

JERZY WILKIN

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

CELE I ZASADY KOORDYNACJI POLITYK WSPIERAJĄCYCH ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

Abstract: Objectives and Rules for the Policies Supporting Sustainable Rural Development. This paper attempts to analyse the numerous theoretical and practical problems related to the construction and implementation of the policy supporting rural development. Therefore, it was necessary to explain and define such terms as: rusticality, rural areas, sustainable development, public choice and many more. A thesis was developed stating that the theory of rural development is neglected part of economics, including the theory of social and economic development. In order for the support of rural development to be efficient and effective, it is necessary to co-ordinate many public policies financed by EU and national funds. What is also required, in the case of this policy, is a shift from the previously dominating sectorial approach to a territorial and integrated approach. Due to the large diversity of rural areas, regional authorities play a crucial role in the creation and implementation of sustainable rural development policy.
Key words: Co-ordination of policies, public choice, regional development, rural development, rural development policy, sustainable development.

Wstęp

Już w tytule tego opracowania pojawia się kilka pojęć, które będą odgrywać kluczową rolę w dalszych rozważaniach. Przedmiotem analizy jest rozwój obszarów wiejskich, rozpatrywany w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju, a także sposoby wspierania tego rozwoju przez różnego rodzaju polityki realizowane w skali unijnej (Unii Europejskiej) i krajowej. Podstawową cechą obszarów wiejskich jest ich wielkie zróżnicowanie, zarówno pod względem przyrodniczym i przestrzennym, jak i gospodarczym oraz społecznym. Konsekwencją tego jest także zróżnicowanie potrzeb i możliwości rozwojowych. Nie może więc być jednakowej polityki wobec obszarów wiejskich, ani na szczeblu unijnym, ani też na szczeblu krajowym¹. Można

¹ W tym opracowaniu, podobnie jak i w wielu innych na podobny temat, będziemy zamiennie używać pojęć: *polityka rozwoju obszarów wiejskich*, *polityka wiejska* czy *polityka wobec obszarów wiejskich*. W literaturze światowej odpowiadają im pojęcia: *rural policy* albo *rural development policy*.

tylko dyskutować i próbować ustalić kilka najważniejszych celów, wartości i zasad, którym ma służyć taka polityka, wspólnych dla Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich mają strategie i polityki realizowane na szczeblu regionalnym, bo na tym poziomie można w odpowiednim stopniu uwzględnić zróżnicowanie potrzeb i możliwości. Konieczne jest jednak wypracowanie szerszych ram zarówno analitycznych, jak i praktycznych dla tej polityki w skali krajowej i unijnej. Przekonanie o tym jest coraz bardziej powszechne. Pojęcie *polityki rozwoju obszarów wiejskich* jest bardzo nieprecyzyjne i różnie definiowane w zależności od potrzeb i punktów widzenia, czemu nie należy się dziwić, biorąc pod uwagę złożoność materii. Nie tylko w naszym kraju ale też w Unii Europejskiej, a także w wielu krajach pozaeuropejskich, trwa proces konceptualizacji polityki wobec obszarów wiejskich. Jest to polityka *in statu nascendi* daleka jeszcze od stanu jasności, zwartości i skutecznej, a także praktycznej wykonalności.

Jest czymś oczywistym, że polityka wobec obszarów wiejskich musi się różnić od większości innych polityk publicznych, które do niedawna miały charakter przede wszystkim polityk sektorowych, czego najlepszym przykładem jest polityka rolna. Polityka rozwoju obszarów wiejskich ma charakter polityki horyzontalnej, wielopłaszczyznowej, wielokryterialnej i przede wszystkim bardzo złożonej.

Wyjściowym warunkiem skonstruowania odpowiednich ram (konceptualnych i instytucjonalnych) dla tej polityki jest odpowiedź na pytanie: czy obszary wiejskie stanowią odpowiednio ważny i precyzyjnie określony przedmiot polityki publicznej? Wielu teoretyków i polityków uważa, że problemy obszarów wiejskich należy rozwiązywać za pomocą innych, wyspecjalizowanych i już dobrze ugruntowanych polityk, a zwłaszcza przez politykę regionalną. Czy obszary wiejskie są na tyle specyficzną, odpowiednio wyodrębnioną częścią kraju, gospodarki i społeczeństwa, a także odgrywają na tyle istotną rolę (lub stanowią szczególnie doniosły problem), że zasługują na odrębną politykę? Aby odpowiedzieć na to pytanie, pożyteczne może być przesłedzenie dyskusji naukowych dotyczących tego, czy uzasadnione jest wyodrębnianie socjologii obszarów wiejskich, socjologii wsi czy ekonomiki rozwoju obszarów wiejskich. Bogatym dorobkiem w tej dziedzinie może poszczycić się socjologia, która już dość dawno uznała, że wieś może i powinna być przedmiotem badań subdyscypliny socjologii, bowiem stanowi ona specyficzną formę połączenia gospodarki, życia społecznego, łączności z ziemią i przyrodą, kultury, organizacji rodziny i wielu innych zjawisk. Przyczyny ewolucji tej części socjologii: od socjologii wsi do socjologii obszarów wiejskich, najpełniej w polskiej literaturze przedstawił Góralach w pracy: *Socjologia obszarów wiejskich* [2004]. W tym dyskursie bardzo ważną pracą jest też książka Bukraby-Rylskiej: *Socjologia wsi polskiej* [2008]. Znaleźć tam można bardzo charakterystyczne i mocne stwierdzenie: „*wiejskość*” – w *sensie specyfiki obszaru, charakterystyki ludności, typu więzi i uznanych wartości – była zawsze, jest i będzie dominującym elementem społeczeństw zamieszkujących ziemię* [Bukraba-Rylska 2008, s. 9]. Obie wyżej wymienione prace są dobrymi przykładami

naukowych analiz uzasadniających znaczenie i „przedmiotową odrębność” wsi czy obszarów wiejskich jako obiektu badań, tworzenia teorii i celów odpowiednio skonstruowanej polityki.

Nieco mniej zaawansowane są prace ekonomistów w zakresie badań naukowych i budowania (ekonomicznej) teorii wsi czy obszarów wiejskich. W naukach ekonomicznych długą tradycję i znaczne osiągnięcia ma ekonomika rolnictwa (lub ekonomia agrarna), natomiast ekonomia wsi czy ekonomia rozwoju obszarów wiejskich nie osiągnęły jeszcze stanu „paradygmatycznego”. Przez ostatnie dziesięciolecia nauka ekonomii była zdominowana przez liberalno-mechanistyczne i uniwersalistyczne koncepcje wzrostu, rozwoju i, ogólnie, funkcjonowania gospodarki. Sednem tej koncepcji był *homo oeconomicus* działający według podobnego schematu, niezależnie od tego czy jego miejscem aktywności była giełda, mała firma, duża korporacja, gospodarstwo rolne, instytucja publiczna czy inna dziedzina, w której następowała konfrontacja „nienasyconego” ekonomizującego człowieka z ograniczonością zasobów. Pomijano na ogół w tym przypadku społeczno-kulturową otoczkę takiej działalności, albo uważano ją za mało istotną².

1. Czym są obszary wiejskie?

Biorąc pod uwagę kryteria administracyjne, obszary wiejskie stanowią w Polsce ponad 93% terytorium kraju. Podobnie jest w innych krajach europejskich, gdzie obszary wiejskie zajmują od 80 do 95% powierzchni tych krajów. Można więc powiedzieć, że zarówno Polska, jak i cała Europa pozostają w znacznym stopniu wiejskie. Dobrze jednak wiemy, że „wiejskość” jako cecha przestrzeni, gospodarki i społeczności są stopniowalne³. Kryteria administracyjne są bardzo ułomne w określaniu charakteru różnych typów obszarów wiejskich⁴. Mamy więc w Polsce obszary wiejskie silnie zurbanizowane, niewiele różniące się od terenów miejskich, jak i obszary wiejskie o tradycyjnej, rozproszonej zabudowie i zdominowane przez działalność rolniczą i specyficzny typ więzi społecznych. Ambitną próbę zbudowania ekonomicz-

² W popularnym na Zachodzie, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, podręczniku ekonomii rozwoju: Gillis *et al.*: *Economics of Development* nie ma wyodrębnionego fragmentu poświęconego *rural development*, jest natomiast relatywnie obszerny rozdział poświęcony rolnictwu. Charakterystyczne są dwa odwołania w tej pracy do hasła *rural development*. Jedno z nich jest następujące: „Większość tej książki dotyczy rozwoju obszarów wiejskich, w tym znaczeniu, że nawiązuje do tych wszystkich form działalności, które kształtują dobrobyt ludności wiejskiej, włączając w to zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak: żywność i rozwój kapitału ludzkiego poprzez edukację i programy żywnościowe.” [Gillis *et al.* 1992, s. 487]. Drugie odwołanie do *rural development* w indeksie rzeczowym książki dotyczy pustej strony (s. 578)!

³ W socjologii zjawisko to wiąże się z koncepcją *folk-urban continuum*, zaproponowaną przez amerykańskiego antropologa kultury Roberta Redfielda. Píše o tym Gorlach [2004, s. 30].

⁴ Bogaty i użyteczny przegląd kryteriów i sposobów wyodrębniania różnych obszarów, w tym zwłaszcza wiejskich, znaleźć można w pracy [Rakowska 2013].

nych podstaw klasyfikacji obszarów wiejskich i ich zróżnicowania według stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego podjęła Stanny [2013].

Wiejskość to przede wszystkim szczególnie, odmienny od miejskiego, związek człowieka z przyrodą, krajobrazem i zabudową. Bardzo ważnym kryterium wyodrębniania obszarów wiejskich jest gęstość zaludnienia. Jest to podstawowe kryterium stosowane zarówno przez Unię Europejską, jak i przez OECD (Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Rozległość, czy ekstensywność krajobrazu, to inny niż w mieście sposób korzystania z przestrzeni, który ma liczne implikacje dla sposobu gospodarowania i stylu życia na wsi.

Wiejskość to nie tylko sposób zagospodarowania przestrzeni, architektura, związek człowieka z przyrodą, styl życia i struktura gospodarki; to także kategoria symboliczna, mająca duże znaczenie w kulturze i życiu społecznym⁵.

Śpośród wielu zmian zachodzących na polskiej wsi, a także w innych krajach europejskich, najsilniej zmieniających jej charakter chciałbym szczególnie zaakcentować dwie z nich:

- urbanizację wielu obszarów wiejskich, co znajduje odbicie przede wszystkim w charakterze zabudowy wsi, strukturze dochodów i stylu życia;
- odrolnianie (dezagrarnizacja) obszarów wiejskich, wyrażające się w zmniejszaniu powierzchni obszarów wiejskich służących produkcji rolnej, spadku odsetka pracujących w rolnictwie wśród mieszkańców wsi i w zmniejszaniu udziału dochodów rolniczych w dochodach rodzin wiejskich.

W Polsce wieś nadal kojarzy się powszechnie z rolnictwem i o ile jest to trafne, jeśli chodzi o zagospodarowanie powierzchni obszarów wiejskich, gdzie użytki rolne stanowią ok. 60% tej powierzchni, o tyle udział rolników w społecznościach wiejskich i udział dochodów rolniczych w dochodach rodzin wiejskich szybko się kurczy. Już obecnie większość mieszkańców polskiej wsi (ponad 60%) nie ma żadnego związku z uprawianiem ziemi rolniczej. Ten odsetek jest szczególnie wysoki we wsiach zlokalizowanych w pobliżu dużych miast, ale nie tylko. Na takich obszarach wiejskich pojawia się nowy problem, jakim jest ochrona i podtrzymywanie działalności rolniczej, jako niezbędnego składnika wiejskiej tożsamości i sposobu konserwacji rolniczych zasobów, które są w wielu przypadkach marnotrawione i nie służą odpowiednio zrównoważonemu rozwojowi tych obszarów. Warto przypomnieć, że jednym z celów wspólnej polityki rolnej UE od początków jej istnienia, było wspieranie działalności rolniczej, nawet na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, biorąc pod uwagę rozliczne, pożyteczne dla gospodarki, społeczeństwa i przyrody funkcje rolnictwa.

