



Wojciech Jarczewski

Pozyskiwanie inwestorów do gmin

2. wydanie



LEX

a Wolters Kluwer business

Wojciech Jarczewski

Pozyskiwanie inwestorów do gmin

2. wydanie



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

Stan prawny na 30 kwietnia 2012 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Andrzej Gudowski

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-0769-7

2. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

———— SPIS TREŚCI ————

Przedmowa	9
Rozdział 1. Wprowadzenie	11
Cele książki	11
Wpływ władz lokalnych na decyzje lokalizacyjne firm	14
Marketing terytorialny	17
Kto rządzi w mieście?	21
Układ pracy	23
Rozdział 2. Znaczenie postaw władz lokalnych w działaniach proinwestycyjnych gmin	25
Wizja proinwestycyjna	28
Metropolie	31
Stabilność władzy	32
Liczba kadencji a działania proinwestycyjne	33
Przejęcie władzy w gminie	35
Wnioski	37
Rozdział 3. Proinwestycyjne planowanie strategiczne	40
Etapy proinwestycyjnego planowania strategicznego w gminach	42
Sformułowanie wizji	43
Zbieranie danych i ich analiza	44
Obranie celów i zaplanowanie środków ich realizacji	48
Wdrażanie i kontrola	50
Wnioski	51
Rozdział 4. Przygotowywanie ofert inwestycyjnych	53
Nieruchomości	53
Plany zagospodarowania przestrzennego	56
Pozyskiwanie nieruchomości	57
Wykup	59

Wymiana gruntu	60
Przejęcie za długi	61
Komunalizacja	61
Wywłaszczenie	62
Oferowanie przez gminę nieruchomości prywatnych	63
Oświadczenia woli zbycia nieruchomości	63
Plan zagospodarowania za upoważnienie notarialne	65
Spółki właścicieli	65
Cechy działek inwestycyjnych	66
Uzbrojenie infrastrukturalne terenu	66
Dostępność komunikacyjna	67
Cechy obniżające atrakcyjność terenów inwestycyjnych	68
Zachęty dla inwestorów	71
Ulgi w podatku od nieruchomości	71
Wyznaczanie ceny nieruchomości	73
Pozostałe formy wsparcia	74
Wnioski	75
Rozdział 5. Specjalne strefy ekonomiczne w gminach	76
Funkcjonowanie SSE w Polsce	76
Pozyskiwanie SSE dla gmin	81
Zasady włączania nowych terenów do SSE	81
Gminy wobec wymagań zarządów SSE	83
Wnioski	86
Rozdział 6. Promocja proinwestycyjna gmin	88
Strategie promocji gmin	90
Organizacja promocji proinwestycyjnej w gminie	94
Promocja pośrednia	96
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ)	97
Regionalne centra obsługi inwestora (RCOI)	100
Instytucje rozwoju lokalnego	102
Zarządy specjalnych stref ekonomicznych	104
Firmy konsultingowe, biura pośrednictwa nieruchomości, deweloperzy	105
Samorządy gospodarcze	107
Wydziały ekonomiczno-handlowe ambasad	109
Promocja poprzez działających w gminie przedsiębiorców	110
Konkursy i rankingi	111
Porozumienia o współpracy	112
Public relations (PR)	114
Promocja bezpośrednia	115

Materiały promocyjne	116
Slogany	120
Opracowania specjalistyczne	121
Marketing bezpośredni	123
Pozyskanie informacji o planowanej inwestycji	123
Przedstawienie oferty potencjalnym inwestorom	124
Direct mailing i telemarketing	125
Strony internetowe	126
Reklama	127
Organizacja wydarzeń i misji gospodarczych	130
Uczestnictwo w targach inwestycyjnych	131
Promocja proinwestycyjna a wizerunek gminy	132
Ocena efektywności działań promocyjnych	133
Wnioski	138
Rozdział 7. Prowadzenie negocjacji oraz obsługa inwestorów	141
Organizacja obsługi inwestorów w urzędach	141
Prowadzenie negocjacji	145
Wiarygodność i szczegółowość przekazywanych informacji	145
Dyskrecja	146
Zasady i warunki prowadzenia negocjacji	146
Obsługa procesu inwestycyjnego	149
Wnioski	151
Rozdział 8. Zakorzenienie firm i opieka poinwestycyjna	153
Zakorzenienie firm	155
Opieka poinwestycyjna – platformy współpracy	156
Obszary opieki poinwestycyjnej	159
Nieruchomości i infrastruktura techniczna	159
Infrastruktura społeczna	160
Problemy leżące poza kompetencjami władz lokalnych	161
Powiązania z partnerami handlowymi	164
Znaczenie opieki poinwestycyjnej w polityce proinwestycyjnej	164
Wnioski	165
Rozdział 9. Sukces polityki proinwestycyjnej Niepołomic	
– wnioski dla władz lokalnych	166
Powstanie i rozwój Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej	167
Budowa wizerunku gminy proinwestycyjnej	169
Promocja bezpośrednia	171
Niepołomickie inwestatur	173

