

Antoni Kożuch

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

**ROLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I INSTYTUCJI OTOCZENIA AGROBIZNESU W ROZWOJU
LOKALNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI**

*THE ROLE OF SELF-GOVERNMENT TERRITORIAL UNITS
AND INSTITUTIONS OF AGRIBUSINESS' EXTERNAL ENVIRONMENT
IN DEVELOPMENT OF THE LOCAL ENTREPRENEURSHIP*

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, instytucje otoczenia biznesu, przedsiębiorczość, rozwój lokalny

Key words: self-government territorial units, institutions of agribusiness' external environment, entrepreneurship, local development

Synopsis. Podjęto próbę identyfikacji zadań władz lokalnych i instytucji otoczenia biznesu w kreowaniu rozwoju agrobiznesu. Wykorzystano badania ankietowe dotyczące oceny stosowanych form pomocy służących rozwojowi przedsiębiorczości. Wyniki badań wskazują, że władze gminne w głównej mierze podejmują działania znajdujące się w ich zakresie, pomijając rolę innych podmiotów. Natomiast przedsiębiorcy oczekują wsparcia finansowego i rozbudowy infrastruktury.

Wstęp

Decydujący wpływ na rozwój obszarów wiejskich wywiera dynamika sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W Polsce ciągle liczba tych podmiotów jest mała, a te które funkcjonują charakteryzują się małą liczbą zatrudnionych i relatywnie małym zakresem działalności. Odpowiedzialność za rozwój lokalny, pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego przede wszystkim spada na władze lokalne i regionalne. Obecnie najważniejsze zadania z zakresu rozwoju lokalnego przypadają gminom, jako podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego, które coraz intensywniej uczestniczą w świadomym kształtowaniu warunków rozwoju społecznego i gospodarczego swego terenu. Wykorzystują do tego wiele instrumentów i metod postępowania służących głównie pobudzaniu przedsiębiorczości.

Celem opracowania była próba identyfikacji podstawowych działań władz samorządowych wpływających na rozwój przedsiębiorczości oraz opinii instytucji otoczenia biznesu i mikroprzedsiębiorców na temat tych działań. W opracowaniu wykorzystano badania dotyczące oceny stosowanych form pomocy służących kreowaniu przedsiębiorczości przeprowadzone w 2008 r. we wszystkich (16) gminach powiatu częstochowskiego.

Zadania władz lokalnych w kreowaniu rozwoju przedsiębiorczości

Rozwój przedsiębiorczości w agrobiznesie jest elementem rozwoju lokalnego, który powinien bazować na lokalnym potencjale, służyć zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich, wspólnym interesom danej społeczności i być realizowany w oparciu o demokratyczne i partnerskie zasady. Gminy nie są jedynymi podmiotami kreującymi rozwój lokalny. Dużą rolę w tym procesie odgrywają również jednostki gospodarcze, zwłaszcza sfery agrobiznesu, gospodarstwa domowe oraz instytucje lokalne. Realizowany w ten sposób rozwój wspólnot samorządowych należy postrzegać jako stały proces wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

Rozwój lokalny największe znaczenie ma na obszarach wiejskich, które w Polsce obejmują ok. 94% powierzchni kraju i zamieszkuje je ponad 38% ludności. Ze względu na występujące tu bariery rozwój tych terenów jest utrudniony i nie wystąpi samoczynnie. W związku z tym niezbędne jest

wsparcie organizacyjne i finansowe procesów rozwoju ze strony władz centralnych, regionalnych i lokalnych.

Rozwój obszarów wiejskich skutkuje poprawą sytuacji ekonomicznej i warunków bytu ludności, którego efektem jest wzrost asortymentu i poprawa jakości dóbr dostarczanych społeczeństwu przez obszary wiejskie [Malinowski 2004]. Podstawowymi zadaniami polityki kreowania rozwoju lokalnego jest pokonywanie przeszkód i barier rozwojowych. Do najważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich można zaliczyć [Duczowska-Małysz 1997, Kożuch 1999]:

- wysokie bezrobocie oraz ograniczone możliwości zatrudnienia poza rolnictwem związane z relatywnie niskimi kwalifikacjami większości mieszkańców,
- niedostateczny stan infrastruktury technicznej i społecznej związany m.in. z rozproszoną siecią osadniczą i wysokimi kosztami budowy,
- słabość instytucji i organizacji wspierających rozwój obszarów wiejskich oraz mała aktywność społeczna mieszkańców wsi; brak inicjatyw oddolnych jest istotną przeszkodą w kreowaniu rozwoju lokalnego,
- niewielki popyt na towary i usługi pozarolnicze związany głównie z relatywnie niskimi dochodami ludności wiejskiej, co w dużej mierze jest wynikiem rozdrobnionej struktury agrarnej i charakteru produkcji,
- brak odpowiedniego kapitału, głównie inwestycyjnego, na rozwój działalności pozarolniczej.

