

***Identyfikacja instytucji  
działających  
na obszarach wiejskich***

**nr 8**

**Warszawa 2005**

***Danuta Kołodziejczyk  
Adam Wasilewski***



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

***Identyfikacja instytucji  
działających  
na obszarach wiejskich***

# ***Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich***

*Autorzy:*

*dr hab. Danuta Kołodziejczyk  
dr inż. Adam Wasilewski*



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

**Warszawa 2005**

Autorzy publikacji są pracownikami naukowymi  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowego Instytutu Badawczego

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*

Współpraca techniczno-merytoryczna  
*dr Teresa Bylka*  
*dr inż. Barbara Chmielewska*  
*mgr inż. Danuta Lidke*

Opracowanie komputerowe  
*mgr inż. Danuta Lidke*

Korekta  
*Krystyna Mirkowska*

Redakcja techniczna  
*Tadeusz Majewski*

Projekt okładki  
*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 83-89666-21-9

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*  
*– Państwowy Instytut Badawczy*  
*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*  
*tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444*  
*faks: (0·prefiks·22) 827 19 60*  
*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*  
*<http://www.ierigz.waw.pl>*

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 200 egz.*

*Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB*

*Oprawa: UWIPAL*

## Spis treści

1. Wstęp.....	7
2. System instytucjonalny obszarów wiejskich.....	9
2.1. Normy i zasady.....	11
2.1.1. Konstytucja.....	11
2.1.2. Ustawodawstwo krajowe.....	16
2.1.3. Normy nieformalne (obyczajowe, moralne, religijne) w skali regionalnej i lokalnej.....	27
2.2. Organizacje.....	28
2.2.1. Organizacje publiczne.....	31
2.2.2. Organizacje prywatne.....	79
2.2.3. Organizacje pozarządowe w rozwoju obszarów wiejskich.....	86
3. Podsumowanie i wnioski.....	100
Aneks.....	103

## 1. Wstęp

Od kilku lat w Polsce są prowadzone działania mające na celu stworzenie instytucjonalnego systemu wspierania rozwoju obszarów wiejskich. System ten obejmowałby całokształt wzajemnie powiązanych norm, zasad i organizacji oraz mechanizmów, które przedstawiają wzajemne kontakty uczestników biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Musi on być spójny i dostosowany do wszystkich aspektów rozwoju obszarów wiejskich (tzn. ekonomicznego, społecznego, przestrzennego i ekologicznego). Duży wpływ na rozwój instytucjonalny miało też dążenie Polski do wejścia do Unii Europejskiej, wymagające dostosowania naszych norm prawno-organizacyjnych do systemów unijnych.

W związku z tym, system instytucjonalny, aby mógł być skuteczny w rozwoju obszarów wiejskich powinien sprzyjać z jednej strony tworzeniu gospodarki rynkowej i demokratycznej, z drugiej – sprostać specyficznym rozwiązaniom instytucji Unii Europejskiej.

Podejmując kwestię specyfiki, znaczenia instytucji w rozwoju obszarów wiejskich, dotykamy dwóch zagadnień: (1) jak one powstają, ewoluują i są kształtowane oraz (2) jak wpływają na rozwój obszarów wiejskich.

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie systemu instytucjonalnego działającego na obszarach wiejskich – dotyczy to pierwszego zagadnienia. Zgodnie z celem raportu:

- opisano system instytucjonalny (normy, zasady, struktury organizacyjne, mechanizmy działań),
- określono czynniki wpływające na system instytucjonalny i jego zmianę,
- zidentyfikowano zakres działań systemu instytucjonalnego (ustawy i zasady, kompetencje, efektywność działań),
- oceniono przygotowanie poszczególnych instytucji do wykonania zadań (przejrzystości, stabilności, komplementarności, spójności),
- dokonano oceny koordynacji zadań między instytucjami w strukturach pionowych i poziomych.

Zachodzące w ostatnich latach wyraźne zmiany w systemie instytucjonalnym rozwoju obszarów wiejskich wynikają z zakładanej w polityce państwa decentralizacji władzy. Wyraża się to m.in. w kreowaniu otoczenia instytucjonalnego (normy i zasady), które będzie w stanie zapewnić coraz lepsze warunki do rozwoju efektywnych struktur organizacyjnych, kształtujących sferę gospo-

darczą, społeczną i ekologiczną życia na obszarach wiejskich. Zdarza się także, że:

- istniejące, nieefektywne struktury organizacyjne starają się zahamować zmiany w otoczeniu instytucjonalnym;
- tempo zmian w otoczeniu instytucjonalnym jest zbyt wolne w stosunku do nowych problemów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wskutek czego wiele organizacji nie jest w stanie w pełni wykorzystać swoich możliwości podejmowania działań w tym kierunku;
- nieefektywność otoczenia instytucjonalnego prowadzi do powstawania konfliktów w ramach struktur organizacyjnych;
- nieodpowiednie otoczenie instytucjonalne powoduje, że wpływ niektórych struktur organizacyjnych na rozwój terenów wiejskich ma (w pewnym zakresie) charakter pozorny; w konsekwencji ponoszone koszty nie przynoszą praktycznie żadnych korzyści.

Przedmiotem badań były instytucje działające na rzecz:

- rozwoju gospodarczego, w tym przedsiębiorczości – w szerokim tego słowa znaczeniu,
- rozwoju kapitału ludzkiego,
- wspierania wartości społeczeństwa obywatelskiego (kapitał społeczny),
- wspierania gospodarki przestrzennej,
- wspierania gospodarki ekologicznej.

Instytucje działające na obszarach wiejskich przedstawiono na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sektorze publicznym, pozarządowym i prywatnym. Do nakreślenia ich kompetencji wykorzystano głównie źródła zastane, czyli ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej, statuty organizacji, materiały publicystyczne oraz badania terenowe. Ponadto jako materiał do analizy organizacji posłużyły dane statystyczne Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Badania terenowe polegały na wypełnieniu przez ankietera kwestionariusza w organizacji, która działa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dotyczyły one skali szczegółowej funkcjonowania poszczególnych typów organizacji. Najważniejsze jednak w tym procesie badawczym było docieranie do konkretnych organizacji, które odzwierciedlają społeczne prawidłowości, ujawnianie wzorów myślenia i zachowań zbiorowych i indywidualnych. Pozwoliło to zrozumieć sens określonego działania organizacji i ich wpływ na różne aspekty rozwoju obszarów wiejskich. W przyjętej koncepcji badawczej chodziło również o określenie systemu instytucjonalnego na obszarach wiejskich.



W doborze organizacji do badań posłużono się bazą danych Funduszu Współpracy Agro-Linia oraz internetową bazą danych organizacji pozarządowych KLON/JAWOR.

Badania terenowe przeprowadzono w województwach mazowieckim, warmińsko-mazurskim i podlaskim. W każdym województwie wybrano celowo powiaty o różnym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Badano również organizacje, które miały siedzibę w miastach (np. Białymstoku, Olsztynie, Warszawie itp.), a świadczyły usługi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki takiemu doborowi organizacji można było określić pola i formy działania organizacji, warunki powstania oraz główne problemy. Łącznie przebadano 253 organizacje o różnorodnej działalności i formie świadczenia usług oraz różnym zasięgu działalności<sup>1</sup>.

## 2. System instytucjonalny obszarów wiejskich

Pojęcie „instytucja” jest różnie interpretowane. W języku potocznym termin instytucja rozumiany jest trochę inaczej niż według nowej ekonomii instytucjonalnej, która określa instytucje jako trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji.<sup>2</sup> Natomiast w Słowniku języka polskiego<sup>3</sup> odnosi się do „zakładu o charakterze publicznym zajmującym się określonym zakresem spraw, działających w jakiejś dziedzinie albo do zespołu norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia”.

Niezależnie od różnego definiowania instytucji na potrzeby niniejszego raportu przyjęto, że instytucja to zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych i zasad (otoczenie instytucjonalne), jak również wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacje) i mechanizmy jej funkcjonowania. A całość instytucji w danym kraju stanowi jego system instytucjonalny, który pozwala na przedstawienie oczekiwań i dążeń wszystkich grup biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich.

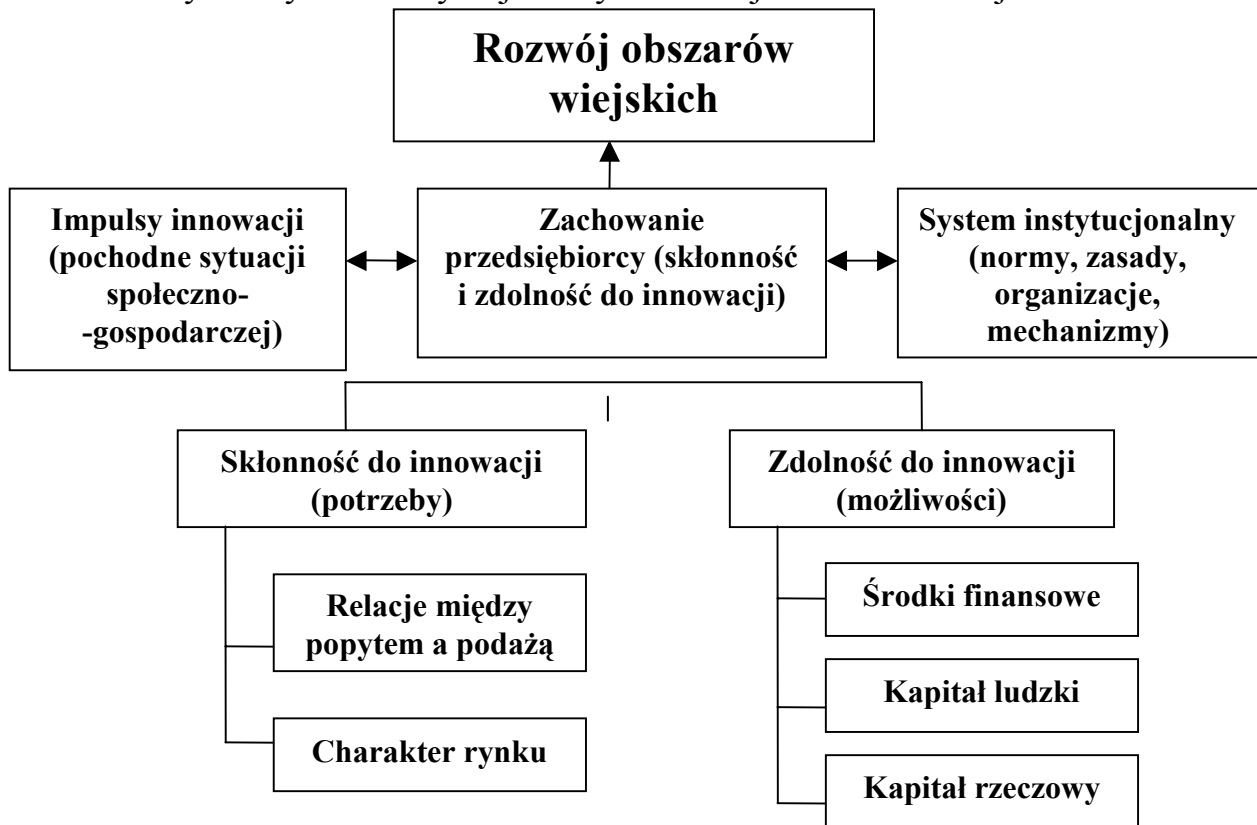
---

<sup>1</sup> Niniejszy raport przedstawia wstępne wyniki badań, szczegółowa analiza wyników badań przedstawiona będzie w następnym raporcie.

<sup>2</sup> Dołęgowski T., *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, Monografie i Opracowania nr 505, wyd. SGH, Warszawa, 2002.

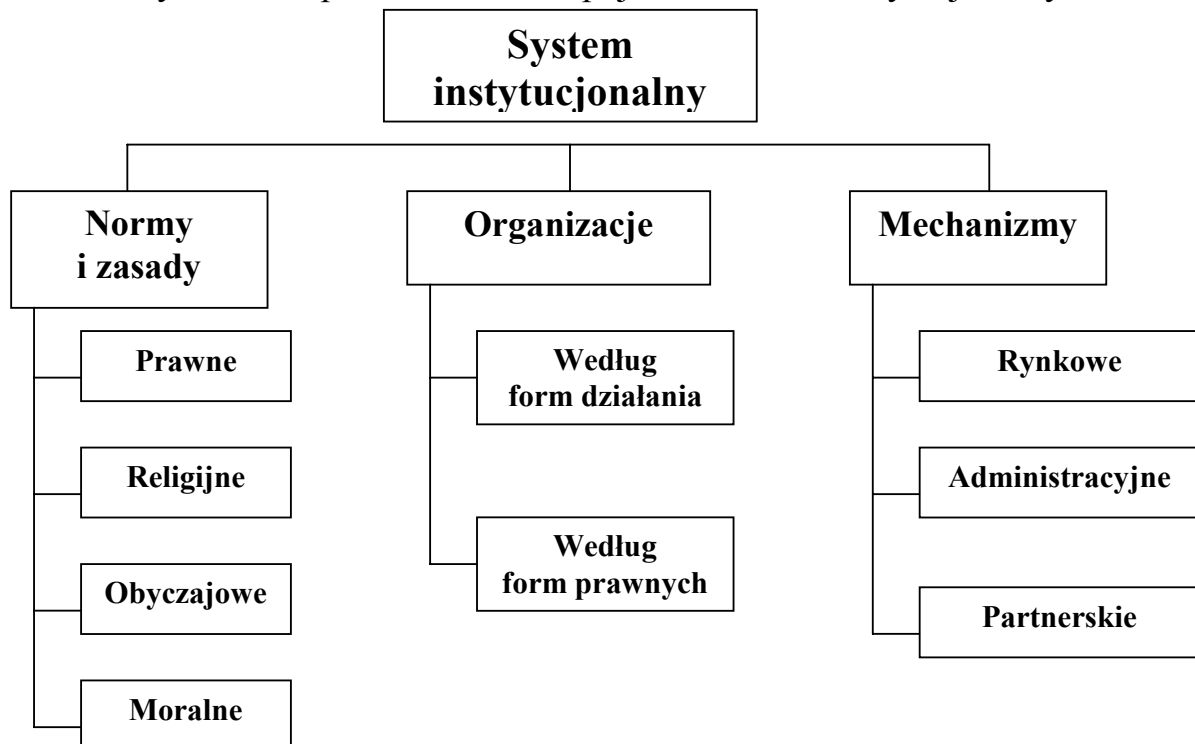
<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978.

Rys.1. System instytucjonalny w rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Komplementarność i spójność struktur instytucjonalnych



Źródło: opracowanie własne.

Sprawność tak przyjętego systemu instytucjonalnego w procesie gospodarowania jest zależna od mechanizmów określających proces podejmowania decyzji i kształtowanie zachowań poszczególnych jego uczestników. W tym sensie mechanizmy o podłożu ekonomicznym, społecznym i politycznym należy traktować jako ważny element systemu instytucjonalnego.

## **2.1. Normy i zasady**

Normy i zasady są ważnym wyznacznikiem postępowania, umocowują dyspozycję do działania. Mają dość istotne znaczenie w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego ze względu, na to że przyjmują charakter ograniczeń ludzkiego zachowania, przez co stają się one bardziej przewidywalne i w ten sposób wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną zachodzących procesów.

Normy te ze względu na charakter można dzielić na formalne i nieformalne. Do formalnych zalicza się normy prawne i uprawnienia własnościowe, a do nieformalnych należą normy kulturowe, normy zachowania, przyjęte sposoby działania, obyczaje, standardy zachowań ludzi w różnych sytuacjach.

Normy prawne funkcjonują w strukturze hierarchicznej, obejmującej jako akt nadrzędny konstytucję, różne zbiory aktów prawnych, reguły administracyjne, techniczne i ekonomiczne.

### **2.1.1. Konstytucja**

Konstytucja jest podstawowym i zarazem nadrzędnym w stosunku do innych elementem systemu instytucjonalnego. Zawarte w niej normy i zasady określają ramy, w których może następować rozwój kraju we wszystkich wymiarach. Z faktu, że ustawa zasadnicza dotyczy zarówno całego terytorium kraju, jak i wszystkich obywateli wynika brak specyficznych uregulowań dotyczących wyłącznie obszarów wiejskich w zakresie ich rozwoju. Pewnym odstępstwem od tej reguły jest odniesienie się ustawodawcy w art. 23 do ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy ono jednak przede wszystkim uznania gospodarstwa rodzinnego za jego podstawę.

Pomimo braku w konstytucji bezpośrednich odniesień do rozwoju obszarów wiejskich, szereg norm i zasad wywiera bezpośredni wpływ na ten proces. Największe znaczenie w tym względzie mają:

- zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5),
- decentralizacja (art. 15, 94 i 163).

Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika bowiem konieczność podejmowania działań nie tylko na rzecz rozwoju gospodarczego, ale także w sferze rozwoju społecznego i ekologicznego, których efekty będą miały pozytywny charakter zarówno dla pokolenia współczesnego, jak i dla przyszłych pokoleń. Z uwagi na specyfikę obszarów wiejskich takie podejście do zagadnienia rozwoju jest szczególnie ważne, jako że obszary wiejskie dysponują nadwyżkami siły roboczej, których zagospodarowanie wymaga zwiększania tempa rozwoju gospodarczego. Wieś stanowi ponadto rezerwuar walorów środowiska naturalnego i kulturowego, którego utrzymanie wymaga z kolei zharmonizowania działań we wszystkich aspektach rozwoju.

Decentralizacja sprowadza się natomiast do obowiązku delegowania uprawnień decyzyjnych i zadań do administracji publicznej niższych szczebli, przy zachowaniu zasady optymalnego wykorzystania i realizacji. W tej sytuacji terenowe organy administracji rządowej oraz samorządy terytorialne stają się aktywnymi uczestnikami procesu rozwoju regionalnego i lokalnego. Ich znajomość lokalnej i regionalnej specyfiki obszarów wiejskich powinna przyczynić się do lepszego rozpoznania problemów i w konsekwencji do efektywniejszej alokacji środków niezbędnych do ich rozwiązania. Zakładając sukcesywne delegowanie kompetencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich do administracji publicznej niższych szczebli, nie należy jednak zapominać o roli instytucji centralnych, w których gestii nadal powinna pozostawać kontrola i koordynacja działań. Zbagatelizowanie tych funkcji może bowiem prowadzić do dezintegracji państwa.

Do podstawowych instrumentów – gwarantowanych przez Konstytucję – administracji publicznej na poziomie województwa, powiatu i gminy, które mają istotne znaczenie dla procesu rozwoju obszarów wiejskich należą:

- możliwość stanowienia prawa miejscowego w granicach dopuszczanych przez ustawy (art. 94),
- możliwość wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych (art. 163).

Z Konstytucji wynika również, że kompetencje terenowej administracji publicznej, a zwłaszcza samorządów terytorialnych, mogą być zwiększane. Poszerzanie zakresu wykorzystania administracji terenowej w procesie rozwoju obszarów wiejskich może w konsekwencji przyczynić się do obniżania kosztów transakcyjnych, co w zasadzie powinno być głównym celem zmian instytucjonalnych. Za takim kierunkiem przemawia również fakt, że samorządy terytorialne mają coraz większe doświadczenie w zarządzaniu obszarami wiejskimi, a tworzenie nowych instytucji z reguły generuje bardzo wysokie koszty.

Wskazane byłoby jednak, aby każde delegowanie uprawnień decyzyjnych i zadań zostało poprzedzone analizą wspomnianych kosztów.

### *Konstytucyjne uwarunkowania rozwoju gospodarczego*

W Konstytucji ustawodawca precyzuje 3 podstawowe zasady odnoszące się do rozwoju gospodarczego:

- społeczna gospodarka rynkowa oparta na swobodzie działalności gospodarczej, własności prywatnej, współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20),
- gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa (art. 23),
- władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65).

Z powyższych regulacji wynika, że ustawa zasadnicza nie sankcjonuje żadnych specyficznych rozwiązań w zakresie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że obowiązek poszukiwania takich rozwiązań nakłada na władze publiczne. Od władz różnych szczebli administracyjnych zależy więc czy np. podejmowane działania będą miały na celu promowanie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich czy też zostaną podjęte działania na rzecz zintensyfikowania migracji ludności wiejskiej do miast. Ważne jest usankcjonowanie przez konstytucję możliwości zaangażowania partnerów społecznych w rozwój gospodarczy. Odzwierciedla to bowiem znaczenie organizacji pozarządowych dla tego procesu.

Istotne jest także, że Konstytucja dopuszcza tworzenie w drodze ustawy samorządów zawodowych, które jednak nie mogą ograniczać swobody działalności gospodarczej (art. 17 i 59). Ponadto określa ona kilka szczegółowych zasad, którym powinien podlegać rozwój gospodarczy obszarów wiejskich, np.:

- ustawowe określenie minimalnej płacy (art. 65),
- zakaz zatrudniania dzieci poniżej 16 roku życia (art. 65).

Istotnym elementem rozwoju gospodarczego w warunkach obowiązującego ustroju nie jest wyłącznie działalność prywatnych przedsiębiorców ale także aktywne zaangażowanie w ten proces administracji publicznej, na którą Konstytucja nakłada obowiązek podejmowania działań zgodnych z obowiązującym prawem. Wyrażone to zostało w art. 77, który sankcjonuje powszechne prawo do wynagrodzenia szkody powstałej w wyniku niezgodnych z prawem działań władzy publicznej.

W Konstytucji ustanowione zostało również prawo samorządów terytorialnych do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach okre-

ślanych przez ustawę (art. 168). Konstytucyjne zagwarantowanie samorządom możliwości korzystania z tego instrumentu może mieć szczególnie silny wpływ na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Niższy poziom podatków może bowiem zachęcać przedsiębiorców do lokalizowania inwestycji na określonym terenie. Samorzady mogą natomiast uzyskać rekompensatę w postaci zwiększonych wpływów z tytułu podatków dochodowych.

Wspieranie rozwoju gospodarczego w wielu przypadkach wiąże się z wykorzystaniem środków publicznych, w związku z tym pojawia się konieczność kontroli ich rozdysponowania. Zadanie to zostało w Konstytucji powierzone Najwyższej Izbie Kontroli (NIK), która może dokonywać kontroli działalności wszelkich podmiotów gospodarczych, w tym prywatnych i pozarządowych, w zakresie gospodarowania mieniem i finansowymi środkami publicznymi (art. 203).

#### *Konstytucyjne uwarunkowania kształtowania kapitału ludzkiego*

Kwestia kształtowania kapitału ludzkiego jest sprowadzona w Konstytucji do powszechnego prawa do nauki i bezpłatnego kształcenia w szkołach publicznych (art. 70). Oprócz tego obliguje ona władze publiczne do:

- wspierania poradnictwa i szkoleń zawodowych (art. 65),
- opracowywania indywidualnych systemów wsparcia finansowego dla uczniów i studentów w celu zapewnienia równego dostępu do kształcenia (art. 70).

Aktywność instytucji rządowych i samorządowych w realizacji powyższych zadań w dużym stopniu przyczynia się do powodzenia innych działań podejmowanych na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego.

#### *Konstytucyjne uwarunkowania kształtowania społeczeństwa obywatelskiego*

Na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego szczególny wpływ mają takie konstytucyjne regulacje jak:

- wolność tworzenia organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji (art. 12, 58),
- decentralizacja władzy (art. 15),
- prawo do informacji na temat działalności organów władzy publicznej (art. 61),
- prawo udziału w wyborach władzy publicznej (art. 62),
- prawo składania wniosków, petycji i skarg do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej,

- równy dostęp obywateli do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68),
- prawo samorządów lokalnych do zrzeszania się oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 172).

Należy podkreślić, że w większości powyższych zasad zwrócono szczególną uwagę na zagadnienie współpracy zarówno ludności jak i instytucji. Daje to społecznościom wiejskim możliwość podjęcia formalnego współdziałania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Pewnym mankamentem jest jednak to, że Konstytucja nie określa podmiotów odpowiedzialnych za rozpowszechnianie informacji o możliwościach i korzyściach kooperacji.

#### *Konstytucyjne uwarunkowania gospodarki przestrzennej*

Konstytucja nie zawiera szczególnych uregulowań w zakresie gospodarki przestrzennej. Kształtowanie ładu przestrzennego jest wynikiem łącznego oddziaływania norm odnoszących się do rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego w długim okresie. W związku z tym nadrzędnego znaczenia nabiera art. 5. Konstytucji, który ustanawia zasadę zrównoważonego rozwoju podstawą wszelkich działań.

#### *Konstytucyjne uwarunkowania gospodarki zasobami przyrody*

Odpowiedzialność za zachowanie walorów środowiska przyrodniczego Konstytucja nakłada zarówno na obywateli, jak i na władze publiczne. W przypadku społeczeństwa wyraża się to w powszechnym obowiązku dbałości i odpowiedzialności za pogarszanie stanu środowiska (art. 86). W wypełnianiu tego obowiązku ma być pomocne powszechne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74). Działania władz publicznych muszą natomiast obejmować:

- prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74),
- wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74).

### 2.1.2. Ustawodawstwo krajowe

Kolejnym elementem systemu instytucjonalnego rozwoju obszarów wiejskich jest ustawodawstwo. Obowiązujące prawo ma charakter podrzędny w stosunku do Konstytucji. Jego znaczenie wynika jednak z tego, że wiele norm i zasad konstytucyjnych odnoszących się do rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego jest ujęte w sposób dość ogólny, a obowiązek definiowania granic ich stosowania jest w wielu przypadkach nałożony na ustawodawstwo.

