

**DANUTA KOŁODZIEJCZYK**

Instytut Ekonomiki Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej PIB w Warszawie

## **ROLA INSTYTUCJI W WIELOFUNKCYJNYM ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich dokonuje się pod wpływem wielu czynników: przyrodniczych, kulturowych, społeczno-gospodarczych itp. Trudno jednoznacznie określić, który czynnik odgrywa decydującą rolę. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność i efektywność wykorzystania wymienionych czynników w rozwoju obszarów wiejskich zależy w dużym stopniu od sprawnego funkcjonowania instytucji.

Pojęcie *instytucja* jest różnie interpretowane. Na ogół przedstawiane jest jako trwałe, prawne i organizacyjnie powtarzane ludzkie zachowania i zachodzące między nimi interakcje. Normy i zasady mają dość istotne znaczenie w funkcjonowaniu instytucji ze względu na to, że przyjmują charakter ograniczeń ludzkiego zachowania, przez to stają się bardziej przewidywalne i w ten sposób wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną zachodzących procesów na obszarach wiejskich. Ze względu na charakter można je dzielić na formalne i nieformalne. Do formalnych zalicza się normy prawne i uprawnienia własnościowe, a do nieformalnych należą normy kulturowe, normy zachowania, przyjęte sposoby działania, obyczaje i standardy zachowań ludzi w różnych sytuacjach.

Rozwój obszarów wiejskich dokonuje się nie tylko na bazie przyjętego systemu wartości i sfery legislacyjnej: jest również zależny od grupy ludzi realizujących wspólne cele. Podkreśleniem identyfikacji tych celów jest przynależność do organizacji. Inaczej mówiąc organizacje są zatem strukturami, przez które realizowane są ważne cele.

Skuteczność i sprawność przyjętej struktury instytucjonalnej w rozwoju obszarów wiejskich zależy natomiast od mechanizmów określających proces podejmowania decyzji i kształtowania zachowań poszczególnych jego uczestników.

W Polsce w ostatnich latach nastąpiła zasadnicza przebudowa instytucjonalnych struktur na szczeblu lokalnym, wynikają one z zakładanej w polityce państwa decentralizacji i demokratyzacji władzy. Nie ulega wątpliwości, że struktury samorządowe

lub inne lokalne instytucje są najbardziej zainteresowane rozwiązaniem podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej i powiązaniem aktywności społeczeństwa z lokalnymi potrzebami i możliwościami. Samorząd oraz inne instytucje działające na tym samym poziomie występują w roli organizatorów, finansistów, doradców, koordynatorów lokalnego rozwoju. Przyczyniają się do dodatkowego uatrakcyjnienia danego terenu w tworzeniu warunków do rozwoju, co może być nazwane „infrastrukturą instytucjonalną”. Dzięki ich aktywności możliwe jest tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost produkcji i usług, tworzenie nowych dochodów przedsiębiorstw i ludności, a w konsekwencji wzrost dochodów gmin.

W Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB w ramach *Wieloletniego Programu 2005-2009* były prowadzone badania dotyczące instytucjonalnych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Podstawą analizy był m.in. materiał statystyczny pochodzący z badań ankietowych 193 gmin i 683 organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w gminach woj. mazowieckiego, podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

Badania wykazały, że:

- Największą rolę ogrywają organizacje publiczne (administracja rządowa i samorządowa). Mają one możliwość gromadzenia informacji i posiadają obszerną wiedzę na temat określonych problemów na obszarach wiejskich, a także przez instrumenty o charakterze budżetowym skuteczny wpływ na zachowania ludzi. Dotyczy to głównie samorządu terytorialnego. Są to organizacje zabezpieczane przez struktury państwa, zwłaszcza wymiar sprawiedliwości i administracji.
- Nastąpił wzrost znaczenia lokalnych organizacji społecznych (pozarządowych) w rozwoju społeczno-gospodarczym, ok. 60% z nich działała w obszarze najbliższego otoczenia (gmina, powiat). Narastanie obywatelskiej aktywności w organizacjach pozarządowych jest więc przejawem zmiany postaw Polaków. Oznacza to, że struktura społeczna nie jest stabilna i na tyle otwarta, aby awans społeczny był sprawą aktywności ludzi. Powstanie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego jest ważniejsze na tych obszarach wiejskich, na których infrastruktura usług publicznych kurczy się, a firmy prywatne przeżywają stagnację. Znaczenie tych organizacji wynika przede wszystkim z ich działań na rzecz podejmowania współpracy między społecznością lokalną, przedstawicielami biznesu oraz samorządami terytorialnymi. Uczestnikom procesu rozwoju obszarów wiejskich często jednak brakuje odpowiednich informacji i kwalifikacji, które umożliwiłyby im wykorzystanie uwarunkowań zewnętrznych do zwiększenia korzyści z prowadzonej działalności i w konsekwencji przyczyniłyby się do wzrostu dynamiki rozwoju na poziomie lokalnym. Z reguły takiej współpracy wymaga np. rozwój turystyki wiejskiej, rzemiosło czy promocja produktów regionalnych. Obszary wiejskie mają bowiem określone walory rozwojowe, których wykorzystanie wymaga koordynacji działań sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego.

- Istotny wpływ na rozwój obszarów wiejskich ma dywersyfikacja ich działań. Wiele organizacji podejmowało jednocześnie zadania mające na celu wspieranie działalności gospodarczej, jak i poprawę kapitału ludzkiego i społecznego.
- Wyższy poziom rozwoju osiągnęły gminy, w których więcej organizacji było zaangażowanych w inne pola działań niż tylko wspieranie aktywności gospodarczej. O kierunkach wspierania działalności w dużym stopniu decydował kapitał ludzki, jakim dysponowały organizacje. Zdecydowana większość badanych organizacji działała na zasadzie *nonprofit*.
- Dokonująca się instytucjonalizacja nie nadąża za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich lub nie wszystkie dokonania mają prorozwojowy charakter. Kompatybilność otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych zależy w dużym stopniu od polityki państwa. W związku z tym konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego sprzyjającego tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, które są niezbędne w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Zdarza się także, że istniejące nieefektywne struktury organizacyjne starają się zahamować zmiany w otoczeniu instytucjonalnym. Nieodpowiednie otoczenie instytucjonalne powoduje, że wpływ niektórych struktur organizacyjnych na lokalny rozwój ma (w pewnym zakresie) charakter pozorny; w konsekwencji ponoszone koszty nie przynoszą praktycznie żadnych korzyści.
- Instytucjonalizacja na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonywana jest w znacznym stopniu przez organizacje powoływane doraźnie w celu wykonania określonych zadań. Jednak niewielki jest udział organizacji, które wspierałyby w dalszych etapach proces rozwoju obszarów wiejskich.

Sprawnie funkcjonujące instytucje są konieczne, aby sprzyjać dalszemu rozwojowi obszarów wiejskich, a także sprostać specyficznym rozwiązaniom instytucji Unii Europejskiej.