

## **4 Polityka rozwoju i jej instrumenty na poziomie lokalnym i regionalnym**

### **4.1 Instrumenty przyciągania inwestorów oraz wsparcia przedsiębiorczości**

**Jarosław Działek, Urszula Grzyb, Arkadiusz Kocaj**

Samorządy lokalne mogą prowadzić własną politykę wspierania rozwoju gospodarczego za pomocą instrumentów służących przyciąganiu inwestorów zewnętrznych (w tym zagranicznych) oraz poprzez wsparcie dla lokalnej przedsiębiorczości. Oba rodzaje działań są istotne z punktu widzenia wykorzystania istniejącego potencjału gospodarczego miast oraz możliwości dalszego ich rozwoju<sup>1</sup>.

W tej części przeanalizowane zostały działania podejmowane przez władze małopolskich miast, które mają na celu podniesienie lokalnej atrakcyjności inwestycyjnej zarówno dla przedsiębiorców z ich terenu, jak również spoza. Analiza aktywności samorządów oparta została na wynikach badania ankietowego oraz na analizie informacji zawartych na oficjalnych stronach internetowych miast w zakresie wsparcia inwestycyjnego. Na koniec przeanalizowano takie instrumenty przyciągania inwestorów jak strefy aktywności gospodarczej oraz oferty inwestycyjne.

Badanie ankietowe miast województwa małopolskiego obejmowało sferę działań administracji samorządowej podejmowanych przez władze miast skierowanych do interesantów, obywateli i inwestorów oraz wszystkich tych, którzy zainteresowani są zlokalizowaniem swojej aktywności gospodarczej na obszarze miast Małopolski. Pytania związane z tymi zagadnieniami znalazły się w ostatniej części kwestionariusza ankiety, która zyskała nazwę Administracja<sup>2</sup>. Zawierała ona serię pytań o działania samorządów m.in. w takich tematach jak: wspieranie i śledzenie spraw administracyjnych, systemy informacji przestrzennej, obsługa inwestora oraz wsparcie zatrudnienia i przedsiębiorczości.

#### **4.1.1. Przegląd działań władz samorządowych**

Działania podejmowane w zakresie przygotowania gruntów pod inwestycje czy utworzenia biura obsługi inwestora/przedsiębiorcy uznawane są za kluczowe z punktu widzenia aktywności samorządów na polu inwestycyjnym. Osobne jednostki ukierunkowane na obsługę inwestora zagranicznego w ostatnie dekadzie pojawiły się w między innymi

---

<sup>1</sup> Rozwój gospodarczy, podnoszenie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej oraz przedsiębiorczości stanowi najważniejszy cel strategiczny prawie wszystkich miast Małopolski (Rozdz.III.3.3).

<sup>2</sup> Załącznik przedstawiający tę część ankiety umieszczono na końcu raportu.

Oświęcimiu, Proszowicach i Niepołomicach. Słabością niektórych miast Małopolski jest brak podejmowania wymienianych działań.

Osobną kategorią działań podejmowanych przez władze miejskie jest wspieranie istniejących lokalnych przedsiębiorstw oraz wspieranie inicjowania przedsiębiorczości lokalnej. Programami wsparcia sektora MŚP pochwalić mogła się tylko niespełna połowa z przebadanych 26 ośrodków – mimo to jest to najpowszechniej rozwijana forma wspierania przedsiębiorczości. Z pozostałych badanych możliwości pomocy dla przedsiębiorców 11 miast posiadało agencje rozwoju, a 8 programy wsparcia samozatrudnienia. Najmniej popularną formą, obecną jedynie w trzech badanych miastach (Andrychów, Limanowa i Trzebinia) były miejskie inkubatory przedsiębiorczości.

Spśród innych narzędzi stosowanych przez samorzady za najbardziej użyteczny dla przedsiębiorców i prowadzenia przez nich procesu inwestycyjnego uznano także istnienie systemu informacji przestrzennej w gminach. Jego przydatność zaznaczać może się już na etapie wyszukiwania lokalizacji czy analizowania dostępności gruntów/działek dla potencjalnych inwestorów. Systemy informacji przestrzennej funkcjonują w mniej niż 1/3 przebadanych miast. Z przebadanych dotychczas ośrodków to głównie miasta małe posiadały ten instrument, co może wskazywać na trudności przy jego tworzeniu w większych ośrodkach i pracochłonność takiego rozwiązania (mogą się na to oczywiście nakładać bardzo skomplikowane uwarunkowania lokalne, jak np. problemy uregulowania statusu prawnego gruntów). Posiadanie takiego systemu wskazały Słomniki, Skała, Niepołomice, Krynica-Zdrój, Chełmek, Kęty, Andrychów, Sucha Beskidzka i Oświęcim.

Mniej popularnym rozwiązaniem jest platforma służąca konsultacjom społecznym. Taka formuła kontaktu z mieszkańcami i innymi zainteresowanymi stronami została wypracowana dotychczas w 5 miastach (Skała, Słomniki, Dąbrowa Tarnowska, Żabno i Tarnów). Interesujące jest, że praktyka ta jest częściej stosowana we wschodniej części województwa małopolskiego. Oczywiście taka platforma wymiany informacji nie zamyka możliwości prowadzenia konsultacji na linii obywatel-władza lokalna rozwijanych w ramach innych form współpracy. W zakresie wsparcia inwestorskiego, w tym inwestorów zagranicznych, najpowszechniejszym narzędziem pozostaje promocja oferty inwestycyjnej miasta.

W całej ankiecie zagadnień związanych z wspieraniem przedsiębiorczości w jej różnych formach analizowanych było piętnaście. Najbardziej aktywnym miastem spośród 26 badanych był Tarnów (Tab.II.36). Osiem miast podejmowało więcej niż połowę działań (średnio dla całej grupy było to niewiele poniżej 7).

Tab.II.36. Miasta z największą liczbą podejmowanych działań wspierających sferę ekonomiczną

Miasto	Podjęmowane działania
Tarnów	11
Słomniki	10
Krynica-Zdrój	10
Proszowice	9
Niepołomice	9
Oświęcim	9
Trzebinia	8
Libiąż	8
Dobczyce	7
Kęty	7
Sucha Beskidzka	7
Żabno	7
Andrychów	7
Miechów	7

Źródło: badania własne.

Po przeanalizowaniu odpowiedzi udzielonych przez badanych respondentów, postanowiono skonfrontować je z aktualnymi informacjami na temat instrumentów przyciągania inwestorów i wspierania przedsiębiorców dostępnymi na stronach internetowych miast. Zważywszy na to, że Internet stanowi współcześnie jedno z najważniejszych miejsc poszukiwania informacji, uznano, że witryny internetowe miast stanowią ich wizytówki oraz platformę, na której potencjalni inwestorzy mogą zebrać pierwsze informacje na temat możliwości zainwestowania na ich terenie. Dlatego też władze samorządowe powinny prezentować z należytą starannością oferty oraz zachęty dla przedsiębiorców i inwestorów. Informacje na stronach internetowych stanowią bierną formę poszukiwania inwestorów i powinny być uzupełniane przez inne metody nawiązywania tego typu kontaktów.

W procesie dążenia do podniesienia konkurencyjności miast i regionów strony internetowe urzędów gmin, miast i urzędów marszałkowskich stanowią pierwszy krok do poznania środowiska gospodarczego jednostek samorządowych. W trakcie badania przeanalizowano strony internetowe wszystkich 60 miast Małopolski pod kątem ich przydatności dla potencjalnych inwestorów – krajowych i zagranicznych, jak również informacji dla osób pragnących założyć i rozwijać działalność gospodarczą w gminie. Dostępność oraz jakość prezentowanych informacji zostały ocenione w skali od 0 do 3 pkt, gdzie 0 oznaczało zupełny brak informacji na dany temat, 1 pkt – informacje niepełne uniemożliwiające pozyskanie wiedzy na temat warunków inwestowania czy prowadzenia działalności gospodarczej, 2 pkt – informacje wystarczające, ale trudno dostępne, 3 pkt – informacje pełne, bogate w treść oraz udostępnione w przystępny sposób. Analizie poddanych zostało ogółem 16 zagadnień, które obejmowały następujące kwestie:

- dostępność informacji dla inwestorów zewnętrznych i miejscowych przedsiębiorców na temat oferty inwestycyjnej i sytuacji gospodarczej miasta,
- zachęty inwestycyjne – informacje o możliwości inwestowania w strefach aktywności gospodarczej, ulgach związanych z obecnością specjalnych stref ekonomicznych, zwolnieniach z podatków lokalnych i innych formach wsparcia,
- opis procedur administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym, w tym niezbędne kontakty w tym zakresie,
- sposób prezentacji ofert inwestycyjnych dla przedsiębiorców,
- zachęty i procedury administracyjne związane z zakładaniem działalności gospodarczej, w tym m.in. organizacji „jednego okienka”,
- informacje na temat instytucji otoczenia biznesu wspierających przedsiębiorczość oraz programów unijnych dla przedsiębiorców,
- dostęp do planów zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju gospodarki w mieście oraz informacji na temat działających już przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych,
- dostępność strony internetowej miasta w języku angielskim, zwłaszcza w zakresie informacji gospodarczych i skierowanych dla inwestorów.

