

MAŁGORZATA LECHWAR
Akademia Rolnicza w Krakowie

INSTYTUCJE STYMULUJĄCE PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH

1. Wstęp

Problemy instytucjonalne stały się w ostatnich kilku latach szczególnie ważne w Polsce i w innych krajach postkomunistycznych. Wynika to między innymi z faktu, iż system ekonomiczny stanowi układ powiązanych ze sobą instytucji, a zmiana systemowa polega na przeprowadzeniu wielu gruntownych zmian instytucjonalnych. Wynika to także z faktu, iż w okresie transformacji istnieją instytucje wywodzące się z różnych systemów polityczno-ekonomicznych, bądź też wraz z budową systemu gospodarki rynkowej w Polsce wystąpiła konieczność dostosowania się do struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej⁽¹⁾.

Instytucja to kategoria rozmaicie interpretowana i bardzo pojemna. W sensie socjologicznym instytucjami są wszelkie wytwory życia społecznego, które wpływają w sposób względnie trwały, na postępowanie jednostek i grup społecznych, ukierunkowujące działania ludzi i zwiększające przewidywalność owych działań⁽²⁾. Podane w literaturze przedmiotu definicje instytucji (w ujęciu socjologicznym, prakseologicznym, potocznym) zawierają wiele stwierdzeń zbieżnych, choć odmiennie formułowanych. Niezależnie jednak od ich ilości i rodzajów podają one, iż instytucje powoływane są do realizacji określonych celów.

- (1) Zob. J. Wilkin: Instytucjonalne zaplecze polskiego rolnictwa: jego stan i znaczenie w procesie integracji europejskiej. [w:] *„Problemy rolnictwa południowo-wschodniego regionu Polski w procesie integracji z rolnictwem krajów Unii Europejskiej”*. RO FAPA w Rzeszowie, Rzeszów 1995, s. 71.
- (2) Zob. M. Kłodziński, J. Wilkin: Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. [w:] *„Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce”*. FAPA, Warszawa 1998, s. 213-214.
W. Chmielewska-Gil: Procesy dostosowawcze w sferze instytucjonalnej polskiego rolnictwa. [w:] *„Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolno. Fundusze strukturalne”*. FAPA, Warszawa 1998, s. 107.

Z przedstawionego punktu widzenia instytucje realizują określony cel główny, ale mogą również osiągać cele uboczne, które są nie mniej istotne, gdyż dla ich realizacji nie zawsze zasadne byłoby powołanie odrębnej instytucji.

Do instytucji, które odgrywają kluczową rolę w procesach rozwojowych na obszarach wiejskich zaliczamy⁽³⁾:

- instytucje animujące rozwój regionalny i lokalny,
- instytucje koordynujące inicjatywy i czynniki rozwoju,
- instytucje doradcze,
- instytucje finansowe,
- instytucje realizujące zadania kontrolne.

Wszystkie wyżej wymienione instytucje przyczyniają się w sposób bezpośredni lub pośredni do rozwijania przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich.

Celem opracowania jest przedstawienie tych instytucji, które na poziomie regionalnym i lokalnym zajmują się sterowaniem, promowaniem i inicjowaniem rozwoju przedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Przedmiotem opracowania są instytucje należące do sfery powiązań regulacyjnych oraz sfery realnej. Wybrane praktyczne działania wyżej wymienionych instytucji w tym zakresie przedstawiono na przykładzie regionu rzeszowskiego.

2. Instytucje w procesie animacji przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich

2.1 Instytucje samorządowe⁽⁴⁾

Grupę tych instytucji tworzą następujące ich rodzaje:

- jednostki terenowej administracji rządowej (państwowej),
- jednostki terenowej administracji samorządowej,
- niektóre organizacje społeczne.

W ostatnich latach powszechnie stosuje się do określenia ww. grupy instytucji pojęcie administracja publiczna oznaczające poszerzony krąg podmiotów wykazujących zadania z dziedziny administracji. Zaliczamy do nich zakłady administracyjne, organy samorządu terytorialnego, niektóre organizacje społeczne⁽⁵⁾.

(3) K. Duczkowska-Małysz: Rolnictwo – wieś – państwo. PWN, Warszawa 1998, s. 110-111.

(4) Według prawa konstytucyjnego w ustroju administracji państwowej samorząd oznacza samodzielne i niezależne wykonywanie przez określone organizmy pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym. Powszechnie pojmowany jest jako instytucja decentralizacji administracji.