Nagrody, wyróżnienia i rankingi	173
Zamek Królewski w Niepołomicach	174
Promocja pośrednia	175
Wysoka pozycja Stanisława Kracika na regionalnej i krajowej scenie politycznej	176
Promocja gminy przez działania w sferze polityki społecznej	177
Podsumowanie – czynniki sukcesu	178
Czynniki sukcesu Niepołomic	179
Wnioski dla polskich miast	183
Rozdział 10. Podsumowanie	192
Trzeba działać, by osiągnąć sukces	194
Sposoby wpływania na decyzje lokalizacyjne inwestorów	197
Co z tym marketingiem terytorialnym?	200
Spis ilustracji	203
Spis przykładów	204
Spis tabel	206
Literatura	209

———— PRZEDMOWA ————

Przywrócenie samorządu terytorialnego było jedną z najbardziej udanych reform zrealizowanych w Polsce po 1989 r. Mimo licznych trudności samorząd, szczególnie gminny, stał się bardzo ważnym i wartościowym ośrodkiem życia społeczności lokalnych. Przekonanie o realnej możliwości wpływania władz gminnych na proces rozwoju gospodarczego samorządów stało u podstaw mojego zainteresowania problematyką działań proinwestycyjnych.

W ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. nie wpisano troski o rozwój gospodarczy na listę obowiązkowych zadań władz lokalnych. W efekcie każde działanie wójtów, burmistrzów i prezydentów na rzecz wspierania lokalnej gospodarki jest aktywnością dobrowolną i dodatkową. W okresie ponad 20 lat samorządności polskie gminy na bardzo różne sposoby starały się prowadzić działania proinwestycyjne i wiele z nich osiągnęło sukces. Możliwość przyglądania się tym doświadczeniom była dla mnie pasjonującą przygodą. Dzielni ludzie w wielu samorządach pomimo licznych trudności potrafili mieć śmiałe marzenia i umieli je realizować – przygotowywali interesujące oferty inwestycyjne, sprawnie je promowali, profesjonalnie obsługiwali zainteresowanych inwestorów, a po zakończeniu procesu inwestycyjnego stale starali się pozytywnie reagować na zmieniające się potrzeby.

Publikacja, którą trzymacie Państwo w ręku, to właśnie opowieść o tym wysiłku, o oryginalnych, odważnych i innowacyjnych pomysłach oraz ich efektach. I o ludziach, którzy nie bali się podejmowania ryzyka nieodłącznie wiążącego się z prowadzeniem działań proinwestycyjnych.

Materiał przygotowany do wydania drugiego został zaktualizowany i nieco rozszerzony, dodałem także rozdział dotyczący praktycznych doświadczeń podkrakowskich Niepołomic. Zasadnicza jednak część opracowania oparta jest na materiałach przygotowanych w 2007 r. w ramach mojej rozprawy doktorskiej, co determinowało nieco sformalizowany

styl. Mam nadzieję, że wybaczą mi Państwo te niedostatki, a interesujące doświadczenia samorządów gminnych zmniejszą dolegliwość obcowania ze zbyt „sztywnym” tekstem.

———— Rozdział 1 ————

WPROWADZENIE

Cele książki

Samorządowe starania, których celem jest pozyskanie nowych inwestorów, cieszą się coraz większym zainteresowaniem społeczności lokalnych. W sytuacji gdy jednym z ważnych polskich problemów społecznych pozostaje bezrobocie, właśnie nowe przedsięwzięcia gospodarcze są istotnym wyznacznikiem oceny jakości zarządzania gminami. W kontekście nowych inwestycji bardzo często mówi się o kapitale zagranicznym i jego znaczeniu w animowaniu rozwoju. Inwestycje zagraniczne w Polsce to ciągle jeden z ważniejszych czynników rozwoju lokalnego i regionalnego. Tę opinię podziela wielu wyborców rozliczających swoje władze z umiejętności (lub ich braku) pozyskiwania nowych, szczególnie zagranicznych inwestycji. W przypadku pojawienia się znaczących inwestorów lokalni politycy chętnie, często nie bez racji, przypisują sobie część zasług, licząc, że zwiększy to ich poparcie w kolejnych wyborach. Istotny wpływ na społeczny odbiór tego zjawiska ma także postawa mediów, które z zainteresowaniem relacjonują decyzje lokalizacyjne nowych firm.