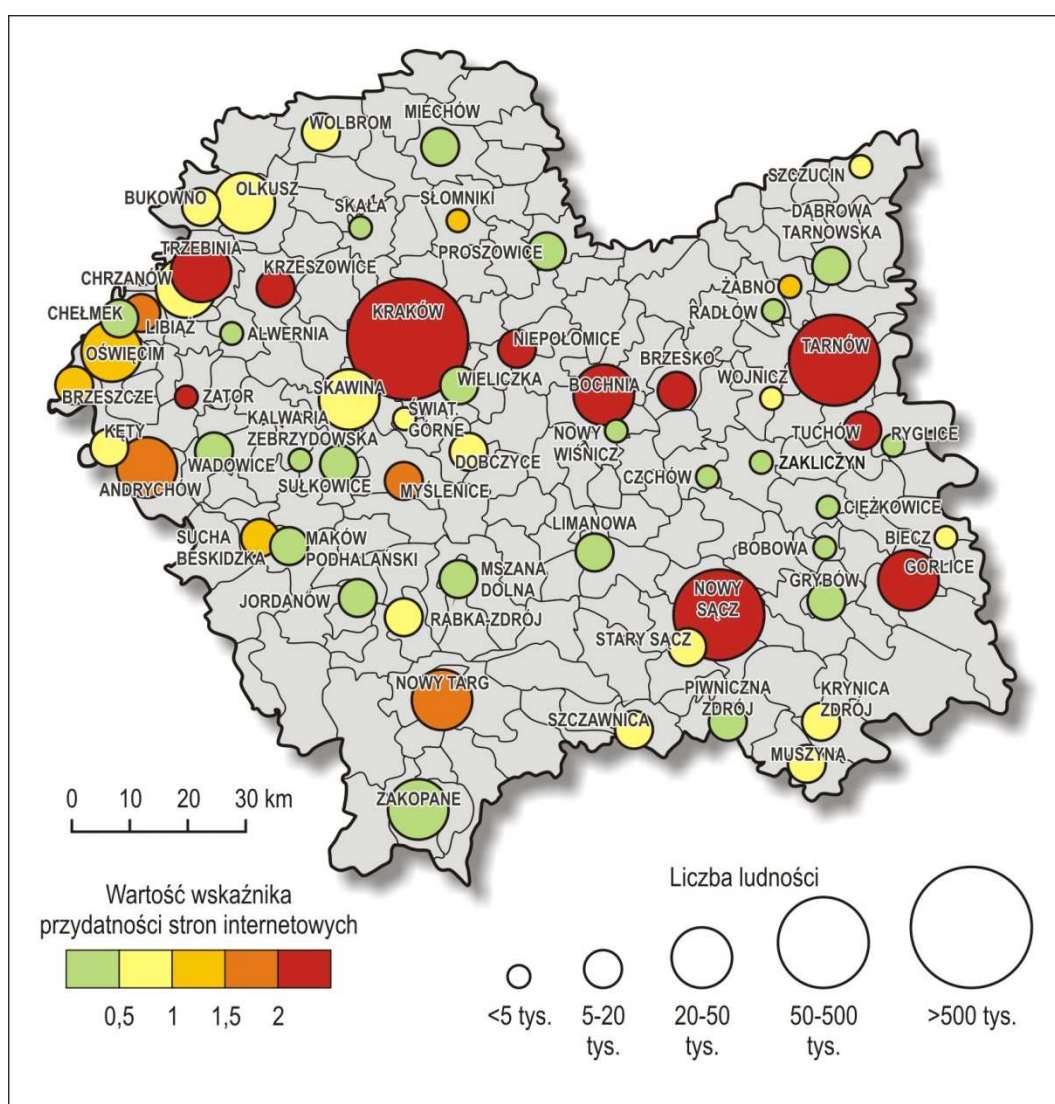
Oferta inwestycyjna małopolskich miast udostępniona za pośrednictwem stron internetowych jest silnie zróżnicowana. Miasta, które posiadają najlepiej rozwinięte serwisy internetowe pod względem przydatności dla inwestorów zewnętrznych oraz dla osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą to: Nowy Sącz, Bochnia, Kraków, następnie Tuchów, Niepołomice i Zator. Strony główne serwisów prowadzonych przez urzędy tych miast prezentują ofertę dla przedsiębiorców i inwestorów w sposób zdecydowany i przejrzysty. Angielskojęzyczne wersje stron internetowych zawierają opis warunków niezbędnych do przeprowadzenia inwestycji na ich terenie, jak również zachęcają do inwestowania.

W wielu miastach Małopolski zaobserwowano natomiast brak zbalansowanego rozkładu ofert dla lokalnych przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych. Informacje na stronach skupiają się albo na kwestiach inwestycyjnych albo na zagadnieniach związanych z lokalną działalnością gospodarczą.

W serwisach internetowych trzech miast: Ciężkowic, Grybowa, Makowa Podhalańskiego nie natrafiono w ogóle na oferty dla inwestorów czy na kwestie związane z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Może to oznaczać, iż miasta prowadzą aktywną politykę poszukiwania inwestorów bez pośrednictwa strony internetowej

miasta, lub też, że w kwestii tej w oczach lokalnej administracji nie należą do najważniejszych problemów, z jakimi się miasta borykają.

Miasta pełniące funkcje turystyczne posiadają specyficzne oferty inwestycyjne. Należy do nich na przykład możliwość zakupu działek budowlanych pod inwestycje hotelowe. W serwisach tych miast przedsiębiorcy powinni zwracać uwagę nie tyle na oferty dla inwestorów, ale na podstrony poświęcone przetargom na zakup nieruchomości wypoczynkowych, a to często nie wynika z układu strony. Może to być efektem braku dbałości o odpowiednie odnośniki ułatwiające nawigację bardziej przyjazną dla użytkowników.



Rys.II.58. Ocena przydatności stron internetowych małopolskich miast dla inwestorów zewnętrznych oraz przedsiębiorców lokalnych

Źródło: badania własne.

Nie stwierdzono zależności między jakością strony internetowej dla inwestora a odległością od stolicy województwa. Przykładem może być miasto Proszowice, które uplasowało się na jednym z ostatnich miejsc pod względem atrakcyjności strony internetowej dla inwestorów i przedsiębiorców. Pozytywnym przykładem jest natomiast odległe od Krakowa miasto Tuchów, zajmujące czwarte miejsce po Nowym Sączu, Bochni i Krakowie.

Miasta posiadające najbogatsze w informacje dla przedsiębiorców strony internetowe na mapie tworzą ciąg wzdłuż drogi krajowej nr 4 oraz jej przedłużenia – autostrady A4 (Rys.II.58). W niedalekiej przyszłości powstanie tam autostrada prowadząca do granicy z Ukrainą. Infrastruktura drogowa i tym samym łatwiejszy dostęp do dróg o znaczeniu krajowym i międzynarodowym w znacznym stopniu wzmaga wysiłki władz lokalnych w zakresie tworzenia zachęt dla inwestorów i prezentowania ich w serwisach internetowych.

Wygląd i dostosowanie strony internetowej do potrzeb przedsiębiorców i inwestorów leżą w gestii władz lokalnych. Mimo, iż Internet jest najbardziej powszechnym instrumentem przekazywania informacji, nie oznacza to, że miasta pozbawione ofert inwestycyjnych są bierne na tym polu. Ich aktywność może przejawiać się w aktywnym pozyskiwaniu inwestycji.

#### **4.1.2. Strefy i oferty inwestycyjne**

Jednym z takim narzędzi przyciągania inwestorów oraz wspierania miejscowych przedsiębiorstw jest przygotowywanie obszarów pod inwestycje. Tereny inwestycyjne mogą obejmować pojedyncze działki i budynki lub mogą mieć charakter zorganizowanych kompleksów inwestycyjnych, przyjmujących postać stref aktywności gospodarczej (SAG)<sup>3</sup>. Bez względu na charakter, dobra oferta terenów inwestycyjnych powinna zapewniać objęcie stosownymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz uzbrojenie w infrastrukturę techniczną i drogi dojazdowe. Dodatkowymi zachętami inwestycyjnymi mogą być ulgi finansowe w podatkach lokalnych (np. od nieruchomości) oraz zwolnienia wynikające z objęcia nieruchomości specjalną strefą ekonomiczną (SSE)<sup>4</sup> (Jarczewski 2007). Specyficzną formą strefy inwestycyjnej jest park technologiczny, który ma na celu wspieranie najbardziej zaawansowanych technologicznie działalności gospodarczych. Z reguły powstają one w pobliżu i we współpracy z uczelniami wyższymi czy jednostkami badawczo-rozwojowymi (Matusiak 2009).

---

<sup>3</sup> Bywają one również określane mianem parków przemysłowych lub stref inwestycyjnych.

<sup>4</sup> Ostatnie zmiany legislacyjne umożliwiły obejmowanie SSE obszarów zainwestowanych przez konkretnego przedsiębiorcę w miejscu jego lokalizacji (np. w biurach) bez wcześniejszego utworzenia strefy aktywności gospodarczej.

Szczegółowe zestawienie różnego rodzaju stref inwestycyjnych oraz parków przemysłowych i technologicznych zlokalizowanych w małopolskich miastach<sup>5</sup> przedstawia tabela II.37. Niektóre z nich mają już kilku- bądź kilkunastoletnią historię oraz wypracowaną strategię rozwoju, obejmującą również strategię wizerunkową (łącznie z odpowiednią nazwą i logo). Natomiast część z nich to jedynie kompleksy działek, wchodzących w skład Krakowskiej SSE, dla których nie przygotowano żadnej strategii marketingowej poza włączeniem do oferty SSE. Niektóre formy stref inwestycyjnych są ze sobą powiązane, np. w momencie gdy w istniejącej strefie aktywności gospodarczej część terenów obejmowana jest strefą ekonomiczną lub gdy któraś podstrefa ma charakter parku technologicznego. Część ze stref aktywności gospodarczej powstaje obecnie lub będzie rozwijana przy dofinansowaniu środkami Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w ramach Działania 4.3.

