

Marek J. Goleń

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

POJĘCIE POLITYKI INWESTYCYJNEJ GMINY

1. Pojęcia podstawowe

1.1. Polityka

Termin „polityka” ma swoje źródło w języku greckim. Istniejące w nim słowo *πολιτική* [*politiki*] oznacza wprost sztukę albo naukę rządzenia państwem [4, s. 402]. Współcześnie politykę definiuje się jako „ogół działań związanych z dążeniem do zdobycia i utrzymania władzy państwowej (tj. dysponującej legalnymi środkami przymusu fizycznego), jej wykonywaniem oraz z wytyczaniem kierunku rozwoju państwa w różnych dziedzinach” [7, s. 962]. W naukowej refleksji istotna jest prawno-administracyjna koncepcja polityki, w myśl której „polityka określana jest jako rządzenie i kierowanie sprawami wspólnoty, państwa” [7, s. 962].

„Rozważając zagadnienia polityki, należy określić podmiot, przedmiot oraz jej cele. Podmiotem polityki jest zawsze instytucja, która ma pewien zakres autonomii określony przepisami prawa. Najczęściej podmiotem tym jest państwo i związane z nim instytucje oraz władze terytorialne [...]. Mając sprecyzowany podmiot polityki, należy następnie określić jej przedmiot oraz cele. Według Webera, jednego ze współczesnych autorów niemarksistowskich teorii polityki, jej przedmiotem jest władza [...]. Należy podkreślić, że sama władza i dążenia do jej zdobycia nie stanowią celu samego w sobie, lecz stanowią niezbędny instrument do osiągnięcia założonych celów” [5, s. 27].

„Każda polityka obejmuje trzy podstawowe fazy:

- określenie celów, czyli sformułowanie odpowiedzi na pytanie: po co działamy?, czy też: co chcemy osiągnąć?; faza ta zawiera wybory o charakterze politycznym;

- opracowanie i przyjęcie strategii, czyli określenie sekwencji działań i zadań dla poszczególnych wykonawców (co, gdzie, kiedy mamy zrobić, aby osiągnąć cele); jest to faza prac planistycznych;
- sterowanie rozwojem, czyli podejmowanie działań powodujących realne zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu danego systemu, które mają służyć do realizacji celów.

[...] Pojęcie polityka łączy się nierozzerwalnie z istnieniem wielu niezależnych uczestników danego procesu, od których zachowań zależy osiągnięcie celu. Stopień niezależności tych uczestników musi być taki, aby ich zachowania nie mogły być w pełni regulowane rozkazami. Gdy ten warunek nie jest spełniony, nie mamy do czynienia z polityką, lecz z dowodzeniem.

Realizacja polityki polega więc zawsze na działaniu pośrednim. Podmiot polityki oddziałuje na wspomnianych uczestników, aby skłonić ich do pożądanых zachowań i tą drogą osiągnąć założone cele” [9, s. 95-96].

1.2. Inwestycje

Określenie towarzyszące zwykle słowu „polityka” wskazuje na rodzaj spraw, których ten rodzaj polityki dotyczy (np.: polityka zdrowotna, polityka bezpieczeństwa, polityka energetyczna). W przypadku „polityki inwestycyjnej” są to inwestycje.

„Inwestycje są kategorią ekonomiczną, dlatego też wyjaśnienia istoty inwestycji należy szukać na płaszczyźnie ekonomicznej, na określeniu funkcji, jaką w procesie gospodarczym pełnią rezultaty inwestowania. Funkcję taką możemy znaleźć, szukając tego, czego nie pełnią procesy nieinwestycyjne.

Procesy nieinwestycyjne nie tworzą zasobów dóbr, lecz kończą się konsumpcją, a więc przebiegają od strumienia dóbr i usług wytworzonych w produkcji do strumienia dóbr i usług przeznaczonych do finalnej konsumpcji.

