



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Ocena koordynacji  
i współpracy między  
instytucjami działającymi  
na rzecz rozwoju  
rolnictwa i obszarów  
wiejskich –  
na poszczególnych  
poziomach  
administracyjnych**

**nr 47**

**Warszawa 2012**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Ocena koordynacji  
i współpracy między  
instytucjami działającymi  
na rzecz rozwoju  
rolnictwa i obszarów wiejskich –  
na poszczególnych poziomach  
administracyjnych**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – na poszczególnych poziomach administracyjnych

*Redakcja naukowa*  
*dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB*

*Autorzy:*  
*prof. dr hab. Adam Czudec - Uniwersytet Rzeszowski*  
*dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB*  
*dr Marcin Gospodarowicz - IERiGŻ-PIB*  
*dr Maciej Jabłoński - Uniwersytet Kardynała St. Wyszyńskiego*  
*dr Ryszard Kata - Uniwersytet Rzeszowski*  
*dr Teresa Miś - Uniwersytet Rzeszowski*  
*dr Katarzyna Smędzik-Ambroży - Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
*dr Dariusz Zając - Uniwersytet Rzeszowski*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2012**

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Zmiany w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi jako czynnik konkurencyjności obszarów wiejskich**, w zadaniu *Institutionalne oddziaływanie na podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów wiejskich*

Celem opracowania była próba oceny koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych.

Recenzent

*prof. dr hab. Witold Rakowski*

Opracowanie komputerowe

*Danuta Lidke*

Korekta

*Krzyszyna Mirkowska*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-277-1

*Institut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984  
tel.: (22) 50 54 444  
faks: (22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Wprowadzenie .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>I. Uprawnienia i obowiązki ustrojowe administracji publicznej<br/>w Polsce w dziedzinie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich .....</b>     | <b>10</b> |
| <b>II. Ocena koordynacji i współpracy pomiędzy instytucjami na rzecz<br/>rozwaju rolnictwa.....</b>   | <b>21</b> |
| 1. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wspierania rolnictwa przez<br>otoczenie instytucjonalne .....  | 21        |
| 1.1. Identyfikacja przesłanek instytucjonalnego wspierania rolnictwa.....   | 21        |
| 1.2. Instytucje działające w otoczeniu rolnictwa i ich najważniejsze<br>zadania.....  | 27        |
| 1.3. Koordynacja działań jako czynnik poprawy efektywności instytucji....   | 34        |
| Literatura.....   | 36        |
| 2. Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami szczebla regionalnego<br>działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa.....                     | 38        |
| 2.1. Cele i zadania instytucji szczebla regionalnego wspierających<br>rolnictwo.....  | 38        |
| 2.2. Ocena roli instytucji w koordynacji działań na rzecz rolnictwa w opinii<br>ich przedstawicieli.....  | 50        |
| 2.3. Działania instytucji szczebla regionalnego na rzecz rolnictwa<br>w aspekcie jego funkcjonowania i rozwoju.....                             | 55        |
| 2.4. Potrzeby i bariery współpracy instytucji szczebla regionalnego z innymi<br>instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa..... | 60        |
| Literatura .....  | 64        |
| 3. Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami szczebla lokalnego<br>działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa.....                        | 67        |
| 3.1. Instytucje lokalne – uwarunkowania działalności i miejsce<br>w układzie instytucjonalnym rolnictwa.....                                    | 67        |
| 3.2. Współpraca i koordynacja działań instytucji lokalnych z innymi<br>organizacjami w świetle badań ankietowych.....                           | 70        |
| 3.2.1. Współdziałanie gmin z innymi instytucjami na rzecz rozwoju<br>rolnictwa.....   | 70        |
| 3.2.2. Współpraca i koordynacja działań na rzecz rolnictwa przez instytucje<br>szczebla powiatowego.....  | 78        |
| 3.3. Ocena koordynacji działań na rzecz rolnictwa.....  | 84        |
| Literatura .....  | 95        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>III. Koordynacja i współpraca pomiędzy instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rolnictwa jako stymulator i bariera rozwoju (przypadek powiatu gostyńskiego) .....</b> | <b>96</b>  |
| Wstęp .....  | 96         |
| 1. Koordynacja działań i współpraca na rzecz rolnictwa na szczeblu Starostwa Powiatowego w Gostyniu.....   | 98         |
| 2. Koordynacja działań i współpraca na rzecz rolnictwa na szczeblu samorządów gminnych.....  | 100        |
| 3. Koordynacja działań i współpraca na szczeblu ośrodków doradztwa rolniczego i izby rolniczej .....   | 105        |
| Podsumowanie.....  | 114        |
| Literatura .....   | 115        |
| <b>IV. Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich .....</b>   | <b>118</b> |
| Wstęp.....   | 118        |
| 4.1. Znaczenie współpracy i koordynacji między instytucjami w rozwoju obszarów wiejskich .....   | 120        |
| 4.2. Koordynacja i współpraca między instytucjami w opracowywaniu programów rozwoju obszarów wiejskich.....  | 123        |
| 4.2.1. W wymiarze Unia Europejska a państwo członkowskie (Polska).....   | 123        |
| 4.2.2. W wymiarze samorządowym.....  | 125        |
| 4.3. Współpraca i koordynacja między instytucjami regionalnymi i ponadregionalnymi działającymi na rzecz realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich .....                         | 128        |
| 4.3.1. Poziom ponadregionalny.....   | 128        |
| 4.3.2. Poziom regionalny na przykładzie woj. mazowieckiego.....  | 132        |
| 4.3.3. Ocena koordynacji i współpracy między samorządami – regionalnym i lokalnym działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.....  | 136        |
| 4.4. Koordynacja i współpraca między instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich .....  | 142        |
| 4.4.1. Ocena koordynacji i współpracy pomiędzy instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.....   | 143        |
| Podsumowanie.....  | 149        |
| Literatura .....   | 152        |
| <b>V. Działalność koordynacyjna instytucji wspierających przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich .....</b>   | <b>155</b> |
| Literatura .....   | 166        |

## WPROWADZENIE

Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa odbywa się poprzez podejmowanie rozmaitych działań. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność realizowanych działań zależy w dużym stopniu od sprawnego funkcjonowania instytucji. Pojęcie „instytucja” jest różnie interpretowane. W języku potocznym termin instytucja rozumiany jest trochę inaczej niż według nowej ekonomii instytucjonalnej, która określa instytucje jako trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji<sup>1</sup>. Niezależnie od różnego definiowania instytucji na potrzeby niniejszego raportu przyjęto, że *instytucja to wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacja/instytucja) i mechanizmy jej funkcjonowania*. Determinuje ona ludzkie zachowania, a tym samym poprzez skuteczność działania wpływa na zmniejszenie kosztów transakcyjnych. Odzwierciedla również oczekiwania i interesy wszystkich grup uczestniczących w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Ta znacząca rola instytucji przejawia się przede wszystkim w warunkach sprawnego ładu instytucjonalnego, który na ogół jest przedstawiany jako określony porządek prawny oraz instytucje stanowiące podmioty gospodarcze.

Niniejszy raport, przyjmując za punkt wyjścia integralność uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, stawia za cel ocenę współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych. Według *Słownika języka polskiego* „koordynacja – uzgodnienie wzajemnego działania, zharmonizowanie, ujednoczenie wspólnych planów” a „współpraca – praca wykonana wspólnie z kimś, działanie prowadzone wspólnie, brać udział w zbiorowej pracy”<sup>2</sup>. Z tego wynika, że oba pojęcia są organizacyjnym wyrazem, nie zawsze doskonałym, ludzkich uzgodnień. Tworzenie tych uzgodnień oparte jest więc na uregulowaniach formalnych lub nieformalnych (społecznie akceptowanych wartościach). Dlatego oddziaływanie poszczególnych grup działania jest uzależnione od stopnia konsekwencji w przestrzeganiu przyjętych zasad działania, jak również istniejącego kapitału społecznego. Założono, że współpraca i koordynacja między instytucjami może bowiem prowadzić do lepszego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji instytucji, w tym kapitału intelektualnego i kapitału finansowego, który zawsze jest ograniczony w stosunku do potrzeb związanych z działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Podjęcie przez instytucje decyzji o współpracy

<sup>1</sup> Dołęgowski T., *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, Monografie i Opracowania nr 505, wyd. SGH, Warszawa 2002, s. 15.

<sup>2</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. I, s. 1007, Warszawa 1981, t. III, s. 769.



i koordynowaniu działalności jest dowodem na to, że dotychczasowa realizacja przedsięwzięć nie spełniała oczekiwań.

Analiza funkcjonowania instytucji w kontekście rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich skłania również do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o główne determinanty ich rozwoju. Działania prowadzące do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce nabrały szczególnego znaczenia dzięki Unii Europejskiej. Sprawy te zajmują ważne miejsce w działalności podstawowych instytucji unijnych: Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów itp., natomiast działalność instytucji krajowych należy widzieć jako skoordynowany układ na różnych poziomach administracyjnych.

Głównym celem raportu jest próba oceny koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Układ niniejszego raportu jest konsekwencją przyjętego celu. Treść raportu została ujęta w pięciu rozdziałach. Pierwszy rozdział dotyczy podstawowych uprawnień i obowiązków administracji publicznej w Polsce w dziedzinie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Przedstawiono tu istotną rolę Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – jako głównego koordynatora procesów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz podległych Ministrowi organów. Analizowano przyjęte zasady ustrojowe, na których oparto delegowanie praw i obowiązków na organy samorządów terytorialnych, a także wskazano na skoordynowaną współpracę pomiędzy organami administracji publicznej w tym zakresie.

Niebagatelną rolę w procesie rozwoju rolnictwa odgrywa otoczenie instytucjonalne – porządkując i określając jego rozwój. W rozdziale drugim raportu przedstawiono ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wspierania rolnictwa przez otoczenie instytucjonalne oraz ocenę współpracy i koordynacji między instytucjami szczebla regionalnego i lokalnego działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa. Podstawą analizy działań poszczególnych instytucji na rzecz rozwoju rolnictwa są wyniki badań empirycznych, prowadzonych głównie w województwie podkarpackim.

Rozdział trzeci raportu zawiera studium przypadku – przedstawiono w nim ocenę stopnia koordynacji i współpracy pomiędzy instytucjami szczebla lokalnego. Szczególną uwagę zwrócono na funkcjonowanie lokalnego układu instytucjonalnego na rzecz rozwoju rolnictwa w powiecie typowo rolniczym, jakim jest powiat gostyński. Badania empiryczne przeprowadzone na terenie tego powiatu były podstawą analizy.

O kolejnych skutkach współpracy i koordynacji instytucji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich traktuje rozdział czwarty raportu. Przedstawiono w nim próbę oceny współpracy i koordynacji instytucji szczebla ponadregionalnego

i regionalnego oraz ocenę skuteczności współpracy i koordynacji instytucji lokalnych działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Ocena skuteczności współpracy i koordynacji na szczeblu lokalnym jest oparta na badaniach empirycznych w gminach i wybranych powiatach woj. mazowieckiego.

Ostatni, piąty rozdział poświęcono instytucjom finansowym, które mogą przyczynić się do realizacji programów rozwojowych obszarów wiejskich, a dotyczy to funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Analiza objęła zarówno dostępność oferty poszczególnych instytucji, jak i postrzeganie tych instrumentów przez podmioty funkcjonujące w woj. mazowieckim.

W każdej z pięciu części podkreśla się znaczenie instytucji w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a wszystkie razem dają czytelnikowi możliwość oceny stopnia skoordynowania działań instytucji w tym zakresie.

## I. UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI USTROJOWE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE W DZIEDZINIE ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

Rolnictwo i obszary wiejskie stanowią podmioty ściśle ze sobą związane, a regulacje prawne dotyczące ich funkcjonowania w znacznej mierze pokrywają się. Zatem jeżeli będziemy rozpatrywać jedno pojęcie, to z pewnością będą istniały korelacje, powodujące koniunkcję zdarzeń w postaci przyznania uprawnień i obowiązków dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich, tym samym organom administracji publicznej. Naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który stoi na czele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>3</sup>, utworzyła wskazany urząd państwowy. Natomiast w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>4</sup> określono jego zakres działania. Rozporządzenie stanowi, że Minister kieruje następującymi działami administracji rządowej: rolnictwo; rozwój wsi; rynki rolne; rybołówstwo oraz jest dysponentem części 32, 33, 35 i 62 budżetu państwa, a obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Organy podległe ministrowi lub przez niego nadzorowane zostały w sposób enumeratywny określone w załączniku do rozporządzenia, gdzie wskazano, że są to:

- 1) Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 2) Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- 3) Główny Lekarz Weterynarii;
- 4) Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- 5) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi działa na podstawie ustawowych aktów prawnych oraz aktów wykonawczych, ale przede wszystkim na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, która w art. 23 wskazuje, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Normy prawne zawarte w art. 23 mają swoje konsekwencje prawne, które zobowiązują władze do przestrzegania tej zasady i prowadzenia wobec rolnictwa i obszarów wiejskich odpowiedzialnej polityki. Gospodarstwo rodzinne to takie, które zapewnia utrzymanie

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 1999 r., Nr 91, poz. 1016.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 248, poz. 486.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

rodzinie rolnika, a wielkość gospodarstwa pozwala na jego prowadzenie w zasadzie przez właściciela pracującego w nim wraz z członkami własnej rodziny. Oczywiście zatrudnienie siły najemnej jest dopuszczalne, lecz gospodarstwo rodzinne nie powinno opierać się w głównej mierze na dodatkowej sile najemnej<sup>6</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że obowiązkiem państwa jest stanowienie prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzanie uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw<sup>7</sup>.

Gospodarstwo rodzinne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godiwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa<sup>8</sup>. Konstytucyjne pojęcia nie zostały nigdzie zdefiniowane w postaci urzędowej wykładni, dlatego definicję gospodarstwa rodzinnego uznaje się za nieprecyzyjną i w opracowaniach strategicznych pomija się na ogół pojęcie „gospodarstwa rodzinnego”, i zastępuje je pojęciami nieokreślonymi<sup>9</sup>. Na całość zagadnień dotyczących zakresu kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi składa się zatem cały szereg zagadnień, których realizacja jest oparta na środkach finansowych pochodzących z budżetu krajowego lub środkach zewnętrznych, w tym pochodzących przede wszystkim z budżetu Unii Europejskiej.

Działając na podstawie ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>10</sup>, Minister Rolnictwa opracowuje projekt krajowego planu strategicznego oraz projekt programu rozwoju obszarów wiejskich. Czyni to po zasięgnięciu opinii samorządów województw oraz partnerów gospodarczych i społecznych. Jako kolegialny organ państwowy, w zakres przedmiotowy wskazanych dokumentów zostaje włączona Rada Ministrów, która w drodze uchwały przyjmuje krajowy plan strategiczny, jak również zatwierdza projekt programu. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wskazuje Ministra Rolnictwa, jako organ właściwy do przekazania Komisji Europejskiej przyjętego przez Radę Ministrów krajowego planu strategicznego oraz zatwierdzonego przez Radę Ministrów projektu programu.

---

<sup>6</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 36.

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 32.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 4/99.

<sup>9</sup> W. Michna, B. Chmielewska, A. Mierosławska, L. Zalewski, *Rolnictwo i wieś w krajowej oraz wojewódzkich strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do roku 2020*, praca zbiorowa pod redakcją Waldemara Michny, PW Raport 34, Warszawa 2006, s. 17.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 64, poz. 427.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi współpracuje również z Komisją Europejską w zakresie oceny przekazanego jej projektu programu oraz przeglądu tego programu zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005<sup>11</sup>. Po zatwierdzeniu programu przez Komisję Europejską minister właściwy do spraw rozwoju wsi ogłasza program, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Na Ministrze Rolnictwa spoczywa zatem również obowiązek publicznego informowania o wyniku uzgodnień, które dotyczą danej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Pozycja Ministra Rolnictwa jest niezwykle ważna z punktu widzenia opracowania założeń dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich. Zagadnienia, które będą realizowane w danej perspektywie finansowej muszą znaleźć uznanie Ministra Rolnictwa, który konsultuje potrzeby zgłaszania określonych rozstrzygnięć ze środowiskami branżowymi. Owo wyczulenie społeczne oraz umiejętność przewidywania, stanowią pozytywne przesłanki zgłoszenia do Komisji Europejskiej efektywnego programu, który będzie wspierał faktycznie rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi:

- 1) pełni funkcję instytucji zarządzającej, o której mowa w art. 74 ust. 2 lit. a<sup>12</sup> rozporządzenia nr 1698/2005;
- 2) zamawia, w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, wykonywanie ocen programu oraz przedkłada te oceny Komisji Europejskiej;
- 3) przekazuje Komisji Europejskiej roczne sprawozdania,
- 4) uznaje, w drodze decyzji administracyjnej, krajowe systemy jakości żywności,
- 5) powołuje, w drodze zarządzenia, komitet monitorujący.

Ustawodawca wskazał Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która jako akredytowana agencja płatnicza, realizuje zadania i kompetencje agencji płatniczej i której podstawy działania określa ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>13</sup> (ARiMR). Zgodnie z art. 3.1. wskazanej ustawy nadzór nad ARMIR sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych. Zapisy tego artykułu w sposób ścisły określają podział kompetencji ministerialnych w zakresie pracy ARiMR. Na podstawie

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE z 2005 r., L 277, s. 1).

<sup>12</sup> art. 74 ust. 2 lit. a: Państwa Członkowskie wyznaczają dla każdego programu rozwoju obszarów wiejskich następujące organy: a) instytucję zarządzającą odpowiedzialną za zarządzanie danym programem, którą może być publiczny lub prywatny podmiot działający na poziomie krajowym lub regionalnym, albo samo Państwo Członkowskie, jeżeli wykonuje to zadanie.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2008 r., Nr 98, poz. 634.

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarki finansowej<sup>14</sup> Minister Finansów w ramach nadzoru:

- 1) sprawdza stan przygotowania ARiMR do wydatkowania środków zgodnie z wymogami określonymi w przepisach Unii Europejskiej;
- 2) zapewnia stały nadzór nad ARiMR jako agencją płatniczą;
- 3) analizuje wyniki certyfikacji.

W ramach nadzoru Ministrowi Finansów przysługują również następujące kompetencje:

- 1) nadzoruje przygotowywanie projektu planu finansowego na dany rok;
- 2) może żądać od Prezesa ARiMR informacji i wyjaśnień oraz udostępniania dokumentów;
- 3) może wnioskować do właściwych organów o przeprowadzanie kontroli w ARiMR;
- 4) sprawdza prawidłowość wydatkowania tych środków.

Minister Finansów może żądać od Prezesa ARiMR w szczególności:

- 1) wyjaśnień i informacji, dotyczących bieżącej działalności ARiMR;
- 2) zestawień wpływów i wydatków obejmujących określony okres;
- 3) informacji o działaniach podjętych w celu wyeliminowania nieprawidłowości wykazanych w toku kontroli przeprowadzonych w ARiMR;
- 4) informacji o wykonaniu przez ARiMR zaleceń pokontrolnych;
- 5) informacji o planach zawarcia przez ARiMR umów, wraz z uzasadnieniem ich zawarcia i procedurami w sprawie ich zawierania, dotyczących funkcjonowania ARiMR i zadań z zakresu pomocy krajowej finansowanej ze środków budżetowych, realizowanej w ramach pomocy publicznej w rolnictwie;
- 6) okresowych informacji o aktualnym stanie wykonania poszczególnych pozycji planu finansowego za dany rok.

Oprócz kompetencji stricte związanych z nadzorem finansowym, należy wskazać na kompetencje personalne w tak istotnej agencji państwowej, jaką jest ARiMR. Prezes ARiMR powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jeśli chodzi o odwołanie Prezesa ARiMR uprawnienia takie posiada Prezes Rady Ministrów, a ze względu na fakt, że ARiMR pełni funkcję agencji płatniczej – na wspólny wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Finansów. Natomiast pomysł na sprawne funkcjonowanie agencji musi mieć Minister Rolnictwa który w drodze rozporządzenia,

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 63, poz. 521.

nadaje ARiMR statut, określając jej organizację, w tym siedziby jej oddziałów regionalnych i biur powiatowych, uwzględniając zakres realizowanych zadań i potrzebę ich sprawnego wykonywania. Aktualnie jest to rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>15</sup>.

Członkostwo w UE nie pozbawia państw członkowskich suwerenności finansowej, chociaż zobowiązuje je do takiej polityki gospodarczej, które przyczyni się do osiągnięcia celów UE. Z zasady suwerenności finansowej państw członkowskich UE wynikają ich powinności finansowania wydatków publicznych ze środków publicznych gromadzonych w formie bezzwrotnych dochodów publicznych lub też zwrotnych środków długu publicznego<sup>16</sup>. Krajowa administracja publiczna obowiązana jest w sposób właściwy koordynować i nadzorować wydatkowanie środków finansowych i to zarówno krajowych, jak i zewnętrznych. Na podstawie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej<sup>17</sup>, minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonuje zadania związane z uruchamianiem środków, określone dla państwa członkowskiego i właściwego organu w rozporządzeniu nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej<sup>18</sup> oraz rozporządzeniu Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFRROW<sup>19</sup>, w tym zakresie. Kompetencje Ministra Finansów we wskazanym ustawowo zakresie działań dotyczą:

- 1) przyznawania jednostce organizacyjnej akredytacji i tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej oraz specjalnej akredytacji jako jednostce koordynującej;
- 2) cofania akredytacji jednostce organizacyjnej jako agencji płatniczej;
- 3) sprawowania stałego nadzoru nad agencjami płatniczymi;
- 4) przekazywania Komisji Europejskiej informacji dotyczących agencji płatniczej i jednostki koordynującej oraz danych identyfikacyjnych jednostki certyfikującej.

Minister Finansów ustanawia agencję płatniczą oraz przekazuje Komisji Europejskiej informacje i dokumenty dotyczące ustanowienia agencji płatniczej

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 97, poz. 811.

<sup>16</sup> C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz–Warszawa 2008, s. 166.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1065 j.t.

<sup>18</sup> Dz. U. UE z 2005 r., L 209, s. 1.

<sup>19</sup> Dz. U. UE z 2006 r., L 171, s. 90.

oraz wszelkich zmian w tym zakresie. Minister Finansów może udzielić na czas oznaczony warunkowej akredytacji w trybie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, przekazując Komisji Europejskiej informacje i dokumenty dotyczące warunkowego ustanowienia agencji płatniczej oraz wszelkich zmian w tym zakresie, a także sprawuje nadzór nad agencjami płatniczymi w kwestii kryteriów akredytacyjnych. Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, cofa akredytację, jeżeli agencja płatnicza nie spełnia wymaganych kryteriów akredytacyjnych i nie wprowadzi w wyznaczonym terminie zmian, prowadzących do ich spełnienia. Wobec stwierdzenia przez Komisję Europejską nieprawidłowości w wydatkowaniu przez agencje płatnicze środków Funduszu, przesyła Komisji Europejskiej informacje o podjętych działaniach w celu zapewnienia zgodności wydatkowania środków pochodzących z Funduszu z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw finansów publicznych posiada również uprawnienia aby, w drodze rozporządzenia określić dodatkowe kryteria akredytacyjne, które powinna spełniać agencja płatnicza, inne niż w rozporządzeniu nr 885/2006, mając na względzie zapewnienie prawidłowego wydatkowania środków pochodzących z EFRG i EFRROW. Minister Finansów jest również uprawniony do tego, aby przed przyznaniem jednostce organizacyjnej akredytacji lub tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, powierzyć innym podmiotom, uprawnionym do przeprowadzania audytu zewnętrznego, sprawdzenie, czy dana jednostka spełnia kryteria akredytacyjne. Jeżeli wszystkie procedury przebiegły pomyślnie, to minister właściwy do spraw finansów publicznych przyznaje, w drodze rozporządzenia, jednostce organizacyjnej akredytację jako agencji płatniczej, określając: nazwę i siedzibę agencji płatniczej, zakres udzielonej akredytacji oraz datę udzielenia akredytacji.

Równie istotną rolę pełni Minister Rolnictwa, który pełni funkcję jednostki koordynującej. Agencje płatnicze, każda w zakresie swojej właściwości, przesyłają jednostce koordynującej dane finansowe i informacje niezbędne do sporządzenia i przekazania Komisji Europejskiej sprawozdań z zakresu:

- 1) planowanych wydatków i dochodów z EFRG i EFRROW;
- 2) dokonanych wydatków i zrealizowanych dochodów z EFRG i EFRROW;
- 3) danych dotyczących wydatków i dochodów z EFRG i EFRROW.

Minister Rolnictwa w drodze rozporządzenia określa również zakres, tryb, formę oraz terminy przekazywania przez agencje płatnicze danych finansowych i informacji, mając na względzie zapewnienie ich kompletności oraz terminy, w jakich jednostka koordynująca jest obowiązana przekazać je Komisji Europejskiej zgodnie z rozporządzeniem nr 1290/2005. Delegacja ustawowa została zrealizowana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rozporządzeniu z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie zakresu, trybu, formy oraz terminów przekazywania



przez agencje płatnicze danych finansowych i informacji jednostce koordynującej. Na podstawie gromadzonych danych, jednostka koordynująca sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz beneficjentów, który jest publikowany na stronie internetowej administrowanej przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i ministra właściwego do spraw rynków rolnych. Środki na finansowanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej w części podlegającej refundacji ze środków EFRROW są przekazywane agencji płatniczej na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, sporządzony na podstawie zapotrzebowania składanego przez agencję płatniczą, a środki na finansowanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej w części współfinansowania krajowego są przekazywane agencji płatniczej w formie dotacji celowej przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na podstawie zapotrzebowania składanego przez agencję płatniczą. W ramach współdziałania i w porozumieniu Minister Finansów z Ministrem Rolnictwa w drodze rozporządzenia określają warunki i tryb przekazywania na rachunek bankowy agencji płatniczej środków finansowych oraz sposób postępowania ze środkami odzyskanymi od beneficjentów pomocy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, mając na względzie dochowanie terminów dokonywania płatności oraz prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi.

Samorządy województw realizujące zadania z pomocy technicznej z udziałem środków EFRROW i krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW oraz jednostki samorządu terytorialnego realizujące działanie: poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów i gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, z udziałem środków EFRROW i krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW mogą otrzymywać środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych, ponoszonych na realizację tych zadań. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>20</sup>, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, przede wszystkim w zakresie modernizacji terenów wiejskich. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich określa, że Program jest realizowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obejmuje działania będące w kompetencjach samorządu województwa. Art. 6. ust.1 ustawy stanowi, że zadania instytucji zarzą-

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1590 j.t.

dzającej w zakresie wdrażania działań objętych programem, w tym przyznawania pomocy, wykonuje jako zadania delegowane zgodnie z art. 75 ust. 2<sup>21</sup> rozporządzenia nr 1698/2005 między innymi: samorząd województwa – w przypadku działań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6, tj.: poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem oraz dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów i gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. Samorząd województwa wykonuje zadania związane z wyborem lokalnych grup działania do realizacji lokalnych strategii rozwoju oraz monitorowaniem i oceną realizacji lokalnych strategii rozwoju. Samorząd województwa może również przeprowadzać kontrole realizacji lokalnej strategii rozwoju pod względem jej zgodności z przepisami prawa i procedurami określonymi w tej strategii, w tym osiagania wskaźników założonych w tej strategii, oraz celami w ramach podejścia Leader, a także wydawać wiążące wytyczne w tym zakresie.

### ***Wnioski de lege lata i de lege ferenda***

Analiza prawa materialnego określającego uprawnienia i obowiązki ustrojowe organów administracji publicznej w Polsce w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich pozwala stwierdzić, że istnieje współzależność instytucjonalna pomiędzy organami administracji w tym zakresie. Akcesja Polski do Unii Europejskiej nastąpiła w warunkach aktualnej wówczas perspektywy finansowej UE i dlatego Polska odnosiła się jedynie do lat 2004-2006. Dostęp do środków UE oznaczał nie tylko szansę na przyspieszenie rozwoju sektora rolnego, ale również konieczność podjęcia działań, w kierunku wykorzystania różnych instrumentów stosowanych w UE, w możliwie efektywny sposób<sup>22</sup>. Już jako Państwo Członkowskie UE podjęliśmy próby, w tym legislacyjne, aby w latach 2007-2013 wydatkowanie środków na rolnictwo i obszary wiejskie odbyło się w sposób jak najbardziej korzystny, efektywny i przejrzysty. Do zmian o charakterze legislacyjnym dołączono zmiany organizacyjne w ramach administracji publicznej, gdzie dostosowano strukturę do koniecznych wymogów do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Część dokonanych zmian czy też przyjętych rozwiązań została utrzymana do dnia dzisiejszego, a część ulegała w trakcie perspektywy finansowej 2007-2013 licznym zmianom. Nawet jeżeli w jakimś zakresie uprawnienia i obowiązki administracji publicznej nie uległy modyfikacji, to wy-

---

<sup>21</sup> Artykuł 75 ust. 2: W przypadku gdy część jej zadań zostanie delegowana innemu podmiotowi, instytucja zarządzająca zachowuje pełną odpowiedzialność za skuteczność i prawidłowość zarządzania wykonywania tych zadań.

<sup>22</sup> M. Bułkowska, *Efekty WPR w odniesieniu do rolnictwa*, [w:] *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, M. Wigier (red.), Warszawa 2011, s. 78.

nikało to z dobrych praktyk stanowienia i stosowania prawa. Rozgraniczenie kompetencji pomiędzy Ministra Rolnictwa i Rozwoju a Ministra Finansów umożliwia organowi branżowemu, czyli Ministrowi Rolnictwa koordynowanie i kreowanie działań na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dobra współpraca na poziomie krajowym będzie przynosić efekty na arenie międzynarodowej. Przyjmowane w latach dziewięćdziesiątych rozwiązania prawne dotyczące kompetencji administracji publicznej związane były z naszymi aspiracjami, dotyczącymi członkostwa w Unii Europejskiej i polegały głównie na dostosowywaniu poszczególnych dziedzin gospodarki do wymogów oraz standardów UE. Praktyka legislacyjna, związana z obecną perspektywą finansową Unii Europejskiej, świadczy o dobrym pojmowaniu prawa i podejmowaniu regulacji prawnych, które sprawdziły się podczas realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dotyczy to zarówno norm prawnych rangi ustawowej, jak i rozporządzeń wykonawczych. Dobry sposób interpretowania prawa Unii Europejskiej, który przełożył się na jakość prawa stanowionego w Polsce spowodował, że realizacja WPR w naszym kraju stanowi wspólny cel administracji publicznej. Praktyka pokazuje, że pula środków finansowych UE przyznanych na rolnictwo i obszary wiejskie, decyduje o dobrej międzyinstytucjonalnej współpracy. Merytoryczne podejście oraz wspólne cele spowodowały, że w ostatnich latach można mówić o skoordynowanym charakterze współpracy administracji publicznej, czego przejawem jest sprawne wydatkowanie środków w ramach PROW 2007-2013.

Rolnictwo i obszary wiejskie mają istotne znaczenie dla gospodarki, dlatego, administracja publiczna podejmuje działania mające wspomóc sektor rolny w optymalizacji efektów ekonomicznych. Ze względu na to, że sektor rolny regulowany jest przez różne działy administracji publicznej, istotne staje się skoordynowanie aktywnych procedur stanowienia i stosowania prawa tak, aby przynosiły one wymierne korzyści dla samego sektora oraz gospodarki w skali makro. Jedynie podejmowanie działań, skorelowanych ze sobą w logiczną całość, może implikować uzyskanie wartości dodanej w postaci efektu synergii w sektorze rolnym. Praktyka pokazuje, że współdziałanie leży w interesie wszystkich zainteresowanych rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Administracja publiczna – jako ta, która kładzie podwaliny pod rozwój sektora rolnego – powinna dbać o regulowanie procedur oraz umożliwiać wsparcie. Mierzalnym efektem skoordynowanej współpracy administracji publicznej, będzie z pewnością poprawa koniunktury gospodarczej. Jeżeli tak się stanie, będziemy mogli mówić o sukcesie administracji publicznej, będącym przesłanką rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.

## **Literatura**

- Bułkowska M., *Efekty WPR w odniesieniu do rolnictwa*, [w:] *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, M. Wigier (red.), Warszawa 2011.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz–Warszawa 2008.
- Michna W., Chmielewska B., Mierosławska A., Zalewski L., *Rolnictwo i wieś w krajowej oraz wojewódzkich strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do roku 2020*, praca zbiorowa pod redakcją Waldemara Michny, PW Raport 34, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.

## **Akty prawa Unii Europejskiej**

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej Dz. Urz. UE z 2005 r., L 209, s. 1.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE z 2005 r., L 277, s. 1).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFRROW (Dz. Urz. UE z 2006 r., L 171, s. 90).

## **Akty prawa polskiego**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1590 j.t.).
- Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1065 j.t.).
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2007 r., Nr 64, poz. 427).

Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2008 r., Nr 98, poz. 634).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. z 1999 r., Nr 91, poz. 1016).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarki finansowej (Dz. U. z 2009 r., Nr 63, poz. 521).

Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. z 2011 r., Nr 248, poz. 486).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2009 r., Nr 97, poz. 811).

### **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 4/99 z 31 stycznia 2001 r. Dz. U. z 2001 r., Nr 11, poz. 91.

## II. OCENA KOORDYNACJI I WSPÓŁPRACY POMIĘDZY INSTYTUCJAMI NA RZECZ ROZWOJU ROLNICTWA

### 1. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wspierania rolnictwa przez otoczenie instytucjonalne

#### 1.1. Identyfikacja przesłanek instytucjonalnego wspierania rolnictwa

We współczesnej literaturze ekonomicznej, ale także w praktyce gospodarczej, instytucje traktuje się często jako:

- zbiór różnego rodzaju podmiotów (jednostek, organizacji),
- system regulacji (zwłaszcza system prawny),
- całokształt istniejących norm zwyczajowych, przekonani i system wartości<sup>23</sup>.

Wielu ekonomistów do instytucji zalicza także rynki (ich różne formy i rodzaje, np. ziemi, finansowy, produktów, usług), mając na myśli mechanizmy regulujące zachowania w sferze działalności gospodarczej<sup>24</sup>. D.C. North, nazywa instytucje podstawowymi strukturami, za pomocą których ludzie w całym okresie swojej historii budują ład pozwalający na zmniejszenie niepewności związanej z procesami gospodarowania<sup>25</sup>. W tym ostatnim kontekście konieczność funkcjonowania instytucji, we wszystkich ich wymiarach, wynika z konsekwencji zawodności rynku. Do najbardziej dotkliwych „dysfunkcji” rynku można zaliczyć zakłócenia konkurencji oraz problemy związane z asymetrią informacji.

W niniejszym opracowaniu skupiono się na działaniu instytucji rozumianych jako organizacje formalne. Jest to o tyle uzasadnione, że inne elementy układu instytucjonalnego, tj. normy prawne, czy różnego rodzaju instrumenty i urządzenia infrastruktury instytucjonalnej (np. systemy ewidencyjne, oprzyrządowanie techniczne) są w dużej mierze narzędziem w rękach organizacji. Organizację z kolei tworzą ludzie i to od ich wiedzy, doświadczenia, motywacji, elastyczności, skłonności do współdziałania, systemów wartości i wielu innych cech zależy jak działają instytucje. Organizacje tworzą struktury zarządzania, które „wprawiają w ruch” inne elementy układu instytucjonalnego i czynią je

---

<sup>23</sup> Z. Staniek, *Czynnik instytucjonalny w różnych nurtach teorii ekonomii*, Kwartalnik Historii Myśli Ekonomicznej 2006, nr 2-3, s. 5.

<sup>24</sup> J. Wilkin, *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji z UE*, [w:] *Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*. IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 204; G.M. Hodgson (red.), *The evolution of economics institutions*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton MA, USA 2007, s. 1-15.

<sup>25</sup> D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3, 118.

mniej lub bardziej efektywnymi w wypełnianiu swoich funkcji. Organizacje dostarczają platformy do stosunków (interakcji) między jednostkami wewnątrz struktur organizacyjnych oraz tworzą warunki do relacji z otoczeniem (wymiany, współpracy, kooperacji, koordynacji, konkurencji itd.).

**Układ instytucjonalny** można określić jako zespół powiązanych ze sobą form organizacyjnych, aktów prawnych i innych elementów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania podmiotów gospodarczych we współczesnej gospodarce rynkowej. Instytucje budują ład pozwalający na zmniejszenie niepewności związanej z procesami gospodarczymi i umożliwiają nawiązywanie stosunków ekonomicznych z otoczeniem. Określają sposób działania jednostek w procesach gospodarczych, a tym samym tworzą ich system ekonomiczny. W złożonych i niestabilnych warunkach, w jakich funkcjonuje dzisiaj każde przedsiębiorstwo, w tym także gospodarstwo rolne, od tego jaki system ekonomiczny będą tworzyć instytucje, zależy w dużej mierze, jak przedsiębiorstwo będzie radzić sobie z wyzwaniem rynku i niestabilnego otoczenia. Dobre instytucje to te, które poprzez pomoc w przepływie informacji, definiowanie i zabezpieczenie uprawnień własnościowych i kontraktów oraz przyczynianie się do zwiększania poziomu konkurencyjności pozwalają na redukcję niepewności i kosztów transakcyjnych, a tym samym wspierają efektywne rynki i dzięki temu prowadzą do poprawy wyników gospodarowania i wzrostu gospodarczego. Zdaniem J.E. Stiglitz'a dobre instytucje wypełniają funkcje, dla których zostały stworzone. Problem z oceną funkcjonalności instytucji zaczyna się wtedy, gdy ewoluują one bez nadzoru w innym kierunku niż pierwotnie zakładano. Efektywność instytucjonalnych struktur w społeczeństwie to z jednej strony kwestia właściwego działania instytucji istniejących, a z drugiej problem instytucji, których brakuje<sup>26</sup>.

Sprawnie i efektywnie działający system instytucjonalny warunkowany jest także przez jego zdolność do szybkiego reagowania i przystosowania się do zmian w otoczeniu ekonomicznym i społecznym. Zmiany te mają często gwałtowny i nieregularny (nielinearny) charakter<sup>27</sup>. W różnego rodzaju instytucjach sektora publicznego (administracji centralnej i samorządowej, agencjach rządowych) obserwujemy w ostatnich latach wzrost zatrudnienia, połączony z selekcją negatywną, tzn. obsadzaniem wielu stanowisk (zwłaszcza kierowniczych) nie według kompetencji, lecz poprzez koneksje polityczne i inne. Jak pi-

---

<sup>26</sup> J.E. Stiglitz, *Challenges in The Analysis of The Role of Institutions in Economics Development*, Villa Bording Workshop Series, The Institutional Foundations of a Market Economy, 2000.

<sup>27</sup> W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011, s. 255.

sze W. Szymański, z punktu widzenia elastyczności i skracania procedur, czego wymaga współczesna zmienność, godzenie się na selekcję negatywną pod względem jakości i rozszerzanie ilościowe – to droga w przeciwnym kierunku niż pożądana. Zmniejsza się zdolność do szybkiej i trafnej reakcji ze względu na selekcję negatywną, a jednocześnie naturalną konsekwencją wzrostu ilościowego jest chorobliwa celebria i dowodzenie swej przydatności przez wzrost formalizmu. Zgodne jest to z tzw. prawem Parkinsona, które wskazuje na samoistną tendencję do rozrostu biurokracji. Urzędnik zawsze znajdzie sobie pracę, tak aby był zajęty. Większość swojego czasu poświęca na wykonywanie zadań potrzebnych innym urzędnikom i w ten sposób wydłużają się i komplikują procedury, a więc zmniejsza elastyczność i sprawność systemu<sup>28</sup>.

Jedną z istotnych cech współczesnego rolnictwa jest wspieranie różnych aspektów jego działalności przez dużą liczbę instytucji działających od szczebla międzynarodowego po skalę lokalną. Pod tym względem rolnictwo niewątpliwie należy do zupełnie specyficznych dziedzin gospodarki. Z jednej strony jest to bowiem „tradycyjny” sektor, który w odróżnieniu od innych działających w przeszłości, ma swoje trwałe miejsce w gospodarce, mimo że struktura współczesnej gospodarki istotnie różni się od tej sprzed kilkudziesięciu lat. Trwałość sektora rolnego ma ważne uwarunkowania społeczne, bo zaspokaja on jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka jaką jest dostęp do żywności. Można by zatem sądzić, że ze względu na jego trwałe miejsce na każdym etapie rozwoju gospodarczego, nie jest potrzebne wspieranie przez otoczenie instytucjonalne. Z drugiej jednak strony jest to sektor gospodarki, który ma małą zdolność konkurowania z innymi sektorami ze względu na relatywnie niską efektywność czynników wytwórczych i niskie dochody uzyskiwane przez pracujących w rolnictwie.

Jak zauważa A. Czyżewski, specyfiką rolnictwa jest ograniczona mobilność i podzielność czynnika ziemi oraz niska elastyczność cenowa i dochodowa popytu na produkty żywnościowe, co implikuje nieefektywną alokację zasobów. Równocześnie jednak zasoby czynników wytwórczych w rolnictwie (w tym zwłaszcza zasoby ziemi) charakteryzuje mała mobilność i niepodzielność, co hamuje ich transfer do innych sektorów. W tej sytuacji rolnicy są pozbawieni korzyści alokacyjnych, które mogłyby płynąć z przenoszenia zasobów gospodarstw rolnych do innych sektorów, gdzie osiągnęłyby wyższą efektywność<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, A. Czyżewski (red.), Akademia Ekonomiczna, Poznań 2007, s.16.



Jest to jedna z najbardziej istotnych okoliczności uzasadniających interwencję w sektorze rolnym, realizowaną przez powołane do tego instytucje. Najważniejsza rola instytucji polega tu na zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego przez tworzenie warunków gwarantujących trwały dostęp do żywności dla ogółu konsumentów.

Bezpieczeństwo żywnościowe (samowystarczalność żywnościowa) pozostaje ważnym celem polityki gospodarczej krajów rozwiniętych, mimo że postępujący proces globalizacji daje możliwość zaopatrzenia w żywność na rynku światowym, który jest coraz bardziej otwarty i oferuje szeroki asortyment artykułów. Jednakże, ze względu na duże wahania podaży produktów rolniczych (okresy nieurodzaju wywołane zjawiskami przyrodniczymi), w niektórych latach dostęp do żywności na rynku światowym mógłby być znacznie ograniczony dla tych konsumentów, których gospodarki byłyby mocno uzależnione od importu żywności.

W tych okolicznościach konieczna jest aktywna rola instytucji wspierających procesy modernizacyjne w rolnictwie, celu zapewnienia jego rozwoju prowadzącego do zwiększenia konkurencyjności, a w następstwie także bezpieczeństwa żywnościowego.

Równie ważnym aspektem uzasadniającym potrzebę wspierania rolnictwa przez otoczenie instytucjonalne są niskie dochody uzyskiwane przez rodziny rolnicze. Mechanizm rynkowy nie rozwiązuje bowiem ani problemu bezpieczeństwa żywnościowego, ani też kwestii parytetu dochodowego rodzin rolniczych. Jedną z przyczyn jest stosunkowo niskie tempo wzrostu popytu na żywność w rozwiniętych gospodarkach, dość długi okres dostosowania zasobów czynników wytwórczych gospodarstw rolnych do zmieniających się warunków na rynku produktów rolniczych, a także słaba pozycja rolnictwa w strukturze łańcucha żywnościowego (agrobiznesu). W tej sytuacji rola instytucji polega na wspieraniu dochodów ludności rolniczej środkami publicznymi. W ostatnich latach znaczenie takich działań w polskim rolnictwie znacząco się zwiększyło, co ma związek z objęciem polskiego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Jak podaje W. Poczta – w okresie przed akcesją dotacje stanowiły niecałe 9% dochodów rolników, natomiast w latach 2009-2010 ich udział przekroczył 60%<sup>30</sup>. Ze względu na bardzo dużą liczbę gospodarstw rolnych w Polsce korzystających corocznie z dotacji Unii Europejskiej (około 1,5 mln gospodarstw), a także z powodu szerokiego zakresu wspierania dochodów rolniczych (różnorodne formy wsparcia), konieczne jest funkcjonowanie dobrze zorgani-

---

<sup>30</sup> W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska wieś 2012 – raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nuszyńska (red.) Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2012, s. 93.

zowanej sfery instytucjonalnej zajmującej się transferem tych dotacji do gospodarstw. Ponadto instytucje te wymagają rozbudowanej sieci placówek od szczebla unijnego, poprzez krajowy i regionalny, aż po szczebel lokalny. Tak zorganizowana sieć instytucji ma za zadanie zapewnić takie wykorzystanie środków publicznych, aby możliwe było osiągnięcie maksymalnych celów wspierania rolnictwa tymi środkami. Ważna rola w tym zakresie przypada nie tylko tym instytucjom, które bezpośrednio odpowiadają za transfer środków i kontrolują spełnianie przez gospodarstwa rolne wymogów stawianych beneficjentom, ale także instytucjom doradczym, dostarczającym informację i wiedzę na temat warunków korzystania z dotacji UE, bądź tym, których głównym zadaniem jest reprezentowanie interesów ludności rolniczej wobec otoczenia zewnętrznego.

Kolejną przyczyną – poza bezpieczeństwem żywnościowym i problemem dochodów w rolnictwie – uzasadniającą działanie instytucji w otoczeniu sektora rolnego jest dostarczanie przez rolnictwo dóbr publicznych w postaci walorów krajobrazowych i różnorodności biologicznej środowiska przyrodniczego. Dostarczenie tych dóbr jest możliwe tylko wówczas, gdy sprawnie funkcjonują instytucje oferujące wynagrodzenie za dostarczanie takich dóbr. W przeciwnym razie dostarczanie dóbr publicznych przez gospodarstwa rolne nie jest możliwe, bo nie mają one ceny rynkowej, zaś rolnicy dążąc do maksymalizacji dochodów są zmuszeni angażować się wyłącznie w produkcję surowców rolnych, których opłacalność jest kształtowana zgodnie z popytem na żywność i cenami na rynku światowym. Polskie gospodarstwa rolne mają potencjalne możliwości dostarczania dużej ilości dóbr publicznych (czyste powietrze, krajobraz, bioróżnorodność, jakość żywności), co wynika ze specyficznej struktury obszarowej rolnictwa w naszym kraju<sup>31</sup>.

Ze względu na niesprawność mechanizmu rynkowego w sferze wynagrodzenia za wytwarzanie dóbr publicznych konieczna jest efektywna rola instytucji na różnych szczeblach działalności (ponadnarodowy, krajowy, regionalny, lokalny); jedno z ich ważnych zadań polega na zapewnieniu rekompensaty utraconych korzyści dla tych rolników, którzy podporządkują swoją działalność kryteriom stawianym dostarczycielom dóbr publicznych.

Rola instytucji nie sprowadza się tylko do zapewnienia wynagrodzenia za dostarczanie dóbr publicznych – polega także na określeniu poziomu tego wynagrodzenia, adekwatnego do wartości dostarczanych dóbr.

Innym ważnym zagadnieniem – poza wyceną kosztów i korzyści dostarczania przez rolnictwo dóbr publicznych i określenia na tej podstawie wielkości wynagrodzenia jakie mają otrzymywać rolnicy za dostarczenie takich dóbr – jest

---

<sup>31</sup> A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, *Ekonomista*, nr 1, 2011, s. 27.

proporcja między wspieraniem rolnictwa w celu zapewnienia pełnego i stabilnego zaspokojenia potrzeb żywnościowych ogółu konsumentów, a wspieraniem służącym dostarczaniu dóbr publicznych. Określenie optymalnych proporcji między tymi dwoma kierunkami wsparcia jest uzasadnione faktem, że działania te nie są komplementarne, a motywowanie do takiego ograniczenia działalności gospodarczej w rolnictwie, które zwiększa dostęp do dóbr publicznych, oznacza konieczność zmniejszenia produktywności rolnictwa<sup>32</sup>.

Instytucje mają zatem do wykonania ważne zadania, zwłaszcza w sytuacji, gdy z jednej strony rośnie presja konkurowania przez gospodarstwa rolne na coraz bardziej zglobalizowanym rynku, z drugiej zaś – coraz wyraźniejsza jest potrzeba dbałości o stan środowiska przyrodniczego. Jest to wyzwanie dla instytucji nie tylko w Polsce, ale także w większości państw Unii Europejskiej, bo dotychczasowe doświadczenia wskazują, że system wspierania rolnictwa w tych państwach był ukierunkowany głównie na poprawę produktywności, natomiast dostarczanie dóbr publicznych było wynagradzane w niewielkim stopniu. Ze względu na to, że zasoby ziemi rolnej są niezbędne zarówno do wytwarzania żywności zapewniającej bezpieczeństwo żywnościowe, jak i do dostarczania dóbr publicznych, należałoby w znacznie większym stopniu wspierać działania prowadzące do ograniczania nakładów w rolnictwie, bo ich systematyczne zwiększanie przynosi ujemne efekty zewnętrzne w postaci degradacji środowiska przyrodniczego<sup>33</sup>.

Wprawdzie powyższy postulat odnosi się głównie do sytuacji w rolnictwie Europy Zachodniej, ale także w Polsce jest coraz więcej gospodarstw, dla których poprawa konkurencyjności na europejskim rynku jest priorytetem i w związku z tym systematycznie muszą zwiększać produktywność ziemi i pracy przez zwiększanie nakładów pochodzenia przemysłowego, a to prowadzi do pogarszania stanu środowiska przyrodniczego. Dlatego ważne jest, aby instytucje działające na rzecz rolnictwa dbały o budowanie optymalnych proporcji między gospodarstwami rolnymi, których głównym celem jest wytwarzanie surowców i produktów rolniczych, a gospodarstwami dostarczającymi dóbr publicznych.

Sprawność działania instytucji nie zależy wyłącznie od ich liczby czy struktury, ale w dużym stopniu jest wynikiem relacji między szeroko rozumianą sferą instytucjonalną a gospodarstwami rolnymi, które wspólnie tworzą „sieć

---

<sup>32</sup> A. Czudec, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wyd. UR, Rzeszów 2009, s. 102.

<sup>33</sup> R. Brunstad, J. Gearland, E. Verdal, *Multifunctionality of agriculture: an inquiry into complementary between landscape preservation and food security*, *European Review of Agricultural Economics*, 2005, vol. 32(4), s. 469-488.

instytucjonalną”. W takim rozumieniu instytucje nie są traktowane jako statyczna struktura, lecz jak proces kształtujący tożsamość podmiotów gospodarczych, sprawiający, że działania jednostek stają się coraz bardziej przesycone wartościami, które ułatwiają budowanie wzajemnych relacji<sup>34</sup>.

Wszystko to oznacza, że do zwiększania skuteczności działania instytucji i pełniejszego sprawowania ich funkcji konieczne jest budowanie ich wzajemnych powiązań w taki sposób, aby tworzyły sieć pozwalającą osiągać wspólnie założone cele. Stworzenie takiego modelu współpracy jest możliwe w warunkach dobrze funkcjonującego kapitału społecznego, który pozwala na:

- zintegrowanie różnych instytucji niezależnie od profilu działalności i terytorialnego zakresu działania;
- określenie relacji między najważniejszymi instytucjami i pozostałymi uczestnikami wspólnego działania, w tym zdefiniowanie struktury sieci tworzonej przez instytucje<sup>35</sup>.

## **1.2. Instytucje działające w otoczeniu rolnictwa i ich najważniejsze zadania**

Otoczenie instytucjonalne działające na rzecz wspierania polskiego rolnictwa jest mocno rozbudowane i składa się z co najmniej kilkudziesięciu instytucji działających na różnych szczeblach (od krajowego, przez regionalny do lokalnego) i wspierających różne sfery działalności rolniczej.

Otoczenie instytucjonalne na rzecz wspierania polskiego rolnictwa jest mocno rozbudowane i składa się z kilkudziesięciu instytucji działających na różnych szczeblach (od krajowego przez regionalny do lokalnego) i wspierających różne sfery działalności rolniczej. Wiodącą rolę wśród tych instytucji pełni Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów kieruje następującymi działami administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo.

Ministrowi Rolnictwa podlegają lub są przez niego nadzorowane ważne organy działające na rzecz rolnictwa: Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Lekarz Weterynarii, Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Okręgowi Inspektorzy Rybołówstwa Morskiego. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiada za opracowanie i nadzór nad realizacją programu rozwoju obszarów wiejskich, w którego ramach mieszczą się działania służące dynamizowaniu rozwoju rolnictwa.

<sup>34</sup> B. Czyżewski, *Instytucje w tworzeniu struktur agrobiznesu*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, A. Czyżewski (red.), Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007, s. 59.

<sup>35</sup> Y. Rydin, E. Falleth, *Networks and institutions in natural resources management*, E. Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2006, s. 15-33.