W województwie małopolskim zlokalizowane są obszary inwestycyjne trzech specjalnych stref ekonomicznych: Krakowskiej, Katowickiej i Mieleckiej. W zdecydowanej większości obejmują one działki położone w ośrodkach miejskich. Najwięcej podstref wyznaczonych zostało dla Krakowskiej SSE, której obszary inwestycyjne zlokalizowane są w 13 małopolskich miastach<sup>6</sup>. Dotychczas przedsiębiorcy otrzymali zezwolenia na działalność w 7 z nich: Krakowie, Tarnowie, Nowym Sączu, Niepołomicach, Andrychowie, Limanowej i Zatorze. Pozostałe dwie strefy mają swoje kompleksy inwestycyjne w Myślenicach (Katowicka) oraz Gorlicach (Mielecka).

Najwięcej stref aktywności gospodarczej znajduje się w dużych miastach (Kraków, Tarnów, Nowy Sącz), dysponujących większymi zasobami ziemi oraz wysokim potencjałem gospodarczym. Ponadto, tylko w tych ośrodkach rozwijają się parki technologiczne oparte na transferze technologii z nauki do biznesu. W pozostałych miastach zlokalizowane są jedynie strefy o charakterze parków przemysłowych.

Rozwój stref, ich powstawanie, ale również późniejszy sukces, zasadniczo związane są z trzema czynnikami: wielkością miasta i jej dotychczasowym potencjałem gospodarczym oraz dostępnością komunikacyjną. W większości są one zlokalizowane w średnich i dużych miastach położonych w sąsiedztwie aglomeracji krakowskiej i górnośląskiej oraz wzdłuż głównego korytarza komunikacyjnego województwa małopolskiego – drogi krajowej nr 4. W

---

<sup>5</sup> W niektórych przypadkach gmin miejsko-wiejskich strefy obejmują również działki zlokalizowane na obszarach wiejskich, ale zostały one wymienione ze względu na to, że są one zarządzane przez urzędy miasta i gminy oraz mają silny związek z analizowanymi miastami.

<sup>6</sup> Szczegółowo kompleksy inwestycyjne Krakowskiej SSE opisane są w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, a jej ostatnie rozszerzenie w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2009 zmieniające rozporządzenie w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*.

Tab.II.37. Strefy aktywności gospodarczej w małopolskich miastach

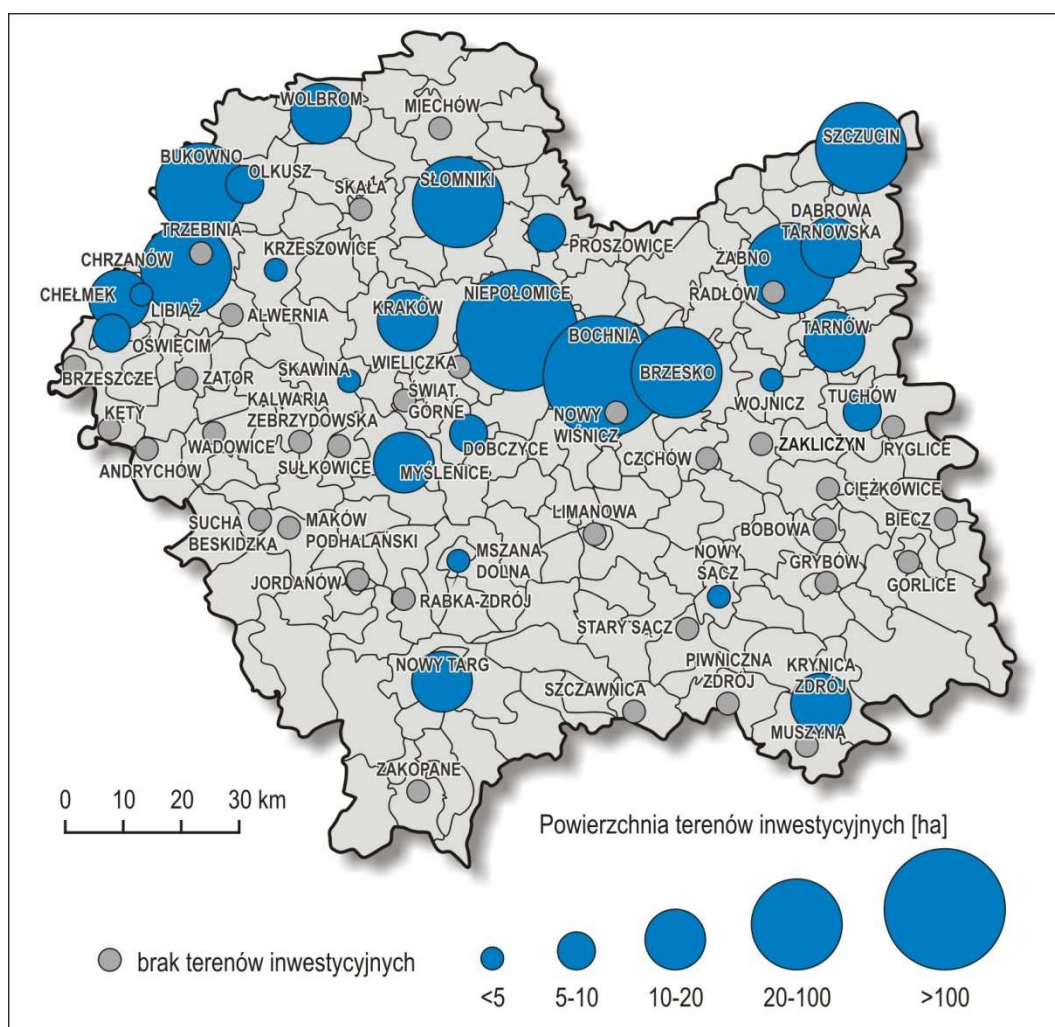
Miasto	Nazwa strefy	Uwagi
Andrychów		podstrefa Krakowskiej SSE
Bochnia	Bocheńska Strefa Aktywności Gospodarczej	częściowo objęta Krakowską SSE
Brzesko	Strefa Aktywności Gospodarczej Pomianowski Stok	w trakcie tworzenia, dofinansowana ze środków MRPO
Chrzanów i Trzebinia	Chrzanowsko-Trzebiński Park Przemysłowy	dwa obszary o łącznej powierzchni 55,5 ha
Dobczyce	Strefa Przemysłowa "Zielonych Dobczyc"	częściowo objęta Katowicką SSE
Gorlice		podstrefy Krakowskiej i Mieleckiej SSE
Kraków	Krakowski Park Technologiczny	obejmuje 3 podstrefy Krakowskiej SSE: Kraków-Podgórze, Kraków-Śródmieście, Kraków-Nowa Huta
Kraków	Park i Inkubator LIFESCIENCE	park technologiczny Jagiellońskiego Centrum Innowacji (Uniwersytet Jagielloński)
Kraków	MARR Business Park	park przemysłowy, otwarcie w 2011 roku
Limanowa	Strefa Aktywności Gospodarczej w Limanowej	13,7 ha powierzchni; częściowo objęta Katowicką SSE
Myślenice	Myślenicka Strefa Inwestycyjna w Jaworniku	90 ha powierzchni
Myślenice	Park Przemysłowo-Technologiczny Dolne Przedmieście	częściowo objęta Katowicką SSE
Niepołomice	Niepołomicka Strefa Przemysłowa	podstrefa Krakowskiej SSE w Niepołomicach oraz sąsiednich wsiach
Nowy Sącz		podstrefa Krakowskiej SSE
Nowy Sącz	Park Technologiczny – Miasteczko Multimedialne	park technologiczny rozwijany przez Wyższą Szkołę Biznesu – National-Louis University
Oświęcim	Miejska Strefa Aktywności Gospodarczej "Nowe Dwory" w Oświęcimiu	docelowo ok. 45 ha powierzchni, częściowo objęta Krakowską SSE
Skawina	Strefa Aktywności Gospodarczej w Skawinie (Skawina-Północ)	istniejąca strefa o powierzchni 130 ha
Skawina	Skawiński Obszar Gospodarczy – Park Technologiczny (Skawina-Zachód)	w trakcie tworzenia, teren inwestycyjny o powierzchni ponad 50 ha, dofinansowana ze środków MRPO
Słomniki		podstrefa Krakowskiej SSE (również w sąsiednich wsiach)
Sucha Beskidzka	Strefa Aktywności Gospodarczej w Suchej Beskidzkiej „Dąbie”	w trakcie tworzenia, dofinansowana ze środków MRPO
Tarnów	Zielony Park Przemysłowy "Kryształowy" w Tarnowie	na 350 ha powierzchni działa 40 podmiotów
Tarnów	Tarnowski Park Naukowo-Technologiczny	działa w ramach Tarnowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego
Tarnów	Tarnowski Klaster Przemysłowy	podstrefa Krakowskiej SSE w Tarnowie
Wojnicz	Wojnicki Zielony Park Przemysłowy	docelowa powierzchnia parku 153 ha
Wolbrom		podstrefa Krakowskiej SSE
Zator	Strefa Aktywności Gospodarczej Małopolski Zachodniej	częściowo objęta Krakowską SSE

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych SSE, województwa, miast, stref aktywności gospodarczej oraz Matusiak, 2009 i *Informacja...*, 2010.

większości z tych miast wysoko również oceniono ich działania informacyjne i promocyjne za pośrednictwem stron internetowych. Jako wyjątki można wskazać Limanową oraz Wojnicz, które nie docierają ze swoją ofertą inwestycyjną za pośrednictwem Internetu w tak aktywny sposób jak liderzy tej klasyfikacji. W tym pierwszym przypadku wynika to z tego, że

strefa aktywności gospodarczej zorganizowana została przez starostwo powiatowe. Natomiast w przypadku Wojnicza jego bardzo korzystna lokalizacja być może nie wymaga tak dużej aktywności promocyjnej.

