

**Bartosz Michalski**  
Uniwersytet Wrocławski

## **Ocena działalności lokalnej, regionalnej i krajowej administracji w kontekście napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wyniki badań empirycznych – przypadek Dolnego Śląska**

**The assessment of local, regional and national administration and regulatory bodies in the context of  
inflows of foreign direct investment. Results of empirical research – case of Lower Silesia**

Among numerous factors shaping the investment climate of a particular localisation a substantial role play contacts between foreign investors and representatives of different levels of administration and regulatory bodies in host countries. In order to improve the functioning of this sector it is advisable to identify the most important issues, especially barriers hampering mutual communication and to convey comprehensive assessment of the quality of public services provided by broadly defined public actors.

Following paper is an extract from the final report on the investment climate in Lower Silesia in the assessment of foreign direct investors based on empirical research completed at the University of Wrocław in June 2008. Its essential part focuses on the analysis and interpretation of empirical quantitative data (received from a survey) and qualitative ones (delivered by the representatives of foreign investors during interviews). They express investors' opinions and may or even should be regarded as a valuable basis material to pursue further, more in-depth studies.

**Key words:** foreign direct investment, Lower Silesia, investment climate, administrative bodies.

### **Streszczenie**

Spośród wielu czynników kształtujących klimat inwestycyjny określonej lokalizacji istotną rolę odgrywają kontakty między zagranicznymi inwestorami a reprezentantami różnych szczebli administracji oraz instytucji w kraju goszczącym. Celem poprawy funkcjonowania tego sektora wskazanym byłoby zidentyfikowanie najważniejszych zagadnień, zwłaszcza tych, które mogą być interpretowane jako bariery we wzajemnych kontaktach oraz dokonanie oceny jakości funkcjonowania szeroko definiowanych aktorów publicznych.

Artykuł jest wycinkiem z końcowego raportu z badań nad klimatem inwestycyjnym Dolnego Śląska w ocenie bezpośrednich inwestorów zagranicznych zakończonych na Uniwersytecie Wrocławski w czerwcu 2008 roku. Ich istota część skupiała się na analizie i interpretacji materiału empirycznego (ilościowego – zebranego w oparciu o ankiety oraz jakościowego – uzyskanego podczas wywiadów z przedstawicielami bezpośrednich

#### **MASZYNOPIS**

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

inwestorów zagranicznych). Wyraża on opinie inwestorów, które mogą, a nawet powinny być cennym materiałem bazowym do przeprowadzenia dalszych, pogłębionych badań.

## Wprowadzenie

W krajach przechodzących transformację ustrojową, a za taki można wciąż uznać Polskę<sup>1</sup>, za jedno z największych wyzwań natury rozwojowej uznaje się działania podejmowane w celu poprawy atrakcyjności inwestycyjnej wybranych lokalizacji. Przyjmuje się, że napływ kapitału zagranicznego w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest w stanie pobudzić niezbędne reformy strukturalne oraz zdynamizować wzrost gospodarczy, prowadząc w dłuższym okresie do wzmocnienia gospodarczego i politycznego znaczenia kraju na arenie międzynarodowej. W globalnej konkurencji koncentrującej się m.in. na przyciąganiu mobilnych czynników produkcji chodzi przede wszystkim o to, by z perspektywy narodowych interesów gospodarczych w optymalny sposób ukształtować międzynarodowy podział pracy (wzmacniając określone kierunki specjalizacji w ramach międzynarodowej wymiany) i tym samym umiejętnie przechwycić możliwie maksymalną pulę korzyści płynących z faktu powszechnej liberalizacji stosunków gospodarczych na świecie.

By realizacja tak zarysowanych celów była w ogóle możliwa, niezbędna jest sprawna koordynacja mechanizmów podejmowania i wdrażania kluczowych decyzji w sferze określanej mianem strategicznej polityki handlowej<sup>2</sup>. Działaniami uzupełniającymi te wysiłki są kwestie specyficznego regulowania otwartości gospodarki, szczególnie w zakresie formy napływu zagranicznego kapitału. Zasadniczym wyzwaniem jest tutaj odpowiednie włączenie przedsięwzięć biznesowych realizowanych dzięki zagranicznym inwestorom w system gospodarczy tak, by wykorzystując krajowy (endogeniczny) potencjał wspierać określony kierunek przekształceń, stymulować powstawanie więzi kooperacyjnych oraz przepływ

---

<sup>1</sup> Autor już na wstępie przyjmuje takie założenie niejako nieco wbrew klasyfikacjom międzynarodowym, zgodnie z którymi Polska zaliczana jest do grupy krajów wysoko rozwiniętych. Pamiętać należy jednak, że tego typu statystyki ograniczają się głównie do bardzo syntetycznych zmiennych opisujących przede wszystkim jakość życia mierzoną wskaźnikiem PKB *per capita* (np. wg *Human Development Report* w roku 2007 PKB *per capita* w Polsce wg paritetu siły nabywczej wynosiło ok. 16 tys. USD, wg Eurostat było to 53,8% średniej unijnej obliczonej dla 27 krajów członkowskich), lecz nie oddają niestety całej złożoności problematyki związanej z reformami społeczno-gospodarczymi ukierunkowanymi m.in. na budowę gospodarki rynkowej. Polska w ocenie autora wciąż boryka się z problemami, których źródło tkwi w okresie sprzed 1989 roku, wobec których popełniono swoisty „grzech zaniechania”. Jest to jednak temat na inną dyskusję.

<sup>2</sup> Chodzi tutaj zwłaszcza o wsparcie krajowych eksporterów, sektorów uznawanych za lokomotywy krajowego wzrostu gospodarczego, jak i generowanie i komercjalizację innowacyjnych pomysłów powstających w ramach sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz realizowanych przez ośrodki badawczo-rozwojowe, zarówno te finansowane z funduszy publicznych, jak i należące do prywatnych korporacji.

wiedzy i technologii, wzmacniając tym samym strukturalne podstawy wzrostu i rozwoju gospodarczego w danym kraju.

Osiągnięcie założonych wyników w tej sferze ma także kluczowe znaczenie dla poprawy jakości życia w ujęciu regionalnym, dlatego polityka pozyskiwania inwestycji zagranicznych jest zwykle ściśle związana z problemami rozwojowymi poszczególnych części kraju. I tak oto regiony, których gospodarka i niejako ukryty w niej potencjał pełnią ważną rolę w krajowej strukturze wytwarzania, są zwykle w korzystniejszej sytuacji w porównaniu z tymi, gdzie warunki prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej z uwagi na określone problemy (np. stan infrastruktury, nieprzystająca do potrzeb i oczekiwań rynku pracy strukturę kształcenia, położenie geograficzne) są oceniane negatywnie.

Tym samym konieczna staje się refleksja nad możliwościami i zakresem interwencji państwa. Należy ją rozumieć w kategoriach wysiłków podejmowanych zarówno przez władze centralne, jak i regionalne/lokalne, których efektem będzie poprawa atrakcyjności inwestycyjnej rozumianej jako zespół specyficznych cech decydujących o zlokalizowaniu przedsięwzięcia inwestycyjnego w określonym miejscu. W sytuacji braku wystarczającej ilości i jakości „twardych atutów”, które mogłyby wpłynąć na decyzję potencjalnego inwestora zagranicznego, koniecznym staje się m.in. podjęcie działań o charakterze wizerunkowym. Należałoby je przede wszystkim wiązać z prowadzeniem aktywnych zabiegów wśród przedsiębiorstw sygnalizujących swoje zainteresowanie inwestowaniem regionie. Takie działania byłyby prowadzone przez znających materię kompetentnych przedstawicieli władz centralnych, regionalnych i lokalnych. Wydaje się przy tym konieczne, by tzw. czynnik administracyjny, zwłaszcza w warunkach niedostatecznego rozwoju sfery rynkowej, zwykle podejmował przez określony czas rolę wspierającą<sup>3</sup>.

Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla rozwoju gospodarczego w regionie jest zatem niezwykle ważnym zagadnieniem, które warto przedyskutować przy okazji konferencji poświęconej efektom funkcjonowania samorządu powiatowego w Polsce<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Praktyka pokazuje, że taką rolę lokalne, regionalne i centralne władze pełnią w zasadzie nieustannie, będąc świadome potencjalnych korzyści związanych z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wydaje się, że efekty tych działań stanowią bardzo jednoznaczny dowód dobrej lub słabej skuteczności zaangażowanych w te procesy aktorów politycznych, co jest czynnikiem trudnym do przecenienia w cyklicznie następujących po sobie wyborach.

