

Uwarunkowania skuteczności stymulowania rozwoju lokalnego

Alojzy Zalewski

Artykuł jest poświęcony analizie uwarunkowań skutecznego stymulowania rozwoju lokalnego. Obejmuje ona: relacje między decyzjami lokalizacyjnymi firm i walorami lokalizacji, instrumenty stymulowania rozwoju lokalnego i ich wpływ na inwestorów i jednostki terytorialne oraz wpływ stymulowania rozwoju na konkurencyjność jednostek terytorialnych. Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że stosowane przez władze instrumenty wywierają zróżnicowany wpływ na atrakcyjność lokalizacyjną jednostek terytorialnych, a tym samym i na inwestorów. Natomiast skuteczność stymulowania rozwoju zależy od walorów użytkowych jednostki terytorialnej dla inwestorów i zdolności władz lokalnych do tworzenia przewagi konkurencyjnej lokalizacji.

1. Wstęp

Stymulowanie rozwoju lokalnego i regionalnego ma w krajach wysoko rozwiniętych długoletnią tradycję. Coraz powszechniejsze staje się również w Polsce. Strategie opracowywane przez gminy to w istocie rzeczy strategie ich rozwoju. Z kolei władze wojewódzkie mają ustawowy obowiązek przygotowywania strategii rozwoju województw. Do realizacji tych strategii są wykorzystywane różne instrumenty i przedsięwzięcia stymulujące rozwój lokalny i regionalny. Stymulowanie rozwoju staje się więc obecnie czymś niejako naturalnym. Uważa się je za niezbędne do niwelowania przestrzennych dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego będących skutkiem rynkowej alokacji zasobów w przestrzeni. Wydaje się ono tym bardziej uzasadnione w warunkach postępującej polaryzacji rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, której nie udało się dotychczas zahamować.

Rozwój dokonuje się głównie w wyniku inwestycji, zarówno nowych, jak i modernizacyjnych. Ograniczoność środków inwestycyjnych sprawia, że nie jest możliwe zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych wszystkich jednostek terytorialnych. W tej sytuacji stymulowanie rozwoju pobudza konkurencję między tymi jednostkami o pozyskanie inwestycji. W jej wyniku tylko część jednostek terytorialnych zdoła pozyskać inwestorów. Tą częścią są z reguły gminy, mogące zapewnić przedsiębiorstwom konkurencyjne warunki gospodarowania na swoim terenie. W procesie tej konkurencji mamy więc zwy-

ciężców i zwyciężonych, a chodzi w nim o to, aby uzyskać przewagę konkurencyjną nad rywalami, która jest warunkiem koniecznym skutecznego stymulowania rozwoju lokalnego.

Przyspieszone tempo naukowo-technicznego postępu w ostatnich kilkunastu latach przyczyniło się do zmiany warunków gospodarowania i wymagań lokalizacyjnych firm oraz stworzyło techniczne podstawy do globalizacji gospodarki. Liberalizacja wymiany międzynarodowej i przepływów kapitału dopełniła ten proces i nadała mu określony sens ekonomiczny. W rezultacie nastąpiła również globalizacja konkurencji zarówno między przedsiębiorstwami, jak i między jednostkami terytorialnymi. Wskutek tego zaostrza się rywalizacja między wymienionymi podmiotami, a stymulowanie rozwoju staje się przedsięwzięciem coraz bardziej ryzykownym.

Celem opracowania jest określenie różnorodnych uwarunkowań, których spełnienie może stworzyć racjonalne przesłanki dla skutecznego stymulowania rozwoju lokalnego.

2. Lokalizacja działalności gospodarczej a rozwój lokalny

Relacje zachodzące między lokalizacją działalności gospodarczej a rozwojem lokalnym i regionalnym ukształtowały istniejącą strukturę przestrzenną gospodarki. Zmiany w życiu społeczno-gospodarczym dokonujące się obecnie pod wpływem licznych czynników związanych z postępowaniem naukowo-technicznym oraz globalizacją gospodarki i konkurencji zmieniają wymagania lokalizacyjne firm, a także lokalne i regionalne warunki gospodarowania. Szczegółowa analiza tych współzależności wykracza poza ramy niniejszego opracowania, zostanie ona więc ograniczona do relacji między decyzjami inwestycyjnymi a walorami lokalizacji określającymi korzyści lokalizacji różnych jednostek osadniczych.

Decyzje inwestycyjne wymagają pogłębionej analizy mającej na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania: co, ile, jak i gdzie produkować (Zalewski 2000: 205). Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, co produkować, zmierza do wyboru rodzaju produkcji lub usług, które będą przedmiotem działalności. Wybór ten jest dokonywany na podstawie przewidywanej stopy zysku w różnych dziedzinach produkcji i usług, a jego kryterium jest maksymalizacja tej stopy. Należy przy tym podkreślić, że musi być ona wyższa od alternatywnego kosztu kapitału powiększonego o premię za ryzyko. Określenie ile produkować, jest bardzo ważne z punktu widzenia efektywności projektu inwestycyjnego. Dlatego wymaga pogłębionej analizy rynku i oceny możliwości sprzedaży na nim odpowiedniej ilości produktów lub usług. Z kolei poszukiwanie odpowiedzi na pytanie jak produkować, zmierza do wyboru technologii wytwarzania. Dopiero pytanie gdzie produkować, dotyczy wyboru lokalizacji inwestycji, który jest dokonywany na podstawie

kryterium minimalizacji łącznych kosztów produkcji i dystrybucji. (Stoner, Freeman, Gilbert 1999: 577).