Przystępując do analizy ustawodawstwa w zakresie rozwoju działalności gospodarczej, kształtowania kapitału ludzkiego i społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska przyrodniczego należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na fakt, że Konstytucja określa obowiązujący ustrój gospodarczy jako społeczną gospodarkę rynkową. Oddziaływanie na każdą z wymienionych powyżej dziedzin nie może się w związku z tym dokonywać przy wyłącznym wykorzystaniu instrumentów rynkowych, ani administracyjnych. Tempo zachodzących przemian jest bowiem wypadkową relacji pomiędzy rynkiem, władzą i zaangażowaniem społecznym w procesy rozwojowe. Obowiązujące prawo jest natomiast regulatorem tych relacji.

#### *Rozwój działalności gospodarczej*

W zakresie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ustawodawstwo odnosi się do dwóch głównych kwestii. Pierwszą z nich jest rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Uregulowania prawne w tej dziedzinie mają zastosowanie zarówno do obszarów zurbanizowanych, jak również wsi. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt podjęcia próby sprecyzowania zasad odnoszących się do rozwoju drobnej i średniej przedsiębiorczości. To z kolei ma szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich, z uwagi na znacznie większe szanse odniesienia sukcesu przez te formy działalności gospodarczej. Drugą kwestią, do której odnosi się ustawodawstwo, jest konkurencyjność rolnictwa. Oddziaływania na konkurencyjność nie należy jednak utożsamiać z regulacjami w zakresie szeroko rozumianego wsparcia dla gospodarstw rolnych. Istotne znaczenie mają również zasady kształtujące ustrój rolny. Wynikające z nich ograniczenia własności mogą mieć silny wpływ na przemiany zachodzące w rolnictwie.

#### *Pozarolnicza działalność gospodarcza*

Podstawowe regulacje w zakresie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej zawiera ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca



2004 roku<sup>4</sup>. Ustala ona przede wszystkim zasady kształtowania relacji pomiędzy administracją publiczną a przedsiębiorcami. Wśród tych zasad należy wymienić następujące:

- organ administracji publicznej nie może żądać, ani uzależnić swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych ustawą;
- państwo udziela przedsiębiorcom pomocy publicznej z poszanowaniem zasad równości i konkurencji;
- organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, szczególnie wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców;
- organy administracji publicznej są zobowiązane do rozpatrywania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki;
- wykonując swe zadania, organy administracji publicznej współdziałają z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców oraz samorządami zawodowymi i gospodarczymi.

Powyższe zasady obligują administrację publiczną różnych szczebli do poszanowania własności prywatnej, zachowania bezstronności w relacjach pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Ukierunkowują również działania administracji publicznej na upraszczanie procedur administracyjnych. Przestrzeganie tych norm przez administrację publiczną, a zwłaszcza tych, które odnoszą się do upraszczania procedur, może w konsekwencji znacznie obniżyć koszty wejścia i wyjścia przedsiębiorstw z rynku. To z kolei może prowadzić do aktywizacji ludności w podejmowaniu działalności gospodarczej.

Funkcją administracji publicznej, która wynika z przepisów omawianej ustawy, jest również kontrola działalności gospodarczej, zwłaszcza w zakresie zgodności podejmowania i prowadzenia tej działalności z zasadami w niej określonymi. Przykładem mogą tu być samorzady gmin, które:

- prowadzą ewidencję przedsiębiorstw;
- w razie wykonywania działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia: zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, zobowiązane

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z późniejszymi zmianami.

są zawiadomić właściwe organy administracji publicznej, które powiadamiają wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach;

- mogą nakazać wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni w przypadku braku możliwości powiadomienia odpowiednich organów.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej określa ponadto rolę Państwa w funkcjonowaniu i rozwoju mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Według ustawodawcy Państwo powinno tworzyć korzystne warunki do rozwoju tego rodzaju przedsiębiorstw poprzez:

- inicjowanie zmian stanu prawnego, które sprzyjają rozwojowi mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych;
- wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach w ramach realizowanych programów rządowych;
- wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne;
- ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa;
- wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców;
- promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi.

Istotne znaczenie dla kształtowania systemu instytucjonalnego ma również zdefiniowanie przez ustawodawcę kryteriów klasyfikacji przedsiębiorców do poszczególnych grup. Zgodnie z nimi:

- za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:
  - zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników,
  - osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości 2 milionów euro;
- za małego przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:
  - zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników,
  - osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nie przekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu

sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro;

- za średniego przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:
  - zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników,
  - osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nie przekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro.

Rozgraniczenie poszczególnych kategorii przedsiębiorców wynika przede wszystkim z uwarunkowań korzystania z pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Uzyskanie przez przedsiębiorcę pomocy jest z kolei możliwe po złożeniu oświadczenia przed organem udzielającym pomocy, że spełnia on przesłanki określone w załączniku I do rozporządzenia nr 70/2001/WE z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>5</sup>.

Zasady, formy oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy o charakterze regionalnym dla przedsiębiorców określa natomiast ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji z dnia 20 marca 2002 roku<sup>6</sup>. Ma ona zastosowanie do przedsiębiorców:

- dokonujących nowych inwestycji,
- tworzących nowe miejsca pracy związane z nowymi inwestycjami.

Przepisów tej ustawy nie stosuje się jednak do przedsiębiorstw działających w sektorze przetwórstwa i obrotu towarami rolnymi. Wsparcie stanowią w tym przypadku dotacje celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku<sup>7</sup>, a jego udzielenie zależy od spełnienia przez przedsiębiorcę szeregu kryteriów dotyczących:

- lokalizacji nowej inwestycji,
- wartości nowej inwestycji,
- wielkości zatrudnienia,
- wpływu nowej inwestycji na środowisko,
- wpływu nowej inwestycji na aktywizację gospodarczą regionu,
- poziomu innowacyjności technologii wytwarzanych w ramach nowej inwestycji wyrobów i usług.

---

<sup>5</sup> Dz.U. WE L 10 z 13.01.2001 oraz Dz.U. WE L 63 z 28.02.2004.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 363 z późniejszymi zmianami.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

Z przeprowadzonej analizy ustawodawstwa wynika również rosnące znaczenie i wpływ organizacji pozarządowych na rozwój obszarów wiejskich. Wynika to głównie z możliwości występowania do urzędu marszałkowskiego o realizację zadań własnych.

### Wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych i rozwój wsi

Integralnym elementem rozwoju obszarów wiejskich jest zwiększenie konkurencyjności gospodarstw rolnych. Powodzenie wszelkich działań w tym zakresie ma jednak charakter wieloaspektowy. Odpowiednie rozwiązania instytucjonalne nie tylko przyczyniają się do usprawnienia pozyskiwania bezpośredniego wsparcia finansowego przez gospodarstwa rolne, ale stymulują również przemiany rolnictwa związane z prawami własności lub strukturą agrarną. Obecnie powyższe kwestie są przede wszystkim regulowane przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 roku<sup>8</sup>. Ustawa ta określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

W ustawie tej poruszono kwestię praw własności. Zdefiniowane zostały bowiem takie pojęcia jak „rolnik indywidualny” oraz „gospodarstwo rodzinne”. Określone zostały ponadto pewne warunki dotyczące transferu praw własności, a mianowicie usankcjonowano prawo pierwokupu dzierżawcy, a w przypadku jego braku Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR).

Problemem polskiego rolnictwa jest zarówno istniejąca struktura obszarowa, jak i rozłóg gospodarstw, zwłaszcza tych zaliczanych do kategorii rodzinnych. Jako instrument poprawy sytuacji ustawodawca przewiduje postępowanie scaleniowe lub wymienne, które przeprowadzane jest na koszt Skarbu Państwa przez starostę, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. W przypadku tego postępowania, organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu Postępowania Administracyjnego w stosunku do starosty jest wojewoda.

Konieczność zaangażowania różnego rodzaju organów rządowych i samorządowych oraz organizacji pozarządowych w szeroko pojęty rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich wynika również z ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Fundu-

---

<sup>8</sup> Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592 z późniejszymi zmianami.

szu Orientacji i Gwarancji Rolnej z dnia 28 listopada 2003 roku<sup>9</sup>. Rodzaj organizacji oraz zakres jej oddziaływania wynika z usankcjonowanych obszarów, w których dokonywane jest wsparcie. Skuteczność systemu instytucjonalnego zależy w związku z powyższym od sprawnej realizacji zadań dotyczących:

- rent strukturalnych,
- wspierania działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
- wspierania gospodarstw niskotowarowych,
- dostosowania gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej,
- wspierania grup producentów rolnych,
- pomocy technicznej dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich.

Udzielanie pomocy przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich wiąże się z przepływem środków finansowych, który realizuje akredytowana agencja płatnicza. Obecnie funkcję tę pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Od określanych przez nią procedur zależy więc tempo transferu środków finansowych oraz przestrzeganie zasady wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem. Wypracowanie procedur, które powodowałyby jednocześnie przyspieszenie tempa transferu i szczegółową kontrolę realizowanych w oparciu o te środki projektów jest jednak zadaniem relatywnie trudnym oraz pociąga za sobą wysokie koszty. Ponadto przed agencją płatniczą pojawia się również konieczność zaznajamiania potencjalnych beneficjentów z tymi procedurami, gdyż w przeciwnym przypadku maksymalne wykorzystanie środków staje się praktycznie niemożliwe.

Wszelka pomoc w sferze rolnictwa jest jednak udzielana na wniosek producenta rolnego lub grupy producentów rolnych, a w niektórych przypadkach na wniosek jednostki organizacyjnej lub organu realizującego zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich. Taki stan prawny powoduje, że przed administracją publiczną pojawia się kolejne zadanie, a mianowicie rozpowszechnianie informacji dotyczących form i kierunków wsparcia ze wspomnianego Funduszu. Organy administracji rządowej i samorządowej są nawet zobligowane do współpracy z agencją płatniczą przy realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy finansowej na zasadach określonych przez Radę Ministrów.

Obszary oddziaływania administracji publicznej na rozwój obszarów wiejskich określa również ustawa o działach administracji rządowej z dnia

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późniejszymi zmianami.

4 września 1997 roku<sup>10</sup>. Oprócz działu rolnictwo, obejmującego wszystkie aspekty produkcji rolnej, ustanawia ona również dział rozwój wsi, którego działania powinny koncentrować się na:

- kształtowaniu ustroju rolnego,
- scalaniu i wymianie gruntów,
- infrastrukturze wsi,
- pracach urzędniowo-rolnych na gruntach skarbu państwa,
- rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

### *Kształtowanie kapitału ludzkiego*

Aktem prawnym, który reguluje zasady kształtowania kapitału ludzkiego jest ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku<sup>11</sup>. Podkreślić należy, że ustawa nie odnosi się wyłącznie do obowiązku Państwa, jakim jest zapewnienie powszechnego i bezpłatnego kształcenia dzieci i młodzieży, ale zawiera również regulacje o szczególnym znaczeniu dla obszarów wiejskich. Przykładem może tu być nałożenie na administrację publiczną obowiązku:

- zmniejszania różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiastowymi i wiejskimi,
- upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej,
- dostosowywania kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy,
- kształtowania u uczniów postaw sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym.

W odniesieniu do ludności wiejskiej istotne znaczenie ma także prawo osób dorosłych do podnoszenia poziomu wykształcenia ogólnego oraz zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych. Z danych statystyki publicznej wynika bowiem, że ludność ta charakteryzuje się niższym poziomem wykształcenia niż mieszkańcy miast.

Poziom wykształcenia ludności wiejskiej można określić mianem jednego z najważniejszych czynników sukcesu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Dotyczy to zarówno wykształcenia ogólnego ludności wiejskiej, jak i zawodowego rolników. Jest to przede wszystkim uwarunkowane koniecznością wdrażania postępu technologicznego i organizacyjnego w sferze produkcji rolnej w celu poprawy konkurencyjności rolnictwa. Niezbędne jest więc utrzymywanie

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 141, poz. 943 z późniejszymi zmianami.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.

kształcenia w powyższym zakresie, do którego został zobowiązany wspomnianą ustawą Minister właściwy do spraw rolnictwa. Instrumenty jego oddziaływania w zakresie edukacji kadr dla rolnictwa obejmują:

- zakładanie i prowadzenie publiczne szkół rolniczych oraz placówek rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, kształcące w zawodach dla których właściwym jest minister do spraw rolnictwa,
- zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy nauczają w szkołach rolniczych.

Zaznaczyć trzeba, że prowadzenie publicznych szkół rolniczych i placówek rolniczych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym oraz publicznych szkół leśnych (pozostających w gestii Ministra właściwego do spraw środowiska) może być przekazywane, na drodze porozumienia, jednostkom samorządu terytorialnego.

Ważną rolę w kształtowaniu kapitału ludzkiego obszarów wiejskich odgrywają również stowarzyszenia zawodowe, samorządy gospodarcze oraz inne organizacje gospodarcze, które mogą występować do właściwych ministrów z propozycją ustanawiania nowych zawodów szkolnictwa zawodowego. Ponadto w proces ten zostały włączone samorządy terytorialne, które we współpracy z organizacjami pożytku publicznego<sup>12</sup> mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Na szczeblu krajowym realizacja takich zadań, jak wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych, oraz wspieranie powstawania i realizacji regionalnych lub lokalnych programów, tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pożytku publicznego, pozostaje w gestii Rady Ministrów. W przypadku przyjęcia formy wspierania programów samorządowych lub pozarządowych, na ich realizację przyznawana jest dotacja celowa, po zapewnieniu udziału środków własnych jednostki samorządu terytorialnego lub organizacji pozarządowej.

Kwestie kształtowania kapitału ludzkiego reguluje również w pewnym stopniu ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 roku<sup>13</sup>. W dziale rozwój wsi klasyfikuje ona bowiem podnoszenie kwalifikacji zawodowych ludności.

---

<sup>12</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. – Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 141, poz. 943 z późniejszymi zmianami.

### *Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego*

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>14</sup> z dnia 24 kwietnia 2003 r. jest aktem prawnym dającym podstawy do intensyfikacji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z tą ustawą do organizacji pożytku publicznego zaliczane są:

- organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, których celem nie jest osiągnięcie zysków,
- osoby prawne i jednostki organizacyjne, które działają na podstawie przepisów regulujących stosunki pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach działań na rzecz pożytku publicznego powyższe organizacje powinny realizować m.in. zadania z zakresu:

- pomocy społecznej,
- podtrzymywania tradycji narodowej,
- rozwoju świadomości obywatelskiej,
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej,
- upowszechniania i obrony praw kobiet,
- rozwoju wspólnot i społeczności lokalnej,
- ekologii i ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- wspomagania rozwoju gospodarczego,
- działań na rzecz integracji europejskiej.

Zaangażowanie organizacji pozarządowych oraz uregulowanie relacji pomiędzy nimi a administracją publiczną może mieć szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich. W rozwoju każdej z wymienionych powyżej sfer obszary wiejskie wymagają zdecydowanie bardziej aktywnych działań niż miasta. Podstawę do takich działań daje usankcjonowana przez ustawę możliwość współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta odbywa się przede wszystkim na zasadzie zlecenia wykonywania zadań publicznych przez samorządy oraz terenowe organy administracji rządowej organizacjom pozarządowym. Sprzyja to aktywizacji tych organizacji z uwagi na dodatkowe źródło finansowania.

### *Gospodarka przestrzenna*

Rozwój obszarów wiejskich zależy w równym stopniu od wspierania działalności gospodarczej, kształtowania kapitału ludzkiego, rozwoju społeczeń-

---

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami.



stwa obywatelskiego oraz racjonalnej gospodarki przestrzennej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.<sup>15</sup> jest aktem prawnym, który ma zadanie uregulowania ostatniej z wymienionych kwestii. Określa ona przede wszystkim:

- zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Racjonalizacja gospodarki przestrzennej polega przede wszystkim na uwzględnianiu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- walorów architektonicznych i krajobrazowych,
- wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury,
- wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych,
- walorów ekonomicznych przestrzeni,
- potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa,
- potrzeb interesu publicznego,
- prawa własności.

Szczególną rolę w zakresie gospodarki przestrzennej odgrywają samorządy terytorialne. W ich gestii pozostaje opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego. Opiniowanie zgodności tych planów z wyżej wymienionymi zasadami leży natomiast w kompetencjach organizacji pozarządowych.

### *Gospodarka zasobami przyrody*

Ważnym elementem obszarów wiejskich jest środowisko przyrodnicze. Jego walory cechują się z reguły znacznie wyższą wartością niż na obszarach zurbanizowanych, można je w związku z tym uznać za jeden z podstawowych czynników rozwoju obszarów wiejskich. Środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich jest jednak w równym stopniu narażone na degradację, co w konsekwencji zmusza do podejmowania działań na rzecz jego ochrony. Podstawowe regulacje w tej dziedzinie zawiera ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 roku<sup>16</sup>. Zgodnie z nią celem ochrony przyrody jest:

---

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późniejszymi zmianami.

- utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- zachowanie różnorodności biologicznej,
- zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego,
- zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu,
- ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień,
- utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody,
- kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Instrumentami służącymi realizacji powyższych celów są:

- uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej,
- obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody,
- opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych,
- realizację krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań,
- prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody,
- prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.

Ustawa wprowadza powszechny obowiązek organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, dbałości o przyrodę, którą określa jako dziedzictwo i bogactwo narodowe. Organy administracji publicznej są ponadto zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Wspólnie z instytucjami naukowymi i oświatowymi, a także publicznymi środ-

kami masowego przekazu są one również zobligowane do prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody. Zaangażowanie pozarządowych organizacji ekologicznych w administrowanie zasobami przyrody sprowadza się natomiast do wydawania opinii oraz uczestnictwa ich przedstawicieli w działalności rad ochrony przyrody różnych szczebli. Podejmowanie niektórych działań na rzecz ochrony i zachowania środowiska przyrodniczego sankcjonuje również ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej z dnia 28 listopada 2003 roku<sup>17</sup>. Wymienić tu należy przede wszystkim:

- wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i działania na rzecz zwierząt,
- zalesianie gruntów rolnych.

Z ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 roku<sup>18</sup> wynika natomiast, że rozwój wsi jest ściśle związany z takimi zagadnieniami ekologicznymi jak:

- ochrona gruntów przeznaczonych na cele rolne,
- oczyszczanie ścieków i gospodarka odpadami.

### **2.1.3. Normy nieformalne (obyczajowe, moralne, religijne) w skali regionalnej i lokalnej**

Funkcjonowanie norm formalnych nie jest wystarczające do regulowania wszelkich interakcji społecznych. Muszą być one uzupełnione przez tzw. normy nieformalne występujące w postaci obyczajów, wartości moralnych i wartości religijnych, które kształtują i determinują wzajemne relacje. Są one ściśle powiązane z kulturą na poziomie regionalnym i lokalnym, decydują o tożsamości społeczności, trwałości więzi międzyludzkich, poczuciu ciągłości, a zarazem odrębności i specyfice. Oznacza to, że każda zbiorowość kulturowa wytwarza właściwe sobie instytucje społeczne i poprzez ich funkcjonowanie upowszechnia stworzone lub popierane systemy normatywne (wzory postępowania, normy, wartości). Są to dobrowolne umowy i zbiorowe uzgodnienia, które stają się społecznymi instytucjami. Te nieformalne reguły postępowania bywają bardziej skuteczne i zobowiązujące niż te zadeklarowane prawem. Ponieważ ich zasady postępowania są jasne, takie same dla wszystkich, maleje możliwość rozbieżności w zachowaniu. Szczególnie ważne są postawy i wartości odnoszące się do zaufania i wzajemności, które wzmacniają skłonność do działania. Już Max

---

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późniejszymi zmianami.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 141, poz. 943 z późniejszymi zmianami.

Weber zauważył różnice w osiągnięciach gospodarczych występujące w zależności od katolickiego i protestanckiego kręgu kulturowego, co wiązało się z tworzeniem odmiennych instytucji i wzorów zachowań. Protestantyczne instytucje lepiej wpływają na tworzenie dobrobytu materialnego, a katolickie na komfort psychiczny.

Pod względem etnicznym badane trzy województwa zamieszkiwane są przez różne grupy etniczne charakteryzujące się odrębnością kulturową. Miało to niewątpliwie duży wpływ na zachowanie i rozwój tych zbiorowości w sferze gospodarczej, politycznej i w życiu codziennym.

Jednocześnie wiele badań nad stanem i przemianami społeczności regionalnej i lokalnej w Polsce wskazuje, że w wyniku procesów urbanizacji i migracji nastąpiły znaczące procesy wymieszania ludności. W tej sytuacji trudno mówić o społecznościach regionalnych i lokalnych homogenicznych kulturowo. Obecnie dokonuje się tworzenie ładu społecznego opartego na jednolitym systemie wartości, którego rdzeń stanowią liberalne wartości wyrażone w poszanowaniu praw człowieka, obywatela, wolności politycznej i gospodarczej. Do jego istnienia wystarczającą podstawą jest kontrola społeczna zinstytucjonalizowana w postaci obyczajów, zwyczajów i nieformalnych sankcji społecznych. Tylko takie społeczeństwa o bardzo wyartykułowanych wartościach wspólnotowych mają znaczenie we współcześnie podejmowanych działaniach skierowanych na zaspokojenie określonych potrzeb. Równocześnie zyskują więcej podmiotowości i zdolności do kierowania swoim losem.

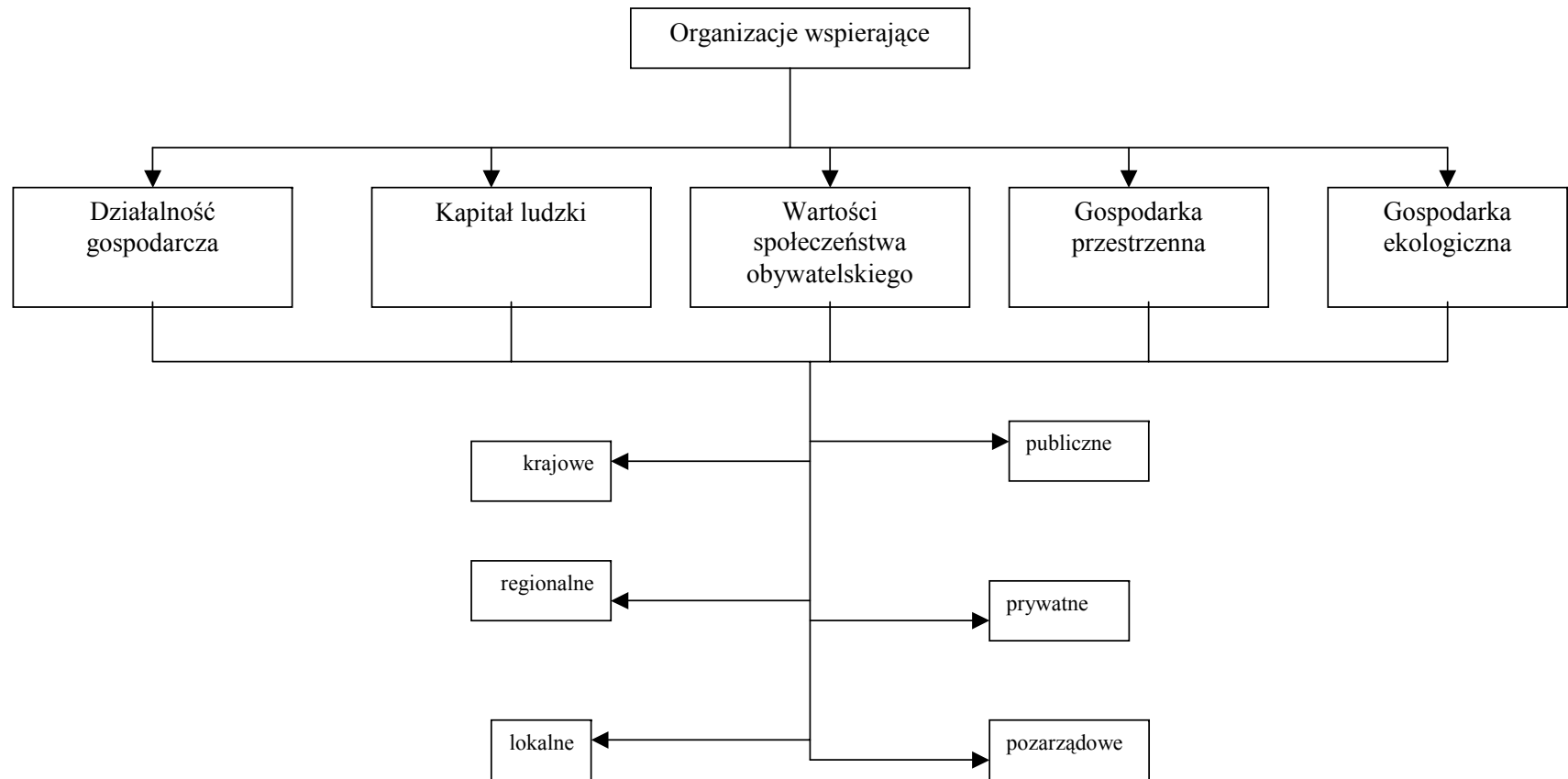
## 2.2. Organizacje

Według Słownika języka polskiego „organizacja to grupa ludzi zjednoczonych wspólnym planem, wspólnymi poglądami, zdaniem albo sposobem, systemem organizowania czegoś<sup>19</sup>. Z tego wynika, że są one organizacyjnym wyrazem, nie zawsze doskonałym, istniejącego otoczenia instytucjonalnego, albo są powoływane na zasadzie partnerstwa. Tworzenie tych grup oparte jest więc na uregulowaniach formalnych lub nieformalnych (społecznie akceptowanych wartościach). Dlatego oddziaływanie poszczególnych grup jest uzależnione w dużym stopniu od konsekwencji w przestrzeganiu przyjętych zasad działania, jak również istniejącego kapitału społecznego. Organizacje powstają w różnych sferach działalności, przyjmują różne formy i mechanizmy działalności. Ma to niewątpliwie duży wpływ na rozwój obszarów wiejskich.

