



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Instytucjonalne  
czynniki rozwoju  
społeczno-gospodarczego  
obszarów wiejskich***

*Synteza wyników badań  
prowadzonych  
w okresie 2005-2009*

**nr 136**

**Warszawa 2009**



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Instytucjonalne  
czynniki rozwoju  
społeczno-gospodarczego  
obszarów wiejskich***

***Synteza wyników badań  
prowadzonych  
w okresie 2005-2009***





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Instytucjonalne  
czynniki rozwoju  
społeczno-gospodarczego  
obszarów wiejskich***

***Synteza wyników badań  
prowadzonych  
w okresie 2005-2009***

*Autorzy syntezy:*

*dr Marcin Gospodarowicz*

*dr hab. Danuta Kołodziejczyk*

*dr Adam Wasilewski*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2009**

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ  
na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich**

w zadaniu *Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów  
wiejskich*

Celem opracowania jest identyfikacja instytucji i ocena ich roli w rozwoju  
podstawowych sfer gospodarki na obszarach wiejskich.

Opracowanie komputerowe

*Ludmiła Kwiatkowska*

*mgr inż. Danuta Lidke*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-029-6

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*

*– Państwowy Instytut Badawczy*

*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*

*tel.: (0 22) 50 54 444*

*faks: (0 22) 50 54 636*

*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*

*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

Wstęp ( <i>Danuta Kołodziejczyk</i> ) .....	7
1. Instytucje w procesie modernizacji gospodarstw rolnych ( <i>Adam Wasilewski</i> ) .....	10
2. Działalność instytucjonalna na rzecz rozwoju nierolniczych działań gospodarczych ( <i>Marcin Gospodarowicz</i> ) .....	31
3. Instytucje edukacyjne działające na rzecz kapitału ludzkiego ( <i>Danuta Kołodziejczyk</i> ) .....	51



## Wstęp

W rozważaniach dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich coraz częściej rozważane jest podejście instytucjonalne. Wiąże się to z formułą nowej ekonomii instytucjonalnej, w której instytucja uzupełnia czynniki ekonomiczne w sensie określenia warunków racjonalnego zachowania jednostek i społeczeństwa w społecznym procesie gospodarowania. Włączenie instytucji w proces gospodarowania czyni, że podejmowane działania stają się bardziej przewidywalne, co niewątpliwie wpływa na wielkość kosztów transakcyjnych. Stwarza to potrzebę pogłębionej analizy systemu instytucjonalnego jako całokształtu instytucji biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich.

Pojęcie instytucji jest różnie definiowane. W niniejszej analizie przyjęto za Northem<sup>1</sup>, że instytucja to zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych i zasad (otoczenie instytucjonalne), jak również wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacje) i mechanizmy jej funkcjonowania. Jest ona traktowana jako ważny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, posiadający ilościowe i jakościowe aspekty.

Trudności pomiaru instytucji sprawiają, że jest ona niejednokrotnie sprowadzany do oceny działalności różnego rodzaju organizacji, których celem jest tworzenie oraz przestrzeganie regulacji i istniejących zwyczajów. Inaczej mówiąc, o sprawności organizacji decydują instytucje, tj. stosowane przez organizacje reguły postępowanie (reguły i zasady formalne i nieformalne) oraz szeroko rozumiane otoczenie (np. infrastruktura, jakość kapitału ludzkiego i społecznego, stabilna sytuacja polityczna).

Zgodnie z kluczowym problemem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu dotyczą instytucji działających na rzecz:

- rozwoju działalności rolniczej,
- rozwoju działalności pozarolniczej,
- rozwoju kapitału ludzkiego.

W tym ujęciu instytucje oddziałują na czynniki związane z pozyskiwaniem i doskonaleniem zasobów, którymi dysponuje badany obszar oraz stwarzają możliwości ich aktywnego wykorzystania w rozwoju obszarów wiejskich. Założono, że różne rozwiązania instytucjonalne w badanych obszarach są podstawowymi przesłankami do wyjaśnienia różnic w poziomie ich rozwoju. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja instytucji i ocena

---

<sup>1</sup> D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 101-102.



ich roli w rozwoju podstawowych sfer gospodarki na obszarach wiejskich. Niniejsza synteza powstała na podstawie raportów publikowanych co roku w ramach zadania pt. „Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich”. Niewymierność i niewspółmierność instytucji jest przyczyną, że jednoznaczna ocena stopnia wpływu tych instytucji na proces rozwoju obszarów wiejskich staje się trudna. Sprawia to, że proces ten nie może być w dostatecznym stopniu kontrolowany i musi się dokonywać ewolucyjnie, gdyż instytucje nie powstają z dnia na dzień. Szczególnym czynnikiem polskiego procesu przemian instytucjonalnych stało się wcześniej sformułowane dążenie do integracji z Unią Europejską. Stworzyło ono potrzebę dostosowania naszych rozwiązań instytucjonalnych do struktur unijnych. Z kolei postawy i zachowania różnych grup społecznych i osób cechuje duża rozbieżność w zachowaniu oraz ulegają one szybkim zmianom.

Aby uporządkować rozważania na temat instytucjonalnych czynników rozwoju obszarów wiejskich, instytucje zidentyfikowano na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz sektorze publicznym, pozarządowym i prywatnym. Od relacji między tymi instytucjami zależy sprawność i skuteczność działania instytucji.

Do nakreślenia kompetencji instytucji wykorzystano głównie źródła zastane, czyli ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej, statuty organizacji, materiały publicystyczne oraz badania terenowe prowadzone na obszarach wiejskich kilku województw. Obszary wiejskie identyfikowano z gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Materiał empiryczny został zgromadzony poprzez przeprowadzenie ankiet:

- w 683 organizacjach działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w gminach woj. mazowieckiego, podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego w roku 2005 i 2006. Wyniki badań zawiera raport nr 8 i 41;
- w 193 gminach, pokazując ich działalność na rzecz przedsiębiorczości. Badane gminy były zlokalizowane w wyżej wymienionych województwach. Badania prowadzono w 2006 r., a wyniki badań przedstawiono w raporcie nr 70;
- w 190 przedsiębiorstwach o różnym profilu działalności i statucie prawnym, zlokalizowanych w wyżej wymienionych województwach. Badania zostały prowadzone w 2007 r., a wyniki badań zawiera raport nr 92;
- w 400 gospodarstwach rolnych o różnym typie produkcji i wielkości ekonomicznej na terenie całego kraju. Badania były prowadzone w 2008 r., a wyniki badań zamieszczono w raporcie nr 103;

- w 300 placówkach oświatowych na terenie gmin pięciu powiatów z woj. mazowieckiego (ciechanowski, płocki, ostrołęcki, radomski, siedlecki). Badania prowadzono w 2009 r., a wyniki badań przedstawiono w raporcie 138.

Ponadto do analizy wielu zjawisk posłużyły dane statystyczne Banku Danych Regionalnych GUS.

Opracowanie zostało podzielone na trzy części. W pierwszej dokonano identyfikacji instytucji działających w otoczeniu rolnictwa i ich wpływu na modernizację gospodarstw rolnych, w drugiej przedstawiono instytucjonalne uwarunkowania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Kluczową rolę w rozwoju obszarów wiejskich odgrywa kapitał ludzki, dlatego w rozdziale trzecim przedstawiono układ instytucjonalny w skali województwa mazowieckiego oraz gmin badanych powiatów (ciechanowskiego, ostrołęckiego, plockiego, radomskiego i siedleckiego) działających na rzecz kapitału ludzkiego.

Analiza przedstawionych aspektów działalności instytucji na obszarach wiejskich przybliżyła autorów do osiągnięcia sformułowanego wcześniej celu, co ma duże znaczenie dla doskonalenia koncepcji rozwoju obszarów wiejskich. Takie ujęcie dało również możliwość przedstawienia podstawowych problemów wynikających z funkcjonowania obecnego systemu instytucjonalnego oraz ich konsekwencje dla rozwoju obszarów wiejskich.

# **1. Instytucje w procesie modernizacji gospodarstw rolnych**

## **1.1. Wprowadzenie**

Jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest poprawa konkurencyjności rolnictwa. Realizacja tego celu ma szczególne znaczenie dla rolnictwa polskiego. Zastosowanie instrumentów WPR może bowiem w znacznym stopniu przyczynić się do modernizacji gospodarstw rolnych, której towarzyszyć będzie poprawa efektywności podstawowych struktur w rolnictwie, a zwłaszcza struktury agrarnej, społeczno-zawodowej i produkcji. Istotne znaczenie w tym procesie mają zarówno instrumenty I, jak i II filaru WPR. Ewolucja WPR w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich prowadzi do zwiększenia wsparcia publicznego dla rozwoju pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa i zmierza do wykorzystania zasobów wsi bez jednoczesnego zwiększania jej potencjału wytwórczego na potrzeby produkcji rolnej.

Wspólna Polityka Rolna prowadzi jednak do wzrostu zaangażowania sektora publicznego w rozwój rolnictwa, w tym także w proces modernizacji gospodarstw, co można określić jako ingerencję państwa w rynek. Generalnie jest to sytuacja niepożądana, która prowadzi do zaburzeń procesów rynkowych. Przy obecnych uwarunkowaniach znaczenie tego sektora jest jednak niepodważalne dla dalszego rozwoju rolnictwa. Zawodność rynku, która wynika m.in. z efektów zewnętrznych, istnienia dóbr publicznych, asymetrii informacji czy niekompletności rynków może bowiem doprowadzić do niepożądanych efektów, takich jak wzrost bezrobocia i inflacji oraz ogólny brak równowagi.

Szczególną rolę w tym procesie odgrywa instytucja. Na ogół autorzy nowej ekonomii instytucjonalnej interpretują ją jako zestaw formalnych i nieformalnych zasad wraz z mechanizmami służącymi ich egzekwowaniu. Funkcjonujący system instytucjonalny decyduje więc w dużym stopniu o skuteczności i kosztach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. Otoczenie i układ instytucjonalny determinują ponadto możliwości rozwoju rolnictwa na bazie instrumentów rynkowych. Przyjęte rozwiązania instytucjonalne kształtują również relacje pomiędzy układami hierarchicznymi i rynkiem w procesie rozwoju rolnictwa, a zwłaszcza modernizacji gospodarstw rolnych.

W związku z powyższym prowadzone badania były zorientowane na poszukiwanie takich wzorców interakcji instytucji rynkowych i pozarynkowych z gospodarstwem rolnym, które sprzyjałyby procesowi modernizacji gospodarstw, a w konsekwencji prowadziły do trwałego rozwoju rolnictwa. Celem badań było natomiast uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu proces modernizacji gospodarstw rolnych jest determinowany przez lokalny układ instytucjonalny, który generalnie obejmuje podmioty formalne

i nieformalne – wchodzące w bezpośrednie interakcje z rolnikami. Jednocześnie przeprowadzone analizy pozwoliły określić opinię rolników o funkcjonującym systemie instytucjonalnym oraz ich oczekiwania względem usług sektora publicznego.

Analiza wpływu instytucji lokalnych na modernizację sektora rolnego została przeprowadzona w kontekście teorii nowej ekonomii instytucjonalnej. Jako kryterium klasyfikacji instytucji lokalnej przyjęto bezpośredni kontakt z rolnikiem, a nie zasięg oddziaływania danej organizacji. Podstawą analiz były dane i informacje pochodzące z badań ankietowych próby 400 gospodarstw rolnych objętych systemem FADN (IERiGŻ-PIB). Badania były prowadzone od czerwca do września 2008 r., a zgromadzony materiał statystyczny dotyczy okresu 2006-2007. Dokonano również analizy konstytucji RP, aktów prawnych UE oraz RP, a także statutów wybranych organizacji pod względem ich oddziaływania na modernizację i w konsekwencji rozwój sektora rolnego.

## **1.2. Modernizacja i instytucje – podstawy teoretyczne**

Postawiony cel, jakim jest określenie wpływu instytucji na modernizację gospodarstw rolnych, stawia szeroko rozumiane instytucje w roli czynnika modernizacji. Podejście to wynika z przyjętych w ekonomii definicji pojęcia „modernizacja”. W literaturze ekonomicznej oznacza ono przede wszystkim wymianę starego potencjału wytwórczego na nowy, gwarantujący wyższą wydajność pracy, lepszą jakość produktów, eliminację prac najcięższych i w efekcie – większą sprawność funkcjonowania przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego. Innymi słowy, modernizacja obejmuje procesy związane z doskonaleniem trwałych środków produkcji w gospodarstwach rolnych. W tym ujęciu jest ona następstwem postępu technicznego, technologicznego i organizacyjnego w produkcji rolniczej. Instytucje mogą z kolei zarówno inicjować, jak i ingerować w przebieg powyższych procesów.

Sposoby oddziaływania instytucji na procesy modernizacji gospodarstw rolnych mogą być jednak bardzo zróżnicowane. Procesy te mają bowiem charakter wielowymiarowy. Modernizacji mogą np. podlegać pojedyncze środki trwałe stanowiące zasoby gospodarstw rolnych. Ponadto każde gospodarstwo rolne w czasie swojego funkcjonowania przechodzi przez różne fazy. W zależności od fazy, w której aktualnie jest, różnie reaguje na czynniki m.in. zewnętrzne, pod których naciskiem się znajduje. Reakcja występuje zawsze, ale zmiany przybierają różne natężenie. Zmieniają się zasoby czynników wytwórczych, struktura produkcji, sposób zarządzania i powiązania z rynkiem. Czasami zmiany są niewielkie, prawie niezauważalne, niekiedy jednak bywają

głębokie, z góry zaplanowane i konsekwentnie realizowane – wówczas mamy do czynienia z procesem zarówno restrukturyzacji, jak i modernizacji gospodarstwa.

Potwierdzają to badania Wosia [1999], który zauważa, że w rolnictwie chłopskim istnieje wewnętrzny mechanizm zmian strukturalnych, którego podstawą są m.in. zmiany pokoleniowe. Na nie w pewnych okresach nakładają się zmiany wywołane środkami polityki ekonomicznej i społecznej, które, jeśli osiągają większe nasilenie, nazywane są polityką restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Proces modernizacji gospodarstw jest więc w dużym stopniu pochodną polityki rządu, adresowanej do rolników i wspieranej środkami zewnętrznymi w postaci środków budżetu państwa lub innych form pomocy pochodzenia krajowego lub zagranicznego, regulacji prawnych dotyczących np. wieku emerytalnego rolników, sukcesji majątku czy wielkości emerytur rolniczych, szkolenia rolników w zakresie projektowania gospodarstw, inwestycji, kredytowania i zarządzania gospodarstwem oraz funkcjonowaniem instytucji bliskiego otoczenia rolnictwa.

O wielowymiarowości procesu modernizacji świadczą również badania Kulawika [2001], który zwraca uwagę na współzależność między polityką rolną i kredytową. Wskazuje on również na konieczność właściwego ukierunkowania kredytowania rolnictwa, którego głównym celem powinno być wspieranie procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych. Wiąże się to z koniecznością przestrzegania następujących zasad.

1. Należy ustalić pewną minimalną wielkość przedmiotu wspomagania i powiązać ją z określoną koncepcją specjalizacji, co zwiększa społeczno-gospodarczą opłacalność inwestycji;
2. Spośród alternatywnych przedmiotów inwestowania powinno się preferować te, których okres użytkowania powstałych obiektów jest krótszy; w ten sposób zmniejsza się skalę błędnych inwestycji;
3. Wybór kierunków inwestowania powinien być podyktowany dążeniem do możliwie pełnego wykorzystania ekonomii skali w poszczególnych przedsięwzięciach. Najczęściej sprowadza się to do określenia fizycznych granic wspomagania budżetowego. Zdaniem autora jeśli z jakichś względów (zazwyczaj chodzi o kwestie związane z ustrojem rolnym) granice te ustalone są zbyt sztywno, to nie mogą być one dodatkowo wykorzystywane jako kryterium wyłączenia pewnych podmiotów ze wspomagania.

Z przytoczonych właściwości modernizacji gospodarstw rolnych wynika również jej ścisły związek z alokacją zasobów w rolnictwie. Teorie ekonomii instytucjonalnej określają z kolei alokację zasobów jako efekt oddziaływania

czynników instytucjonalnych, które w rolnictwie zachodzi na trzech płaszczyznach:

- poprzez zachowawcze oddziaływanie otoczenia instytucjonalnego,
- poprzez innowacyjne oddziaływanie otoczenia instytucjonalnego,
- poprzez zintegrowane struktury kierowania.

Trzeba zaznaczyć, że w tym przypadku otoczenie instytucjonalne odnosi się zarówno do instytucji „miękkich”, takich jak normy prawne, zachowania czy obyczaje, jak i do współpracy rolników z organizacjami sektora publicznego i pozarządowego. W niektórych rozważaniach teoretycznych jest ono natomiast prowadzone wyłącznie do instytucji „miękkich”. Zachodzące interakcje pomiędzy rynkiem a strukturami hierarchicznymi noszą w tym ujęciu miano układu instytucjonalnego. Przykładem takiego układu są oddziaływania pomiędzy rolnikiem a organizacjami sektora publicznego w efekcie stosowania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej czy polityki strukturalnej.

### **1.3. Współpraca gospodarstw z lokalnymi instytucjami otoczenia rolnictwa**

W ostatnich latach gospodarstwa rolne przechodzą proces modernizacji, który zmierza w kierunku unowocześnienia technik wytwórczych i przeorientowania się na rynkowe sposoby działania. W procesie tym istotne znaczenie mają jednak instytucje lokalne – organizacje w rozumieniu nowej ekonomii instytucjonalnej - działające w bezpośrednim otoczeniu rolnictwa. Instytucje te tworzą bowiem ramy i mechanizmy regulujące zachowanie użytkowników gospodarstw rolnych w procesie gospodarowania. Ich wpływ na funkcjonowanie gospodarstw rolnych ułatwia m.in.:

- szybsze dostosowanie się gospodarstw do zmieniających się warunków ekonomicznych i organizacyjnych,
- angażowanie się w efektywną działalność rynkową,
- dostęp do informacji o sytuacji na rynkach rolnych,
- obniżenie kosztów transakcyjnych.

Instytucje lokalne przyjmują różne formy organizacyjne i mechanizmy działania. Największą rolę w funkcjonowaniu gospodarstw rolnych odgrywają instytucje publiczne (administracja rządowa i samorządowa), które posługują się głównie mechanizmami administracyjno-politycznymi. W otoczeniu gospodarstw funkcjonują również instytucje prywatne, zrzeszone w sposób formalny lub nieformalny. Instytucje zrzeszane w sposób formalny, to: spółdzielnie, spółki i związki branżowe, natomiast w sposób nieformalny – to organizacje wzajemnej pomocy.

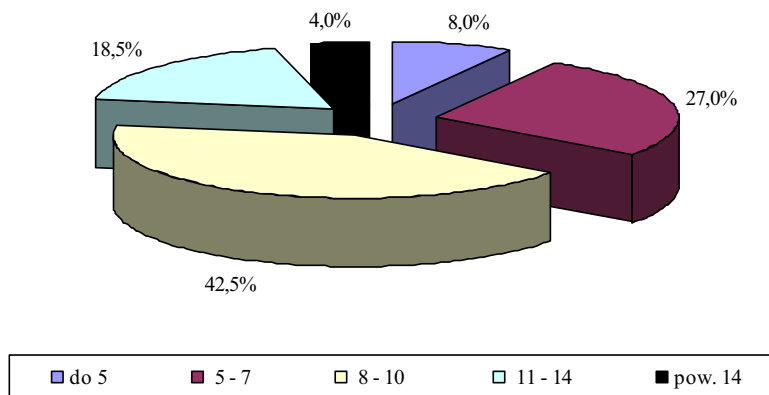
### 1.3.1. Intensywność współpracy

Badania terenowe wskazują jednak na dość zróżnicowaną intensywność dobrowolnej współpracy rolników z instytucjami lokalnymi. W latach 2006-2007 kierownicy badanych gospodarstw rolnych (400 gospodarstw) kontaktowali się średnio rocznie z 3 444 instytucjami, czyli na jednego rolnika przypadło około 8,6 przypadków współpracy. Najwięcej rolników (42,5%) zadeklarowało od 8 do 10 kontaktów, nieliczni zaś (4%) – maksymalną liczbę, tj. powyżej 14 przypadków wspólnych działań (Rys. 1.1). Tak duża liczba kontaktów może oznaczać, że pojawia się wyraźne zapotrzebowanie na instytucje, które zapewniają bezpieczeństwo – zmniejszają ryzyko – w procesie gospodarowania. Ponad 27% rolników zadeklarowało współpracę z 5-7 instytucjami, przy czym dotyczyło to od 2 do 3 form pomocy ze strony instytucji. Może to świadczyć o pewnej specjalizacji w zakresie działalności lokalnych instytucji na rzecz gospodarstw rolnych. Intensywność współpracy była również zróżnicowana w ujęciu regionalnym. Najbardziej rozbudowane relacje z lokalnymi instytucjami mieli rolnicy z woj. podkarpackiego i śląskiego, najmniej z woj. warmińsko-mazurskiego.

Przyczyny różnic w intensywności współpracy z instytucjami mogą tkwić zarówno w gospodarstwie, jak i poza nim. Próbowano je zidentyfikować, biorąc pod uwagę specyficzne cechy gospodarstw:

- społeczno-osobowe: wiek, wykształcenie ogólne i kierunkowe użytkownika gospodarstwa rolnego, uczestnictwo w kursach i szkoleniach oraz aktywność w pozyskiwaniu funduszy unijnych;
- ekonomiczne: wielkość użytków rolnych w gospodarstwie, wartość produkcji ogólnej oraz siła ekonomiczna gospodarstwa rolnego (ESU);
- organizacyjne: dostęp gospodarstwa rolnego do Internetu, typ produkcji oraz forma zbytu (sprzedaży) gospodarstwa rolnego.

**Rys. 1.1. Liczba kontaktów rolników z instytucjami**



*Źródło: badania ankietowe – obliczenia własne.*

Jednym z głównych czynników procesów modernizacji gospodarstw rolnych jest więc jakość czynnika ludzkiego w badanych gospodarstwach. Czynnikiem ludzkim jest ze swej strony nosicielem innowacyjności, a zarazem wszelkich przemian, wyrazicielem działania jej mechanizmów oraz sposobu przeprowadzenia zmian. Z kolei struktura wieku użytkowników gospodarstw rolnych wywiera niewielki wpływ na relacje z instytucjami wspierającymi gospodarstwa rolne. Trzeba jednak zwrócić uwagę na znikomy udział rolników w wieku do 40 lat w relacjach z instytucjami. Właśnie okres do 40 roku życia uznaje się przecież za najbardziej aktywny – wówczas najczęściej dochodzi do realizowania różnych rodzajów przedsięwzięć i chętniej podejmowane są nowe wyzwania. W badanej populacji ta grupa wiekowa nie wykazała jednak aktywności w nawiązywaniu współpracy z lokalnymi instytucjami, w przeciwieństwie do przedziału powyżej 50 roku życia, z którego aż 25,8% rolników kontaktowało się z instytucjami, i to z dużym nasileniem – powyżej 7 kontaktów.