Do najważniejszych instytucji – ze względu na zakres wypełnianych zadań – należą organizacje rządowe podporządkowane Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a wśród nich:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), odpowiedzialna za realizację Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, głównie w zakresie dynamizowania przemian rozwojowych gospodarstw rolnych w kierunku poprawy ich konkurencyjności, a także dbałości o środowisko przyrodnicze;
- Agencja Rynku Rolnego (ARR) wykonująca zadania polegające na stabilizowaniu rynku surowców i produktów rolniczych, głównie przez działania interwencyjne, co ma w rezultacie przekładać się na stabilizację dochodów ludności rolniczej;
- Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) – instytucja odpowiedzialna za prywatyzację i racjonalne zagospodarowanie majątku państwowego w rolnictwie.

Działania tych instytucji mają przynieść efekt w postaci poprawy wykorzystania zasobów w rolnictwie i w ten sposób zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe, a ponadto ich działalność powinna służyć zwiększeniu dochodów rodzin utrzymujących się z rolnictwa.

Ważną rolę wśród instytucji rządowych wypełniają: Główny Inspektorat Weterynaryjny (GIW), Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa (GIORiN) oraz Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (GIJHARS).

Wspólne ich zadania, to dbałość o jakość produktów rolniczych i artykułów spożywczych, co – w kontekście przesłanek działania instytucji na rzecz rolnictwa – ma znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego jako staranie nie tylko o zapewnienie konsumentom potrzebnych ilości artykułów żywnościowych, lecz także o przestrzeganie standardów jakościowych.

Wśród instytucji rządowych jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), która odpowiada za sferę społeczną, zapewniając ludności rolniczej świadczenia emerytalno-rentowe i zdrowotne.

Wszystkie te instytucje mają swoje oddziały terenowe (na szczeblu regionalnym, a większość z nich także na szczeblu lokalnym), co daje rolnikom relatywnie łatwy dostęp do tych instytucji, ale oznacza także mocno rozbudowany aparat administracyjny; to z kolei może być powodem problemów z koordynacją działań nie tylko między poszczególnymi instytucjami, ale także w ramach ich wewnętrznych struktur organizacyjnych.

Do instytucji szczebla krajowego należy – poza już wymienionymi – Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR), które odpowiada za wspieranie i koordynowanie pracy ośrodków doradztwa rolniczego działających w każdym województwie.

Instytucja ta, wspólnie z ośrodkami wojewódzkimi i powiatowymi, świadczy na rzecz rolników usługi doradcze i upowszechnieniowe. Działalność doradcza jest najczęściej wymienianą przez rolników formą pomocy ze strony otoczenia instytucjonalnego.

Jak wynika z badań prowadzonych przez D. Kołodziejczyk, 97% rolników wymieniało ośrodki doradztwa rolniczego jako instytucje, z którymi współpracowali<sup>36</sup>. Także z analiz T. Miś wynika, że rolnicy najczęściej korzystają z usług ośrodków doradztwa rolniczego<sup>37</sup>. Centrum Doradztwa Rolniczego realizuje zadania określone w ustawie z 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego na rzecz doradców rolniczych, rolników, mieszkańców obszarów wiejskich, nauczycieli szkół rolniczych, pracowników związków i organizacji producentów rolnych, współpracując z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz instytutami resortowymi, wyższymi uczelniami rolniczymi, agencjami obsługującymi sektor rolny, organizacjami pozarządowymi oraz samorządem. Oprócz Centrum jest 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. Centrum Doradztwa jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, zaś ośrodki wojewódzkie są samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi. Zadaniem Centrum Doradztwa i ośrodków wojewódzkich jest prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu wzrost poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. Centrum Doradztwa podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, zaś ośrodek wojewódzki – właściwemu sejmikowi województwa, przy czym zarząd województwa może, w drodze porozumienia, przekazać prowadzenie ośrodków wojewódzkich właściwej miejscowo izbie rolniczej.

Centrum Doradztwa wykonuje następujące zadania<sup>38</sup>:

---

<sup>36</sup> D. Kołodziejczyk, *Instytucjonalizacja gospodarstw rolnych w świetle badań empirycznych*, Roczniki Naukowe, SERiA, t. XI, z. 1, 2009, s. 217-222.

<sup>37</sup> T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 12, Wyd. UR, Rzeszów 2011, s. 252.

<sup>38</sup> Ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz.U z 2004 nr 251 poz. 2507, tekst obowiązujący od 1 maja 2011 r.

- 1) przygotowuje i wprowadza jednolite sposoby działania ośrodków wojewódzkich;
- 2) przygotowuje i przekazuje ośrodkom wojewódzkim materiały informacyjne i szkoleniowe, w tym dotyczące pomocy w zakresie działalności gospodarstw rolnych i produkcji rolniczej finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji krajowych lub zagranicznych;
- 3) opracowuje analizy i prognozy dotyczące rozwoju doradztwa rolniczego;
- 4) prowadzi szkolenia dla pracowników ośrodków wojewódzkich;
- 5) prowadzi doskonalenie nauczycieli szkół rolniczych w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich;
- 6) tworzy i prowadzi centralny system informacji i bazy danych na potrzeby doradztwa rolniczego;
- 7) organizuje szkolenia, pokazy, seminaria i konferencje oraz inne przedsięwzięcia na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego;
- 8) koordynuje zadania związane z rolnictwem ekologicznym wykonywane przez ośrodki wojewódzkie;
- 9) upowszechnia wyniki badań naukowych w praktyce rolniczej.

Centrum Doradztwa przeprowadza również, na zasadach określonych w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), kontrole spełniania przez podmioty warunków niezbędnych do udzielenia akredytacji oraz przestrzegania warunków świadczenia usług doradczych objętych udzieloną akredytacją.

Spośród instytucji szczebla krajowego – poza podlegającymi Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – szczególna rola przypada samorządowi rolniczemu, którego reprezentantem krajowym jest Krajowa Rada Izb Rolniczych, a na szczeblu regionalnym – izby wojewódzkie. Podstawowym zadaniem izb rolniczych jest działanie na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentowanie zrzeszonych w nich członków. Wśród wielu szczegółowych zadań przypisanych izbom są takie, których wykonywanie wymaga współdziałania z innymi instytucjami w otoczeniu rolnictwa. Wymienić tu można m.in. występowanie do organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego z inicjatywą regulacji prawnych dotyczących rolnictwa i rynków rolnych oraz opiniowanie projektów tych przepisów, czy też współpracę z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska.

Do instytucji działających na szczeblu krajowym, a mających za zadanie reprezentowanie interesów rolników wobec instytucji zewnętrznych należą ponadto rolnicze związki zawodowe.

Poza instytucjami szczebla krajowego, w otoczeniu rolnictwa działają także instytucje regionalne i lokalne. Wśród nich ważne są jednostki samorządu terytorialnego, które wprawdzie wykonują bardzo szeroki zakres zadań, ale niektóre mają bezpośredni związek z rolnictwem. Wymienić tu można chociażby samorządy województw, którym przekazano ośrodki doradztwa rolniczego i które odpowiadają za tworzenie i realizację strategii rozwoju województw uwzględniających miejsce rolnictwa w gospodarce regionu. Ponadto jednym z ustawowych zadań samorządów województw jest modernizacja obszarów wiejskich, których rolnictwo jest ważną częścią. Zadania z tego zakresu powinny być realizowane we współpracy z innymi instytucjami, w tym z usytuowanymi przy urzędach marszałkowskich, placówkami wojewódzkimi Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW). Z kolei samorząd powiatu należy do instytucji odpowiedzialnych m.in. za scalanie gruntów rolnych (postępowanie scaleniowe, postępowanie wymienne oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane z budżetu państwa). Ponadto samorząd powiatu organizuje i prowadzi szkolnictwo średnie i zawodowe, w tym również szkoły kształcące na potrzeby rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Szczególne miejsce wśród instytucji samorządowych ma samorząd gminy, który wprawdzie nie realizuje istotnych zadań wprost ukierunkowanych na potrzeby rolnictwa, ale tworzy warunki do rozwoju tej dziedziny gospodarki przez budowę i utrzymanie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności rolniczej. Należą tu m.in. drogi gminne, zaopatrzenie w wodę, czy gospodarka odpadami.

Poza instytucjami publicznymi, które zdecydowanie dominują w działaniach wspierających rolnictwo, należy zauważyć także instytucje prywatne, które mają dotychczas niewielkie znaczenie, ale powinno ono się zwiększać. Można tu wymienić zwłaszcza instytucje doradcze, szkoleniowe i konsultingowe, które powinny skutecznie wkraczać w te obszary działalności, gdzie oferta instytucji publicznych nie w pełni odpowiada oczekiwaniom rolników. Jak wynika z badań, relatywnie wysoki odsetek rolników korzystał z usług instytucji prywatnych przy przygotowaniu dokumentacji wymaganej przy ubieganiu się o dotacje z funduszy UE, a także przy wypełnianiu wniosków kredytowych<sup>39</sup>.

Ważnymi instytucjami prywatnymi są też związki, zrzeszenia i organizacje branżowe rolników, które – poza reprezentowaniem zrzeszonych osób –

---

<sup>39</sup> D. Kołodziejczyk, *Instytucjonalizacja gospodarstw rolnych...*, s. 221.



świadczą pomoc w rozwoju tych kierunków produkcji rolniczej, w których specjalizują się zrzeszeni producenci. Ich wspólnym reprezentantem jest Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych, która zrzesza 23 organizacje branżowe. Faktyczne znaczenie tych instytucji zależy przede wszystkim od aktywności ich władz i zrzeszonych w nich rolników, zwłaszcza gdy chodzi o relacje z administracją państwową, bo od tego zależy realny ich wpływ na podejmowanie decyzji dotyczących rolnictwa.

Ważna rola – przynajmniej potencjalnie – przypada także grupom producentów, których działalność pomaga w zdobywaniu miejsca na rynku rolnym przez członków takiej grupy, zdobywającej przewagę konkurencyjną dzięki dużej skali produkcji.

Otoczenie rolnictwa tworzone przez instytucje jest zatem mocno rozbudowane, a jego działalność wielopłaszczyznowa. Zdecydowanie dominują tu instytucje publiczne, które mają hierarchicznie zbudowane struktury od szczebla krajowego po lokalny.

Należy przy tym dodać, iż niektóre z instytucji odpowiadają za transfer bardzo dużych funduszy publicznych kierowanych do gospodarstw rolnych. Instytucje te mają swój udział w działaniach na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa, zwiększania dochodów ludności rolniczej, czy też wspierania dostarczania przez gospodarstwa rolne dóbr publicznych, chociaż ta ostatnia kwestia jest podejmowana w mniejszym wymiarze niż dwie pozostałe.

Jak wykazują badania, jedną z najpoważniejszych barier w absorpcji funduszy unijnych przez rolników jest bariera biurokratyczna. W 2007 r. w Polsce południowo-wschodniej na barierę taką wskazywało 46,6% ankietowanych rolników (drugą w kolejności był brak środków własnych – 30,7%)<sup>40</sup>. Z kolei z badań A. Zawojkiej wynika, że najczęściej postulowanymi przez rolników zmianami w działaniu organizacji stanowiących ramy instytucjonalne Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), takich jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) czy Agencja Rynku Rolnego (ARR), były zmniejszenie biurokracji i uproszczenie wniosków. Ponadto rolnicy oczekują więcej i lepszej informacji na temat wdrażanych programów i działań, przyspieszenia terminów rozpatrywania wniosków oraz większej dostępności do agencji (otwarcie biura w terenie, więcej stanowisk do obsługi klientów w oddziale, usprawnienie obsługi klientów). W tych samych badaniach 69% respondentów wskazywało, że ARiMR realizuje interesy rolników indywidualnych w Polsce, natomiast w przypadku ARR, takiej odpowiedzi udzieliło 49% ankietowanych rolników. Jednakże 8% rolników w przypadku ARiMR i 9% w przypadku ARR wskazy-

---

<sup>40</sup> R. Kata, *Instytucjonalne uwarunkowania w dostępie rolników do kapitału w regionie Polski południowo-wschodniej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, z. 15, s. 338.

wało, że instytucje te realizują przede wszystkim własny interes, zaś 10% w przypadku ARiMR i 16% w przypadku ARR wskazywało, że agencje realizują interesy polityków, Unii Europejskiej lub rolników z innych krajów UE<sup>41</sup>. W opinii rolników, ale także z obiektywnego punktu widzenia, nie zawsze funkcjonowanie określonych instytucji przynosi korzyści. Nie da się w pełni wykluczyć bowiem takich zjawisk jak „pogoń za rentą”, pokusa nadużycia czy innych prowadzących do realizowania przez instytucje (lub ich pracowników) własnych interesów. Niekiedy też koszty działania instytucji są niewspółmiernie wysokie w stosunku do efektów.

Nowe zadania dla wielu instytucji tworzących system instytucjonalny rolnictwa wynikają z przystąpienia Polski do UE. Instytucje działające w otoczeniu rolnictwa powinny zapewnić rolnikom dostęp do funduszy unijnych, a zarazem pomóc im w wypełnieniu szeregu wymogów unijnych związanych z ochroną środowiska, jakością żywności, warunkami prowadzenia produkcji i utrzymania zwierząt (*cross compliance*). Jednocześnie w warunkach coraz większej niepewności i niestabilności w otoczeniu rolnictwa (zwłaszcza na rynku), potrzeby ciągłego podnoszenia konkurencyjności i efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych, instytucje powinny wspierać rolników w zakresie informacji, edukacji, doradztwa. Wsparcie takie jest niezbędne dla wielu rolników przy podejmowaniu decyzji dotyczących bieżącego funkcjonowania, przede wszystkim zaś w odniesieniu do przyszłości gospodarstw<sup>42</sup>. Jest to duże wyzwanie zarówno dla rolników, jak i dla podmiotów otoczenia instytucjonalnego. W warunkach ciągłych zmian, szybkiego dezaktualizowania się doświadczeń, wiedzy i informacji, potrzebna jest permanentna edukacja i doradztwo, dostarczanie precyzyjnej, dostosowanej do potrzeb rolników wiedzy i informacji. Jednocześnie instytucje otoczenia rolnictwa muszą reprezentować interesy ogółu społeczeństwa, w tym konsumentów i podatników, wynikające z faktu, że rolnictwo oddziałuje na środowisko przyrodnicze, dysponuje i zarządza kapitałem naturalnym (grunty, surowce, flora i fauna), produkuje żywność, surowce energetyczne, jest także działem gospodarki generującym określone dochody i koszty, z których część ujawnia się jako korzyści i koszty zewnętrzne.

Efektywność układu instytucjonalnego w realizacji jego funkcji na rzecz rolnictwa, ale także ogółu społeczeństwa, jest zatem uzależniona m.in. od tego, czy instytucje potrafią koordynować swoją aktywność i współpracować.

---

<sup>41</sup> A. Zawojska, *Ocena przez rolników instytucji realizujących Wspólną Politykę Rolną oraz politykę rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2007, t. XVII, s. 161-163.

<sup>42</sup> A. Czudec, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju...*, s. 61.

Na tym tle pojawia się pytanie o poziom koordynacji działalności instytucji i potrzeby w tym zakresie.

### **1.3. Koordynacja działań jako czynnik poprawy efektywności instytucji**

Z przeprowadzonej przez G. Spychalskiego analizy SWOT modelu instytucjonalnego wsparcia polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich wynika, że do słabych stron tego modelu można zaliczyć brak koordynacji działań pomiędzy instytucjami, decentralizację zarządzania rolnictwem i gospodarką żywnościową rozpraszającą proces decyzyjny, wysokie koszty administracyjne i silną zależność od bieżących rozwiązań politycznych.

Jako przewidywane zagrożenia dla sprawnego funkcjonowania instytucji wymieniono z kolei dalszą decentralizację ich zarządzania skutkującą chaosem decyzyjnym i kompetencyjnym, wzrastające koszty administracyjne i systemowe funkcjonowania poszczególnych instytucji, utrudnienia w obsłudze beneficjentów jako skutek dużego obciążenia pracą jednostek terenowych, brak współpracy podmiotów administracji rządowej i samorządowej w rozwiązywaniu lokalnych problemów polityki rolnej oraz niespójność regulacji prawnych w zakresie kompetencji poszczególnych instytucji<sup>43</sup>.

Wszystko to wskazuje na potrzebę oceny możliwości i barier poprawy koordynacji działań między instytucjami z otoczenia rolnictwa, której efektem będzie zaproponowanie optymalnych relacji między różnymi instytucjami. Nie chodzi przy tym tylko o taką koordynację, która wynika z hierarchicznej struktury danej instytucji i gdzie skoordynowane działanie jest warunkiem jej funkcjonowania, ale o takie relacje między niezależnymi instytucjami, w ramach których każda z instytucji dostrzega możliwość bardziej skutecznego realizowania swoich statutowych celów. Tego typu skoordynowane działanie może być narzucone prawnie i wówczas każda z instytucji ma obowiązek uwzględniać je w swojej bieżącej działalności, albo może wynikać z potrzeby lepszego realizowania różnych aspektów tego samego zadania, wykonywanego przez kilka instytucji.

Tak rozumiana koordynacja działań jest szczególnie istotna wówczas, gdy różne instytucje publiczne, na różnych szczeblach administracyjnych, ponoszą wydatki na wykonywanie poszczególnych zadań (np. funkcje doradcze i szkoleniowe, realizowane przez ośrodki doradztwa rolniczego i izby rolnicze, albo reprezentowanie i obrona interesów ludności rolniczej przez izby rolnicze, związki zawodowe i zrzeszenia branżowe rolników).

---

<sup>43</sup> G. Spychalski, *Jakość instytucji wspierających wieś i rolnictwo w Polsce*, [w:] K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.) *Wokół trudnych problemów globalizacji rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, SGH, Warszawa 2009, s. 319.

Z koordynacji działań otoczenia instytucjonalnego rolnictwa mogą wynikać następujące korzyści:

- obniżka kosztów działania instytucji i poprawa ich skuteczności rozumianej jako pełniejsze wypełnianie ich zadań, prowadzące do wzrostu konkurencyjności rolnictwa, poprawy jakości życia ludności rolniczej i dostarczania przez rolnictwo dóbr publicznych;
- większy dostęp rolników do informacji na temat rynku rolnego, mikro- i makroekonomicznych uwarunkowań produkcji rolniczej oraz roli otoczenia instytucjonalnego, niezbędnych przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych i ograniczających w ten sposób ryzyko produkcyjne i ekonomiczne;
- poprawa efektywności wsparcia finansowego rolnictwa środkami publicznymi dzięki wykorzystaniu informacji gromadzonych przez różne instytucje, przy podejmowaniu decyzji dotyczących kierunków i zakresu wsparcia gospodarstw rolnych;
- zwiększenie możliwości wdrożenia Europejskiego Modelu Rolnictwa i zachowanie produkcji rolniczej na obszarach o mniej korzystnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych dzięki współpracy instytucji w zakresie wyceny wartości dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo;
- zwiększenie możliwości włączenia do otoczenia instytucjonalnego podmiotów prywatnych, które mają większe możliwości elastycznego reagowania na oczekiwania zgłaszane przez rolników niż podmioty publiczne, a ponadto wzrost znaczenia instytucji prywatnych zmniejsza koszty związane z utrzymaniem instytucji publicznych.

Prowadzone przed kilkoma laty badania nad rolą instytucji w dynamizowaniu przemian rozwojowych rolnictwa w Polsce wskazywały na słabe ukierunkowanie instytucji na wywoływanie pożądaných zmian w rolnictwie. Wprawdzie relacje rolników z instytucjami były stosunkowo silne, ale efekty tych relacji były mało widoczne. Jako jedną z możliwych przyczyn takiej sytuacji wymieniano fragmentaryczność instytucji, polegającą na wypełnianiu przez każdą z nich swoich statutowych działań, które jednak nie były wystarczająco skoordynowane i dlatego nie pozwalały na osiągnięcie wspólnych celów<sup>44</sup>.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o poziom i efekty skoordynowanych działań instytucji w otoczeniu rolnictwa przeprowadzono w 2012 roku badania empiryczne wśród przedstawicieli instytucji należących do sfery administracji rządowej i samorządowej. Działalność takich instytucji ma często charakter niekomercyjny, chociaż niektóre usługi mogą być częściowo lub w pełni odpłatne. Instytucje te mają za zadanie wspieranie rolników w określonych sferach

---

<sup>44</sup> A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozrobionej strukturze gospodarstw*, Wyd. UR, Rzeszów 2008, s. 264-266.

oraz tworzenie ram dla indywidualnej i zbiorowej aktywności ekonomicznej tej grupy zawodowej. Przeprowadzono ankiety z pytaniami na temat:

- współpracy danej instytucji z innymi działającymi w otoczeniu rolnictwa,
- roli danej instytucji jako koordynatora współpracy,
- powodów uzasadniających współpracę (przepisy prawa wyznaczające różne formy współdziałania lub współpraca dobrowolna, wynikająca z potrzeby lepszego realizowania zadań),
- potrzeby koordynowania współpracy danej instytucji z innymi,
- barier utrudniających skoordynowane działanie instytucji.

Ankietyzacją objęto dwa szczeble administracji regionalnej i lokalnej. Na szczeblu regionalnym ankiety zostały skierowane do:

- wszystkich oddziałów regionalnych w Polsce Agencji Rynku Rolnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Nieruchomości Rolnych, Izb Rolniczych i Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego,
- Sekretariatów Regionalnych Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich,

Na szczeblu lokalnym ankiety przeprowadzono w:

- powiatowych oddziałach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w woj. podkarpackim,
- samorządach powiatów i gmin oraz powiatowych zespołach doradztwa rolniczego w woj. podkarpackim,

Wyniki badań ankietowych zostały przedstawione w dalszej części opracowania.

## Literatura

Brunstad R., Gearland J., Verdal E., *Multifunctionality of agriculture: an inquiry into complementary between landscape preservation and food security*, European Review of Agricultural Economics, 2005, vol. 32(4).

Czudec A., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2009.

Czudec A., Kata R., Miś T., Zajac D., *Rola lokalnych instytucji w przekształceniach rolnictwa o rozrobionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2008.

Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne* A. Czyżewski (red.), Akademia Ekonomiczna, Poznań 2007.

Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, Ekonomista, nr 1, 2011.

- Czyżewski B., *Instytucje w tworzeniu struktur agrobiznesu*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej* A. Czyżewski (red.), Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2007.
- Hodgson G.M. (red.), *The evolution of economics institutions*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2007.
- Kata R., *Instytucjonalne uwarunkowania w dostępie rolników do kapitału w regionie Polski południowo-wschodniej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, z. 15.
- Kołodziejczyk D., *Instytucjonalizacja gospodarstw rolnych w świetle badań empirycznych*, Roczniki Naukowe, SERiA, t. XI, z.1, 2009.
- Miś T., *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo UR, Rzeszów, 2011.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Poczta W., *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska wieś 2012 – raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nuszyńska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Rydin Y., Falleth E., *Networks and institutions in natural resources management*, E. Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2006.
- Spychalski G., *Jakość instytucji wspierających wieś i rolnictwo w Polsce*, [w:] *Wokół trudnych problemów globalizacji rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), SGH, Warszawa 2009.
- Staniek Z., *Czynnik instytucjonalny w różnych nurtach teorii ekonomii*, Kwartalnik Historii Myśli Ekonomicznej, 2006, nr 2-3.
- Stiglitz J.E., *Challenges in The Analysis of The Role of Institutions in Economics Development*, Villa Bording Workshop Series, The Institutional Foundations of a Market Economy, 2000.
- Szymański W., *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011.
- Wilkin J., *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji z UE*, [w:] *Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
- Zawojska A., *Ocena przez rolników instytucji realizujących Wspólną Politykę Rolną oraz politykę rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Problemy Rolnictwa Światowego, 2007, t. XVII.

## 2. Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami szczebla regionalnego działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa

### 2.1. Cele i zadania instytucji szczebla regionalnego wspierających rolnictwo

Dla efektywności gospodarki ważniejsza jest komplementarność instytucji niż jednoznacznie określony ich typ. Świadczy o tym powolne ukształtowanie się w poszczególnych krajach różnych układów wzajemnie spójnych instytucji. W stabilnym systemie komplementarność instytucji powoduje wzajemne wzmacnianie się poszczególnych instytucji, nasila ich inercyjność<sup>45</sup>.

Współpraca z organizacjami, takimi jak: ODR-y, ARiMR, ARR czy izbami rolniczymi należy do podstawowych przesłanek instytucjonalizacji procesu gospodarowania w rolnictwie indywidualnym. Umożliwia dostęp do szeroko rozumianych informacji ekonomicznych, dotyczących technologii produkcji, prognoz koniunktury, organizacji procesów produkcji i dystrybucji, interpretacji norm prawnych oraz polityki rolnej, które bezpośrednio oddziałują na alokację zasobów<sup>46</sup>.

Z badań prowadzonych w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej wynika, że efekty działania instytucji w sferze gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego są obniżane przez nadmierną liczbę różnych instytucji, z których każda w niewielkim stopniu jest odpowiedzialna za racjonalne gospodarowanie ograniczonymi zasobami. Konsekwencją jest wysoki koszt koordynacji działań dużej liczby instytucji i rozmyta odpowiedzialność za rozwiązywanie najważniejszych problemów. Instytucje mają na ogół administracyjnie określone terytorialne lub sektorowe granice działań, natomiast problemy, do których rozwiązania zostały powołane, nie dają się zamknąć ani w granicach jednostek terytorialnych, ani w ramach jednego sektora gospodarki. Przykładem jest nasilająca się degradacja środowiska przyrodniczego w wyniku intensyfikacji produkcji rolniczej, której negatywne skutki dotyczą turystykę, gospodarkę wodną i leśnictwo, a także mieszkańców wsi, bo pogarsza się w ten sposób jakość ich życia<sup>47</sup>. M. Kleiber twierdzi, że tajemnica innowacyjności najlepiej rozwiniętych

---

<sup>45</sup> M. Lissowska, *Instytucjonalne ramy polityki gospodarczej* [w:] *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, red. J. Steciewicz, SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s. 208, 2009.

<sup>46</sup> B. Czyżewski, A. Matuszczak, *Alokacja zasobów w indywidualnych gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle ich związków instytucjonalnych*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3(144), PAN IRWiR Warszawa 2009, s. 31.

<sup>47</sup> A. Czudec, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Wyd. UR, Rzeszów 2009, s. 105.

gospodarek świata tkwi w skuteczności szerokiej i światłej koordynacji bardzo różnorodnych działań prowadzących do synergicznych rezultatów<sup>48</sup>.

Jednymi z najważniejszych instytucji wspierających rolnictwo na szczeblu regionalnym są wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego (WODR-y). Ośrodki te realizują zadania zgodnie z przygotowanymi planami działania, uwzględniając kierunki rozwoju wyznaczone w regionalnych i lokalnych programach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, ustalanych przez właściwe organy samorządu terytorialnego. Przy realizacji zadań współpracują one z:

1. Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
2. Agencją Rynku Rolnego;
3. Agencją Nieruchomości Rolnych;
4. Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych;
5. bankami, w szczególności spółdzielczymi i zrzeszającymi banki spółdzielcze oraz izbą gospodarczą zrzeszającą banki spółdzielcze;
6. izbami rolniczymi oraz Krajową Radą Izb Rolniczych;
7. regionalnymi zarządami gospodarki wodnej;
8. placówkami oświatowymi w zakresie prowadzenia szkoleń zawodowych wynikających z potrzeb lokalnego rynku pracy;
9. lokalnymi i regionalnymi organizacjami wspierania przedsiębiorczości;
10. szkołami, szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi i placówkami naukowymi PAN;
11. organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego;
12. związkami zawodowymi i społeczno-zawodowymi organizacjami rolników;
13. zagranicznymi instytucjami doradztwa rolniczego i innymi wspomagającymi rozwój gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich;
14. środkami masowego przekazu.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego według przepisów prawnych powinny nawiązywać i aktywnie realizować współpracę na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z różnorodnymi podmiotami funkcjonującymi w otoczeniu instytucjonalnym agrobiznesu. Jednostki doradztwa rolniczego, szczególnie te zlokalizowane w poszczególnych regionach (czyli WODR-y), realizując swoje działania objęte przepisami ustawy w zakresie upowszechniania innowacji, modernizacji i zarządzania gospodarstwami rolnymi, poprawy jakości produktów, prowadzenia analiz rynków rolnych i rachunkowości, a także pomocy w ubieganiu się o dofi-

---

<sup>48</sup> M. Kleiber, *Słowo wstępne*, [w:] *Go Global! Raport o innowacyjności polskiej gospodarki*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2011, s. 2.



nansowanie zewnętrzne działalności rolniczej, wpływają na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa. Jednocześnie oferując wsparcie rolnikom przy zakładaniu własnej firmy, ubieganiu się o fundusze UE i preferencyjne kredyty oraz opracowując biznesplany, przyczyniają się do poprawy sytuacji dochodowej rolników. Ponadto wykonując zadania związane z wdrażaniem programu rolnośrodowiskowego, zasady *cross-compliance*, upowszechnianiem metod produkcji rolniczej i stylu życia przyjaznych dla środowiska, przestawianiem produkcji rolniczej na ekologiczną, promocją produktów regionalnych i lokalnych oraz sprzedażą bezpośrednią w gospodarstwach rolnych, wpływają na realizację funkcji środowiskowej.

Jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego są izby rolnicze, a terenem działania izby jest obszar województwa. Samorząd rolniczy jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom. Izby działają na rzecz rolnictwa, wpływają na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczą w jej realizacji. Mogą wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej oraz realizować zadania przekazane w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością Krajowej Rady sprawuje minister właściwy do spraw rolnictwa, a nad działalnością izb – właściwi wojewodowie.

Do zadań izb należy w szczególności<sup>49</sup>:

- sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego;
- występowanie do organów administracji rządowej w województwie i organów samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz opiniowanie projektów tych przepisów;
- działanie na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy warunków zbytu płodów rolnych i produktów rolnych;
- prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów rolnych oraz innych przedsiębiorców;

---

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 1996 r. Nr 1 poz. 3; Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271; z 2006 r. Nr 200, poz. 1472; z 2007 r. Nr 112, poz. 766; z 2008 r. Nr 139, poz. 876.

- doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów;
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej;
- podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie;
- prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania w działalności gospodarczej;
- działanie na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych w działalności rolniczej oraz na rzecz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa w rolnictwie;
- współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze, wspieranie ich działalności, inicjowanie powstawania nowych szkół i zmian w programach nauczania oraz współorganizowanie praktyk;
- kształtowanie świadomości ekologicznej producentów rolnych;
- inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych i leśnych;
- działanie na rzecz poprawy jakości produktów oraz promowanie eksportu produktów rolnych;
- rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami producentów rolnych;
- współpraca z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego.

Członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są:

- osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym;
- osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Analizując zadania izb rolniczych i wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego wynikające z przepisów aktów prawnych należy zauważyć, że wiele z nich się powtarza. Zadania izb rolniczych dotyczą – podobnie jak ośrodków doradztwa rolniczego – świadczenia doradztwa w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów, gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji, analiz rynku rolnego, prowadzenia analiz kosztów i opłacalności produkcji rol-

nej, podejmowania działań na rzecz poprawy jakości produktów i wiele innych. W ośrodkach doradztwa rolniczego zatrudniani są odpowiednio przygotowani doradcy. Izby rolnicze mają wpływ na funkcjonowanie doradztwa na szczeblu regionalnym, ponieważ mają swoich przedstawicieli w społecznych radach doradztwa rolniczego, które jako organy opiniotwórczo-doradcze działają przy wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego. Podstawową rolą izb powinno być reprezentowanie i ochrona interesów rolników, ale jak wynika z opinii rolników, nie jest ona właściwie realizowana przez izby. Według badań Pentoru przeprowadzonych wśród rolników w 2007 r. na terenie całego kraju, rolnicy słabo oceniają działania izb rolniczych i nie widzą w nich instytucji, która kompetentnie dbałaby o ich interesy<sup>50</sup>. Regionalny zasięg oddziaływania izb rolniczych wymaga koordynacji ich polityki z polityką samorządów województw. W swojej działalności na rzecz rolnictwa izby powinny uwzględniać interesy różnych organizacji zawodowych i branżowych rolników. Z przepisów ustawy wynika, że w obradach walnego zgromadzenia mogą uczestniczyć – bez prawa udziału w głosowaniu – przedstawiciele: organów samorządu województwa, związków zawodowych rolników indywidualnych, mających struktury wojewódzkie zarejestrowane w sądzie właściwym dla związków zawodowych i społeczno-zawodowych organizacji rolników, mających struktury wojewódzkie zarejestrowane w sądzie właściwym dla organizacji społeczno-zawodowych. Według K. Duczkowskiej-Małysz niekorzystna jest również niezdrowa rywalizacja ośrodków doradztwa rolniczego z izbami rolniczymi, brak powiązań merytorycznych i organizacyjnych między placówkami doradztwa, brak więzi z placówkami naukowymi (wyższymi uczelniami, instytutami PAN, instytutami resortowymi). Niekorzystny jest również nadmierny udział polityki, utrudniający przygotowanie sensownych rozwiązań systemowych. Konieczne partnerstwo w systemie wielu instytucji wynika z faktu, że restrukturyzacja programów wiąże się ze sprzecznością interesów pomiędzy rolnikami a państwem. Powinny nastąpić radykalne zmiany uwzględniające nie interesy rządzących partii, ale interes wsi i rolnictwa, w tym przygotowanie tego sektora do konkurencji na jednolitym rynku<sup>51</sup>.

Ważne miejsce wśród instytucji szczebla regionalnego zajmują jednostki samorządu terytorialnego. Celem tych jednostek nie jest szkolenie i działalność informacyjna, ale aktywizacja bezrobotnych i osób podejmujących samozatrudnienie poprzez współdziałanie z powiatowym urzędem pracy, szkołami czy in-

---

<sup>50</sup> *Polska wieś i rolnictwo 2007. Raport z badań*, Pentor, Warszawa, październik 2007, s. 117-121.

<sup>51</sup> K. Duczkowska-Małysz, *Miejsce doradztwa w innowacyjności sektora rolno-spożywczego*. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 4, CDR Oddział w Poznaniu, Poznań 2009, s. 29.

stytucjami otoczenia biznesu, udostępnianie pomieszczeń i zasobów ludzkich w prowadzeniu szkoleń, analizowanie sytuacji przedsiębiorstw i rozpoznawanie ich potrzeb<sup>52</sup>. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju, na którą składa się<sup>53</sup>:

- tworzenie warunków rozwoju, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Z powyższych zadań wynika wpływ samorządu województwa na rozwój rolnictwa, głównie poprzez realizację działań w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury, co przyczynia się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w tym także przez rolników. Samorząd województwa przy realizacji polityki jego rozwoju współpracuje z: administracją rządową (w tym przede wszystkim z wojewodą), jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz samorządem gospodarczym i zawodowym, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi, organizacjami międzynarodowymi. Wspierając i prowadząc działania na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli oraz rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, samorząd województwa powinien nawiązywać współpracę i podejmować koordynację działań z innymi instytucjami, a tym samym realizować działania na rzecz rozwoju rolnictwa. Rolnicy, tak jak inni obywatele powinni być objęci polityką samorządu województwa, szczególnie gdy chodzi o podnoszenie poziomu wykształcenia oraz stworzenie warunków do szybkiego komunikowania się i wyszukiwania informacji (większy dostęp do Internetu). Jest to szczególnie ważne w warunkach członkostwa Polski w UE, ponieważ rolnik prowadząc działalność gospodarczą nie tylko musi mieć wszechstronną wiedzę z zakresu nowoczesnych metod agrotechniki, czy

---

<sup>52</sup> B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 91, 93.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576.

żywienia zwierząt, ale także musi umieć kalkulować koszty, analizować rynek poszukując miejsca zbytu dla swoich produktów, pozyskiwać dofinansowanie ze środków krajowych i zagranicznych oraz sprostać coraz wyższym wymaganiom w zakresie ochrony środowiska. Według Wilkina<sup>54</sup> rolnictwo odgrywa bardzo ważną rolę w utrzymaniu dobrego stanu środowiska naturalnego, dlatego instrumenty polityki wspierającej rolnictwo muszą to uwzględniać. Trudnym i rozdającym konflikty zadaniem jest godzenie ekonomicznych interesów gospodarstw rolnych z wymaganiami formułowanymi przez politykę krajową i unijną w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Standardy środowiskowe produkcji rolnej są coraz ostrzejsze, a ich przestrzeganie dość skrupulatnie sprawdzane. Rolnicy muszą się do tego przyzwyczaić, jeśli chcą korzystać z publicznego, a zwłaszcza unijnego wsparcia dla rolnictwa. Do nowych wymagań środowiskowych muszą też dostosować się samorzady lokalne i przedsiębiorstwa, szczególnie te działające na obszarach chronionych.

Stosunkowo nowa instytucja działająca na szczeblu regionalnym – to Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW), propozycja szeroko rozumianej współpracy i wymiany doświadczeń w zakresie rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy wszystkimi organizacjami działającymi na obszarach wiejskich oraz na rzecz ich rozwoju. Koordynację działań realizowanych w ramach KSOW zapewnia<sup>55</sup>: Jednostka Centralna KSOW (Sekretariat Centralny) oraz 16 Jednostek Regionalnych KSOW (Sekretariaty Regionalne). Podstawą realizacji celu KSOW są działania zaplanowane w ramach planu działania (plan działania tworzony jest przez każdy Sekretariat – zarówno Centralny, jak i Regionalne), który jest sporządzany na okres dwuletni oraz zatwierdzany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich, plan działania powinien zawierać działania z zakresu:

- identyfikacji i analizy możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazywanie informacji na ich temat;
- przeniesienia dobrych praktyk oraz projektów innowacyjnych oraz organizacji wymiany doświadczeń i „know-how”;
- przygotowania programów szkoleniowych dla lokalnych grup działania w procesie tworzenia, w tym wymiana doświadczeń między lokalnymi grupami działania;

---

<sup>54</sup> J. Wilkin, *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>55</sup> [www.ksow.gov.pl](http://www.ksow.gov.pl)

- zarządzania siecią i wspierania współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym międzynarodowej;
- wymiany wiedzy oraz oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

W celu realizacji powyższych zadań organizowane są m.in. spotkania, szkolenia, seminaria, sieci eksperckie, kongresy i wyjazdy studyjne.

W poszczególnych województwach Sekretariaty Regionalne (SR) zostały utworzone w Urzędach Marszałkowskich. Do zadań sekretariatu należy zapewnienie funkcjonowania KSOW na terenie województwa, przez koordynowanie zadań planu działania KSOW na poziomie regionalnym i lokalnym, w tym ułatwianie kontaktów między członkami sieci w danym regionie oraz współpraca między regionami. Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich ma charakter otwarty i skupia struktury administracyjne (na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym) oraz zainteresowane podmioty, które przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich oraz mają bezpośredni lub pośredni wpływ na lepsze wykorzystanie instrumentów EFRROW. Są to przede wszystkim samorządy województw, gmin i powiatów, organizacje branżowe, izby rolnicze, instytuty resortowe, organizacje pozarządowe, jednostki badawczo-rozwojowe, ośrodki doradztwa rolniczego, służby ochrony przyrody oraz lokalne grupy działania. Uczestnikami KSOW są więc podmioty aktywnie zaangażowane w rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, działające na poziomie zarówno krajowym, regionalnym, jak i lokalnym<sup>56</sup>. Podstawowym celem KSOW jest podejmowanie licznych inicjatyw na rzecz efektywnego i dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich. Rola KSOW polega głównie na promocji rolnictwa, obejmującej kwestie bezpiecznej żywności ekologicznej, produktów regionalnych i lokalnych. Przyczynia się także do wymiany informacji i rozpowszechniania dobrych praktyk w zakresie realizowanych programów dotyczących rozwoju rolnictwa, m.in. poprzez organizowanie i dofinansowywanie wyjazdów studyjnych dla członków grup producentów rolnych, targów wyrobów spożywczych i gastronomii (Polagra Food) oraz realizację różnych konkursów, np. na najlepsze gospodarstwo ekologiczne, czy agroturystyczne. Pośrednio więc przyczyniają się także do podniesienia konkurencyjności rolnictwa, ponieważ rolnicy uczestniczący w wyjazdach studyjnych, targach i wystawach obserwują zaawansowane nowe technologie, a następnie wdrażają je w swoich gospodarstwach.

Ważną rolę w rozwoju rolnictwa mają do spełnienia agencje płatnicze, w tym Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych. Każda z tych instytucji ma swoje oddziały regionalne i może wspierać rozwój rolnictwa na różnych szczeblach.

---

<sup>56</sup> *Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich*, nr 1, 2010, s. 2-5.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) powstała w celu wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, jest organem wykonawczym polityki rolnej, wdraża instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej współfinansowane z budżetu UE oraz udziela pomocy ze środków krajowych. Najważniejsze zadania ARiMR to wspieranie<sup>57</sup>:

- inwestycji w rolnictwie, rybołówstwie, przetwórstwie produktów rolnych oraz przetwórstwie ryb, skorupiaków i mięczaków;
- poprawy struktury agrarnej, w tym zwłaszcza tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego;
- powstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków;
- rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji z zakresu ekologii;
- kształcenia mieszkańców wsi uprawnionych do otrzymania pożyczek i kredytów na zasadach określonych w przepisach o pożyczkach i kredytach studenckich;
- realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa wobec rolnictwa, rozwoju wsi i przetwórstwa produktów rolnych lub ze Wspólnej Polityki Rolnej.

Agencja prowadzi szkolenia w zakresie związanym z realizacją jej zadań, a także informuje o swoich działaniach i promuje je. W ramach Agencji wyodrębnia się: Centralę Agencji, oddziały regionalne działające w każdym województwie oraz biura powiatowe działające w każdym powiecie. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest Prezes Agencji, a w stosunku do kierowników biur powiatowych – dyrektor oddziału regionalnego.

Agencja Rynku Rolnego w myśl ustawy realizuje zadania na rynkach produktów rolnych i żywnościowych, mające na celu stabilizację tych rynków w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, w tym<sup>58</sup>:

- organizuje rynek mięsa, cukru (w tym mechanizm restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego), skrobi, zbóż;
- nadzoruje wykorzystanie i przemieszczanie surowców uprawianych na gruntach odłogowanych oraz produktów pośrednich lub produktów ubocznych

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2008 r. Nr 98, poz. 634.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2011 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702.

- pochodzących z tych surowców lub z produktów pośrednich, przeznaczonych do wytworzenia produktów nieżywnościowych;
- określa zasady udzielania dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany;
  - gromadzi, analizuje, przetwarza i udostępnia informacje dotyczące rynków produktów rolnych i żywnościowych;
  - opracowuje i upowszechnia informacje związane z realizacją mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej oraz warunki udziału w tych mechanizmach;
  - prowadzi działania promocyjne i informacyjne mające na celu promowanie produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych, z wyłączeniem działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej realizowanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, rynków rolnych, rybołówstwa lub rozwoju wsi;
  - wspiera działania promocyjne i informacyjne na rynkach wybranych produktów rolnych i żywnościowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej;
  - działa na rzecz wsparcia pszczelarstwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej;
  - prowadzi działania w kierunku realizacji programu dostarczania nadwyżek żywności dla najuboższej ludności Unii Europejskiej;
  - uczestniczy w realizacji wsparcia instytucjonalnego w ramach programów pomocowych, finansowanych ze środków Unii Europejskiej lub środków krajowych;
  - realizuje programy krajowe mające na celu pomoc państwa dla podmiotów sektora rolnego oraz sektora rybackiego i ich grup, prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem lub obrotem produktami rolnymi oraz produktami rybołówstwa, w zakresie określonym przepisami UE;
  - administruje obrót z zagranicą towarami rolnymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej;
  - prowadzi obsługę zabezpieczeń finansowych w ramach realizacji mechanizmów WPR.

Agencja Rynku Rolnego jest państwową osobą prawną i nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rynków rolnych, a jeśli chodzi o gospodarkę finansową – minister właściwy do spraw finansów publicznych. W skład Agencji wchodzi: biuro Agencji, zwane Centralą i oddziały terenowe, działające na obszarze jednego województwa albo kilku województw.

Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje zadania wynikające z polityki państwa w kierunku poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Agencja Nieruchomości Rolnych działa na podstawie ustawy o gospodarowaniu nie-



ruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 roku<sup>59</sup>, ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 roku<sup>60</sup>, a także rozporządzeń wydanych do tych ustaw. ANR jest następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i kontynuuje pod nową nazwą dotychczasową działalność AWRSP, z uwzględnieniem regulacji zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną; instytucją powierniczą, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego w rolnictwie.

Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje zadania w zakresie:

- poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych;
- racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa;
- restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne;
- administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa;
- inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych;

Agencja realizuje również inne zadania określone odrębnymi przepisami, a szczególnie przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego. Została wyposażona w uprawnienia, za pomocą których – działając w imieniu państwa – będzie sprawować dyskretną kontrolę nad rynkiem nieruchomości rolnych, a w razie potrzeby interweniować poprzez prawo państwowego pierwokupu. W konsekwencji Agencja może podejmować także decyzje dotyczące sposobu i trybu rozdyponowania nabytych w ten sposób nieruchomości. W świetle powyższego można stwierdzić, że ANR pełni odmienną od pozostałych agencji płatniczych pozycję i rolę, co podkreśla także A. Czyżewski<sup>61</sup>. Według niego agencje płatnicze odgrywają główną rolę w finansowaniu (tj. współfinansowaniu i prefinansowaniu) różnorakich płatności oraz refundacji tych wydatków ze środków unijnych, co jest szczególnie zauważalne po ośmiu latach członkostwa Polski w UE.

---

<sup>59</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592.

<sup>61</sup> A. Czyżewski, *Agencje rolne w Polsce w świetle wydatków budżetowych w latach 2010-2011*, Roczniki Naukowe SERiA t. XIII, z. 1, 2011, s. 72.

Więcej wspólnych działań podejmowanych jest poprzez ARiMR oraz ARR, chociażby przy wdrażaniu działań PROW 2007-2013.

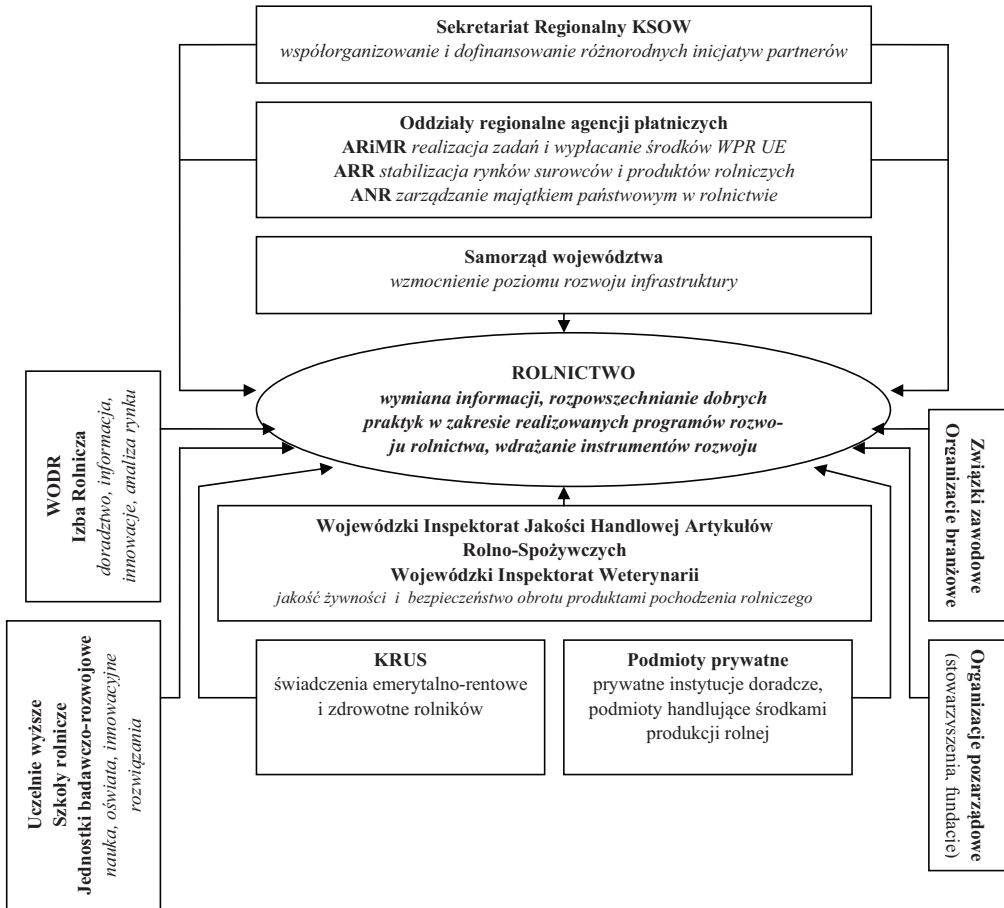
W ramach PROW 2007-2013 uruchomione zostały 23 działania, podzielone na 4 osie, przy czym 15 działań wdraża Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, sześć – samorządy wojewódzkie, a po jednym Agencja Rynku Rolnego oraz Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Agencja Rynku Rolnego wdraża działanie 1.9 osi I PROW-u Działania informacyjne i promocyjne, którego celem jest zwiększenie popytu na produkty rolne i środki spożywcze objęte mechanizmami jakości żywności, pogłębienie wiedzy konsumentów o zaletach produktów objętych mechanizmami jakości żywności oraz wsparcie grup producentów skupiających podmioty aktywnie uczestniczące w systemach jakości żywności. Beneficjentem tego działania są grupy producentów rolnych. O tym, że ARiMR częściej współpracuje z ARR aniżeli z ANR mogą świadczyć także słowa prezesa ARiMR Tomasza Kołodzieja<sup>62</sup>, który stwierdził, że współpraca ARiMR z ARR zawsze była dobra, i było wzajemne wsparcie w realizacji powierzonych zadań. Obecnie planuje się połączenie ARiMR z ARR w jedną instytucję, w celu skuteczniejszego wdrażania mechanizmów nowej Wspólnej Polityki Rolnej i dofinansowania z funduszy UE w latach 2014-2020.

Wszystkie wymienione wyżej instytucje szczebla regionalnego współpracując ze sobą i realizując wspólnie różnorodne działania odgrywają dużą rolę w rozwoju rolnictwa (schemat 1).

---

<sup>62</sup> [www.agrodiennik.pl](http://www.agrodiennik.pl) (stan na 18.09.2012 r.).

Schemat 1. Najważniejsze instytucje szczebla regionalnego współpracujące i wspierające rozwój rolnictwa



Źródło: opracowanie własne.