W celu pogłębienia analizy atrakcyjności inwestycyjnej małopolskich miast szczegółowo przestudiowano ofertę inwestycyjną dostępną na stronach internetowych Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, która jako partner PAiIZ pełni funkcję Regionalnego Centrum Obsługi Inwestora.



Rys.II.59. Powierzchnia terenów inwestycyjnych w miastach województwa małopolskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

W połowie 2010 roku miasta województwa małopolskiego oferowały niespełna 740 hektarów terenów do zagospodarowania dla potencjalnych inwestorów. Były to obszary zlokalizowane w 27 ośrodkach miejskich na każdym z poziomów hierarchii osadniczej od Słomnik po Kraków. Ich łączna liczba wyniosła 64, a największy z nich, zlokalizowany w

Bochni, posiadał powierzchnię przekraczającą 70 ha. Z kolei najmniejszy to 0,32 ha zlokalizowanych w Libiążu. Średnia powierzchnia obszarów inwestycyjnych wynosi 11,5 ha, a żaden z nich nie był objęty na tym etapie SSE.

Największą ofertę inwestycyjną posiadała Bochnia zarówno pod względem liczby działek – 10 obszarów, jak również łącznej powierzchni przekraczającej 200 ha (Rys.II.59).

Blisko 3/4 oferowanych terenów posiada możliwość ich powiększenia, większość na zasadzie wykupu sąsiednich działek od prywatnych właścicieli. Zdecydowana większość spośród 64 obszarów inwestycyjnych, bo aż 57 jest przeznaczona do sprzedaży, pozostała część zakłada dzierżawienie terenów.

Dostępny zasób terenów inwestycyjnych przeanalizowano pod względem dostępności do głównych korytarzy transportowych przebiegających przez województwo. Autostrada A4 w obecnej postaci biegnie przez obszar województwa małopolskiego na odcinku 78 kilometrów. W ciągu najbliższych dwóch lat ma dotrzeć do północnych obrzeży Tarnowa. Dla inwestorów istnienie dróg tej kategorii ma duże znaczenie dla planowania lokalizacji inwestycji. Obecnie w najbliższym sąsiedztwie autostrady (czas dojazdu do 15 minut do najbliższego zjazdu) znajduje się 30 obszarów inwestycyjnych. Obszary te stanowiły pod względem powierzchni 55% całości oferowanej przestrzeni (400,3 ha). Jedna czwarta z tej powierzchni zlokalizowana jest w granicach gminy miejsko-wiejskiej Niepołomice. W zasięgu dojazdu 30 minut zlokalizowanych jest kolejnych 11 terenów do zagospodarowania. W sumie daje to łącznie prawie 470 hektarów (w tym najwięcej oferuje Bochnia, bo aż 209 ha). Natomiast w czasie 60 minut istnieje możliwość dojechania do autostrady z 53 obszarów inwestycyjnych o łącznej powierzchni przekraczającej 614 ha. Najbardziej czasowo odległy obszar (Krynica-Zdrój) oddalony był od autostrady o 130 minut. W czasie dojazdu przekraczającym 60 minut znalazło się 12% powierzchni oferowanej pod inwestycje. Bardzo podobnie kształtowały się czasy dojazdu do stolicy regionu. Różnice odnosiły się do tych obszarów inwestycyjnych, do których dojazd wymagał przejazdu przez Kraków.

Opisywane tereny inwestycyjne cechuje bardzo dobra dostępność linii kolejowych. W czasie dojazdu do 15 minut zawiera się 58 obszarów (714 ha). Nie ma w województwie małopolskim oferowanych obecnie terenów pod inwestycje, gdzie czas przejazdu pomiędzy nim a linią kolejową przekraczałby pół godziny.

Z punktu widzenia inwestora znaczenie dla planowania lokalizacji dla swoich działań ma również czas dojazdu do lotniska międzynarodowego. W bliskości wyrażanej czasem dojazdu nie przekraczającym 15 minut w stosunku do portu lotniczego w Balicach zlokalizowany był tylko jeden obszar inwestycyjny w Skawinie. Pół godziny zajmuje

przejazd z kolejnych 10 obszarów, co daje w sumie 50,5 ha przestrzeni inwestycyjnej. Zawierają się tutaj między innymi obszary zlokalizowane we wschodniej części Krakowa. Po godzinie jazdy dotarlibyśmy do 45 terenów inwestycyjnych a w swym zasięgu mielibyśmy ponad 575 ha. Pozostałe 164 ha zlokalizowane są w odległości wydłużającej czas dojazdu ponad 1 godzinę (maksymalnie 140 minut).

Tab.II.38. Liczba obszarów inwestycyjnych według ilości przyłączonych mediów

Miejscowość	Liczba przyłączonych mediów				
	0	1	2	3	4
Bochnia		3	2	2	
Brzesko				1	
Bukowno	1		1		1
Chelmek	1	1			
Chrzanów					1
Dąbrowa Tarnowska				1	
Dobczyce				1	2
Kraków			1	4	1
Krynica-Zdrój					1
Krzeszowice					1
Libiąż	1			1	
Mszana Dolna		1			
Myślenice		1		1	
Niepołomice	2	7	1		
Nowy Sącz				1	
Nowy Targ				2	
Olkusz			1		1
Oświęcim		1	1		
Proszowice				1	
Skawina		1			
Słomniki			1		
Szczucin		2	1	1	
Tarnów		1		2	
Tuchów				1	
Wojnicz	1	2			
Wolbrom		1			
Żabno				1	

Źródło: badania własne.

Opisy ofert inwestycyjnych zawierają również stan ich uzbrojenia. Przygotowanie przez właściciela działki pod potencjalną inwestycję poprawia jej atrakcyjność przez możliwość szybszego rozpoczęcia działalności lub obniżenia kosztów inwestycji. Uzbrojenie to polegać mogło na doprowadzeniu energii elektrycznej, gazu ziemnego, wody oraz kanalizacji. Najpowszechniej wprowadzonym elementem infrastruktury na terenach przeznaczonych pod inwestycje była energia elektryczna (63%), na drugim miejscu znalazło się podłączenie wody (58%). Na podobnym, bo około 40%, poziomie kształtowało się

przygotowanie terenów pod względem zaopatrzenia w pozostałe media. Z miast gdzie ofert inwestycyjnych było więcej niż dwie, najlepiej przygotowane tereny oferowały Dobczyce, gdzie wszystkie działki posiadały minimum trzy media. Dobrze przygotowane oferty posiadały również Kraków, Bukowno i Tarnów (Tab.II.38). Obszarów posiadających wszystkie kategorie mediów było osiem (dwa w Dobczycach oraz po jednym w Bukownie, Chrzanowie, Krakowie, Krynicy, Krzeszowicach i Olkuszu). Ich łączna powierzchnia wyniosła 53 ha, a więc stanowiła 0,7% całości terenów inwestycyjnych oferowanych w regionie. Kolejna kategoria to obszary o trzech przyłączonych mediach i tych w miastach województwa małopolskiego przygotowanych zostało 20 o łącznej powierzchni 248 ha (33%). Najczęściej brakującym elementem infrastruktury była ta związana z przesyłaniem gazu ziemnego (nie wystąpiła w 11 przypadkach).

Zaopatrzonych w dwa rodzaje mediów z początkiem lipca 2010 w ofercie miast pozostawało 9 obszarów o powierzchni 136 ha (18%). Kanalizacja została wykazana dla przykładu tylko w jednym obszarze. Pozostałe 256 hektarów terenów inwestycyjnych zaopatrzonych zostało w jeden rodzaj infrastruktury, a kolejne 45 hektarów nie miało przyłączonego żadnego z mediów.

## **4.2. Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej przez gminy miejskie i miejsko-wiejskie województwa małopolskiego**

**Magdalena Dej**

Jednostki samorządu terytorialnego, z racji pełnionych funkcji w rozwoju społeczno-gospodarczym w skali lokalnej, stanowią faktycznie największą grupę odbiorców pomocowych UE (Kozuch, Zaremba 2008). Niejednakowy stopień pozyskania środków unijnych przez samorzady terytorialne wiąże się z ich zróżnicowaną aktywnością w tym zakresie. W literaturze za gminy pasywne, które nie realizowały projektów finansowanych przez fundusze unijne uznaje się takie jednostki, które w ogóle nie składały wniosków o dofinansowanie własnych projektów, oraz takie, których próby zdobycia takich funduszy okazywały się mało skuteczne (Dziemianowicz, Swianiewicz 2007). Na rozmieszczenie obszarów aktywności i pasywności wpływa szeroko rozumiana zdolność absorpcyjna regionu (gminy), która z kolei zależy od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego oraz od warunków, na jakich udostępniane są środki z zewnątrz (Kozak 2001). Zwraca się uwagę, że aktywność rozwojowa gmin wynika przede wszystkim z silnego przywództwa oraz sprzyjającego kontekstu kulturowego, które to elementy warunkują pozostałe czynniki sukcesu, takie jak konsekwentne zarządzanie strategiczne, czy też współpraca międzysektorowa (Dziemianowicz, Swianiewicz 2007).