Natomiast procesy inwestycyjne polegają na przekształceniu strumieni (produkcja) w zasoby (inwestycje). Tutaj należy szczególnie podkreślić, że zasoby te nie muszą odznaczać się trwałością techniczną, tzn. nie muszą to być jakiegokolwiek zasoby fizyczne, oznaczające nagromadzenie materii. Inwestycje to zasoby ekonomiczne, zdolne do trwałości ekonomicznej w procesie reprodukcji, a więc do samoodtwarzania się, i to w skali rozszerzającej. Taki zasób ekonomiczny nazywamy kapitałem, a jego istotą ekonomiczną jest to, że posiada on określoną zdolność ponownego przekształcenia się w strumień dóbr i usług pozwalający nie tylko na kolejne samoodtwarzanie się, ale i dający jeszcze nadwyżkę, czyli dochód.

Powyższe rozważania pokazują, że można wyraźnie rozróżnić dwa podejścia w definiowaniu inwestycji jako kategorii ekonomicznej:

- 1) inwestycje są to nakłady gospodarcze zmierzające do stworzenia nowych lub powiększenia już istniejących środków trwałych;
- 2) inwestycje to nakłady gospodarcze prowadzące do tworzenia lub powięk-

szania zasobów aktywów, które przynoszą dochód. Inaczej inwestycje to tworzenie i powiększanie kapitału, który przynosi dochód.

Pierwszy sposób definiowania inwestycji był szeroko rozpowszechniony w ekonomii politycznej socjalizmu, w której główny nacisk był położony na techniczną stronę całego procesu. Drugi sposób definiowania inwestycji jest adekwatny do powszechnego rozumienia inwestycji w społeczeństwach posiadających rozwiniętą gospodarkę rynkową.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że obie te definicje inwestycji odmiennie formułują cele inwestowania. Według pierwszej definicji celem inwestowania są wartości użytkowe w postaci środków trwałych, a celem inwestowania wedle drugiej definicji jest osiągnięcie możliwie największej wartości w postaci dochodu. W pierwszym przypadku wartość inwestycji określają nakłady (koszty) na nią poniesione, a według drugiej definicji inwestycja jest tyle warta, ile przynosi dochodu” [6, s. 3-7].