Na lokalizację inwestycji istotny wpływ wywiera przestrzenne zróżnicowanie warunków gospodarowania, które wyraża się zróżnicowaniem w przestrzeni: popytu i podaży, cen, warunków naturalnych, kosztów produkcji (kapitał, praca, wiedza techniczna), korzyści skali i aglomeracji oraz kosztów transportu (Domański 2002: 22–40). Na wybór lokalizacji obiektów produkcyjnych pewien wpływ mają również zachęty oferowane przez władze lokalne, jak ulgi i zwolnienia podatkowe, doskonalenie infrastruktury, np. budowa nowych dróg dojazdowych i połączeń kolejowych. Oprócz kosztów czynników produkcji alternatywnych lokalizacji należy również uwzględnić koszty związane z konkretnym usytuowaniem danego obiektu, na które składają się wydatki na zakup gruntu, przygotowanie i uzbrojenie terenu, koszty usług infrastrukturalnych oraz nakłady na ochronę środowiska (Behrens, Hawranek 1993: 188–197).

Każdy rodzaj działalności ma swoją specyfikę wyrażającą się w strukturze wykorzystywanych czynników produkcji. Jedne rodzaje produkcji są terenochłonne, inne są pracochłonne, kapitałochłonne, materiałochłonne, a jeszcze inne wiedzochłonne. To zróżnicowanie struktury wykorzystywanych czynników produkcji w różnych rodzajach działalności sprawia, że mają one odmienne wymagania lokalizacyjne. Preferowane będą lokalizacje, które zapewniają najniższe koszty dominującego/mającego największy udział czynnika produkcji, np. dla produkcji pracochłonnej najkorzystniejsza będzie lokalizacja na terenach o najniższych kosztach pracy, produkcja materiałochłonna wykazuje tendencję do lokalizacji w pobliżu źródeł surowca, a produkcja wiedzochłonna w pobliżu ośrodków naukowych i badawczo-rozwojowych. Można więc powiedzieć, że różne rodzaje działalności gospodarczej wykazują zróżnicowane orientacje lokalizacyjne.

W teorii wyróżnia się dwa zasadnicze typy orientacji lokalizacyjnych: lokalizacje zorientowane na koszty transportu i lokalizacje zorientowane na koszty produkcji. W ramach pierwszej występują lokalizacje surowcowe i lokalizacje rynkowe. Lokalizacje zorientowane na koszty produkcji dzieli się w zależności od udziału wiodącego czynnika produkcji w kosztach wytwarzania. Z tego punktu widzenia wyróżnia się lokalizacje zorientowane na: koszty pracy, koszty energii, jakość środowiska (przyrodniczego i społecznego), koszty komunikacji (zapewnienia częstych bezpośrednich kontaktów z klientami lub dostawcami), korzyści zewnętrzne (Heilbrun 1981: 81).

Przedstawiona klasyfikacja orientacji lokalizacyjnych różnych rodzajów działalności gospodarczej ma charakter uproszczony, ponieważ dokonano jej według wiodącego czynnika lokalizacji. W rzeczywistości jednak wybory lokalizacji są dokonywane na podstawie optymalnej kombinacji większej liczby czynników.

Te tradycyjne orientacje lokalizacyjne ulegają istotnym zmianom pod wpływem postępu naukowo-technicznego w produkcji i transporcie oraz

telekomunikacji, elektronice i informatyce, który przyczynił się do zmniejszenia materiałochłonności, energochłonności i pracochłonności produkcji, a w rezultacie do znacznego uniezależnienia wyborów lokalizacji od miejsc występowania tych zasobów. Na osłabienie tradycyjnych czynników lokalizacji duży wpływ wywiera również globalizacja gospodarki, która umożliwia wybór lokalizacji produkcji w skali światowej w miejscach występowania zasobów gospodarczych (surowców materialnych i źródeł energii oraz pracy) zapewniających najwyższą efektywność. Wskutek tego nasila się i zaostrza konkurencja jednostek terytorialnych o pozyskanie kapitału.

Duży wpływ na zmianę czynników lokalizacji miało odejście od systemu produkcji masowej, zwanej fordyzmem, do systemu elastycznej specjalizacji, określanego również jako postfordyzm. „Główną cechą nowego systemu techniczno-ekonomicznego (opartego w głównej mierze na technologiach informacyjnych) jest elastyczność, która wynika z możliwości programowania pracy maszyn i urządzeń bazujących na wspomnianych technologiach. Daje to możliwość szybkiego przestawienia na inne parametry lub rodzaje produkcji, dzięki czemu powstają znaczne korzyści z wytwarzania produktów w szerszym asortymencie oraz lepiej dostosowanych do potrzeb i wymagań użytkowników. Dzięki zastosowaniu oprogramowanych i zautomatyzowanych urządzeń możliwe jest zmniejszenie skali produkcji (skrócenie serii produkcyjnych) oraz zwiększenie różnorodności produktów bez podniesienia jednostkowych kosztów wytwarzania” (Zorska 1998: 25).

Elastyczność to nie tylko umiejętność dostosowywania się do poszczególnych rynków, lecz również sposób redukcji kosztów poprzez globalne podejście do lokalizacji działalności (Jewtuchowicz 2005: 25). Elastyczność w tym przypadku oznacza nie tylko lokalizację w wielu miejscach, lecz także zdolność do przemieszczania działalności z jednego miejsca do drugiego (Yip 1996: 145). Dotyczy to wszystkich ogniw łańcuch wartości dodanej, które mogą być umieszczone w różnych krajach (Porter 2001: 393–397).

System elastycznej specjalizacji powoduje dużą zmienność czynników lokalizacji, a wraz z nią zwiększającą się niepewność, czy uda się utrzymać w dłuższym okresie nowo pozyskaną firmę na terenie gminy. Szczególnymi wymaganiami w tym zakresie charakteryzują się firmy globalne mające swoje liczne oddziały i filie rozmieszczone w wielu krajach świata.

Zmiana czynników lokalizacji działalności gospodarczej spowodowała, że atrakcyjne dla inwestorów stały się miejsca i regiony o dobrze rozwiniętej sieci placówek naukowo-badawczych oraz instytucji wspierania przedsiębiorczości, dobrze skomunikowane z otoczeniem globalnym, zamieszkiwane przez wysoko wykwalifikowanych pracowników, estetyczne i stwarzające dobre warunki do życia, pracy i wypoczynku (Gorzelał 2001: 6).

