

Zbigniew Mogiła

METODY STYMULOWANIA NAPŁYWU BIZ DO POLSKI PRZEZ SAMORZĄDOWE WŁADZE LOKALNE

1. Wstęp

Polityka kreowana przez władzę centralną stanowi zasadniczy element strategii stymulowania BIZ. Wytycza ona ramy funkcjonowania inwestorów zagranicznych. Owe ramy muszą być jednak uzupełnione działaniami podejmowanymi już na szczeblu lokalnym. Podmiot zagraniczny lokuje swój kapitał przecież na konkretnym obszarze, musi więc zostać w jakiś sposób nim zainteresowany. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają władze samorządowe. Konkuruja one między sobą, aby przyciągnąć jak największy wolumen BIZ na swoje terytorium. A jest o co walczyć. Przyływ obcego kapitału łączy się przeważnie z poprawą sytuacji gospodarczej, która powoduje spadek liczby bezrobotnych oraz wzrost poziomu życia mieszkańców danej jednostki samorządowej. To implikuje z kolei poparcie wyborcze dla władz, które się do tego przyczyniły. Inną korzyścią jest zwiększenie się wpływów do lokalnej kasy. Wymienione dwa motywy nie wykluczają jeszcze innego, a mianowicie – związku emocjonalnego członków samorządu z danym obszarem.

2. Instrumenty dochodowe i wydatkowe

W jaki sposób zarządzający jednostkami samorządowymi przyciągają inwestorów zagranicznych? Ogólnie rzecz ujmując, czynią to za pomocą kształtowania wielkości i struktury dochodów oraz wydatków. Możemy więc mówić o instrumentach dochodowych i wydatkowych.

Do pierwszej grupy należą różnego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Obecnie na szczeblu samorządowym funkcjonują następujące podatki: podatek od środków transportowych, od nieruchomości, od posiadania psów, leśny, rolny, od spadków i

darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej.

Wśród instrumentów o charakterze dochodowym znajdują się również takie jak: odraczanie, umarzanie, rozkładanie na raty, a nawet zaniechanie poboru podatków i opłat stanowiących dochód jednostki samorządowej. Wymienione środki dochodowe odnoszą się wyłącznie do gmin. Tylko te jednostki samorządowe mogą bowiem ustalać wysokość podatków i opłat lokalnych. Powiaty i województwa uzyskują swoje dochody głównie w postaci transferów z budżetu państwa.

Z doświadczenia minionych lat można wysnuć wniosek, iż potencjalni inwestorzy zagraniczni bardziej cenią sobie stabilność i przejrzystość przepisów fiskalnych niż liczbę czy wysokość ulg podatkowych. Poza tym warto zauważyć, że najczęściej stosowana przez gminy ulga w podatku od nieruchomości stanowi zaledwie ułamek przychodów dużych inwestorów, dla gminy zaś może oznaczać duże problemy natury finansowej.

Znacznie bardziej rozbudowaną grupę tworzą instrumenty wydatkowe. Trzeba tu wyróżnić:

A. Inwestycje infrastrukturalne. Niezwykle istotną rzeczą jest informowanie potencjalnych inwestorów o zamierzonych planach inwestycji. Wiedzą oni wtedy, czego mogą się spodziewać w przyszłości.

B. Wspieranie finansowe i majątkowe instytucji otoczenia biznesu mających swój udział w stymulowaniu napływu BIZ. Można tu wyróżnić: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, centra i parki technologiczne czy też inkubatory przedsiębiorczości. Owe podmioty przyczyniają się do wzrostu jakości obsługi inwestorów (np. przez działalność informacyjną i doradczą), a także do podnoszenia kwalifikacji zawodowych ludności miejscowej (np. szkolenia), co zwiększa atrakcyjność gminy.

C. Instrumenty promocyjne oraz informacyjne (informacje o: polskiej gospodarce, środowisku lokalnym, partnerach gospodarczych, otoczeniu biznesowym, firmach marketingowych i konsultingowych).

D. Lobby polityczne (np. nacisk polityczny na rząd w celu utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej (SSE) w danym województwie).

E. Kontakty z instytucjami rządowymi. Owe kontakty, podobnie jak lobby polityczne, ze względu na to, iż mogą być wykorzystywane przez wszystkie jednostki samorządowe nie zawsze są skuteczne.