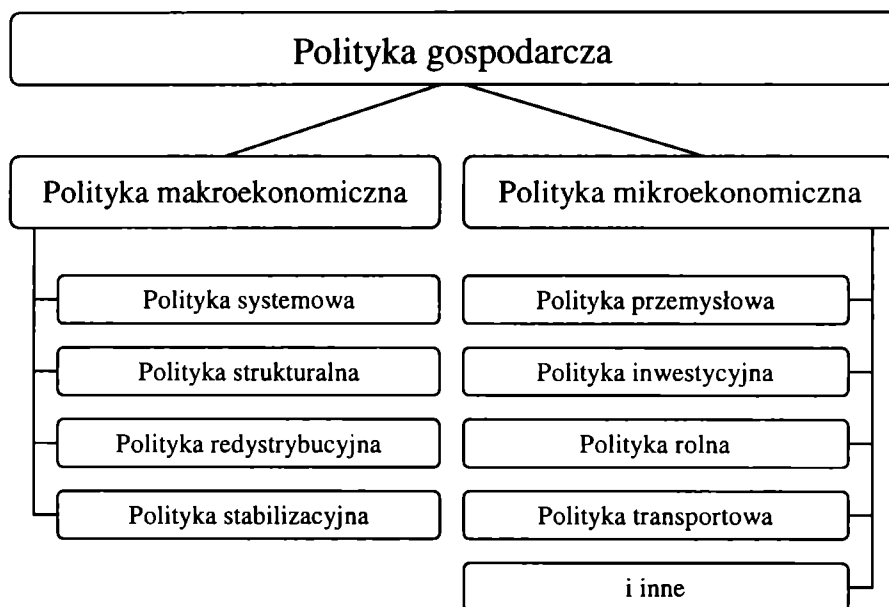
1.3. Gmina

Gmina to „jednostka samorządu terytorialnego lub specjalnego (gmina szkolna, gmina wyznaniowa)” [7, s. 554]. Jako jednostki samorządu terytorialnego gminy są znane w Polsce już od XII w. i w ciągu dziejów istniały w różnych formach. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne jest obecne prawne pojęcie gminy, obowiązujące w polskim systemie prawnym od roku 1990. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustanowiła, że gmina to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową, o której mowa, tworzą z mocy prawa mieszkańcy tego terytorium. Terytorium poszczególnych gmin jest ustalane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych z uwzględnieniem opinii zainteresowanych rad gmin i ich mieszkańców. Ustawa wyposaża gminy w szereg zadań oraz w osobowość prawną, majątek i dochody, dzięki którym zadania te mają być wykonywane. [12, art. 1,4 i inne]. Dodatkowym umocowaniem pojęcia gminy w polskim systemie prawnym jest art. 164, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który umocowuje gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego Polski [3, art. 164, ust. 1].

Gmina jest nie tylko podstawową jednostką terytorialną państwa. Jest także najważniejszym podmiotem publicznym na szczeblu lokalnym. Świadczy o tym przepis: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów” [12, art. 6, ust. 1]. Wynika z tego przepisu, że gmina jest podstawowym organizatorem spraw publicznych na szczeblu lokalnym. W związku z tym należy uznać, że lokalna polityka inwestycyjna jak najbardziej mieści się w zakresie działania gminy.

2. Polityka inwestycyjna a polityka gospodarcza

Znaczenia terminu „polityki inwestycyjnej” nie da się rozszyfrować w oderwaniu od całości polityki gospodarczej, której wycinkiem zaledwie jest polityka inwestycyjna. Przez ogólne pojęcie polityki gospodarczej „należy rozumieć świadome oddziaływanie państwa na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia założonych celów [...]”. Polityka gospodarcza zawsze musi być związana z takimi elementami jak: instytucja państwa, cele gospodarcze i narzędzia ich realizacji” [2, s. 11]. Pojęcie celów stawianych polityce gospodarczej jest kluczowe w jej podziale. Cele te można podzielić ze względu na zakres zjawisk gospodarczych na dwie grupy: cele makroekonomiczne i cele mikroekonomiczne. Podział ten implikuje generalny podział polityki gospodarczej na jej analogiczne dwa rodzaje: politykę makroekonomiczną i politykę mikroekonomiczną. Ze względu na wytyczane cele politykę makroekonomiczną można podzielić na: systemową, strukturalną, redystrybucyjną i stabilizacyjną; natomiast politykę mikroekonomiczną m.in. na: przemysłową, inwestycyjną, rolną, transportową, edukacyjną, zdrowotną, mieszkaniową i ekologiczną (rys. 1) [2, s. 75, 79, 80, 95].



Rys. 1. Systematyka rodzajów polityki gospodarczej według stawianych jej celów

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2, s. 75, 79, 80, 95].

Systematyka rodzajów czy też dziedzin polityki gospodarczej jest funkcją zastosowanego kryterium podziału. Zaprezentowana powyżej koncepcja podziału

polityki gospodarczej według stawianych jej celów nie jest kompletna, co – w odniesieniu do większości klasyfikacji – podkreśla również jej autor.

Obszerną koncepcję klasyfikacji dziedzin polityki gospodarczej prezentuje Bolesław Winiarski. Według tej koncepcji polityka inwestycyjna jest wydzieloną – ze względu na instrumenty oddziaływania na gospodarkę (obok innych rodzajów polityki instrumentalnej, takich jak: pieniężna, budżetowa, zatrudnienia i in.) – częścią polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, a działającą w obszarze polityki sektorowej (sklasyfikowanej według gałęzi gospodarki, w których to polityka oddziałuje) m.in. polityka przemysłowa, rolna, handlowa, komunikacyjna (Tab. 1.)

