: none"> - pozyskanie inwestorów głównie zewnętrznych poprzez promocję miasta i rozwój infrastruktury, uzbrajanie terenów pod inwestycje, - uproszczenie procedur związanych z działalnością gospodarczą, - promocja gospodarcza miasta poprzez stworzenie bazy ofert inwestycyjnych i informacji o dostępnych nieruchomościach, - uaktualnianie MPZP, - przygotowanie bazy pod rozwój turystyki (parkingi, drogi, trasy turystyczne, itp.). 	<ul style="list-style-type: none"> - zagospodarowanie turystyczne miejsc (połączenia, ścieżki turystyczne i rowerowe, port, obiekty sportowe, itp.), - tworzenie ofert inwestycyjnych.

³¹² Jako kompleksowe uzbrojenie terenu pod inwestycje rozumiane jest uzbrojenie terenu przeznaczonego w MPZP pod inwestycje, z wyłączeniem terenów pod inwestycje mieszkaniowe, związane z dostarczeniem podstawowych mediów, tj. kanalizacji, wodociągu, instalacji elektrycznych, gazowych oraz dróg wewnętrznych.

Tabela 23. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie			
GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
<ul style="list-style-type: none"> - wykorzystanie doliny rzeki: plany zagospodarowania rezerwatu pod kątem turystyki, system ścieżek rowerowych i konnych, ścieżki edukacyjne; - rozwinięcie produkcji rolnej i rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego poprzez system zachęt ekonomicznych; - rozwój usług, rękodzieła i rzemiosła poprzez system zachęt dla inwestorów, - agroturystyka i turystyka kwalifikowana, - uzyskanie ładu w przestrzeni: opracowanie MPZP, przygotowanie terenów pod inwestycje produkcyjno-usługowe i turystyczne; - stworzenie systemu informacji o gminie. 	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój zorientowany na turystykę, - tworzenie warunków dla rozwoju wsi i rolnictwa. 	<ul style="list-style-type: none"> - tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorstw w sektorze usług i przemysłu rolno-spożywczego oraz przetwórstwa, - poprawa dróg i stworzenie zaplecza parkingowego w strefach rekreacyjno-wypoczynkowych, - rozszerzenie oferty terenów pod inwestycje usługowe i mieszkaniowe, - opracowanie i promowanie oferty inwestycyjnej gminy, - aktualizacja studium, uzbrojenie terenów pod nowe inwestycje na obszarach wiejskich gminy, - przygotowanie oferty turystycznej, m.in. trasy rowerowe, piesze, do narciarstwa biegowego. 	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój i wsparcie lokalnej przedsiębiorczości: rozwój sektora usług i turystycznego, przygotowanie gruntów pod inwestycje (zmiana sposobu użytkowania, uzbrojenie), - zorientowanie na turystykę, - promocja gminy, zagospodarowanie terenów depresyjnych, uporządkowanie brzegów jeziora, organizacja szlaków turystycznych, - systemy zachęt dla preferowanych kierunków rozwoju (turystyka, przetwórstwo).

Tabela 23. c.d.

Gminy wiejskie			
GW1	GW1a	GW2	GW2a
<ul style="list-style-type: none"> - powiększenie obszarów zieleni, m.in. przez zalesianie gleb nieprzydatnych rolniczo, - rozwój turystyki kwalifikowanej, - uporządkowanie infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, - rozwój i promocja atrakcji turystycznych. 	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój turystyki poprzez poprawę układu dojazdowego, rozbudowę bazy turystycznej, budowa infrastruktury turystycznej, - pozyskiwanie nowych inwestycji w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego m.in. poprzez przygotowanie terenów pod inwestycje, - zalesianie terenów gminy, - wydzielenie terenów pod działalność gospodarczą w MPZP i uzbrojenie ich w infrastrukturę techniczną, - przygotowanie terenów inwestycyjnych, - pozyskanie terenów pod inwestycje od ANR i rolników indywidualnych i uzbrojenie ich w infrastrukturę techniczną. 	<ul style="list-style-type: none"> - tworzenie warunków dla inwestycji w sektorze usług, przemysłu rolno-spożywczego oraz przetwórstwa żywności (nieškodliwych dla środowiska), - poprawa dostępności komunikacyjnej (drogi, parkingi), - rozbudowa infrastruktury turystycznej, - wyznaczenie stref funkcjonalno-przestrzennych oraz opracowanie MPZP dla tych stref, - szlaki kajakowe, rowerowe, piesze, - wykup gruntów oraz uzbrojenie terenu dla potrzeb lotniska sportowo-turystycznego, - urządzenie plaż. 	<ul style="list-style-type: none"> - uzbrajanie terenów pod inwestycje gospodarcze, - budowa obiektów sportowych, - rozwój infrastruktury ruchu turystycznego (plaże, ścieżki rowerowe, ścieżki dydaktyczne, pola namiotowe, platformy widokowe).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii lub planów rozwoju lokalnego gmin.

Gminy miejskie oczekują ożywienia gospodarczego dzięki zwiększeniu udziału pozarolniczych działalności gospodarczych, obejmujących przede wszystkim sektor turystyczny oraz handlowy i usługowy. Gminy GM1 i GM1a uważają za pożądane także pojawienie się nowych zakładów produkcyjnych i przetwórczych. Przedstawiciele gmin planują pozyskać inwestorów przede wszystkim poprzez przygotowanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych (uzbrojone tereny pod inwestycje z funkcją uregulowaną w MPZP) oraz zapewnienie bazy handlowo-turystycznej.

Z kolei gminy miejsko-wiejskie sprzyjają inwestorom z branży rolnej i związanej z przetwarzaniem produktów rolnych oraz turystycznej. Rolę gminy widzą w zagospodarowywaniu naturalnych atrakcji turystycznych, a także przygotowaniu terenów pod inwestycje wraz z odpowiednią ich promocją. Bardzo podobne cele założyły gminy wiejskie. Dodatkowo podkreślają one potrzebę poprawy dostępności komunikacyjnej oraz zalesiania gleb nieprzydatnych rolniczo.

Sformułowane cele szczegółowe i sposoby ich wdrażania przejawiają różne stopnie ogólności. Najbardziej skonkretyzowanym działaniom przypisano planowany okres realizacji, jednostkę odpowiedzialną oraz szacowany koszt. W pozostałych przypadkach cele raczej wskazują kierunki pożądanych zmian, niż konkretne sposoby rozwiązania zaistniałych problemów. W każdym z dokumentów pojawiła się potrzeba stworzenia dobrze wypromowanych ofert inwestycyjnych, czyli aktywnego udziału władz samorządowych w przygotowywaniu terenów pod inwestycje. Natomiast nigdzie nie wskazano źródła pochodzenia gruntów oraz zakresu, w jakim uzbrojenie terenów zostanie pokryte z budżetu gminy.

Wszystkie badane gminy podkreśliły znaczenie ochrony środowiska naturalnego. Warto zwrócić uwagę, iż zasady dotyczące korzystania z przestrzeni mogą być także barierami dla tworzenia kompleksowych ofert inwestycyjnych. Poniżej wymieniono wybrane ze strategii zastrzeżenia odnoszące się do wykorzystania gruntów pod działalność gospodarczą:

- występowanie stref chronionego krajobrazu, w ramach których chronione są m.in. korytarze rzek, systemy lasów i zadrzewień oraz obszar wzgórz morenowych, pojezierza,
- obszary chronione w ramach programu Natura 2000,
- strefy ochronne ujęć wód ziemnych,
- wyłączenie z możliwości zabudowy dolin rzek (dopuszczane są warunkowo obiekty turystyki wodnej i małe formy służące rekreacji i wypoczynkowi),
- obowiązek zachowania naturalnego ukształtowania na terenach przewidzianych pod zainwestowanie, co w praktyce oznacza minimalizację robót ziemnych,

- określone normy dopuszczalnego poziomu hałasu dla terenów o konkretnym przeznaczeniu,
- ochrona obiektów i obszarów posiadających wartości zabytkowe: działalność inwestycyjna prowadzona w ich sąsiedztwie winna być prowadzona na warunkach konserwatorskich i uzgodniona z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Olsztynie Delegatura w Elblągu, nowa zabudowa musi podlegać ustaleniom konserwatorskim, także przy rekonstrukcji, odbudowie, zmianie sposobu użytkowania budynku lub jego części. Ponadto wprowadzono obowiązek wyprzedzającego rozpoznania archeologicznego, a także zakaz wprowadzania dominant przestrzennych przesłaniających widok lub konkurujących z dominantami historycznymi.

Dokumenty strategiczne gmin z założenia powinny zawierać ważne wytyczne dla podejmowanych w danym okresie działań. Do opracowywania optymalnej strategii czy planu niezbędna jest znajomość lokalnych warunków i potrzeb, w związku z tym, nawiązując do teorii zarządzania, czynność tę powinno wziąć na siebie kierownictwo, czyli władze gminy. W praktyce badanych gmin dokumenty strategiczne zostały stworzone przez jednostki zewnętrzne, często przy aktywnym udziale władz, lokalnych liderów i mieszkańców. Poszczególne dokumenty łączy podobna wizja przyszłości – nowe miejsca pracy, wyższy standard życia oraz zachowanie równowagi ekologicznej, dzieli natomiast objętość i szczegółowość. Gminy miejskie zamierzają osiągnąć ów obraz przyszłości poprzez rozwój nowych pozarolniczych działalności gospodarczych, natomiast gminy miejsko-wiejskie i wiejskie dzięki inwestycjom związanym z produkcją rolną i przetwórstwem, a także z turystyką. Zachętą dla inwestorów powinna być atrakcyjna oferta inwestycyjna, uwzględniająca ograniczenia wpływające z konieczności ochrony środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego.

4.3. Gospodarowanie gruntami w gminach jako element zarządzania strategicznego – analiza wybranych uwarunkowań

Efektywne zarządzanie gminą wymaga konsekwentnego wdrażania działań przyjętych w dokumentach strategicznych. Wiele z zapisanych konkretnych rozwiązań wymaga racjonalnego i celowego gospodarowania przestrzenią, w obrębie której dana gmina jest położona. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż pozyskiwanie nowych inwestycji mających być stymulatorem i akceleratorem rozwoju gospodarczego jest nierozzerwalnie połączone z wyznaczeniem dla nich możliwej określonej lokalizacji. Stworzenie warunków dogodnych dla rozwoju inicjatyw gospodarczych wymaga zatem odpowiedniego gospodarowania gruntami leżącymi w granicach administracyjnych danej jednostki terytorialnej. Aby móc zaoferować inwestorowi atrakcyjną lokalizację, trzeba dysponować odpowiednimi gruntami.

Badania empiryczne miały na celu rozpoznanie, czy wśród gmin podobnych pod względem wyodrębnionych czynników lokalizacji występują różnice w sposobach gospodarowania przynależnymi gminie nieruchomościami gruntowymi. Rozważania te poprzedzone zostały analizą uwarunkowań związanych z charakterystyką gruntów położonych na obszarze gminy oraz strukturą mienia komunalnego. Do celów badawczych przyjęto, iż do zestawu uwarunkowań zaliczyć można udział lasów w powierzchni gminy z wyszczególnieniem powierzchni zajętej przez lasy gminne oraz dokonywane zalesienia. Znaczna lesistość terenu może być bowiem barierą rozwoju inwestycji poprzez trudności w zmianie przeznaczenia gruntów. Z drugiej jednak strony może determinować rozwój branży związanej z wypoczynkiem i rekreacją. Następnie zbadano udział użytków rolnych w powierzchni gminy. W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich może świadczyć on o realizacji założenia przyjętego w strategii o zmniejszeniu udziału produkcji rolnej. Ponadto porównano wielkość mienia komunalnego w odniesieniu do powierzchni gminy, jego strukturę, a także ogólne warunki geograficzne. Analiza miała na celu określenie potencjalnych predyspozycji gminy do stworzenia atrakcyjnej oferty inwestycyjnej z gruntów należących do gminy. Poniższa tabela 24 przedstawia zestawienie

uwzględniające przestrzenne uwarunkowania tworzące podstawę do gospodarowania gruntami w gminach.

Tabela 24. Uwarunkowania występujące w badanych gminach

Gminy miejskie				
	GM1	GM1a	GM2	GM2a
Udział lasów w powierzchni, w tym:	5 %	5 %	3 %	13 %
lasy gminne	46 %	61%	66 %	13%
zalesienia gminne	0 %	0 %	0 %	0 %
Udział użytków rolnych w powierzchni	63 %	44 %	29 %	34 %
Udział mienia komunalnego w powierzchni, w tym:	21 %	32 %	42 %	33%
gminny zasób nieruchomości	89%	80%	67 %	72%
Struktura mienia komunalnego	- użytki rolne 40%, - grunty zabudowane 40%, - nieużytki i inne 20%	- użytki rolne 42%, - grunty zabudowane 24%, - nieużytki i inne 32%	- użytki rolne 40 %, - grunty zabudowane 40 %, - nieużytki i inne 20%	- użytki rolne 43%, - grunty zabudowane 16%, - nieużytki i inne 41%
Warunki geograficzne	wysoczyzny morenowe, pradoliny i doliny rzeczne	doliny rzeczne	zróżnicowanie wysokościowe, jeziora	pojezierze, niziny

Tabela 24. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie				
	GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
Udział lasów w powierzchni, w tym:	23%	23%	22%	16%
lasy gminne	0,05%	0,1%	0,2%	0,5%
zalesienia gminne	0 %	0 %	0%	0%
Udział użytków rolnych w powierzchni	65%	57%	47%	54%
Udział mienia komunalnego w powierzchni, w tym:	2%	2%	2%	4%
gminny zasób nieruchomości	97%	96%	94%	90%
Struktura mienia komunalnego	- drogi komunalne (52%), - użytki rolne (15%), - tereny zabudowane (11%), - inne (22%)	- drogi komunalne (55%) - użytki rolne (13%) - tereny zabudowane (10%) - inne (22%)	Brak danych	Brak danych
Położenie geograficzne	wzniesienia, dolina rzeki	pomiędzy dwoma jeziorami	Kraina Wielkich Jezior Mazurskich (23% to zbiorniki wodne)	Kraina Wielkich Jezior Mazurskich (18% rzeki i jeziora)

Tabela 24. c.d.

Gminy wiejskie				
	GW1	GW1a	GW2	GW2a
Udział lasów w powierzchni, w tym:	34 %	18 %	20 %	16 %
lasy gminne	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,4 %
zalesienia gminne	0 %	0 %	0 %	0 %
Udział użytków rolnych w powierzchni	58 %	58 %	61 %	47 %
Udział mienia komunalnego, w tym:	1,5 %	2 %	2 %	2 %
gminny zasób nieruchomości	98 %	95 %	95 %	92 %
Struktura mienia komunalnego	- drogi (76%) - użytki rolne (3%) - inne (11%)	- drogi (70%) - użytki rolne (12%) - inne (18%)	- drogi, grunty zabudowane i pod urządzeniami (82%) - użytki rolne (16%) - inne (2%)	- drogi (78 %) - użytki rolne (10%) - inne (12%)
Warunki geograficzne	Wzniesienia, moreny czołowe, obszary chronione (50%)	Pojezierze (wody zajmują 13 % powierzchni)	Zbiorniki wodne, obszary chronione (50%)	Pojezierze (w tym 5 jezior objętych strefami ciszy), obszary chronionego krajobrazu (70%)

Źródło: Opracowanie własne.

Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się znaczną leśnością, co jest szczególnie widoczne w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, w których udział lasów w powierzchni gminy wynosi od 16% do 34%, podczas gdy w gminach miejskich mieści się w przedziale od 3% do 13%. Warunek ten zdaje się nie mieć wpływu na liczbę podmiotów gospodarczych w gminach. Gminy scharakteryzowane jako lepiej rozwinięte gospodarczo mają w niektórych

przypadkach większy udział lasów, a w innych mniejszy. O ile w gminach miejskich około połowa lasów stanowi własność gminy (z wyjątkiem GM2a), to w przypadku pozostałych gmin udział ten jest znikomy i nie przekracza 0,5%³¹³. W dokumentach strategicznych gmin często pojawia się zapis o potrzebie zalesiania terenów o niskiej przydatności rolniczej, jednakże w badanym okresie (2000-2008) żadna z badanych gmin nie poczyniła w tym kierunku żadnych kroków.

Drugą cechą charakterystyczną gmin badanego województwa jest wysoki udział użytków rolnych w powierzchni gminy, nawet w przypadku gmin miejskich. Szczególnie wysoki jest w gminach „słabszych” (GM1 i GM1a), gdzie użytki rolne zajmują około połowę powierzchni (odpowiednio 63% i 44%). Natomiast w gminach „mocniejszych” udział ten jest niższy i nie przekracza 34%. Można uznać, że wysoki udział użytków rolnych stanowi poważną barierę w lokalizacji nowych inwestycji, gdyż wymaga zmiany przeznaczenia gruntów³¹⁴ lub wyłączenia z produkcji rolnej, co jest procedurą pracochłonną i nie zawsze zakończoną powodzeniem. Z inwestowaniem na terenach rolnych związane są skomplikowane procedury prawne³¹⁵, które zniechęcają potencjalnych inwestorów. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich udział ten oscyluje w podobnych przedziałach, od 47% do 65%, a po zsumowaniu powierzchni zajętej przez lasy i użytki rolne udział ten wzrasta od 63% do 92%. Z przedstawionych w tabeli danych wyłania się również następująca prawidłowość: w gminach „słabszych” sumaryczny udział lasów i użytków rolnych w powierzchni gminy jest wyższy niż w gminach „mocniejszych”. Inaczej mówiąc, im więcej gruntów wymagających zmiany przeznaczenia na nierolnicze lub nieleśne, tym mniej podmiotów gospodarczych.

W zależności od rodzaju gminy zmienia się udział nieruchomości stanowiących mienie komunalne w całkowitej powierzchni gminy. Stosunkowo najwięcej posiadają gminy miejskie – od 21% do 42%, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wartość ta oscyluje wokół 2% (za wyjątkiem GM2a, gdzie wartość wynosi 4%). Jak wspomniano w poprzednich rozdziałach, nieruchomości stanowiące własność

³¹³ Głównym właścicielem lasów w tych gminach jest Skarb Państwa.

³¹⁴ Jeżeli grunty objęte są planem miejscowym.

³¹⁵ W zależności od właściciela i klasy gruntów, wymagana jest zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Marszałka Województwa.

gminy mogą być przedmiotem obrotu. Jeżeli od sumarycznie przedstawionych nieruchomości składających się na mienie komunalne zostaną odjęte nieruchomości przekazane w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd i użytkowanie, to pozostała grupa stanowi gminny zasób nieruchomości. W badanych gminach ukazała się następująca prawidłowość: w gminach „mocniejszych” gminny zasób nieruchomości stanowi mniejszą część mienia komunalnego. Inaczej mówiąc, gminy te intensywniej gospodarują powierzonymi im nieruchomościami. Pomimo, iż różnica udziałów w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wiejskich jest dosyć subtelna, to jednak daje się zauważyć. W gminach miejskich jako składnik mienia komunalnego dominują użytki rolne (ok. 40%), a w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich tereny zajęte przez infrastrukturę komunikacyjną (ok. 70%).

Dodatkowym utrudnieniem, jakie pojawia się przy zagadnienia gospodarowania przestrzenią w gminie, są uwarunkowania geograficzne. Województwo warmińsko-mazurskie jest bardzo zróżnicowane pod względem wysokościowym – występują w nim zarówno wysoczyzny morenowe, jak i niziny. Poza tym występuje wiele różnorodnych zbiorników wodnych oraz wartościowe środowiskowo doliny rzeczne. Z tego powodu znaczna część obszaru województwa jest objęta ochroną o różnym stopniu ścisłości. Zróżnicowanie środowiska naturalnego odzwierciedla się także w przypadku pojedynczych gmin. W przypadku GM1 na terenie gminy występuje rezerwat przyrody, obszar chronionego krajobrazu oraz obszar objęty programem Natura 2000, na których obowiązuje wiele zakazów, w tym lokalizowania nowych przedsięwzięć mogących wpływać na środowisko naturalne, zmian stosunków wodnych czy likwidowania obszarów wodnoblotnych. Teren objęty gminą GM2 i GMW2 jest znacznie zróżnicowany wysokościowo, GM2a charakteryzuje się nizinami pojeziernymi, GW1 w 50% pokrywają obszary chronione, a w przypadku GW2a obszary chronionego krajobrazu to 70% powierzchni gminy. Pomędzy gminami danego rodzaju oraz w poszczególnych grupach nie zauważono prawidłowości.

Analiza uwarunkowań występujących w badanych gminach pozwoliła na sformułowanie kilku wniosków odnośnie wybranych jednostek położonych w województwie charakteryzującym się znacznym stopniem zalesienia oraz użytków rolnych. Po pierwsze, liczba podmiotów gospodarczych wydaje się nie być bezpośrednio powiązana ze stopniem zalesienia gminy. Jednakże zauważono następującą prawidłowość związaną z udziałem użytków rolnych: ich relatywnie wysoki udział w powierzchni odnotowano w gminach charakteryzujących się niską liczbą podmiotów. Ponadto, w gminach „słabszych”, sumaryczny udział lasów i użytków rolnych w powierzchni gminy jest wyższy niż w gminach „mocniejszych”. Zatem nasuwa się wniosek, iż im więcej gruntów wymagających zmiany przeznaczenia na nierolnicze lub nieleśne, tym mniej podmiotów gospodarczych. Kolejny wniosek dotyczy mienia komunalnego pozostającego w gminnym zasobie nieruchomości. Gminy „mocniejsze” intensywniej gospodarują powierzonymi im nieruchomościami, czego wyrazem jest mniejszy udział gminnego zasobu w powierzchni ogólnej mienia komunalnego. Jednocześnie zauważono, iż zarówno struktura mienia, jak i ogólne warunki geograficzne, nie różnią się w znaczący sposób pomiędzy gminami bardziej i mniej rozwiniętymi pod względem liczby podmiotów.

4.4. Gospodarowanie gruntami w gminach – wyniki badań empirycznych

Przeprowadzona analiza wybranych uwarunkowań doprowadziła do ostatniego etapu rozważań. Gminy, wyłonione w wyniku zastosowania analizy skupień, poddano badaniu przy pomocy kwestionariusza ankiety. Informacje uzyskane dzięki odpowiedziom na zawarte w kwestionariuszu pytania posłużyły do stworzenia obrazu gospodarowania gruntami w aspekcie pozyskiwania inwestycji. Formularze skierowano do gmin charakteryzujących się relatywnie wysoką oraz niską liczbą prywatnych podmiotów gospodarczych³¹⁶. Następnie porównane zostały działania prowadzone w gminach podobnych pod względem występujących czynników lokalizacji inwestycji, a różnych pod względem liczby podmiotów ze sfery biznesu.