(5) Zob. M. Jełowicki: Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne. WSHiP w Warszawie, Warszawa 1998, s. 34.

Reformy samorządowo-administracyjne przeprowadzone w Polsce w latach 90-tych wpłynęły korzystnie na odrodzenie się samorządności⁽⁶⁾ wśród mieszkańców poszczególnych regionów. Do najistotniejszych ustaw z tego zakresu zaliczamy:

- Ustawę o samorządzie terytorialnym (gminnym), którą Sejm uchwalił 8 marca 1990 roku (Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Położyła ona podwaliny pod nowy ustrój administracji publicznej.
- Ustawę o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. nr 91, poz. 578).
- Ustawę o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. nr 91, poz. 576).

Samorząd terytorialny⁽⁷⁾, w pełnej formie, jest więc obecnie w Polsce trójstopniowy – składający się z województw, powiatów i gmin. Każdy z tych szczebli samorządu terytorialnego może poprzez określone w ustawie zadania zlecone i własne oraz przy odpowiedniej aktywności przyczyniać się w sposób bezpośredni lub pośredni do tworzenia i aktywizacji działalności podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich. Tworzenie i aktywizacja działalności podmiotów gospodarczych możliwe jest w szczególności poprzez realizację w regionie i na poziomie lokalnym następujących zadań⁽⁸⁾:

- tworzenie odpowiedniego klimatu do rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- utrzymanie, modernizacja i rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia ludności,
- tworzenie różnego rodzaju ułatwień i udogodnień dla wszystkich grup przedsiębiorstw,
- podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie lokalnych zasobów, stosowanie ulg, udzielanie subsydiów itp.,
- tworzenie struktur organizacyjnych kreujących i popierających przedsiębiorczość, w ramach których prowadzona będzie obsługa podmiotów gospodarczych, od informacji wstępnej poczynawszy, a na ocenach efektów społecznych i ekonomicznych prowadzonej działalności skończywszy,
- tworzenie tzw. „inkubatorów przedsiębiorczości” i innych tego typu placówek inicjujących rozwój przedsiębiorczości,

(6) W języku potocznym samorząd oznacza samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami, który w naukach prawnych oznacza ustalony prawem zakres kompetencji do zarządzania swoimi sprawami.

(7) Samorząd terytorialny jest podstawową formą udziału obywateli (wszystkich mieszkańców danego terytorium) w administracji terenowej.

(8) Zob. Prawo konstytucyjne. Red. Z. Witkowskiego. TNOiK, Toruń 1998. Zob. J.J. Parysek: Podstawy gospodarki lokalnej. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997, s. 214.

- tworzenie własnych funduszy stymulacji i wspierania przedsiębiorczości,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych na ten cel,
- tworzenie strategii rozwojowych,
- i wiele innych zadań wynikających z regionalnych i lokalnych warunków.

Działalność samorządów lokalnych odbywa się w nowych warunkach. Zależy ona z jednej strony od miejscowych warunków społeczno-ekonomicznych, z drugiej zaś od aktywności samych mieszkańców. Od zrozumienia przez nich istoty i sensu przedsiębiorczości, chęci działania, wiedzy, pomysłowości, zależy podjęcie i prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne spełniają w tym zakresie ważną rolę stymulującą, inicjującą, koordynującą oraz kontrolną.

2.2 Instytucje doradcze

Przemiany gospodarcze, które zostały zapoczątkowane pod koniec lat 80-tych wymusiły zmianę struktury funkcjonalnej wsi polskiej, polegającą na ograniczeniu znaczenia rolnictwa na rzecz zwiększania funkcji nierolniczych. Konsekwencją tych procesów są zmiany w doradztwie rolniczym⁽⁹⁾. Zmiany systemowe „wymusiły” doskonalenie doradztwa organizacyjno-ekonomicznego (np. w zakresie sporządzania biznes planów, prowadzenia ksiąg rachunkowych itp.) oraz podjęcie w ostatnich latach nowych wyzwań związanych ze służeniem radą i pomocą w zakresie wielofunkcyjnego (zrównoważonego) rozwoju obszarów wiejskich.

Najpopularniejszą formą doradztwa rolniczego w Polsce jest doradztwo państwowe, finansowane z budżetu państwa. Doradztwo to jest jedyną instytucją zajmującą się i realizującą bezpłatne doradztwo dla rolnictwa i mieszkańców obszarów wiejskich. Istnieją wprawdzie inne podmioty realizujące doradztwo dla tych obszarów tj. firmy konsultingowe, spółki, fundacje, stowarzyszenia, ale nie odgrywają one zbyt dużej roli.