Mimo rosnącej liczby studiów przypadku i rozważań teoretycznych na temat uwarunkowań napływu nowych inwestycji – ciągle brakuje w piśmiennictwie, szczególnie polskim, prac syntetycznych, omawiających z szerszej perspektywy zależności między aktywnością proinwestycyjną lokalnych samorządów a napływem do gmin nowych przedsiębiorstw. Od pierwszego wydania tej książki w 2007 r. sytuacja nieco się poprawiła, pojawiło się kilka poradników dla gmin na temat prowadzenia polityki proinwestycyjnej (np. *Standardy obsługi inwestorów w Małopolsce* 2009). Większość tych opracowań są to jednak analizy wtórne, przygotowane na podstawie innych publikacji polskich i zagranicznych, a czasami

także wąskich, wycinkowych badań. Najbardziej interesującą i opartą na szerokiej bazie empirycznej publikacją w ostatnich latach poświęconą tej tematyce jest wydana w 2008 r. przez W. Dziemianowicza książka pt. *Konkurencyjność gminy w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*. W tym opracowaniu po przeprowadzeniu szerokich badań i analiz statystycznych autor doszedł do wniosku, że „kluczowym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność gminy wydają się być władze lokalne, odpowiedzialne za politykę konkurencji. Samorząd lokalny musi posiadać odpowiednią wiedzę, by zdefiniować obszary konkurencji, określić cele, ocenić szanse, dokonać analizy potencjalnych skutków swojej działalności. (...) Paradoksalnie – taka wiedza jest najbardziej potrzebna w jednostkach małych (...). Duże aglomeracje wydają się być po raz kolejny uprzywilejowane” (Dziemianowicz 2008, s. 153).

Niedostatek badań i publikacji dotyczących zależności między działaniami podejmowanymi przez władze lokalne a napływem nowych inwestorów wydaje się wynikać z braku odpowiedniej metody badawczej. Wiedzę na temat znaczenia działań gmin najczęściej próbuje się pozyskać bezpośrednio od przedstawicieli firm, którzy uczestniczyli w procesie ich lokalizacji, lub od władz lokalnych. Inwestorzy oceniają jednak cechy danego miejsca przez pryzmat kosztów i ryzyka, nie zastanawiając się, jakie wysiłki musiały zostać podjęte przez władze lokalne, by stworzyć zastane przez nich warunki. Kryteria oceny poszczególnych ofert lokalizacyjnych przez różnych przedsiębiorców, szukających miejsca dla swojej działalności, są stosunkowo dobrze poznane, także w warunkach polskich, dzięki badaniom prowadzonym m.in. przez J. Błuszkowskiego i J. Garlickiego (1996, 2000), B. Domańskiego (2001) oraz W. Dziemianowicza i B. Jałowieckiego (2004), choć sam mechanizm podejmowania ostatecznych decyzji w przedsiębiorstwach jest ciągle słabo rozpoznany (Buckley 2002). Problemy z oceną zależności między podejmowanymi przez samorządy działaniami a decyzjami lokalizacyjnymi pogłębiają także: współwystępowanie wielu działań w tym samym czasie, odległość czasowa pomiędzy podejmowaną aktywnością a jej skutkami oraz trudności w porównywaniu poszczególnych ofert lokalizacyjnych.

Podejmowana w pracy tematyka jest interesująca nie tylko z punktu widzenia poznawczego, ale może mieć także duże znaczenie praktyczne. Konkurencja w walce o niewielką, w stosunku do potrzeb, liczbę nowych inwestycji ulega stałemu zaostreniu (Klasik 1999). Część gmin uczestni-

czących w „wyścigu” o inwestorów podejmuje więc coraz większe wysiłki finansowe i organizacyjne w celu zwiększania swoich szans. Mówi się już wręcz o wojnie miejsc (*place war*) (Rainisto 2003). Bliższe poznanie omawianych zależności może pozwolić na zmniejszenie kosztów oraz zwiększenie efektywności działań proinwestycyjnych, a być może zachęci także władze niektórych gmin do rozpoczęcia jakichkolwiek starań w tym kierunku.

Wiadomo więc, że związek między napływem nowych firm a działaniami władz lokalnych istnieje i że jest on dość istotny. Wiadomo także mniej więcej, jakimi narzędziami mogą posługiwać się gminy w celu zwiększania swojej atrakcyjności. Natomiast wiedza na temat zależności między poszczególnymi działaniami władz lokalnych a napływem inwestorów jest nieusystematyzowana oraz opiera się na niewielkiej liczbie badań empirycznych. Trudno także stwierdzić, na ile postawa władz lokalnych ma rzeczywiście znaczenie podczas podejmowania decyzji przez inwestorów.