Do współczesnych czynników lokalizacji zalicza się (Kot, Stawasz 2000: 3):

- wysoką dostępność komunikacyjną obszaru,
- dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną,

- dostęp do ważnego portu lotniczego,
- wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą o różnym profilu wykształcenia,
- bliskość rynku zbytu,
- dogodne warunki finansowe, np. ulgi podatkowe, oraz możliwość ekspansji w obecnym miejscu,
- możliwość wykorzystania mienia komunalnego,
- klimat przedsiębiorczości,
- stabilne przepisy prawne i uproszczoną procedurę rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej,
- stabilizację polityczną,
- ograniczony wpływ związków zawodowych,
- chłonność rynku lokalnego,
- jakość środowiska życia mieszkańców, w tym środowiska naturalnego i bezpieczeństwa publicznego,
- występowanie silnie rozwiniętej sfery B+R,
- sieciowy charakter powiązań pomiędzy podmiotami występującymi w regionie.

Tradycyjne i współczesne czynniki lokalizacji tworzą złożony i zróżnicowany zbiór wymagań firm, z którego inwestorzy mogą wybierać określony zestaw czynników lokalizacji najlepiej odpowiadający charakterowi prowadzonej lub zamierzonej przez nich działalności. W rzeczywistości jednak inwestorzy najpierw formułują wymagania lokalizacyjne planowanej inwestycji, a na ich podstawie określają kryteria wyboru lokalizacji, następnie zaś poszukują miejsca w przestrzeni najlepiej spełniającego te kryteria. Wybór ten jest dokonywany w trzech następujących po sobie etapach:

1. Na podstawie analizy międzyregionalnego zróżnicowania warunków gospodarowania dokonuje się wyboru regionu, w którym zostanie zlokalizowana planowana inwestycja.
2. W wybranym regionie analizuje się zróżnicowanie lokalnych warunków gospodarowania, w celu dokonania wyboru lokalnej jednostki terytorialnej spełniającej w największym stopniu wymagania lokalizacyjne danej inwestycji.
3. W wybranej jednostce osadniczej poszukuje się najbardziej odpowiedniego miejsca lokalizacji tej inwestycji (Blair 1991: 41–50).

Pod wpływem decyzji inwestycyjnych kształtują się określone relacje między lokalizacją różnych rodzajów działalności a rozwojem jednostek terytorialnych. Inwestorzy formułują odpowiednie wymagania lokalizacyjne firm, które konfrontują z walorami lokalizacyjnymi występującymi w poszczególnych jednostkach osadniczych. Zasadniczy problem stanowi dla nich optymalne połączenie wymagań z walorami lokalizacji, od którego zależą uzyskiwane wyniki finansowe. W całkiem odmiennej sytuacji znajdują się władze jednostek terytorialnych, które dążą do pozyskania inwestycji. Muszą one dostosowywać się do wymagań lokalizacyjnych formułowanych przez inwestorów. Nie jest to sprawa prosta, ponieważ poszczególne jednostki

terytorialne dysponują zróżnicowanymi walorami lokalizacyjnymi, które zostały ukształtowane w procesie dotychczasowego ich rozwoju. Zalicza się do nich nie tylko naturalne (stworzone przez naturę) walory użytkowe, ale i wartości stworzone przez człowieka (obiekty produkcyjne i usługowe, infrastruktura gospodarcza i społeczna itp.), a także jakość siły roboczej, kulturę i tradycje danego terenu, atrakcyjność miejsc przebywania (kultura i tradycje mieszkańców, urządzenia sportowe, rekreacyjne, hotele i ich standard, obiekty turystyczne i wypoczynkowe itp.) oraz stan środowiska (Trojanek 1994: 50). To zróżnicowanie walorów użytkowych występujących w różnych jednostkach osadniczych sprawia, że zróżnicowana jest również ich atrakcyjność lokalizacyjna. W związku z tym władze tych jednostek muszą najpierw ocenić lokalne walory lokalizacyjne, aby odpowiedzieć na pytanie, dla jakich rodzajów działalności stwarzają one konkurencyjne warunki gospodarowania. Jest to warunek konieczny skutecznego stymulowania rozwoju lokalnego. Jego spełnienie nie jest jednak łatwe, ponieważ oprócz znajomości czynników lokalizacji różnych rodzajów działalności i formułowanych na ich podstawie wymagań lokalizacyjnych firm niezbędna jest obszerna wiedza o tendencjach rozwoju gospodarki krajowej i światowej, a w ich ramach o perspektywach rozwoju poszczególnych sektorów i branż. Szczególnie trudne jest określenie pozycji konkurencyjnej danej jednostki terytorialnej pośród stale zwiększającej się liczby jej konkurentów w wyniku globalizacji gospodarki i konkurencji. Obecnie nie wystarczą już bowiem porównania z innymi jednostkami terytorialnymi występującymi w regionie, a nawet w kraju, dzisiaj trzeba również brać pod uwagę potencjalnych konkurentów z Unii Europejskiej oraz ze świata, a zwłaszcza z Azji Południowo-Wschodniej.

Istniejące walory lokalizacyjne jednostek terytorialnych określają występujące w nich warunki gospodarowania i ich przydatność do prowadzenia różnych rodzajów działalności, czyli ich atrakcyjność lokalizacyjną. Tę atrakcyjność można w różny sposób kształtować i dzięki temu wpływać na konkurencyjność jednostek terytorialnych i na zwiększenie możliwości ich rozwoju. W tym celu wykorzystuje się różne instrumenty pobudzania aktywności gospodarczej na ich terenie.

3. Instrumenty stymulowania rozwoju lokalnego i ich oddziaływanie na inwestorów i gospodarkę lokalną

Stymulowanie rozwoju lokalnego opiera się na założeniu lub przeświadczeniu, że podejmowanie przez władze lokalne różnych działań korzystnych dla potencjalnych inwestorów zachęci ich i skłoni do wyboru lokalizacji planowanych inwestycji na terenie podległych im jednostek osadniczych. Skuteczność jednak tych przedsięwzięć zależy od reakcji inwestorów na zastosowane bodźce oraz od zachowań innych jednostek terytorialnych.