<sup>4</sup> Generalna ocena 10-letniej działalności powiatów w Polsce jest raczej niekorzystna, co wynika przede wszystkim z faktu wykonywania szeregu działań zleconych powiatom przez szczebel centralny, a które z powodzeniem mogłyby być realizowane przez gminy (infrastruktura drogowa, szkoły średnie, infrastruktura ochrony zdrowia). W związku z takim stanem rzeczy powiaty mają bardzo mocno ograniczoną suwerenność finansową, gdyż głównym źródłem finansowania ich budżetów są transfery z budżetu centralnego i nie są one w stanie generować dochodów własnych, które pozwoliłyby im realizować ważne dla lokalnych społeczności

Jest to tym samym okazja, by zaprezentować pewien wycinek badań poświęconych problemowi klimatu inwestycyjnego na Dolnym Śląsku, które w ocenie piszącego te słowa, jak i wszystkich zaangażowanych w przygotowanie i realizację grantu badawczego (zob. niżej) mają pełnić nie tylko funkcję poznawczą, lecz także zasugerować podjęcie odpowiednich i – co nie mniej ważne – skutecznych działań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz innych aktorów tworzących szeroko rozumianą sferę administracji państwowej.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wyników badań empirycznych odnoszących się do roli i znaczenia szeroko rozumianej administracji funkcjonującej w regionie, która bierze udział w skomplikowanej i trudnej „grze o inwestorów”. Zostały one pozyskane w toku realizacji grantu badawczego rozwojowego „Klimat inwestycyjny Dolnego Śląska w ocenie bezpośrednich inwestorów zagranicznych” finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wykonanego przez pracowników Zakładu Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Integracji Europejskiej, w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego<sup>5</sup>.

Dolny Śląsk jako jeden ze stosunkowo najlepiej rozwiniętych regionów pełni bardzo ważną rolę na inwestycyjnej mapie Polski. Napływ kapitału zagranicznego na Dolny Śląsk jest na pierwszy rzut oka wypadkową zarówno atrakcyjnego położenia geograficznego (bliskość rynku niemieckiego oraz czeskiego, pozwalająca zbudować inwestorom silne więzi kooperacyjne z przedsiębiorcami z tych krajów), dobrze rozwiniętej infrastruktury (głównie autostrada A4) czy też możliwości zatrudnienia dobrze wykształconej młodej kadry, prezentującej sobą cechy cenione przez zagraniczne firmy<sup>6</sup>. Rzecz jasna czynniki te nie wyczerpują złożoności oceny klimatu inwestycyjnego (atrakcyjności inwestycyjnej) Dolnego Śląska. Zespół badawczy podjął się zatem próby zweryfikowania funkcjonującej w

---

funkcje. Krytyczne głosy wskazują ponadto, że powiaty stały się „przechowalnią” dla polityków (starostowie nie są wybierani w drodze powszechnego głosowania, lecz w wyniku zawieranych na poziomie samorządu powiatowego politycznych koalicji) i tym samym stanowią one zorganizowaną grupę interesu, która broni określonego *status quo*.

<sup>5</sup> Kierownikiem grantu był prof. dr hab. Jerzy Rymarczyk, a w skład zespołu wchodził dr Marek Wróblewski, dr Mariusz Niemiec, dr Wioletta Niemiec, dr Mateusz Błaszczyk oraz autor tego artykułu – dr Bartosz Michalski. Opracowanie niniejsze stanowi tylko prezentację wycinka zrealizowanych badań. Zainteresowani tą problematyką mogą zapoznać się z kompleksowymi wynikami i ich analizą sięgając do pozycji J. Rymarczyk, M. Błaszczyk, B. Michalski, M. Niemiec, W. Niemiec, M. Wróblewski, *Klimat inwestycyjny Dolnego Śląska w ocenie bezpośrednich inwestorów zagranicznych*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2008 lub skorzystać z serwisu <http://www.msg.uni.wroc.pl/klimat>. Siłą rzeczy wiele treści składających się na rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu pochodzi z cytowanej powyżej pozycji.

<sup>6</sup> Zob. szerzej Warsaw Business Journal, *Investing in Poland 2010*, s. 12–14 ([http://www.paiz.gov.pl/publikacje/jak\\_prowadzic\\_dzialalnosc\\_gospodarcza\\_w\\_polsce](http://www.paiz.gov.pl/publikacje/jak_prowadzic_dzialalnosc_gospodarcza_w_polsce), pobrano 20.11.2009).

#### MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

powszechnej świadomości i obiegu wiedzy odnośnie czynników zachęcających i zniechęcających inwestorów zagranicznych do podejmowania działalności gospodarczej w regionie i wskazania potencjalnie takich zmiennych, które byłyby typowe dla Dolnego Śląska i zarazem czyniłyby region miejscem w pewnym stopniu unikatowym. Pozwoliłoby to m.in. administracji rządowej i samorządowej na zbudowanie bardziej przekonującego i trafiającego w oczekiwania inwestorów przekazu, na który składałaby się analiza czynników bezpośrednio determinujących opłacalność przedsięwzięcia inwestycyjnego w regionie, jak i tych, które określałyby szeroko definiowaną przyjazność otoczenia zewnętrznego.

### **Charakterystyka badania**

Badania poświęcone problemowi oceny klimatu inwestycyjnego na Dolnym Śląsku oraz czynników, które go kształtują, przeprowadzono w pierwszej połowie roku 2008. Składały się one zarówno z badań ilościowych (zrealizowanych przy użyciu kwestionariusza ankiety rozesłanego przedsiębiorstwom z udziałem kapitału zagranicznego działającym na Dolnym Śląsku <sup>7</sup>), jak i jakościowych (wywiady w reprezentantami wybranych przedsiębiorstw). Ich celem było poznanie utrwalonych w świadomości inwestorów ocen dotyczących prowadzenia ich działalności gospodarczej w regionie, jak i głębsza eksploracja przyczyn wyrażania takich opinii.

Aby umożliwić poznanie prawdziwych sądów badanej populacji, badanie ilościowe musiało siłą rzeczy charakteryzować się wysokim stopniem standaryzacji pytań i udzielanych na nie odpowiedzi. Zespół musiał także w możliwie największym stopniu zminimalizować ryzyko odpowiedzi nieprecyzyjnych wynikających z możliwości niezrozumienia poszczególnych poruszanych w ankiecie zagadnień. Z tego powodu zadawane w badaniu ankietowym pytania musiały być jednoznacznie i klarownie sformułowane, zmuszając niejako respondenta do udzielenia automatycznej, zinterioryzowanej w jego świadomości odpowiedzi. Przyjęto ponadto konsekwentne posługiwanie się skalami ilościowymi i porządkowymi, rezygnując na tym etapie badań z zadawania pytań otwartych.

W przygotowanym kwestionariuszu ankiety zastosowano łącznie 8 pytań, które obejmowały 35 zmiennych. Kwestia dotycząca problemów funkcjonowania władz lokalnych, regionalnych oraz instytucji z nimi związanych znalazła się w pytaniu 4, w ramach którego

---

<sup>7</sup> Istniała także możliwość wypełnienia ankiety poprzez specjalnie do tego przygotowaną stronę internetową.

ankietowani zostali poproszeni o dokonanie oceny wpływu czynników natury politycznej, makroekonomicznej i instytucjonalnej. W odniesieniu do samorządu (rozumianego tutaj jako zbiór podmiotów, na który składały się urząd marszałkowski, urzędy powiatowe, urzędy miast i gmin oraz agencje rozwoju regionalnego) ankietowanych poproszono o odniesienie się do problemu wsparcia świadczonego inwestorom przez wspomniane jednostki, gdzie ocena przeprowadzona została na skali od 1 do 5 (1 – brak wpływu, 5 – decydujący wpływ).

Ponadto w tym samym pytaniu odniesiono się do oceny wsparcia dla inwestorów ze strony rządu i jego agend (Ministerstwa Gospodarki, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, urzędu wojewody), jak również wpływu funkcjonowania w regionie specjalnych stref ekonomicznych, parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, lokalnych stref aktywności gospodarczej itp., których istnienie jest wypadkową inicjatyw podejmowanych zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym/lokalnym, co rzecz jasna wymaga określonego współdziałania wymienionych aktorów. Oczywiście poszczególne rozwiązania, które w swoich założeniach mają stymulować powstawanie nowych przedsiębiorstw, charakteryzują się odmienną specyfiką i zasięgiem oddziaływania, co sprawia, że w odniesieniu do tego problemu różnie rozkłada się stopień i zakres zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego i/lub urzędów centralnych.