F. Kontakty z zagranicznymi gminami bliźniaczymi. Ma to skutkować m.in. promocją polskich gmin¹.

Poczynania jednostek samorządowych (głównych), tworzących klimat sprzyjający napływowi BIZ, wspierane były i są przez Unię Europejską. Trzeba tu wspomnieć o funduszach przedakcesyjnych: Phare, SAPARD i ISPA. W ramach

¹ M. Stachowiak (red.), *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 10-16.

pierwszego z nich wspomagane są inicjatywy związane z rozwojem poszczególnych województw. Chodzi tu zwłaszcza o finansowanie projektów inwestycyjnych oraz o rozwój przedsiębiorczości. SAPARD ma za zadanie wspierać przeobrażenia w polskim rolnictwie. Program ISPA służył natomiast wyrównywaniu poziomu infrastruktury technicznej w zakresie ochrony środowiska i transportu. Po wstąpieniu Polski do UE rzeczne projekty zastępowane są funduszami strukturalnymi (Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa) oraz funduszem spójności. Szacuje się, że w latach 2004-2006 Polska otrzyma – jako pomoc udzieloną z tych funduszy – 11,3 mld euro (7,6 mld euro to fundusze strukturalne, głównie EFRR, oraz 3,73 mld euro to fundusz spójności)².

Warto także wspomnieć o udziale Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) w procesie stymulowania BIZ na szczeblu lokalnym. Działania PAIiIZ w tym zakresie koncentrują się na realizacji programu skierowanego do władz lokalnych, agencji rozwoju regionalnego, a także innych instytucji pozarządowych mających wpływ na promocję danej gminy, powiatu czy województwa. Do głównych zadań programowych należą: (a) współpraca z instytucjami krajowymi i regionalnymi oddziaływającymi na rozwój regionalny; do takich m.in. można zaliczyć: Komitet Integracji Europejskiej, Polską Agencję Rozwoju Regionalnego czy Izby Gospodarcze; (b) organizowanie szkoleń, seminariów i konferencji dla reprezentantów instytucji lokalnych, co ma na celu poszerzenie ich wiedzy o BIZ, a także wzrost ich umiejętności w zakresie technik dotyczących promocji regionu i obsługi inwestorów zagranicznych; (c) konsultowanie roboczych projektów ofert inwestycyjnych; (d) pomoc w podnoszeniu jakości lokalnych materiałów promocyjnych, takich jak katalogi ofert inwestycyjnych czy przewodniki dla inwestorów, wspieranie przy ich wydawaniu i rozpowszechnianiu; (e) wspomaganie w organizowaniu różnego rodzaju targów, seminariów oraz spotkań inwestycyjnych; (f) przygotowywanie i publikowanie broszur, takich jak: *Strategia rozwoju gospodarczego gmin*, *Serwis poinwestycyjny*, *BIZ w gminach*; (g) wspieranie i promocja projektów inwestycyjnych mających duże znaczenie dla rozwoju zarówno danego obszaru, jak i całego kraju: strefy ekonomiczne, parki technologiczne, centra finansowe i rekreacyjne; (h) tworzenie opracowań i analiz regionalnych typu „Atrakcyjność inwestycyjna polskich miast”, „Lista największych inwestorów zagranicznych w Polsce”.

Innym godnym zauważenia aspektem działalności PAIiIZ na szczeblu lokalnym jest tworzenie **centrów obsługi inwestorów (COI)**. Są one efektem współpracy PAIiIZ oraz innych instytucji lokalnych, takich jak urzędy marszałkowskie czy też agencje rozwoju regionalnego. Obejmują swoim zakresem wiele gmin. Ich

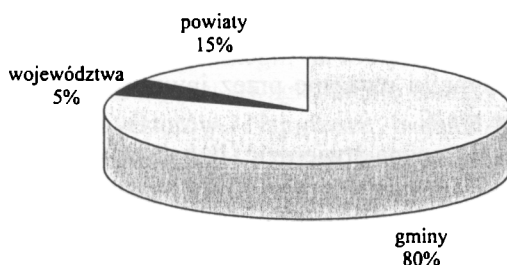
² A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i fundusz spójności*, PARP, Warszawa 2003, s. 8.

głównym celem jest zapewnienie lepszej promocji (gospodarczej i turystycznej) regionu i profesjonalnej obsługi inwestorów zagranicznych. Szczegółowe zadania obejmują natomiast: udostępnianie inwestorom materiałów promocyjnych, opracowań i ofert inwestycyjnych; dostarczanie aktualnych i ważnych dla inwestora zagranicznego informacji dotyczących obszaru działalności COI; uaktualnianie informacji gospodarczych; współpraca z PAIiIZ przy obsłudze potencjalnych inwestorów chcących ulokować swój kapitał w regionie; współdziałanie przy kreowaniu zachęt inwestycyjnych.