## 2.2. Ocena roli instytucji w koordynacji działań na rzecz rolnictwa w opinii ich przedstawicieli

W badaniach ankietowych do instytucji szczebla regionalnego działających na rzecz rozwoju rolnictwa, takich jak: wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze, Sekretariaty Regionalne KSOW, Oddziały Terenowe ARR i ANR oraz Oddziały Regionalne ARiMR skierowano pytanie: z jakimi instytucjami badana instytucja współpracuje, w jakim obszarze, jak oceniana

jest ta współpraca oraz czy instytucja, z którą współpracuje jest koordynatorem współpracy i jak to ocenia?<sup>63</sup>

Tabela 1. Ocena współpracy i koordynacji instytucji szczebla regionalnego z innymi instytucjami otoczenia rolnictwa

| Rodzaj instytucji               | Ocena współpracy |                |                   |  | Ocena koordynacji |               |
|---------------------------------|------------------|----------------|-------------------|--|-------------------|---------------|
|                                 | odsetek wskazań  | średnia ocena* | obszar współpracy |  | odsetek wskazań   | średnia ocena |
| WODR                            | P<br>D           | 18,0<br>70,0   | 4,48              | szkolenia, informacje, imprezy promocyjne, wyjazdy studyjne, opracowywanie biznesplanów          |                   | 16,0<br>4,75  |
| Izba Rolnicza                   | P<br>D           | 30,0<br>68,0   | 4,41              | szkolenia, informacje, wyjazdy studyjne, konkursy, współpraca przy sprzedaży nieruchomości       |                   | 28,0<br>4,21  |
| Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich | P<br>D           | 4,0<br>30,0    | 4,29              | wyjazdy studyjne, konkursy, promocja żywności ekologicznej, produktów regionalnych i lokalnych   |                   | 18,0<br>3,78  |
| ARiMR                           | P<br>D           | 50,0<br>44,0   | 4,44              | informacje, realizacja PROW, wdrażanie WPR, dopłaty bezpośrednie, preferencyjne kredyty          |                   | 28,0<br>4,50  |
| Agencja Rynku Rolnego           | P<br>D           | 18,0<br>36,0   | 4,22              | informacje, opinie, obrót materiałem siewnym, dopłaty do materiału siewnego, kwotowanie mleka    |                   | 6,0<br>4,33   |
| ANR                             | P<br>D           | 30,0<br>16,0   | 4,21              | wdrażanie przepisów WPR, opiniowanie sprzedaży gruntów, informacje, kredytowanie dzierżawy       |                   | 14,7<br>4,25  |
| Agencja Rozwoju Regionalnego    | P<br>D           | 2,0<br>30,0    | 3,94              | wyjazdy studyjne i szkolenia dla przedsiębiorców, informacje o targach                           |                   | 2,0<br>4,00   |
| Izba Gospodarcza                | P<br>D           | 2,0<br>26,0    | 3,79              | promocja turystyki, produktu regionalnego, spotkania, informacje, szkolenia                      |                   | -<br>-        |
| Organizacja branżowa            | P<br>D           | 6,0<br>44,0    | 4,40              | kwotowanie produkcji mleka, informacje, szkolenia, wyjazdy studyjne, wystawy                     |                   | 12,0<br>3,50  |
| Związek zawodowy rolników       | P<br>D           | 10,0<br>54,0   | 4,06              | opinie wniosków gmin o bezzwrotną pomoc finansową, konkursy, imprezy promocyjne                  |                   | 12,0<br>4,17  |
| Urząd Pracy                     | P<br>D           | 16,0<br>38,0   | 4,11              | staże bezrobotnych, projekty, szkolenia, kontrole krzyżowe, informacje                           |                   | 12,0<br>3,50  |
| Urząd Wojewódzki                | P<br>D           | 8,0<br>36,0    | 4,70              | zarządzanie nieruchomościami, opinie, informacje, informacje o nieruchomościach do sprzedaży     |                   | 6,0<br>4,33   |
| Samorząd województwa            | P<br>D           | 50,0<br>42,0   | 4,51              | szkody łowieckie, wdrażanie działań sekretariatu regionalnego KSOW, zarządzanie nieruchomościami |                   | 32,0<br>4,06  |

<sup>63</sup> W tej pracy definicje współpracy i koordynacji przyjęto za: *Słownikiem języka polskiego; Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa, <http://sjp.pwn.pl>. W tym znaczeniu współpraca to działalność prowadzona wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa, przy czym takie wspólne działanie wynika zwykle z realizacji wspólnego celu, chociaż nie jest to regułą. Z kolei koordynacja to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób, podmiotów, czy instytucji.

cd. tabeli 1

|                              |   |      |      |   |      |      |
|------------------------------|---|------|------|---|------|------|
| Samorząd powiatu             | P | 12,0 | 4,15 | informacje, konferencje, klęski żywiołowe, ewidencja i zarządzanie nieruchomościami             | 20,0 | 4,00 |
|                              | D | 82,0 |      |   |      |      |
| Samorząd gminy               | P | 14,0 | 4,09 | szkody klęskowe, organizacja imprez promocyjnych, zarządzanie nieruchomościami                  | 20,0 | 4,10 |
|                              | D | 78,0 |      |   |      |      |
| BGŻ                          | P | -    | 4,50 | wydawanie zaświadczeń do kredytów kredytowanie zakupu nieruchomości                             | -    | -    |
|                              | D | 8,0  |      |   |      |      |
| Bank spółdzielczy            | P | 2,0  | 4,08 | preferencyjne kredyty rolnicze, szkolenia   | 2,0  | 3,00 |
|                              | D | 24,0 |      |   |      |      |
| Fundusz Poręczeń Kredytowych | P | -    | 4,00 | wymiana informacji  | -    | -    |
|                              | D | 8,0  |      |   |      |      |
| Komisja Europejska           | P | 8,0  | 4,33 | wykonywanie przepisów WPR, pozyskiwanie danych, informacji i przepisów prawnych                 | -    | -    |
|                              | D | 4,0  |      |   |      |      |
| Instytucje innych państw UE  | P | 6,0  | 4,43 | wymiana doświadczeń, wspólne projekty   | 22,0 | 4,00 |
|                              | D | 22,0 |      |   |      |      |
| MRiRW                        | P | 62,0 | 4,22 | konsultacje aktów prawnych, wykonywanie przepisów WPR, uczestnictwo w ZSRIR                     | 40,0 | 4,35 |
|                              | D | 20,0 |      |   |      |      |
| Centrum Doradztwa Rolniczego | P | 18,0 | 4,27 | doskonalenie kadry, projekty  | 28,0 | 3,71 |
|                              | D | 34,0 |      |   |      |      |
| Uczelnia wyższa              | P | 2,0  | 4,58 | sporządzanie analiz, konferencje, konkursy, szkolenia (ekonomia, przedsiębiorczość)             | 6,0  | 4,33 |
|                              | D | 60,0 |      |   |      |      |
| Ośrodek badawczo-rozwojowy   | P | 10,0 | 4,71 | rachunkowość FADN, dokształcanie kadry, szkolenia, informacje, promocja                         | 14,0 | 5,0  |
|                              | D | 32,0 |      |   |      |      |
| Fundacja                     | P | 2,0  | 4,53 | aktywizacja społeczności lokalnej, szkolenia, wyjazdy dzieci, projekty, konkursy, konferencje   | 16,0 | 4,50 |
|                              | D | 32,0 |      |   |      |      |
| Stowarzyszenie               | P | 2,0  | 4,17 | wdrażanie nowych rozwiązań i przepisów prawa w zakresie księgowości, konkursy, promocja regionu | 8,0  | 5,0  |
|                              | D | 46,0 |      |   |      |      |
| Instytucja prywatna          | P | 2,0  | 5,0  | wyjazdy studyjne  | -    | -    |
|                              | D | 6,0  |      |   |      |      |
| Lokalne media                | P | -    | 4,20 | reklama imprez, promocja,   | -    | -    |
|                              | D | 50,0 |      |   |      |      |
| Inne                         | P | 4,0  | 4,80 | ochrona środowiska, szkolenia, szklanka mleka i owoce w szkole, konkurs bezpieczne gospodarstwo | 12,0 | 4,67 |
|                              | D | 34,0 |      |   |      |      |

P – współpraca wynika z przepisów prawa, D = współpraca dobrowolna, wynika z potrzeby lepszego realizowania zadań,

\* ocena w skali od 1 do 5, gdzie 5 to ocena bdb.

Źródło: badania ankietowe.

Z danych zawartych w tabeli 1<sup>64</sup> wynika, że różne instytucje realizują ten sam zakres zadań. Może to powodować zacieranie się odpowiedzialności poszczególnych instytucji, szczególnie publicznych, za jakość wykonywanych działań na rzecz wsparcia rolnictwa.

<sup>64</sup> Badania ankietowe przeprowadzono wśród przedstawicieli 96 instytucji szczebla regionalnego: ARiMR, ARR, ANR, WODR, IR, Sekretariaty Regionalne KSOW (ankiety odestało łącznie 50 instytucji szczebla regionalnego).

Instytucje publiczne współpracują głównie z innymi instytucjami publicznymi oraz pozarządowymi, typu stowarzyszenia i fundacje. Natomiast prawie wcale nie współpracują z instytucjami prywatnymi, traktując je jako największego konkurenta, a często nawet wręcz zagrożenie. Jednak to instytucje prywatne otrzymały od pozostałych instytucji, z którymi odnotowano współpracę najwyższą ocenę – 5,0. Generalnie należy stwierdzić, że właśnie instytucje prywatne zostały najwyżej ocenione jako partner do współpracy, najniżej zaś oceniono współpracę z izbami gospodarczymi. Inne wskazywane instytucje, to: KRUS, szkoły, banki żywności, lokalne grupy działania, centrum kształcenia rolniczego, Urząd Zamówień Publicznych, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska, Centrum Innowacji i Transferu Technologii, Wojewódzkie Inspektoria Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzkie i Powiatowe Inspektoria Weterynarii, Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego.

Najczęściej wskazywanymi przez instytucje obszarami współpracy były: wymiana doświadczeń, przekazywanie informacji, współorganizowanie szkoleń, konkursów, wyjazdów studyjnych oraz imprez promocyjnych. Duży nacisk kładziony jest na promocję produktów rolniczych, żywności ekologicznej, produktów regionalnych i lokalnych, poprzez wspólne organizowanie targów i wystaw. Promocją zajmują się jednostki samorządu terytorialnego przy współpracy z samorządem rolniczym (izbami rolniczymi), ośrodkami doradztwa rolniczego, związkami zawodowymi rolników i stowarzyszeniami. Wsparcie organizacyjne i finansowe imprez promocyjnych i organizowanych w trakcie ich trwania różnego rodzaju konkursów oferują sekretariaty regionalne KSOW. Budżet KSOW planowany jest na poziomie 55 mln euro i jest zapewniony w ramach Pomocy Technicznej PROW na lata 2007-2013 (obejmuje wydatki związane z realizacją zadań w ramach jednostek regionalnych – 11 mln euro oraz wydatki związane z realizacją zadań w ramach planu działania KSOW – 44 mln euro). Współpraca różnych instytucji na rzecz promocji bezpiecznej żywności, produktów regionalnych i lokalnych, dziedzictwa kulturowego i kulinarnego, a tym samym danego regionu jest bardzo pozytywnym zjawiskiem. Według M. Adamowicza promocja zrównoważonego i trwałego rozwoju może mieć również istotne znaczenie dla jakościowego wizerunku produkowanej w Polsce żywności. Mimo że rynek żywności ekologicznej raczej się już nie rozszerzy, znaczenie rynku produktów regionalnych i lokalnych będzie rosło. Polska ma tu wielkie szanse do wykorzystania<sup>65</sup>. KSOW ma na celu wsparcie wdrażania i oceny polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz identyfikację, analizę, upowszechnianie i wymianę informacji i wiedzy w tym zakresie wśród zaintereso-

---

<sup>65</sup>M. Adamowicz, *Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce*, [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, J. Wilkin (red.), Wyd. Fundusz Współpracy, Warszawa 2005, s. 123.

wanych podmiotów, czyli właśnie koordynację wymiany wiedzy i doświadczeń wśród partnerów KSOW. Jednak patrząc na dane tabeli 1 należy stwierdzić, że ocena koordynacji dla KSOW nie jest wysoka – średnio tylko 3,78. Dość niskie oceny koordynacji uzyskały także inne instytucje, w tym m.in. Centrum Doradztwa Rolniczego (3,71), Urząd Pracy (3,50), organizacje branżowe rolników (3,50). Najwyższe oceny za koordynację działań – 5,0 uzyskały stowarzyszenia, w tym najczęściej lokalne grupy działania oraz ośrodki badawczo-rozwojowe. Większość instytucji nawiązuje dobrowolnie współpracę z innymi instytucjami, chcąc lepiej realizować podejmowane działania. Współpraca wynikająca z przepisów prawnych jest nawiązywana głównie z MRiRW, agencjami płatniczymi, w tym z ARiMR, ARR i ANR (tab. 1).

Najbardziej aktywne w podejmowaniu dodatkowych działań na poziomie regionalnym – nie tylko wynikających z przepisów prawnych – są ośrodki doradztwa rolniczego oraz izby rolnicze. Potwierdzeniem tego są również badania Miś<sup>66</sup>, z których wynika, że głównym podmiotem świadczącym wielokierunkową pomoc dla mieszkańców wsi, w tym głównie rolników, są ośrodki doradztwa rolniczego. W programach ich działalności zapisana jest konieczność uwzględniania w działaniach doradczych specyfiki regionu, a tym samym rolnictwa i obszarów wiejskich. Ponadto jednostki te mają swoje oddziały na szczeblu lokalnym, w każdym powiecie znajduje się powiatowy zespół doradców i prawie w każdej gminie gminny punkt doradczy zlokalizowany najczęściej w urzędzie gminy.

Do przedstawicieli badanych instytucji szczebla regionalnego skierowano także pytanie: czy współpraca z innymi instytucjami wymaga koordynatora z zewnątrz? Odpowiedzi twierdzącej udzieliło tylko 10% instytucji, czyli aż 90% uważa, że współpraca nie wymaga koordynatora z zewnątrz. Może to wskazywać z jednej strony na to, że instytucje potrafią nawiązywać oraz realizować wspólne przedsięwzięcia, z drugiej zaś, że nie lubią być kontrolowane, gdyż koordynator sprawuje jednocześnie kontrolę nad przebiegiem współpracy i nad efektami wspólnych działań. Jednocześnie przedstawiciele badanych instytucji na pytanie, w jakich okolicznościach potrzebny byłby koordynator współpracy i z jakimi instytucjami oraz jaka instytucja mogłaby być tym koordynatorem – odpowiedzieli, że generalnie najbardziej byłby potrzebny w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, np. powodzi. Stwierdzili ponadto, że tym koordynatorem może być według nich dowolna instytucja, byleby działała skutecznie. Wskazywano także, że takim koordynatorem mogłoby być Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Centrum Doradztwa Rolniczego, które zdaniem

---

<sup>66</sup> T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 12, Wyd. UR, Rzeszów 2011, s. 402.

przedstawiciele badanych instytucji powinny być koordynatorem kompleksowych, różnych przedsięwzięć realizowanych na rzecz rolnictwa. Ponad połowa badanych instytucji (54,0%) wskazała, że jest koordynatorem współpracy z innymi instytucjami, oferując wsparcie na rzecz rolników.

Konstatując należy stwierdzić, że akty prawne dopuszczają możliwość realizacji tych samych zadań przez różne instytucje publiczne, np. ośrodki doradztwa rolniczego czy izby rolnicze. Powinny być jednak jasno określone zasady koordynacji działań na rzecz rozwoju rolnictwa, ponieważ jak wynika z przeprowadzonych badań ankietowych przedstawiciele poszczególnych instytucji nie bardzo potrafią wskazać kto i w jakim zakresie jest koordynatorem realizowanych działań. Odpowiedzialność za koordynację jest niejako zrzucana na inne instytucje, które mają do realizacji podobne zadania. Jest to szczególnie widoczne, jak twierdzą przedstawiciele poszczególnych badanych instytucji, w sytuacjach kiedy trzeba podejmować decyzje bardzo szybko, np. w czasie kryzysowych i kłęskowych sytuacji w rolnictwie (powódź, susza, zakaźne choroby wśród zwierząt, itp.). Rolnicy wtedy często są pozostawieni sami sobie. Przepisy prawne powinny jasno określać, jaka instytucja i za koordynację jakich działań jest odpowiedzialna. Lepsze skoordynowanie działań na rzecz rolnictwa poprawi ich skuteczność, czyli przyczyni się do tego, że rolnik będzie dokładnie wiedział gdzie i jaką informację czy pomoc może otrzymać w razie niekorzystnej sytuacji w jego gospodarstwie. Być może większe włączenie do otoczenia instytucjonalnego podmiotów sektora prywatnego wpłynęłoby na większą efektywność i skuteczność działania publicznych instytucji, co można już zaobserwować w systemie doradztwa oferowanego dla mieszkańców wsi. Ponadto podejmowanie przez różne instytucje (publiczne i prywatne) skoordynowanych działań zapewne zwiększyłoby możliwości upowszechniania i wdrażania innowacji w rolnictwie, poprawę jego konkurencyjności oraz zwiększenie dochodów poprzez lepsze wykorzystanie wsparcia finansowego ze środków unijnych i krajowych.

W dalszej części opracowania analizowane są odpowiedzi uzyskane od przedstawicieli badanych instytucji szczebla regionalnego najaktywniej działających na rzecz rozwoju rolnictwa (tj. WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR i ANR).

### **2.3. Działania instytucji szczebla regionalnego na rzecz rolnictwa w aspekcie jego funkcjonowania i rozwoju**

O poziomie i tempie wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego w dużej mierze decydują czynniki społeczne. W związku z tym w strategiach rozwoju, od poziomu globalnego aż po lokalny, niezbędne jest uwzględnianie zasobów



związanych z wiedzą, umiejętnościami oraz cechami ludzi tworzącymi poszczególne społeczności<sup>67</sup>.

We współczesnej gospodarce następuje wzrost znaczenia wiedzy jako zasobu decydującego o rozwoju, kształtuje się zatem gospodarka oparta na wiedzy. Tracą na ważności tradycyjne zasoby materialne organizacji, a zasobem i czynnikiem o podstawowym znaczeniu dla sukcesu rynkowego staje się wiedza. Umiejętne jej wykorzystywanie jest z kolei głównym źródłem trwałych przewag konkurencyjnych, bowiem wiedza, jak żaden inny zasób organizacji, spełnia wymagania w tym zakresie, do których zalicza się: wartość strategiczną, rzadkość, trudność imitacji oraz brak substytutów<sup>68</sup>.

Współcześnie bardzo istotne staje się również poszukiwanie, zdobywanie, przetwarzanie oraz przekazywanie informacji, a zjawisko to dotyczy nie tylko działalności gospodarczej, ale wszystkich dziedzin życia społecznego. Dodać należy, że obecne stulecie to wiek informacji i komunikacji, a informacja urasta do rangi kolejnego czynnika wytwórczego. Od tworzenia nowej wiedzy i dostępu do informacji w dużej mierze zależy konkurencyjność przedsiębiorstw i wydajność układów terytorialnych, a informacja stała się zarówno nośnikiem, jak i przedmiotem innowacji. Obok wiedzy i umiejętności bardzo istotne stają się sieci powiązań, jedne z głównych elementów kapitału społecznego. W natłoku przygotowywanych i rozsyłanych przez różne instytucje informacji stają się one ważne dla umiejętnego wzbogacania własnej wiedzy, a także ułatwiają komunikowanie się różnych podmiotów<sup>69</sup>. Kapitał społeczny można rozpatrywać z punktu widzenia działania zbiorowego (kooperacji i sieci powiązań) i w tym ujęciu decyduje o nim infrastruktura, współdziałanie oraz koordynacja zachowań ludzkich, a formalne i nieformalne powiązania między ludźmi stymulują

---

<sup>67</sup> M. Mularczyk, *Kapitał społeczny a teoria kontaktów na przykładzie wybranych wiejskich gmin województwa świętokrzyskiego*, [w:] *Kapitał ludzki i społeczny w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia KPZK PAN, nr 76, Warszawa 2010, s. 223-237.

<sup>68</sup> B. Godziszewski, *Zasoby wiedzy jako źródło konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. Determinanty i narzędzia zdobywania przewagi konkurencyjnej*, H.G. Adamkiewicz-Drwiłło (red.), PWN, Warszawa 2007, s. 45-50., B. Karnat-Jasicka, *Kapitał społeczny w regionie a rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. Determinanty i narzędzia zdobywania przewagi konkurencyjnej*, H.G. Adamkiewicz-Drwiłło (red.), PWN, Warszawa 2007, s. 51-57.

<sup>69</sup> P. Drucker, *Skuteczne zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976, G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Euroreg, Warszawa 2005: za M. Mularczyk, *Kapitał społeczny...*, s. 223-237., M. Mularczyk, *Kapitał społeczny...*, s. 223-237., M. Borska, *Informacja jako czynnik rozwoju*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Z. Strzelecki (red.), SGH, Warszawa 2011, s. 197-218.

współpracę i zwiększają efektywność wykorzystania istniejących zasobów. Kapitał społeczny, dzięki któremu można zdobywać, przetwarzać i przekazywać informacje, a także powiększać zasoby wiedzy w celu podnoszenia efektywności działań, staje się zatem ważnym czynnikiem rozwoju<sup>70</sup>.

W kontekście kluczowego znaczenia wiedzy, informacji i komunikacji jako czynników wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, w badaniach poszukiwano odpowiedzi na pytanie, jakie działania podejmują instytucje szczebla regionalnego w celu zwiększenia konkurencyjności rolnictwa oraz wsparcia sfery społecznej (ludności rolniczej) i ochrony środowiska przyrodniczego na wsi. Szczegółowe dane na ten temat zaprezentowano w tabelach 2-3.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że badane instytucje szczebla regionalnego podejmują dość szeroki zakres działań na rzecz podnoszenia konkurencyjności rolnictwa, m.in. poprzez: informacje i szkolenia dla rolników z zakresu PROW, wspieranie rozwoju grup producenckich, organizowanie wyjazdów studyjnych dla rolników, a także organizowanie targów, giełd, wystaw, konkursów, kursów, szkoleń, spotkań, konferencji itd. Takie działania są realizowane przez większość bądź wszystkie instytucje objęte badaniami.

Poza tym działania instytucji szczebla regionalnego polegają na pomocy przy wdrażaniu zasady *cross compliance* w gospodarstwach rolnych, pomocy rolnikom przy sporządzaniu wniosków o dopłaty bezpośrednie, analizie kosztów i opłacalności produkcji rolniczej oraz wspieraniu wdrażania innowacji technicznych przez rolników i są one realizowane przez dwie bądź trzy różne instytucje objęte badaniami. Natomiast jedynie ANR prowadzi preferencyjną sprzedaż nieruchomości rolnych rolnikom (tab. 2).

Podobnie jak w przypadku działań na rzecz zwiększenia konkurencyjności rolnictwa, badane instytucje szczebla regionalnego podejmują także szeroki zakres działań na rzecz wsparcia sfery społecznej (ludności rolniczej) i ochrony środowiska przyrodniczego na wsi. Najczęściej są to: wspieranie produktów regionalnych i lokalnych poprzez organizowanie targów, promocję itd., działania związane z ochroną środowiska przyrodniczego, ekologią i odnawialnymi źródłami energii, działalność szkoleniowa, promocja żywności ekologicznej oraz wspieranie i promocja przedsiębiorczości (w tym turystyki i agroturystyki) – tab. 3.

---

<sup>70</sup> A. Matysiak, *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, Ekonomista, nr 4, 2000, J. Bartkowski, *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, M. Herbst (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007: za M. Mularczyk, *Kapitał społeczny...*, s. 223-237., B. Karnat-Jasicka, *Kapitał społeczny...*, s. 51-57.

Tabela 2. Działania badanych instytucji szczebla regionalnego w zakresie podnoszenia konkurencyjności rolnictwa

| Wyszczególnienie  | Instytucja                      |
|---|---------------------------------|
| Informacje i szkolenia dla rolników z zakresu PROW  | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR      |
| Wspieranie rozwoju grup producenckich   | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR      |
| Organizowanie wyjazdów studyjnych dla rolników  | WODR, IR, KSOW, ARiMR           |
| Pomoc przy wdrażaniu zasady <i>cross compliance</i> w gospodarstwach rolnych  | WODR, IR, ARiMR                 |
| Pomoc rolnikom w przygotowywaniu wniosków o dopłaty bezpośrednie  | WODR, IR, ARiMR                 |
| Analiza kosztów i opłacalności produkcji rolniczej  | WODR, IR                        |
| Pomoc przy wdrażaniu innowacji technicznych przez rolników  | WODR, ARiMR                     |
| Preferencyjna sprzedaż nieruchomości rolnych rolnikom   | ANR                             |
| Pozostałe działania (targi, giełdy, wystawy, konkursy, kursy, szkolenia, spotkania, konferencje, wymiana informacji itd.) | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR, ANR |

*Źródło: badania ankietowe.*

Ponadto działania instytucji szczebla regionalnego dotyczą wspierania i współfinansowania programu rolnośrodowiskowego, wspierania dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi oraz aktywizacji ekonomicznej lokalnych środowisk wiejskich, a także wsparcia rozwoju sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolnych i są realizowane przez dwie bądź trzy różne instytucje objęte badaniami. Z kolei wyłącznie ANR zajmuje się nieodpłatnym przekazywaniem nieruchomości rolnych samorządom na cele publiczne oraz dofinansowaniem kosztów modernizacji infrastruktury przekazanej nieodpłatnie samorządom na cele publiczne (tab. 3).

Warto podkreślić, że badane instytucje szczebla regionalnego wyraźnie różnią się pod względem aktywności w działaniach na rzecz rolnictwa w aspekcie jego funkcjonowania i rozwoju (tab. 2 i 3).

Najbardziej aktywne w tym zakresie są:

- WODR (uczestniczy w 18 działaniach);
- IR (16 działań);
- ARiMR (16 działań);
- KSOW (11 działań);

Z kolei do zdecydowanie mniej aktywnych instytucji w tym zakresie zaliczyć należy:

- ARR (uczestniczy w 7 działaniach);
- ANR (w 4 działaniach).

Być może przyczyną jest to, że te Agencje (zwłaszcza druga) są instytucjami niejako bardziej wyspecjalizowanymi i posiadają zawężony czy też ograniczony obszar działalności.

Tabela 3. Działania badanych instytucji szczebla regionalnego w zakresie wsparcia sfery społecznej (ludności rolniczej) i ochrony środowiska przyrodniczego na wsi

| Wyszczególnienie   | Instytucja                 |
|--|----------------------------|
| Wspieranie produktów regionalnych i lokalnych (targi, promocja itd.)                                     | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR |
| Ochrona środowiska, ekologia (Natura 2000)   | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR |
| Szkolenia  | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR |
| Promocja żywności ekologicznej   | WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR |
| Informacje na temat odnawialnych źródeł energii  | WODR, IR, KSOW, ARiMR      |
| Wspieranie i promocja przedsiębiorczości (w tym turystyki i agroturystyki)                               | WODR, IR, KSOW, ARiMR      |
| Wspieranie i współfinansowanie programu rolnośrodowiskowego  | WODR, IR, ARiMR            |
| Wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi   | WODR, IR, ARiMR            |
| Wspieranie aktywizacji ekonomicznej lokalnych środowisk wiejskich  | WODR, KSOW, ARiMR          |
| Wspieranie rozwoju sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolnych                                      | WODR, IR                   |
| Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych samorządom na cele publiczne                             | ANR                        |
| Dofinansowanie kosztów modernizacji infrastruktury przekazanej nieodpłatnie samorządom na cele publiczne | ANR                        |

*Źródło: badania ankietowe.*

Wobec powyższego należy stwierdzić, że badane instytucje szczebla regionalnego odgrywają istotną rolę w przekazywaniu informacji, a więc w dostarczaniu rolnikom wiedzy, która nabiera obecnie coraz większego znaczenia jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego. Analizowane działania badanych instytucji mogą się przyczyniać do poprawy pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych na rynku i wzrostu dochodów rolniczych, a także sprzyjać poprawie stanu środowiska przyrodniczego oraz wielofunkcyjnemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich.

Trzeba zauważyć, że różne instytucje szczebla regionalnego niekiedy dublują się w konkretnych działaniach na rzecz funkcjonowania i rozwoju rolnictwa i rozważyć, czy jest to zjawisko pozytywne czy negatywne. Z jednej strony wydaje się, że może być pozytywne, bo instytucje mogą się nawzajem uzupełniać, ale z drugiej strony może również stanowić pewne zagrożenie dla skuteczności realizowanych działań. Istnieje zatem potrzeba koordynacji działań tych różnych instytucji, ale niewiele instytucji wskazuje na taką potrzebę, o czym świadczą wyniki przeprowadzonych badań.

## 2.4. Potrzeby i bariery współpracy instytucji szczebla regionalnego z innymi instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa

Znaczenie komunikacji i przepływu informacji między różnymi organizacjami w procesie rozwoju znajduje odzwierciedlenie w teorii kontaktów. Według niej ważnym czynnikiem rozwoju regionów jest lokalizacja w nich takich działalności (organizacji), które są intensywne kontaktowo. Za najważniejsze uważa się bezpośrednie kontakty przedstawicieli różnych organizacji. Przepływ informacji w trakcie trwania tych kontaktów wpływa na przestrzenną strukturę organizacji działalności ludzkiej i tworzy sieci stanowiące zbiór relacji między ludźmi reprezentującymi różnorodne instytucje, nie tylko gospodarcze, ale także organy administracji rządowej czy samorządowej. Zgodnie z tą teorią, organizacjami o największej intensywności kontaktowej są: duże przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organy administracji publicznej, instytucje naukowe, instytucje świadczące usługi finansowe oraz instytucje obsługujące przedsiębiorstwa. Na podstawie badań określono również typy działań o największej liczbie kontaktów i zaliczono do nich: podejmowanie decyzji, planowanie, negocjowanie, zbieranie i przetwarzanie informacji, reklamę, sprzedaż, nadzór, badania naukowe oraz doradztwo<sup>71</sup>.

Uwzględniając znaczenie komunikacji i przepływu informacji oraz intensywność kontaktów między różnymi organizacjami w procesie rozwoju, w badaniach poszukiwano odpowiedzi na pytanie, jakie są potrzeby i bariery współpracy instytucji szczebla regionalnego z innymi instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa. Szczegółowe dane na ten temat przedstawiono w tabelach 4-5.

Niewielki odsetek badanych instytucji szczebla regionalnego zgłasza potrzebę nawiązania nowej współpracy (czy też koordynacji działań) z innymi instytucjami na rzecz rolnictwa (tab. 4), a w ogóle nie dotyczy to IR oraz ARiMR. Analizując obszary potencjalnej współpracy (czy też koordynacji działań) można zauważyć, że są one przeróżne i dotyczą wielu aspektów, przy czym niemal każda jednostka badanych instytucji szczebla regionalnego ma w tym zakresie odmienną propozycję.

---

<sup>71</sup> A. Pred, *Behavior and Location: part I*, Lund Studies in Geography, B 27, 1966; J.S. Kowalski, *Teoria rozwoju regionalnego w świetle badań kontaktów układów centralnych, gałęziowych i regionalnych*, Przegląd Geograficzny, T. 52, z. 3, 1980; T. Strykiewicz, *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999; D. Sokołowski, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006; za M. Mularczyk, *Kapitał społeczny...*, s. 223-237;.

Na tej podstawie można wnioskować, że dotychczasowa współpraca (czy też koordynacja działań) jest w przekonaniu większości badanych instytucji szczebla regionalnego wystarczająca i wszystkie obszary funkcjonowania i rozwoju rolnictwa zostały nią objęte, a tylko nieliczne jednostki badanych instytucji widzą potrzebę podjęcia nowej współpracy (czy też koordynacji działań).

Tabela 4. Potrzeby koordynacji badanych instytucji szczebla regionalnego z innymi instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa

| Badane instytucje | Obszar i charakter koordynacji   | Instytucje, z którymi potrzebna jest koordynacja                 | Odsetek wskazań |
|-------------------|--|--|-----------------|
| WODR              | szkolenia i doradztwo  | instytucje okołorolnicze UE                                      | 63,7            |
|                   | badania, innowacje, rozwiązywanie problemów wsi i rolnictwa                        | uczelnie wyższe, Ośrodki Badawczo-Rozwojowe                      |                 |
|                   | lepsze przygotowanie merytoryczne  | CDR  |                 |
|                   | lepsze wykorzystanie funduszy z UE, kolektory słoneczne                            | Agencja Rozwoju Regionalnego, Fundusz Ochrony Środowiska         |                 |
|                   | wspieranie tradycji i kultury na wsi   | instytucje ochrony dziedzictwa kulturowego                       |                 |
| KSOW              | informacje dla rolników  | ARR, ANR   | 44,4            |
|                   | nowoczesne technologie w rolnictwie, odnawialne źródła energii, ochrona środowiska | szkoły rolnicze, uczelnie wyższe, Fundusz Ochrony Środowiska     |                 |
|                   | bezpieczeństwo żywności, produkty regionalne i lokalne                             | GIS, GIW   |                 |
|                   | obniżenie podatków w rolnictwie  | administracja państwowa  |                 |
| ARR               | współpraca transgraniczna w zakresie promocji produktów rolno-żywnościowych        | Południowo-zachodnie Forum Samorządu Terytorialnego – POGRANICZE | 18,2            |
|                   | promocja produktów rolnych wysokiej jakości  | Agencja Rozwoju Regionalnego                                     |                 |
| ANR               | dopłaty do gruntów będących w zasobie ANR  | ARiMR  | 12,5            |
| Razem instytucje  |  |  | 28,0            |

Źródło: badania ankietowe.

Dodatkowo należy zauważyć, że badane instytucje szczebla regionalnego są jednak wyraźnie zróżnicowane pod względem zgłaszanych potrzeb nawiązania nowej współpracy (czy też koordynacji działań) z innymi instytucjami na rzecz rolnictwa. Najwięcej takich propozycji mają bowiem jednostki WODR, czyli instytucji, która najczęściej podejmuje dobrowolną (pozastatutową) współpracę z innymi instytucjami na rzecz rolnictwa oraz ma jedną z najwyższych ocen jako koordynator działalności innych instytucji. Ma to potwierdzenie w działaniach tej instytucji na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa oraz wsparcia sfery społecznej (ludności rolniczej) i ochrony środowiska przyrodniczego na wsi (tab. 1, 2 i 3). Podobne spostrzeżenia, choć w mniejszym zakresie, dotyczą także KSOW. Z kolei najmniej propozycji dotyczących nawiązania nowej współpracy (czy też koordynacji działań) z innymi instytucjami na rzecz

rolnictwa mają jednostki ARR i ANR, przy czym jak wcześniej wspomniano, żadna jednostka IR oraz ARiMR ich nie zgłosiła (tab. 4).

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że większość jednostek badanych instytucji szczebla regionalnego nie dostrzega barier we współpracy z innymi instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa. W pierwszej kolejności dotyczy to współpracy z instytucjami na szczeblu Unii Europejskiej (78,0% badanych instytucji nie dostrzega barier), następnie współpracy z organami administracji rządowej i agencjami rządowymi oraz z organizacjami zrzeszającymi rolników i z innymi instytucjami wspierającymi rolnictwo (kolejno 66,0%, 64,0% i 62,0% badanych instytucji nie dostrzega barier), a w dalszej kolejności współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego (58,0% badanych instytucji nie dostrzega barier).

Badane jednostki instytucji szczebla regionalnego zgłaszające takie bariery we współpracy z instytucjami na szczeblu Unii Europejskiej, organami administracji rządowej i agencjami rządowymi oraz z organizacjami zrzeszającymi rolników, najczęściej wskazują na bariery biurokratyczne i prawne, przy czym zazwyczaj chodzi tu o zbiurokratyzowane przepisy prawne oraz brak regulacji prawnych. Dodać należy, że dotyczy to większości bądź wszystkich instytucji objętych badaniami. W dalszej kolejności barierami tej współpracy są natomiast problemy z przepływem informacji, brak zainteresowania współpracą oraz bariery (ograniczenia) finansowe i dotyczy to dwóch bądź trzech różnych instytucji objętych badaniami (tab. 5).

Instytucje szczebla regionalnego zgłaszające bariery we współpracy na rzecz rolnictwa z jednostkami samorządu terytorialnego, zwykle wskazują na brak zainteresowania współpracą, bariery (ograniczenia) finansowe oraz biurokratyczne i prawne. W dalszej kolejności dopiero barierą taką są problemy z przepływem informacji, przy czym dotyczy to tylko dwóch badanych instytucji szczebla regionalnego, tj. IR oraz ANR (tab. 5).

Z kolei badane instytucje dostrzegające omawiane bariery we współpracy z innymi instytucjami wspierającymi rolnictwo, najczęściej wymieniają problemy z przepływem informacji oraz bariery biurokratyczne i prawne, a także obawę przed konkurencją oraz bariery (ograniczenia) finansowe. Znikoma liczba badanych jednostek wskazuje na brak zainteresowania współpracą, przy czym dotyczy to jedynie ARiMR (tab. 5).

Badane instytucje szczebla regionalnego nieznacznie różnią się pod względem zgłaszanych przez nie barier we współpracy z innymi instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa. Najmniej takich wskazań dotyczy bowiem tylko KSOW, a w przypadku pozostałych badanych instytucji szczebla regionalnego liczba wskazań jest podobna (tab. 5).

Tabela 5. Bariery współpracy badanych instytucji szczebla regionalnego z innymi instytucjami w zakresie funkcjonowania i rozwoju rolnictwa

| Badane instytucje               | Bariery                 | Grupy instytucji, z którymi występują bariery  | Odsetek wskazań |
|---------------------------------|-------------------------|--|-----------------|
| WODR, IR, ARR, ANR              | biurokratyczne i prawne | Instytucje szczebla UE                         | 18,0            |
| WODR, KSOW                      | brak zainteresowania    |  | 6,0             |
| WODR, IR, KSOW, ARiMR, ARR, ANR | biurokratyczne i prawne | Organy administracji rządowej, agencje rządowe | 24,0            |
| WODR, ANR                       | przepływ informacji     |  | 12,0            |
| WODR, ARiMR                     | brak zainteresowania    |  | 4,0             |
| ARiMR, ARR                      | finansowe               |  | 4,0             |
| WODR, IR, ARiMR, ARR, ANR       | brak zainteresowania    | Samorząd terytorialny                          | 16,0            |
| WODR, ARiMR, ARR                | finansowe               |  | 16,0            |
| WODR, KSOW, ARiMR, ARR, ANR     | biurokratyczne i prawne |  | 14,0            |
| IR, ANR                         | przepływ informacji     |  | 4,0             |
| IR, KSOW, ARiMR, ARR, ANR       | biurokratyczne i prawne | Organizacje zrzeszające rolników               | 16,0            |
| WODR, KSOW, ARiMR               | brak zainteresowania    |  | 10,0            |
| WODR, IR, ANR                   | przepływ informacji     |  | 10,0            |
| ARiMR, ARR                      | finansowe               |  | 6,0             |
| WODR, IR, ANR                   | przepływ informacji     | Instytucje wspierające rolnictwo               | 18,0            |
| IR, KSOW, ARiMR, ARR, ANR       | biurokratyczne i prawne |  | 14,0            |
| WODR, IR                        | obawa przed konkurencją |  | 12,0            |
| ARiMR, ARR, ANR                 | finansowe               |  | 12,0            |
| ARiMR                           | brak zainteresowania    |  | 2,0             |

*Źródło: badania ankietowe.*

W związku z powyższym można stwierdzić, że w opinii większości badanych instytucji szczebla regionalnego współpraca z innymi instytucjami na rzecz rolnictwa jest zadowalająca i układa się na ogół prawidłowo, a tylko część z nich wskazuje na występowanie pewnych barier, zwykle biurokratycznych i prawnych. Istnieje zatem potrzeba sygnalizowania tych konkretnych ograniczeń ze strony poszczególnych instytucji, aby dokonać korekt i ewentualnych uzupełnień w przepisach prawnych regulujących ich działalność, w celu poprawy i zwiększenia możliwości współpracy.

Okazało się, że instytucje szczebla regionalnego odgrywają ważną rolę w przekazywaniu informacji, a poprzez to w dostarczaniu rolnikom wiedzy, stanowiącej obecnie istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego. Badane instytucje szczebla regionalnego realizują szereg różnorodnych działań na rzecz funkcjonowania i rozwoju rolnictwa. Działania te mogą się przyczynić do poprawy pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych na rynku i wzrostu dochodów rolniczych, a także sprzyjać poprawie stanu środowiska przyrodniczego oraz wielofunkcyjnemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich.



Różnorodność działań realizowanych przez poszczególne instytucje szczebla regionalnego powoduje jednak niekiedy dublowanie się instytucji w konkretnych przedsięwzięciach. Przykładem mogą być takie same zadania realizowane przez ośrodki doradztwa rolniczego i izby rolnicze, wynikające z przepisów prawa, dotyczące świadczenia doradztwa w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego, uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów oraz gromadzenia i upowszechniania informacji itp. Zachodzi zatem potrzeba koordynacji działań podejmowanych przez różne instytucje, a z przeprowadzonych badań wynika, że na taką potrzebę wskazuje niewiele instytucji. Poza tym zdaniem przedstawicieli większości badanych instytucji szczebla regionalnego, dotychczasowa współpraca (czy też koordynacja działań) z innymi instytucjami na rzecz rolnictwa jest wystarczająca i zadowalająca. Tylko część badanych jednostek widzi potrzebę podjęcia nowej współpracy (czy też koordynacji działań) oraz wskazuje na występowanie w tym zakresie pewnych barier, zwykle biurokratycznych i prawnych.

Instytucje swoje kontakty z innymi instytucjami mogą ograniczyć do niezbędnej współpracy, która jest wyznaczona w obowiązującym prawie, ale nie uzyskują one efektu synergii związanego z łączeniem sił w celu aktywizacji rolników. Wzajemne interakcje muszą opierać na zasadzie partnerstwa, wzajemnym zaufaniu, aktywności obydwu stron oraz zbieżności celów. Dlatego dobrze się stało, że na szczeblu regionalnym powstał Sekretariat Regionalny Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, który ma właśnie na celu ułatwianie kontaktów i współpracy poszczególnych instytucji działających na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dużą aktywność w tym względzie wykazują wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze oraz różnego rodzaju stowarzyszenia, w tym głównie lokalne grupy działania, kładąc duży nacisk na udostępnianie informacji, organizowanie szkoleń, konkursów, wyjazdów studyjnych oraz imprez promocyjnych, takich jak targi czy wystawy.

## **Literatura**

- Adamowicz M., *Zjawiska i procesy globalne a rozwój wsi i rolnictwa w Polsce* [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, J. Wilkin (red.), Wyd. Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
- Bartkowski J., *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, M. Herbst (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich*, nr 1, 2010, s. 2-5.

- Borsa M., *Informacja jako czynnik rozwoju*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Z. Strzelecki (red.), SGH, Warszawa 2011.
- Czyżewski A., *Agencje rolne w Polsce w świetle wydatków budżetowych w latach 2010-2011*, Roczniki Naukowe SERiA t. XIII, z. 1, 2011.
- Czyżewski B., Matuszczak A., *Alokacja zasobów w indywidualnych gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle ich związków instytucjonalnych*, Wieś i Rolnictwo, nr 3(144), IRWiR PAN, Warszawa 2009.
- Drucker P., *Skuteczne zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976.
- Duczowska-Małysz K., *Miejsce doradztwa w innowacyjności sektora rolno-spożywczego*. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 4, CDR Oddział w Poznaniu, Poznań 2009.
- Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Wyd. Difin, Warszawa 2009.
- Godziszewski B., *Zasoby wiedzy jako źródło konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. Determinanty i narzędzia zdobywania przewagi konkurencyjnej*, H.G. Adamkiewicz-Drwiłło (red.), PWN, Warszawa 2007.
- Gorzela G., Smętkowski M., *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Euroreg, Warszawa 2005.
- Karnat-Jasicka B., *Kapitał społeczny w regionie a rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. Determinanty i narzędzia zdobywania przewagi konkurencyjnej*, H.G. Adamkiewicz-Drwiłło (red.), PWN, Warszawa 2007.
- Kleiber M., *Słowo wstępne*, [w:] *Go Global! Raport o innowacyjności polskiej gospodarki*, Warszawa 2011.
- Kowalski J.S., *Teoria rozwoju regionalnego w świetle badań kontaktów układów centralnych, gałęziowych i regionalnych*, Przegląd Geograficzny, T. 52, z. 3, 1980.
- Lissowska M., *Instytucjonalne ramy polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, J. Stecewicz (red.), SGH w Warszawie, Warszawa 2008.
- Matysiak A., *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, Ekonomista, nr 4, 2000.
- Miś T., *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 12, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.

- Mularczyk M., *Kapitał społeczny a teoria kontaktów na przykładzie wybranych wiejskich gmin województwa świętokrzyskiego*, [w:] *Kapitał ludzki i społeczny w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia KPZK PAN, Tom CXXVI, Warszawa 2010.
- Polska wieś i rolnictwo 2007*. Raport z badań, Warszawa, październik 2007.
- Pred A., *Behavior and Location: part I*, Lund Studies in Geography, B 27, 1966.
- Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa.
- Sokołowski D., *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006.
- Strykiewicz T., *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999.
- Wilkin J., *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

### **3. Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa**

#### **3.1. Instytucje lokalne – uwarunkowania działalności i miejsce w układzie instytucjonalnym rolnictwa**

Organizacje szczebla lokalnego zajmują szczególne miejsce w układzie instytucjonalnym rolnictwa. Wynika to z ich bliskości przestrzennej wobec rolników, ale nade wszystko z charakteru relacji z rolnikami. Są to zwykle jedyne instytucje, z którymi rolnicy mają bezpośredni kontakt. Te bezpośrednie interakcje z rolnikami powodują, że instytucje te kształtują określone warunki funkcjonowania gospodarstw rolnych. Można powiedzieć, iż ich działalność ma charakter mikroekonomiczny, gdyż oddziałuje na każde gospodarstwo z osobna i na każde nieco inaczej. Przykładowo szkolenie rolników w danej miejscowości dla każdej jednostki może mieć inną wartość i przynieść odmienne efekty (jeden rolnik nie uczestniczy, inny uczestniczy ale nabyte informacje i wiedza nie pobudzą jego aktywności, a jeszcze inny skorzysta z nich i przekazuje w konkretne działania). Natomiast instytucje szczebla regionalnego (np. samorząd wojewódzki), centralnego (np. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi), nie mówiąc już o instytucjach ponadnarodowych (Komisarz UE ds. Rolnictwa), wpływają na funkcjonowanie rolnictwa rozumianego jako sektor. Ich działalność ma zatem charakter mezo- i makroekonomiczny.

Usługi instytucji szczebla lokalnego są zwykle adresowane do konkretnych jednostek lub niewielkich zbiorowości. Poprzez częste i trwałe relacje z rolnikami, mają one sposobność odczytywania sygnałów płynących od „odbiorców” ich usług, bezpośredniego obserwowania efektów ich działań i tym samym elastycznego odpowiadania na potrzeby rolników w konkretnym środowisku lokalnym. Takiej możliwości nie mają instytucje wyższych szczebli, których działalność ma charakter horyzontalny (sektorowy), a dostosowanie się do potrzeb odbiorców jest zwykle opóźnione i „uśrednione”.

Z drugiej strony instytucje szczebla lokalnego, jeżeli działają w strukturze hierarchicznej, realizują często wytyczne instytucji wyższego szczebla. Ważne są zatem ich kompetencje oraz samodzielność decyzyjna. W wielu sferach ten zakres swobody i elastyczności działania może być ograniczany przez gorset wytycznych narzuconych „z góry”. Niemniej nie należą do rzadkości sytuacje, gdy instytucje szczebla lokalnego (podległe hierarchicznie) nie wykazują własnej inicjatywy, a jedynie ściśle trzymają się wytycznych instytucji nadrzędnych. Może to być swego rodzaju usprawiedliwienie pasywności i niechęci do podejmowania własnych przedsięwzięć (o ile takie są możliwe), które niosą ze

sobą określone ryzyko niepowodzenia. Jeżeli fiaskiem zakończą się działania zaprogramowane przez instytucję nadrzędną, zawsze można powiedzieć, że „my” tylko realizowaliśmy to do czego zostaliśmy zobligowani. Natomiast w przypadku podejmowania własnych inicjatyw całe ryzyko i wysiłek zaprogramowania oraz realizacji zadania spada na wykonawcę. Postawa nacechowana oportunistycznym (rozumianym tu jako bierna ugodowość dla doraźnych korzyści), niechęcią do przejawiania inicjatywy, ścisłym realizowaniem tylko zadań obligatoryjnych, może być bardzo szkodliwa, a w każdym razie powodować niską efektywność w działaniu instytucji szczebla lokalnego, gdyż nie pozwala na elastyczne dostosowywanie się do zmian w otoczeniu.

P. Drucker pisał, że jedyną stałą rzeczą w gospodarce jest zmiana<sup>72</sup>. Niepewność co do wartości informacji (szum informacyjny i szybkie starzenie się informacji) oraz duża zmienność warunków wymagają w istocie permanentnej analizy wrażliwości większości ważnych decyzji podejmowanych na wszystkich szczeblach, nie tylko w sferze administracji<sup>73</sup>. Tymczasem w wielu instytucjach obserwuje się „naturalny” konserwatyzm i niechęć do zmian, do przejawiania własnej „ponadnormatywnej” inicjatywy. Wynika to z przyzwyczajania się do zastanych warunków, niechęci do podejmowania ryzyka, a w szczególności niechęci do „konstruktywnej destrukcji”, tj. burzenia tego co wcześniej zostało stworzone (np. struktur organizacyjnych), radykalnych zmian w sposobie działania, odrzucenia idei i wielu doświadczeń z przeszłości. Tymczasem jak przekonuje W. Szymański, brak zdolności do takiej „konstruktywnej destrukcji” jest często barierą we wprowadzaniu innowacji<sup>74</sup>.

Pomiędzy instytucjami szczebla lokalnego a instytucjami nadrzędnymi, a także innymi instytucjami, które zlecają jednostkom lokalnym wykonanie określonych zadań – tworzą się też relacje określane mianem związku agencyjnego, opisywane przez teorię agencji<sup>75</sup>. Związek ten pojawia się w sytuacji, gdy jedna strona jest uzależniona od drugiej. Stronami są mocodawca (pryncypał) i pełnomocnik (agent). Mocodawca angażuje pełnomocnika do wykonania usług w jego imieniu i deleguje część uprawnień do podejmowania decyzji. Podstawowy problem polega na tym, że interesy mocodawcy mogą nie zostać w pełni zaspokojone z powodu różnicy celów mocodawcy i pełnomocnika oraz na sku-

---

<sup>72</sup> P.F. Drucker, *The Age of Discontinuity*, NI Transation, New Brunswick 1994.

<sup>73</sup> W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011, s. 19.

<sup>74</sup> Tamże, s. 19.

<sup>75</sup> Za twórców tej teorii uważa się M. Jansena i W. Mecklinga. Zob. M.C. Jansen, W.H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, vol. 3, s. 305-360.

tek asymetrii informacji między nimi. Pełnomocnik jako bezpośrednio zaangażowany w działanie posiada informacje niedostępne dla mocodawcy, który nie może w sposób doskonały i darmowy monitorować działań i informacji pełnomocnika. Teoria władzy stanowi ważne rozwinięcie teorii agencji. W przedsiębiorstwie utożsamia ona dostęp do informacji z jedynym źródłem władzy w związku agencyjnym<sup>76</sup>. Bez wątpienia także w relacjach agencyjnych w ramach sieci instytucjonalnej, dostęp do informacji jest źródłem władzy formalnej oraz nieformalnej i wpływa na funkcjonowanie związku agencyjnego. Przy współdziałaniu i koordynacji działań wielu instytucji istotne jest, aby sięganie po władzę miało możliwie wyważony charakter. Nieumiejętne stosowanie narzędzi wpływu może prowadzić do frustracji i oporów ze strony agentów.

Przedstawione zagadnienia mają także znaczenie w kontekście potrzeby koordynacji działań w ramach sieci instytucjonalnej rolnictwa. Skuteczna koordynacja, tzn. prowadząca do realizacji założonych celów, jest możliwa wówczas, gdy wszystkie instytucje aktywnie ze sobą współdziałają, uczestniczą we wspomnianej analizie wrażliwości, wykazują inicjatywę. Dotyczy to zarówno koordynatorów, jak i instytucji koordynowanych. Właściwe sterowanie i koordynowanie strukturą sieciową wymaga bowiem uzyskiwania przez koordynatora rzetelnych i szybkich informacji dotyczących efektów podejmowanych działań, zmian warunków w otoczeniu, dezaktualizowania się lub nieadekwatności wcześniej podjętych decyzji w stosunku do nowych uwarunkowań. Instytucje szczebla lokalnego ze względu na swoją bliskość przestrzenną do gospodarstw rolnych (działanie w terenie), częste i bezpośrednie relacje z rolnikami, mają w tym zakresie do odegrania ważną rolę. Zwykle tego typu instytucje nie są koordynatorami działań (szczególnie realizowanych na skalę regionalną czy krajową), ale sukces wielu przedsięwzięć i programów jest uzależnionych od ich działania. Wynika to nie tylko z faktu, że najczęściej bezpośrednio wdrażają określone działania, ale też że mogą aktywnie uczestniczyć w analizie wrażliwości oraz elastycznie dostosowywać ofertę usług do lokalnych potrzeb. Instytucje lokalne, nawet jeżeli w strukturze sieci instytucjonalnej są podmiotami „koordynowanymi”, nie powinny być jedynie „biorcą” określonych decyzji i ściśle trzymać się wyznaczonych procedur i formalnych ram działania. Muszą współdziałać z koordynatorem, dostarczać adekwatnej informacji na temat przebiegu realizowanych zadań, wykazywać inicjatywę w zakresie modyfikacji działań, skracania procedur biurokratycznych, dostosowywania się do zmiennych potrzeb lokalnych beneficjentów i ich wsparcia. W sferze administracji wymaga to pewnej „odwagi”, szczególnie tam gdzie w grę wchodzi skracanie procedur,

---

<sup>76</sup> J. Miroński, *Relacja agencji w teorii przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 4, s. 1-16.

czy wykazywanie inicjatyw w działaniach nieobligatoryjnych. Wielkim zagrożeniem w warunkach kumulacji zmian w otoczeniu jest biurokratyczne skazywanie się na sytuację, w której tempo zmian warunków będących podstawą decyzji jest większe niż procedury ich podejmowania. Wtedy decyzje już w czasie podjęcia są błędne, bo albo są nieskuteczne, albo wręcz negatywnie zamiast pozytywnie oddziałują na problem, który miały rozwiązać. Skrócenie i uproszczenie procedur administracyjnych jest wyzwaniem nie tylko dla instytucji wyższych szczebli, ale w ostatecznym rachunku, także dla organizacji działających w terenie, będących ostatnim ogniwem w łańcuchu decyzyjno-wykonawczym.