Przed przystąpieniem do badania właściwego przeprowadzono badanie pilotażowe. W ramach pilotażu przeprowadzono ankietę w dwóch losowo wybranych gminach spoza klasyfikacji – w gminie wiejskiej Dywity oraz gminie miejskiej Górowo Iławeckie. W ten sposób sprawdzono, czy pytania zawarte w kwestionariuszu były zrozumiałe dla respondenta, a także czy nie przysparzały problemów przy udzielaniu odpowiedzi.

Wykorzystany w badaniu właściwym kwestionariusz badawczy składał się z czterech części, zawierających odpowiednio pytania dotyczące:

1. kierunków rozwoju gospodarczego gminy,
2. planowania przestrzennego w gminie,
3. oferty inwestycyjnej,
4. gospodarowania mieniem komunalnym w latach 2000 – 2008³¹⁷.

W części pierwszej zawarto pytania o istniejący profil gospodarczy gminy, a następnie poproszono o wytypowanie pożądanego profilu oraz planowanych kierunków rozwoju. Na ostatnie dwa pytania respondenci odpowiadali poprzez przypisanie każdemu profilowi bądź kierunkowi odpowiedniej ich zdaniem oceny. Ocena 1 oznaczała profil lub kierunek o znaczeniu priorytetowym, 2 – ważnym,

³¹⁶ Gminy te zostały określone odpowiednio jako „mocniejsze” i „słabsze”.

³¹⁷ Przyjęty przedział czasowy odpowiada okresowi funkcjonowania gmin w obecnych granicach administracyjnych.

3 – średnio ważnym, 4 – mało ważnym, a ocena 5 była przypisywana niechcianemu przyszłemu profilowi oraz prowadzącemu do niego kierunkowi rozwoju. Następnie zapytano o przeszkody utrudniające osiągnięcie sukcesu w wybranych kierunkach rozwoju. Respondenci zostali również poproszeni o przypisanie ocen w skali od 1 do 5, analogicznie do poprzednich pytań. Każde pytanie w tej części kwestionariusza umożliwiało respondentom udzielenie indywidualnej odpowiedzi, nieuwzględnionej przez autorkę kwestionariusza.

Druga część miała na celu zidentyfikowanie planowania przestrzennego w badanych gminach. Zapytano o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, powierzchnię nim objętą oraz przeznaczenie gruntów. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez władze lokalne, zatem struktura przeznaczenia gruntów, na jakie zdecydowali się lokalni decydenci, niesie ze sobą informację na temat gospodarowania przestrzenią i jej zgodności z przyjętymi w dokumentach strategicznych celami. W celu zbadania elastyczności władz lokalnych względem potencjalnych inwestorów zapytano także, czy gmina była skłonna do zmiany przeznaczenia na wniosek inwestora prywatnego oraz czy tworzyła MPZP pod planowaną konkretną inwestycje prywatną.

Istotnym sposobem pozyskiwania kapitału inwestycyjnego jest wyjście naprzeciw potrzebom inwestora z przygotowaną propozycją odpowiedniej dla niego lokalizacji, czyli ofertą inwestycyjną. W związku z tym, w trzeciej części kwestionariusza zapytano, czy gmina posiada propozycje lokalizacji inwestycji, a także w jaki sposób je promuje i jakie dogodności w ramach oferty przedstawia inwestorom. Ponadto zapytano o pozostałe działania gminy mogące sprzyjać pozyskiwaniu inwestorów, a także o działania w zakresie rozwoju funkcji turystycznej. Ostatnia funkcja została wyodrębniona ze względu na charakter pożądaných kierunków rozwoju zawartych w strategii rozwoju całego województwa, podkreślany także w dokumentach strategicznych poszczególnych gmin.

Ostatnia część zastosowanego narzędzia badawczego dotyczyła gospodarowania mieniem komunalnym w latach 2000-2008, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu posiadanym przez gminę zasobem nieruchomości. Wyodrębniono takie działania, jak: sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste,

najem lokali użytkowych, dzierżawę gruntów, zakup nieruchomości do zasobu, scalenia i podział oraz wywłaszczenia. Zapytaniom o dane liczbowe towarzyszyło pytanie o stosowanie udogodnień w płatności (bonifikaty, raty, aktualizacja opłat), a także cel danej czynności wykonanej na mieniu.

Przygotowane kwestionariusze badawcze zostały wysłane do wytypowanych gmin pocztą, a następnie telefonicznie pilotowano proces ich wypełniania. W kilku gminach badanie zostało przeprowadzone osobiście. W trakcie tego etapu badania pojawiły się jednakże nieprzewidziane wcześniej problemy. W trzech gminach (wiejskiej, miejsko-wiejskiej i miejskiej) odmówiono współpracy i wypełnienia ankiety, tłumacząc ten fakt:

- brakiem osób kompetentnych do wypełnienia kwestionariusza (przejściowe problemy kadrowe),
- przeprowadzką działu do innego budynku i w związku z tym brakiem dostępu do dokumentacji,
- brakiem odpowiednich danych³¹⁸.

W związku z powyższym problemem, trzy gminy musiały zostać zastąpione jednostkami znajdującymi się na kolejnych miejscach w rankingu w grupach gmin podobnych pod względem czynników lokalizacji. Gminy te wyraziły zgodę na udział w badaniu oraz wypełniły kwestionariusz.

Najwięcej problemów nastęczały respondentom pytania dotyczące przeznaczenia gruntów w planie miejscowym oraz gospodarowania mieniem komunalnym. Podczas analizowania planów miejscowych okazało się bowiem, iż każda gmina prowadzi politykę przestrzenną w inny sposób, np. GM1 posiadała jeden plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący całą gminę, podczas gdy GM2 posiadała czternaście planów obejmujących sumarycznie jedną czwartą powierzchni gminy. W przypadku gmin posiadających więcej niż jeden plan brakowało dostępnego opracowania zbiorczego, zatem trudno było określić łączną powierzchnię przeznaczoną pod aktywizację działalności gospodarczej. Rozwiązanie tego dylematu wymagało dogłębnego przestudiowania udostępnionych przez urząd miejski planów.

³¹⁸ Wymienione przez pracowników gmin problemy świadczyły o relatywnie niskiej jakości funkcjonowania urzędów. Zdziwieniem napawa fakt, iż odmowa została wyartykułowana również przez gminę miejską uważaną za dobrze rozwiniętą.

Natomiast w związku z pytaniem dotyczącym gospodarowania nieruchomościami należącymi do samorządu terytorialnego okazało się, iż w niektórych urzędach nie opracowywano rocznych podsumowań i bilansów stanu mienia³¹⁹, a ponadto część danych historycznych była niedostępna³²⁰. W związku z tym do analizy danych opisujących obrót zasobem zastosowano wartości uśrednione, jako że skala obrotu była na podobnym poziomie (w każdym roku wystąpiły zbliżone wielkości).

Sposób gospodarowania gruntami znajdującymi się wewnątrz gminnych granic administracyjnych powinien być zgodny z realizacją wytycznych zapisanych w dokumentach strategicznych. Podczas badania wytypowanych gmin poproszono zatem respondentów, aby określili obecny profil gospodarczy swojej gminy, a także przyszły. Zdanie na temat przyszłości zostało doprecyzowane określeniem, który przyszły profil jest szczególnie pożądanym, który jest mało istotny z punktu widzenia planowanego rozwoju gminy, a także – który rodzaj działalności gospodarczej jest niechciany. Wyniki badania zostały przedstawione w tabeli 25.

Tabela 25. Obecny i przyszły profil badanych gmin

Gminy miejskie				
Profil gminy	GM1	GM1a	GM2	GM2a
Obecny	przemysłowy	przemysłowo-usługowy	usługowy	usługowy
Przyszły: pożądanym	usługowy turystyczny	przemysłowy usługowy turystyczny	usługowy turystyczny	przemysłowy usługowy turystyczny
mało ważny	przemysłowy rolny	brak	przemysłowy rolny	brak
niechciany	brak	rolny	brak	rolny

³¹⁹ Jak powiedziano w urzędzie, podsumowania są robione tylko w przypadku kontroli zewnętrznej.

³²⁰ Tzn. inna osoba zajmowała się ewidencją i teraz, cytując słowa urzędnika, „nie wiadomo gdzie są te opracowania”.

Tabela 25. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie				
Profil gminy	GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
Obecny	rolny	rolny	turystyczny	turystyczny
Przyszły: pożądany	rolny usługowy przemysłowy turystyczny	turystyczny rolny	turystyczny usługowy	turystyczny usługowy rolny
mało ważny	brak	usługowy	rolny	brak
niechciany	brak	przemysłowy	przemysłowy	przemysłowy

Gminy wiejskie				
Profil gminy	GW1	GW1a	GW2	GW2a
Obecny	rolny	rolny	rolny	rolny
Przyszły: pożądany	przemysłowy usługowy	turystyczny rolny usługowy	rolny turystyczny usługowy	rolny turystyczny
mało ważny	rolny turystyczny	brak	przemysłowy	przemysłowy usługowy
niechciany	brak	przemysłowy	brak	brak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Wśród gmin miejskich istniejący profil gospodarczy w większości przypadków zgadzał się z pożądanym. Wyjątkiem była gmina GM1, która określiła swój obecny profil jako przemysłowy, natomiast uważała go za mało ważny z punktu widzenia przyszłego rozwoju. Każda z wyżej przedstawionych gmin miejskich wyraziła potrzebę uzupełnienia swojego profilu o funkcję turystyczną, a GM1a i GM2a również o funkcję przemysłową. Żadna z badanych gmin nie widziała swojej przyszłości w rolnictwie – zostało ono uznane za mało ważne lub wręcz niechciane. Pomimo, iż sektor rolny był mało ważny i niechciany w gminach, w których użytki rolne zajmowały 63% i 44%, w badanym okresie udział ich charakteryzował się tylko nieznaczną tendencją spadkową (GM1, gdzie ich powierzchnia malała średnio o 6 ha rocznie), lub zróżnicowaną (w pozostałych gminach, gdzie powierzchnia użytków rolnych z roku na rok malała lub wzrastała)³²¹. W związku z tym można wysnuć wniosek, iż gminy miejskie widziały potrzebę ograniczania funkcji rolniczej, jednakże

³²¹ Dane pochodzą z Banku Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl>.

nie podejmowały zdecydowanych działań z zakresu gospodarowania nieruchomościami gruntowymi, które by zmierzały w tym kierunku.

Inne wizje profilu gospodarczego miały gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Gminy miejsko-wiejskie nazwane „słabszymi” określiły obecny status jako rolny i pragnęły go utrzymać, jednocześnie dywersyfikując go o funkcje turystyczne i usługowe, natomiast gminy nazwane „mocniejszymi” określiły siebie jako turystyczne niepotrzebujące wprowadzania innych funkcji. Gmina GMW1 nie widziała żadnych sektorów niepożądanych, reszta badanych gmin miejsko-wiejskich wyraźnie zaznaczyła, że nie chcą na swoim terenie funkcji przemysłowej, co wynika z faktu, iż funkcja ta mogłaby obniżyć walory środowiskowe oraz atrakcyjność turystyczną. Podobne wnioski można wysnuć z odpowiedzi udzielonych przez władze gmin wiejskich – chciały zachować profil rolny rozszerzając go o turystykę i usługi, natomiast funkcja przemysłowa była dla nich mało ważna lub wręcz niechciana. Wyjątkiem była gmina GW1, dla której profilem szczególnie pożądanym był przemysł, a rolnictwo i turystyka były postrzegane jako mało ważne.

Po określeniu preferencji odnośnie profilu gospodarczego, poddani badaniu przedstawiciele gmin przypisywali oceny ważności (w skali od 1 do 5, gdzie 1 było oceną najwyższą) każdemu z określonych kierunków rozwoju. W tabeli 26 zestawiono kierunki rozwoju zawarte w dokumentach strategicznych oraz wynikające z ankiety. W strategiach i planach rozwoju lokalnego znalazły się wytyczne tylko odnośnie kierunków uznanych za szczególnie pożądane, natomiast respondenci kwestionariusza badawczego mieli możliwość bardziej kompleksowego ujawnienia preferencji swojej gminy poprzez określenie kierunków priorytetowych, ważnych, średnio ważnych, mało ważnych i niechcianych.

W dokumentach strategicznych badanych gmin miejskich najważniejszą rolę przypisuje się rozwijaniu turystyki oraz powiązanych z nią usług. Ponadto gminy „słabsze” widziały potrzebę rozwijania przemysłu związanego z przetwarzaniem produktów rolnych, żywności oraz drewna, co było uzasadnione występującymi w tych gminach warunkami naturalnymi. Gminy „mocniejsze” dostrzegały z kolei szansę rozwoju w rozwijaniu drobnych zakładów przemysłowych o zróżnicowanej branży lub w nowoczesnych przemysłach bazujących na czystych technologiach.

Tabela 26. Porównanie kierunków rozwoju gospodarczego badanych gmin wraz z oceną ważności

Gminy miejskie								
Kierunki rozwoju	Ocena	GM1	Ocena	GM1a	Ocena	GM2	Ocena	GM2a
Zgodne z wytycznymi dokumentów strategicznych		- pozarolnicze - turystyka - usługi - przemysłowo-rolny		- turystyka - handel - usługi - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna		- turystyka - usługi - drobny przemysł		- turystyka - usługi - przemysł czystych technologii
Zdaniem respondentów	1 2 3 5 5 5 5 5	- usługi - turystyka - drobny przemysł - rolnictwo - obsługa rolnictwa - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna - duże zakłady przemysłowe	1 2 2 2 3 4 5 5	- drobny przemysł - usługi - turystyka - przetwórstwo żywności - obsługa rolnictwa - przetwórstwo drewna - rolnictwo - duże zakłady przemysłowe	1 2 2 3 3 4 4 4	- usługi - turystyka - drobny przemysł - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna - duże zakłady przemysłowe - obsługa rolnictwa - rolnictwo	1 2 2 2 2 3 4 5	- turystyka - usługi - drobny przemysł - duże zakłady przemysłowe - przetwórstwo drewna - przetwórstwo żywności - obsługa rolnictwa - rolnictwo

Tabela 26. c.d.

Gminy miejsko-wiejskie								
Kierunki rozwoju	Ocena	GMW1	Ocena	GMW1a	Ocena	GMW2	Ocena	GMW2a
Zgodne z wytycznymi dokumentów strategicznych		- turystyka - produkcja rolna - przetwórstwo rolno-spożywcze - usługi		- usługi - turystyka		- usługi - turystyka - przemysł rolno-spożywczy		- turystyka - usługi - przetwórstwo
Zdaniem respondentów	1 1 2 2 2 2 5 5	- obsługa rolnictwa - przetwórstwo żywności - duże zakłady przemysłowe - drobny przemysł - usługi - turystyka - rolnictwo - przetwórstwo drewna	1 2 2 3 3 4 4 5	- turystyka - rolnictwo - usługi - obsługa rolnictwa - przetwórstwo drewna - przetwórstwo żywności - drobny przemysł - duże zakłady przemysłowe	1 2 2 2 3 4 5 5	- turystyka - usługi - obsługa rolnictwa - rolnictwo - przetwórstwo drewna - przetwórstwo żywności - duże zakłady przemysłowe - drobny przemysł	1 1 2 2 2 3 4 5	- turystyka - usługi - obsługa rolnictwa - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna - rolnictwo - drobny przemysł - duże zakłady przemysłowe

Tabela 26. c.d.

Kierunki rozwoju	Ocena	GW1	Ocena	GW1a	Ocena	GW2	Ocena	GW2a
Zgodne z wytycznymi dokumentów strategicznych		- turystyka		- turystyka - przemysł rolno-spożywczy		- usługi - turystyka - przemysł rolno-spożywczy		- turystyka - usługi
Zdaniem respondentów	2 2 2 2 2 2 2 3	- turystyka - rolnictwo - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna - obsługa rolnictwa - drobny przemysł - duże zakłady przemysłowe - usługi	1 2 2 2 2 2 3 4	- turystyka - usługi - rolnictwo - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna - obsługa rolnictwa - drobny przemysł - duże zakłady przemysłowe	1 1 1 2 2 2 3 4	- rolnictwo - obsługa rolnictwa - turystyka - przetwórstwo żywności - przetwórstwo drewna - usługi - drobny przemysł - duże zakłady przemysłowe	1 1 2 2 2 2 3 3	- rolnictwo - drobny przemysł - obsługa rolnictwa - przetwórstwo żywności - usługi - turystyka - przetwórstwo drewna - duże zakłady przemysłowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych oraz ankiet.

W przypadku GM1 założenia przyjęte w strategii wobec przemysłu oraz odpowiedzi udzielone przez przedstawiciela gminy były dalece niespójne – zdaniem respondenta rozwój gminy powinien iść w kierunku usług i turystyki, natomiast wszelkie rodzaje przemysłu zostały uznane za średnio ważne lub wręcz niechciane (ocena 5). Równie niespójna była wizja rozwoju przetwórstwa drewna w przypadku GM1a – w strategii znajdowały się zapisy przypisujące mu rolę priorytetową, a zdaniem respondenta była to branża mało istotna. Obydwie gminy za wybitnie niechciany uznały zarówno rozwój rolnictwa, jak i pojawienie się na ich terenie dużych zakładów przemysłowych. W przypadku gmin miejskich wysoko rozwiniętych pod względem liczby prywatnych podmiotów gospodarczych nie zauważono podobnej rozbieżności. Gminy te chciały minimalizować rolę rolnictwa na rzecz turystyki, usług i przemysłu niekolidującego z owymi funkcjami.

Gminy wiejsko-miejskie w założeniach dokumentów strategicznych powinny również rozwijać się w stronę turystyki i usług, a także przetwórstwa rolno-spożywczego. Zgodnie z odpowiedziami na pytania zawarte w ankiecie, poza gminą GMW1, gminy nie preferowały rozwoju zarówno drobnego przemysłu, jak i dużych zakładów przemysłowych, więc wystąpiła tu niezgodność z założeniami strategicznymi. Z kolei wytypowane do badania gminy wiejskie wyraziły opinie charakteryzujące się największą spójnością z dokumentami strategicznymi, wykazując niechęć jedynie wobec dużych zakładów przemysłowych. W przypadku tych gmin różnica polegała na podejściu do kwestii rozwoju rolnictwa. W dokumentach strategicznych nie wskazano takiej potrzeby, a w odpowiedziach przedstawicieli gmin rolnictwu przypisano ocenę „priorytet” czy „ważny”.

Dla gmin wszystkich rodzajów można zauważyć pewną prawidłowość – pomimo iż w dokumentach strategicznych wskazane były kierunki rozwoju (głównie turystyka i usługi), gminy te wciąż dużą wagę przypisywały utrzymaniu profilu gospodarczego, także rolnego. Ponadto analiza problemów w każdej z tych gmin wskazała na potrzebę zmniejszania bezrobocia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, a przedstawiciele władz lokalnych w większości odnosili się z niechęcią do perspektywy pojawienia się na obszarze gminy zakładów przemysłowych i drobnego przemysłu, nie zważając na liczbę potencjalnych miejsc pracy, które by

powstały bezpośrednio i pośrednio w wyniku pojawienia się tego rodzaju działalności. Można odnieść wrażenie, iż badanym gminom (poza miejskimi GM2 i GM2a) brakuje spójnej wizji przyszłości i konsekwentnego pomysłu na wdrażanie strategii.

Rozbieżności w wizji przyszłości zdecydowanie utrudniają prowadzenie planowej i konsekwentnej polityki przestrzennej, której ważnym elementem jest gospodarowanie gruntami. Poszukując innych przyczyn niepowodzenia, zapytano ankietowanych o wskazanie głównych barier utrudniających rozwój gospodarczy mających związek z zarządzaniem nieruchomościami. Zdaniem respondentów z gmin miejskich był to przede wszystkim brak gruntów pod inwestycje, a także niemożność uzbrojenia posiadanych gruntów (tab. 27.). Należy w tym miejscu wspomnieć, iż we wszystkich dokumentach strategicznych zawarto zapis, iż rozwój gminy w dużej mierze ma polegać właśnie na przygotowaniu gruntów pod inwestycje. Dodatkowo w GM1a wskazano ograniczenia wynikające ze zbyt rygorystycznych wymagań WUOZ³²². Jedynie gmina GM2a, mająca opinię jednej z najlepiej zarządzanej gmin w województwie, wskazała na brak jakichkolwiek barier.

Tabela 27. Bariery rozwoju związane z gospodarowaniem gruntami

Gminy miejskie			
GM1	GM1a	GM2	GM2a
- brak gruntów pod inwestycje - niemożność uzbrojenia gruntów	- niemożność uzbrojenia gruntów - zbyt rygorystyczne wymagania WUOZ	- brak gruntów pod inwestycje - trudne warunki naturalne	- brak barier

Gminy miejsko-wiejskie			
GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
- brak gruntów pod inwestycje - brak planów miejscowych	- niemożność uzbrojenia gruntów - brak planów miejscowych	- niemożność uzbrojenia gruntów - niedostatek planów miejscowych	- potrzeba przekształceń własnościowych - brak planów miejscowych

³²² Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków.

Tabela 27. c.d.

Gminy wiejskie			
GW1	GW1a	GW2	GW2a
- obszary chronionego krajobrazu	- brak gruntów pod inwestycje	- obszary chronionego krajobrazu	- niemożność uzbrojenia gruntów
- brak planów miejscowych	- niemożność uzbrojenia gruntów	- niedostatek planów miejscowych - powolny proces uzbrajania gruntów	- brak gruntów pod inwestycje

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Podobne powody podali respondenci z gmin miejsko-wiejskich, dodając także jako czynnik hamujący proces rozwoju brak lub niedostatek planów miejscowych. Ogólnie rzecz ujmując, badane gminy najczęściej uważały, iż: brakowało im gruntów pod inwestycje; nie mogły ich uzbroić, ponieważ nie miały na to wystarczających środków finansowych³²³, a także zbyt mało powierzchni było objęte wytycznymi MPZP. Z wyjątkiem GM2a, analiza przedstawionych barier nie wykazała zróżnicowania w gminach „słabszych” i „mocniejszych”.