Władze lokalne wykorzystują do stymulowania rozwoju liczne instrumenty (ich szczegółową charakterystykę przeprowadził Sztando – Sztando 2001: 121–155), których nie będę szerzej przedstawiał, lecz ograniczę się do omówienia najważniejszych z punktu widzenia inwestorów. Należą do nich:

- instrumenty finansowe,
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury,
- tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności,
- instrumenty informacyjne.

Do najczęściej wykorzystywanych instrumentów finansowych należą okresowe zwolnienia podatkowe (podatek od nieruchomości), ulgi podatkowe, upusty cenowe oraz ze względu na podobieństwo oddziaływania: uzbrajanie działek budowlanych w infrastrukturę. Zastosowanie tych instrumentów obniża koszty inwestycji i koszty produkcji przedsiębiorstw, które z nich skorzystały.

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury tworzy korzyści zewnętrzne dla podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych wyrażające się obniżką kosztów i poprawą jakości usług infrastrukturalnych. Dzięki temu przyczynia się do polepszenia zarówno warunków gospodarowania, jak i jakości życia mieszkańców gminy i regionu.

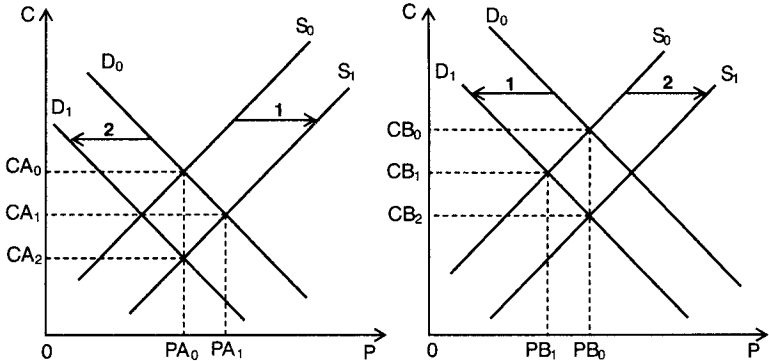
Tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności nabiera coraz większego znaczenia pod wpływem globalizacji konkurencji. W jej wyniku zwiększa się bowiem podaż nakładów w miarę otwierania się coraz większej liczby krajów na gospodarkę globalną, a postęp techniczny zmniejsza rolę czynników produkcji w konkurencji (Porter 2001: 261). Aby zdobyć przewagę konkurencyjną, firmy globalne są zmuszone konkurować efektywnością i innowacyjnością. Zadaniem zaś polityki władz państwowych i samorządowych jest tworzenie środowiska sprzyjającego zdobywaniu przez firmy przewagi konkurencyjnej (Porter 2001: 230). Władze samorządowe powinny nie tylko tworzyć środowisko sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości i innowacyjności, ale i same stosować zarządzanie przedsiębiorcze nastawione na ustawiczne poszukiwanie, tworzenie i wdrażanie innowacji oraz wykorzystanie pojawiających się okazji i możliwości zwiększania potencjału konkurencyjności (Drucker 1992: 24–25).

Instrumenty informacyjne obejmują zestaw informacji obrazujących sytuację społeczno-gospodarczą jednostki terytorialnej oraz możliwości i warunki inwestowania na jej terenie, a także różne instrumenty promocyjne. Władze lokalne starają się w różny sposób dotrzeć do potencjalnych inwestorów z informacją o warunkach i walorach lokalizacji inwestycji na podległym im terenie.

Po tym ogólnym przedstawieniu instrumentów stymulowania rozwoju lokalnego zanalizujemy ich wpływ na inwestorów i gospodarkę lokalną. Do tego celu wykorzystamy modele popytu i podaży. Analizę tę przeprowadzimy w poniższych układach:

1. jednostka terytorialna A stosuje instrumenty finansowe, a jednostka B ich nie stosuje (B może reprezentować samą siebie lub pozostałe jednostki terytorialne),
2. takie same instrumenty finansowe stosują obie jednostki,
3. wpływ rozwoju infrastruktury na koszty produkcji.

Rysunek 1 ilustruje relacje, jakie mogą zachodzić między jednostkami terytorialnymi A i B w wyżej wymienionych układach.



Rys. 1. Oddziaływanie instrumentów finansowych na inwestorów i jednostki terytorialne. Źródło: opracowanie własne na podstawie R.C. Fisher: *State and Local Public Finance*. Scott, Foresman and Company. Glenview, Illinois 1988: 466.

W układzie 1. jednostka terytorialna A stosuje bodźce finansowe (np. ulgi podatkowe, okresowe zwolnienia z podatku od nieruchomości), a jednostka B ich nie stosuje. W zależności od tego, czy jednostka A stosuje ulgi finansowe tylko dla potencjalnych inwestorów, czy dla wszystkich firm, ich wpływ na koszty produkcji będzie zasadniczo odmienny: w pierwszym przypadku obniżkę kosztów uzyskają tylko inwestorzy, w drugim zaś wszystkie podmioty gospodarcze funkcjonujące na jej terenie.

Obniżka kosztów produkcji w A spowoduje wzrost produkcji z PA_0 do PA_1 i zmniejszenie popytu na produkcję w B z PB_0 do PB_1 . Jeżeli jednostka terytorialna B zastosuje analogiczne instrumenty finansowe jak A, to obniży w równym stopniu koszty produkcji i dzięki temu zwiększy produkcję z PB_1 do PB_0 , natomiast w A produkcja zmniejszy się z PA_1 do PA_0 . W rezultacie jednoczesnego stosowania analogicznych zachęt finansowych produkcja w A i B wraca do pierwotnego poziomu. W rzeczywistości jednak jednoczesne stymulowanie rozwoju za pomocą instrumentów finansowych przez A i B uniemożliwia uzyskanie relatywnej przewagi kosztowej przez żadną z nich. Relacje bowiem kosztów produkcji w A i B nie zmieniły się: $CB_0 > CA_0$ i $CB_2 > CA_2$, ale zmniejszyły się koszty prowadzenia działalności gospodarczej

w obydwu jednostkach osadniczych. To oznacza wzrost zysków firm, który został sfinansowany z budżetów konkurujących jednostek terytorialnych.