### **3.2. Współpraca i koordynacja działań instytucji lokalnych z innymi organizacjami w świetle badań ankietowych**

W tej części opracowania podjęto analizę współpracy i koordynacji działań na rzecz rolnictwa instytucji szczebla lokalnego, zaliczanych do wspomnianych wcześniej instytucji wspierających. Wzięto pod uwagę gminy wiejskie i powiaty ziemskie jako jednostki samorządu terytorialnego, powiatowe zespoły doradztwa rolniczego (skrót PODR) oraz powiatowe oddziały ARiMR (PO ARiMR). W celu uzyskania materiałów empirycznych, zastosowano sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety. Badania przeprowadzono w pierwszej połowie 2012 roku na terenie województwa podkarpackiego. Łącznie do wszystkich wytypowanych jednostek (badania pełne) skierowane zostały 174 ankiety, zaś pozytywnie odpowiedziały 84 jednostki (48,3%), w tym 72 jednostki samorządu terytorialnego (63 gminy i 9 powiatów).

#### **3.2.1. Współdziałanie gmin z innymi instytucjami na rzecz rozwoju rolnictwa**

Współpraca gmin z innymi instytucjami w obszarze, która bezpośrednio lub pośrednio dotyczy rolnictwa mieści się głównie w zakresie zadań własnych<sup>77</sup>, z których większość ma charakter obligatoryjny. Należą do nich m.in.:

- ład przestrzenny, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna i ochrona przeciwpowodziowa,
- gminne drogi, mosty, place, targowiska,
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
- wspieranie rodziny,

---

<sup>77</sup> Zadania określone w art. 7, ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (UoSG), Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

- edukacja publiczna i kultura,
- pobudzanie aktywności obywatelskiej,
- współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych<sup>78</sup>.

W ustawie o samorządzie gminnym nie ma wprost zapisów dotyczących działań na rzecz rolnictwa, czy jakiegokolwiek innego sektora gospodarki. Niemniej z wymienionych fragmentarycznie zadań własnych gmin wynika np. potrzeba pobudzania aktywności obywatelskiej, co można roznieść także w kontekście aktywności gospodarczej. Ponadto inne wymienione zadania wiążą się z rolnictwem, poprzez kształtowanie przez gminę warunków do prowadzenia działalności gospodarczej (np. infrastruktura drogowa, wodociągi), z drugiej strony zaś oddziaływania na gospodarstwa rolne w kontekście ochrony środowiska przyrodniczego, kształtowania ładu przestrzennego itd. Działania na rzecz rolnictwa, wykraczające poza wymienione obszary, takie jak: preferencje podatkowe dla rolników, współorganizacja szkoleń i warsztatów dla rolników, organizacja wystaw i pokazów promujących rolnictwo ekologiczne, zdrową żywność czy agroturystykę, należy zaliczyć do zadań fakultatywnych gmin.

Generalnie działania na rzecz rolnictwa można rozpatrywać w dwóch obszarach, tj. wspierania konkurencyjności gospodarstw rolnych i produkcji rolnej oraz wspierania sfery społecznej i środowiska przyrodniczego (tab. 1). W pierwszym z wymienionych obszarów najczęściej stosowana forma pomocy (47,6% badanych gmin) – to preferencje podatkowe dla rolników, tj. zwolnienia podatkowe, umorzenia części rat podatkowych i ustalanie minimalnej możliwej stawki podatku rolnego. Wsparcie finansowe dla rolników, w formie różnego rodzaju dotacji (dopłat) do badania jakości gleb, usuwania azbestu itd., wskazywało 28,6% ankietowanych. W większości wymienianych form wsparcia gminy są jedynie pośrednikami, tzn. realizują lub koordynują realizację programu na swoim terenie, jednakże dotacje pochodzą bezpośrednio lub pośrednio (poprzez inną instytucję) z budżetu państwa.

---

<sup>78</sup> W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9, ust. 1 UoSG). Ogólnym celem działań jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9, ust. 4 UoSG). Wykonywanie zadań publicznych może być też realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10, ust.1 UoSG), w ramach związku gmin (samorządowego) lub stowarzyszenia gmin.



Tabela 1. Działania na rzecz rolnictwa realizowane przez gminy.

| Działania:  | Odsetek wskazań |
|---|-----------------|
| <b>A. W zakresie podnoszenia konkurencyjności gospodarstw rolnych i produkcji rolnej</b>  |                 |
| Preferencje podatkowe dla rolników (obniżenie podatków, umorzenia)  | 47,6            |
| Szkolenia, warsztaty - w zakresie pozyskiwania funduszy UE, tworzenia grup producentów, postępu rolniczego, produkcji ekologicznej, ochrony środowiska  | 28,6            |
| Dofinansowanie do badania jakości gleb, atestacji opryskiwaczy, usuwania azbestu, itd.  | 28,6            |
| Dotacje do ceny wody i kanalizacji  | 17,5            |
| Budowa lub modernizacja dróg lokalnych (w tym dróg do pól) oraz placów targowych  | 15,8            |
| Pomoc w wypełnianiu wniosków o płatności bezpośrednie (organizacja biur w lokalach samorządowych)   | 14,3            |
| Organizacja wystaw, pokazów (m.in. w zakresie postępu rolniczego, produkcji zdrowej żywności, promocji produktów lokalnych)   | 11,1            |
| Promocja agroturystyki i dziedzictwa kulinarnego (konkursy, foldery, informacja)  | 11,1            |
| Pomoc materialna i wsparcie w przypadku klęsk żywiołowych   | 6,3             |
| Inne; informacji dla rolników, organizacja wyjazdów studyjnych, scalenia gruntów  | 9,6             |
| razem <sup>a</sup>  | 93,6            |
| <b>B. W zakresie wsparcia sfery społecznej i ochrony środowiska przyrodniczego</b>  |                 |
| Ochrona środowiska poprzez budowę wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni ścieków  | 35,0            |
| Zorganizowany odbiór i segregacja śmieci, odbiór surowców wtórnych  | 30,2            |
| Usuwanie i utylizacja niebezpiecznych odpadów (azbest, przeterminowane środki ochrony roślin, niebezpieczne opakowania)   | 14,3            |
| Rozwój infrastruktury społecznej mający na celu zwiększenie dostępu ludności rolniczej do edukacji, świadczeń zdrowotnych, oferty kulturalnej, sportu i rekreacji                               | 15,9            |
| Organizowanie kursów i szkoleń dla bezrobotnych z terenów wiejskich, rolników chcących zmienić zawód, osób wykluczonych społecznie  | 14,3            |
| Zabezpieczenie przeciwpowodziowe i regulacja stosunków wodnych na gruntach rolniczych i leśnych (dofinansowanie czyszczenia rowów, spustów wodnych, budowa zbiorników retencyjnych, melioracje) | 11,2            |
| Edukacja ekologiczna, ochrona pomników przyrody, wyznaczenie stref ochronnych   | 9,5             |
| Promocja dziedzictwa kulturowego wsi, utrzymanie zabytków kultury   | 8,0             |
| Dofinansowanie kolektorów słonecznych i promocja energii odnawialnej  | 4,8             |
| razem <sup>a</sup>  | 92,1            |

<sup>a</sup> suma wiersza nie jest sumą kolumny (respondenci mogli wskazać więcej niż jedno działanie)

Źródło: badania ankietowe.

W ramach obowiązujących obecnie przepisów<sup>79</sup> dotyczących pomocy publicznej w formie *de minimis*, wójt może stosować jedynie niektóre formy protekcji podatkowej (odraczanie podatków, umorzenia). Gminy udzielają także pomocy publicznej poza formułą *de minimis* na podstawie programów pomocowych regionalnych lub sektorowych obejmujących zwrot części podatku akcyzowego od paliwa „rolniczego” oraz pomocy finansowej dla poszkodowanych przez powódź lub inne klęski żywiołowe (środki pochodzą jednak z budżetu państwa). Z własnych budżetów niektóre gminy (17,5%) wspierają pośrednio rolników i innych mieszkańców wsi poprzez dotowanie gospodarki komunalnej (utrzymywanie cen wody i ścieków poniżej kosztów własnych). Ważną formą wsparcia dla rolników i jednocześnie znaczącą w budżecie gmin, są wydatki majątkowe na budowę lub modernizację infrastruktury technicznej wsi (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków) oraz budowę lub przebudowę dróg lokalnych i dróg do pól. Wydatki na infrastrukturę w postaci kanalizacji i oczyszczania

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404).

nia ścieków realizują jednocześnie cel jakim jest poprawa ekonomicznych warunków funkcjonowania gospodarstw rolnych oraz cele związane z ochroną środowiska naturalnego. Istotne dla rolników są także wydatki gmin związane z ochroną przeciwpowodziową i regulacją stosunków wodnych.

Odrębną grupę działań stanowią te, które służą wsparciu rolników w absorpcji funduszy unijnych, dostosowaniu gospodarstw do wymagań WPR w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt itp. Działania te, podobnie jak inne służące wdrażaniu postępu rolniczego, pobudzaniu aktywności ekonomicznej rolników i doskonaleniu kapitału ludzkiego, realizowane są głównie w formie szkoleń, warsztatów lub poprzez organizację i utrzymanie biur doradczych. W tym przypadku gminy są zwykle partnerem ODR, izby rolniczej, czy lokalnych stowarzyszeń (tab. 2). Gminy koordynują nabór uczestników, udostępniają lokal, natomiast realizacja szkoleń i ich główne koszty obciąża inne instytucje.

We wsparcie rolnictwa gminy angażują niewiele środków własnych, wynika to zarówno z niedostatku ich dochodów budżetowych, jak i z faktu, że liczne działania na rzecz rolnictwa mają charakter fakultatywny, a priorytetem są zadania obligatoryjne. Przeprowadzony sondaż, wskazuje jednak, że gminy chętnie angażują się w działania, które realizują i finansują (z budżetu krajowego lub środków UE) inne instytucje. W tym aspekcie są otwarte na współpracę i podejmują się także koordynacji działań na swoim terenie. Samorządowcy narzekają jednak, że o wielu programach (np. usuwanie azbestu) dużo się słyszy, natomiast w praktyce środki dostępne do wykorzystania są niewielkie, a uczestnictwo w programie wiąże się z „dużą biurokracją”.

Spośród instytucji, z którymi gminy realizują wspólne działania na rzecz rolnictwa, najwięcej respondentów deklarowało współpracę z publicznym doradztwem rolniczym (93,7%) oraz izbą rolniczą (77,8%). Duży odsetek gmin współpracuje lub koordynuje działania na rzecz rolnictwa z instytucjami administracji centralnej oraz agencjami rządowymi, przy tym w tym ostatnim przypadku chodzi głównie o ARiMR, z którą współpracuje 76,2% gmin. W mniejszym stopniu gminy współpracują z Agencją Nieruchomości Rolnych (ANR) i zupełnie sporadycznie z ARR (tab. 2). Odsetek wskazań dotyczących współpracy gmin z innymi instytucjami, jest pewną miarą ich znaczenia dla funkcjonowania i rozwoju rolnictwa z perspektywy działań „na dole”, kierowanych do gospodarstw rolnych. Z kolei w przypadku takich instytucji jak Wojewoda, Inspekcja Weterynaryjna czy Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, relacje gmin wynikają z zadań, które realizują w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej czy bezpieczeństwa ludności (bezpieczeństwo żywnościowe, choroby zakaźne). Obowiązki

gmin w tym zakresie są regulowane przez odpowiednie przepisy prawa. To, że w badaniach ankietowych przedstawiciele niektórych gmin nie deklarowali współpracy (koordynacji) działań na rzecz rolnictwa z tymi instytucjami, może wynikać z faktu, iż albo uznawali je za rutynowe obowiązki, albo nie łączyli ich bezpośrednio z działaniami na rzecz rolników.

Tabela 2. Koordynacja i współpraca gmin z innymi instytucjami otoczenia rolnictwa

| <b>Instytucja:<br/>% wskazań<br/>ogółem</b>         | <b>Pole współpracy/koordynacji</b>  | <b>Odsetek<br/>wskazań<sup>a</sup></b> |
|---|---|--|
| Wojewoda<br>87,3%                                   | • budowa i modernizacja dróg, drogi do pól  | 61,1                                   |
|   | • melioracje, ochrona środowiska  | 22,2                                   |
|   | • klęski żywiołowe (szacowanie szkód, wypłaty odszkodowań)  | 20,8                                   |
|   | • inne (scalanie gruntów, informacja, kredyty preferencyjne)  | 20,9                                   |
| Inspekcja wete-<br>rynaryjna 76,2%                  | • zwalczanie chorób zakaźnych   | 47,5                                   |
|   | • profilaktyka, szczepienia ochronne, nadzór weterynaryjny  | 28,5                                   |
| ARiMR<br>76,2%                                      | • pomoc rolnikom w uzyskiwaniu dopłat bezpośrednich i innych funduszy UE  | 71,4                                   |
|   | • informowanie rolników o projektach/programach, szkolenia, rozpowszechnianie wiedzy                              | 9,5                                    |
|   | • inne (ewidencja zwierząt, ochrona środowiska, klęski żywiołowe)   | 17,4                                   |
| ANR<br>25,3%  | • nabywanie gruntów przez rolników  | 15,8                                   |
|   | • inne (scalania, drogi do pól)   | 9,5                                    |
| Samorząd<br>województwa<br>60,3%                    | • drogi lokalne, dojazdy do pól   | 52,4                                   |
|   | • promocja rolnictwa ekologicznego oraz zdrowej żywności  | 19,0                                   |
|   | • dofinansowanie termoizolacji, dofinansowanie spółek wodnych   | 17,5                                   |
|   | • ochrona środowiska, kanalizacja   | 15,9                                   |
|   | • klęski żywiołowe  | 6,3                                    |
|   | • wsparcie przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi  | 4,8                                    |
|   | • inne (informacja, melioracje, scalanie gruntów)   | 8,0                                    |
| Wojewódzki<br>Inspektorat<br>Ochrony Środ.<br>23,8% | • usuwanie azbestu  | 6,3                                    |
|   | • rekultywacja gruntów  | 4,8                                    |
|   | • wycinka drzew   | 4,8                                    |
|   | • inne (np. szkolenia)  | 7,9                                    |
| Samorząd<br>powiatowy<br>31,7%                      | • sprawy geodezyjne (w tym scalanie gruntów)  | 19,1                                   |
|   | • drogi lokalne, dojazdy do pól   | 17,4                                   |
|   | • ochrona środowiska (gospodarka ściekami), zalesienia  | 15,8                                   |
|   | • melioracje, działania przeciwpowodziowe   | 12,7                                   |
|   | • inne (np. wycinka drzew)  | 11,1                                   |
| Lokalne stowa-<br>rzyszenia, LGD<br>19%             | • dziedzictwo wsi, lokalna tożsamość  | 12,7                                   |
|   | • rolnictwo ekologiczne, produkty lokalne, przedsiębiorczość  | 11,1                                   |
|   | • budowa boisk sportowych, sport i rekreacja  | 6,3                                    |
| Gminy i związki<br>gmin<br>50,5%                    | • ochrona środowiska (gospodarka ściekami, odpady)  | 17,5                                   |
|   | • promocja produktów lokalnych, rolnictwa ekologicznego, agroturystyki, wsparcie przedsiębiorczości pozarolniczej | 15,8                                   |
|   | • przebudowa i remonty dróg   | 14,2                                   |
|   | • inne (scalania, termoizolacja, energia odnawialna)  | 7,9                                    |

cd. tabeli 2

|  |  |      |
|--|--|------|
| Izby Rolnicze<br>77,8%   | •kłęski żywiolowe, szacowanie szkód  | 25,0 |
|  | •szkody łowieckie  | 22,2 |
|  | •doradztwo, szkolenia  | 19,4 |
|  | •wspólne kształtowanie stanowisk i opinii na temat problemów rolnictwa, wymiana poglądów | 9,7  |
|  | •dotacje: akcyza od paliwa, badanie gleby  | 9,7  |
|  | •ochrona środowiska, melioracje  | 8,0  |
|  | •inne (wystawy rolnicze, wsp. grup producentów)  | 9,7  |
| ODR<br>93,7%   | •organizacja pomocy w zakresie doradztwa, informacji, wypełniania wniosków o dopłaty UE  | 46,1 |
|  | •szkolenia (pomoc w organizacji)   | 30,2 |
|  | •pokazy, wystawy, promocja rolnictwa ekologicznego                                       | 17,5 |
|  | •kłęski żywiolowe, szacowanie szkód  | 15,9 |
|  | •ochrona roślin, atestacja opryskiwaczy  | 7,9  |
|  | •wsparcie przedsiębiorczości pozarolniczej   | 7,9  |
|  | •organizacja badań jakości gleby   | 4,8  |
|  | •inne (postęp rolniczy, wsparcie grup producentów)                                       | 9,5  |
| ARR – dopłaty do materiału siewnego (informowanie rolników)        | 4,8  |      |
| Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza – badanie gleby                 | 11,1   |      |
| Rejonowy Związek Spółek Wodnych – melioracje                       | 13,9   |      |
| Koła Łowieckie – szacowanie szkód łowieckich                       | 9,5  |      |
| Sanepid – bezpieczeństwo sanitarne                                 | 4,8  |      |
| Grupy producentów – informacja, szkolenia, promocja                | 7,9  |      |
| Powiatowy Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa – ochrona roślin | 4,8  |      |

<sup>a</sup> respondenci mogli wskazać od 1 do 3 obszarów współpracy (koordynacji)

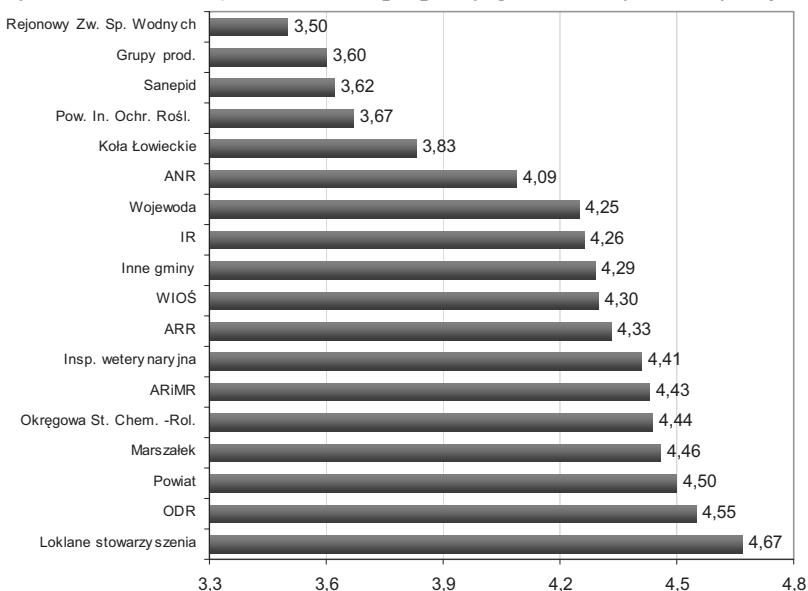
Źródło: badania ankietowe.

Jeśli chodzi o wsparcie rolnictwa, gminy współdziałają także z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (tab. 2). Z samorządem wojewódzkim współpraca i koordynacja działań dotyczy budowy lub modernizacji dróg lokalnych, inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska, dotacji do spółek wodnych. Współpraca z innymi gminami oraz powiatami, realizowana także w ramach związku gmin lub stowarzyszeń samorządowych, dotyczy głównie zadań wykraczających poza granice jednej gminy, tj. budowy lub modernizacji dróg, inwestycji związanych z ochroną środowiska czy też zabezpieczeniem przeciwpowodziowym (tab. 2). Niektóre gminy (ok. 16%) współpracują także z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w promocji rolnictwa ekologicznego, produktów regionalnych i lokalnych, agroturystyki, czy szerzej przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi. Te zadania oraz ochrona dziedzictwa kulturowego wsi, sport i rekreacja, są też głównym obszarem współpracy i koordynacji działań samorządów gmin z lokalnymi stowarzyszeniami (lokalnymi grupami działania).

Przedstawiciele gmin oceniali współpracę z innymi instytucjami na rzecz rolnictwa dosyć wysoko (rys. 1). W skali punktowej od 1 (ocena niedostateczna) do 5 (ocena bardzo dobra), większość instytucji uzyskała średnią ocenę powyżej 4,0. Najlepiej oceniana była współpraca z lokalnymi stowarzyszeniami, publicznym doradztwem rolniczym oraz samorządami terytorialnymi szczebla powiatowego i wojewódzkiego, najgorzej zaś – ze spółkami wodnymi, grupami pro-

ducenckimi, kołami łowieckimi oraz niektórymi inspekcjami (rys. 1). Na ocenę współpracy raczej nie wpływał charakter relacji z daną instytucją. W grupie instytucji stosunkowo najniżej ocenianych znalazły się bowiem zarówno podmioty, z którymi relacje w 100% wynikają z przepisów prawa, jak i te z którymi gminy współpracują wyłącznie na zasadach dobrowolnych (rys. 2).

Rysunek 1. Przeciętna ocena współpracy gmin z innymi instytucjami\*

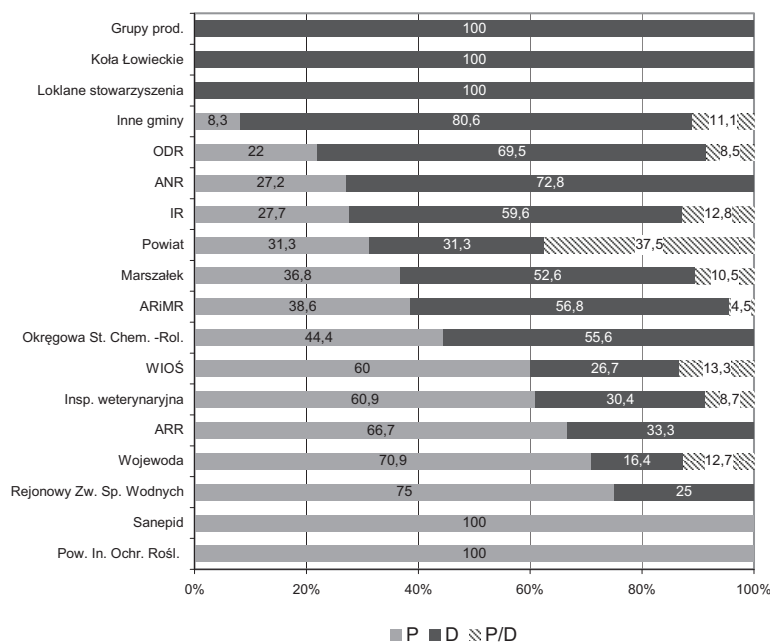


\* skala do 1 do 5, gdzie 5 to ocena bardzo dobra

Źródło: badania ankietowe.

Współpraca dobrowolnie nawiązywana przez partnerów, w celu lepszego wykonania zadań, dotyczy często zadań fakultatywnych dla samorządów. Chodzi m.in. o realizację różnego rodzaju szkoleń, wystaw i pokazów, promocję lokalnej żywności, agroturystyki oraz innych form przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi. Natomiast w przypadku instytucji administracji centralnej oraz samorządów, współpraca fakultatywna dotyczy głównie inwestycji w infrastrukturę drogową oraz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Rysunek 2. Charakter współpracy gmin z innymi instytucjami – struktura wypowiedzi\*



\* gdzie P – współpraca wynikająca z przepisów prawnych, D – współpraca dobrowolna, wynikająca z potrzeby lepszego realizowania zadań, P/D – współpraca fakultatywna i obligowana przez prawo

Źródło: badania ankietowe.

Na podstawie wypowiedzi respondentów trudno jednoznacznie określić czy relacje z daną instytucją mają charakter współpracy, czy też koordynacji działań. Jedno zresztą nie wyklucza drugiego, lecz o ile trudno mówić o współpracy bez jakiegos zakresu koordynacji, o tyle może istnieć koordynacja bez wspólnego działania. W tym przypadku każda instytucja realizuje odrębnie swoje zadania cząstkowe, które uzgadnia (koordynuje) z innymi instytucjami, aby osiągnąć wspólny cel. W większości inicjatyw i działań realizowanych przez gminy w kooperacji z innymi instytucjami otoczenia rolnictwa mamy do czynienia raczej ze współpracą, która wymaga uzgodnień, zatem pewnego zakresu koordynacji. Większość działań realizowanych jest z jednym, najwyżej dwoma partnerami i zwykle instytucja, która ma obligatoryjne kompetencje do realizacji zadania, lub specjalizuje się w danym zakresie, pełni rolę koordynatora. W tym przypadku możemy mówić o koordynacji wewnętrznej w ramach danego przedsięwzięcia (kontraktu). Na przykład szkolenia rolników koordynuje ODR, a gminy jedynie współpracują z tą instytucją udostępniając lokal, infor-

mując rolników o szkoleniu, uzgadniając termin i tematykę szkolenia. Jeśli gminy są koordynatorem w grupie współdziałających instytucji to dotyczy to organizacji imprez rolniczych na terenie gminy (wystawy, targi, konkursy), koordynacji niektórych przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska (w zakresie obejmującym teren gminy) oraz niektórych zadań zleconych.

Niewiele można wskazać działań, zwłaszcza będących wyrazem oddolnej inicjatywy samorządów, których skala wykracza poza ramy lokalne i wymaga współpracy wielu instytucji, w tym koordynatora zewnętrznego („dyrygenta”). Jeżeli takie działania są realizowane to głównie dotyczą inwestycji infrastrukturalnych o charakterze ponadlokalnym lub programów pomocowych (np. dotacje dla powodzi) finansowanych z budżetu państwa i obejmujących wiele gmin lub cały regionu.

### **3.2.2. Współpraca i koordynacja działań na rzecz rolnictwa przez instytucje szczebla powiatowego**

Kolejną grupą podmiotów lokalnych, objętych badaniami sondażowymi były instytucje należące do sektora publicznego, działające na obszarze powiatu, tj. samorządy powiatowe, powiatowe oddziały ARiMR (PO ARiMR) oraz powiatowe zespoły doradztwa rolniczego (PZDR).

Na liście działań na rzecz poprawy warunków ekonomicznych rolnictwa oraz wsparcia sfery społecznej i ochrony środowiska przyrodniczego, realizowanych przez te instytucje, możemy dostrzec sporo takich, które były także deklarowane przez gminy (tab. 3). Realizacja podobnych zadań, przez różne instytucje może prowadzić do wzajemnego uzupełniania się w zakresie zasobów i kompetencji. W efekcie zadania mogą być realizowane bardziej skutecznie i lepiej dostosowane do potrzeb odbiorców. Z drugiej strony jednak może to świadczyć o rozdrobnieniu kompetencji i o niepotrzebnym „nakładaniu się na siebie” zadań realizowanych przez różne instytucje. Cechą rodzimego rolnictwa – zwłaszcza w regionie Polski południowo-wschodniej – jest duże rozdrobnienie i rozproszenie zasobów czynników wytwórczych. Przez to zasoby te są słabo (mało efektywnie) wykorzystane. Podobny zarzut można sformułować wobec otoczenia instytucjonalnego rolnictwa: zasoby i kompetencje instytucji są rozproszone i angażowane jednocześnie na wielu „frontach”. Przez to możemy obserwować niską sprawność w wypełnianiu podstawowych funkcji układu instytucjonalnego w obszarze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Klasycznym przykładem takiego rozdrobnienia kompetencji i realizacji zadań przez wiele instytucji jednocześnie, a zatem przez nikogo do końca odpowiedzialnie, jest sfera regulacji stosunków wodnych i zabezpieczenia przeciwpowodziowego. W tym, ale także w wielu innych obszarach, konieczna jest koordynacja działań przez jedną instytucję, która jednocześnie byłaby odpowiedzialna za ostateczne wyniki i rozliczana z tych wyników.

Tabela 3. Działania na rzecz rolnictwa realizowane przez instytucje wspierające na szczeblu powiatu.

| Działania w zakresie:  | Odsetek wskazań |
|--|-----------------|
| <b>A. Podnoszenia konkurencyjności gospodarstw rolnych i produkcji rolnej</b>  |                 |
| Szkolenia, warsztaty – w zakresie pozyskiwania funduszy UE, tworzenia grup producentów, postępu rolniczego, produkcji ekologicznej, ochrony środowiska | 61,9            |
| Analizy opłacalności produkcji, plany rozwoju gospodarstw, biznes plany  | 28,6            |
| Pomoc w wypełnianiu wniosków o płatności bezpośrednie  | 23,8            |
| Organizacja wystaw, pokazów, wyjazdów studyjnych (wsparcie innowacji, produkcji zdrowej żywności, promocja produktów lokalnych)                        | 23,8            |
| Wsparcie rozwoju agroturystyki (informacja, promocja, doradztwo)   | 19,0            |
| Infrastruktura drogowa (budowa i remonty dróg)   | 14,2            |
| Scalania gruntów   | 9,5             |
| Pomoc w uzyskaniu kredytów preferencyjnych   | 9,5             |
| Inne, np. informacja dla rolników w aspekcie <i>cross compliance</i>   | 14,3            |
| razem <sup>a</sup>   | 95,2            |
| <b>B. Wsparcia sfery społecznej i ochrony środowiska przyrodniczego</b>  |                 |
| Obligatoryjne zadania z zakresu ochrony środowiska, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami. Usuwanie i utylizacja niebezpiecznych odpadów (azbest)     | 52,4            |
| Promocja przedsiębiorczości, szkolenia dla bezrobotnych, osób wykluczonych społecznie, rolników chcących podjąć działalność pozarolniczą               | 38,1            |
| Promocja żywności ekologicznej, produktów regionalnych (targi, wystawy itp.)   | 23,8            |
| Programy rolno-środowiskowe  | 19,0            |
| Dostęp do edukacji, ochrony zdrowia, kultury (ochrona dziedzictwa kultury wsi)   | 19,0            |
| Regulowanie stosunków wodnych (dofinansowanie)   | 14,3            |
| Infrastruktura społeczna wsi   | 14,3            |
| Wsparcie agroturystyki i turystyki wiejskiej   | 9,5             |
| Wsparcie odnawialnych źródeł energii   | 4,8             |
| razem <sup>a</sup>   | 80,9            |

<sup>a</sup> suma wiersza nie jest sumą kolumny (respondenci mogli wskazać więcej niż jedno działanie)

Źródło: badania ankietowe.

Znamienne jest, że w wypowiedziach respondentów na temat działań wspierających rolnictwo brakuje oryginalnych programów o charakterze lokalnym lub regionalnym, które pozwoliłyby wykorzystać endogeniczne uwarunkowania i zasoby rolnictwa i obszarów wiejskich. W większości jednostek realizuje się głównie obligatoryjne, przypisane do poszczególnych instytucji zadania. W wypowiedziach na temat wspólnych działań (tab. 4) respondenci nie podkreślają specyfiki regionalnej (np. realizacji przez wiele instytucji programu typu „Rozwój hodowli bydła simentalskiego w Beskidzie Niskim”)<sup>80</sup>. Instytucje działające w otoczeniu rolnictwa są też dosyć słabo ukierunkowane na priorytetowe traktowanie przedsięwzięć prowadzących do wielofunkcyjności rolnictwa, mimo że taka koncepcja wydaje się najbardziej uzasadniona, ze względu na cechy sektora rolnego w regionie objętym badaniem.

W działaniach na rzecz poprawy konkurencyjności i dochodowości działalności rolniczej dominuje wsparcie rolników w absorpcji funduszy unijnych.

<sup>80</sup> W takim programie mógłby uczestniczyć Instytut Zootechniki, Polski Związek Hodowców Bydła Simentalskiego, ODR, lokalne samorządy, Izba Rolnicza, ARiMR, ANR i inne instytucje.



Jednocześnie poprzez szkolenia, warsztaty, doradztwo, realizowane są zadania zmierzające do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego w rolnictwie. Relatywnie sporo działań dotyczy promocji rolnictwa ekologicznego, produkcji wyrobów regionalnych i lokalnych, agroturystyki. Słabiej wspierane są takie cele jak:

- zwiększanie płynności i adaptowalności czynników produkcji w rolnictwie (w tym mobilności zawodowej ludności rolniczej),
- postęp i wdrażanie nowych technologii,
- ułatwianie sprzedaży produktów i usług, m.in. poprzez wspieranie integracji pionowej rolnictwa w ramach łańcucha agrobiznesu,
- współdziałanie, kooperacja i integracja rolników (wspieranie kapitału społecznego),
- silniejsze powiązania gospodarstw rolnych z rynkiem finansowym (ułatwienie dostępu do kapitału i jego akumulacji oraz zarządzanie ryzykiem w rolnictwie).

Jak łatwo zauważyć większość instytucji realizuje wiele działań, te zaś z kolei w różny sposób przekładają się na określone procesy przekształceń gospodarstw rolnych. Ważną kwestią jest ilu rolników korzysta ze wsparcia instytucji w określonych sferach. Jak wynika z deklaracji ankietowanych, jest to około 50% (wypełnianie wniosków o dopłaty bezpośrednie), poprzez 15-30% (szkolenia) do 1,5-2% (wsparcie agroturystyki, przedsiębiorczości pozarolniczej).

Instytucje szczebla powiatowego współpracują przede wszystkim z samorządami terytorialnymi wszystkich szczebli, doradztwem rolniczym oraz agencjami rolnymi (tab. 4). W przypadku dwóch ankietowanych instytucji, tj. oddziałów powiatowych ARiMR oraz powiatowych zespołów ODR mamy do czynienia z koordynacją wewnętrzną w ramach jednej hierarchicznej struktury organizacyjnej. Oddziały powiatowe ARiMR koordynują swoją działalność z oddziałem regionalnym, zaś powiatowe zespoły doradztwa rolniczego współpracują z Centrum Doradztwa Rolniczego, natomiast organizacyjnie podlegają wojewódzkiemu ośrodkowi doradztwa rolniczego (WODR), który sprawuje nadzór nad ich działalnością i koordynuje ich pracę doradcą. Z kolei właściwym organem jeśli chodzi o tworzenie, przekształcanie i likwidację wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego jest sejmik województwa, a powoływania dyrektora WODR oraz rady społecznej doradztwa rolniczego – zarząd województwa<sup>81</sup>. Pomiędzy powiatowymi zespołami doradztwa rolniczego, WODR,

---

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 735, art. 23) podporządkowuje wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego samorządowi województwa, jednak WODR ma osobowość prawną, a pracownicy doradztwa nie są pracownikami samorządowymi.

a samorządem województwa istnieją zatem związki agencyjne (takich związków w ramach układu instytucjonalnego rolnictwa możemy zresztą znaleźć znacznie więcej). Mocodawcą (pryncypałem) jest samorząd województwa, wobec którego agentem (pełnomocnikiem) są wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, z kolei uwzględniając pewien stopień autonomii powiatowych zespołów doradztwa rolniczego oraz pełnienie nadzoru nad nimi przez WODR, można doszukiwać się relacji agencyjnych pomiędzy WODR (pryncypał) a PZDR (agent). Analizując współpracę i koordynację działań w ramach układu instytucjonalnego rolnictwa, należy mieć świadomość tego rodzaju związków agencyjnych i związanych z tym konsekwencji. Należy zatem pamiętać że:

- dobrobyt mocodawcy nie jest tożsamy z dobrobytem pełnomocnika, tym samym także cele realizowane przez agenta nie muszą pokrywać się z celami, które chce osiągać mocodawca,
- pomiędzy mocodawcą a agentem występuje asymetria informacji (pełnomocnik jako bezpośrednio zaangażowany w działania ma informacje niedostępne dla mocodawcy),
- zmniejszenie asymetrii informacji i tym samym zwiększenie wpływu na pełnomocnika (aby w pełni i skutecznie realizował cele mocodawcy), wymaga poniesienia określonych kosztów (systemy kontroli, koszty monitorowania agenta, systemy motywacyjne itd.),
- pryncypał i agent mogą stale podejmować działania polegające na zwiększeniu zależności drugiej strony oraz zmniejszeniu własnej zależności<sup>82</sup>,
- z relacjami agencji wiążą się takie negatywne zjawiska jak oportunizm<sup>83</sup>, pokuśa nadużycia (moral hazard), czy też pogoń za rentą<sup>84</sup>.

Usunięcie lub zmniejszenie ryzyka wystąpienia tego typu problemów oraz ich łagodzenie w sytuacji, gdy są nieuniknione (np. problem asymetrii informacji) jest jednym z kluczowych wyzwań na różnych szczeblach układu instytucjonalnego rolnictwa. Przede wszystkim jest to wyzwanie dla ustawodawcy i organów administracji centralnej i regionalnej, w aspekcie kształtowania reguł prawnych oraz struktur instytucjonalnych (w tym zależności organizacyjnych,

---

<sup>82</sup> J. Miroński, *Relacja agencji...*, s. 1-16.

<sup>83</sup> Zachowania oportunistyczne O.E. Williamson definiuje jako „przebiegłe dążenie do realizacji własnego interesu”, Zob. O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 60.

<sup>84</sup> Pogoń za rentą (*rent-seeking*) to zjawisko polegające na dążeniu przez osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub inne organizacje (np. grupy interesów) do uzyskania korzyści materialnych przez wywieranie wpływu na otoczenie gospodarcze lub stan prawny. Zob. A.O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review” 1974, 64 (3), s. 291-303.

podziału zadań i kompetencji nadzorczych), które byłyby przejrzyste<sup>85</sup> i relatywnie „odporne” na problemy wynikające z relacji agencyjnych. W działaniach bieżących istotne znaczenie w łagodzeniu tego typu problemów ma dobra koordynacja działalności wielu instytucji otoczenia rolnictwa oraz skuteczny nadzór pełnomocników ze strony podmiotów będących mocodawcą. W tym celu potrzebne jest też budowanie niezależnych systemów informacyjnych i kontrolnych oraz opracowanie przejrzystych mierników oceny efektywności poszczególnych instytucji.

Tabela 4. Koordynacja i współpraca instytucji szczebla powiatowego z innymi instytucjami na rzecz rozwoju rolnictwa

| Institucja<br>(ocena współpracy) <sup>a</sup> | Kto współ-<br>pracuje                    | Odsetek<br>ogółem       | Zakres współpracy <sup>b</sup>   |
|---|--|-------------------------|--|
| 1   | 2  | 3                       | 4  |
| Komisja Europejska (3,0)                      | OP ARiMR                                 | 9,5                     | - wykonywanie przepisów  |
| MRiRW<br>(4,0)                                | OP ARiMR<br>PZDR                         | 28,6                    | - polityka rolna<br>- wykonywanie (interpretacja) przepisów  |
| Banki - BGŻ, banki<br>spółdzielcze (3,62)     | OP ARiMR<br>PZDR                         | 57,1                    | - kredyty preferencyjne dla rolników   |
| CDR (4,17)                                    | PZDR                                     | 42,8                    | - koordynacja szkoleń, doskonalenie kadry  |
| WODR<br>(4,33)                                | w.a.<br><br>(wszystkie ankie-<br>towane) | 80,9                    | - koordynacja szkoleń, i działalności doradczej<br>- nadzór organizacyjny (PZDR)<br>- przekazywanie wiedzy (szkolenia kadry, wymiana informacji),<br>organizacja konferencji, wystaw |
| ANR<br>(3,8)                                  | w.a.                                     | 33,3                    | - wykonywanie przepisów<br>- konsultacje w zakresie sprzedaży ziemi<br>- scalenia, drogi do pól  |
| ARiMR<br>O/Region. (4,2)                      | OP ARiMR<br>Powiat                       | 23,8                    | - nadzór organizacyjny (OP ARiMR)<br>- informowanie rolników o programach, szkolenia   |
| ARiMR<br>O/Powiatowe<br>(4,43)                | PZDR<br>Powiaty                          | 72,2<br>bez OP<br>ARiMR | - pomoc rolnikom w uzyskiwaniu dopłat bezpośrednich (obslu-<br>ga wniosków)<br>- informowanie rolników o programach finansowanych ze<br>środków UE, szkolenia                        |
| ARR<br>(4,07)                                 | w.a.                                     | 66,7                    | - dopłaty do materiału siewnego,<br>- kwotowanie mleka - wymiana informacji  |
| Agencja Rozwoju Regio-<br>nalnego (3,0)       | PZDR                                     | 9,5                     | - staże okresowe   |
| Wojewoda<br>(4,67)                            | OP ARiMR<br>Powiaty                      | 33,3                    | - klęski żywiołowe<br>- scalanie gruntów<br>- melioracje, działania przeciwpowodziowe<br>- ochrona środowiska  |
| Samorząd województwa<br>(4,29)                | w.a.                                     | 66,7                    | - szkody łowieckie<br>- scalanie gruntów<br>- promocja produktów regionalnych i lokalnych<br>- promocja rolnictwa ekologicznego<br>- zabezpieczenia przeciwpowodziowe                |

<sup>85</sup> Brak przejrzystości wynika chociażby z podwójnej podległości, przykładowo nadzór nad działalnością agencji rolnych sprawuje MRiRW oraz Ministerstwo Finansów (w zakresie gospodarki finansowej). Z kolei WODR podlegają samorządowi wojewódzkiemu, zaś ich finansowanie pozostało w gestii właściwego wojewody, który je nadzoruje w aspekcie wydatkowanie środków publicznych.

cd tabeli 4.

|  |                  |                               |   |
|--|------------------|-------------------------------|---|
| Samorząd powiatu<br>(4,25)                             | OP ARiMR<br>PZDR | 100,0<br>bez<br>powia-<br>tów | - działania promocyjne, wystawy, pokazy<br>- kłeski żywiolowe<br>- szkolenia, warsztaty<br>- wymiana informacji, uzgadnianie wspólnych przedsięwzięć<br>- ochrona środowiska  |
| Urzędy pracy<br>(3,9)                                  | PZDR<br>OP ARiMR | 42,8                          | - staże dla bezrobotnych,<br>- kursy szkolenia na przekwalifikowanie rolników   |
| Uczelnie Wyższe<br>(4,0)                               | PZDR             | 14,3                          | - badania ankietowe w obszarze problemów rolnictwa, semina-<br>ria, szkolenia   |
| Samorząd gminy<br>(4,21)                               | w.a.             | 71,4                          | - imprezy promocyjne (zdrowa żywność, lokalne produkty,<br>agroturystyka, postęp rolniczy)<br>- szkolenia, wyjazdy studyjne<br>- szacowanie strat (kłeski żywiolowe)<br>- budowa i remonty dróg lokalnych<br>- inne (ochrona środowiska, scalenie gruntów, badanie gleby) |
| Izba Rolnicza<br>(3,77)                                | w.a.             | 61,9                          | - szkolenia, wymiana informacji<br>- szacowanie szkód   |
| Związek zawodowy<br>rolników (3,5)                     | PZDR             | 9,5                           | - interpretacja przepisów, konsultacje w zakresie działań na<br>rzecz rolnictwa   |
| LGD, Stowarzyszenia<br>lokalne<br>(4,25)               | PZDR<br>Powiaty  | 42,8                          | - targi, wystawy rolne (tradycyjna żywność, rolnictwo ekolo-<br>giczne), promocja agroturystyki<br>- pomoc LGD w uzyskaniu funduszy UE<br>- szkolenia   |
| Organizacje branżo-<br>we/grupy producenckie<br>(3,75) | PZDR<br>Powiaty  | 19,0                          | - wystawy, pokazy, działania promocyjne,<br>- szkolenia   |
| Stacja Chemiczno-<br>+Rolnicza (4,3)                   | PZDR<br>Powiaty  | 14,3                          | - badania gleby   |
| Inspekcja weterynaryjna<br>(4,5)                       | Powiaty          | 28,5                          | - zwalczanie chorób zakaźnych<br>- nadzór i profilaktyka  |
| Stowarzyszenia i związki<br>samorządowe (4,75)         | Powiaty          | 19,0                          | - wymiana stanowisk na temat problemów wsi i rolnictwa<br>- konsultacje aktów prawnych<br>- ochrona środowiska i infrastruktura   |
| GOK, GOŚiR<br>(4,67)                                   | Powiaty          | 14,3                          | - zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi<br>- sport i rekreacja dla dzieci z rodzin rolniczych  |

<sup>a</sup> skala od 1 do 5, gdzie 5 to ocena bardzo dobra

<sup>b</sup> kolejność odpowiedzi wg odsetka wskazań

Źródło: badania ankietowe.

Jak wynika z badań instytucji szczebla powiatowego, ich współpraca i koordynacja działań z niektórymi instytucjami jest determinowana wyłącznie przepisami prawnymi (Komisja Europejska, inspekcja weterynaryjna), w zdecydowanej większości przypadków jest jednak kompilacją przesłanek fakultatywnych i obligatoryjnych (wynikających z regulacji prawnych). Dominują przesłanki fakultatywne, tj. dobrowolna współpraca wynikająca z potrzeby lepszej realizacji zadań (biorąc za przykład współpracę z izbą rolniczą, na przesłanki prawne wskazało 7,7% ankietowanych, zaś fakultatywne 92,3%). Wszyscy respondenci deklarowali współpracę dobrowolną z takimi instytucjami, jak: agencja rozwoju regionalnego, związek zawodowy rolników, uczelnie wyższe, organizacje branżowe i grupy producentów, lokalne stowarzyszenia, stowarzyszenia

samorządowe oraz gminne ośrodki kultury (GOK) czy gminne ośrodki sportu i rekreacji (GOSiR).

Oceny współpracy z poszczególnymi instytucjami były pozytywne. W skali od 1 do 5 pkt, przeciętne oceny poszczególnych instytucji mieściły się w przedziale 3,0-4,75 (tab. 4). Instytucje, które działają bezpośrednio w lokalnym środowisku zyskiwały przeważnie nieco wyższe oceny, niż instytucje „oddalone” i takie, z którymi współdziałanie wynika z regulacji prawnych.

### **3.3. Ocena koordynacji działań na rzecz rolnictwa**

Wszystkich badanych, tj. przedstawicieli samorządów gminnych oraz instytucji szczebla powiatowego, zapytano, kto koordynuje współpracę z wymienionymi przez nich instytucjami oraz o ocenę tej koordynacji (w skali punktowej od 1 do 5, gdzie 5 to ocena najwyższa). Chodziło o to czy koordynatorem jest partner czy też instytucja, którą reprezentuje respondent. W większości przypadków respondenci nie byli w stanie wskazać, która instytucja koordynuje współpracę (dominowały odpowiedzi – „brak zdania”). Nawet jeżeli pojawiały się odpowiedzi wskazujące na koordynatora, to rzadko ich odsetek przekraczał 50%. Natomiast przeciętne oceny koordynacji (w przypadku, gdy koordynatorem był partner) były nieco niższe od ogólnej oceny współpracy. Te wyniki wskazują, że o ile możemy mówić o istnieniu sieci instytucji otoczenia rolnictwa, które w mniejszym lub większym zakresie współpracują ze sobą, o tyle bardzo trudne jest wskazanie koordynatorów takiej współpracy. Jeżeli współpraca dotyczy zadań obligatoryjnych, to zwykle regulacje prawne określają zadania i kompetencje poszczególnych instytucji, zatem to normy prawne przejmują rolę „biernego” koordynatora. Natomiast w przypadku działań fakultatywnych, współpraca dotyczy konkretnych przedsięwzięć i koordynacja ma zwykle charakter spontaniczny. Zazwyczaj ta instytucja, która jest głównym wykonawcą przedsięwzięcia przejmuje rolę koordynatora.

W opinii ankietowanych istnieje potrzeba koordynacji działań wielu instytucji na rzecz wsparcia rolnictwa. Dotyczy to także instytucji, z którymi większość badanych dosyć regularnie i od lat już współpracuje. Przykładem może być współpraca gmin z ODR czy izbą rolniczą (tab. 5). Samorządy terytorialne chciałyby mieć większy wpływ na tematykę szkoleń czy szerzej na merytoryczny zakres wspólnych działań, które w ich opinii należałoby lepiej dostosować do potrzeb rolników. Widać zatem pewne słabe strony dotychczasowej współpracy i potwierdzenie tezy, że w wielu wspólnych działaniach gminy są partnerem biernym, a zasadnicze decyzje podejmują instytucje, z którymi współpracują. Zakres i jakość koordynacji wspólnych przedsięwzięć jest jednak dla gmin nie w pełni zadowalająca.

W wypowiedziach samorządowców pojawia się także postulat współpracy i koordynacji działań z instytucjami, z którymi dotychczas takiej współpracy nie było lub była sporadyczna. Dotyczy to m.in. uczelni wyższych i instytucji badawczo-rozwojowych związanych z rolnictwem<sup>86</sup>, które powinny współpracować z samorządami przy opracowywaniu i wdrażaniu innowacji, rozpowszechnianiu wiedzy ekonomicznej i rolniczej<sup>87</sup>, w edukacji ustawicznej, dostosowaniu kierunków i programów studiów do potrzeb praktyki gospodarczej i rozwoju rolnictwa. Przedstawiciele gmin widzą także potrzebę współpracy z organami administracji centralnej, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi czy Ministerstwem Gospodarki. Obszar koordynacji i współpracy dotyczyć powinien takich zagadnień jak energia odnawialna, ograniczanie wykluczenia informatycznego na wsi oraz przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Samorządy oczekują lepszej koordynacji działań z agencjami rolnymi. W przypadku ARiMR chodzi o lepsze dostosowanie wsparcia rolnictwa z funduszy UE do specyfiki sektora w regionie i lokalnych potrzeb. Otwarte jest natomiast pytanie, na ile ARiMR rzeczywiście może działać elastycznie, tj. prowadzić działania adresowane, uwzględniając postulaty różnych instytucji współpracujących z nią we wsparciu rolnictwa. Wydaje się, że w obecnym gorszej sytuacji prawnej jest to bardzo ograniczone, chociaż niemożliwe. Samorządowcy oczekują też szerszej współpracy z Agencją Nieruchomości Rolnych, widząc w tej instytucji nie tylko podmiot zarządzający zasobami ziemi w posiadaniu Skarbu Państwa, lecz instytucję o olbrzymim znaczeniu dla przemian w strukturze agrarnej rolnictwa, co w regionie Polski południowo-wschodniej jest podstawowym warunkiem rozwoju sektora i obszarów wiejskich.

Potrzebę koordynacji działań na rzecz rolnictwa dostrzegali także przedstawiciele instytucji szczebla powiatowego (tab. 5). Wskazywali oni konieczność szerszej współpracy z uczelniami wyższymi i instytutami naukowo-badawczymi, szczególnie we wdrażaniu nowych technologii oraz realizacji badań zamawianych ze sfery praktyki gospodarczej. Ponadto dostrzegali konieczność lepszej koordynacji działań z doradztwem rolniczym, izbą rolniczą i innymi organizacjami zrzeszającymi rolników, a także agencjami rol-

---

<sup>86</sup> Są to na przykład: Centralny Ośrodek Badania Roślin Uprawnych, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Instytut Zootechniki, Instytut Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa, Instytut Warzywnictwa, Instytut Ekonomiki i Gospodarki Żywnościowej. Zob. G. Spychalski, *Jakość instytucji wspierających wieś i rolnictwo w Polsce*, [w:] *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2009, s. 319-320.

<sup>87</sup> Szczególnie poprawy świadomości rolników na temat mechanizmów rynkowych, konkurencji, procesów globalizacji i Wspólnego Rynku.

nymi i organami administracji centralnej (m.in. MRiRW). Z wypowiedzi tych nasuwa się wnioski, że potrzeba lepszej koordynacji działań w sferze rolnictwa, dotyczy zarówno poziomych jak i pionowych struktur układu instytucjonalnego. Jest to tym bardziej istotniejsze, że układ ten jest rozproszony.