Głównym celem tego opracowania jest wskazanie zależności pomiędzy poszczególnymi działaniami podejmowanymi przez władze lokalne a napływem nowych inwestorów do gmin. Punktem wyjścia były klasyfikacja i uporządkowanie działań, jakie podejmują i mogą podejmować władze lokalne w celu przyciągnięcia inwestorów. Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw są liczne i silnie zróżnicowane (np. Hayter 1998). Oczywiście wydaje się więc stwierdzenie, że działania podejmowane przez władze lokalne w celu zwiększenia swoich szans na pozyskanie inwestorów także muszą być liczne i wielokierunkowe. W związku z brakiem odpowiednio kompletnej i przedyskutowanej listy działań proinwestycyjnych podjęto wysiłek przeanalizowania możliwie najobszerniejszego ich zestawu (działań możliwych i działań rzeczywiście podejmowanych przez polskie samorządy) w obrębie następujących zagadnień: przywództwo w gminie, planowanie proinwestycyjne, przygotowanie ofert inwestycyjnych i ich promocja, prowadzenie negocjacji oraz obsługa procesu inwestycyjnego i obsługa poinwestycyjna.

Problematykę działań proinwestycyjnych starano się ująć całościowo, a poszczególne rozdziały zostały ułożone tak, by opracowanie stanowiło chronologiczny i logiczny ciąg kolejnych posunięć, których zwieńczeniem powinno być przecięcie wstęgi z okazji rozpoczęcia działalności nowej firmy w gminie. Poza władzami lokalnymi niewiele osób zajmuje

się jednak kompleksowo działaniami proinwestycyjnymi. Każdy rozdział został więc przygotowany w ten sposób, że stanowi pewną całość i może być studiowany oddzielnie. Osoby zainteresowane na przykład tylko promocją proinwestycyjną znajdą zatem w rozdziale 6 przepis na skuteczną politykę informacyjną gmin.

Opracowanie powstało głównie z myślą o praktykach – osobach pracujących w samorządach oraz różnego rodzaju firmach i instytucjach działających na rzecz przyciągnięcia nowych firm. Przytaczane w każdym rozdziale przykłady udanych i nieudanych działań proinwestycyjnych mogą być pomocne w tworzeniu własnych, oryginalnych sposobów przyciągania nowych przedsiębiorców. Przedstawienie omawianych uwarunkowań i procesów w kontekście teorii lokalizacji, teorii lokalnej władzy publicznej oraz koncepcji marketingu terytorialnego sprawia, że opracowanie to może być wykorzystywane także przez wykładowców i studentów ekonomii, geografii, urbanistyki, marketingu i zarządzania oraz administracji.

Wpływ władz lokalnych na decyzje lokalizacyjne firm

Dotychczasowe badania pokazują, że nowe inwestycje najczęściej przynoszą społecznościom lokalnym znacznie więcej skutków pozytywnych niż negatywnych i przyspieszają rozwój lokalny (np. Ashworth, Voogd 1990; Gold, Warda 1994; Błuszkowski, Garlicki 1996; Strykiewicz 1999).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) nie zobowiązuje lokalnych władz do prowadzenia działań proinwestycyjnych. Wielu prezydentów, burmistrzów i wójtów poczuwa się jednak do odpowiedzialności nie tylko za zadania publiczne przydzielone im na mocy ustaw, ale również za całość problemów dotyczących dobrobytu społeczności lokalnych. Jest to zjawisko charakterystyczne nie tylko dla polskich władz samorządowych. Zmianę podejścia do zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego obserwuje się wśród zachodnioeuropejskich i amerykańskich władz lokalnych od początku lat 80., kiedy to coraz powszechniejszy stawał się pogląd, że obowiązkiem władz jest „umożliwianie”, „kierowanie” czy „rządzenie” (*local governance*), a nie „zarządzanie – administrowanie”

(*local government*) (Goodwin, Painter 1996; Hambelton 1998). Zadanie lokalnych liderów samorządowych to „sterowanie, a nie wiosłowanie” (Osborne, Gaebler 1995).

Samorządy starają się stymulować rozwój lokalny m.in. poprzez pozyskiwanie nowych inwestorów. Czynniki motywujące zaangażowanie lokalnych polityków w pozyskiwanie inwestycji można podzielić na trzy grupy (Peterson 1981; Sagan 2000):

1. Zysk polityczny – dla wyborców nowi inwestorzy w gminie to jeden z ważnych czynników wpływających na ich decyzje podczas wyborów.
2. Lokalne uzależnienie – politycy muszą kooperować i zawiązywać koalicje z różnymi podmiotami sceny miejskiej, które zazwyczaj zainteresowane są pozyskaniem nowych inwestycji.
3. Związki emocjonalne – obywatelska duma, emocjonalne przywiązanie do swojej małej ojczyzny i pragnienie uczestnictwa w prestiżowych projektach powodują, że politycy chętnie i energicznie angażują się w działania proinwestycyjne.

Doświadczenie pokazuje, że te trzy podstawowe determinanty sterujące aktywnością władz lokalnych są kluczem do zrozumienia większości decyzji i procesów zachodzących w samorządzie gminnym.