W skali całego województwa analizie poddana została aktywność władz samorządowych szczebla gminnego w pozyskiwaniu funduszy unijnych w latach 2004-2009, w ramach poszczególnych funduszy i programów, ze szczególnym uwzględnieniem gmin miejsko-wiejskich oraz miejskich. Szczegółowa analiza stopnia pozyskania funduszy unijnych przez konkretne miasta województwa małopolskiego, z racji ograniczonego dostępu do danych, przeprowadzona została wyłącznie w ujęciu gminnym. Uwzględniono wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie regionu, w okresie 2006-2008 (informacje BDR GUS na temat wielkości środków z budżetu Unii Europejskiej w dochodach budżetów gmin, z uwzględnieniem dochodów na cele inwestycyjne).

Małopolskie samorzady terytorialne szczebla gminnego miały możliwość ubiegania się o fundusze unijne zarówno w okresie finansowania 2004-2006, jak i w obowiązującej obecnie perspektywie finansowej 2007-2013. Jak pokazuje tabela II.39, w latach 2004-2009 urzędy gmin w Małopolsce były beneficjentami programów realizowanych w ramach sześciu funduszy unijnych.

Tab.II.39. Zestawienie programów w ramach funduszy unijnych dla województwa małopolskiego, w których beneficjentami były urzędy gmin w latach 2004-2009\*

Fundusz	Program	Całkowita liczba dofinansowanych projektów w Małopolsce	Liczba dofinansowanych projektów, których beneficjentami są urzędy gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz urzędy miast			Wartość dofinansowanych projektów (w tys. PLN)		Udział wartości projektów gmin miejsko-wiejskich i miejskich w całkowitej wartości dofinansowanych projektów w Małopolsce (w %)
			ogółem	w tym gminy miejsko-wiejskie i miejskie		ogółem wszystkie projekty w Małopolsce	w tym projekty gmin miejsko-wiejskich i miejskich	
				ogółem	w tym jednostki podległe**			
Okres finansowania 2004-2006								
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	2 635	143	33	0	667 066	12 162	1,82
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	587	171	71	0	1 492 957	275 318	18,44
	Interreg Polska-Słowacja	27	9	6	0	24 027	8 445	35,15
	Sektorowy Program Operacyjny Transport	5	3	3	0	35 338	15 109	42,75
Europejski Fundusz Społeczny	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	273	28	19	0	184 130	12 532	6,81
	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich	254	3	2	1	316 023	200	0,06
Fundusz Spójności		11	2	2	0	1 736 461	173 280	9,98
Okres finansowania 2007-2013								
Europejski Fundusz Społeczny	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	979	343	102	60	919 022	87 062	9,47
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Małopolski Regionalny Program Operacyjny	793	93	49	0	3 795 367	838 167	22,08
	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	365	6	3	0	2 052 041	1 457	0,07
	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	29	3	2	0	1 078 118	95 386	8,85

\*stan na 16 lutego 2009

\*\*jednostki podległe – jednostki gminne nie posiadające odrębnej od gminy osobowości prawnej, tj. gminne ośrodki pomocy społecznej, gminne ośrodki kultury.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www.mapafundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.mapafundusze-strukturalne.gov.pl).

W okresie 2004-2006 korzystały przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (programy ZPORR, Interreg Polska-Słowacja oraz Sektorowy Program Operacyjny Transport), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,

Europejskiego Funduszu Społecznego (ZPORR i Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich) oraz w niewielkim stopniu z Funduszu Spójności. Realizowana obecnie perspektywa 2007-2013 zaowocowała projektami gminnymi, o które ubiegano się w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z pieniędzy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Najwięcej projektów realizowanych przez gminy miejskie i miejsko-wiejskie Małopolski finansowanych było w ramach programów: PO Kapitał Ludzki, w dalszej kolejności także EFRR ZPORR oraz Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (odpowiednio 102, 71 oraz 49 projektów). Uwzględniając natomiast wartość dofinansowanych projektów na pierwszym miejscu znalazł się Małopolski Regionalny Program Operacyjny (całkowita wartość dofinansowanych projektów realizowanych przez gminy miejskie i miejsko-wiejskie wyniosła ponad 838 mln zł, co stanowi 22% wartości wszystkich projektów zrealizowanych z tego programu w Małopolsce). Na drugim i trzecim miejscu znalazły się EFRR ZPORR (275,3 mln zł) oraz Fundusz Spójności (173,3 mln zł), które stanowiły odpowiednio 18% i 10% wartości wszystkich projektów zrealizowanych z wymienionych programów w regionie. Powyższe dane zawierają także informacje o projektach, których beneficjentami były jednostki podległe urzędom gmin, które jednak nie posiadają odrębnej osobowości prawnej, tj. gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz ośrodki kultury. Ich udział jednak wśród ogółu podmiotów starających się o fundusze zaznaczył się w zasadzie w przypadku jednego tylko programu – PO Kapitał Ludzki 2007 – 2013, z którego dofinansowanie otrzymało 60 projektów na 102 realizowanych ogółem przez gminy miejskie i miejsko-wiejskie.

Odrębnego komentarza wymaga zawarty w tabeli II.38 Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich. Mimo iż ze środków w ramach tego programu dofinansowanie otrzymały 33 projekty realizowane przez jednostki terytorialne z siedzibą w miastach, to jednak w zdecydowanej większości projekty te realizowane były przez gminy miejsko-wiejskie i dotyczyły inwestycji dokonywanych w obszarach wiejskich tychże gmin. Uwzględnienie ww. programu w omawianym zestawieniu wynika zatem wyłącznie ze względów formalnych, faktycznie jednak środki te nie trafiały do miast Małopolski.

Aktywność małopolskich jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych w latach 2006-2008 wykazywała bardzo silne

zróźnicowanie. W całym analizowanym okresie budżety 15 gmin miejskich oraz 36 miejsko-wiejskich Małopolski otrzymały dodatkowe wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej (Tab.II.40). W sumie jednostki te pozyskały łącznie 230,5 mln zł środków unijnych, z czego 87,1% stanowiły pieniądze przeznaczone na działania inwestycyjne. W grupie największych beneficjentów, biorąc pod uwagę bezwzględną wartość wpływów budżetowych, znalazły się główne miasta regionu – Kraków, Nowy Sącz oraz Tarnów, pozyskując odpowiednio 99,4 mln, 11,3 mln oraz 7,8 mln zł. Pewnym zaskoczeniem jest z fakt, iż w czołówce, na drugim miejscu tuż po Krakowie, uplasowała się gmina miejsko-wiejska Niepołomice z 29 mln zł pozyskanych środków, z których 99% stanowiły pieniądze zdobyte na cele inwestycyjne.

Na przeciwnym biegunie aktywności znalazła się natomiast grupa gmin miejskich, w których wpływy do budżetu z funduszy unijnych nie przekroczyły 50 tys. zł – Zakopane, Bukowno, Mszana Dolna, Grybów, Jordanów oraz Szczawnica. Gorzej sytuacja przedstawiała się tylko w gminie miejsko-wiejskiej Świątniki Górne, która to gmina nie pozyskała żadnych środków z funduszy UE (nie została zamieszczona w poniższym zestawieniu).

Tab.II.40. Dochody z funduszy UE do budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich Małopolski w latach 2006-2008

Gmina	Suma dochodów z funduszy UE 2006-2008			Udział dochodów inwestycyjnych wśród dochodów ogółem w %
	w tys. PLN		Ogółem na 1 mieszkańca w PLN	
	Ogółem	Dochody inwestycyjne		
<b>Kraków</b>	99 422	84 170	131,8	84,7
Niepołomice	28 989	28 705	1 254,3	99,0
<b>Nowy Sącz</b>	11 295	7 656	133,7	67,8
<b>Tarnów</b>	7 786	5 032	67,4	64,6
Miechów	7 378	7 188	375,0	97,4
Stary Sącz	6 766	6 677	301,2	98,7
Muszyna	6 592	6 292	574,5	95,4
Libiąż	5 337	4 948	235,5	92,7
Chelmek	4 980	4 720	387,5	94,8
Rabka-Zdrój	3 915	3 876	227,5	99,0
Andrychów	3 747	3 603	87,2	96,2
<b>Gorlice</b>	3 659	3 548	128,7	97,0
Krzeszowice	3 467	3 364	109,0	97,0
<b>Limanowa</b>	2 880	2 864	194,8	99,5
Dąbrowa Tarnowska	2 667	2 252	131,0	84,4
Olkusz	2 655	2 445	53,1	92,1
Proszowice	2 559	2 537	158,1	99,2
<b>Sucha Beskidzka</b>	2 479	2 479	257,4	100,0
<b>Oświęcim</b>	2 291	2 171	56,8	94,8