Gospodarstwa silniejsze ekonomicznie były bardziej zainteresowane współpracą z lokalnymi instytucjami. Taka współpraca może więc być jednym z czynników ich dalszego umacniania się na jednolitym rynku wewnętrznym. Stwierdzono ponadto, że pewne typy produkcyjne gospodarstw wykazują większe zaangażowanie we współpracę z instytucjami – jest to szczególnie widoczne w przypadku gospodarstw ogrodniczych i sadowniczych. Charakter produkcji jest więc determinantą częstości kontaktów z lokalnymi instytucjami.



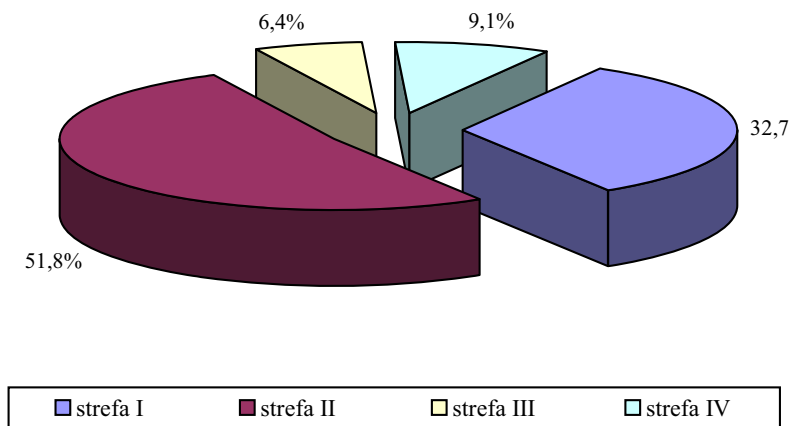
### 1.3.2. Struktura współpracy i formy pomocy

W ostatnich latach zmieniała się struktura i zakres działalności lokalnych instytucji. Widoczna była bowiem tendencja do ograniczania zaangażowania państwa w działalność gospodarczą, przy jednoczesnym rozszerzaniu zakresu funkcjonowania instytucji rynkowych. Jednak instytucje rynkowe nie mogą pojawiać się spontanicznie i w krótkim czasie. Dlatego niezbędne jest sprawne funkcjonowanie szeregu innych instytucji, zwłaszcza sektora publicznego, wspierających wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych. Przeprowadzona analiza obszarów aktywności lokalnych instytucji koncentruje więc się na poznaniu instytucji działających w otoczeniu rolnictwa z punktu widzenia zakresu działalności oraz form świadczonej pomocy.

Najważniejszymi dla rolników instytucjami z otoczenia ich gospodarstw okazały się instytucje realizujące politykę rolną i obszarów wiejskich oraz instytucje ze sfery rynku (rys. 1.2). Są to instytucje, których głównym celem jest m.in. modernizacja gospodarstw rolnych. Niewielki jest natomiast udział instytucji społeczno-zawodowych i wdrożeniowych, co jest niepokojące z uwagi na rolę, jaką powinny one pełnić w procesie modernizacji. Prawdopodobnie wiąże się to z brakiem ugruntowanych postaw mentalnych rolników – wobec efektów działalności tego typu instytucji.

Instytucje realizujące politykę rolną i obszarów wiejskich działają w administracji, w zarządzaniu zasobami ziemi, środowiskiem naturalnym i gospodarką przestrzenną, a także w zakresie doradztwa. Koncentrują one największą liczbę relacji, tj. 51,7% ogólnej liczby w badanych gospodarstwach. Z tej grupy instytucji duże znaczenie mają Ośrodki Doradztwa Rolniczego (21,8% ogólnej liczby kontaktów w tej grupie instytucji i dotyczą 97,0% ogólnej liczby badanych rolników) oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (20,9% i 93,2%). Należy pamiętać, że relacje z tymi instytucjami polegają głównie na pośrednictwie w pozyskaniu przez rolników funduszy unijnych.

**Rys. 1.2. Kontakty rolników z instytucjami w poszczególnych sferach działania instytucji**



Strefa I – organizacja sfery rynku

Strefa II – organizacje realizujące politykę rolną i obszarów wiejskich

Strefa III – organizacje społeczno-zawodowe (samoorganizacja)

Strefa IV – instytucje wdrożeniowe

*Źródło: badania ankietowe – obliczenia własne.*

Instytucje sfery rynku – działają głównie w zaopatrzeniu i skupie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz obsłudze finansowej rolnictwa. Rolnicy podejmują z nimi współpracę o charakterze komercyjnym; są związane z zaspokajaniem określonych potrzeb wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej. W ogólnej liczbie kontaktów stanowiły one około 33%. W tej sferze szczególnie ważnymi instytucjami są banki (33,9% ogólnej liczby kontaktów tej grupy instytucji i kontakt z 95,7% ogólnej liczby badanych rolników), instytucje prywatne w sferze zbytu i zaopatrzenia (20,2% i 57%) i instytucje ubezpieczeniowe (26,2% i 73,4%), natomiast niewielką rolę odgrywa samorząd gospodarczy i samorządowe fundusze poręczeń.

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego tworzone są z kolei z inicjatywy samych rolników (samoorganizacja). Działają one jako system regulacji lokalnej, determinowany zwyczajami kulturowymi i uwarunkowaniami instytucjonalnymi, a przyczyniają się do zmniejszenia niepewności w życiu codziennym. W badanej zbiorowości gospodarstw, relacje te skupiały 6,4% ogólnej liczby relacji, a deklarowało je niewielu rolników: od 1% w przypadku fundacji do 19,5% w przypadku zrzeszeń i związków branżowych. Niewielka aktywność obywatelska rolników w tych organizacjach jest więc przejawem

osłabienia więzi społecznej, erozji kulturowej wspólnoty i zanikaniem odpowiedzialności za przestrzeń lokalną, czyli umacniania się indywidualizmu.

Nieco większe zapotrzebowanie wykazywali rolnicy na działalność instytucji wdrożeniowych, dostarczających nowe technologie w zakresie produkcji i zarządzania. Współpraca ta była jednak dość ograniczona – objęła zaledwie 9,1% kontaktów. W praktyce największe znaczenie dla rolników miały centrale nasienne (kontaktowało się z nimi prawie co drugie gospodarstwo) oraz zrzeszenia i związki branżowe (1/3 gospodarstw).

Z przeprowadzonych badań wynika, że ponad 90% badanych rolników korzysta z pomocy lokalnych instytucji, a motywem w zdecydowanej większości przypadków jest konieczność przeprowadzenia modernizacji gospodarstw rolnych. Istotne jest więc, z jakiej formy pomocy ze strony instytucji rolnicy korzystają. W badaniach wyodrębniono w związku z tym dziewięć form pomocy świadczonej rolnikom (tab. 1.1), która ma na celu szybkie przystosowanie gospodarstw do nowych warunków funkcjonowania.

Prawie wszyscy badani rolnicy korzystali głównie z trzech form pomocy, a mianowicie: doradztwa i szkoleń, informacji o programach unijnych oraz wypełniania wniosków i dokumentów na potrzeby programów unijnych – ponad 90% rolników. Korzystanie z usług w tym zakresie wynika przede wszystkim z chęci pozyskania unijnych środków finansowych na podstawie sporządzonych planów rozwojowych. Najrzadziej rolnicy korzystali natomiast z pomocy przy uzyskaniu certyfikatu oraz chęci powiększenia zasobów gospodarstwa – ziemi, kapitału i pracy.

Można zauważyć pewną prawidłowość jeśli chodzi o postawę rolników wobec lokalnych instytucji. Te same lub bardzo podobne usługi świadczone są gospodarstwom zarówno przez organizacje tradycyjne – Ośrodki Doradztwa Rolniczego czy Izby Rolnicze, jak i instytucje sektora prywatnego. Zaufanie rolników do nowo tworzonych stowarzyszeń czy firm prywatnych jest jednak znacznie mniejsze niż do organizacji sektora publicznego. Dominująca rola firm prywatnych występuje w zasadzie tylko w przypadku pomocy przy sprzedaży produktów i usług – wskazało na nią aż 72,3% rolników. W odróżnieniu od organizacji publicznych, zdecydowanie największą barierą działania instytucji prywatnych na rzecz gospodarstw rolnych jest kwestia finansowania ich usług.

**Tabela 1.1. Odsetek rolników korzystających z różnych form pomocy lokalnych instytucji**

Forma pomocy	Odsetek rolników ogółem	Instytucja	Instytucja w danej formie pomocy (%)
Doradztwo, szkolenia, konsulting	99,3	ARiMR	48,6
		Izba Rolnicza	24,9
		ODR	97,5
		organizacje branżowe	20,7
		organizacje prywatne	8,8
		samorząd terytorialny	18,6
Informacja o programach unijnych	97,8	ARiMR	58,1
		Izba Rolnicza	23,8
		ODR	98,7
		organizacje pozarządowe	4,3
		samorząd terytorialny	8,7
		Urząd Marszałkowski	3,3
Wypełnianie wniosków i dokumentów na potrzeby programów unijnych	93,8	instytucje prywatne	15,2
		Izba Rolnicza	10,1
		Media	7,2
		ODR	95,7
		organizacje pozarządowe	2,4
Wypełnianie wniosków kredytowych	71,3	ARiMR	4,2
		firmy konsultingowe	8,8
		fundusze poręczeń kredytowych	2,5
		Izba Rolnicza	4,2
		ODR	92,6
		organizacje pozarządowe	3,5
Sprzedaż produktów i usług	88,5	ARR	25,7
		firmy prywatne	72,6
		giełda rolna	16,7
		grupy producentów	11,0
		Izba Rolnicza	2,3
		ODR	18,9
		organizacje branżowe	17,8
		rynki hurtowe	26,8
Wprowadzanie nowych technologii do produkcji, nowe produkty i usługi	80,3	instytucje wdrożeniowe	14,0
		izby przemysłowo-handlowe	3,7
		ODR	79,8
		organizacje branżowe	44,2
		ośrodki badawcze	13,7
Przygotowanie planów inwestycyjnych, rozwojowych	87,8	ARiMR	8,0
		firmy konsultingowe	12,3
		Izba Rolnicza	4,8
		ODR	97,4
		organizacje branżowe	5,7
Uzyskanie	61,0	firmy konsultingowe	9,0

certyfikatu		ODR	84,4
		organizacje branżowe	29,9
Powiększenie zasobów gospodarstwa-ziemi, kapitału, pracy	67,0	ANR	64,2
		ARiMR	21,6
		ODR	59,3
		PUP	2,2

*Źródło: badania ankietowe – obliczenia własne.*

#### **1.4. Instytucje sektora publicznego**

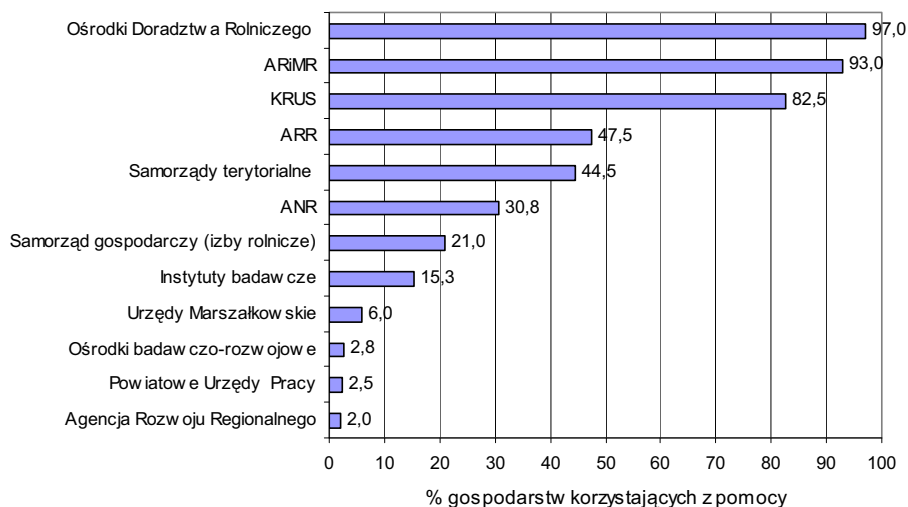
W literaturze ekonomicznej oraz w wypowiedziach polityków często spotyka się opinię, że proces modernizacji gospodarstw rolnych został w ostatnich latach znacznie przyspieszony. Jako jedną z głównych przyczyn często podaje się politykę rolną państwa, a po wstąpieniu do Unii Europejskiej – Wspólną Politykę Rolną i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Słuszność tych twierdzeń może potwierdzić tylko przeprowadzenie dokładnych analiz ekonomicznych. Niemniej na ich podstawie można zauważyć, że w prowadzonej przez państwo polskie oraz Unię Europejską polityce – ukierunkowanej na modernizację gospodarstw rolnych – bardzo ważną rolę odgrywa sektor publiczny.

Dokonano oceny faktycznej współpracy organizacji tego sektora z gospodarstwami rolnymi na rzecz modernizacji sektora. W ramach tej oceny określono znaczenie usług poszczególnych organizacji świadczonych gospodarstwom rolnym, ponadto przeprowadzono analizę jakości usług poszczególnych organizacji w opinii rolników – ich zakres i jakość są bowiem czynnikami podejmowania przez rolników decyzji o współpracy. Nie są to jednak jedyne czynniki, które mają wpływ na powyższe decyzje. W związku z tym analizowano także wpływ wielkości gospodarstwa – mierzonej zarówno powierzchnią użytków rolnych jak i poziomem nadwyżki bezpośredniej – na wybór organizacji, z którymi gospodarstwo współdziałało.

Stwierdzono, że gospodarstwa rolne powszechnie korzystają z usług sektora publicznego (rys. 1.3). Poziom współpracy jest jednak dość zróżnicowany, w zależności od specyfiki usług świadczonych przez poszczególne organizacje. Zdecydowanie najwięcej gospodarstw rolnych badanej grupy korzystało z pomocy Ośrodków Doradztwa Rolniczego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wynika to z możliwości uzyskania przez rolników wsparcia finansowego w ramach realizowanej Wspólnej Polityki Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Z tej pomocy korzysta ponad 90% gospodarstw – to oznacza, że w obecnym układzie instytucjonalnym są one niezastąpione. Na przeciwnym biegunie pod

względem znaczenia dla rolników uplasowały się Agencja Rozwoju Regionalnego oraz Powiatowe Urzędy Pracy. Nie oznacza to, że te organizacje są zbędne dla rozwoju wsi i rolnictwa. Dowodzi jednak, że prowadzona polityka rozwoju, pomimo obserwowanych zmian, w dalszym ciągu ma charakter sektorowy, a nie regionalny.

**Rys. 1.3. Współpraca gospodarstw rolnych z organizacjami sektora publicznego**



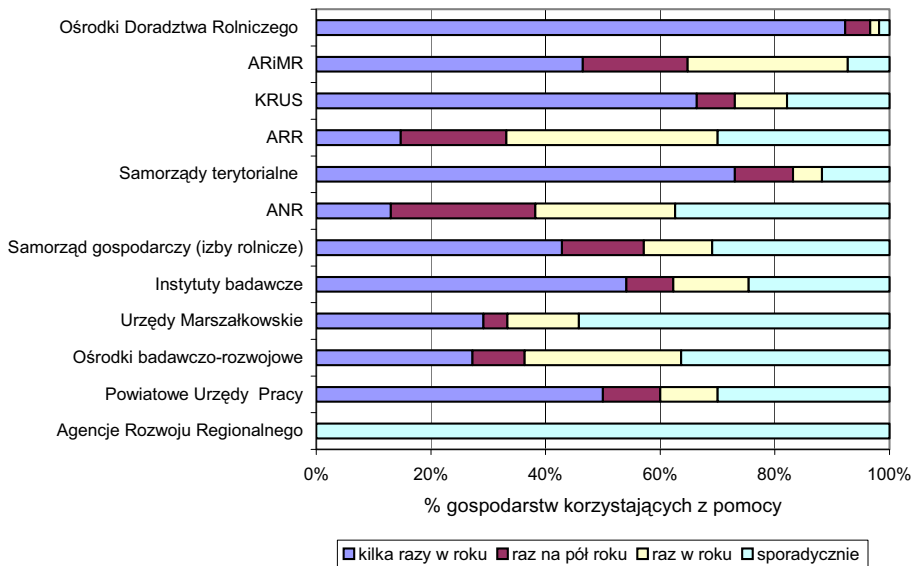
*Źródło: badania ankietowe – obliczenia własne.*

Gospodarstwa rolne nie ograniczały swej współpracy z sektorem publicznym do jednej lub dwóch organizacji – najczęściej korzystały z usług 4 lub 5. Można na tej podstawie stwierdzić, że zakresy oddziaływania poszczególnych instytucji na gospodarstwa rolne nie pokrywają się. Niemniej żadna z nich nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb zdecydowanej większości gospodarstw. Z kolei dywersyfikacja współpracy prowadzi do wzrostu kosztów transakcyjnych usług publicznych. Wydawałoby się zatem, że w kontekście modernizacji gospodarstw rolnych oraz optymalizacji wydatków publicznych na ten cel korzystna byłaby koncentracja różnych form pomocy w mniejszej liczbie organizacji. Z analizy otoczenia instytucjonalnego oraz układu instytucjonalnego wynika jednak, że skutkiem nadmiernej koncentracji tych usług mogłoby być pogorszenie ich jakości.

O znaczeniu poszczególnych organizacji w procesie modernizacji gospodarstw świadczy również częstość kontaktów z gospodarstwami (rys. 1.4). Specyfika usług, z których korzystały gospodarstwa rolne wyklucza z kolei możliwość uzyskania jakichkolwiek efektów w wyniku jednorazowych,

sporadycznych kontaktów – zwłaszcza jeśli ich celem jest modernizacja. W badaniach jednak okazało się, że prawie wszystkie organizacje (z wyjątkiem Agencji Rozwoju Regionalnego) świadczyły usługi części ankietowanych gospodarstw kilka razy w roku. Największa była częstość kontaktów gospodarstw rolnych z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego, z ich usług korzystała również największa liczba gospodarstw. Stawia to je w roli wiodącej organizacji sektora publicznego w procesie modernizacji oraz rozwoju rolnictwa. Częste i regularne były także kontakty gospodarstw z samorządami terytorialnymi – dotyczyły ponad 70% gospodarstw.

**Rys. 1.4. Struktura gospodarstw korzystających z pomocy organizacji sektora publicznego według częstości kontaktów z organizacją**



Źródło: badania ankietowe – obliczenia własne.

Istotnym elementem modernizacji gospodarstw rolnych jest wprowadzanie nowych, innowacyjnych rozwiązań zarówno w sferze produkcji rolnej, jak i dotyczących organizacji gospodarstwa oraz zarządzania nim. W tej dziedzinie dość ważną rolę ogrywają instytuty badawcze. Z prowadzonych badań wynika co prawda, że zaledwie nieco ponad 15% gospodarstw korzysta z ich usług, ale u ponad połowy tej grupy kontakty w ramach nawiązanej współpracy są dość częste. Może to oznaczać, że jakość świadczonych usług jest dla rolników satysfakcjonująca, natomiast ich specjalistyczny charakter zawęża grono zainteresowanych nimi rolników. Modernizacja gospodarstw w celu

zwiększenia ich konkurencyjności na europejskim rynku będzie wymagać przygotowania przez ośrodki badawczo-rozwojowe oferty dla znacznie szerszej grupy gospodarstw. Usługi te nie muszą być jednak świadczone na zasadzie bezpośrednich kontaktów z gospodarstwem rolnym; mogą odbywać się pośrednio, poprzez jednostki doradztwa rolniczego i samorządu terytorialnego.

Przeprowadzone badania potwierdziły ponadto istnienie związku pomiędzy powierzchnią gospodarstw a korzystaniem przez nie z usług poszczególnych organizacji sektora publicznego. Z analizy metodą probitową wynika jednak, że wzrost powierzchni gospodarstw dotychczas niekorzystających z usług nie spowoduje statystycznie istotnego wzrostu prawdopodobieństwa podjęcia współpracy. Można powiedzieć, że wielkość gospodarstwa wiąże się ze specyfiką zapotrzebowania na usługi sektora publicznego, jednak jej wzrost w przypadku gospodarstw niewykazujących takiego zapotrzebowania nie doprowadzi do jego pojawienia się, przynajmniej w krótkim okresie. Jeżeli zmieni się zwrot wektora tej zależności, to można stwierdzić, że gospodarstwa, które dotychczas nie podjęły współpracy, mają niewielkie szanse na zwiększenie powierzchni użytków rolnych.

W badanej populacji gospodarstw ujawniła się również inna zależność, związana z dywersyfikacją współpracy gospodarstw z organizacjami sektora publicznego. Z przeprowadzonej analizy korelacji wynika bowiem, że pomiędzy liczbą instytucji, z których pomocy gospodarstwo korzystało a powierzchnią użytków rolnych istniała niezbyt silna, ale statystycznie istotna zależność dodatnia ( $r = 0,32$ ,  $\alpha = 0,05$ ). Oznacza to, że gospodarstwa o większej powierzchni z reguły korzystały z usług większej liczby organizacji sektora publicznego. Nieco słabsza zależność występowała pomiędzy współpracą z organizacjami sektora publicznego a wielkością ekonomiczną gospodarstw. Grupę gospodarstw niewspółpracującą z tymi organizacjami lub współpracującą z maksymalnie trzema charakteryzował bowiem najniższy poziom ESU.

### **1.5. Instytucje rynkowe**

Jednym z celów badania była analiza zakresu i obszarów współpracy z organizacjami należącymi do sfery rynku. W grupie tej znalazły się instytucje finansowe, tj. banki spółdzielcze i komercyjne, fundusze poręczeń kredytowych, a także instytucje związane ze sferą zbytu produktów żywnościowych, takie jak rynki hurtowe i giełdy oraz inne instytucje prywatne działające w obszarze zaopatrzenia, zbytu i przetwórstwa, jak również spółdzielnie, samorządy gospodarcze (w postaci izb przemysłowo-handlowych) oraz instytucje ubezpieczeniowe. Kontakty z organizacjami sfery rynku utrzymywało przeciętnie 35% badanych gospodarstw. W grupie badanych jednostek



najwyższy odsetek rolników (ponad 90%) zadeklarował utrzymywanie kontaktów z instytucjami finansowymi – bankami spółdzielczymi i komercyjnymi. Dużo odpowiedzi pozytywnych (ponad 73%) udzielono również na pytanie o kontakty z instytucjami ubezpieczeniowymi. W dalszej kolejności badane gospodarstwa korzystały ze wsparcia instytucji prywatnych – w sferze zaopatrzenia, zbytu, przetwórstwa (ponad 57%), spółdzielni (22%), rynków hurtowych (ponad 21%) oraz giełd (10%). Stosunkowo najmniejsze wsparcie badane gospodarstwa otrzymały ze strony instytucji odpowiedzialnych za mikrofinansowe wspomaganie rolnictwa. Załedwie 1 na 100 gospodarstw zadeklarowało korzystanie z poręczeń i innych form współpracy z samorządowymi funduszami poręczeń kredytowych. Równie nieliczne i nieistotne okazało się być wsparcie ze strony samorządów gospodarczych (izb przemysłowo-handlowych). Niecałe dwa procent ankietowanych rolników zadeklarowało kontakt z tymi instytucjami na przestrzeni lat 2004-2006.