⁵ Problematyka ta jest silnie reprezentowana w programach badawczych realizowanych w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, zwłaszcza przez Bukrabę-Rylską [2004] i Wieruszewską [1997].

2. Od sektorowej polityki rolnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem celów spójności

W Unii Europejskiej polityki wspólnotowe mają wspierać rozwój gospodarczy, m.in. przez integrację rynków i liberalizację działalności gospodarczej, co powinno prowadzić do wzrostu dobrobytu, a także łagodzić dysproporcje rozwojowe na obszarze Unii. Temu drugiemu celowi służy polityka spójności, z którą powinny być powiązane inne polityki wspólnotowe. Funkcjonowanie UE polega na trudnej sztuce łączenia zasad liberalizmu gospodarczego z dużą aktywnością władzy publicznej (unijnej i krajowej).

Od 1992 r. w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zwiększa się znaczenie instrumentów, których celem jest nie tylko produkcja rolna czy sytuacja dochodowa farmerów. W polityce tej zaczyna się zwracać większą niż uprzednio uwagę na efekty zewnętrzne rolnictwa i powiązania rozwoju rolnictwa ze zmianami w jego otoczeniu, w tym zwłaszcza rozwojem obszarów wiejskich. Widocznym rezultatem tej tendencji było zjawisko „zazieleniania się WPR” i wyodrębnienie II filara WPR.

W latach 2003-2006 ukształtowały się w UE podstawy formalno-prawne, organizacyjne i finansowe obecnie realizowanej polityki unijnej wobec obszarów wiejskich (lata 2007-2013). Ważną rolę w kształtowaniu tej polityki odegrała europejska konferencja w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, która odbyła się w 2003 r. w Salzburgu. Sformułowano na niej postulat, aby wsparcie unijne dla rozwoju obszarów wiejskich oprzeć na jednolitych zasadach programowania, jednolitym funduszu i jednym mechanizmie kontroli, a także znacznie rozszerzyć zarówno krąg interesariuszy, jak i zakres oddziaływania instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, finansowanych przez UE („Deklaracja z Salzburga”). Wychodząc z tych przesłanek, stworzone zostały nowe ramy prawne dla tej dziedziny wsparcia unijnego przewidujące trzy osie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (*Rural Development*), uzupełnione programem LEADER (w *PROW 2007-2013* LEADER jest uwzględniany jako Oś 4). Ogólną koncepcją integrującą różne polityki UE stała się koncepcja zrównoważonego rozwoju.

3. Rozwój zrównoważony

Powołanie się na zasady zrównoważonego rozwoju znajduje się w najważniejszych aktach prawnych Unii Europejskiej tworzących ramy instytucjonalne polityki wspólnotowej. Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje się także w Konstytucji RP z 1997 r. i w najważniejszych dokumentach wyznaczających ramy polityki gospodarczej, społecznej, regionalnej i środowiskowej w Polsce⁶. Również cele i za-

⁶ W Konstytucji RP, przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 r. znajduje się następujący zapis: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzic-

sady polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały wkomponowane w ogólniejsze zasady zrównoważonego rozwoju.

W historii myśli społeczno-ekonomicznej oraz w historii planowania i programowania rozwoju trudno byłoby znaleźć tak powszechnie akceptowaną koncepcję (czy ideę), jak koncepcja rozwoju zrównoważonego; zarówno w różnych rejonach świata, jak i w różnych środowiskach. Można powiedzieć, że zasady zrównoważonego rozwoju stają się paradygmatem teorii rozwoju, a więc jednym z paradygmatów nauki.

Sustainable development ma różne odpowiedniki w języku polskim. Najczęściej jest nim termin: *rozwój zrównoważony*. Niektórzy autorzy rozszerzają go do: *rozwój zrównoważony* i *trwały*, co uważam za trafne podejście. Janikowski używa terminu: *sustensywny rozwój* [Janikowski, Krzysztofek 2009, s. 25]. Trudności o charakterze translatorskim wynikają też z różnego definiowania tego typu rozwoju. W literaturze na ten temat wymienia się co najmniej kilkadziesiąt jego definicji. Niezależnie jednak od tak wielkiej różnorodności definicji tego pojęcia wyodrębnić można pewien zespół zasad, które stanowią trzon tej koncepcji rozwoju. Pierwsza zasada dotyczy konieczności uwzględniania różnych sfer rozwoju i przewyciężenia wąskoekonomicznej, tradycyjnej perspektywy postępu, utożsamianego z dostępnością coraz większej ilości dóbr i usług. W koncepcji rozwoju zrównoważonego przyjmuje się koncepcję człowieka wielowymiarowego, oczekującego od rozwoju poprawy wskaźników ekonomicznych (dotyczących zaspokojenia potrzeb materialnych), społecznych (związanych z jego sytuacją społeczną, w tym zróżnicowania społecznego) oraz utrzymania w dobrej kondycji środowiska przyrodniczego, postrzeganego nie tylko jako źródło zasobów produkcyjnych, ale także jako zasób szczególnej wartości niekomercyjnej. Druga zasada rozwoju zrównoważonego dotyczy przyszłości i solidarności międzypokoleniowej. Tradycyjne podejście do wzrostu gospodarczego, dominujące w ekonomii przez dziesięciolecia, polegało na maksymalizowaniu tempa wzrostu tu i teraz. W tym podejściu przyszłość była uwzględniana w niewielkim zakresie; może z jednym wyjątkiem: przekonania o konieczności dokonywania akumulacji środków produkcji, aby w przyszłości mieć wyższy poziom PKB. Nie zaprzętało sobie zbyt wiele głowy o to, jakie skutki społeczne pociąga za sobą wzrost gospodarczy, jakie wartości i potrzeby podlegają w tym procesie redukcji i jak ten wzrost oddziałuje na stan środowiska naturalnego, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

W koncepcji rolnictwa społecznie zrównoważonego przyjmuje się konieczność osiągnięcia trzech rodzajów równowagi:

- równowagi ekonomicznej (czynników wytwórczych), która jest podstawą analizy ekonomicznej we współczesnej teorii ekonomii i zakłada optymalną alokację czynników wytwórczych przez mechanizm rynkowy; mechanizm ten prowadzi

twą narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.” (Rozdz. I, art. 5). Zasada zrównoważonego rozwoju wymieniona została w Konstytucji wraz z fundamentalnymi zapisami dotyczącymi obowiązków państwa i praw obywatelskich.

- jednak dość często do negatywnych skutków społecznych i środowiskowych, a w związku z tym musi być uzupełniony dwoma innymi typami równowagi;
- równowagi środowiskowej, pozwalającej na samoodnowę zasobów naturalnych, dzięki czemu bieżące korzystanie z tych zasobów nie zmniejszy ich dostępności dla przyszłych pokoleń; w modelu tym zasoby środowiskowe traktowane są jako dobra publiczne (czy wspólne)⁷;
 - równowagi społecznej, zapewniającej pokój społeczny, bezpieczeństwo własnościowe i inwestycyjne oraz równowagi interesów różnych grup społecznych.

W rolnictwie społecznie zrównoważonym dąży się do osiągnięcia tych trzech typów równowagi, traktując je jako komplementarne. Jest to też swoisty mechanizm „równowagi równowag”, który wymaga uzupełnienia mechanizmu rynkowego (będącego podstawą równowagi ekonomicznej) mechanizmami wyboru publicznego, zapewniającymi równowagę środowiskową i społeczną. Konieczność zapewnienia tych dwóch pozostałych równowag spada na władze publiczne. Logiczna jest więc konkluzja autorów omawianej koncepcji, że „urzeczywistnienie idei rolnictwa społecznie zrównoważonego wymaga silnego państwa” [Woś, Zegar 2002, s. 8]. Ponieważ koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się także fundamentem polityk unijnych, jej realizacja wymaga zaangażowania silnych instytucji wspólnotowych, wyposażonych w odpowiednie kompetencje, narzędzia i środki finansowe. Polityka wspierająca rozwój obszarów wiejskich, stanowiących większość terytorium Unii, integruje coraz silniej elementy najważniejszych polityk unijnych: rolnej, regionalnej i spójności, a czymś co spaja te polityki jest koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Sednem idei zrównoważonego rozwoju może być następujące hasło: „Rozwijaj się wszechstronnie, pamiętaj o innych ludziach, przyrodzie i dobrostanie przyszłych pokoleń. Przez swoją chciwość, egoizm i rozrzutność nie ograniczaj szans rozwojowych tych pokoleń”. Wzrost popularności powyższej idei był, m.in., reakcją na takie zjawiska, jak: „wzrost bez rozwoju”, wyczerpywanie niektórych zasobów, negatywne efekty zewnętrzne gospodarowania, zwłaszcza środowiskowe, wykluczenie społeczno-ekonomiczne itp.

4. Czemu służą polityki publiczne?

W jakim stopniu polityka państwa, czy innej władzy publicznej (np. organów wspólnotowych UE) ma ingerować w rynek, ograniczać jego działanie i realizować cele, których rynek i inne spontanicznie działające siły nie realizują – to dość fundamentalne pytania z zakresu ekonomii, ale nie tylko. W ekonomii już dość powszechnie akceptuje się to, że zadaniem polityk publicznych jest przede wszystkim:

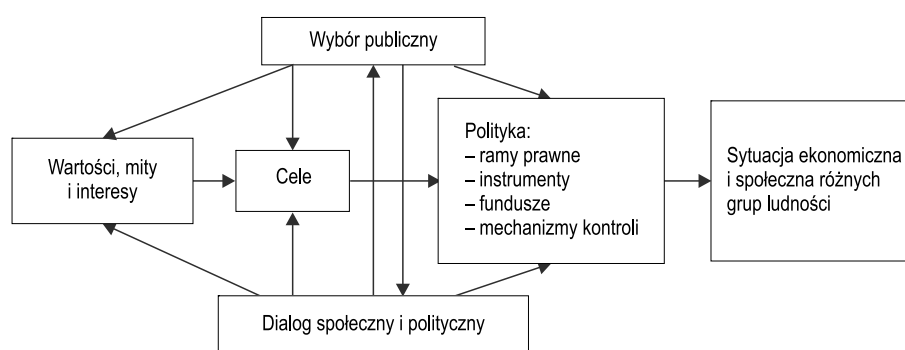
⁷ W książce Wosia i Zegara [2002] pojęcia *dóbr publicznych* i *dóbr wspólnych* stosowane są zamiennie. W literaturze ekonomicznej, zwłaszcza związanej z ekonomią praw własności i teorią wyboru publicznego, rozróżnia się jednak te dobra, traktując dobra wspólne jako należące do określonej grupy, podczas gdy dobra publiczne są własnością całego społeczeństwa (*common goods vs. public goods*).

- Korygowanie i uzupełnianie efektów działania rynku (zjawisko zawodności rynku – *market failure*, niekompletność rynków i kwestia negatywnych efektów zewnętrznych działalności gospodarczej).
- Realizacja określonych wartości ważnych dla społeczeństwa, a nie realizowanych przez mechanizm rynkowy. Ważne jest więc jasne sformułowanie aksjologicznych podstaw polityki.

Tworzenie i implementacja różnego rodzaju polityk jest przejawem wyboru publicznego (*public choice*), a więc realizacji interesów i celów wynikających z decyzji politycznych i za pomocą instytucji publicznych. Przez tego typu decyzje w krajach wysoko rozwiniętych dzieli się ok. 50% PKB i oddziałuje na pozostałe części PKB dzielone w sektorze prywatnym gospodarki. Dobrym przykładem tego, jak ważne są decyzje polityczne dla sytuacji ekonomicznej niektórych grup zawodowych i społecznych są rolnicy w UE, których dochody w wysokości ponad 50% zależą od transferów i innych form publicznego wsparcia dla rolnictwa.