W związku z sygnalizowaniem roli, jaką odgrywa posiadanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, poproszono respondentów o dokładne określenie powierzchni objętej planem, wyróżnienie przeznaczenia gruntów uwzględnionych w planie, a także wskazanie najczęściej występujących lokalnych regulacji dotyczących stref, na których dopuszczona jest działalność produkcyjna. Wyniki zostały zaprezentowane w tabeli 28.

³²³ W GW1a wskazano, iż gmina nie ma środków nawet na to, by ubiegać się o współfinansowanie projektów ze środków unijnych.

Tabela 28. Planowanie przestrzenne w badanych gminach, czerwiec 2009 r.

Gminy miejskie				
	GM1	GM1a	GM2	GM2a
Powierzchnia gminy objęta MPZP	1128 ha (100%)	918 ha (64%)	272 ha (26%)	2188 ha (100%)
Wyróżniona struktura MPZP	- ZZ (39%) - M1 (34%) - PS (9%) - U (6%)	- MW (40%) - ZZ (7%) - PS (6%) - U (1%)	- M1 (35%) - U (12%) - ZZ (8%) - IP (6%) - PS (1%)	- M1U (38%) - PSU (30%) - MWU (13%) - ZL (8%) - UT (4%) - ZZ (0%)
Lokalne regulacje:				
- wysokość kondygnacji	8 - 12 m	6 m	6 m	12 m
- intensywność zabudowy	30 - 50%	60%	do 85%	70%
- obowiązkowe media	kanalizacja, wodociągi	kanalizacja, wodociągi	kanalizacja, wodociągi	kanalizacja, wodociągi
- strefy produkcyjne	słaba koncentracja	silna koncentracja	słaba koncentracja	słaba koncentracja

Gminy miejsko-wiejskie				
	GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
Powierzchnia gminy objęta MPZP	172,2 ha (0,7%)	63,3 ha (0,3%)	467 (2%)	935 ha (3%)
Wyróżniona struktura MPZP	- ZZ (49%) - L (26%) - ZL (9%) - U (0%) - PS (0%)	- M1 (87%) - U (9%) - ZL (2%) - L (2%) - PS (0%) - ZZ (0%)	- U (39%) - M1 (35%) - ZZ (18%) - PS (0%)	- M1U ³²⁴ (40%) - MW (20%) - ZL (18%) - PS (0%) - ZZ (0%)
Lokalne regulacje:				
- wysokość kondygnacji	Brak stref przeznaczonych na produkcję lub usługi.	6 m	6 m	12 m
- intensywność zabudowy		40%	40%	40%
- obowiązkowe media		kanalizacja, wodociągi	brak obowiązku	kanalizacja, wodociągi
- strefy produkcyjne		rozproszone	rozproszone	rozproszone

³²⁴ Połączone funkcje – np. mieszkalno-turystyczna z dopuszczeniem nieuciążliwych usług.

Tabela 28. c.d.

Gminy wiejskie				
	GW1	GW1a	GW2	GW2a
Powierzchnia gminy objęta MPZP	0 ha (0%)	63 ha (0,3%)	270 ha (1%)	328 ha (1%)
Wyróżniona struktura MPZP	Brak MPZP	- M1 (16%) - ZG (8%) - ZL (6%) - U (2%) - PS (0%) - ZZ (0%)	- M1 (59%) - U, PS, ZG (23%) - ZL (4%) - ZZ (0%)	- M1 (34%) - U (54%) - L (7%) - PS (0%) - ZZ (0%)
Lokalne regulacje:				
- wysokość kondygnacji	Brak MPZP	9 m	9,5 m	15 m
- intensywność zabudowy		30 %	10 %	30 %
- obowiązkowe media		kanalizacja, wodociągi	kanalizacja, wodociągi	kanalizacja, wodociągi
- strefy produkcyjne		brak w MPZP	słaba koncentracja	brak w MPZP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Ze względu na odmienne symbole stosowane do oznaczenia poszczególnych funkcji przestrzeni w badanych gminach, w niniejszej analizie zastosowano własne ujednolicone skróty, gdzie:

- ZZ – zakaz zabudowy,
- M1 – zabudowa mieszkalna jednorodzinna,
- MW – zabudowa mieszkalna wielorodzinna,
- PS – dopuszczona produkcja i składowanie,
- U – dopuszczone usługi,
- UT – usługi związane głównie z turystyką,
- IP – inwestycje publiczne,
- L – tereny leśne,
- ZL – tereny przeznaczone pod zieleń,
- ZG – zabudowa zagrodowa.

Stopień objęcia gmin miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego był mocno zróżnicowany. Tylko dwie z badanych gmin miejskich posiadały tego rodzaju akt prawa miejscowego obejmujący cały teren podległy gminnej administracji,

podczas gdy pozostałe dwie trzecie i jedną trzecią obszaru. Interesujący jest fakt, iż cały obszar objęty planowaniem miejscowym posiadała zarówno gmina charakteryzująca się najmniejszą, jak i bardzo wysoką liczbą podmiotów prywatnych. Istotne różnice wyłaniają się natomiast przy analizie przeznaczenia poszczególnych stref objętych planem. Prawie 40% obszaru gminy GM1 objęte było zakazem zabudowy i były to przeważnie użytki rolne, podczas gdy GM2a nie posiadała w ogóle terenów objętych takim zakazem. Ponadto GM2a dopuszczała usługi na 85% obszaru gminy, podczas gdy GM1 zaledwie na 6%. W pozostałych dwóch gminach miejskich, które nie zostały w całości objęte tego rodzaju aktem prawa miejscowego, różnica wystąpiła głównie w przeznaczeniu gruntów pod rozwój usług. W gminie GM1a była to powierzchnia marginalna (1%), a w gminie GM2 wyniosła 12%. Podczas wywiadu w tych gminach zasygnalizowano jednak, iż w GM1a działalność produkcyjna była mocno hamowana przez zabytkowy charakter miasta i związane z tym obowiązkowe pozwolenia, natomiast w GM2 ten problem nie występował, a wydawane warunki zagospodarowania przestrzennego najczęściej były przychylne tego rodzaju inicjatywom (usługi, produkcja i składowanie).

W gminach miejsko-wiejskich proces planowania miejscowego przebiegał znacznie wolniej, a powierzchnia objęta obowiązującymi planami mieściła się w przedziale od 0,3% do 3% powierzchni całkowitej gminy. Udział ten był większy w gminach „mocniejszych”. Charakterystyczne jest, iż w planie miejscowym żadnej z badanych gmin nie widniało przeznaczenie produkcyjne lub magazynowe. Poza tą funkcją zaznaczyła się wyraźnie różnica w pozostałej strukturze przeznaczenia między gminami „słabszymi” i „mocniejszymi”. Największą różnicę odnotowano w odniesieniu do przeznaczenia terenu pod rozwój usług. W gminach „słabszych” udział usług nie przekroczył 9%, podczas gdy w „mocniejszych” oscylował wokół 40%. Podobna zależność wystąpiła w gminach wiejskich.

Nie zaobserwowano znaczących różnic w lokalnych regulacjach odnoszących się do stref, w których dopuszczona jest produkcja bądź usługi. Jedynie w gminach miejskich można było zauważyć, iż gminy posiadające więcej podmiotów gospodarczych pozwalały na wyższą intensywność zabudowy. Poza jedną gminą (GM1a) nie dostrzeżono również zalet wynikających z koncentracji działalności

gospodarczej. Strefy produkcyjne i usługowe miały w ocenie respondentów położenie rozproszone lub słabo skoncentrowane.

W każdym przeanalizowanym dokumencie strategicznym znalazł się zapis podkreślający potrzebę stworzenia atrakcyjnej oferty inwestycyjnej. Aby była ona atrakcyjna dla szerokiego grona potencjalnych inwestorów, musi być wystarczająco zróżnicowana oraz zawierać szereg zachęt motywujących do zainwestowania kapitału w wybranej gminie. Ponadto musi ona trafić do jak najszerszego grona osób, zatem wymaga przemyślanej i efektywnej promocji. Ponieważ nie każda z badanych gmin posiadała stworzoną ofertę, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zostali zapytani również o inne, mniej usystematyzowane działania, mające na celu zachęcenia inwestorów. Wyniki badania przedstawia tabela 29.

Większość gmin na pytanie o posiadanie oferty inwestycyjnej udzieliła odpowiedzi twierdzącej. Wśród gmin miejskich, GM1 i GM1a posiadały oferty związane tylko i wyłącznie z funkcjonującymi na ich terenie podstrefami Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (odpowiednio 5,3 ha oraz 6,2 ha). Wytypowane w ten sposób tereny przeznaczone były pod zabudowę przemysłową i bazy magazynowo-składowe. Kompleksową i zróżnicowaną ofertę, skierowaną do inwestorów działających w zakresie przemysłu, usług i turystyki (odpowiednio 36 ha i 150 ha), posiadały natomiast gminy GM2 i GM2a. W tych gminach była ona również zdecydowanie szerzej promowana, gdyż poza informacją na stronie internetowej gminy wiedzę na ten temat można znaleźć na stronie Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz stronach branżowych. Ponadto obydwie gminy prezentowały wyczerpujące foldery informacyjne, a przedstawiciele GM2a dodatkowo promowali gminę poprzez uczestnictwo w targach inwestycyjnych. Gminy miejsko-wiejskie posiadały oferty inwestycyjne adresowane wyłącznie do inwestorów z sektora usług. Informowanie odbywało się za pomocą strony internetowej gminy, folderów informacyjnych i okazjonalne ogłoszenia w lokalnej prasie. Jednakże w przypadku GMW1 i GMW1a informacji na temat oferty na stronie gminy nie odnaleziono, więc w tym przypadku odpowiedzi respondentów nie zgadzały się ze stanem faktycznym. Wytypowane do badania gminy wiejskie zwykle nie posiadały oferty inwestycyjnej lub przeznaczały na ten cel stosunkowo niewielką powierzchnię (6 ha).

Tabela 29. Oferta inwestycyjna i pozostałe działania gmin w zakresie pozyskiwania inwestorów

	GM1	GM1a	GM2	GM2a
Posiadanie oferty inwestycyjnej	tak (SSE)	tak (SSE)	tak	tak
Sektory w ofercie	przemysł	przemysł	turystyka, zieleni, usługi, składowanie, produkcja	przemysł, usługi, turystyka
Działania gminy	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ włączanie gruntów komunalnych do SSE ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ włączanie gruntów komunalnych do SSE ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę oraz drogi dojazdowe 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ udogodnienia w płatności ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę oraz drogi dojazdowe 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ włączanie gruntów komunalnych do SSE ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę oraz drogi dojazdowe ○ skup gruntów prywatnych, scalenie/podział i sprzedaż inwestorom ○ dostosowywanie układu komunikacji ○ ulgi w podatku od nieruchomości ○ nie naliczanie opłat adiacenckich
Promocja oferty inwestycyjnej	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy, ○ informacja na stronie WMARR, ○ foldery informacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy, ○ informacja na stronie WMARR, ○ foldery informacyjne, ○ udział w targach inwestycyjnych
Zmiana przeznaczenia na wniosek inwestora prywatnego	nie	wyjątkowo	wyjątkowo	wyjątkowo
Tworzenie MPZP pod inwestycje prywatną	nie	nie	nie	nie
Działania w zakresie rozwoju funkcji turystycznej	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ urządzenie dróg rowerowych ○ urządzenie plaż 	<ul style="list-style-type: none"> ○ urządzenie dróg rowerowych ○ wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków turystycznych ○ urządzenie plaż ○ uzbrojenie terenów pod obsługę szlaków 	<ul style="list-style-type: none"> ○ urządzenie dróg rowerowych ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie plaż

Tabela 29. c.d.

	GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
Posiadanie oferty inwestycyjnej	tak	tak	tak	tak
Sektory w ofercie	usługi	usługi turystyczne	usługi w centrum	usługi turystyczne
Działania gminy	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ skup gruntów prywatnych, scalenie/podział i sprzedaż inwestorom ○ udogodnienia w płatności 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę ○ ulgi w podatku od nieruchomości 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę oraz drogi dojazdowe 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ uzbrojenie w kanalizację i wodę
Promocja oferty inwestycyjnej	<ul style="list-style-type: none"> ○ foldery informacyjne ○ informacja na stronie gminy ○ ogłoszenia w lokalnej prasie³²⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ foldery informacyjne ○ informacja na stronie gminy³²⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy ○ informacja na stronach branżowych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronach branżowych
Zmiana przeznaczenia na wniosek inwestora prywatnego	nie	nie	wyjątkowo	nie
Tworzenie MPZP pod inwestycję prywatną	nie	tak	nie	nie
Działania w zakresie rozwoju funkcji turystycznej	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie dróg rowerowych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie dróg rowerowych ○ wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków turystycznych ○ urządzenie plaż 	<ul style="list-style-type: none"> ○ urządzenie plaż ○ budowa obiektów sportowo-rekreacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ urządzenie plaż

³²⁵ Nie odnaleziono.

³²⁶ Nie odnaleziono.

Tabela 29. c.d.

	GW1	GW1a	GW2	GW2a
Posiadanie oferty inwestycyjnej	nie	nie	tak	tak
Sektory w ofercie	brak oferty	brak oferty	zabudowa hotelowa	turystyka, rekreacja
Działania gminy	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ uzbrojenie w kanalizację, wodę oraz drogi dojazdowe ○ zgoda na zmianę przeznaczenia ○ dostosowanie układu komunikacyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne ○ uzbrojenie w kanalizację, wodę oraz drogi dojazdowe ○ ulgi w podatku od nieruchomości
Promocja oferty inwestycyjnej	brak oferty	brak oferty	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy, ○ foldery informacyjne, ○ ogłoszenia w prasie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ informacja na stronie gminy, ○ informacja na stronach branżowych
Położenie produkcyjnych stref funkcjonalnych	rozproszone	rozproszone	słaba koncentracja	rozproszone
Zmiana przeznaczenia na wniosek inwestora prywatnego	wyjątkowo	często	wyjątkowo	często
Tworzenie MPZP pod inwestycję prywatną	nie	tak	tak	tak
Działania w zakresie rozwoju funkcji turystycznej	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie dróg rowerowych ○ urządzenie platform widokowych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie dróg rowerowych ○ wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków turystycznych ○ urządzenie plaż ○ urządzenie platform widokowych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie dróg rowerowych ○ wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków turystycznych ○ urządzenie plaż ○ budowa ośrodka sportów zimowych 	<ul style="list-style-type: none"> ○ wyznaczenie szlaków turystycznych ○ urządzenie dróg rowerowych ○ wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków turystycznych ○ urządzenie plaż ○ urządzenie platform widokowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Najczęściej stosowanym działaniem, zdaniem przedstawicieli gmin, była sprzedaż gruntów komunalnych pod inwestycje prywatne, jednakże analiza gospodarowania zasobem nieruchomości pokazała, iż skala zjawiska jest znikoma (tabela 30). Ponadto gminy włączyły swoje grunty do SSE, oraz uzbrajały je w podłączenia do kanalizacji i wodociągów. Ostatnia czynność jest zadaniem własnym gminy, więc nie oznacza kreatywności w zakresie pozyskiwania kapitału. W praktyce jest to proces trwający niezwykle długo oraz często wymaga od inwestora partycypacji w kosztach. Jedynie gmina GM2a zadeklarowała, iż podejmuje więcej działań na nieruchomościach, oferuje ulgi w podatku od nieruchomości, dostosowuje układ komunikacyjny i nie nalicza opłat adiacenckich. Żadna z badanych gmin miejskich nie tworzyła planu specjalnie pod konkretną inwestycję prywatną, a tylko w wyjątkowych sytuacjach zgadzała się na zmianę przeznaczenia na wystosowany przez inwestora wniosek. Pozostałe działania mające zachęcić inwestorów, podobnie jak w przypadku większości gmin miejskich, nie wykraczały poza standardowe działania władz lokalnych. Zmiana przeznaczenia generalnie nie była praktykowana, ale GMW1a zadeklarowała tworzenie MPZP pod konkretną inwestycję. Gminy lepiej rozwinięte promowały swoje wartości turystyczne organizując imprezy promocyjne. Z kolei gminy „słabsze” ograniczały się jedynie do sprzedaży gruntów komunalnych inwestorom prywatnym, natomiast te o wyższej koncentracji dodatkowo uzbrajały działki, dostosowywały układ komunikacyjny lub odnosiły się przychylnie do podań o zmianę przeznaczenia gruntu. W zakresie turystyki wszystkie gminy nie wykazywały się pomysłowością, rzadko wychodząc poza standardowe rozwiązania, jak np. urządzenie plaży czy wytyczenie szlaków.

We wszystkich badanych gminach gospodarowanie mieniem komunalnym było znikome. Jedynym zauważalnym działaniem w gminach „mocniejszych” było oddawanie części mienia komunalnego w użytkowanie wieczyste. Natomiast na pozostałych gruntach, wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, dokonywano tylko kilku działań rocznie, w bardzo niewielkiej skali (tab. 30.). Jediną wyróżniającą się na tle innych gminą była GM2a, lecz i w tym przypadku średnioroczna sprzedaż nie przekraczała 2%, a średnioroczny zakup 3% całkowitej powierzchni zasobu. W ujęciu całościowym – najrzadziej realizowaną procedurą

dotyczącą gospodarowania zasobem komunalnym nieruchomości było scalenie i podział, nieczęsto zdarzał się zakup nieruchomości do zasobu, a sprzedaż dotyczyła głównie nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub garażową.

Tabela 30. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości w badanych gminach w latach 2000-2008, w hektarach

Gminy miejskie				
	GM1	GM1a	GM2	GM2a
Gminny zasób nieruchomości	240	368	303	515
Grunty przekazane w UW	16,6	6,9	142	183
Przeciętna sprzedaż	2,2	1,0	2,2	9,9
Przeciętny zakup	0,2	0	0	14,4
Przeciętne scalenie i podział	11,5	0	0	0
Wartości procentowe				
Gminny zasób nieruchomości	100%	100%	100%	100%
Przeciętna sprzedaż	0,9%	0,3%	0,7%	1,9%
Przeciętny zakup	0,1%	0,0%	0,0%	2,8%
Przeciętne scalenie i podział	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%

Gminy miejsko-wiejskie				
	GMW1	GMW1a	GMW2	GMW2a
Gminny zasób nieruchomości	557 ha	380 ha	390 ha	1108 ha
Grunty przekazane w UW	11 ha	12 ha	25 ha	120 ha
Przeciętna sprzedaż	3 ha	6 ha	2 ha	0,4 ha
Przeciętny zakup	0 ha	0 ha	4 ha	0 ha
Przeciętne scalenie i podział	5 ha	0 ha	0 ha	0 ha
Wartości procentowe				
Gminny zasób nieruchomości	100%	100 %	100%	100%
Przeciętna sprzedaż	0,5 %	2 %	0,6 %	0,04%
Przeciętny zakup	0 %	0 %	1 %	0 %
Przeciętne scalenie i podział	1 %	0 %	0 %	0 %

Tab.30. c.d.

Gminy wiejskie				
	GW1	GW1a	GW2	GW2a
Gminny zasób nieruchomości	617 ha	376 ha	518 ha	486 ha
Grunty przekazane w UW	13 ha	13 ha	8 ha	24 ha
Przeciętna sprzedaż	2,4 ha	2,4 ha	5 ha	2 ha
Przeciętny zakup	0 ha	0,5 ha	7 ha	6 ha
Przeciętne scalenie i podział	0 ha	1 ha	0 ha	0 ha
Wartości procentowe				
Gminny zasób nieruchomości	100 %	100 %	100 %	100 %
Przeciętna sprzedaż	0,4 %	0,6 %	1 %	0,4 %
Przeciętny zakup	0 %	0,1 %	1,4 %	1 %
Przeciętne scalenie i podział	0 %	0,3 %	0 %	0 %

Zródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Analiza gmin miejskich ukazała następujące prawidłowości: gminy lepiej rozwinięte zdecydowanie więcej gruntów przekazały w użytkowanie wieczyste. Natomiast obrót zasobem tej prawidłowości już nie wykazuje. Przeciętnie, co roku gminy sprzedawały mniej niż 1% nieruchomości z zasobu, z wyjątkiem GM2a, gdzie wartość ta wyniosła niemalże 2%. Zakupu nieruchomości dokonywały tylko GM1 i GM2a, odpowiednio 0,1% i 2,8%. Jedynie GM1 wykonywała takie czynności, jak scalenie i podział na przeciętnie 5% posiadanego zasobu. W przypadku gmin miejsko-wiejskich prawidłowości były analogiczne – różnice leżały w powierzchni oddanej w użytkowanie wieczyste, natomiast obrót zasobem nie przekraczał 2% i utrzymywał się niski także w gminach posiadających relatywnie dużo podmiotów gospodarczych. W przypadku gmin wiejskich nie zauważono znaczących różnic pomiędzy jednostkami charakteryzującymi się niską oraz wysoką koncentracją prywatnych podmiotów gospodarczych – we wszystkich badanych gminach obrót mieniem komunalnym i zasobem nieruchomości był praktycznie niezauważalny. Dodatkowo, respondenci zatrudnieni we wszystkich gminach zostali poproszeni o wskazanie celu, w jakim dokonano danej czynności na nieruchomościach z zasobu. Tylko część osób udzieliła odpowiedzi na to pytanie, w przypadku reszty gmin dokonano wybiórczej analizy uchwał Rady Gminy. Wśród celów przyświecających sprzedaży wyraźnie dominowała „poprawa warunków gospodarowania nieruchomości przyległej”, z kolei

zakupom „poszerzenie pasa drogowego”, „budowa boiska” lub hasło „infrastruktura”³²⁷. Nie odnotowano przypadku sprzedaży gruntów dla celów powstania nowego przedsiębiorstwa.