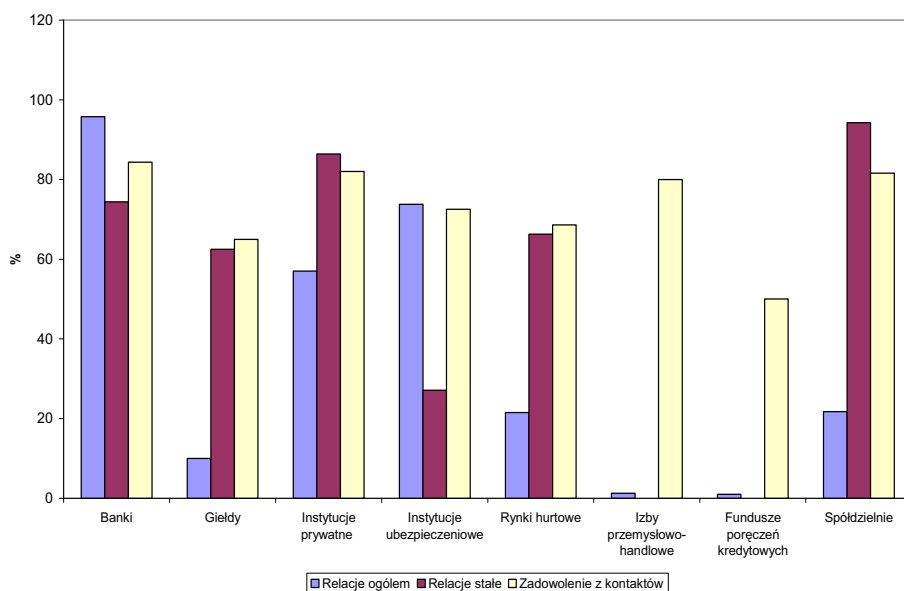
Opisując relacje rolników z instytucjami otoczenia rynkowego (rys. 1.5), podjęto próbę syntetycznego ujęcia częstości kontaktów z instytucjami oraz zadowolenia z działań z punktu widzenia ankietowanych gospodarstw rolnych. Dla ponad 74% gospodarstw korzystających z usług banków relacje te miały charakter stały, tj. odbywały się wielokrotnie w ciągu roku. Ponad 50% kontaktów stałych zanotowano również w przypadku giełd, instytucji prywatnych i rynków hurtowych. Prawie stuprocentowa (94%) była stałość kontaktów gospodarstw ze spółdzielniami – w odróżnieniu od zakładów ubezpieczeń, gdzie wielokrotny kontakt w ciągu roku deklarowało załedwie 27% rolników. Proporcje te wynikają przede wszystkim ze specyfiki działalności instytucji obu typów: kontrakt ubezpieczeniowy zawierany jest na określony czas, podczas gdy współpraca ze spółdzielniami ma charakter ciągły. Brak stałych kontaktów zadeklarowano w odniesieniu do izb przemysłowo-handlowych i funduszy poręczeń kredytowych.

Spośród rolników utrzymujących stałe kontakty z instytucjami zadowolenie z jakości tych relacji deklarowało ponad 84% respondentów kontaktujących się z bankami. Ponad 80% zadowolonych było wśród rolników deklarujących kontakty ze spółdzielniami i instytucjami prywatnymi, a 7 na 10 rolników deklarowało zadowolenie z kontaktów z giełdami, rynkami hurtowymi i instytucjami ubezpieczeniowymi.

W procesie modernizacji gospodarstw ważną rolę odgrywają banki. Z jednej strony umożliwiają one bezpośrednie zaangażowanie kapitału obcego w proces modernizacji, z drugiej natomiast pozwalają skuteczniej wykorzystać środki publiczne transferowane do gospodarstw w ramach różnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Usługi bankowe stają się dla rolników

coraz bardziej dostępne, jednak zakres korzystania z oferty banków przez gospodarstwa rolne jest wciąż dosyć wąski, ograniczając się do rachunku bankowego i związanych z nim podstawowych usług operacyjnych. Jak pokazują badania gospodarstw w południowo-wschodniej Polsce [Kata 2006], wciąż niewielki odsetek rolników korzysta tam z produktów kredytowych. Z kredytów obrotowych korzystało 18%, zaś z kredytów inwestycyjnych 13,8% rolników (dane te dotyczą okresu 2002-2006). Na koniec 2006 r. zadłużenie z tytułu kredytów rolnych dotyczyło 16,8% rolników, w tym z tytułu kredytów inwestycyjnych 8,9%. Ponadto 4,8% rolników było zadłużonych z tytułu kredytów konsumenckich. Należy podkreślić, że istotny wzrost zainteresowania rolników kredytami, zwłaszcza inwestycyjnymi, jest bezpośrednio związany z objęciem polskiego rolnictwa instrumentami finansowania WPR. Po roku 2004 blisko 60% kredytów inwestycyjnych pobieranych przez rolników to kredyty pomostowe, służące do finansowania przedsięwzięć refundowanych z programów unijnych (głównie w ramach SPO Rolny, a wcześniej SAPARD). Także część kredytów preferencyjnych z linii ARiMR, jak również komercyjnych, była pobierana przez rolników w celu współfinansowania przedsięwzięć powiązanych z absorpcją funduszy unijnych. Blisko 12% rolników korzysta także z kredytu w rachunku bieżącym.

**Rys. 1.5. Struktura gospodarstw według częstości relacji z instytucjami wsparcia**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wciąż relatywnie niewielki jest natomiast odsetek rolników korzystających z produktów depozytowych, zaś szczególnie niski z innych, bardziej wyrafinowanych produktów i usług bankowych, np. bankowości elektronicznej. Wiąże się to częściowo z nadal niewysokim poziomem informatyzacji obszarów wiejskich i wynikającą z tego ograniczoną możliwością dostępu do usług bankowych oferowanych drogą elektroniczną. Z kredytów rolnych (inwestycyjnych i obrotowych) rolnicy korzystają chętniej w bankach spółdzielczych, natomiast z kredytów w rachunku bieżącym, lokat bankowych czy funduszy inwestycyjnych – w bankach komercyjnych (to ostatnie także dlatego, że w większości banków spółdzielczych dopiero od niedawna są oferowane tego typu produkty).

### **1.6. Efektywność współpracy gospodarstw z instytucjami**

Szeroki zakres współpracy organizacji sektora publicznego i prywatnego z gospodarstwami rolnymi oraz opinia rolników o jakości tych usług nie pozwalają jednak na wyciągnięcie – wyłącznie na ich podstawie – prawidłowych wniosków dotyczących faktycznego wpływu instytucji na modernizację gospodarstw rolnych. Badania w powyższym zakresie nie udzieliły bowiem odpowiedzi na pytanie, jaka jest efektywność wykorzystania kontaktów z instytucjami lokalnymi. Należało zatem zbadać stopień wykorzystania potencjału oferowanego gospodarstwom przez ich otoczenie.

Jako metodę analityczną wykorzystano nieparametryczną analizę efektywności DEA (Data Envelopment Analysis) w wersji modelu zorientowanego na nakłady ze zmiennymi efektami skali (VRS). O wyborze metody DEA zadecydowała jej elastyczność w podejściu do danych. Analiza efektywności tą metodą wydaje się proponować szersze ujęcie problemu niż standardowe techniki statystyczne. Potwierdzają to liczne przykłady jej zastosowania do pozafinansowej analizy efektywności podmiotów szeroko pojętej gospodarki rolnej, w tym jednostek o trudno rozgraniczalnych i kwantyfikowalnych nakładach i efektach działania. Przewaga metody DEA objawia się również w nieuciążliwej możliwości inkorporacji zmiennych jakościowych do algorytmu optymalizacji liniowej.

Jako nakład do przeprowadzonej analizy wykorzystana została ważona (częstością) liczba kontaktów gospodarstw z instytucjami. Efekty obejmowały natomiast 4 cechy gospodarstw: odsetek dopłat bezpośrednich przeznaczonych na inwestycje w gospodarstwo, odsetek nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na budynki i budowle, odsetek nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na maszyny i urządzenia techniczne oraz odsetek nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na środki transportu. W uzupełnieniu badania

efektywności przeprowadzono również analizę zależności miar efektywności z wybranymi charakterystykami społeczno-ekonomicznymi gospodarstwa.

Stwierdzono, że kontakty z instytucjami z pełną efektywnością wykorzystało tylko 66 gospodarstw (z grupy 400 gospodarstw wytypowanych do badań). Średnia wielkość miary efektywności wyniosła 58% – oznacza to, że badana próba miała przeciętnie 42-procentową nieefektywność w przetwarzaniu kontaktów z instytucjami na charakterystyki inwestycyjne. Zbiór charakteryzowała ponadto duża zmienność, ponieważ odchylenie standardowe osiągnęło 31%. Minimalna efektywność wykorzystania wsparcia ze strony otoczenia gospodarstw była natomiast na poziomie 14%.

Zależność miar efektywności od wybranych charakterystyk społeczno-ekonomicznych analizowano za pomocą dwóch metod ilościowych: analizy wariancji ANOVA (dla danych ilościowych) oraz miar współzależności – Spearmana i Kendalla (dla miar nominalnych). Istotną statystycznie zależność stwierdzono na podstawie analizy ANOVA tylko dla dwóch charakterystyk (tab. 1.2) – wielkości użytków rolnych i ESU (siły ekonomicznej gospodarstwa). Tym samym można stwierdzić, że średnia wielkość areалу użytków rolnych i poziomu siły ekonomicznej gospodarstw wykazujących 100% efektywności wykorzystania kontaktów z instytucjami lokalnymi jest istotnie statystycznie różna od średniego poziomu tych wskaźników w pozostałej grupie, tj. wśród gospodarstw o niepełnej efektywności.

**Tabela 1.2. Analiza ANOVA w grupach gospodarstw efektywnych i nieefektywnych**

ANOVA	Stat. F	P
Użytki rolne	5,705	0,004
ESU	3,397	0,034

*Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.*

**Tabela 1.3. Analiza współzależności w grupach gospodarstw efektywnych i nieefektywnych**

Środki PROW 2004-2006		
Tau-Kendall	0,126	P = 0,007
Rho-Spearman	0,141	P = 0,006
Skala produkcji		
Tau-Kendall	0,144	P = 0,00
Rho-Spearman	0,180	P = 0,00

*Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.*

Analiza wskaźników współzależności w ujęciu Spearmana i Kendalla wskazała, zależność pomiędzy efektywnością wykorzystania kontaktów z instytucjami a skalą produkcji gospodarstwa oraz wykorzystaniem środków PROW w latach 2004-2006 jest istotna statystycznie, czyli gospodarstwa duże i silnie ekonomicznie są efektywniejsze od pozostałych gospodarstw. Efektywność kontaktów z instytucjami jest z kolei pozytywnie skorelowana (w sposób istotny statystycznie) z wykorzystaniem środków PROW i poziomem produkcji gospodarstwa.

### **1.7. Podsumowanie i wnioski**

Na podstawie relacji pomiędzy czynnikami produkcji można oceniać przebieg procesów modernizacyjnych. Należy również zaznaczyć, że modernizacja w tym ujęciu nie wynikała jedynie ze zmian relacji pomiędzy ziemią, pracą i kapitałem. Istotną rolę w tym procesie odgrywała również organizacja produkcji i zarządzanie. Można nawet wysunąć twierdzenie, że w ostatnich latach najbardziej zmodernizowano procesy produkcji dóbr i usług, oddziałując na ten właśnie czynnik produkcji.

Przeprowadzone badania sugerują ponadto zachowanie daleko posuniętej ostrożności przy ocenie modernizacji. Nie wszystkie zmiany prowadzące do poprawy bytu człowieka czy wyników działalności gospodarczej można określić mianem modernizacji. Dobrym tego przykładem są prowadzone w indywidualnych gospodarstwach rolnych inwestycje w budowę obiektów tradycyjnych. W kontekście modernizacji gospodarstw rolnych coraz większego znaczenia nabiera również kwestia ochrony środowiska przyrodniczego. Wdrażanie nowych technik i technologii produkcji oraz rozwiązań organizacyjnych przyjaznych dla środowiska powinno być uzasadnione wynikami badań naukowych uznanych przez możliwie najszersze grono profesjonalistów, a nie powszechnie panującymi opiniami. W przeciwnym razie może nastąpić pseudomodernizacja, która choć obciąży rolników albo podatników wysokimi kosztami, nie przyczyni się do poprawy jakości życia.

Specyfika rolnictwa polskiego oraz polityka państwa powodują jednak, że modernizacja jest silnie uzależniona od rozwiązań przyjętych w systemie instytucjonalnym. Modernizacja gospodarstw nie jest bowiem rezultatem działania wyłącznie mechanizmów rynkowych – jest wypadkową relacji pomiędzy gospodarstwem a otoczeniem i układem instytucjonalnym. Innymi słowy, instytucje są jednym z głównych czynników modernizacji gospodarstw rolnych, jednak wykorzystanie tego potencjału jest z jednej strony uwarunkowane specyficznymi właściwościami poszczególnych gospodarstw, z drugiej natomiast współpraca rolników z określonymi organizacjami

z otoczenia rolnictwa wpływa na przemiany uwarunkowań wewnętrznych gospodarowania.

Z przeprowadzonych badań terenowych wynika natomiast, że w bezpośrednim oddziaływaniu sfery instytucjonalnej na procesy modernizacyjne gospodarstw rolnych – poprzez organizacje świadczące im usługi – o wiele ważniejszy jest sektor publiczny niż prywatny i pozarządowy. Zdaniem rolników podjęcie współpracy zorientowanej na modernizację gospodarstwa z organizacjami sektora publicznego jest zdecydowanie łatwiejsze i obciążone mniejszym ryzykiem.

Wyrazem powyższych opinii jest dość powszechna współpraca gospodarstw rolnych z organizacjami sektora publicznego. Ponad 90% badanych gospodarstw korzystało np. z usług ośrodka doradztwa rolniczego lub Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – przede wszystkim dlatego, że taka współpraca zwiększała ich szanse na uzyskanie wsparcia finansowego ze środków przeznaczonych na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Rolnicy ocenili te usługi jako profesjonalne i o wysokiej jakości.

Powyższe organizacje nie zaspokajają jednak w pełni zapotrzebowania gospodarstw rolnych na usługi sektora publicznego, którego wsparcie w ramach funkcjonującego systemu instytucjonalnego jest niezbędne w procesie modernizacji. Dość znaczny odsetek gospodarstw rolnych korzystał ze wsparcia także innych organizacji, w tym samorządu terytorialnego i gospodarczego lub instytutów badawczych. Rola tych ostatnich jest nie do przecenienia – mogą bowiem zapewnić rolnikom dostęp do osiągnięć naukowych, które w konsekwencji znacznie przyspieszą modernizację. Obecnie bezpośrednia współpraca gospodarstw z tymi ośrodkami jest słaba, choć rolnicy wysoko oceniają jakość świadczonych przez nie usług. Konieczne jest jednak poszerzenie oferty usług adresowanych do gospodarstw rolnych zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – np. poprzez Ośrodki Doradztwa Rolniczego.

Podejmowanie przez gospodarstwa rolne współpracy z określonymi organizacjami sektora publicznego, jak również różnorodność tej współpracy zależy w pewnym stopniu od wielkości gospodarstw, mierzonej zarówno powierzchnią użytków rolnych, jak i poziomem nadwyżki bezpośredniej. Jednakże ani wzrost powierzchni ani wzrost nadwyżki bezpośredniej w gospodarstwach, które dotychczas nie podjęły współpracy z określonymi organizacjami nie zwiększy prawdopodobieństwa zmiany ich decyzji. Z badań wynika również, że współpraca gospodarstw z określonym układem instytucjonalnym ma związek z dystrybucją osiąganych dochodów oraz specyfiką działalności inwestycyjnej.

W przypadku sektora prywatnego, rolnicy wykazują największe zapotrzebowanie na usługi bankowe. Znacznie częściej z tych usług korzystają gospodarstwa największe, zarówno pod względem posiadanej powierzchni użytków rolnych, jak i uzyskiwanej nadwyżki bezpośredniej. Rolnicy ci oczekują jednak dalszych ułatwień w dostępie do kapitału zewnętrznego, co pozwoli im w większym stopniu wykorzystać środki pomocowe UE na rzecz modernizacji posiadanych gospodarstw.

Gospodarstwa rolne nie wykorzystują jednak w pełni potencjału wynikającego ze współpracy z instytucjami lokalnymi. Świadczy o tym chociażby 42% nieefektywność wykorzystania usług różnych organizacji w podejmowanych działaniach inwestycyjnych. Ponadto lepsze efekty współpracy uzyskują gospodarstwa duże i silniejsze ekonomicznie. Przyczyny takiego stanu należy poszukiwać zarówno w istniejącym systemie instytucjonalnym, jak i w obrębie poszczególnych gospodarstw. Można więc stwierdzić, że w dalszym ciągu występuje niedostosowanie skali, zakresu oraz sposobu świadczonych usług do wewnętrznego potencjału modernizacyjnego. Konieczne są więc dalsze badania, aby określić pożądane kierunki zmian w systemie instytucjonalnym, pozwalające nie tylko usprawnić i zrationalizować dystrybucję środków publicznych przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych, ale również poprawić efektywność współpracy rolników z sektorem publicznym, prywatnym i pozarządowym.

## **Literatura**

- Kulawik J., *Polityka kredytowa a modernizacja rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” Nr 2-3, Warszawa 2001.
- Woś A., *Instrumenty restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych*, IERiGŻ, Warszawa 1999.
- Kata R., Zajac D., *Znaczenie lokalnych instytucji finansowych w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] Adamowicz M. (red.) *Przedsiębiorstwa i organizacje publiczne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, Prace Naukowe nr 39, Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa 2006.

## **2. Działalność instytucjonalna na rzecz rozwoju nierolniczych działań gospodarczych**

### **2.1. Wstęp**

Rozwój przedsiębiorczości jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego kraju, regionu lub innego obszaru, a czynniki instytucjonalne pozostają istotną determinantą rozwoju przedsiębiorczości. Kwestia wspierania przedsiębiorczości jest w Polsce nadal rozwiązana niedostatecznie. Według najnowszego raportu Doing Business 2010 przygotowanego przez Bank Światowy, Polska zajmuje 72 pozycję na liście 183 krajów sklasyfikowanych pod względem ułatwień dla prowadzenia biznesu (działalności gospodarczej). Wspomniany raport bada percepcję, czyli ogląd życia gospodarczego w danym kraju oczami praktyków biznesu. Oficjalne statystyki zostały w tym ujęciu pominięte jako niereprezentatywne. Raport dotyczy 10 najważniejszych obszarów aktywności gospodarczej – od założenia firmy po jej likwidację. Ocena tych obszarów składa się na ogólny ranking Doing Business, tzn. łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. W Raporcie nie bierze się pod uwagę danych makroekonomicznych, stanu infrastruktury, bądź kwalifikacji pracowników. Zgodnie z opublikowanymi wynikami raportu krajem, gdzie prowadzenie działalności napotyka na najmniejsze utrudnienia jest Singapur, a w pierwszej trójce znalazły się także Nowa Zelandia i Hongkong. Spośród krajów UE najwyżej sklasyfikowane zostały: Wielka Brytania (5), Dania (6) oraz Irlandia (7). Wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej najwyższe lokaty zajmują kraje bałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa – odpowiednio 24, 26 i 27), dużo wyżej w rankingu od Polski znajdują się również Słowacy, Węgrzy i Słowenicy, gorzej w omawianej klasyfikacji wypadli natomiast Czesi, Włosi oraz Grecy. W klasyfikacji częściowej Polska znalazła się jednak w czołówce w wybranych aspektach działalności biznesowej, na przykład w kategorii uzyskania kredytu została sklasyfikowana na czwartym, zaś pod względem ochrony inwestorów na szóstym miejscu wśród krajów UE. W czterech obszarach aktywności gospodarczej autorzy raportu odnotowali pozytywne reformy: rozpoczęcia działalności gospodarczej, uzyskiwania kredytu, prawie upadłościowym i naprawczym oraz w kwestii podatku VAT i składki rentowej. Z drugiej strony według raportu Doing Business 2010 największą bolączką polskich przedsiębiorców jest złe prawo budowlane. Niska pozycja Polski wynika zwłaszcza z dużej liczby procedur budowlanych oraz długiego czasu oczekiwania na wydanie przez urzędy odpowiednich pozwoleń. Obszarem, który wymaga reform jest również płacenie podatków (biurokracja, wysoka



stopa opodatkowania w relacji do zysków – 43%) oraz dochodzenie należności z umów – postępowanie sądowe i egzekucyjne trwa najdłużej w UE (nie licząc Włoch i Słowenii). Aby awansować w przyszłorocznym rankingu Doing Business, w Polsce należałoby dokonać głębokich reform w obszarach, które stanowią największe bariery dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce; w opinii przedsiębiorców są to: konstrukcja systemu podatkowego, proces uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz stan polskiego sądownictwa. Pozycja Polski w rankingu Banku Światowego oraz znaczenie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich wskazują zatem na wagę podjęcia tematu czynników warunkujących rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich.

## **2.2. Analiza instytucjonalnych czynników rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich**

Jakość otoczenia instytucjonalnego Polski, odległość, jaka dzieli nasz kraj od modelowych ujęć rynków oraz wpływ tych czynników na rozwój przedsiębiorczości były przedmiotem licznych analiz i opracowań, zarówno krajowych jak i zagranicznych. Jak podkreśla B. Stępień, system instytucjonalny w Polsce charakteryzuje nadal istotna niestabilność, której powodem są m.in.: (1) zróżnicowane tempo zmian poszczególnych podsystemów gospodarczych – warstwy strukturalnej i instytucjonalnej oraz dualny charakter transformacji w sferze ekonomicznej, społecznej i świadomościowej, (2) odgórny proces narzucania wielu instytucji gospodarczych i politycznych, zarówno na początku okresu transformacji, jak i obecnie, jako wytyczne ze strony Unii Europejskiej, (3) brak ponadpartyjnego pomysłu na politykę gospodarczą, a przede wszystkim społeczną. W wyniku wymienionych powyżej czynników pomimo 5 lat członkostwa w UE polskie przedsiębiorstwa wolniej niż by należało w dobie globalizacji i integracji zmieniają swój model biznesu na skuteczniejszy – głównym powodem tego stanu rzeczy są niedomagania sfery instytucjonalnej. Dowodem są rankingi trzech ośrodków (Heritage Foundation, Cato&Fraser i Banku Światowego), które prowadzą badania tego samego zjawiska – wolności gospodarowania w poszczególnych krajach, oceniając przy tym strukturę i charakter otoczenia instytucjonalnego danego kraju z perspektywy kreowania przyjaznych warunków do prowadzenia i rozwijania biznesu. Uwzględniając wymienione powyżej uwarunkowania, przeprowadzona analiza skupiła się na następujących aspektach lokalnej przedsiębiorczości i elementach lokalnego rozwoju gospodarczego:

- rola i wpływ małych i średnich przedsiębiorstw na gospodarkę lokalną,
- uwarunkowania funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce,

- uwarunkowania instytucjonalne rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na terenach wiejskich,
- rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości,
- zadania władz samorządowych we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości oraz
- instytucjonalne i pozainstytucjonalne działania samorządu na rzecz wspierania lokalnej przedsiębiorczości.