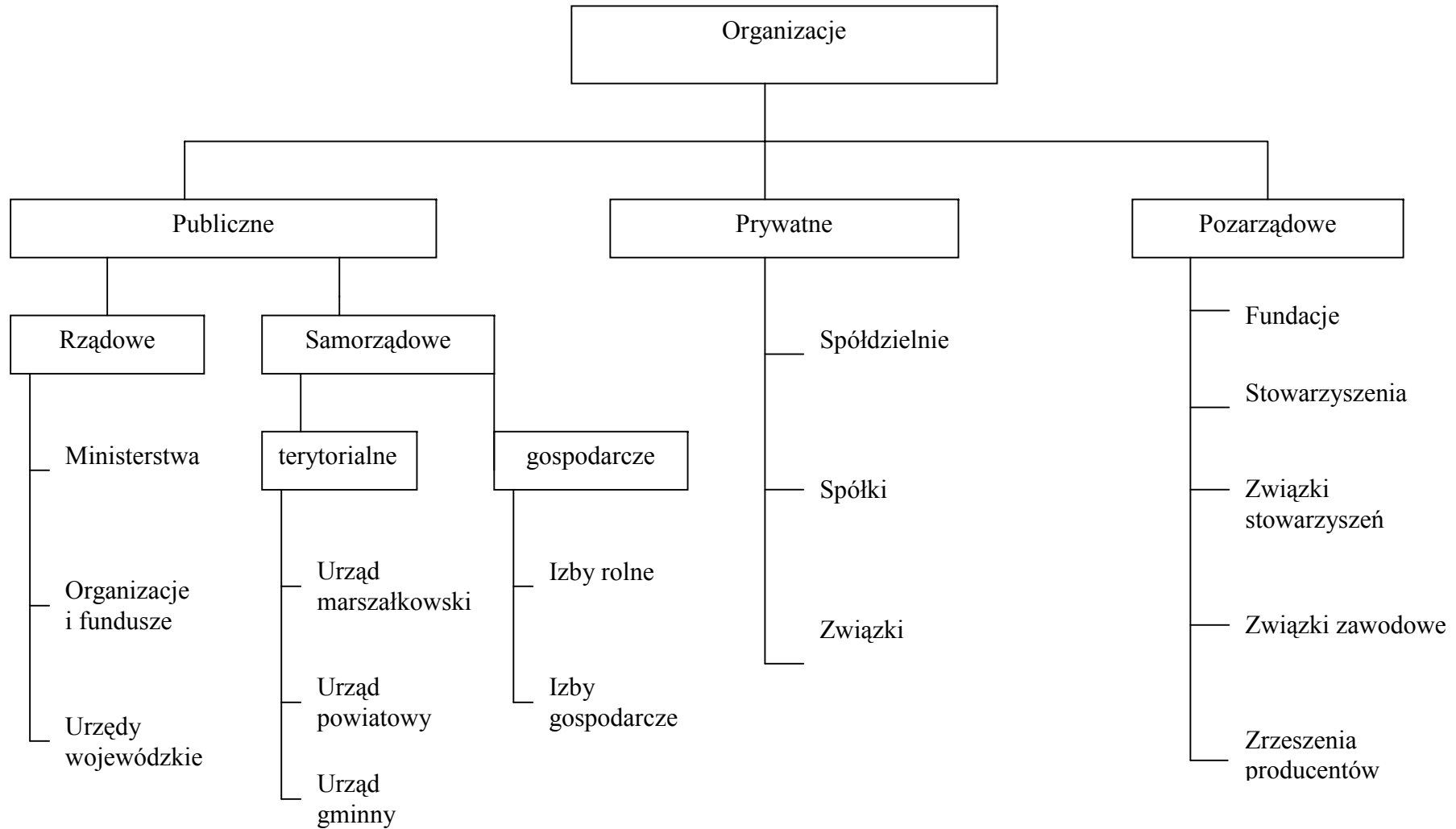
---

<sup>19</sup> Słownik języka polskiego ..., t. 2, s. 540.

Rys. 3. Struktura organizacji według form działania na obszarach wiejskich



Rys. 4. Struktura organizacji według form prawnych na obszarach wiejskich



Źródło: opracowanie własne.

### 2.2.1. Organizacje publiczne

W procesie rozwoju obszarów wiejskich największą rolę odgrywają organizacje publiczne (administracja rządowa i samorządowa). Mają one możliwość gromadzenia informacji i posiadają obszerną wiedzę na temat określonych problemów na obszarach wiejskich, a także skutecznego wpływania na zachowania ludzi. Są to organizacje zabezpieczane przez struktury państwa, zwłaszcza przez wymiar sprawiedliwości i administracji.

#### *Organizacje rządowe*

Rola organizacji rządowych polega na podejmowaniu decyzji odnośnie różnych aspektów działalności na obszarach wiejskich zgodnie z regułami demokracji i zasadami gospodarki rynkowej zawartymi w określonych aktach normatywnych.

#### Charakterystyka głównych instytucji rządowych wspierających działalność na obszarach wiejskich

Nazwa instytucji	<b>Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa</b> – podlegała Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Podstawa prawna działania	Ustawa z dnia 29.12.1993 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 1, poz. 2 z późniejszymi zmianami) i rozporządzenia Rady Ministrów
Obszary działania	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ inwestycje: gospodarstwa rolne, usługi rolnicze, infrastruktura wiejska</li><li>➤ przetwórstwo rolno-spożywcze</li><li>➤ przedsięwzięcia tworzące miejsca pracy poza rolnictwem</li><li>➤ oświata i doradztwo rolnicze</li></ul>
Formy realizacji	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ kredyty o obniżonej stopie oprocentowania</li><li>➤ poręczenia i gwarancje kredytowe</li><li>➤ płatności bezpośrednie</li></ul>
Realizowane programy	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich</li><li>➤ Sektorowy Program Operacyjny</li><li>➤ SAPARD</li><li>➤ LEADER+</li></ul>
Oczekiwane efekty	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Unowocześnienie gospodarstw rolnych i wzrost ich dochodowości</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ podniesienie poziomu wykształcenia</li> <li>➤ łatwiejszy start zawodowy</li> <li>➤ poprawa infrastruktury na wsi</li> <li>➤ lepsze warunki życia</li> <li>➤ powstawanie pozarolniczych miejsc pracy</li> <li>➤ ograniczenie migracji ze wsi</li> </ul>
Współpraca w terenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Oddziały Terenowe i Filie Oddziałów</li> <li>➤ Urzędy Marszałkowskie, Wojewódzkie i Powiatowe</li> </ul>
Nazwa instytucji	<b>Agencja Rynku Rolnego</b> – podległa Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Podstawa prawna działania	Ustawa z dnia 22.12.2004 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 i 115) i rozporządzenie Ministra Finansów
Obszary działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ rynki rolne</li> <li>➤ regulacje handlowe</li> </ul>
Formy realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych i ich przetworów</li> <li>➤ dopłaty do prywatnego przechowywania produktów</li> <li>➤ administrowanie systemami kwotowania produkcji</li> <li>➤ wsparcie popytu wewnętrznego przez stosowanie dopłat</li> <li>➤ wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych</li> <li>➤ dostarczanie nadwyżek żywnościowych najuboższej ludności UE</li> </ul>
Oczekiwane efekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ prawidłowe uczestniczenie producentów rolnych w mechanizmach WPR</li> <li>➤ właściwe wykorzystanie środków finansowych wypłacanych uczestnikom poszczególnych mechanizmów WPR</li> <li>➤ mobilizacja producentów rolnych</li> </ul>
Współpraca w terenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Oddziały Terenowe</li> <li>➤ Urzędy Wojewódzkie i Marszałkowskie</li> </ul>
Nazwa instytucji	<b>Agencja Nieruchomości Rolnych</b> – podległa Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Podstawa prawna działania	Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. (Dz.U.Nr 107 poz. 464 z późniejszymi zmianami), i ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 64 poz. 592) oraz rozporządzenia wydane do tych ustaw i statut.



Obszary działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ rynek nieruchomości rolnych</li> <li>➤ ziemia rolnicza</li> <li>➤ grunty po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej</li> </ul>
Formy realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ administracja i obrót nieruchomościami oraz innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne</li> <li>➤ restrukturyzacja i prywatyzacja</li> <li>➤ kredytowanie małej przedsiębiorczości o charakterze pozarolniczym pod warunkiem zatrudnienia bezrobotnych, byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych oraz członków ich rodzin na terenach wiejskich lub w miastach do 20 tys. mieszkańców</li> <li>➤ stypendia dla młodzieży z rodzin byłych pracowników PGR przyznawane uczniom do czasu ukończenia przez nich nauki w publicznych szkołach średnich (ponadgimnazjalnych) kończących się maturą</li> <li>➤ współfinansowanie infrastruktury na obszarach popegeerowskich</li> </ul>
Oczekiwane efekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych</li> <li>➤ wzrost dochodowości gospodarstw</li> <li>➤ powstawanie nowych miejsc pracy</li> <li>➤ zmniejszenie bezrobocia</li> <li>➤ poprawa poziomu wykształcenia ludności wiejskiej</li> <li>➤ poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich</li> </ul>
Współpraca w terenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Oddziały Terenowe</li> <li>➤ Urzędy Wojewódzkie</li> <li>➤ Samorządy terytorialne</li> </ul>
Nazwa instytucji	<b>Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)</b> – podległa Ministrowi Gospodarki i Pracy
Podstawa prawna działania	Ustawa z dnia 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. Nr 109, poz. 1158 z późniejszymi zmianami)
Obszary działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ rozwój małych i średnich przedsiębiorstw</li> <li>➤ rozwój eksportu</li> <li>➤ rozwój regionalny</li> <li>➤ wykorzystanie nowych technologii</li> <li>➤ tworzenie nowych miejsc pracy</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ przeciwdziałanie bezrobociu</li> <li>➤ rozwój zasobów ludzkich</li> </ul>
Formy realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ szkolenia</li> <li>➤ poradnictwo zawodowe (bezpłatne punkty konsultacyjno-doradcze)</li> <li>➤ pośrednictwo zawodowe</li> <li>➤ usługi eksperckie, doradcze</li> <li>➤ opracowywanie analiz</li> <li>➤ projekty finansowane ze środków UE</li> <li>➤ organizowanie i dofinansowywanie przedsięwzięć informacyjnych i promocyjnych</li> </ul>
Realizowane programy	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sektorowe Programy Operacyjne: „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”; „Rozwój zasobów ludzkich”</li> </ul>
Oczekiwane efekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Wykorzystywanie w gospodarce nowych technik i technologii</li> <li>➤ doskonalenie kadr</li> <li>➤ powstawanie nowych miejsc pracy</li> <li>➤ wzrost możliwości zatrudnienia</li> <li>➤ wyrównywanie szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy</li> <li>➤ wzmocnienie potencjału ludzkiego</li> </ul>
Współpraca w terenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Regionalne Instytucje Finansujące (RIF) – agencje rozwoju regionalnego</li> <li>➤ izby gospodarcze</li> </ul>
Nazwa instytucji	<b>Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego</b> – centralny organ administracji rządowej podległy Ministrowi Polityki Społecznej i Socjalnej
Podstawa prawna działania	Ustawa z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873) i ustawa z dnia 01.07.2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 150, poz. 1248)
Obszary działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ świadczenia społeczne dla rodzin rolniczych</li> </ul>
Formy realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ubezpieczenie emerytalno-rentowe (realizowane z dotacji budżetowej, uzupełnionej składkami rolników)</li> <li>➤ ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (realizowane wyłącznie ze składek od rolników)</li> <li>➤ renty strukturalne</li> <li>➤ zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ świadczenia kombatanckie dla inwalidów wojennych</li> </ul>
Oczekiwane efekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zabezpieczenie świadczeń społecznych dla rolników i ich rodzin</li> </ul>
Współpraca w terenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ oddziały regionalne</li> <li>➤ placówki terenowe</li> <li>➤ inne jednostki organizacyjne pracujące na rzecz obszarów wiejskich</li> </ul>
Nazwa instytucji	<b>Centrum Doradztwa Rolniczego</b> – podlega Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Podstawa prawna działania	Ustawa z dnia 22.10.2004 r. (Dz.U. Nr 251, poz.2507) o jednostkach doradztwa rolniczego
Obszary działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ rolnictwo</li> <li>➤ rozwój wsi</li> <li>➤ rynki rolne</li> </ul>
Formy realizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ szkolenia dla pracowników ośrodków doradztwa</li> <li>➤ doskonalenie nauczycieli szkół rolniczych</li> <li>➤ tworzenie i prowadzenie centralnego systemu informacji i baz danych na potrzeby doradztwa rolniczego</li> <li>➤ szkolenia, pokazy i konferencje w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz rolnictwa ekologicznego</li> <li>➤ upowszechnienie wyników badań naukowych w praktyce rolniczej</li> </ul>
Oczekiwane efekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ poprawa poziomu dochodów rolniczych</li> <li>➤ zwiększenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych</li> <li>➤ zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich</li> <li>➤ podniesienie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich</li> </ul>
Współpraca w terenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Oddziały w Krakowie, Poznaniu i Radomiu</li> <li>➤ Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego</li> <li>➤ samorządy terytorialne, gospodarcze i rolnicze</li> </ul>
Nazwa instytucji	<b>Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej</b>
Podstawa prawna działania	podstawę prawną jego działania tworzy prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627)
Obszary	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ochrona zasobów środowiska, przyrody i krajobrazu</li> </ul>

działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ leśnictwo</li> <li>➤ edukacja ekologiczna</li> <li>➤ monitoring środowiska</li> <li>➤ programy międzydziedzinowe</li> <li>➤ geologia i górnictwo</li> <li>➤ prace badawcze</li> </ul>
Formy realizacji	<p>dofinansowywanie przedsięwzięć proekologicznych w formie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ finansowania pożyczkowego</li> <li>➤ finansowania dotacyjnego</li> <li>➤ finansowania kapitałowego</li> </ul>
Realizowane programy (przykłady)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ochrona wód przed zanieczyszczeniem</li> <li>➤ gospodarka wodna – wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej</li> <li>➤ ochrona powierzchni ziemi i wód poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów, ich zagospodarowanie oraz rekultywację terenów zdegradowanych</li> <li>➤ ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem poprzez zapobieganie i ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz oszczędzanie surowców i energii</li> <li>➤ zastosowanie technologii zapewniających czystsza i energooszczędną produkcję</li> <li>➤ ochrona przyrody i krajobrazu</li> <li>➤ zwiększenie lesistości kraju oraz ochrona zasobów leśnych</li> <li>➤ program Państwowego Monitoringu Środowiska</li> <li>➤ kształtowanie ekologicznych postaw i zachowań społeczeństwa oraz profilaktyka zdrowotna dzieci i młodzieży z obszarów, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska</li> <li>➤ wspieranie działalności pozarządowych organizacji ekologicznych</li> </ul>
Oczekiwane efekty na obszarach wiejskich	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego do środowiska</li> <li>➤ poprawa sanitacji wsi</li> <li>➤ zwiększenie dostępu ludności wiejskiej do zorganizowanego systemu odprowadzania i utylizacji odpadów stałych</li> <li>➤ podniesienie poziomu świadomości ekologicznej</li> </ul>

	mieszkańców wsi ➤ zachowanie walorów wiejskiego środowiska przyrodniczego ➤ przeciwdziałanie degradacji użytków rolnych
Współpraca w terenie	➤ wojewodowie ➤ Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ➤ Ośrodki Doradztwa Rolniczego ➤ samorządy terytorialne, gospodarcze i rolnicze ➤ wyższe uczelnie ➤ organizacje pozarządowe ➤ jednostki organizacyjne ochrony zdrowia ➤ osoby fizyczne

### Kompetencje wojewody

W województwie wojewoda jest organem administracji rządowej<sup>20</sup>. Do jego podstawowych obowiązków należy:

- reprezentowanie Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnictwo nad zespoloną administracją rządową w województwie,
- nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- reprezentowanie Skarbu Państwa.

Z przedstawionych powyżej obowiązków, jak również z analizy szczegółowych zadań wojewody zawartych w ustawie o administracji rządowej w województwie wynika, że w gestii wojewody znajduje się przede wszystkim nadzór nad przestrzeganiem prawa oraz wdrażaniem polityki państwa oraz działalnością innych terenowych organów administracji publicznej. Omawiany zakres kompetencji wojewody zaczął generalnie obowiązywać w roku bieżącym (2005), lecz większość regulacji wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. Ustala to tzw. „ustawa kompetencyjna”<sup>21</sup>, która delegowała wiele szczegółowych zadań wojewody z zakresu rozwoju działalności gospodarczej, rolnictwa i leśnictwa, kształtowania kapitału ludzkiego, gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska do samorządów terytorialnych różnych szczebli. W dalszym ciągu jednak wojewoda ma możliwości oddziaływania na wymienione sfery

<sup>20</sup> Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz.U. Nr 91, poz. 577 z późniejszymi zmianami.

<sup>21</sup> Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej z dnia 29 lipca 2005 r. – Dz.U. Nr 175, poz. 1462; Dz.U. Nr 189, poz. 1604.

rozwoju. Wynikają one z pełnionej funkcji kontrolnej oraz zwierzchnictwa nad zespoloną administracją rządową. Zadania wojewody w zakresie kontroli dotyczą przede wszystkim działalności innych organów administracji publicznej na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i podnoszenia kwalifikacji zawodowych ludności. Ich podstawą jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku<sup>22</sup>.

### Gospodarka zasobami przyrody

Zadania wojewody w zakresie gospodarki zasobami przyrody nie zostały ograniczone wyłącznie do funkcji nadzorczych i kontrolnych. W jego gestii pozostaje nadal szereg uprawnień decyzyjnych w sferze ochrony i zachowania walorów środowiska przyrodniczego, a mianowicie<sup>23</sup>:

- ustanowienie rezerwatu przyrody i wprowadzenie opłat za wstęp na jego teren,
- ustanowienie parku krajobrazowego,
- akceptacja planów przestrzennego zagospodarowania gmin w części dotyczącej parków krajobrazowych,
- ustalanie planu ochrony dla rezerwatu i parku krajobrazowego,
- wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu,
- koordynowanie funkcjonowania obszarów Natura 2000,
- podejmowanie działań na rzecz rekompensaty utraconych dochodów na obszarach objętych programem Natura 2000 lecz nie uzyskujących wsparcia finansowego,
- gromadzenie dokumentacji dotyczącej zasobów przyrody oraz prowadzenie rejestru form ochrony przyrody.

Wymienione wyżej uprawnienia stanowią tylko część kompetencji wojewody w dziedzinie gospodarki zasobami przyrody. Wynika z tego, że obecnie jest ona znacznie bardziej scentralizowana niż pozostałe sfery rozwoju. W przypadku relatywnie niskiego poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, taki układ wydaje się jednak korzystny. Najłatwiejszym sposobem przyspieszenia tempa rozwoju jest bowiem intensyfikacja wykorzystania zasobów przyrody na cele gospodarcze bez zwracania uwagi na przyszłe koszty związane z ich degradacją.

---

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

<sup>23</sup> Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. – Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późniejszymi zmianami.

## *Kompetencje samorządu terytorialnego*

Główne kierunki działań samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju obszarów wyznaczają 3 akty:

- ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku<sup>24</sup>,
- ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku<sup>25</sup>,
- ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku<sup>26</sup>

Z powyższych aktów prawnych wynika przede wszystkim, że rozdział zadań pomiędzy województwo, powiat i gminę – w poszczególnych sferach rozwoju obszarów wiejskich – wynika przede wszystkim z przestrzennego zasięgu ich oddziaływania. Należy przy tym pamiętać, że pomiędzy wymienionymi szczeblami samorządu terytorialnego nie występują zależności hierarchiczne. Oznacza to, że samorząd wyższego szczebla administracyjnego nie stanowi organu ani nadzoru, jak też kontroli w stosunku do samorządów niższych szczebli. Nie jest on również organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, którą to funkcję pełni wojewoda w stosunku do wszystkich samorządów terytorialnych. Wspólna realizacja zadań rozwojowych musi więc być oparta na relacjach partnerskich.

### Zasady organizacji działań i współpracy

W celu wykonywania zadań samorządy terytorialne mogą:

- tworzyć samorządowe jednostki organizacyjne oraz umowy z innymi podmiotami,
- zawierać z innymi jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru województwa (a w przypadku województw a także z innymi województwami porozumienia) w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych,
- udzielać pomocy, w tym finansowej, zarówno samorządom tego samego szczebla administracyjnego, jak również innych szczebli,
- tworzyć stowarzyszenia, w tym również z jednostkami samorządu innych szczebli administracyjnych.

Formalizowanie współpracy samorządów reguluje wspomniana ustawa o samorządzie gminnym. Konieczność współpracy samorządów terytorialnych wynika przede wszystkim z opracowywanych przez wszystkie szczeble administracji samorządowej strategii rozwoju, która jest realizowana poprzez przygo-

---

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późniejszymi zmianami.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami.

towane programy. Na przykład samorząd województwa może w związku z realizacją strategii rozwoju województwa:

- występować o wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań zawartych w programach wojewódzkich,
- zawierać kontrakt wojewódzki z Radą Ministrów.

Należy zaznaczyć, że wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Jednym z podstawowych instrumentów służących realizacji tych zadań jest możliwość stanowienia prawa miejscowego. Podobne uprawnienia mają również samorządy powiatowe i gminne, lecz stanowione przez nie prawo obowiązuje tylko na obszarze ich działania.

Warto również zwrócić uwagę na możliwości, a zarazem obowiązki samorządu województwa przy formułowaniu strategii rozwoju i realizacji polityki jego rozwoju. Marszałek powinien w tej dziedzinie współpracować przede wszystkim z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- organizacjami pozarządowymi,
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

Wykonując zadania związane z realizacją strategii rozwoju samorząd może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw.

Podstawą wszelkich działań samorządów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest możliwość pozyskiwania środków finansowych. Źródła dochodów województw, powiatów i gmin są w zasadzie takie same. Różnica polega głównie na wielkości udziału poszczególnych szczebli administracyjnych w dystrybucji środków z danego źródła lub dystrybucji określonych kategorii podatków lokalnych pomiędzy te szczeble. W dochodach samorządów można wyodrębnić dwa podstawowe elementy, a mianowicie:

- dotacje i subwencje,
- dochody własne.

W sferze finansowania rozwoju lokalnego dochody własne odgrywają podstawową rolę. Decydują one bowiem o możliwościach finansowania zadań specyficznych dla danej jednostki terytorialnej. Ponadto występuje również zależność odwrotna, a mianowicie finansowane przedsięwzięcia pozwalają w dłuższym okresie zwiększyć ich poziom. Do dochodów własnych samorządów terytorialnych zalicza się:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,



- dochody z majątku,
- spadki, zapisy i darowizny,
- dochody uzyskiwane przez samorządowe jednostki organizacyjne,
- odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów w dochodach budżetu państwa,
- dochody lokalne uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

Podkreślić należy, że przekazywanie samorządom nowych zadań wymaga zapewnienia przez administrację rządową środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów.

Prowadzona obecnie przez państwo polskie polityka kształtowania budżetów samorządów zalicza je do podmiotów sektora finansów publicznych. Budżet może więc zakładać wystąpienie nadwyżki bądź deficytu. Z tego względu ustawodawca w ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.<sup>27</sup> precyzuje źródła, z których przychody mogą zostać wykorzystane do pokrycia deficytu budżetowego. Są to następujące źródła:

- sprzedaż papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- kredyty (zaciągane w bankach krajowych),
- pożyczki,
- prywatyzacja majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- nadwyżka budżetu z lat ubiegłych,
- wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Ustawodawca umożliwia więc samorządom finansowanie wydatków, które nie znajdują pokrycia w dochodach. Powyższe sposoby pozyskiwania środków finansowych ogrywają bardzo ważną rolę w działalności inwestycyjnej, a w ostatnich latach ich znaczenie nawet wzrosło. Pojawiły się bowiem możliwości pozyskiwania przez samorzady środków na realizację różnych projektów rozwojowych z funduszy Unii Europejskiej. Fundusze te wymagają jednak zaangażowania środków własnych oraz często mają charakter refundacyjny. W związku z powyższym zwłaszcza brak możliwości zaciągania kredytów oraz emisji obligacji mogłby w znacznym stopniu ograniczyć taką działalność i w dalszej kolejności wykorzystanie środków pomocowych.

Zaciąganie zobowiązań przez samorzady jest jednak obwarowane pewnymi ograniczeniami, np.:

---

<sup>27</sup> Dz.U. 1998, Nr 155 poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki,
- łączna kwota rat kredytów i pożyczek przypadających do spłaty w danym roku budżetowym oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych nie może przekroczyć 15% (a w szczególnych, określonych przez ustawę przypadkach 12%) planowanych na dany rok budżetowy dochodów<sup>28</sup>,
- łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym<sup>29</sup>.

W zakresie zaciągania kredytów istnieją więc dość restrykcyjne ograniczenia. Przeznaczenie części środków na realizację projektów współfinansowanych przez UE powodowałoby więc ograniczenie możliwości ich wykorzystania np. na dotychczasową działalność inwestycyjną. Sytuację tę zmieniała nowelizacja ustawy o finansach publicznych, która wprowadziła zasadę, że pożyczki na powyższy cel nie są wliczane do 60% limitu zadłużenia. Zwiększa to znacznie możliwości udziału samorządów terytorialnych w realizacji projektów dofinansowywanych przez UE.