Integracja europejska, w tym stworzenie nowych rodzajów polityki i wzmocnienie znaczenia organów wspólnotowych UE, zwiększyło rolę wyboru publicznego i polityk publicznych w rozwoju i funkcjonowaniu krajów należących do UE, w tym Polski. Rosnące znaczenie w działalności UE i wydatkowaniu funduszy wspólnotowych mają ściśle ze sobą powiązane: polityka strukturalna i polityka spójności. Przeznacza się na nie ok. 75% wspólnotowego budżetu UE. Po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego w 2009 r. polityka strukturalna i polityka spójności są realizowane za pomocą kilku wyspecjalizowanych polityk unijnych, do których należą [Massot 2010]:

- wspólna polityka rolna,
- wspólna polityka rybołówstwa,
- polityka regionalna,
- polityka transportowa,
- polityka dotycząca kultury, edukacji, młodzieży i sportu,
- polityka turystyczna.



Ryc. 1. Od wartości i interesów do polityki i jej efektów

Źródło: Opracowanie własne.

Realizacji tych polityk służą trzy fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a ponadto Fundusz Spójności. Najważniejsze znaczenie i najwięcej środków unijnych jest związanych ze wspólną polityką rolną i polityką regionalną. Priorytetowym celem polityk strukturalnych jest poprawa spójności na obszarze UE, ale polityki te realizują również inne cele Unii, w tym poprawa konkurencyjności gospodarki unijnej i umocnienie zasad zrównoważonego rozwoju. Poprawa spójności społeczno-ekonomicznej stała się najważniejszą ideą (wartością społeczną) spajającą polityki unijne. Musi być ona jednak realizowana przez aktywizowanie społeczności, które są wspierane przez te polityki, a nie tylko przez transfery i redystrybucję dochodów. Należy pamiętać, że czołową zasadą organizowania ładu instytucjonalnego i organizowania polityki publicznej w Unii Europejskiej, od początku istnienia tej formy ponadnarodowej integracji, jest zasada subsydiarności, która kładzie nacisk na tworzenie jak najlepszych warunków do inicjatywy i aktywności jednostek i małych grup społecznych, sprowadzając rolę wyższych szczebli organizacji społeczeństwa (w tym państwa i organów wspólnotowych UE) do roli uzupełniającej i pomocniczej (zasadę subsydiarności nazywa się też zasadą pomocniczości).

Integracja europejska ma wiele wymiarów. W pierwszym okresie jej realizacji główny nacisk położono na integrację gospodarczą i w tej dziedzinie osiągnięto największe sukcesy. Jej efektem było stworzenie jednolitego rynku na obszarze 28 krajów (uwzględniając wszystkie dotychczasowe poszerzenia Unii) liczących w sumie ponad 500 mln mieszkańców. Innym efektem integracji gospodarczej było utworzenie europejskiej waluty (euro) i Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU – Economic and Monetary Union). Obecnie już 17 krajów członkowskich UE posługuje się wspólną walutą – euro. Najnowszym członkiem strefy euro jest Estonia. Charakterystycznym przykładem integracji gospodarczej i zarazem integracji polityk krajów członkowskich jest także wspólna polityka rolna UE, najstarsza i najbardziej rozbudowana polityka wspólnotowa.

Innym wymiarem integracji europejskiej jest integracja społeczna, silnie powiązana z polityką strukturalną i polityką spójności. Integracja ta ma sprzyjać poszerzaniu swobód osobistych, ograniczać wszelkie formy dyskryminacji i zmniejszać zakres wykluczenia społeczno-ekonomicznego.

Bardzo specyficzną formą integracji jest integracja kulturowa. Jak wiadomo, UE jest obszarem bardzo zróżnicowanym kulturowo, co jest jej wielkim bogactwem. Hasłem UE jest: „zjednoczeni w różnorodności”. Unia podejmuje wiele inicjatyw podtrzymujących i wzmacniających zróżnicowanie kulturowe Europy. Polska skorzystała już z wielu tych inicjatyw.

Najsłabiej zaawansowana jest integracja polityczna UE. Pewien postęp w tej dziedzinie osiągnięty został w Traktacie Lizbońskim (który wszedł w życie w 2009 r.), który przewidział utworzenie nowych stanowisk politycznych, koordynujących działalność Unii na arenie międzynarodowej. Ustanowiono stanowisko Przewodni-

czącego Rady Europejskiej i stanowisko Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Niemniej jednak, w najważniejszych sprawach politycznych i międzynarodowych UE nie mówi jednym głosem, przez co jej siła oddziaływania międzynarodowego jest osłabiona i nieadekwatna do potencjału gospodarczego tego ugrupowania.

Najważniejszym celem integracji europejskiej jest utworzenie w ramach Unii warunków, zwłaszcza instytucjonalnych, sprzyjających rozwojowi i jakości życia, lepszych niż w innych rejonach świata. Ramą tych działań jest potrójna równowaga, składająca się na ideę zrównoważonego rozwoju. Idei tej nie można urzeczywistnić bez stworzenia koncepcji i właściwych warunków zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, zajmujących prawie 90% terytorium UE.

5. Główne problemy koordynacji polityk wspólnotowych służących wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

Do niedawna zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach europejskich uważano, że najważniejsze problemy obszarów wiejskich powinny być rozwiązane przez politykę rolną, a więc politykę sektorową. To co nazywamy polityką rozwoju obszarów wiejskich (*rural development policy*) „wypączkowało” z polityki rolnej, a jej symbolem był II filar WPR. Jak już wcześniej stwierdzono, w naszym kraju wiele instytucji rządowych nie postrzega obszarów wiejskich jako specyficznej części kraju zasługującej na szczególne i troskliwe traktowanie.

W Polsce nie ma zinstytucjonalizowanej formy koordynacji działań i różnych form polityki mających wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Wzorem takiej formy może być *rural proofing* (ocena skutków polityk publicznych dla obszarów wiejskich) stosowany w Anglii. Ministerstwo Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich (*Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA*) tego kraju tak definiuje to instytucjonalne rozwiązanie: „*Rural proofing* jest integralną częścią cyklu tworzenia polityki. Wymaga ono od tych, którzy tę politykę kształtują zapewnienia, że potrzeby i interesy ludności wiejskiej, społeczności oraz firm działających na obszarach wiejskich Anglii są odpowiednio uwzględnione w rozwoju i we wszystkich politykach oraz programach. Dla rządu centralnego *rural proofing* oznacza konieczność oceny różnych wariantów polityki pod kątem zapewnienia właściwych rozwiązań dla obszarów wiejskich”⁸. Ministerstwo to szacuje, że wartość gospodarki wiejskiej (*rural economy*) w Anglii wynosi 19% krajowej wartości dodanej (*Gross Value Added*) i jest identyczna, jak udział ludności wiejskiej w liczbie ludności kraju ogółem (też 19%). Pokazuje to, że aktywność gospodarcza ludności wiejskiej i jej produktywność

⁸ Na podstawie strony internetowej DEFRA: www.gov.uk/rural-proofing-guidance/ (updated 16 May 2013).

nie odbiega od średniej krajowej. Jest to duże osiągnięcie i podobnych trudno szukać w innych krajach, a zwłaszcza w Polsce. W naszym kraju niemożliwe byłoby zresztą oszacowanie wartości gospodarki wiejskiej, bo nie gromadzi się odpowiednich danych na ten temat, ale, opierając się na szacunkowych danych, na pewno daleko nam do poziomu wskaźników, jakie osiągnięto w Anglii.

Dzięki dostępności środków unijnych, a zwłaszcza tych wydawanych w ramach wspólnej polityki rolnej, których nasz kraj jest jednym z największych beneficjentów, zmniejszyła się po 2004 r. rozpiętość dochodów między miastem a wsią. Skorzystały na tym zwłaszcza typowe rejony rolnicze, które należały do najuboższych w kraju. Korzystanie ze środków WPR miało więc pozytywny wpływ na poprawę spójności społeczno-ekonomicznej w Polsce, zwłaszcza w przekroju: wieś-miasto, a także w przekroju regionalnym⁹.

Ze względu na spadek znaczenia działalności rolniczej w wiejskiej ekonomii w Polsce, wpływ wsparcia dla rolników na kondycję ekonomiczną obszarów wiejskich będzie się nadal zmniejszał, a wzrośnie znaczenie innych źródeł dochodów i innych polityk wspierających rozwój. W ramach wspólnej polityki rolnej wzrasta co prawda znaczenie filara II (*rural development*), ale jest to wzrost powolny, a ponadto większość środków w ramach tej części WPR i tak trafia do rolników, a nie do nierolniczej ludności na wsi. Konieczne jest więc znalezienie właściwej „mieszanki” celów i instrumentów, a także sposobów koordynacji polityk krajowych i unijnych, które sprzyjać będą ożywieniu gospodarczemu na obszarach wiejskich. Kluczowe znaczenie w tych działaniach będzie miało wzmacnianie instytucjonalnej tkanki ułatwiającej przedsiębiorczość, a także wzbogacanie kapitału ludzkiego i społecznego, w tym skłonności do współdziałania i angażowania w sprawy publiczne, sprzyjające rozwojowi i poprawie spójności społeczno-ekonomicznej¹⁰.

Te uwarunkowania są coraz częściej akcentowane w pracach badaczy zajmujących się rozwojem obszarów wiejskich. Jest niewątpliwe, że rozwój wsi może dokonać się jedynie rękami i umysłami jej mieszkańców, przy racjonalnym i pomocniczym wsparciu ze strony instytucji publicznych. Bardzo silnie podkreśla tę zależność Kłodziński w swojej książce, konkludując: „Wieś musi stanąć na nogi o własnych siłach,

⁹ Badania empiryczne dotyczące skuteczności polityki spójności w Polsce, przeprowadzone przez Cieślaka i Rokickiego, prowadzą ich do następującej konkluzji: „Z przeprowadzonych przez nas badań wynika, że w przeciwieństwie do wyników badań przeprowadzonych dla wielu starych krajów UE-15, polityka spójności UE w Polsce jest skuteczna zarówno pod względem stymulowania regionalnego produktu, jak i zatrudnienia. Oznacza to, że przynajmniej w przypadku Polski fundusze unijne mają istotne znaczenie dla wspierania wzrostu gospodarczego i konwergencji dochodowej względem starych krajów UE-15” [Cieślak, Rokicki 2013, s. 59].

¹⁰ Jak stwierdzają Golinowska i Kocot: „Kategoria spójności społecznej jest zbliżona do dwóch kategorii pokrewnych: społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego. W obu przypadkach chodzi o efekt istnienia spójnych społeczności. Z jednej strony, w której – zgodnie z koncepcją Marshalla – istnieje chęć i zdolność do angażowania się w sprawy publiczne i polityczne wychodzące poza własny indywidualny i partykularny interes oraz umiejętność organizowania się na rzecz rozwiązywania problemów” [Golinowska, Kocot 2013, s. 15].

a pomoc unijna i z budżetu państwa ma w tym tylko pomóc. Ludzie biedni i niezaradni mają często w sobie takie zasoby energii, które mogą przy umiejętnym wsparciu wywołać proces robienia rzeczy społecznie użytecznych. Ludzi trzeba włączać do rozwoju nie poprzez dawanie pieniędzy za bezczynność, tylko dlatego, że są biedni, ale poprzez pobudzanie drzemiącej w nich energii.” [Kłodziński 2006, s. 260].

W ramach dyskusji nad polityką unijną i strukturą wspólnotowego budżetu na lata 2014-2020, prowadzonej w naszym kraju, w odniesieniu do wsi i rolnictwa nie zaproponowano nowych ram instytucjonalnych, odpowiadających na wyzwania rozwojowe, opisywane w tym opracowaniu. Dominuje raczej chęć kontynuacji dotychczasowej polityki i inercja instytucjonalna. W podziale środków na realizację WPR dominują interesy lobby rolniczego, a sprawy rozwoju obszarów wiejskich pozostawia się bliżej niezidentyfikowanym instytucjom i politykom. Do ukształtowania koncepcji i polityki zintegrowanego rozwoju tych obszarów jest w Polsce jeszcze daleko.