### **2.3. Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd lokalny**

Procesy globalizacji i integracji gospodarki wymuszają na samorządach lokalnych nowe działania na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Funkcjonujące instrumenty i mechanizmy rynkowe powodują bowiem, że działalność gospodarcza rozwija się przede wszystkim tam, gdzie przynosi największe korzyści przedsiębiorcom. Władze lokalne jako podmiot gospodarujący i sterujący rozwojem lokalnym powinny mieć na uwadze potrzeby obecnych i przyszłych przedsiębiorców, aby ocenić, w jakich kierunkach powinny iść ich działania. W związku z tym uruchamiają różnorodne przedsięwzięcia, które w znacznym stopniu uatrakcyjniają przestrzeń wiejską jako miejsca lokalizacji przedsiębiorstwa – co podnosi ich konkurencyjność. W tym przypadku konkurencyjność gmin wyraża się w zdolności przyciągania kapitału i przedsiębiorstw i kształtuje się w wyniku oddziaływania różnych instrumentów.

Zakres, sposób i rodzaj zastosowania przez władze samorządowe poszczególnych instrumentów zależy od ich specyfiki. W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma próbami klasyfikacji sposobów oddziaływania gmin na lokalny rozwój gospodarczy. Klasyfikacje te wskazują, że instrumentarium oddziaływania władz gminnych na sferę gospodarczą jest stosunkowo bogate. Ze względu na aspekty finansowe, można wyodrębnić najistotniejszą dla gospodarki samorządowej grupę instrumentów finansowych, z której można następnie wydzielić instrumenty o charakterze dochodowym i o charakterze wydatkowym. Instrumenty, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi po stronie dochodów samorządowych mają charakter bierny, polegający na przyzwoleniu przez samorząd na pozostawienie większej puli środków w przedsiębiorstwie w celu ich wykorzystania w działalności inwestycyjnej. Przede wszystkim można do nich zaliczyć instrumenty polityki fiskalnej, związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia oraz polityki cenowej.

W najpowszechniej stosowanej klasyfikacji rodzajowej wśród narzędzi oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną wyróżnia się narzędzia oddziaływania bezpośredniego i pośredniego. Te pierwsze są zwykle

adresowane do określonego typu podmiotów lokalnych, a przy ich użyciu uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw podmiotów gospodarki lokalnej wobec organów samorządu lokalnego. Pośrednie narzędzia sterowania rozwojem lokalnym mają zaś formę parametrów ekonomicznych sterowania procesami pożądanymi zmian w układzie lokalnej ekonomiki i ich adresatem są wszystkie podmioty. Narzędzia te mają stymulować podmioty gospodarcze oraz zainteresowanych inwestorów do rozwijania działalności zgodnej z przyjętą strategią rozwoju gminy lub ograniczać zainteresowanie działalnością uznawaną za niepożądaną.

Bezpośrednie instrumenty stymulowania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd lokalny można podzielić na cztery podstawowe grupy:

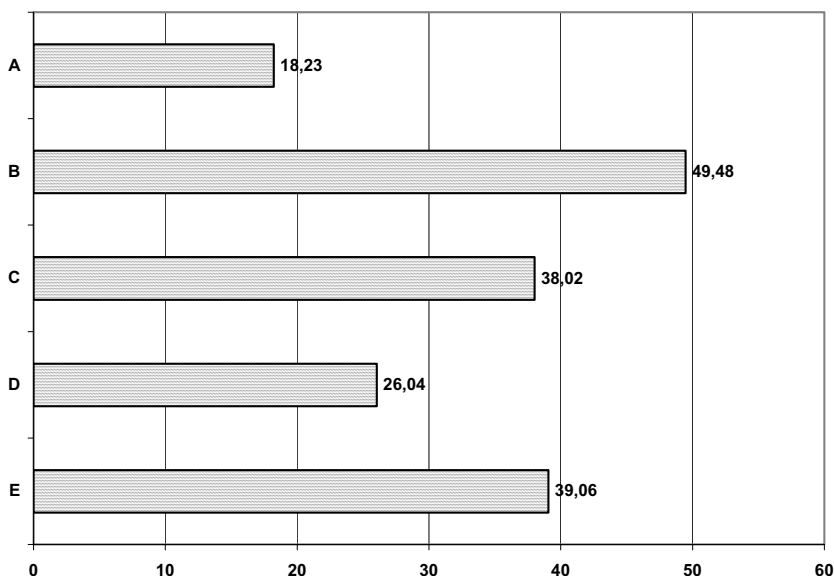
- instrumenty finansowe, składające się m.in. z ulg podatkowych i zachęt inwestycyjnych;
- instrumenty organizacyjno-techniczne obejmujące m.in. szeroko pojęte wspomaganie infrastruktury innowacyjnej tworzonej przez parki przemysłowo-naukowe, inkubatory techniczne, klastry przemysłowe;
- formy zinstytucjonalizowane wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej, przejawiające się w finansowaniu ośrodków wspierania przedsiębiorczości, lokalnych funduszy wspierających przedsiębiorczość, funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych;
- pobudzenie działalności samorządów gospodarczych, a także marketing inwestycyjny polegający głównie na przygotowaniu i prezentacji ofert inwestycyjnych obejmujących np. tereny z zapleczem infrastrukturalnym na terenie gminy.

W grupie instrumentów pośrednich znajdują się wszelkiego rodzaju działania prowadzące do poprawy infrastruktury przestrzeni i kwalifikacji miejscowej ludności, pozyskiwania środków unijnych oraz zarządzania rozwojem lokalnym – opracowanie strategii rozwoju, przedsięwzięcia prawno-administracyjne (przede wszystkim przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), promowanie gminy i kreowanie współpracy z innymi gminami. Inaczej mówiąc, są to działania mające na celu tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi gospodarczemu. Są one skierowane zarówno do przedsiębiorców, jak i do społeczności lokalnej, która jest konsumentem efektów procesu rozwoju.

Na rysunku 2.1 zobrazowano wykorzystanie przez gminy instrumentów bezpośredniego wsparcia działalności pozarolniczej. Najwyższy odsetek gmin – niemal połowa ankietowanych jednostek – zadeklarowało prowadzenie przedsiębiorstwa komunalnego, działającego na rzecz lokalnej społeczności, przy-

czyniącego się do poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej na badanym obszarze.

**Rys. 2.1. Wykorzystanie wybranych instrumentów bezpośrednich na badanych obszarach (%)**

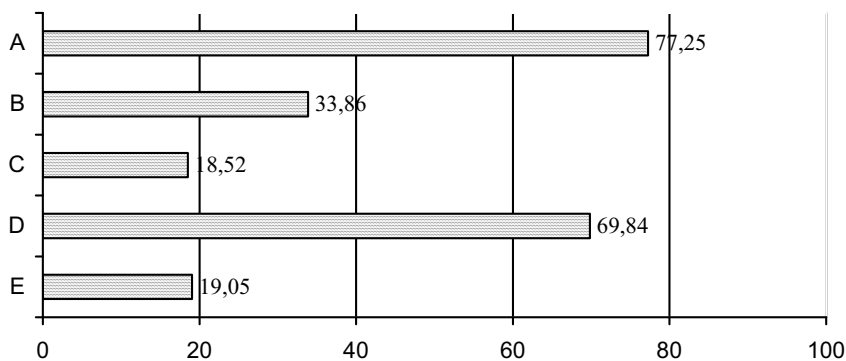


Odsetek gmin: A – prowadzących komórkę obsługi inwestorów, B – prowadzących przedsiębiorstwa komunalne, C – współpracujących z organizacjami pozarządowymi, D – posiadających okienko przedsiębiorczości, E – przygotowujących oferty inwestycyjne.

*Źródło: badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007.*

Wśród instrumentów pośrednich ważne miejsce zajmują takie działania jak: opracowanie strategii rozwoju, podnoszenie kwalifikacji społeczności lokalnej oraz rozwój infrastruktury technicznej. Zaletą tych działań jest to, że kształtowanie struktury przestrzennej i społeczno-gospodarczej gmin przebiega w okresach wieloletnich. Najmniej wskazań w ankiecie miało prowadzenie projektów dotyczących pozarolniczej działalności gospodarczej i opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (rys. 2.2).

**Rys. 2.2. Wykorzystanie wybranych instrumentów pośrednich (%)**



Gminy: A – ze strategią rozwoju, B – z absorpcją funduszy unijnych, C – realizujące projekty w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej, D – prowadzące działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji, E – z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego.

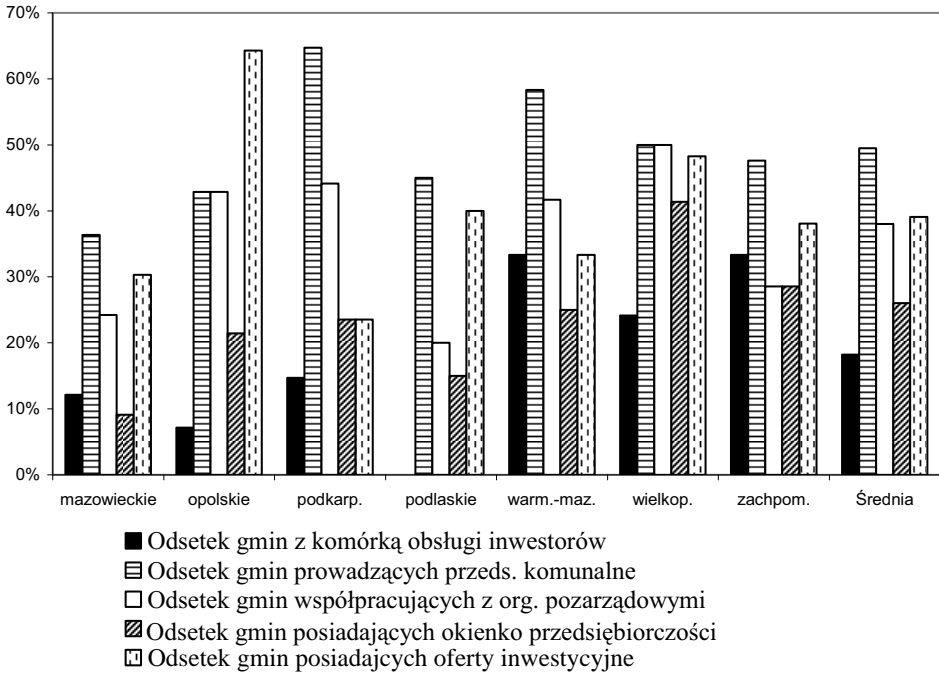
Źródło: badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007.

W ankieterowanej grupie gmin wśród wymienionych pięciu podstawowych instrumentów bezpośrednich dominowało świadczenie przez samorządy usług publicznych (por. rys. 2.3). Odsetek gmin deklarujących partycypację w działającym na jej terenie przedsiębiorstwie komunalnym jest szczególnie wysoki w woj. podkarpackim (65%) i warmińsko-mazurskim (58%). Zakres podejmowanych przez te przedsiębiorstwa zadań był bardzo szeroki i obejmował różnorodne elementy struktury drogowej i kolejowej, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków, gospodarkę odpadami, organizowanie transportu publicznego, budowę obiektów sportowych, kulturalnych, budynków administracyjnych, szpitali, szkół itp. Liczne przedsięwzięcia były realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co może dodatkowo wzmacniać pozytywny efekt stymulujący przedsiębiorczość.

Doświadczenie wskazuje, że ta forma współpracy przynosi pozytywne efekty nie tylko dzięki otwarciu nowych obszarów dla działalności gospodarczej, tworzeniu nowych obszarów dla działalności gospodarczej oraz promocji tworzenia nowych miejsc pracy, lecz przede wszystkim wiąże się z poprawą jakości świadczonych usług, zwiększeniem ich dostępności, obniżeniem jednostkowych kosztów dostępu do technologii oraz nowoczesnych metod zarządzania. Stymulowanie przez gminy rozwoju lokalnej infrastruktury komunalnej wpływa zatem znacząco na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej gminy, zaś poprzez aktywizację lokalnego rynku pracy przyczynia się do kreacji nowych miejsc pracy i poprawy jakości życia społeczności lokalnej. Prowadzenie działalności gospodarczej może również ułatwić gminom realizację funkcji aloka-

cyjnej, funkcji budowy i rozwoju usług oraz promowania mechanizmów konkurencji w sektorze usług publicznych.

**Rys. 2.3. Wybrane instrumenty bezpośredniego wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej (odsetek gmin)**



Źródło: badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007.

Na wzrost aktywności gospodarczej – a w konsekwencji wzrost zatrudnienia – w badanych gminach istotnie wpływało przygotowywanie terenów inwestycyjnych pod działalność gospodarczą oraz współpraca z lokalnymi organizacjami pozarządowymi różnego typu i branż. Promowanie gminy jako obszaru sprzyjającego inwestorom oraz wydzielanie atrakcyjnie zlokalizowanych działek pod inwestycje po podłączeniu ich do infrastruktury komunalnej zadeklarowało średnio prawie 40% badanych gmin – od 23% w woj. podkarpackim do blisko 2/3 gmin w opolskim. W województwach: mazowieckim (30%), podlaskim (40%), warmińsko-mazurskim (33%), wielkopolskim (48%) oraz zachodniopomorskim (38%) wyniki zbliżone były do średniej grupowej. Istotnym, choć często niedocenianym obszarem działań aktywizujących przedsiębiorczość jest również współpraca i wsparcie przez gminy różnego rodzaju lokalnych instytucji bądź organizacji pozarządowych operujących na ich terenie. Z punktu widzenia pozarolniczego rozwoju gospodarczego najistotniejszą rolę pełni tu

system funduszy pożyczkowych i gwarantowania kredytów oraz różnego typu organizacje wspierania przedsiębiorczości. W analizowanych gminach współpracę z organizacjami lokalnymi zadeklarowało ponad 38% jednostek lokalnej administracji. Szczególnie wysoki był odsetek gmin tego typu (50%) w woj. wielkopolskim – nasycenie organizacjami świadczącymi usługi pożyczkowe, poręczeniowe i wsparcia przedsiębiorczości jest tu najwyższe. W większości przypadków gminy inicjowały ich powstanie i są głównymi udziałowcami.

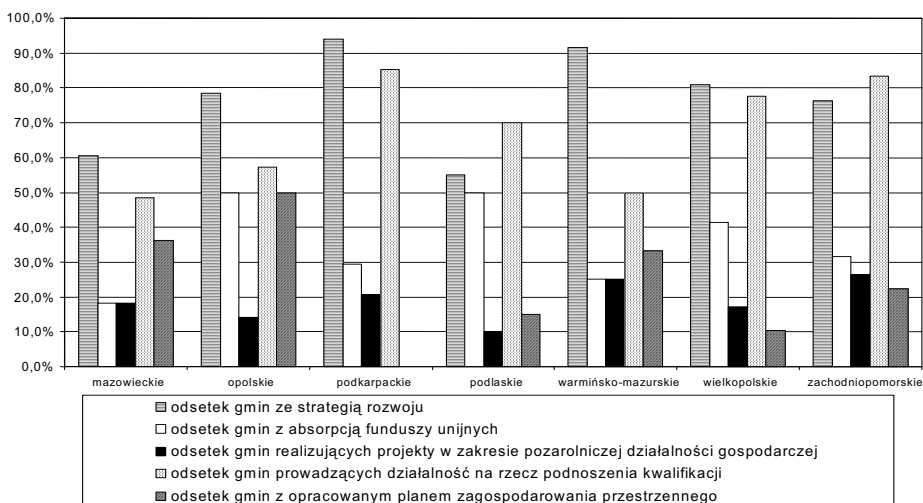
Spośród wymienionych bezpośrednich instrumentów wsparcia przedsiębiorczości najmniej intensywnie w badanej grupie gmin tworzono wydzielone struktury do obsługi inwestorów oraz Lokalne Okienka Przedsiębiorczości dla Małych i Średnich Przedsiębiorców. Tylko co czwarta gmina badanej populacji posiada na swoim terenie okienko przedsiębiorczości, zaś niecałe 20% utworzyło specjalne komórki wsparcia dla inwestorów. Istnieje silna dodatnia zależność pomiędzy stosowaniem obu instrumentów w badanej grupie, co oznacza, że wzajemnie się dopełniają. Najintensywniej z obu form wspierania przedsiębiorczości korzystały gminy woj. wielkopolskiego (ponad 40% miało okienko i 25% specjalną komórkę inwestorską) oraz warmińsko-mazurskiego (odpowiednio 25% i 33%) i zachodniopomorskiego (29% oraz 33%). W pozostałych województwach poziom wykorzystania obu instrumentów nie przekraczał 20%.

Zbiornicze spojrzenie na poziom wykorzystania przez gminy rozpatrywanych instrumentów bezpośrednich (prowadzenie komórki obsługi inwestorów, przedsiębiorstwa komunalnego, podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi, otwieranie okienek przedsiębiorczości oraz przygotowywanie ofert inwestycyjnych) ujawniło, że zaledwie 1,6% gmin stosowało pełną paletę narzędzi, odpowiednio 8,7% i 18,0% samorządów korzystało z 4 bądź 3 instrumentów bezpośredniego wspierania przedsiębiorczości, ponad 55% gmin miało w swoim instrumentarium nie więcej niż dwa narzędzia, zaś około 15% gmin w ogóle nie prowadziło aktywnych działań wsparcia inwestorów. Analiza empiryczna wskazuje na istotne zróżnicowanie stopnia intensywności działań gmin w podgrupach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wśród gmin wiejskich tylko niecałe 20% podejmowały działania na szerszą skalę, stosując więcej niż połowę (tj. 3 i więcej) wymienionych instrumentów, w grupie gmin miejsko-wiejskich zaś wskaźnik ten wyniósł ponad 50%. W połączeniu z rezultatami analogicznej analizy w rozbiciu na województwa, wskazującymi na 50% udział gmin z trzema i więcej instrumentami jedynie na terenie województwa wielkopolskiego, wielkości te mogą świadczyć o wysokiej współzależności poziomu rozwoju gospodarczego, tradycji zrzeszania się i tworzenia organizacji wspierania przedsiębiorczości i świadomości inwestycyjnej gmin. W liczbach bez-

względnych analizowane gminy korzystały średnio z niecałych dwóch (1,7) instrumentów bezpośredniego wspierania przedsiębiorczości.

W odniesieniu do pośrednich instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez gminy, przestrzenny układ zależności w badanej grupie jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowano na rysunku 2.4. Największą rolę odgrywały w tym ujęciu strategia gminy oraz działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji ludności lokalnej. Można zauważyć, że szanse rozwoju gmin zwiększają się, jeżeli prowadzą one aktywną politykę rozwoju lokalnego, co wiąże się z opracowaniem strategii rozwoju. Około 90% badanych gmin miało opracowane strategie rozwoju, co w głównej mierze było skutkiem obowiązujących przepisów i podstawą do uzyskania środków strukturalnych z Unii Europejskiej. Strategie rozwoju lokalnego przedstawiają również działania władz publicznych na rzecz tworzenia i wspierania środowiska innowacyjnego dla rozwoju działalności pozarolniczej. Dlatego potencjalne przedsiębiorstwa, chcąc funkcjonować w konkurencyjnym otoczeniu, muszą zapoznać się ze strategią rozwoju gmin. Stwierdzono jednak, że średnio tylko 15% badanych przedsiębiorców zapoznało się ze strategią rozwoju gminy. Większą aktywność w tym zakresie wykazali przedsiębiorcy z woj. wielkopolskiego i opolskiego, najmniejszą z mazowieckiego.

**Rys. 2.4. Wybrane instrumenty pośrednie wspierające pozarolniczą działalność gospodarczą**



Źródło: badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007.

Władze lokalne przykładają szczególną wagę do promocji własnej gminy – poprzez prezentację jej największych walorów (naturalnych, społecznych, gospodarczych, ekologicznych). Chcą w ten sposób poinformować i zachęcić



inwestorów do aktywności gospodarczej, zgodnie z nakreślonym przez siebie kierunkiem. Jest to marketingowe podejście do rozwijania pozarolniczej działalności gospodarczej, czyli traktowanie przedsiębiorcy jako kupującego usługi publiczne oferowane przez władze lokalne. Najpowszechniej wykorzystywane są tablice ogłoszeniowe (mimo niewielkiego zasięgu), internet i działalność wydawnicza – w około 75% badanych gminach.

Tylko 70% badanych gmin prowadzi działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób dorosłych. Jest to zjawisko niepokojące, biorąc pod uwagę znaczenie wykształcenia w kreowaniu wartości firm i wartości kapitału gminy. Podnoszenie poziomu wiedzy jest równoznaczne z tworzeniem konkurencyjnej struktury społeczno-gospodarczej gminy, a wyższy poziom kwalifikacji kadry wpływa na innowacyjność gospodarki. Innowacyjność gospodarki wyraża się w wyższym odsetku zatrudnienia i podmiotów gospodarczych w usługach rynkowych. W tych spośród badanych gmin, które prowadzą działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, najpopularniejsze było rozpowszechnianie informacji na temat możliwości podnoszenia kwalifikacji (65% gmin), pomoc w organizowaniu szkoleń podnoszących kwalifikacje (31% gmin) i udostępnianie pomieszczeń we własnym ośrodku szkoleniowym (39%), najmniej chętnie zaś fundowano stypendia (13%). Jednak w organizacji szkoleń dla firm aktywne są przede wszystkim duże gminy, a tylko 7% badanych gmin dofinansowuje tego typu przedsięwzięcia. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma rangę prawa lokalnego i jest dokumentem, za pomocą którego samorząd, stosownie do polityki przestrzennej nakreślonej w studium, określa przeznaczenie terenów oraz sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Władze lokalne powinny więc znać oczekiwania przedsiębiorców oraz ludności i w razie potrzeby przystosować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do zgłaszanych potrzeb. Za pomocą tych planów władze gminy mogą aktywnie kształtować warunki gospodarowania i decydować o konkurencyjności swoich terenów. Dla przedsiębiorców istnienie planu jest ważne, ponieważ: określa możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, wpływa na koszty prowadzenia działalności gospodarczej i kształtuje warunki działania konkurencji poprzez określenie struktur przestrzeni. Plany przestrzennego zagospodarowania są wciąż niedocenianym instrumentem działania władz lokalnych. Tylko 14% badanych gmin ma opracowane takie plany dla całej swej powierzchni bądź dla wybranych mniejszych obszarów. Część powierzchni badanych gmin pokrytej planami miejscowymi waha się od 2% w woj. podkarpackim do 27% w woj. opolskim. Zdecydowanie częściej planami dysponują gminy miejsko-wiejskie niż wiejskie, w których plany pokrywają od 0,5% do 30% obszaru.

Rozpatrywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zmiany organizacji przestrzeni, polegające na zmniejszaniu powierzchni użytków rolnych, powiększaniu powierzchni leśnej i wzroście udziału gruntów zabudowanych i zurbanizowanych wywierają istotny wpływ na działalność gospodarczą człowieka. Wyraża się to we wzroście podaży terenów pod inwestycje, co podnosi konkurencyjność gmin.

Analizując zakres stosowania pośrednich instrumentów w badanych gminach zauważono duże różnice:

- między gminami miejsko-wiejskimi a wiejskimi; gminy wiejskie znacznie częściej wykorzystywały przedstawione instrumenty; mniejsze różnice były w przypadku woj. wielkopolskiego;
- między grupami gmin różnie zaludnionych – bardziej aktywne były gminy o liczbie mieszkańców od 5 do 15 tys. – w próbie badawczej stanowiły one 61,7% ogółu .

Może to oznaczać, że tego typu gminy staną się w najbliższej przyszłości uczestnikami gry lokalizacyjnej w pozyskiwaniu potencjalnych inwestorów. Znaczną liczbę gmin przodujących w tym zakresie charakteryzują wyższe wskaźniki społeczno-ekonomiczne, tj. większy udział dochodów własnych w ogólnych dochodach, korzystniejsze wskaźniki demograficzne ludności i radnych w gminie. Inaczej mówiąc, struktury społeczno-gospodarcze w tych gminach są znacznie bardziej przystosowane do podejmowania działalności pozarolniczej.

#### **2.4. Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd lokalny a pozarolnicza działalność gospodarcza**

W badaniu podjęto również próbę rozgraniczenia i kwantyfikacji wpływu stosowania instrumentów na charakterystyki społeczno-ekonomiczne gminy. Analizowano sytuację dochodową gminy w ujęciu wielkości dochodów na mieszkańca, dochodów własnych jako odsetka dochodów ogółem oraz zmiany obu tych wielkości na przestrzeni lat 2000-2006. Przyjęto założenie o pozytywnym wpływie zastosowania szerokiego instrumentarium aktywnego wspierania przedsiębiorczości na poziom dochodów gminy i zdolności zastosowanych narzędzi do pośredniego różnicowania dochodów (wpływów) gmin. Z punktu widzenia efektu działania instrumentów, najważniejszym czynnikiem ich zastosowania wydaje się być kreowanie zachowań przedsiębiorczych. Jako miarę kreacji przedsiębiorczości przez gminy przyjęto liczbę podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie gminy w odniesieniu do 10 tys. mieszkańców. Przeanalizowano również dynamikę przyrostu podmiotów gospodarczych w latach 2000-2006 oraz ich strukturę rodzajową. Z punktu widzenia rozwoju

gospodarczo społecznego-gminy, wzrostu innowacyjności na jej terenie, a także promowania pozarolniczej działalności gospodarczej, istotny wydaje się udział podmiotów usług rynkowych i nierynkowych w ogólnej liczbie podmiotów, a także liczba podmiotów przemysłowych zlokalizowanych na terenie gminy. Wyższe wartości wymienionych wskaźników mogą świadczyć o pozytywnym działaniu narzędzi stymulujących przedsiębiorczość. Jako potencjalne mierniki (wskaźniki) efektywności proinwestycyjnej działalności gmin testowano również szereg miar związanych z szeroko pojętym rozwojem kapitału ludzkiego na terenie gminy, w tym m.in. wskaźnik zmiany stopy bezrobocia w okresie 2000-2006, wielkość zatrudnienia w pozarolniczej działalności gospodarczej na 1000 osób w wieku produkcyjnym, liczbę mieszkańców pełnozatrudnionych w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych w gminie oraz ogólny poziom zatrudnienia na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Poza zmianą stopy bezrobocia oraz wielkości zatrudnienia w działalności rolniczej, których niższe wartości znamionują pozytywny wpływ kreowania korzystnych warunków powstawania i rozwoju przedsiębiorstw na lokalnym rynku, wszystkie pozostałe wskaźniki są pozytywnie skorelowane z intensywnością akcji promocyjnej w gminach.

Rezultaty analizy potwierdzają tezę o dodatniej zależności pomiędzy poziomem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej a stosowaniem przez gminy bezpośrednich instrumentów wsparcia. Wyższy odsetek wsparcia działalności pozarolniczej owocował w większości przypadków zwiększeniem liczby podmiotów na 10 tys. mieszkańców gminy (tab. 2.1). Zależność ta jest szczególnie widoczna w przypadku wspierania przedsiębiorczości za pomocą okienka przedsiębiorczości i komórki wsparcia inwestorów.

**Tabela 2.1. Wybrane instrumenty bezpośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza**

Wybrane instrumenty bezpośrednie (odsetek gmin)	Liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców			
	< 600	600-900	900-1200	>1200
Wydzielona komórka obsługi inwestorów	6,7	13,5	19,2	23,4
Działające przedsiębiorstwo komunalne	20,0	53,4	50,0	54,0
Współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz pozarolniczego rozwoju gospodarczego	20,0	39,7	45,3	29,7
Działające okienko przedsiębiorczości	13,3	24,7	28,1	32,4
Posiadanie ofert inwestycyjnych	40,0	32,9	37,5	51,4

*Źródło: badania empiryczne w gminach, Bank Danych Regionalnych GUS.*

Stwierdzono również dodatnią zależność pomiędzy wskaźnikami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi gmin (takimi jak udział wydatków

inwestycyjnych w ogólnych wydatkach czy poziom wykształcenia ludności) a stopniem wykorzystania przez nie instrumentów wsparcia przedsiębiorczości.

**Tabela 2.2. Wybrane instrumenty bezpośrednie a zmiana pozarolniczej działalności gospodarczej**

Wybrane instrumenty bezpośrednie (odsetek gmin)	Zmiana liczby podmiotów w latach 2000-2006 (%)			
	< 0	0-10	10-20	>20
Wydzielona komórka obsługi inwestorów	13,6	9,1	33,3	25,0
Działające przedsiębiorstwo komunalne	47,4	49,1	56,4	47,7
Współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz pozarolniczego rozwoju gospodarczego	37,2	41,5	48,5	3
Działające okienko przedsiębiorczości	22,7	28,6	28,2	29,6
Posiadanie ofert inwestycyjnych	36,4	33,9	33,3	45,5

*Źródło: badania empiryczne w gminach, Bank Danych Regionalnych GUS.*

W odniesieniu do dynamiki zmian liczby podmiotów w latach 2000-2006, zauważono zależność pomiędzy funkcjonowaniem okienka przedsiębiorczości oraz przygotowywaniem przez gminy ofert inwestycyjnych a poziomem wzrostu liczby podmiotów gospodarczych. W przypadku pozostałych kategorii instrumentów bezpośrednich zależność ta nie ma charakteru liniowego (tab. 2.2). Wyniki badań potwierdzają również zależność pomiędzy poziomem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej a stosowaniem pośrednich instrumentów jej wspierania (tab. 2.3). Przy korzystniejszych warunkach wspierania działalności pozarolniczej liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców była znacznie wyższa. Nie ulega wątpliwości, że na takie zróżnicowanie wpływają lepsze warunki oferowane przez władze lokalne. Ważne jest więc tworzenie przez samorządy warunków, aby umożliwić rozproszenie bieguny wzrostu. Dlatego część gmin o niskim poziomie rozwoju działalności pozarolniczej podejmuje działania, które w przyszłości mają przyczynić się do poprawy warunków inwestowania, np. wykazują większą aktywność w absorpcji funduszy unijnych.

Badania wykazują, że gminy aktywnie uczestniczące w procesach przemian mają większą szansę rozwoju i zwiększenia swojej konkurencyjności w przestrzennym systemie gospodarki. Trzeba również zwrócić uwagę, że struktura gospodarcza tych gmin różni się od struktury gmin o niższej aktywności władz lokalnych w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Wyraża się to

w wyższym poziomie rozwoju funkcji przemysłowej i funkcji rynkowych w gminie.

**Tabela 2.3. Wybrane instrumenty pośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza w badanych gminach**

Wybrane instrumenty pozarolnicze (odsetek gmin)	Liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców			
	<600	600-900	900-1200	>1200
Ze strategią rozwoju	60,0	72,6	89,1	72,9
Z absorpcją funduszy unijnych	53,3	34,2	28,1	32,4
Realizujących projekty w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej	6,6	13,7	26,5	16,2
Prowadzących działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji	53,3	71,2	64,0	54,0
Z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego	6,7	20,5	18,7	16,2

Źródło: jak w tab. 1.

W większości badanych gmin (76%) widoczny był wzrost liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru w 2006 r. w stosunku do roku 2000. W latach 2000-2006 dominowały pod tym względem głównie gminy z woj. podkarpackiego i opolskiego.

**Tabela 2.4. Wybrane instrumenty pośrednie a zmiany liczby podmiotów gospodarczych w latach 2000-2006**

Wybrane instrumenty pozarolnicze (% gmin)	Zmiany liczby podmiotów (%)				Ogółem
	<0	0-10	10-20	>20	
Ze strategią rozwoju	70,5	71,4	79,5	88,6	77,1
Z absorpcją funduszy unijnych	29,6	40,0	23,1	36,4	33,0
Realizujących projekty w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej	13,6	16,4	18,0	22,7	17,6
Prowadzących działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji	72,7	61,8	79,0	72,7	70,7
Z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego	25,0	16,4	18,4	20,5	19,9

Źródło: jak w tab. 1.

Analizując zmiany liczby podmiotów gospodarczych w kontekście stosowanych przez gminy instrumentów pośrednich można stwierdzić, że instrumen-

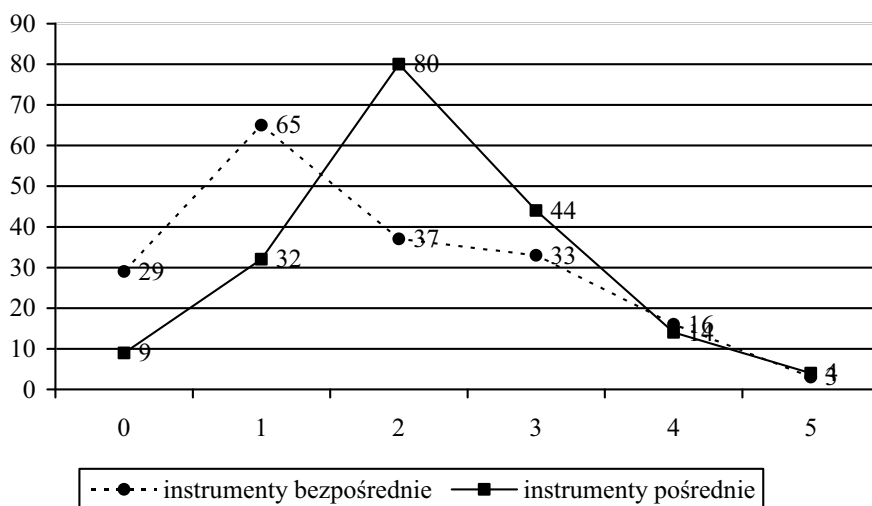
ty tego rodzaju odgrywają znaczną rolę w rozwoju przedsiębiorstw (por. tab. 2.3 i 2.4). Zmiany liczby podmiotów są bardziej widoczne przy uruchomieniu takich instrumentów jak podnoszenie kwalifikacji miejscowej ludności i wdrażanie programów poprawy funkcjonowania działalności pozarolniczej. Być może należy je uznać za priorytetowe działania władz lokalnych we wspieraniu pozarolniczej działalności gospodarczej, mimo że niewiele gmin wykazało aktywność w drugiej z tych kwestii.

## 2.5. Działalność władz lokalnych na rzecz działalności pozarolniczej a struktury gospodarcze

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, podjęto próbę oceny, jaką rolę instrumenty na rzecz pozarolniczej działalności gospodarczej stosowane przez władze lokalne mogą odegrać we wzmocnieniu struktur gospodarczych w gminie.

Wśród analizowanych instrumentów są takie, które bezpośrednio służą kształtowaniu się poziomu działalności gospodarczej, a w tym efektywności ich działań (m.in. oferty inwestycyjne, popieranie instytucji wspierających ich działalność) oraz te, które poprzez poprawę jakości przestrzeni i czynnika ludzkiego dają impuls do podejmowania działalności.

**Rys. 2.5. Liczba gmin stosujących wybrane instrumenty**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Istotnym zagadnieniem w tym obszarze badań jest konfrontacja instrumentów wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej ze strukturą gospodarczą gmin. Stwierdzono, że interakcja stosowanych instrumentów i procesów gospodarczych ujawnia się bardziej w przypadku instrumentów bezpośrednich niż pośrednich. W ogólnym ujęciu można sformułować tezę o zależności rozwoju działalności pozarolniczej i jej struktury od aktywności władz lokalnych oraz o wpływie tejże działalności na tę aktywność. Można tu mówić o klasycznym sprzężeniu zwrotnym badanych zjawisk. Tylko w takiej sytuacji może zrodzić się szansa rozwoju tych gmin, opartego na wzajemnych oddziaływaniach „wzrost liczby podmiotów–zwiększenie dochodu gmin–zwiększenie aktywności gmin we wspieraniu działalności pozarolniczej–dalszy rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej (wzmocniony potencjał gospodarczy gmin)”.

Z tego wynika, że rozwój gospodarczy i jego struktura jest w dużym stopniu efektem aktywności władz lokalnych. Wywołanie silnego impulsu gospodarczego w gminie wiąże się ze stworzeniem sprzyjających warunków do napływu inwestycji o wysokim stopniu innowacyjności, decydujących o skali i jakości gospodarki. Głównymi, a przynajmniej wyjściowymi, kierunkami tej orientacji powinno być:

- podniesienie jakości (kwalifikacji) miejscowych zasobów ludzkich przez intensywne działania szkoleniowe wobec osób pracujących i ubiegających się o pracę w celu zasilenia obszaru pracownikami o wyższych kwalifikacjach;
- wzmocnienie kapitałowe przestrzeni gmin poprzez wspieranie rozwoju urządzeń infrastrukturalnych;
- udostępnienie wszystkich możliwych środków finansowych stymulujących inwestycje w sektorze prywatnym (tworzenie funduszy poręczeniowych, obniżenie podatków lokalnych);
- uruchomienie inwestycji publicznych (w formie społecznie użytecznych usług publicznych);
- tworzenie kapitału społecznego, który pobudzi aktywność lokalnej społeczności w kierunku kreowania nowych miejsc pracy;
- wspomaganie wszelkiego rodzaju organizacji wspierających pozarolniczą działalność gospodarczą.

Siła i możliwości kreowania warunków innowacyjnej przedsiębiorczości tkwią więc w dużej mierze w samorządzie lokalnym. Trzeba dodać, że aktywność władz lokalnych zależy również od ich kompetencji. Niedostatek tejże nazywa się w ekonomii brakiem absorpcji innowacji w zastosowaniu do struktur lokalnych, który wynika z niskiego poziomu wykształcenia i nie-dostatecznego doświadczenia władz lokalnych. Trzeba dodać, że większymi kompetencjami (wykształceniem) na badanym obszarze wyróżnia się władza lokalna w woje-

wództwach mazowieckim i wielkopolskim, co znajduje potwierdzenie w większej innowacyjności gospodarki gmin tych województw. Samorząd lokalny w sektorze pozarolniczej działalności gospodarczej powinien m.in. pełnić funkcje obrony i reprezentanta interesów przedsiębiorstw oraz zabiegać o nowe inwestycje w tym zakresie. Jednak tylko 45% badanych przedsiębiorców uznało, że władza lokalna zabiega o interesy przedsiębiorstw, a 10% twierdzi, że władza nie wykazuje zainteresowania rozwojem przedsiębiorstw na terenie gminy. Nie zauważono wyraźnej zależności regionalnej tej opinii. Pewną zależność zauważono natomiast w przypadku statusu prawnego przedsiębiorstwa, profilu działalności i liczby osób zatrudnianych. Większy entuzjazm wobec działalności władzy lokalnej wykazali przedsiębiorcy prowadzący firmę o charakterze spółki, prowadzący działalność przemysłową i zatrudniający powyżej 50 pracowników. Można przypuszczać, że istnieje skłonność do współpracy obu stron. Takie podejście jest pochodną roli tych przedsiębiorstw w rozwoju lokalnym.

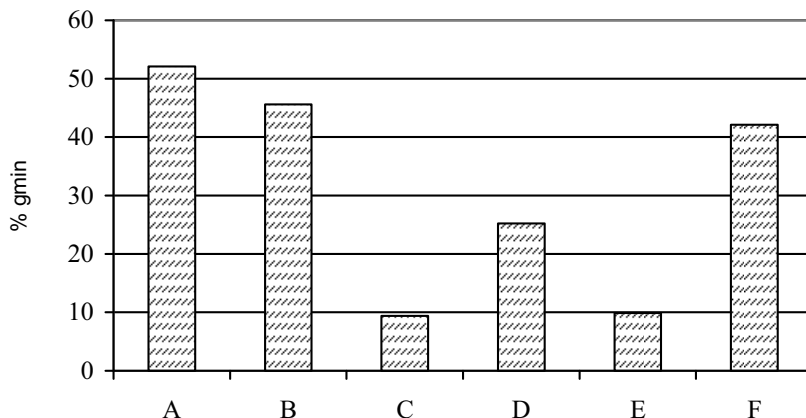
Powodem nawiązywania współpracy z samorządami lokalnymi może być: chęć obniżenia kosztów działalności (rozwój infrastruktury) – 28% wskazań, pomoc w pozyskiwaniu rynków zbytu – 19% i pomoc w poszukiwaniu pracowników – 16%. Dzięki nim przedsiębiorstwa mają szansę na rozwój oraz wzmocnienie swojej pozycji rynkowej. Można więc powiedzieć, że przedstawione przez przedsiębiorców powody wiążą się z ich oczekiwaniami ze strony władz lokalnych.

Najbardziej skuteczne działania władz lokalnych w ocenie badanych przedsiębiorców zawiera rysunek 2.6. Poznanie oczekiwań przedsiębiorstw względem władz lokalnych wydaje się ważne, aby ustalić odpowiednią strategię działania uwzględniającą ich potrzeby.

Zwraca uwagę mnogość wskazań na znaczenie rozwoju infrastruktury, kreowania odpowiednich warunków organizacyjnych dla przedsiębiorstw oraz wspieranie ich środkami finansowymi (np. ulgi podatkowe, kredyty poręczeniowe). Tak duża liczba wskazań odnosząca się do poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw może wynikać z tego, że ich wsparcie dotyczy głównie przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarach wiejskich oraz przedsiębiorstw powstałych po 2000 r. Dochodzą również takie czynniki, jak niska zamożność społeczności, która tworzy rynek przedsiębiorstw i silna konkurencja oraz niewielkie działania marketingowe przedsiębiorstw.



**Rys. 2.6. Wykaz skutecznych działań władz lokalnych na rzecz pozarolniczej działalności w opinii przedsiębiorców**



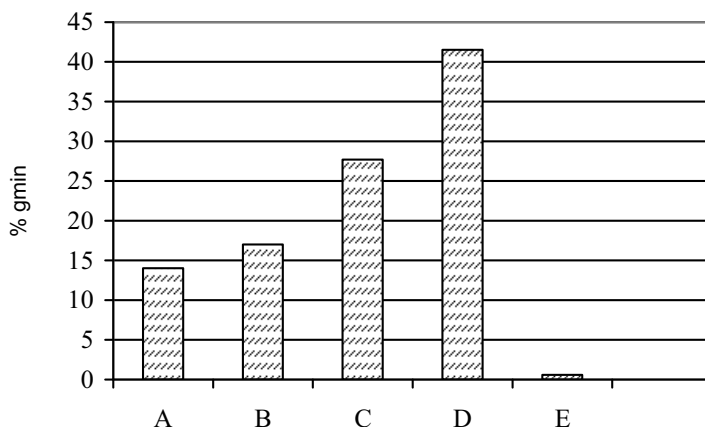
A – budowa infrastruktury, B – kreowanie odpowiednich warunków dla MSP, C – pośrednictwo w konfliktach między MSP, D – powiązanie sukcesu MSP ze strategią rozwoju lokalnego, E – wpływ na konkurencyjność pomiędzy MSP poprzez wyemitowanie licencji i zezwoleń, F – wsparcie MSP wykorzystujące środki władz lokalnych

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.*

Niewielki udział miały sprawy eliminacji konkurencji przedsiębiorstw między sobą i mediacje władz lokalnych w konfliktach między przedsiębiorstwami. Mała liczba wskazań świadczy o pewnym niedocenianiu tego problemu, który jest ważny, bo świadczy o charakterze więzi gospodarczych w ramach układów lokalnych.

Bardzo interesująca jest różnica rozkładu odpowiedzi na pytania dotyczące rejestracji działalności gospodarczej w gminie (rys. 2.7). Zwraca uwagę znaczna liczba wskazań procesu rejestru działalności gospodarczej jako szybkiego i łatwego (około 50%) i przejrzystego (prawie co trzecia gmina). Można przypuszczać, że jest to efekt rozbudowania komórek wspierania przedsiębiorczości w urzędach gmin, które są otwarte na nowych inwestorów.

**Rys. 2.7. Ocena procesu rejestracji działalności gospodarczej w gminie przez przedsiębiorców**



A – bardzo zbiurokratyzowany; B – powolny i trudny, C – przejrzysty, D – szybki i łatwy, E – nieprzejrzysty, wymaga wręczenia urzędnikom łapówki

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Dość dużo (około 15%) jest także wskazań na powolność i zbiurokratyzowanie procedur rejestracji działalności gospodarczej. Miało to miejsce w gminach, w których poziom działalności jest stosunkowo niski. Tam należałoby więc postarać się o szybkie pokonanie wskazanych barier organizacyjnych.