Populację badań ilościowych stanowiły wszystkie ulokowane na terenie województwa dolnośląskiego przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, prowadzące działalność produkcyjną w regionie (z analizy wykluczono firmy koncentrujące się wyłącznie na działalności usługowej<sup>8</sup>). Operat do badań stanowiły dane pozyskane z terenowej bazy Rejestru Gospodarki Narodowej (REGON) prowadzonej przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu. Ogółem wysłano 4396 ankiet, jednak okazało się, że znaczna część danych była błędna, ponieważ 957 ankiet wróciło jako niepodjęte. Dwa miesiące po pierwszej wysyłce ponowiono próbę dotarcia do przedsiębiorców, którzy nie odpowiedzieli na ankietę, pomijając przy tym te, których dane były nieaktualne. W sumie uzyskano 107 wypełnionych kwestionariuszy (z czego, po weryfikacji kompletności odpowiedzi, 106 zakwalifikowano do analizy). Powodami tak niskiej zwrotności okazały się być przede wszystkim:

---

<sup>8</sup> Uczyniono tak m.in. dlatego, że sektor usługowy charakteryzuje się inną specyfiką działalności, która czyni takie przedsiębiorstwa mniej wrażliwymi na oddziaływanie specyficznych czynników tworzących klimat inwestycyjny w regionie. Główną cechą usług jest niejako ich „odterytorialnienie” (jest to zarazem cecha typowa dla postępu procesów globalizacji) możliwe dzięki funkcjonowaniu szybkich i sprawnych łączy umożliwiających komunikację w zasadzie z całym światem.

- niechęć do wzięcia udziału w badaniu spowodowana częstymi i licznymi prośbami kierowanymi do przedsiębiorców przez innych badaczy,
- niepewność, czy ankiety rzeczywiście trafiły do osób, które miały odpowiedzieć na pytania zawarte w kwestionariuszu,
- niechęć do wzięcia udziału w badaniu wynikająca generalnie z założeń przyjętych w ramach polityki kontaktów przedsiębiorstwa z podmiotami zewnętrznymi, zakładającą każdorazową odmowę w sytuacji, gdy przedsiębiorca pytany jest o kwestie, których nie zamierza ujawnić.

Wobec powyższego nie udało się zbudować próby spełniającej wymóg reprezentatywności, choć nie oznacza to, że pozyskane w toku badania opinie w ogóle należy pominąć milczeniem i uznać za bezwartościowe. Wbrew pozorom można jednak przyjąć, że odpowiedzi udzielili przedsiębiorcy, którym zależało na wyrażeniu swojej opinii. W ich ocenie taka otwarta postawa może być jednym ze skutecznych sposobów dotarcia z pewnym ważnym przekazem do osób czy instytucji kompetentnych w zakresie kreowania warunków dla działalności gospodarczej w regionie, wywołania w ten sposób szerszej dyskusji nad problemami zgłaszanymi przez przedsiębiorców, a może nawet podjęcia działań zmierzających do poprawy istniejącej sytuacji.

Z kolei w toku badania jakościowego, realizowanego przy zastosowaniu techniki wywiadu swobodnego, dano inwestorom możliwość wypowiedzenia się zarówno na temat ich doświadczeń zebranych w toku działalności na Dolnym Śląsku, jak i zdefiniowania określonych oczekiwań względem lokalnej, regionalnej i krajowej administracji. Jak już zostało wspomniane, badania koncentrowały się na eksploracji treści ujawniających rzeczywiste postawy i poglądy oraz miały pozwolić na pogłębienie interpretacji wyników badań ilościowych. Ich celem była szczegółowa diagnoza problemów związanych z klimatem inwestycyjnym. W odróżnieniu od badań ankietowych, które miały dać odpowiedź na pytanie „ile?”, „w jakim stopniu?”, ta część skupiała się na uzyskaniu odpowiedzi na pytania „jak?” i „dlaczego?”

Założony scenariusz rozmowy obejmował rzecz jasna kwestie związane ze współpracą i kontaktami przedsiębiorstwa z administracją działającą na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Badaniem tym objęto 22 przedsiębiorstwa, funkcjonujące w różnych częściach Dolnego Śląska, będące dla lokalnej gospodarki cenionymi pracodawcami, oddziałujące tym samym na powstawanie firm z nimi kooperujących. Wspomnieć należy także, że ich



pojawienie się wymogło także w pewien sposób konieczne dostosowania zwłaszcza po stronie władz lokalnych, uwrażliwiając je na złożone zagadnienia związane z tworzeniem i rozwijaniem przyjaznych relacji z przedsiębiorstwami inwestującymi w regionie.

## **Ocena działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej na Dolnym Śląsku – wyniki badań ilościowych**

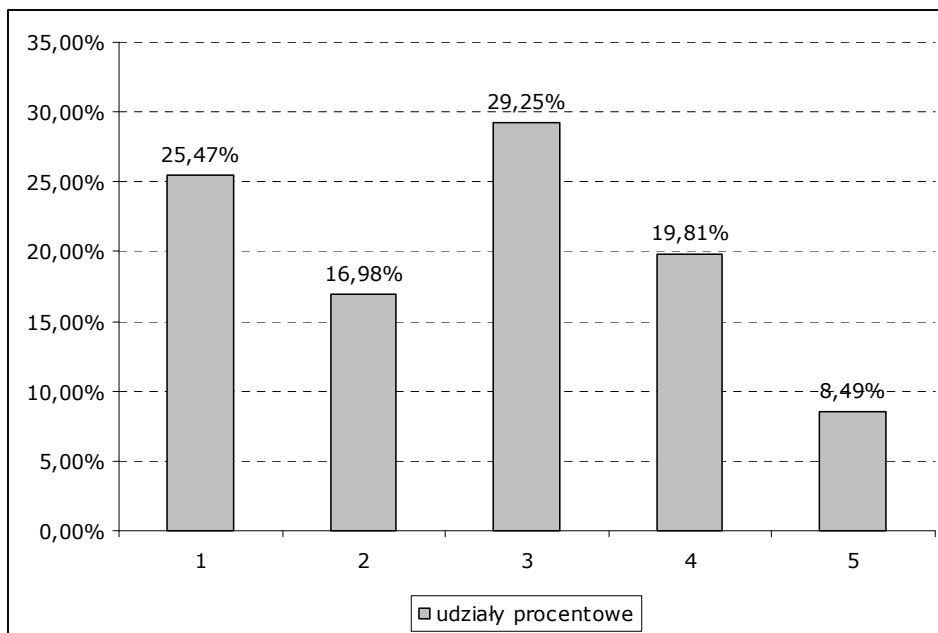
Konstruując kwestionariusz ankiety, zespół badawczy przyjął na wstępie założenie, że klimat inwestycyjny w regionie jest wypadkową ocen dokonywanych przez zagranicznych inwestorów przede wszystkim w przekroju następujących zagadnień:

- administracja,
- infrastruktura,
- rynek pracy,
- otoczenie biznesu,
- uwarunkowania prawne,
- uwarunkowania makroekonomiczne.

Celem badań było określenie, które z nich w przypadku Dolnego Śląska odgrywają największą rolę oraz czy taki syntetyczny schemat analizy warunków prowadzenia działalności gospodarczej znajduje potwierdzenie wśród przedsiębiorców zagranicznych, którzy zainwestowali swoje środki w tym regionie.

W odniesieniu do ocen na temat wsparcia udzielanego inwestorom ze strony rządu i jego agend, samorządu terytorialnego oraz funkcjonowania rozwiązań prawnych, które, jak wspomniano, są swoistą wypadkową współdziałania tych organów, otrzymano następujące wyniki. Zostały one przedstawione w formie graficznej na poniższym wykresach (zob. wykresy 1–3).