Problem znaczenia władz lokalnych w procesie pozyskiwania inwestycji jest obszernie analizowany i opisywany w literaturze. Istnieje wiele badań, które wskazują, że działania władz lokalnych są jednym z istotnych czynników determinujących napływ inwestorów. Wyniki tych badań prezentowane są zarówno w literaturze zachodniej (*European...* 2004; *World investment...* 2004), jak i polskiej (Błuszkowski, Garlicki 1996, 2000; B. Domański 2001; Karaszewski 2001; Dziemianowicz, Jałowiecki 2004; Dziemianowicz 2008). Przedsiębiorcy pytani o znaczenie działań władz gminy przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych wymieniają je zazwyczaj wśród kilku najważniejszych czynników, takich jak: położenie, wielkość rynków zbytu, dostępność komunikacyjna, jakość i koszty siły roboczej. Tak zaprojektowane badania nie pozwalają jednak ocenić istotności poszczególnych elementów wpływających na atrakcyjność inwestycyjną gminy. Przedsiębiorcy – wskazując na czynniki lokalizacji – wymieniają cechy (pozytywne lub negatywne) całego regionu, np. koszty pracy czy dostępność i wielkość rynku zbytu, które są wewnątrz regio-

nów podobne. Najszerze badania uwzględniające w polskiej specyfice postrzeganie działań samych władz lokalnych sprzyjających wyborowi danej lokalizacji zarówno z punktu widzenia firm, jak i gmin, prowadził B. Domański (2001).

Przeprowadzono wiele badań działań proinwestycyjnych prowadzonych przez samorządy poszczególnych miast i gmin wiejskich, najczęściej takich, które odniosły sukces. Analizując strategie działania władz lokalnych oraz opinie inwestorów, badacze starali się określić czynniki sukcesu (Rainisto 2003). W Polsce zazwyczaj analizie poddawane były czynniki sukcesu niewielkich gmin, często leżących w sąsiedztwie dużych aglomeracji, jak Tarnowo Podgórne, Kobierzyce, Niepołomice, Kleszczów, Grodzisk Mazowiecki (Dziemianowicz 1999; Jałowiecki 1999; Sopija 1999; Matykowski, Tobolska 2005; Jarczewski, Huculak 2011). Pierwsze zaś próby analizy polityk proinwestycyjnych dużych miast (Dziemianowicz, Jałowiecki 2004) dają asumpt do dalszych badań, wskazując jednocześnie, że bez przeanalizowania działań w ponaddwudziestoletniej perspektywie czasowej bardzo trudno oceniać, co jest ważnym czynnikiem sukcesu.

Klasyczne teorie lokalizacji, objaśniające rozmieszczenie działalności gospodarczej w przestrzeni geograficznej (J.H. von Thünen, A. Weber, A. Lösh, W. Christaller, W. Isard), definiują na wysokim poziomie uogólnienia główne reguły rządzące wyborami lokalizacyjnymi i trudno stosować je na poziomie poszczególnych gmin. Nie wyjaśniają one współzależności złożonego systemu, jaki tworzą różnorodne czynniki lokalizacji, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę ich dynamikę i zmienność w czasie. Poza tym główne czynniki lokalizacji (koszty transportu, koszty siły roboczej, koszty ziemi, odległość od rynków zbytu) są w ramach regionów podobne, a ich ocena zależy od specyfiki przedsiębiorstwa i cech osoby decydującej o wyborze lokalizacji (Hayter 1998).

Nie można także pomijać znaczenia ograniczonej racjonalności menedżera-decydenta oraz realizacji przez niego celów innych niż maksymalizacja dochodów, szczególnie jeżeli nie jest on jednocześnie właścicielem firmy (Buckley 2002). Y. Aharoni (1966), badając decyzje inwestycyjne w 38 dużych firmach, już w latach 60. zauważył, że większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych była podejmowana w bardzo niestabilnym otoczeniu, poziom informacji był niepełny i w rezultacie sam proces miał często charakter spontaniczny, o przypadkowym przebiegu. Z kolei

R. Marris (1964) w teorii kapitału zarządczego wskazał, że główne motywy kadry zarządzającej nieposiadającej większych udziałów w spółce nie są związane z maksymalizacją dochodów firmy, ale z:

- wzrostem, zapewniającym satysfakcję z pracy, rozszerzenie odpowiedzialności, a także wyższe zarobki,
- zapewnieniem ciągłości zatrudnienia zarządu dzięki unikaniu sytuacji grożących przejęciem firmy,
- zapewnieniem dobrych stosunków z akcjonariuszami i dobrych relacji ze światem biznesu.