Tabela 5. Potrzeba koordynacji wspólnych działań instytucji lokalnych i innych podmiotów otoczenia rolnictwa – w opinii ankietowanych

| Instytucja   | Przedmiot koordynacji  | % wskazań |           |
|--|--|-----------|-----------|
|  |  | gminy     | pozostałe |
| ODR, instytucje szkoleniowe, konsultingowe             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- tematyka szkoleń, kursów, wystaw, pokazów itp.</li> <li>- promocja alternatywnych źródeł dochodów w rolnictwie i przedsiębiorczości pozarolniczej</li> <li>- promocja rolnictwa tradycyjnego i ekologicznego,</li> <li>- organizowanie szkoleń zwiększających wiedzę i umiejętności rolników w zakresie pozyskiwania funduszy UE</li> </ul>   | 17,5      | 14,3      |
| IR, inne organizacje zrzeszające rolników              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- uzgadnianie stanowisk w zakresie zmian prawnych,</li> <li>- wspieranie rolników w pozyskaniu funduszy UE (przeływ informacji, szkolenia),</li> <li>- tworzenie grup producenckich,</li> <li>- poprawa pozycji przetargowej rolników na rynku,</li> <li>- organizacja zbytu produktów rolnych,</li> <li>- wsparcie rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego,</li> <li>- promocja rolnictwa tradycyjnego i ekologicznego, produkcji zdrowej żywności, lokalnych wyrobów itd.</li> </ul>   | 14,3      | 9,5       |
| Uczelnie wyższe, instytucje badawczo-rozwojowe         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- opracowywanie i wdrażanie innowacji</li> <li>- rozpowszechnianie wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego, agroturystyki, działów specjalnych rolnictwa</li> <li>- promocja rolnictwa jako źródła utrzymania i potencjalne miejsce pracy</li> <li>- edukacja ustawiczna, specjalistyczne formy kształcenia</li> <li>- poprawa świadomości ekonomicznej rolników</li> <li>- dostosowanie kierunków studiów, programu i metod dydaktycznych do współczesnych potrzeb rolnictwa</li> <li>- prowadzenie badań zamawianych</li> </ul> | 9,5       | 19,0      |
| Administracja rządowa (Ministerstwo Gospodarki, MRiRW) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- energia odnawialna; biogaz, biopaliwa, energetyka wiatrowa</li> <li>- współpraca w zakresie dostępu na wsi do Internetu</li> <li>- przekształcenia strukturalne (m.in. scalanie gruntów)</li> </ul>   | 9,5       | 4,8       |
| Powiaty  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- sprawy geodezyjne, przekazywanie map,</li> <li>- scalenia gruntów</li> </ul>  | 9,5       | -         |
| Koła łowieckie   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- szacowanie szkód i odszkodowań dla rolników</li> <li>- gospodarka łowiecka</li> </ul>   | 7,9       | -         |
| Jednostki certyfikujące                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- promocja zdrowej żywności, rolnictwa ekologicznego,</li> <li>- certyfikacja lokalnych wyrobów</li> </ul>  | 7,9       | -         |
| WFOŚ   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ochrona środowiska naturalnego</li> </ul>   | 7,9       | -         |
| ARiMR  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wsparcie rolnictwa (zwłaszcza w zakresie modernizacji gospodarstw i przemian pokoleniowych)</li> <li>- wsparcie alternatywnych źródeł dochodów i przedsiębiorczości pozarolniczej oraz odnowa wsi</li> <li>- zalesienia gruntów rolnych</li> </ul>  | 7,9       | -         |
| ANR  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- zakup gruntów przez rolników</li> <li>- wsparcie przekształceń struktury agrarnej w rolnictwie</li> </ul>   | 6,4       | 9,5       |
| Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- waloryzacja obszarów zmeliorowanych (szczegółowo),</li> <li>- działania przeciwpowodziowe (większy wpływ samorządu na decyzje w tym zakresie, długofalowe plany działań)</li> </ul>   | 4,8       | 4,8       |

cd. tabeli 5

|  |   |       |       |
|--|---|-------|-------|
| Organy szczebla wojewódzkiego  | - szkody powstałe w wyniku działania zwierząt chronionych<br>- lokalne drogi  | 4,8   | -     |
| Inspekcja weterynaryjna  | - profilaktyka chorób zakaźnych<br>- badanie zwierząt   | 4,8   | -     |
| ARR  | - promocja żywności tradycyjnej (wytrobów lokalnych i regionalnych)<br>- wsparcie posiłków dla dzieci na wsi<br>- informacje na temat dodatkowych płatności (np. do tytoniu) oraz organizacji interwencyjnego skupu produktów rolnych | 4,8   | 4,8   |
| Grupy producentów  | - współpraca w zakresie promocji grup, marketingu produktów   | 3,2   | -     |
| Centrale nasienne  | - nowoczesne, wysokowydajne odmiany roślin (współpraca w zakresie promocji i wdrażania)   | 3,2   | -     |
| Nadleśnictwa   | - zalesianie gruntów rolnych  | 3,2   | -     |
| Instytucje pozarządowe   | - ochrona dziedzictwa kulturowego wsi i rolnictwa,<br>- ochrona przyrody (koordynacja działań)  | 3,2   | -     |
| Urzędy pracy   | - przekwalifikowanie rolników   | -     | 9,5   |
| Nadleśnictwa   | - opracowywanie wniosków o zalesianie   | -     | 4,8   |
| razem  |   | 88,9  | 52,4  |
| Czy współpraca z innymi instytucjami wymaga koordynatora zewnętrznego?   |   |       |       |
| - Tak, wymaga koordynatora zewnętrznego  |   | 12,7  | 19,0  |
| - Nie, nie ma takiej potrzeby  |   | 38,1  | 57,1  |
| - Brak zdania  |   | 49,2  | 23,8  |
| razem  |   | 100,0 | 100,0 |
| <u>Kto powinien być koordynatorem (propozycje):</u>  |   |       |       |
| Organy administracji centralnej, MRiRW, Izba rolnicza, Samorząd powiatowy, Samorząd wojewódzki, Centrum Doradztwa Rolniczego, centrala ARiMR   |   |       |       |
| <u>Obszar koordynacji:</u>   |   |       |       |
| Kłęski żywiołowe – przeciwdziałanie, łagodzenie skutków. Przemiany strukturalne w rolnictwie (m.in. przemiany struktury agrarnej). Rozbudowa infrastruktury drogowej i sanitarnej. Tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem. Kontrola organów audytowych KE. |   |       |       |

*Źródło: badania ankietowe.*

Ogółem potrzebę współpracy i koordynacji działań na rzecz rolnictwa deklarowało blisko 89% ankietowanych przedstawicieli gmin oraz 52,4% przedstawicieli pozostałych instytucji. Co trzeci ankietowany wskazywał więcej niż jedną instytucję, z którą należałoby koordynować działania. Oznacza to, iż istnieją niezagospodarowane pola współpracy, jednocześnie wiele dotychczasowych obszarów współdziałania należy lepiej koordynować. Z wypowiedzi respondentów wynika chociażby, iż liczne wspólne działania na rzecz rolnictwa wymaga szerszych uzgodnień i uwzględnienia postulatów partnerów, w tym ich sugestii w procesie ewaluacji projektów.

Zdaniem ankietowanych, wiele działań programowanych przez instytucje szczebla centralnego nie uwzględnia specyfiki rolnictwa w regionie, a udział samorządów lokalnych lub innych instytucji działających w bezpośrednim „kontakcie” z rolnikami, w koordynacji tych przedsięwzięć pomógłby tę niedoskonałość usunąć. Z wypowiedzi respondentów można też odnieść wrażenie, iż brak jest odpowiedniej platformy do tego aby włączać różne instytucje, w tym samorządy lokalne do wspólnych działań, lub chociażby programując działania uwzględniać postulaty i sugestie innych partnerów.



Ankietowani dostrzegają potrzebę koordynacji działań z wieloma podmiotami, nie wskazują jednak lidera, który mógłby przejąć inicjatywę w tworzeniu skoordynowanych mechanizmów wsparcia rolnictwa. Blisko połowa przedstawicieli gmin (49,2%) oraz 23,8% pozostałych ankietowanych nie ma zdania na temat tego, czy potrzebny byłby koordynator zewnętrzny (tab. 5). W przypadku gmin, co trzeci badany deklaruował brak potrzeby koordynatora zewnętrznego, zaś jedynie 12,7% wyrażało odmienną opinię, przy czym niemal każdy z respondentów wymieniał inną instytucję, która mogłaby pełnić taką rolę. W przypadku przedstawicieli instytucji szczebla powiatowego, odsetek ankietowanych deklaruujących potrzebę koordynatora zewnętrznego był nieco wyższy (19%), ale też znacznie więcej ankietowanych miało zdanie przeciwne (57,1%). Może to oznaczać, że badane instytucje raczej nie oczekują, aby jakiś podmiot trwale kierował i koordynował działania w ramach sieci instytucjonalnej rolnictwa.

Wielość obszarów wymagających koordynacji świadczy, iż poszczególne instytucje działają w rzeczywistości „rozproszonych kompetencji” i są odpowiedzialne za wycinek spraw związanych z funkcjonowaniem i rozwojem rolnictwa.

Badane instytucje, zwłaszcza samorządy terytorialne, widzą się w pozycji podmiotów wspierających inne instytucje w działaniach (pomagających we właściwym adresowaniu wsparcia, udostępniających informację, promujących określone przedsięwzięcia itd.), gdyż ich kompetencje w zakresie wsparcia rolnictwa i koordynowania tej sfery są bardzo ograniczone. Ponadto są one obciążone licznymi obowiązkowymi zadaniami, na które z trudem wystarcza im środków finansowych, zatem angażowanie się w dodatkowe (fakultatywne) zadania jest bardzo utrudnione.

Respondenci dostrzegają potrzebę koordynacji wsparcia rolnictwa w następujących obszarach:

- poprawa jakości kapitału ludzkiego i lepsze wykorzystanie szans jakie dają instrumenty WPR,
- promocja pewnych kierunków produkcji rolnej i typów rolnictwa, które wydają się przyszłościowe (rolnictwo ekologiczne, tradycyjna żywność),
- promocja przedsiębiorczych postaw i tworzenie alternatywnych źródeł dochodów w rolnictwie oraz miejsc pracy na wsi,
- usprawnienie szacowania szkód i wypłat odszkodowań dla rolników z tytułu klęsk żywiołowych i działania dzikich zwierząt,
- działania zmniejszające zagrożenia w rolnictwie, związane z warunkami przyrodniczymi (zabezpieczenia przeciwpowodziowe itd.) oraz koniunkturą rynkową (organizacja obrotu rolnego, tworzenie grup producenckich, poprawa pozycji rolników na rynku),
- wsparcie przemian struktury agrarnej i modernizacji (rozbudowy) infrastruktury wiejskiej (w tym dróg lokalnych i dróg do pól).

Z punktu widzenia instytucji lokalnych te działania wydają się decydujące dla lepszego funkcjonowania i rozwoju rolnictwa. Jednocześnie postrzegają swoją rolę w tym zakresie, jako element szerszej, wielopodmiotowej sieci instytucji, które wspierają rolnictwo.

Respondentów poproszono o wskazanie głównych barier w współpracy i koordynacji działań z innymi instytucjami otoczenia rolnictwa, przy czym instytucje te zostały pogrupowane według ich rodzajów (tab. 6).

Większość barier współpracy i koordynacji działań z instytucjami krajowymi jest podobna (tab. 6). Poniżej przedstawiono najczęściej wskazywane problemy oraz pewne konkluzje i wnioski, jakie nasuwają się z analizy wypowiedzi respondentów:

1. Ograniczone kompetencje w zakresie wsparcia rolnictwa, rozumiane tu nie jako brak wiedzy, umiejętności i doświadczenia lecz jako brak odpowiednich prerogatyw prawnych (jasno określonych uprawnień) do określonych działań. Problem ten pogłębia brak odpowiednich regulacji prawnych lub wadliwe regulacje prawne (np. przepisy, które można różnie interpretować).

Nie dezawuuując tych barier, szczególnie związanych z jakością prawa, wypowiedzi respondentów mogą świadczyć o dominacji mentalności urzędniczej i oczekiwania jeszcze większej formalizacji w zakresie określania zadań i kompetencji poszczególnych instytucji.

2. Sformułowaną wyżej tezę o potrzebie większego formalizmu i uregulowania wielu sfer przez przepisy prawne, w opinii części ankietowanych, wspierają też wypowiedzi wskazujące na chaos kompetencyjny w obszarze będącym przedmiotem zainteresowania. Przejawia się on w nakładaniu się na siebie kompetencji wielu instytucji, braku jednoznacznie określonych reguł i uprawnień, ram działania (warunków brzegowych), kompetencji w łańcuchu decyzyjnym itd. Brak jest też arbitra, który by porządkował rzeczywistość i wymuszał kompromis między sprzecznymi interesami.

Przedstawione problemy mają zapewne miejsce i bez wątpienia należy podjąć działania, aby usuwać tego typu realne przeszkody. Niemniej niektóre z formułowanych problemów można uznać za przejaw histerezy instytucjonalnej. Są wyrazem trudności instytucji w dostosowaniu się do zmieniających się warunków (np. wynikających z integracji europejskiej) i wyzwań współczesności (np. postępujących procesów globalizacji). Dowodzą trudności w uczeniu się jak funkcjonować w zmieniających się warunkach i oczekiwania, iż ktoś (państwo, instytucje wyższego szczebla) poprzez regulacje prawne wszystko uporządkuje i jednoznacznie określi kompetencje i zadania poszczególnych instytucji.

Tabela 6. Bariery współpracy i koordynacji działań na rzecz rolnictwa instytucji szczebla lokalnego z innymi podmiotami

| Rodzaj instytucji                              | Bariery współpracy/koordynacji  | Odszetek wskazań |
|--|---|------------------|
| Instytucje szczebla UE                         | • brak doświadczenia  | 10,7             |
|  | • trudności w przepływie informacji   | 7,1              |
|  | • bariery językowe i biurokratyczne   | 7,1              |
|  | • brak kompetencji  | 3,6              |
|  | • brak regulacji prawnych   | 3,6              |
|  | ogółem <sup>a</sup>   | 32,2             |
| Organy administracji rządowej, agencje rządowe | • bariery biurokratyczne  | 26,2             |
|  | • ograniczone kompetencje w zakresie wsparcia rolnictwa   | 25,0             |
|  | • brak środków finansowych umożliwiających podjęcie inicjatyw odpowiadających potrzebom rolników                    | 14,3             |
|  | • trudności w przepływie informacji   | 4,8              |
|  | • wadliwe prawo   | 3,6              |
|  | • brak długofalowej polityki rozwoju rolnictwa  | 2,4              |
| • brak zainteresowania współpracą              | 2,4   |                  |
|  | ogółem <sup>a</sup>   | 57,1             |
| Samorząd szczebla wojewódzkiego i powiatowego  | • brak środków finansowych umożliwiających podjęcie inicjatyw w zakresie współpracy (obligatoryjne zadania)         | 33,4             |
|  | • ograniczone kompetencje   | 19,0             |
|  | • chaos kompetencyjny   | 11,9             |
|  | • biurokracja   | 10,7             |
|  | • wadliwe prawo, brak regulacji   | 6,0              |
|  | • brak zainteresowania współpracą   | 6,0              |
|  | • trudności z przepływem informacji   | 2,4              |
|  | ogółem <sup>a</sup>   | 56,0             |
| Gminy, związki gmin                            | • brak dodatkowych środków finansowych umożliwiających podjęcie inicjatyw w zakresie współpracy                     | 25,0             |
|  | • ograniczone kompetencje dla kształtowania współpracy  | 17,9             |
|  | • brak zainteresowania ze strony innych jednostek (gmin, powiatów)  | 8,3              |
|  | • szereg zadań obligatoryjnych, które wymagają znacznych nakładów finansowych ogranicza pole do działań dodatkowych | 4,8              |
|  | • chaos kompetencyjny   | 4,8              |
|  | • biurokracja   | 3,6              |
|  | ogółem <sup>a</sup>   | 41,7             |
| Organizacje zrzeszające rolników               | • brak środków finansowych na wspólne (fakultatywne) działania  | 29,8             |
|  | • ograniczone kompetencje   | 10,7             |
|  | • brak wymiany informacji, mała wiedza na temat funkcjonowania wielu organizacji, mała dostępność tych organizacji  | 10,7             |
|  | • brak zainteresowania współpracą ze strony tych organizacji  | 9,6              |
|  | • chaos kompetencyjny, powielanie się kompetencji   | 6,0              |
|  | • brak dobrych przykładów i dobrych praktyk w zakresie współpracy   | 4,8              |
|  | • bariery biurokratyczne, wadliwe regulacje prawne  | 3,6              |
|  | ogółem <sup>a</sup>   | 51,2             |
| Instytucje wspierające rolnictwo np. ODR       | • brak środków finansowych na wspólne inicjatywy  | 34,5             |
|  | • brak wymiany informacji, mała wiedza o działaniach i planach tych instytucji                                      | 11,9             |
|  | • ograniczone kompetencje   | 10,7             |
|  | • obawa przed konkurencją   | 9,5              |
|  | • brak jasności i przejrzystości działań (strategiczne cele, efekty itd.)   | 8,4              |
|  | • chaos kompetencyjny, powielanie się kompetencji   | 4,8              |
|  | • bariery biurokratyczne  | 4,8              |
|  | • brak regulacji prawnych   | 2,4              |
|  | ogółem <sup>a</sup>   | 52,4             |

<sup>a</sup> suma wiersza nie jest sumą kolumny, gdyż respondenci mogli wskazać więcej niż jedną barierę

Źródło: badania ankietowe.

3. Brak środków finansowych umożliwiających podjęcie inicjatyw na rzecz współpracy.

Jest to bez wątpienia poważne ograniczenie, co nie znaczy, że nie można go łagodzić, a nawet pokonywać. Jednym ze sposobów jest chociażby zmniejszenie kosztów transakcyjnych związanych ze wsparciem rolnictwa i poprawa efektywności działań wielu instytucji. Instytucje otoczenia rolnictwa często funkcjonują, jak wiele innych systemów w Polsce (choćby służba zdrowia czy system sądowniczy), w rzeczywistości, gdzie płaci się za działanie, a nie za jego efekty. Oczywiście zmiana systemu finansowania, poprzez powiązanie go z efektami (w sektorze publicznym powoli wprowadzana wraz z wdrażaniem budżetowania zadaniowego) nie jest łatwa. Niesie ze sobą np. groźbę jeszcze większej biurokratyzacji i efektu „przerostu formy nad treścią”. Nadmiernie rozbudowana i zdetalizowana sprawozdawczość, zamiast wspomagać zarządzanie, może wprowadzać szum informacyjny lub nawet stać się narzędziem zakłamywania rzeczywistości (tak jak ma to miejsce w przypadku rachunkowości niesłusznie nazwanej „kreatywna”). Koniecznością jest zatem wprowadzanie takich systemów finansowania zadań w sferze publicznej, aby reguły rachunku nakładów i efektów nie powodowały rozrostu formalizmu i biurokracji<sup>88</sup>. To duże wyzwanie, bowiem jeżeli nie zrobi się tego dobrze, efekt będzie odwrotny.

4. Zły przepływ informacji (brak wiedzy co do zakresu zadań i kompetencji innych partnerów, realizowanych przez nich projektów oraz możliwości wspólnych skoordynowanych działań).

Takie wypowiedzi, chociaż zapewne uzasadnione, wskazywać mogą jednocześnie na niewłaściwe kompetencje ludzi pracujących w instytucjach otoczenia rolnictwa, dlatego że są mało elastyczni, nie potrafią korzystać dostatecznie ze zdobyczy informatyzacji, wyszukiwać partnerów, których zasoby intelektualne, materialne i inne oraz doświadczenie i kompetencje, mogłyby przysłużyć się do rozwiązania wspólnych problemów (brak myślenia sieciowego).

Z badań wynika, iż 88,9% przedstawicieli powiatowych zespołów doradztwa rolniczego odczuwa w swojej działalności na rzecz rolnictwa konkurencję podmiotów sektora prywatnego. Takich wypowiedzi nie było natomiast ze strony przedstawicieli samorządów terytorialnych oraz oddziałów powiatowych ARiMR, co wskazuje, że działalność tych instytucji w zakresie wsparcia rolnictwa jest „niekomercyjna”. Natomiast wiele działań ODR jest już odpłatnych dla rolników i w sferę usług konsultingowych (także edukacyjnych) coraz szerzej wkracza sektor prywatny. Zdaniem większości przedstawicieli doradztwa pu-

---

<sup>88</sup> W tym celu potrzebne jest wprowadzanie prostych i łatwych w interpretacji i ocenie wskaźników, mierzących efekty działalności instytucji oraz pozwalających wycenić koszty tych działań w powiązaniu z efektami.

blicznego, konkurencja prywatna zagraża pozycji ODR w tej sferze. Przedstawiciele ODR wskazują na „liczne przypadki nieuczciwej konkurencji”, „wykorzystywanie niewiedzy i naiwności rolników”. To powoduje ich zdaniem „zamieszanie na rynku i podrywa autorytet publicznych instytucji doradczych”. Takie wypowiedzi – pomijając kwestię obiektywizmu i rzetelności oceny sytuacji – mogą świadczyć, iż przedstawiciele publicznego doradztwa nie są przyzwyczajeni do działania w konkurencyjnym środowisku, postrzegają konkurencję tylko jako zagrożenie, a nie jako motywację do poprawy własnej efektywności. Można powiedzieć, iż dominuje postawa „urzędnicza” a nie „merkantylna”; brak gotowości do współpracy z sektorem prywatnym (po to, aby „podłączyć się” do unikalnych kompetencji), i postrzeganie go jedynie jako konkurenta. Tymczasem doświadczenie i kapitał zaufania jaki posiada publiczne doradztwo wśród rolników, a którego brakuje podmiotom prywatnym, mogłyby być wykorzystane do tworzenia sieci współpracy, w ramach której podmioty prywatne dostarczałyby z kolei tych kompetencji i atutów, których brakuje ODR (w szczególności chodzi o wąską, specjalistyczną wiedzę, elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość). W takiej sieci ODR, zważywszy na swoją pozycję, zasoby i doświadczenie mógłby być koordynatorem działań, przy realizacji konkretnych projektów. Taka forma działania, pozwalając wydobyć efekty synergii, byłaby zapewne korzystna zarówno dla świadczeniodawców (większa skuteczność działań, lepsze, bardziej kompleksowe dostosowanie oferty do potrzeb rolników, pomnażanie dochodów), jak i świadczeniobiorców (lepsza jakość usług). Ponadto środki publiczne kierowane do doradztwa rolniczego, byłyby zapewne bardziej efektywnie wykorzystane.

Współpraca i koordynacja działań wielu instytucji tworzących sieć instytucjonalną rolnictwa, nie jest celem samym w sobie, lecz koniecznym warunkiem do ociążnięcia celów w zakresie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Współpraca i koordynacja działań może bowiem prowadzić do lepszego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji instytucji, w tym kapitału intelektualnego i kapitału finansowego, które zawsze są ograniczone w stosunku do potrzeb związanych z działaniami na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa. Może ona prowadzić do ujawnienia się efektu synergicznego, tj. poprzez współdziałanie różnych instytucji, uzyskania efektu większego niż suma efektów poszczególnych działań. Może także skutkować uzyskaniem dodatkich efektów skali, co pozwala obniżyć koszty usług.

Newralgicznym problemem naszych czasów, także w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, jest zdolność do innowacji i elastyczności działania. Wiąże się to także z potrzebą „twórczej destrukcji”, tzn. burzenia starych struktur, nawyków i sposobów działania po to, aby zrobić miejsce dla nowych

bardziej efektywnych, innowacyjnych. Wyniki badań sondażowych pokazują dosyć duży „opór materii” w tym względzie. Z wypowiedzi respondentów raczej wynika potrzeba bardziej precyzyjnego określenia kompetencji wielu instytucji, lepszego zhierarchizowania pewnych obszarów kompetencji i zadań, bardziej precyzyjnych regulacji prawnych itd. Brak elastyczności to bariera innowacji, gdyż jest równoznaczny z niezdolnością odchodzenia od zastanego, starego. Przy szybkiej obecnie zmianie otoczenia, przy starzeniu się doświadczeń i wiedzy ta niezdolność staje się jedną z głównych barier w efektywnym funkcjonowaniu instytucji<sup>89</sup>.

Współcześnie siła wielu instytucji (tak jak przedsiębiorstw na zglobalizowanym rynku), w coraz większym stopniu polega na kompetencjach do których można „się podłączyć”. Ankietowani narzekają natomiast na brak kompetencji instytucji, który ujawnia się w rozwiązywaniu określonych problemów rolnictwa i obszarów wiejskich lub na chaos kompetencyjny. Oczywiście kompetencje są tu rozumiane przez respondentów jako prawo (swoboda) realizacji określonych działań, a nie jako know how. Niemniej wydaje się, że często podkreślany brak kompetencji nie wynika z tego, iż jakiejś instytucji nie wolno realizować pewnych zadań, ale raczej z tego, że instytucje te nie bardzo wiedzą jaka mogłaby być ich rola w określonych projektach, nie chcą się narażać na kłopoty w razie przekroczenia jakichś przepisów lub najzwyczajniej nie mają odpowiedniej wiedzy i chęci, a nade wszystko środków, aby angażować się w projekty i przedsięwzięcia, które wykraczają poza ich obligatoryjne zadania. Widać także zamykanie się w obrębie własnych struktur i niechęć do eksternalizacji działań.

Dominuje także krótkoterminowy horyzont określonych działań (liczne instytucje, o których mówimy, są jednostkami sektora budżetowego, o aktywności określanej przez budżety roczne), a problemy rolnictwa wymagają zwykle działań długofalowych, których efekty będą widoczne dopiero po kilku latach.

Szczególnie trudne jest zarządzanie i koordynowanie siecią instytucji realizujących określony program (rozwiązujących określony problem). Jest to podobne do zadania dyrygenta, który musi dyrygować (kierować) orkiestrą. Tyle, że większość z ankietowanych instytucji widzi się raczej w roli członka orkiestry, który najlepiej aby grał tylko na tym instrumencie, na którym od lat gra i na dodatek dobrze, żeby w repertuarze były utwory, które już wielokrotnie przećwiczył i wykonał. Istnieje opór przed zmianami, niechęć do „improwizacji”, nie mówiąc już o „twórczej destrukcji”.

Instytucje, które mogłyby być koordynatorem sieci muszą posiadać przewagę informacyjną (możliwość szybkiego pozyskiwania, przetwarzania i przy-

---

<sup>89</sup> W. Szymański, *Niepewność...*, s. 197-198.

swajania informacji) i dużą elastyczność. Te cechy pozwalają im trafnie identyfikować, ale i aktywnie oddziaływać na potrzeby klientów (beneficjentów) ich działań. Chodzi o to aby w procesie koordynacji skupić się nie na zasobach innych „podwykonawców” i ich roli, ale na interesie klientów. Kluczem do sukcesu jest pełna i wiarygodna informacja z jednej strony o potrzebach klientów/beneficjentów, z drugiej zaś o kompetencjach, zasobach i możliwościach działania instytucji, które mogłyby tworzyć sieć „wykonawców”.

Komputeryzacja i internetyzacja stworzyły całkiem nowe warunki infrastrukturalne do prowadzenia rozwiniętej współpracy i koordynacji działań. Dziwić może zatem często podkreślany brak informacji na temat działalności innych instytucji, nie mówiąc już o właściwym rozpoznaniu potrzeb klientów/beneficjentów. Wydaje się, iż wykorzystanie narzędzi i kanałów informatycznych, tworzenie baz danych i systemów przetwarzania informacji jest ważnym obszarem, którego właściwe wykorzystanie może poprawić koordynację w ramach sieci instytucji działających na rzecz rolnictwa (czy też tworzenie takiej sieci). Jest to także obszar, który winien być coraz powszechniej wykorzystywany do komunikacji i interakcji instytucji otoczenia rolnictwa i gospodarstw rolnych.

Należy tworzyć w otoczeniu rolnictwa struktury organizacyjne w otoczeniu rolnictwa zbudowane wokół projektów (gospodarczych, społecznych, środowiskowych), realizowanych przez współpracujące ze sobą różne instytucje (ich komórki), tworzące sieć połączeń na czas wykonania danego projektu i zmieniające konfigurację sieci przy wdrażaniu kolejnego projektu. W tym aspekcie, szczególnie do realizacji wydzielonych projektów (programów operacyjnych) potrzebny jest koordynator-integrator. Doświadczenia z funkcjonowania w tego typu strukturach są już dostępne zarówno ze sfery przedsiębiorstw, jak i różnych instytucji sektora publicznego, czy też trzeciego sektora (stowarzyszenia, organizacje branżowe itd.) w ramach realizacji projektów unijnych. Z tych doświadczeń należy korzystać na szerszą skalę, a zatem rozwiązywanie określonych problemów wsi i rolnictwa za pomocą funduszy publicznych, powinno w coraz szerszym zakresie być realizowane w modelu operacyjnym (projektowym). Być może to pozwoli „wymusić” na wielu instytucjach, realizujących częściowo te same lub podobne zadania, współpracę i koordynację w interesie ostatecznych beneficjentów tych działań. Należy też pamiętać, że są nimi nie tylko rolnicy i mieszkańcy wsi ale także społeczeństwo, które chce korzystać z dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych tworzonych przez rolników.

## Literatura

- Drucker P.F., *The Age of Discontinuity*, NI Transation, New Brunswick 1994.
- Jansen M.C., Meckling W.H., *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, vol. 3.
- Krueger A.O., *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review” 1974, 64 (3).
- Miroński J., *Relacja agencji w teorii przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 4.
- Spychalski G., *Jakość instytucji wspierających wieś i rolnictwo w Polsce*, [w:] *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, K. Duczowska-Małysz (red.), A. Szymecka, Wyd. SGH, Warszawa 2009.
- Szymański W., *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011.
- Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, WN PWN, Warszawa 1998.



### **III. KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA POMIĘDZY INSTYTUCJAMI SZCZEBŁA LOKALNEGO DZIAŁAJĄCYMI NA RZECZ ROLNICTWA JAKO STYMULATOR I BARIERA ROZWOJU (PRZYPADKOWO POWIATU GOSTYŃSKIEGO)**

#### **Wstęp**

Rolnictwo jest działem gospodarki narodowej, który podlega ciągłym przekształceniom. Wiąże się to zarówno z przemianami społeczno-ekonomicznymi zachodzącymi na obszarach wiejskich, a w tym postępującym procesem dezagraryzacji, jak również z kierunkami reformy WPR na lata 2014-2020 ściśle powiązanymi ze Strategią Europa 2020, czy też z procesami postępującej liberalizacji i globalizacji stosunków gospodarczych w skali planetarnej [Zegar 2012]. Niezależnie od charakteru rolnictwa duże znaczenie w jego rozwoju odgrywa sprawny system instytucjonalny [por. np. Czudec, Kata, Miś, Zając, 2008, s. 7; Czternasty, Czyżewski 2007; Wilkin, 2005, s. 7; Meredyk, 2003, s. 313], którego efektywne funkcjonowanie nie jest możliwe bez skutecznej koordynacji przez instytucje nadrzędne. Jest ona szczególnie potrzebna jeśli na danym obszarze występuje znaczna liczba instytucji wspomagających rozwój rolnictwa. Z taką sytuacją mamy do czynienia w skali powiatu i gminy, gdzie na rzecz sektora rolnego działają jednostki samorządu terytorialnego, ośrodki doradztwa rolniczego (ODR), izby rolnicze, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), a pośrednio także szkoły o profilach rolniczych oraz ośrodki hodowli roślin i ośrodki hodowli zarodowej. Efektywna realizacja celu nadrzędnego jakim jest rozwój rolnictwa w skali lokalnej wymaga wówczas wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy te instytucje, a także skutecznej współpracy pomiędzy nimi. W ślad za tą myślą głównym celem opracowania jest próba określenia zakresu współpracy pomiędzy instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rolnictwa na obszarze wyróżniającym się wysokim poziomem jego rozwoju w skali Wielkopolski (powiat gostyński). Znajduje się on w południowo-zachodniej części tego województwa i ma typowo rolniczy charakter (powyżej 95% powierzchni stanowią użytki rolne) [GUS 2003], a także korzystne uwarunkowania przyrodnicze do produkcji rolnej (wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej wynosi od 76,2-95,1) [Szalczyk 2001]. Na tle pozostałych powiatów Wielkopolski charakteryzuje się także najwyższym stopniem towarowości gospodarstw rolnych [GUS 2003] oraz znaczną intensywnością produkcji zwierzęcej, o czym świadczy fakt, że aż cztery z siedmiu gmin tego powiatu zostały zaliczone do obszarów szczególnie narażonych na

zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego [Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu 2012, s. 6]. W pracy postawiono hipotezę, że instytucje wspierające rozwój rolnictwa w powiecie gostyńskim współpracują ze sobą, a także podlegają skutecznej koordynacji ze strony instytucji nadrzędnych, co sprzyja wysokiemu rozwojowi rolnictwa na obszarze tego powiatu.

Obok celu głównego w opracowaniu sprecyzowano także szereg celów szczegółowych, takich jak:

- określenie zakresu współpracy pomiędzy Starostwem Powiatowym w Gostyniu i pozostałymi instytucjami wspierającymi rozwój rolnictwa na obszarze powiatu gostyńskiego ze szczególnym uwzględnieniem samorządów gminnych,
- ocena zgodności planowanych działań na rzecz rozwoju rolnictwa sprecyzowanych w dokumentach strategicznych dotyczących powiatu gostyńskiego i poszczególnych jego gmin,
- określenie zakresu współpracy pomiędzy samorządami gminnymi i pozostałymi instytucjami wspierającymi rozwój rolnictwa na obszarze poszczególnych gmin powiatu gostyńskiego,
- wskazanie na działania mające na celu rozwój rolnictwa w skali lokalnej, podlegające koordynacji ze strony Starostwa Powiatowego w Gostyniu i samorządów gminnych,
- określenie zakresu współpracy pomiędzy ośrodkami doradztwa rolniczego i izbą rolniczą a pozostałymi instytucjami wspierającymi rozwój rolnictwa w powiecie gostyńskim,
- ocena efektywności działań podejmowanych przez ośrodki doradztwa rolniczego z powiatu gostyńskiego w zakresie pozyskiwania środków finansowych z funduszy unijnych na rzecz rolników,
- wskazanie na bariery i możliwe usprawnienia, w opinii pracowników instytucji wspierających rozwój rolnictwa w powiecie gostyńskim, mogące doprowadzić do wzrostu efektywności podejmowanych działań na rzecz rolnictwa.

Badania przeprowadzono metodą indywidualnych wywiadów bezpośrednich w oparciu o dobór celowy. Próba składała się pracowników instytucji wspierających rozwój rolnictwa w powiecie gostyńskim, a także na obszarach poszczególnych gmin wchodzących w jego skład. Przeprowadzono wywiady z:

- Naczelnikiem Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Gostyniu,
- Przewodniczącym Powiatowej Komisji do Spraw Rolnictwa,
- Kierownikiem Powiatowego Biura Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Gostyniu,
- Kierownikiem Biura Powiatowego Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Gostyniu,

- kierownikami resortów odpowiedzialnych za rozwój rolnictwa w poszczególnych gminach powiatu gostyńskiego,
- doradcami zatrudnionymi w ośrodkach doradztwa rolniczego znajdujących się w każdej z gmin powiatu gostyńskiego.

W realizacji celów opracowania zastosowano także analizę źródeł wtórnych. Obejmowała ona strategie oraz plany rozwoju lokalnego powiatu gostyńskiego, a także każdej z gmin znajdujących się na jego obszarze. W ocenie efektywności działań podejmowanych przez ośrodki doradztwa rolniczego z powiatu gostyńskiego wykorzystano informacje pozyskane z Oddziału Regionalnego ARiMR w Poznaniu, dotyczące liczby wniosków wpływających do ARiMR z powiatu gostyńskiego, w ramach działań PROW 2007-2013, dla których ewidencję prowadzi Regionalne Biuro Agencji w Poznaniu. Zakres czasowy analiz objął lata od 2005 do 2015 roku, co wynika z perspektyw czasowych przyjętych w dokumentach strategicznych poszczególnych gmin powiatu gostyńskiego.

## **1. Koordynacja działań i współpraca na rzecz rolnictwa na szczeblu Starostwa Powiatowego w Gostyniu**

Podstawowymi dokumentami precyzującymi cele rozwojowe powiatu gostyńskiego są: Strategia Rozwoju Zrównoważonego Powiatu Gostyńskiego na lata 2007-2015 oraz Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Gostyńskiego na lata 2007-2015. W dokumentach tych zwraca się uwagę na dobre warunki przyrodnicze dla rolnictwa na obszarze powiatu oraz wysoki poziom jego rozwoju. W pewnym sensie tłumaczy to fakt, że wśród celów strategicznych nie zamieszczono wsparcia rozwoju tego sektora. Według budżetu na 2008 r. wydatki na rolnictwo stanowiły 19 000 zł co stanowi zaledwie 0,04% wydatków ogółem. Udział ten jest zdecydowanie niższy niż udziały wydatków na pozostałe działy [Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Gostyńskiego na lata 2007-2015, s. 51]. W Planie Rozwoju Lokalnego jako problem związany z charakterem sektora rolnego w powiecie gostyńskim wskazano silne zanieczyszczenie cieków wodnych związkami azotu i fosforu pochodzącymi w szczególności z rolnictwa (produkcji zwierzęcej oraz stosowania nawozów mineralnych) oraz istnienie obszarów glebowych zagrożonych erozją [Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Gostyńskiego na lata 2007-2015, s. 51]. Na występowanie tych zagrożeń wskazywali także w wywiadach Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska oraz Przewodniczący Powiatowej Komisji do Spraw Rolnictwa, informując że większość zadań Starostwa Powiatowego koncentruje się na ograniczaniu tych zagrożeń. W tym zakresie skupia się także współpraca z powiatowym ODR oraz poszczególnymi gminami.

Kierownik powiatowego biura ODR składa Radzie Powiatu roczne sprawozdania oceniające między innymi efektywność realizacji celu wdrażania wymogów dyrektywy azotanowej na terenie powiatu (ilość zorganizowanych szkoleń oraz liczba rolników, którzy wzięli w nich udział). Współ z gminami organizowane są spotkania mające na celu wzrost zrównowżenia rolnictwa poprzez powrót do zadrzewień śródpolnych. Pracownicy Wydziału oceniają te działania jako szczególnie potrzebne zaś równoważenie rolnictwa powiatu widziane jest przez nich jako proces trudny i długofalowy, gdyż wymagający zmiany dotychczasowej mentalności rolników. Współpraca pomiędzy powiatem a gminami obejmuje także program retencji wodnej. W spotkaniach, odbywających się z gminami, w których planowane są działania retencyjne (np. Poniec), biorą udział także członkowie izby rolniczej. Z badań wynika zatem, że Starostwo Powiatowe w Gostyniu koordynuje działalność samorządów gminnych w realizacji programu retencji wodnej i dążeń do zwiększenia zalesienia powiatu poprzez powrót do zadrzewień śródpolnych.

W stosunku do pozostałych instytucji wspierających rozwój rolnictwa, w tym powiatowych biur: ARiMR oraz Wielkopolskiej Izby Rolniczej stwierdzono, że współpraca ma charakter dobrowolny i doraźny o charakterze informacyjnym. W Starostwie odbywają się spotkania pracowników badanego Wydziału z Kierownikiem biura ARiMR w Gostyniu podczas których pozyskują oni informacje na temat polityki Agencji w udzielaniu dofinansowania i wielkości dopłat. W planach pracy Wydziału uwzględniono także spotkania z pracownikiem powiatowego biura Wielkopolskiej Izby Rolniczej (WIR) na temat aktualnych problemów rolnictwa. Starostwo Powiatowe wspiera także Szkołę Rolniczą w Grabonogu jako pośrednik w organizacji współpracy tej jednostki z Uniwersytetem Przyrodniczym we Wrocławiu. Dofinansowuje także wyjazdy studyjne uczniów, podczas których rozwijają oni swoją wiedzę na temat nowych technologii stosowanych w produkcji rolnej. W szczególności akcent pada na potrzebę prośrodowiskowego prowadzenia produkcji rolnej. Zdaniem przedstawicieli Starostwa jest to szczególnie ważne w realizacji wzrostu zrównowżenia rolnictwa na obszarze powiatu. Młode pokolenie jest także oceniane jako bardziej wrażliwe na potrzebę gospodarowania zgodnie z wymogami środowiska przyrodniczego. Uczniowie objęci są także programem stypendialnym umożliwiającym młodzieży wiejskiej kontynuację kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym. Doraźna współpraca ma miejsce także z Ośrodkiem Hodowli Roślin w Szelejewie. Ma ona na celu wspomaganie promocji osiągnięć tej instytucji (np. nowych odmian zbóż).

Z badań wynika zatem, że koordynacja ze strony Starostwa Powiatowego w Gostyniu instytucji wspierających rozwój rolnictwa dotyczy w szczególności

tych, które odpowiedzialne są za działania mające na celu wdrażanie dyrektywy azotanowej na terytorium powiatu (samorządy gminne). Współpracę w tym zakresie należy ocenić jako szczególnie ważną, mając na uwadze charakter rolnictwa powiatu gostyńskiego. Starostwo pełni rolę koordynatora także w stosunku do działań związanych z programem retencji wodnej realizowanego na terytorium niektórych gmin powiatu. W pozostałych zakresach współpraca określana jest jako doraźna i wynikająca z bieżących potrzeb. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, wskazały także na najważniejsze, ich zdaniem, bariery utrudniające im podejmowanie wspólnych działań z innymi instytucjami, na rzecz rozwoju rolnictwa powiatu. Szczególnie akcentowano brak transparentności finansowania różnych inicjatyw i skomplikowane procedury uniemożliwiające pozyskanie środków na konkretne cele. Pracownicy widzą potrzebę zwiększenia przejrzystości w tym zakresie, a także stworzenia wiarygodnego systemu informacyjnego, wskazującego do jakiej instytucji należy zwracać się z konkretnym pomysłem. Ich zdaniem często odszukanie informacji jest zbyt czasochłonne ze względu na ich duże rozproszenie a do tego instrukcje pozyskania środków są sformułowane niezrozumiałym dla nich językiem, co blokuje realizację różnych inicjatyw. Utrudnia to także pomoc rolnikom, którzy zwracają się do Starostwa z prośbą o poradę w konkretnej sprawie. Pracownicy postulowali wręcz stworzenie internetowego systemu, przedstawiającego w jasnej formie informacje na temat wszystkich aktualnych programów, obejmujących sektor rolny (między innymi na temat dotacji dla rolników na zakup kolektorów słonecznych) wraz z wyszczególnieniem instytucji je realizujących, docelowych odbiorców oraz jasnych instrukcji ubiegania się o środki finansowe. Ich zdaniem znacznie ułatwiłoby to funkcjonowanie i zwiększyłoby efektywność działalności Wydziału. Pracownicy odczuwają także potrzebę szkoleń w tym zakresie. W odniesieniu do barier współpracy z gminami wskazywano także na niewystarczającą ciągłość w myśleniu i działaniu samorządów wynikającą z kadencyjności, obojętność samorządów na sprawy ponadgminne, brak spójnej wizji współpracy gmin i powiatu w zakresie rozwoju rolnictwa.

## **2. Koordynacja działań i współpraca na rzecz rolnictwa na szczeblu samorządów gminnych**

Dokumentami określającymi priorytety rozwojowe poszczególnych gmin powiatu gostyńskiego są strategie oraz plany rozwoju lokalnego. W opracowaniu skupiono się na analizie tych drugich, gdyż oprócz planowanych działań zawierają one także ich konkretyzację finansową. W tabeli 1 zamieszczono zidentyfikowane obszary problemowe związane z funkcjonowaniem rolnictwa oraz

zaplanowane działania na rzecz jego rozwoju zamieszczone w planach rozwoju poszczególnych gmin.

Tabela 1. Obszary problemowe i działania na rzecz rozwoju rolnictwa zamieszczone w planach rozwoju lokalnego poszczególnych gmin powiatu gostyńskiego

| Gmina       | Obszary problemowe  | Działania na rzecz rozwoju rolnictwa  |
|-------------|---|---|
| Borek Wlkp. | rozdrobienie w rolnictwie indywidualnym, brak świadomości ekologicznej rolników,  | wspieranie powstawania rodzinnych przetwórni warzyw,<br>rozwoj przechowalnictwa produktów rolnych, szkolenia i kursy z różnych dziedzin życia, wspieranie gospodarstw agroturystycznych i ekologicznych, dążenie do gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji,<br>ułatwienie rolnikom organizowania grup producenckich celem dostosowania ich działań do wymogów gospodarki rynkowej,<br>aktywna pomoc rolnikom.   |
| Gostyń      | niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury produkcji rolnej, rozdrobienie struktury obszarowej gospodarstw,  | merytoryczne wspomaganie rolników podejmujących działania inwestycyjne służące restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych,<br>wspieranie różnych form integracji rolników (grupy producentów rolnych),<br>zachęcanie do dywersyfikacji produkcji oraz tworzenia stałych powiązań z rynkami hurtowymi i przetwórcami,<br>wspieranie podejmowania przez rolników działalności nierolniczej i tworzenia pozarolniczych źródeł dochodów.   |
| Krobia      | zredukowanie szaty roślinnej i fauny poprzez zdominowanie siedlisk naturalnych przez rolnictwo, odory wynikające z produkcji rolniczej, rozdrobienie struktury obszarowej gospodarstw, nadmiar siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie, niska mobilność ludności rolniczej na rynku pracy, | utworzenie 4 nowych zbiorników małej retencji, zabudowa dwóch rowów melioracyjnych co spowoduje wzrost walorów estetycznych terenu, zwiększy przestrzeń do zagospodarowania, a także zlikwiduje odory ze źródeł rolniczych,<br>wsparcie o charakterze strukturalnym (gospodarczym) osób prowadzących dotychczas produkcję rolniczą, zmieniających profil na rzecz nowych, związanych z rolnictwem, choć nie rolniczych typów produkcji i usług (agroturystyka, produkcja biomasy itp.) - zapewnienie dostępu do informacji i szkoleń w zakresie prawa i zagadnień ekonomicznych pozwalających skorzystać ze środków strukturalnych Unii Europejskiej. |
| Piaski      | brak  | brak  |
| Pępowo      | brak zbiorników małego obiegu wody i małej retencji wodnej, wysoki poziom nawożenia mineralnego gleby,  | dostosowania rolnictwa do gospodarki rynkowej poprzez: wzrost efektywności rolnictwa, adaptację produkcji rolnej do potrzeb rynku, przyspieszenie obrotu ziemią i poprawę struktury agrarnej, rozwój usług rolniczych.  |
| Pogorzela   | brak  | brak  |
| Poniec      | brak  | brak  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Planów Rozwoju Lokalnego Gmin: Gostyń na lata 2008-2013, Borek Wielkopolski, Piaski na lata 2008-2013, Krobia na lata 2007-2013, Poniec na lata 2005-2014, Pogorzela na lata 2005-2014, Pępowo na lata 2007-2012.

Każda z gmin powiatu gostyńskiego wskazuje w swoim planie rozwoju lokalnego na korzystne uwarunkowania przyrodnicze do produkcji rolnej (jakość gleb), a także wysoki poziom rozwoju rolnictwa na jej obszarze. Jak tłumaczą przedstawiciele samorządów terytorialnych, z którymi przeprowadzono wywiady jest to główny powód marginalnego potraktowania tego sektora w analizowanych planach. Wynika to także z faktu ograniczonych środków finansowych, które samorzady przeznaczają na bardziej potrzebne ich zdaniem działania (głównie infrastrukturalne związane z ochroną środowiska, budową i modernizacją sieci komunikacyjnej) – np. w gminie Pogorzela wydatki na rolnictwo w 2005 r. stanowiły 23 000 zł, co stanowi jedynie 0,27% wydatków ogółem (8 438 559 zł). Z kolei wpływy z podatku rolnego i leśnego w 2005 r. wynosiły 607 600 zł, co stanowi 7,47% dochodów ogółem (8 129 278 zł). Dla kolejnych lat prognozowano utrzymanie się tych tendencji [Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Pogorzela na lata 2005-2014, s. 69-73]. Z kolei w gminie Pępowo w 2003 r. wydatki na rolnictwo stanowiły 0,62% wydatków ogółem, zaś wpływy z podatku rolnego i leśnego 5,6% dochodów ogółem. W następnych latach wydatki na rolnictwo zostały ograniczone do poziomu około 0,5% wydatków ogółem [Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Pępowo na lata 2007-2012, s. 64-71]. Podobnie w pozostałych gminach kwoty przeznaczane na wspieranie rolnictwa w budżetach są śladowe, nie przekraczając 0,5% wydatków ogółem, mimo że w wielu analizowanych planach dostrzega się obszary problematyczne związane z tym sektorem. Wśród najważniejszych wymienia się: znaczne rozdrobnienie struktury agrarnej gospodarstw, zanieczyszczenie cieków wodnych przez zbyt intensywną produkcję rolną oraz nadmiar siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie. Z badań wynika jednak, że działania na rzecz rozwiązania tych problemów nie są traktowane jako priorytetowe, choć w planach wskazuje się na konieczność: restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, wspierania różnych form integracji rolników oraz osób prowadzących produkcję rolniczą, w celu zmiany profilu na rzecz działalności nierolniczej (por. tabela 1). Przedstawiciele resortów gminnych zgodnie w wywiadach podkreślali jednak, że bezpośrednie działania na rzecz rozwoju rolnictwa realizowane są przez inne instytucje funkcjonujące na terytorium gminy lub powiatu gostyńskiego, które nie podlegają jednak koordynacji z ich strony.

Jako najważniejszych realizatorów tych działań wymieniali oni gminne ośrodki doradztwa rolniczego. Jak wynika z badań zakres współpracy pomiędzy tymi jednostkami a samorządami gminnymi jest jednak niewielki. Ma ona miejsce w przypadku wystąpienia klęsk i nieurodzajów. Wówczas przedstawiciele gmin wspólnie z pracownikami biur ODR podejmują działania mające na celu szacowanie strat i uruchomienie pomocy oraz pozyskanie środków na jej reali-

zając. Z kolei w przypadku spraw związanych z pojedynczymi gospodarstwami rolnymi gminy pełnią jedynie funkcję pośredniczącą, odsyłając posiadaczy tych gospodarstw do ODR-ów. Tam doradcy pracują bezpośrednio z danym rolnikiem. Urzędy pośrednio uczestniczą także w realizacji szkoleń, skierowanych do właścicieli gospodarstw rolnych. Jeśli dotrze do nich, z ODR lub izby rolniczej, informacja o możliwości wzięcia udziału w szkoleniu, konferencji lub pokazie rolników zamieszkujących na obszarze gminy, informuje się ich o tym poprzez sołtysów. W przypadku szkoleń skierowanych do konkretnej grupy docelowej także w gestii samorządów leży wskazanie i poinformowanie o możliwości wzięcia w nich udziału odpowiednich adresatów np. właścicieli gospodarstw wielkoobszarowych. Współpraca gmin z ODR-ami dotyczy w szczególności szkoleń z zakresu wymogów dyrektywy azotanowej. Poza tym w gminach objętych planami małej retencji wodnej realizowana jest w tym zakresie współpraca ze Starostwem Powiatowym. Wspólnie konstruowany jest także plan działań na rzecz przywrócenia zadrzewień śródpolnych i wododziałowych. Pracownicy gmin zgodnie twierdzili także, że od przystąpienia Polski do UE samorządy stały się głównymi realizatorami programów odnowy wsi, co wiąże się z możliwością pozyskania środków finansowych na ten cel z UE. Działania te obejmują swym zakresem wszystkich mieszkańców danych sołectw w tym prowadzących działalność rolniczą.

Warto także zwrócić uwagę, że w Gminie Pępowo m.in. dla celów rozwoju rolnictwa i pozyskiwania środków na ten cel powołano gminne lokalne stowarzyszenie – Centrum Rozwoju Gminy Pępowo. Potrzeba powstania lokalnej organizacji pozarządowej wynikała z przyjętej strategii rozwoju. Główną przyczyną powołania Stowarzyszenia była chęć zabezpieczenia dokumentu przed zmianami wynikającymi z kadencyjności władz – to właśnie tej organizacji powierzono pieczę nad strategią rozwoju. Centrum Rozwoju Gminy Pępowo prowadzi m.in. szkolenia także dla rolników, w tym mające na celu ich przekwalifikowanie w kierunku działalności nierolniczej. Szkolenia te realizują założenia zawarte w Strategii, dotyczące wielofunkcyjnego rozwoju Gminy Pępowo. Prezes Centrum stwierdza, że nie jest ono instytucją konkurencyjną względem ODR, gdyż nie prowadzi działalności doradczej, zaś realizuje działania mające na celu wzrost poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich. Dla rolników Centrum posiada także udziały w Dolnośląskim Centrum Hurtu Rolno-Spożywczego, które jednak nie cieszą się zainteresowaniem z ich strony. W ramach działań Stowarzyszenia funkcjonował też Uniwersytet Ludowy, w ramach którego udało się wykształcić 40 rolników. Wiedza dotyczyła m.in. zagadnień postępu w rolnictwie i nowoczesnych metod produkcji. W przypadku skompletowania kolejnego naboru działania Wielkopolskiego Uniwersytetu Lu-



dowego zostaną powtórzone. Centrum posiada swój budynek, w którym funkcjonuje kilkanaście instytucji pozarządowych. Najważniejszą jest Lokalna Grupa Działania „Gościńska Wielkopolska”, która organizuje nabory wniosków na: różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw – w tym dla osób odchodzących z rolnictwa, oraz dla gmin w zakresie małych projektów i odnowy obszarów wiejskich. Centrum stanowi więc pozytywny przykład wyodrębnienia instytucji wspierającej rozwój konkretnej gminy, w tym sektora rolnego na jej obszarze. W warunkach niewielkich środków przeznaczanych na ten cel z budżetów gminnych, jak i nieznacznego zaangażowania władz samorządowych w realizację działań związanych z rozwojem rolnictwa, powołanie takiej instytucji należy ocenić jako racjonalne i potrzebne. Jej wyodrębnienie umożliwia także realizację celów długofalowych w tym związanych z sektorem rolnym.