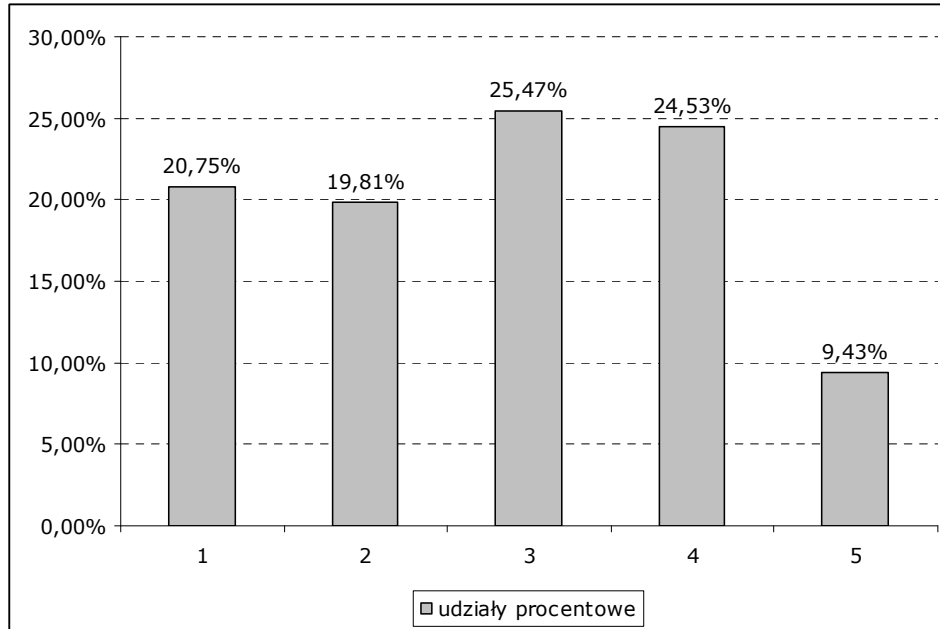
Ocena wsparcia dla inwestorów ze strony rządu i jego agend



Uwaga: skala ocen: 1 - brak wpływu, 2 - mały wpływ, 3 - średni wpływ, 4 - duży wpływ, 5 - decydujący wpływ.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

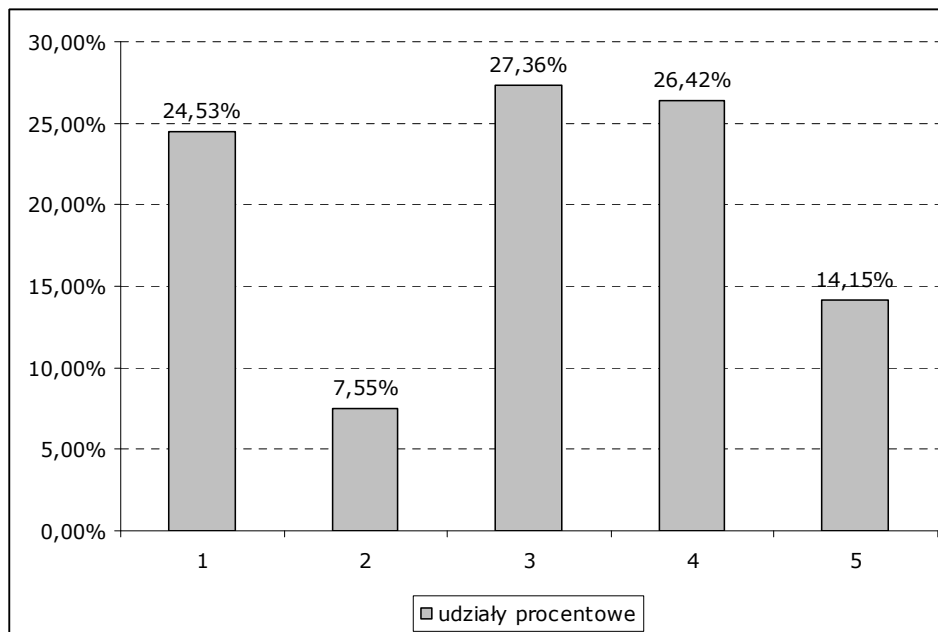
**Ocena wsparcia dla inwestorów ze strony samorządu  
(marszałek, powiat, gmina, agencje rozwoju regionalnego)**



Uwaga: skala ocen: 1 - brak wpływu, 2 - mały wpływ, 3 - średni wpływ, 4 - duży wpływ, 5 - decydujący wpływ.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

**Ocena wpływu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych,  
parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości,  
lokalnych stref aktywności gospodarczej itp.**



Uwaga: skala ocen: 1 - brak wpływu, 2 - mały wpływ, 3 - średni wpływ, 4 - duży wpływ, 5 - decydujący wpływ.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań empirycznych.

Z dwóch pierwszych zestawień wynika, że wsparcie samorządu terytorialnego dla inwestorów zagranicznych jest oceniane minimalnie lepiej od wsparcia oferowanego tym podmiotom przez rząd i powiązane z nim instytucje. Wartości średnie wynoszą w tym przypadku 2,82 dla samorządu oraz 2,69 dla rządu (modalna i mediana w każdym przypadku wynosi 3)<sup>9</sup>. Warto zwrócić przy tym uwagę, iż relatywnie większa liczba inwestorów uznaje, że wsparcie ze strony rządu i jego agend nie ma dla nich żadnego znaczenia w sytuacji, gdy podjęli się oni prowadzić działalność gospodarczą w regionie (takich wskazań było ok. 25%, wobec niecałych 21% w odniesieniu do samorządu). Relatywnie więcej wskazań samorząd w porównaniu z rządem uzyskał także w przypadku ocen najwyższych (4 – duży wpływ oraz 5 – decydujący wpływ). Jednocześnie samorząd zebrał także minimalnie większą liczbę ocen, zgodnie z którymi jego działalność ma mały wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w regionie.

<sup>9</sup> Eliminując z obliczeń wskazania „brak wpływu” i pozostawiając skalę ocen 2–5, opinie na temat wpływu samorządu nadal prezentują się minimalnie korzystniej w porównaniu z rządem. Wartości średnie wynoszą wtedy odpowiednio 3,29 oraz 3,26.

Powyższe dane mogą oznaczać, że działalność administracji regionalnej i lokalnej oraz jednostek od nich zależnych jest dla inwestorów zagranicznych na Dolnym Śląsku znacznie bardziej znana i w pewnym zakresie także bardziej istotna niż kontakty z podmiotami centralnymi. Sugeruje to także zasadność/konieczność rozwijania i utrzymywania odpowiednich relacji łączących organy samorządu terytorialnego z przedsiębiorcami. Chodzić tu może zwłaszcza o wsłuchiwanie się w oczekiwania działających w regionie przedsiębiorców oraz podejmowanie inicjatyw uchwało- i ustawodawczych (choćby w ramach zorganizowanego lobbingu wspólnie ze stowarzyszeniami samych przedsiębiorców) na szczeblu lokalnym, względnie krajowym oraz efektywnej realizacji zadań kompetencyjnie przypisanych samorządowi, które będą skutkować poprawą warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Jeszcze korzystniej prezentuje się natomiast ocena rozwiązań prawnych (typu specjalne strefy ekonomiczne, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, strefy aktywności gospodarczej), w tworzeniu których samorząd i rząd muszą zasadniczo współdziałać, zwłaszcza w sferze odpowiedniego prawodawstwa ogólnokrajowego, z którego właściwy w kontekście problemów rozwojowych regionów użytek mogą zrobić władze regionalne i lokalne. Oczywiście ich skuteczność (w sensie pożądanego oddziaływania) uwarunkowana jest zwykle prawidłową diagnozą specyficznych problemów lokalnych i wolą ich rozwiązania. Ta z kolei wydaje się być silnie powiązana z kwestią sprawności procesów decyzyjnych na poziomie regionalnym/lokalnym oraz jakością współpracy lokalnych liderów społecznych i politycznych. Znaną polską bolączką jest choćby fakt, że budowa ścieżki politycznej kariery rozpoczyna się niejednokrotnie na szczeblu gmin i powiatów, stając się w przypadku osiągnięcia sukcesu swoistą odskocznią do sejmiku wojewódzkiego, a nawet parlamentu. Trudno w takiej sytuacji o zachowanie spójności działań w regionie, zwłaszcza że nie powinny być one ukierunkowane jedynie na pozyskiwanie poparcia politycznego przez medialnie głośne przedsięwzięcia. Wspólnota lokalna i jej liderzy powinni raczej dążyć do realizacji pomysłów długofalowych, wpisujących się w określoną strategiczną wizję, w ramach której bezpośrednio inwestycje zagraniczne mogą ogrywać istotną rolę.

Wpływ wspomnianych wyżej rozwiązań instytucjonalno-prawnych został przez zagranicznych inwestorów oceniony lepiej niż funkcjonowanie samorządu i rządu. Wartość średnia wyniosła 2,98, przy czym widać, że wpływ na nią miała stosunkowo silna koncentracja ocen wskazujących zarówno brak wpływu (niemal 25%), jak i duży i decydujący

wpływ (razem ok. 41%)<sup>10</sup>. Takie wyniki sugerują, że funkcjonowanie instrumentów poprawiających konkurencyjność kosztową przedsiębiorstw (*vide* specjalne strefy ekonomiczne), stymulujących działalność innowacyjną bądź powstawanie lokalnych klastrów (*vide* parki technologiczne) lub wspomagających tworzenie małych firm przez młodych ludzi (*vide* inkubatory przedsiębiorczości) jest generalnie właściwym i przynoszącym określone korzyści kierunkiem działań. Umożliwiają one ciągłe pozyskiwanie nowego kapitału (nie tylko finansowego, lecz także intelektualnego), co zwykle w dłuższym okresie przekłada się na systematyczną poprawę atrakcyjności danej lokalizacji/regionu dla większych przedsiębiorstw<sup>11</sup>.