Rozwój sfery agrobiznesu nie wszędzie będzie przebiegał jednakowo, ze względu na duże zróżnicowanie poszczególnych regionów. W zależności od regionu należy brać pod uwagę czynniki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W głównej mierze będzie on uzależniony od:

- położenia gminy (gminy położone w pobliżu ośrodków miejskich, bądź gminy peryferyjne),
- struktury gospodarki lokalnej, a więc znaczenia rolnictwa w gospodarce rejonu,
- dotychczasowego stanu infrastruktury (zarówno pod względem zagospodarowania, jak i jej jakości),
- sprawności instytucji wiejskich i aktywności samorządu rolniczego.

Możliwości rozwoju obszarów wiejskich są zdecydowanie mniejsze niż obszarów zurbanizowanych. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie borykają się z wieloma problemami charakterystycznymi dla obszarów wiejskich, a przy tym dysponują znacznie mniejszymi zasobami kapitału inwestycyjnego. Skutecznym sposobem poprawy warunków gospodarowania i życia na obszarach wiejskich jest aktywne wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. W tym celu władze samorządowe mogą wykorzystywać różne instrumenty pobudzające procesy rozwojowe tych obszarów.

Najważniejszą rolę na poziomie lokalnym mają władze samorządowe, których działalność w tym zakresie powinna polegać na kształtowaniu warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Największe znaczenie w tym zakresie ma m.in. prowadzenie odpowiedniej polityki społeczno-gospodarczej, wdrażanie nowych metod działania, pomoc i inspirację podmiotów działających na poziomie lokalnym, wspieranie inicjatyw poszczególnych grup społecznych. W rezultacie tego następuje przepływ kapitału i przedsiębiorców między jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Podstawowymi składnikami (dziedzinami) procesu rozwoju pozostającymi w gestii samorządu lokalnego są: planowanie i koordynowanie rozwoju lokalnego, tworzenie obszarów przemysłowych, wykorzystanie zasobów lokalnych, finansowanie i finansowe wspieranie rozwoju lokalnego, promocja lokalna i marketing oraz zagospodarowanie przestrzenne związane z rozwojem lokalnym. Samorząd terytorialny realizuje bowiem wiele zadań wpływających na stan zagospodarowania gminy i poziom życia jej mieszkańców. Należy podkreślić, że możliwości w tym zakresie w wielu przypadkach ograniczone są zasobami środków finansowych na pokrycie kosztów działalności bieżącej i nakładów inwestycyjnych. Duże znaczenie w tej sytuacji ma przestrzeganie zasady gospodarności, gdyż jak wskazuje praktyka, posiadane środki pieniężne można różnie wykorzystywać, osiągając lepsze lub gorsze wyniki ekonomiczne i społeczne.

Biorąc pod uwagę aktualne uwarunkowania funkcjonowania gmin aktywna rola organów samorządu polega głównie na kształtowaniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Można tu stosować następujące sposoby:

- utrzymanie istniejących rodzajów działalności (strategia przetrwania),
- pozyskanie działalności wpływających na wzrost gospodarczy,
- przebudowa działalności zapewniających wzrost konkurencyjności (strategia tworzenia).

Samorząd lokalny powinien być stymulatorem rozwoju agrobiznesu i świadomie tym rozwojem zarządzać. W związku z tym polityka gospodarcza samorządu powinna obejmować nie tylko pro-

blematykę wynikającą z zadań własnych, ale także problemy rozwoju jednostki terytorialnej, a ponadto wymaga stosowania nowoczesnych instrumentów zarządzania tym rozwojem. Jednym z podstawowych celów lokalnej polityki ekonomicznej powinno być stałe dążenie do zapewnienia wzrostu liczby i rodzaju miejsc pracy dla członków wspólnoty samorządowej.