## Rozwój działalności gospodarczej

### Samorząd województwa

Jednym z podstawowych zadań samorządu województwa jest podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionu. Aby jednak jakikolwiek podmiot mógł podejmować aktywne działania w tym kierunku musi przede wszystkim dysponować własnym mieniem oraz prowadzić samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Spełnianie tych warunków przez samorząd województwa powoduje, że staje się on podmiotem polityki rozwoju, która w przypadku tego szczebla administracji obejmuje:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,

---

<sup>28</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. – Dz.U. Nr 155 poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

<sup>29</sup> Ibidem.

- utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych – publicznych i prywatnych – w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Ustawodawstwo dopuszcza nie tylko bezpośrednią działalność urzędu marszałkowskiego w dziedzinie rozwoju gospodarczego, ale także oddziaływanie poprzez tworzenie podmiotów o różnych formach organizacyjno-prawnych. Zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także do nich przystępować. Działalność spółek poza sferą publiczną powinna być jednak ukierunkowana na wykonywanie czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych, służących rozwojowi województwa.

Ustawa o samorządzie województwa stawia przed marszałkiem również takie zadania jak:

- przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy,
- modernizacja terenów wiejskich.

Realizacji powyższych celów ma służyć przede wszystkim udzielanie dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa. Instrumentem, który może być wykorzystywany do aktywizacji gospodarczej regionu jest również uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych. Możliwości jakie daje województwu stosowanie polityki fiskalnej są jednak dość niewielkie z uwagi na dość niski udział tych podatków w ogólnym budżecie województwa.

Środki na realizację zadań mogą być pozyskiwane przez samorząd województwa ze źródeł pozabudżetowych. Jest on bowiem upoważniony do:

- emitowania obligacji,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów.

Władze regionalne odgrywają również istotną rolę w promocji zatrudnienia, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej<sup>30</sup>. Samorząd województwa na podstawie uchwalonego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań jest zobowiązany do corocznego przygotowywania regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, który określa:

- preferowane programy regionalne,
- projekty lokalne,
- priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia.

---

<sup>30</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. – Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

Przygotowanie powyższych programów jest jednak uwarunkowane przeprowadzeniem konsultacji z powiatowymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi. Do szczegółowych zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy:

- określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia;
- podział posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych;
- analizowanie rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych;
- współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich;
- badanie efektywności projektów lokalnych;
- programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego przez:
  - opracowywanie, realizację i finansowanie programów regionalnych i projektów lokalnych,
  - wykonywanie innych zadań wynikających z programów sektorowych;
- inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy;
- realizowanie zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw, takich jak np. państw członkowskich UE lub tych, z którymi UE zawarła stosowne umowy, w zakresie świadczeń dla bezrobotnych, a w szczególności:
  - pełnienie funkcji instytucji właściwej,
  - przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków bezrobotnych o wydanie odpowiednich zaświadczeń w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia,
  - wydawanie decyzji w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia;
- realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między określonymi w ustawie państwami, a w szczególności realizowanie zadań z zakresu udziału w sieci EURES, w tym:
  - wspieranie i koordynowanie realizacji zadań na terenie województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw pracy oraz

samorządem powiatowym, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców,

- świadczenie usług EURES;
- realizowanie zadań wynikających z umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi w zakresie kierowania polskich obywateli do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych;
- organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, a także ich rozwijanie na terenie województwa;
- opracowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa;
- prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów wstępnych i certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia.

Wiele zadań z zakresu promocji zatrudnienia jest realizowanych przez wojewódzki urząd pracy, który obecnie jest jednostką organizacyjną samorządu województwa. Marszałek województwa może ponadto upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu marszałka województwa spraw, w tym wydawania decyzji i postanowień odnoszących się do zadań wynikających z programów sektorowych współfinansowanych z Funduszu Pracy. Marszałek województwa ma ponadto możliwość powoływania dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy.

W ramach wojewódzkich urzędów pracy funkcjonują centra informacji i planowania kariery zawodowej będące wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi, które:

- wspomagają powiatowe urzędy pracy w prowadzeniu poradnictwa zawodowego przez świadczenie wyspecjalizowanych usług w zakresie planowania kariery zawodowej na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy,
- opracowują, aktualizują i upowszechniają informacje zawodowe na terenie województwa,
- prowadzą zajęcia aktywizacyjne na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy,
- współpracują przy świadczeniu usług EURES,
- współdziałają z powiatowymi urzędami pracy w opracowywaniu i realizowaniu indywidualnych planów działania,
- współdziałają z powiatowymi urzędami pracy w opracowywaniu informacji o rynku pracy na potrzeby klubów pracy.

Z obecnego rozkładu kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego wynika, że głównym zadaniem samorządu województwa jest koordynacja działań regionalnych. Powodzenie realizacji różnych projektów rozwojowych zależy

więc w dużym stopniu od zdolności organizacyjnych urzędu marszałkowskiego. Dotyczy to nie tylko umiejętności opracowywania strategii, programów i projektów czy procedur im towarzyszących, ale także podejmowania szeroko rozumianej współpracy z organami rządowymi, samorządami innych szczebli administracyjnych oraz organizacjami pozarządowymi. Pojawia się w związku z tym konieczność ustawicznego kształcenia kadr urzędu marszałkowskiego w zakresie zarządzania projektami oraz rozwijania ich umiejętności negocjacyjnych, w tym dotyczących mechanizmów rozwiązywania konfliktów.

### **Samorząd powiatowy**

Zgodnie z wymienioną wcześniej ustawą o samorządzie powiatowym, działania powiatu w sferze gospodarczej powinny dotyczyć:

- organizacji i utrzymania transportu zbiorowego oraz dróg publicznych,
- gospodarki nieruchomościami,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- promocji powiatu.

Wprowadzony nowy układ kompetencyjny stawia przed starostwem – podobnie jak przed samorządem województwa – wiele zadań z zakresu polityki rynku pracy. Z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika obowiązek zaangażowania samorządu powiatu w takie działania jak:

- opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskaniu pracowników przez pośrednictwo pracy,
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy,
- inicjowanie i wdrażanie instrumentów rynku pracy,
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy,
- inicjowanie i wspieranie tworzenia klubów pracy,
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych i innych działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych,
- opracowywanie analiz i sprawozdań – w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych – oraz dokonywanie ocen dotyczą-

- cych rynku pracy na potrzeby powiatowej rady zatrudnienia oraz organów zatrudnienia,
- inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
  - współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy,
  - współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego,
  - przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia,
  - wydawanie decyzji o:
    - uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego,
    - przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów,
    - obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium, innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia finansowanych z Funduszu Pracy,
    - odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy oraz należności z tytułu zwrotu refundacji lub przyznanych jednorazowo środków,
  - realizowanie zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw, takich jak np. państwa członkowskie UE czy państwa, z którymi UE zawarła stosowne umowy,
  - realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między wyżej wymienionymi państwami, w szczególności realizowanie zadań z zakresu udziału w sieci EURES, w tym świadczenie usług EURES we współpracy z ministrem właściwym do spraw pracy, samorządem województwa, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców,
  - badanie i analizowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca,
  - organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników powiatowego urzędu pracy,
  - opracowywanie i realizowanie indywidualnych planów działania.

Powyższe zadania są w głównej mierze wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Na realizację tych zadań minister właściwy do spraw pracy jest zobowiązany przekazać samorządom powiatowym w 2006 oraz w 2007 r. 7% środków z Funduszu Pracy, przeznaczonych na realizację programów promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, z wyłączeniem kwot przyznanych ze środków będących w dyspozycji samorządu województwa oraz z rezerwy dysponenta Funduszu Pracy, z przeznaczeniem na finansowanie kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowego urzędu pracy. Należy zaznaczyć, że środki te stanowią dochód powiatu<sup>31</sup>.

W sytuacji, gdy powiatowy urząd pracy realizujący zadania związane z promocją zatrudnienia obejmuje obszarem swojego działania terytorium kilku powiatów, są one współfinansowane z ich budżetów. Środki na ten cel są przekazywane w formie dotacji celowych na podstawie porozumień dwustronnych.

Prowadzenie przez samorząd powiatowy polityki zatrudnienia w powyższym zakresie stawia go w roli jednego z głównych elementów układu instytucjonalnego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Realizowane projekty przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej ludności mogą bowiem przyczynić się do zahamowania narastania różnic, a nawet ich niwelowania w układzie miasto-wieś. Pojawia się jednak pytanie, na ile możliwości, a zwłaszcza środki finansowe, którymi dysponują powiaty przyczynią się do zagospodarowania nadwyżek siły roboczej, zarówno stanowiącej bezrobocie rejestrowane, jak i ukryte w sektorze rolnym.

### **Samorząd gminny**

Oddziaływanie samorządów gmin na rozwój działalności gospodarczej ma nieco inny charakter niż w przypadku samorządów wojewódzkich i powiatowych. Jeśli chodzi o politykę zatrudnienia, ich udział w zasadzie ogranicza się do wysuwania propozycji, wydawania opinii oraz pomocy w realizacji programów gminnych i powiatowych. Nie umniejsza to jednak znaczenia jakie ma gmina w procesie rozwoju gospodarczego. To na jej terenie jest lokalizowana działalność gospodarcza i w większości przypadków przedsiębiorcy dokonują w pierwszej kolejności oceny warunków organizacyjno-technicznych stworzonych przez samorząd tego szczebla.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej i przepisy wprowadzające ją w życie<sup>32</sup> określają główne obszary, w których gmina może poprzez efektyw-

---

<sup>31</sup> Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r., – Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późniejszymi zmianami.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 173, poz. 1808.



ne działania przyczyniać się do prawidłowego i zgodnego z prawem rozwoju działalności gospodarczej. Samorząd lokalny jest bowiem upoważniony do:

- prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej,
- wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń i koncesji (o ile przepisy odrębnych ustaw tak stanowią),
- kontroli przestrzegania przepisów prawa przez przedsiębiorców oraz powiadamiania o ich łamaniu odpowiednich organów, a w uzasadnionych przypadkach wstrzymywania działalności przedsiębiorstwa.

Gmina może więc bezpośrednio oddziaływać na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Przyjmowane przez nią procedury wywierają bezpośredni wpływ na koszty wejścia i wyjścia przedsiębiorstwa z rynku. Oprócz powyższych instrumentów oddziaływania na rozwój działalności gospodarczej, gminy otrzymały jeszcze szereg innych kompetencji. Niektóre z nich mają co prawda bezpośredni wpływ na poszczególne przedsięwzięcia gospodarcze, inne natomiast oddziałują pośrednio, ale w zasadzie wszystkie są nieodzowne. Z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych<sup>33</sup> wynikają następujące kompetencje:

- utrzymanie urządzeń infrastruktury technicznej oraz inwestycje infrastrukturalne,
- tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni,
- tworzenie przedsiębiorstw, zakładów oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych,
- udzielanie pożyczek i poręczeń,
- gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, w tym także nieruchomości gruntowych (nabywanie, zbywanie, wdzierżawianie, wynajem)<sup>34</sup>,
- powierzanie osobom prawnym fizycznym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej<sup>35</sup>,
- udzielanie dotacji podmiotom gospodarczym wykonującym zadania publiczne,
- stosowanie ulg podatkowych,
- wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów rolnych i leśnych, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, w tym także służącą prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

<sup>34</sup> Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późniejszymi zmianami.

<sup>35</sup> Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. – Dz.U. Nr, 9 poz. 43 z późniejszymi zmianami.

Większość szczegółowych działań samorządów została nakreślona we wcześniejszej wspomianej ustawie o samorządzie terytorialnym i ustawie o finansach publicznych. Specyfika niektórych z nich wymagała jednak uregulowania w odrębnych ustawach. Przykładem takiego zagadnienia jest gospodarowanie nieruchomościami. Dużo miejsca poświęcono mu w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>37</sup>. Prawa nadane w tej ustawie samorządom gmin powodują, że stają się one nie tylko podmiotem administrującym otrzymanym mieniem komunalnym czy zapewniającym odpowiednie nieruchomości na realizację celów publicznych, lecz także podmiotem, który może aktywnie oddziaływać na rozwój działalności gospodarczej poprzez lokalny rynek nieruchomości. Powyższe obszary oddziaływania samorządów gmin, zarówno te w zakresie realizacji celów publicznych, jak i te wspierające rozwój działalności gospodarczej wynikają przede wszystkim z właściwości charakteryzujących nieruchomości pozostające w gestii władz lokalnych. Należy tu zaliczyć m.in. te właściwości, które określają, że:

- nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek,
- nieruchomości mogą być przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego,
- prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być przedmiotem wkładu niepieniężnego wnoszonego do spółki,
- nieruchomości Skarbu Państwa mogą być sprzedawane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę obniżoną lub oddawane bezpłatnie w użytkowanie wieczyste,
- nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi,
- nieruchomości mogą być przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami, bez konieczności dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości,
- nieruchomości samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości osób fizycznych i prawnych z koniecznością uiszczania dopłat w przypadku nierównej ich wartości.

---

<sup>36</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. – Dz.U. Nr 80, poz. 717.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późniejszymi zmianami.

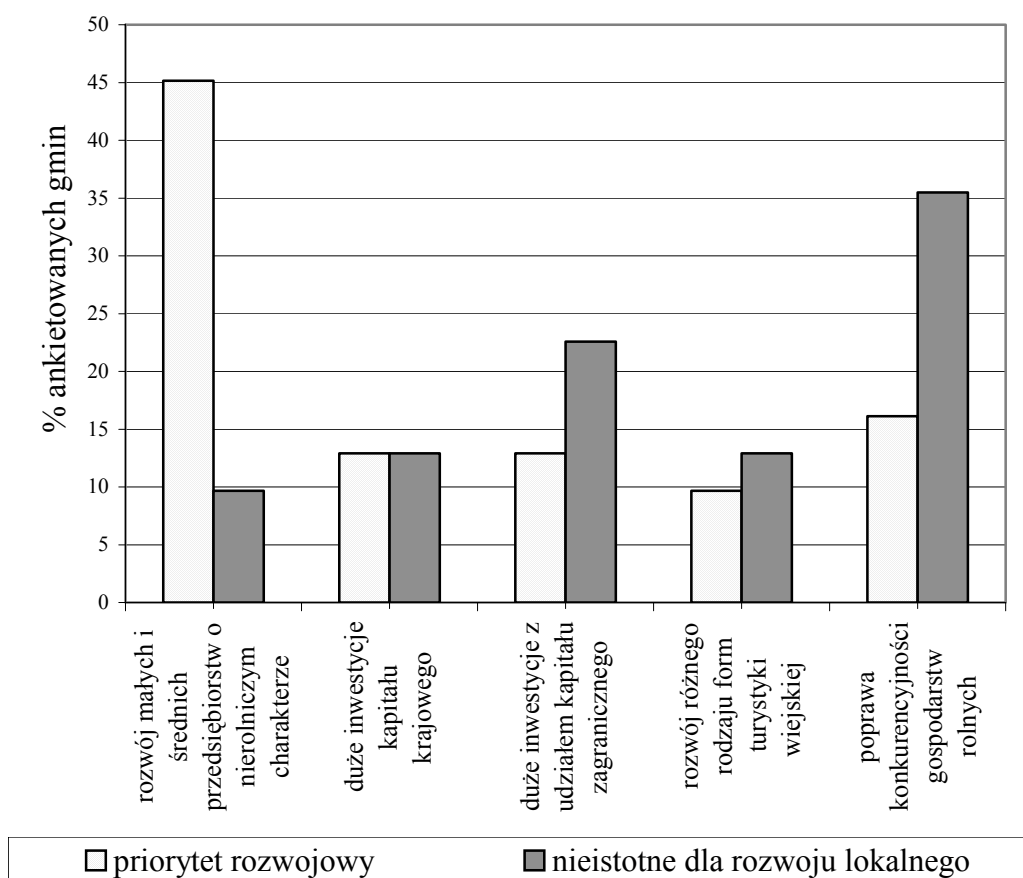
Nieruchomości stanowiące własność gminy lub będące w jej użytkowaniu wieczystym tworzą gminny zasób nieruchomości. Główną częścią tego zasobu są nieruchomości, które w momencie wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami były własnością gminy. Ponadto w jego skład wchodzi również nieruchomości, które po dniu wejścia w życie ustawy:

- zostały nabyte w drodze umowy na własność lub w użytkowanie wieczyste gminy,
- zostały nabyte w drodze wywłaszczenia na rzecz gminy,
- stały się własnością gminy poprzez zamianę lub darowiznę,
- stanowiły własność gminy i w stosunku do których po tym dniu wygasło prawo użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub użytkowania,
- pozostały po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych komunalnych osobach prawnych oraz zlikwidowanych komunalnych jednostkach organizacyjnych,
- stały się własnością gminy na skutek zrzeczenia się,
- zostały nabyte w drodze pierwokupu,
- zostały nabyte w drodze podziałów oraz scaleń i podziałów,
- zostały przejęte na własność gminy na podstawie innych tytułów prawnych.

Zgodnie z powyższą ustawą gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej. Chodzi tu zwłaszcza o realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej.

Rozpatrując wykorzystanie pozostających w gestii gminy instrumentów wspierania działalności gospodarczej należy przede wszystkim zwrócić uwagę na przyjmowane w tej dziedzinie priorytety (rys. 5). Z przeprowadzonych w 2003 r. w 31 gminach woj. mazowieckiego badań terenowych wynika, że najczęściej gmin (45% badanych) upatruje przyczyny swojego sukcesu w rozwoju drobnej i średniej przedsiębiorczości. Jednocześnie w najmniejszej liczbie gmin przedstawiciele władz samorządowych uważali tę formę działalności gospodarczej za nieistotną. Na drugiej pozycji uplasował się wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych. W 16,7% badanych gmin przedstawiciele władz uważali wzrost konkurencyjności gospodarstw za czynnik, który może znacznie przyspieszyć rozwój lokalny.

Rys. 5. Priorytetowe działania na rzecz rozwoju lokalnego w opinii władz lokalnych



Źródło: badania ankietowe 2003.

W kwestii konkurencyjności gospodarstw występowały jednak bardzo zróżnicowane opinie. W ponad 35% badanych gmin uważano, że gospodarstwa rolne, nawet jeśli ich konkurencyjność zostanie wzmocniona, nie będą miały praktycznie wpływu na rozwój gminy jako całości. W uzasadnieniu tej opinii podawano zaś kilka argumentów. Przede wszystkim wskazywano na fakt, iż działalność rolnicza, niezależnie od tego czy gospodarstwa na danym terenie są konkurencyjne czy nie, ma niewielki wpływ na poziom dochodów budżetowych gmin. Obecny system podatkowy powoduje, że gminy uzyskują dochody z gospodarstw rolnych generalnie w wyniku odprowadzania przez nie do budżetu podatków gruntowych oraz podatków od budynków mieszkalnych. Udział tego rodzaju wpływów w ogólnych dochodach budżetowych gmin jest jednak niewielki. Wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych nie powoduje wzrostu dochodów gminy, a pociąga za sobą wysokie koszty związane z inwestycjami infrastrukturalnymi. Opinii tej nie należy jednak generalizować, gdyż z przeprowadzonych w 2005 r. wywiadów z przedstawicielami władz gminnych na temat stosunku do rozwoju rolnictwa wynika, że w gminach peryferyjnych jest

ono uważane za priorytetową dziedzinę gospodarki. Określają one bowiem produkcję rolną mianem „jedynego towaru eksportowego gminy”.

Działania ukierunkowane na ulokowanie na danym terenie dużych inwestycji kapitału krajowego uznano za priorytetowe w 12% badanych gmin. Tyle samo jednostek uznało za najważniejsze dla rozwoju lokalnego inwestycje kapitału zagranicznego, jednak w tym przypadku znacznie więcej gmin było nastawionych sceptycznie. Wiązało to się przede wszystkim z dużymi wymaganiami tego kapitału w stosunku do infrastruktury czy dostępności wykwalifikowanej siły roboczej. W wielu gminach, zwłaszcza wiejskich, zarówno sytuacja finansowa jak i zasoby tejże siły w zasadzie eliminują tego rodzaju inwestycje jako potencjalny czynnik rozwoju.

Najmniej gmin uznało za najważniejszy rozwój różnych form turystyki wiejskiej. W większości przypadków panowała opinia, że nie jest ona i nigdy nie będzie istotna dla wyraźnej poprawy sytuacji gospodarczej gminy. Jednak powszechnie wyrażano pogląd, że jest to ważny czynnik poprawy sytuacji materialnej rodzin związanych z gospodarstwem rolnym. Ponadto rozwój turystyki wiejskiej wymaga utrzymania na odpowiednim poziomie zarówno stanu środowiska naturalnego, jak i walorów estetycznych gospodarstw rolnych, co w konsekwencji może również przyczyniać się do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej danego terenu.

Przedstawione priorytety lokalnej polityki rozwoju decydują o rodzaju instrumentów stosowanych przez samorząd gminy w celu wsparcia poszczególnych form działalności gospodarczej. Przeprowadzone badania wykazują, że zakres tych instrumentów nie był jednak szeroki. Podstawowym narzędziem, wykorzystywanym przez gminy i ukierunkowanym przede wszystkim na rozwój drobnej i średniej przedsiębiorczości były ulgi w podatkach lokalnych. Z przyjętych do badań terenowych gmin aż 87% stosowało ulgi w podatku od nieruchomości, a 58% ulgi od środków transportowych. Ulgi te miały co prawda charakter powszechny, ponieważ gminy w drodze uchwały podjęły decyzję o przyjęciu stóp podatkowych na poziomie niższym od maksymalnego, na który zezwala ustawa. Jednak we wszystkich gminach stosujących tego rodzaju ulgi, przedsiębiorcy mogli indywidualnie ubiegać się o dodatkowe obniżki tych podatków. Należy jednak zaznaczyć, że na terenach gmin, które nie udzielały ulg funkcjonowało relatywnie więcej podmiotów gospodarczych. Przyczyną takiego stanu rzeczy było przede wszystkim znacznie lepsze, zachęcające do lokalizowania przedsięwzięć gospodarczych, usytuowanie tych gmin, zwłaszcza w stosunku do większych ośrodków miejskich. W analizowanym okresie różnica liczby podmiotów gospodarczych między gminami stosującymi ulgi a tymi, które ich nie stosują nie zwiększyła się jednak drastycznie. Można z tego wnosić, że ulgi

podatkowe mogą do pewnego stopnia niwelować negatywne skutki gorszego położenia.

Uprawnienia decyzyjne nie były jednak jedynym narzędziem wykorzystywanym przez badane gminy do bezpośredniego wspierania rozwoju gospodarczego. Wiele przekazanych gminom przez ustawodawcę kompetencji znalazło bowiem swoje praktyczne zastosowanie, w tym:

- udzielanie poręczeń kredytowych,
- udziały w spółkach,
- współpraca z organizacjami działającymi na rzecz rozwoju,
- udzielanie wsparcia finansowego organizacjom działającym na rzecz rozwoju,
- członkostwo w związkach i stowarzyszeniach gmin.

Wykorzystywanie powyższych form wspierania działalności gospodarczej było jednak dość ograniczone. Na przykład tylko w 3 gminach (z przyjętych do badań terenowych 31) zarządy udzielały poręczeń kredytowych, a jedynie 2 gminy posiadały udziały w spółkach. Fakt, że niektóre gminy zaczynają stosować tego rodzaju formy wsparcia przedsięwzięć gospodarczych pozwala przypuszczać, że ich znaczenie będzie z roku na rok wzrastać.

Znacznie więcej gmin było natomiast zaangażowanych we współpracę z różnego rodzaju organizacjami działającymi na rzecz rozwoju gospodarczego (29%) oraz było członkami związków i stowarzyszeń gmin (61%), których celem było również wspieranie tego rozwoju. Ta forma oddziaływania na rozwój gospodarczy określonych terenów była jednak oceniana negatywnie przez niektórych przedstawicieli władz lokalnych – z powodu braku oczekiwanych efektów, zwłaszcza w postaci zwiększonego zainteresowania danym obszarem inwestorów zewnętrznych. Nie umniejsza to jednak znaczenia tej formy. Kooperacja samorządów między sobą, jak również z innymi organizacjami (szczególnie pozarządowymi) ma bowiem bardzo krótkie tradycje. Wypracowanie efektywnych form współpracy wymaga dość długiego czasu, w związku z tym podejmowane obecnie próby współdziałania mogą przynieść wymierne efekty w dalszej perspektywie.

W podejmowanych przez samorządy gmin działaniach na rzecz rozwoju gospodarczego zauważalne jest również rosące znaczenie dużych inwestycji kapitału krajowego i zagranicznego, mimo tego, że generalnie nie stanowiły one priorytetów w lokalnej polityce. Może o tym świadczyć istnienie komórek zajmujących się obsługą inwestorów zewnętrznych aż w 19% badanych gmin. Pozwala to sądzić, że samorządy gmin zaczynają doceniać znaczenie jakości świadczonych usług.

