

Danuta Kołodziejczyk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie

INSTYTUCJE WSPIERAJĄCE ROZWÓJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

1. Wstęp

W ostatnich latach zachodzą wyraźne zmiany w systemie funkcjonowania instytucji wspierających rozwój działalności gospodarczej. Wynikają one głównie z zakładanej w polityce państwa decentralizacji władzy, a także z wejścia Polski do Unii Europejskiej. Wyraża się to m.in. w kreowaniu otoczenia instytucjonalnego (normy i zasady), które ma zapewnić lepsze warunki do rozwoju tej działalności.

Celem opracowania jest przedstawienie instytucji wspierających rozwój działalności gospodarczej. Do określenia ich znaczenia wykorzystano głównie ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej i Wspólnot Europejskich, statuty organizacji, materiały publicystyczne oraz badania 130 organizacji wspierających działalność gospodarczą na terenie województw mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i podlaskiego¹.

2. Rola i funkcje instytucji w działalności gospodarczej

Niezależnie od różnego definiowania instytucji na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że instytucja to zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych i zasad (otoczenie instytucjonalne), jak również wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacje) i mechanizmy jej funkcjonowania [Wilkin 2005].

2.1. Normy i zasady

Normy i zasady mają duże znaczenie w funkcjonowaniu działalności gospodarczej, przyczyniając się do ograniczeń ludzkiego zachowania i czyniąc je bar-

¹ Badania zostały wykonane w ramach Programu Wieloletniego 2005-2009 IERiGŻ-PIB.

dziej przewidywalnym. Można je podzielić na formalne (normy prawne i uprawnienia własnościowe) i nieformalne (normy kulturowe, normy zachowania, przyjęte sposoby działania, obyczaje, standardy zachowań ludzi w różnych sytuacjach).

W Konstytucji ustawodawca przedstawia trzy podstawowe zasady, które odnoszą się do rozwoju gospodarczego:

- społeczna gospodarka rynkowa oparta na swobodzie działalności gospodarczej, własności prywatnej, współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20),
- gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23),
- władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65) oraz prawo samorządów terytorialnych do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach określanych przez ustawę (art. 168).

Przestawiono też kilka szczegółowych zasad, którym powinien podlegać rozwój gospodarczy, np.:

- ustawowe określenie minimalnej płacy (art. 65),
- zakaz zatrudniania dzieci poniżej 16 roku życia (art. 65),
- tworzenie samorządów zawodowych, które nie mogą ograniczać swobody działalności gospodarczej (art. 17 i 50).

Z Konstytucji wynika, że nie sankcjonuje się żadnych specyficznych rozwiązań w zakresie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Od władz różnych szczebli administracyjnych zależy więc, czy podejmowane działania będą miały na celu wspieranie działalności gospodarczej. Ważne jest usankcjonowanie przez konstytucję możliwości zaangażowania partnerów społecznych (np. organizacji pozarządowych) w rozwój gospodarczy.

Natomiast ustawodawstwo w zakresie rozwoju gospodarczego odnosi się do kwestii:

- regulacji między administracją publiczną a przedsiębiorstwami (DzU nr 173, poz. 1807 z późn. zm.),
- zdefiniowania kryteriów klasyfikacji przedsiębiorców do poszczególnych grup (DzU WE L 10 z 13 stycznia 2001 r. oraz DzU WE L 63 z 28 lutego 2004 r.),
- zasad, form oraz szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom o charakterze regionalnym (DzU nr 41, poz. 363 z późn. zm.),
- wsparcia przedsiębiorstw działających w sektorze przetwórstwa i obrotu towarami rolnymi (DzU nr 155, poz. 1014 z późn. zm.),
- wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych i rozwoju wsi (DzU nr 64, poz. 592 z późn. zm.),
- wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (DzU nr 229, poz. 2273 z późn. zm.),

- oddziaływania administracji publicznej na rozwój obszarów wiejskich (DzU nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że ustawodawstwo reguluje relacje między rynkiem, władzą i zaangażowaniem społecznym w proces gospodarowania, oddziałuje na konkurencyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, jak również kształtuje zasady ustroju rolnego.