Rola PAIiIZ w wymienionej inicjatywie sprowadza się do: szkolenia pracowników COI; pomocy w budowie baz danych dla inwestorów; doradztwa w zakresie promocji i obsługi inwestorów; pomocy w wyborze odpowiedniego oprogramowania komputerowego; zaopatrywania COI w odpowiednie materiały promocyjne.

3. Strategia pozyskiwania BIZ przez gminę

Podstawową jednostką polskiego samorządu jest gmina. W porównaniu z powiatem czy województwem ma ona zdecydowanie większe możliwości oddziaływania na inwestorów zagranicznych i krajowych. Odnosi się to głównie do inwestycji infrastrukturalnych. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest to, iż gminy otrzymują blisko 80% dochodu generowanego przez sektor samorządowy (rys. 1). Dużą część stanowią dochody własne gminy. Powiaty i województwa mają tylko udział we wpływach z podatków dochodowych, poza tym są subwencjonowane i dotowane z budżetu państwa.



Rys. 1. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2001 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Podstawą polityki stymulowania napływu BIZ na szczeblu gminy jest opracowanie strategii. Powinna być ona oparta na promowaniu tych cech, które stanowią jej zdecydowane atuty. Może to być np. dobrze wykształcona infrastruktura techniczna, wykwalifikowana siła robocza albo pozytywne nastawienie ludności lokalnej do podmiotów zagranicznych. Owe mocne strony powinny zostać wykorzystane do tworzenia zarówno pozytywnego wizerunku gminy jako całości, a także jej konkretnych przedsiębiorstw.

Sposobami promocji stosowanymi przez władze gminy:

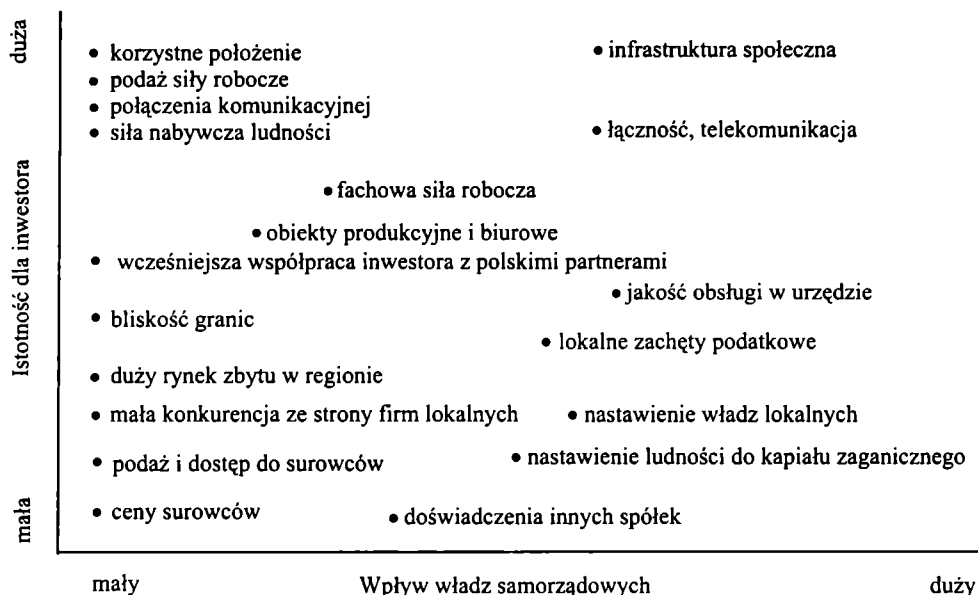
- umieszczanie reklam, płatnych wywiadów, artykułów albo ogłoszeń w mediach (głównie w pismach branżowych i ekonomicznych);
- organizowanie spotkań inwestycyjnych polegających na zapraszaniu potencjalnych inwestorów w celu ich bezpośredniej konfrontacji z posiadanymi zasobami;
- rozpowszechnianie materiałów promocyjnych, takich jak: CD-ROM-y z informacjami o gminie, wydawnictw informacyjno-promocyjnych, stron internetowych, ulotek czy krótkich filmów promocyjnych;
- uczestnictwo w imprezach promocyjnych, czyli w różnego rodzaju seminariach i targach inwestycyjnych, co daje możliwość łatwego nawiązania kontaktu z potencjalnym inwestorem, a także sprzyja podpatrywaniu technik promocyjnych stosowanych przez konkurencyjne gminy;
- nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z mediami mogące przybierać formę wywiadów, informacji prasowych czy konferencji; ważną rolę odgrywa tu postać rzecznika prasowego gminy;
- organizowanie spotkań dziennikarskich polegających na zapraszaniu dziennikarzy na kilka dni w celu prezentacji im władz gminy, przedsiębiorstw tam działających, a także skonfrontowania ich z miejscową ludnością;
- korespondencję bezpośrednią, czyli zindywidualizowaną formę kontaktu z potencjalnym inwestorem.