Analiza wypowiedzi pracowników resortów odpowiedzialnych za rozwój rolnictwa w poszczególnych gminach powiatu gostyńskiego uwidoczniła brak stałej współpracy z izbą rolniczą. Jest to bez wątpienia negatywne zjawisko, mając na uwadze fakt, że instytucja ta jest wyrazicielem interesów społeczności rolniczej z danego rejonu i powinna pełnić funkcję opiniotwórczą chociażby w procesie formułowania strategii bądź zadań objętych planami rozwoju gminy. Niestety, ta funkcja izby nie jest doceniana przez przedstawicieli samorządów gminnych powiatu gostyńskiego. Dziwi to chociażby ze względu na fakt, że cześć dochodów gmin z podatku rolnego jest przeznaczana na finansowanie działalności izby, stąd jej potencjał we wspieraniu rozwoju rolnictwa w skali lokalnej powinien być przez nie zdecydowanie bardziej doceniony.

Konkludując należy stwierdzić, że zakres współpracy samorządów gminnych z innymi instytucjami wspierającymi rozwój rolnictwa w skali lokalnej jest niewielki. Samorządy nie pełnią także funkcji koordynujących działalność tych instytucji. W największym zakresie podejmowana jest współpraca z gminnymi ośrodkami doradztwa rolniczego. Są one postrzegane jako najważniejsze instytucje wspierające rozwój rolnictwa na obszarach gmin powiatu gostyńskiego. Głównie w zakresie ich działalności spoczywa większość zadań, mających na celu rozwój tego sektora w skali lokalnej, choć poszczególne gminy w swoich programach rozwoju także wskazują na takie zadania. Nie są one traktowane jednak przez nie priorytetowo i ustępują miejsca innym, bardziej potrzebnym w opinii pracowników urzędów. Symptomy współpracy dostrzega się także w przypadku gmin i Starostwa Powiatowego w Gostyniu. Dotyczą one planów retencji wodnej oraz przywracania zadrzewień śródpolnych. Z badań wynika także, że od wstąpienia Polski do UE działalność samorządów gminnych powiatu gostyńskiego skupia się wokół programów odnowy wsi, co wiąże się z moż-

liwością pozyskania dodatkowych środków finansowych na ich realizację. Ograniczenie działań na rzecz rozwoju rolnictwa w poszczególnych gminach powiatu gostyńskiego wynika także z faktu, iż za ważny cel długofalowy uznano zmniejszenie ich monokulturowego charakteru, skupionego na rolnictwie i przemyśle spożywczym. Ma temu służyć tworzenie pozarolniczych miejsc pracy i warunków do odejścia części osób zatrudnionych w sektorze rolnym. Działania wspierające rozwój rolnictwa realizowane przez samorządy gminne ustępują więc zadaniom mającym na celu wspieranie pozarolniczych form aktywności ludności zamieszkującej obszary wiejskie powiatu gostyńskiego.

### **3. Koordynacja działań i współpraca na szczeblu ośrodków doradztwa rolniczego i izby rolniczej**

Institucje doradztwa rolniczego od początku swej działalności odgrywały kluczową rolę w procesie transferu wiedzy i innowacyjności z sektora badań i rozwoju do praktyki rolniczej. Z biegiem czasu ich zakres działania ulegał rozszerzeniu od problematyki ściśle skupiającej się na kwestiach związanych z technologią produkcji rolniczej, poprzez zagadnienia związane z ekonomiką rolnictwa, funkcjonowaniem rynków rolnych i marketingiem. Jak dotychczas zarówno doradztwo prywatne, jak i świadczone przez izby rolnicze, odgrywa niewielką rolę w stosunku do potencjału zlokalizowanego w ośrodkach doradztwa rolniczego (ODR). Institucje doradztwa rolniczego, aby być skuteczne muszą funkcjonować we wzajemnej interakcji i więzach współpracy z całym szeregiem instytucji, w tym przede wszystkim ze sferą badań i rozwoju [Drygas 2012, s. 6, 7, 16]. Wynika to także z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami ośrodków doradztwa rolniczego w powiecie gostyńskim. Zarówno doradcy z biur gminnych, jak i powiatowego wskazywali na szereg innych instytucji, działających na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, z którymi współpracują w realizacji zadań. Jak informowano, w większości jest to współpraca stała o charakterze dobrowolnym. Pracownicy ODR-ów podkreślali, że jest ona niezbędna jeśli mają oni efektywnie realizować działania na rzecz rozwoju rolnictwa w poszczególnych gminach powiatu gostyńskiego. Jak wynika z tabeli 2 i 3<sup>90</sup> w największym stopniu dotyczy ona realizacji zadań związanych ze wzrostem zrównowazenia rolnictwa w powiecie gostyńskim. W tym celu podejmowana jest współpraca zarówno z instytucjami o zasięgu lokalnym, takimi jak samorządy gminne, jak i wojewódzkim. Współ z gminami organizowane są szkolenia na temat ochrony środowiska i dyrektywy azotanowej – wskazywali

---

<sup>90</sup> W tabeli 3 kolorem szarym zaznaczono instytucje, które wskazywali także pracownicy gminnych ośrodków doradztwa rolniczego w powiecie gostyńskim.

na to także pracownicy resortów związanych z rolnictwem w jednostkach samorządowych. Współpraca w tym zakresie wynika z „programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych” realizowanego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu na obszarze powiatu gostyńskiego. Program ten jest odpowiedzią na problem przynależności znacznej części powiatu gostyńskiego do obszarów szczególnie narażonych na odpływy azotu ze źródeł rolniczych. W ramach ograniczenia tego niekorzystnego zjawiska doradcy z gminnych i powiatowego ODR podjęli także współpracę z Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Poznaniu w zakresie diagnozy wód i gleby pod kątem ich zanieczyszczenia azotanami pochodzenia mineralnego. Badania te realizowane były przez instytucję nadrzędną (Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego), w ramach „realizacji zadań wynikających z programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, ze szczególnym uwzględnieniem optymalizacji nawożenia” i dofinansował je Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu [Czysz 2006, s. 8]. Pomimo tego, że doradcy uważają współpracę z innymi instytucjami, wynikającą z konieczności ograniczenia zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego badanego powiatu pochodnymi intensywnej produkcji rolnej za dobrowolną, należy stwierdzić że ma ona charakter obligatoryjny. Wynika bowiem z zadań realizowanych przez instytucję nadrzędną (Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego), a także z nałożenia na gminy obowiązku ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (por. art. 7 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Dobrowolny charakter ma natomiast współpraca pomiędzy gminnymi ODR-ami z powiatu gostyńskiego a powiatowym biurem ARiMR oraz członkami Rady Wielkopolskiej Izby Rolniczej, na którą wskazywali doradcy. Jest ona ważna i potrzebna, gdyż przekłada się bezpośrednio na efektywną realizację usług doradczych ODR-ów, związanych z programami wsparcia gospodarstw rolnych ze środków UE. Ta funkcja ODR-ów silnie wyodrębniła się po akcesji Polski do UE. W warunkach wciąż niewielkiej ilości prywatnych ośrodków doradztwa w Polsce należy oczekiwać utrzymania się silnej pozycji ODR-ów w tym zakresie, przez co współpraca pomiędzy nimi a instytucją wdrażającą unijne instrumenty pomocy finansowej dla rolnictwa jest szczególnie istotna. Wiedza na temat procesu aplikowania o środki w ramach poszczególnych działań PROW jest bowiem warunkiem niezbędnym do skutecznego działania doradców w tym zakresie na rzecz rolników. Na rozwój rolnictwa w powiecie gostyńskim korzystnie oddziałuje także współpraca gminnych ODR-ów z członkami izby rolniczej z powiatu gostyńskiego, polegająca na wymianie spostrzeżeń dotyczących aktualnych problemów rolników. Dzięki niej działalność ODR-ów może zostać

ukierunkowana na zadania zgodne z potrzebami sektora rolnego, o których informują pracowników ośrodków doradczych członkowie izby.

Tabela 2. Zakres współpracy biur gminnych ODR z instytucjami wspierającymi rozwój rolnictwa w powiecie gostyńskim

| Instytucja współpracująca   | Zakres współpracy  |
|---|--|
| Jednostki samorządu terytorialnego (gminy)                                    | uczestnictwo w komisji szacowania strat spowodowanych przez niekorzystne warunki pogodowe – współpraca wynikająca z przepisów prawa, szkolenia informacyjne dla rolników mające na celu podnoszenie wiedzy z zakresu ochrony środowiska i dyrektywy azotanowej – współpraca wynikająca z przepisów prawa, wyłonienie i organizacja rolników biorących udział w konkursach i wystawach rolniczych promujących pozytywne przykłady gospodarowania (jako gospodarstwa demonstracyjne) – współpraca dobrowolna |
| Członkowie Rady Wielkopolskiej Izby Rolniczej w powiecie gostyńskim           | współpraca wynikająca z bieżących potrzeb, polegająca na dyskusji i wymianie spostrzeżeń w celu zdobycia wiedzy na temat aktualnych problemów rolników – współpraca dobrowolna   |
| Biuro Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w powiecie gostyńskim | konsultacje w zakresie płatności i naborów wniosków – współpraca dobrowolna  |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów z pracownikami gminnych ośrodków doradztwa rolniczego w powiecie gostyńskim.*

Szerszy zakres współpracy z innymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa w powiecie gostyńskim, o charakterze dobrowolnym, jest realizowany przez biuro powiatowe ODR. Uczestnictwo Kierownika powiatowego ODR-u w posiedzeniach Rady Miejskiej i Rady Powiatu Gostyńskiego umożliwia mu zwrócenie uwagi Radnych na aktualne problemy rolnictwa i doradztwa, z którymi stykają się podczas swoich działań członkowie Zespołu Doradczego. Na koniec roku przedkłada on także Radzie Powiatu podsumowanie z działań podejmowanych przez ODR w powiecie gostyńskim. Pozytywnym przykładem jest także dobrowolna współpraca biura powiatowego ODR z Powiatowym Inspektoratem Weterynarii, Zespołem Szkół Rolniczych w Grabonogu oraz Ośrodkiem Hodowli Roślin w Szelejewie, dotycząca zakresów wyszczególnionych w tabeli 3.

Tabela 3. Zakres współpracy biura powiatowego ODR w Gostyniu z instytucjami wspierającymi rozwój rolnictwa w skali lokalnej i regionalnej

| <b>Instytucja współpracująca</b>  | <b>Zakres współpracy</b>  |
|---|---|
| Starostwo Powiatowe w Gostyniu  | wymiana bieżącej informacji dotyczącej stanu rolnictwa na terenie gmin powiatu gostyńskiego, podsumowania działalności Zespołu Doradczego na szczeblu powiatu, udział w posiedzeniach Rady Miejskiej i Rady Powiatu – współpraca dobrowolna   |
| Biuro powiatowe Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Gostyniu                      | przekazywanie informacji dotyczącej bieżącej działalności doradczej Zespołu oraz propozycji działalności w latach następnych, przekazywanie aktualnej informacji na temat stanu rolnictwa powiatu gostyńskiego – współpraca dobrowolna  |
| Biuro Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w powiecie gostyńskim | wymiana informacji dotycząca dopłat bezpośrednich i naborów wniosków w pozostałych działaniach, np. „korzystnie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” – współpraca dobrowolna   |
| Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Gostyniu                                  | przekazywanie informacji dotyczących zmian w przepisach higieny produkcji, dobrostanu, chowu i hodowli zwierząt gospodarskich, dostosowania gospodarstw do standardu dobrostanu i obowiązku rejestracji zwierząt – współpraca dobrowolna  |
| Zakład Hodowli Roślin w Szelejewie  | przekazywanie informacji o nowych odmianach roślin uprawnych – współpraca dobrowolna  |
| Zespół Szkół Rolniczych w Grabonogu   | udział w zajęciach z młodzieżą w zakresie wdrażania dyrektywy azotanowej i informowania o działalności Zespołu Doradczego – współpraca dobrowolna   |
| Oddział Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gostyniu   | pozyskiwanie informacji i propagowanie nowoczesnych metod ochrony roślin oraz organizacja szkoleń skierowanych do rolników w zakresie stosowania środków ochrony roślin przy użyciu opryskiwaczy – współpraca dobrowolna  |
| <b>Instytucje o zasięgu wojewódzkim</b>                                       |   |
| Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza w Poznaniu                                 | pobranie i badania prób glebowych – współpraca dobrowolna   |
| Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu                                | wdrażanie dyrektywy azotanowej na terenie powiatu gostyńskiego – w ramach „programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych” realizowanego przez RZGW w Poznaniu (organizacja szkoleń, porady bezpośrednie, wypełnianie wniosków na działania rolnośrodowiskowe, sporządzanie planów nawozowych i bilansu azotu) – współpraca dobrowolna |
| Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu                          | diagnoza wyników badania wód i gleby pod kątem zanieczyszczenia azotanami pochodzenia mineralnego – w ramach zadań realizowanych przez Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego – współpraca dobrowolna  |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadu z Kierownikiem Biura Powiatowego Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Gostyniu.*

Doradcy z powiatu gostyńskiego współpracę z instytucjami wyszczególnionymi w tabeli 2 i 3 oceniają jako skuteczną. Mimo to w wywiadach zadano im pytanie o zakres, w którym widzą potrzebę wzrostu koordynacji, aby móc lepiej realizować działania wspierające rozwój rolnictwa w skali lokalnej. Zgodnie wskazywano, że uregulowania wymaga współpraca pomiędzy ODR-ami a instytucjami prowadzącymi badania naukowe na rzecz rolnictwa. Doradcy są zainteresowani pozyskiwaniem wyników analiz od instytucji badawczo-rozwojowych. Twierdzą że współpraca w tym zakresie jest obecnie niewystarczająca i wymaga wzmocnienia przez odpowiednie regulacje. Problem ten jest zauważany także w ekspertyzach dotyczących systemu doradztwa rolniczego w Polsce po 2013 r. Zdaniem M. Drygasa: „aby doradztwo nie stało się w pełni *papierowe* konieczne jest systemowe powiązanie ODR-ów z instytucjami sfery badań i rozwoju. Nie odbędzie się to bez utworzenia systemu zachęt motywujących naukowców do prac na rzecz praktyki, chociażby poprzez włączenie dokonaniań w tym zakresie do oceny parametrycznej ośrodków naukowych oraz indywidualnego finansowego premiowania badaczy z tego tytułu” [Drygas 2012, s. 18]. Zgodnie ze stanowiskiem organizacji i instytucji działających w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w sprawie oceny funkcjonującego systemu doradztwa rolniczego – model doradztwa rolniczego w Polsce po 2013: „powinien uwzględniać ściśle powiązanie doradztwa z nauką, pełniejsze rozeznanie potrzeb badawczych i rozwojowych, nowoczesne rozwiązania technologiczne (...)” [Stanowisko 2012, s. 2]. Z badań wynika, że potrzeba ściślejszego powiązania doradztwa z podmiotami sfery badań i rozwoju, jest wyraźnie dostrzegana także przez pracowników ośrodków doradczych z powiatu gostyńskiego.

W celu określenia stopnia koordynacji działalności pracowników ODR-ów z powiatu gostyńskiego zapytano doradców z biur gminnych oraz Kierownika Biura Powiatowego o ich obowiązki względem instytucji nadrzędnej (odpowiednio – powiatowego biura ODR w Gostyniu i Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu). Do obowiązków gminnych ośrodków doradztwa względem instytucji nadrzędnej (powiatowego ODR) należy szereg działań planistycznych i sprawozdawczych takich jak:

- uczestnictwo w spotkaniu odbywającym się na początku roku, dotyczącym omówienia działań na kolejny rok,
- przedstawianie miesięcznych sprawozdań z przeprowadzonych działań,
- uczestnictwo w naradach Zespołu Doradczego, odbywających się kilka razy w roku,
- uczestnictwo w podsumowaniu powiatowym mającym na celu przedstawienie sprawozdania z wykonanych zadań za miniony rok.

Obowiązki te świadczą, że powiatowy ODR na bieżąco (w miesięcznych odstępach) jest informowany o efektywności funkcjonowania poszczególnych biur gminnych. Umożliwia to szybką korektę sposobów realizacji zaplanowanych działań, w przypadku stwierdzenia braku ich efektywności. Podnosi to skuteczność działań Zespołu Doradczego i jakość koordynacji ze strony powiatowego ODR. Oprócz obowiązków o charakterze planistycznym i sprawozdawczym oraz bieżącej realizacji zadań doradcy z biur gminnych wskazywali także, że ich powinnością względem instytucji nadrzędnej jest podnoszenie własnej wiedzy specjalistycznej i ogólnej w zakresie rolnictwa poprzez uczestnictwo w szkoleniach branżowych oraz targach, promujących nowatorskie rozwiązania technologiczne i ekonomiczne w rolnictwie a także samokształcenie. Podobne rodzaje obowiązków wskazywał także Kierownik Biura Powiatowego w Gostyniu względem instytucji nadrzędnej (WODR), wymieniając:

- przygotowanie rocznego planu działania powiatowego Zespołu Doradczego z uwzględnieniem wytycznych i zaleceń działów specjalistycznych Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego,
- organizację i przeprowadzenie spotkania z doradcami z poszczególnych gmin w celu omówienia programu działań na rok następny,
- realizację bieżących zadań i poleceń Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego,
- kontrolę i zatwierdzanie miesięcznych sprawozdań z działalności doradców w poszczególnych gminach powiatu,
- przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności powiatowego Zespołu Doradczego.

Można zatem stwierdzić, że funkcjonowanie ośrodków doradztwa rolniczego w powiecie gostyńskim charakteryzuje się skuteczną koordynacją ze strony instytucji nadrzędnych. Wynika to z konieczności uwzględnienia wytycznych i zaleceń tych jednostek w planowanych działaniach powiatowego i gminnych ODR-ów, a także obowiązku przedkładania przez nie sprawozdań z ich realizacji.

Podjęto także próbę oceny efektywności doradztwa rolniczego w powiecie gostyńskim. W tym celu porównano liczbę wniosków wpływających do ARiMR z powiatu gostyńskiego, w ramach działań PROW 2007-2013, dla których ewidencję prowadzi Regionalne Biuro ARiMR w Poznaniu, na tle Wielkopolski ogółem. Dokonano także porównania w zakresie ilości pozytywnie rozpatrzonych wniosków (por. tabela 4).

Tabela 4. Liczba wniosków wpływających do ARiMR z powiatu gostyńskiego na tle województwa wielkopolskiego ogółem, w ramach wybranych działań PROW 2007-2013 (ostatnie nabory)

| Nazwa działania   | Liczba wniosków z powiatu gostyńskiego | Liczba wniosków średnio na jeden powiat w Wielkopolsce | Liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków z powiatu gostyńskiego (skuteczność w %) | Liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków średnio na jeden powiat w Wielkopolsce (skuteczność w %) |
|---|--|--|---|---|
| Renty strukturalne (kampania 2010)  | 55                                     | 38   | 23<br>(42%)   | 18<br>(47%)   |
| Wspieranie działalności rolniczej na obszarach ONW (kampania 2011)                    | 301                                    | 2229   | 294<br>(98%)  | 2217<br>(99%)   |
| Program rolnośrodowiskowy (kampania 2011)   | 154                                    | 225  | 153<br>(99%)  | 219<br>(97%)  |
| Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolniczej i leśnej (kampania 2011) | 2                                      | 0,8  | 0<br>(0%)   | 0<br>(0%)   |
| Ułatwianie startu młodym rolnikom (kampania 2011)                                     | 64                                     | 42   | 62<br>(97%)   | 37<br>(88%)   |
| Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (kampania 2011)                     | 182                                    | 87   | 34<br>(19%)   | 21<br>(24%)   |
| Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (kampania 2011)      | 209                                    | 79   | 198<br>(95%)  | 69<br>(87%)   |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z regionalnego biura ARiMR w Poznaniu i zamieszczonych na stronie internetowej: [www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2007-2013.html](http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2007-2013.html), data dostępu 10.12.2012.*

Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że państwowe ośrodki doradztwa rolniczego wypełniły zdecydowaną większość wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły w ramach poszczególnych działań z powiatu gostyńskiego do ARiMR. Zgodnie ze spisem prowadzonym przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, oprócz osób zatrudnionych w państwowych ODR-ach w powiecie gostyńskim występuje bowiem tylko jedna osoba posiadająca uprawnienia doradcy rolniczego [Lista, 14.12.2012]. Dane zamieszczone w ta-



beli 4 wskazują więc na znaczną efektywność działalności ODR-ów z powiatu gostyńskiego w pozyskiwaniu środków finansowych z UE na rzecz rolników. W każdym z działań, z wyjątkiem wspierania działalności rolniczej na obszarach ONW i programu rolnośrodowiskowego, w ramach ostatnich naborów, z powiatu gostyńskiego wpłynęło więcej wniosków niż średnio z jednego powiatu w Wielkopolsce. Mniejsza liczba wniosków w przypadku działania dotyczącego wsparcia gospodarowania na obszarach ONW oraz programu rolnośrodowiskowego wynikała zapewne z intensywnego charakteru rolnictwa w powiecie gostyńskim i relatywnie korzystnych uwarunkowań przyrodniczych do produkcji rolnej, o których wspomniano we wstępnej części opracowania. Z kolei skuteczność pozyskiwania środków mierzona udziałem wniosków zatwierdzonych do finansowania nie różniła się znacząco w powiecie gostyńskim względem średniej skuteczności przypadającej na jeden powiat w Wielkopolsce. Jednakże przy większej liczebności wniosków wpływających z powiatu gostyńskiego, podobna skuteczność przekładała się jednocześnie na korzystniejsze położenie rolników z tego powiatu względem pozostałych w Wielkopolsce. Jak wynika z badań ODR-y z powiatu gostyńskiego efektywnie realizują także zadania związane ze szkoleniami. Od początku 2012 r. do momentu realizacji badań (listopad 2012 r.) Zespół Doradczy w powiecie gostyńskim zorganizował aż 94 szkolenia i 4 pokazy o tematyce rolniczej.

Z badań wynika, że państwowe ośrodki doradztwa rolniczego odgrywają kluczową rolę w rozwoju rolnictwa w powiecie gostyńskim. Korzystnie należy ocenić także ich szeroki zakres współpracy z innymi instytucjami działającymi na rzecz rolnictwa. W wielu przypadkach ma ona, jak wskazują doradcy, charakter dobrowolny i wynika z dążenia do wzrostu efektywności realizowanych działań (w szczególności związanych z pozyskiwaniem środków finansowych z UE na rzecz rolników), a także doceniania przez nich potrzeby adekwatności tych działań w stosunku do aktualnych potrzeb rolnictwa w powiecie. Niepokojący jest natomiast fakt, że współpraca pomiędzy doradcami z gminnych biur ODR a samorządami wynika w głównej mierze z przepisów prawa. Są one związane z realizacją przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu na znacznym obszarze powiatu gostyńskiego „programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych”. Korzystniej niż na szczeblu gminnym wygląda natomiast współpraca na poziomie powiatu, co wynika z uczestnictwa Kierownika Biura Powiatowego ODR w posiedzeniach Rady Miejskiej i Rady Powiatu Gostyńskiego. Ten rodzaj współpracy powinien mieć miejsce także na szczeblu gminnym, co umożliwiłoby wzrost znaczenia działań na rzecz rolnictwa podejmowanych przez poszczególne samorzady. Badania wykazały, że w programach rozwoju lokalnego poszczególnych gmin sek-

tor ten traktowany jest w sposób marginalny. Niewykorzystany jest także potencjał współpracy na rzecz rozwoju rolnictwa poszczególnych gmin powiatu gostyńskiego z izbą rolniczą.

Z wywiadu przeprowadzonego z osobą prowadzącą Biuro Powiatowe Wielkopolskiej Izby Rolniczej w Gostyniu wynika, że nie funkcjonuje stała współpraca na rzecz rolnictwa pomiędzy samorządami gminnymi a tą jednostką. Nie są doceniane także funkcje opiniotwórcze izby z wyjątkiem ustawowego obowiązku opiniowania aktów prawa miejscowego. Dotyczy to w szczególności konieczności uzyskania przez samorzady opinii izby rolniczej w sprawie ceny skupu 1 q żyta, która stanowi podstawę wymiaru podatku rolnego na obszarze gminy oraz w sprawie wniosków gmin dotyczących przekwalifikowania gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co wiąże się ze zmianami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciel izby zapytany o inne możliwości oddziaływania tej instytucji na działania samorządów względem rolnictwa odpowiedział, że występują one wówczas, gdy członkowie izby wchodzi w skład komisji do spraw rolnictwa przy radach gminnych. Wówczas posiadają oni głos w ocenie działań związanych z rolnictwem, ujętych w strategiach i planach rozwoju poszczególnych gmin. Korzystnie jego zdaniem, wygląda natomiast współpraca na szczeblu powiatowym. Minimum cztery razy w roku uczestniczy on w zebraniach Rady Powiatu, biorąc udział w dyskusjach na temat problemów rolnictwa w skali powiatu. Z badań wynika także, że izba nie powieliła funkcji ośrodków doradztwa rolniczego. Działalność ODR widziana jest przez przedstawiciela izby jako ściśle związana z doradztwem, którego nie prowadzi jednostka, którą on reprezentuje. Na szczeblu powiatowym występuje jednakże współpraca pomiędzy tymi instytucjami, w zakresie identyfikacji aktualnych problemów rolnictwa i wymiany spostrzeżeń na ten temat. Zdaniem przedstawiciela biura powiatowego WIR podstawowym problemem utrudniającym efektywną współpracę izby z innymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa w powiecie gostyńskim jest brak sztywnych uregulowań ustawowych, które dawałyby izbie moc stanowiącą w precyzowaniu zadań dotyczących rolnictwa. Problem stanowi bowiem fakt, że konsultacje z izbą ze strony innych instytucji, w tym samorządów, traktowane są przez nie jako dobrowolne. Przez to niedoceniane jest znaczenie izby, a w szczególności jej funkcji opiniotwórczej w procesach tworzenia dokumentów rozwojowych gmin. Zwiększenie koordynacji w tym zakresie stanowi, zdaniem przedstawiciela Biura Powiatowego WIR w Gostyniu warunek konieczny, aby instytucja ta mogła pełnić rzeczywistą funkcję samorządu rolniczego.

## Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że współpraca pomiędzy instytucjami wspierającymi rolnictwo w powiecie gostyńskim wynika głównie z przepisów prawa, które nakładają obowiązek zwiększenia zrównowżenia środowiskowego produkcji rolnej na znacznych obszarach tego powiatu, w wyniku naruszenia przez gospodarstwa rolne wymogów dyrektywy azotanowej. W dążeniach do realizacji tego celu współpracują ze sobą Starostwo Powiatowe, samorządy gminne oraz ośrodki doradztwa rolniczego z powiatu gostyńskiego. Na podstawie badań, trudno jednak wskazać instytucję koordynującą realizację tego celu. Szeroki zakres współpracy z innymi instytucjami, także tej o charakterze dobrowolnym, podejmują jedynie ośrodki doradztwa rolniczego z badanego powiatu. Odgrywają one kluczową rolę w rozwoju rolnictwa na jego obszarze. W przypadku pozostałych instytucji współpraca nie wynikająca z przepisów prawa jest marginalna i w większości ogranicza się do spotkań i konsultacji pomiędzy ich przedstawicielami. W szczególności niepokojący jest fakt, że jednostki samorządu terytorialnego nie pełnią w badanym powiecie rzeczywistej funkcji koordynatorów rozwoju rolnictwa, co zdecydowanie utrudnia podejmowanie spójnych działań wspólnych przez instytucje wspierające rolnictwo na obszarach poszczególnych gmin. Brak jest bowiem inicjatora takich przedsięwzięć. Utrudnia to także niejednoznaczny podział kompetencji oraz odpowiedzialności za realizację określonych działań oraz brak transparentności finansowania inicjatyw wspólnych, na co wskazywały wyniki przeprowadzonych wywiadów. Brak współpracy na poziomie samorządowym w zakresie wspierania rozwoju rolnictwa wynika także z ograniczonych środków finansowych przeznaczanych na ten cel w budżetach gminnych oraz uznania tego sektora za relatywnie wysoce rozwinięty, w stosunku do pozostałych obszarów Wielkopolski, co powoduje przesunięcie priorytetów jednostek samorządu terytorialnego na inne zadania. Analiza planów rozwoju lokalnego poszczególnych gmin oraz Strategii Rozwoju Zrównoważonego Powiatu Gostyńskiego wyraźnie wskazała także, że brak jest spójnej wizji rozwoju rolnictwa na jego obszarze, integrującej działania różnych instytucji w tym zakresie. Niepokoi także fakt niedoceniańia przez samorządy z powiatu gostyńskiego funkcji opiniotwórczej izby rolniczej w procesach tworzenia dokumentów rozwojowych. Zgodnie z art. 5 Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, stanowią one instytucje wspierającą działania samorządów terytorialnych podejmowane na rzecz rolnictwa, co potęguje dodatkowo problem niedoceniańia ich potencjału w rozwoju rolnictwa przez jednostki samorządowe. Z badań wynika, że do zmiany takiego stanu rzeczy jest potrzebny wzrost koordynacji poprzez sztywne uregulowanie obowiąz-

ków samorządu terytorialnego względem izby, w procesie ustanawiania programów rozwojowych, uwzględniających rolnictwo na danym obszarze.

Korzystnie należy ocenić natomiast współpracę, w większości dobrowolną, ośrodków doradztwa rolniczego z powiatu gostyńskiego z pozostałymi instytucjami wspierającymi rolnictwo na jego obszarze. Umożliwia im to efektywną realizację podejmowanych działań, na co wskazywały wyniki oceny skuteczności pozyskiwania przez nie środków finansowych z UE oraz liczba przeprowadzonych szkoleń. Z badań wyłania się jednak potrzeba wzrostu koordynacji współpracy tych instytucji z ośrodkami badawczo-rozwojowymi, prowadzącymi badania naukowe na rzecz rozwoju rolnictwa. Na konieczność wprowadzenia uregulowań wspomagających transfer wiedzy z tych instytucji do ośrodków doradczych wskazywały zarówno opinie doradców z powiatu gostyńskiego, jak i inne opracowania o charakterze eksperckim.

## Literatura

- Czernasty W., Czyżewski B., 2007, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D., 2008, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Główny Urząd Statystyczny w Poznaniu, Ważniejsze dane o podregionach, powiatach i gminach województwa wielkopolskiego, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 2003, wydanie elektroniczne.
- Merydyk K., 2003, *Instytucjonalne aspekty rozwoju gospodarczego*, [w:] *Teoria ekonomii*, t. II, Makroekonomia, K. Merydyk (red.), Wyd. UwB, Białystok.
- Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie określenia w regionie wodnym Warty w granicach województwa wielkopolskiego wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć, [w:] *Dziennik Urzędowy województwa wielkopolskiego* z dnia 13 lipca 2012 r., wydanie elektroniczne.
- Szalczyk Z., 2001, *Zróżnicowanie warunków produkcji i zasobów rolnictwa w Wielkopolsce*, [w:] *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, A. Czyżewski (red.), Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wilkin J., 2005, *Wstęp: Dlaczego instytucje mają znaczenie?*, [w:] *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Zegar J., 2012, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, PWN, Warszawa.

### **Źródła w zasobach Internetu:**

Czysz G., 2006, *Badania gleb na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych województwa wielkopolskiego*, [w:] *Raport o stanie środowiska w Wielkopolsce w roku 2006*, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu,  
<http://www.poznan.pios.gov.pl/publikacje/gleby/OSN%20WWIOS.pdf>,  
10.12.2012.

Drygas M., 2012, *Postulowany system doradztwa rolniczego w Polsce po 2013 r. w świetle wymogów Komisji Europejskiej*,  
<http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,1564,konferencja-jaki-system-doradztwa-rolniczego-w-polsce-po-2013-r-.html>, 10.12. 2012.

Informacja na temat stanowisk organizacji i instytucji działających w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w sprawie oceny funkcjonującego systemu doradztwa rolniczego oraz propozycja zmian sporządzona na potrzeby konferencji „*Jaki system doradztwa rolniczego w Polsce po 2013 r.?*”,  
<http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,1564,konferencja-jaki-system-doradztwa-rolniczego-w-polsce-po-2013-r-.html>, 10.12. 2012.

Lista doradców rolniczych z województwa wielkopolskiego według Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie,  
[http://195.205.152.135/doradca/Szukaj/dor\\_sh.php?nr=5343](http://195.205.152.135/doradca/Szukaj/dor_sh.php?nr=5343), 14.12.2012

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Borek Wielkopolski,  
[www.borekwlkp.home.pl/zalacznik/2010/programy/prl.pdf](http://www.borekwlkp.home.pl/zalacznik/2010/programy/prl.pdf), 14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Gostyń na lata 2008-2013,  
<http://gostyn.pl/pliki/prl.pdf>, 14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Krobia na lata 2007-2013,  
[http://www.biuletyn.net/nt-bin/\\_private/krobia/63.pdf](http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/krobia/63.pdf), 14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Pępowo na lata 2007-2012,  
<http://bip.pepowo.leszczynskie.net/dokument/1221>, 14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Piaski na lata 2008-2013,  
<http://strona.piaski-wlkp.pl/1098.html>, 14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Pogorzela na lata 2007-2015,  
<http://www.docstoc.com/docs/106076951/prl-gminy-pogorzela-2007-2015>,  
14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poniec na lata 2005-2014,  
[http://www.poniec.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=400  
&Itemid=81](http://www.poniec.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=400&Itemid=81), 14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Gostyńskiego na lata 2007-2015,  
[http://www.powiat.gostyn.pl/ndokumenty/2008/02/PRL\\_do\\_konsultacji.pdf](http://www.powiat.gostyn.pl/ndokumenty/2008/02/PRL_do_konsultacji.pdf),  
14. 12. 2012.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Gostyń na lata 2008-2013,  
<http://gostyn.pl/pliki/prl.pdf>, 14. 12. 2012.

Strategia Rozwoju Zrównoważonego Powiatu Gostyńskiego na lata 2007-2015,  
[http://www.powiat.gostyn.pl/ndokumenty/PRL\\_2007-2015.pdf](http://www.powiat.gostyn.pl/ndokumenty/PRL_2007-2015.pdf), 14. 12. 2012.

[http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-  
liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2007-2013.html](http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2007-2013.html), 10.12.2012.

## **IV. OCENA KOORDYNACJI I WSPÓŁPRACY MIĘDZY INSTYTUCJAMI DZIAŁAJĄCYMI NA RZECZ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

### **Wstęp**

Udokumentowane zróżnicowanie regionalne obszarów wiejskich [Raport o stanie wsi... 2012] pokazuje przebieg wielu zjawisk lokalnych. Nie wszystkie istotne zjawiska można w pełni wyjaśnić. Wynika to między innymi z trudności ich zidentyfikowania, jak również pokazania ich w wymiarze ilościowym.

W tym kontekście za ważny czynnik dynamizujący rozwój obszarów wiejskich uznano układ instytucjonalny – traktowany jako zasób, który odpowiednio wykorzystany, może w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju tych obszarów. Dość często zdarza się, że obszary o podobnych uwarunkowaniach przyrodniczych i społeczno-gospodarczych rozwijają się w różnym tempie – wyjaśnienia tego autorzy wielu opracowań doszukują się w układzie instytucjonalnym, m.in. Lissowska (2004), Wojtyna (2008). Ten nurt myślenia znalazł również potwierdzenie w licznych pracach teoretycznych, m.in. Chmielak (2002), Iwanek i Wilkin (1998) i North (1995) twierdzą, że istnieje ścisły związek między instytucją a rozwojem gospodarczym. Podkreślają również, że instytucja nie tylko powiększa zdolność produkcyjną danego obszaru poprzez zwiększenie dostępności do zasobów, ale stwarza możliwości zwiększenia produktywności już istniejących zasobów.

Rolę układu instytucjonalnego w wymiarze lokalnym, traktowanego jako zasób, umożliwiający podniesienie konkurencyjności obszarów przedstawił w swoich rozważaniach Blakley (2009). Twierdził on, że podstawą przyszłego rozwoju lokalnego jest stworzenie nowego ładu instytucjonalnego, który by wspierał i pobudzał nowe rodzaje działalności.

Wzrostowi konkurencyjności lokalnej opartej na nowym paradygmacie rozwoju bazującym na instytucji towarzyszy istnienie na danym terytorium kapitału społecznego, określanego jako „normy, zaufanie i sieć” (Coleman 1988), ułatwiającego tworzenie oraz dostosowanie się instytucji do zachodzących zmian.

Integracja z Unią Europejską przyniosła duże zmiany w układzie instytucjonalnym działającym na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Głównym czynnikiem tych zmian było dostosowanie polskiego prawodawstwa do regulacji prawnych obowiązujących w UE, utworzenie nowej struktury instytucjonalnej, poszerzenie uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia, wzrost znaczenia instytucji publicznych w rozwoju obszarów wiejskich. Wyni-

kało to przede wszystkim z utrzymania się dużych różnic między obszarami wiejskimi i miejskimi w poszczególnych regionach Unii.

Ze względu na duże zróżnicowanie krajowych układów instytucjonalnych i brak harmonijnych rozwiązań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, uznano, że należy podejmować odpowiednie środki usprawniające koordynację działań na rzecz rozwoju tych obszarów. Do ważnych postanowień z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich należy zaliczyć te, które mówią o potrzebie harmonijnego rozwoju. Są to między innymi programy uwzględniające istotę założeń nowej polityki spójności Unii Europejskiej, a także opracowane strategie rozwoju poszczególnych regionów. Jedną z podstaw osiągnięcia spójności terytorialnej jest zintegrowane podejście instytucjonalne oraz odpowiednie mechanizmy wdrażania polityki rozwojowej na poziomie zarówno wspólnotowym, krajowym, regionalnym, jak i lokalnym.

Analizując powstawanie konkretnych programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich można zauważyć współpracę oraz koordynację wielu instytucji. Aby powstał dobry program rozwoju obszarów wiejskich nie wystarczy, by przedstawić cele, które należy zrealizować; musi być instytucja, która będzie koordynować działania w ramach przedstawionego programu. Skoordynowane działania usprawniają mechanizm wdrażania nakreślonych projektów i kierują go na osiągnięcie konkretnych celów.

Przedstawione powyżej argumenty stanowią przesłanki uzasadniające podjęcie problematyki „instytucja a rozwój obszarów wiejskich”. Celem niniejszego opracowania jest ocena skuteczności współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych.

Postawiono hipotezę badawczą, że brak skutecznej koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ogranicza ich uczestnictwo w rozwoju tych obszarów. Skuteczność określana jest przede wszystkim przez działania zaspokajające podstawowe potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich.

W odniesieniu do tego celu i hipotezy postawiono kilka pytań badawczych:

- jakie instytucje działają na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych?
- w jakiej mierze działania w ramach poszczególnych instytucji są ukierunkowane na rozwijanie współpracy i koordynacji?
- jaka jest skuteczność skoordynowanych działań podejmowanych przez te instytucje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich?



- do jakich form działalności sięgają przede wszystkim instytucje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich?
- czy nadzieja na rozwój i pogłębienie współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wiąże się z doskonaleniem istniejących mechanizmów, czy raczej z tworzeniem nowych?

Cel poznawczy opracowania – to przedstawienie procesu współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jako ważnego stymulatora rozwoju tych obszarów.

Weryfikację i kwantyfikację przyjętych problemów badawczych oparto na wielowymiarowej analizie badanych zjawisk. Empiryczne prace badawcze opierały się na materiałach źródłowych w postaci unijnych i krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich, materiałach zebranych w samorządach terytorialnych i innych instytucjach woj. mazowieckiego oraz badaniach terenowych w formie pogłębionego wywiadu w kilkunastu gminach wybranych powiatów woj. mazowieckiego. Województwo mazowieckie wybrano ze względu na duże zróżnicowanie obszarów wiejskich, znacznie lepszą dostępność do instytucji centralnych w porównaniu do innych województw oraz duże zaangażowanie władz samorządowych w opracowanie i realizację strategii rozwoju obszarów wiejskich.

Obiektem szczegółowych analiz w województwie były powiaty: ciechanowski, łosicki, ostrołęcki, przasnyski, przysuski, sierpecki i szydłowiecki. Dóbr powiatów był celowy – badane powiaty reprezentowały różny poziom rozwoju obszarów wiejskich. Założeniem badawczym było przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami lokalnych władz (wójtem, burmistrzem) oraz dodatkowo z przedstawicielem organizacji pozarządowej i ponadlokalnych instytucji (m.in. Delegatury Urzędu Wojewódzkiego i Oddziały Terenowe Biura Planowania Regionalnego MBPR) na temat współpracy z innymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Do analizy zjawisk społeczno-gospodarczych wykorzystano również materiał statystyczny z Banku Danych Lokalnych GUS.

#### **4.1. Znaczenie współpracy i koordynacji między instytucjami w rozwoju obszarów wiejskich**

Jednym z głównych celów rozwoju obszarów wiejskich jest tworzenie warunków do zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju, tj. takie zagospodarowanie przestrzeni, które sprzyja rozwój powiązań gospodarczych, społecznych i ekologicznych warunkujących poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich.

Proces rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na swoją złożoność, powinien być realizowany na wszystkich poziomach administracyjnych z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Skala poszczególnych problemów związanych z osiągnięciem spójności terytorialnej wymaga zintegrowanego podejścia instytucji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na różnych poziomach administracyjnych. Poprzez zintegrowane podejście instytucjonalne uniknie się dublowania działań, a także luk we wsparciu pewnych sfer działalności istotnych w rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego proces rozwoju obszarów wiejskich wymaga współpracy i koordynacji działań rozmaitych instytucji wspierających rozwój obszarów wiejskich. Współpraca odnosi się zwykle do realizacji konkretnego celu. Zdaniem Putnama (2008) umiejętność współpracy w grupie zależy nie tylko od racjonalnego zaufania, ale też od relacji interesu własnego z interesem wspólnym, a przede wszystkim od charakteru więzi wertykalnych, ale przede wszystkim horyzontalnych – w grupie. Natomiast z instytucjonalną koordynacją mamy do czynienia wówczas kiedy kontrolujemy relacje i granice działania podmiotów zainteresowanych rozwojem w taki sposób, aby zminimalizować powielanie działań i zmaksymalizować komplementarność. Niewątpliwie w strategii zarządzania obszarami wiejskimi koordynacja odrywa większą rolę niż współpraca, ponieważ wiąże się z zasadami ustalenia relacji, stosunków komunikacji i uprawnień, a więc i współpracy, i dystrybucji władzy między elementami tej struktury. Badania pokazują, że koordynacja działań między instytucjami jest podejmowana w mniejszym stopniu. Instytucje obawiają się przekazania pewnych kompetencji i związanych z tym środków finansowych na rzecz innego podmiotu. Być może mechanizmy koordynacyjne na poszczególnych szczeblach administracyjnych pozwalające na uzgadnianie relacji między instytucjami nie są przekonujące w sferze celów i sposobów działania. Jak pisze Rothbard (2011, s.113) „Aby zaistniało działanie nie wystarczy, by człowiek miał cele, które chciałby zrealizować. Musi również spodziewać się, że pewne formy zachowania pozwolą mu owe cele osiągnąć. Musi mieć pewne koncepcje, w jaki sposób doprowadzi do zaistnienia pożądaných skutków”. Z tego powodu bardzo ważne jest ocenienie społecznego systemu organizacji, który może być skutecznym narzędziem koordynowania tym działaniem.

Rozwój obszarów wiejskich dokonuje się również poprzez realizację lokalnych inicjatyw, które są koordynowane i wspomagane z poziomu województwa czy powiatu, bardzo rzadko przez podmioty, takie jak agencje, stowarzyszenia itp. Niezbędna jest współpraca zarówno pozioma – między różnymi jednostkami zaangażowanymi w rozwój, jak i pionowa – między poszczególnymi szczeblami samorządu. Chodzi o to, by stworzyć spójny i zróżnicowany układ instytucjonalny wspierający rozwój obszarów wiejskich wykorzystując lokalne

zasoby ukierunkowane na terytorium. Takie działania w obszarze zarządzania procesami rozwojowymi obszarów wiejskich dostosowane do potrzeb regionalnych, podejmowane są m.in. przez mazowiecki samorząd wojewódzki.

Nie ulega wątpliwości, że im silniejsze zaangażowanie uczestników w rozwój obszarów wiejskich, a także istnienie silnego kapitału społecznego budowanego w oparciu o zaufanie i partnerstwo między uczestnikami rozwoju, tym większa szansa udanej współpracy i koordynacji.

Jako instytucjonalne mechanizmy koordynacji niezbędne jest wskazanie instytucji mających odpowiednie kompetencje wykonawcze i koordynacyjne na poszczególnych poziomach administracyjnych.

Szczególna rola w rozwoju obszarów wiejskich przypada samorządom terytorialnym. Jak pisze Zalewski (2005 s.13) „urząd odpowiada za świadczenia usług publicznych o wysokiej jakości oraz wspiera rozwój społeczno-gospodarczy wspólnoty (...) umiejętność wypracowania odpowiednich projektów, skupienie wokół nich lokalnych partnerów oraz efektywnego zarządzania przedsięwzięciami publicznymi”. Każdy samorząd terytorialny (gmina, powiat, województwo) w zakresie rozwoju obszarów wiejskich ma własne zadania do zrealizowania, ale współpraca lub koordynacja działań wszystkich samorządów może przynieść konkretny efekt. Chodzi o to, by wykorzystując odpowiednie formy współdziałania<sup>91</sup> (związki, fundacje, stowarzyszenia, porozumienia, umowy itp.) stworzyć przemyślany, spójny system wspierający rozwój obszarów wiejskich.

Dokumentem krajowym, który reguluje kwestie współpracy jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.<sup>92</sup>, a także dokumenty *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013* oraz *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznego* podkreślają znaczenie współpracy tworzonej na poziomie lokalnym i regionalnym, jako ważnego czynnika rozwoju.

Osiągnięcie zamierzonych efektów w rozwoju obszarów wiejskich poprzez zwiększenie stopnia koordynacji i współpracy między instytucjami powinno się zaznaczyć i na etapie opracowywania strategii rozwoju, i jej realizacji.

---

<sup>91</sup> Przepisy ustaw samorządowych stanowią o możliwościach współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz.855 z późn.zm.)

<sup>92</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz.1658).

## 4.2. Koordynacja i współpraca między instytucjami w opracowywaniu programów rozwoju obszarów wiejskich

### 4.2.1. W wymiarze Unia Europejska a państwo członkowskie (Polska)

Rozwój obszarów wiejskich stanowi istotną część zrównoważonego rozwoju regionów Unii Europejskiej. W związku z tym w okresie programowania 2007-2013 większy nacisk położono na spójną strategię na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w skali całej Unii Europejskiej. Podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, a także instrumenty z jakich mogą korzystać państwa członkowskie i regiony określono w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1698/2005. Zgodnie z tym rozporządzeniem unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 skupia się na trzech tematach:

- poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- poprawie stanu środowiska i terenów wiejskich,
- poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieraniu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Wymienione cele znalazły wyraz w programach rozwojowych, takich jak: *Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia*<sup>93</sup>, *Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju przyjętej na szczycie w Goteborgu*<sup>94</sup> i *Strategia Europa 2020*<sup>95</sup>. Zadania, cele, priorytety oraz sposób funkcjonowania programów rozwoju obszarów wiejskich określa jednomyślnie Rada Unii Europejskiej (RUE) – jako główny koordynator programów – na wniosek Komisji Europejskiej (KE) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (PE) i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (KES) i Komitetem Regionów (KR). Funkcje tych instytucji sprowadzają się do szeroko pojętej koordynacji działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W tym przypadku koordynacja służy współpracy państw członkowskich i prowadzi do zrealizowania wspólnych celów. Silną pozycję zajmuje KE, to z nią bezpośrednio rządy państw członkowskich (ministrowie) negocjują zapisy dokumentów programowych stanowiących podstawę do wydatkowania środków unijnych.

Kwota wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich została ustalona w wyniku porozumienia międzyinstytucjonalnego (RUE, PE

---

<sup>93</sup> Strategia Lizbońska – Plan rozwoju dla UE przyjęty przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie 2000 r., [www.strategializbonska.pl](http://www.strategializbonska.pl)

<sup>94</sup> Szczyt Rady Europejskiej w Goteborgu w 2001 r.

<sup>95</sup> Komunikat Komisji: *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społeczeństwa*, Europa\_PL.pdf

i KE)<sup>96</sup>. Stworzono wspólne ramy strategiczne wobec wszystkich funduszy w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju regionalnego. Chodziło o to, aby państwa członkowskie zapewniały komplementarność oraz spójność działań finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rybackiego. Przyjęto pewne zasady rozdziału i mechanizmy koordynacji działań wspieranych z poszczególnych funduszy.

Wyznaczone przez instytucje unijne cele rozwoju obszarów wiejskich zostały włączone do krajowych planów strategicznych państw członkowskich. Plany te muszą być zatwierdzone przez Komisję Europejską, zanim państwo przełoży swoje szczegółowe programy rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku Polski *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*<sup>97</sup> stanowił podstawę do realizacji *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013*. Program ten jest koordynowany przez MRiRW i odnosi się do poziomu kraju, ale opracowanie strategii oraz założeń poszczególnych działań było dokonywane przy współpracy z organizacjami regionalnymi i lokalnymi; został też poddany konsultacji przez szerokie grono organizacji. PROW odzwierciedla więc potrzeby i możliwości samorządów lokalnych.

Dodatkowo kierunki rozwoju obszarów wiejskich wraz z długofalową strategią działania przedstawiono w innych dokumentach krajowych opracowanych przez MRiRW, m.in. „*Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*”<sup>98</sup>, „*Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*”<sup>99</sup> oraz w dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) – *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia cel szósty „Wyrównanie szans rozwoju i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich*”<sup>100</sup> oraz „*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*”<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Decyzja Rady 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) [Dz.U.L 55 z 25.02.2006].

<sup>97</sup> *Krajowy Plan Strategiczny*, został przyjęty przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i (MRiRW) 3 lutego 2009.

<sup>98</sup> *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*, MRiRW, styczeń 2010 r.

<sup>99</sup> *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*, przedłożona przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi została przyjęta przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r.

<sup>100</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007 r.

<sup>101</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

W opracowaniu tych programów MRR pełni rolę koordynatora, zwracając szczególną uwagę na budowanie spójności terytorialnej kraju.

Analizując ostatnie programy rozwoju obszarów wiejskich przedstawione przez MRiRW i MRR można zauważyć, że nastąpiło skoordynowanie wielu działań w odniesieniu do aspektu terytorialnego. Być może dlatego inicjatywy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich podejmowane przez oba resorty były uzgadniane z punktu widzenia potrzeb lokalnych. Zastosowane podejście może wzmocnić instrumenty wspierające działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i umocnić mechanizmy koordynacyjne między MRiRW i MRR. Jak piszą Grosse i Hardt (2010, s. 55) „szereg działań przeznaczonych dla obszarów wiejskich znajduje się wyłącznie w polityce spójności”. Dlatego niezbędne jest skoordynowanie kierunków rozwoju obszarów wiejskich w Polsce z ogólną koncepcją rozwoju regionów UE i wskazanie instytucji krajowych odpowiedzialnych za realizację koncepcji oraz przedstawienie zakresu i narzędzi wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem instrumentów wspólnotowych i krajowych.

#### **4.2.2. W wymiarze samorządowym**

W związku z pojawieniem się nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i formalno-prawnych związanych z wdrażaniem nowej koncepcji polityki regionalnej, samorząd wojewódzki zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1989 r.<sup>102</sup> o dostosowaniu strategii rozwoju województwa do aktualnych dokumentów strategicznych kraju oraz z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki regionalnej – musi aktualizować swoją strategię – co najmniej raz na cztery lata. Aktualizowana strategia rozwoju województwa powinna uwzględniać cele strategiczne zapisane w KSRR oraz zawierać działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania. Za koordynację działań rozwojowych na rzecz regionu mających istotny wpływ terytorialny odpowiadają organy samorządu województwa – zarząd oraz sejmik województwa. Do głównych zadań w tym zakresie należy ustalanie głównych obszarów strategicznych (priorytetów rozwoju), wokół których będzie budowana strategia.