Gmina	Suma dochodów z funduszy UE 2006-2008			Udział dochodów inwestycyjnych wśród dochodów ogółem w %
	w tys. PLN		Ogółem na 1 mieszkańca w PLN	
	Ogółem	Dochody inwestycyjne		
Nowy Wiśnicz	1 995	1 971	152,3	98,8
Wieliczka	1 589	1 285	31,7	80,9
Trzebinia	1 577	1 147	46,3	72,7
Zator	1 442	1 088	158,6	75,5
Dobczyce	1 439	1 156	100,2	80,3
Skawina	1 433	1 352	34,4	94,3
Żabno	1 377	1 300	72,7	94,4
Skąpa	1 255	1 177	129,5	93,8
Kęty	1 249	858	37,0	68,7
Słomniki	1 174	1 140	85,9	97,1
Alwernia	1 161	648	91,1	55,8
Kalwaria Zebrz.	1 121	1 066	57,8	95,1
Krynica-Zdrój	946	910	56,6	96,2
Chrzanów	791	0	16,0	0,0
Piwniczna-Zdrój	647	297	61,7	46,0
Biecz	479	414	28,4	86,3
Wolbrom	441	134	18,9	30,3
Maków Podhalański	360	360	22,6	100,0
Tuchów	196	54	11,1	27,4
Myślenice	172	0	4,1	0,0
<b>Bochnia</b>	167	0	5,6	0,0
<b>Nowy Targ</b>	137	0	4,1	0,0
Brzesko	117	4	3,3	3,6
Wadowice	102	0	2,7	0,0
Brzeszcze	73	0	3,4	0,0
Sułkowice	51	0	3,7	0,0
<b>Zakopane</b>	40	0	1,5	0,0
<b>Bukowno</b>	40	0	3,8	0,0
<b>Mszana Dolna</b>	26	0	3,5	0,0
<b>Grybów</b>	26	0	4,4	0,0
<b>Jordanów</b>	24	0	4,7	0,0
<b>Szczawnica</b>	17	17	2,3	100,0

Uwaga: **Pogrubioną czcionką** wyróżniono gminy miejskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Aktywność samorządów lokalnych w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowania lepiej charakteryzuje wskaźnik wielkości pozyskanych funduszy UE do budżetów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy. Wskaźnik taki skonstruowany dla okresu 2006-2008 pozwala wyłonić najbardziej aktywne jednostki z pominięciem wielkości

ośrodka. Dodatkowo, porównanie udziału środków pozyskanych na inwestycje do ogółu funduszy umożliwi wskazanie pewnych typów gmin w zależności od roli jaką przypisują one działaniom inwestycyjnym, a często od rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. Zestawienie obu zmiennym prezentuje rysunek II.60.

W zbiorze małopolskich gmin miejskich i miejsko-wiejskich przede wszystkim zwraca uwagę przypadek Niepołomic – gminy, która jest niekwestionowanym liderem w zakresie pozyskiwania funduszy UE przez samorząd lokalny, co dobitnie pokazuje wartość zdobytych środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W okresie 2006-2008 wyniosła ona 1254 zł i było to ponad dwukrotnie więcej aniżeli w przypadku następnej w kolejności gminy – Muszyny. Niemal całość pieniędzy (99%) władze gminne przeznaczyły na inwestycje i można oczekiwać, że zwiększy to jeszcze konkurencyjność tej gminy w stosunku do innych ośrodków regionu.

Stosunkowo liczną grupę stanowią gminy, które podobnie jak Niepołomice pozyskiwały środki przede wszystkim na projekty inwestycyjne (udział środków pozyskanych na cele inwestycyjne ponad 90%), które z racji swojej kapitałochłonności spowodowały, że udział pozyskanych funduszy w przeliczeniu na 1 mieszkańca był relatywnie wysoki (powyżej 100 zł). W gronie tym znalazło się 13 gmin, w tym tylko 3 gminy miejskie (Sucha Beskidzka, Limanowa, Gorlice). Siedziby pozostałych 10 gmin miejsko-wiejskich stanowią głównie miasta małe, położone peryferyjnie w stosunku do głównych osi rozwojowych województwa (Muszyna, Miechów, Proszowice, Skała), nie kojarzone z dużą aktywnością władz samorządowych.

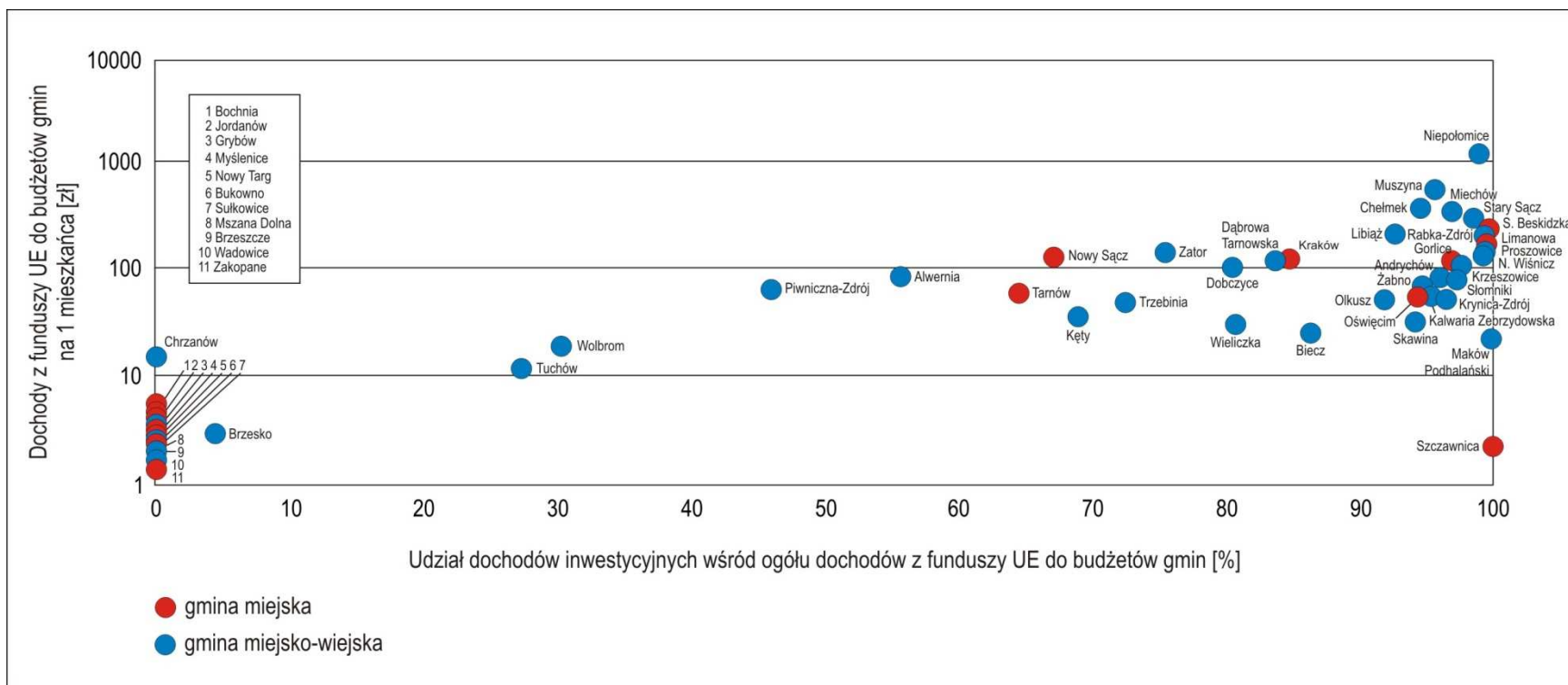
Na kolejną grupę składa się kilka gmin o stosunkowo wysokim wskaźniku pozyskanych funduszy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (ponad 100 zł), które to środki w mniejszym stopniu przeznaczane były na cele inwestycyjne (udział środków pozyskanych na inwestycje poniżej 90%). Taka sytuacja dotyczy dwóch największych miast regionu – Krakowa i Nowego Sącza, a ponadto także Zatora, Dąbrowy Tarnowskiej i Dobczyc.

W pozostałych gminach wielkość pozyskanych środków UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca w ciągu trzech analizowanych lat nie przekroczyła 100 zł. Wśród nich warto wyróżnić jednostki, które z powodzeniem ubiegały się o dofinansowanie projektów inwestycyjnych. Jest to liczna i zróżnicowana grupa gmin, których siedzibą były zarówno duże ośrodki miejskie, z największym Tarnowem, jak i miasta średnie (Trzebinia), małe (Piwniczna-Zdrój) i bardzo małe (Biecz). Na szczególną uwagę zasługują natomiast gminy, których aktywność w okresie 2006-2008 określić należy jako minimalną (wielkość dofinansowania na 1 mieszkańca poniżej 10 zł), które to środki pozyskiwane były na cele

inne niż inwestycyjne. Co ciekawe w grupie tej znalazło się wiele gmin miejskich – Bochnia, Nowy Targ, Zakopane, Bukowno, Mszana Dolna, Grybów, Jordanów, a oprócz tego kilka gmin miejsko-wiejskich położonych w lepiej rozwiniętej, silniej uprzemysłowionej części województwa – Wadowice, Brzeszcze, Sułkowice.

Pewne zaskoczenie budzi sytuacja, w której gminy miejskie bądź gminy miejsko-wiejskiej z obszarów lepiej rozwiniętych gospodarczo okazują się być mniej aktywne aniżeli jednostki słabiej rozwiniętej części województwa. Zjawisko to do pewnego stopnia wyjaśnić można poziomem zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych i stopniem zapotrzebowania na duże inwestycje w tym zakresie. Znaczna część środków, jaka w analizowanym okresie trafiła do urzędów gmin, pochodziła m. in. ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, z którego w znakomitej części dofinansowywane były kosztowne projekty infrastrukturalne, jak budowa wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków. Siłą rzeczy pieniądze te częściej pozyskiwały gminy miejsko-wiejskie, które na obszarach wiejskich takich elementów do tej pory nie posiadały. Gminy miejskie, od lat dysponujące lepiej rozwiniętą infrastrukturą, zdobywały dofinansowania do mniej kosztownych, choć niezwykle ważnych społecznych projektów. Niekoniecznie więc niskie wartości wskaźników pozyskania środków unijnych świadczą o ich pasywności w tym zakresie.