Literatura

- Bukraba-Rylska I. (red.), 2004, *Polska wieś w społecznej świadomości*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Bukraba-Rylska I., 2008, *Socjologia wsi polskiej*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Cieślik A., Rokicki B., 2013, *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*. „Gospodarka Narodowa”, nr 3, s. 57-77.
- Gillis M., Perkins D. H., Roemer M., Snodgrass D. R., 1992, *Economics of Development*. Third Edition, W. W. Norton & Company, New York.
- Golinowska S., Kocot E., 2013, *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorlach K., 2004, *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Grosse T. G. 2008, *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Janikowski R., Krzysztofek K. (red.), 2009, *Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład przestrzenny, dziedzictwo*. Polski Komitet do spraw UNESCO, Warszawa.
- Kłodziński M., 2006, *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Massot A., 2010, *Polityka strukturalna i polityka spójności po traktacie lizbońskim*. Parlament Europejski, Bruksela.
- Rakowska J., 2013, *Klasyfikacje obszarów – kryteria, definicje, metody delimitacji. Studium metodyczno-statystyczne*. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa.
- Stanny M., 2013, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wieruszewska M., 1997, *Wieś polska: konteksty – kontrasty – strategie*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Woś A., Zegar J. S., 2002, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.

MAREK KŁODZIŃSKI

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w Warszawie

DYWERSYFIKACJA GOSPODARKI WIEJSKIEJ PRZEZ ROZWÓJ MIKRO, MAŁEJ I ŚREDNIEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Abstract: Diversification of Rural Economy through the Development of Micro, Small and Medium Enterprises. Entrepreneurship in rural areas is developing too slowly, because rural business entities operate act in a considerably more difficult environment than those in large urban agglomerations. Micro-businesses constitute 98% of those entities, the majority of which are based on self-employment and are not very dynamic or innovative. Aid programmes directed to the small and medium enterprise sector do not take into consideration the specific nature of the rural environment. It is necessary to diversify the previously uniform methods of influencing the development of those enterprises. Separate programmes for entrepreneurship development taking into consideration the specific nature of each region should be created for rural areas and especially for those with difficult development conditions. Local government should pay special attention to the development of entrepreneurship in rural areas when modifying the teaching about entrepreneurship in schools as well as building consulting services system for small rural companies. The ability to provide the most favourable conditions for the development of entrepreneurs will be a vital issue in further rural development. The efficiency of institutional infrastructure will play an important role in this process. Poland has a lot to work on in this regard, as indicated in its low position rating in various international ratings concerning the creation of conditions for the development of companies.

Key words: Diversification of rural economy, multifunctional rural development, rural, non-agricultural business entities, small and medium enterprise sector.

Wstęp

Wśród wielu barier rozwoju obszarów wiejskich najistotniejszą jest słaby rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości, kreującego nowe miejsca pracy. Brak miejsc pracy pozarolniczej jest szczególnie odczuwalny na wiejskich obszarach oddalonych od aglomeracji miejskich i ważnych szlaków komunikacyjnych. Tego typu terenami o trudnych warunkach rozwoju niełatwo jest bez odpowiednich zachęt zainteresować inwestorów. Tymczasem na wsi mieszka coraz mniejsza liczba osób związanych z rol-

nictwem, a problemy wsi dalej postrzegane są zbyt często przez pryzmat rolnictwa i malejącej grupy rolników. Rolnictwo z roku na rok odgrywa coraz mniejszą rolę w dostarczaniu ludności wiejskiej zarówno pracy, jak i dochodów. Narastającym problemem staje się bezrobocie wiejskie – zarówno to jawne, jak i ukryte – jest ono wyższe niż w miastach. Złagodzenia problemów związanych z procesem dezagraryzacji wsi należy upatrywać w rozwoju pozarolniczych podmiotów gospodarczych na wsi i w małych miasteczkach. W dotychczasowej koncepcji rozwoju kraju, głównie opierającej się na rozwoju dużych aglomeracji miejskich, powinno się znaleźć także miejsce na proces małego uprzemysłowienia terenów wiejskich przez aktywizację gospodarczą małych miast i większych osiedli wiejskich mających szansę na szybszy rozwój.

Wszelkie ukazujące się analizy związane z rozwojem przedsiębiorczości mają tę wadę, że są ze względu na sposób dostarczania danych przez GUS, zawsze opóźnione w czasie. Tymczasem zmieniająca się rzeczywistość gospodarcza wymaga często szybkich reakcji. Ponadto, niektóre opracowania związane z rozwojem przedsiębiorczości powielają pewną fikcję statystyczną, gdyż ich analizy posługują się danymi Regon, który obejmuje obok firm aktywnych także pomioty, które z różnych przyczyn zaprzestały swojej działalności. Według danych Regon istnieje ponad 4 mln małych i średnich przedsiębiorstw, wśród których firmy aktywne to zaledwie 1,7 mln. Z kolei wśród tych aktywnych firm kilkaset tysięcy stanowią podmioty utworzone pod presją przejścia na samozatrudnienie. Definicja przedsiębiorstwa jest w Polsce zbyt szeroka, gdyż w jej skład wchodzi pracujący na własny rachunek lekarze, taksówkarze, agenci ubezpieczeniowi itp. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową szacuje, że w Polsce mamy zaledwie milion przedsiębiorstw, które są w stanie twórczo się rozwijać tworząc nowe miejsca pracy. Tak więc Regon, na którego danych opiera się wielu badaczy, daje wypaczony obraz przedsiębiorczości w Polsce. Ponadto, samozatrudnienie wymuszane na pracownikach przez firmy spowodowało, że nawet urzędy gminne nie potrafią odróżnić fikcji od rzeczywistości. Zastanawiające jest, jak z tak zafałszowaną wiedzą o liczbie podmiotów gospodarczych w gminie można planować jej rozwój gospodarczy.

Polska jest zaliczana do grupy krajów rozwiniętych, jednak nasze miejsce w wielu rankingach światowych jest odległe. Mimo że odnotowujemy w niektórych dziedzinach sukcesy, to tylko 28% polskich przedsiębiorstw wprowadziło innowacje w latach 2008-2010 [Leszczyński 2013], tymczasem w Niemczech procent ten wyniósł 79. Z Polski pochodzi zaledwie 0,12% światowego dorobku patentów i wynalazków, podczas gdy z Hiszpanii dziesięciokrotnie więcej. W rankingu „Doing Business” na 185 krajów zajęliśmy 161. miejsce, a np. w ułatwieniach lub trudnościach pozwolenia na budowę 131. miejsce. Tak odległe miejsca w światowych rankingach zawdzięczamy niewątpliwie źle działającym instytucjom państwowym. Mimo to tylko wielkiej przedsiębiorczości Polaków zawdzięczamy, że pod względem liczby aktywnych firm nie wyglądamy w Europie najgorzej, chociaż już w przeliczeniu firm na 1000 mieszkańców wyprzedzają nas Czesi, Grecy i Portugalczycy, którzy pod wzglę-

dem ogólnej liczby firm plasują się za Polską. Dotychczasowa odporność polskich firm na zjawiska kryzysowe uświadomiła trochę czujność polskich przedsiębiorców na tyle, że dotychczas stosowane przez nich strategie rozwoju firm stały się niewystarczające w dobie przedłużającej się recesji gospodarczej.

Ponieważ wszelkie analizy i dane statystyczne związane z działalnością sektora małej i średniej przedsiębiorczości (MSP) nie różnicują jej na wieś i miasto, dlatego prowadzone analizy dla całego kraju służą w prezentowanym opracowaniu jako niezbędne tło do opisu sytuacji firm wiejskich, które stanowią 25% ogólnej liczby podmiotów gospodarczych w Polsce. Przy analizie przedsiębiorczości wiejskiej należy jednak pamiętać o znacznie trudniejszych warunkach, w jakich ona działa w porównaniu z miastami, co często przekłada się na kondycję ekonomiczną firm, oraz o posiadaniu przez przedsiębiorców wiejskich niższego stopnia wykształcenia od swych odpowiedników w miastach co na pewno wpływa z kolei na jakość zarządzania przedsiębiorstwem. Specyficzne problemy przedsiębiorczości wiejskiej można próbować wyjaśniać na podstawie badań empirycznych, przeprowadzanych najczęściej na niezbyt licznych populacjach firm wiejskich. Wyniki takich właśnie badań na próbie 282 firm wiejskich w regionach północno-wschodniej Polski będą służyły do porównań z danymi ogólnokrajowymi [Kłodziński 2012].

1. Zróznicowanie przestrzenne poziomu rozwoju sektora małej i średniej przedsiębiorczości

Sektor MSP charakteryzuje się znacznym zróznicowaniem przestrzennym. Według wskaźnika liczby przedsiębiorstw aktywnych na 1000 mieszkańców w 2009 r. najlepiej wypadło woj. mazowieckie, potem zachodniopomorskie i wielkopolskie (ryc. 1 – kolorowa wkładka s. 6).

Województwo Opolskie pod względem liczby aktywnych przedsiębiorstw niewiele się różni od najsłabiej rozwiniętych województw tzw. ściany wschodniej zajmując na 16 województw czternaste miejsce w kraju. O ile w większości województw w 2010 r. nastąpił wzrost liczby firm aktywnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w stosunku do 2009 r., o tyle w woj. opolskim mamy raczej do czynienia ze stagnacją, nastąpił niewielki spadek z 36 do 35,6.

Nieco lepszy wynik osiągnęło woj. opolskie (11. miejsce w kraju) według syntetycznego wskaźnika poziomu przedsiębiorczości, w którym oprócz liczby przedsiębiorstw bierze się także pod uwagę liczbę pracujących w nich osób, wielkość przychodów, kosztów i nakładów inwestycyjnych, a także przeciętne wynagrodzenie [Nieć 2012]. Również pod względem tego wskaźnika woj. opolskie w stosunku do 2009 r. odnotowało niewielki spadek z 44,62 do 43,08 (ryc. 2 – kolorowa wkładka s. 6)).

Ogólnokrajowy ranking przedsiębiorczości w odniesieniu do zmian i pozycji poszczególnych województw jest raczej stabilny na przestrzeni ostatnich lat. Mazow-

sze jest wyraźnym liderem rankingu, a potem Wielkopolska i Pomorze. Podobnie wygląda sytuacja najniższych pozycji, które zajmują Warmia i Mazury, woj. lubelskie i podkarpackie, a więc regiony słabiej zurbanizowane. Warto zauważyć, że nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw aktywnych w przeliczeniu na 1 przedsiębiorstwo spadły w większości województw. W tej grupie dziewięciu województw, które odnotowały spadek inwestycji jest także woj. opolskie, w którym spadek nastąpił średnio z 44,4 tys. zł do 39,8 tys. zł na firmę.

Wydaje się, że efekt wyjazdów czasowych do pracy za granicę jest czynnikiem hamującym rozwój lokalnej przedsiębiorczości w woj. opolskim. Pracujący w Niemczech zarobione pieniądze przeznaczają raczej na konsumpcję, a nie stworzenie dla siebie miejsca pracy w Polsce w postaci własnej firmy.

Wiejskie nadwyżki podaży pracy wywierają więc niewielki wpływ na przemiany lokalnej gospodarki, gdyż znajdują możliwość zatrudnienia w Niemczech [Rosner 2008]. Ponadto, w pewnych subregionach województwa mamy do czynienia z procesem selekcyjnej migracji z roczników młodszych i osób lepiej wykształconych, co zaczyna zaznaczać się tendencją depopulacyjną. Tego typu sytuacja demograficzna powoduje, że rozwój przedsiębiorczości jest utrudniony i wymaga odmiennych metod oddziaływania. Dla takich właśnie subregionów, jak południowo-wschodnia część woj. opolskiego powinny być adresowane odmiennie instrumenty polityki gospodarczej.

2. Sytuacja i znaczenie sektora MSP

Według danych GUS firm aktywnych w Polsce jest 1,73 mln, co stawia Polskę pod względem liczny firm na 6. miejscu w Europie. Nieco inaczej obraz ten wygląda, gdy liczbę przedsiębiorstw odniesiemy do populacji mieszkańców. W Polsce liczba firm na 1000 mieszkańców wynosi 45, w Czechach – 89, Portugalii – 70, Grecji – 73, a są to kraje, które plasują się za Polską pod względem ogólnej liczby firm aktywnych.