Szczególnego znaczenia nabierają działania jednostek samorządu terytorialnego związane z tworzeniem warunków rozwoju podmiotów gospodarczych na terenie gminy, których działalność służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, a w szczególności tworzenia nowego modelu usług tradycyjnie świadczonych przez władze gminy. Chodzi tu głównie o zwiększenie pośredniego oddziaływania gminy na działalność podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w gminie, co może przejawiać się w takich działaniach, jak:

- uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,
- gospodarka gruntami i lokalami (sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawa i użyczenie, organizowanie i prowadzenie targowisk i hal targowych), kształtowanie zasad prowadzenia działalności zgonie z wymogami ochrony środowiska,
- udzielanie zezwoleń na wykonywanie działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych, prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt,
- udział w kształtowaniu cen za korzystanie z urządzeń infrastruktury: zaopatrzenia w wodę i energię cieplną, odprowadzenie ścieków, składowanie odpadów itp.,
- oddziaływanie z pomocą instrumentów prawa podatkowego w zakresie ustalania wysokości obciążeń publiczno-prawnych o charakterze podatków i opłat lokalnych.

Istnieje wiele zadań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, które mają charakter bardziej generalny niż wynikające z aktów prawnych i które może wypełniać samorząd terytorialny, a mianowicie:

- podejmowanie w ramach ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego inicjatyw i zadań rozwoju sfery agrobiznesu,
- stymulowanie rozwoju podmiotów przez system różnego rodzaju ulg i udogodnień, podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie zasobów, stosowanie ulg, zachęt, udzielanie subsydów itp.,
- identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określić kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju agrobiznesu,
- przyciągnięcie inwestorów oraz pozyskanie środków służących rozwojowi przedsiębiorczości: fundusze stymulacji i wspierania rozwoju podmiotów agrobiznesu, pozyskiwanie środków zewnętrznych,
- tworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych, które prowadzić będą kompleksową obsługę podmiotów, w tym inkubatorów przedsiębiorczości i tym podobnych placówek inicjujących rozwój, lokalnego systemu kształcenia, doszkalania i doskonalenia zawodowego czy przekwalifikowania,
- rozwój kooperacji z udziałem miejscowych zakładów produkcyjnych i usługowych,

Istotą samorządu, niezmiennie pozostaje powołanie do realizacji wykonawczych funkcji państwa, tj. administracji na zasadzie decentralizacji, zakładającej samodzielne wykonywanie zadań. Przekłada się to na świadczenie określonych usług na rzecz społeczności lokalnej i regionalnej. Dwie ostatnie dekady to jednak zmiany w metodyce realizacji tych zadań oraz ich zakresie przedmiotowym, znacznie poszerzonym ponad grupę podstawowych usług publicznych.

Działania samorządu i instytucji otoczenia biznesu na rzecz rozwoju przedsiębiorczości

Rozwój przedsiębiorczości powinien być wspierany działaniami różnych instytucji i organizacji. Zakres instrumentów wykorzystywanych przez samorząd lokalny dla stymulowania rozwoju lokalnego jest relatywnie szeroki, przy czym większość z nich ma charakter pośredni (tab. 1).

Jak wynika z przedstawionych danych, najważniejszymi działaniami wspierającymi rozwój przedsiębiorczości są: poprawa i unowocześnienie infrastruktury (15 wskazań), przyjazna polityka podatkowa (12 wskazań) oraz profesjonalna obsługa w urzędzie gminy (10 wskazań). Władze badanych gmin największe znaczenie przywiązują do poprawy i unowocześnienia infrastruktury. Podstawowym zadaniem władz lokalnych w tym zakresie jest przygotowanie terenów pod te inwestycje. Uzbrojenie terenów może przyciągać kolejnych inwestorów, a jednocześnie zapewni pracę

Tabela 1. Najważniejsze działania samorządu wpływające na rozwój przedsiębiorczości w opinii władz samorządowych

Wyszczególnienie	Liczba gmin	%
Poprawa i unowocześnienie infrastruktury	15	93,8
Przyjazna polityka podatkowa: stosowanie systemu ulg i zwolnień w przypadku tworzenia miejsc pracy	12	75,0
Profesjonalna, kompleksowa obsługa w urzędzie	10	62,8
Dbłość o podnoszenie kwalifikacji lokalnych kadr, organizowanie szkoleń i kursów doszkalających dla miejscowej ludności	8	50,0
Inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości	8	50,0
Działania promujące gminę	7	43,8
Spotkania władz gminy z mieszkańcami	6	37,5
Wspieranie działalności organizacji pozarządowych	6	37,5