Wspomniane wcześniej atuty gminy są cechami, które w różnym stopniu dają się kształtować przez władze lokalne. Jedne zależne są wyłącznie od dobrych intencji osób rządzących gminą, inne zaś są całkowicie autonomiczne (np. korzystne położenie, bliskość granic, podaż surowców itp.). Możliwość oddziaływania władz samorządowych na czynniki uważane przez inwestorów za ważne, a także na te mniej istotne obrazuje rys. 2.

Na podstawie rys. 2 można stwierdzić, iż najatrakcyjniejszym czynnikiem lokalizacji, na którego kształtowanie gmina ma największy wpływ jest infrastruktura społeczna. Obejmuje ona takie elementy, jak: edukacja, infrastruktura techniczna, czyli m.in. wysypiska śmieci, wodociągi, kanalizacja, ciepłownictwo, drogi, gazyfikację, mieszkalnictwo – głównie budownictwo czynszowe oraz komunalne, służba zdrowia, opieka społeczna, inne, np. kultura, rozrywka³.

Innymi elementami w znacznym stopniu zależnymi od władz samorządowych są: stosunek do kapitału zagranicznego i jakość obsługi w urzędzie. Inwestor zagraniczny, mając do wyboru dwie gminy o porównywalnych warunkach infrastrukturalnych, wybierze ponad wszelką wątpliwość tę, która nie nastrocza mu zbyt wielu trudności natury formalnej. Jednym słowem tę, która jest mu bardziej „przyjazna”.

³ W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz, *Atrakcyjność inwestycyjna miast*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999, s. 41.



Rys. 2. Wpływ władz lokalnych na czynniki lokalizacji

Źródło: W. Dziemianowicz (red.), *Inwestycje zagraniczne w gminie*, PAIZ – Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1999.

W końcu atutem gminy, na który samorząd gminy ma dość duży wpływ, są zachęty podatkowe. W dużej mierze opierają się one na ulgach i zwolnieniach podatkowych.

Niezwykle istotnym elementem strategii, na który należy zwrócić uwagę podczas stymulowania napływu BIZ, jest uwzględnianie skarg i postulatów sformułowanych przez samych inwestorów. Najnowsze badanie przeprowadzone na przełomie października i listopada 2004 r. przez Instytut Badania Opinii i Rynku IPSOS na grupie 100 dużych firm z udziałem kapitału zagranicznego wykazało, iż największe bariery inwestycyjne stwarzają: niejasne przepisy podatkowe (79%), uznaniowość urzędników (36%), zbyt długi okres dochodzenia i egzekucji roszczeń od dłużników (24%). Do najczęściej wymienianych zarzutów kierowanych pod adresem władz samorządowych zalicza się: brak powszechnego sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niedostateczny poziom inwestycji infrastrukturalnych, w tym na uzbrojenie terenu, niewystarczające zainteresowanie rozwojem przedsiębiorczości⁴.

Bardzo ważnym działaniem władz gminy, mającym na celu zwiększenie wolumenu BIZ, jest nie tylko zachęcanie nowych inwestorów, lecz także odpowiednie postępowanie z dotychczasowymi inwestorami. Jest to o tyle ważne, iż skutkować

⁴ W. Kępka, *Trzeba stworzyć spójny system zachęt*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 25.

może reinwestycją zysku albo działalnością sponsorską na terenie gminy. Taka polityka zabezpiecza także przed wycofaniem się inwestorów z przedsięwziętych projektów i jest formą pewnej zachęty dla niezdecydowanych.