W regulowaniu wszelkich interakcji społecznych w procesie gospodarczym ważne są tzw. normy nieformalne w postaci obyczajów oraz wartości moralnych i religijnych, które kształtują i determinują wzajemne relacje. Szczególnie ważne są postawy i wartości odnoszące się do zaufania i wzajemności, które wzmacniają skłonność do działania. Już Max Weber zauważył różnice w osiągnięciach gospodarczych katolickiego i protestanckiego kręgu kulturalnego, co wiązało się z tworzeniem odmiennych instytucji i wzorów zachowań [Weber 1994].

2.2. Organizacje

Organizacje powstają jako wyraz istniejącego otoczenia instytucjonalnego albo są powoływane na zasadzie partnerstwa. W rozwoju działalności gospodarczej największą rolę odgrywają organizacje publiczne – administracja rządowa i samorządowa. Mają one obszerną wiedzę na temat problemów występujących na obszarach wiejskich, a także skutecznie wpływają na zachowanie ludzi. Rola organizacji rządowych polega na podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju gospodarczego zgodnie z regułami demokracji i zasadami gospodarki rynkowej zawartymi w określonych aktach normatywnych. Ważniejsze rządowe organizacje wspierające działalność gospodarczą na obszarach wiejskich to: Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Środowiska, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych i Własności, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Centrum Doradztwa Rolniczego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i urzędy wojewódzkie.

Można jednak dodać, że w wyniku decentralizacji władzy wzrasta rola organizacji samorządowych.

Samorząd wojewódzki

Zadaniem samorządu wojewódzkiego jest podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionu poprzez:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie publiczno-prywatnych środków finansowych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Osiągnięciu powyższych celów ma służyć przede wszystkim udzielanie dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa. Instrumentem, który może być wykorzystywany do aktywizacji gospodarczej regionu, jest również uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych. Władze regionalne odgrywają również rolę w promocji zatrudnienia, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej². Przy obecnym rozkładzie kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego głównym zadaniem samorządu województwa jest koordynacja działań regionalnych.

Samorząd powiatowy

Z ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że jego działania w sferze gospodarczej dotyczą:

- organizacji i utrzymania transportu zbiorowego oraz dróg publicznych,
- gospodarki nieruchomościami,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- promocji powiatu.

Z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika obowiązek zaangażowania samorządu powiatu (głównie przez powiatowe urzędy pracy) w aktywizację zawodową ludności. Stawia go to w roli jednego z głównych elementów układu instytucjonalnego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

Samorząd gminny

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej i przepisy wprowadzające ją w życie³ określają główne obszary, w których gmina może przyczyniać się do prawidłowego i zgodnego z prawem rozwoju działalności gospodarczej. Dotyczy to:

- prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej,
- wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń i koncesji,
- kontroli przestrzegania przepisów prawa przez przedsiębiorców oraz powiadamiania o ich łamaniu odpowiednich organów, a w uzasadnionych przypadkach – wstrzymania działalności przedsiębiorstwa.

Również z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych⁴ wynika szereg kompetencji (m.in. utrzymanie infrastruktury, stosowanie ulg podatkowych, udzielanie pożyczek i poręczeń, tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni itp.), podobnie jak z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

³ DzU nr 173, poz. 1808.

⁴ DzU nr 155, poz. 1014 z późn. zm.

przestrzennym⁵ (m.in. wyznaczanie miejsc pod zabudowę) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶ (m.in. administrowanie mieniem komunalnym).

Samorząd gospodarczy

Samorząd gospodarczy, jako reprezentant środowiska przedsiębiorców, poprzez działania na ich rzecz wspiera rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Podobne zadania spełnia również samorząd rolniczy, który dąży do stworzenia rolnictwu stabilnych i przejrzystych warunków do dalszego funkcjonowania rolnictwa. Z analizy działalności izb gospodarczych i rolniczych wynika, że ich kompetencje, przy tak dużym zakresie działalności, są niewielkie, ponieważ:

- instrumenty prawne, materialne i finansowe są niewystarczające,
- organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego nie mają obowiązku zasięgania opinii tych organizacji na temat rozwoju gospodarczego.