## 2.6. Podsumowanie

Badania wykazały, że stosowane przez samorzady instrumenty mają znaczny wpływ na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Potwierdza to więc słuszność tezy, że możliwości lokalnego rozwoju trzeba upatrywać przede wszystkim w zwiększeniu aktywności władz lokalnych. Chodzi tu szczególnie o rozwój placówek infrastruktury społecznej, które przyczyniają się do poprawy jakości kapitału ludzkiego i prawidłowego jego funkcjonowania na rynku pracy. Należy dodać, że na badanym terenie, podobnie jak na pozostałych obszarach wiejskich potrzeby w tym zakresie są ogromne. Jeśli ten proces nie zostanie przyśpieszony, trzeba się liczyć z tym, że w najbliższych latach nie będzie rozwijać się tam działalność pozarolnicza i nie zmieni się struktura aktywności ekonomicznej ludności.

Do ważnych działań władz lokalnych należy również zorganizowanie infrastruktury organizacyjnej wspierającej przedsiębiorczość. Jej brak lub niedostateczny poziom jest i może być barierą rozwoju przedsiębiorstw i wpływa

negatywnie na zmianę struktury gospodarki w gminie. Lokalizacja podmiotów gospodarczych zmienia układ warunków zachowania przestrzennego innych podmiotów, następuje wzrost atrakcyjności danego miejsca i w związku z tym przyciąganie nowych inwestycji. Rodzi to impuls do nowych procesów i przyczynia się do wzrostu poziomu koncentracji (tzw. mnożnik rozwoju).

Na podstawie ankiet można wysnuć wniosek, że działalność władz lokalnych nie w pełni zadowala przedsiębiorców. Oczekują oni wspierania przedsiębiorstw w trakcie funkcjonowania poprzez zapewnienie odpowiedniej kadry i wsparcie ze strony odpowiednich organizacji doradczych pozwalających zmniejszyć ryzyko inwestowania w gminie. Szersze podejście władz lokalnych do rozwoju działalności pozarolniczej daje szansę zmiany sposobu zarządzania gminą z administracyjnego – w menedżerski, w którym działania proinwestycyjne muszą pochodzić od władz lokalnych. Skuteczność tych działań jest w dużej mierze uzależniona od nakreślenia wizji lokalnego rozwoju, a także szerszej współpracy z przedsiębiorcami i organizacjami otoczenia biznesu.

### **3. Instytucje edukacyjne działające na rzecz kapitału ludzkiego**

#### **3.1. Wprowadzenie**

Wśród zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, jakie mają miejsce w ostatnich latach podkreśla się rolę kapitału ludzkiego, który jest i czynnikiem sprawczym owych zmian, i powstaje w ich wyniku. Jest on traktowany jak zasób, który odpowiednio wykorzystany może w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Dość często zdarza się, że obszary o podobnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych rozwijają się w różnym tempie – wyjaśnienia tego Autorzy wielu opracowań doszukują się w kapitale ludzkim. Ten nurt myślenia znalazł również potwierdzenie w licznych pracach teoretycznych, m.in. Schultza (1976), Beckera (1975), Lucasa (1988), Romera (2000). Autorzy ci rozważania nad kapitałem ludzkim łączyli z postępowaniem technicznym, co pozwalało zrozumieć istotę wzrostu gospodarczego. Uważali, że ludzie stanowią pewien szczególniey kapitał, w który trzeba inwestować. Skuteczne inwestowanie w ludzi zapewni sprawnie działający system instytucjonalny, generowany przez określone instrumenty ekonomiczne, społeczne i skumulowane doświadczenia historyczne i tradycje.

Ważną kwestią dotyczącą kapitału ludzkiego jest więc rozpoznanie procesów warunkujących jego tworzenie. Szczególną rolę w tym procesie odgrywa instytucja. Działalność instytucji na rzecz kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich szeroko przedstawiono w raporcie opracowanym przez dr. M. Gospodarowicza, dr hab. H. Kałużę, dr hab. D. Kołodziejczyk i dr. inż. A. Wasilewskiego pt. „Działalność instytucjonalna na rzecz kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich”. Autorzy oprócz różnorodnych rozwiązań instytucjonalnych na rzecz kapitału ludzkiego przedstawili możliwości finansowo-organizacyjne rozwoju tych instytucji.

W niniejszym tekście przedstawiono tylko działalność instytucji edukacyjnych działających na rzecz kapitału ludzkiego. Analiza została przeprowadzona na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego. Do obszarów wiejskich zaliczono gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, przyjmując propozycje Europejskiej Karty Obszarów Wiejskich<sup>2</sup>. Gminy miejsko-wiejskie analizowano łącznie z miastem-siedzibą gminy, co było podyktowane potrzebą uwzględnienia trwałych przestrzennych więzi społeczno-gospodarczych, łączących poszczególne gminy. Podstawą analiz były dane z Banku Danych Regionalnych GUS i wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 294 szkołach. Badania ankietowe były prowadzone na terenie gmin powiatu

---

<sup>2</sup> Tekst przyjęty przez Zgromadzenie Parlamentarne 25.04.1996 r., zlecenie 1296 (1996).

ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego, radomskiego i siedleckiego od lipca do października 2009 r.

Celem niniejszego opracowania jest zdefiniowanie roli instytucji edukacyjnych w zmianie jakości zasobów ludzkich na obszarach wiejskich. Wzięto pod uwagę poziom wykształcenia, wyniki uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w końcowych egzaminach, jakość życia ludności i jej aktywność.

Przyjęto następujące podstawowe problemy badawcze:

- zdefiniowanie kapitału ludzkiego,
- prezentacja instytucji działających na rzecz kapitału ludzkiego, ich dostępności przestrzennej i społecznej,
- przedstawienie społecznych wydatków budżetowych samorządu gmin i powiatów jako podstawy rozwoju kapitału ludzkiego,
- ocena wpływu instytucji edukacyjnych na poprawę jakości zasobów ludzkich.

Cel poznawczy dotyczy wskazania działań i instrumentów, które powinny być ze strony instytucji oferowane, aby przyspieszyć proces poprawy jakości zasobów ludzkich na obszarach wiejskich.

### **3.2. Kapitał ludzki a zasoby ludzkie**

W bogatej literaturze kapitał ludzki definiuje się na ogół jako zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i vitalności zawarty w danym społeczeństwie inaczej mówiąc są to ludzie i ich umiejętności rozwijane poprzez zdobywanie doświadczeń i ustawiczne szkolenia (Domański 1993, s. 16-29). Niektórzy to nazywają inwestycją w siebie, która jest ucieleśniona w człowieku (Becker 1962). Istotą kapitału są więc inwestycje w człowieka, które przynoszą pewien zasób wiedzy, umiejętności wykorzystane w każdym działaniu. Kapitał ludzki w literaturze przedmiotu oraz w praktyce gospodarczej jest uważany za ważny czynnik determinujący konkurencyjność gospodarki.

Różnica pomiędzy kapitałem ludzkim a zasobami ludzkimi tkwi w tym, że zasoby ludzkie obejmują aspekt ilościowy i jakościowy potencjału demograficznego, natomiast kapitał ludzki stanowi tylko aspekt jakościowy.

Kapitał ludzki rozpatrywany jest w ujęciu węższym i szerszym. Ujęcie węższe jest następstwem inwestycji w oświatę i kształcenie, natomiast szersze obejmuje również inwestycje ponoszone na ochronę zdrowia, ochronę środowiska, rozwój kultury i sportu. Przedmiotem niniejszego opracowania są instytucje działające na rzecz kapitału ludzkiego w wąskim ujęciu, natomiast szersze ujęcie przedstawi się w raporcie pt. „Działalność instytucjonalna na rzecz kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich”.

### 3.3. Zasoby ludzkie na badanym obszarze

Liczba i struktura ludności są jednymi z ważniejszych elementów rozwoju przestrzeni. Według danych na koniec 2008 r., obszary wiejskie badanych powiatów (ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego, radomskiego i siedleckiego) zamieszkiwały 442 822 osoby, tj. 19,5% ogółu ludności obszarów wiejskich woj. mazowieckiego. Od 2000 r. liczba ludności badanych obszarów zmniejszyła się o 1,8 %, najbardziej w powiecie ciechanowskim – o 2,9%. Największą część badanej populacji obszarów wiejskich skupiał powiat radomski (28,5%), najmniejszą powiat ciechanowski (10,2%).

Zmiany struktury ludności badanych obszarów, podobnie jak w skali kraju, uwidoczniają:

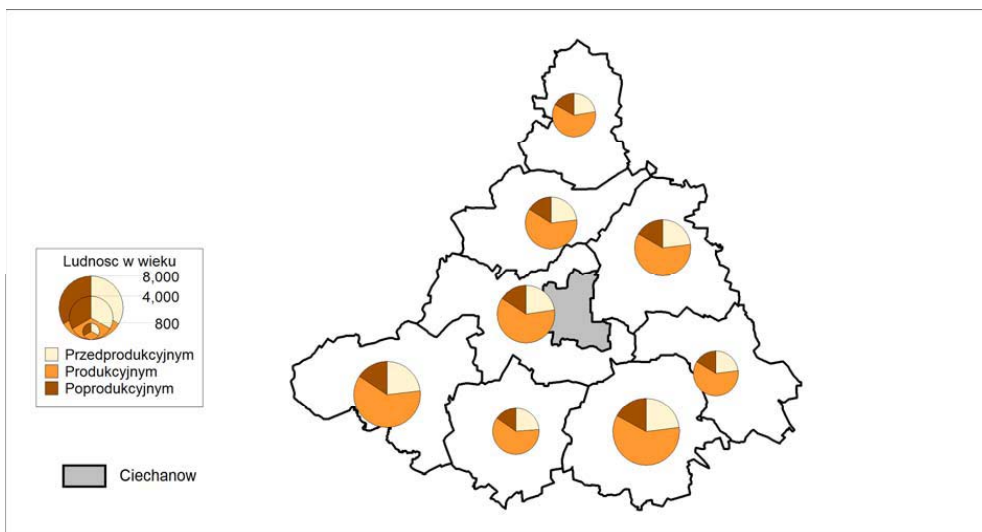
- zmniejszenie się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym o 14,7% (najwyższy spadek w gminie Korczew o 29% i Wodynie o 24,9% – pow. siedlecki oraz Iłży o 24,2% – pow. radomski);
- wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym o 8,2%, najwyższy w gminie Słupno w pow. płockim – o 41,4%, Jedlinia-Letnisko i Zakrzew w pow. radomskim odpowiednio o 25,1% i 22,1% oraz Olszewo-Borki w ostrołęckim, o 24,2%;
- niewielki, o 1,7%, spadek udziału ludności w wieku poprodukcyjnym ogółem, natomiast w niektórych gminach znaczny wzrost, np. Stara Biała, Łąck i Zakrzew w pow. płockim – o 12,6, 11,0 i 9,9%.

Najbardziej korzystna struktura ludności według wieku występuje na obszarach wiejskich pow. ostrołęckiego i radomskiego. Występuje tam stosunkowo wysoki udział ludności w wieku przedprodukcyjnym z niewielką tendencją wzrostu w ostatnich latach.

Struktura ludności pozostaje w pewnej zależności od liczby mieszkańców w gminie i usytuowania jej na obszarze wokół miasta. Ogólnie można stwierdzić, że znacznie gorsze wskaźniki struktury ludności mają gminy mniej zaludnione oraz położone dalej od miast (rys. 1, 2, 3, 4 i 5). Są to obszary, gdzie występuje intensywniejsze starzenie oraz znacznie niższe wskaźniki ludności w wieku przedprodukcyjnym.

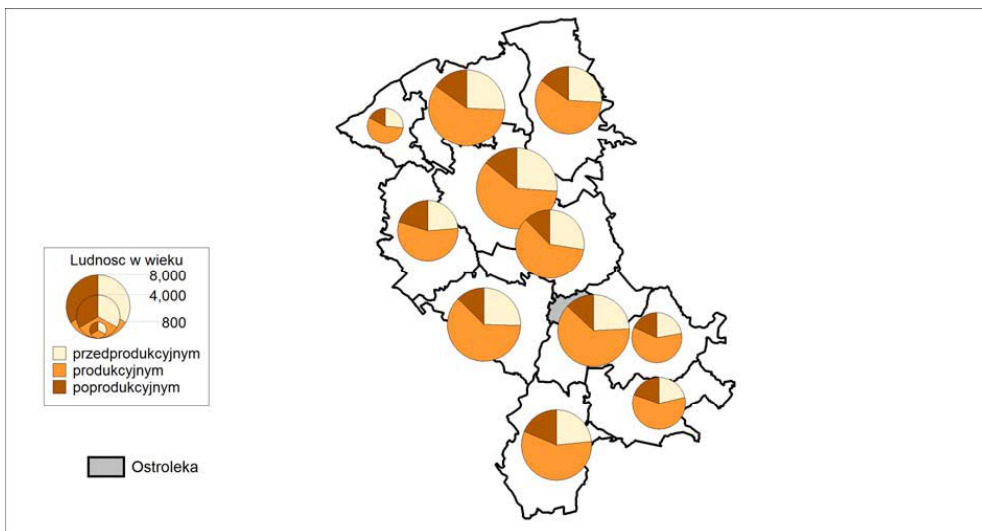
Zmiany w strukturze wieku ludności rzutują na rozmieszczenie ludności, a z nim związane jest rozmieszczenie placówek działających na rzecz poprawy jakości zasobów ludzkich.

**Rys. 3.1. Struktura ludności wg wieku w pow. ciechanowskim w 2008 roku**



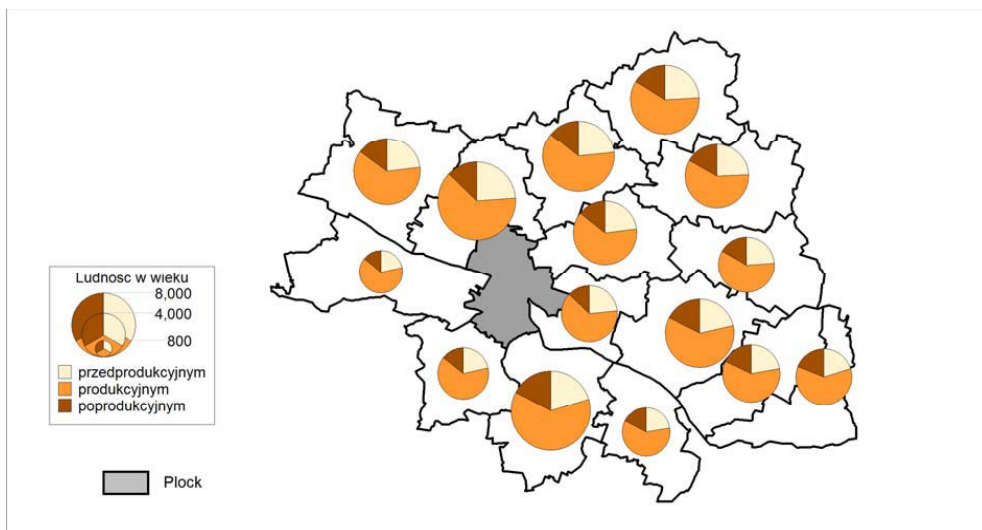
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

**Rys. 3.2. Struktura ludności wg wieku w pow. ostrołęckim w 2008 roku**



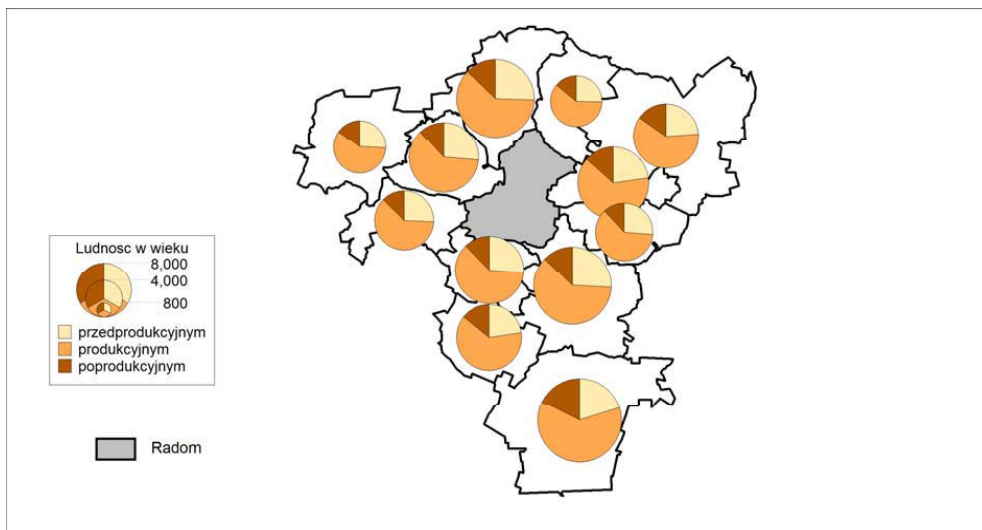
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

**Rys. 3.3. Struktura ludności wg wieku w pow. plockim w 2008 roku**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

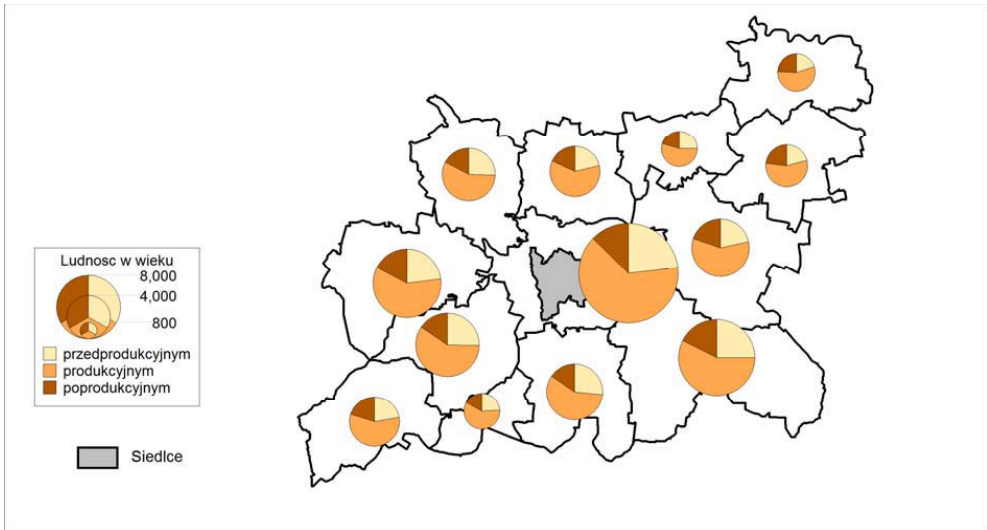
**Rys. 3.4. Struktura ludności wg wieku w pow. radomskim w 2008 roku**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.



**Rys. 3.5. Struktura ludności wg wieku w pow. siedleckim w 2008 roku**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

### 3.4. Kapitał ludzki na badanym obszarze

Wskaźniki determinujące kapitał ludzki na obszarach wiejskich badanych powiatów przedstawiono w tabeli 3.1. Ogólnie można stwierdzić, że:

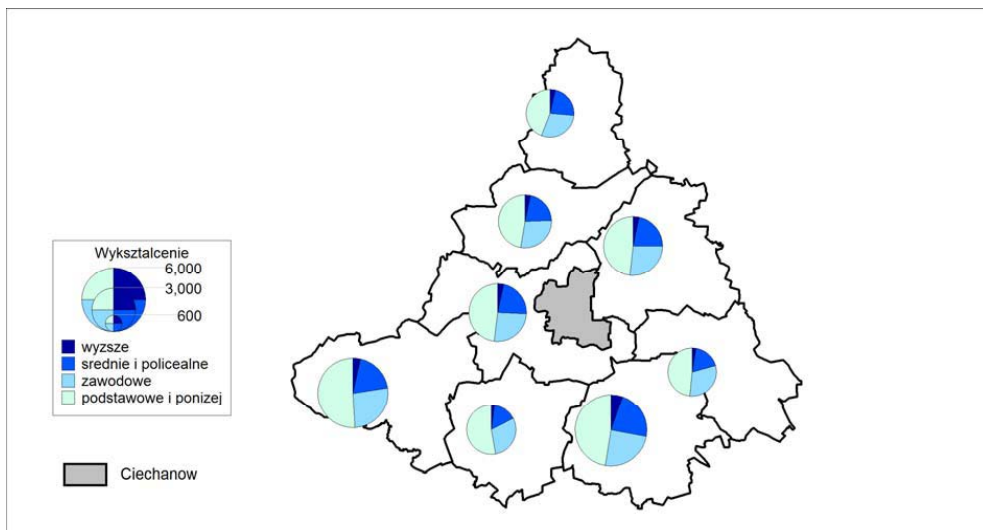
- poziom wykształcenia wyższego i średniego w stosunku do obszarów wiejskich woj. mazowieckiego ogółem jest znacznie niższy; najwyższe wskaźniki miały obszary wiejskie powiatu radomskiego, najniższe siedleckiego;
- przeciętnie w okresie 2005-2007 liczba zgonów na 1000 mieszkańców wynosiła na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego 11,5 i taka była w pow. ciechanowskim i plockim, najwyższy poziom charakteryzował obszary pow. siedleckiego (12,9), natomiast najniższy – radomskiego (9,4);
- stopa bezrobocia – zarówno ogółem, jak i w zróżnicowaniu według płci i wieku – była w ostatnich latach wyższa niż średnia na obszarach wiejskich woj. mazowieckiego,
- absorpcja środków unijnych na rozwój zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy była w gminach biedniejszych relatywnie większa niż w gminach bogatszych;
- absolwenci szkół gimnazjalnych na badanych obszarach uzyskali w egzaminach końcowych znacznie mniej punktów niż średnio na obszarach wiejskich (i w części matematyczno-przyrodniczej, i w humanistycznej).