Źródło: badania własne.

lokalnym jednostkom. Celem prowadzonej polityki inwestycyjnej powinno być wywołanie efektu kuli śnieżnej, który zapewni rozwój działalności gospodarczej na danym terenie i dzięki temu umożliwi w przyszłości odzyskanie nakładów, w postaci zwiększonych wpływów budżetowych. Odpowiedni stan infrastruktury umożliwi wypracowanie przewagi konkurencyjnej w skali lokalnej. Przedsięwzięcia gospodarcze chętniej lokalizowane są na obszarach dobrze wyposażonych w infrastrukturę, dzięki czemu niwelowane są skutki oddalenia od rynków zbytu i zaopatrzenia. Polityka inwestycyjna gmin jest ograniczona zasobami finansowymi. Z uwagi na opóźnienia w rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich niezbędne jest wsparcie zewnętrzne w celu przyspieszenia tego rozwoju. Szczególne znaczenie ma obecnie kapitał zewnętrzny udostępniony w ramach funduszy strukturalnych.

Gmina jest podstawowym ogniwem planowania przestrzennego, posiadającym z mocy prawa władztwo planistyczne, które oznacza przekazanie jej kompetencji w zakresie gospodarowania przestrzenią (przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu) z możliwością zastosowania w tej mierze formy aktu prawnego wiążącego właścicieli terenów oraz władztwo dysponowania przestrzenią i w związku z tym stanowi o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu.

Przestrzeń i sposób jej zagospodarowania stają się istotnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego, a także podstawą kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego. Z tego względu władze samorządowe powinny prowadzić działania na rzecz racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni. Temu celowi służyć powinny studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Konieczność opracowania tych dokumentów wynika z potrzeby utrzymania prawidłowej struktury użytkowania przestrzeni, racjonalnego rozmieszczenia funkcji społeczno-gospodarczych w przestrzeni z uwzględnieniem walorów i zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego, stwarzania warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarczych przez budowę i rozbudowę urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej oraz potrzeby kontroli wykorzystania przestrzeni w celu uzyskania maksymalnego efektu użytkowego.

W całościach działań składających się na gospodarkę przestrzenną samorządu terytorialnego planowanie przestrzenne spełnia podwójną rolę: (1) formułuje politykę przestrzenną gminy – tę funkcję pełni studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, (2) ustala przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania i zabudowy terenów. Tę funkcję pełni miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy [Zalewski 2005].

Innym działaniem kreującym rozwój podmiotów agrobiznesu jest przyjazna polityka podatkowa obejmująca m.in. system ulg i zwolnień podatkowych w sytuacji zakładania nowego przedsięwzięcia związanego z tworzeniem nowych miejsc pracy. Kolejnymi czynnikami służącymi rozwojowi przedsiębiorczości są zagadnienia związane z podnoszeniem kwalifikacji pracowników urzędu oraz działania służące zmianie mentalności miejscowej ludności. Stopień przygotowania kadry ma istotne znaczenie dla kreowania rozwoju gmin, upowszechniania szeroko rozumianej przedsiębiorczości.

Wyniki badań wskazują również, że władze lokalne w głównej mierze podejmują działania mieszczące się ich w zakresie, pomijając rolę innych podmiotów. Koncentrują się głównie na instrumentach infrastrukturalnych i finansowo-ekonomicznych.

W ramach badań podjęto również próbę określenia opinii przedstawicieli mikroprzedsiębiorstw dotyczących działań samorządu lokalnego i instytucji otoczenia agrobiznesu. Spośród ankietowanych 269 mikroprzedsiębiorstw odpowiedzi udzieliło 112 podmiotów (tab. 2).

Tabela 2. Opinie mikroprzedsiębiorców na temat działań wpływających na rozwój przedsiębiorczości

Wyszczególnienie	Liczba odpowiedzi	%
Stosowanie ulg i zwolnień w podatkach	98	87,5
Udzielanie kredytów i wsparcia finansowego przy uruchamianiu działalności	87	77,7
Rozbudowa infrastruktury	86	76,8
Doradztwo prawno-finansowe, informacje i szkolenia dotyczące pozyskiwania środków z UE	84	75,0
Przygotowanie terenów pod inwestycje	63	56,3
Inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości	43	38,4
Wprowadzenie ułatwień w procedurze urzędowej	23	20,5
Wspieranie działalności organizacji pozarządowych	15	13,4
Promocja gminy	14	12,5

Źródło: badania własne.