Aktualizację obecnej strategii województwa do 2020 r. prowadzi m.in. mazowiecki samorząd wojewódzki, wyznaczając nowy termin strategii 2030 r. W nowej „*Strategii rozwoju woj. mazowieckiego*” za priorytetowe działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich uznano m.in. tworzenie warunków do związk-

---

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1989 i 6 grudnia 2006 r.

szenia inwestycji pozarolniczej, rozwój miast powiatowych jako lokalnych ośrodków rozwoju, oraz przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego<sup>103</sup>. W programowaniu rozwoju województwa mazowieckiego uczestniczą w konsultacjach samorządy lokalne oraz podmioty niepubliczne, takie jak: banki, organizacje pozarządowe, samorządy gospodarcze i inne organizacje zainteresowane rozwojem województwa, w tym rozwojem obszarów wiejskich. Relacje między tymi instytucjami w zakresie opracowania programowania rozwoju regionu oparte są na partnerstwie i współpracy na wszystkich poziomach administracyjnych. Dobra współpraca między partnerami uczestniczącymi w programowaniu rozwoju obszarów wiejskich woj. mazowieckiego jest możliwa dzięki samorządowi województwa. Występuje on w roli koordynatora polityki rozwoju regionalnego, dostrzegając problemy lokalne z perspektywy regionalnej. W ramach samorządu cały proces koordynuje Departament Polityki Regionalnej, w którym stworzono Biuro Monitoringu i Analiz.

Oceniając prace nad koncepcją nowej strategii możemy stwierdzić, że w procesie jej powstawania brało czynny udział wiele instytucji regionalnych i lokalnych. Dzięki temu opracowany dokument strategiczny stanowi wypadkową wielu opinii i racji, a jego zawartość merytoryczna była efektem kompromisu osiągniętego podczas konsultacji. Stosunkowo dużo uwag zgłaszali przedstawiciele samorządu lokalnego; przede wszystkim dotyczyły rozwoju infrastruktury technicznej, a szczególnie dróg.

Koordinatorem prac analityczno-studialnych z zakresu planowania regionalnego jest Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego (MBPR), natomiast poszczególne Oddziały Terenowe (MBPR) wykonywały opracowania w poszczególnych obszarach. Pozyskiwaniem i gromadzeniem informacji na temat rolnictwa i obszarów wiejskich w odniesieniu do całego województwa należy do Oddziału Terenowego w Ostrołęce. Efekty tych prac były przedstawiane na licznych konferencjach poświęconych projektowi aktualizacji strategii w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich. Jak podkreślił Dyrektor MBPR prof. Zbigniew Strzelecki „zamiarem konferencji jest uzupełnienie Strategii o przedsięwzięcia, które są niezbędne dla przyszłości województwa mazowieckiego, poziomu życia mieszkańców oraz realizacji wielu działań, które są zapisane w różnych dokumentach, m.in. Europa 2020”<sup>104</sup>.

Proces aktualizacji strategii województwa pobudził również wiele gmin do myślenia strategicznego i zainspirował do aktualizowania własnych strategii

---

<sup>103</sup> Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa, październik 2011, [www.mbpr.pl](http://www.mbpr.pl).

<sup>104</sup> Konferencja o strategii rozwoju woj. mazowieckiego w dniu 25 lipca 2012 r. w Ostrołęce, <http://www.mbpr.pl/ostroleka25072012r.html>

rozwoju. Planowanie strategiczne na poziomie lokalnym stanowi integralną część planowania regionalnego i krajowego. Jak pisze Pająk (2007, s.194) „stanowi podstawowy instrument zarządzania rozwojem lokalnym, którego zadaniem jest m.in. wskazanie na słabe strony gminy i identyfikacja zagrożeń rozwoju lokalnego, zwiększenie spójności podejmowanych decyzji przez władze lokalne oraz efektywniejsze zagospodarowanie miejscowych zasobów: ludzkich, przyrodniczych, kapitałowych”. Posiadanie jej ma więc istotne znaczenie dla skutecznego rozwoju gminy czy też powiatu. Podobnie jak w przypadku województwa strategia lokalna jest planem wieloletniego rozwoju. W jej przygotowaniu uczestniczą władze lokalne, sołtysi, przedstawiciele lokalnego biznesu, organizacje pozarządowych oraz aktywni mieszkańcy. Strategia lokalna zgodnie z podstawą prawną<sup>105</sup> jest poddana konsultacji społecznej. Na podstawie analizy stron internetowych gmin i powiatów można stwierdzić, że 80% gmin i 95% powiatów w woj. mazowieckim ma aktualną strategię rozwoju, trudno jednak wskazać, czy w ostatnich dwóch latach była ona aktualizowana.

Niezbędnymi dokumentami o charakterze programu są również: *Plan Rozwoju Lokalnego, Strategia Społecznego Rozwoju Gminy/Powiatu i Program Ochrony Środowiska*. Dokumenty te muszą przygotować samorządy lokalne wypełniające zadania inwestycyjne, zadania własne w ramach gminnej polityki społecznej, a mające być finansowane ze źródeł zewnętrznych. Stanowią też podstawę tworzenia programów i zawierania kontraktów z innymi jednostkami administracyjnymi i podmiotami gospodarczymi na zasadzie współpracy czy koordynacji.

*Lokalne Strategie Rozwoju (LSR)* opracowane przez Lokalne Grupy Działania (LGD), obejmują obszar gmin tworzących taką grupę. Lokalni partnerzy (LGD) nie zastępują władzy, jednak dzięki nowemu sposobowi współpracy i celowemu zewnętrznemu dofinansowaniu wspierają wybrane kierunki rozwoju. Opracowanie LSR jest zgodne ze strategiami rozwoju gmin tworzących obszar LGD. Za ogólną koordynację realizacji LSR odpowiada Urząd Marszałkowski

Zintegrowany charakter przedsięwzięć planowanych w ramach LSR przejawia się w aspekcie ekonomicznym, społecznym i kulturowym. LSR pozostaje dokumentem spójnym z innymi dokumentami strategicznymi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym, takimi jak *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Strategia rozwoju woj. mazowieckiego, Regionalny Program Operacyjny dla woj. mazowieckiego, Program Rozwoju obszarów Wiejskich i Rolnictwa dla woj. mazowieckiego* czy strategię i dokumenty planistyczne gmin tworzących LGD. Spójność ta wiąże się z przyjętym w LSR celem głównym,

---

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn.zm.).



a dotyczącym redukcji dysproporcji w relacjach społeczno-gospodarczych obszaru miejskiego i wiejskiego. Jest to także główne przesłanie Programu Leader.

### **4.3. Współpraca i koordynacja między instytucjami regionalnymi i ponadregionalnymi działającymi na rzecz realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich**

Wcześniejsze badania prowadzone w ramach Wieloletniego Programu Badawczego<sup>106</sup> wykazały, że efekty działań instytucji w sferze rozwoju obszarów wiejskich wynikały ze sprawnego funkcjonowania systemu instytucjonalnego. Dlatego osiągnięcie celów przedstawionych w programach rozwoju obszarów wiejskich jest możliwe poprzez skoordynowanie działań instytucji na różnych poziomach administracyjnych oraz usprawnieniu mechanizmów wdrażania i zorientowania ich na osiągnięcie konkretnych rezultatów.

Za wdrażanie większości decyzji dotyczących rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych na poziomie europejskim odpowiedzialna jest władza regionalna i lokalna państw członkowskich. Badania wykazały również [Kołodziejczyk, Gospodarowicz 2011], że bardziej skuteczne niwelowanie dysproporcji rozwojowych osiąga się poprzez porozumienia – pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi, a także krajowymi i regionalnymi. Tylko dzięki takiemu podejściu wiele inicjatyw rozwojowych ma szansę realizacji. Każda ze stron partycypuje finansowo, chociaż ich wkład jest zróżnicowany.

Poniżej przedstawiono możliwości realizacji rozmaitych przedsięwzięć na obszarach wiejskich poprzez skoordynowanie działalności wielu instytucji na różnych poziomach administracyjnych.

#### **4.3.1. Poziom ponadregionalny**

Jako ważne instytucje szczebla ponadregionalnego działające na rzecz wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie unijnym należy wymienić Komisję Europejską i Europejski Trybunał Rewidentów, a na poziomie krajowym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW).

---

<sup>106</sup> Program Wieloletni 2005-2009 w ramach zadania Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. IERiGŻ PIB, Warszawa.

Podstawę działalności instytucji unijnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich określa głównie zasada subsydiarności, która oznacza podział kompetencji (zadań) między wspólnotami i państwami członkowskimi oraz ich jednostkami administracyjnymi. W systemie instytucjonalnym UE w kontekście rozwoju obszarów wiejskich KE odgrywa największą rolę koordynacyjno-zarządzającą funduszami unijnymi. Duże znaczenie ma również pozostawienie w gestii KE kompetencji w zakresie spójności terytorialnej UE, tj. wyznaczanie podstawowych celów programowych i operacyjnych, a także monitorowanie ich praktycznej realizacji przez państwa członkowskie. Natomiast Europejski Trybunał Rewidentów jest organem kontrolnym – całej gospodarki budżetowej UE, w tym również podmiotów korzystających ze środków unijnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Wśród instytucji krajowych ważne miejsce zajmują ministerstwa. Mają one możliwość gromadzenia informacji i posiadania obszernej wiedzy o różnych sprawach istotnych dla rozwoju obszarów wiejskich, a także skutecznego koordynowania tych spraw między ministerstwami i departamentami ministerstw (koordynacja pozioma) i między premierem, ministrem, centralnymi urzędami, wojewodami (koordynacja pionowa). Koordynacja w ministerstwach sprowadza się do harmonizowania działań różnych organów administracji i urzędów publicznych dla osiągnięcia zamierzonych celów. W odniesieniu do zarządzania rozwojem obszarów wiejskich szczególnego znaczenia nabiera koordynowanie prac przez MRiRW i MRR. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni rolę wiodącego ośrodka w obszarze polityki rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa, kierując działaniami administracji rządowej w tym obszarze, a Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest ośrodkiem koordynującym działania w kierunku osiągnięcia celów wyznaczonych w polityce spójności dla obszarów wiejskich oraz opiniowanie dokumentów operacyjno-wdrożeniowych opracowanych na poziomie regionalnym dotyczącym obszarów wiejskich, a będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE.

Skuteczność realizacji programów wspólnotowych służących rozwojowi obszarów wiejskich wymaga też koordynowania spraw społecznych i infrastrukturalnych przez instytucje centralne (ministerstwa). Działalność tych instytucji poprzez przepływ informacji i kontakty ze specjalistami zapewnia kompletność działań, a tym samym przyczynia się do lepszego wykorzystania zasobów lokalnych, m.in. lokalnych instytucji dotyczącym rynku pracy czy urządzeń infrastrukturalnych. Na przykład MPiPS pełni funkcję instytucji pośredniczącej odpowiedzialnej za realizację priorytetów dotyczących wsparcia struktur i systemów społecznych w celu podniesienia efektywności ich funkcjonowania – w ramach komponentu centralnego *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

Polska uczestnicząc w realizacji polityki strukturalnej jest zobowiązana wspierać te obszary życia społecznego na całym terytorium, które będą wpisywać się w założenia na poziomie europejskim. W tym zakresie MPiPS przyjęło realizację priorytetów „Zatrudnienie i integracja społeczna” czy „Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących” – o charakterze horyzontalnym.

Jako instytucję krajową wspierającą pośrednio rozwój obszarów wiejskich trzeba wymienić Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), koordynującą działania Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (KSU). Jest to grupa usługodawców, organizacji wyspecjalizowanych w świadczeniu różnego rodzaju usług dla przedsiębiorców i osób podejmujących działalność gospodarczą. Dzięki niej tworzy się przestrzeń do współpracy pomiędzy instytucjami otoczenia biznesu, środowiskiem lokalnym a przedsiębiorcami. Obecnie w KSU zarejestrowanych jest 201 podmiotów i działają we wszystkich województwach. KSU współpracuje z wieloma instytucjami, szczególnie z Urzędami Marszałkowskimi. Ułatwia promocję przedsiębiorczości w regionach, koordynując działania i przepływ informacji.

Znacznie szerszy zakres działalności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – ma Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW) i jej oddziały regionalne, oparta na prawie wspólnotowym<sup>107</sup> oraz prawie krajowym<sup>108</sup>. Wszystkie kraje członkowskie przygotowując *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013* zobowiązane były do końca grudnia 2008 r. utworzyć KSOW. W Polsce ma ona charakter dwupoziomowy: Sekretariat Centralny działający przy Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) oraz 16 Sekretariatów Regionalnych KSOW. Sekretariat Centralny skupia zainteresowane podmioty, które wspierają rozwój obszarów wiejskich na wszystkich poziomach administracyjnych. Koordynuje przede wszystkim przepływ informacji pomiędzy tymi instytucjami i organizacjami oraz umożliwia szeroko rozumianą współpracę i wymianę doświadczeń, korzystnych dla wszystkich podmiotów tworzących strukturę. Struktura KSOW jest pozioma i nie występuje hierarchia

---

<sup>107</sup> Art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Art. 41 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW.

<sup>108</sup> Na podstawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz.427, z póź. zm.) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 53, poz.436).

władzy; wszyscy partnerzy są równi i mogą korzystać z obsługi sekretariatu, który jest częścią administracji rządowej bądź samorządowej. W ten sposób KSOW wspiera administrację rządową i samorządową w realizacji zadań z zakresu rolnictwa i obszarów wiejskich realizowanych zarówno w PROW 2007-2013, jak i w programach operacyjnych polityki spójności. Cele KSOW realizowane są poprzez zadania określone w dwuletnich planach działania opracowanych w drodze konsultacji z partnerami sieci. KSOW jest odpowiedzialna również za stworzenie i funkcjonowanie KSOW w regionie, w ten sposób buduje kapitał społeczny.

KSOW jest częścią Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich (ESOW) i prace jej są koordynowane przez ESOW, która współpracuje również z Krajowymi Sieciami Obszarów Wiejskich utworzonymi w poszczególnych państwach członkowskich. Poprzez powiązanie ESOW i współpracę w tym zakresie z innymi państwami staje się ona ważnym instrumentem koordynacji prac na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w UE.

Na poziomie krajowym prowadzi działalność i współpracę na zasadzie porozumienia z około 90 podmiotami działającymi na rzecz obszarów wiejskich Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW)<sup>109</sup>. Podobnie jak KSOW współpracuje z międzynarodową siecią PREPARE (Partnership for Rural Europe – Partnerstwo na rzecz Wsi Europejskiej). Analiza zebranych danych o działalności Forum wskazuje, że współpracowało z KE (inicjatywy realizacji programu Leader w państwach przyjętych do UE w 2004 r.); z rządem m.in. MRiRW i MPiPS, Ministerstwem Gospodarki i MRR – współpraca z organizacjami społecznymi oraz wspieranie funkcjonowania KSOW, w postaci wspólnych z Sekretariatem Centralnym KSOW inicjatyw wsparcia działalności wybranych Lokalnych Grup Działania (LGD). FAOW próbuje również aktywnie włączyć się w kreowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich. W 2004 r. wspólnie z Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz Krajową Radą Izb Rolniczych przygotowało opinie do „Strategii Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”, a niektórzy przedstawiciele tego porozumienia uczestniczyli w konsultacjach innych programów strategicznych. Aktywnie uczestniczy w budowaniu szerszego dialogu pomiędzy środowiskiem wiejskich organizacji pozarządowych a władzami publicznymi różnych szczebli, a także – poprzez prowadzone szkolenia – aktywizuje społeczność wiejską w procesie przemian obszarów wiejskich.

Ogólnie możemy stwierdzić, że FAOW przyczynia się do budowania partnerstwa między różnymi organizacjami pozarządowymi działającymi na

---

<sup>109</sup> [www.faow.org.pl](http://www.faow.org.pl)

rzecz rozwoju obszarów wiejskich na poziomie europejskim i krajowym. Niestety większość podmiotów w FAOW zlokalizowana jest w dużych miastach, m.in. Warszawie, Lublinie, Wrocławiu, co ogranicza skuteczność ich działalności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że tego typu porozumienie powinno funkcjonować na szczeblu lokalnym i na tym poziomie koordynować działalność organizacji pozarządowej, co przyczyniłoby się do przyspieszenia budowy społeczeństwa obywatelskiego.

#### 4.3.2. Poziom regionalny na przykładzie woj. mazowieckiego

Rozwój regionu następuje w wyniku lokalnych inicjatyw, które są dość często koordynowane i wspierane z poziomu województwa. Dlatego w procesie rozwoju regionu niezbędna jest zarówno współpraca „pozioma” – między jednostkami tego samego typu, jak i „pionowa” – między poszczególnymi szczeblami samorządu. Samorząd wojewódzki odgrywa niezmiernie istotną rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Prowadzi politykę rozwoju tych obszarów, która jest zapisana w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Jednym z priorytetów tej Strategii jest przeciwdziałanie dysproporcjom w regionie. W tej sytuacji ważne jest wskazanie za pomocą jakich instrumentów – zasobów, czy mechanizmów samorząd zamierza cel ten osiągnąć. Inaczej mówiąc, trzeba określić proces zarządzania, którego podstawową funkcją jest koordynowanie działań podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Samorząd wojewódzki koordynuje więc działania poprzez budowanie sieci współpracy i stymulowanie powiązanych zadaniowo ugrupowań w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć i zadań. W zakresie swoich uprawnień zapewnia: koordynację działań podejmowanych w ramach instrumentów polityki sektorowej (np. w odniesieniu do obszarów wiejskich – był to *Samorządowy Program Rozwoju Mazowsza*; koordynację instrumentów polityki spójności UE i polityki regionalnej państwa; koordynację prac nad listą przedsięwzięć priorytetowych na poziomie regionalnym, które przyczynią się do wyrównania rozwoju obszarów wiejskich w regionie<sup>110</sup>.

Istotnym narzędziem w rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich woj. mazowieckiego jest utworzony w grudniu 2005 r. „*Samorządowy Instrument*

---

<sup>110</sup> Realizowany w województwie mazowieckim w latach 2000-2005 Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) – umowa kredytowa między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju z lipca 2000 r. oraz Mazowiecki Program Wyrównywania Rozwoju Obszarów Wiejskich – inicjatywa samorządu województwa mazowieckiego 2005.

*Wsparcia Rozwoju Mazowsza*”(SIWRM)<sup>111</sup>, którego środki pochodzą z budżetu województwa. Jest to jedyny taki instrument w skali kraju obsługiwany przez Departament Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim. Poprzez SIWRM Samorząd Województwa Mazowieckiego wspiera finansowo samorządy lokalne (gminy, powiaty), które ze względu na trudną sytuację finansową mają mniejsze szanse pozyskiwania środków z innych programów. Jednostki te mogą inicjować różne przedsięwzięcia, dostosowując je do lokalnych potrzeb. SIWRM został podzielony na komponenty, a w każdym z nich są odrębne zadania. W latach 2005-2009 liczba komponentów zmieniała się w zależności od postulatów władz lokalnych oraz możliwości finansowych Samorządu Wojewódzkiego.

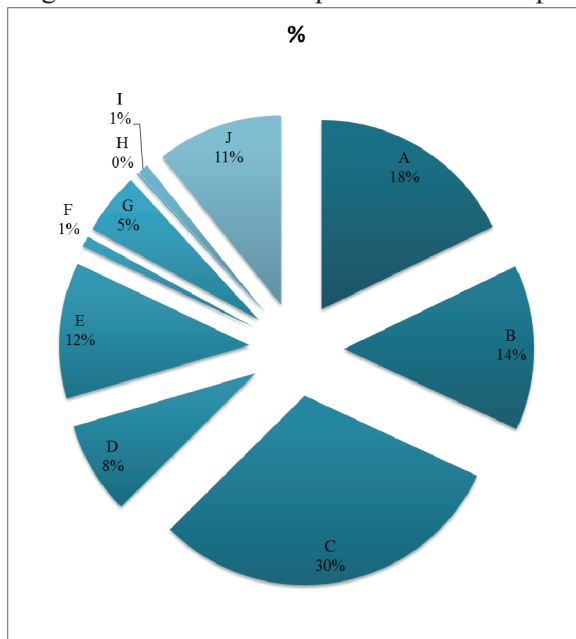
Dotacje celowe przyznawane w ramach komponentów Samorządowego Instrumentu Wsparcia Rozwoju Mazowsza przez Sejmik Województwa Mazowieckiego ze środków własnych budżetu Województwa w latach 2005-2009 dotyczyły:

- Komponent A – Mazowiecki Instrument Wsparcia Rozwoju Powiatowej Infrastruktury Drogowej,
- Komponent B – Mazowiecki Instrument Wsparcia Modernizacji Placówek Oświatowych na Terenach Wiejskich,
- Komponent C – Mazowiecki Instrument Wsparcia Wyrównywania Rozwoju Gminnej Infrastruktury Drogowej,
- Komponent D – Mazowiecki Instrument Wsparcia Rozwoju Infrastruktury Sportowej,
- Komponent E – mazowiecki Instrument Wsparcia Budowy Sieci Wodociągowej i Kanalizacyjnej na Terenach Wiejskich,
- Komponent F – Uzupełnienie finansowe ZPORR – wodociągi, pomoc kłękowa,
- Komponent G – Ochrona Zdrowia i Pomoc Społeczna,
- Komponent I – Mazowiecki Program Wsparcia Rozwoju Infrastruktury Informatycznej dla Gmin Wiejskich,
- Komponent J – Mazowiecki Instrument Wsparcia Potencjału Rozwojowego.

---

<sup>111</sup> Podstawy prawne SIWRM- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U z 2001 r. Nr 142, poz.1590 ze zm.); uchwała nr 233/05 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2005, w sprawie Programu Rozwoju Mazowsza z komponentami; Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 Nr 249, poz.2104 ze zm.); Uchwała Nr 78/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2006 w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.

Rys.1. Pomoc finansowa dla samorządów z budżetu województwa mazowieckiego latach 2005-2009 z podziałem na komponenty



W latach 2005-2009 samorzady lokalne najwięcej środków wykorzystwały z komponentu A i C – dotyczącego sieci drogowej, najmniej z komponentu I związanego z infrastrukturą informatyczną (rys.1). Działania prorozwojowe podejmowane na rzecz obszarów wiejskich na poziomie regionalnym mogą być bardziej skuteczne, jeżeli środki pozyskane w ramach jednego komponenta będą komplementarne z innymi komponentami – synergia działań. Byłoby to również zgodne z teorią koncentracji oraz z założeniami SIWRM. Wyniki badań wskazują, że ważnym źródłem finansowania samorządów lokalnych był komponent – „C” – i był on głównie komplementarny wobec komponentów – „E” w 92% i – „J” w 86%. Oznaczało to, że dzięki koordynacji działań między instytucjami nastąpiła znaczna koncentracja środków finansowych na inwestycję z zakresu infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich.

Warto zwrócić uwagę, że Samorząd Wojewódzki poprzez tak określone komponenty w sposób oczywisty skoncentrowany jest na rozwoju regionu, ale stanowią one również ramy działalności dla władz lokalnych. W tej sytuacji kluczowym problemem staje się odpowiednia koordynacja między samorządem wojewódzkim a samorządem lokalnym (gmina, powiat).

W latach 2005-2009 Samorząd Województwa Mazowieckiego przyznał dotacje na 4233 zadania na łączną kwotę około 662 mln zł, na jedno zadanie

przypadało około 150 tys. zł. Pozwoliło to w jednostkach ubiegających się o dofinansowanie stworzyć inwestycje o wartości ponad 1314 mln zł. Średnio na jedną jednostkę spełniającą kryteria pomocy finansowej (najniższy współczynnik G, dochód własny na 1 mieszkańca oraz gęstość zaludnienia) przypadało około 9 zadań inwestycyjnych.

Z powodu zmian sytuacji finansowej Samorządu Wojewódzkiego, środki przekazywane do SIWRM w ostatnich latach zmniejszyły się, np. w 2009 r. o około 50% w stosunku do 2008 r.

O zdolności do pozyskania i optymalnego wykorzystania środków z SIWRM na realizację przedsięwzięć lokalnych zdecydowała w głównej mierze umiejętność koordynacji współpracy samorządu województwa z samorządem gminy, czyli efektywne i skuteczne zarządzanie przedsięwzięciami publicznymi. Poprzez ten instrument, który opierał się na ustalonych procedurach i mechanizmach działania nastąpiło wzmocnione partnerstwo sektora publicznego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Wynika z tego, że aby administracja samorządowa mogła wypełniać zadania poprawiające jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich konieczne jest wzmocnienie ich potencjału instytucjonalnego, czyli odpowiednie struktury organizacyjne (m.in. utworzenie Departamentu Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich) oraz procedury i mechanizmy działania (podstawy prawne SIWRM).

Jak z tego wynika SIWRM jest doskonałym instrumentem koordynującym działalność samorządów terytorialnych, który pozwala w dość trudnych warunkach finansowych dla samorządów budować współpracę, bez której działaniom prorozwojowym mogłoby grozić niepowodzenie.

Ważną rolę dla rozwoju obszarów wiejskich odgrywa Sekretariat Regionalny (SR) KSOW. Wspiera on realizację zadań KSOW, aktywizuje podmioty zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich, koordynuje przepływ informacji pomiędzy uczestnikami Sieci w danym regionie oraz realizuje współpracę pomiędzy regionami. SR KSOW zlokalizowane są w strukturach Urzędu Marszałkowskiego poszczególnych województw. W województwie mazowieckim jest to osobna komórka w Departamencie Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego, co pozwala sądzić, że zadania realizowane przez Mazowiecką Sieć będą kompatybilne z zadaniami realizowanymi w ramach PROW 2007-2013. W grudniu 2011 r. SR w woj. mazowieckim skupiał 96 podmiotów, (w 2010 r. – 84)<sup>112</sup>. Podstawą działania SR KSOW są dwuletnie plany powstałe w wyniku konsultacji z partnerami sieci. W Mazowieckiej Sieci

---

<sup>112</sup> Plan działania Sekretariatu regionalnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Województwie mazowieckim na lata 2010-2011, Warszawa luty 2011, [www.mazowieckie.ksow.pl](http://www.mazowieckie.ksow.pl)



konsultacje najczęściej przybierają formę spotkań z partnerami, praktykowane są również konsultacje pisemne, drogą mailową czy telefoniczną. Analizując działalność Mazowieckiej Sieci za lata 2010-2011 można stwierdzić, że największym zainteresowaniem cieszyły się te działania, które inspirowały do dalszych przedsięwzięć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a także te, które przygotowywały i realizowały programy szkoleniowe dla LGD oraz z zakresu tworzenia warunków rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Inaczej mówiąc, SR Mazowsze koordynuje działalność wśród partnerów Sieci w kierunku rozwoju wielofunkcyjności obszarów wiejskich i tworzenia coraz lepszych warunków służących umocnieniu podmiotowości LGD w rozwoju obszarów wiejskich. Poprzez „sieciowanie” partnerów różnych sektorów można liczyć na poprawę jakości kapitału społecznego na obszarach wiejskich, co przyczyni się do budowania partnerstwa publiczno-społecznego oraz tworzenia możliwości rozwoju inicjatyw społecznych KSOW, jako instruktorów wdrażania PROW, szczególnie osi IV.

Niezwykle ważne w ramach Mazowieckiej Sieci jest również wspieranie oraz zabieganie o szerszy udział projektów dla rozwoju obszarów wiejskich, które uwzględniają podejście terytorialne.

Na podstawie wywiadów z wybranymi partnerami można stwierdzić, że współpraca w ramach Sieci jest otwarta na ich inicjatywy (m.in. Lokalna Grupa Działania „*Wszyscy Razem*”, czy Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „*Sierpeckie Partnerstwo*”). Zwiększa to szanse trafnego identyfikowania i skutecznego rozwiązywania problemów w regionie. Nie wszyscy jednak partnerzy w ramach Mazowieckiej Sieci wykazują aktywność; dość często związane jest to z miejscem siedziby partnera. Może warto byłoby rozbudować struktury regionalne i utworzyć siedziby Sieci w podregionach (Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Siedlcach i Radomiu)? Zwiększyłyby to aktywność i współpracę partnerów i pokazałyby partnerom możliwe korzyści tej współpracy oraz poprawiłyby jakość kapitału społecznego na wsi. Obecnie obserwuje się doskonałą współpracę i koordynację pionową – pomiędzy Sekretariatem Centralnym a Sekretariatem Regionalnym. 35% badanych partnerów Mazowieckiej Sieci oceniło współpracę z SR KSOW jako bardzo dobrą, tylko 12% jako nie zadowalającą.

#### **4.3.3. Ocena koordynacji i współpracy między samorządami – regionalnym i lokalnym działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich**

Samorzady terytorialne, (głównie samorząd wojewódzki) i ich organy mają za zadanie nie tylko inspirować działania restrukturyzacyjne i modernizacyjne, ale przede wszystkim je koordynować. Koordynacja wiąże się z ustaleniem zasad

relacji, komunikacji i uprawnień, a więc współpracy i dystrybucji władzy między elementami struktury realizującymi cele rozwoju obszarów wiejskich. W realizacji tych celów współpracują instytucje wszystkich szczebli samorządów terytorialnych, ponieważ zadania publiczne samorządu województwa realizowane są na obszarze powiatów i gmin, a społeczność lokalna z mocy prawa tworzy regionalną wspólnotę samorządową.

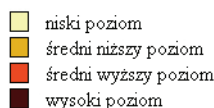
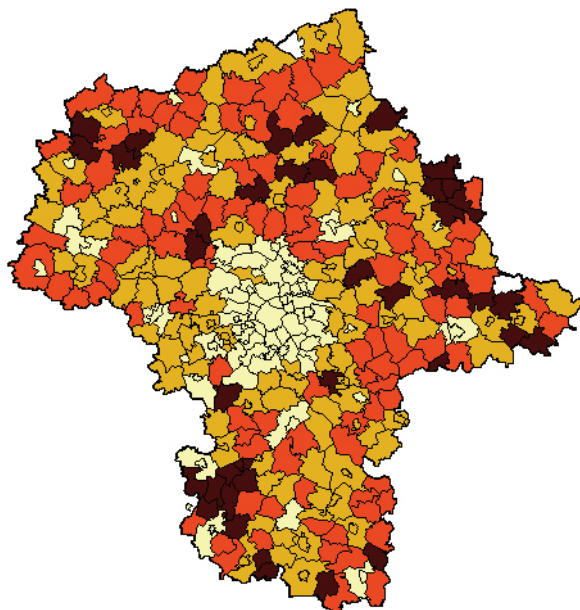
Obecnie samorządy lokalne współpracując z władzami regionalnymi mają większe możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych (głównie unijnych i z budżetu województwa) na przedsięwzięcia inwestycyjne. Do podniesienia efektywności tych publicznych środków (obrazujących relację wartości uzyskanych efektów do poniesionych nakładów, a także celowości i rzetelności) oraz skuteczności (w relacji do postawionych celów) służy polityka regionalna stosująca zasady koordynacji, koncentracji, partnerstwa i współpracy. W polityce regionalnej ważne jest więc wypracowanie odpowiednich metod i instrumentów, jak też stworzenie odpowiednich płaszczyzn współdziałania z lokalnymi partnerami publicznymi. Jednym z takich instrumentów, mających w założeniu pobudzić obszary słabo rozwijające się jest *Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowska (SIWRM)*, o którym wcześniej była mowa (pkt.4.3.2.).

W tym miejscu szczególną uwagę zwrócono na zagadnienie koordynacji, gdy władza daje podległym jednostkom szanse współdziałania, stosując dostępne jej instrumenty. Jest to w pewnym stopniu nowatorskie podejście samorządów (wojewódzkiego i lokalnego) do przyśpieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich o niższym poziomie rozwoju oraz do tworzenia struktury zarządzania, które czyni te instytucje bardziej efektywnymi.

Analiza wykorzystania środków z SIWRM w latach 2005-2009 wskazuje na ich dysproporcje (tab. 2.2. 1 i rys.2.2.). Warto podkreślić, że środki te mają służyć wyrównywaniu poziomu rozwoju poszczególnych gmin. W związku z tym ważne jest wskazanie, które gminy skorzystały z tych środków oraz w jakiej wysokości.

Wartość pozyskanych przez gminy środków z SIWRM charakteryzuje silna koncentracja. Porównując przestrzenne zróżnicowanie wartości środków SIWRM na 1 mieszkańca można zauważyć, że najwięcej pozyskały gminy znajdujące się w dalszym otoczeniu Warszawy (tzw. peryferyjne).

Rys.2. Przestrzenne zróżnicowanie wartości pozyskanych środków z budżetu województwa mazowieckiego na 1 mieszkańca w gminach w latach 2005-2009



Ze względu na wartość pozyskanych środków dokonano klasyfikacji gmin na 4 grupy:

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| 1. niski poziom           | $x_i < \bar{x} - \delta_x$              |
| 2. średnio niski poziom,  | $\bar{x} > x_i \geq \bar{x} - \delta_x$ |
| 3. średnio wysoki poziom, | $\bar{x} + \delta_x > x_i \geq \bar{x}$ |
| 4. wysoki poziom.         | $x_i \geq \bar{x} + \delta_x$           |

W grupie o wysokim poziomie pozyskanych środków budżetu województwa mazowieckiego (powyżej 406,3 zł na mieszkańca) znalazło się 40 gmin, z których około 98%, to gminy wiejskie. Wspomniane gminy wiejskie to jednak tylko 18% wszystkich gmin wiejskich w województwie.

Najwięcej gmin, bo 112 (tj.36,2%) składało się na grupę o średnio niskim poziomie pozyskanych środków. Były to przede wszystkim gminy wiejskie, które stanowiły około 66% oraz 29% ogółu gmin wiejskich. W tej grupie znalazło się 9 gmin miejskich. Podobna była liczebność gmin (104) o średnio wysokim poziomie z dominacją gmin wiejskich.

Tab.2. Wartość pozyskanych środków z budżetu województwa mazowieckiego na 1 mieszkańca w latach 2005-2009 wg typu i wielkości gminy

| Typ gminy wg liczby mieszkańców<br>(w tys.) | Pomoc finansowa                      |                                      |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
|   | Wartość dotacji na 1 mieszkańca w zł | Udział dotacji w wartości projektu % |
| Gminy miejsko-wiejskie                      | 67,8                                 | 25,7                                 |
| < 5   | 261,8                                | 32,9                                 |
| 5 – 7,5                                     | 122,1                                | 29,5                                 |
| 7,5 - 15                                    | 58,7                                 | 24,2                                 |
| 15 – 30                                     | 38,6                                 | 24,0                                 |
| > 30  | 20,3                                 | 28,0                                 |
| Gminy wiejskie                              | 145,3                                | 26,8                                 |
| < 2,5                                       | 323,4                                | 28,1                                 |
| 2,5 – 5                                     | 210,0                                | 29,5                                 |
| 5 – 10                                      | 121,3                                | 26,5                                 |
| 10 – 15                                     | 57,8                                 | 23,5                                 |
| > 15  | 12,8                                 | 9,1                                  |
| Gminy miejskie*                             | 2,3                                  | 4,7                                  |
| < 10  | 2,8                                  | 5,7                                  |
| 10 – 20                                     | 1,2                                  | 1,1                                  |
| 20 – 50                                     | 3,5                                  | 8,7                                  |
| 50 – 100                                    | 0,0                                  | 0,0                                  |

\* gminy, które spełniały kryteria pomocy finansowej.

Źródło: dane mazowieckiego Urzędu marszałkowskiego, obliczenia własne.

W grupie o niskim poziomie pozyskanych środków (poniżej 47 zł na mieszkańca) znalazło się 53 gminy. W większości na tę grupę składały się gminy miejskie.

Średnia wartość pozyskanych środków była odwrotnie proporcjonalna do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, można to uznać za bardzo korzystne w kontekście wyznaczonego celu tego instrumentu.

Do oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wykorzystano 3 cechy:

- liczbę podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym w 2011 r.,
- liczbę pracujących w gospodarce narodowej na 10 tys. w wieku produkcyjnym w 2011 r.,
- dochód własny gmin na 1 mieszkańca w 2011 r.

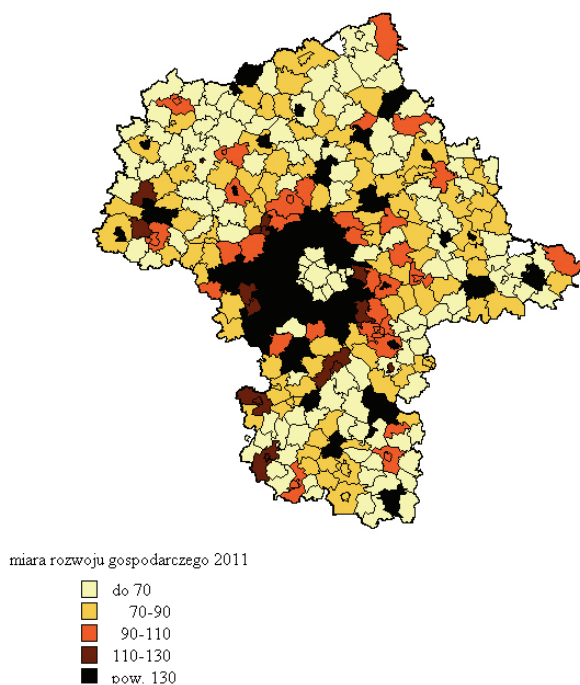
Tab. 3. Liczba gmin w poszczególnych grupach ze względu na wartość pozyskanych środków SIWRM na 1 mieszkańca w latach 2005-2009 wg typu i wielkości gminy

| Typ gminy wg liczby mieszkańców (w tys.) | Liczba gmin ogółem | Grupy pomocy |    |     |    |       |
|--|--------------------|--------------|----|-----|----|-------|
|  |                    | 1            | 2  | 3   | 4  | razem |
| Gminy miejsko-wiejskie                   | 35                 | 16           | 29 | 4   | 1  | 50    |
| < 5                                      | 3                  |              |    | 2   | 1  | 3     |
| 5 – 7,5                                  | 6                  |              | 4  | 2   |    | 6     |
| 7,5 - 15                                 | 19                 | 6            | 13 |     |    | 19    |
| 15 – 30                                  | 17                 | 6            | 11 |     |    | 17    |
| > 30                                     | 5                  | 4            | 1  |     |    | 5     |
| Gminy wiejskie                           | 229                | 16           | 74 | 100 | 39 | 229   |
| < 2,5                                    | 3                  |              | 1  |     | 2  | 3     |
| 2,5 – 5                                  | 79                 |              | 7  | 39  | 33 | 79    |
| 5 – 10                                   | 118                | 5            | 51 | 58  | 4  | 118   |
| 10 – 15                                  | 23                 | 6            | 14 | 3   |    | 23    |
| > 15                                     | 6                  | 5            | 1  |     |    | 6     |
| Gminy miejskie*                          | 50                 |              |    |     |    |       |
| < 10                                     | 4                  |              | 4  |     |    | 4     |
| 10 – 20                                  | 12                 | 8            | 4  |     |    | 12    |
| 20 – 50                                  | 12                 | 11           | 1  |     |    | 12    |
| 50 – 100                                 | 4                  | 2            |    |     |    | 3     |

Grupy pomocy: 1 – niski, 2 – średni niższy, 3 średni wyższy, 4-wysoki.

Ocenę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie tych samych cech przeprowadzono dla 2005 i 2011 r., stosując metodę taksonomiczną Hellwiga [Hellwig 1968]. Stwierdzono, że pozycja gmin pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2005 i 2011 uległa istotnej zmianie. W 2005 r. relacje między gminą o najwyższym poziomie (w stosunku do średniej badanych obszarów) a gminą o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego kształtowały się na poziomie 1:7,7, a już w 2011 r. relacje te zmniejszyły się do 1:6,4. Nadal wyższe relacje odnotowały gminy wiejskie niż miejsko-wiejskie, zarówno w 2005 i 2011 r.

Rys. 3. Miara rozwoju gospodarczego w 2011 roku



Zgodnie z przyjętymi założeniami SIWRM znacznie więcej środków finansowych pozyskały gminy o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w 2005 r. niż gminy o wyższym poziomie rozwoju.

Tab.4. Relacje między wielkością pozyskanych środków finansowych z SIWRM a wybranymi wskaźnikami rozwoju gmin

| Poziom pozyskanych środków z budżetu woj. mazowieckiego | Miara rozwoju gospodarczego |       | Miara rozwoju infrastruktury technicznej | Wydatki inwestycyjne na mieszkańca |       |
|---|-----------------------------|-------|--|------------------------------------|-------|
|   | 2005                        | 2011  | 2011                                     | 2005                               | 2011  |
| niski   | 171,7                       | 172,9 | 99,2                                     | 569,7                              | 751,7 |
| średni niższy   | 97,5                        | 97,6  | 90,6                                     | 362,1                              | 720,7 |
| średni wyższy   | 72,1                        | 73,0  | 76,2                                     | 332,9                              | 770,2 |
| wysoki  | 68,8                        | 66,0  | 96,4                                     | 319,9                              | 702,8 |

Z pozyskanych środków z budżetu województwa mazowieckiego gminy, jak wykazano wcześniej, finansowały głównie urządzenia infrastruktury tech-

nicznej (pkt 4.3.2). Koszty związane z infrastrukturą techniczną stanowiły 70% łącznej sumy inwestycji w gminach, co na pewno wpłynie na przyszły poziom rozwoju infrastruktury. Poziom rozwoju infrastruktury w 2011 r. obliczono tą samą metodą, co poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystując takie cechy, jak: sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna i sieć drogowa.

Spośród wydzielonych grup gmin wg pozyskanych środków z budżetu województwa mazowieckiego najniższy poziom rozwoju infrastruktury i poziom wydatków inwestycyjnych miały gminy, które pozyskały najwięcej tych środków. Oznacza to, że skoordynowane przez samorządy terytorialne (województki i gminy) działania infrastrukturalne można uznać za zgodne z potrzebami gmin województwa mazowieckiego i jest nadzieja na wysoki efekt mnożnikowy tych inwestycji. Badania potwierdzają wcześniejsze stwierdzenia, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gminy jest silnie skorelowany z poziomem rozwoju infrastruktury i wielkością środków przeznaczonych na inwestycje [Kołodziejczyk 2009].

#### **4.4. Koordynacja i współpraca między instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich**

Struktury samorządu lokalnego lub inne lokalne instytucje są z pewnością najbardziej zainteresowane rozwiązywaniem podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej i powiązaniem aktywności społeczeństwa z lokalnymi potrzebami i możliwościami. Samorząd oraz inne instytucje/organizacje działające na tym samym poziomie występują w roli organizatorów, finansistów, doradców i koordynatorów lokalnego rozwoju. Dzięki aktywnej działalności gmin na rzecz wspierania działalności gospodarczej możliwe jest tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost produkcji i usług, tworzenie nowych dochodów przedsiębiorstw i ludności, a w konsekwencji wzrost dochodów gmin.

Znaczenie samorządu gminnego i powiatowego jako tej podstawowej instytucji w rozwoju lokalnym skłania do spojrzenia nań jak na koordynatora, który poprzez przepływ informacji, kontroli przyczynia się do obniżenia kosztów transakcyjnych, a tym samym zwiększenia poziomu konkurencyjności obszarów wiejskich. Aby ta instytucja spełniała aktywną rolę w podnoszeniu konkurencyjności tych obszarów, musi doskonalić swoje zarządzanie biorąc pod uwagę wszystkie podmioty działające na tym terenie i uwzględniać ich potrzeby, a także współpracować z nimi. W działalności samorządu lokalnego istotna jest współpraca z innymi instytucjami. Jest to pojęcie bardzo różnie definiowane i analizowane. Na ogół przyjmuje się, że współpraca to dobrowolne działanie

kilku podmiotów realizujących wspólny cel [m.in. Szymanowska 2008, s. 42, Winiarski – 2006, s. 440]. Ważną rolę odgrywa inicjator współpracy. Tak też Krzyszkowski [2008, s. 154-155] wyróżnia trzy typy współpracy ze względu na jej inicjatora i metody jej osiągnięcia: kooperacyjna, stymulacyjna i autorytatywna. Według tej klasyfikacji na badanych obszarach sześciu powiatów można mówić o trzech rodzajach współpracy w zależności od realizacji wspólnego celu. W każdym z tych ujęć ważne jest, aby współpraca była oparta na wzajemnym zaufaniu.

#### **4.4.1. Ocena koordynacji i współpracy pomiędzy instytucjami szczebla lokalnego działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich**

Współpraca pomiędzy samorządami lokalnymi wynika z chęci rozwiązywania ważnych problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Jej wyrazem jest dostrzeganie szans rozwojowych, przede wszystkim w pozyskiwaniu dodatkowych zasobów ludzkich, finansowych i rzeczowych. Wybór partnerów i obszaru działania zależy od wielu okoliczności. Stanowi pochodną strategii rozwoju danej jednostki przestrzennej oraz wynikających z niej celów. Wyniki badań wskazują, że samorządy lokalne (gminy, powiaty) najczęściej podejmują współpracę z sąsiednimi samorządami i instytucjami, gdyż większość lokalnych problemów nie ogranicza się do jednej jednostki administracyjnej. Dlatego współpraca – rzadziej koordynacja – zajmuje istotne miejsce w sprawowaniu władzy lokalnej. Dotyczy to współpracy w rozumieniu zarówno pionowym – między samorządami terytorialnymi, jak i poziomym – między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim i innymi instytucjami.

Jak wynika z badań dotyczących współpracy samorządów lokalnych, liczba porozumień podpisanych między tymi jednostkami wzrasta w ostatnich latach. Świadczy to o ważności tej formy działania w rozwoju lokalnym. Udział gmin w poszczególnych obszarach współpracy przedstawia tabela 4, jej treść wskazuje, że współpraca samorządów lokalnych z innymi jednostkami odbywa się głównie w obszarze kultury (organizowanie różnych imprez) i infrastruktury (drogi, urządzenia komunalne). Można z tego wnioskować, że władza lokalna wychodzi z założenia, iż warto angażować się w działania, które są widoczne w środowisku lokalnym. Być może dlatego stosunkowo mało wspólnych przedsięwzięć podejmowanych jest w obszarze ekologii.



Tab.4. Obszary współpracy gmin na badanych obszarach w latach 2009-2011

| Powiat       | Liczba gmin | Odsetek gmin wiejskich i miejsko-wiejskich współpracujących w obszarze |            |         |                            |          |
|--------------|-------------|--|------------|---------|----------------------------|----------|
|              |             | gospodarczym   | społecznym | kultury | infrastruktury technicznej | ekologii |
| Ciechanowski | 8           | 75   | 72         | 67      | 88                         | 50       |
| Łosicki      | 6           | 67   | 58         | 67      | 67                         | 34       |
| Przasnyski   | 6           | 100  | 83         | 67      | 100                        | 83       |
| Przysuski    | 8           | 75   | 63         | 75      | 88                         | 37       |
| Ostrołęcki   | 11          | 73   | 69         | 82      | 90                         | 64       |
| Sierpecki    | 6           | 67   | 67         | 97      | 83                         | 83       |
| Szydłowiecki | 5           | 80   | 40         | 60      | 80                         | 40       |

*Źródło: Urząd Gminy – badania własne.*

Realizacja działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich nie jest możliwa bez partnerstwa publiczno-społecznego. Szczególnie istotny jest udział społeczności lokalnej, organizacji i stowarzyszeń, instytucji kultury i oświaty działających w gminie oraz lokalnego biznesu. Natomiast do kompetencji władz samorządowych należy inicjowanie współdziałania oraz stworzenie właściwych warunków do aktywności społeczności lokalnej i opracowanie metod ich wprowadzenia. Współdziałanie powinno opierać się na płaszczyźnie współpracy dla dobra społeczności lokalnej.

Dalej przedstawiono wybrane przykłady konkretnych działań opartych na współpracy (w przypadku powiatu przasnyskiego prowadzących do koordynacji działań) – między samorządami lokalnymi i innymi organizacjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich<sup>113</sup>. Każdy wybrany i opisany przypadek przedstawiono jako obszary działań, gdzie interesy podmiotów uczestniczących w tym procesie są zbieżne.

### ***Powiat sierpecki***

Istotą działań władz lokalnych w powiecie sierpeckim było powołanie w 2008 r. Stowarzyszenia – Lokalna Grupa Działania (LGD) „Sierpeckie Partnerstwo” (na bazie LEADER), do którego należą wszystkie gminy wiejskie (Gozdowo, Mochowo, Sierpc – gm. wiejska, Szczutowo, Rościszewo i Zawidz)

<sup>113</sup> Pozostałe przykłady z badań zostały przedstawione w opracowaniu „Działania władz lokalnych woj. mazowieckiego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich”, referat na XXIX Seminarium Geografii Wsi pt. Regionalny wymiar przemian polskiej wsi, Łódź, 20-21 czerwca 2013 r. maszynopis.

oraz partnerzy z sektora społecznego i sektora gospodarczego<sup>114</sup>. Stowarzyszenie pełni rolę lokalnej agencji rozwoju. Podstawowym celem Stowarzyszenia jest działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w celu polepszenia jakości życia mieszkańców tych gmin. W trakcie badań okazało się, że praca Stowarzyszenia jest znana i dobrze oceniana przez społeczność lokalną; szczególnie podkreślano jego udział w imprezach lokalnych i zaangażowanie w proces rozwoju społeczno-gospodarczego.

Obszar objęty działaniem Stowarzyszenia jest spójny pod względem przyrodniczym, historycznym i kulturowym, co na pewno sprzyjało aktywizacji i współpracy społeczności sześciu gmin. W grudniu 2010 r. Stowarzyszenie na bazie posiadanych zasobów przyrodniczych i kulturowych opracowało i przyjęło Lokalną Strategię Rozwoju (LSR) pt. „*Strategia rozwoju turystyki i produktu turystycznego dla obszaru działania Stowarzyszenia na lata 2011-2016*”. Założenia Strategii nawiązują do założeń przedstawionych w dokumentach dotyczących koncepcji rozwoju turystyki w województwie mazowieckim i poszczególnych gminach. Stwierdzono w niej (podobnie jak w strategii wojewódzkiej), że w poszczególnych gminach istnieją duże dysproporcje pomiędzy zasobami a ich wykorzystaniem do celów turystyki. Tylko współpraca między gminami w ramach działania Stowarzyszenia może przynieść wymierne korzyści w rozwoju turystyki. W strategii podkreślono rolę turystyki w rozwoju gmin wchodzących w skład Stowarzyszenia LGD „Sierpeckie Partnerstwo”. Przedstawiono w niej działania dla wszystkich podmiotów i osób fizycznych rozwijających turystykę na tym obszarze, zwracając szczególną uwagę na tworzenie miejsc pracy i promocji regionu.

Nakreślona i realizowana wizja rozwoju obszarów wiejskich powiatu sierpeckiego zakłada partnerstwo trzech sektorów i zintegrowane podejście polegające na:

- łączeniu działań – przedstawiając zasoby oraz możliwości partnerów,
- podejściu terytorialnym – szukaniu obszarów spójnych w gminach,

---

<sup>114</sup> Stowarzyszenie LDG „Sierpeckie Partnerstwo” funkcjonuje zgodnie z – Ustawą z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U z 2007 r. Nr 64, poz. 427); Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2009-2015 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (Dz. U z 2008 r. Nr 103, poz. 660); Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego PROW 2007-2013 (Dz. U. z 2008 r. Nr 138, poz. 868); oraz Statutem i Regulaminem Stowarzyszenia.

- współpracy między partnerami realizującymi wspólny cel,
- wspólnym pokonywaniu mechanizmów finansowania przedsięwzięć (z PROW),
- większym zainteresowaniu przedsiębiorców usługami w turystyce<sup>115</sup>.

Dotychczasowe efekty realizacji tej strategii to: szereg inwestycji infrastruktury, remonty świetlic, nowe produkty usługowe, dodatkowe środki na organizowanie imprez sportowo-rekreacyjnych i kulturalnych oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców.

Działania ukierunkowane na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich prowadzi również Starostwo Powiatowe w Sierpcu w ramach Projektu „*Partnerstwo Lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego subregionu sierpeckiego*”. Projekt ten jest współfinansowany przez UE w ramach Programu Kapitał Ludzki – Działanie 8.1.2. „*Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie*”. Realizują go wszystkie gminy wiejskie i miasto Sierpc oraz miasto Złote Morawice na Słowacji. Projekt ma więc charakter ponadnarodowy, co na poziomie lokalnym zdarza się rzadko. Celem projektu jest poprawienie spójności zarówno społecznej i gospodarczej powiatu oraz wymiana doświadczeń z zakresu rozwoju lokalnego z partnerami ze Słowacji.