Gospodarowanie gruntami w gminach odgrywa szczególną rolę w procesie pozyskiwania inwestorów, którzy decydują się na lokalizację inwestycji na danym obszarze zarządzanym przez władze lokalne. Samorządy lokalne, świadome swej roli, powinny zatem przygotowywać atrakcyjne oferty inwestycyjne, zgodne z pożądanym profilem gospodarczym oraz wykorzystujące nieruchomości zlokalizowane na terenie gminy. W praktyce owa rola władz wydaje się być niedoceniana. Podsumowując wyniki uzyskane w drodze przeprowadzonego badania ankietowego, można zauważyć następujące prawidłowości:

- W gminach „mocniejszych” dominował profil usługowy i turystyczny, podczas gdy w gminach „słabszych” był to profil przemysłowy i rolny. Owa zależność nie dotyczy gmin wiejskich, których specyfika determinuje rozwój rolnictwa, niezależnie od liczby podmiotów gospodarujących na ich terenie.
- Zauważono znaczące różnice w preferencjach co do kierunków przeznaczenia gruntów. Gminy „słabsze” przeznaczały grunty głównie pod zabudowę mieszkaniową lub obejmowały zakazem zabudowy, dopuszczając działalność gospodarczą jedynie na niewielkich obszarach (do 15%). Z kolei gminy „mocniejsze” wykazywały tendencję przeciwną uwzględniając działalność komercyjną na większej powierzchni (do 85%), lub też pozostawiały tę kwestię inicjatywie własnej inwestorów (wydając korzystne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu).
- Gminy znacznie różniły się w kwestii oferty inwestycyjnej. Gminy „słabsze” zwykle jej nie posiadały (lub była ona trudna do odnalezienia),

³²⁷ Podobne wyniki uzyskano w badaniach przeprowadzonych w Gminie Gostyń, woj. wielkopolskie. Szerzej na ten temat w: M. Heldak, *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości – studium przypadku*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 17, nr 3/2009, Olsztyn 2009, s. 26-27.

podczas gdy gminy „mocniejsze” oferowały i promowały grunty pod inwestycje zgodne z wytyczonymi kierunkami rozwoju gminy.

- Gminy niewiele różniły się w działaniach z zakresu rozwoju turystyki. Gminy „mocniejsze” nieznacznie wychodziły poza standardowy zestaw działań, gminy „słabsze” nie wykazywały się kreatywnością w tej dziedzinie.
- Wszystkie badane gminy postrzegały te same problemy hamujące rozwój. Wymieniano zwykle brak odpowiednich gruntów, niemożność ich uzbrojenia oraz niedostatek planów miejscowych.
- W każdej z badanych gmin zaobserwowano, iż gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości odbywało się w znikomym zakresie.

Zakończenie

Ustrój polityczno-gospodarczy funkcjonujący w Polsce do 1990 r. pozostawił po sobie wiele problemów, z którymi muszą borykać się mieszkańcy polskich gmin. Jednym z nich jest niewystarczająca skala lokalnej przedsiębiorczości, a w rezultacie niedostateczne tempo rozwoju społeczno-gospodarczego. Sytuacja ta wymusza poszukiwanie odpowiedzi na temat sposobu, w jaki władze gminy mogą efektywnie wypełniać powierzoną im misję dotyczącą polepszenia warunków życia swoich mieszkańców. Pierwszym krokiem prowadzącym do tej poprawy jest ustalenie przyczyny niesatysfakcjonującego poziomu dobrobytu w gminie. Najczęściej jest to bezrobocie strukturalne, niedostateczny poziom lokalnej przedsiębiorczości oraz jakość życia niespełniająca unijnych standardów. W gospodarce rynkowej władze samorządowe nie są w stanie arbitralnie rozwiązać tych problemów, zatem nie mogą nakazać inwestorom ulokowania kapitału w swojej gminie. Zatem celem pierwszego rzędu staje się tworzenie atrakcyjnych warunków inwestowania, które przyczynią się do powstania nowych miejsc pracy zapewniających mieszkańcom gminy dochody z tytułu zatrudnienia i możliwość samorealizacji. Jednocześnie skutki działań z zakresu zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej nie mogą naruszać interesów mieszkańców, a także zaburzać równowagi środowiska naturalnego oraz ładu przestrzennego. W związku z tym władze lokalne muszą sprawnie bilansować działania na wielu obszarach, np. niekorzystne będzie objęcie wyznaczonych obszarów zakazem zabudowy bez wskazania alternatywnych miejsc pod zainwestowanie. Wśród narzędzi, którymi dysponują władze lokalne szczególną uwagę zwraca grupa działań związanych z gospodarowaniem gruntami. Wynika to z faktu, iż praktycznie każda inwestycja prowadząca do powstania przedsiębiorstwa wymaga odpowiedniej lokalizacji w przestrzeni. Odpowiednie gospodarowanie gruntami staje się zatem stymulantą rozwoju, a wadliwe – jego barierą. Ponadto niebagatelną rolę odgrywa informacja. Istotną wskazówką dla inwestora jest strategia rozwoju gminy, a także przygotowana oferta inwestycyjna, która musi być czytelna i dostępna.

Poprawie atrakcyjności inwestycyjnej poprzez zarządzanie gminą poświęcono wiele opracowań naukowych. Jakkolwiek, w przypadku wielu gmin problem zbyt

niskiej atrakcyjności inwestycyjnej wciąż pozostaje nierozwiązany. W praktyce jedne gminy odnoszą sukces mierzony znaczną liczbą prywatnych podmiotów gospodarczych, które są zlokalizowane na ich terenie, a inne gminy pozostają w tyle. W związku z tym nasuwa się pytanie - od czego to zależy? Odpowiedzi można szukać w teoriach lokalizacji przedsiębiorstwa. Jednakże jak interpretować te teorie, jeżeli gminy położone są w jednym województwie i wydają się być podobne? Autorka niniejszej pracy założyła, iż różnic należy poszukiwać w podejściu do gospodarowania gruntami. Zaproponowała algorytm, którego wdrożenie powinno pozwolić na uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania. W wyniku analizy literatury przedmiotu powstał uniwersalny, ale otwarty zestaw czynników, który poddano weryfikacji merytorycznej i statystycznej. Powstałe cechy diagnostyczne zostały zastosowane do przeprowadzenia analizy skupień przy pomocy programu komputerowego. Wyniki naniesiono na graf dendrytowy, a następnie wybrano skupisko złożone z najbardziej podobnych obiektów. Algorytm został zweryfikowany na gminach położonych w woj. warmińsko-mazurskim – okazał się możliwy do zastosowania, a wyniki nie wzbudziły merytorycznych wątpliwości.

Wśród wytypowanych gmin podobnych pod względem wybranych czynników lokalizacji szukano prawidłowości w zakresie gospodarowania gruntami. Dla bardziej wyraźnego rezultatu wybrano gminy charakteryzujące się największą i najmniejszą liczbą prywatnych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1km². W pierwszej kolejności dokonano przeglądu dokumentów strategicznych, co umożliwiło rozpoznanie założonych celów. Przyszłość układu lokalnego zależy bowiem od wypracowanej przez władze koncepcji działania, inicjatywy i przedsiębiorczości, a także aktywnej adaptacji, uwzględniającej szanse i zagrożenia. Studia wykazały, iż nie każda gmina posiadała strategię rozwoju. W tej sytuacji jako dokument substytucyjny potraktowano programy rozwoju lokalnego, plany inwestycyjne czy rewitalizacji, ewentualnie strategię rozwoju powiatu. Analiza dokumentów pozwoliła stwierdzić, iż wszystkie gminy mają takie same cele główne: tworzenie nowych miejsc pracy, ochronę środowiska, wzrost poziomu dobrobytu, zrównoważony rozwój, rozwijanie sektora usług i turystyki. W związku z tym gospodarowanie gruntami powinno sprzyjać założonym celom. Jak zatem powinno wyglądać? Odpowiedzi

również można znaleźć w dokumentach strategicznych, w których zadeklarowano „przygotowanie ofert uzbrojonych terenów pod inwestycje oraz ich promocja”, a także „zagospodarowanie terenów służących rozwojowi funkcji turystycznej”. Ambicją autorki niniejszej pracy stało się ustalenie, jak w praktyce realizowane są te wytyczne oraz odnalezienie prawidłowości pomiędzy działaniami podejmowanymi przez gminy „słabsze” i „mocniejsze”. Informacje zostały zebrane przy pomocy kwestionariusza ankiety. Pozwoliły one na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Planowanie przestrzenne odbywa się na dwa sposoby – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może obejmować całą gminę lub tylko jej część. Obydwa sposoby mogą przynieść zamierzone skutki, pod warunkiem jednak, iż zawartość planu jest proinwestycyjna. Zatem, jeżeli gmina jest w całości objęta planem miejscowym, to musi on być w znaczącej części poświęcony strefom przeznaczonym pod zainwestowanie oraz dopuszczającym usługi w strefie mieszkalnej. W innym przypadku ten akt prawa miejscowego staje się barierą rozwoju. W drugim wariantcie plan obejmuje tylko część obszaru gminy, a pozostałe tereny pozostawione są inicjatywie inwestorów, czyli władze prowadzą tak zwaną politykę bierną. Jednakże warunkiem skuteczności tego rodzaju polityki jest elastyczność i przychylność przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Bierna polityka przestrzenna, jakkolwiek nie pozbawiona wad związanych z szeregiem wymogów formalnych, jest skuteczniejsza od sytuacji, gdy cała gmina jest objęta planem miejscowym marginalizującym działalność inwestycyjną. Ponadto szczególnie hamujący rozwój przedsiębiorczości okazał się znaczący udział terenów o przeznaczeniu rolnym i leśnym.
2. Strategia rozwoju jest przydatnym dokumentem pod warunkiem, że zawarte w niej wytyczne są przestrzegane. Inaczej jest tylko „martwym” dokumentem, który nie ma żadnej siły oddziaływania. Zaobserwowano, iż w gminach „słabszych” częściej występuje niespójność pomiędzy wizją przyszłości zapisaną w dokumencie strategicznym, a postrzeganą przez przedstawicieli władz lokalnych. Nie sprzyja to lokalizacji inwestycji, gdyż informacje zawarte w strategii okazują się nieprzydatne w praktyce.

3. Racjonalna gospodarka gruntami uwzględnia obrót zasobem na rynku nieruchomości i inwestowanie na posiadanych gruntach. Gmina posiada wiele uprawnień składających się na aktywny obrót zasobem, m.in. kupno, sprzedaż, zamiana, najem, dzierżawa, doradztwo. W praktyce zasób nieruchomości wchodzących w skład mienia komunalnego zazwyczaj nie jest duży. W gminach miejskich władze lokalne posiadają w swej gestii głównie użytki rolne (przeciętnie 40%), w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich są to tereny zajęte przez drogi komunalne (odpowiednio 50% i 70%). W związku z tym gminy nie dysponują wystarczającą ilością gruntów, które można by przeznaczyć na ofertę inwestycyjną. W praktyce obrót zasobem we wszystkich gminach okazał się znikomy, można zatem stwierdzić, iż nie ma on wpływu na lokalizację inwestycji prywatnych na terenie tych jednostek administracyjnych.
4. Gospodarowanie gruntami powinno, zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych, prowadzić do tworzenia atrakcyjnych ofert inwestycyjnych, czyli nieruchomości odpowiednich dla pożądanej branży, objętych planem, o wyjaśnionym stanie własności, które ponadto są uzbrojone, a także odpowiednio wypromowane. Skuteczność w pozyskiwaniu inwestorów wykazują gminy, które posiadają ofertę skierowaną do inwestorów z kilku sektorów gospodarki. Ponadto oferta nie może ograniczać się do włączenia gruntów komunalnych do Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz musi zostać udostępniona szerokiemu gronu odbiorców poprzez umieszczenie informacji o niej przynajmniej na stronie internetowej gminy. Co więcej, oferta skierowana do inwestorów z branży turystycznej musi być poparta dodatkowymi działaniami wspierającymi ten sektor. Analizowane gminy rzadko wychodzą poza zestaw działań standardowych, jednakże każda inicjatywa przynosi gminie korzyść w postaci większej liczby podmiotów gospodarczych.

Wyżej przedstawione wnioski, wyciągnięte na podstawie analizy dostępnych danych statystycznych oraz badań ankietowych, podparte podbudową teoretyczną, pozwoliły na weryfikację postawionej hipotezy badawczej. Skuteczniejsze

w pozyskiwaniu inwestycji, wyrażonych liczbą prywatnych podmiotów gospodarczych, są gminy, które aktywnie gospodarują powierzonymi im gruntami. Zatem w świetle uzyskanych wyników postawiona hipoteza została udowodniona. Jednakże gospodarowania gruntami nie można utożsamiać wyłącznie z obrotem gminnym zasobem nieruchomości, gdyż może być on znikomy, jak w przypadku gmin położonych w woj. warmińsko-mazurskim. Pod tym pojęciem należy zatem rozumieć także skuteczność planowania przestrzennego, spójność działań z wytycznymi zawartymi w dokumentach strategicznych, a także tworzenie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych. Zastosowanie algorytmu zaproponowanego przez autorkę pracy umożliwiło rozpoznanie wymienionych prawidłowości oraz osiągnięcie celu głównego niniejszej rozprawy. Jednakże niska skala zarządzania nieruchomościami będącymi w dyspozycji władz lokalnych sugeruje potrzebę dalszych badań nad tematem, gdyż poszukiwanie przyczyny różnicy w atrakcyjności inwestycyjnej gmin podobnych pod względem założonych czynników lokalizacji nie może zostać uznane za w pełni zakończone.

Bibliografia

Literatura

1. Ackoff R., *O systemie pojęć systemowych*, „Prakseologia” nr 2/1973
2. Andersson D. E., *The Spatial Nature of Entrepreneurship*, ‘The Quarterly Journal of Austrian Economics’, vol. 8, No 2/2005
3. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*, pod red. T. Kalinowskiego, IBnGR, Gdańsk 2005
4. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2006*, pod red. T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006
5. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2007*, pod red. T. Kalinowskiego, IBnGR, Gdańsk 2007
6. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, pod red. T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008
7. Białecki K., A. Dorosz, W. Januszkiewicz, *Słownik handlu zagranicznego*, PWE, Warszawa 1986
8. Blakely E. J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Library of Social Research vol. 168, SAGE Publications, Newbury Park, London and New Delhi 1990
9. Błuszkowski J., J. Garlicki, *Opinia inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności w Polsce*, INDICATOR, Warszawa 2003
10. Bocian A. F., *Problemy budowy regionalnych strategii*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, pod red. M. Adamowicza, tom I, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003
11. Bombik A., A. Marciniuk-Kluska, *Wskaźniki w modelowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Acta Scientiarum Polonorum: Oeconomia, nr 9(1)/2010
12. Böhm-Bawerk E., *Capital and Interest: A Critical History of Economic Theory*, Macmillan and Co., London 1890, Book I: Chapter III, udostępnione na: <http://econlibrary.com>
13. Bryx M., R. Matkowski, *Inwestycje w nieruchomości*, Poltext, Warszawa 2001
14. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006
15. Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004
16. Budner W., *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*, [w:] *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, pod red. A. Sobczaka, Zeszyt Naukowy nr 40, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004
17. *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2006
18. Cheng L. K., Y. K. Kwan, *What are the Determinant of the Location od FDI? The Chinese Experience*, ‘Journal of International Economics’, Nr 51/2000

19. Cierpiat-Wolan M., E. Wojnar, *Analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Wiadomości Statystyczne” nr 10/2001
20. Coughlin A. C., E. Segev, *FDI in China: a Spatial Econometric Study*, ‘World Economy’, Nr 23(1)/2000
21. Cymerman J., *Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 17, nr 3/2009, Olsztyn 2009
22. Cymerman R., T. Podciborski, *Propozycja metody oceny ład przestrzennego przy analizie stanu zagospodarowania obszarów wiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum: Administratio Locorum” nr 3 (1)/2004
23. Cyrson E., *Korporacje wielonarodowe. Prawidłowości ekspansji zagranicznej*, Warszawa 1981
24. *Czynniki lokalizacyjne przedsiębiorstw w woj. śląskim i gdańskim. Wyniki badań ankietowych*, pod red. T. Kalinowskiego, PARP S.A. w Słupsku, Gdańsk 1997
25. Dobbins R., W. Frąckowiak, S. F. Witt, *Praktyczne zarządzanie kapitałami*, Paanpol, Poznań 1992
26. Domański B., *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (16)/2004, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004
27. Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 2002
28. Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, ARK, Warszawa 2000
29. Duczkowska-Piasecka M., *Pozarolnicze przedsięwzięcia gospodarcze na obszarze gminy i rola banków w rozwoju przedsiębiorczości*, [w:] *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1994
30. Dunning J. H., *The competitive advantages of countries and TNC activity*, ‘Transnational Corporation’ nr 1, February 1992
31. Dunning J. H., R. Narula, *Foreign direct investment and governments*, [w:] *Routledge Studies in International Business and the World Economy*, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York 1995
32. Dziemianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1997
33. *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Mielec 1995-2005*, pod red. B. Domańskiego i K. Gwosdza, IGiGP Uniwersytet Jagielloński i ARP S.A. Oddział w Mielcu, Kraków-Mielec 2005
34. *Efektywność przedsięwzięć rozwojowych*, pod red. R. Borowieckiego, TNOiK, Warszawa-Kraków 1995
35. Filipiak B., M. Kogut, A. Szewczyk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005
36. Foryś I., E. Putek-Szeląg, *Efektywność zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy na przykładzie Szczecina*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol. 13, nr 1/2005

37. Gaczek W. M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003
38. Gawlikowska-Hueckel K., S. Umiński, *Ocena konkurencyjności województw*, IBnGR, Gdańsk 2000
39. Gawron H., *Ocena efektywności inwestycji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997
40. Gawron H., *Oplacalność a ryzyko inwestowania na rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol. 13, nr 1/2005, Olsztyn 2005
41. Gołaszewski J., M. Puzio-Idźkowska, A. Stawiana-Kosiorek, D. Załuski, *Statystyka dla przyrodników*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003
42. Gorzelak G., B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1 (1)/2000, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000
43. Grabiński T., S. Wydmus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989
44. Guanino E., J. Kotus, L. Mierzejewska, J. J. Parysek, *Gospodarka przestrzenna i rozwój lokalny w opinii lokalnej administracji samorządowej*, [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. J. Paryska, PWN, Warszawa 1995
45. Hamrol M., *Metody oceny efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*, [w:] *Kompendium marketingowe*, pod red. A. Michalaka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998
46. Havrylchuk O., S. Pincet, *Foreign Direct Investment in China: Reward or Remedy*, CEPII Working Paper, Nr 2006
47. Hełdak M., *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości – studium przypadku*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 17, nr 3/2009, Olsztyn 2009
48. Hopfer A., R. Żróbek, S. Żróbek, *Wyznaczanie granic stref przejściowych między miastem a wsią za pomocą analizy skupień na przykładzie północno-wschodniego fragmentu strefy przejściowej Olsztyna*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie, nr 15/1985
49. *Inwestycje zagraniczne w Małopolsce 1989-2005*, pod red. B. Domańskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
50. Iwanowska A., *Rola Specjalnych Stref Ekonomicznych w rozwoju przedsiębiorczości*, „Euroekspert” 2008
51. Jajuga K., T. Jajuga, *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, PWN, Warszawa 1996
52. Jałowiecki B., *Próba oceny badań nad Polską lokalną*, [w:] *Wstępne wyniki badań. Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej*, Nr 2 IGP UW, Warszawa 1986
53. Jarczewski W., *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007
54. Jewtuchowicz A., *Dynamika rozwoju terytorialnego a procedury restrukturyzacji gospodarczej*, [w:] *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*,

- pod red. A. Zalewskiego, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1996
55. Kacprzak M., *Kreowanie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości przez gminne samorządy*, Acta Scientiarum Polonorum: Oeconomia 8(3)/2009
 56. Kamerschen D., R. McKenzie, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991
 57. Kamiński R., *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003
 58. Karaszewski W., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, TNOiK, Toruń 2004
 59. *Katastrofa na kolei. Przyczyny, scenariusze, propozycje rozwiązań*, Opracowanie Instytutu Rozwoju i Promocji Kolei oraz Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Warszawa 2003
 60. Kind H. J., P. Osmundsen, R. Tveteras, *Critical Factors in Transnational Oil Companies Localisation Decisions – Clusters and Portfolio Optimisation*, SNF-Project Nr 7220, Workin Paper Nr 53/01, Bergen 2001
 61. Kirzner I., *Competition and Entrepreneurship*, University of Chicago Press, 1973
 62. Kisiel R., A. Żróbek, M. Cicha, *Polish Economy in the View of Investment Development Path – an Introduction to Further Research*, [w:] *The Influence of the Globalization Processes on Central and Eastern European Region*, “Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego UG”, Nr 22/2006
 63. Kisielnicki J., *Zarządzanie organizacją*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2004
 64. *Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim*, pod red. B. Domańskiego i W. Jarczewskiego, Urząd Marszałkowski Woj. Małopolskiego, Kraków 2006
 65. Kojima K., *The ‘flying geese’ model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications*, ‘Journal of Asian Economics’ 11/2000
 66. Kokot S., *Gospodarka nieruchomościami gminy jako specyficzna forma zarządzania nieruchomościami*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 14, nr 1/2006
 67. Kokot S., S. Gnat, *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol.18, nr 2/2010, Olsztyn 2010
 68. Korenik S., *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999
 69. Kozłowska E., *Miasto po likwidacji garnizonu*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3 (21)/2005, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005
 70. Krugman P. R., M. Obstfeld, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, t. 2., PWN, Warszawa 2003
 71. Kucharska-Stasiak E., *Ryzyko inwestowania na rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol. 14, nr 1/2006, Olsztyn 2006
 72. Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*. PWN, Warszawa 1999

73. Lizińska W., *Ocena atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa warmińsko-mazurskiego i sposoby jej poprawy w opinii władz lokalnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39/2009, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009
74. Lizińska W., A. Żrobek, *Kapitał zagraniczny a zmiany w zatrudnieniu i płacach w przedsiębiorstwach BIZ z regionu Warmii i Mazur*, [w:] *Bezrobocie w Polsce – diagnoza sytuacji, pożądane kierunki w ograniczaniu bezrobocia*, pod red. J. Ostaszewskiego, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2006
75. Lizińska W., R. Kisiel, *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2008
76. Lizińska W., A. Żróbek-Różańska, *Znaczenie zintegrowanych działań władz lokalnych i Specjalnej Strefy Ekonomicznej w pozyskiwaniu inwestorów*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 17, Numer 3, Olsztyn 2009
77. *Makroekonomia*, pod red. W. Balickiego, Wydawnictwo AND... , Warszawa 1993
78. Malisz B., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, pod red. J. Regulskiego, PWE Warszawa 1985
79. Małyś K., *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych*, Samorząd Terytorialny, nr 11/2003
80. Mantauffel R., *Efektywność inwestycji rolniczych*, PWRiL, Warszawa 1963
81. Matjunin S., *Instrumenty polityki regionalnej na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce*, [w:] *Uwarunkowania polityki regionalnej w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, pod red. J. A. Rybczyńskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu im. Bp. Jana Chrapka w Radomiu, Radom 2003
82. Michałków I., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w dobie globalizacji*, Wydawnictwo WSE w Warszawie, Warszawa 2003
83. Miszczuk A., M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007
84. Młodak A., *Ocena zmienności cech statystycznych w modelu taksonomicznym*, „Wiadomości Statystyczne” nr 9 (532)/2005
85. Moon H., T. Roehl, *Unconventional Foreign Direct Investment and the Imbalance Theory*, ‘International Business Review’ 2001, Nr 10
86. Niklewicz K., *Polskie firmy nie chcą usług z zagranicy*, Gazeta Wyborcza z 1.03.2005, <http://www.gazeta.pl>
87. Nowak A., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990
88. Nowara W., T. Rynarzewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i ich lokalizacja jako źródło podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstwa*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w budowaniu potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, pod red. W. Karaszewskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2007