Mikro, małe i średnie firmy stanowią w UE 99,8% wszystkich działających podmiotów gospodarczych. Podobnym odsetkiem charakteryzuje się sektor MSP w Polsce, z tym że mikrofirmy stanowią w UE 92,3%, a w Polsce 96% [Łapiński *et al.* 2011]. Warto przy okazji zaznaczyć, że na obszarach wiejskich w Polsce odsetek mikrofirm jest jeszcze wyższy i wynosi powyżej 98%.

Według danych GUS działające przedsiębiorstwa generują blisko trzy czwarte polskiego PKB. Mimo że sektor MSP jest głównym motorem wzrostu, to generuje mniejszą część produktu krajowego brutto, w stosunku do krajów UE. Również produktywność przedsiębiorstw w Polsce mierzona na jednego pracującego lub na jedno przedsiębiorstwo jest wyraźnie niższa niż w wielu krajach UE. Oczywiście produktywność ta wypada dla polskich firm znacznie lepiej, kiedy wyniki te porównamy z nakładami w postaci wynagrodzeń i kosztów osobowych, które są w naszym

kraju znacznie niższe. Polskie firmy pod względem przeciętnej liczby zatrudnionych są znacznie mniejsze niż w UE, zatrudniają przeciętnie 4,7 osoby co plasuje je na 14. miejscu na 19 badanych krajów UE, dla których przeciętna wynosi 6,9 [*Structural Business...* 2009]. Wraz z narastającym kryzysem zmniejsza się obecnie popyt na pracę, a więc maleje też przeciętne zatrudnienie w firmach. Mimo że w latach 2003-2008 miał miejsce dynamiczny wzrost inwestycji w polskim sektorze MSP, to w porównaniu z innymi krajami UE inwestycje te są niewystarczające z punktu widzenia przyszłego rozwoju przedsiębiorstw.

Już z tych pobieżnych obserwacji wynika, że polska przedsiębiorczość wykazuje niższy poziom rozwoju w porównaniu z wieloma innymi krajami UE. Mimo że polskie firmy mają wysoki poziom produktywności wyrażony wartością dodaną brutto na 1 euro wynagrodzeń, to jednak ich słabsze wyposażenie techniczne i trudniejszy dostęp w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi do kapitału finansowego i dobrze przygotowanych kadr pracowniczych może zaważyć na stopniu i trwałości obecnego wyhamowania ich rozwoju. Początkowe duże zacofanie polskiego sektora MSP powodowało, że rozwijał się on dość szybko na tle krajów UE. Teraz należy zastanowić się co zrobić, aby obecne spowolnienie gospodarcze nie wyhamowało zbytnio tego trendu?

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw, a także mikrofirm jest kluczowy dla rozwoju gospodarczego Polski. Kolejna faza kryzysu ujawniła pod koniec 2012 r. i na początku 2013 r. wiele niebezpieczeństw dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Dotychczasowa skuteczna strategia polskich firm, które bazowały na wykorzystaniu przewagi konkurencyjnej dzięki niższym kosztom pracy musi ulec zmianie, gdyż tego typu model rozwoju ma wyraźną tendencję do stopniowego wyczerpywania się [Orłowski 2011]. Nowa strategia rozwoju przedsiębiorstw musi uwzględniać formy bardziej intensywnego rozwoju; oparte na wzroście innowacji i większym wykorzystaniu kapitału ludzkiego, o którego rozwój polskie firmy powinny bardziej zadbać. Ważny dotychczasowy atut MSP polegający na ich elastyczności powinien być utrzymany przez maksymalne odbiurokratyzowanie i uproszczenie prawa związanego z działalnością gospodarczą. Równoległe do tego procesu powinno mieć miejsce tworzenie znacznie odważniejszych, niż dotychczas, strategii rozwojowych poszczególnych firm. Firmy sektora MSP weszły w bardzo trudny okres, który wymagał będzie uważnej analizy zmian zachodzących w ich otoczeniu, zarówno lokalnym, jak i globalnym oraz szybkiej reakcji uwzględniającej nie tylko krótkookresowe, ale przede wszystkim długofalowe uwarunkowania rozwojowe.

Po latach wzrostu gospodarczego polskie przedsiębiorstwa zaczynają odczuwać skutki globalnego spowolnienia gospodarczego. Dotyczy to zarówno podmiotów powiązanych z gospodarkami innych krajów, jak i tych gospodarujących na rynkach lokalnych. Nie bez znaczenia jest to, że 73% przedsiębiorców w Polsce operuje wyłącznie na rynkach lokalnych [Tarnawa 2011]. Brak w tak dużej masie przedsiębiorstw kontaktów z partnerami z innych krajów dotkniętych znacznie wcześniej kryzysem powodował, że tylko 1/4 firm widziała w kryzysie realne zagrożenie. To dość póż-

liwe traktowanie kryzysu przez firmy polskie spowodowało, że 36% firm sektora MSP działa z dnia na dzień bez żadnych planów strategicznych na przyszłość. W sytuacji, gdy rynek wewnętrzny przestaje zapewniać wystarczający popyt na usługi i towary firm, tego typu postawy właścicieli mogą być bardzo groźne dla kierowanych przez nich podmiotów gospodarczych. Tylko 7% badanych ma dłuższe, bo 2-letnie plany rozwoju, a 29% planowanie ogranicza do 1 roku [Tarnawa 2011]. Polscy przedsiębiorcy w 2010 r. byli jeszcze dość optymistycznie nastawieni do sytuacji swych firm. 62% badanych znajdowało swe przedsiębiorstwo w fazie stabilizacji, a 13% uważało, że jest na krzywej wzrostu. Z całą pewnością w 2013 r. zwiększyła się znacznie liczba firm mających problemy z kryzysem. Dotychczasowa umiejętność stosowania strategii obronnych przez polskie firmy może być użyteczna w najbliższym czasie, jednak trzeba mieć także świadomość, że nadmierne przedłużanie strategii przetrwania może kosztować firmę utratę jej konkurencyjności gdy kryzys minie. Tradycyjne metody zarządzania firmą już nie wystarczają w obecnym skomplikowanym otoczeniu, w którym przedsiębiorstwo funkcjonuje. Z kryzysem wiążą się np. nowe postawy i oczekiwania zarówno klientów firm, jak i zatrudnianych pracowników, a także partnerów biznesowych, co powinno wymuszać niestandardowe zachowania przedsiębiorców. Odpowiedzią na te nowe wyzwania jest koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu, która wyznacza standardy dobrego zarządzania na podstawie systemu wartości bycia uczciwym w stosunku do klientów, pracowników i całego otoczenia. Jak pokazują wyniki badań PARP pojęcie *społecznej odpowiedzialności biznesu* zna jedynie 31% przedstawicieli firm i to głównie tych największych [Haber 2012]. Nie oznacza to jeszcze, że podejmują oni jakąkolwiek działalność w tym obszarze. Najczęściej firmy sprowadzają to pojęcie do działalności filantropijnej. Przedsiębiorcy nie zdają sobie jeszcze sprawy, że przez łańcuch dostawców i klientów mogą swymi postawami i decyzjami wpływać nie tylko na najbliższe otoczenie, ale przede wszystkim na wizerunek własnej firmy. Działania w zakresie ochrony środowiska, zaangażowanie w rozwiązywanie konkretnych lokalnych problemów przyniesie na pewno przedsiębiorcy długofalowe korzyści biznesowe. Przed polskimi firmami rysuje się jeszcze długa droga przechodzenia niezbędnej ewolucji pobudek, jakie powinny przyświecać właścicielom firm. Przedsiębiorstwa zajęte bieżącymi problemami nie mają czasu ani ochoty na śledzenie społecznych konsekwencji swej działalności, nie widzą korzyści płynących dla firmy przez zwiększenie komunikacji z otoczeniem i klientami. Wymagać to będzie przełamania dotychczasowych utartych schematów działania.

3. Mikroprzedsiębiorstwa – niedoceniany sektor gospodarki

Sektor mikroprzedsiębiorstw odgrywa niebagatelną rolę w gospodarce, gdyż ich udział w tworzeniu PKB wynosi od dłuższego czasu ponad 30%. W kraju pracuje

w nich prawie 3,5 mln osób, co stanowi ok. 40% ogółu pracowników całego sektora przedsiębiorstw. Nie ulega wątpliwości, że o przyszłym obliczu obszarów wiejskich decydować będą małe rodzinne podmioty gospodarcze zatrudniające niewielką liczbę pracowników. Najliczniejszą grupą podmiotów gospodarczych również w UE są mikrofirmy (zatrudniające do 9 osób) stanowiące 92,2% ogółu przedsiębiorstw. W Polsce w 2010 r. zarejestrowanych było 1655 mikrofirm, które stanowiły 95,9% ogólnej liczby przedsiębiorstw. Mikroprzedsiębiorstwa polskie odstają znacznie pod względem potencjału gospodarczego od podobnych przedsiębiorstw w krajach UE. Przyczyną jest duża niejednorodność zbiorowości mikrofirm w Polsce, w której wzrasta (szczególnie w ostatnich latach) dość szybko liczba firm jednoosobowych świadczących pracę na rzecz innej firmy bez ponoszenia kosztów związanych z zakupem materiałów i narzędzi [Wyżnikiewicz, Łapiński 2012]. Pracodawcy chcąc oszczędzać na kosztach związanych z pracą np. na wydatkach na ubezpieczenie społeczne, skłaniają swych pracowników do rozwiązania umowy o pracy, założenia własnej firmy i świadczenia dalej pracy tylko już jako osoba prowadząca własną działalność gospodarczą. Firmy jednoosobowe, których przychody pochodzą wyłącznie ze świadczenia pracy na rzecz innej firmy to już kilkaset tysięcy mikrofirm. Mimo wysokiego ich udziału wśród mikrofirm obserwuje się także wzrost mikrofirm zatrudniających pracowników. Niejednorodność mikrofirm utrudnia ich analizę. Konieczna staje się odrębna analiza mikrofirm osób prawnych, a odrębna osób fizycznych świadczących pracę innym firmom. Ta niejednorodność odnosi się nie tylko do ich potencjału, ale także odmiennych reakcji zarówno na kryzys, jak i na sygnały płynące z otaczającego je świata. Sytuacja ta powinna powodować zróżnicowanie polityki pomocowej kierowanej do tej grupy przedsiębiorstw. Mikrofirmy tworzą znaczną część polskiej gospodarki, jednak ich znaczenie jest niedoceniane w związku z tym napotykają liczne bariery rozwojowe, które nie pozwalają im przekształcać się w większe organizmy gospodarcze. Mikrofirmy działają w Polsce w mało przyjaznym prawnie otoczeniu, np. nie mają swej reprezentacji w Komisji Trójstronnej, co wyklucza jakąkolwiek szansę na obronę ich interesów. Tymczasem mikrofirmy dają pracę ponad 1/3 (38%) pracujących w sektorze MSP. Po latach wzrostu liczebnego mikrofirm w 2009 r. odnotowano ich spadek, a w 2010 ponowny wzrost, ale stan ich z 2008 r. nie został przekroczony. Znaczenie mikrofirm w Polsce jest większe niż w krajach UE. Mimo to ich wyniki ekonomiczne są gorsze na tle wyników mikroprzedsiębiorstw w UE. Wbrew obiegowym opiniom mikroprzedsiębiorstwa w Polsce wykazały się dość słabą odpornością na kryzys. Wyraziło się to w zmniejszeniu liczby osób w nich zatrudnionych. Wydaje się, że jest to m.in. skutek podniesienia minimalnego wynagrodzenia w latach 2008, 2009, co zmniejszyło możliwości zatrudniania przez mikrofirmy pracowników wykwalifikowanych [Wyżnikiewicz, Łapiński 2012]. Mimo to jednak w 2009 r. mikroprzedsiębiorstwa zwiększyły stopę inwestycji. Warto przy okazji zauważyć, że wszelkie analizy sektora MSP są zawsze mocno opóźnione w czasie, co podważa ich aktualność dla zmieniającej się szybko rzeczywistości. Niemniej jednak nie podważa to wielu wniosków związanych z ich słabościami i priorytetami rozwojowymi.