W sytuacji narastającej konkurencji o mobilny kapitał tego typu rozwiązania oraz aktywność lokalnych, regionalnych i krajowych władz wydają się być wręcz niezbędne i powinny być utrzymane nawet pomimo wywierania międzynarodowej presji ze strony krajów wysoko rozwiniętych. Ich zdaniem takie formy przyciągania inwestorów są niezgodne z zasadami zdrowej konkurencji, oferują bowiem wybranym przedsiębiorstwom udogodnienia natury finansowej (zwolnienia podatkowe, współfinansowanie kosztów szkoleń kadry pracowniczej, dotowanie miejsc pracy, przygotowanie terenu pod inwestycję) stawiające je w korzystniejszej sytuacji w porównaniu z rywalami rynkowymi, którzy z takich preferencyjnych rozwiązań nie mogą korzystać.

Nie należy jednak zapominać o regionalnym wymiarze tego zagadnienia, gdyż m.in. dzięki napływowi zagranicznych inwestorów możliwe jest szybsze nadrobienie zapóźnień rozwojowych. Warto także pamiętać o tym, że podobne działania mogą podjąć inne kraje, zatem już dziś należałoby się zastanowić nad rozwiązaniami utrzymującymi działalność inwestorów w regionie przez dłuższy czas. Niewątpliwym wyzwaniem jest (widać to choćby na przykładzie powiatu polkowickiego), jak trwale powiązać i spożytkować ich aktywność w procesie nieuniknionych przekształceń strukturalnych lokalnej gospodarki. Na obecnym etapie rozwoju gospodarczego Polski i Dolnego Śląska sugeruje się zwłaszcza podjęcie bardziej selektywnej polityki pozyskiwania inwestorów zagranicznych. Pożądanym byłoby, żeby te działania pozostawały spójne z prowadzoną przez rząd polityką przemysłową czy innowacyjną, o ile taka strategiczna wizja zostanie przezeń w ogóle sformułowana<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Gdyby ponownie wyeliminować z obliczeń wskazania „brak wpływu”, to wówczas wartość średnia wyniosłaby 3,62.

<sup>11</sup> Które zarazem bardziej drobiazgowo i ostrożnie oceniają klimat inwestycyjny potencjalnych lokalizacji.

<sup>12</sup> Powraca tu zatem kwestia podjęcia spójnych działań na gruncie strategicznej polityki handlowej i większej aktywności choćby na forum Unii Europejskiej, na poziomie której coraz silniejsze wydają się być tendencje

W pewnym zakresie szansą jest także rosnąca autonomia regionów (jako konsekwencja funkcjonowania zasad unijnej polityki regionalnej i przyjętego modelu integracji politycznej w Europie), choć i tutaj należy mieć na względzie ograniczenia natury finansowej. Powszechnie wiadomo, że skuteczność różnego typu inicjatyw zależy w głównej mierze od sprawnego transferu środków na ich realizację. Polskie regiony, w tym także Dolny Śląsk, nie są wobec tego dobrze przygotowane, by w takiej grze odnosić znaczące sukcesy, zwłaszcza jeśli spojrzeć na źródła generowania potencjalnych dochodów własnych. Lokalne i regionalne inicjatywy wciąż muszą zabiegać i znajdować szeroko definiowane poparcie ze strony głównych decydentów funkcjonujących w Warszawie.

Wracając do interpretacji danych, pogłębiona analiza statystyczna wyników otrzymanych w drodze badania ankietowego przyniosła szereg zaskakujących wniosków. Po przeprowadzeniu stosownych obliczeń okazało się, że 31 zmiennych, o które pytano w ankiecie, jest wysoce współzależnych i odnosi się do kilku zasadniczych wymiarów, za pomocą których można opisać klimat inwestycyjny na Dolnym Śląsku. Przy pomocy metod analizy czynnikowej możliwe było także zrekonstruowanie wzajemnych zależności między nimi, natomiast wykorzystując metodę głównych składowych wyodrębniono 9 zasadniczych wymiarów klimatu inwestycyjnego. Jednocześnie zastosowano wobec nich standaryzację, co pozwoliło na ich uniezależnienie względem siebie. Tym samym określono, że tymi nowymi wymiarami są:

- otoczenie biznesu,
- wsparcie administracyjno-polityczne,
- wyposażenie w czynniki produkcji,
- atrakcje Dolnego Śląska,
- sytuacja ekonomiczno-polityczna
- koszty prowadzenia działalności gospodarczej,

---

zmierzające ku większej koncentracji kompetencji w omawianym zakresie na szczeblu wspólnotowym (Komisja Europejska). Z perspektywy celów rozwojowych Polski, z uwagi na ograniczenie autonomii decyzyjnej (a nawet gospodarczej suwerenności) niekoniecznie musi być to kierunek korzystny. Warto również pamiętać o możliwościach tzw. ukrytego wsparcia, ponieważ takowe prawdopodobnie zaistnieją w przypadku podjęcia zakrojonych na szeroką skalę projektów inwestycyjnych, których celem będzie przeciwdziałanie tzw. globalnemu ociepleniu (budzącego wciąż niemałe kontrowersje co do jego przyczyn i faktycznego znaczenia). Pod pozorem walki z niepożądanymi emisjami obciążającymi środowisko naturalne rządy mogą być wręcz zmuszone do zaoferowania przedsiębiorstwom określonych instrumentów wsparcia, które *de facto* przełożą się na ich lepszą sytuację kosztową. Realizacja inwestycji proekologicznych niekoniecznie wpisuje się w twarde cele działalności biznesowej, choć w ich osiągnięciu może także pomóc (*vide* działania związane z tzw. społeczną odpowiedzialnością biznesu, w ramach których przedsiębiorstwo może budować wizerunek firmy dbającej o ekologię, promującej zrównoważony rozwój i odpowiedzialną konsumpcję dóbr, co może mu przysporzyć dodatkowych klientów).

#### MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

- uwarunkowania prawne,
- położenie geopolityczne,
- potencjał intelektualny.

W przypadku wymiaru określanego jako wsparcie administracyjno-polityczne największy wpływ na niego miały trzy zaprezentowane powyżej zmienne. Korelacja w przypadku każdej z nich przekraczała wartość 0,8. Prowadzi to do wniosku, że wspólne ich występowanie i silna korelacja z tak nazwanym wymiarem jako składową klimatu inwestycyjnego na Dolnym Śląsku świadczy o kompleksowym postrzeganiu tego zagadnienia przez inwestorów. Przedsiębiorcy generalnie nie rozróżniają zatem poszczególnych podmiotów i przypisanych im kompetencji. Można więc sądzić, że szeroko rozumiana administracja powinna w ich ocenie działać sprawnie i nie mnożyć z ich perspektywy niepotrzebnych problemów. Prawdopodobieństwo istnienia właśnie takiej postawy wydaje się potwierdzać stosunkowo wyraźna korelacja ( $r = 0,428$ ) między wymiarem „wsparcie polityczno-administracyjne” a zmienną odnoszącą się do systemu ulg i preferencji finansowych. Co wydać się może szczególnie zaskakujące, w przeprowadzonym badaniu nie wykazano istotnej korelacji między wspomnianym wymiarem a stanem infrastruktury w regionie, dostępnością nieruchomości komercyjnych czy kosztami pracy.

Zespół w toku realizowanego badania zbudował także syntetyczny wskaźnik klimatu inwestycyjnego, którego zmienność jest w  $\frac{1}{3}$  kształtowana przez 9 wyodrębnionych wymiarów<sup>13</sup>. Nie każdy ma rzecz jasna jednakowe oddziaływanie. I tak oto najsilniej wartość wskaźnika klimatu inwestycyjnego na Dolnym Śląsku determinują następujące wymiary:

- otoczenie biznesu,
- uwarunkowania prawne,
- wyposażenie w czynniki produkcji,
- sytuacja ekonomiczno-polityczna,

---

<sup>13</sup> Sugeruje to jednocześnie, że na syntetyczną ocenę klimatu inwestycyjnego na Dolnym Śląsku dokonywaną przez zagranicznych inwestorów wpływ mają inne zmienne, których w badaniu nie udało się uchwycić i zidentyfikować. Oznacza to poniekąd, że funkcjonująca w powszechnym obiegu wiedza na temat czynników kształtujących atrakcyjność inwestycyjną danej lokalizacji wymaga weryfikacji i aktualizacji. W toku takich kolejnych badań należałoby taką próbę podjąć. Mogłoby się przykładowo okazać, że przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego działające na Dolnym Śląsku kierują się w swoim zachowaniu motywem naśladowania decyzji większych od siebie podmiotów lub są zmuszone poprzez istniejące powiązania biznesowe do lokalizowania swojej działalności w niewielkiej odległości od głównego odbiorcy. Decyzja o zlokalizowaniu inwestycji na Dolnym Śląsku może być także wypadkową indywidualnych, bardzo subiektywnych preferencji decydentów, bliskości kraju pochodzenia czy innych trudno wymiernych zmiennych.