Istniejące doradztwo rolnicze spełnia ważną funkcję w inicjowaniu i wspieraniu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Najważniejsza według mnie to funkcja informacyjna. Jak wiadomo z literatury przedmiotu i praktyki informacja w działalności gospodarczej stanowi potężne narzędzie nie mniej ważne i skuteczne, aniżeli środki finansowe. Praktycznie wszystkie działy istniejące w Wojewódzkich Ośrodkach Doradztwa Rolniczego przyczyniają się do realizacji tej funkcji, niemniej najważniejszą rolę odgrywa w tym zakresie Dział Ekonomiki, Informacji Rynkowej i Marketingu oraz Dział Wielofunkcyjnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Bezpośrednio do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania

(9) Por. A.P. Wiatrak: Doradztwo rolnicze. [w:] „Encyklopedia Agrobiznesu”. Wyd. Fundacja „Innowacja”, Warszawa 1998.

informacji zainteresowanym jednostkom przyczynia się Dział Ekonomiki, Informacji Rynkowej i Marketingu. Dział ten przekazuje m.in. bieżące informacje z zakresu i możliwości korzystania z preferencyjnych kredytów, w tym na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i wiele innych. Z kolei Dział wielofunkcyjnego Rozwoju Obszarów Wiejskich wykorzystuje praktycznie zgromadzone informacje w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a także przekazuje je do osób zainteresowanych działalnością gospodarczą w trakcie wystaw, giełd i targów w postaci informatorów, publikacji itp. narzędzi.

Powszechnie wiadomo, iż na obszarach wiejskich dominują niewielkie, rodzinne lub jednoosobowe przedsiębiorstwa, które w większości nie dysponują odpowiednią wiedzą z zakresu prawno-administracyjnego, narażone są tym samym na różne problemy. Poza tym niezajomość procedur administracyjnych, niezbędnych dla funkcjonowania małych przedsiębiorstw i kontaktów instytucjonalnych oraz przepisów prawnych jest bardzo często barierą w uruchamianiu samodzielnej działalności gospodarczej. Z tych to względów działalność informacyjna, szkoleniowa i doradztwo gospodarcze prowadzone przez państwowe jednostki doradcze może przyczyniać się i przyczynia do rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Potrzeby środowisk wiejskich w tym zakresie są coraz większe, natomiast możliwości opłacania wyspecjalizowanych usług doradczych przez rolników i mieszkańców wsi coraz mniejsze. Dlatego też doradztwo państwowe będzie nadal odgrywało wiodącą rolę na obszarach wiejskich w realizacji wymienionych zadań związanych z rozwijaniem przedsiębiorczości.

2.3 Instytucje finansowe

Jedną z najistotniejszych barier rozwoju podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich jest bariera finansowa. Coraz częściej podkreśla się, iż system finansowy, na który składają się między innymi instytucje finansowe (tj. bank centralny, banki komercyjne, specjalne - banki rolne, kasy oszczędnościowe, spółdzielczość kredytowa - instytucje drobnego kredytu oraz kredytu konsumpcyjnego), odgrywa znaczącą rolę w procesach rozwojowych. Sprawnie działający system finansowy może oddziaływać na sferę realną pośrednio poprzez kontrolowanie działalności banków, racjonowanie kredytów, oferowanie instrumentów finansowania długookresowego. Może przyczynić się do mobilizacji oszczędności, powiększania inwestycji, efektywnego wykorzystania kapitału, co nie jest bez znaczenia dla procesów rozwojowych⁽¹⁰⁾.

Specyfika obszarów wiejskich niestety nie stanowi obecnie zachęty do rozwijania usług finansowych na wsi, a w szczególności dominacja małych gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym oraz drobnych przedsiębiorstw rozpro-

(10) Zob. J. Kulawik: *Rozwój finansowy, a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*. Studia i Monografie, nr 83, IERiGŻ, Warszawa 1997.

szonych na rozległych obszarach. Warunki te powodują zwiększanie kosztów transakcyjnych udzielanych kredytów oraz zwiększenie ryzyka kredytowego, chociażby ze względu na szczupłą bazę zabezpieczeń. Banki mają również problemy z oceną wniosków kredytowych (duża różnorodność działalności) i z reguły nie są zainteresowane udzielaniem małych pożyczek i kredytów. Do tego dochodzi jeszcze brak szerokiej potrzeby zaciągania kredytów, gdyż w większości rolnicy opierają działalność gospodarczą na zasadzie samofinansowania. Stan ten nie uległ znacznej poprawie nawet w momencie uruchomienia kredytów preferencyjnych. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż działalność informacyjna doradztwa rolniczego (o potrzebie i możliwościach pozyskania środków finansowych na działalność gospodarczą) odgrywa w tym zakresie ogromną rolę.