## Kształtowanie kapitału ludzkiego

### Samorząd województwa

Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r.<sup>38</sup> nakłada na samorząd województwa obowiązek zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych. Urząd marszałkowski jest również odpowiedzialny za finansowanie tego typu placówek. Zadania samorządu tego szczebla w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego nie wynikają jednak wyłącznie z regulacji dotyczących systemu oświaty. Problem ten jest podejmowany również w ustawach o samorządzie województwa i o promocji zatrudnienia, które określają m.in. takie pola działań jak:

- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki,
- popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- ustalanie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
- koordynowanie działań w zakresie kształcenia ustawicznego i szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym:
  - diagnozowanie potrzeb rynku pracy w zakresie kształcenia ustawicznego i szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy,
  - określanie i wdrażanie instrumentów służących dostosowaniu kierunków kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy,
  - prowadzenie rejestru instytucji szkoleniowych,
  - prowadzenie dialogu społecznego w zakresie polityki zatrudnienia i kształcenia ustawicznego pracowników i poszukujących pracy;
- organizowanie, prowadzenie i finansowanie szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy;
- określanie, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia, na podstawie istniejącej klasyfikacji zawodów i specjalności, wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja;
- współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi w harmonizowaniu ustawicznego kształcenia zawodowego z potrzebami rynku pracy;

Do zadań własnych samorządów należy również zakładanie publicznych kolegiów pracowników służb społecznych. Ponadto opracowywana strategia

---

<sup>38</sup> Dz.U. Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.

rozwoju województwa powinna obejmować plan sieci publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz niektórych szkół i innych placówek oświatowych (szczegółowo określonych w ustawie o systemie oświaty).

W warunkach obecnego rynku pracy bardzo ważne staje się zagadnienie kształcenia ustawicznego oraz dostosowania systemu oświaty do wymogów rynku pracy. Realizacja tych zadań obciąża w pewnym zakresie samorządy wojewódzkie. Wynika to z faktu, że są one zobowiązane do analizowania rynku pracy pod kątem zapotrzebowania na określone zawody. Wydaje się jednak, że dostosowanie systemu oświaty na podstawie bieżących analiz rynku pracy nie będzie w pełni adekwatne. Powinno ono się odbywać – zwłaszcza w przypadku młodzieży – również na podstawie średnio- i długoterminowych prognoz zmian na tym rynku.

### **Samorząd powiatowy**

Zadaniem własnym samorządu powiatowego w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego jest przede wszystkim zakładanie i prowadzenie:

- publicznych szkół podstawowych specjalnych,
- gimnazjów specjalnych,
- szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- szkół sportowych i mistrzostwa sportowego,
- innych placówek oświatowych z wyjątkiem tych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Starostwo może również zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie należy do zadań własnych samorządów innych szczebli, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym. Powiaty mogą w uzgodnieniu z kuratorem oświaty zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli, zakłady kształcenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne.

Do zadań samorządu powiatowego jako organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki,



- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Starostwo ustala również plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Samorząd powiatowy posiada także możliwość udzielania dotacji specjalnym niepublicznym szkołom podstawowym i gimnazjom oraz szkołom ponadgimnazjalnym o uprawnieniach szkół publicznych.

Oddziaływanie samorządów powiatowych na kształtowanie kapitału ludzkiego dokonuje się również na podstawie regulacji zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia. Dostępne dla starostwa instrumenty to m.in. udział w organizowaniu szkoleń dla bezrobotnych czy przyznawanie stypendiów bezrobotnym, którzy zdecydowali kontynuować naukę w szkołach ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i na wyższych uczelniach. Pojawia się jednak pytanie, na ile środki finansowe powiatów pozwolą zrealizować ten cel. Konieczne w związku z tym staje się monitorowanie potrzeb edukacyjnych lokalnej społeczności, w tym też ludności wiejskiej. Grupa ta odznacza się bowiem niższym poziomem wykształcenia niż ludność miast, a ponadto wiele osób nie jest klasyfikowanych do grupy bezrobotnych. Niezbędna staje się również ocena realizowanych przez powiaty projektów obejmujących kształtowanie kapitału ludzkiego pod względem ich dostosowania do potrzeb ludności wiejskiej.

### **Samorząd gminny**

Rola samorządu gminy w procesie kształtowania kapitału ludzkiego sprowadza się przede wszystkim do realizacji zadań w zakresie edukacji publicznej<sup>39</sup> na poziomie podstawowym i gimnazjalnym. Zadania te obejmują:

- zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych, szkół podstawowych oraz gimnazjów,
- zakładanie i prowadzenie w porozumieniu z kuratorem oświaty publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych,
- zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci do szkół<sup>40</sup>,

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – Dz.U. Nr 95, poz. 425 z późniejszymi zmianami.

- ustalenie granic obwodów szkół podstawowych i gimnazjów,
- przesyłanie dyrektorom szkół informacji o aktualnym stanie ewidencji dzieci i młodzieży w wieku 3-18 lat.

Gminy są ponadto zobligowane – w ramach działań na rzecz promocji zatrudnienia – do prowadzenia działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowania szkoleń z zakresu rozwoju przedsiębiorczości.

Oddziaływanie samorządów gmin na kapitał ludzki sprowadza się do działań na rzecz podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji ludności. Na poziomie gmin oddziaływanie to jest niejako dwutorowe. Pierwszym elementem jest realizacja powierzonego przez państwo zadania edukacji dzieci i młodzieży na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, drugim – podnoszenie kwalifikacji ludności poprzez zaangażowanie gmin w organizację rozmaitych szkoleń. Z badań terenowych<sup>41</sup> wynika, że 45% gmin współpracowało z różnymi organizacjami zajmującymi się podnoszeniem kwalifikacji ludności. Analiza liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym wykazuje natomiast wyższy poziom tego wskaźnika we wspomnianej grupie niż w pozostałych gminach. Ponadto w gminach, które współpracowały na rzecz rozwoju kwalifikacji społeczności wzrost liczby podmiotów gospodarczych w latach 1995-2001 osiągnął poziom 83%. W pozostałych gminach wzrost ten wynosił tylko 69%. Świadczyć to może o znaczeniu podnoszenia kwalifikacji w kształtowaniu konkurencyjności gmin.

W oddziaływaniu na jakość kapitału ludzkiego gminy nie ograniczały się do współpracy ze stosownymi organizacjami; wykorzystywały również inne instrumenty, o bardziej bezpośrednim charakterze. Najwięcej, bo aż 74% ankietowanych gmin udostępniało bezpłatnie pomieszczenia i sprzęt do przeprowadzania szkoleń. Ponadto 72% gmin gromadziło i rozpowszechniało informacje o możliwościach skorzystania z różnego rodzaju szkoleń i kursów. Trzeba jednak zaznaczyć, że formy te nie wymagały współfinansowania ze strony gminy – dofinansowanie prowadzonych szkoleń odnotowano jedynie w 26% gmin. Na uwagę zasługuje również fakt, że aż 42% gmin było organizatorami lub współorganizatorami kursów i szkoleń. Świadczy to o dość dużej aktywności władz lokalnych w kierunku podnoszenia kwalifikacji lokalnej społeczności. Można mieć pewne zastrzeżenia co do skali tej działalności w poszczególnych gminach, gdyż generalnie niewielki odsetek mieszkańców mógł skorzystać ze szkoleń i kursów. Jednak zarówno gminy zaangażowane w działalność szkoleniową, jak

<sup>40</sup> W zasadzie wszystkim niepełnosprawnym oraz tym, którzy mieszkają w odległości powyżej 3 km, a w przypadku uczniów klasy V i starszych 4 km od szkoły.

<sup>41</sup> Badania terenowe przeprowadzono w 31 urzędach gmin woj. mazowieckiego.

i te, które nie miały żadnych osiągnięć w tym zakresie, wskazywały na podstawową barierę, a mianowicie poziom dochodów nieadekwatny do potrzeb.

Działalność badanych gmin na rzecz podnoszenia kwalifikacji społeczności lokalnej dotyczyła przede wszystkim rolników i pracowników urzędu gminy, w mniejszym stopniu była zaś ukierunkowana na lokalnych przedsiębiorców. Takie podejście jest jednak sprzeczne z prezentowanymi wcześniej priorytetami rozwoju lokalnego badanych gmin, częściowo można je jednak wyjaśnić presją opinii publicznej wynikającą ze struktury zawodowej mieszkańców oraz sytuacją materialną poszczególnych grup (dotyczy to zwłaszcza rolników). Objęcie szkoleniami dość szerokiego grona pracowników urzędów gmin uzasadniane było natomiast koniecznością usprawnienia administracji, zwłaszcza w związku z integracją ze strukturami Unii Europejskiej. Trzeba jednak zwrócić uwagę na zbyt małe zaangażowanie gmin w podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych. Szkolenia tej grupy ludności leżą przede wszystkim w gestii urzędów pracy, które współpracują raczej z powiatami, ale gmina jest z mocy prawa odpowiedzialna za opiekę nad najuboższymi. W jej interesie są więc działania na rzecz poprawy sytuacji materialnej tej grupy osób, gdyż w konsekwencji może to zmniejszyć obciążenia z tytułu różnych świadczeń.

### Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego

Rozwój obszarów wiejskich praktycznie nie może się dokonać bez dobrze ukształtowanego społeczeństwa obywatelskiego. Powodzenie wszelkich działań na rzecz rozwoju zależy bowiem od aktywności społeczeństwa. Dotyczy to zarówno uczestnictwa w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym, jak i realizacji zadań na rzecz ochrony środowiska. Udział społeczności powinien odbywać się w zasadzie na każdym etapie rozwoju, tj. planowania i programowania, realizacji, a także oceny skutków podejmowanych działań. W przeciwnym razie pojawi się problem rozwoju centralnie planowanego. Nie chodzi tu jednak o fakt, że proces rozwoju obszarów wiejskich pozostanie wyłącznie w gestii rządu i poszczególnych ministerstw. Obecne rozwiązania instytucjonalne sankcjonują bowiem udział wszystkich szczebli administracji – zarówno rządowej jak i samorządowej. Problemem będzie natomiast to, że w realizacji działań na rzecz rozwoju zaangażowana będzie jedynie administracja – przy biernej postawie społeczności.

Z działaniami samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych w kierunku kształtowania społeczeństwa obywatelskiego do niedawna utożsamiane były wyłącznie obowiązki związane z:

- pielęgnowaniem polskości oraz rozwojem i kształtowaniem świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowaniem i rozwijaniem tożsamości lokalnej,
- wspieraniem rozwoju kultury oraz sprawowaniem opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalnym wykorzystywaniem,
- organizacją przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Wywiązywanie się samorządów terytorialnych z powyższych obowiązków jest nadal bardzo ważne. Niemniej istotny wkład w kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego mają omawiane wcześniej ustawy: o działalności pożytku publicznego oraz o promocji zatrudnienia. Usankcjonowały one bowiem pewien zakres współpracy samorządów ze społeczeństwem zorganizowanym, np. w formie organizacji pozarządowych. Efektem tego może być również zwiększenie zainteresowania ludności uczestnictwem w działaniach tego typu organizacji.

Z przeprowadzonych w ramach realizacji zadania badań terenowych wynika jednak, że uczestnictwo społeczności lokalnych w działaniach na rzecz rozwoju napotyka na jedną, podstawową barierę. Ludność chcąc aktywnie zaangażować się w rozwiązanie jakiegoś problemu z reguły decyduje się na utworzenie organizacji, która ma się nim zająć, zamiast przystąpić do organizacji już działającej. Efektem tworzenia organizacji ukierunkowanej na rozwiązanie jednego problemu jest bardzo słaba jej pozycja w negocjacjach z władzami lokalnymi, regionalnymi, a zwłaszcza krajowymi. Ponadto po rozwiązaniu problemu lub porażce organizacja taka z reguły zaprzestaje działalności. W przypadku natomiast włączania się ludności w działania organizacji o ugruntowanej już pozycji, szanse na rozwiązanie powstałych problemów są zdecydowanie większe. Jednocześnie pojawia się możliwość znacznie szerszego zaangażowania się ludności w działania rozwojowe. Przewyciężenie tej bariery będzie jednak bardzo trudne. W świadomości ludzi tkwi bowiem głęboko przekonanie o braku zainteresowania innymi problemami, które ich bezpośrednio nie dotyczą.

Zaangażowanie społeczeństwa w działalność na rzecz rozwoju obszarów wiejskich poprzez organizacje pozarządowe jest jednak nieodzowne. Samorządy terytorialne wszystkich szczebli dysponują natomiast instrumentami, którymi mogą oddziaływać na nasilenie tej aktywności. Wynika to chociażby z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005 roku<sup>42</sup>. Ustawa ta definiuje samorządy terytorialne jako podmiot publiczny, a organizacje pozarządowe jako podmiot prywatny. Skutkiem tego jest możliwość realizacji róż-

---

<sup>42</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1420.

nych przedsięwzięć<sup>43</sup> przez organizacje pozarządowe na rzecz samorządów terytorialnych.

## Gospodarka przestrzenna

### Samorząd województwa

Zadaniem samorządu województwa jest kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Odbywa się to za pomocą prowadzonej przez urząd marszałkowski polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego. Plan ten powinien uwzględniać ustalenia strategii rozwoju województwa oraz<sup>44</sup>:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne, w tym kierunki powiązań transgranicznych,
- system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,
- obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania,
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi,
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin,
- ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów oraz właściwego ministra lub sejmik województwa.

Marszałek województwa jest w związku z powyższym odpowiedzialny za realizację regionalnej polityki przestrzennej oraz wdrażanie niektórych założeń polityki rządu w tym zakresie. Ponadto jest on organem administracji geodezyjnej i kartograficznej<sup>45</sup>. Nakłada to m.in. obowiązek prowadzenia ewidencji gruntów, budynków w województwie oraz utrzymanie zasobu kartograficznego. Znaczenie samorządu województwa w gospodarce przestrzennej wynika również z nadrzędnego charakteru wojewódzkich planów zagospodarowania. Oznacza to, że opracowywane przez samorządy lokalne plany zagospodarowania

---

<sup>43</sup> Na podstawie umowy i za wynagrodzeniem.

<sup>44</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. – Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.

<sup>45</sup> Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. – Dz.U. Nr 30, poz. 163 z późniejszymi zmianami.

gmin oraz plany miejscowe muszą uwzględniać założenia planów wojewódzkich.

### **Samorząd powiatowy**

Samorząd powiatowy ma nieco inne kompetencje w zakresie realizacji polityki przestrzennej. Głównym jego zadaniem jest prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego obszaru powiatu. Prawo geodezyjne i kartograficzne stawia starostę również w roli organu geodezyjnego i kartograficznego. Z kolei prawo budowlane<sup>46</sup> obliguje go do realizacji zadań, które wynikają z pełnienia funkcji organu administracji architektoniczno-budowlanej. Wiąże to się z kompetencjami starostwa m.in. w zakresie:

- wydawania pozwoleń na budowę,
- nadzoru nad prowadzonymi pracami budowlanymi,
- odbioru technicznego budynków, których budowa została ukończona,
- ewidencjonowania budowli niewymagających zezwolenia na budowę.

Ważnym, zwłaszcza dla sektora rolnego, zadaniem powiatu w zakresie gospodarki przestrzennej jest przeprowadzanie postępowań scaleniowych lub wymiennych<sup>47</sup>. Postępowania te stanowią zadanie starosty z zakresu administracji rządowej. Z przeprowadzonego w ramach badań terenowych wstępnego rozpoznania wynika jednak, że skala wymiany i scaleń gruntów w Polsce jest dość niewielka. Odpowiedzialności za ten stan nie należy jednak przypisywać starostom. Głównymi przyczynami są tu:

- skomplikowane, czasochłonne i kosztowne (obciążające budżet państwa) procedury,
- nieuregulowana własność gruntów,
- niechęć rolników.

Na szczególną uwagę zasługuje tu nieuregulowana własność gruntów. Jest to bowiem bariera prowadzenia skutecznej polityki zarówno przestrzennej jak i rolnej, której likwidacja wymaga zaangażowania różnych organów administracji publicznej. Niemniej rozwiązanie tego problemu wymaga podjęcia natychmiastowych działań, gdyż obecny stan zdecydowanie utrudnia:

- poprawę rozłogu gospodarstw rolnych,
- obrót gruntami rolnymi,
- rozwój infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym regionalnym i krajowym,

---

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Dz.U. Nr 89, poz. 414 z późniejszymi zmianami.

<sup>47</sup> Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów z dnia 26 marca 1982 r. – Dz.U. Nr 11, poz. 80 z późniejszymi zmianami.

- rozwój budownictwa mieszkaniowego, usługowego i gospodarczego zarówno w rolnictwie jak i w sferze pozarolniczej,
- przekazywanie gospodarstw następcom<sup>48</sup>,
- dokładną analizę i ocenę sytuacji w rolnictwie, które są przeprowadzane przez instytucje naukowo-badawcze.

### **Samorząd gminny**

Zgodnie z artykułem 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>49</sup> kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Realizacja tego zadania ma podstawowe znaczenie dla gospodarki gminy. Opracowanie studium i na jego podstawie miejscowego planu zagospodarowania w dużym stopniu oddziałuje na kierunki dalszego rozwoju, przede wszystkim dlatego, iż ustala się przeznaczenie terenu i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa warunki zabudowy danego terenu. Ponadto, jak podaje ustawodawca w art. 6 powyższej ustawy, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W rzeczywistości zaś oznacza to ograniczenie praw własności na rzecz całej społeczności lokalnej.

Jak już wcześniej wspomniano, będący aktem prawa miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego musi opierać się na opracowanym wcześniej studium, które uwzględnia pewne, specyficzne dla danego terenu uwarunkowania wynikające z:

- dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu,
- stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony,
- stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska,
- przyrody i krajobrazu kulturowego,
- stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia,
- zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia,
- potrzeb i możliwości rozwoju gminy,
- stanu prawnego gruntów,
- występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych,
- występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych,

<sup>48</sup> Formalne przekazanie zastępcy ziemi o nieuregulowanej własności jest niemożliwe.

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.

- występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych,
- występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych,
- stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami,
- zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Na podstawie powyższych uwarunkowań w studium określa się:

- kierunki zmian struktury przestrzennej gminy oraz przeznaczenia terenów,
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy,
- obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk,
- obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- tereny, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- tereny, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> oraz obszary przestrzeni publicznej,
- obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych,
- obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny,
- obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady,



- obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji,
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
- inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Następnie powyższe studium jest podstawą opracowania planu miejscowego, w którym obowiązkowo określa się:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym,
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,
- stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, pobieraną od właściciela nieruchomości z tytułu wzrostu jej wartości w wyniku uchwalenia miejscowego planu.

W przypadku specyficznych uwarunkowań danej jednostki terytorialnej, w miejscowym planie ustala się również:

- granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,
- granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,
- granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji,

- granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>,
- granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych,
- granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady.

Przyjęte przez samorząd rozwiązania w dużym stopniu warunkują więc wszystkie sfery dalszego rozwoju, tj. gospodarczą, społeczną oraz ekologiczną, a także wzajemne relacje między nimi. Oprócz wyznaczania stref służących realizacji celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych gminy, zawarta w planie przestrzennego zagospodarowania koncepcja polityki społecznej może również do pewnego stopnia kształtować sytuację dochodową gminy. Dotyczy to przede wszystkim przeznaczenia znacznego areалу na rozwój budownictwa mieszkaniowego i związanego z działalnością gospodarczą. W konsekwencji gminy uzyskują bowiem zwiększone wpływy zarówno z podatku od nieruchomości jak i podatku dochodowego od osób prawnych oraz fizycznych.

Z badań terenowych wynika jednak, że tego rodzaju polityka jest charakterystyczna przede wszystkim dla gmin położonych wokół dużych ośrodków miejskich. Przykładem może być tu jedna z podwarszawskich gmin, w której w 2000 r. około 2000 ha UR było przeznaczonych pod zabudowę, a w stosunku do kolejnych 900 ha toczyło się postępowanie mające na celu zmianę przeznaczenia. Należy zaznaczyć, że grunty te stanowiły łącznie blisko 50% ogólnego areálu UR tej gminy. Efektem prowadzonej w tej gminie polityki przestrzennej był ubytek ponad 600 ha UR w latach 1995-2000. Uchwalone przed 31 grudnia 2003 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przestały co prawda obowiązywać, ale plany opracowywane obecnie nie wnoszą większych zmian jeśli chodzi o przeznaczanie gruntów pod zabudowę w większości gmin. Ważną kwestią jest natomiast wywiązanie się wszystkich gmin z obowiązku opracowania tych planów. Ich brak jest bowiem barierą dla jakichkolwiek inwestycji.

## Gospodarka zasobami przyrody

### **Samorząd województwa**

Prowadzenie polityki regionalnej, która uwzględnia wartości środowiska przyrodniczego, w tym jego zachowania na potrzeby przyszłych pokoleń, jest jednym z podstawowych zadań samorządu województwa. Ustawa o ochronie

przyrody<sup>50</sup> zobowiązuje bowiem marszałka do uwzględniania wymagań ochrony przyrody, wynikających z polityki ekologicznej państwa w:

- realizowanych programach ochrony środowiska,
- koncepcji przestrzennego zagospodarowania,
- strategii rozwoju województwa,
- planie zagospodarowania przestrzennego.

Celem takiej polityki jest racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Instrumenty służące realizacji tego celu wynikają przede wszystkim z prawa ochrony środowiska<sup>51</sup>. Ustawa ta określa bowiem samorząd województwa jako jeden z organów ochrony środowiska. W ostatnim okresie samorząd województwa przejął część kompetencji, które wcześniej pozostawały w gestii wojewody, w zakresie gospodarowania środowiskiem. Należy tu podkreślić przede wszystkim uprawnienia marszałka w takich dziedzinach jak:

- kontrola i analiza oddziaływania różnych przedsięwzięć na środowisko naturalne,
- gromadzenie i udostępnianie informacji na temat stanu i zmian środowiska.

W kompetencji marszałka jest również kontrola wykonywania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>52</sup>. Jako zadania z tytułu administracji rządowej, w jego gestii jest również opiniowanie i podejmowanie decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej niektórych gleb<sup>53</sup>.

Samorząd województwa jest również dysponentem terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, którego dochody stanowią przede wszystkim opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. Środki funduszu przeznaczone są na poprawę jakości gruntów rolnych, a zwłaszcza na:

- rekultywację na cele rolnicze gruntów, które utraciły lub zmniejszyły wartość użytkową wskutek działalności nieustalonych osób,
- rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych,
- użyźnianie gleb o niskiej wartości produkcyjnej, ulepszanie rzeźby terenu i struktury przestrzennej gleb, usuwanie kamieni i odkrzaczanie,
- przeciwdziałanie erozji gleb i ruchom masowym ziemi na gruntach rolnych, w tym zwrot kosztów zakupu nasion i sadzonek, utrzymanie urządzeń przeciwoerozyjnych w stanie sprawności technicznej,
- budowę i renowację zbiorników wodnych służących małej retencji,

---

<sup>50</sup> Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późniejszymi zmianami.

<sup>51</sup> Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. – Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późniejszymi zmianami.

<sup>53</sup> Z wyjątkiem gleb pochodzenia mineralnego V i VI klasy bonitacyjnej, o których wyłączeniu w zasadzie decyduje wójt lub burmistrz.

- budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych,
- wdrażanie i upowszechnianie wyników prac naukowo-badawczych związanych z ochroną gruntów rolnych,
- wykonywanie badań pól rolnych uzyskiwanych na obszarach ograniczonego użytkowania oraz niezbędnych dokumentacji i ekspertyz z zakresu ochrony gruntów rolnych,
- rekultywację nieużytków i użyźnianie gleb na potrzeby nowo zakładanych pracowniczych ogrodów działkowych,
- zakup sprzętu pomiarowego i informatycznego oraz oprogramowania, niezbędnego do zakładania i aktualizowania operatów ewidencji gruntów oraz prowadzenia spraw ochrony gruntów rolnych, do wysokości 5% rocznych.

Środki funduszu terenowego powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane na rekultywację na obszarze tych gmin, w których powstają dochody Funduszu oraz istnieją warunki uzyskania wzrostu produkcji rolniczej, rekompensującej straty poniesione w wyniku zmniejszenia obszaru.

### **Samorząd powiatowy**

Starosta, podobnie jak marszałek, został postawiony przez ustawodawcę w roli organu ochrony przyrody i środowiska. Główna różnica pomiędzy nimi sprowadza się do obszaru oddziaływania oraz faktu, iż starosta nie jest dysponentem Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Ponadto funkcje kontrolne starosty są znacznie bardziej ograniczone, a podejmowane działania mają w głównej mierze charakter wykonawczy. Przykładem może tu być dość istotna rola samorządu powiatu w procesie rekultywacji gruntów. Starosta może bowiem nakazać rekultywację lub ją przeprowadzić w sytuacji gdy nie jest możliwe wyegzekwowanie tego od podmiotu, który spowodował degradację gruntów. Jest on również zobowiązany do prowadzenia i aktualizacji rejestru informacji o obszarach, na których wystąpiło przekroczenie standardów jakości gleby.

Kompetencje starosty w zakresie ochrony gruntów rolnych są jednak znacznie szersze. Do jego obowiązków należy również prowadzenie co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin w strefach ograniczonego użytkowania. Jeżeli okresowe badania wykażą, że uzyskiwane plody nie nadają się do spożycia lub przetworzenia, kosztami badań obciąża się zakład przemysłowy, a skażone grunty wyłącza się z produkcji. Skutki tych decyzji obciążają zakład przemysłowy odpowiedzialny za skażenie.

### **Samorząd gminny**

Nieco więcej uwagi w zakresie gospodarki zasobami przyrody warto jest poświęcić samorządom gmin. W wielu przypadkach prowadzona przez nie poli-

tyka gospodarcza i środowiskowa wywiera silniejszy wpływ na te zasoby aniżeli samorządów wyższego szczebla. Z analizy obowiązującego prawa wynika, że ustawodawca<sup>54</sup> obliuguje gminę do zapewnienia równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska w przygotowywanym przez nią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jako instrumenty służące osiągnięciu powyższych celów wskazywane są natomiast:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni,
- uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej,
- zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych ochrony środowiska i warunków klimatycznych,
- ustalanie odpowiednich proporcji przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu pozwalających na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i odpowiednich warunków życia,
- określanie sposobów zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka oraz klęsk żywiołowych.