Powyższa analiza wykazała, że stymulowanie rozwoju lokalnego za pomocą instrumentów finansowych jest w pierwszym przypadku grą o sumie zerowej (korzyści wygrywającego = stratom przegranego), w drugim zaś jest podobnie, z tą różnicą, że obniżka kosztów produkcji spowodowana wprowadzonymi ulgami finansowymi może w określonej sytuacji stać się źródłem obniżki cen produktów i usług, która przyniesie korzyści konsumentom. Stosowanie wsparcia finansowego może być uzasadnione jedynie w stosunku do firm, które znalazły się przejściowo w trudnej sytuacji finansowej, gdyż stosunkowo niewielkim kosztem pozwala uniknąć znacznie większych strat w gospodarce lokalnej i narodowej. Natomiast przyznawanie ulg finansowych jedynie inwestorom stawia ich w uprzywilejowanej sytuacji na rynku, a tym samym zniekształca warunki konkurencji.

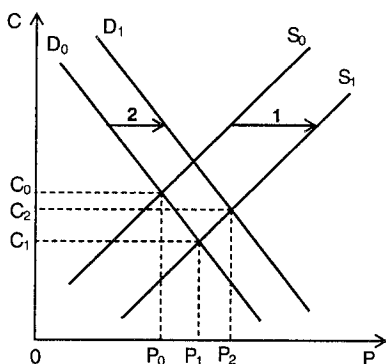
Wpływ rozbudowy i modernizacji infrastruktury na koszty produkcji jest zasadniczo odmienny od wpływu instrumentów finansowych. Jeżeli jednostka terytorialna A wykorzystuje rozwój infrastruktury do pobudzenia aktywności gospodarczej na jej terenie, a jednostka B tego nie czyni, to może nastąpić analogiczne przesunięcie działalności gospodarczej jak w przypadku stymulowania instrumentami finansowymi, czyli zwiększenie produkcji w A z PA_0 do PA_1 dzięki obniżce kosztów z CA_0 do CA_1 oraz spadek produkcji w B z PB_0 do PB_1 . Jeżeli wszystkie jednostki terytorialne rozbudowują i modernizują infrastrukturę, to obniżają koszty produkcji wszystkim podmiotom gospodarczym. Tę sytuację można przedstawić jako obniżkę kosztów (rys. 1.) z CA_0 do CA_2 i z CB_0 do CB_2 . Różnica między stymulowaniem rozwoju instrumentami finansowymi a rozbudową i modernizacją infrastruktury jest taka, że w pierwszym przypadku korzyści odnoszą głównie inwestorzy, w drugim zaś wszystkie podmioty gospodarujące i ludność, a więc jest to gra o sumie dodatniej.

Tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności pobudza aktywność gospodarczą jednostki terytorialnej. Mechanizm wpływu wzrostu aktywności gospodarczej na gospodarkę lokalną ilustruje w ujęciu teoretycznym rys. 2. Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności tworzy nowe wartości i możliwości zaspokajania potrzeb, głównie dzięki mobilizacji zasobów lokalnych. Wzrost aktywności gospodarczej zwiększa podaż produktów i usług, dzięki czemu cena obniża się z C_0 do C_1 i zwiększa się produkcja z P_0 do P_1 . W wyniku wzrostu produkcji zwiększają się dochody i rośnie popyt z D_0 do D_1 , a pod jego wpływem produkcja zwiększa się z P_1 do P_2 , czemu towarzyszy wzrost ceny z C_1 do C_2 .

Powyższy przykład wykorzystuje podejście podażowe do rozwoju lokalnego charakterystyczne dla neoklasycznej teorii ekonomicznej, która zakłada *implicite*, że popyt na produkcję jednostki terytorialnej będzie wystarczający do wykorzystania dodatkowych zasobów (Blair 1991: 171). Jeżeli jednak popyt będzie niedostateczny do zwiększenia produkcji, co najczęściej ma

miejsce, to mobilizacja niewykorzystanych zasobów do zwiększenia podaży nie przyczyni się do wzrostu produkcji, lecz do wyeliminowania z rynku części dotychczasowych producentów. Taka sytuacja ma miejsce w większości małych miast polskich, w których popyt tworzą głównie renciści i emeryci oraz pracownicy instytucji publicznych.

Stymulowanie informacją ma w istocie rzeczy charakter promocyjny. Władze samorządowe w różny sposób i w różnych formach udostępniają potencjalnym inwestorom informacje obrazujące sytuację społeczno-gospodarczą podległych im jednostek terytorialnych, możliwości oraz warunki inwestowania i prowadzenia działalności na ich terenie. W ten sposób starają się zachęcić do inwestowania na swoim obszarze. Władze mają bowiem świadomość, że bez takich informacji ich jednostka terytorialna nie będzie brana pod uwagę przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych przez inwestorów. Innymi słowy, informacja promocyjna o jednostce terytorialnej zwiększa jej szanse na pozyskanie inwestorów.



Rys. 2. Wpływ wzrostu aktywności gospodarczej na gospodarkę lokalną. Źródło: opracowanie własne.

4. Wpływ stymulowania rozwoju na konkurencyjność jednostek terytorialnych

Stymulowanie rozwoju pobudza, jak wykazała przedstawiona analiza, konkurencję między jednostkami terytorialnymi o pozyskanie inwestycji. Rywalizują one walorami lokalizacji, od których zależą lokalne warunki gospodarowania, a stymulowanie rozwoju zmierza do ich poprawy. W związku z tym nasuwa się pytanie, jak stymulowanie rozwoju wpływa na uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej przez jednostki terytorialne i osiąganie przez nie pozycji konkurencyjnej. Próba odpowiedzi na to pytanie będzie przedmiotem poniższych rozważań.