- atrakcje Dolnego Śląska.

Wszystkie pozostałe wymiary, w tym analizowane tu w szczególności wsparcie administracyjno-polityczne, nie mają statystycznie istotnego znaczenia (w ich przypadku wartości współczynnika  $\alpha$  przekracza progową wartość 0,05).

Podobnie rzecz się ma z modelem opisującym ocenę klimatu inwestycyjnego. W jej skład wchodzi generalnie te same zmienne. Jediną różnicą jest zastąpienie wymiaru „atrakcje Dolnego Śląska” wymiarem „potencjał intelektualny”. Brak zmiennej syntetycznej „wsparcie administracyjno-polityczne” w obu modelach oznacza, że badani inwestorzy zagraniczni raczej obojętnie odnoszą się do działań podejmowanych przez krajową, regionalną oraz lokalną administrację.

Powyższe wyniki nie oznaczają jednak – i należy to wyraźnie zastrzec – że rola lokalnej, regionalnej i krajowej administracji nie ma w ogóle żadnego znaczenia. Odrzucenie tej zmiennej z uwagi na niespełnienie warunku statystycznej istotności oznacza jedynie, że istnieją inne czynniki, które mają silniejszy wpływ na decyzje inwestorów odnośnie podjęcia działalności gospodarczej w regionie, natomiast samo wsparcie administracyjno-polityczne oraz inne wymiary klimatu inwestycyjnego na Dolnym Śląsku tworzą pewne, nie zawsze dostrzegane i doceniane, tło dla tych wyborów.

### **Ocena działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej na Dolnym Śląsku – wyniki badań jakościowych<sup>14</sup>**

Z przeprowadzonych badań jakościowych zasadniczo wynika, że grupa przedsiębiorstw, których przedstawiciele udzielili wywiadu członkom zespołu badawczego, generalnie pozytywnie ocenia ten element środowiska/klimatu inwestycyjnego Dolnego Śląska. Warto w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, iż pojęcie administracji kojarzy się inwestorom zagranicznym przede wszystkim z administracją szczebla samorządowego – gminą, powiatem lub samorządem województwa, rzadziej zaś z administracją szczebla centralnego. Tym samym oceniając funkcjonowanie administracji wskazują najczęściej na wszelkie relacje lub ich brak z urzędnikami samorządowymi. Nie bez znaczenia jest tu jednak

---

<sup>14</sup> Niniejszy fragment artykułu bazuje na dokonanej już wcześniej przez autorów badań interpretacji otrzymanych wyników i stanowi jedynie odpowiednio przeredagowany dla potrzeb opracowania fragment końcowego raportu. Zob. J. Rymarczyk i in., *op. cit.*, s. 67–74.

także oddziaływanie administracji samej aglomeracji wrocławskiej nawet wtedy, gdy inwestor i jego zakład zlokalizowany jest poza stolicą Dolnego Śląska.

Analiza przeprowadzonych wywiadów wskazuje, iż do sformułowania wniosków odnoszących do oceny działalności administracji samorządowej, konieczne jest dokonanie podziału procesu inwestycyjnego na trzy zasadnicze etapy.

Etap pierwszy – przedinwestycyjny – w trakcie którego ma miejsce poszukiwanie lokalizacji dla potencjalnej inwestycji; to właśnie wówczas dochodzi do pierwszych kontaktów z administracją, trwają negocjacje, rozmowy, wzajemne ustalenia, strony (inwestor i przedstawiciele władz samorządowych) przyjmują na siebie różnego rodzaju wzajemne zobowiązania.

Etap drugi – inwestycyjny – kiedy to inwestor przystępuje do faktycznej realizacji inwestycji, przygotowuje teren pod budowę, infrastrukturę, a przede wszystkim buduje sam zakład produkcyjny.

Wreszcie etap trzeci – poinwestycyjny – następuje definitywne zakończenie ww. fazy inwestycji, inwestor zaczyna prowadzić działalność gospodarczą i w praktyce zaczyna doświadczać kontaktów z administracją.

Zdecydowana większość inwestorów twierdzi, że pierwsze kontakty z administracją samorządową miejsca lokalizacji ich inwestycji są dobre i przyjazne. Jest to spowodowane faktem, że zdecydowana większość gmin jest mocno zainteresowana działalnością podmiotów zagranicznych na swoim terenie, oferując im często różnego rodzaju wsparcie na etapie realizacji inwestycji oraz pomoc finansową w postaci ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości. Jak twierdzą przedstawiciele inwestorów, na tym etapie kontaktów widać bardzo wyraźnie, że zdecydowana większość gmin działa według bardzo pragmatycznego podejścia, ponieważ firma z udziałem kapitału zagranicznego może potencjalnie stać się bardzo ważnym ogniwem lokalnego systemu ekonomicznego. Zdaniem inwestorów w trakcie przedmiotowych rozmów często podnoszone są takie kwestie jak docelowa wielkość zatrudnienia, wielkość obrotów i tym samym płaconych podatków, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia budżetu i potrzeb finansowych gmin.

Inwestorzy nie kryją, że właśnie te zagadnienia bardzo często decydują tak o początkowej, jak i również dalszej współpracy. Sami jednocześnie podkreślają, iż łatwiej być dużym, ważnym dla lokalnej społeczności pracodawcą i płatnikiem podatku niż małym i średnim przedsiębiorcą. Można wówczas liczyć na większą przychylność władz samorządowych. W ocenie inwestorów należących do sektora małych i średnich

przedsiębiorstw taka polityka samorządu skutkuje często nierównym traktowaniem poszczególnych firm.

Z drugiej jednak strony faktem jest, iż znaczenie tego elementu na przestrzeni ostatnich kilku lat uległo istotnej zmianie. Siła jego oddziaływania jest dziś inna niż w połowie lat 90. XX wieku, kiedy to zdecydowana większość dolnośląskich gmin doświadczała problemów związanych z rosnącym bezrobociem. Inwestor był wówczas jedyną nadzieją, wręcz niepowtarzalną szansą na ograniczenie lokalnych problemów, zwłaszcza kiedy restrukturyzowano, czy likwidowano jedyny zakład pracy działający na rynku lokalnym. Dziś – jak podkreślają sami inwestorzy – gminy nadal chętnie widzą ich na swoim terenie, ale nie jest już tak, że kluczowym elementem staje się kwestia zatrudnienia lub fiskalnych transferów do lokalnego budżetu.

Zdaniem inwestorów współpraca z samorządem prezentuje się o wiele mniej korzystnie na etapie faktycznej realizacji inwestycji. W tym przypadku bardzo często (choć oczywiście nie jest to powszechną regułą) widać istotny rozdźwięk między praktyką a atrakcyjnymi ustaleniami poczynionymi na etapie przygotowania inwestycji (listy intencyjne, umowy o współpracy, porozumienia). Ich wdrożenie, w tym przede wszystkim wyegzekwowanie od władz samorządowych przyjętych na siebie zobowiązań, znacznie odbiega od pierwotnych założeń. Jak podnoszą sami zainteresowani, samorządy bardzo często obiecują, że jeśli inwestor zdecyduje się na lokalizację w ich gminie czy powiecie, to zrealizują inwestycje infrastrukturalne w postaci budowy drogi dojazdowej, chodników, parkingu, zintegrują zakład produkcyjny z systemem komunalnym, rozwiążą problemy związane z dostawami energii, utworzą (lub będą do tego dążyć) na tym terenie podobszar specjalnej strefy ekonomicznej, z czasem umożliwią kupno sąsiedniej działki celem powiększenia zakładu itd. Bywa nawet tak, że przyjmują na siebie zobowiązania, których faktycznie, jak się później okazuje, nie są w stanie wykonać, ponieważ wykracza to poza ich kompetencje i/lub możliwości finansowe.

Badane podmioty twierdzą, że dla samorządu najważniejsze jest, aby inwestor uwierzył w ich zapewnienia i w efekcie dokonał inwestycji, zostawiając na później rozwiązanie pojawiających się problemów. Skarżą się, iż samorząd nie jest w stanie zrozumieć, że pewnych procesów nie da się zatrzymać i jeśli już zapadła decyzja o realizacji inwestycji, to opóźnienie na poziomie miesiąca czy dwóch ma poważne konsekwencje natury finansowej. Często zatem bywa tak, że gmina zobowiązuje się do czegoś, a inwestycję tę na własny rachunek/koszt musi faktycznie wykonać inwestor. Dla niego brak wody, kanalizacji,

infrastruktury energetycznej itp. spowodowany przeciągającymi się w czasie procedurami administracyjnymi, nie jest akceptowalnym i racjonalnym wytłumaczeniem. Nie może być to zatem przyczyną wstrzymania całej inwestycji, która w związku z siecią wzajemnych zależności w ramach międzynarodowej organizacji całej grupy kapitałowej, której inwestor stanowi część, ma w określonym czasie rozpocząć realizację zdefiniowanych zadań produkcyjnych.