W literaturze przedmiotu istnieją różne, często rozbieżne poglądy na temat potrzeb i zasadności stosowania kredytów jako jednej z form wspierania rozwoju gospodarczego. Znamienne są poglądy L. Balcerowicza⁽¹¹⁾, który uważa, iż wszystkie działania na wsi polegające na przechodzeniu do działalności pozarolniczej (a takie możliwości jeszcze posiadamy w porównaniu do Europy Zachodniej) warto wspierać, jednakże z zaznaczeniem, iż tylko w granicach wyznaczonych przez stabilność pieniądza. Poza tym wsparcie to powinno obejmować również działania na rzecz rozwoju i umacniania wiejskich banków spółdzielczych, które to przede wszystkim finansują nowe przedsięwzięcia na wsi.

3. Praktyczne działania instytucji stymulujące przedsiębiorczość podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich w regionie rzeszowskim

Pojęcie region rzeszowski oznacza obszar byłego województwa rzeszowskiego. Usytuowany jest on w centralnej części południowo-wschodniej Polski. Region rzeszowski zaliczany jest do regionu peryferyjnego charakteryzującego się słabo rozwiniętą infrastrukturą i niskimi kwalifikacjami siły roboczej. Cechy te są charakterystyczne przede wszystkim dla obszarów wiejskich. Praktyka pokazuje, iż rolnictwo na tym terenie ze względu na swoją specyfikę (dominujący udział gospodarstw o powierzchni niewiele ponad 3 ha, wysoki poziom zatrudnienia wynoszący ponad 38%) nie może być głównym źródłem utrzymania ludności. Z tego też względu działania instytucji regionalnych i lokalnych nakierowane na rozwój gospodarczy, koncentrują się na wspieraniu pozarolniczej działalności.

Każde praktyczne działanie człowieka poprzedzone jest określonym planem. Planem takim w regionie i na poziomie lokalnym jest strategia rozwojowa. Jej praktyczne zalety opisane są szeroko w literaturze przedmiotu⁽¹²⁾.

(11) Zob. L. Balcerowicz: *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*. Znak, Kraków 1998.

(12) Zob. A.P. Wiatrak: *Przedsiębiorczość w strategii rozwoju gmin*. [w:] „*Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z Unią Europejską*”. AE, Wrocław 1998.

Samorząd województwa podkarpackiego (którego część stanowi region rzeszowski) jako pierwszy w kraju - uznając wagę i znacznie planowania - podjął na dużą skalę konkretne działania w kierunku budowania strategii rozwoju, na wszystkich szczeblach administracji w województwie. W styczniu 1999 roku zorganizowano I Konferencję Programową poświęconą „Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego”, w której wzięło udział 2220 parlamentarzystów, radnych, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorstw, banków, samorządu gospodarczego i rolniczego, środowiska naukowego i instytucji rozwoju regionalnego, wspierania małej i średniej przedsiębiorczości. Tak duże zainteresowanie w regionie tą problematyką świadczy o zrozumieniu i potrzebie kontynuacji przyjętego kierunku działań przez samorząd wojewódzki. W Rzeszowie działa, od maja 1998 roku, zespół ekspertów do opracowania strategii rozwoju województwa podkarpackiego (która ma być opracowana do końca 1999 roku). Można liczyć na to, iż tak jak i poprzednich strategiach, opracowanych dla byłego województwa rzeszowskiego na lata 1994-1997 oraz 1998-2002, szczególne miejsce zajmuje problematyka szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich, zawierająca w sobie również problem rozwoju i ochrony prywatnej przedsiębiorczości na tych terenach.