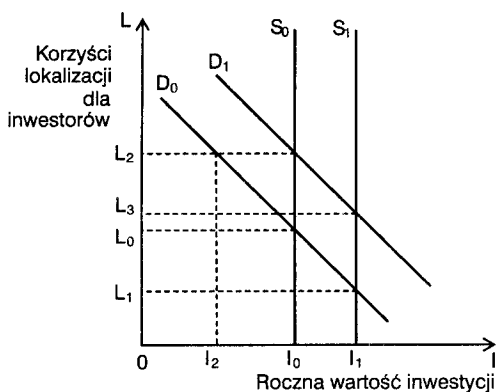
Przedtem jednak warto nieco uwagi poświęcić wyjaśnieniu pojęć: konkurencja i konkurencyjność jednostek terytorialnych, ponieważ w literaturze przedmiotu nie są one właściwie definiowane¹. T. Markowski (1999: 103) pisze, że „konkurencyjność miast i regionów należy rozumieć dwojako: jako stan trwałej przewagi, którą podmiot uzyskuje dzięki lokalizacji w danym mieście, i jako proces konkurowania – rozumiany jako konkurowanie pośrednie i konkurowanie bezpośrednie”. Takie ujęcie konkurencyjności budzi zastrzeżenia przede wszystkim dlatego, że jest ona traktowana jednocześnie jako stan i jako proces. W rzeczywistości występują między tymi pojęciami istotne różnice: konkurencja jest procesem rywalizacji między jednostkami terytorialnymi o uzyskanie określonych korzyści, który prowadzi do osiągnięcia przez część z nich przewagi konkurencyjnej nad innymi, dzięki niej osiągają one konkurencyjność i jeżeli zdołają ją utrzymać przez dłuższy okres, to mówimy, że te jednostki są konkurencyjne. Konkurencyjność miasta lub regionu można więc określić jako zdolność do osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie przewagi konkurencyjnej nad innymi miastami lub regionami. Innymi słowy, konkurencyjność jednostki terytorialnej jest to stan względnie trwałej przewagi konkurencyjnej nad rywalami osiągniany i utrzymywany dzięki jej wyższym walorom lokalizacji oraz większym zdolnościom i umiejętnościom konkurowania.

Lokalne jednostki terytorialne mogą być konkurencyjne w różnych skalach przestrzennych: regionalnej, krajowej, międzynarodowej i globalnej oraz w odniesieniu do określonych rodzajów działalności. Nie ma bowiem jednostki terytorialnej, której walory lokalizacyjne zapewniłyby konkurencyjne warunki do wytwarzania wszystkich rodzajów produkcji i usług czy nawet większości z nich. Dzięki temu szanse uzyskania przewagi konkurencyjnej mają jednostki terytorialne różnej wielkości, mające zróżnicowane walory lokalizacyjne, stwarzające konkurencyjne warunki gospodarowania dla różnego rodzaju produkcji i usług.

Podmioty gospodarcze tworzą podaż inwestycji (rzeczowych), natomiast jednostki terytorialne zgłaszają popyt na nie. W wyniku tego tworzy się określony rynek na te inwestycje, na którym, teoretycznie rzecz ujmując, inwestorzy konkurują między sobą o uzyskanie jak najlepszej lokalizacji dla swych inwestycji, a jednostki terytorialne o pozyskanie jak najwięcej inwestycji na swój teren. Jest to jednak specyficzny rynek, na którym podaż inwestycji nie zależy od popytu na nie, tylko od dostępności kapitału inwestycyjnego, uzależnionej od zróżnicowanej w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego skłonności do inwestowania. Występuje więc tutaj zjawisko nadwyżki popytu nad podażą inwestycji. W tej sytuacji można doszukiwać się pewnej analogii zachowań jednostek terytorialnych do zachowań konsumentów na rynku towarowym w warunkach niedoboru.

Korzystając z analogii do towarowego rynku producenta, można przyjąć, że funkcje sprzedawców pełnią inwestorzy, a funkcje nabywców jednostki terytorialne, które starają się pozyskać inwestorów atrakcyjnością ofert loka-

lizacyjnych. W warunkach niedostatecznej podaży inwestycji konkurencja odbywa się tylko między podmiotami reprezentującymi popyt na nie, natomiast inwestorzy mają obecnie nie tylko rosnące pod wpływem globalizacji możliwości wyboru lokalizacji, ale i duże możliwości wymuszania na władzach publicznych tworzenia dla nich jak najlepszych warunków (Szymański 2004: 316). Relacje zachodzące na tym rynku ilustruje rys. 3.



Rys. 3. Popyt i podaż inwestycji. Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. przedstawia ogólną zależność między atrakcyjnością ofert lokalizacyjnych (wyrażoną korzyściami lokalizacji inwestycji w danej jednostce terytorialnej dla inwestora, którymi mogą być obniżka jego kosztów, wzrost przychodów ze sprzedaży lub zwiększenie zysku) a wartością rocznych nakładów inwestycyjnych. Wraz ze wzrostem korzyści lokalizacji dla inwestorów maleje popyt na inwestycje, ponieważ coraz mniejsza liczba jednostek terytorialnych jest w stanie spełnić rosnące wymagania lokalizacyjne inwestorów. Natomiast podaż inwestycji nie zależy od korzyści lokalizacji oferowanych przez jednostki terytorialne, lecz od ilości efektywnych zastosowań kapitału, tj. od liczby i wartości opłacalnych projektów inwestycyjnych w gospodarce. Wartość inwestycji w okresie krótkim, np. roku, jest stała, w dłuższym zaś kształtuje się pod wpływem zmian koniunktury: w okresach recesji – spada, a w okresach ekspansji – rośnie. Wyrazem tego jest zróżnicowanie nasilenia konkurencji między jednostkami terytorialnymi. W okresie ekspansji podaż inwestycji zwiększa się z S_0 do S_1 , w jej wyniku obniżają się wymagania lokalizacyjne inwestorów z L_0 do L_1 . Natomiast w okresie recesji inwestycje zmniejszają się z I_1 do I_0 , a wymagania lokalizacyjne rosną z L_1 do L_0 . Z kolei wzrost popytu z D_0 do D_1 przy danej podaży S_0 powoduje zaostrzenie się konkurencji między jednostkami terytorialnymi i zwiększenie wymagań lokalizacyjnych inwestorów z L_0 do L_2 . W przypadku jednoczesnego wzrostu podaży i popytu wymagane przez

inwestorów korzyści lokalizacji zwiększą się z L_0 do L_3 . Zresztą wynik ten zależy od relacji wzrostu popytu do wzrostu podaży.