Błędem było – jak sami twierdzą dziś inwestorzy – nadmierne zaufanie udzielone władzy samorządowej i zgoda, by pewne ustalenia przybrały jedynie ustną postać. Sytuację tę dodatkowo komplikuje fakt, że w niektórych gminach ma miejsce silna rotacja na kluczowych z punktu widzenia inwestora stanowiskach samorządowych. Owa kadencyjność w połączeniu z negatywnie definiowanym upolitycznieniem jest bez wątpienia jednym z ważniejszych problemów.

Należy jednak podkreślić, że zdecydowana większość podmiotów objętych badaniem wskazuje, iż z punktu widzenia procedur administracyjnych proces ten przebiegał stosunkowo dobrze. I tak, np. relatywnie szybko wydawane były pozwolenia na budowę oraz wszelkie inne decyzje administracyjne w przedmiocie inwestycji. Zatem nie można władzom samorządowym odmówić chęci i zaangażowania oraz pomagania wszędzie tam, gdzie faktycznie mają ku temu możliwości. Podobnie jak na etapie wstępnych rozmów, tak też i później przedstawiciele władz wykazują ogromne zainteresowanie problemami związanymi z budową zakładu, choć nierzadko zdarza się, że nie potrafią rozwiązać konkretnej kwestii. Pojawiają się ty samym głosy sugerujące, że jeśli już nie mogą (lub nie umieją) pomóc, to powinni przynajmniej starać się nie przeszkadzać i nie utrudniać.

Jeszcze inaczej – zdaniem inwestorów – przedmiotowa współpraca (łącznie z jej brakiem) układa się na etapie zakończenia inwestycji i przystąpienia do faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej. Największym mankamentem tych późniejszych kontaktów jest ich ograniczenie jedynie do kurtuazyjnych spotkań, które są wprawdzie ważne, ale w wymiarze praktycznym niewiele wnoszą. W momencie, kiedy inwestorzy podejmują próbę rozwiązania konkretnego problemu, napotykają na różnego rodzaju trudności. Szczególnie negatywnie oceniane są usprawiedliwienia, które odnoszą się do pozornego przekroczenia kompetencji decyzyjnych odpowiednich organów administracji lub też rzekomo wykraczają poza możliwości finansowania budżetowego.

Z drugiej jednak strony inwestorzy wykazują rozumienie, że pewne decyzje, w tym zwłaszcza rozwiązania legislacyjne, są poza sferą wpływu władz samorządowych i tak jak

oni, tak też samorząd nie ma na niego wpływu. Jak podkreślają sami zainteresowani, choć każda sprawa spotyka się z pełną otwartością, wyrozumiałością i przychylnością władz, to jednak na tym najczęściej się kończy. Sprawność i efektywność działania jest generalnie niska. Niektóre spośród badanych firm twierdzą wręcz, że władza lokalna, która tak wiele deklarowała i po której tak wiele się spodziewano, nie wykazuje oczekiwanego zainteresowania przedmiotem inwestycji, nie mówiąc już o większym zaangażowaniu w rozwiązywanie problemów trapiących inwestora na co dzień.

Ciekawą obserwacją jest, że poziom zadowolenia bywa stosunkowo często odwrotnie proporcjonalny do wielkości gminy, a zatem czym mniejsza jednostka administracyjna, tym większa szansa na uzyskanie z jej strony pomocy. Oznacza to, że w mniejszych gminach bardziej dba się o inwestora, a nawet próbuje mu się pomagać, sugerując wręcz konkretne rozwiązania, wyprzedzając tym samym zmiany przepisów w niektórych dziedzinach.

Częstym problemem – jak zaznaczyła zdecydowana większość badanych firm – jest brak komunikacji pomiędzy sferą biznesu a administracją. Nie chodzi tutaj tylko o te najbardziej zawile i skomplikowane kwestie, ale także o najprostsze sprawy. Nawet w ich przypadku urzędnicy potrafią niekiedy wykazać się indolencją i niekompetencją, z całkowitym niezrozumieniem sytuacji włącznie, w jakiej znalazł się inwestor, co później we wzajemnych relacjach skutkuje usztywnieniem stanowisk i większą dozą nieufności.

Wyżej wymieniony zarzut nie dotyczy tylko rozwiązywania trudności, na które zwracają uwagę przedsiębiorcy, ale także przejawiania w tym względzie własnej inicjatywy, np. informowania potencjalnych beneficjentów o możliwościach rozwojowych, jakie towarzyszą lokalizacji w danej gminie, poszukiwania kolejnych inwestorów, uatrakcyjniania oferty inwestycyjnej.

Inwestorzy krytykują również taki stan rzeczy, kiedy przedstawiciele władzy publicznej najczęściej przypominają sobie o nich dopiero przed zbliżającymi się wyborami lub też gdyż trzeba znaleźć sponsora, który byłby gotów wesprzeć finansowo organizowaną przez samorząd akcję charytatywną lub imprezę sportową, pomoc w zakupie karetki itp. Oczywiście sami inwestorzy pozytywnie odnoszą się do tego typu przedsięwzięć i się w nie angażują, lecz jednocześnie oczekiwaliby, aby samorząd pamiętał o nich przez cały rok.

Kilku inwestorów zwróciło uwagę także na fakt, że samorząd nie tylko zwlekał z wybudowaniem drogi i innych elementów ośrodków infrastrukturalnych (chodniki, parkingi, przystanki), mimo iż wcześniej z własnej inicjatywy to deklarował, ale także wycofuje się z działań mających na celu utrzymanie istniejącej infrastruktury w dobrym stanie. I tak np.

pojawiają się problemy z bieżącą naprawą nawierzchni czy też odśnieżaniem dróg dojazdowych i chodników. W przypadku firm zlokalizowanych na terenie specjalnych stref ekonomicznych dochodzi do sporów kompetencyjnych pomiędzy władzami strefy a władzami gmin o to, do kogo należy droga i na kim ciąży wspomniane wyżej obowiązki. Ponieważ często strony nie mogą i nie potrafią osiągnąć porozumienia, w rezultacie cierpią na tym tylko sami inwestorzy i podmioty z nimi współpracujące (w tym także zatrudnieni tam pracownicy).

Wiele negatywnych opinii dotyczyło także działalności powiatowych urzędów pracy (PUP). Inwestorzy utrzymują, iż instytucje te tylko w niewielkim stopniu wypełniają nałożone na nie obowiązki. Ich zdaniem przede wszystkim nie wspierają we właściwy sposób procesów rekrutacji pracowników, nie potrafią zmotywować bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia (kierowane przez urząd osoby do pracy bardzo często z różnych przyczyn odmawiają podjęcia pracy), nie angażują się również w szkolenia zawodowe dla potencjalnych pracowników itp. Przedsiębiorcy nie potrafią często zrozumieć, dlaczego nikt z przedstawicieli PUP nigdy ich nie odwiedził i nie zapytał, jakie zgłaszają potrzeby i jakie miejsca pracy mogą zaoferować. Dziwi ich tym samym sytuacja, w której urząd, którego zadaniem jest wspieranie zatrudnienia oraz bieżący monitoring sytuacji na lokalnym rynku pracy, w różnych przyczyn nie potrafi efektywnie wywiązać się z przypisanych mu obowiązków. Może dochodzić w tej sytuacji do swoistych paradoksów, gdy za wartościowego pracodawcę uznawany będzie tylko duży inwestor, który jest w stanie sam zatrudnić 1000 osób. Taką samą ilość miejsc pracy jest w stanie zapewnić także 100 małych inwestorów, z których każdy zatrudnia po 10 osób.

Z drugiej jednak strony niektóre z firm, formułując tego rodzaju zarzuty, niemalże od razu definiują argumenty, które stanowią obronę instytucji samorządowych. Rozumieją bowiem, że sytuacja ta jest w dużej mierze wypadkową decyzji i rozwiązań systemowych, które zapadają na szczeblu centralnym.