Na obszarach wiejskich jest znacznie więcej mikrofirm niż w miastach (ponad 98% ogółu firm wiejskich). Mikrofirmy na wsi ze względu na ich dużą liczbę mają dość duże znaczenie w kształtowaniu gospodarki obszarów wiejskich. Obok cech pozytywnych pozwalających im dostosować się do sytuacji kryzysowej, wykazują wiele słabości, których przezwyciężenie wymaga większego zainteresowania ich problemami. Polityka gospodarcza i regionalna państwa zbyt duże znaczenie przywiązuje do dużych podmiotów gospodarczych zapominając, że wiele firm zatrudniających już dziesiątki osób powstało na bazie mikrofirm.

4. Wyniki badań ankietowych wiejskich pozarolniczych podmiotów gospodarczych na terenie północno-wschodniej Polski

Badania ankietowe przeprowadzono w 2009 r. w 282 przedsiębiorstwach zlokalizowanych w 19 gminach woj. podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Z badań wykluczono firmy samozatrudnieniowe, co spowodowało, że w strukturze przedsiębiorstw mikrofirmy stanowiły tylko 83%. W grupie mikroprzedsiębiorstw największy udział miały firmy jedno- lub dwuosobowe (44%), a następnie przedsiębiorstwa zatrudniające od 3 do 5 osób (28%) i od 6 do 9 osób (10%). W badanych gminach najdynamiczniej rozwijał się handel w postaci sklepów (44,7%) zlokalizowanych często we własnych budynkach mieszkalnych (firmy rodzinne) i prowadzonych zazwyczaj przez kobiety. W ramach działalności gospodarczej mikrofirm rozwinięte są też usługi turystyczne. Firmy małe, zatrudniające więcej osób (od 10 do 49) zajmują się na ogół produkcją. Niemal 70% badanych przedsiębiorców to osoby powyżej 40 roku życia. Wykształcenie wyższe lub niepełne wyższe posiadało 18% właścicieli firm, a 54% ukończyło szkołę średnią, przy czym tylko 4% to osoby z wykształceniem podstawowym. Pozostali (24%) to absolwenci zasadniczych szkół zawodowych. Jednak, co warto podkreślić, wykształcenie właścicieli firm większych (zatrudniających powyżej 10 osób), było na znacznie wyższym poziomie niż właścicieli mikrofirm. Większość właścicieli przedsiębiorstw (ponad 90%), to ludność miejscowa (stali mieszkańcy) gmin, w których zlokalizowano działalność, podczas gdy jedynie 9,5% pochodziło z innych terenów. Rozwój przedsiębiorczości na bazie lokalnego kapitału jest z wielu względów właściwym i najczęściej spotykanym kierunkiem rozwoju przedsiębiorczości. Jednak ze względu na szczupłość zasobów finansowych ludności wiejskiej istnieje wyraźna potrzeba intensywniejszych działań władz w kierunku zachęcania inwestorów zewnętrznych do zainteresowania się potencjałem gminy.

Głównymi motywami skłaniającymi do założenia własnej firmy była na ogół chęć usamodzielnienia się (30% odpowiedzi) i osiągnięcia zysku (ponad 26%). Utrata poprzedniej pracy stała się głównym motywem podjęcia działalności gospodarczej dla co dziesiątego właściciela obecnych firm. Tylko 4% przedsiębiorców kontynu-

owalo tradycje rodzinne prowadząc ten sam rodzaj działalności, jak ich rodzice. Realizację własnych marzeń i zainteresowań deklarowało blisko 13% badanych. Spośród respondentów jedynie 6% właścicieli firm udzielało się społecznie i pełniło różne funkcje publiczne.

Interesujące jest, że 27% przedsiębiorców prowadziło równoległe gospodarstwo rolne. Ich zamiary na przyszłość, to w 58% przypadków dalsze prowadzenie na tym samym poziomie gospodarstwa rolnego i firmy, co prawdopodobnie wynika z chęci dalszego otrzymywania dopłat lub innych form unijnego wsparcia rolników. Blisko 1/3 tej grupy ankietowanych wyraziła chęć skoncentrowania się wyłącznie na działalności przedsiębiorstwa, podczas gdy 4% respondentów planuje w przyszłości bardziej zaangażować się w produkcję rolną, a więc w prowadzenie gospodarstwa. Tendencja ta wskazuje na postępujący stopniowo proces dywersyfikacji gospodarki wiejskiej co jest jednoznaczne z procesem dezagraryzacji wsi.

Ocena kondycji ekonomicznej firm wiejskich w okresie kryzysu nie była łatwym zadaniem, ponieważ ankietę nie dostarczyła szczegółowych danych o ich produkcji, obrotach, zyskach i inwestycjach. Dlatego oceny takiej można było dokonać wyłącznie na podstawie opinii ich właścicieli. Na pytanie czy kryzys finansowy odbija się na działalności firmy twierdząco odpowiedziało 55% respondentów, natomiast blisko 31% nie zaobserwowało jego ujemnych skutków. Mimo że niemal 55% przedsiębiorców potwierdziło wpływ kryzysu na ich firmę, to jednak w następnych pytaniach dotyczących sytuacji firmy i metod dostosowania się do bieżącej sytuacji, uzyskiwane odpowiedzi były bardziej optymistyczne. Wydaje się, że rodzinne firmy wiejskie charakteryzują się pewną elastycznością w dostosowywaniu się do wszelkich zmian warunków i przepisów określających ich funkcjonowanie, a ponadto brakiem kontaktów zagranicznych gdzie kryzys był bardziej odczuwalny i uspił niejako czujność części polskich przedsiębiorców na sygnały płynące ze świata. Opinie właścicieli wskazują też na niezbyt duże ich ambicje rozwojowe dotyczące prowadzonej działalności. Dokonywane przez przedsiębiorstwa inwestycje nie były znaczne i najczęściej oparte nie na kredytach lecz na własnych środkach finansowych, co w czasie kryzysu okazało się niewątpliwą zaletą.

Mikrofirmy wiejskie działające głównie w sektorze usług, a więc prowadzące działalność handlową, turystyczną i budowlaną były znacznie mniej narażone na wahania koniunktury niż firmy większe. Jednak niektóre z nich z pewnością nie uniknęły kłopotów. Na pytanie jak właściciel ocenia obecną sytuację firmy, blisko 26% respondentów stwierdziło, że ich firmy rozwijają się, podczas gdy 34,5% zaobserwowało pogarszającą się sytuację, a 40% twierdziło, że ich obroty utrzymują się na poziomie podobnym do lat ubiegłych. Dla porównania, według badań ogólnokrajowych GUS, przeprowadzonych na próbie 1000 małych i średnich firm, tylko 5 na 100 przedsiębiorców deklarowało poprawę sytuacji.

Na początku 2009 r. w regionie północno-wschodniej Polski sytuacja ekonomiczna w badanych firmach wiejskich nie była najgorsza, jeśli tylko 13% firm zmniejsz-

szyło zatrudnienie, 77% utrzymało je na niezmiennym poziomie, a blisko 9% nawet zwiększyło liczbę zatrudnionych. Działania zaradcze w związku z kryzysem podjęło jedynie 10% mikrofirm i 43% firm zatrudniających powyżej 10 pracowników. Trudno też mówić o panującym w 2009 r. pesymizmie wśród przedsiębiorców, skoro zaledwie 3% z nich planowało zwolnienia pracowników, 2% zamierzało zmniejszyć produkcję, a o wprowadzeniu innego typu oszczędności mówiło tylko niewiele więcej niż 5% badanych.

Mimo że obecnie nastroje przedsiębiorców znacznie się pogorszyły, to sytuacja wynikająca z badań 2009 r. wskazuje, że wielu przedsiębiorców w tym czasie nie posiadało umiejętności oceny kondycji swej firmy zarówno na tle innych przedsiębiorstw, jak i w perspektywie czasowej (dotyczącej najbliższej przyszłości). Jednak trzeba przyznać, że w atmosferze zbliżającego się do Polski kryzysu przedsiębiorcy nie ulegli nastrojom paniki. Stało się to prawdopodobnie dzięki relatywnie niskiemu poziomowi inwestycji, które były finansowane ze środków własnych oraz koncentrowaniu się głównie na usługach oraz niszach rynkowych bardziej odpornych na wahania koniunktury. Przytaczane powyżej wyniki badań (dziś już nieaktualne) potwierdziły w tym czasie dość liczne doniesienia prasowe, że kryzys w tym czasie dotknął w mniejszym stopniu przedsiębiorstwa w województwach wschodniej Polski. Okazało się, że w czasie kryzysu lepiej sobie radzili słabsi, mniej otwarci na ryzyko, mniej eksportujący, nastawieni na rynek lokalny oraz bardziej zachowawczy. Cechy te jednak mogą stać się poważną przeszkodą dalszego rozwoju firm przy wychodzeniu z kryzysu.

Zgromadzony materiał ankietowy sygnalizuje wiele słabości drobnego biznesu wiejskiego. Nie ulega wątpliwości, że mimo znacznej pomocy unijnej dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, firmy wiejskie korzystały z niej rzadziej niż te z dużych miast. Dostęp do instytucji wspierających proces odpowiedniego przygotowania dokumentów konkursowych już na starcie daje przewagę firmom w miastach funkcjonujących w znacznie lepiej rozwiniętym instytucjonalnie środowisku niż przedsiębiorstwa wiejskie. Trudno jednoznacznie stwierdzić, jakie środki (duże czy małe) z pomocy unijnej trafiły do przedsiębiorców na wsi. Z badań wynika, że 12% ankietowanych firm z niej skorzystało, a 88% nie zna zasad udzielania dotacji na inwestycje z programów unijnych. Jedynie 6% badanych uważało, że sposób informowania o formach i warunkach wsparcia unijnego jest skuteczny, 39% określiło jako przeciętny, a ponad 1/2 jako nieskuteczny. Dlatego tylko 23% badanych zadeklarowało, że przystąpienie Polski do UE poprawiło warunki funkcjonowania firm, a aż 36% nie podzieliło tej opinii, podczas gdy pozostali nie mieli na ten temat wyrobionego zdania. W tej kwestii zarysowała się zdecydowana różnica między kierującymi firmami mikro- a większymi. Dwukrotnie wyższy odsetek właścicieli większych firm deklarował, że integracja z UE poprawiła warunki ich funkcjonowania (41%), niż właścicieli mikro firm (blisko 20%). Badanie ujawniło dość wstrzemięźliwą ocenę wpływu pomocy unijnej na rozwój przedsiębiorstw, mimo że polskie firmy uzyska-

ły po akcesji istotny dostęp do unijnych środków pomocowych. Trzeba jednak brać pod uwagę to, że 2009 r. był dopiero początkiem uruchomienia programów pomocowych dla przedsiębiorstw. Z badań znacznie późniejszych [Nurzyńska *et al.* 2012] wypływa zaskakujący i zarazem optymistyczny wniosek, że w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2007-2013 firmy wiejskie stanowiły 27% wszystkich firm, które uzyskały dofinansowanie. W ujęciu wartościowym przedsiębiorcy wiejscy uzyskali 37,5% całości dofinansowania. Liczba firm uzyskujących wsparcie jest zróżnicowana przestrzennie. Najwięcej firm uzyskało dotacje w woj. wielkopolskim, podkarpackim i opolskim. Ciekawe, że woj. mazowieckie, choć ma najwyższy odsetek przedsiębiorców wiejskich, zajęło w tym rankingu dopiero środkowe miejsce. Firmy zlokalizowane na obszarach wiejskich w województwach wschodnich są znacznie mniej skuteczne w pozyskiwaniu dotacji.