Z tego wynika, że ochrona środowiska jest przede wszystkim problemem lokalnym, gdyż znaczna część zadań w tym zakresie należy do samorządów lokalnych. Władze lokalne zostały zobowiązane z mocy prawa do podejmowania działań w celu zapewnienia społeczeństwu lokalnym odpowiednich warunków ekologicznych, zapewniając właściwą jakość życia.

Liczne zadania gminy w zakresie ochrony środowiska powinny być realizowane poprzez gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W myśl prawa ochrony środowiska istota tego funduszu jest jednak nieco inna niż w przypadku funduszu narodowego oraz wojewódzkiego. Instytucja<sup>55</sup> ta przyjmuje bowiem na poziomie gminy formę organizacyjno-prawną funduszu celowego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. W związku z tym nie musi on posiadać osobowości prawnej, ale musi funkcjonować w postaci wyod-

---

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska., Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami.

<sup>55</sup> Prawo ochrony środowiska określa fundusze ochrony środowiska mianem instytucji.

rębnionego rachunku bankowego. Środki gromadzone przez gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią m.in.:

- 100% wpływów z tytułu kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów,
- 50% wpływów z tytułu kar i opłat za składowanie i magazynowanie odpadów,
- 20% wpływów z tytułu pozostałych kar i opłat związanych z wprowadzaniem do środowiska substancji szkodliwych oraz korzystaniem z zasobów środowiska,
- dotacje z budżetu państwa i funduszy wyższego szczebla.

Pozyskiwane w powyższy sposób środki mogą natomiast być przeznaczone na:

- edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju,
- wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
- wspomaganie innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła,
- realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej,
- urządzenie i utrzymywanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków,
- realizację przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami,
- wspieranie działań przeciwdziałających zanieczyszczeniom,
- profilaktykę zdrowotną dzieci na obszarach, na których występują przekroczenia norm jakości środowiska,
- wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc przy wprowadzaniu przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- wspieranie ekologicznych form transportu,
- działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, szczególnie na prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi położonych na obszarach szczególnie chronionych na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody,
- inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska.

Oprócz przedstawionych powyżej możliwości oddziaływania na środowisko gmina ma również uprawnienia do poddania części swych obszarów ochro-

nie prawnej. Formy ochrony jakie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody<sup>56</sup> pozostają do jej dyspozycji to:

- wyznaczenie obszarów chronionego krajobrazu,
- wprowadzenie ochrony poprzez uznanie za:
  - pomniki przyrody,
  - stanowiska dokumentacyjne,
  - użytki ekologiczne,
  - zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Istotnym instrumentem oddziaływania na rozwój zarówno gospodarczy, jak i ekologiczny jest powierzona samorządom gospodarka gruntami. Gminy mają do wykonania w tym zakresie szereg zadań, mogących prowadzić do powstawania wewnętrznych konfliktów. Z jednej strony, zgodnie z art. 101 prawa ochrony środowiska, są one bowiem zobowiązane do przestrzegania zasady zachowania możliwości produkcyjnego wykorzystania ziemi, z drugiej mają wyznaczyć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tereny, które mogą być wykorzystane pod budownictwo, w tym także związane z działalnością gospodarczą. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>57</sup> nakłada co prawda obowiązek wykorzystania w pierwszej kolejności nieużytków na powyższe cele, ale ich ograniczone zasoby bądź lokalizacja zmuszają gminę do przeznaczania pod zabudowę gleb lepszych. I chociaż w przypadku użytków rolnych z klas bonitacyjnych I-IV oraz gleb pochodzenia organicznego klas V-VI decyzję o wyłączeniu z produkcji rolnej podejmuje administracja publiczna wyższych szczebli, decyzja ta następuje z reguły w odpowiedzi na uzasadniony wniosek władz lokalnych. Wynika z tego, że w skrajnych przypadkach rozwój gospodarczy może następować kosztem środowiska naturalnego, na skutek przyjętych przez władze samorządowe priorytetów w lokalnej polityce rozwoju.

Z przeprowadzonych badań opinii przedstawicieli władz lokalnych wynika, że cele ekologiczne rozwoju lokalnego znajdowały się znacznie niżej w hierarchii ważności niż cele gospodarcze i społeczne. Ich zdaniem rozwój gospodarczy i społeczny w większym stopniu przyczynia się do poprawy konkurencyjności danej jednostki niż rozwój ekologiczny. Trzeba również podkreślić, że stan środowiska naturalnego w badanych gminach został oceniony dość wysoko, tj. na 4 pkt. w 5-punktowej skali ocen. Konsekwencją prezentowanej hierarchii celów oraz oceny środowiska przyrodniczego były podejmowane działania, a w zasadzie rozwiązania na rzecz jego poprawy i utrzymania. Generalnie sprowadzały się one do wywiązywania się z przedstawionych wcześniej obowiązków ustawowych. Ponadto działania na rzecz środowiska naturalnego były

---

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 114, poz. 492 z późniejszymi zmianami.

<sup>57</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późniejszymi zmianami.

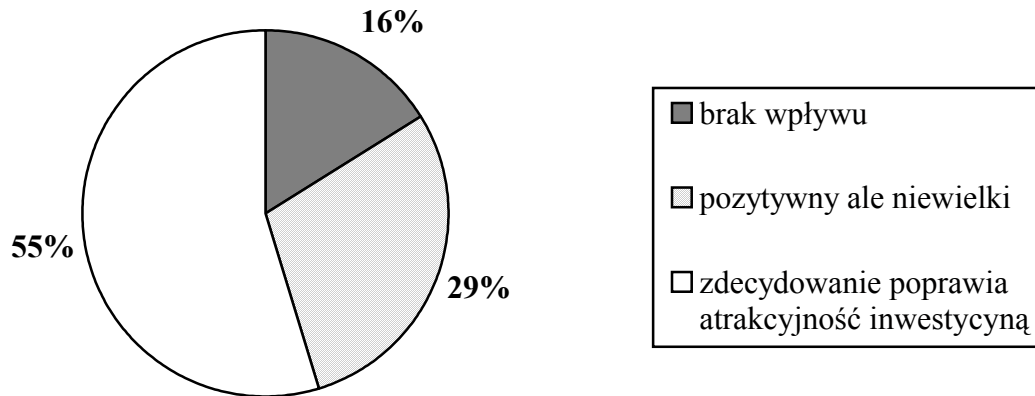
przede wszystkim utożsamiane z inwestycjami w rozwój infrastruktury technicznej, a zwłaszcza w odprowadzanie, składowanie i utylizację odpadów stałych oraz płynnych.

W trakcie badań terenowych odnotowano jednak pewne specyficzne rozwiązania, które mają swój efekt środowiskowy. Otóż w dwu gminach na wniosek samorządów poddano pod ochronę prawną – w formie obszarów chronionego krajobrazu i użytków ekologicznych – tereny o łącznej powierzchni 8,5 ha. Jest to dość niewielka powierzchnia, jednak korzystanie samorządów z tych form ochrony środowiska nie jest rozpowszechnione. Ich stosowanie świadczy natomiast o rosnącej świadomości ekologicznej władz lokalnych i coraz szerszym ich zaangażowaniu w ochronę walorów miejscowego środowiska. Ponadto środowisko przyrodnicze uważane jest za czynnik zwiększający atrakcyjność inwestycyjną terenu (rys. 6). W opinii przedstawicieli samorządów aż 55% badanych gmin, dobry stan środowiska naturalnego znacznie zwiększa atrakcyjność terenu. Zdaniem 52% respondentów również stosunkowo rygorystyczne uregulowania lokalne w zakresie ochrony środowiska, a także ich egzekwowanie przez władze gminy nie zniechęcają przedsiębiorców do podejmowania działalności gospodarczej.

Jak już zaznaczono, oddziaływanie samorządu gminy na środowisko naturalne ujawnia się również w procesie gospodarowania gruntami, w tym także użytkami rolnymi. Wyłączanie gleb z rolniczego użytkowania na cele nierolnicze można w zasadzie określić mianem procesu naturalnego, dokonującego się w praktyce od zarania dziejów. W tym kontekście trudno jest również kwestionować jego zasadność. Pojawia się jednak kwestia racjonalności zarządzania zasobami ziemi rolniczej i związany z nią problem wyłączania z produkcji rolnej gleb o dużej przydatności rolniczej. Za gleby o dużej przydatności rolniczej uznaje się tu gleby zaliczane do klas bonitacyjnych od I do IV. Wiele gmin realizując swe cele gospodarcze przeznacza tego rodzaju gleby na cele nierolnicze i nieleśne. Potwierdzają to również badania terenowe: w ciągu ostatnich 5 lat, aż w 22% ankietowanych gmin dokonano odrolnienia gleb klas I-IV. Zauważa się także, że gleby o wyższej przydatności rolniczej odrolniano zwykle w gminach o lepiej rozwiniętej działalności gospodarczej. Ograniczony areal gleb klasy V i VI, jak również ich rozmieszczenie na terenie jednostki mogą jednak powodować nasilenie tego rodzaju procesów, zwłaszcza w gminach o większym tempie wzrostu gospodarczego. W praktyce procesom takim podlegają przede wszystkim gminy położone w sąsiedztwie większych ośrodków miejskich.



Rys.6. Wpływ stanu środowiska naturalnego na atrakcyjność inwestycyjną gminy w opinii przedstawicieli samorządu gminy



Źródło: badania ankietowe 2003.

Uprawnienia decyzyjne samorządu gminy dotyczące środowiska naturalnego dają również możliwość kształtowania tzw. *otwartej przestrzeni*. Ciekawe jest tu spostrzeżenie gubernatora stanu Utah, który określił otwartą przestrzeń generalnie jako różne rzeczy dla różnych ludzi<sup>58</sup>. W tym kontekście za otwartą przestrzeń można uznać zasoby ziemi rolniczej położone wokół dużych aglomeracji miejskich, które nie powinny podlegać procesowi urbanizacji z uwagi na konieczność zaspokajania różnych, a nie tylko mieszkaniowych potrzeb ludzkich. Wśród celów zachowania otwartej przestrzeni należy wymienić 4 podstawowe<sup>59</sup>:

- zachowanie ziemi rolniczej do celów produkcyjnych,
- zachowanie ziemi w celu zaspokojenia potrzeb ludzkich wyższego rzędu takich jak turystyka, rekreacja, doznania estetyczne,
- zachowanie obszarów o wysokiej wartości środowiska naturalnego,
- zachowanie istniejących ekosystemów.

Zachowanie otwartej przestrzeni, czyli zasobów użytków rolnych wokół miast wiąże się ściśle również z ochroną różnorodności biologicznej i specyficznego krajobrazu. Ziemia jest w tym przypadku dobrem publicznym, co

<sup>58</sup> Western Governors' Association, 1997. *The Land of Wide Open Spaces: Setting an Open Lands Conservations for the West*. Conference Proceeding. Denver, CO. Summary of 1997.

<sup>59</sup> Hollis, L.E. and Fulton, W. 2002. *Open Space Protection: Conservation Meets Growth Management*. Discussion Paper Prepared for the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

oznacza, że korzyści wynikające z ochrony są dostępne dla wszystkich. Jest to więc swego rodzaju przeciwwaga dla czysto rynkowego podejścia do ziemi rolniczej, szczególnie z uwagi na jej atrakcyjne położenie. Rolnicy, ludność wiejska w szerokim ujęciu, a często również władze lokalne i lokalne grupy gospodarcze, traktują ziemię rolniczą jako jeden z głównych czynników poprawy własnej sytuacji finansowej. Planowanie przestrzenne daje samorządom gmin możliwość kompleksowych rozwiązań w tym zakresie, zachowanie otwartej przestrzeni jest jednak dla gmin zagadnieniem nowym. Regulacje wynikające z planu przestrzennego zagospodarowania stanowią wyłącznie ograniczenia korzystania z zasobów środowiska. Innymi słowy ograniczają one prawa własności nieruchomości. Niedostatecznie uregulowany jest natomiast system rekompensat np. dla właścicieli ziemi z tytułu możliwości utraconych w wyniku stosowania tych ograniczeń. Jeśli bowiem gmina może uzyskiwać dodatkowe dochody w wyniku wzrostu wartości ziemi z tytułu przeznaczania jej w miejscowych planach przestrzennego zagospodarowania pod zabudowę, to logiczne wydaje się opracowanie systemu rekompensat w przypadku podlegania określonych terenów bardziej restrykcyjnym przepisom ochrony środowiska.

### *Samorząd gospodarczy*

Samorząd gospodarczy w ujęciu prawnym stanowi wyraz zdecentralizowanej administracji publicznej w dziedzinie życia gospodarczego. Ramy prawne samorządowi nadaje ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych i samorządzie zawodowym<sup>60</sup>, oraz ustawa z 22 marca 1989 o rzemiośle<sup>61</sup>. Obecnie jest przygotowywany projekt ustawy o samorządzie gospodarczym. Jednak dotychczasowe próby utworzenia samorządu gospodarczego jako podmiotu prawa publicznego do chwili obecnej nie zakończyły się sukcesem.

Samorząd gospodarczy powinien reprezentować środowiska przedsiębiorców i poprzez działania na rzecz przedsiębiorców wspiera rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Przynależność do samorządu jest dobrowolna, co nie zapewnia powszechnej reprezentacji środowiska. Zgodnie z tym to nie jest samorządowa organizacja przedsiębiorców, nie spełnia bowiem podstawowych kryteriów samorządu, czyli powstania w drodze ustawy przymusowego charakteru członkostwa. Tylko obligatoryjna przynależność mogłaby przyczynić się do umocnienia podmiotowości samorządowej jej członków i przekazania wielu zadań publicznych z zakresu działalności gospodarczej do realizacji samorządu

---

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 195 z późniejszymi zmianami.

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 17, poz. 92 z późniejszymi zmianami.

gospodarczego. Samorząd gospodarczy nie jest więc równorzędnym partnerem administracji rządowej, ani samorządu terytorialnego. W związku z tym, jego rola jest niedoceniana w wielu aspektach rozwoju obszarów wiejskich, m.in. w:

- opracowaniu strategii rozwoju terenu,
- współorganizowaniu instytucji wspierających biznes,
- współorganizowaniu specjalnych obszarów gospodarczych (inkubatory, parki technologiczne).

Działa poprzez organizacje przedsiębiorców skupionych w:

- samorządzie rzemiosła (cechy, izby rzemieślnicze, Związki Rzemiosła Polskiego),
- samorządzie zawodowym podmiotów gospodarczych (izby branżowe, izby handlowo-usługowe),
- izbach gospodarczych.

W tej strukturze organizacji samorządu gospodarczego największą rolę w rozwoju obszarów wiejskich odgrywają izby gospodarcze. W kraju są 62 izby gospodarcze; najwięcej (14) w woj. mazowieckim, najmniej (1) w woj. lubuskim, opolskim, podlaskim, łódzkim i świętokrzyskim. Głównym zadaniem izb gospodarczych o charakterze regionalnym czy lokalnym jest wspieranie rozwoju gospodarczego danego terenu. Nadzór nad działalnością izb gospodarczych sprawuje minister właściwy ze względu na przedmiot działania izby lub wojewoda, właściwy dla siedziby izby. Izby gospodarcze, podobnie jak i inne organizacje samorządu gospodarczego, mogą zrzeszać się w Krajowej Izbie Gospodarczej.

### Krajowa Izba Gospodarcza

Nadrzędną organizacją izb gospodarczych jest Krajowa Izba Gospodarcza działająca na podstawie ustawy z dn. 30 maja 1989 r.<sup>62</sup> zrzeszająca około 150 organizacji (izby gospodarcze lub inne organizacje gospodarcze bądź społeczne), której przedmiotem działania jest wspieranie rozwoju gospodarczego krajowych przedsiębiorstw reprezentujących wiele branż.

Według statutu Krajowej Izby Gospodarczej jej główne kompetencje to:

- reprezentowanie interesów swoich członków i podmiotów gospodarczych wobec organów państwowych, organizacji krajowych i samorządowych,
- organizowanie i wspieranie wszelkich działań na rzecz rozwoju i podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki,
- wspieranie przedsiębiorczości opartej na wysokiej konkurencyjności,

---

<sup>62</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 195.

- ocenianie działalności podejmowanych przez władzę państwowe i samorządowe (opiniowanie projektów, ustaw),
- reprezentowanie interesów polskich przedsiębiorców w stosunku do władz rządowych,
- organizowanie kursów i szkoleń,
- integrowanie środowiska przedsiębiorców.

Problemy wynikające z niedostosowania kompetencji to:

- brak sprawnie funkcjonującego modelu izb gospodarczych, który by uwzględniał wyraźną decentralizację, o podstawowym szczeblu wojewódzkim (Izby Regionalne) działającym na bazie oddziałów powiatowych;
- brak możliwości wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, a jedynie wyrażenie opinii o aktach prawnych;
- brak uczestnictwa regionalnych i lokalnych izb gospodarczych w tworzeniu planów strategii regionu, powiatu i gmin.

### *Samorząd rolniczy*

Podstawową organizacją samorządu rolniczego są izby rolnicze, które zostały powołane ustawą o izbach rolniczych z dnia 14 grudnia 1995 r.<sup>63</sup>, działają na podstawie uchwalonego statutu. W kraju działa 16 izb wojewódzkich. W każdej wojewódzkiej izbie rolniczej funkcjonują oddziały powiatowe. W badanych województwach działa:

- w podlaskim – 14 powiatowych oddziałów izb rolniczych: Augustów, Białystok, Bielsk Podlaski, Grajewo, Hajnówka, Kolno, Łomża, Mońki, Sejny, Siemiatycze, Sokółka, Suwałki, Wysokie Mazowieckie, Zambrów;
- w mazowieckim – 6 oddziałów Ciechanów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Warszawa;
- w warmińsko-mazurskim – 19 oddziałów: Bartoszyce, Braniewo, Działdowo, Elbląg, Ełk, Giżycko, Gołdap, Iława, Kętrzyn, Lidzbark, Mrągowo, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olecko, Olsztyn, Ostróda, Pisz, Szczytno, Węgorzewo.

Członkami izb rolniczych z mocy ustawy są:

- osoby fizyczne i prawne, które są płatnikami podatku rolnego,
- osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów produkcji rolnej, zamieszkujące obszar danego województwa,

---

<sup>63</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3, z 1997 r. Nr 121, poz. 770 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1126, a także zmiana ustawy o izbach rolniczych z dnia 21 czerwca 2001 r. – Dz.U. Nr 81, poz. 875.

- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w spółdzielniach wkłady gruntowe.

Inaczej mówiąc dotyczy to podmiotów, które spełniają „kryterium producenta rolnego”. Podstawowym celem, dla którego zostały założone izby rolnicze jest stworzenie polskiemu rolnictwu stabilnych i przejrzystych warunków do dalszego funkcjonowania i rozwoju.

Szczegółowe zadania izb rolniczych określa również ustawa o izbach rolniczych, a są to:

- **zadania w zakresie polityki rolnej:** sporządzanie analiz, opinii z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego; występowanie do organów administracji rządowej w województwie i organów samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych; ochrona rynków rolnych oraz opiniowanie projektów przepisów; prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego oraz poprawy warunków zbytu płodów rolnych i produktów rolnych; prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej;
- **zadania w zakresie doradztwa rolniczego:** usługi na rzecz działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów; merytoryczna i prawna pomoc rolnikom, którzy organizują się w grupy producenckie; prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach; szkolenia w zakresie wypełniania wniosków o płatności powierzchniowe i kwoty mleczne;
- **zadania w zakresie oświaty rolniczej:** podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie, kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania w działalności gospodarczej; współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze i wspieranie ich działalności; inicjowanie powstania nowych szkół i zmian w programach nauczania, kształtowanie świadomości ekologicznej producentów rolnych;
- **zadania organizacyjne:** inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych i leśnych; promowanie eksportu produktów rolnych, współpraca z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego; działanie na rzecz rozwoju infrastruktury; udział w opracowaniu strategii rozwoju województwa, powiatu i gminy oraz poprawy struktury agrarnej.

Wynika z tego, że zadania izb rolniczych dotyczą współdziałania w rozwiązywaniu wielu spraw społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich.

Z uwagi na szeroki zakres działań izby wkraczają również w działalność innych organizacji rolniczych, co zmniejsza skuteczność rozwiązania problemu na obszarach wiejskich. Kwestia ta wymaga uporządkowania i koordynacji w realizacji statutowych zadań jednostek samorządowych.

Izby mogą także wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, przekazywane ustawami lub na zasadzie porozumień z organami administracji rządowej i samorządowej. Współpracują również z innymi organizacjami rolniczymi, związkami zawodowymi i zrzeszeniami branżowymi rolnictwa oraz szkołami rolniczymi.

Z analizy działalności statutowej izb rolniczych oraz badań empirycznych izb wojewódzkich (Mazowieckiej, Podlaskiej i Warmińsko-Mazurskiej) wynika, że ich kompetencje, przy tak dużym zakresie działań, są niewielkie. Źródłem tej dysproporcji są:

- niewystarczające są instrumenty prawne, materialne i finansowe działania,
- organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego nie mają obowiązku zasięgania opinii w izbach rolniczych co do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Izby rolnicze są i powinny być najważniejszą organizacją samorządu rolniczego na obszarach wiejskich. Rolnicy dostrzegają potrzebę jego istnienia i opowiadają się za izbami rolniczymi jako organizacjami publicznoprawnymi o charakterze obligatoryjnym. W związku z tym zmiany powinny iść w kierunku przyznania izbom większych kompetencji oraz instrumentów finansowych i rzeczowych.

### Krajowa Rada Izb Rolniczych

Naczelnym organem izb rolniczych jest Krajowa Rada Izb Rolniczych, która działa na podstawie ustaw o izbach rolniczych oraz własnego statutu. Według statutu do Krajowej Rady Izb Rolniczych należy:

- reprezentowanie izb przed organami państwa oraz organizacjami i instytucjami działającymi na rzecz i w otoczeniu rolnictwa na szczeblu krajowym;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz założeń i programów polityki rolnej, w tym projektów rozporządzeń i uchwał rządu,
- przedstawianie właściwym organom administracji państwowej wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie,
- udzielanie izbom pomocy w wykonywaniu ich zadań.

Aby wzmocnić działalność samorządu gospodarczego i rolniczego na obszarach wiejskich Krajowa Izba Gospodarcza i Krajowa Rada Izb Rolniczych

podpisały porozumienie, którego celem jest podejmowanie działań na rzecz tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości polskiego rolnictwa oraz zapewnienia trwałego i pomyślnego rozwoju gospodarczego.

### 2.2.2. Organizacje prywatne

W procesie rozwoju obszarów wiejskich znaczną rolę odgrywają również organizacje prywatne. Powstają w wyniku zrzeszania się (formalnie lub nieformalnie) w grupy osób podejmujących wspólne działania. Organizacje zrzeszające się w sposób formalny to: spółdzielnie, spółki, związki rzemiosł, natomiast w sposób nieformalny – to organizacje wzajemnej pomocy. Ze względu na zakres działalności spółdzielnie odgrywają nadal największą rolę w rozwoju obszarów wiejskich.

#### *Spółdzielnie*

Spółdzielnia jest to dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność<sup>64</sup>. Opiera swoją działalność na wartościach etycznych, samopomocy, samoopowiedzialności, demokracji, równości, uczciwości, sprawiedliwości i solidarności. Podstawą prawną działalności spółdzielni, obok ogólnych przepisów<sup>65</sup> jest ustawa z dnia 16 września 1982<sup>66</sup> i z czerwca 2004 r.<sup>67</sup> oraz normy zawarte w statucie spółdzielni.

Spółdzielnie działają w strukturach organizacyjnych:

- Krajowa Rada Spółdzielczości,
- związki (krajowe i regionalne),
- fundacje,
- agencja Rozwoju Spółdzielczości,
- lokalne spółdzielnie i stowarzyszenia.

---

<sup>64</sup> I. Drozd-Jaśniewicz, A.P. Wiatrak, *Spółdzielczość wiejska w gospodarce rynkowej (uwagowania działania i zmian)*, Warszawa 2003, s.15.

<sup>65</sup> kodeks cywilny, kodeks spółek handlowych.

<sup>66</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 210.

<sup>67</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1694.

## Spółdzielczość o zasięgu krajowym

Naczelnym organem spółdzielczości jest Krajowa Rada Spółdzielczości działająca na podstawie ustawy o spółdzielczości i statutu. Według statutu, celem Krajowej Rady Spółdzielczości jest:

- tworzenie warunków rozwoju spółdzielczości,
- upowszechnianie idei spółdzielczego gospodarowania,
- integrowanie organizacji spółdzielczych,
- wpływanie na zapewnienie przestrzegania legalności, gospodarności i rzetelności prowadzenia działalności przez organizacje spółdzielcze.

Do zadań Krajowej Rady Spółdzielczości należy:

- reprezentowanie polskiego ruchu spółdzielczego w kraju i za granicą,
- współdziałanie z naczelnymi organami państwowymi w sprawach dotyczących ruchu spółdzielczego,
- inicjowanie i opiniowanie aktów prawnych dotyczących spółdzielczości i mających dla niej istotne znaczenie,
- badanie i ocena form, warunków, kierunków oraz wyników działalności ruchu spółdzielczego i przedstawienie informacji i wniosków naczelnym organom państwowym,
- organizowanie działalności naukowo-badawczej, szkoleniowej i informacyjnej, propagowanie działalności kulturalno-oświatowej członków, podejmowanie inicjatyw związanych z rozwojem ruchu spółdzielczego w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym rozwoju spółdzielczości uczniowskiej oraz kształtowanie sprzyjających warunków do rozwoju ruchu spółdzielczego,
- inicjowanie i rozwijanie współpracy międzyspółdzielczej i szerzenie idei spółdzielczego współdziałania,
- organizowanie postępowania rozjemczego w sporach między organizacjami spółdzielczymi,
- współdziałanie ze związkami rewizyjnymi w realizacji zadań wynikających z ustawy – prawo spółdzielcze,
- wykonywanie funkcji związku rewizyjnego, przewidywanych w ustawie – prawo spółdzielcze, w stosunku do spółdzielni nie zrzeszonych w takich związkach,
- nadawanie uprawnień lustracyjnych oraz przeprowadzanie lustracji związków spółdzielczych,
- wydawanie Monitora Spółdzielczego,
- prowadzenie rejestru spółdzielni i rejestru związków spółdzielczych,
- wykonywanie innych zadań przewidywanych w prawie spółdzielczym i innych ustawach oraz zleconych przez Kongres Spółdzielczości.