**Tabela 3.1. Wskaźniki determinujące poziom kapitału ludzkiego na badanych obszarach**

Wyszczególnienie	Powiaty					Średnia dla obszarów wiejskich województwa
	ciechanowski	ostrołęcki	płocki	radomski	siedlecki	
Wykształcenie ludności powyżej 15 roku życia w 2002 r. (%)						
- wyższe	3,5	3,8	4,0	4,3	2,9	4,6
- średnie i policealne	20,3	18,4	20,4	21,8	19,4	21,7
Liczba zgonów na 1000 mieszkańców w latach 2005-2007	11,6	10,5	11,2	9,4	12,9	11,5
Stopa bezrobocia w 2007 r. (%)	10,3	12,3	12,2	17,3	5,8	8,6
Procent środków samorządów z programu Kapitał Ludzki w latach 2004-2006	1,3	1,4	0,8	1,1	0,7	1,3
2007-2013	1,9	0,9	3,2	1,0	0,9	1,5
Liczba punktów uzyskanych w egzaminach absolwentów szkół gimnazjalnych:						
- w części matematyczno-przyrodniczej	26,3	26,7	25,0	25,6	27,0	28,6
- w części humanistycznej	30,4	29,1	28,4	28,6	30,2	31,7

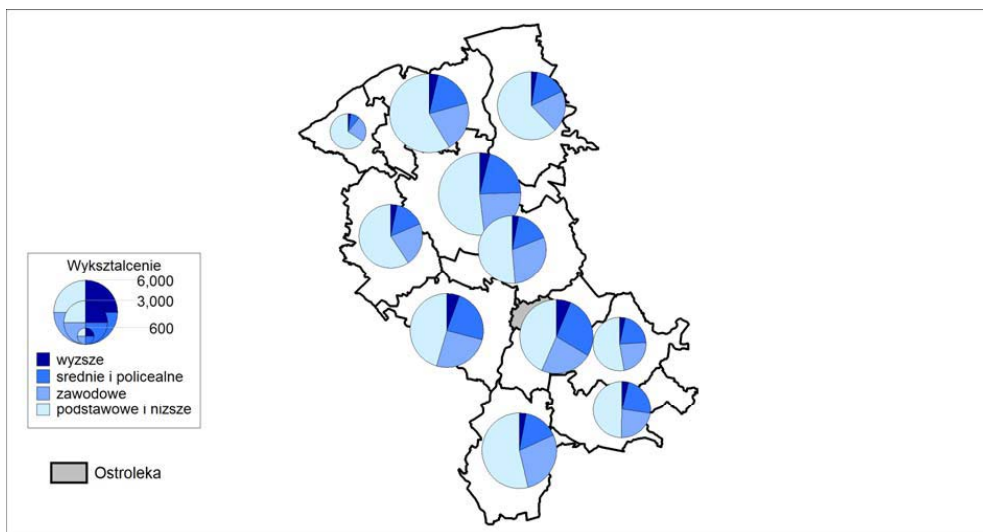
Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS, [www.gazetaprawna.pl/ranking\\_gmin2009](http://www.gazetaprawna.pl/ranking_gmin2009); [www.oke.waw.pl](http://www.oke.waw.pl)

**Rys. 3.6. Struktura wykształcenia ludności w pow. ciechanowskim w 2002 roku**



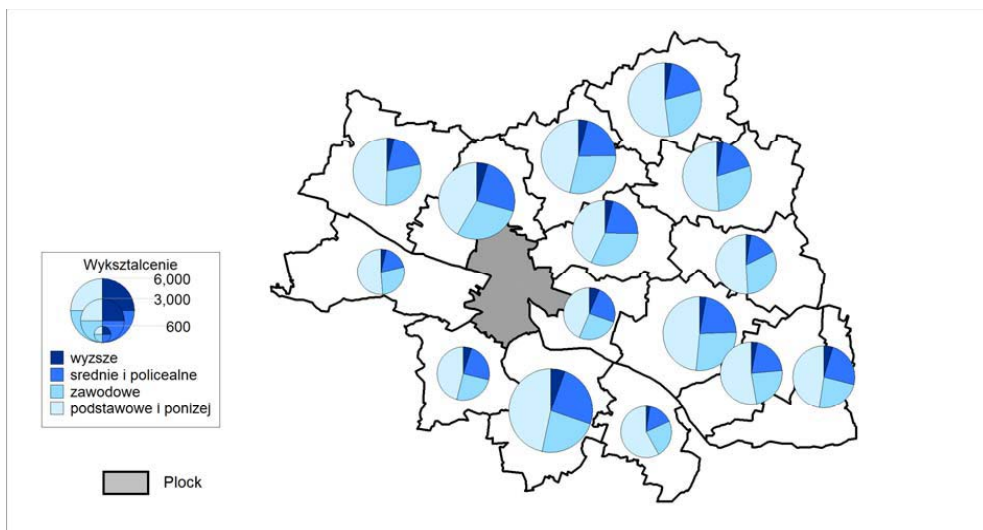
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

**Rys. 3.7. Struktura wykształcenia ludności w pow. ostrołęckim w 2002 roku**



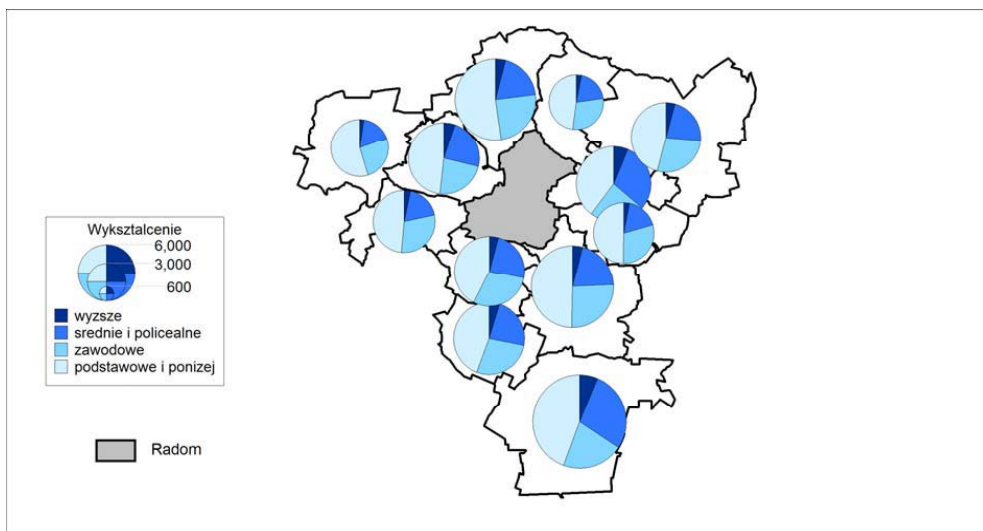
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

**Rys. 3.8. Struktura wykształcenia ludności w pow. plockim w 2002 roku**



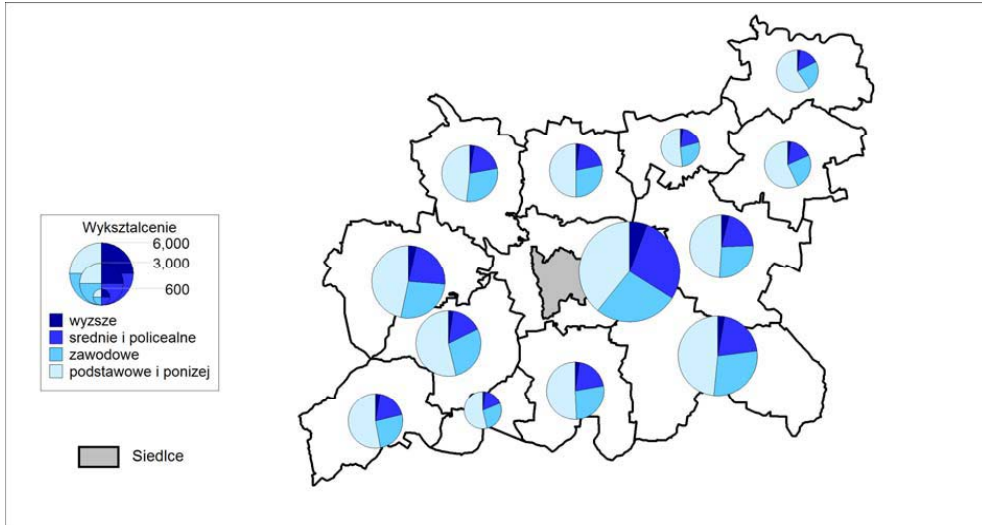
*Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.*

**Rys. 3.9. Struktura wykształcenia ludności w pow. radomskim w 2002 roku**



*Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.*

**Rys. 3.10. Struktura wykształcenia ludności w pow. siedleckim w 2002 roku**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Na tle wojewódzkich wskaźników obszarów wiejskich determinujących kapitał ludzki, wskaźniki badanych obszarów kształtują się niekorzystnie, szczególnie jeśli chodzi o wykształcenie ludności. Najniższą pozycję w zaprezentowanych determinantach osiągnęły gminy powiatu ostrołęckiego. Nie bez znaczenia dla takiego stanu rzeczy jest baza instytucjonalna oraz chęć ludzi do podejmowania działań zmierzających do poprawy jakości życia.

Niskie wskaźniki dotyczące kapitału ludzkiego na badanych obszarach wskazują na konieczność zarówno modernizacji systemu edukacji, jak i wprowadzenia nowych instrumentów, zapewniających lepsze dostosowanie i dostępność edukacji i szkoleń dla ludności.

### **3.5. Kształtowanie systemu edukacji w świetle potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy**

Ostatnie 20-lecie przyniosło istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu edukacji i postawach społeczeństwa, między innymi:

- wprowadzenie integralnego systemu kształcenia i wychowania, czyli przygotowanie do aktywnego i odpowiedzialnego uczestniczenia w życiu

społecznym, kulturalnym i gospodarczym – w wymiarze lokalnym, narodowym i globalnym<sup>3</sup>;

- wzrost aspiracji edukacyjnych społeczeństwa polskiego, przejawiający się w podnoszeniu edukacji dzieci i młodzieży, a także uczestnictwie osób starszych w kształceniu ustawicznym;
- szereg zmian organizacyjnych, w tym utworzenie gimnazjów oraz egzaminy zewnętrzne po każdym poziomie nauczania (zunifikowany system testów);
- podnoszenie dostępności (przestrzennej, społecznej i ekonomicznej) i jakości usług edukacyjnych poprzez specjalne programy edukacyjne, podnoszenie wiedzy nauczycieli, wyposażenie szkół w pomoce naukowe itp.;
- wprowadzanie technologii informacyjnej ułatwiającej gromadzenie, przetwarzanie i wymianę informacji.

Wyżej wymienione zmiany mają na celu niwelowanie różnic w dostępie do edukacji, począwszy od przedszkola do studiów, szczególnie dla osób wywodzących się ze środowisk dotkniętych problemem marginalizacji oraz dostosowanie nauczania do możliwości ucznia.

### **3.5.1. Dostęp do usług edukacyjnych na obszarach wiejskich badanych powiatów**

Samorząd terytorialny na szczeblu gminy zapewnia warunki działania szkół podstawowych i gimnazjów, samorząd powiatowy – szkół ponadgimnazjalnych, a samorząd wojewódzki koncentruje się na wspieraniu i prowadzeniu działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, m.in. kreując regionalną politykę oświatową. Dostępność do podstawowych placówek oświatowych na badanym obszarze można następująco opisać.

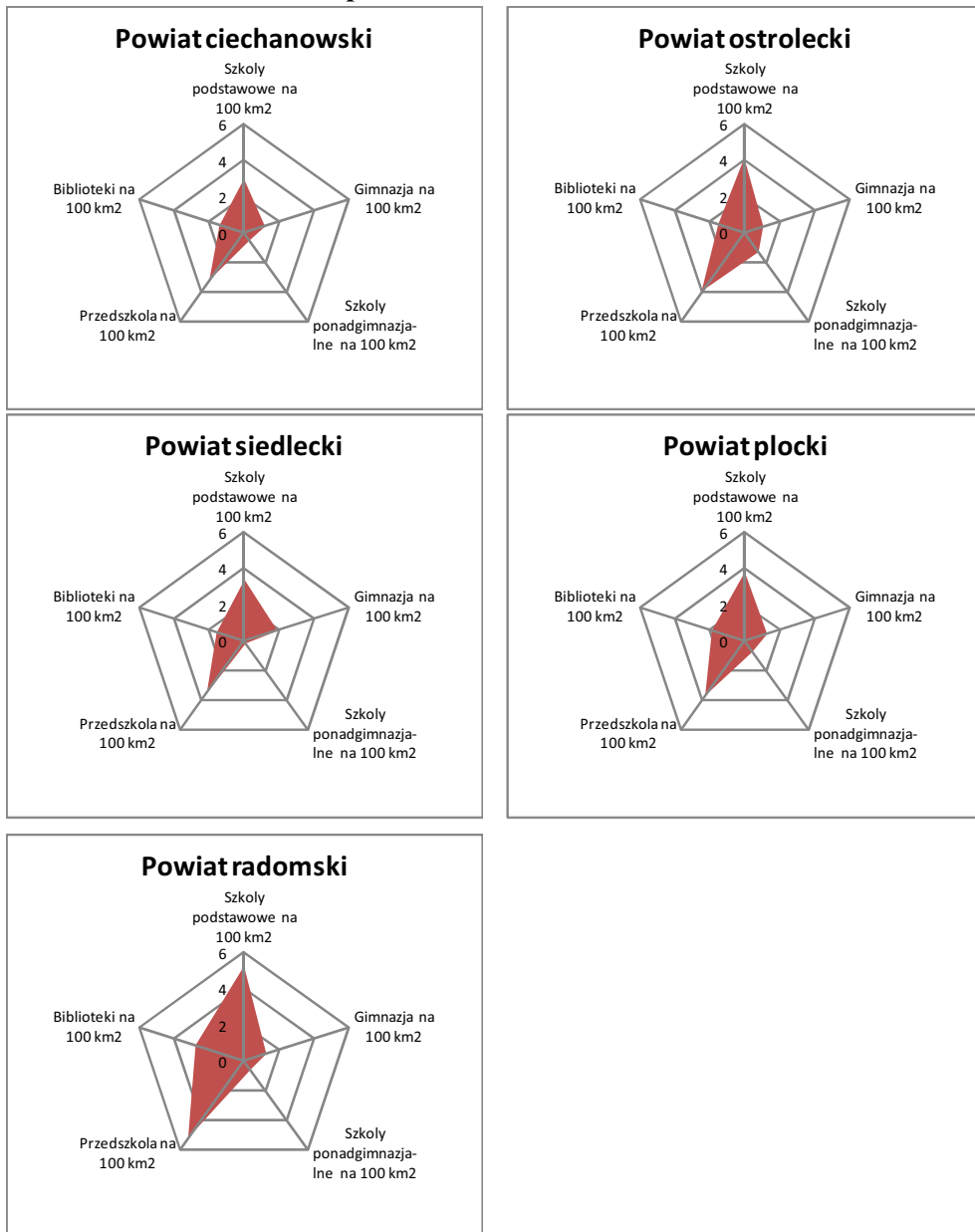
1. Znaczny ubytek przedszkoli – 15% w latach 2000-2007. Wraz ze zmniejszeniem się liczby placówek wychowania przedszkolnego zmniejszyła się liczba dzieci w tych placówkach. W roku 2007 najwyższy udział dzieci w wieku przedszkolnym (3 do 6 lat) był na obszarach wiejskich pow. plockiego – 39,1%, najniższy w pow. ciechanowskim, przy średniej dla obszarów wiejskich w woj. mazowieckim 36%. Różnica pomiędzy najniższą wartością tego wskaźnika – 15,1% (gmina Zakrzew pow. Radomski) a najwyższą – 56,0% (Zbuczyn pow. Siedlecki) mówi sama za siebie. Nie można jednoznacznie stwierdzić, czy na różnice lokalne w upowszechnieniu edukacji przedszkolnej ma wpływ położenie gminy względem miasta. Na niską wartość wskaźnika korzystających ze zorganizowanej formy opieki przedszkolnej dzieci w wieku 3-6 lat miała wpływ m.in. reorganizacja sieci placówek i ich likwidacja z powodów słabej kondycji

---

<sup>3</sup> *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2005, s. 26.

finansowej samorządów, znaczny wzrost opłat za pobyt dziecka w przedszkolu, a także obniżenie przyrostu naturalnego.

**Rys. 3.11. Dostępność podstawowych placówek edukacyjnych w badanych powiatach w 2008 roku**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

2. W latach 2000-2007 nastąpiły również zmiany w bazie szkolnictwa podstawowego, zlikwidowano około 9% szkół. Tym samym na tych obszarach wzrosła bariera dostępności przestrzennej do podstawowych placówek edukacyjnych. W tej sytuacji rolą samorządu jest zorganizowanie sprawnego i bezpiecznego dojazdu nauczycieli i uczniów do tych placówek. Zmiany w sieci szkół podstawowych są nieuchronne z powodu niżu demograficznego, a także reformy systemu edukacyjnego. Likwidowano małe szkoły, zlokalizowane na wsi, których utrzymanie było ekonomicznie bezzasadne. Jak wynika z badań, wskaźnik dostępności przestrzennej (tj. liczba szkół na 100 km i 1 wieś) oraz wskaźnik dostępności społecznej (tj. liczba szkół na liczbę ludności w wieku 7-12) pozostaje w pewnej zależności od liczby mieszkańców gminy i ich rozlokowania.
3. Znaczną stabilność wykazują gimnazja, które zostały wprowadzone w roku szkolnym 1999/2000. Z założenia mają one zmienić sieć szkolnictwa w Polsce i zapewnić wszystkim dzieciom lepsze warunki wykształcenia podstawowego, a tym samym przyczynić się do wyrównania szans edukacyjnych dzieci pochodzących z obszarów wiejskich. Przeciętnie na jedną gminę przypadają dwa gimnazja o znacznie wyższej liczbie uczniów niż szkoły podstawowe.
4. Szkoły ponadgimnazjalne są słabo dostępne. W roku szkolnym 2008/2009 na badanych obszarach funkcjonowało 57 tego typu szkół, w tym najwięcej było techników zawodowych (38,5%), a najmniej liceów profilowanych (17,5%). Około 65% ogólnej liczby uczniów szkół ponadgimnazjalnych stanowili uczniowie szkół zawodowych (technika i zawodowe). Blisko 50% tego typu szkół działało na obszarach wiejskich powiatu ostrołęckiego, najmniej w powiecie siedleckim – dwie placówki.

Szkoły podstawowe i gimnazja są na badanych obszarach znacznie bardziej dostępne (społecznie i przestrzennie) niż szkoły ponadgimnazjalne. Podstawowym czynnikiem kształtującym przestrzenne rozmieszczenie szkół jest liczba osób, dla których są świadczone usługi edukacyjne. Wysokie wartości wskaźnika skolaryzacji w przypadku szkół podstawowych i gimnazjalnych (ponad 90%) są dowodem, jak ważną rolę odgrywa dana gmina w zakresie tego typu kształcenia. Niskie wartości wskaźnika skolaryzacji występują w przypadku szkół ponadgimnazjalnych; ma na to wpływ społeczna i przestrzenna dostępność tego typu placówek, dostępność komunikacyjna oraz stopień rozwoju sieci internatów. Większość młodzieży z obszarów wiejskich kontynuuje naukę w szkołach ponadgimnazjalnych w mieście.



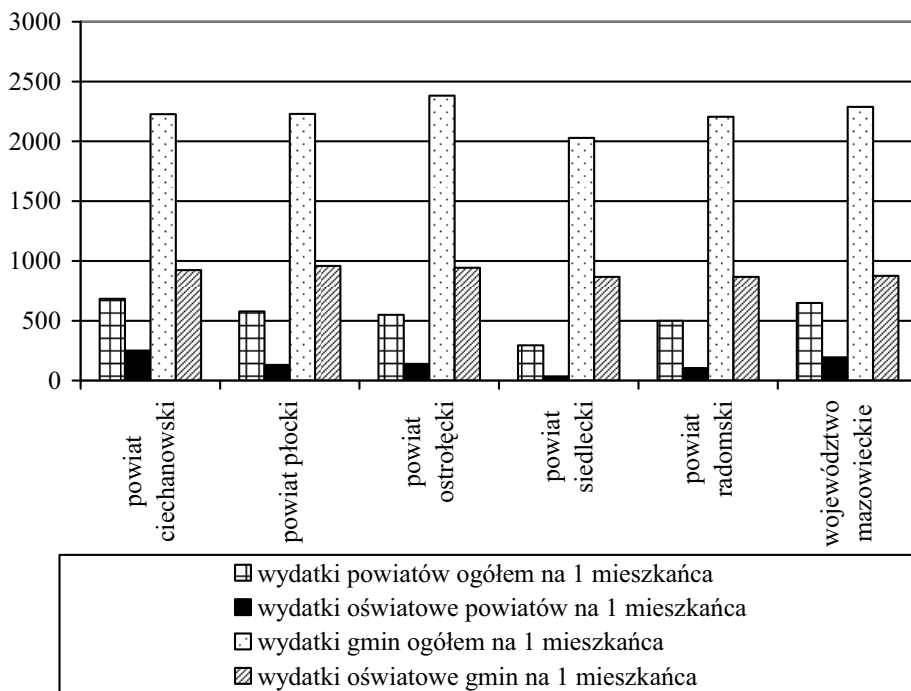
### **3.6. Finansowanie oświaty jako podstawa rozwoju bazy edukacyjnej**

Edukacja na poziomie przedszkoli, szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych) finansowana jest głównie z budżetów samorządów terytorialnych w ramach subwencji oświatowej (około 80%). Gminy, ze względu na różnorodność i skalę prowadzonych zadań, dysponują największymi środkami finansowymi na ten cel. W skali kraju w 2008 r. gminy przeznaczały na ten cel 53% ogólnych środków finansowych samorządów terytorialnych. Możemy także stwierdzić, że stanowią one również znaczną część wydatków publicznych.

1. W przypadku gmin przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazjalne pochłaniały około 40% ogólnych wydatków, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca około 800 zł (w gminach pow. ostrołęckiego więcej niż w pozostałych). Dynamika wydatków na edukację w gminach była wyższa od dynamiki dochodów budżetowych. Zasady podziału środków subwencji oświatowej nie sprzyjały samodzielności finansowej gmin;
2. W wydatkach powiatów (szkoły ponadgimnazjalne) stanowiły one średnio około 30% ogólnych wydatków i kształtowały się w przedziale od 11,5% w powiecie siedleckim do 46,2% w ostrołęckim). W przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 195 zł – najwięcej w ciechanowskim – 281 zł, najmniej w siedleckim – 34 zł.

Stopniowo wzrasta udział środków zewnętrznych w finansowaniu placówek edukacyjnych – są to środki od sponsorów, z funduszy unijnych itp. Środki unijne pochodzą głównie z uczestnictwa w takich programach UE jak „Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich” – priorytet 2 w „Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego” (ZPORR) i Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL– lata 2004-2006 oraz „Kapitał ludzki” – lata 2007-2013. Są to projekty, które mają podnosić kwalifikacje pracujących bądź poprawiać system edukacyjny m.in. poprzez zmniejszenie dysproporcji edukacyjnej pomiędzy wsią a miastem oraz poprawę regionalnej i lokalnej infrastruktury edukacyjnej.

**Rys. 3.12. Wydatki samorządów terytorialnych na oświatę w 2008 roku**  
(w zł)



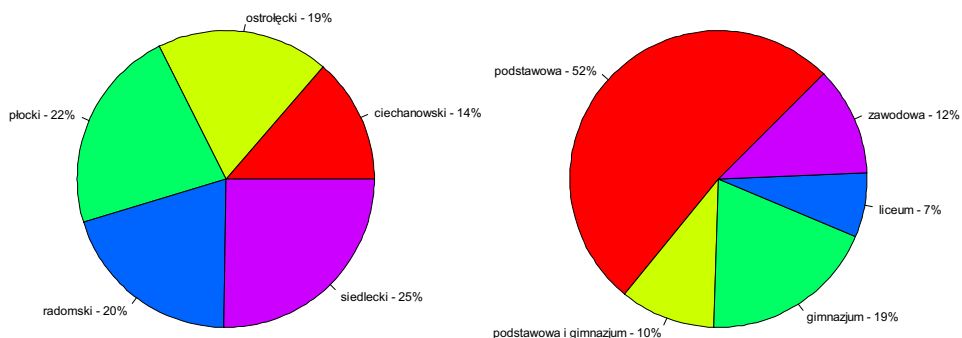
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Między poziomem dochodu w gminie i powiecie a wydatkami na oświatę i liczbą wdrażanych projektów edukacyjnych istnieje ścisła zależność.