Tabela 1. Schemat podsystemów polityki ekonomicznej

Polityka rozwoju społeczno-gospodarczego (polityka wzrostu, polityka strukturalna, polityka regionalna)								
Instrumentalna	sektorowa							
	przemysłowa	rolna	handlowa	komunikacyjna	komunalna	turystyczna	mieszkalniowa	...
1) pieniężna	X_{11}	X_{12}	X_{13}	X_{14}	X_{15}	X_{16}	X_{17}	X_{1n}
2) budżetowa	X_{21}	X_{22}	X_{23}	X_{24}	X_{25}	X_{26}	X_{27}	X_{2n}
3) inwestycyjna	X_{31}	X_{32}	X_{33}	X_{34}	X_{35}	X_{36}	X_{37}	X_{3n}
4) zatrudnienia	X_{41}	X_{42}	X_{43}	X_{44}	X_{45}	X_{46}	X_{47}	X_{4n}
5) cenowo-dochodowa	X_{51}	X_{52}	X_{53}	X_{54}	X_{55}	X_{56}	X_{57}	X_{5n}
6) naukowa i innowacyjna	X_{61}	X_{62}	X_{63}	X_{64}	X_{65}	X_{66}	X_{67}	X_{6n}
⋮								
	X_{71}	X_{72}	X_{73}	X_{74}	X_{75}	X_{76}	X_{77}	X_{7n}

Źródło: [14, s. 78].

3. Funkcje i cele polityki inwestycyjnej

„Ogólnie ujmując, polityka inwestycyjna spełnia funkcje instrumentalne w realizacji zadań w ramach ogólnej polityki rozwoju ekonomicznego. Bezpośrednim celem polityki inwestycyjnej jest oddziaływanie na procesy odtwarzania i powiększania kapitału trwałego. W krajach, w których kapitał ten jest czynnikiem relatywnie rzadkim (a więc w zasadzie we wszystkich krajach słabo rozwiniętych), wzrost i efektywna alokacja kapitału są najważniejszym zagadnieniem polityki ekonomicznej” [1, s. 411].

Według Broszkiewiczza na politykę inwestycyjną składają się trzy podstawowe cele:

- 1) regulowanie ogólnych rozmiarów inwestycji w gospodarce;
- 2) kształtowanie struktury inwestycji;
- 3) podnoszenie efektywności procesów inwestycyjnych.

Pierwszy z nich polega przede wszystkim na wywieraniu wpływu na cykl koniunkturalny: przeciwdziałanie recesji, pobudzanie wzrostu, stabilizowanie tempa rozwoju, a także w wyjątkowych sytuacjach łagodzenie dynamiki inwestycji

(schładzanie koniunktury). Ten cel polityki inwestycyjnej zyskał wysoką rangę podczas wielkiego kryzysu lat międzywojennych, kiedy to przyjęte zostały teoretyczne wywody Keynesa wykazujące, że w sytuacji słabnącego zainteresowania inwestycjami sektora prywatnego państwo może wspomóc lub podtrzymać procesy inwestycyjne, przede wszystkim poprzez inwestycje publiczne, które wywołują w gospodarce efekty mnożnikowe. Ponadto w ramach tego celu drugim najważniejszym środkiem wpływającym na ogólne rozmiary inwestycji jest wysokość stopy procentowej. Obniżanie stóp procentowych zachęca do inwestowania, ponieważ rośnie wtedy różnica między spodziewaną zyskownością zainwestowanego kapitału w projekty gospodarcze a zyskiem z tytułu potencjalnych lokat bankowych. Zainteresowanie inwestycjami rośnie również z powodu tańszego kredytu.

Drugi cel polityki inwestycyjnej – kształtowanie struktury inwestycji – ściśle wiąże się z polityką strukturalną i regionalną. Liczy się tu wpływ struktury inwestycji w różnych układach: działowo-gałęziowym, rodzajowym, terytorialnym, sektorowym na pożądane przeobrażenia strukturalne gospodarki. Podstawowy problem związany z tym obszarem polityki inwestycyjnej to alokacja przestrzenna i gałęziowa inwestycji – zwłaszcza infrastrukturalnych.