## Spółdzielnie o zasięgu lokalnym

W warunkach gospodarki rynkowej spółdzielnie wiejskie powinny realizować następujące zadania<sup>68</sup>:

- przeciwdziałać ujemnym skutkom gospodarki rynkowej, współtworzyć lokalne rynki, a w tym infrastrukturę gospodarczą, by bronić interesów członków, szczególnie przeciwdziałać nierównościom ekonomicznym i społecznym, wykorzystywać lokalne surowce i miejscowe zasoby pracy;
- ograniczać na rynku rolę pośredników, przechwytyjących część dochodów oraz bronić członków przed agresywnymi działaniami niektórych podmiotów gospodarczych;
- zaspokajać szeroko pojęte potrzeby członków, gdyż celem spółdzielni jest maksymalizacja korzyści członków;
- scalać rozproszone środki finansowe ludności i przyciągać kapitał z zewnątrz dla realizacji wspólnych celów, co przy braku środków na obszarach wiejskich może stymulować rozwój gospodarczy i pozwalać na organizację miejsc pracy pozarolniczej, organizować przetwórstwo rolne oraz drobną wytwórczość;
- prowadzić, obok ukierunkowanych na maksymalizację zysku, działalność nastawioną na zaspokojenie potrzeb ludności zrzeszonej w spółdzielni, aby wzbogacać pluralizm w gospodarce i spełniać rolę równoważącą, łagodzić tendencje monopolistyczne, doskonalić konkurencję, a w konsekwencji dynamizować rozwój lokalny;
- przeciwdziałać dezintegracji społeczności lokalnych, wdrażać zasady demokracji i solidarności społecznej, co przyczyni się do stworzenia warunków życia na wsi.

Tabela 1. Liczba spółdzielni zrzeszonych w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych w badanych województwach w 2004 roku

Województwo	Spółdzielnie Kółek Rolniczych	Spółdzielnie Usług Rolniczych	Inne	Razem
Polska	788	82	13	883
mazowieckie	94	16	21	131
podlaskie	7	10	1	18
warmińsko-mazurskie	9	6	9	24

Źródło: Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych.

<sup>68</sup> A. Kożuch: *Spółdzielczość wiejska jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, [w:] *Pozafinansowe czynniki rozwoju obszarów wiejskich*, pod red. J. Kobyłeckiego, Siedlce 2004, s. 38.

Na spółdzielczości wiejskiej spoczywa wiele funkcji i zadań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które trudno byłoby wypełnić innym podmiotom. Stanowi to ważny wkład w ożywienie ekonomiczne, a tym samym tworzenie nowych miejsc pracy. Spółdzielnie są ważną częścią lokalnych społeczności i ich gospodarki. Realizacja wymienionych zadań zależy od rodzaju spółdzielni i od przyjętych zasad spółdzielczości. W niniejszym raporcie przedstawiono Spółdzielnie Kółek Rolniczych oraz Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne, które odgrywają znaczną rolę w rozwoju lokalnym.

Z uwagi na brak danych w ujęciu regionalnym, analizę działalności spółdzielni według tych branż przedstawiono na podstawie badań ankietowych. W działalności badanych spółdzielni dominują zadania związane z zaspokajaniem potrzeb ich gospodarstw domowych i rolnych. Obecnie zakres ich działalności wykracza poza tradycyjną działalność, jaką była obsługa rolnictwa (organizacja zbytu i przetwórstwa płodów rolnych, zaopatrzenie gospodarstw rolnych w środki produkcji). Poszukuje się innych pól działalności, co wiąże się dążeniem do poprawy sytuacji ekonomicznej i społecznej członków spółdzielni. Nowymi polami działalności – organizacja działalności agroturystycznej, organizowanie zbytu produktów ekologicznych i opieka nad ludźmi starszymi – zajmuje się niewielka część (około 5%) badanych spółdzielni.

W ostatnich latach nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji ekonomicznej rolniczych spółdzielni wiejskich. Z odpowiedzi uzyskanych w trakcie badań ankietowych wynika, że na słabszą sytuację ekonomiczną badanych spółdzielni największy wpływ miały czynniki zewnętrzne, tj. zła polityka państwa (35% ankietowanych spółdzielni). Przejawiało się to między innymi w likwidacji związków spółdzielczych (ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r.), która spowodowała, że spółdzielnie zostały pozostawione same sobie. Znaczny odsetek twierdzi, że słabość finansowa spółdzielni jest wynikiem działania konkurencyjnych firm (21%), jak również dużego obciążenia podatkowego (15%). Tylko nieliczni uważali, że przyczyna może tkwić również wewnątrz spółdzielni.

Przyczyny pogorszenia się sytuacji ekonomicznej spółdzielni:

- |                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| - polityka państwa                    | 35%, |
| - rozwój konkurencyjnych firm         | 21%, |
| - brak więzi członków ze spółdzielnią | 7%,  |
| - zbyt duże obciążenie finansowe      | 15%, |
| - spadek popytu na towary i usługi    | 13%, |
| - prywatyzacja handlu i usług         | 6%,  |
| - błędy w kierowaniu spółdzielnią     | 2%,  |
| - brak zaangażowania pracowników      | 1%.  |

Z badań wynika również, że większość spółdzielni nie podjęła próby zmodernizowania swojej działalności i dostosowania się do gospodarki rynkowej. Za główny powód podają kłopoty finansowe (zbyt drogie kredyty), pozbawienie doradztwa oraz brak więzi z producentami i innymi spółdzielniami. Jednak lokalny charakter spółdzielni oraz silne związki ze społecznością lokalną i jej potrzebami czynią ją ważnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich. Szczególnie jest to widoczne na obszarach rolniczych, gdzie wzrasta konkurencyjność spółdzielni wobec innych organizacji.

### *Banki spółdzielcze*

Według stanu na 2004 r. w spółdzielczym sektorze bankowym działało 596 banków, z których 595 było zrzeszonych w 3 strukturach (Bank Polskiej Spółdzielczości S.A., Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. i Mazowiecki Bank Regionalny S.A.). Działają one na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>69</sup> oraz ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>70</sup>.

W rękach banków spółdzielczych na koniec 2004 r. było 28,8% placówek sektora bankowego w Polsce, a liczba zatrudnionych w nich osób stanowiła 18,4% ogólnego zatrudnienia w sektorze. Swoje siedziby mają one przede wszystkim w miastach, małych miasteczkach i gminach, ale poprzez swoje oddziały, filie i punkty kasowe docierają do najmniejszych miejscowości w kraju.

Tabela 2. Liczba banków według zrzeszeń w 2004 roku

Bank zrzeszający	Polska	Województwa		
		mazowieckie	podlaskie	warmińsko-mazurskie
Bank Polskiej Spółdzielczości S.A.	358	37	26	17
Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A.	157	3	-	2
Mazowiecki Bank Regionalny S.A.	80	50	6	2
Razem	595	90	32	21

Źródło: Raport GINB o bankach spółdzielczych w 2004 r. Głos Banków Spółdzielczych 16/2005, [www.bs.net.pl](http://www.bs.net.pl)

<sup>69</sup> Dz.U. Nr 119, poz. 1252.

<sup>70</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 1303

Tabela 3. Liczba placówek banków spółdzielczych w Polsce

Stan na koniec	Centrale	Oddziały	Pozostałe placówki	Ogółem
2002	605	1262	1179	3046
2003	600	1275	1287	3162
2004	596	1298	1489	3383

Źródło: Raport GINB o bankach spółdzielczych w 2004 r. Głos Banków Spółdzielczych 16/2005.

Rolę banków spółdzielczych jako organizacji finansowych w regionie o przewadze ludności wiejskiej należy rozpatrywać przez pryzmat lokalności środowiska działania, o której decydują:

- tradycja rozwoju spółdzielczości, w tym zwłaszcza spółdzielczości bankowej,
- postrzeganie banku spółdzielczego jako „nasz bank”,
- dobra znajomość kredytoodbiorców – co pozwala wypełniać jedną z głównych form działalności z mniejszym ryzykiem,
- ścisła współpraca z samorządem terytorialnym i innymi lokalnymi organizacjami,
- świadczenie innych usług na rzecz społeczności lokalnej.

Klientami tych banków jest głównie społeczność lokalna oraz samorządy terytorialne. Spółdzielczy sektor bankowy obsługuje obecnie około 60% budżetów gmin. Usługi te realizowane są głównie na podstawie umów wieloletnich. W ten sposób bank uczestniczy merytorycznie w zarządzaniu budżetem samorządu, tym samym współtworzy plany rozwoju lokalnego. Uczestnicząc w tworzeniu planów rozwoju bank poszerza swoje relacje z otoczeniem, tj. innymi organizacjami działającymi na rzecz rozwoju lokalnego (biznesem, izbami rolniczymi, itp.), które w ten sposób mogą stać się nowymi członkami banku spółdzielczego.

Wiele banków spółdzielczych pełni również funkcje doradczą wobec samorządów w zakresie prawa publicznego, zasad gospodarki finansowej samorządów, finansowania projektów inwestycyjnych oraz organizuje obsługę emisji obligacji komunalnych, udziela gwarancji kredytowych, pomaga w restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych, itp.

Dobłą formą promowania i budowania autorytetu banków spółdzielczych wśród klientów jest wspieranie lokalnych inicjatyw przez przeznaczenie środków finansowych na cele społeczne. Banki finansują przedsięwzięcia kulturalne, sportowe, zakupują sprzęt sportowy dla szkół. Te formy aktywności w środowisku lokalnym sprawiają, że banki spółdzielcze uzyskują opinię instytucji żyjącej problemami mieszkańców. Inaczej mówiąc lokalne banki spółdzielcze są waż-

nymi partnerami samorządu terytorialnego w inicjowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, jak również zarządzaniu zasobami finansowymi gminy.

Analizując rozmieszczenie banków spółdzielczych możemy stwierdzić, że jest to ściśle związane z rozwojem gospodarczym poszczególnych obszarów.

Poważną szansą dla lokalnej bankowości jest integracja Polski ze strukturami europejskimi. Banki spółdzielcze mogą odegrać dużą rolę w aktywizacji uboższych regionów jako pośrednik w przepływie środków unijnych, otrzymywanych w ramach realizacji programów polityki regionalnej i rolnej. W tej sytuacji ważna jest sprawność banków spółdzielczych, ponieważ od nich zależeć będzie skuteczność wykorzystania funduszy. Sprawność lokalnych banków spółdzielczych w dużym stopniu zależy od wsparcia kapitałowego oraz organizacyjnego banku wyższego szczebla na zasadach biznesowych, a także od zaspakajania popytu na usługi finansowe społeczności lokalnej i innych organizacji.

### *Spółki*

Nie jest dostępna statystyka co do liczby spółek działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W badaniach ankietowych przebadano 29 spółek, co stanowi około 12% badanych organizacji. Zlokalizowane są one głównie w miastach i nie posiadają wydzielonych jednostek organizacyjnych. Jako najważniejsze pole swoich działań wskazały one wspieranie działalności gospodarczej pozarolniczej, jak i rolniczej. Dlatego liczba wskazań w tym obszarze działań osiąga wartości maksymalne.

Tabela 4. Pola działań badanych spółek

Pola działań	Procent wskazań
Informowanie o nowych technologiach	63,0
Informowanie o organizacjach wspierających MŚP	44,8
Przygotowanie wniosku o dotacjach	79,3
Przygotowanie dokumentów o kredyt	75,8
Opracowanie materiałów promocyjnych	58,6
Szkolenia i kursy przekwalifikowujące	82,7
Przygotowanie wniosku o dotacje (dopłaty bezpośrednie)	34,4
Zarządzanie projektami (w przypadku samorządu)	6,8
Tworzenie programów lokalnych	55,1
Promocja potencjału gmin	48,2
Opiniowanie planów przestrzennego zagospodarowania	44,8
Edukacja z zakresu ekologii i rozwoju zrównoważonego	37,9

*Źródło: badania ankietowe.*

Stosunkowo rzadkim obszarem działań spółek jest ochrona zdrowia, opieka społeczna i edukacja – około 9%. Swoją działalność badane spółki prowadzą w 70% na rzecz osób indywidualnych. Analizując zasięg działalności w zależności od siedziby spółki można stwierdzić, że świadczą swoje usługi głównie na terenie gminy lub powiatu. Średnie obroty finansowe spółek wahały się w przedziale od 500 tys. do 1 mln. Około 90% spółek zatrudnia 2-5 osób.

### **2.2.3. Organizacje pozarządowe w rozwoju obszarów wiejskich**

#### *Organizacje pozarządowe – strategiczne wyzwanie dla społeczeństwa wiejskiego*

W społeczeństwie obywatelskim łatwiej jest dynamicznie kreować rozwój obszarów wiejskich. Warto zatem dążyć do tworzenia infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, tj. rozmaitych zrzeszeń, fundacji i stowarzyszeń, zwanych często organizacjami pozarządowymi<sup>71</sup>, których działania są oparte na wzajemnym zaufaniu i wspierają aktywność ludzką. Tę znaczną część potencjału ludzkiego, którą stanowią wartości kulturowe, generujące zaufanie w stosunkach między ludźmi czy w grupie, czy też między grupami nazywa się dość często „kapitałem społecznym” (Coleman)<sup>72</sup>, (Fukuyama)<sup>73</sup>. Badacze kapitału społecznego wychodzą z założenia, że źródłem sukcesów gospodarczych jest w 80% wolny rynek, a w 20% kapitał społeczny. Obserwacje dokonane przez nich składają się do podjęcia analizy organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Koncepcja kapitału społecznego w kontekście rozwoju obszarów wiejskich jest związana z oddolnym procesem instytucjonalizacji potrzeb i interesów. O przyszłości lokalnego systemu instytucjonalnego powinni współdecy-

---

<sup>71</sup> Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pojawiła się prawna definicja organizacji pozarządowej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym fundacje i stowarzyszenia. Ustawa przyjmuje szeroką definicję organizacji pozarządowych, poza stowarzyszeniami i fundacjami. Do tak zdefiniowanego trzeciego sektora należą też inne podmioty takie, jak związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego, czy zawodowego.

<sup>72</sup> J.S. Coleman: *Social Capital in Creation of Human Capital*, American Journal of Sociology, 94, Supplement, 1988.

<sup>73</sup> F. Fukuyama: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa, 1997.

dować ci wszyscy, którzy swoimi przedsięwzięciami wywierają wpływ na kierunki i tempo rozwoju tego systemu oraz wykazują wolę partnerskiego współdziałania z władzą lokalną w celu rozwiązywania wspólnych problemów. W związku z tym sprawą niezwykle istotną jest wzrost znaczenia szeroko pojmowanego kapitału społecznego, prowadzącego do powstania swego rodzaju rynku inicjatyw społecznych. Jest to bowiem determinanta funkcjonowania człowieka w warunkach gospodarki rynkowej. Infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego w znacznej mierze określa zachowanie człowieka, ale zarazem jest przez niego modyfikowana i tworzona w zależności od etapu transformacji społeczno-gospodarczej.

Ten rodzaj działań jest niezależny i dobrowolny i prezentuje stopień uspołecznienia zbiorowości ludzkiej. Działa on jako system regulacji lokalnej, determinowany zwyczajami kulturowymi i uwarunkowaniami instytucjonalnymi, a przyczynia się do zmniejszenia niepewności w życiu codziennym. Odpowiedni system infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego warunkuje racjonalne zachowanie człowieka, motywuje do postępu technicznego i innowacyjności oraz zwiększenia umiejętności. Rozwój społeczności możemy przyspieszyć poprzez poprawę jakości kapitału ludzkiego, tworząc infrastrukturę edukacyjną.

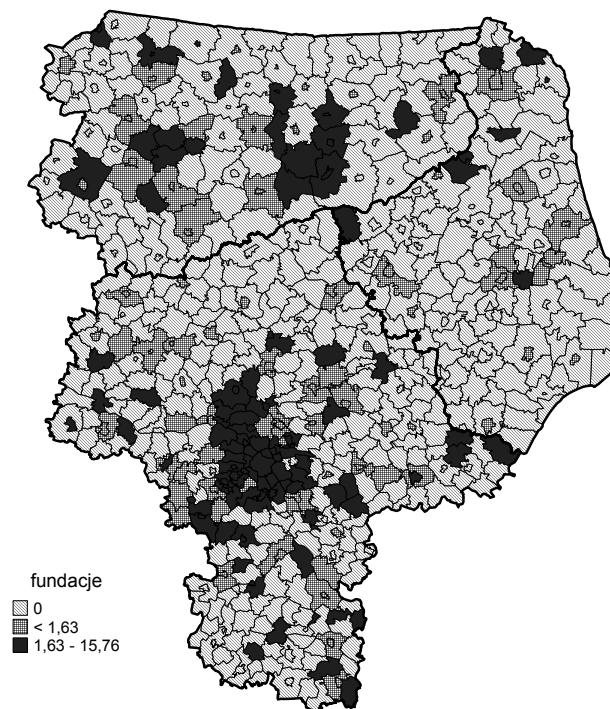
Do zjawisk szczególnie utrudniających tworzenie organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich należy zaliczyć osłabienie więzi społecznej, erozję poczucia kulturowej wspólnoty i zanikanie odpowiedzialności za przestrzeń lokalną, a umacnianie indywidualizmu. Nastąpiło to wraz z utratą autorytetu instytucji publicznych wśród społeczności lokalnych, a także utratą znaczenia szkolnictwa zawodowego. Szkolnictwo zawodowe kształtuje wśród młodzieży umiejętność pracy w zespole, lojalność i solidarność, co jest niezbędnym warunkiem tworzenia kapitału społecznego. W czasach indywidualizmu i dążenia do natychmiastowego sukcesu, wartości te ulegają degradacji. Wytwarza to swoistą „próżnię norm” i stan rozchwiania wartości, co utrudnia kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego i upowszechnianie postaw prospołecznych.

Narastanie obywatelskiej aktywności w organizacjach pozarządowych jest więc przejawem zmiany postaw Polaków. Oznacza to, że struktura społeczna nie jest stabilna i na tyle otwarta, by awans społeczny był sprawą aktywności ludzi. Powstawanie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego jest ważniejsze na tych obszarach wiejskich, na których infrastruktura usług publicznych kurczy się, a firmy prywatne przeżywają stagnację.

## *Terytorialne zróżnicowanie organizacji pozarządowych w badanych województwach*

Według rejestru REGON, w grudniu 2004 r. istniało w Polsce 74 297 stowarzyszeń i fundacji, określanych jako infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego albo organizacje pozarządowe; z tego 18 085 tj. 24,3% w badanych województwach. Rozmieszczenie tych organizacji w badanych województwach jest nierównomierne; występują głównie w gminach miejskich, na które przypada 65,3% ich ogólnej liczby, natomiast ich udział w gminach miejsko-wiejskich wyniósł 13,6%, w wiejskich zaś 21,1%.

Rys. 7. Liczba fundacji na 10 tys. mieszkańców w gminach w 2004 roku

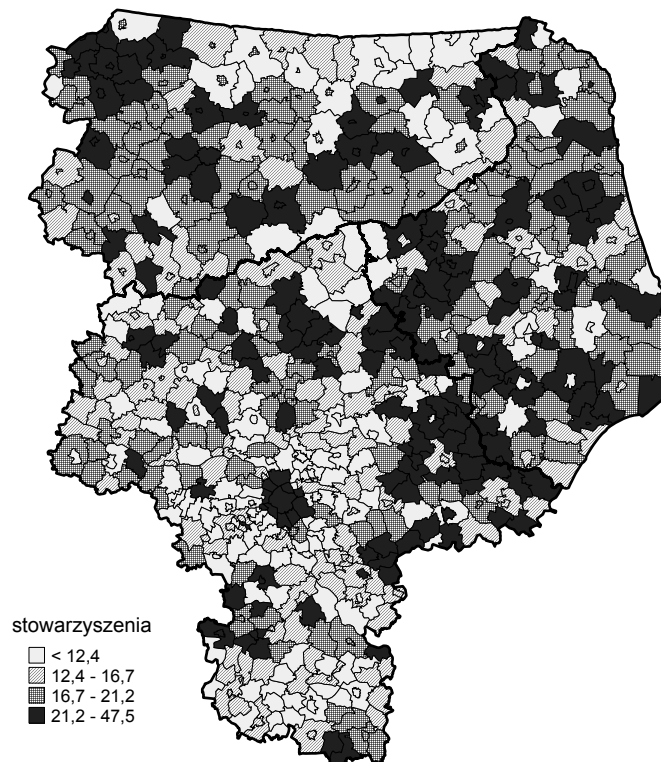


W latach 1995-2005 stwierdzono znaczny rozwój organizacji pozarządowych – ogólna ich liczba wzrosła ponad 3-krotnie. Mimo tego ożywienia w 2004 r. 6% gmin nie miało organizacji pozarządowych (w 1995 r. było takich



gmin około 50%). Obserwacja organizacji pozarządowych w latach 1995-2004 skłania do stwierdzenia, że rozpowszechniają się one stopniowo – od gmin miejskich do miejsko-wiejskich i wiejskich. W gminach miejskich ich liczba wzrosła ponad 2-krotnie, w miejsko-wiejskich – ponad 6-krotnie, a w wiejskich – około 15-krotnie.

Rys. 8. Liczba stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców w gminach w 2004 roku



Rozkład organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców wykazuje znaczne zróżnicowanie, a ich obecność oraz rozwój wiąże się z wielkością gminy. Im wyższa jest liczba mieszkańców w gminie, tym więcej jest organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców i szybszy przyrost ich liczby.

Wskazuje to, że aktywność społeczna w gminach wiejskich jest w większym stopniu zdeterminowana czynnikiem społecznym i kulturowym (istnie-

niem silnej zbiorowości lokalnej, charakteryzującej się dużym odsetkiem ludności zamieszkałej od urodzenia), niż czynnikiem ekonomicznym i dostępnością geograficzną. Na przykład w gminach wiejskich znacznie wyższy wskaźnik nasycenia organizacjami w 2004 r. występował w woj. warmińsko-mazurskim niż pozostałych. Nie ulega wątpliwości, że na tak zróżnicowany poziom rozwoju organizacji pozarządowych miała wpływ zróżnicowana postawa wobec środowiska społecznego i trudnych problemów ekonomicznych. Inaczej mówiąc, trudna sytuacja ekonomiczna samych gmin i społeczności działa mobilizująco na ludzi, którzy współpracują w celu stworzenia organizacji pozarządowej.

Badania pokazują również, że gminy w otoczeniu dużych miast nie wykazują aż tak dużego wzrostu stopnia samoorganizacji. Być może znacznie lepsza sytuacja ekonomiczna tych gmin i ich mieszkańców oraz inna struktura społeczna (większa anonimowość) sprawia, że samoorganizacja obywatelska, nie ma tak dużego znaczenia w ich rozwoju.

Tabela 5. Organizacje pozarządowe w gminach w badanych województwach w 1995 i 2004 roku

Województwo	Gminy	1995		2004	
		fundacje	stowarzyszenia, związki	fundacje	stowarzyszenia, związki
		Liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców			
Mazowieckie	ogółem	0,28	1,23	0,86	16,26
	miejskie	1,19	3,42	2,70	14,14
	wiejskie	0,12	0,71	0,52	16,85
	miejsko-wiejskie	0,39	2,09	1,15	15,05
Podlaskie	ogółem	0,12	1,16	0,29	19,68
	miejskie	0,46	4,11	1,16	18,01
	wiejskie	0,07	0,72	0,16	19,75
	miejsko-wiejskie	0,09	1,07	0,25	20,38
Warmińsko- mazurskie	ogółem	0,30	1,50	0,70	18,81
	miejskie	0,58	3,55	1,20	19,52
	wiejskie	0,15	0,69	0,41	17,89
	miejsko-wiejskie	0,47	2,16	1,04	20,33
Badane województwa		0,25	1,27	0,71	17,54

Źródło: Bank Danych Regionalnych, GUS.