Marketing terytorialny

Marketingowe podejście do zarządzania rozwojem miast wiąże się z zaostreniem konkurencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Podnoszenie konkurencyjności, rozumianej jako zdolność poszczególnych regionów do przystosowywania się do zmieniających się warunków pod kątem utrzymania i poprawy pozycji w toczącym się współzawodnictwie między obszarami (np. o inwestorów), staje się coraz ważniejszym zadaniem władz samorządowych (Trojanek 1996; Klasik 2001). Podnoszenie atrakcyjności oraz konkurencyjności miast w ich współzawodnictwie jest – obok rozwijania usług publicznych oraz kształtowania pozytywnego wizerunku gminy – głównym celem marketingu terytorialnego (Szromnik 2002; Markowski 2002). W praktyce dwa ostatnie cele: rozwój usług publicznych oraz kreowanie wizerunku, są działaniami mającymi służyć ostatecznie zwiększaniu konkurencyjności gmin. Badania marketingu terytorialnego klasyfikuje się w trzech kategoriach, uważanych za generacje marketingu terytorialnego (Kotler i in. 1999; Rainisto 2003):

- 1) promocja miejsca (*place promotion*),
- 2) sprzedaż miejsca (*selling places*),
- 3) marketing strategiczny – trzecia generacja marketingu terytorialnego (*marketing places – third generation*).

A. Szromnik (2002), uznając tę klasyfikację, dodaje jeszcze dwa etapy poprzedzające marketingowe podejście w zarządzaniu gminami: orientację administracyjno-biurokratyczną oraz usługową.

Promocja miejsc zajmowała się niemal wyłącznie jednym narzędziem marketingowym – promocją i była wykorzystywana głównie w celu przyciągania turystów, a także osadników, szczególnie w Ameryce Północnej (Ashworth, Voogd 1990). Druga generacja oznaczała przejście i stosowanie przez pracowników samorządowych „filozofii służby na rzecz klientów” (Szromnik 2002, s. 66). Przejawiała się ona większą troską o poznanie potrzeb poszczególnych grup i wykorzystywaniem możliwie szerokiego zestawu narzędzi marketingowych.

Trzecia zaś generacja marketingu terytorialnego, zakładająca całościowe i strategiczne analizowanie, planowanie, wdrażanie i kontrolę rozwoju jednostek terytorialnych (Frankowski 2000), aspiruje już do miana kompleksowej koncepcji zarządzania rozwojem lokalnym. W tym podejściu marketingiem terytorialnym nazywa się rynkowo zorientowaną filozofię zarządzania gminą, w myśl której władza lokalna zachowuje się w sposób przypominający prywatną korporację. Władze działają tak, aby miasto (złożony produkt, megaprodukt) zaspokoiło zidentyfikowane i antycypowane potrzeby klientów w zamian za uzyskane korzyści dla określonego terytorium, traktowanego jako terytorialnie upodmiotowiony zbiór mieszkańców. Sens ekonomiczny marketingu miasta przejawia się we wzmacnianiu jego bazy ekonomicznej oraz większych dochodach budżetowych (Markowski 2002).

Działania mające służyć skutecznemu zachęcaniu nowych przedsiębiorców do zainwestowania w mieście (gminie) są jednym z podstawowych zadań marketingu terytorialnego (por. Kotler i in. 1999; Szromnik 2002). Z przeglądu literatury wynika, że stosowanie marketingu terytorialnego (trzeciej generacji) do zarządzania jednostkami terytorialnymi natrafiło na kilka poważnych barier. Definicje produktów gminy są ciągle niedoskonałe, niewiele wiadomo o możliwościach ich kreowania i rozwijania. Niewiele miejsca poświęca się też badaniom rzeczywistych beneficjentów działań podejmowanych przez władze lokalne. Dotychczas nie opracowano także metody pomiaru skuteczności wielu postulowanych rozwiązań marketingowych.

Przyjęcie marketingowej koncepcji zarządzania gminą wymaga jednoznacznego ustosunkowania się do procesu kształtowania i wymiany wartości dla poszczególnych grup klientów-rynków, postrzeganych przez władze lokalne jako docelowe. Bardzo złożonym merytorycznie i metodologicznie problemem marketingu terytorialnego jest wyjaśnienie istoty,

struktury i zakresu głównego składnika „wartości dla klienta”, a jednocześnie najważniejszego narzędziowego obszaru działań marketingowych gmin, czyli produktu. A. Szromnik (2005, s. 44) zauważa „istnienie wyraźnej luki w specjalistycznym piśmiennictwie marketingowym, która właściwie uniemożliwia dokonanie porównań, przeprowadzenie krytyki czy modyfikację innych koncepcji produktu terytorialnego”. Autor ten podkreśla również, że definicje produktu miasta mają z reguły charakter ograniczony, powierzchowny. Chociaż często sygnalizują złożoność samego zagadnienia produktu, to jednak nie zawierają pogłębionych analiz, które – opierając się na ogólnym podejściu do wyjaśnienia istoty produktu – wnikałyby w jego specyficzne składniki.