Trzeci kierunek oddziaływań, polegający na podwyższaniu efektów inwestowania w porównaniu z nakładami, dotyczy zwłaszcza inwestycji prowadzonych przez sektor publiczny i jest realizacją postulatu gospodarności w finansach publicznych. Zasada gospodarności nabiera szczególnego znaczenia wszędzie tam, gdzie istnieje niedostatek funduszy i gdzie inwestycje realizuje się za pomocą długu, który trzeba w przyszłości spłacić najlepiej dzięki efektom inwestycji [1, s. 410, 411].

„Cele polityki inwestycyjnej, wyrażające pożądane rezultaty przedsięwzięć inwestycyjnych, są układem strategicznych zamierzeń państwa w oddziaływaniu na procesy inwestycyjne. Natomiast sposoby osiągania tych celów możemy nazwać wariantami polityki inwestycyjnej. Powinny one być porównywalne na podstawie określonych reguł. Jeżeli reguły te są ściśle sprecyzowane, to nazywamy je preferencjami. Programowanie polityki inwestycyjnej jest procesem decyzyjnym. Przez decyzję rozumiemy akt wyboru pewnego wariantu ze zbiorów wariantów o rozwiązaniach dopuszczalnych na podstawie przyjętego kryterium. Cechą charakterystyczną celów polityki inwestycyjnej jest ich strategiczny charakter.

Funkcją polityki inwestycyjnej jest powiększanie zasobów kapitału trwałego, wzrost efektywności gospodarowania różnymi jego elementami, sterowanie procesami rozbudowy i unowocześniania zasobów majątku trwałego w produkcji oraz usług w gospodarce, jak również tworzenie nowych miejsc pracy.

W procedurze formułowania celów polityki inwestycyjnej należy uwzględnić różne czynniki, i to zarówno ograniczające ich realizację, jak i przyspieszające (akceleratorzy). Ważnym czynnikiem jest czas, do którego odnosi się strategia osiągniętych celów polityki gospodarczej. Uwzględniając czynnik czasu, możemy wyróżnić cele: bieżące, średniookresowe i długofalowe. Cele bieżące są zwykle najlepiej rozpoznane, gdyż określa je rynek. Natomiast w trakcie realizacji celów śred-

niookresowych, tym bardziej długofalowych, mogą zmienić się warunki działania, a często też motywacje” [1, s. 412, 413].

4. Polityka inwestycyjna państwa

„Według ogólnej definicji można [...] państwo uważać za taką organizację społeczeństwa, która zajmuje określone terytorium, dysponuje organami władzy i funkcjonuje w ramach ustalonego systemu prawnego” [2, s. 13]. Z tak sformułowanej definicji wynika ściśle powiązanie państwa m.in. z jego organami władzy.

Dziesięciolecia funkcjonowania państwa centralnie sterowanego utrwaliło potoczne rozumienie organów władzy państwowej jako organów centralnych z ich delegaturami w terenie.¹ Jest to uzasadnione jedynie w przypadku braku decentralizacji władzy publicznej. Taka sytuacja miała miejsce w Polsce do roku 1990.

Reaktywacja samorządu terytorialnego w 1990 r. zasadniczo zmieniła ten ustrój organów władzy. Od tej pory niezależnymi organami władzy państwowej na najniższym szczeblu miały być gminy, nadzorowane przez organy wyższego szczebla jedynie na podstawie kryterium zgodności z prawem. W chwili obecnej obowiązuje w Polsce trójstopniowy podział terytorialny państwa² i każdy z tych stopni podziału (gmina, powiat, województwo) dysponuje niezależnymi (wzajemnie i od organów centralnych) organami władzy państwowej.

Wychodząc od takiej klasyfikacji władzy państwowej, przez pojęcie „polityki inwestycyjnej państwa” należy rozumieć nie tylko politykę inwestycyjną centralnych organów państwa, z których do najważniejszych w tej dziedzinie można zaliczyć radę ministrów, odpowiednich ministrów (ministra finansów; ministra infrastruktury; ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej i innych), sejm i senat, Radę Polityki Pieniężnej i inne, lecz także politykę inwestycyjną innych podmiotów państwowych centralnego szczebla, jak np.: urzędy centralne (Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i inne); fundusze celowe (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Narodowy Fundusz Zdrowia, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i inne) i agencje państwowe (Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Państwowa Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA. i inne) oraz politykę inwestycyjną państwowych podmiotów regionalnego i lokalnego szczebla w tym przede wszystkim politykę inwestycyjną województw samorządowych, powiatów i gmin.