Jak więc powinna wyglądać współpraca z przedsiębiorcą zagranicznym, który już ulokował swój kapitał? Przede wszystkim należy pomóc mu jak najbardziej oswoić się z nowymi warunkami i zaaklimatyzować się. Sposobem na to jest pomoc gminy w: sprowadzeniu rodziny inwestora, otrzymaniu wizy, znalezieniu odpowiedniej placówki edukacyjnej dla dzieci; uzyskaniu pozwolenia na pracę; zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, zapoznaniu z otoczeniem biznesu, w tym z bankami, kancelariami adwokackimi, firmami konsultingowymi, a także z urzędem energetycznym i telekomunikacyjnym; otrzymywaniu niezbędnych zezwoleń, koncesji⁵.

Do innych metod „przywiązywania” inwestorów zagranicznych do gminy, i przez to zwiększania poziomu BIZ, należą: zapraszanie na różnego rodzaju uroczystości – oficjalne i towarzyskie; ułatwianie osiągnięcia dobrego rozeznania w sprawach życia codziennego takich, jak: ceny żywności, rodzaje sklepów, oferta kin i teatrów itd.; pomoc w rozwiązywaniu rozmaitych problemów, np. z pracownikami, urzędami i związkami zawodowymi; utworzenie lokalnego klubu inwestorów jako miejsca wymiany doświadczenia między inwestorami, a także umożliwiającego interesujące spędzenie wolnego czasu; wszelkie inne działania i inicjatywy sprzyjające włączeniu inwestora zagranicznego do życia codziennego gminy⁶.

W związku z tym można stwierdzić, iż strategia władz gminy związana z przyciąganiem inwestorów zagranicznych powinna opierać się na trzech zasadniczych filarach: promocji gminy, odpowiedniej obsłudze inwestora oraz działaniach zmierzających do utwierdzenia go w przekonaniu o słuszności wyboru.

4. Podsumowanie

Konkludując, należy jeszcze raz podkreślić znaczenie samorządowych władz lokalnych w stymulowaniu napływu BIZ. Ich działania uzupełniają inicjatywy rządowe (np. tworzenie SSE) i ostatecznie wpływają na decyzję inwestora o ulokowaniu kapitału zagranicznego w konkretnym miejscu. Ogólnie rzecz ujmując, instrumenty przyciągania inwestorów zagranicznych, którymi dysponują jednostki samorządowe, można podzielić na dochodowe oraz wydatkowe. Trzeba jednak zaznaczyć, iż największą rolę odgrywają tutaj gminy jako jednostki o dużym potencjale środków. Otrzymują one blisko 80% dochodów samorządowych. Niepokojące jest to, że istnieje duże zróżnicowanie w zakresie autopromocji i wspierania inwestycji pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi. Wynika to głównie z zaistniałych dużych różnic w uzyskiwanych dochodach, wzmacnianych dodatkowo przez dysproporcje regionalne. Warto również skonstatować, że większość jedno-

⁵ W. Dziemianowicz (red.), wyd. cyt., s. 60-61.

⁶ Tamże.

stek samorządowych stosuje najprostsze instrumenty przyciągania inwestorów – ulgi podatkowe – czy też finansowanie budowy infrastruktury technicznej. Stosowaniu środków bardziej radykalnych (przedstawionych w tym artykule) sprzyja z całą pewnością gruntowne przygotowywanie przez gminę strategii przyciągania BIZ. Niezbędna jest również pomoc instytucji wspierających samorząd terytorialny, takich jak PAIiIZ czy centra obsługi inwestorów.

Literatura

- Dziemianowicz W. (red.), *Inwestycje zagraniczne w gminie*, PAIZ – Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa 1999.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P., *Atrakcyjność inwestycyjna miast*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.
- Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i fundusz spójności*, PARP, Warszawa 2003.
- Kępka W., *Trzeba stworzyć spójny system zachęt*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2004, nr 25.
- Przyczyny niepowodzeń w realizacji inwestycji zagranicznych*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2000.
- Stachowiak M. (red.), *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.

METHODS OF STIMULATION OF FDI INFLOW TO POLAND BY THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES

Summary

The purpose of this paper is to present a system of attracting and supporting foreign investors created by the Polish self-government authorities and to outline the main elements of their strategies. Policy of central authorities gives the framework of foreign investors. It ought to be complemented by appropriate activities at the local level. The main instrument is modifying the structure of income and expenditure to create a favourable climate for FDI. It is and will be supported by EU funds as well as central agencies like PAIiIZ. The basic aspect of regional authorities policy is a strategy, which should consist of three elements: regional promotion, appropriate investor service and after-service. The conducted research suggests the differentiation between urban and rural areas in the context of FDI supporting and the use of the most common means.