### 3.7. Ocena działalności placówek edukacyjnych na badanych obszarach

Działalność placówek edukacyjnych oceniano na podstawie badań ankietowych 297 szkół (podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych) na terenie gmin powiatów ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego, radomskiego i siedleckiego. Szczegółowa analiza działalności placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich miała na celu pokazanie ich roli w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego.

**Rys. 3.13. Lokalizacja i typ badanych szkół**



*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.*

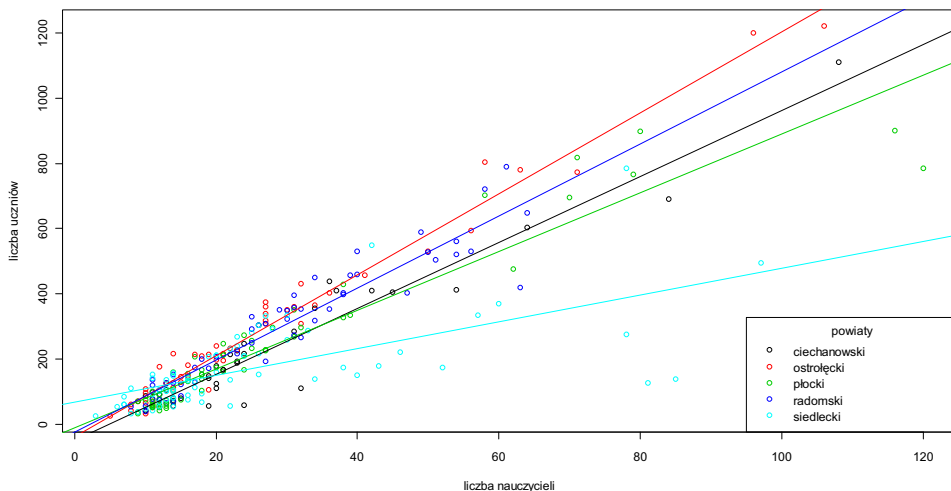
### **3.7.1. Sieć placówek szkolnych oraz warunki kształcenia**

Jak wykazały badania, zakres działalności placówek edukacyjnych jest określany liczbą odbiorców usług edukacyjnych. To oni głównie determinują zapotrzebowanie na różne typy placówek edukacyjnych oraz ich stabilność.

W ciągu ostatnich 8 lat na badanym obszarze ubyłoby około 20% placówek edukacyjnych. Liczba uczniów w badanych szkołach wahała się:

- w szkole podstawowej od 25 do 530, przy średniej dla tego typu szkół 146;
- w gimnazjum od 47 do 647, przy średniej dla tego typu 216;
- w zespole szkół (podstawowa i gimnazjum) od 124 do 804, przy średniej 207;
- w szkole ponadgimnazjalnej – liceum od 25 do 818, średnia dla tego typu 291;
- w szkole ponadgimnazjalnej – zawodowa i technikum od 56 do 1222, średnio 296;
- w zespole szkół ponadgimnazjalnych (liceum, zawodowa i technikum) od 205 do 1320, przy średniej dla tego typu szkół 563.

**Rys. 3.14. Krzywe regresji – liczba nauczycieli a liczba uczniów**



*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.*

Przy likwidacji szkoły władze lokalne biorą pod uwagę następujące kryteria:

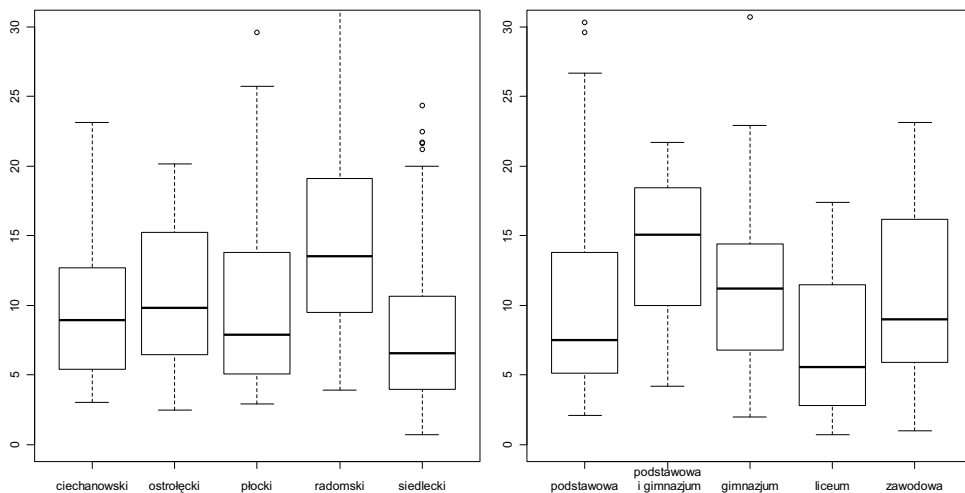
- finansowe, porównując koszty funkcjonowania poszczególnych placówek. Z wyliczeń wynika, że kształcenie ucznia w małej szkole –(do 100 uczniów) jest dwukrotnie droższe niż w szkole powyżej 100 uczniów. Udział środków na oświatę w budżetach badanych gmin waha się od 30 do 60%, w tym udział subwencji oświatowej stanowi około 80%,
- społeczno-demograficzne, biorąc pod uwagę, że szkoła oferuje dużo miejsc pracy na obszarach wiejskich (około 25% zatrudnionych w gminie) oraz sytuację demograficzną gminy. Ze względu na zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, gmina ma poważne problemy z utrzymaniem obecnie działających placówek. W związku z tym w każdej badanej gminie władze lokalne opracowują optymalną sieć szkół, uwzględniając głównie procesy demograficzne,
- kulturowe, traktując szkoły jako ośrodki edukacyjno-kulturalne; nie w każdej bowiem miejscowości, w której działa placówka edukacyjna, istnieje oddzielna placówka kulturalna (w 45 przypadkach zanotowano działalność tylko szkoły);
- lokalizacyjne, czyli dostępność przestrzenną i społeczną placówek w granicach gminy. Aż do 93% badanych szkół uczniowie dojeżdżają – średnio na jedną szkołę podstawową przypadają 3 wsie, w przypadku szkół gimnazjalnych około 5.

Dobrymi miernikami warunków kształcenia w szkole są: liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela, kwalifikacje nauczycieli, liczba nauczanych języków obcych oraz baza edukacyjna (komputery, sale gimnastyczne i boiska, dobrze wyposażona biblioteka itp.). W wyniku badań stwierdzono, że:

- 1) średnio na jednego nauczyciela przypadało około 10 uczniów, choć w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (zawodowych) liczba ta sięga 12 uczniów, a z kolei np. w powiecie siedleckim jest znacznie mniejsza 8. Generalnie wielkość tego wskaźnika zależy od liczby uczniów w szkole (rys. 3.14), ale zdarza się również, że szkoła licząca 46 uczniów zatrudnia aż dziewięciu nauczycieli;
- 2) tylko 6% nauczycieli podnosi swoje kwalifikacje. Wskaźnik ten jest znacznie zróżnicowany, np. w powiecie radomskim wynosi mniej niż 1%, a w ciechanowskim i ostrołęckim ponad 7%. Głównie dokształcają się w zakresie języków obcych i programów zawodowych;
- 3) nie wszystkie badane szkoły mają jednakowe warunki pod względem dostępu do zajęć sportowych i rekreacyjnych. Aż 24% badanych szkół nie ma sal gimnastycznych do prowadzenia zajęć z zakresu wychowania fizycznego, a w około 20% szkół brak jest urządzonego boiska do zajęć sportowych. Znacznie gorsza sytuacja występuje w małych szkołach, a głównie podstawowych;
- 4) przeciętnie w badanych szkołach uczy się dwóch języków obcych, w tygodniowym programie nauczania w przypadku szkół podstawowych od 2 do 5 godzin, a szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych od 3 do 6 godzin – pod tym względem nie stwierdzono wyraźnych różnic między badanymi obszarami ;
- 5) wszystkie badane szkoły posiadały własną bibliotekę, choć różnice w dofinansowaniu istniejącego księgozbioru były znaczne. W około połowie szkół przeznaczano do 1000 zł rocznie na zakup nowych książek, powyżej 2000 zł tylko w 20%. Wielkość tych środków wyraźnie zależała od sytuacji finansowej gminy, w której znajduje się szkoła, a także od aktywności szkoły w zdobywaniu środków zewnętrznych, głównie unijnych;
- 6) wykorzystanie narzędzi informatycznych (komputer, Internet) jest codziennością w życiu każdej szkoły. Różnice występują w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu i liczbie uczniów przypadających na jeden komputer. Tylko 32% badanych szkół ma dostęp do szerokopasmowego Internetu. Liczba uczniów przypadająca na jeden komputer jest różna w różnych typach szkół – od 6 do 14 w szkołach

podstawowych i od 10 do 18 w gimnazjach i ponadgimnazjalnych (Rys. 3.15).

**Rys. 3.15. Liczba uczniów przypadająca na 1 komputer wg powiatów i typu szkół (kwantyle rozkładów)**



*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.*

Powyższe dane prowadzą do jednoznacznych wniosków. Warunki kształcenia w szkołach na obszarach wiejskich są znacznie gorsze niż w szkołach miejskich. W związku z koniecznością rozwoju społeczeństwa informatycznego – co jest zapisane jako jeden z priorytetów Strategii Lizbońskiej – nieuchronne jest położenie szczególnego nacisku na kształcenie dzieci w tym kierunku, co wiąże się z wyposażeniem szkół na obszarach wiejskich w odpowiednie pracownie dydaktyczne, sprzęt oraz stałe łącze internetowe.

### 3.7.2. Pozadydaktyczna działalność placówek edukacyjnych w środowisku lokalnym

Podstawową funkcją szkoły jest realizacja programów nauczania zatwierdzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, a wybór konkretnego programu należy do szkoły. Oprócz działalności dydaktycznej szkoły podejmują jednak również inne działania, które mają na celu nabycie przez ucznia podstawowych umiejętności niezbędnych do rozwoju osobistego, przyszłego zatrudnienia i aktywnego obywatelstwa. Badania wykazały, że na ogół pozadydaktyczna działalność szkół sprzyja poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego. Można do niej zaliczyć następujące działania:

- nawiązywanie współpracy z innymi szkołami w gminie, kraju, bądź innych krajach UE. Prawie każda szkoła współpracuje ze szkołami na terenie gminy, przede wszystkim w formie spotkań kulturalno-sportowych. Współpracę ze szkołami w kraju prowadzi 80% badanych placówek, znacznie mniej współpracuje ze szkołami z krajów UE, około 17%. Szkoły podstawowe i gimnazjalne znacznie rzadziej współpracują ze szkołami spoza własnej gminy niż szkoły ponadgimnazjalne;
- uczestnictwo i organizowanie imprez lokalnych. Taką formę działalności przejawia około 70% szkół. W przypadku szkół małych dotyczy to działań na rzecz danej miejscowości, np. święto mamy, babci i dziadka, uroczystości kościelne, opieka nad zasobami kultury itp., w przypadku dużych szkół zakres działalności jest znacznie szerszy, np. udział w gminnych dożynkach i imprezach organizowanych przez władze samorządowe;
- udostępnianie sal gimnastycznych i boisk społeczności lokalnej. Ta forma działalności jest najbardziej widoczna w szkołach w powiecie ciechanowskim i ostrołęckim, gdyż akurat te mają lepiej rozwiniętą infrastrukturę sportową;
- organizowanie spotkań ze znanymi ludźmi dla uczniów i społeczności lokalnej, około 90% szkół. Takie spotkania odbywają się przeważnie raz na pół roku;
- prowadzenie akcji dożywiania (szklanka mleka w szkole czy owoce i warzywa dla ucznia). Tylko 15% szkół nie prowadzi takiej działalności,
- realizowanie działań z zakresu profilaktyki zdrowotnej. Ta działalność dotyczy zaledwie 45% szkół, i znacznie częściej podstawowych i gimnazjalnych niż ponadgimnazjalnych. Odsetek szkół zaangażowanych w tę formę działalności jest tak niewielki przede wszystkim z powodu likwidacji medycyny szkolnej;
- organizowanie wyjazdów na wycieczki, zielone szkoły czy imprezy kulturalne. W tej formie działalności nie zauważono różnic między powiatami i szkołami. Jest to najbardziej powszechna działalność pozadydaktyczna badanych szkół.

**Tabela 3.2. Udział szkół w pozadydaktycznej działalności w badanych powiatach**

Powiat		Liczba zaznaczonych działań			Ogółem
		0-1	2	3	
Ciechanowski	1	28,9	39,5	31,6	100,0
	2	16,7	16,1	10,1	13,7
Ostrołęcki	1	40,4	38,5	21,2	100,0
	2	31,8	21,5	9,2	18,7
Płocki	1	12,9	30,6	56,5	100,0
	2	12,1	20,4	29,4	22,3
Radomski	1	5,4	28,6	66,1	100,0
	2	4,5	17,2	31,1	20,1
Siedlecki	1	32,9	32,9	34,3	100,0
	2	34,8	24,7	20,2	25,2
Ogółem	1	23,7	33,5	42,8	100,0
	2	100,0	100,0	100,0	100,0

1 – % szkół w powiecie, 2 – % szkół w liczbie zaznaczonych działań

*Źródło: badania ankietowe, obliczenia własne.*

Badania wykazały, że najmniejszą aktywność w działalności pozadydaktycznej wykazują szkoły z powiatu siedleckiego, najwyższą z powiatu płockiego. Czynniki różnicującymi działalność pozadydaktyczną w szkole są: typ szkoły, baza edukacyjna szkół, sytuacja finansowa samorządu i sytuacja społeczna ludności.

Ogólnie należy stwierdzić, że szkoła dba o kształtowanie pozytywnego wizerunku w środowisku oraz upowszechnia swoje osiągnięcia. Podejmuje działania służące pożytkowi lokalnej społeczności integrując się ze środowiskiem lokalnym i starając się pełnić w nim rolę kulturotwórczą.



**Tabela 3.3. Udział szkół w pozadydaktycznej działalności według typu szkoły**

Typ szkoły		Liczba zaznaczeń działalności			Ogółem
		0-1	2	3	
Podstawowa	1	14,3	35,0	50,7	100,0
	2	31,3	53,3	61,7	51,7
Podstawowa i gimnazjum	1	28,6	32,1	39,3	100,0
	2	12,5	9,8	9,6	10,3
Gimnazjum	1	26,9	25,0	48,1	100,0
	2	21,9	14,1	21,7	19,2
Liceum	1	36,8	42,1	21,1	100,0
	2	10,9	8,7	3,5	7,0
Zawodowa	1	46,9	40,6	12,5	100,0
	2	23,4	14,1	3,5	11,8
Ogółem	1	23,6	33,9	42,4	100,0
	2	100,0	100,0	100,0	100,0

1 – % szkół w powiecie, 2 – % szkół w liczbie zaznaczonych działań

Źródło: badania ankietowe, obliczenia własne.

### **3.8. Możliwości rozwiązywania problemów edukacyjnych poprzez realizację projektów**

Uczestnictwo szkół w projektach unijnych stwarza możliwości rozwiązywania podstawowych problemów związanych z kształceniem. Jest to znaczne źródło finansowania działań o charakterze edukacyjnym. Jak wykazały badania, tylko 72 szkoły (około 25%) uczestniczą w programach unijnych, z tego 53% stanowią szkoły ponadgimnazjalne o liczbie uczniów powyżej 250. Aktywność szkół w pozyskiwaniu środków unijnych jest silnie powiązana ze współpracą szkoły ze szkołami z innych krajów, większą liczbą godzin nauki języka obcego i wyższym odsetkiem nauczycieli podnoszących swoje kwalifikacje. Oznacza to, że aktywność szkół w pozyskiwaniu dodatkowych środków jest zdeterminowana jakością zasobów ludzkich – ich zdolnością i chęcią uczenia się, otwartością, umiejętnością współpracy w zespole.

Największym zainteresowaniem (42 szkoły) cieszył się projekt „Nowa szkoła” realizowany w ramach poddziałania 9.1.2. z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) pt. „Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów

z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszeniu różnic w jakości usług edukacyjnych”. Uczniowie – uczestnicy projektu biorą udział w różnego rodzaju warsztatach i szkoleniach, mających na celu zmniejszenie dysproporcji edukacyjnej wśród uczniów ze specjalnymi trudnościami w trakcie kształcenia.

Mniejszym zainteresowaniem cieszył się w programie (OP KL) priorytet III pt. „Wysoka jakość systemu oświaty” (2 szkoły) i w programie Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego priorytet 7, pt. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej” (1 szkoła). Oba priorytety koncentrowały się na podwyższeniu jakości funkcjonowania systemu oświaty poprzez poprawę infrastruktury edukacyjnej. Można sądzić, że w przypadku pierwszego priorytetu tak małe zainteresowanie wynikało z braku wypracowanych narzędzi oceny skutków działań w obszarze oświaty. Dopiero uruchomiony system egzaminów zewnętrznych zapewni rzetelną informację o wynikach kształcenia. W przypadku drugiego priorytetu największą barierą uczestnictwa w nim jest brak własnych środków finansowych na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie stanu i wyposażenia w infrastrukturę edukacyjną.

Na badanych obszarach w 10 szkołach był również realizowany program „Comenius” jako część programu „Uczenie się przez całe życie” w celu realizacji założeń Strategii Lizbońskiej. Główne założenia tego programu polegają na:

- rozwijaniu wiedzy o różnorodności kultur i języków europejskich oraz zrozumieniu jej wartości wśród młodzieży i kadry nauczycielskiej,
- pomaganiu młodym ludziom w nabyciu podstawowych umiejętności i kompetencji życiowych niezbędnych do rozwoju osobistego, przyszłego zatrudnienia i aktywnego obywatelstwa.

Tym programem były zainteresowane głównie szkoły ponadgimnazjalne, z dobrze rozwiniętą bazą edukacyjną (wyposażenie w komputery, pomoce dydaktyczne itp.).

Wyniki badań wskazują, że uczestnictwo w programach unijnych stwarza korzystniejsze warunki do prowadzenia dodatkowych zajęć w szkole, które mają na celu wyrównanie poziomu nauczania. Prowadzone są one głównie poprzez:

- kółka zainteresowań,
- zajęcia sportowe,
- kółka przedmiotowe.

Stwierdzono znaczne zróżnicowanie między powiatami i typami szkół w liczbie organizowanych zajęć pozalekcyjnych. Około 90% szkół prowadzi zajęcia pozalekcyjne. Zakres oferty szkoły zależy od możliwości finansowej gminy w której się ona znajduje, aktywności i inwencji kadry pedagogicznej. Największym zainteresowaniem cieszyły się kółka przedmiotowe – realizowało

je prawie 80% szkół. Znacznie większe możliwości realizacji dodatkowych zajęć mają szkoły z powiatów radomskiego i płockiego. Występuje w nich lepsza dostępność (przestrzenna i społeczna) placówek szkolnych i są one bardziej aktywne w pozyskiwaniu dodatkowych środków na zajęcia pozalekcyjne. Wstępne wyniki wskazują, że uczniowie objęci dodatkowymi zajęciami lekcyjnymi mają lepsze wyniki w nauce, co może wpłynąć na ich dalszy rozwój edukacyjny.

### **3.9. Podsumowanie**

Jak wykazały badania, w ostatnich latach system edukacyjny w Polsce bardzo się zmienia, co ma również wpływ na funkcjonowanie placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich. Do pozytywnych zmian należy zaliczyć:

- rozwój bazy edukacyjnej (wzrost komputeryzacji szkół, modernizacja i rozwój infrastruktury sportowej),
- wzrost odsetka nauczycieli podnoszących swoje kwalifikacje (szczególnie nauczycieli przedmiotów zawodowych);
- wzrost aspiracji edukacyjnych uczniów, co przejawia się w dużym odsetku uczniów uczęszczających w zajęciach pozalekcyjnych, dużym zaangażowaniu w aktywność pozadydaktyczną itp.;
- wzrost (w porównaniu do lat poprzednich) liczby absolwentów szkół gimnazjalnych podejmujących naukę w szkołach zawodowych;
- wprowadzenie programów unijnych do szkół jako ważnego czynnika poprawy funkcjonowania placówek edukacyjnych;
- wprowadzenie egzaminów zewnętrznych dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, co pozwoli ocenić jakość kształcenia, a tym samym wzmocni motywację nauczycieli i uczniów do inwestycji w siebie;
- umocnienie roli szkoły jako ważnego ośrodka kulturalnego na obszarach wiejskich.

Nie ulega wątpliwości, że podejmowane przedsięwzięcia w placówkach edukacyjnych prowadzą do podniesienia jakości kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich. Stwierdzono jednak, iż nie wszystkie placówki mają szanse i możliwości uruchamiania tych przedsięwzięć. Funkcjonowanie placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich ma też słabe strony, takie jak:

- powiększające się dysproporcje w dostępności do usług edukacyjnych, szczególnie na poziomie szkół ponadgimnazjalnych;
- zwiększanie się dysproporcji w dostępie do zajęć pozalekcyjnych, co może prowadzić do marginalizacji niektórych grup społecznych;

- niewielki udział szkół w programach unijnych, stwarzających duże możliwości poprawy funkcjonowania placówek edukacyjnych;
- mała przydatność systemu kształcenia zawodowego do zmian zachodzących na rynku pracy, brak współpracy szkoły z lokalnymi przedsiębiorcami;
- zbyt wąskie kształcenie specjalistyczne, co ogranicza możliwości absolwentów na rynku pracy.

Reasumując należy podkreślić, że rozwój placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich w coraz większym stopniu jest uzależniony od kwalifikacji, doświadczenia czy motywacji nauczycieli. Elementy te określają jakość kapitału ludzkiego. To oznacza, że bez inwestycji w człowieka, który jest najważniejszym zasobem systemu edukacji, poprawa jakości zasobów ludzkich nie jest możliwa.

### **Literatura**

Becker G.S., *Human Capital*. NBER, New York 1975.

Becker G.S., *Investment in human capital: A theoretical analysis*, Journal of Political Economy, nr 70, 1962, s. 9-49.

Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.

Lucas R., *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, nr 22, 1988.

Romer D., *Makroekonomia dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Schultz T.W., *Investment in Human Capital*. The Free Press, New York 1976.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 500 egz.*

*Druk i oprawa: EXPOL Wrocław*