W strukturze organizacyjnej organizacji pozarządowych decydującą rolę odgrywają stowarzyszenia – ich udział wynosi około 80% i przejawia tendencję do dalszego wzrostu. W gminach wiejskich natomiast udział fundacji w ogólnej liczbie organizacji pozarządowych zmniejszył się z 15,1% w 1995 do 3,0%

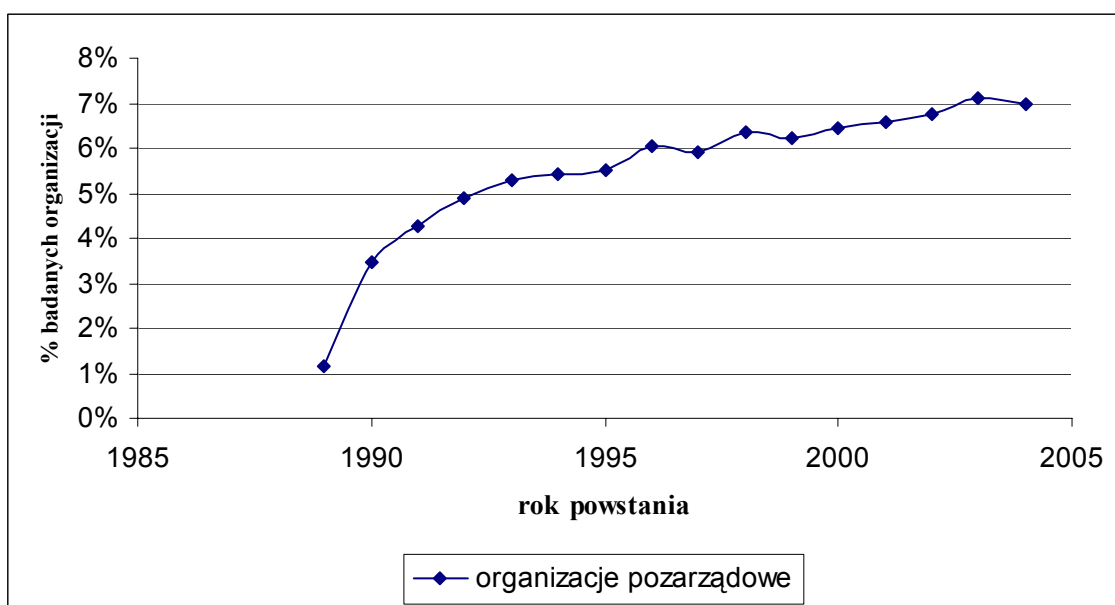
w 2004 r., w miejsko-wiejskich z 16,4 do 6,8%, a w miejskich z 36,2 do 26,1%. Największy ubytek wystąpił w gminach najmniej zaludnionych.

### *Charakterystyka badanych organizacji pozarządowych*

#### Podstawowe informacje o badanych organizacjach pozarządowych

Spośród 253 przebadanych organizacji – 183 stanowiły organizacje pozarządowe. Formy prawno-organizacyjne badanych organizacji pozarządowych przedstawia tabela 6.

Rys. 9. Podział procentowy organizacji pozarządowych ze względu na deklarowany rok powstania (lata 1989-2004)



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Liczba badanych organizacji pozarządowych w trzech województwach

Województwo	Ogółem	W tym:			
		fundacje	stowarzyszenia	związki stowarzyszeń	inne
Mazowieckie	87	18	58	8	3
Podlaskie	33	6	22	4	1
Warmińsko-mazurskie	63	9	46	6	2
Razem	183	33	126	18	6

Źródło: badania ankietowe.

W badanej grupie:

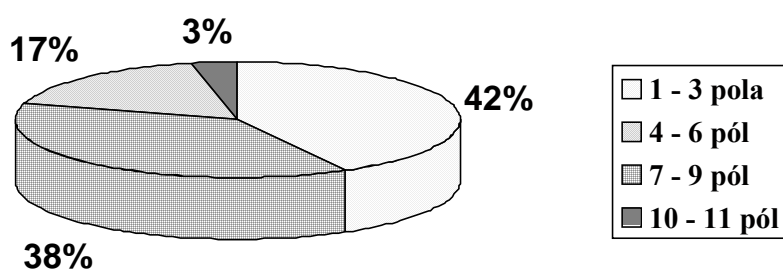
- stowarzyszenia stanowiły – 69,0% ogólnej liczby badanych organizacji pozarządowych, fundacje – 18,0%, związki stowarzyszeń – 9,8% i inne formy organizacyjne – 3,2%;
- około 50% badanych organizacji pozarządowych działających na rzecz obszarów wiejskich ma siedzibę w mieście, głównie w Białymstoku, Warszawie, Olsztynie, co nie sprzyja powstawaniu społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich;
- zdecydowana większość organizacji pozarządowych powstała po roku 1989 (87%). Najwięcej z nich powstało w latach 1995-2002. Około 17% badanych fundacji działa ponad 10 lat. Znacznie dłuższy okres działalności mają fundacje. Oznacza to, że są bardziej stabilne niż inne organizacje pozarządowe;
- 21% badanych organizacji pozarządowych zadeklarowało przynależność do szerszych struktur organizacyjnych, a 17% posiada wydzielone jednostki organizacyjne w ramach swojej struktury wewnętrznej;
- współpracują głównie z organizacjami najbliższego otoczenia, w szczególności z samorządem terytorialnym (86% organizacji), izbami rolniczymi (36%), innymi organizacjami pozarządowymi (43%). Warto podkreślić, że w 2002 r. powstało pierwsze ogólnopolskie porozumienie organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich „Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich”. W skład Forum wchodzi: Fundacja „Fundusz Współpracy” – Program Agro-Info, Fundacja Idealna Gmina, Fundacja IUCN Poland, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Fundacja Partnerstwa dla Środowiska, Fundacja Wspomagania Wsi, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Namysłowskie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych, Polska Zielona Sieć, Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu”, WWF Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody. Większość tych organizacji była obiektem naszych badań;
- 43% organizacji nie zatrudnia stałego płatnego personelu, a ponad 60% prace opiera na zaangażowaniu wolontariatu;
- 52% organizacji działa w obszarze najbliższego otoczenia (gmina, powiat), dla 47% terenem działalności jest województwo, dla 21% kraj a dla 12% zagranica. Około 30% zarejestrowanych organizacji pozarządowych w systemie REGON nie kontynuuje działalności.

## Pola i formy aktywności badanych organizacji pozarządowych

Badane organizacje pozarządowe są aktywne w wielu obszarach, a podejmowane działania przybierają różne formy. W przeprowadzonym badaniu wydzielono pięć głównych pól działalności organizacji pozarządowych; wspieranie rozwoju gospodarczego, kapitału ludzkiego, społeczeństwa obywatelskiego, gospodarki przestrzennej i gospodarki ekologicznej. W ramach tych pól nakreślono jedenaście szczegółowych pól według rodzaju działań związanych z wykonaniem zadań. W związku z tym liczba szczegółowych pól, w których badane organizacje są aktywne waha się od 1 do 11. Większość badanych organizacji działa jednocześnie w kilku polach.

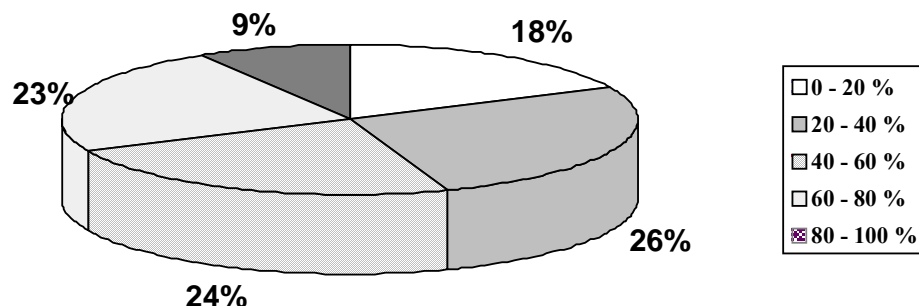
Udział organizacji pozarządowych w koncentrowaniu się na szczegółowych polach działania przedstawia rys. 10. Największy procent organizacji (42%) zadeklarowało od 1 do 3 pól działania. Niewielki udział (3% organizacji) zadeklarowało maksymalną liczbę pól. Oznacza to, że prowadzą różnorodną działalność. Również ponad 30% organizacji zadeklarowało koncentrację swojej działalności w jednym polu, przy czym obejmowało to 60% zadań zawartych w tym polu. Może to świadczyć o pewnej specjalizacji w zakresie działalności organizacji pozarządowych (rys 11). Natomiast w 65% organizacji średnio obsługiwane jedno pole było tylko w 10%, a dla 7% organizacji średnio obsługiwane pole było od 20 do 30% (rys.12).

Rys. 10. Procentowy udział organizacji pozarządowych ze względu na liczbę pól działań



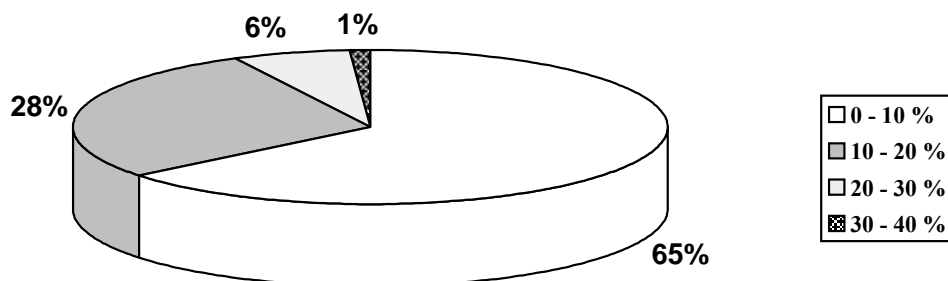
Źródło: opracowanie własne.

Rys. 11. Procentowy udział organizacji pozarządowych ze względu na maksymalnie obsługiwane pole działań



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 12. Podział procentowy organizacji pozarządowych ze względu na średnio obsługiwane pole działań



Źródło: opracowanie własne.

Analizując szczegółowe pola aktywności organizacji pozarządowych można zauważyć zbyt duże różnice w działaniach w poszczególnych polach. W największym stopniu działają:

- w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego w przygotowaniu wniosków o uzyskanie dotacji; informowaniu o możliwościach wspierania działalności gospodarczej; organizowaniu współpracy trzech sektorów (tab. 7);
- w zakresie wspierania kapitału ludzkiego w kształceniu ustawicznym; prowadzeniu szkół, doradztwie; prowadzeniu działalności wychowawczej; po-

zyskiwanie środków; promocji zdrowia, rehabilitacji i terapii; działań wspomagających rodzinę; pomocy osobom starszym; podtrzymywaniu tradycji narodowych, kulturowych; organizowaniu imprez kulturalnych; organizowaniu imprez sportowych i turystycznych (tab. 8);

- w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w promocji i wspieraniu wolontariatu; inicjowaniu współpracy pomiędzy organizacjami; reprezentowaniu interesów organizacji pozarządowych, wspieraniu inicjatyw obywatelskich; informowaniu o programach pomocowych (tab.9);
- w zakresie wspierania gospodarki przestrzennej w opiniowaniu planów przestrzennego zagospodarowania; doradztwa w gospodarce przestrzennej (tab. 10);
- w zakresie gospodarki ekologicznej ochrona zasobów naturalnych; współpracy zachowaniu środowiska przyrodniczego (tab. 11).

Tabela 7. Pola działań badanych organizacji pozarządowych wspierających rozwój gospodarczy

Szczegółowe pole działania	Procent organizacji
<b>Działalność pozarolnicza</b>	
Rozpoznawanie nisz działalności gospodarczej	5,1
Informowanie o nowych technologiach	7,4
Informowanie o instytucjach wspierających sektor Małych i Średnich Przedsiębiorstw	15,9
Przygotowywanie wniosku o uzyskanie dotacji	17,0
Przygotowywanie dokumentów finansowych dla potrzeb pożyczek i kredytów	9,7
Współfinansowanie przedsięwzięć	6,3
Opracowanie materiałów promocyjno-informacyjnych firm	8,0
Szkolenia i kursy przekwalifikujące	18,8
Pośrednictwo pracy	9,7
Inne	13,6
<b>Działalność dla rolnictwa</b>	
Informacja o instytucjach wspomagających sektor rolniczy	10,8
Przygotowanie wniosku o uzyskanie dotacji (np. dopłat bezpośrednich)	5,7
Przygotowanie dokumentów dla potrzeb pożyczek i kredytów	2,2
Współfinansowanie przedsięwzięć	1,1
Doradztwo technologiczne	5,7
Inicjowanie kształtu prawa i ekonomicznych warunków zapewniających właściwe usytuowanie przedsiębiorstw rolnych w polskim rolnictwie	0,6
Współdziałanie z innymi organizacjami działającymi w rolnictwie w celu tworzenia korzystnych warunków do produkcji rolnej	1,1
Inne	6,3
<b>Działalność dla samorządów terytorialnych</b>	
Przygotowanie wniosku o uzyskanie dotacji	15,3
Przygotowanie dokumentów finansowych dla potrzeb pożyczek i kredytów	4,0
Zarządzanie projektami	8,5

Przygotowanie analiz ekonomicznych projektów inwestycyjnych	5,6
Wspieranie współpracy trzech sektorów: samorządowego, biznesu i pozarządowego	17,5
Tworzenie programów i projektów lokalnych	15,8
Promocja potencjału gospodarczego gmin	14,7
Opracowanie i wydawanie wydawnictw promujących gminę, region	14,7
Gospodarka odpadami stałymi	2,8
Prowadzenie działalności szkoleniowej i doradczej dla przedstawicieli samorządu terytorialnego	3,4
Inne	7,9

Tabela 8. Pola działań badanych organizacji pozarządowych wspierających kapitał ludzki

Szczegółowe pole działania	Procent organizacji
<b>W zakresie edukacji</b>	
Prowadzenie przedszkoli	3,4
Prowadzenie szkół	10,2
Prowadzenie działalności wychowawczej, w tym harcerstwo	10,2
Kształcenie ustawiczne (edukacja dorosłych, szkolenia uzupełniające)	19,9
Prowadzenie szkół wyższych	4,0
Kształcenie kadry pracującej w placówkach oświatowych	2,3
Pozyskiwanie środków i dofinansowanie jednostek działających w tym sektorze	13,6
Fachowe doradztwo dla jednostek sektora	10,8
Pomoc w zarządzaniu innymi jednostkami	3,4
Pozyskiwanie kadr dla jednostek sektora	5,1
Prowadzenie doradztwa menedżerskiego i szkolenie kadry, szczególnie z zakresu marketingu, finansów, organizacji produkcji, nowych technik i technologii	1,1
Zarządzanie dużymi projektami szkoleniowymi	1,1
Inne	10,2
<b>W zakresie ochrony zdrowia</b>	
Promocja zdrowia, profilaktyka i edukacja zdrowotna	27,8
Opieka szpitalna lub ambulatoryjna (przychodnie, gabinety)	4,0
Rehabilitacja i terapia	14,8
Dystrybucja leków, materiałów i sprzętu medycznego	2,8
Ratownictwo medyczne	3,4
Pozyskiwanie środków i dofinansowanie jednostek działających w tym sektorze	6,3
Fachowe doradztwo dla jednostek sektora	5,7
Pomoc w zarządzaniu innymi jednostkami	2,3
Pozyskiwanie kadr dla jednostek sektora	2,3
Inne	9,7
<b>W zakresie spraw socjalnych i pomocy społecznej</b>	
Prowadzenie lub wspieranie domów dziecka, rodzin zastępczych	6,8
Działania wspomagające rodziny	30,7
Pomoc osobom skrajnie ubogim	23,9



Pomoc osobom bezdomnym	12,5
Pomoc osobom uzależnionym	11,9
Pomoc osobom starszym	15,3
Pozyskiwanie środków o dofinansowanie jednostek działających w tym sektorze	9,7
Fachowe doradztwo dla jednostek sektora	6,8
Pomoc w zarządzaniu innymi jednostkami	3,4
Pozyskiwanie kadr dla jednostek sektora	5,1
Inne	13,6
<b>W zakresie kultury i sztuki</b>	
Działalność publicystyczna	12,5
Działalność biblioteczna	11,9
Działalność teatralna, muzyczna	12,5
Podtrzymywanie tradycji narodowych, regionalnych, kulturowych	33,5
Organizowanie okolicznościowych imprez kulturalnych	38,6
Pozyskiwanie środków i dofinansowywanie jednostek działających w tym sektorze	16,5
Fachowe doradztwo dla jednostek sektora	5,7
Pomoc w zarządzaniu innymi jednostkami	5,1
Pozyskiwanie kadr dla jednostek sektora	4,0
Inne	9,7
<b>W zakresie sportu i rekreacji</b>	
Organizowanie zawodów sportowych	23,9
Organizowanie imprez turystycznych i rekreacyjnych	35,2
Wzbudzanie zainteresowań sportowych	24,4
Pozyskiwanie środków i dofinansowanie jednostek działających w tym sektorze	14,2
Fachowe doradztwo dla jednostek sektora	7,4
Pomoc w zarządzaniu innymi jednostkami	2,3
Pozyskiwanie kadr dla jednostek sektora	2,8
inne	8,5

Tabela 9. Pola działań badanych organizacji pozarządowych wspierających społeczeństwo obywatelskie

Szczegółowe pole działania	Procent organizacji
Wspieranie inicjatyw obywatelskich	34,1
Reprezentowanie interesów organizacji pozarządowych	35,2
Promocja i wspieranie wolontariatu	45,5
Inicjowanie współpracy pomiędzy organizacjami	44,3
Inicjowanie dyskusji na rzecz działań polepszenia jakości życia społeczności lokalnej	30,1
Szkolenia z zakresu przygotowania społeczeństwa do zmian, jakie są konsekwencją naszego przystąpienia do UE	20,5
Pobudzanie zainteresowań obywateli udziałem w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą (np. wybory)	13,6
Informowanie o programach pomocowych, konkursach i grantach wspierających akcesję oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego	25,6
Inne	6,8

Tabela 10. Pola działań badanych organizacji pozarządowych wspierających gospodarkę przestrzenną

Szczegółowe pole działania	Procent organizacji
Opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego	4,0
Doradztwo w zakresie gospodarki przestrzennej	3,4
Szkolenie kadr dla samorządów i instytucji rządowych w zakresie gospodarki przestrzennej	2,8
Pozyskiwanie środków finansowych dla samorządów i instytucji rządowych w zakresie gospodarki przestrzennej	0,6
Inne	1,7

Tabela 11. Pola działań badanych organizacji pozarządowych wspierających gospodarkę ekologiczną

Szczegółowe pole działania	Procent organizacji
Redukcja i kontrola zanieczyszczeń	5,7
Ochrona zasobów naturalnych (ziemi, wód, powietrza, kopalin)	10,2
Współpraca w zakresie zachowania walorów środowiska przyrodniczego	16,5
Ochrona i opieka nad zwierzętami	5,7
Edukacja z zakresu ekologii i idei rozwoju zrównoważonego	25,0
Prowadzenie działań w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego	3,4
Inne	3,4

Na uwagę zasługuje fakt, że najwyższy udział organizacji działa w polu wspierającym wartości społeczeństwa obywatelskiego. Z analizy uzyskanych danych wynika, iż większość z nich działa na najmniejszym obszarze (gmina, powiat). Należy to uznać za pozytywne zjawisko, dzięki któremu utrzymują stały kontakt z lokalną społecznością, w której działają.

Z przeprowadzonych badań wynika, że do największych problemów organizacji pozarządowych należą:

- z zakresie zasad i norm funkcjonowania – niejasne reguły współpracy z administracją publiczną; niedoskonałość lub brak przepisów regulujących działanie (mimo obowiązującej od 1 stycznia 2004 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) – (tab.12);
- w zakresie wewnętrznych problemów funkcjonowania – brak osób bezinteresownie angażujących się w działalność; trudności w zdobywaniu środków fi-

nansowych; brak możliwości zatrudnienia dodatkowych osób; złe warunki lokalowe; mała aktywność członków (tab.12);

- w zakresie mechanizmów funkcjonowania – nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej, konkurencja ze strony innych organizacji; zbyt słabo działające partnerstwo publiczno-prywatno-pozarządowe (tab.12).

Wyżej wymienione problemy rzutują na proces tworzenia organizacji pozarządowych, jak również na ich stabilność.

Tabela 12. Najważniejsze problemy funkcjonowania organizacji

Wskazane problemy	Procent organizacji
<b>W zakresie norm i zasad</b>	
Niejasne reguły współpracy z administracją publiczną	22,9
Niedoskonałość lub brak przepisów regulujących działania	23,5
Zbyt skomplikowane i nadmiernie rozbudowane procedury prawne	4,7
Zbyt wysokie obciążenia podatkowe	14,7
Brak dostępu do wiarygodnych informacji, ważnych dla funkcjonowania	14,1
Inne	31,2
<b>W zakresie wewnętrznych problemów funkcjonowania</b>	
Trudności w zdobywaniu środków finansowych do prowadzenia działań	72,8
Brak osób bezinteresownie angażujących się w działania	29,5
Niskie kwalifikacje pracowników i brak możliwości ich podniesienia	2,9
Brak możliwości zatrudnienia dodatkowych, odpowiednio wykwalifikowanych pracowników	30,1
Trudności z powiększeniem zakresu działalności	11,0
Złe warunki lokalowe i brak możliwości ich zmiany	17,9
Mała aktywność członków w zakresie nawiązywania współpracy z innymi organizacjami	17,9
Niechęć innych organizacji do współpracy	11,6
Inne	9,2
<b>W zakresie mechanizmów funkcjonowania</b>	
Nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej	43,5
Nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej w przypadku korzystania ze środków publicznych	13,7
Konkurencja ze strony innych instytucji/organizacji	16,7
Brak bezinteresowności	23,8
Brak odpowiedzialności członków za podejmowane działania	9,5
Inne	1,2

Źródło: badania ankietowe.

### 3. Podsumowanie i wnioski

Zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich wymagają stworzenia sprawnie funkcjonującego systemu instytucjonalnego. W niniejszym raporcie opisano system, który składa się z trzech elementów: zasad i norm o formalnym i nieformalnym charakterze, struktur organizacyjnych oraz mechanizmów określających procesy podejmowania decyzji i kształtowanie zachowań podmiotów biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Żaden z tych elementów nie powinien mieć nadrzędnej roli w stosunku do pozostałych. Analiza relacji między tymi trzema elementami pozwoliła ustalić braki spójności w systemie instytucjonalnym.

Podstawowe problemy wynikające z funkcjonowania obecnego systemu instytucjonalnego oraz ich konsekwencje dla rozwoju obszarów wiejskich przedstawiają się następująco:

<b>Problemy</b>	<b>Konsekwencje</b>
<u>W zakresie norm</u>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Zbyt ogólna definicja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.</li><li>• Znikome uregulowania w zakresie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego.</li><li>• System edukacji dzieci i młodzieży oraz kształcenia dorosłych w niewielkim stopniu uwzględnia różnice pomiędzy miastem a wsią.</li><li>• Brak odpowiednich rozwiązań regulujących własność ziemi.</li><li>• Brak procedur nakładających na organizacje pozarządowe obowiązek aktualizacji informacji o zaprzestaniu działalności.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wiele działań na rzecz rozwoju gospodarczego może być potraktowane jako łamanie konstytucji z uwagi na oddziaływanie na środowisko.</li><li>• Niska aktywność społeczna ludności wiejskiej, zdolność angażowania się ludzi jest ograniczona do sytuacji dających korzyści finansowe.</li><li>• Brak odpowiedniego systemu wsparcia finansowego, który uwzględniałby różnice poziomu wykształcenia, dochodów ludności oraz dostępności usług z zakresu edukacji i oświaty powoduje narastanie różnic pomiędzy jakością kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich i miejskich.</li><li>• Wolniejsze zmiany struktury obszarowej w rolnictwie oraz rozłogu gospodarstw rolnych.</li><li>• Brak aktualnych informacji o faktycznie działających organizacjach – zniechęca społeczność do zaangażowania w ich działalność.</li></ul>

#### W zakresie organizacji

- Nadmierne rozproszenie kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego obszarów wiejskich.
- Zbyt rozbudowany system opiniowania podejmowanych przedsięwzięć.
- System finansowania samorządów terytorialnych nie motywuje do zwiększenia zaangażowania w rozwój rolnictwa.
- Brak kategoryzacji organizacji pozarządowych, która zwiększałaby rangę organizacji o znaczących osiągnięciach w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich.
- Niewielki udział organizacji prywatnych w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
- Powoduje to wzrost kosztów koordynacji działań oraz ich kontroli.
- Powstaje ryzyko wydłużenia procesu decyzyjnego. Wydawane opinie nie mają mocy wiążącej dla organu zobligowanego do ich uzyskania, co prowadzi do uzyskiwania opinii o rutynowym charakterze.
- W skrajnych sytuacjach tempo poprawy warunków życia ludności związanej z gospodarstwami rolnymi jest znacznie słabsze.
- Wiele organizacji powstaje jedynie ze względu na okazjonalne możliwości realizacji różnych projektów rozwojowych. Cele ich działalności są z reguły czysto komercyjne, a efekty w postaci zwiększenia tempa rozwoju znikome.
- Ograniczony dopływ kapitału prywatnego.

#### W zakresie mechanizmów

- Rozbudowane procedury administracyjne związane z koordynacją, realizacją i finansowaniem działań na rzecz rozwoju.
- Mało rozbudowany system współpracy sektora prywatnego z publicznym w zakresie zwiększenia kapitału ludzkiego.
- Niskie dochody ludności wiejskiej.
- Wysokie koszty administracyjne i wydłużony czas realizacji zadań rozwojowych.
- Ograniczone możliwości finansowania kształcenia ludności wiejskiej oraz brak możliwości rozszerzenia rynku zbytu produktów i usług o ten segment.
- Ograniczone możliwości współfinansowania przedsięwzięć rozwojowych.

Ważnym problemem, który wyłonił się w trakcie badań ankietowych jest to, że dokonująca się instytucjonalizacja nie nadąża za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich lub nie wszystkie dokonania mają prorozwojowy charakter.

Kompatybilność otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych zależy w dużym stopniu od polityki państwa. W związku z tym konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego sprzy-

jającego tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, które są niezbędne w procesie rozwoju obszarów wiejskich.

Wyniki naszych badań wskazują, że instytucjonalizacja na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonywana jest w znacznym stopniu przez organizacje powoływane doraźnie w celu wykonania określonych zadań. Jednak niewielki jest udział organizacji, które wspierałyby w dalszych etapach proces rozwoju obszarów wiejskich. Nacisk powinien iść na koordynację działań w strukturach poziomych i pionowych.

# **A N E K S**