¹ Na określenie władzy państwowej, niekoniecznie związanej z centralą, pojawiło się nawet zastępcze określenie „władza publiczna”. Ta tendencja w języku sugeruje, iż to, co jest państwowe, musi dotyczyć poziomu całego kraju. Wydaje się to jednak błędnym rozumieniem.

² Zdecydowała o tym Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [13].

Obecnie do najważniejszych celów polityki inwestycyjnej w Polsce zalicza się m.in.:

- „[...] wspomaganie realizacji założonych [...] celów rozwoju i funkcjonowania gospodarki poprzez pobudzenie i aktywizację działalności gospodarczej,
- wspieranie szybkiego rozwoju [...] infrastruktury gospodarczej i rynkowej (w tym telekomunikacji i łączności, dróg szybkiego ruchu, przejść granicznych dla wymiany międzynarodowej, wraz z niezbędnymi obiektami i urządzeniami),
- wspieranie, poprzez ulgi inwestycyjne i podatkowe, rozwoju działalności inwestycyjnej w [...] regionach i gminach o dużym bezrobociu w celu zmniejszenia bezrobocia i przeprowadzenia procesu restrukturyzacji przedsiębiorstw [...],
- stwarzanie sprzyjających warunków (ekonomicznych, prawnych, podatkowych i administracyjnych) do przyptywu do kraju inwestycji zagranicznych,
- [...] przeprowadzenie, za pomocą inwestycji, technicznej rekonstrukcji oraz modernizacji potencjału gospodarczego i usługowego [...]" [8, s. 197-198].

Rada Ministrów jako najważniejszy podmiot polityki inwestycyjnej państwa próbuje realizować zadania tej polityki. W odpowiedzi na słabnące tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych z ok. 19% w roku 1997 do 15,3% w roku 1998 i 5,9% w roku 1999 oraz stabilizującą się stopę inwestycji (25,7% w 1998 r., 26,2% w 1999 r.) 13 marca 2001 r. Rada Ministrów przyjęła dokument zatytułowany „Strategia zwiększania inwestycji” opracowany przez Ministerstwo Gospodarki. Dokument ten przedstawia sposób osiągnięcia najważniejszego celu polityki inwestycyjnej, jakim jest regulowanie ogólnych rozmiarów inwestycji. W polskiej praktyce oznacza to powiększanie rozmiarów inwestycji. Przyjęte w „Strategii...” kierunki działań zakładają zwiększenie pożądanych³ inwestycji w Polsce poprzez:

1) tworzenie przyjaznego otoczenia do prowadzenia działalności gospodarczej dzięki poprawieniu klimatu prowadzenia działalności gospodarczej dostosowaniu infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej do wymagań nowoczesnej gospodarki oraz wprowadzeniu systemu zachęt dla inwestorów, którego rdzeniem miała być zaprojektowana ustawa o wspieraniu inwestycji;

2) określenie priorytetów dla działań zwiększających inwestycje, jakimi miały być: wzrost inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, wzrost inwestycji związanych z innowacyjnymi technologiami, wzrost inwestycji w regionach wymagających wsparcia rozwojowego⁴ oraz wzrost inwestycji proekologicznych;

3) zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych dzięki stworzeniu instytucjonalnego systemu wspierania inwestorów oraz przygotowaniu kompleksowego programu promocji Polski jako dobrego miejsca lokowania inwestycji [10, s. 11, 24-31].

³ A więc także realizacja drugiego zadania polityki inwestycyjnej – kształtowanie struktury inwestycji – w tym wypadku struktury rodzajowej lub gałęziowej.