Na tle powyższych rozważań należy zastanowić się nad wpływem stymulowania rozwoju na konkurencyjność jednostek terytorialnych, zwłaszcza na uzyskiwanie przez nie przewagi konkurencyjnej. Osiąganie przewagi konkurencyjnej nad konkurentami wymaga bowiem zespolenia większej siły konkurencyjnej, tj. zdolności do wywierania wpływu na decyzje i postępowanie konkurentów, oraz wyższego poziomu umiejętności konkurowania (Wrzosek 2002: 347). Ta większa siła konkurencyjna jednostek terytorialnych wyraża się w możliwości zaoferowania potencjalnym inwestorom większych korzyści lokalizacji niż mogą to uczynić konkurenci.

Konkurowanie instrumentami finansowymi przyczynia się do wzrostu wartości kapitału zainwestowanego na terenie jednostek terytorialnych stosujących te instrumenty tylko w sytuacji, w której konkuruje A, a nie konkuruje B (rys. 1). Natomiast w przypadku gdy wszyscy konkurują tymi instrumentami, mamy do czynienia z rynkową alokacją inwestycji między jednostki terytorialne, a efekty stymulowania się znoszą. A więc tylko w pierwszym przypadku możliwe jest wzmocnienie bazy ekonomicznej jednostki terytorialnej, które może wpłynąć na osiągnięcie przez nią przewagi konkurencyjnej.

Rozwój infrastruktury zwiększa inwestycje, np. z I_0 do I_1 (rys. 3), dzięki czemu rosną również korzyści lokalizacji z L_0 do L_3 , które uzyskują nie tylko inwestorzy, ale i pozostałe jednostki gospodarcze. W wyniku rozwoju infrastruktury wzrasta wartość kapitału zainwestowanego w jednostkach terytorialnych, który wzmacnia bazę ekonomiczną ich rozwoju, ale nie przesądza o poprawie pozycji konkurencyjnej.

Tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności jest obecnie uważane za najważniejszy czynnik osiągania przewagi konkurencyjnej przez jednostki terytorialne, ale jest ono procesem długotrwałym, wymagającym ukształtowania wysokiej jakości zasobów oraz wyróżniających się kompetencji i umiejętności. Jeżeli takie zamierzenia się powiodą, to zostaną stworzone warunki do osiągnięcia przez jednostkę terytorialną przewagi konkurencyjnej. Efekty z tego tytułu pojawiają się jednak dopiero w dłuższym okresie.

Konkurowanie informacją może przyczynić się do osiągnięcia przez jednostkę terytorialną przewagi informacyjnej nad innymi dzięki szybkiej, rzetelnej i właściwie adresowanej informacji o warunkach inwestowania i prowadzenia działalności na jej terenie. W pewnych przypadkach może to wystarczyć do uzyskania przez nią przewagi konkurencyjnej, ale zdecydowanie przeważają sytuacje, w których informacja promocyjna wspomaga inne instrumenty konkurencji.

Warunki konkurencji regionalnej i krajowej zmieniają się zasadniczo pod wpływem postępującej internacjonalizacji i globalizacji gospodarki. W wyniku tych procesów zwiększa się liczba potencjalnych inwestorów, ale w większym

stopniu rośnie liczba jednostek terytorialnych zabiegających o ich pozyskanie. Wskutek tego zaostrza się konkurencja między nimi o inwestycje. Zjawisko to ilustruje przesunięcie D_0 do D_1 (rys. 3) powodujące wzrost wymagań lokalizacyjnych inwestorów z L_0 do L_2 i zmniejszenie inwestycji w kraju z I_0 do I_2 na skutek niemożności zapewnienia przez znaczną część krajowych jednostek terytorialnych korzyści lokalizacji na poziomie L_2 .

Powyższe rozważania mają w istocie rzeczy charakter modelowy i na ich podstawie można co najwyżej określić warunki niezbędne do skutecznego stymulowania rozwoju lokalnego. Ich spełnienie nie gwarantuje jednak osiągnięcia sukcesu, który wymaga jeszcze dostosowania walorów lokalizacji do zmiennych wymagań inwestorów w szybko zmieniającym się otoczeniu. Jest to obecnie niezwykle trudne i obarczone dużym ryzykiem niepowodzenia, ponieważ globalizacja zakwestionowała dotychczasowy paradygmat rozwoju, a jej główni aktorzy – korporacje transnarodowe – prowadzą w skali świata grę bez reguł, podporządkowaną głównie szybkiemu i maksymalnemu zyskowi. Problem komplikuje dodatkowo fakt, iż – jak pisze W. Szymański (2004: 180) – „globalizacja prowadzi do sytuacji, że popyt wewnętrzny staje się jedynie częścią popytu globalnego. Krajowe podmioty tracą wcześniejsze uprzywilejowanie w korzystaniu z popytu wewnętrznego, muszą więc nie tylko za granicą, ale i w kraju toczyć walkę konkurencyjną o popyt na swe towary i usługi”. Jeżeli nie zdołają tej walki wygrać, to popyt przejmą podmioty zewnętrzne. W tej sytuacji wzrost popytu wewnętrznego wcale nie musi prowadzić do wzrostu dochodu narodowego.