89. *ODCE Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Third Edition, ODCE, Paryż 1998
90. Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wydawnictwo WSZiB w Poznaniu, Poznań 2001
91. Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001
92. Patrzalek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1996
93. Petty W., *A Treatise of Taxes & Contributions*, Chapter 10, Angel in Cornhill, London 1662, udostępnione na: <http://econlibrary.com>
94. Pilarska Cz., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w teorii ekonomii*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005
95. *Planowanie przestrzenne*, pod red. J. Regulskiego, PWE, Warszawa 1985
96. *Podstawy organizacji i zarządzania*, pod red. K. Krzakiewicza, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994
97. *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, pod red. S. Borkowskiej, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Zeszyt nr 24, Warszawa 2003
98. Porter M., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001
99. Przybylska K., *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001
100. Psyk-Piotrowska A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, pod red. M. Adamowicza, tom I, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003
101. Ricardo D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London 1821, udostępnione na: <http://econlibrary.com>
102. Robbins S. P., D. A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002
103. *Rola zagranicznych inwestorów bezpośrednich w gospodarce Wielkopolski*, pod red. L. Wojtasiewicz, Centrum Badania Gospodarki Regionalnej, Poznań 2006
104. Romanow Z. B., *Historia myśli ekonomicznej w zarysie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999
105. *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. J. Paryska, PWN, Warszawa 1995
106. Rószkiewicz M., *Narzędzia statystyczne w analizach marketingowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002
107. Rymarczyk J., *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1996
108. Sadowski A., W. Poczta, *Ocena skutków inwestycji wspieranych kredytem preferencyjnym dla gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2007
109. Say A., *A Treatise on Political Economy*, Lippincott Grambo and Co, Philadelphia 1855, udostępnione na: <http://econlibrary.com>

110. Skica T., *Podstawowe wymiary relacji samorządu gminnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw*, Kwartalnik e-Finanse, nr 2/2007, s.1, <http://www.e-finanse.com>
111. Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, Methuen and Co Ltd., London 1904, udostępnione na: <http://econlibrary.com>
112. Staniec I., *Metody statystyczne w rozwiązywaniu problemów klasyfikacji*, [w:] *Statystyka w zarządzaniu*, A.N.D., Łódź 2004
113. Starzyńska W., *Statystyka praktyczna*, PWN, Warszawa 2000
114. *Statystyczny atlas woj. warmińsko-mazurskiego - 2005*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2006
115. Stefańska A., *Czy polska kolej towarowa przechodzi kryzys?*, Rzeczpospolita z dn. 19.06.2008
116. Steinmann H., G. Schreyögg, *Zarządzanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2001
117. Stoner J. A. F., R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001
118. Sun Q., W. Tong, Q. Yu, *Determinants of FDI across China*, 'Journal of International Money and Finance', Nr 21(1)/2002
119. Szczepańska O., D. Tymoczko, *Liberalizacja przepływów kapitałowych w Polsce i jej konsekwencje*, „Bank i Kredyt” nr 4/1999
120. Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1 (1)/2000, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000
121. Śniegowska D., *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 205, Poznań 1992
122. Topczewska T., W. Siemiński, *Gospodarka gruntami w gminie*, Diffin, Warszawa 2003
123. *The Things You Have to Know*, <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=d714d2c5a796d5814c565d78dd16188d> z dn. 22.04.2009 r.
124. Towarnicka H., *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999
125. *Transport w woj. warmińsko-mazurskim w 2007 r.*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS_sygnalna_transport_2007.pdf
126. Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć rozwojowych*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 137, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1994
127. Turgot A. R. J., *Reflections on the Formation and Distribution of Wealth. Essay*, London 1793, udostępnione na: <http://econlibrary.com>
128. *Uwarunkowania i możliwości rozwoju powiatu giżyckiego*, pod red. Z. Brodzińskiego i D. Łaguny, Wydawnictwo CROW UWM, Olsztyn 2003
129. *Warmia i Mazury. Tysiąc jezior, tysiąc perspektyw*, publikacja przygotowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Warmińsko-Mazurską Agencję Rozwoju Regionalnego, Olsztyn 2008
130. Wei Y., X. Liu, *FDI in China: Determinants and Impact*, Edward Elgar, 2001

131. Wieloński A., *Lokalizacja działalności gospodarczej. Teoretyczne podstawy*, Wydawnictwo Przemysłowe WEMA, Warszawa 2004
132. Wierzchowski M., *Gospodarka gruntami w miastach*, „Sprawy Mieszkaniowe”, nr 1/2002
133. Wojtasiewicz L., *Planowanie rozmieszczenia inwestycji*, PWE, Warszawa 1972
134. Wojtasiewicz L., *Polityka przestrzenna w procesie reformowania gospodarki Polski i jej odniesienie do szczebla lokalnego*, [w:] *Zasady polityki przestrzennej*, pod red. R. Domańskiego, Biuletyn PAN, Zeszyt 143, Warszawa 1989
135. Wojtasiewicz L., *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, pod red. J. Tarajkowskiego, Oficyna Wydawnicza Garmond, Poznań 2005
136. *World Investment Report 1998. Trends and Determinants*, United Nations, New York and Geneva 1998
137. *World Investment Report 2004. Shift Towards Services*, United Nations, New York and Geneva 2004
138. *World Investment Report 2008. Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, United Nations, New York and Geneva 2008
139. *World Wide Declaration of Local Self Government*, The International Union of Local Authorities (IULA), Declaration adopted by the IULA Council in Toronto, June 1993
140. Wysokińska Z., J. Witkowska, *Handel i inwestycje a zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004
141. *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w aspekcie integracji europejskiej*, pod red. E. Bojar, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin 2005
142. *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym. Problemy teorii i praktyki*, pod red. W. Kosiedowskiego, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001
143. Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, pod red. A. Zalewskiego, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005
144. *Zmiany strukturalne grup podmiotów w gospodarce narodowej w woj. warmińsko-mazurskim w 2004 r.*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2005
145. *Zmiany strukturalne grup podmiotów w gospodarce narodowej w woj. warmińsko-mazurskim w 2005 r.*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2006
146. *Zmiany strukturalne grup podmiotów w gospodarce narodowej w woj. warmińsko-mazurskim w 2006 r.*, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2007
147. Żróbek-Róžańska A., R. Żróbek, *Renta gruntowa w teorii ekonomii klasycznej jako przyczynek do rozważań nad wartością ziemi*, „Acta Scientiarum Polonorum: Administratio Locorum” 7(3)2008
148. Żróbek-Róžańska A., *Role of foreign direct investments in shaping labour market in Warmia and Mazury voivodeship*, “Olsztyn Economic Journal” vol.3, number 2/2008

149. Żróbek R., *Niektóre aspekty dotyczące stanu i perspektyw gospodarowania przestrzenią*, Materiały Konferencji Naukowej w Elblągu, „Studia Elbląskie” nr 1/2007, Elbląg 2007

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2086
2. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. z 1985 r., Nr 22, poz. 99 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95, z późn. zm. (tekst ujednolicony)
4. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994, Nr 123, poz. 600
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r., Dz. U. z 1999r., nr 110, poz. 1264.
9. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowenii o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, sporządzona w Lublanie dnia 28 czerwca 1996 r., Dz. U. 2000, Nr 106, poz. 1119
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627
11. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 117.
12. Ustawa z dn. 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966
13. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 (z późn. zm.)
14. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420
15. Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (uchwały Rady Miejskiej w Bisztyнку)

Dokumenty strategiczne i informacje gminne

1. *Folder inwestycyjny Warmii i Mazur*, Warmińsko-Mazurskie Centrum Obsługi Inwestora, Olsztyn 2006
2. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Bartoszyce (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
3. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Bisztynek (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
4. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Budry (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
5. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Giżycko (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)

6. Informacja o stanie mienia komunalnego miasta Lidzbark Warmiński (załączniki do uchwał Rady Miasta)
7. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Mikołajki (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
8. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Mrągowo (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
9. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy miejskiej Nowe Miasto Lubawskie (załączniki do uchwał Rady Miasta)
10. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Pieniężno (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
11. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Ryn (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
12. Informacja o stanie mienia komunalnego gminy Stare Juchy (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
13. Informacja o stanie mienia komunalnego miasta Szczytno (załączniki do uchwał Rady Miasta)
14. Informacja o stanie i zagospodarowaniu mienia komunalnego w gminie Węgorzewo (załączniki do uchwał Rady Miejskiej)
15. *Miasto Szczytno. Strategia Rozwoju, Szczytno 2001*
16. *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Mikołajki na lata 2004-2013, Mikołajki 2004*
17. *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Mrągowo na lata 2007-2016, Mrągowo 2007*
18. *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Węgorzewo, Olsztyn 2004* *Plan strategiczny obszaru lokalnego Nowe Miasto Lubawskie oraz gminy Nowe Miasto Lubawskie i Kurzętnik, Nowe Miasto Lubawskie 1998*
19. *Prognoza oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto Lubawskie, Olsztyn 2004*
20. *Program rewitalizacji miasta Lidzbark Warmiński na lata 2005-2013, Lidzbark Warmiński 2005*
21. *Program Rozwoju Lokalnego Gminy Budry na lata 2006-2013, Budry 2005*
22. *Strategia Rozwoju Gminy Pieniężno, Pieniężno 2003*
23. *Strategia Rozwoju Iławy na lata 2004-2015, Iława 2003*
24. *Strategia Rozwoju Lidzbarka Warmińskiego na lata 2005-2013, Lidzbark Warmiński 2005*
25. *Strategia Rozwoju Miasta Ostróda, Ostróda 2004*
26. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Mikołajki do 2015 roku, Mikołajki 2003*
27. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Ryn, Ryn 2000*
28. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Stare Juchy na lata 2008-2020, Stare Juchy 2008*
29. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Węgorzewo do 2015 roku, Węgorzewo 2000*
30. *Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Województwa Warmińsko – Mazurskiego do roku 2020, Załącznik do Uchwały nr XXXIV/474 /05 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z 31.08.2005 r.*

31. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy i Miasta Bisztynek, Bisztynek 2008* Zestawienie gruntów komunalnych miasta Ławy (załączniki do uchwał Rady Miasta)
32. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Bartoszyckiego, Bartoszyce 2001*
33. *Uwarunkowania i Możliwości Rozwoju Powiatu Giżyckiego – Zintegrowany Program Zrównoważonego Rozwoju Powiatu, Giżycko 2003*

Źródła internetowe i inne

1. http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_cechter.nowe_okno?p_zest_id=173337&p_typ=HTML
2. <http://www.wmsse.com.pl/start.php?po=ulgi&gr=cooferujemy> z dn. 24.10.2008 r.
3. <http://www.stat.gov.pl>
4. http://www.mos.gov.pl/lesnictwo/polityka_lesna_programy_dzialan/kpzl/Tabelle_1_3.doc, z dn. 2.04.2009
5. <http://www.wmsse.com.pl/start.php?po=cooferujemy> z dn. 22.04.2009
6. <http://www.ssse.com.pl/PL/podstrefy.php> z dn. 22.04.2009 r.
7. <http://www.statsoft.pl/textbook/stcluan.html>, z dn. 12.03.2010
8. Bank Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl>
9. Dane z Urzędu Statystycznego w Olsztynie

Spis tabel

Tabela 1. Podstawowe miary i wskaźniki rozwoju regionu	12
Tabela 2. Korzyści i zagrożenia wynikające z wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego	44
Tabela 3. Czynniki determinujące rozwój sektora MŚP w opinii władz samorządowych	47
Tabela 4. Podział instrumentów gospodarki nieruchomościami w zależności od form własności	64
Tabela 5. Czynniki przewag <i>Ownership – Localisation - Internalisation</i>	85
Tabela 6. Czynniki lokalizacji w kraju przyjmującym inwestycje	91
Tabela 7. Zestawienie wskaźników ekonomicznych woj. śląskiego (lider), warmińsko-mazurskiego i podlaskiego (antylider)	124
Tabela 8. Elementy definiujące wybrane czynniki lokalizacji inwestycji	135
Tabela 9. Ocena dostępności transportowej wybranych gmin woj. warmińsko-mazurskiego	138
Tabela 10. Wartości średnie cech opisujących dostępność zasobów pracy w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w woj. warmińsko-mazurskim w 2006 r.	141
Tabela 11. Odległości przykładowych gmin wiejskich od najbliższego miasta powyżej 50 000 mieszkańców	145
Tabela 12. Zmienne poddane analizie w początkowej fazie badania	149
Tabela 13. Cechy poddane dalszej analizie	152
Tabela 14. Analiza korelacji cech w gminach woj. warmińsko-mazurskiego.....	152
Tabela 15. Cechy zastosowane w analizie skupień	154
Tabela 16. Znormalizowane wartości cech użytych do klasyfikacji gmin miejskich	156
Tabela 17. Macierz odległości euklidesowej dla badanych gmin miejskich	157

Tabela 18. Gminy wybrane do badania przy pomocy kwestionariusza ankiety	158
Tabela 19. Porównanie cech planów strategicznych i planów operacyjnych	164
Tabela 20. Symbole przypisane analizowanym gminom	170
Tabela 21. Misje badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego	172
Tabela 22. Cele główne badanych gmin	175
Tabela 23. Wybrane cele szczegółowe założone w dokumentach strategicznych	177
Tabela 24. Uwarunkowania występujące w badanych gminach	183
Tabela 25. Obecny i przyszły profil badanych gmin	192
Tabela 26. Porównanie kierunków rozwoju gospodarczego badanych gmin wraz z oceną ich ważności.....	195
Tabela 27. Bariery rozwoju związane z gospodarowaniem gruntami	199
Tabela 28. Planowanie przestrzenne w badanych gminach, czerwiec 2009 r.	201
Tabela 29. Oferta inwestycyjna i pozostałe działania władz gmin w zakresie pozyskiwania inwestorów	205
Tabela 30. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości w badanych gminach w latach 2000-2008, w hektarach	209
Tabela A.1. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem, cz.1.	235
Tabela A.2. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem, cz.2.	237
Tabela A.3. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem, cz.3.	240
Tabela A.4. Zestawienie badanych gmin i ich charakterystyki, cz.4.	242
Tabela A.5. Zestawienie wartości znormalizowanych cech diagnostycznych badanych gmin miejsko-wiejskich	244
Tabela A.6. Zestawienie wartości znormalizowanych cech diagnostycznych badanych gmin wiejskich	245
Tabela A.7. Macierz odległości euklidesowych między badanymi gminami miejsko-wiejskimi	247
Tabela A.8. Macierz odległości euklidesowych między badanymi gminami wiejskimi	248

Spis rysunków i wykresów

Rysunek 1. Podział inwestycji	22
Rysunek 2. Podmioty gospodarki narodowej według form własności	23
Rysunek 3. Skutki przedsięwzięcia inwestycyjnego	31
Rysunek 4. Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego	37
Rysunek 5. Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych	40
Rysunek 6. Komponenty ładu przestrzennego	53
Rysunek 7. Podział instrumentów gospodarki nieruchomościami	58
Rysunek 8. Sposoby obrotu nieruchomościami w gminie	60
Rysunek 9. Czynniki lokalizacji w diamencie konkurencyjności	87
Rysunek 10. Wpływ władz samorządowych na czynniki lokalizacji	99
Rysunek 11. Proces decyzyjny inwestora, wariant 1	100
Rysunek 12. Algorytm działań z zakresu gospodarki nieruchomościami prowadzących do pozyskania inwestycji na terenie gminy	110
Rysunek 13. Struktura zatrudnienia w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2003-2007	119
Rysunek 14. Stopa bezrobocia w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2004-2008	120
Rysunek 15. Liczba podmiotów gospodarczych w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2003-2008	121
Rysunek 16. Oceny cząstkowe atrakcyjności inwestycyjnej woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2005-2008	123
Rysunek 17. Dostępność drogowa woj. warmińsko-mazurskiego	128
Rysunek 18. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw, luty 2009 r.	130
Rysunek 19. Lokalizacja przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w woj. warmińsko-mazurskim w 2006 r.	147
Rysunek 20. Gminy w woj. warmińsko-mazurskim według rodzajów	151
Rysunek 21. Proces zarządzania strategicznego	164
Wykres 1. Dendrogram odległości euklidesowej dla gmin miejskich	157

Wykres A.1. Dendrogram odległości euklidesowej dla gmin miejsko-wiejskich ..	249
Wykres A.2. Dendrogram odległości euklidesowej dla gmin wiejskich	250

ANEKS

Tabela A.1. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem, cz.1.

Gmina	Typ gminy	Drogi krajowe	Drogi wojew.	Dostępność komunikacyjna	Powierzchnia [km2]	Ludność faktyczna
1	2	3	4	5	6	7
Banie Mazurskie	wiejska	0	1	0	205,02	3911
Barciany	wiejska	0	3	1	293,62	6683
Barczewo	wiejsko-miejska	5	1	4	319,85	16549
Bartoszyce	miejska	2	2	2	11	25337
Bartoszyce	wiejska	2	2	2	427,82	10824
Biała Piska	wiejsko-miejska	1	1	1	420,14	12106
Biskupiec	wiejsko-miejska	2	2	2	290,38	19003
Biskupiec NML	wiejska	0	2	1	241,25	9617
Bisztynek	wiejsko-miejska	1	2	1	203,55	6694
Braniewo	miejska	2	2	2	12,36	17792
Braniewo	wiejska	2	2	2	306,93	6368
Budry	wiejska	0	1	0	175,02	3 037
Dąbrówno	wiejska	0	1	0	165,37	4379
Dobre Miasto	wiejsko-miejska	1	4	2	258,7	15897
Dubeninki	wiejska	0	1	0	205,18	3151
Dywity	wiejska	4	2	4	160,68	9346
Działdowo	miejska	0	4	2	11,47	20784
Działdowo	wiejska	0	4	2	272,77	9478
Dźwierzuty	wiejska	3	1	2	263,35	6640
Elbląg	wiejska	4	3	4	192,06	6463
Elk	miejska	2	2	2	21,07	56286
Elk	wiejska	2	2	2	278,61	10226
Frombork	wiejsko-miejska	1	2	1	125,82	3754
Gietrzwałd	wiejska	4	1	4	174,13	5352
Giżycko	miejska	2	2	2	13,87	29633
Giżycko	wiejska	2	2	2	289,76	7719
Godkowo	wiejska	0	1	0	166,74	3309
Gołdap	wiejsko-miejska	1	2	1	361,73	19585
Górowo Iławeckie	miejska	0	2	1	3,32	4517
Górowo Iławeckie	wiejska	0	2	1	416,27	7264
Grodziczno	wiejska	1	3	2	154,27	6228
Gronowo Elbląskie	wiejska	2	1	2	89,2	4869
Grunwald	wiejska	0	4	2	179,84	5694
Iława	miejska	3	2	3	21,88	32308
Iława	wiejska	3	2	3	423,55	11835
Iłowo-Osada	wiejska	1	2	1	103,8	7208
Janowiec Kościelny	wiejska	1	0	1	136,25	3449
Janowo	wiejska	1	1	1	191,56	2859
Jedwabno	wiejska	3	3	3	311,51	3560
Jeziorany	wiejsko-miejska	2	1	2	213,51	8122
Jonkowo	wiejska	4	1	4	168,19	5771
Kalinowo	wiejska	1	1	1	285,17	7026
Kętrzyn	miejska	0	4	2	10,34	28310
Kętrzyn	wiejska	0	4	2	285,73	8184
Kisielice	wiejsko-miejska	2	1	2	172,8	6217
Kiwity	wiejska	2	1	1	145,38	3410

1	2	3	4	5	6	7
Kolno	wiejska	1	2	1	178,34	3431
Korsze	wiejsko-miejska	0	2	1	249,94	10563
Kowale Oleckie	wiejska	1	1	1	251,61	5433
Kozłowo	wiejska	1	2	1	254,01	6143
Kruklanki	wiejska	0	0	0	201,01	3045
Kurzętnik	wiejska	2	2	3	149,86	8709
Lelkowo	wiejska	0	1	0	197,96	3061
Lidzbark	wiejsko-miejska	0	4	2	255,67	14477
Lidzbark Warmiński	miejska	1	3	2	14,34	16297
Lidzbark Warmiński	wiejska	1	3	2	371,01	6766
Lubawa	miejska	1	2	2	16,84	9415
Lubawa	wiejska	1	2	2	236,64	10415
Lubomino	wiejska	0	1	0	149,56	3691
Łukta	wiejska	2	5	3	184,71	4465
Małdyty	wiejska	2	2	2	188,94	6288
Markusy	wiejska	0	0	0	108,56	4116
Mikołajki	wiejsko-miejska	1	1	1	256,41	8410
Milejewo	wiejska	1	1	1	95,55	3006
Miłakowo	wiejsko-miejska	2	0	2	159,36	5751
Miłki	wiejska	1	0	1	169,43	3835
Miłomłyn	wiejsko-miejska	0	3	1	160,91	4991
Młynary	wiejsko-miejska	0	4	2	157,09	4608
Morań	wiejsko-miejska	2	4	3	310,55	24725
Mrańgowo	miejska	4	2	3	14,8	21715
Mrańgowo	wiejska	4	2	3	294,87	7505
Nidzica	wiejsko-miejska	3	4	3	378,88	21441
Nowe Miasto Lubawskie	miejska	2	2	3	11,61	11085
Nowe Miasto Lubawskie	wiejska	2	2	3	138,02	7870
Olecko	wiejsko-miejska	1	1	1	266,6	21465
Olsztynek	wiejsko-miejska	4	0	4	372,03	13637
Orneta	wiejsko-miejska	0	5	2	244,13	12659
Orzysz	wiejsko-miejska	2	0	1	363,49	9572
Ostróda	miejska	4	2	4	14,15	33405
Ostróda	wiejska	4	2	4	401,06	15456
Pasłęk	wiejsko-miejska	2	5	4	264,39	19324
Pasym	wiejsko-miejska	3	0	2	149,4	5172
Piecki	wiejska	4	2	3	314,59	7781
Pieniężno	wiejsko-miejska	0	3	1	241,43	6745
Pisz	wiejsko-miejska	2	0	1	634,8	27354
Płoskinia	wiejska	0	0	0	172,05	2709
Płońnica	wiejska	0	0	0	163,09	5848
Pozezdrze	wiejska	1	0	1	177,3	3 538
Prostki	wiejska	1	0	1	230,47	7487
Purda	wiejska	1	0	1	318,19	7359
Reszel	wiejsko-miejska	0	3	1	178,71	8302
Rozogi	wiejska	2	2	2	223,95	5678
Ruciane-Nida	wiejsko-miejska	1	1	1	357,74	8531
Rybno	wiejska	0	1	0	147,46	7230
Rychliki	wiejska	0	3	1	131,66	4074
Ryn	wiejsko-miejska	1	1	1	211,21	5964
Sępól	wiejsko-miejska	0	0	0	246,58	6583

1	2	3	4	5	6	7
Sorkwity	wiejska	4	3	3	184,56	4635
Srokowo	wiejska	0	1	0	194,63	4243
Stare Juchy	wiejska	0	0	0	196,55	3995
Stawiguda	wiejska	4	0	4	222,52	5178
Susz	wiejsko-miejska	1	3	2	258,95	12765
Szczytno	miejska	3	2	3	10,62	25562
Szczytno	wiejska	3	2	3	346,24	10581
Świątki	wiejska	0	1	1	163,8	4203
Świątajno	wiejska	0	0	0	214,91	4034
Świątajno	wiejska	1	0	1	279,78	5887
Tolkmicko	wiejsko-miejska	1	0	1	225,3	6697
Węgorzewo	wiejsko-miejska	1	1	1	341,11	16896
Wielbark	wiejska	4	3	3	347,89	6247
Wieliczki	wiejska	0	1	0	141	3435
Wilczęta	wiejska	0	1	1	147,99	3102
Wydminy	wiejska	0	1	0	233,46	6662
Zalewo	wiejsko-miejska	2	3	3	254,34	6991

Tabela A.2. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem, cz.2.