Badania potwierdziły często wygłaszaną opinię, że samorządy lokalne nie zawsze pełnią funkcje obrońcy i reprezentanta interesów przedsiębiorstw, mimo że są do tego zobowiązane ustawowo. Połowa właścicieli ankietowanych firm określiła stosunek lokalnych władz do ich funkcjonowania jako obojętny, a tylko 35% jako przychylny, tj. wspomagający wiejskie przedsiębiorstwa.

Wprawdzie gmina nie ma wielu instrumentów fiskalnych mogących wspierać firmy, jednak przy odrobinie dobrej woli może w znaczny sposób ułatwić działanie przedsiębiorstw. Przykładem może być organizacja szkoleń lub stworzenie w urzędzie gminy komórki organizacyjnej wyposażonej w odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, którzy potrafiliby pomóc w przypadku wystąpienia różnego typu trudności. Władze lokalne, obok promocji gminy na zewnątrz, tworzenia infrastruktury technicznej niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej, mogą też pomóc w samoorganizowaniu lokalnych przedsiębiorców. Utrzymywanie stałych kontaktów z przedsiębiorcami jest niezwykle ważnym zadaniem dla lokalnej administracji w celu lepszego zrozumienia ich problemów oraz właściwego zarządzania gminną gospodarką. Tymczasem urzędnicy z badanych gmin zajmujący się gospodarką bardzo często nie mają podstawowych informacji o przedsiębiorstwach, gdyż są to ludzie nieprzygotowani do tego typu pracy. Nic więc dziwnego, że przedsiębiorcy na pierwszym miejscu w swoich oczekiwaniach w stosunku do władz lokalnych wskazali większe zainteresowanie urzędników problemami miejscowych podmiotów gospodarczych oraz pomoc w kryzysowych momentach funkcjonowania firmy.

Samorządy często nie doceniają roli lokalnych organizacji pozarządowych, wśród których stowarzyszenie przedsiębiorców mogłoby odgrywać rolę ważnego partnera w wielu inicjatywach gminnych. Zrzeszeni przedsiębiorcy byłiby w stanie identyfikować i rozwiązywać problemy pojawiające się nie tylko w sektorze firm. Współpraca z przedsiębiorcami mogłaby znacznie wzbogacić dotychczasowe, rutynowe działania urzędów gmin. Tymczasem w większości badanych gmin przedsiębiorcy nie są zrzeszeni w żadne organizacje. Brak takich organizacji wskazywało

86% respondentów. Nie jest zatem zaskoczeniem, że 81% z nich oceniło przedsiębiorców jako siłę nie liczącą się w gminie. W opiniach przedsiębiorców, każdy z nich działa w pojedynkę, mimo że blisko 91% respondentów nie widzi przeszkód, aby takie organizacje powstały. Jednak w tej dziedzinie wymagana byłaby też aktywność władz lokalnych.

Podsumowanie

Przedsiębiorczość na wsi rozwija się dość wolno, gdyż podmioty gospodarcze działają w znacznie trudniejszych warunkach niż w dużych aglomeracjach miejskich. Warunki te cechuje utrudniony dostęp do ponadlokalnych rynków zbytu i zaopatrzenia, słabiej wykształcona siła robocza. Z tych m.in. przyczyn podmioty gospodarcze na wsi stanowią zaledwie 25% ogólnej liczby firm krajowych. Niestety programy pomocowe kierowane do sektora małej i średniej przedsiębiorczości (MSP) nie uwzględniają specyfiki warunków wiejskich. Istnieje więc konieczność zróżnicowania dotychczasowych jednolitych metod oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości. W związku z tym potrzebny jest ciągły monitoring procesów zachodzących na wsi w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, identyfikujący jej bariery rozwojowe i na podstawie tej wiedzy proponujący sposoby wsparcia. Nie chodzi o dodatkowe środki finansowe dla przedsiębiorstw wiejskich, ale o inne rozłożenie akcentów w dotychczasowej strukturze ich wydatkowania. Należałoby w programach pomocowych kierowanych do przedsiębiorstw uwzględnić np. pewne preferencje dla tych, którzy chcą swoją działalność prowadzić w trudnych warunkach wiejskich, szczególnie na terenach marginalnych, o trudnych warunkach rozwojowych. Dla takich terenów należy tworzyć odrębne programy rozwoju przedsiębiorczości uwzględniające specyfikę każdego regionu.

Wydając miliardy na rozwój przedsiębiorczości nie prowadzimy właściwego monitoringu efektów wydatkowanych pieniędzy. Powstały dziesiątki tysięcy jednoosobowych firm, które bez wkładu własnego mogły otrzymać pieniądze na ich założenie. Minister Pracy twierdzi, że dotacje na podjęcie działalności gospodarczej to „strzał w dziesiątkę”. Trochę na tę optymistyczną opinię rzucił cień Urząd Pracy Miasta Warszawy, który poprosił urzędy skarbowe o odpowiedź na pytanie, jak radzą sobie te nowe podmioty gospodarcze. Okazało się, że w 80% z nowo utworzonych firm w pierwszym roku działalności nie odnotowano ani złotówki obrotu. Prawdą jest, że start każdej nowej firmy, szczególnie w tak dużym mieście jak Warszawa, jest bardzo trudny, ale niezdobycie przez rok działalności żadnego klienta, skłania do refleksji, czy w założeniach programu, który jest z pewnością bardzo potrzebny, nie popełniono pomyłek. Jedną z nich jest zbyt łatwy dostęp do środków na założenie firmy, co stanowi pewnego rodzaju pokusę wyłudzenia pieniędzy, tym bardziej, że nie wymagany jest wkład własny.

Bardzo ważną kwestią w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej jest modyfikacja dotychczasowych systemów kształcenia. Człowiek nie rodzi się przedsiębiorczy. Przedsiębiorczości można nauczyć się w szkole. W wielu krajach UE już na początku lat 80. XX w. wprowadzono w szkołach obowiązkowy przedmiot przedsiębiorczości. Program nauki tego przedmiotu i podręczniki powstały w Durham University. Wiele krajów w Europie zaadaptowało angielski program do swych krajowych warunków. W Polsce dopiero w 2003 r. Ministerstwo Edukacji uczyniło ten przedmiot obowiązkowym, ale tylko w szkołach ponadgimnazjalnych. Jednak po latach w większości szkół zajęcia te traktowane są jako zło konieczne i stanowią bardzo często wypełnienie godzin do etatów nauczycieli różnych przedmiotów. Z perspektywy kilku lat widać wyraźnie, jak przedmiot ten traci swoją rangę. Powstaje więc pytanie, jak przekonać i zachęcić władze gmin wiejskich, aby wymogły na dyrektorach szkół należyte traktowanie tego przedmiotu, który uczy młodego człowieka m.in. jak badać rynek lokalny, jak pisać biznesplan firmy, jak wypełnić wniosek kredytowy w banku. Program ten zmienia mentalność ucznia z biernej na aktywną. W interesie każdej gminy, która marzy o nowych miejscach pracy dla swych mieszkańców powinno leżeć to, aby jej szkoły podnosiły w ten sposób wiedzę ekonomiczną uczniów.

Podstawową barierą rozwoju przedsiębiorczości na wsi jest brak doradców, którzy potrafiliby doradzać na każdym etapie rozwoju firmy. Dużym problemem systemu pomocy unijnej w Polsce dla MSP jest wyłącznie wspieranie finansowe projektów, które spełniają wymogi formalne, z praktycznym brakiem wsparcia doradczo-informacyjnego na kolejnych etapach realizacji danego projektu. Istniejący od lat Krajowy System Usług (KSU) jest ciągle doskonalony, ale firmy w nim akredytowane koncentrują się na szkoleniach – gdyż jest to łatwy pieniądz – a nie na doradztwie. Niestety KSU jest słabo rozpoznawalny na wsi. Niewielu przedsiębiorców wie o jego istnieniu. Z badań w dwóch wspomnianych województwach północno-wschodniej Polski wynika, że tylko 16% przedsiębiorców wie co to jest KSU, a tylko 8% korzysta z jego usług.

Istotnym problemem przedsiębiorców są ciągle zmiany przepisów. Od maja 2004 r. wprowadzono 12 tys. zmian w przepisach podatkowych zawartych w 400 nowelizacjach ustaw. Izby i urzędy skarbowe co roku wydają kilka tysięcy interpretacji przepisów – niektóre z nich są wzajemnie sprzeczne. To wszystko sprawia, że przepisy prawne w działalności gospodarczej są największą barierą rozwoju przedsiębiorczości. Czas najwyższy, aby posłowie zrozumieli, że małe i średnie firmy wypracowują 48% dochodu narodowego i jeśli nie zmienią się relacje między urzędami państwowymi a firmami na bardziej korzystne dla tych ostatnich, to Polska zaprzepaści swoją szansę dogonienia krajów bardziej rozwiniętych. Dalekie miejsca Polski w światowych rankingach swobody gospodarczej są najlepszym dowodem na to, że upatrywanie w każdym przedsiębiorcy potencjalnego przestępcy gospodarczego powoduje, że mimo zmiany ustroju, płacą oni nadal cenę, jak w okresie gdy zaliczano ich do wrogów ustroju komunistycznego. Mimo że w ostatnich latach zaszły pewne

pozytywne zmiany w ustawodawstwie na korzyść przedsiębiorców, to tempo tych zmian jest stanowczo zbyt wolne.

Rozwój przedsiębiorczości w znacznym stopniu zależy od władz lokalnych, które bardzo często o przedsiębiorcach w gminie przypominają sobie, gdy trzeba dofinansować dożynki lub festyn związany z obchodami dnia gminy. Tam gdzie samorząd wspiera lokalną przedsiębiorczość efektem jest szybka dywersyfikacja gospodarki przez umacnianie się sektora prywatnego w gminie.

Przedsiębiorcy wiejscy są środowiskiem słabo zorganizowanym. Bardzo często brak jest organizacji, przez które mogłyby oni wpływać na to, co dzieje się w gminie. W założeniu takiej organizacji mogłyby pomóc władze lokalne, zyskując ważnego partnera potrafiącego mobilizować lokalne zasoby na rzecz rozwoju gminy – ale samorząd jest często tym niezainteresowany, gdyż w członkach każdej tego typu organizacji pozarządowej w gminie upatruje dla siebie konkurentów w przyszłych wyborach,

Dominującą formą przedsiębiorczości na wsi są mikrofirmy zatrudniające średnio nie więcej niż dwie osoby. Stanowią one 98% ogółu podmiotów gospodarczych. Mimo że odgrywają ważną rolę w gospodarce wiejskiej, są stanowczo niedoceniane. Mimo że wykazały się dość znaczną odpornością na zjawiska kryzysowe, to jednak wiele wskaźników charakteryzujących ich poziom rozwoju wymaga gruntownej poprawy. Będąc dominującym składnikiem gospodarki wiejskiej wymagają większej troski i uwagi, zarówno ze strony władz lokalnych, jak i tych, którzy rozdysponowują pomoc unijną. Potrzebne są programy rozwojowe skierowane do tej grupy firm. Nie ulega wątpliwości, że o przyszłym obliczu polskiej wsi zadecydują m.in. te mikrofirmy, które dzięki doradztwu, środkom pomocowym, właściwemu zarządzaniu przekształcać się będą w prężne podmioty gospodarcze. W procesie rozwoju przedsiębiorczości na wsi należy brać pod uwagę to, że mieszkańcy obszarów wiejskich nie są zasobni w środki finansowe i dlatego najczęściej zaczynają od małych, jedno- lub dwuosobowych firm. Rozwój mikrofirm zależy będzie od pomysłowości ich właścicieli, wyobraźni, odwagi, umiejętności organizacyjnych, a także od wiedzy z zakresu prowadzenia biznesu. W tym wszystkim mogłyby pomóc służby doradcze, gdyby na wsi takie istniały. Dlatego należałoby stworzyć za unijne środki w Ośrodkach Doradztwa Rolniczego placówki doradztwa w zakresie prowadzenia małego biznesu wiejskiego. ODR cieszą się dobrą opinią środowiska wiejskiego i są najbardziej przedysponowane do podjęcia się tego typu zadania.