Jednym z poważniejszych mankamentów, na który zwracają uwagę praktycznie wszyscy inwestorzy, jest niski poziom znajomości języków obcych przez przedstawicieli samorządu. Zdaniem inwestorów są takie gminy na terenie Dolnego Śląska, gdzie praktycznie nikt nie zna żadnego języka obcego. Trudno w tej sytuacji – jak sami podkreślają – prowadzić działalność, jeśli przedstawiciel gminy (wójt, burmistrz, prezydent, starosta) nie jest w stanie osobiście przekonać inwestora do swojej oferty, do miejsca potencjalnej lokalizacji przedsięwzięcia, jak i swojej osoby. Tłumacz nigdy nie będzie w stanie zastąpić osobistych

kontaktów, zwłaszcza w ramach nieformalnych spotkań, na których często zapadają kluczowe dla obu stron decyzje. Zarzut ten formułowany jest także w imieniu wszystkich innych potencjalnych inwestorów, którzy chcieliby zainwestować w danej gminie, a którzy nie mają z kim na ten temat porozmawiać (np. telefonicznie) lub kogo o to zapytać (drogą korespondencji elektronicznej). W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że inwestorzy dostrzegają fakt, że jedynie nieliczna grupa gmin oraz powiatów prowadzi swoje portale w języku angielskim i/lub niemieckim.

Kontakty i współpraca inwestorów zagranicznych z administracją szczebla centralnego ma w większości przypadków charakter sporadyczny. Decydująca jest tutaj kategoria spraw, które leżą w gestii tego szczebla władzy oraz położenie – daleko od Warszawy. Zwłaszcza ten ostatni element, w powiązaniu z trudnościami komunikacyjnymi między Dolnym Śląskiem a Warszawą, powoduje, że inwestorom trudno często bywać w różnych urzędach centralnych. Inwestorzy skarżą się także, że nie posiadają stosownej wiedzy o tym, kto i w jakim zakresie odpowiada za jakie sprawy, tym bardziej, że rotacja na urzędniczych stanowiskach bywa znacznie większa niż w samorządach. Jeśli zaś już dochodzi do kontaktów, to podobnie jak w przypadku władz samorządowych inwestorzy zwracają uwagę na brak elastyczności w podejściu do ich oczekiwań, znaczny zakres uznaniowości przy podejmowaniu decyzji, trudności z umówieniem się na spotkanie.

W zupełnie innym tonie inwestorzy wypowiadają się na temat władzy i urzędników skarbowych. Zdecydowana większość inwestorów wysoko ocenia działalność Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego (DUS), w tym w szczególności kompetencje i kwalifikacje jego pracowników. Kluczowa w tym względzie, zwłaszcza w odniesieniu do firm zlokalizowanych poza Wrocławiem, wydaje się być zmiana własności miejscowej, tj. przejęcie wszystkich inwestorów działających na terenie Dolnego Śląska przez ww. urząd. To właśnie inwestorzy spoza Wrocławia najczęściej wskazują na takie zalety jak: elastyczność, wyrozumiałość, partnerstwo. Twierdzą, iż w przeciwieństwie do lokalnych urzędów DUS coraz chętniej wykazuje modelowe probiznesowe podejście do analizowanych spraw, o czym choćby świadczy fakt, że przed podjęciem ostatecznej decyzji próbuje poznać specyfikę przedsiębiorstwa i ich działalności. W tym przypadku podejście, zgodnie z którym należy wyłącznie kontrolować i nakładać kary, odeszło w zapomnienie.

## Uwagi końcowe

Chcąc syntetycznie podsumować zaprezentowane rozważania na temat wpływu administracji lokalnej, regionalnej i krajowej na decyzje inwestorów zagranicznych działających na Dolnym Śląsku, należy przede wszystkim pamiętać, że z perspektywy przedsiębiorców nieistotna jest kwestia rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble. Największym udogodnieniem wobec tego wydawać się może idea wprowadzenia rozwiązania na kształt „jednego okienka” lub punktu kompleksowej obsługi inwestora w pełnym tego słowa znaczeniu (nie ograniczonego zatem do roli punktu informacyjnego, którego zadaniem jest „robić dobre, lecz krótkotrwałe wrażenie”). W takiej sytuacji inwestor miałby zawsze znanego partnera po drugiej stronie, który pełniłby rolę swoistego pośrednika w kontaktach z różnymi szczeblami decyzyjnymi i pilotowałby sprawy, na realizacji których inwestorowi zależy.

Rzecz jasna taki model współpracy wymagałby odpowiedniego przygotowania kompetencyjnego kadr urzędniczych. Niestety w polskich realiach wciąż istnieje problem tzw. negatywnej selekcji. Oznacza to, że najlepiej opłacane i tym samym atrakcyjne miejsca pracy istnieją w sektorze przedsiębiorstw, więc z reguły to tam trafiają kandydaci dysponujący relatywnie lepszą wiedzą i praktycznymi umiejętnościami<sup>15</sup>.

Poszukując pewnego kompleksowego i – co w polskim przypadku niezwykle ważne – zakorzenionego w historii wyjaśnienia takiego stanu rzeczy, należy przyznać, że jest on pochodną problemów charakterystycznych dla transformacji systemowej i problemów odziedziczonych po poprzedniej epoce. W sytuacji szybkiego rozwoju gospodarczego, który miał miejsce w Polsce na przestrzeni ostatnich 20 lat, okazało się, że osoby podejmujące pracę w administracji publicznej kierują się często zupełnie rozbieżnymi wobec oczekiwań świata biznesu wartościami, poglądami życiowymi oraz sposobem myślenia. To z kolei powoduje zazwyczaj utrudnioną komunikację między tymi dwoma środowiskami.

Ponadto swoiste nieustabilizowanie procesów transformacji systemowej i restrukturyzacji gospodarki znajduje swój wyraz w postępującej „inflacji prawa” i coraz silniejszej presji na biurokratyzację wielu sfer życia, która wydaje się być wyrazem braku zaufania w relacjach urzędów z ich otoczeniem zewnętrznym. Mnoży to rzecz jasna problemy

---

<sup>15</sup> Nie oznacza to jednak, że w administracji nie pracują ludzie traktujący takie zatrudnienie w kategoriach „mniejszego zła”. Z pewnością dałoby się wskazać przykłady urzędników „z powołania” – zaangażowanych i merytorycznie przygotowanych do sprawowania odpowiedzialnych funkcji.



dla samej administracji, która zajęta – stereotypowo rzecz ujmując – obsługą samej siebie zaczyna systematycznie stawać się obojętna na sugestie i oczekiwania innych podmiotów, w tym zagranicznych i krajowych przedsiębiorstw. Świadczyć to może także o braku etosu pracy urzędniczej, gdyż jej znaczenie „dzięki” doświadczeniom PRL-u uległo poważnej degradacji w społecznej hierarchii prestiżowych zawodów.

Z pewnością proces odbudowy kompetentnej klasy urzędniczej musi zająć wiele czasu, choć można niestety mieć przy tym uzasadnione wątpliwości, czy on w ogóle kiedykolwiek nastąpi. Tzw. młodzi wykształceni z wielkich miast, o ile zamierzają podjąć pracę w administracji, zabiegają w pierwszej kolejności o stanowiska w urzędach centralnych (ponieważ wiąże się to z subiektywnie odczuwanym prestiżem pracy w stolicy) lub zamierzają zasilić szeregi unijnych eurokratów, swoistej nowej kasty urzędniczej, cieszącej się znacznymi przywilejami.

Perspektywy zmiany tego stanu rzeczy nie rysują się wobec powyższego korzystnie. Należy nawet przyznać, że determinacja inwestorów zagranicznych wobec istniejących problemów dnia codziennego w kontaktach z administracją zasługuje na uznanie i szacunek. Jeśliby jednak podjąć próbę zasugerowania pewnych zmian na poziomie lokalnej, regionalnej i krajowej administracji, to powinny one być spójne z ewolucją instytucji współczesnego państwa, z czym z kolei wiążą się określone możliwości oddziaływania na gruncie polityki gospodarczej. Oznacza to, że oprócz sprawowania funkcji biurokratycznych, rzeczona administracja powinna być w pewnym sensie bardziej niezależna od politycznych cykli koniunkturalnych i realizować konsekwentną, spójną wizję strategicznych przemian strukturalnych i pośredniego wsparcia dla świata biznesu. Tylko taki model funkcjonowania państwa może je stosunkowo dobrze zabezpieczyć przed zagrożeniami związanymi z globalizacją.

Nie można także w tym kontekście unikać dyskusji nad poziomem wynagrodzeń, który by w ten sposób także wspomógł budowę funkcjonującego według przejrzystych zasad systemu kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne sfery życia publicznego.

Być może postulaty te uciekają w pewien oderwany od realiów idealizm, lecz przyznać należy, że korzystniej/rozsądniej jest dysponować wizją i pomysłem, zgodnie z którymi podejmowane będą reformy, niż realizować decyzje „na bieżąco”, konserwując taki stan rzeczy i nie wiedząc dokładnie, jakie mogą być tego długofalowe konsekwencje.