Dużą rolę w pozyskiwaniu funduszy przez samorzady przypisać należy czynnikowi ludzkiemu, czego najlepszym dowodem jest niezwykle aktywność samorządu gminnego podkrakowskich Niepołomic. Można przypuszczać jednak, że odwrotny do poziomu rozwoju układ przestrzenny aktywności w zakresie pozyskiwania środków Unii Europejskiej może się w przyszłości przysłużyć procesowi wewnątrzregionalnej konwergencji (Dej, Micek, Działek 2010).



Rys.II.60. Aktywność gmin miejskich i miejsko-wiejskich Małopolski w zakresie pozyskiwania środków finansowych z budżetu UE, w tym na cele i inwestycyjne, w okresie 2006-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

## 4.3 Partnerstwo publiczno-prywatne

Aleksander Nowowról

Finansowanie rozwoju na poziomie lokalnym należy do głównych instrumentów bieżącego zarządzania rozwojem. Podmioty publiczne finansują rozwój z następujących źródeł:

- źródła wewnętrzne, obejmujące: dochody własne, dochody jednostek organizacyjnych, środki specjalne, których zasady pozyskania określone są ściśle przez państwo (regulacja krajowa o charakterze sterowania);
- źródła zewnętrzne – bezzwrotne, a szczególnie środki pomocowe<sup>7</sup> oraz publiczne fundusze celowe, darowizny (regulacja krajowa o charakterze delimitacji granicznej);
- źródła zewnętrzne zwrotne, czyli dług publiczny: pożyczki i kredyty, papiery dłużne – obligacje, weksle (regulacja krajowa jw.);
- źródła zewnętrzne, stanowiące **wkład partnerów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego** (działania aktywizacyjne, mobilizujące zasoby własne i animujące współpracę międzysektorową).

W dobie współczesnej i w perspektywie nadchodzącego dziesięciolecia rośnie znaczenie tej ostatniej formy finansowania rozwoju, opartej o partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej, a w tym jednostkami samorządu terytorialnego a prywatnymi inwestorami. Nowa strategia Komisji Europejskiej „EUROPA 2020” podkreśla, że „Europa musi także zrobić wszystko, co w jej mocy, aby odpowiednio wykorzystać swoje środki finansowe, szukać nowych możliwości łączenia kapitału prywatnego i publicznego oraz tworzyć innowacyjne instrumenty finansowania niezbędnych inwestycji, w tym partnerstwa publiczno-prywatne (PPP)” (*Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju 2010*).

W prawodawstwie polskim, istota PPP polega na podziale zadań i ryzyka pomiędzy uczestniczącymi podmiotami. (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100). Funkcjonuje wiele form współpracy, zróżnicowanych pod względem: zakresu obowiązków partnerów, podziału pomiędzy nich ryzyka, własności wykorzystywanego majątku, czy też czasu trwania współpracy. Osobną kategorią umów partnerskich są umowy dotyczące koncesji na roboty budowlane lub usługi

---

<sup>7</sup> Np. fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

będące umowami z zakresu prawa cywilnego (Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2009 Nr 19, poz.101)). Ich istota sprowadza się do wynagrodzenia wykonawcy (koncesjonariusza) za wykonanie przedmiotu koncesji, które może przyjąć formę tylko i wyłącznie prawa do korzystania z obiektu budowlanego lub usługi, lub prawa do korzystania uzupełnionego płatnością. Wymienione ustawy, które weszły w życie na przełomie 2008 i 2009 r. stworzyły nowy kontekst funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

Zgodnie z zasadami ogólnymi, współpraca pomiędzy podmiotami opiera się na podziale kosztów i korzyści związanych z realizacją określonego przedsięwzięcia. Podział ten – w zależności od przyjętej formuły współpracy – może przyjmować różne formy, których omówienie wykracza poza ramy niniejszego projektu badawczego. Rok 2009 był pierwszym, w którym jednostki terytorialne – niejako – eksperymentowały w zastosowaniu nowych regulacji. Pierwszy rok obowiązywania nowych ustaw zaowocował – w skali kraju – kilkudziesięcioma ogłoszonymi postępowaniami na wybór podmiotu zewnętrznego do współpracy przy różnych projektach. Samorządy otwarły się więc na tę nową formułę działania i po kilku latach zastoju nastąpił wreszcie przełom w myśleniu o firmach prywatnych jako o partnerach działania dla celu publicznego.

Opublikowany przez Państwową Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych raport autorstwa firmy Investment Support, zestawia doświadczenia polskich samorządów, podjęte w 2009 r. w dziedzinie uruchomienia procedur pozwalających realizować ważne projekty publiczne z udziałem partnerów prywatnych. Celem Raportu było podsumowanie, w jaki sposób podmioty publiczne wykorzystały nowe formuły realizacji inwestycji publiczno-prywatnych przewidziane ustawą o PPP i ustawą o koncesji. Głównym źródłem informacji dla przywoływanego Raportu były ogłoszenia o koncesji i o zamówieniach, które ukazały się w 2009 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych i/lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W opracowaniu Raportu autorzy skorzystali także z informacji dostępnych na portalach internetowych jednostek zamawiających (*Investment Support*, 2010, str. 4).

Rzeczywistą skalę wykorzystania formuły PPP w Polsce oddaje podsumowanie Raportu. Wynika z niego, że w 2009 r. podmioty publiczne ogłosiły 41 projektów publiczno-prywatnych, a w tym:

- 32 koncesje według ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi,
- 1 koncesję według starych zasad (na podstawie PZP, przed wejściem w życie ustawy o PPP i ustawy o koncesji),

- 4 projekty PPP w trybie koncesji (tj. partner prywatny wybierany był w trybie koncesji),
- 4 projekty PPP w trybie PZP (ogłoszenia o zamówieniu, których podstawą prawną była ustawa o PPP, zapraszały wprost do zawarcia partnerstwa publiczno-prywatnego).

Rok 2009 przyniósł więc 40 ogłoszeń o projektach planowanych do realizacji w nowych formułach. Niektóre postępowania były unieważniane i ogłaszane ponownie po przeformułowaniu, zatem niektóre projekty były przedmiotem ogłoszenia kilkakrotnie. Dlatego rzeczywista liczba projektów koncesji i PPP jest niższa od liczby ogłoszeń i wynosi 34 (Investment Support, 2010, str. 5)

Warto podkreślić, że pod względem stosowania formuł publiczno-prywatnych przodowało województwo wielkopolskie, aż 10 projektów, czyli 25% wszystkich przedsięwzięć na rynku PPP i koncesji, pochodziło z tego województwa. Na drugim miejscu znajdowały się województwa małopolskie i śląskie, z każdego z nich pochodzi 7 przedsięwzięć, planowanych do realizacji z partnerem prywatnym.

Tab.II.41. Zestawienie projektów koncesji i PPP w 2009 r. w Małopolsce

Lp.	Miasto	Koncesjodawca	Projekt	Formuła realizacji	Data ogłoszenia
1.	Kraków	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	Budowa parkingu podziemnego trzykondygnacyjnego, przebudowa dworca autobusowego oraz skrzyżowania wraz z infrastrukturą techniczną, zagospodarowaniem placu nad parkingiem, budową stacji trafo oraz wjazdem i wyjazdem w rejonie Nowego Kleparza w Krakowie	koncesja na roboty budowlane	30.04.2009
2.	Kraków	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	Opracowanie projektów wykonawczych oraz wybudowanie w ramach zadania inwestycyjnego „Przebudowa i modernizacja stadionu piłkarskiego Wisła Kraków” przy ul. Reymonta 22 w Krakowie dwóch garaży podziemnych wraz z rampami wjazdowymi oraz ich eksploatacja – w systemie koncesji określonym ustawą z dnia 9.1.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dz. u. z dnia 5.2.2009 nr 19 poz. 101).	koncesja na roboty budowlane	29.04.2009
3.	Kraków	Gmina Miejska Kraków	Budowa Hali Widowiskowo-Sportowej (Czyżyny) w Krakowie	koncesja na roboty budowlane	22.04.2009
4.	Kraków	Gmina Miejska Kraków / Urząd Miasta Krakowa	Postępowanie o zawarcie umowy koncesji na budowę parkingów kubaturowych dla samochodów osobowych w Krakowie	koncesja na roboty budowlane	27.11.2009
5.	Niepołomice	Gmina Niepołomice	Udzielenie koncesji na roboty budowlane dla zadania: obiekt użyteczności publicznej (szkoła podstawowa).	koncesja na roboty budowlane	2.04.2009
6.	Niepołomice	Gmina Niepołomice	Udzielenie koncesji na roboty budowlane dla zadania: obiekt użyteczności publicznej (szkoła podstawowa).	koncesja na roboty budowlane	30.04.2009
7.	Niepołomice	Gmina Niepołomice	Budowa szkoły podstawowej w Niepołomicach. Utrzymanie i zarządzanie obiektem przez okres 15 +5 lat.	PPP	4.09.2009

Źródło: Investment Support, 2010, str. 27

Wśród inwestorów owych 7 projektów koncesji i PPP w 2009 r. zaplanowanych do realizacji w Małopolsce odnajdujemy dwa miasta: Kraków i Niepołomice. Zestawienie uwzględnionych w Raporcie projektów przedstawia tabela II.41.