To że problemy firm wiejskich są odmienne od tych usytuowanych w mieście spowodowało, że w krajach UE już od dawna różnego typu instytucje wspierające rozwój przedsiębiorczości wydzieliły w swych strukturach komórki zajmujące się wyłącznie rozwojem małego biznesu zlokalizowanego na terenach wiejskich. W wielu krajach powołano również agencje, które zajmują się rozwojem peryferyjnych obszarów wiejskich o trudnych warunkach rozwojowych. W agencjach tych i ich oddziałach regionalnych pracują animatorzy i inspiratorzy rozwoju wiejskich przedsiębiorstw gospodarczych. Doradcy ci świadczą indywidualne porady dla przedsiębior-

ców wiejskich. Mieszkańcom wsi chcącym założyć własny biznes towarzyszą liczne obawy przed zmianą dotychczasowego trybu życia, podjęciem ryzyka itd. Dlatego pomoc doradcza polegająca na częstym uczestnictwie w procesie powstawania, a potem rozwoju firmy jest konieczna.

W Polsce ogólnokrajowa polityka wsparcia nakierowana na rozwój przedsiębiorczości nie uwzględnia specyfiki obszarów wiejskich, o czym świadczy to, że ani Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ani Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości nie dysponują analizami, które dotyczyłyby przedsiębiorczości wiejskiej. Bez rozeznania potrzeb problemów firm wiejskich trudno jest adresować właściwe programy skierowane do tej grupy przedsiębiorstw. Dlatego często w ramach departamentów rolnictwa w krajach UE powoływane są zespoły, które analizują potrzeby przedsiębiorczości wiejskiej, zlecają badania i opracowują programy jej rozwoju. W tym celu potrzebne jest w Polsce odejście od sektorowej polityki postrzegającej wieś głównie przez pryzmat rolnictwa, a przejście na różnorodne problemy obszarów wiejskich. Jedną z podstawowych barier rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej jest brak koordynacji działań w procesie wspierania procesu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Należy zdać sobie sprawę, że przedsiębiorczość zarówno na wsi, jak i w mieście jest zjawiskiem bardzo zróżnicowanym. Trudno byłoby stworzyć jeden profil przedsiębiorcy wiejskiego. Różnorodność jest zjawiskiem nieuniknionym. Poznanie tej różnorodności pomogłoby dopasować wsparcie unijne do poszczególnych grup przedsiębiorców. Wymagałoby to prowadzenia pogłębionej analizy różnic między przedsiębiorczością „wiejską” i „miejską”. Już to, że 61% społeczeństwa polskiego mieszka w miastach, a ich roczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w 2009 r. wynosił 15 800 zł, a na wsi 10 400 zł i że 70% wszystkich pracodawców mieszkało w tym czasie w miastach, a na wsi tylko 30%, a odwrotna proporcja dotyczy samozatrudnionych, których na wsi jest znacznie więcej sugeruje, że warto się przyjrzeć, jak lokalizacja wpływa na funkcjonowanie firm. Strategię zdynamizowania pozarolniczej przedsiębiorczości na wsi trudno będzie zrealizować bez rozszerzonej wiedzy o podmiotach gospodarczych zlokalizowanych na terenach wiejskich. Tego typu wiedza powinna być niezbędną Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, które ma wszelkie dane, aby stać się koordynatorem procesu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Niebagatelną rolę w procesie rozwoju przedsiębiorczości, szczególnie na wsi, odgrywa poziom kapitału społecznego, który staje się coraz ważniejszym czynnikiem warunkującym dalszy wzrost gospodarczy. Ze wszystkich badań wynika, że zarówno na wsi, jak i w mieście poziom kapitału społecznego jest bardzo niski, co wyraża się brakiem zaufania do ludzi, a towarzyszy temu niski poziom aprobaty i takich norm społecznych, jak lojalność, solidarność i odpowiedzialność.

Należy przypuszczać, że w woj. opolskim słynącym z perfekcyjnego sposobu realizacji programu odnowy wsi kapitał społeczny ukształtował się na wyższym poziomie niż w większości województw. Wspólne działania lokalnych społeczności

na rzecz upiększania wsi osiągnęły znakomite rezultaty. Powstaje jednak pytanie co dalej? Czy nie dałoby się na bazie dotychczasowej współpracy zrobić dalszy krok do przodu i np. zorganizować wspólne przedsięwzięcia gospodarcze np. prowadzenie wspólnie wiejskiego sklepu, przetwórnictwo produktów rolnych, prowadzenia przedszkola itd. Na przykład w Szkocji powstały wioskowe spółdzielnie (Community Enterprise), w których lokalne społeczności sprawują nadzór nad ich działalnością ustalając niezbędne kierunki aktywności. Często bowiem zdarza się w oddalonych od miast wsiach, że prywatny sektor rezygnuje z prowadzenia pewnej działalności usługowej, która zdaniem mieszkańców jest dla nich niezbędna i dlatego sami przejmują inicjatywę jej kontynuacji. Ponieważ może to być działalność nierentowna, to w celu podtrzymania potrzebnej usługi mieszkańcy zakładają inne przedsięwzięcie, z którego zyski pokrywają powstałe straty. Wydaje się, że wieś opolska jak żadna inna w kraju mogłaby pojąć próbę prowadzenia wspólnie w mniejszych lub większych grupach przedsięwzięć gospodarczych. Potrzebna byłaby do tego oczywiście pomoc doradczo-finansowa, co przy istniejących środkach pomocowych na rozwój przedsiębiorczości oraz ogromnym doświadczeniu w prowadzeniu programu odnowy wsi nie byłoby takie trudne.

Istnieje konieczność powstania nowego sposobu podejścia do polityki rozwoju obszarów wiejskich w wymiarze pozarolniczym. Wsparcie i koordynacja krajowej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz powiązanie jej z polityką regionalną wymaga stworzenia niezbędnych ram instytucjonalnych. W polityce tej istotną rolę musi odgrywać rozwój pozarolniczych podmiotów gospodarczych, które są najważniejszym instrumentem poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności wiejskiej. Istniejące dotychczas dwa odrębne systemy wsparcia realizowane w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (II filar WPR) są ze sobą słabo skoordynowane, co wpływa na osłabienie skuteczności prowadzonych działań [Nurzyńska *et al.* 2012]. Istnieje wyraźny brak powiązań kooperacyjnych nie tylko między przedsiębiorcami, urzędami gmin a właścicielami firm, ale także między poszczególnymi instytucjami odpowiedzialnymi za politykę regionalną. Istnieje pewnego rodzaju niechęć do podejmowania wzajemnych kontaktów w celu wspólnej pracy na rzecz czegokolwiek, a w tym przypadku interesującej nas polityki wiejskiej. Niezwykle ważną kwestią jest uproszczenie trudno zrozumiałych dla beneficjentów skomplikowanych procedur udzielania pomocy unijnej. Programy pomocowe na rzecz rozwoju przedsiębiorczości bazują głównie na środkach unijnych. Zmieniające się szybko uwarunkowania prowadzenia biznesu (prawno-ekonomiczne) wymagają szybkiej reakcji zarówno ze strony instytucji doradczych i szkoleniowych, jak i istnienia zintegrowanego systemu informatycznego instytucji państwowych. Należy brać pod uwagę to, że pomoc unijna dla sektora MSP nie będzie wieczna i dlatego racjonalne wykorzystanie udzielanego przez Unię wsparcia jest bardzo istotne. Właściciele firm muszą sobie również zdawać sprawę, że środki unijne powinny służyć rozwojowi przedsiębiorstwa, gdyż szansa na tego typu wsparcie może się już niedługo nie powtórzyć.

Należy jeszcze raz podkreślić, że dotychczasowy obraz wiejskich pozarolniczych podmiotów gospodarczych jest zdominowany przez mikrofirmy, które bardzo często są nieinnowacyjne, mało dynamiczne i nastawione na przeżycie. Duży udział w nich ma „szara strefa” – powiązana i nie powiązana z podmiotami oficjalnie zarejestrowanymi i mająca swoją kulturową bazę w lokalności środowiska [Halamska 2013]. Polityka rozwoju sektora małej i średniej przedsiębiorczości powinna dążyć, aby stopniowo zmieniać dotychczasową minimalistyczną strategię funkcjonowania wielu tych firm.

Wiele rejonów Polski charakteryzuje się raczej niekorzystnym stanem wiejskiej sieci osadniczej. Dominują osiedla o dużym rozproszeniu, co uniemożliwia rozwój infrastruktury niezbędnej do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Dlatego celowe jest skupienie większej uwagi na rozwoju, często podupadających małych miasteczek, jako przyszłych centrach rozwoju ekonomicznego i kulturalnego otaczających je terenów wiejskich. W miasteczkach tych jest bowiem znacznie łatwiej i taniej rozbudować istniejącą już infrastrukturę, niż na terenach typowo wiejskich. Koncentracja nakładów na rozwój małych miast powinna stać się jedną z podstawowych składowych polityki regionalnej. Pozytywnym przykładem w tym zakresie może być Wielka Brytania, w której w latach 80. ubiegłego wieku w wyniku recesji najbardziej podupadły małe miasta. Skoncentrowanie inwestycji na ich terenie już po paru latach spowodowało widoczne ich ożywienie gospodarcze. Dopiero w następnych latach (po etapie rozwoju małych miast) środki na inwestycje zaczęto w Wielkiej Brytanii kierować do większych osiedli wiejskich, ale także tylko tych, które ze względu na swoje położenie i wielkość rokowały dobrze na przyszły rozwój. Nie trzeba się łudzić, że w Polsce uda się tworzyć na pożądaną skalę nowe miejsca pracy w nowo powstających podmiotach gospodarczych w każdej wsi i nie ma zresztą takiej potrzeby. Polityka rozwoju regionalnego powinna się skupić na wyselekcjonowanej (ograniczonej liczbie) korzystnie usytuowanych ośrodków (zarówno miejskich, jak i wiejskich) i rozwijaniu ich jako lokalnych centrów wzrostu gospodarczego. Do tego potrzebna jest wizja rozwoju polskiej wsi, której politycy nie mają, gdyż koncentrują się na okresach kilkuletnich związanych z cyklami wyborczymi.

Literatura

- Haber A., 2012, *Dobre zarządzanie a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010-2012*. PARP, Warszawa, s. 148-164.
- Halamska M., 2013, *Wiejska Polska*. Książka złożona do druku w wyd. Scholar.
- Kłodziński M., 2012, *Rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości wiejskiej*, [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, s. 213-240.
- Leszczyński A., 2013, *Zafundujmy sobie dobre państwo*. „Gazeta Wyborcza”, 23-24 luty, s. 14-15.

- Łapiński J., Nieć M., Rzeźnik G., Zakrzewski R., 2012, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, [w:] *Raport o stanie sektora...*, *op. cit.*, s. 18-48.
- Nieć M., 2012, *Ranking przedsiębiorczości w układzie wojewódzkim. Wskaźnik syntetyczny*, [w:] *Raport o stanie sektora...*, *op. cit.*, s. 100-105.
- Nurzyńska I., Drygas M., Kwieciński J., Zagórski M., 2012, *Bariery instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*. Forum Inicjatyw Rozwojowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa, s. 40.
- Orłowski W., 2012, *Perspektywy polskiej i europejskiej gospodarki w nadchodzących latach – wnioski dla Polski*, [w:] *Raport o stanie sektora... op. cit.*, s. 9-17.
- Rosner A., 2008, *Perspektywy rozwojowe obszarów wiejskich województwa opolskiego*, [w:] *Województwo opolskie regionem zrównoważonego rozwoju – foresight regionalny do 2020 roku*, K. Malik (red.). Politechnika Opolska, s. 280-319.
- Structural Business Statistics Database* – dane Eurostatu za 2009.
- Tarnawa A., 2012, *Dostęp do finansowania a perspektywy rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Raport o stanie sektora...*, *op. cit.*, s. 111-121.
- Wyżnikiewicz B., Łapiński J., 2012. *Sytuacja mikroprzedsiębiorstw i ich reakcje na kryzys ekonomiczny*, [w:] *Raport o stanie sektora...*, *op. cit.*, s. 66-84.