Gmina	Ludność w wieku prod.	lprod/lfakt	ZKZ	Bezrobocie	Migracje	mig/lfakt	LPG	Sekcje PKD
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Banie Mazurskie	1921	0,49	0	32%	-66	-2%	208	a g d f
Barciany	4169	0,62	2	22%	-124	-2%	283	g k a o
Barczewo	11771	0,71	13	12%	53	0%	1081	g k d f
Bartoszyce m.	16876	0,67	20	15%	-223	-1%	2059	g k f d
Bartoszyce	7345	0,68	0	22%	-49	0%	411	g a d k
Biała Piska	7418	0,61	1	21%	-117	-1%	518	g k a d
Biskupiec	13356	0,70	0	12%	-62	0%	1338	g k f o
Biskupiec NML	5888	0,61	10	17%	-30	0%	484	g d a k
Bisztynek	4547	0,68	4	20%	-85	-1%	314	g o f k
Braniewo m.	12550	0,71	7	16%	-168	-1%	1577	g k o d
Braniewo	4308	0,68	0	22%	-18	0%	265	g a k d
Budry	1843	0,61	0	26%	-40	-1%	95	a g i k
Dąbrówno	2708	0,62	4	21%	-17	0%	220	g d f o
Dobre Miasto	10963	0,69	8	11%	-74	0%	1062	g k d o
Dubeninki	1921	0,61	1	24%	-35	-1%	144	a g k f
Dywity	6769	0,72	8	7%	232	2%	911	g k d f
Działdowo m.	13908	0,67	11	10%	-59	0%	1627	g k f d
Działdowo	5799	0,61	4	17%	-29	0%	293	g f d k
Dźwierzuty	4051	0,61	1	18%	-113	-2%	264	g a k f
Elbląg	4166	0,64	13	15%	-66	-1%	451	g d k a
Elk m.	37231	0,66	23	12%	84	0%	5018	g k i f
Elk	6302	0,62	0	23%	62	1%	463	g f o k
Frombork	2614	0,70	4	18%	1	0%	288	g k o d
Gietrzwałd	3777	0,71	10	10%	48	1%	413	g k d f
Giżycko m.	19125	0,65	31	15%	-135	0%	3588	g k f o
Giżycko	5018	0,65	0	19%	23	0%	566	g d f k
Godkowo	2003	0,61	2	21%	-20	-1%	119	g a d o f

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gołdap	12376	0,63	8	17%	-106	-1%	1732	gg k f d
Górowo Iławeckie m.	3163	0,70	2	20%	-38	-1%	272	gg k f o
Górowo Iławeckie	4862	0,67	6	24%	-78	-1%	169	gg a k o
Grodziczno	3638	0,58	3	14%	-25	0%	205	gg f a d
Gronowo Elbląskie	3203	0,66	3	13%	-26	-1%	268	gg d k i
Grunwald	3514	0,62	3	23%	-33	-1%	232	gg f a k
Iława m.	21284	0,66	18	10%	-234	-1%	2772	gg k d f
Iława	7316	0,62	0	13%	57	0%	623	gg a d f
Iłowo-Osada	4401	0,61	3	10%	1	0%	292	gg d f k
Janowiec Kościelny	2217	0,64	0	10%	-38	-1%	107	gg a d o
Janowo	1849	0,65	0	13%	-9	0%	136	g a d m
Jedwabno	2206	0,62	1	20%	17	0%	228	g a f i
Jeziorany	5521	0,68	9	14%	-48	-1%	381	gg k o d
Jonkowo	4007	0,69	2	11%	152	3%	511	gg f d k
Kalinowo	4255	0,61	0	19%	-80	-1%	234	g a f k
Kętrzyn m.	18934	0,67	13	12%	-174	-1%	2424	gg k o f
Kętrzyn	5121	0,63	0	20%	-96	-1%	372	gg d k i
Kisielice	3932	0,63	2	16%	-44	-1%	317	gg d a f
Kiwity	2304	0,68	1	23%	-58	-2%	121	gg a o f
Kolno	2277	0,66	0	18%	-24	-1%	125	g a i f
Korsze	6644	0,63	7	21%	-97	-1%	377	gg k o f
Kowale Oleckie	3344	0,62	1	20%	-79	-1%	256	g a f k
Kozłowo	4085	0,66	0	17%	-45	-1%	205	gg f a k
Kruklanki	1932	0,63	2	22%	-7	0%	204	a g o f
Kurzętnik	5421	0,62	2	15%	-67	-1%	472	gg d f i
Lelkowo	1984	0,65	3	31%	-25	-1%	133	gg k a d
Lidzbark	8982	0,62	6	15%	-61	0%	795	gg f d k
Lidzbark Warmiński m.	11226	0,69	13	15%	-105	-1%	1619	gg k d f
Lidzbark Warmiński	4513	0,67	0	24%	-11	0%	252	gg a d i
Lubawa m.	6024	0,64	0	11%	23	0%	745	gg k d f
Lubawa	6165	0,59	4	10%	5	0%	367	gg a d k
Lubomino	2495	0,68	0	17%	-35	-1%	149	gg d f a
Łukta	2774	0,62	2	19%	0	0%	230	gg f k a
Małdyty	3905	0,62	0	17%	-30	0%	310	gg d k a
Markusy	2499	0,61	0	15%	19	0%	162	gg d f k
Mikołajki	5451	0,65	15	20%	-57	-1%	766	gg f k d
Milejewo	1942	0,65	4	14%	8	0%	188	gg d i a
Miłakowo	3677	0,64	5	20%	-51	-1%	308	gg k d f
Miłki	2413	0,63	0	19%	-42	-1%	170	gg a f o
Miłomłyn	3130	0,63	4	19%	-21	0%	283	gg f a d
Młynary	2779	0,60	0	14%	-5	0%	251	gg d k f
Morąg	15862	0,64	12	17%	-207	-1%	1799	gg k d f
Mrażowo m.	14370	0,66	43	13%	-15	0%	2387	gg k f d
Mrażowo	4818	0,64	0	15%	-17	0%	460	gg f d a
Nidzica	14861	0,69	7	12%	-73	0%	1623	gg k f d
Nowe Miasto Lubawskie m.	7020	0,63	5	14%	-22	0%	930	gg k n d
Nowe Miasto Lubawskie	4732	0,60	0	16%	-1	0%	400	gg f k d
Olecko	13548	0,63	12	14%	-124	-1%	2407	gg k f d
Olsztynek	9413	0,69	2	12%	-79	-1%	1043	gg k f d
Orneta	8621	0,68	4	18%	-73	-1%	1018	gg k f d
Orzysz	5927	0,62	1	20%	-61	-1%	593	gg k f d

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ostróda m.	21842	0,65	37	12%	-191	-1%	3361	g k f d
Ostróda	9794	0,63	0	16%	-57	0%	772	g a d f
Pasłek	12252	0,63	13	18%	-35	0%	1392	f g d k
Pasym	3338	0,65	5	14%	-19	0%	345	g f d a
Piecki	4951	0,64	5	16%	-27	0%	561	g a i f
Pieniężno	4750	0,70	0	19%	-59	-1%	443	g k a d
Pisz	17122	0,63	7	15%	-76	0%	2328	g k f a
Płoskinia	1765	0,65	0	20%	-5	0%	126	g k a o
Płońnica	3402	0,58	0	15%	-57	-1%	273	g f a d
Pozezdrze	2266	0,64	6	19%	-10	0%	137	g a o k
Prostki	4594	0,61	1	21%	-53	-1%	257	g k a f
Purda	5260	0,71	5	13%	37	1%	517	g f a k
Reszel	5210	0,63	5	15%	-73	-1%	555	g d o f k
Rozogi	3366	0,59	0	18%	-29	-1%	219	g a d f
Ruciane-Nida	5342	0,63	4	20%	-49	-1%	749	g f a k
Rybno	4402	0,61	1	17%	-12	0%	306	f g d k
Rychliki	2474	0,61	0	22%	-21	-1%	139	g k a d o
Ryn	3779	0,63	2	21%	-35	-1%	353	g d a o
Sępował	4419	0,67	2	23%	-31	0%	257	g k o f
Sorkwity	2895	0,62	3	19%	-56	-1%	303	g a f o
Srokowo	2683	0,63	2	22%	-38	-1%	172	g a d k
Stare Juchy	2362	0,59	1	20%	-46	-1%	163	g a f d o
Stawiguda	3779	0,73	6	8%	88	2%	522	g k f d
Susz	8080	0,63	2	20%	-111	-1%	718	g d k f
Szczytno m.	16808	0,66	22	12%	-279	-1%	2351	g k d f
Szczytno	6729	0,64	0	16%	109	1%	729	g f d a
Świątki	2787	0,66	0	12%	-27	-1%	194	g k f i
Świątajno	2424	0,60	0	21%	36	1%	237	g a f o
Świątajno Sz.	3667	0,62	2	19%	-39	-1%	428	g a f d
Tolkmicko	4288	0,64	16	17%	7	0%	436	k g d o
Węgorzewo	10947	0,65	13	20%	-84	0%	1263	g k o n
Wielbark	3762	0,60	0	19%	-74	-1%	289	g f k a
Wieliczki	2051	0,60	0	16%	-8	0%	159	g f a d
Wilczęta	2016	0,65	0	23%	-39	-1%	125	g f a k
Wydminy	4032	0,61	6	20%	-32	0%	389	g k a d
Zalewo	4335	0,62	5	19%	-69	-1%	301	g d a k

Tabela A.3. Zestawienie i charakterystyka gmin objętych badaniem, cz.3.

Gmina	Koncentracja podmiotów w prywatnych	LPP	Odległość od miasta > 50 tys. ludności [km]	Dochody własne budżetu	Udział CIT	CIT/dochody	CIT/Lpp
1	2	3	4	5	6	7	8
Banie Mazurskie	1,01	197	70	2211084,6	3010	0%	15,28
Barciany	0,96	273	100	3624142,9	3833,4	0%	14,04
Barczewo	3,38	1031	20	29966961,9	111382,7	0%	108,03
Bartoszyce m.	187,18	1973	70	21385921,4	296323,3	1%	150,19
Bartoszyce	0,96	394	70	21670782,5	27195,7	0%	69,02
Biała Piska	1,23	436	60	7909452	63684,7	1%	146,07
Biskupiec	4,61	1276	40	38013534,5	179066,9	0%	140,33
Biskupiec	2,01	460	40	5335108,3	14633,1	0%	31,81
Bisztynek	1,54	302	60	19180136,5	6550,6	0%	21,69
Braniewo m.	127,59	1372	40	35607746,2	106355,8	0%	77,52
Braniewo	0,86	257	40	11933339,3	11013,2	0%	42,85
Budry	0,54	88	80	1575595,63	597,9	0%	6,79
Dąbrówno	1,33	206	50	3556862,2	9421,2	0%	45,73
Dobre Miasto	4,11	1000	30	27721038,6	172351,6	1%	172,35
Dubeninki	0,70	136	40	1501733,6	1192,6	0%	8,77
Dywity	5,67	890	20	20394266,7	131082,2	1%	147,28
Działdowo m.	141,85	1537	80	19655859,3	307193,6	2%	199,87
Działdowo	1,07	268	80	7270463,3	30827,8	0%	115,03
Dźwierzuty	1,00	251	40	3246250,5	3300,9	0%	13,15
Elbląg	2,35	436	0	7517557,2	232862,2	3%	534,09
Elk m.	238,16	4742	0	51757254,6	948315,14	2%	199,98
Elk	1,66	445	0	17887651,6	344465,8	2%	774,08
Frombork	2,29	271	30	8971758,5	3303,4	0%	12,19
Gietrzwałd	2,37	396	10	15025832,9	27330,2	0%	69,02
Giżycko m.	258,69	3286	60	32378856,5	469081,3	1%	142,75
Giżycko	1,95	556	60	12158542,5	76168,8	1%	136,99
Godkowo	0,71	111	40	2492845,2	2647,4	0%	23,85
Gołdap	4,79	1638	60	14164512,1	118844,15	1%	72,55
Górowo Iławeckie m.	81,93	243	70	12739161,9	7304,5	0%	30,06
Górowo Iławeckie	0,41	162	70	16000009,3	1583,3	0%	9,77
Grodziczno	1,33	191	80	2535867,1	4445	0%	23,27
Gronowo Elbląskie	3,00	258	10	3476967,6	3790,9	0%	14,69
Grunwald	1,29	222	50	3578289	1213,1	0%	5,46
Iława m.	126,69	2633	70	41251427	472396,7	1%	179,41
Iława	1,47	608	70	8327114,7	18696,4	0%	30,75
Iłowo-Osada	2,81	272	80	3177523,5	19138,7	1%	70,36
Janowiec Kościelny	0,79	98	70	7979950,9	1052,7	0%	10,74
Janowo	0,71	115	70	5716541,8	135,4	0%	1,18
Jedwabno	0,73	217	40	3336471,4	11176,92	0%	51,51
Jeżiorany	1,78	357	30	16502878,5	13398,4	0%	37,53
Jonkowo	3,04	500	10	12281079,5	558315,8	5%	1117
Kalinowo	0,82	220	20	2825258,5	818,8	0%	3,72
Kętrzyn m.	234,43	2242	80	28157013,6	803330	3%	358,31
Kętrzyn	1,30	355	80	5868526	64968,8	1%	183,01

1	2	3	4	5	6	7	8
Kisielice	1,83	299	40	3076142,5	9532,4	0%	31,88
Kiwity	0,83	114	60	7499396,9	608,4	0%	5,34
Kolno	0,70	114	60	7160287,8	22377,1	0%	196,29
Korsze	1,51	346	80	6095072,9	23452,7	0%	67,78
Kowale Oleckie	1,02	242	40	3309242	52150	2%	215,50
Kozłowo	0,81	186	70	12651912,7	1118,7	0%	6,01
Kruklanki	1,01	194	60	2440328	2986,6	0%	15,39
Kurzętnik	3,15	455	60	4678594	70442,2	2%	154,82
Lelkowo	0,67	124	70	7415000,1	5024,3	0%	40,52
Lidzbark	3,11	756	80	8503845,3	58495,3	1%	77,37
Lidzbark Warmiński m.	112,90	1447	50	29323659,4	326964,9	1%	225,96
Lidzbark Warmiński	0,68	243	50	15659922,6	1436,8	0%	5,91
Lubawa m.	44,24	708	70	10256638	404312	4%	571,06
Lubawa	1,55	342	70	4751920,4	68470,3	1%	200,21
Lubomino	1,00	138	40	7842891,1	7232,9	0%	52,41
Lukta	1,25	219	30	2887383,7	2321,7	0%	10,60
Małdyty	1,64	280	60	4380481	12604,5	0%	45,02
Markusy	1,49	154	20	1936335,8	2983,4	0%	19,37
Mikołajki	2,99	739	90	7805247,5	21414,71	0%	28,98
Milejewo	1,97	179	10	2731390,5	10339,2	0%	57,76
Miłakowo	1,93	279	50	3182526,8	75275,9	2%	269,81
Miłki	1,00	154	50	2426178	9951,5	0%	64,62
Miłomłyn	1,76	271	50	3517602,8	13442,2	0%	49,60
Młynary	1,60	241	30	3822895,3	35170,6	1%	145,94
Morąg	5,79	1676	40	17842632,4	331872,8	2%	198,01
Mrażowo m.	161,28	2231	60	26906045,5	401652,7	1%	180,03
Mrażowo	1,56	449	60	4338888,7	45300,43	1%	100,89
Nidzica	4,28	1536	60	41087826,6	183462	0%	119,44
Nowe Miasto Lubawskie m.	80,10	855	60	10117327,5	96115	1%	112,42
Nowe Miasto Lubawskie	2,90	381	60	2960989,4	12535	0%	32,90
Olecko	9,03	2310	30	17887651,6	344465,8	2%	149,12
Olsztynek	2,80	968	30	27659281,9	168593,3	1%	174,17
Orneta	4,17	913	50	25521605,3	70718,6	0%	77,46
Orzysz	1,63	535	30	31062103,7	21814,33	0%	40,77
Ostróda m.	237,53	3213	40	31768428,6	823382,2	3%	256,27
Ostróda	1,92	747	40	12060898,1	469347,8	4%	628,31
Pasłęk	5,26	1273	20	12069283,7	209483,5	2%	164,56
Pasym	2,31	333	30	4431955	6109,9	0%	18,35
Piecki	1,78	546	70	5259913,5	12245,3	0%	22,43
Pieniężno	1,83	398	60	14279911,7	30107,9	0%	75,65
Pisz	3,67	2175	60	25382624,2	477269	2%	219,43
Płoskinia	0,73	115	50	6067904,4	16842	0%	146,45
Płońnica	1,67	250	80	2906041,5	4475,4	0%	17,90
Pozezdrze	0,77	126	70	2238691,1	2184,87	0%	17,34
Prostki	1,12	232	20	3603466,7	53209,1	1%	229,35
Purda	1,62	494	20	16132802,5	4248,9	0%	8,60
Reszel	3,11	528	70	5443906,8	26226,14	0%	49,67
Rozogi	0,98	196	70	2244222,2	4602,16	0%	23,48
Ruciane-Nida	2,09	715	40	8672850,4	30193,5	0%	42,23
Rybno	2,08	290	70	4190874,8	153044,7	4%	527,74
Rychliki	1,06	128	30	2331872	43195,9	2%	337,47

1	2	3	4	5	6	7	8
Ryn	1,67	338	70	4232652,9	22586,9	1%	66,83
Sępopol	1,04	239	80	13582289,4	1964,5	0%	8,22
Sorkwity	1,64	286	50	2857003	7287,6	0%	25,48
Srokowo	0,88	159	110	2541216	32194,64	1%	202,48
Stare Juchy	0,83	150	20	2717304,8	2833,5	0%	18,89
Stawiguda	2,35	510	10	16851945,5	86896,8	1%	170,39
Susz	2,77	689	60	7037709	70648,5	1%	102,54
Szczytno m.	221,37	2193	50	23166902	372456,7	2%	169,84
Szczytno	2,11	708	50	6871396,9	50822,8	1%	71,78
Świątki	1,18	185	30	8854419,7	13804,3	0%	74,62
Świątajno	1,10	226	30	2427408,2	4211,5	0%	18,63
Świątajno Sz.	1,53	414	60	3720340,4	17364,1	0%	41,94
Tolknicko	1,94	374	20	3689256,8	2934,5	0%	7,85
Węgorzewo	3,70	1169	90	14600258	100521,7	1%	85,99
Wielbark	0,83	270	60	3370523,4	25361,4	1%	93,93
Wieliczki	1,13	148	30	2291630,33	5159,75	0%	34,86
Wilczęta	0,84	114	40	6758837,6	8837	0%	77,52
Wydminy	1,67	369	40	3254866,7	11069,2	0%	30,00
Zalewo	1,18	279	50	4386107,9	37448,8	1%	134,23

Tabela A.4. Zestawienie badanych gmin i ich charakterystyki, cz.4.