Wśród działań władz samorządowych największe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości w opinii badanych ma stosowanie ulg i zwolnień w podatkach (87,5% badanych), przy czym zwracano uwagę, że dotyczy to zarówno podatków lokalnych, jak i podatków państwowych. Wysokość podatków płaconych przez przedsiębiorców ma wpływ na poziom kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Kolejne działanie, na które wskazywali przedsiębiorcy dotyczy pozyskiwania kredytów i wsparcia finansowego w momencie uruchamiania działalności (77,7%) oraz rozbudowy infrastruktury (76,8). Większość respondentów (75,0) wskazywała także na potrzebę doradztwa prawno-finansowego, w szczególności dotyczącego możliwości pozyskiwania środków z UE. Realizacja tego postulatu ułatwiłaby start wielu przedsiębiorstw bez obciążania budżetów samorządowych.

Reasumując, powyższe rozważania należy podkreślić, że mikroprzedsiębiorcy oczekują od władz lokalnych oraz instytucji otoczenia biznesu realizacji wielu działań, które mogą wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości. Szczególny nacisk kładą na działania władz lokalnych związane ze stosowaniem ulg i zwolnień w podatkach, wsparciem finansowym działalności oraz rozbudową infrastruktury. Natomiast od instytucji otoczenia biznesu oczekują doradztwa prawno-finansowego. Przedsiębiorcy oczekują zatem od władz samorządowych i instytucji otoczenia agrobiznesu przede wszystkim działań polegających na stosowaniu instrumentów finansowych oraz szkoleń i doradztwa.

Podsumowanie

Rezultaty badań pozwalają sformułować wniosek, że samorząd gminny może odgrywać większą rolę w kreowaniu rozwoju agrobiznesu. Dzięki posiadanym kompetencjom i motywacjom może on prawidłowo kojarzyć zadania rozwoju agrobiznesu z potrzebami miejscowej ludności oraz zasobami gminy. Ponadto, władze gminne mogą ukierunkować działania podmiotów gospodarczych tak, aby przyczyniały się do rozwiązywania najważniejszych problemów ekonomicznych i społecznych gminy.

W obecnych warunkach trudno mówić o prowadzeniu aktywnej polityki wspierania rozwoju agrobiznesu. Przy ograniczonych środkach finansowych gminy decydują się na realizację niektórych działań. Podejmowanie działań w zakresie twardych instrumentów wsparcia dotyczących infrastruktury jest bardziej widoczne i w związku z tym przy kadencyjności władz samorządowych są one bardziej skłonne do realizacji tych zadań. Natomiast działania miękkie, które pobudziłyby oddolne inicjatywy są realizowane relatywnie rzadziej. W tych warunkach udostępnienie samorządom środków z funduszy strukturalnych wskazuje na preferowane kierunki rozwoju gmin.

Literatura

- Duczowska-Malysz K.** 1997: Strategia rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. [W:] Strategia doradztwa w realizacji rządowego, regionalnych i lokalnych programów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. CROW, Olsztyn, 42.
- Kożuch A.** 1999: Gospodarcze i społeczne funkcje organizacji rolników. Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce, 10-38.
- Malinowski P.** 2004: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w strategiach rozwoju gmin i jego wpływ na gospodarstwa domowe. [W:] Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW, nr 33. Wyd. SGGW, Warszawa, 587.
- Zalewski A.** 2005: Ekonomika rozwoju lokalnego, wybrane zagadnienia. [W:] Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Monografie i opracowania. SGH, Warszawa, 105-106.

Summary

In the paper an attempt is made to identify main activities of self-government territorial units that affect agribusiness development and also to know opinions of institutions and entrepreneurs constitute agribusiness' external environment concerning these activities. Investigations enhanced 16, that means all, gminas and 112 institutions located in the county of Czestochowa. Research results show that local authority underlined their own activities and at the same time neglected activities of others local units. Opinions of the main role of local authority activities shared entrepreneurs. They want local authorities to increase using fiscal instruments, financial support and infrastructure development. From institutions of agribusiness' external environment they expect legal and financial services and professional training.

Investigation results allow to make a conclusion, that local authorities are able to play more important role in agribusiness development due to influencing local economic units to participate in solving main social and economic issues of gminas development.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Antoni Kożuch
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja W Krakowie
Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
ul. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
tel. (0 12) 662 43 54
e-mail: akozuch@ar.krakow.pl