⁴ Kształtowanie struktury terytorialnej inwestycji.

19 maja 2002 r. weszła w życie ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji określająca zasady i formy udzielania przez rząd wsparcia finansowego przedsiębiorcom dokonującym nowych inwestycji lub tworzącym nowe miejsca pracy związane z tymi inwestycjami. Część ustaleń „Strategii...” doczekała się odpowiednich zapisów w tej ustawie.

Ustawa daje możliwość wsparcia finansowego nowych inwestycji, które spełniają co najmniej jeden z następujących warunków:

- wartość nowej inwestycji jest nie mniejsza niż równowartość kwoty 10 000 000 euro lub
- wartość nowej inwestycji jest nie mniejsza niż równowartość kwoty 500 000 euro, w przypadku gdy inwestycja dotyczy rozbudowy lub modernizacji istniejącego przedsiębiorstwa i wiąże się z utrzymaniem co najmniej 100 miejsc pracy lub 50 miejsc pracy w przypadku inwestycji w jednym z obszarów wsparcia przez nie mniej niż 5 lat, lub
- w wyniku nowej inwestycji zostało utworzonych co najmniej 20 nowych miejsc pracy na nie mniej niż 5 lat, lub
- nowa inwestycja wprowadza innowację technologiczną, lub
- nowa inwestycja wpływa na poprawę stanu środowiska, oraz co najmniej dwa warunki z wymienionych poniżej:
 - inwestycja wpłynie na rozwój gospodarczy regionu,
 - inwestycja będzie zlokalizowana w obszarze wsparcia,
 - inwestycja będzie wprowadzała innowacje technologiczne,
 - inwestycja przyczyni się do rozwoju współpracy z krajowym zapleczem naukowo-badawczym,
- inwestycja będzie mieć wpływ na lokalny rynek pracy [11].

Zgodnie z ustawą wsparcie może być udzielane przedsiębiorcy albo przedsiębiorcy i gminie na rozwój inwestycji infrastrukturalnych związanych z inwestycją tego przedsiębiorcy. Niestety, dla przedsiębiorców przepisy dotyczące szczegółów (zwłaszcza wysokości wsparcia) takiej pomocy są bardzo zawiłe i nieczytelne. Także procedura udzielania tej pomocy nie jest prosta.

Rok 2003 jest pierwszym rokiem funkcjonowania ustawy. Procedury przyznawania wsparcia przewidują działania w dwóch turach – wiosennej i jesiennej. Z informacji uzyskanych w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w ramach pierwszej turze złożono 280 wniosków, z czego z przyczyn formalnych rozpatrywanych było 200, zgłaszających potrzeby na wsparcie ok. 1 500 000 000 zł. Tymczasem Ministerstwo dysponuje na ten cel kwotą jedynie 80 000 000 zł⁵ i prawdopodobnie całą tę kwotę rozdysponuje. Na turę jesienną przyznawania wsparcia pozostanie więc już bardzo mała pula, chyba że przedsię-

⁵ Według ustawy budżetowej środki na realizację zadań wynikających z ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji wynoszą na cały rok budżetowy 113 000 000 zł.

biorcy nie zdecydują się na podpisanie umów, jakie będą im ostatecznie zaproponowane.

Obecnie MGPIPS opracowuje projekty zmian do funkcjonującej już ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji oraz projekt „Programu wieloletniego wsparcia finansowego dla nowych inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki”, gdyż ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji nie przewiduje możliwości finansowania w systemie wieloletnim.

5. Zadania gminy w zakresie polityki inwestycyjnej państwa

Na zadania gminy w zakresie polityki inwestycyjnej państwa należy spojrzeć poprzez pryzmat zadań gminy zapisanych w ustawie o samorządzie gminnym. Artykuł 7, ust. 1 wspomnianej ustawy jako podstawowe zadanie gminy dość ogólnie określa „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”. W tym pojęciu mieści się wiele zagadnień, dlatego ustawodawca do zadań gminy w szczególności zaliczył „[...] sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,

- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
 - 18) promocji gminy,
 - 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
 - 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”
- [12, art. 7, ust 9].