Gmina	Wydatki z budżetu	SSE	Gmina	Wydatki z budżetu	SSE
1	2	3	4	5	6
Banie Mazurskie	13443807	N	Lubawa	21440639	N
Barciany	19292030,4	N	Lubomino	7807667,9	N
Barczewo	31958894,5	N	Łukta	9643300,6	N
Bartoszyce m.	53144026,7	T	Małdyty	13296816,4	N
Bartoszyce	20461813,2	T	Markusy	8962131,6	N
Biała Piska	28461090,4	N	Mikołajki	25832181,6	N
Biskupiec	34886178,6	N	Milejewo	6460275	N
Biskupiec	24819567,7	N	Miłakowo	12053390,1	N
Bisztynek	21837205	N	Miłki	9036169,7	N
Braniewo m.	35392812,1	N	Miłomłyn	11008294	N
Braniewo	13933080,3	N	Młynary	10331683,1	N
Budry	6729815,15	N	Morąg	53617655,7	T
Dąbrówno	10236114,8	N	Mrażkowo m.	41504157	T
Dobre Miasto	30043393,7	T	Mrażkowo	14015818,9	T
Dubeninki	7170058,8	N	Nidzica	45176117,5	N
Dywity	21019380,3	N	Nowe Miasto Lubawskie m.	24437106,2	T
Działdowo m.	39886821,1	N	Nowe Miasto Lubawskie	17958454,7	T
Działdowo	20328887,4	N	Olecko	47292298	T
Dźwierzuty	14075788,6	N	Olsztynek	26090065	N
Elbląg	18628041,1	T	Orneta	27417655,8	N
Elk m.	101923826,8	T	Orzysz	33157285,7	N
Elk	47292298	T	Ostróda m.	62262102,7	T
Frombork	8322602,9	N	Ostróda	32117155	T
Gietrzwałd	17157719	N	Pasłęk	41187165,4	T
Giżycko m.	56359881,1	N	Pasym	12129719,2	N

1	2	3	4	5	6
Giżycko	19667604,6	N	Piecki	17303361,6	N
Godkowo	7535658,2	N	Pieniężno	14528961,1	N
Gołdap	49340202	T	Pisz	63406905,9	N
Górowo Iławeckie m.	14195161	N	Płoskinia	6127782,5	N
Górowo Iławeckie	16171589,3	N	Płońnica	10436737,8	N
Grodziczno	13778038,5	N	Pozezdrze	9546839,85	N
Gronowo Elbląskie	10510791,6	N	Prostki	16379220,9	N
Grunwald	16133093,5	N	Purda	14926234	N
Iława m.	81497587	T	Reszel	14611305,6	N
Iława	28530392,4	T	Rozogi	15015126,8	N
Iłowo-Osada	15956273,7	T	Ruciane-Nida	9036169,7	N
Janowiec Kościelny	8408602	N	Rybno	15229958,6	N
Janowo	7101729,5	N	Rychliki	8772111,4	N
Jedwabno	7774612,3	N	Ryn	16532161	N
Jeżiorany	18647987,6	N	Sępopol	14376682,2	N
Jonkowo	11954980,3	N	Sorkwity	8815378,8	N
Kalinowo	17344013,2	N	Srokowo	12440417,6	N
Kętrzyn m.	54262023	N	Stare Juchy	8376234,24	N
Kętrzyn	18727694,5	N	Stawiguda	16431383,7	N
Kisielice	13452590,7	N	Susz	28698854,2	N
Kiwity	7457328,7	N	Szczytno m.	51586922	T
Kolno	7531706,5	N	Szczytno	19685824,1	T
Korsze	23242489,3	N	Świątki	8866355	N
Kowale Oleckie	14515780	N	Świątajno	10720761,32	N
Kozłowo	12054381,8	N	Świątajno Sz.	12143739,2	N
Kruklanki	7469641	N	Tolkmicko	14781106	N
Kurzętnik	17964448,4	N	Węgorzewo	29919721,15	N
Lelkowo	7824731,2	N	Wielbark	15997644,5	T
Lidzbark	26110023,6	N	Wieliczki	9017986,8	N
Lidzbark Warmiński m.	27146588,6	T	Wilczęta	6273881,4	N
Lidzbark Warmiński	13936803,2	T	Wydminy	14009654,3	N
Lubawa m.	21044207	N	Zalewo	16061703,5	N

Tabela A.5. Zestawienie wartości znormalizowanych cech diagnostycznych badanych gmin miejsko-wiejskich

Obiekty	Gmina	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7
G_1	Gołdap	1	0,1746	4,5282	-0,2882	0,4980	2	0,3740
G_2	Olecko	1	0,1362	8,6647	0,8887	-0,9521	2	1,2554
G_3	Ryn	1	0,2051	1,6003	-0,4266	0,9813	1	-0,9482
G_4	Węgorzewo	1	0,1959	3,4270	-0,3931	1,9481	1	1,4758
G_5	Pisz	1	0,1532	3,4263	3,3604	0,4980	1	0,1536
G_6	Orzysz	1	0,1977	1,4718	-0,6410	-0,9521	1	-1,1686
G_7	Biała Piska	1	0,2052	1,0377	1,3258	0,4980	1	-1,1686
G_8	Ruciane-Nida	1	0,1956	1,9987	-0,1647	-0,4687	1	-0,5075
G_9	Reszel	1	0,1466	2,9545	-0,3013	0,9813	1	-0,2871
G_10	Korsze	1	0,2128	1,3843	-0,3392	1,4647	1	0,1536
G_11	Mikołajki	1	0,2047	2,8821	-0,9133	1,9481	1	1,9165
G_12	Pasym	2	0,1381	2,2289	-0,9414	-0,9521	1	-0,2871
G_13	Sępól	1	0,2333	0,9693	-1,1029	1,4647	1	-0,9482
G_14	Biszynek	1	0,2010	1,4837	-1,0433	0,4980	1	-0,5075
G_15	Orneta	2	0,1793	3,7398	0,0131	0,0146	1	-0,5075
G_16	Barczewo	3	0,1163	3,2234	-0,2456	-1,4354	1	1,4758
G_17	Biskupiec	2	0,1216	4,3942	0,6453	-0,4687	1	0,8147
G_18	Dobre Miasto	2	0,1081	3,8655	0,8658	-0,9521	2	0,3740
G_19	Jeziorany	2	0,1358	1,6721	-0,9276	-0,9521	1	0,5943
G_20	Olsztynek	3	0,1194	2,6019	0,7746	-0,9521	1	-0,9482
G_21	Nidzica	3	0,1159	4,0541	0,3749	0,4980	1	0,1536
G_22	Frombork	1	0,1752	2,1539	-0,9911	-0,9521	1	-0,5075
G_23	Pieniężno	1	0,1893	1,6485	-0,4639	0,4980	1	-1,3890
G_24	Pasłęk	3	0,1756	4,8149	0,0837	-1,4354	2	1,4758
G_25	Młynary	2	0,1378	1,5342	0,8140	-0,9521	1	-1,3890
G_26	Tolkmicko	1	0,1681	1,6600	-1,1461	-1,4354	1	2,1369
G_27	Morąg	3	0,1685	5,3969	1,1119	-0,4687	2	1,2554
G_28	Miłakowo	2	0,2029	1,7508	2,0355	0,0146	1	-0,2871
G_29	Miłomłyn	1	0,1949	1,6842	-0,8187	0,0146	1	-0,5075
G_30	Lidzbark	2	0,1520	2,9569	-0,1973	1,4647	1	-0,0668
G_31	Kisielice	2	0,1556	1,7303	-0,8761	-0,4687	1	-0,9482
G_32	Susz	2	0,2009	2,6607	-0,3558	0,4980	1	-0,9482
G_33	Zalewo	3	0,1915	1,0970	0,2835	0,0146	1	-0,2871

Tabela A.6. Zestawienie wartości znormalizowanych cech diagnostycznych badanych gmin wiejskich

Obiekty	Gmina	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7
1	2	3	4	5	6	7	8	9
G_1	Dubeninki	1	0,2426	0,6628	-0,5115	-0,3859	1	-0,3169
G_2	Banie Mazurskie	1	0,3201	0,9609	-0,5162	0,8454	1	-0,6960
G_3	Kowale Oleckie	1	0,1974	0,9618	0,2218	-0,3859	1	-0,3169
G_4	Świątajno O.	1	0,2104	1,0516	-0,2898	-0,7964	1	0,0622
G_5	Wieliczki	1	0,1614	1,0496	-0,3149	-0,7964	1	-0,6960
G_6	Ełk	2	0,2315	1,5972	2,8516	-2,0278	2	-0,6960
G_7	Kalinowo	1	0,1904	0,7715	-0,5811	-1,2068	1	-0,6960
G_8	Prostki	1	0,2116	1,0066	0,8667	-1,2068	1	-0,3169
G_9	Stare Juchy	1	0,1994	0,7632	-0,2869	-1,2068	1	-0,3169
G_10	Giżycko	2	0,1869	1,9188	-0,1995	0,4350	1	-0,6960
G_11	Kruklanki	1	0,2226	0,9651	-0,4346	0,4350	1	0,0622
G_12	Milki	1	0,1877	0,9089	-0,3998	0,0245	1	-0,6960
G_13	Wydminy	1	0,1959	1,5806	-0,3958	-0,3859	1	1,5787
G_14	Budry	1	0,2550	0,5028	-0,4674	1,2559	1	-0,6960
G_15	Pozezdrze	1	0,1920	0,7107	-0,5456	0,8454	1	1,5787
G_16	Kętrzyn	2	0,1963	1,2424	0,1963	1,2559	1	-0,6960
G_17	Barciany	1	0,2168	0,9298	-0,5147	2,0768	1	0,0622
G_18	Srokowo	1	0,2162	0,8169	-0,0079	2,4872	1	0,0622
G_19	Mrażowo	3	0,1476	1,5227	-0,3218	0,4350	2	-0,6960
G_20	Piecki	3	0,1577	1,7356	-0,4571	0,8454	1	1,1996
G_21	Sorkwity	3	0,1934	1,5496	-0,4756	0,0245	1	0,4414
G_22	Szczytno	3	0,1645	2,0448	-0,2378	0,0245	2	-0,6960
G_23	Dźwierzuty	2	0,1795	0,9531	-0,5330	-0,3859	1	-0,3169
G_24	Świątajno	1	0,1942	1,4797	-0,2512	0,4350	1	-0,6960
G_25	Rozogi	2	0,1771	0,8752	-0,3963	0,8454	1	-0,6960
G_26	Wielbark	3	0,1887	0,7761	2,1955	0,4350	2	-0,6960
G_27	Jedwabno	3	0,1954	0,6966	-0,2912	-0,3859	1	-0,3169
G_28	Bartoszyce	2	0,2177	0,9209	-0,3772	0,8454	2	-0,6960
G_29	Górowo Iławeckie	1	0,2384	0,3892	-0,5493	0,8454	1	1,5787
G_30	Lidzbark Warmiński	2	0,2409	0,6550	-0,5640	0,0245	2	-0,6960
G_31	Kiwity	1	0,2305	0,7842	-0,5800	0,4350	1	-0,3169
G_32	Lubomino	1	0,1723	0,9227	-0,3714	-0,3859	1	-0,6960
G_33	Dywity	3	0,0691	5,5390	0,0155	-1,2068	1	2,3369
G_34	Gietrzwałd	3	0,0969	2,2742	-0,4048	-1,6173	1	3,0952
G_35	Jonkowo	3	0,1096	2,9728	3,9581	-1,6173	1	0,0622
G_36	Kolno	1	0,1765	0,6392	0,1054	0,4350	1	-0,6960
G_37	Purda	1	0,1281	1,5525	-0,5584	-1,2068	1	1,1996
G_38	Stawiguda	3	0,0834	2,2919	0,0186	-1,6173	1	1,5787
G_39	Świątki	1	0,1202	1,1294	-0,0921	-0,7964	1	-0,6960
G_40	Janowo	1	0,1330	0,6003	-0,5842	0,8454	1	-0,6960
G_41	Janowiec Kościelny	1	0,0952	0,7193	-0,5218	0,8454	1	-0,6960
G_42	Kozłowo	1	0,1687	0,7323	-0,5717	0,8454	1	-0,6960

1	2	3	4	5	6	7	8	9
G_43	Braniewo	2	0,2184	0,8373	-0,4373	-0,3859	1	-0,6960
G_44	Płoskinia	1	0,1983	0,6684	-0,1352	0,0245	1	-0,6960
G_45	Wilczęta	1	0,2321	0,7703	-0,1122	-0,3859	1	-0,6960
G_46	Lelkowo	1	0,3059	0,6264	-0,5200	0,8454	1	0,4414
G_47	Elbląg	3	0,1493	2,2701	0,9560	-2,0278	2	4,2325
G_48	Gronowo Elbląskie	2	0,1346	2,8924	-0,5552	-1,6173	1	0,4414
G_49	Markusy	1	0,1461	1,4186	-0,5170	-1,2068	1	-0,6960
G_50	Rychliki	1	0,2203	0,9722	0,1332	-0,7964	1	-0,6960
G_51	Godkowo	1	0,2072	0,6657	-0,5461	-0,3859	1	0,0622
G_52	Milejewo	1	0,1432	1,8734	-0,0295	-1,6173	1	0,8205
G_53	Ostróda	3	0,1618	1,8626	2,3563	-0,3859	2	-0,6960
G_54	Małdyty	2	0,1721	1,4820	-0,2905	0,4350	1	-0,6960
G_55	Łukta	3	0,1929	1,1856	-0,5139	-0,7964	1	0,0622
G_56	Grunwald	2	0,2279	1,2344	-0,5800	0,0245	1	0,4414
G_57	Dąbrówno	1	0,2142	1,2457	-0,3396	0,0245	1	0,8205
G_58	Działdowo	2	0,1738	0,9825	-0,1462	1,2559	1	0,8205
G_59	Rybno	1	0,1677	1,9666	4,2193	0,8454	1	-0,3169
G_60	Płońnica	1	0,1464	1,5329	-0,4019	1,2559	1	-0,6960
G_61	Iłowo-Osada	1	0,0982	2,6204	-0,2476	1,2559	2	0,4414
G_62	Iława	3	0,1349	1,4355	-0,3416	0,8454	2	-0,6960
G_63	Lubawa	2	0,0993	1,4452	1,2871	0,8454	1	0,8205
G_64	Nowe Miasto Lubawskie	3	0,1648	2,7605	-0,2922	0,4350	2	-0,6960
G_65	Biskupiec	1	0,1739	1,9067	-0,4200	-0,3859	1	-0,6960
G_66	Kurzętnik	3	0,1490	3,0362	1,1258	0,4350	1	0,0622
G_67	Grodziczno	2	0,1352	1,2381	-0,4767	1,2559	1	0,4414

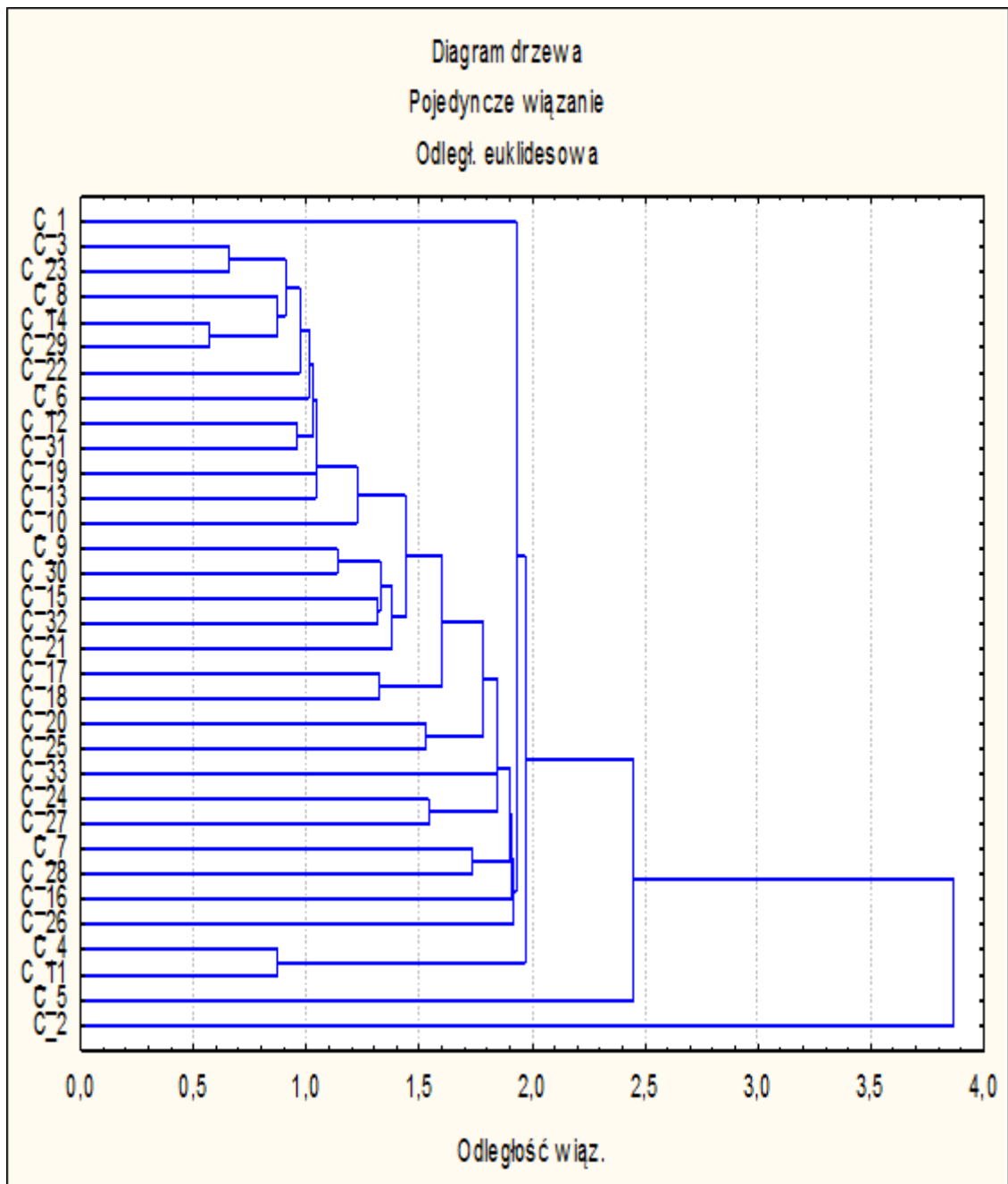
Tabela A.7. Macierz odległości euklidesowych między badanymi gminami miejsko-wiejskimi