Powyższe zestawienie świadczy o tym, że dwa małopolskie miasta: Kraków i Niepołomice znalazły się w czołówce polskich jednostek samorządowych szukających nowych w naszym kraju rozwiązań finansowania rozwoju. W skali województwa – nie jest to wiele, jednakże – biorąc pod uwagę krótki okres funkcjonowania nowych regulacji – widać zaangażowanie i innowacyjne podejście. Należy liczyć się z upowszechnieniem realizacji zadań z wykorzystaniem formuły koncesji i PPP. Sprzyjać temu powinna prorozwojowa polityka Województwa Małopolskiego, do czego wrócimy w części V Wnioski i rekomendacje.

#### 4.4. Współpraca międzynarodowa miast

Piotr Trzepacz

Zdecydowana większość miast województwa małopolskiego (47 według informacji publikowanych w Internecie przez samorządy lokalne) posiada umowy partnerstwa zawarte z miastami zagranicznymi. Liczbę takich umów można uznać za ważny symptom otwartości miasta na współpracę międzynarodową, która w dobie globalizacji wydaje się być pewną koniecznością. W skali całego województwa miasta posiadają średnio 3 tego typu umowy. Poszczególne ośrodki charakteryzują się zróżnicowaną liczbą umów – od 1 do 30. Można zauważyć zależność między wielkością ośrodka a liczbą podpisanych umów partnerstwa (Tab. II.42).

Tab.II.42. Wielkość miasta a liczba zawartych umów partnerstwa z miastami zagranicznymi w województwie małopolskim

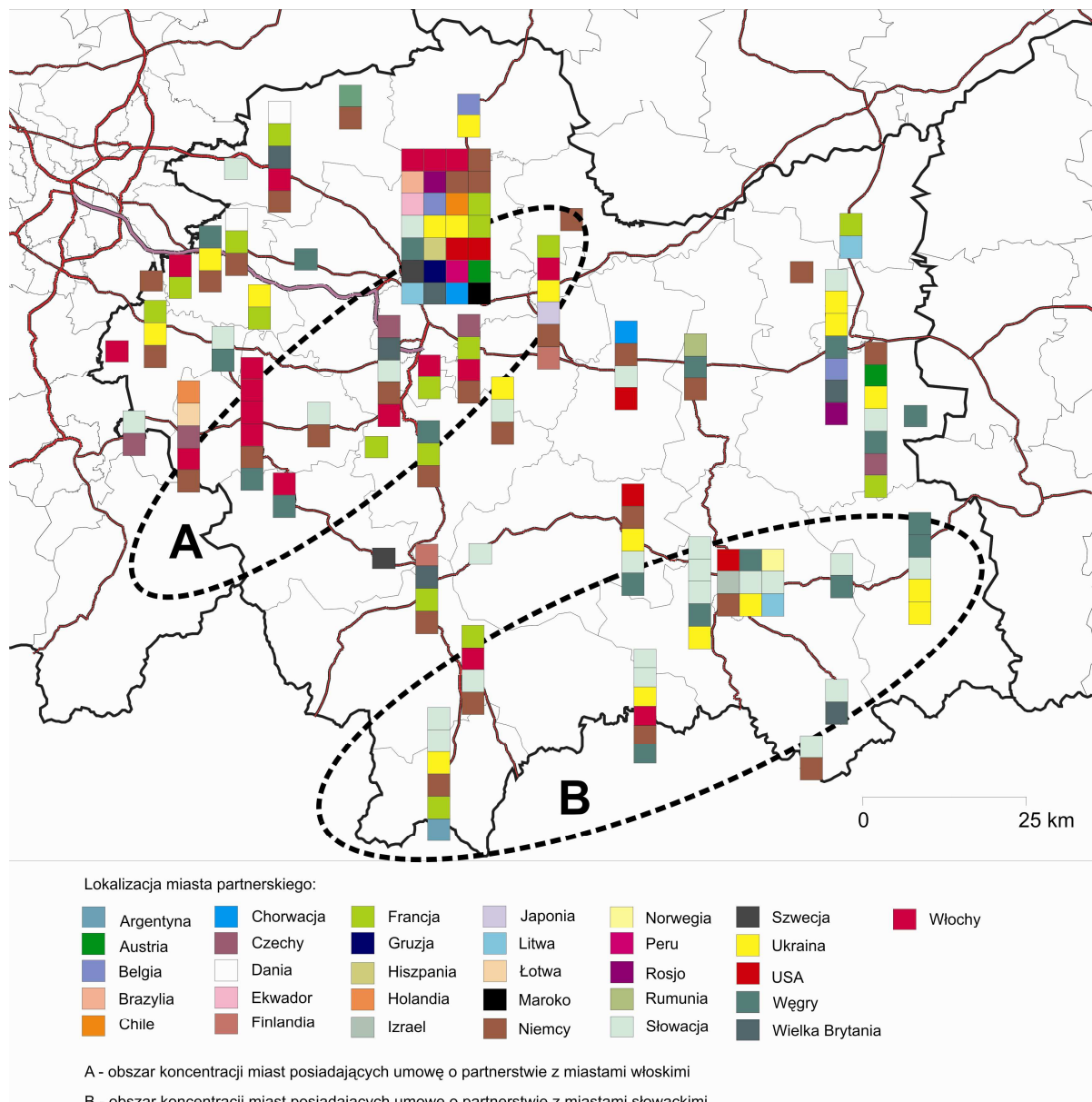
Wielkość miasta	Średnia liczba umów
Ponad 500 tys. mieszkańców	30*
Od 50 do 500 tys. mieszkańców	8
Od 20 do 50 tys. mieszkańców	4
Od 5 do 20 tys. mieszkańców	3
Do 5 tys. mieszkańców	1
Ogółem	3

\* miasta partnerskie, bliźniacze i bliźniacze honorowe

Wielkość miasta stanowi ważny, ale nie jedyny czynnik oddziałujący na poziom współpracy zagranicznej miast województwa małopolskiego wyrażony liczbą omawianych umów. Mimo niewielkiej liczby ludności niektóre małe miasta położone w południowej części województwa posiadają niekiedy więcej umów niż kilkakrotnie większe ośrodki na pozostałym obszarze Małopolski. Czynnikiem, który może być odpowiedzialny za taki stan rzeczy jest częściowo sama idea instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej miast – zwłaszcza w odniesieniu do tzw. miast bliźniaczych. Z założenia zawierane w tym przypadku umowy powinny zbliżać miasta o podobnych cechach (np. położenia) lub problemach (np. miasta dotknięte przez klęski żywiołowe) a sama ich współpraca ma na celu wymianę doświadczeń czy propagowanie tzw. dobrych praktyk w zakresie różnych aspektów polityki miejskiej. W południowej części województwa miasta pełnią często rolę ośrodków o funkcji turystycznej. Jednocześnie są to miejscowości górskie, co może generować np. konflikty przestrzenne wynikające ze zderzania się potrzeb ochrony środowiska z dynamicznym

rozwojem funkcji turystycznej generującej dochody mieszkańców i samorządu lokalnego. Właśnie tym można częściowo tłumaczyć częste zawieranie umów ze słowackimi miastami karpackimi. Umowy o partnerstwie miast zakładają różne formy realizacji współpracy i przez pryzmat tego można mówić o zróżnicowaniu ich efektywności. Do najczęściej spotykanych form należą wymiany młodzieży ze szkół funkcjonujących w ośrodkach, które zawarły między sobą umowę czy też wyjazdy i spotkania robocze radnych obu sygnatariuszy umowy. Za dobry przykład współpracy uznać należy działania realizowane przez Olkusz w ramach współpracy z niemieckim Schwalbach. Współpraca zaowocowała powołaniem Stowarzyszenia Olkusz-Schwalbach, które pełni istotną funkcję promocji współpracy między tymi miastami. Olkusz stanowi także dobry przykład wyboru takich ośrodków w ramach umów partnerstwa, które z racji określonych wspólnych z Olkuszem cech mogą uczynić taką współpracę realną. Zarówno umowa z Bruay-La Buissiere (północno-wschodnia Francja) czy ze Staffordshire Moorlands (60 km na południe od Manchesteru) dotyczy ośrodków, które w ciągu ostatnich dekad tak jak sam Olkusz borykały się z problemem restrukturyzacji górnictwa.

Przestrzenne zróżnicowanie wykazuje także geografia omawianej współpracy – położenie (przynależność państwowa) miast, z którymi małopolskie ośrodki zawarły umowy partnerstwa (Rys.II.61). Można zauważyć obszar koncentracji miast w południowej części województwa, które bez wyjątku posiadają umowy z miastami słowackimi (niekiedy więcej niż z jednym). Drugie skupisko (w części centralnej województwa) charakteryzuje się posiadaniem umów z miastami włoskimi. Miastem-rekordzistą w tym zakresie są Wadowice, które zawarły taką umowę z 4 miastami Włoch. Można przynajmniej częściowo łączyć ten fakt z osobą Papieża Jana Pawła II. Miasta włoskie chcą zawierać umowę z miastem, w którym urodził się Karol Wojtyła. Można dostrzec również większą popularność miast niemieckich jako sygnatariuszy umów z miastami małopolskimi w zachodniej części województwa a z ukraińskimi we wschodniej.



Rys.II.61. Współpraca międzynarodowa miast województwa małopolskiego w świetle umów partnerstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych przez samorządy miast.