Jak wykazały badania współpraca samorządów oraz innych partnerów przy realizacji projektu wywołała wzrost aktywności społecznej w organizacjach pozarządowych. Na terenie powiatu sierpeckiego działa około 100 organizacji pozarządowych, głównie w obszarze kultury i ochotniczej straży pożarnej. Stwierdzono, że 75% badanych organizacji utrzymuje ścisłą współpracę z samorządem lokalnym, a realizowany projekt przyczynia się do umocnienia istniejącego kapitału społecznego. Wartość społeczna wraz z innymi wartościami pochodnymi (gospodarczymi) stanowi podwaliny lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

### ***Powiat przysuski***

W wypowiedziach władz lokalnych oraz zapisach w „*Strategii Rozwoju Powiatu Przysuskiego do 2015 r.*” zwraca uwagę ponadlokalne widzenie problemów rozwoju powiatu przysuskiego. Świadczą o tym zapisy o rozwoju partnerskiej współpracy z władzami gmin wchodzących w skład powiatu w celu rozwiązywania wspólnych problemów w sferze społeczno-gospodarczej i ekologicznej; o rozwoju partnerskiej współpracy z organizacjami społecznymi i zawodowymi oraz podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi na terenie powia-

---

<sup>115</sup> *Lokalna strategia rozwoju obszaru objętego działaniem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Sierpeckie partnerstwo PU” Consulting M. Project, Machowo, grudzień 2009.*

tu; rozwój współpracy z władzami sąsiednich powiatów; z władzami samorządu województwa mazowieckiego<sup>116</sup>. Dzięki tym zapisom oraz dobremu zorganizowaniu społeczności lokalnych udaje się realizować projekty przygotowane przez samorządy lokalne. Powiat przysuski, podobnie jak przasnyski, zajmuje czołowe miejsce w województwie w pozyskiwaniu środków unijnych na inwestycje infrastrukturalne, także na wsparcie aktywności społeczności lokalnej.

Zidentyfikowane problemy społeczno-gospodarcze lokalnej społeczności: bezrobocie, wykluczenie społeczne oraz niski poziom wykształcenia i przedsiębiorczości stały się wyzwaniem dla współpracy pomiędzy samorządami gminnymi, organizacjami społecznymi i społecznością lokalną. Z ich inicjatywy w roku 2007 powstało Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania (LGD) „Wszyscy Razem”. Zamierzeniem Stowarzyszenia jest, aby obszar pięciu gmin (Gielniów, Klwów, Odrzywół, Potworów i Rusinów) stał się konkurencyjnym oraz atrakcyjnym miejscem rozwoju turystyki i rekreacji. Stowarzyszenie opracowało Lokalną Strategię Rozwoju, która koncentruje się na:

- rozwoju turystyki obszaru,
- poprawie wizerunku polskiej wsi oraz pielęgnowanie dziedzictwa kulturowego,
- przedsiębiorczości wiejskiej, jako szansy na poprawę jakości życia mieszkańców<sup>117</sup>.

Wdrażanie tej strategii ma, oprócz realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, służyć animowaniu aktywności obywatelskiej rozwiązującej problemy i zaspokajającej potrzeby zgłaszane przez społeczność lokalną. Pracownicy LGD pomagają wnioskodawcom w przygotowaniu projektów w ramach działań osi III PROW, a efektem dotychczasowej pracy LGD są trzy zatwierdzone projekty wspierające działalność turystyczną na terenie powiatu.

Gminy powiatu przysuskiego (Odrzywół, Klwów, Potworów, Rusinów, Gielniów) przygotowały porozumienie o wspólnym wprowadzeniu nowego systemu odbioru odpadów komunalnych. Połączenie pięciu gmin do przetargu przyciągnie wielu potencjalnych wykonawców i znacznie zwiększy konkurencję na tym rynku, a także zmniejszy koszty stałe poprzez wspólną bazę przeładunkową – w gminie Odrzywół i wspólny punkt odbioru odpadów, ujednotolici sposób segregacji odpadów oraz zwiększy częstotliwość odbioru odpadów od mieszkańców.

---

<sup>116</sup> *Strategia Rozwoju Powiatu Przysuskiego do 2015 r.*, Przysucha 2005 r., s.101.

<sup>117</sup> *Lokalna strategia rozwoju*, Stowarzyszenie Lokalne Grup Działania „Wszyscy Razem”, wyd. LGD „Wszyscy Razem”, Rusinów 2008. [www.lgddwr.pl](http://www.lgddwr.pl)

Z przeprowadzonych badań w powiecie przysuskim wynika, że zasada współpracy jest rozumiana przede wszystkim jako współdziałanie władz lokalnych ze wszystkimi podmiotami funkcjonującymi w powiecie. Wśród podejmowanych inicjatyw przeważają działania na rzecz dobra wspólnego, w realizacji pewnych wartości, jak i wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego oraz rozwoju społeczności lokalnej.

### ***Powiat przasnyski***

Współpraca instytucji publicznych w powiecie przasnyskim, koncentruje się na aktywności wokół poprawy infrastruktury, obiektów użyteczności publicznej i kreowania nowych miejsc pracy.

Powiat przasnyski był jednym ze słabiej rozwiniętych pod względem społeczno-gospodarczym powiatem w woj. mazowieckim. Aktywność władz samorządowych, szczególnie starosty powiatowego Z. Szczepankowskiego spowodowała podpisanie porozumienia między gminami powiatu w sprawie utworzenia w 2006 r. *Przasnyskiej Strefy Gospodarczej (PSG)* oraz partycypowania w kosztach uzbrojenia tego obszaru. Obszar PSG zajmuje 309 ha, z których 202 ha przewidziane jest na cele inwestycyjne, zaś 107 ha na działalność lotniczą. Właścicielem terenów (użytkowanie wieczyste) jest powiat przasnyski, który wykupił je od skarbu państwa. Obszar ten jest objęty aktualnym planem zagospodarowania przestrzennego. Przy wsparciu samorządu wojewódzkiego część terenu PSG – 55,1 ha została włączona do Tarnobrzeszkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Wisłosan<sup>118</sup>.

Obszar PSG dzięki aktywności władz lokalnych jest w pełni uzbrojony w infrastrukturę komunalną, drogową, energetyczną i teleinformatyczną. Od lat powiat przasnyski zajmuje czołowe miejsce w Polsce i na Mazowszu jako najbardziej proinwestycyjny powiat w Polsce – uzyskując liczne wyróżnienia i nagrody. Większość środków na infrastrukturę pochodzi z funduszy unijnych, a głównie z programu Regionalny Program Operacyjny (RPO). Pod tym względem powiat przasnyski zajmuje również czołowe miejsce w regionie mazowieckim. Atutem powiatu w pozyskiwaniu środków unijnych jest uregulowana prawie w 100% sprawa własności gruntów, która bywa podstawową barierą budowy infrastruktury.

Celem utworzenia PSG było znaczne zwiększenie dynamiki rozwoju gospodarczego, zwiększenie konkurencyjności produktów, lepsze i nowoczesne zagospodarowanie przemysłowego majątku i istniejącej infrastruktury, a dzięki

---

<sup>118</sup> *Powiat przasnyski oferta inwestycyjna, ogólna charakterystyka, atuty, zaplecze*, opracowano przez Starostwo Powiatu – Referat Rozwoju Gospodarczego Promocji i Rynku Pracy, Przasnysz 2012, [www.powiat-przasnysz.pl](http://www.powiat-przasnysz.pl)

napływowi inwestycji stworzenie nowych miejsc pracy. W tak krótkim okresie działalności PSG spełnia swoje zadania przyciągając inwestorów i zapewniając lokalnym społecznościom wiele korzyści. Obecnie działalność w PSG prowadzi 40 firm i co najmniej drugie tyle współpracuje oraz kooperuje z nimi. Zachętą dla podmiotów gospodarczych jest pełne uzbrojenie terenu w infrastrukturę oraz wiele dodatkowych zwolnień podatkowych. Powstało już około 200 miejsc pracy, a to dla tego obszaru jest niezwykle ważne.

Powiat przasnyski współpracuje również z lokalnymi przedsiębiorcami, utrzymuje robocze kontakty z Mazowiecką Izbą Gospodarczą z Ciechanowa oraz Cechem Rzemiosł Różnych z Przasnysza, które wspierają lokalnych przedsiębiorców. Współpracuje z instytucjami finansowymi dla sektora MSP, takimi jak: Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych, którego jest udziałowcem, Mazowiecki Regionalny Fundusz Pożyczkowy oraz instytucjami wsparcia biznesu – Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, Polską Agencją Inwestycji Zagranicznych oraz Agencją Rozwoju Mazowsza.

Przedstawiona wyżej aktywność władz powiatu przasnyskiego pobudza do działania również władze gminne, a także inne instytucje i organizacje działające na terenie powiatu. Ze względu na inicjatora współpracy – jakim jest starosta powiatu i metody jej osiągnięcia, można taką współpracę zaliczyć do typu stymulującego – wg typologii Krzyszkowskiego. Promuje ją pośrednio władza przez usuwanie barier utrudniających współpracę (rozwój infrastruktury).

Jak wykazały badania, powodów zainteresowania różnymi rodzajami działalności władz lokalnych można upatrywać w narastaniu bezrobocia i wykluczenia społecznego. Równocześnie na obszarach wiejskich wciąż istnieje niewykorzystany potencjał ludzki, przyrodniczy, kulturowy oraz gospodarczy.

## **Podsumowanie**

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że wspieranie rozwoju obszarów wiejskich jest głównie domeną instytucji publicznych – rządowych i samorządowych. Stronę rządową reprezentują dwa silne ministerstwa Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) o bardzo szerokich i znaczących kompetencjach koordynacyjno-decyzyjnych. Znacznie mniejszą rolę odgrywają inne ministerstwa. Do instytucji centralnych o charakterze koordynacyjnym należą także Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich .

Istotną rolę w rozwoju obszarów wiejskich na etapie zarówno programowania, jak i realizacji odgrywają samorządy terytorialne jako organizator, finansista, doradca i koordynator rozwoju. Mniejszą znaczenie dla rozwoju obszarów

wiejskich mają instytucje społeczne i prywatne. Założono, że skuteczność działań podejmowanych przez te instytucje na różnych poziomach wymaga zastosowania odpowiednich mechanizmów, takich jak koordynacja i współpraca.

Ocena współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wykazała, że obecny system instytucjonalny nie w pełni sprzyja tym procesom, z następujących powodów.

- Rozwój obszarów wiejskich oparty jest na systemie wieloszczeblowego zarządzania, w którym za realizację celów rozwojowych odpowiadają głównie różne instytucje publiczne działające na poszczególnych poziomach administracyjnych. Istniejące rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne wskazują na duże słabości systemu instytucjonalnego w zakresie koordynacji działań oraz zapewnienia współpracy między różnymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – zarówno na etapie programowania, jak i na etapie realizacji konkretnych działań. Na szczeblu krajowym i regionalnym szczególnej koordynacji wymagają działania na etapie opracowania strategii rozwoju obszarów wiejskich tj. ustalenie wspólnych celów i kierunków działań między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Większość programowanych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonuje się w ramach polityki spójności opracowanej przez MRR. Badania wykazały, że mimo korzystnych zmian w zakresie koordynacji działań między MRiRW a MRR, nadal brak spójnych instrumentów koordynacji całości programowania obszarów wiejskich w kraju, wykorzystujących potencjał regionu. Brak jest instytucji, która by koordynowała działalność tych resortów, tak aby zminimalizować powielanie działań i zmaksymalizować komplementarność. A dzięki podejściu terytorialnemu można wskazać problemy na danym obszarze oraz odpowiednie instrumenty.

- Brak jest procedur opisujących funkcjonowanie procesu koordynacji, tj. wskazanie instytucji, ich funkcji i sposobów współpracy pomiędzy nimi na poszczególnych poziomach administracyjnych.

- Samorząd wojewódzki pełniący kluczową rolę w procesie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie regionu ma zbyt słabo rozbudowany mechanizm koordynacyjny. Z uwagi na dynamiczne zmiany uwarunkowań zewnętrznych – (wdrażanie nowych programów strategicznych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020), powinno się podejmować działania wzmacniające samorząd wojewódzki w roli koordynatora, który ukierunkuje rozproszone działania rozwojowe instytucji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich do odpowiednich terytoriów. Jak wykazały badania, uruchomiony przez samorząd mazowiecki instrument SIWRM przyniósł zamierzony cel; stał się też impul-

sem rozwojowym dla wielu gmin<sup>119</sup>. Wykreowany przez samorząd wojewódzki mechanizm rozwojowy SIWRM wymaga tworzenia w różnych skalach horyzontalnych sieci koordynacji działań instytucji – to co Castells (2008) nazwał modelem rozwoju „ekonomia sieci”.

- W większości badanych przypadków dokumenty strategiczne określające kierunki rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym dotyczą różnych okresów programowania, bardzo rzadko powiązane są z okresem programowania UE. Utrudnia to realizację przyjętych programów strategicznych oraz koordynację i współpracę między instytucjami w celu uzgodnienia wspólnych celów i kierunków działań prorozwojowych.

- Brak jest mechanizmów koordynacyjnych na szczeblu regionalnym pozwalających na uzgadnianie relacji samorząd województwa – wojewoda. Obecnie istnieje dualność władzy, niektóre kompetencje marszałka i wojewody (szczególnie jeśli chodzi o środki z UE) pokrywają się. Marszałek odpowiada za monitorowanie i rozliczenie pomocy UE, a wojewoda za jej programowanie i wdrażanie. Budowanie współpracy na poziomie regionalnym jest pożądane, zwłaszcza gdy dotyczy obszarów mających gorsze warunki rozwoju.

- Brak mechanizmów pozwalających na uzgodnienie relacji administracji centralnej z samorządami. Działania administracji centralnej wobec samorządów sprowadzają się najczęściej do przerzucenia trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację.

- Samorzady gminne – jako główni realizatorzy lokalnego rozwoju z różnymi możliwościami organizacyjnymi i finansowymi wykonują zadania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W przeprowadzonych badaniach gminy i powiaty podkreślały ważność współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi w celu wymiany doświadczeń, wspólnego podejmowania przedsięwzięć – dość często inwestycyjnych. Szczególnie istotne jest rozwijanie współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi sąsiednich jednostek, a także tych, na terenie których znajdują się te same problemy. Badania wskazują, że ciągle widać jednak pole do rozwoju tej współpracy, szczególnie jeśli chodzi o aktywizację społeczności lokalnej. Istotne jest również rozwijanie idei partnerstwa publiczno-społecznego w gminach. Działania podejmowane na szczeblu lokalnym przede wszystkim przez LGD na rzecz budowy kapitału społecznego tworzą warunki do usieciowienia współpracy lokalnej i przyczyniają się do realizacji wspólnych

---

<sup>119</sup> Danuta Kołodziejczyk, *Wykorzystanie środków unijnych (pogram RPO i PROW) przez gminy województwa mazowieckiego w latach 2007-2012, opracowany w ramach Programu Wieloletniego 2011-2014 w zadaniu "Ocena skuteczności koordynacji między poszczególnymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – na poszczególnych poziomach administracyjnych"*, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.



przedsięwzięć na jednym obszarze. Niestety ograniczone jest kształtowanie przestrzeni publicznej kreującej kapitał społeczny. W trakcie badań niejednokrotnie podkreślano konieczność zwiększenia dostępnych dla samorządów instrumentów/środków finansowych, które by zwiększyły ich kompetencje i odpowiedzialność za tworzenie i realizację polityki rozwoju lokalnego, a także możliwości nawiązywania trwałej współpracy również w wymiarze koordynacji działań.

Jak pokazują badania koordynacja i współpraca między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich rozwija się. Ze względu na dotychczasową niewielką liczbę instytucji, które podlegają procesowi koordynacji i współpracy, jest zapowiedź pojawienia się nowych instrumentów, które będą sprzyjać temu procesowi. Na przykład w nowym okresie finansowania 2014-2020 pojawi się mocny argument dla samorządów do współpracy ze sobą i wspólnego przygotowania projektów. Ta zachęta to „*Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*”, gdzie będzie wydzielona specjalna pula środków na wspólne działanie. Również utworzony będzie specjalny instrument „*Rozwój zarządzany przez społeczność lokalną*”, co zwiększy rolę organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym.

Wszystko to potwierdza, że szansą na zwiększenie współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich są przede wszystkim nowe lub udoskonalone mechanizmy działania. Badania wykazały, że można skutecznie działać na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (przypadek przasnyski i wojewódzkiego samorządu – SIWRM) opierając się na wielopoziomowej współpracy uwzględniającej zasadę subsydialności. Wymaga to jednak wskazania na poszczególnych poziomach administracyjnych instytucji i odpowiednich instrumentów dla jej funkcjonowania i monitorowania. Chodzi o to, aby zapobiec powielaniu działań wspierających obszary wiejskie, głównie dotyczy to działań zintegrowanych w ramach różnych programów i innych źródeł finansowania.

## **Literatura**

- Blakley E.J., *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Publications, Incorporations, Sydney 2009.
- Castells M., *Spoleczeństwo w Sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Chmielak A., *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Rozprawy Naukowe Seria 1, nr 1, Wyd. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
- Coleman J.S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, The American Journal of Sociology, 94, Supplement, 1988, s. 95-120.

- Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy Zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia Fundacja Ewolucji I Badań Ekonomicznych, Warszawa 2011.
- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm wobec głównego nurtu ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998.
- Lissowska M., *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, SGH, Warszawa 2004.
- Lokalna strategia rozwoju obszaru objętego działaniem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Sierpeckie Partnerstwo”*, opracowanie LGD „Sierpeckie Partnerstwo” P.U. „Consulting M.projects”, Machowo, grudzień 2009.
- Lokalna strategia rozwoju, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Wszyscy Razem”*, wyd. LGD „Wszyscy Razem”, Rusinów 2008, [www.lgdwr.pl](http://www.lgdwr.pl)
- Kołodziejczyk D., *Przestrzenne zróżnicowanie infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich*, Studia Obszarów Wiejskich, t. XVII, IGiPZ PAN, Warszawa 2007.
- Kołodziejczyk D., Gospodarowicz M., *Ocena systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście Strategii Rozwoju Kraju i zmian Wspólnej Polityki Rolnej*, Raport nr 12, Program Wieloletni 2011-2014, IERiGŻ PIB, Warszawa 2011, s. 60.
- Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.
- North D., *New Institutional Economics and Development [w:] Reinventing the Commons, The Book of Abstracts*, The International Association for the Study of Common Property, Norway 1995.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle, Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Pająk J., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007, s. 194.
- Raport o stanie wsi, Polska wieś 2012*, pod. Red. naukową J. Wilkina i I. Nierzynskiej, Wydawnictwo Naukowe SCHLAR, Warszawa 2012.
- Rothbard M.N., *Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Fijorr Publishing, Warszawa 2007.
- Strategia rozwoju powiatu przasnyskiego na lata 2008-2020*, Wydział Rozwoju Gospodarczego, Promocji i Ocheony Środowiska, Przasnysz 2008, [www.powiat-przasnysz.pl](http://www.powiat-przasnysz.pl)
- Strategia rozwoju powiatu przysuskiego 2005-2015*, [www.przysucha.pl](http://www.przysucha.pl) 24pl.

- Strategia rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030. Inteligentne Mazowsze.*  
Projekt, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie,  
www.mbpr.pl
- Szymanowska J., *Dialog jako podstawa skutecznej współpracy środowiskowej w realizacji procesu wspomagania*, [w:] *Edukacja bez granic – mimo barier*, P. Bury, D. Czajkowska-Ziobrowska (red.), Wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa, Poznań 2008.
- Winiarski M., *Edukacja środowiskowa – istota, wymiary, aktualne problemy*, [w:] *Pedagogika społeczna, Dokonania – aktualności – perspektywy*, S. Kawula (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Wojtyna A., *Teoretyczny wymiar między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, [w:] *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach o średnim poziomie rozwoju*, A. Wojtyna (red.), PWE, Warszawa 2008.
- Zalewski J., *Wzorowy urząd*, [w:] *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, praca zbiorowa, W. Misiąg (red.), , Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.

## **V. DZIAŁALNOŚĆ KOORDYNACYJNA INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH PRZEDSIĘBIORSTWA NA OBSZARACH WIEJSKICH**

Działalność koordynacyjna instytucji wspierających lokalne i regionalne inicjatywy gospodarcze (małe i średnie przedsiębiorstwa) na obszarach wiejskich przedstawiona zostanie na podstawie lokalnej i regionalnej sieci instytucji (funduszy) pożyczkowych i poręczeniowych. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowią istotny element struktury społeczno-ekonomicznej kraju. Dzięki swym zdolnościom przystosowawczym, innowacyjności oraz umiejętności kreowania i umacniania konkurencyjności firmy te stają się czynnikiem umacniającym efektywność funkcjonowania gospodarki narodowej. Stanowią one ponad 99% przedsiębiorstw działających na rynku w Polsce, przyczyniają się do wytworzenia ponad 80% PKB rocznie, stwarzając jednocześnie kilkaset tysięcy nowych miejsc pracy. Te statystyki świadczą jednoznacznie o decydującej roli jaką odgrywają firmy tego sektora w krajowej działalności gospodarczej. Jednocześnie firmy te napotykają wiele barier rozwojowych w szczególności w odniesieniu do zewnętrznych źródeł finansowania, przede wszystkim zaś są dyskryminowane w dostępie do kredytu bankowego. Brak kapitału utrudnia również rozpoczęcie działalności gospodarczej. Jednym z narzędzi generujących warunki do funkcjonowania i konkurowania na rynku dla MŚP jest system instytucji pożyczkowych i poręczeniowych umożliwiających dostęp do finansowania zewnętrznego.

Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe są jednym z elementów infrastruktury wspierania przedsiębiorczości. Cele ich działalności są związane z potrzebami i wymaganiami lokalnych rynków pracy i nowych technologii oraz strategią rozwoju lokalnego i obejmują finansowanie początkowej fazy tworzenia firmy; budowaniem kompleksowego systemu wsparcia dla rozwijającej się przedsiębiorczości we współpracy z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi, inkubatorami przedsiębiorczości i innymi instytucjami rozwoju lokalnego; kreowaniem instrumentów aktywnego zwalczania bezrobocia poprzez samozatrudnienie; promocją przedsiębiorczości i integrowaniem funduszy pożyczkowych ze społecznością lokalną poprzez włączanie jej przedstawicieli w działalność funduszu oraz cele krótkookresowe – udzielanie pożyczek osobom bezrobotnym i zagrożonym bezrobociem, które nie mogły uzyskać środków finansowych z innych źródeł; wspieraniem finansowym rozwojowych przedsięwzięć gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy. Pomoc lokalnych funduszy pożyczkowych jest łatwiej dostępna dla sektora MŚP, niż kredyt bankowy, przede wszystkim ze względu na uproszczone procedury ubiegania się o pożyczkę, jak

również dużo niższe, niż w bankach wymogi zabezpieczeń. W 2011 r. działały w Polsce 82 fundusze pożyczkowe, w tym 70 o charakterze lokalnym lub regionalnym. Najwięcej funduszy jest zlokalizowanych w województwach: warmińsko-mazurskim i śląskim (po 9) oraz łódzkim (7), najmniej zaś w opolskim, lubelskim i lubuskim (po 2)<sup>120</sup>. Większość funduszy jest organizacyjnie i personalnie powiązanych z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi lub inkubatorami przedsiębiorczości. Najbardziej rozpowszechnioną formą pomocy finansowej małym przedsiębiorstwom i osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą jest udzielanie pożyczek, ale oferowane są także usługi doradztwa i pomocy w uzyskaniu kredytu. Odbiorcami usług funduszy są osoby bezrobotne zainteresowane samozatrudnieniem, nowo powstające firmy oraz przedsiębiorcy rozwijający działalność gospodarczą i tworzący nowe miejsca pracy. Fundusze pożyczkowe uzyskały dobrą pozycję na mapie instytucji otoczenia biznesu w Polsce, ze względu na rosnącą rolę innowacji w gospodarce, spełniają one zadania polegające na obsłudze innowacyjnych przedsięwzięć. Lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych (FPK) w Polsce to instytucje działające w formie spółek prawa handlowego, fundacji lub wyodrębnionych jednostek, powołane w celu wspierania mikro-, małych i średnich przedsiębiorców w dostępie do finansowania dłużnego w formie kredytów i pożyczek. Doświadczenia z rynku polskiego wskazują, iż fundusze poręczeniowe są najskuteczniejszym narzędziem wspierającym rozwój przedsiębiorczości a tym samym wzrost zatrudnienia. Fundusze poręczeniowe powstały w oparciu rządowy programu rozbudowy systemu funduszy Poręczeniowych i Pożyczkowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2002-2006 „Kapitał dla Przedsiębiorczych”. Fundusze poręczeniowe funkcjonują na rynku polskim zgodnie z art. 876 par. 1 k.c., który szczegółowo określa zasady współpracy i odpowiedzialności kredytodawcy i poręczyciela. Poręczeniem mogą być objęte wyłącznie zobowiązania przyszłe, czyli kredyty i pożyczki, które jeszcze nie zostały udzielone. Stosunek poręczenia powstaje w drodze umowy pisemnej między wierzycielem a poręczycielem.

Fundusz poręczeniowy występuje w roli podwójnej: jest wierzycielem dla przedsiębiorcy i jednocześnie dłużnikiem dla banku. Pierwsze fundusze tego typu pojawiły się w Polsce w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku w ramach realizacji Programu Inicjatyw Lokalnych (PIL)<sup>121</sup> finansowanego ze środków europejskich (Phare). Skokowy rozwój działalności poręczeniowej nastąpił na początku

---

<sup>120</sup>Dane Polskiego Stowarzyszenia Funduszy Pożyczkowych (<http://89.161.223.231/psfp/funduszewpolsce/funduszewpolsce.php>).

<sup>121</sup>J. Adamiak (2006) *Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw – doświadczenia polskie i zagraniczne*, Prace Naukowe nr 1113, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 247.

XXI wieku. Fundusze silnie powiązane są ze środowiskiem lokalnym, ich lokalizacja zależy głównie od aktywności lokalnych lub regionalnych organizacji i instytucji, w tym przede wszystkim od władz samorządowych i organizacji pozarządowych tworzących infrastrukturę wspierania przedsiębiorczości. Raport Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych z końca 2009 roku wymienia 55 organizacji tego typu w Polsce tworzonych głównie z inicjatywy władz samorządowych – od szczebla lokalnego po wojewódzki – oraz kilka kolejnych inicjatyw znajdujących się w końcowej fazie organizacyjnej. Najwięcej, po sześć funduszy, jest zlokalizowanych w województwie warmińsko-mazurskim i śląskim. Natomiast pojedyncze fundusze znajdują się w woj. lubuskim, świętokrzyskim i opolskim. Około 1/3 FPK działa w małych miastach do 50 tys. mieszkańców. Fundusze są typem ośrodków najczęściej spotykanym w regionach peryferyjnych. Wśród nich dominują spółki kapitałowe przed jednostkami budżetowymi i organizacjami pozarządowymi. W początkowej fazie powstawania funduszy najpopularniejszą formą prawną była organizacja pozarządowa (stowarzyszenie lub fundacja); głównie z powodu sprawdzonego już wcześniej sposobu funkcjonowania instytucji parabankowej (przy tworzeniu funduszy pożyczkowych). Wraz ze zmianą przepisów dotyczących zasad funkcjonowania spółek prawa handlowego na rynku pojawiły się nowe źródła finansowania kapitału gwarancyjnego, wymagające od funduszy prowadzenia działalności w formie spółek kapitałowych. Dotychczas w ramach pozabankowego systemu poręczeniowego zgromadzono środki finansowe w wysokości ponad 600 mln zł. Pozostające w dyspozycji funduszy środki finansowe od 2000 roku wzrosły ponad piętnastokrotnie, między innymi dzięki wsparciu: PARP w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP) – działanie 1.2, poszczególnych urzędów marszałkowskich w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusze Poręczeń Kredytowych stały się istotnym elementem systemu wsparcia rozwoju MŚP w Polsce, a ich wyposażenie kapitałowe jest zróżnicowane. W ostatnich latach sukcesywnie rosła liczba funduszy dużych; obecnie w 17 z nich kapitał przekroczył 12 mln zł. Struktura funduszy poręczeń kredytowych pod względem wielkości kapitału gwarancyjnego wciąż jest dość zróżnicowana, rozpiętość wielkości waha się od 50 tys. do 66 mln zł<sup>122</sup>. Charakterystyczna jest duża aktywność tej formy usług finansowych na terenie Wielkopolski, gdzie swoją siedzibę ma 7 instytucji. Wynika to z jednej strony z żywych w tym regionie tradycji zrzeszeniowych i samopomocowych, z drugiej zaś potrzeb lokalnych podbudowanych silną infrastrukturą gospodarczą obejmującą liczne stowarzyszenia kupców

---

<sup>122</sup> Dane Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Doręczeniowych (<http://www.ksfp.org.pl/>).

(przedsiębiorców) i wspierające przedsiębiorczość, znające lokalne uwarunkowania gospodarcze, których działania w charakterze wywiadowni gospodarczych stanowią istotne ułatwienie dla funduszy poręczeniowych, pozwalająca już na wstępnym etapie przyznawania poręczenia „oddzielić ziarno od plew” i określić z dużą dokładnością wiarygodność potencjalnego poręczeniobiorcy.

Według danych raportu PARP, klienci FPK to przede wszystkim: małe firmy o dużym potencjale rozwoju, firmy zatrudniające osoby bezrobotne, absolwenci podejmujący działalność gospodarczą, mikrofirmy, firmy wdrażające nowe produkty i technologie, firmy uznawane za kluczowe dla rozwoju regionu, prowadzący działalność gospodarczą na terenach wiejskich, osoby bezrobotne tworzące nowe firmy, prowadzący działalność gospodarczą na terenach objętych programami restrukturyzacji. Polskie fundusze w dotychczasowej aktywności koncentrowały się na przedsięwzięciach nie niosących ze sobą ryzyka, udzielając gwarancji głównie podmiotom prowadzącym działalność stosunkowo przewidywalną, jak handel, budownictwo i usługi. Natomiast liczba gwarancji udzielonych podmiotom gospodarczym na przedsięwzięcia innowacyjne wciąż jest niewielka. Niewielkim zainteresowaniem cieszy się również współpraca z instytucjami otoczenia biznesu, takimi jak parki naukowo-technologiczne, centra transferu technologii czy akademickie inkubatory przedsiębiorczości. Korzystanie z usług instytucji doradczych niesie za sobą liczne korzyści dla stron tego przedsięwzięcia. Na poziomie przedsiębiorstw korzyścią z rynku funduszy poręczeń kredytowych jest możliwość finansowania działalności gospodarczej środkami zewnętrznymi. Dzięki finansowaniu zewnętrznemu istnieje prawdopodobieństwo podejmowania nowych projektów inwestycyjnych, które zwiększą konkurencyjność przedsiębiorstw. Zwiększenie możliwości inwestycyjnych, prowadzi w dłuższej perspektywie do rozwoju mikro-, małej i średniej przedsiębiorczości oraz do wzrostu rentowności prowadzonej działalności. Dzięki uzyskanemu poręczeniu banki udzielają firmom kredytów, na wczesnym etapie działalności, co jest niezmiernie istotne w tym segmencie klientów. Nawiązanie współpracy z instytucją finansową (bankiem) oraz prawidłowe wywiązywanie się ze swoich zobowiązań, daje szansę na długotrwałą kooperację oraz kreowanie historii kredytowej, będącej przepustką do dalszej współpracy z bankami, a także kontynuowania kredytowania bieżącej działalności. Rozbudowany system poręczeń kredytowych wraz z siecią dystrybucji zwiększa dostęp do lokalnych usług finansowych i parafinansowych. Dzięki temu mikro, mali i średni przedsiębiorcy mają również szansę uzyskać fachowe usługi doradcze w zakresie działalności kredytowej, inwestycyjnej oraz nadzór i opiekę ze strony specjalistów. Przedsiębiorcy uzyskują pomoc w wypełnianiu dokumentów, sporządzaniu biznes planu. Korzyścią jest również możliwość uczestnictwa w specjalistycznych szkoleniach z zakresu przed-

siębiorczości i zarządzania<sup>123</sup>. Procedury udzielania poręczeń opierają się na kooperacji funduszu ze współpracującymi bankami. Przedsiębiorca zainteresowany poręczeniem składa wniosek o udzielenie poręczenia w banku finansującym wraz z wnioskiem o udzielenie kredytu/pożyczki. Po podjęciu przez bank pozytywnej decyzji dotyczącej kredytowania MŚP przekazuje w/w wniosek wraz ze stosowną dokumentacją uzupełniającą do funduszu. Fundusz dokonuje oceny wniosku zgodnie ze stosowaną metodologią oceny ryzyka poręczeniowego i na bazie tej oceny podejmuje decyzję dotyczącą udzielenia poręczenia. Pozytywna decyzja funduszu jest podstawą do podpisania umowy o udzielenie poręczenia, która jest warunkiem uruchomienia kredytu przez bank. Zabezpieczeniem umowy o udzielenie poręczenia ze strony przedsiębiorcy jest z zasady wystawienie na rzecz funduszu weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową. Za udzielone poręczenie przedsiębiorca uiszcza opłatę zgodną z aktualną tabelą opłat i prowizji stosowaną przez fundusz. Metodologia oceny ryzyka poręczeniowego określa zasady i tryb oceny ryzyka poręczeniowego na podstawie analizy danych i informacji zawartych w dokumentacji wniosku o udzielenie poręczenia. W trakcie analizy sporządzana jest aplikacja poręczeniowa, która stanowi podstawę do podjęcia decyzji dotyczącej poręczenia. Proces oceny ryzyka poręczeniowego składa się z kilku etapów oceny wniosku o udzielenie poręczenia: oceny formalno-prawnej załączonej do wniosku dokumentacji (ocena zdolności przedsiębiorcy do czynności prawnych, weryfikacja załączonych do wniosku dokumentów pod kątem kompletności, ważności, autentyczności, zgodności ze stanem faktycznym); oceny merytorycznej, analizy ekonomiczno-finansowej, która obejmuje opisową analizę sprawozdań finansowych oraz prognoz (jeśli takie są wymagane), ocenę punktową (zdolności do obsługi zobowiązań według kryteriów finansowych i jakościowych, ocenę wiarygodności poręczeniowej, analizę prawnych zabezpieczeń spłaty poręczanego kredytu, określenie klasy ryzyka poręczeniowego). Dokumentacja finansowa gromadzona w trakcie analizy wniosku (w zależności od zakresu prowadzonej sprawozdawczości finansowej): bilans, rachunku zysków i strat lub zestawienia przychodów i rozchodów (PIT, CIT), przepływy środków pieniężnych, prognozy finansowe na okres kredytowania i cały okres trwania poręczenia (jeśli bank zgodnie z wewnętrznymi przepisami prosi przedsiębiorcę o ich przygotowanie). Fundusz zobowiązany jest określić powiązania kapitałowe, organizacyjne i personalne przedsiębiorcy z innymi podmiotami oraz zidentyfikować ewentualne przepływy pieniężne pomiędzy nimi (przyjmowane są dokumenty rejestrowe i bieżące finansowe spółek powiązanych). Fundusz analizuje dokumenty dotyczące tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, w którym prowadzona

---

<sup>123</sup> S. Flejterski, P. Pluskota, I. Szymczak (2005) *Instytucje i usługi poręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa, s. 116-121.



jest działalność gospodarcza, w przypadku jego wynajmowania, pracownik funduszu zobowiązany jest do dokonania analizy umowy najmu pod względem okresu obowiązywania, warunków płatności oraz warunków wypowiedzenia (w przypadku, gdy dokument taki zostanie dostarczony przez bank). Ocena merytoryczna wniosku polega na: bieżącej/prognozowanej analizie sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorcy oraz aktualnej klasyfikacji przedsiębiorcy do określonej kategorii ekspozycji kredytowych, na podstawie informacji uzyskanych z banku (w przypadku obniżenia kategorii danej ekspozycji kredytowej fundusz bada przyczyny pogorszenia się aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorcy). Ocena merytoryczna wniosku przeprowadzana jest, o ile to możliwe, na podstawie danych finansowych z ostatnich dwóch lat obrachunkowych i z okresu bieżącego – od początku roku do miesiąca lub kwartału poprzedzającego złożenie wniosku o udzielenie poręczenia (lub dodatkowo prognoz). Elementem analizy ekonomiczno-finansowej jest ocena punktowa, która obejmuje: ocenę zdolności do obsługi zobowiązań, ocenę wiarygodności poręczeniowej, analizę prawnych zabezpieczeń spłaty poręczanego kredytu, zaliczenie przedsiębiorcy do określonej klasy ryzyka poręczeniowego.

Fundusz dokonuje analizy stanu regulowania zobowiązań przez wnioskodawcę, która polega na ustaleniu czy przedsiębiorca korzysta z kredytów, czy reguluje terminowo zobowiązania kredytowe i czy występują u niego opóźnienia w spłacie tych zobowiązań. Analiza taka dokonywana jest na podstawie zaświadczeń i opinii bankowych/leasingowych oraz raportów Biura Informacji Gospodarczej dostarczonych przez bank. W przypadku, gdy bank nie wymaga w/w dokumentów, wnioskodawca zobowiązany jest do dostarczenia stosownego pisemnego oświadczenia o stanie regulowania aktualnych zobowiązań. Fundusz dokonuje analizy wiarygodności poręczeniowej na podstawie analizy stanu zobowiązań i zdolności przedsiębiorcy do ich obsługi. Dokonuje analizy prawnych zabezpieczeń spłaty poręczanego kredytu (analiza jakości i wartości zabezpieczenia) oraz określa klasę ryzyka poręczeniowego (klasa jest wynikiem połączenia kategorii wiarygodności poręczeniowej i kategorii jakości zabezpieczeń).

Fundusz dokonuje analizy poręczanego kredytu, która obejmuje analizę celu kredytu, okresu trwania poręczenia i rzeczywistego zapotrzebowania na środki. Ostatnim etapem oceny merytorycznej wniosku jest przygotowanie aplikacji poręczeniowej, która zawiera propozycję decyzji w sprawie udzielenia poręczenia.

Korzystanie z usług FPK niesie za sobą koszty ponieważ fundusze poręczeniowe pobierają dodatkową opłatę za udzielenie poręczenia.

Drugą grupą beneficjentów systemu poręczeń kredytowych są instytucje udzielające kredytów i pożyczek. Najczęściej fundusze poręczają kredyty udzielone przez banki. Dzięki możliwości uzyskania dodatkowego, pewnego zabez-

pieczenia banki zwiększają jakość swojego portfela kredytowego, ograniczając rezerwy. Współpraca z funduszami poręczeń kredytowych umożliwia im pozyskanie nowych klientów oraz zwiększenie akcji kredytowej. Zwiększając wartość udzielonych kredytów banki mogą polepszyć swój wizerunek, jako instytucji przyjaznej przedsiębiorcom. Dzięki temu klienci nawiążą długoletnią współpracę, a banki zdobędą lojalnego klienta. Inną grupą interesariuszy biorącą udział bezpośrednio lub pośrednio w udzielaniu poręczenia są jednostki samorządu terytorialnego (JST) w których swoją działalność prowadzą zarówno przedsiębiorstwa, kredytodawcy, jak i fundusze poręczeń kredytowych.

Rys. 1 Członkowie Krajowej Grupy Poręczeniowej na terenie Polski



Źródło: strona internetowa Krajowej Grupy Poręczeniowej: [grupaporeczeniowa.pl](http://grupaporeczeniowa.pl).

Korzyści z systemu udzielania poręczeń odnosi państwo, rozpatrywane jako beneficjent w skali makro. Działalność poręczeniowa może przyczynić się do rozwoju regionu, poprzez zwiększenie możliwości inwestycyjnych oraz rentowności przedsiębiorstw mających na tym terenie swoją siedzibę. Władze lokalne i regionalne, podobnie jak instytucje finansowe, mogą zostać współwłaścicielami instytucji poręczeniowych, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju przedsiębiorczości w danym regionie. Wpływa to także na korzystny wizerunek władzy, jako dążącej do stworzenia życzliwego dla przedsiębiorczości klimatu w regionie. JST oraz państwo mogą osiągać wymierne korzyści w postaci zmniejszenia bezrobocia oraz zwiększenia dochodów własnych. Oprócz nowych

miejsce pracy, w wielu przypadkach uzyskanie poręczenia przyczyniło się do utrzymania dotychczasowych miejsc pracy. Podobnie jak w przypadku poprzednich beneficjentów, również JST i państwo ponoszą koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu poręczeń kredytowych. W przypadku finansowego zaangażowania w fundusz, jest to wartość kapitału przekazana ze strony władz lokalnych, w celu kapitałowego wsparcia instytucji poręczeniowej. W sytuacji udziału w funduszu, władze ponoszą również częściowe ryzyko niepowodzenia kredytowanego przedsięwzięcia, a w przypadku znacznej niespłacalności zaciągniętych przez firmy kredytów a poręczonych przez fundusz, którego udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego, istnieje konieczność współfinansowania działalności funduszu. Wśród kosztów wymienić należy również wzrost bezrobocia, gdy plany inwestycyjne przedsiębiorstw nie zostaną zrealizowane.

Na podstawie przeprowadzonego porównania można jednak stwierdzić, iż wszyscy interesariusze funduszy poręczeń kredytowych, zarówno sektor MŚP, instytucje finansujące (banki) oraz subregiony, regiony i państwo uzyskują zdecydowanie więcej korzyści niż kosztów.

Obecnie w Polsce jest zarejestrowanych około czterdziestu funduszy poręczeniowych, stanowiących sieć podlegającą dynamicznym zmianom organizacyjnym i kapitałowym. Kilka z nich już nie funkcjonuje, a niektóre dotąd nie poręczyły żadnego finansowania dłużnego. W ubiegłym roku dziesięć najaktywniejszych funduszy udzieliło ponad 60% wszystkich poręczeń. Liderem jest Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o., należący do tzw. Krajowej Grupy Poręczeniowej (jednym z udziałowców jest Bank Gospodarstwa Krajowego) oraz do Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych.

Krajowa Grupa Poręczeniowa powstała w dniu 6 listopada 2006 r., gdy 20 regionalnych i lokalnych funduszy poręczeniowych oraz Bank Gospodarstwa Krajowego podpisały porozumienie, którego celem jest: stworzenie platformy realizacji wspólnych działań, zapewnienie prowadzenia działalności poręczeniowej według standardów określonych przez „Zasady funkcjonowania funduszy poręczeniowych i pożyczkowych” stanowiących uzupełnienie rządowego programu „Kapitał dla przedsiębiorczych”, stałe podnoszenie jakości usług oferowanych przez strony porozumienia, reprezentowanie i ochronę wspólnych interesów stron porozumienia, podejmowanie i wspieranie działań na rzecz wzmocnienia funduszy poręczeniowych oraz zwiększenie ich znaczenia, jako szczególnego instrumentu wsparcia mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Tabela 1 Fundusze - członkowie Krajowej Grupy Poręczeniowej

| Lp. | Fundusz  | Województwo         | Typ        | Kapitał zakładowy | Kapitał poręczeniowy |
|-----|--|---------------------|------------|-------------------|----------------------|
| 1   | Małopolski Regionalny Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o.        | małopolskie         | regionalny | 21 700 000        | 50 000 000           |
| 2   | Warmińsko-Mazurski Fundusz Poręczenia Kredytowe Sp. z o.o.   | warmińsko-mazurskie | regionalny | bd                | bd                   |
| 3   | Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych    | zachodniopomorskie  | regionalny | 10 100 000        |                      |
| 4   | Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.             | kujawsko-pomorskie  | lokalny    | 4 190 000         | 22 025 945           |
| 5   | Śląski Regionalny Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o.            | Śląskie             | regionalny | bd                | bd                   |
| 6   | Samorządowy Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. – Gostyń | wielkopolskie       | lokalny    | 11 430 000        | bd                   |
| 7   | Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.            | wielkopolskie       | lokalny    | 4 500 000         | bd                   |
| 8   | Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.  | pomorskie           | regionalny | 19 719 000        | 45 994 165           |
| 9   | Podkarpacki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.          | podkarpackie        | regionalny | bd                | bd                   |
| 10  | Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.   | opolskie            | regionalny | bd                | bd                   |
| 11  | Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.           | mazowieckie         | regionalny | bd                | bd                   |
| 12  | Małopolski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.           | małopolskie         | regionalny | 3 804 000         | bd                   |
| 13  | Lubuski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.              | lubuskie            | regionalny | 13 120 000        | 44 120 000           |
| 14  | Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.    | kujawsko-pomorskie  | regionalny | bd                | 68 000 000           |
| 15  | Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A.  | wielkopolskie       | regionalny | 13 350 000        | bd                   |
| 16  | Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. – Jelenia Góra       | dolnośląskie        | lokalny    | 1 435 000         | 7 925 000            |
| 17  | Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. – Jastrzębie Zdrój   | śląskie             | lokalny    | bd                | bd                   |
| 18  | Świętokrzyski Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o.                | świętokrzyskie      | regionalny | 9 999 000         | bd                   |
| 19  | Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.             | kujawsko-pomorskie  | lokalny    | bd                | bd                   |
| 20  | Bielski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.              | śląskie             | lokalny    | 3 960 000         | 8 960 000            |
| 21  | Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o.                   | Dolny Śląsk         | regionalny | 18 300 500        | 25 955 284           |

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Krajowej Grupy Poręczeniowej: [grupaporeczeniowa.pl](http://grupaporeczeniowa.pl) oraz stron internetowych poszczególnych funduszy.

Dwadzieścia funduszy Krajowej Grupy Poręczeniowej utworzyło spółkę do obsługi nowoczesnego systemu informatycznego, który został sfinansowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Został tym samym rozpoczęty proces budowy systemu poręczeniowego. Grupa zajmuje się wspieraniem udziałowców w zakresie działalności poręczeniowej. Cel ten jest realizowany poprzez współpracę z instytucjami odpowiedzialnymi za tworzenie regulacji prawnych dotyczących rynku doręczeniowego.

Brak koordynacji działania funduszy powoduje ich istotną stratę konkurencyjną na rynku poręczeniowym. Ograniczenia w rozwoju funduszy poręczeniowych dotyczą braku jednolitego systemu prawnego regulującego działanie funduszy poręczeniowych, właściwej definicji funduszu poręczeniowego, nadzoru nad instytucjami poręczeniowymi, jednolitych zasad funkcjonowania, uregulowania w systemie prawnym zasady *pari passu*, braku aktów wykonawczych dotyczących pomocy *de minimis* oraz braku unormowania zasad stosowania stawek rynkowych. Banki komercyjne są w stanie narzucić warunki współpracy przedsiębiorcom zwracającym się o kredyty. Szczególnie widoczny był ten fakt w początkowym okresie kryzysu. Instrumentalne traktowanie przez banki funduszy poręczeniowych potęguje sytuacja, gdy są one reprezentowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który będąc mniejszościowym udziałowcem połowy funduszy, nie jest w stanie poradzić sobie z problemem poręczeń i regwarancji. Obecnie dyskusja o systemie poręczeniowym w Polsce odbywa się wyłącznie na forum bankowym, nie uwzględniając pozostałych uczestników rynku. Fundusze poręczeniowe powołane przez samorządy terytorialne do wspierania regionalnych przedsiębiorców same wymagają możliwie szybkiej reorganizacji. Środki unijne napływające z regionalnych programów operacyjnych z powodu braku właściwych uregulowań prawnych stworzyły poważne problemy dla dalszego funkcjonowania funduszy wynikające z ograniczonych możliwości absorpcji. Poważną przeszkodą dla właściwego funkcjonowania funduszy jest również brak określenia tzw. „bezpiecznych stawek”<sup>124</sup>, dotyczących wysokości stawek prowizyjnych dla funduszy wykluczających pomoc publiczną. Uregulowania dotyczące wyjścia z funduszu obciążają samorządy wszystkimi konsekwencjami finansowymi, bez uwzględnienia długoterminowego charakteru poręczeń. Polskie fundusze poręczeniowe są spółkami wysokiego ryzyka, a jednak działają jako zwykłe spółki prawa handlowego, przez co nie mają możliwości wpisywania w koszty podatkowe rezerw tworzonych na potencjalne wypłaty. Ustalony przez rząd mnożnik kapitałowy zwielokrotniający możliwość zadłużania kapitału poręczeniowego (kapitał zakładowy, zapasowy

---

<sup>124</sup> Rozporządzenie Komisji WE 800/2008 art. 87 i 88.

i dotacje) od trzech do pięciu razy bez możliwości odnawiania kapitału zakładowego (podatki, zwrot odsetek od dotacji i prowizji) ustawiony został na poziomie zbyt niskim aby fundusze właściwe mogły wypełniać postawione przed nimi zadania.

Pilnym problemem do rozwiązania dla samorządów terytorialnych inwestujących środki publiczne w rozwój przedsiębiorczości jest również sprawa odzyskiwania wypłaconych poręczeń. Dotąd nie udało się przełamać oporu banków w odmiennym podejściu do odzyskiwania wierzytelności. Procesy windykacji powinny prowadzić fundusze. Trudno bowiem sobie wyobrazić, że bank po odzyskaniu w tym procesie 70% swojej należności był zgodnie z zasadą *paripassu*<sup>125</sup> zainteresowany i zdeterminowany, aby prowadzić egzekucję na rzecz funduszu. Jeśli jednak tę egzekucję będzie prowadził fundusz, to należy zastanowić się nad dokumentami, na podstawie których będzie prowadzona windykacja na rzecz banku. Wiadomo, że spółka nie będzie mogła wykorzystać w tym procesie bankowego tytułu egzekucyjnego, ponieważ na jego podstawie nie uzyska nakazu zapłaty ponieważ nie jest instytucją kredytową. Wobec powyższego, to bank winien w pierwszej kolejności uzyskać tytuł wykonawczy, na podstawie którego fundusz mógłby prowadzić egzekucję. Nadal brakuje jednoznacznych uregulowań dotyczących sposobu wyliczania należności dłużnika wobec banku. Należy podkreślić, iż fundusz nie posiada w tym zakresie realnej możliwości, w przeciwieństwie do banku. Ponadto w odniesieniu do wielkości wierzytelności dłużnika wobec banku nie jest jasne, co na tę wierzytelność będzie się składać – czy będzie to wyłącznie kwota główna (kwota udzielonego kredytu/pożyczki), czy też będą się na nią składały odsetki i koszty. Jeśli wysokość zadłużenia wobec banku obejmować będzie koszty i odsetki, to będzie problem w obliczeniu proporcji w podziale ryzyka między bankiem a funduszem. Wtedy fundusz będzie ewentualnie windykował na rzecz banku wyższą kwotę (kwota główna, odsetki i koszty), co prowadzić będzie do wydłużonego w czasie procesu windykacji własnych należności. Z zasady *paripassu* wynika, że windykacja na rzecz banku może być prowadzona dopiero po pełnym zaspokojeniu roszczeń funduszu. Jednak jak dotąd, w przeciwieństwie do banków w krajach ościenych, polskie banki nie muszą takich umów podpisywać lub realizować podpisanych z nowymi funduszami. Jednym z możliwych kierunków rozwoju rynku poręczeniowego w Polsce może być utworzenie przez Ministerstwo Finansów wspólnie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego „rządowej agencji poręczeniowej”. Powodem takiej propozycji jest fakt, że BGK nie może udzielać samodzielnie poręczeń pozabankowych, a agencja mogłaby działać podobnie jak nie-

---

<sup>125</sup> Zasada *paripassu* jest spełniona, gdy odzyskanie długu z zabezpieczeń złożonych przez kredytobiorcę jest proporcjonalne.

istniejący już Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych i Krajowy Fundusz Poręczeń Unijnych i nie mieć w tej materii żadnych ograniczeń. Zostałyby tam przeniesione udziały funduszy poręczeniowych, będące w posiadaniu BGK. Koncepcja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, aby pozostałych środków z UE nie przekazywać w postaci dotacji bezpośrednio do przedsiębiorców, ale dofinansować pożyczki i poręczenia, gdzie zostanie zastosowany mnożnik kapitałowy, może potwierdzać taki kierunek rozwoju. Samorządy terytorialne i gospodarcze nie chcą utracić kontroli nad regionalnymi i lokalnymi funduszami poręczeniowymi. Wtedy bowiem nadal będzie budowany rynek poręczeniowy z udziałem wszystkich uczestników. Innym lub uzupełniającym kierunkiem rozwoju rynku poręczeń może być utworzenie równoległe do Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, krajowego systemu regwarancji. Należy zastanowić się, czy współfinansowanie rządowego systemu regwarancji ze środków UE jest opłacalne oraz jak współfinansowaniem systemu zainteresować banki.

Na podstawie przedstawionych powyżej problemów można potwierdzić, iż w odniesieniu do instytucji finansowych o zasięgu lokalnym i regionalnym oraz ograniczonych zasobach kapitałowych podstawowym problemem pozostaje koordynacja wspólnych działań, tak aby możliwe było stworzenie szerszej bazy i większej siły przetargowej („masa krytyczna”) w kontaktach z innymi uczestnikami sektora finansowego oraz instytucjami państwowymi i samorządowymi. Koordynacja wspólnych działań stwarza możliwości uzyskania efektu synergii zarówno w odniesieniu do zasobów kapitałowych, jak i możliwości wpływania na poczynania innych instytucji.

## **Literatura**

- Adamiak J. (2006), *Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw - doświadczenia polskie i zagraniczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Flejterski S., Pluskota P., Szymczak I., (2005) *Instytucje i usługi poręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa.
- Matusiak K. (red). (2010), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, Raport 2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Saar M. A., (2011) *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.





**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 400 egz., ark. wyd. 10,21  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*