Jedynie kilka z wymienionych spraw (tzn. punkty 16, 17 i 20) nie mieści się w sferze działania polityki inwestycyjnej. Pozostałe w mniejszym lub większym stopniu wymagają od gminy włączenia ich do gminnej polityki inwestycyjnej. Większość z wymienionych spraw dotyczy zagadnień związanych z infrastrukturą lokalną (tzn. punkty: 1-6, 8-15) i te wymagają bezpośrednich inwestycji w urządzenia i obiekty infrastruktury, co nie tylko powiększa sumę wartości majątku trwałego w gminie, lecz także przyczynia się (lub wręcz jest warunkiem koniecznym) do przyciągnięcia inwestorów sektora prywatnego. Przyciąganie tych inwestorów mieści się w obszarze sprawy wymienionej w punkcie 18. Sprawa gminnego budownictwa mieszkaniowego (punkt 7) w zakresie polityki inwestycyjnej oznacza: tworzenie warunków do rozwoju budownictwa prywatnego najczęściej poprzez uzbrajanie terenów, utrzymanie komunalnego zasobu mieszkaniowego, co wiąże się z inwestycjami remontowymi; oraz – rzadziej – budowę nowych mieszkań komunalnych. Współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi (punkt 19) może dotyczyć również inwestycji tych organizacji, dlatego również tę sprawę można zaklasyfikować do obszaru gminnej polityki inwestycyjnej.

Jeżeli więc znaczenie gmin w polityce inwestycyjnej państwa zostanie wprowadzone z zadań gmin wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, to dość jednoznacznie rysuje się podstawowe zadanie gmin w tej polityce, jakim jest utrzymanie istniejącego stanu infrastruktury lokalnej oraz – co ważniejsze – jej rozwój. Do tego dodać należy stwarzanie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, nie tylko poprzez rozwój infrastruktury technicznej, lecz także poprzez odpowiednią gospodarkę gminnymi gruntami. Ponadto można wymienić inne zadania mniejszej rangi dla polityki inwestycyjnej państwa, ale istotne z punktu widzenia danej społeczności lokalnej, jak np. stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości oraz przyciąganie zewnętrznych inwestorów krajowych i zagranicznych poprzez umiejętną promocję walorów gminy lub przyjazną przedsiębiorcom politykę fiskalną i administracyjną gminy.

Literatura

- [1] Broszkiewicz R., *Polityka inwestycyjna* [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2000.
- [2] Kaja J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2001.
- [3] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DzU 1997, nr 78 poz. 483.
- [4] Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Po-

wszechna, Warszawa 1994.

- [5] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- [6] Noga M., *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej z uwzględnieniem procesu transformacji*, Dolnośląska Oficyna Wydawnicza, Wrocław 1994.
- [7] *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1996.
- [8] Płocica A., *Polityka inwestycyjna*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. E. Mazurkiewicz, WSE, Warszawa 2000.
- [9] Regulski J., *Elementy teorii polityki urbanistycznej*, [w:] *Miasto i jego władze, Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław 1984.
- [10] *Strategia zwiększania inwestycji*, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 marca 2001r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2001.
- [11] Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji, DzU 2002, nr 41 poz. 363 z późniejszymi zmianami.
- [12] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity), DzU 2001, nr 142 poz. 1591 z późniejszymi zmianami.
- [13] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. DzU 1998 nr 96 poz. 603 z późniejszymi zmianami.
- [14] Winiarski B., *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2000.

THE CONCEPT OF THE COMMUNE'S INVESTMENT POLICY

Summary

The aims of the paper are: to define the concept of the commune's investment policy through the analysis of the concepts of policy, investments and commune; to locate the commune's investment policy in the general commune's and country's economic policy; and to describe the commune's tasks in the county's investment policy on the basis of the commune's self-government act as well. The paper concentrates on the theoretical reflection of the subject. The practical problems of the investment policy has been in principle passed over.