Istniejący w regionie rzeszowskim Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwale, dysponując bardzo dużym potencjałem techniczno-administracyjnym, z bardzo dobrze wyposażonym zapleczem dydaktyczno-laboratoryjnym oraz wykwalifikowaną kadrą specjalistów, może uczestniczyć w realizacji nowych wyzwań oraz skutecznie przyczyniać się do rozwoju przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich. Przemawiają za tym ww. zalety, a także jego centralne położenie w województwie podkarpackim. W ODR w Boguchwale realizuje się skutecznie wszystkie wymienione wcześniej zadania z zakresu stymulowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Gama form pomocy dla osób zainteresowanych działalnością gospodarczą jest bardzo szeroka. Obejmuje informacje, fachowe doradztwo, szkolenia w kraju i poza jego granicami, promocje, umożliwia kontakty handlowe, organizuje wystawy, pokazy, konferencje itp. ODR organizacje m.in. „Dni Otwartych Drzwi” (ostatnio w czerwcu 1999 roku), imprezie tej patronuje Wojewoda Podkarpacki. W czasie DOD Ośrodek w Boguchwale proponował w zakresie omawianej tu problematyki:

- doradztwo w zakresie metodyki opracowywania strategii rozwoju obszarów wiejskich,
- promocje firm i instytucji pracujących w sferze rolnictwa i jego otoczenia,
- poradnictwo ekonomiczne w zakresie preferencyjnego kredytowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich i infrastruktury wsi,
- promocję gospodarstw agroturystycznych,
- kontakty handlowe producentów z kontrahentami krajowymi i zagranicznymi,
- i inne.

Tego typu działania spełniają ważną rolę informacyjną, umożliwiają spotkania, wymianę doświadczeń, poglądów, specjalistów działających w sferze rolnictwa i jego otoczenia z praktykami. Impreza dla uczestników była bezpłatna, a zakres działalności firm i instytucji uczestniczących w imprezie został przedstawiony w środkach masowego przekazu, Informatorze DOD oraz Biuletynie Informacyjno-Handlowym.

Działalność kredytowa instytucji finansowych odbywa się między innymi na podstawie umów podpisanych przez banki z ARiMR. Wykaz banków współpracujących obecnie w tym zakresie można uzyskać w WODR w Boguchwale. Poza tym WODR opracował specjalny informator dla osób zainteresowanych kredytami pt.: „Kredyty dla sektora rolniczego”. ARiMR wspiera poprzez kredyty preferencyjne tworzenie i rozwój małych przedsiębiorstw prowadzących działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich. Jest to linia kredytowa „MP”, którą oferują w regionie rzeszowskim następujące banki: Bank Gospodarki Żywnościowej S.A., Powszechny Bank Kredytowy, Powszechna Kasa Oszczędności BP, Kredyt Bank PBI S.A., Bank Przemysłowo-Handlowy S.A., Bank PKO S.A.

Kredyty z linii „MP” są przeznaczane na:

- kupno, budowę, adaptację i modernizację zakładów prowadzących działalność pozarolniczą na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich,
- zakup maszyn, urządzeń, narzędzi i środków transportowych związanych z realizowanym przedsięwzięciem.

Osoby fizyczne mogą również ubiegać się o kredyty na działalność gospodarczą w instytucjach powstałych w kraju w latach 90-tych, z myślą wspierania działań rozwojowych na obszarach wiejskich. Zaliczamy do nich między innymi Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, który udziela kredytów dla przedsiębiorstw w zakresie małej przedsiębiorczości na wsi, a także Fundację Rolniczą i Fundusz Współpracy udzielające kredytów na działalność agroturystyczną.

4. Zakończenie

Patrząc na prakseologiczną koncepcję celów instytucji, wyróżniającą według kryterium udatności cele główne i uboczne, trzeba powiedzieć, iż nie wszystkie omówione instytucje za cel główny swojej działalności stawiają wspieranie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Cel główny, którym może właśnie być wspieranie przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych jest osiągane przez te instytucje zwykle przy okazji dochodzenia do celu głównego, ale dla jego wyłączonej realizacji instytucje te nie powstałyby.

Instytucje funkcjonujące w regionie rzeszowskim i omówione w opracowaniu w sposób aktywny uczestniczą w promowaniu i rozwijaniu przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich. Ważną rolę w tym zakresie należy przypisać Wojewódzkiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego, który

przede wszystkim poprzez działalność informacyjną propaguje potrzebę i możliwości prowadzenia działalności pozarolniczej. Na uwagę zasługuje również fakt szerokiej współpracy instytucji realizujących zadania rozwojowe na obszarach wiejskich, tj. instytucji samorządowych, doradczych i finansowych.