X	C_1	C_2	C_3	C_4	C_5	C_6	C_7	C_8	C_9	C_10	C_11	C_12	C_13	C_14	C_15	C_16	C_17	C_18	C_19	C_20	C_21	C_22	C_23	C_24	C_25	C_26	C_27	C_28	C_29	C_30	C_31	C_32	C_33
C_1		4,62	4,40	3,35	2,95	3,87	4,26	3,02	2,04	3,45	2,93	3,20	4,13	3,41	1,93	3,41	2,01	2,21	3,57	3,70	2,39	3,16	3,53	3,03	4,17	4,10	2,90	3,97	3,22	3,37	2,59	2,69	2,42
C_2	4,62		7,83	6,21	6,15	7,81	8,21	7,06	6,41	7,91	6,82	7,01	8,65	7,84	5,57	6,01	4,55	4,98	7,39	6,83	5,46	7,07	7,82	4,44	7,74	7,43	3,87	7,38	7,53	6,58	7,63	6,82	8,12
C_3	3,40	7,83		3,34	4,37	1,96	1,92	1,59	1,51	1,23	3,32	2,42	1,04	0,93	2,63	4,29	3,90	3,78	2,79	3,19	3,49	2,13	0,66	5,23	2,55	3,99	5,36	2,91	1,14	1,98	1,82	1,12	2,48
C_4	2,35	6,21	3,34		4,24	4,39	4,21	3,44	2,24	2,48	0,87	3,78	3,56	3,20	2,99	3,93	3,05	3,66	3,68	4,51	2,97	3,78	3,67	4,31	4,76	3,95	3,43	4,40	3,30	1,97	3,98	3,34	4,40
C_5	3,95	6,44	4,24	4,34		4,87	3,41	3,33	3,43	4,34	4,88	4,82	5,30	4,86	3,60	4,75	3,27	3,25	4,98	3,83	3,65	4,81	4,49	4,81	3,94	5,58	0,45	2,60	3,85	4,40	0,84	4,44	
C_6	3,87	7,81	4,39	4,41	4,87		2,48	2,08	2,61	2,27	4,47	1,56	2,52	1,62	2,80	3,80	3,92	3,52	2,06	2,61	3,91	1,04	1,49	4,89	1,78	1,33	5,35	2,15	2,23	1,23	2,16	2,22	
C_7	4,26	8,21	1,42	3,41	2,48	2,48		2,21	2,23	2,33	4,43	3,22	2,62	2,53	3,22	4,64	4,23	3,83	3,42	2,93	3,93	3,03	1,90	5,62	1,44	5,51	2,56	2,38	2,03	2,70	2,55	2,27	
C_8	3,02	7,06	1,33	4,38	3,08	2,13		1,76	1,76	2,14	3,61	1,39	2,42	1,42	2,07	3,23	3,05	2,75	1,78	2,38	3,15	0,97	1,39	4,23	1,79	1,00	4,42	0,20	2,42	1,33	1,12	3,20	
C_9	2,04	6,41	2,51	2,75	2,61	2,21	1,76		1,70	1,70	2,48	2,38	2,29	1,76	1,64	3,62	2,78	2,87	2,75	3,08	2,47	2,21	1,78	4,19	0,34	3,76	1,89	2,14	1,32	3,33	2,95		
C_10	3,45	7,91	2,23	2,48	2,77	2,36	2,14	1,70		2,43	2,85	1,43	1,33	4,07	3,01	3,99	3,92	3,92	2,73	3,71	3,51	2,71	1,84	5,21	3,25	3,62	3,31	1,01	1,69	1,52	2,22	2,60	
C_11	2,93	6,30	3,07	3,80	4,44	4,48	3,48	2,24	2,43		3,83	3,43	3,13	3,49	4,03	3,57	4,13	3,54	4,85	3,55	3,83	3,83	4,62	5,01	3,44	3,66	4,43	3,33	2,45	3,44	3,15	4,15	
C_12	3,20	7,24	2,34	3,82	4,56	4,23	3,12	2,28	3,83	2,99	1,92	2,02	2,44	2,92	2,41	4,14	2,71	2,71	1,02	2,12	2,81	1,02	2,32	1,62	2,19	2,24	2,43	3,17	2,64	1,96	1,75	2,17	
C_13	4,13	6,81	3,53	5,20	5,22	5,22	2,14	2,14	3,48	2,98	1,11	3,58	4,94	4,63	3,14	4,06	1,68	4,63	3,12	4,03	4,22	2,71	1,96	3,41	5,32	2,29	6,31	1,74	2,32	3,21	2,91		
C_14	3,41	7,91	0,34	3,44	4,11	2,11	1,11	1,13	3,17	1,97	1,11	1,93	1,11	2,73	3,93	3,87	3,72	2,07	3,33	3,61	1,61	1,10	1,51	5,71	2,71	3,53	5,39	3,02	2,11	1,75	2,49		
C_15	1,93	5,57	6,39	2,99	6,00	8,32	2,27	2,07	6,44	3,04	3,49	2,04	3,50	2,73		2,72	1,68	1,86	2,70	2,03	1,34	2,34	2,57	3,03	2,69	3,97	2,05	8,54	2,72	2,29	3,18	2,25	
C_16	3,41	6,01	2,99	3,75	3,80	4,69	3,22	3,61	3,41	4,03	2,41	4,91	3,92	2,72		2,13	2,26	2,22	2,75	2,56	3,14	4,30	4,91	3,66	3,77	2,92	6,99	5,74	4,44	3,31	3,23	3,37	
C_17	2,01	4,55	3,05	2,27	3,92	3,20	2,02	3,97	0,70	0,70	3,52	2,97	4,77	3,87	1,68	2,13	1,33	3,13	3,17	2,75	1,60	3,27	0,95	3,97	1,65	3,79	8,25	2,25	5,37	3,54	2,54	8,47	
C_18	3,21	4,98	3,78	6,66	2,52	8,33	7,75	8,94	4,12	2,78	4,12	2,78	4,63	3,71	1,86	2,26	1,36	3,01	2,31	3,03	2,10	3,73	3,99	3,09	1,33	7,81	10,87	36,00	3,25	7,97	3,27		
C_19	3,57	7,39	2,68	8,98	3,06	2,42	1,77	7,75	3,54	2,75	3,54	2,90	4,02	3,12	2,90	2,19	1,99	3,01	2,67	3,01	2,67	1,57	2,69	2,73	3,64	2,91	5,55	2,48	2,78	9,12	6,21	4,11	
C_20	3,70	6,83	1,19	5,83	3,71	2,98	2,38	3,08	1,88	2,11	4,85	3,30	2,72	3,30	2,00	2,75	2,33	2,17	2,67	2,36	2,96	3,53	3,53	2,28	4,74	3,74	1,72	3,92	2,95	2,17	2,10	1,97	
C_21	2,39	5,46	4,89	7,65	3,94	3,97	3,15	4,75	0,90	0,90	3,52	2,89	4,23	3,61	1,38	2,56	1,66	2,16	3,27	2,36	3,47	3,47	3,59	3,67	4,47	4,44	3,48	0,82	1,87	3,18	1,17	3,03	
C_22	3,16	7,07	2,13	7,88	4,01	3,03	0,97	2,21	0,00	2,27	3,85	1,03	2,71	1,62	2,34	3,12	3,20	3,01	1,57	2,74	3,47	3,47	1,85	4,17	2,33	2,74	4,83	3,36	0,99	1,88	2,27	1,99	2,78
C_23	3,53	8,26	6,67	6,74	4,49	4,90	1,39	7,84	4,41	1,47	4,63	5,07	5,97	3,03	3,03	1,91	1,93	3,79	3,79	3,53	2,64	1,55	5,22	2,18	4,08	4,43	9,95	0,70	1,34	4,44	4,51		
C_24	4,03	4,44	2,33	3,31	4,81	4,89	6,23	1,19	1,22	2,22	4,66	3,66	5,90	3,03	3,03	1,91	1,93	1,93	3,73	3,53	2,64	1,55	5,22	4,66	4,11	5,54	5,26	6,54	4,04	4,39	4,06	4,48	
C_25	4,17	7,74	3,55	7,69	3,78	1,91	1,79	0,44	3,35	3,66	2,77	3,66	4,23	3,29	2,77	3,77	3,79	3,79	1,94	4,24	4,44	2,74	4,44	4,19	5,08	5,43	0,83	3,03	4,40	9,99	3,79		
C_26	2,10	4,43	9,99	9,95	5,58	3,86	6,00	7,62	1,33	3,66	3,66	2,77	1,33	9,99	8,77	7,77	7,99	8,77	1,81	4,24	4,44	2,74	4,44	4,19	5,08	5,43	0,83	3,03	4,40	9,99	3,79		
C_27	2,90	3,87	5,36	4,13	4,01	5,56	4,61	1,81	4,53	4,64	4,37	6,44	6,15	5,30	3,05	2,91	1,85	2,14	4,53	3,72	2,34	4,83	3,43	5,54	4,92	5,08	5,33	0,88	5,33	3,89	4,44	4,77	
C_28	3,97	7,38	2,91	4,45	2,35	1,74	2,49	2,97	3,01	4,42	3,17	3,74	3,29	2,85	2,85	3,69	3,28	2,87	3,24	2,17	3,08	3,36	2,95	4,52	1,92	4,37	4,33	3,03	2,93	3,69	2,12		
C_29	3,22	5,53	1,14	3,30	4,60	1,20	3,87	0,69	1,16	3,33	1,52	1,70	0,57	2,43	1,72	3,57	3,53	3,37	1,72	2,92	3,42	1,07	1,65	4,32	2,03	3,08	0,03	3,30	2,20	1,61	1,37		
C_30	2,37	6,58	1,19	1,85	3,23	3,03	2,42	1,14	1,88	2,38	2,68	2,56	2,22	1,72	4,40	3,42	2,70	3,00	2,92	2,92	1,87	2,88	3,44	4,04	3,26	10,89	9,93	3,30	2,55	3,35	1,62		
C_31	3,59	7,63	1,82	3,49	4,19	1,70	2,33	3,32	2,25	4,09	2,56	2,32	1,92	2,22	3,24	3,25	3,25	3,25	1,62	2,17	3,12	1,52	4,39	4,82	1,40	9,92	0,03	2,05	1,55	1,44	1,85		
C_32	2,69	6,82	1,54	3,09	4,16	2,55	2,11	1,33	2,11	3,43	1,75	2,31	1,51	1,31	3,33	2,84	2,71	2,41	2,10	2,10	1,99	1,99	4,06	4,22	3,99	18,69	2,11	1,61	1,35	1,44	2,13		
C_33	4,22	8,12	2,48	4,40	4,59	2,47	2,30	2,26	2,26	4,15	2,11	2,94	2,94	2,85	3,16	3,67	3,37	2,19	3,37	2,19	3,03	2,78	2,51	4,48	1,90	3,79	4,77	2,12	2,22	1,13	2,62		

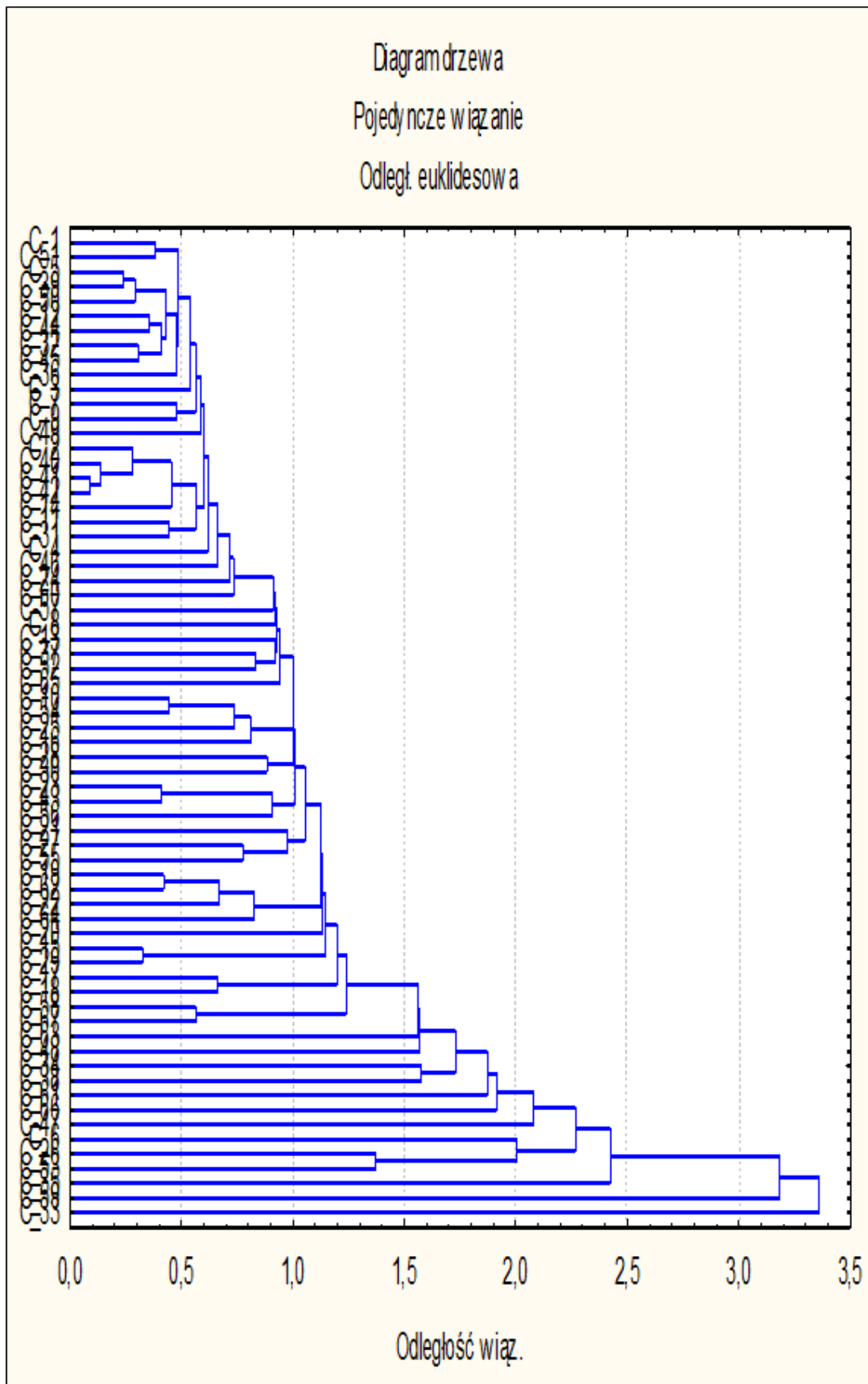
Tabela A.8. Macierz odległości euklidesowych między badanymi gminami wiejskimi - fragment

x	C_1	C_2	C_3	C_4	C_5	C_6	C_7	C_8	C_9	C_10	C_11	C_12	C_13	C_14	C_15	C_16	C_17
C_1	0,00	1,32	0,79	0,72	0,71	4,13	0,91	1,64	0,86	1,87	0,96	0,62	2,11	1,69	2,26	2,16	2,51
C_2	1,32	0,00	1,49	1,83	1,66	4,69	2,07	2,51	2,11	1,48	0,87	0,84	2,67	0,62	2,29	1,33	1,45
C_3	0,79	1,49	0,00	0,76	0,78	3,49	1,22	1,04	0,99	1,71	1,12	0,84	2,09	1,88	2,40	1,98	2,60
C_4	0,72	1,83	0,76	0,00	0,76	3,78	0,95	1,29	0,63	1,96	1,24	1,13	1,66	2,26	2,28	2,46	2,88
C_5	0,71	1,66	0,78	0,76	0,00	3,72	0,56	1,31	0,63	1,81	1,45	0,84	2,37	2,13	2,84	2,35	2,98
C_6	4,13	4,69	3,49	3,78	3,72	0,00	3,89	2,67	3,66	4,06	4,45	4,15	4,52	5,00	5,27	4,35	5,59
C_7	0,91	2,07	1,22	0,95	0,56	3,89	0,00	1,52	0,48	2,27	1,82	1,25	2,56	2,48	3,06	2,81	3,37
C_8	1,64	2,51	1,04	1,29	1,31	2,67	1,52	0,00	1,18	2,41	2,13	1,81	2,49	2,87	3,14	2,78	3,58
C_9	0,86	2,11	0,99	0,63	0,63	3,66	0,48	1,18	0,00	2,28	1,70	1,30	2,22	2,51	2,81	2,77	3,32
C_10	1,87	1,48	1,71	1,96	1,81	4,06	2,27	2,41	2,28	0,00	1,59	1,49	2,65	1,94	2,81	1,13	2,31
C_11	0,96	0,87	1,12	1,24	1,45	4,45	1,82	2,13	1,70	1,59	0,00	0,87	1,83	1,21	1,60	1,65	1,64
C_12	0,62	0,84	0,84	1,13	0,84	4,15	1,25	1,81	1,30	1,49	0,87	0,00	2,41	1,30	2,43	1,73	2,19
C_13	2,11	2,67	2,09	1,66	2,37	4,52	2,56	2,49	2,22	2,65	1,83	2,41	0,00	3,01	1,52	3,06	2,97
C_14	1,69	0,62	1,88	2,26	2,13	5,00	2,48	2,87	2,51	1,94	1,21	1,30	3,01	0,00	2,32	1,41	1,20
C_15	2,26	2,29	2,40	2,28	2,84	5,27	3,06	3,14	2,81	2,81	1,60	2,43	1,52	2,32	0,00	2,68	1,97
C_16	2,16	1,33	1,98	2,46	2,35	4,35	2,81	2,78	2,77	1,13	1,65	1,73	3,06	1,41	2,68	0,00	1,69
C_17	2,51	1,45	2,60	2,88	2,98	5,59	3,37	3,58	3,32	2,31	1,64	2,19	2,97	1,20	1,97	1,69	0,00

Wykres A.1. Dendrogram odległości euklidesowej dla gmin miejsko-wiejskich



Wykres A.2. Dendrogram odległości euklidesowej dla gmin wiejskich



KWESTIONARIUSZ BADAWCZY

Gospodarowanie gruntami w gminie a lokalizacja inwestycji prywatnych

Badania realizowane są pod patronatem Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Proszę o odesłanie kwestionariusza w ciągu 14 dni w załączonej kopercie na adres:

Alina Żróbek-Różańska
Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej
Wydział Nauk Ekonomicznych, UWM w Olsztynie
ul. Oczapowskiego 4, p. 204, 10 – 719 Olsztyn

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt:

Tel: (89) 523 39 06
e-mail: alina.zrobek@uwm.edu.pl

Nazwa gminy:

*Uwaga! Kwestionariusz ankiety dotyczy prac badawczych prowadzonych w Katedrze Polityki Gospodarczej i Regionalnej Wydziału Nauk Ekonomicznych na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Informacje zebrane za pomocą niniejszego kwestionariusza badawczego zostaną wykorzystane **wyłącznie do celów naukowych**.

Bezpłatny syntetyczny raport z badań może zostać przekazany do Państwa gminy.

Tak, proszę przesłać raport na nasz adres poczty elektronicznej

e-mail:.....

Lp.	Pytania	Odpowiedzi
Kierunki rozwoju gospodarczego gminy		
1.	Jaki jest obecny dominujący profil gminy? (proszę zaznaczyć 1 odpowiedź)	<input type="checkbox"/> rolny <input type="checkbox"/> przemysłowy <input type="checkbox"/> usługowy <input type="checkbox"/> turystyczny
2.	Jaki jest wg Pana/Pani pożądaný profil gminy? (proszę przypisać dla każdego profilu wagi od 1 do 5, gdzie: 1 – priorytet, 2 – ważny, 3 - średnio ważny, 4 - mało ważny, 5 – niechciany)	<input type="checkbox"/> rolny <input type="checkbox"/> przemysłowy <input type="checkbox"/> usługowy <input type="checkbox"/> turystyczny <input type="checkbox"/> inny (jaki?)
3.	Jakie są pożądané kierunki rozwoju działalności gospodarczej w gminie? (proszę przypisać dla każdego kierunku wagi od 1 do 5, gdzie: 1 – priorytet, 2 – ważny, 3 - średnio ważny, 4 - mało ważny, 5 – niechciany)	<input type="checkbox"/> rolnictwo <input type="checkbox"/> obsługa rolnictwa <input type="checkbox"/> przetwórstwo żywności <input type="checkbox"/> przetwórstwo drewna <input type="checkbox"/> duże zakłady przemysłowe <input type="checkbox"/> drobny przemysł <input type="checkbox"/> usługi <input type="checkbox"/> turystyka <input type="checkbox"/> inne (jakie?).....
4.	Jakie są mocne strony gminy umożliwiające wybrane kierunki rozwoju?
5.	Jakie przestrzenne przeszkody utrudniają wybrane kierunki rozwoju? (proszę przypisać wagi dla każdej przeszkody od 1 do 5, gdzie: 1 – najważniejsza, 2 – ważna, 3 - średnio ważna, 4 - mało ważna, 5 – nieważna)	<input type="checkbox"/> obszary chronionego krajobrazu <input type="checkbox"/> ukształtowanie terenu <input type="checkbox"/> warunki naturalne (klimat, gleby) <input type="checkbox"/> brak gruntów pod inwestycje <input type="checkbox"/> niemożność uzbrojenia gruntów (dlaczego?) <input type="checkbox"/> brak planów miejscowych <input type="checkbox"/> inne (jakie?)
Planowanie przestrzenne w gminie		
6.	Czy gmina posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego MPZP?	<input type="checkbox"/> Tak (od roku) <input type="checkbox"/> Nie (dlaczego?)..... <input type="checkbox"/> w planach (planowany rok opracowania planów)

6a.	Powierzchnia gminy objęta MPZP ha/km2 (proszę wpisać powierzchnię oraz zaznaczyć jednostkę)
6b.	Przeznaczenie gruntów w MPZP (w sumie)	<input type="checkbox"/> zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna ha <input type="checkbox"/> zabudowa mieszkaniowa wielorodzinnaha <input type="checkbox"/> zabudowa zagrodowaha <input type="checkbox"/> zagrodowo – usługowaha <input type="checkbox"/> usługowaha <input type="checkbox"/> obiekty produkcyjne, składyha <input type="checkbox"/> zieleń chronionaha <input type="checkbox"/> zieleń urządzona i izolacyjnaha <input type="checkbox"/> tereny leśneha <input type="checkbox"/> rolnicze z zakazem zabudowyha <input type="checkbox"/> tereny pod komunikacjęha <input type="checkbox"/> tereny ochronneha <input type="checkbox"/> narażone na niebezpieczeństwoha <input type="checkbox"/> tereny pod inwestycje publiczneha <input type="checkbox"/> tereny objęte zakazem zabudowyha
6c.	Lokalne regulacje w MPZP odnoszące się do terenów przeznaczonych na produkcję i usługi	<input type="checkbox"/> wysokość kondygnacjim <input type="checkbox"/> intensywność zabudowy działki% <input type="checkbox"/> konieczność podłączenia mediów: - kanalizacja Tak / Nie - wodociągi Tak / Nie
6d.	Położenie produkcyjnych stref funkcjonalnych	<input type="checkbox"/> silna koncentracja <input type="checkbox"/> słaba koncentracja <input type="checkbox"/> rozproszone
6e.	Powierzchnia gruntów, na których działalność produkcyjna jest przeznaczaniem	<input type="checkbox"/> podstawowym ha/km2 <input type="checkbox"/> dopuszczalnymha/km2
7.	Czy gmina posiada inne opracowania planistyczne? Proszę wymienić.	<input type="checkbox"/> Tak (jakie?)..... <input type="checkbox"/> Nie
8.	Czy gmina zmienia przeznaczenie gruntu na wniosek inwestora prywatnego?	<input type="checkbox"/> Tak, często <input type="checkbox"/> Tak, ale w wyjątkowych sytuacjach <input type="checkbox"/> Nie
9.	Czy gmina tworzy MPZP pod konkretną inwestycję prywatną?	<input type="checkbox"/> Tak (pod jakie?)..... <input type="checkbox"/> Nie
Oferta inwestycyjna		
10.	Czy gmina posiada oferty inwestycyjne?	<input type="checkbox"/> Tak (.....ha) - pod jakie inwestycje? <input type="checkbox"/> Nie

10a	Czy gmina...	<input type="checkbox"/> sprzedaje grunty komunalne pod inwestycje prywatne <input type="checkbox"/> skupuje grunty prywatne, scala/dzieli i sprzedaje pod inwestycje prywatne <input type="checkbox"/> włącza grunty komunalne do specjalnej strefy ekonomicznej <input type="checkbox"/> pośredniczy w sprzedaży gruntów prywatnych
10b	Czy gmina uzbraja grunty pod inwestycje prywatne?	<input type="checkbox"/> w drogi dojazdowe <input type="checkbox"/> w kanalizację <input type="checkbox"/> w wodę <input type="checkbox"/> w energie elektryczną <input type="checkbox"/> nie uzbraja, ale podpisuje umowy z dostawcami ww. usług <input type="checkbox"/> nie uzbraja
10c	Jakie są stosowane sposoby promocji oferty inwestycyjnej?	<input type="checkbox"/> foldery informacyjne <input type="checkbox"/> informacje na stronie PAIZ <input type="checkbox"/> informacja na stronie WMARR <input type="checkbox"/> informacja na stronie gminy <input type="checkbox"/> udział w targach inwestycyjnych <input type="checkbox"/> inne (jakie?).....
10d	Jakie gmina podejmuje działania mające na celu uatrakcyjnianie oferty inwestycyjnej?	<input type="checkbox"/> udogodnienia w płatności (np. raty) <input type="checkbox"/> wyposażenie terenów w media <input type="checkbox"/> współudział w kosztach uzbrojenia <input type="checkbox"/> ulgi w podatku od nieruchomości <input type="checkbox"/> nie naliczanie opłat adiacenckich <input type="checkbox"/> zgoda na zmianę przeznaczenia <input type="checkbox"/> dostosowanie układu komunikacyjnego <input type="checkbox"/> inne (jakie?).....
Turystyka		
11.	Jakie działania podejmuje gmina w zakresie rozwoju funkcji turystycznej?	<input type="checkbox"/> wyznaczenie szlaków turystycznych <input type="checkbox"/> urządzenie dróg rowerowych <input type="checkbox"/> wyznaczenie terenów pod obsługę szlaków: - wypożyczalnie sprzętu turystycznego - restauracje, kawiarnie - sklepy <input type="checkbox"/> uzbrojenie terenów pod obsługę szlaków <input type="checkbox"/> urządzenie plaż <input type="checkbox"/> urządzenie platform widokowych <input type="checkbox"/> inne (jakie?).....

Gospodarowanie mieniem komunalnym w latach 2000-2008

Działania	Lata								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Sprzedaż nieruchomości z zasobu (ha)									
1.1. bonifikaty	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
1.2. raty	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
2. Oddanie w użytkowanie wieczyste (ha)									
2.1. bonifikaty	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
2.2. raty	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
2.3. aktualizacja opłat	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
2.4. cel									
3. Najem lokali użytkowych (m2)									
4. Dzierżawa gruntów (ha)									
5. Zakup nieruchomości do zasobu (ha)									
5.1. cel zakupu									
6. Scalenie i podział (ha)									
6.1. cel działania									
7. Wywłaszczenia (ha)									