Kolejnym problemem metodologicznym napotykanym podczas stosowania marketingowego podejścia do działań władz lokalnych jest samo kreowanie poszczególnych produktów miasta. Teoria marketingu, z którego wywodzi się marketing terytorialny, zakłada wpływ podmiotu zarządzającego na rozwój produktu i możliwość jego dostosowywania do potrzeb odbiorców. Pojawia się w związku z tym pytanie, na ile władze gminne są w stanie działać tak, by zaspokoić owe zidentyfikowane i antycypowane potrzeby klientów, na ile są w stanie kreować i ulepszać produkty miasta, a także – w czym interesie działają. W pracach autorów zajmujących się marketingiem terytorialnym nie prowadzi się szczegółowych badań tych problemów.

W pierwszym polskim podręczniku o marketingu terytorialnym M. Florek (2006), charakteryzując cechy świadczące o specyfice produktu (tzw. megaprojektu) terytorialnego, w ogóle nie odnosi się do problemu możliwości jego kreowania. Ogromny dorobek naukowy związany z badaniami zakresu działalności władzy lokalnej na gruncie socjologii, ekonomii, geografii i nauk politycznych w marketingu terytorialnym jest praktycznie całkowicie pomijany, ponieważ zakłada się *a priori*, że władze lokalne, mimo różnego rodzaju ograniczeń, odgrywają istotną rolę w kreowaniu produktów miasta, a w realizacji swoich celów współpracują z różnego rodzaju podmiotami. W tym miejscu warto jeszcze raz odwołać się do przytoczonych w poprzednim podrozdziale czynników motywujących władze lokalne do działania. Widać, że nie dążą one do maksymalizacji zysków (korzyści), a więc i cała teoretyczna warstwa marketingu nie może mieć tu zastosowania. Co nie wyklucza oczywiście wykorzystywania pewnych narzędzi marketingowych.

Gmina nie jest jednostką homogeniczną – mieszkańcy, przedsiębiorstwa i instytucje mają różne, często zupełnie sprzeczne interesy. Marketing terytorialny, dążąc do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz „gości” (Szromnik 2002, s. 41), nie daje narzędzi umożliwiających określenie, w czym interesie rzeczywiście działają lub choćby teoretycznie powinny działać władze lokalne. Co więcej, zakładając, że „organ kierowniczy (...) [gminy – W.J.] wywodzi się spośród mieszkańców i działa w ich imieniu i w ich interesie, nie może występować konflikt interesów między władzą a mieszkańcami” (Szromnik 2002, s. 41), marketing terytorialny odrzuca bogactwo i zróżnicowanie sieci powiązań pomiędzy aktorami sceny miejskiej. W ten sposób, próbując uprościć skomplikowany system, jakim jest gmina, zmniejsza szanse na odkrycie rzeczywistych związków i zależności.

Jednym z podstawowych elementów marketingowego planowania strategicznego jest ewaluacja skuteczności podejmowanych działań. W przypadku proinwestycyjnych działań marketingowych gmin mierzalność związku między działaniami a efektami jest bardzo skomplikowana, często intuicyjna i mało wiarygodna. Nie udało się dotychczas opracować metody, za pomocą której można by bezpośrednio mierzyć efektywność działań proinwestycyjnych. Bez kontroli ostatniego etapu procesu marketingowego bardzo trudno planować następne skuteczne strategie.

A. Bradley, T. Hall oraz M. Harrison (2002, s. 62) zauważają, że przy bardzo dużej liczbie publikacji na temat marketingu terytorialnego, „ciągle bardzo mało, jeśli w ogóle, wiadomo o znaczeniu działań władz lokalnych w procesie podejmowania decyzji lokalizacyjnych i wpływie działań marketingowych na rozwój lokalny”. Pogląd, że marketing terytorialny ciągle nie jest jeszcze koncepcją opracowaną kompleksowo, wydaje się potwierdzać fakt, iż bardzo niewiele publikacji poświęconych wdrożonym strategiom marketingowym, w tym dotyczącym pozyskiwania inwestorów do gmin, oparto na szerokich badaniach empirycznych w środowiskach lokalnych. Autorzy często opierają swoje opinie na doświadczeniach eksperckich i na analizach przypadków w skali międzynarodowej, porównując czynniki lokalizacji i metody zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej przekraczające możliwości władz lokalnych (Ashworth, Voogd 1990; Kotler i in. 1999; Loewendahl 2001). Także w polskim piśmiennictwie rosnącej liczbie publikacji dotyczących różnych teoretycznych aspektów marketingu terytorialnego (T. Domański

1997; Markowski 1997; Szromnik 1997; Komorowski 1998; Mazur, Zięziula 1999; Czornik 2000; Frankowski 2000; Zuziak 2000; Czornik 2001; Langer 2001; Szromnik 2002; Gajdzik 2002; T. Domański 2002; Łuczak 2002; Markowski 2002; Kauf 2004; Malarski 2004; Szromnik 2005; Florek 2006) nie towarzyszą równie liczne badania empiryczne. Pojawiające się publikacje obejmują zazwyczaj bardzo wąski wycinek problematyki marketingu terytorialnego, analizując najczęściej promocję i kreowanie wizerunku miast (Rudolf 2002; Lipertowska i in. 2004).