Organizacje prywatne

Powstają w wyniku zrzeszania się (formalnie – spółdzielnie, spółki, związki rzemiosł lub nieformalnie – organizacje wzajemnej pomocy) osób podejmujących wspólne działania w dziedzinie rozwoju gospodarczego. Ze względu na zakres działalności największą rolę nadal odgrywają spółdzielnie (np. banki spółdzielcze są ważnym partnerem samorządu terytorialnego w inicjonowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, zarządzaniu zasobami finansowymi gminy oraz wykorzystaniu funduszy strukturalnych).

Organizacje pozarządowe

Jak piszą J.S. Coleman [1988] i F. Fukuyama [1997], organizacje pozarządowe tworzą infrastrukturę dla społeczeństwa obywatelskiego, generując zaufanie w stosunkach między ludźmi, w grupie czy też między grupami. Ci sami autorzy wychodzą z założenia, że źródłem sukcesu gospodarczego jest w 20% kapitał społeczny, a w 80% wolny rynek. Organizacje te działają jako system regulacji lokalnej, determinowany zwyczajami kulturowymi i normami prawnymi. Narastanie obywatelskiej aktywności wynika z chęci uczestnictwa ludności w lokalnym rozwoju gospodarczym.

Analizując pola aktywności organizacji pozarządowych (na podstawie badań empirycznych), można stwierdzić, że najszerzej działają w zakresie wspierania rozwoju działalności gospodarczej (m.in. przygotowanie wniosku o uzyskanie dotacji, informowanie o możliwościach wspierania działalności gospodarczej, organizowanie współpracy trzech sektorów) [Kołodziejczyk, Wasilewski 2005].

3. Podsumowanie i wnioski

Podstawowe problemy wynikające z funkcjonowania instytucji wspierających działalność gospodarczą oraz ich konsekwencje dla rozwoju gospodarczego są następujące:

⁵ DzU nr 80, poz. 717.

⁶ DzU nr 115, poz. 741 z późn. zm.

W zakresie norm:

- zbyt ogólna definicja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, co może być potraktowane jako łamanie konstytucji z uwagi na oddziaływanie na środowisko,
- brak odpowiednich rozwiązań regulujących własność ziemi, co powoduje zwolnienie zmian struktury obszarowej w rolnictwie oraz rozłogu gospodarstw rolnych.

W zakresie organizacji:

- nadmierne rozproszenie kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich; efektem jest wzrost kosztów koordynacji działań oraz ich kontroli,
- zbyt rozbudowany system opiniowania podejmowanych przedsięwzięć; zwalnia to proces decyzyjny,
- system finansowania samorządów terytorialnych nie motywuje do zwiększenia zaangażowania w rozwój rolnictwa,
- niewielki udział organizacji prywatnych wspierających rozwój działalności gospodarczej, przez co dopływ kapitału prywatnego jest ograniczony.

W zakresie mechanizmów:

- mało rozbudowany system współpracy sektora prywatnego działalności gospodarczej z publicznym, co powoduje ograniczenie możliwości finansowania tej działalności,
- zbyt rozbudowana procedura administracyjna związana z koordynacją, realizacją i finansowaniem działalności gospodarczej.

Literatura

- Coleman J.S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, "American Journal of Sociology" 94, Supplement, 1988, s. 95-120.
- Fukuyama F., *Zaufanie, kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997.
- Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, Raport nr 8, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ PIB, Warszawa 2005.
- Weber M., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Wydawnictwo Test, Lublin 1994.
- Wilkin J., *Instytucjonalne podstawy rozwoju gospodarczego*, „Zagadnienia Ekonomiczne” nr 3, UWM, Olsztyn 2005.

SUPPORTING INSTITUTIONS OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN RURAL AREAS

Summary

The paper presents the supporting institutions of economic development in rural areas. Particular attention is paid to define institution, which means: institutional environment, organizations and mechanisms of its functioning. The paper also shows the importance of their functioning in economy of rural areas.