Biorąc pod uwagę, że obecnie konkurują zarówno przedsiębiorstwa, jak i jednostki terytorialne, w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej nad rywalami, ten fakt trzeba uwzględnić w strategiach rozwoju jednostek terytorialnych, aby mogły one podjąć działania umożliwiające osiągnięcie przez firmę przewagi konkurencyjnej i jej utrzymanie. Do tego niezbędna jest wiedza o roli lokalizacji w strategii firmy, a zwłaszcza o wpływie lokalizacji na przewagę konkurencyjną. Aby więc skutecznie konkurować, jednostka terytorialna musi stworzyć konkurencyjne warunki do wytwarzania określonych produktów lub usług na jej terenie, które umożliwią jej zdobycie przewagi konkurencyjnej i pozyskanie inwestorów, im zaś osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Trzeba przy tym pamiętać, że lokalizacja wpływa na przewagę konkurencyjną poprzez swe oddziaływanie na efektywność, a zwłaszcza na jej wzrost (Porter 2001: 261).

Istotną motywacją wyboru lokalizacji jest możliwość uzyskania przewagi konkurencyjnej, jaką daje istnienie w danym kraju lub regionie środowiska najbardziej sprzyjającego innowacji i wzrostowi efektywności (Jewtuchowicz 2005: 40). Tworzenie takiego środowiska wydaje się strategią najbardziej obiecującą, ponieważ innowacje i efektywność są i będą najważniejszymi czynnikami kształtowania konkurencyjności przedsiębiorstw, miast, regionów i krajów. Przygotowanie i realizacja takiej strategii wymaga twórczego podejścia do racjonalnego określenia narodowych priorytetów rozwojowych i konsekwentnych programów ich realizacji.

5. Zakończenie

Między decyzjami lokalizacyjnymi podmiotów gospodarczych a walorami lokalizacji jednostek terytorialnych występuje określona zależność. Inwestorzy formułują wymagania lokalizacyjne planowanej działalności, którym władze lokalne starają się sprostać. W tym celu wykorzystują różne instrumenty dla zwiększenia atrakcyjności lokalizacyjnej podległych im jednostek osadniczych.

Analiza oddziaływania stosowanych instrumentów na inwestorów i jednostki terytorialne wykazała, że rywalizowanie instrumentami finansowymi prowadzi do gry o sumie zerowej lub jest formą ukrytego subsydiowania firm. Rozwój infrastruktury zwiększa atrakcyjność lokalizacyjną jednostek terytorialnych, ale nie prowadzi do uzyskania przez nie przewagi konkurencyjnej, ponieważ wszystkie wykorzystują ten instrument. Tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności jest najbardziej obiecującym instrumentem stymulowania rozwoju lokalnego i budowania przewagi konkurencyjnej jednostek osadniczych, ale wymaga kształtowania odpowiedniego kapitału intelektualnego i kultury innowacyjnej oraz wyspecjalizowanych zasobów i kompetencji. To zaś wymaga sporo czasu i środków oraz zaangażowania odpowiednich instytucji. Informacja promocyjna może być elementem budowania przewagi konkurencyjnej, zwłaszcza jeżeli wspomagane inne instrumenty stymulowania rozwoju lokalnego.

Skuteczność stymulowania rozwoju zależy od walorów użytkowych jednostki terytorialnej dla inwestorów i zdolności władz lokalnych do tworzenia takiej przewagi konkurencyjnej lokalizacji, która zapewni firmie inwestującej wysoką i rosnącą efektywność, a dzięki temu zdobycie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej.

Informacje o autorze

Prof. dr hab. Alojzy Zalewski – Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Profesor zwyczajny, Kierownik Katedry Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego oraz Zakładu Rozwoju Lokalnego i Regionalnego. E-mail: azalews@sgh.waw.pl.

Przypisy

¹ Ze względu na zakres opracowania nie podejmuję w nim szerzej analizy pojęć konkurencja i konkurencyjność jednostek terytorialnych definiowanych przez licznych autorów, jak: G. Gorzelak i B. Jałowiecki, A. Jewtuchowicz, M. Klamut, A. Klasik, I. Pietrzyk, J. Polski, B. Winiarski, lecz ograniczam się do przedstawienia syntezy moich rozważań na tle lektury opracowań wymienionych autorów.

Bibliografia

- Behrens, W. i Hawranek, P.M. 1993. *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*. Warszawa: Centrum Informacji Menedżera.
- Blair, J.P. 1991. *Urban and Regional Economics*. Homewood-Boston: Richard D. Irwin, Inc.
- Domański, R. 2002. *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Drucker, P.F. 1992. *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: PWE.
- Fisher, R.C. 1988. *State and Local Finance*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Gorzelać, G. 2001. *Szanse polskich regionów. Referat na VII Kongres Ekonomistów Polskich, Zeszyt 14*. Warszawa: PTE
- Heilbrun, J. 1981. *Urban Economics and Public Policy*. New York: St. Martin's Press Ltd.
- Jewtuchowicz, A. 2005. *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kot, J. i Stawasz, D. 2000. Globalne uwarunkowania rozwoju województw. *Rozwój Regionalny*, Nr 1(4).
- Markowski, T. 1999. *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Porter, M.E. 2001. *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.
- Stoner, J.A.F., Freeman, R.E. i Gilbert, D.R. 1999. *Kierowanie*. Warszawa: PWE.
- Sztando, A. 2001. Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej, w: *Ekonomika i zarządzanie miastem*, s. 121–156, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Łangego.
- Szymański, W. 2004. *Interesy i sprzeczności globalizacji*. Warszawa: Difin.
- Trojanek, M. 1994. Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych. *Zeszyty Naukowe – seria II*, z. 137, Wydawnictwo AE.
- Wrzosek, W. 2002. *Funkcjonowanie rynku*. Warszawa: PWE.
- Yip, G.S. 1996. *Strategia globalna, światowa przewaga konkurencyjna*, Warszawa: PWE.