T. Markowski (1999, s. 228), podsumowując stan adaptacji koncepcji marketingowych w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej, stwierdza, że „większość autorów, chcąc przenieść swoje rozważania teoretyczne na realia praktyczne, sprowadza koncepcję marketingową do promocji czynników lokalizacyjnych. A więc ostatecznie powraca się do klasycznych teorii przyciągania i czynników lokalizacji. Póki co, użyteczność zastosowania ujęcia marketingowego dla promocji miasta polega na tym, iż techniki marketingowe promocji pozwalają na obniżenie poziomu zakłóceń informacyjnych na tym specyficznym rynku”. Pomimo tych ciągle nierozwiązanych problemów władze gmin mogą jednak wykorzystywać poszczególne narzędzia marketingowe w działaniach proinwestycyjnych.

Kto rządzi w mieście?

Odpowiedzi na pytanie – kto rządzi w mieście i na ile władze komunalne mają wpływ na wydarzenia zachodzące w przestrzeni miejskiej – poszukują badacze, szczególnie północnoamerykańscy, przynajmniej od lat 30. XX w. Teorie lokalnej władzy politycznej były w polskiej literaturze wielokrotnie omawiane (np. Swianiewicz 2000). W 1953 r. F. Hunter zauważył na przykładzie Atlanty, że w procesie podejmowania decyzji dominują biznesmeni, którzy podporządkowują sobie polityków, a miastem rządzi wąska „elita”. R. Dahl (1961), polemizując z tą koncepcją, opublikował wyniki badań z miasta New Heaven. Badając różne obszary działania, doszedł do wniosku, że istnieje wiele różnych grup wywierających wpływ na podejmowanie decyzji, a siła polityczna jest podzielona (teoria pluralistyczna). T. Clark (1967) połączył oba podejścia i – badając grupę miast – doszedł do wniosku, że istnieje wiele różnych

stylów uprawiania polityki, modeli podejmowania decyzji, a koncentracja władzy jest bardzo różna. W nawiązaniu do teorii elitarnej Huntera H. Molotch (1976), prezentując teorię miasta – maszyny wzrostu, stwierdził, że takie podstawowe zmienne, jak: wzrost miasta, zmiany w konsumpcji czy zmiany w użytkowaniu ziemi, są wynikiem celowych działań politycznych. Kluczową hipotezą tego podejścia było założenie o posiadaniu przez spójną koalicję najbardziej liczących się podmiotów miejskich zaspokajającej ich interesy wizji rozwoju miasta oraz władzy, umożliwiającej realizację tej wizji.

Na tym gruncie wyrosła, coraz powszechniej obecnie uznawana, koncepcja reżimów miejskich (*urban regime* – Stone 1989; Sagan 2000), która interpretuje rozwój miast i politykę miejską jako wypadkową gry sił skomplikowanego układu interesów, wykraczającą daleko poza formalnie ukonstytuowaną lokalną arenę polityczną. Różne grupy – aktorzy na scenie miejskiej – łączą swoje siły, by realizować konkretne cele. Teoria ta stwarza możliwości interpretacji wielu różnorodnych reakcji środowisk lokalnych na procesy przemian społecznych i ekonomicznych. Mimo unifikujących trendów modernizacyjnych o skali globalnej, lokalna „polityka jest istotna” i to ona nadaje ostateczny kształt przemianom rozwojowym poszczególnych miast (Sagan 2000). G. Węclawowicz (2003, s. 51), komentując koncepcję reżimu miejskiego, zauważył, że choć za jej pomocą „wyjaśnianie miasta nie odbywa się na najwyższym poziomie hierarchii determinujących procesów (poziomie ideologicznym) (...) to na niższym poziomie (politycznym) (...) stanowi jednak jedno z najlepszych narzędzi wyjaśniających”. Pomimo coraz lepszej znajomości tej koncepcji w Polsce, poza pionierską pracą I. Sagan (2000) dotyczącą Gdyni, nie pojawiły się jeszcze opracowania empiryczne opisujące reżimy poszczególnych miast.

Zgodnie z tą koncepcją poszczególni aktorzy miejskiej sceny powiązani są ze sobą rozbudowaną siecią wzajemnych zależności. Niezwykła złożoność tych relacji ogranicza wpływ władz lokalnych, a większość procesów zachodzi bez wyraźnego związku z działaniami grupy przywódczej (Stone 1989). Nie istnieje formalna hierarchia, a o skuteczności poszczególnych aktorów w osiąganiu wyznaczonych celów decydują posiadane przez nich zasoby i umiejętność ich wykorzystywania w konkretnych działaniach. W takiej sytuacji głównym zadaniem samorządów lokalnych stają się mobilizacja i koordynacja zasobów. Raz uformowany