

**Danuta Kołodziejczyk**

IERiGŻ PIB

## **SYSTEM INSTYTUCJONALNY W PROCESIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

### **1. Wstęp**

Rozwój obszarów wiejskich oraz ich zróżnicowanie są wynikiem oddziaływania różnych czynników o charakterze ekonomicznym, przyrodniczym, społecznym i politycznym. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność wykorzystania przedstawionych czynników w rozwoju obszarów wiejskich zależy w dużym stopniu od sprawnie funkcjonującego systemu instytucjonalnego, na który poza tradycyjnie przyjętymi organizacjami wspierającymi rozwój obszarów wiejskich składają się normy i przepisy oraz zasady ich egzekwowania. Jest to zależność trudna do wymierzenia i nie ma jak dotąd jednej spójnej teorii, która wyjaśniałaby ten mechanizm działania. Można jednak spotkać takie koncepcje teoretyczne (Chmielak 2002; Iwanek, Wilkin 1997; North 1990), które dają podstawę do rozważań nad rozwojem obszarów wiejskich w powiązaniu z systemem instytucjonalnym. Wskazują one na dość istotne aspekty systemu instytucjonalnego, które mogące wpływać na zróżnicowanie przestrzeni wiejskiej.

Głównym celem niniejszej pracy jest przedstawienie wpływu systemu instytucjonalnego na możliwości rozwoju obszarów wiejskich oraz propozycja zwiększenia jego adaptacyjności. Znaczenie systemu instytucjonalnego w rozwoju obszarów wiejskich określane jest przede wszystkim przez jego rolę w społecznym procesie gospodarowania. Inaczej mówiąc, zachowania wszystkich grup uczestniczących w społecznym procesie gospodarowania determinowane są przez system instytucjonalny tych obszarów.

Zgodnie z celem opracowania, przedstawiono:

- miejsce systemu instytucjonalnego w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich,

- zależność między skłonnością do tworzenia systemu instytucjonalnego a nasileniem problemów na obszarach wiejskich,
- komplementarność i spójność struktur instytucjonalnych,
- zależność między systemem instytucjonalnym a rozwojem gospodarczym,
- możliwość wzmocnienia i zdynamizowania systemu instytucjonalnego.

Podjęcie tych zagadnień pozwoli na udowodnienie tezy, że instytucjonalna struktura społeczeństwa i wynikający z niej sposób zachowania jednostek zdecydowanie wpływa na rozwój obszarów wiejskich.

Bazę statystyczną opracowania stanowią dane z Banku Danych Regionalnych GUS oraz bazy danych Agro-Info – Fundusz Współpracy. Analiza dotyczy obszarów wiejskich trzech województw: mazowieckiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego.

## **2. System instytucjonalny – strategiczne wyzwanie dla rozwoju obszarów wiejskich**

Wyjaśnienie pojęcia instytucji nie jest zagadnieniem prostym. Szczególną rolę w wyjaśnieniu pojęcia instytucji i jej znaczenia w rozwoju gospodarczym odegrał D.C. North, przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej. Według jego poglądu, instytucje są to trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji (Dołęgowski 2002). Z tego wynika, że instytucja to zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych i zasad (otoczenie instytucjonalne), jak również wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacje) i mechanizmy jej funkcjonowania. Całość instytucji w danym kraju stanowi jego system instytucjonalny, który pozwala na przedstawienie oczekiwań i dążeń wszystkich grup biorących udział w procesie gospodarowania. Dlatego obowiązkiem państwa i organizacji samorządowych jest tworzenie stabilnego otoczenia instytucjonalnego, które by wpływało na poprawę infrastruktury, podniesienie kwalifikacji społeczności, zwiększenie aktywności społeczności oraz wzmocnienie lokalnej przedsiębiorczości. Od jego kondycji i kształtu można uzależnić to, co dzieje się na obszarach wiejskich.

W związku z tym rozwiązania instytucjonalne powinny w dużym stopniu uwzględniać miejscową specyfikę. Chodzi przy tym o to, że proces gospodarowania zawsze odbywa się w określonych warunkach ekonomicznych, społecznych i politycznych. Odpowiedni system instytucjonalny warunkuje racjonalne zachowanie człowieka, motywuje do postępu technicznego i innowacyjności, podnoszenia umiejętności. Jest wyrazicielem i obrońcą interesów wszystkich rodzajów kapitału biorącego udział w społecznym procesie gospodarowania. Społeczny proces gospodarowania opiera się zarówno na działaniach legislacyjnych, jak i na systemie wartości, obyczajów, postaw i wzorców postępowania poszczególnych jednostek (tzw. kapitale społecznym). Kapitał społeczny jest zasobem nieformalnych norm i zasad, które ułatwiają mobilizację i wykorzystanie istniejących możliwości ekonomicznych. Można sądzić, że w obecnej sytuacji dąży się do tworzenia komple-

mentarnego i spójnego systemu instytucjonalnego na obszarach wiejskich, który to system sprzyjałby rozwiązywaniu problemów społecznych, tj. ograniczeniu bezrobocia i zmniejszeniu skali ubóstwa oraz rozwojowi gospodarki rynkowej.

Duży wpływ na przemiany instytucjonalne miało dążenie Polski do wejścia do Unii Europejskiej. Stwarzało to potrzebę dostosowania naszych norm prawno-organizacyjnych do systemów unijnych. W związku z tym system instytucjonalny, aby mógł być skuteczny w rozwoju obszarów wiejskich, powinien z jednej strony sprzyjać tworzeniu się instytucji gospodarki rynkowej i demokracji, z drugiej – specyficznym rozwiązaniom instytucji Unii Europejskiej.

### **3. Organizacje<sup>1</sup> działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich a rozwój działalności pozarolniczej**

Według danych banku Agro-Info w 2002 r. działalność na rzecz rozwoju obszarów wiejskich prowadziło ok. 1000 organizacji. Z tej ogólnej liczby 37% funkcjonowało na badanym obszarze (w woj. mazowieckim – 25,5%, podlaskim – 4,6% i warmińsko-mazurskim – 6,9%). Na tak duży udział tych organizacji w woj. mazowieckim ma wpływ koncentracja organizacji o zasięgu ogólnopolskim w Warszawie – 75% ogólnej liczby tych organizacji w województwie. Natomiast w siedzibach pozostałych dwóch województw skoncentrowało się tylko 27% ogólnej ich liczby.

Strukturę tych organizacji można przedstawić, biorąc pod uwagę różne kryteria. W niniejszej analizie przedstawiono strukturę jednostek ze względu na typ organizacji oraz zakres działalności. Analiza ze względu na typ organizacji pozwala stwierdzić, że udział poszczególnych typów organizacji angażujących się na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest proporcjonalny do udziału tych jednostek w ogólnej ich liczbie w kraju. Świadczy to o tym, że wymienione organizacje angażują się w tworzenie trwałego systemu wsparcia obszarów wiejskich, a wynika to z oczekiwań społecznych. Jednak w rozkładzie regionalnym ta struktura nieco się różni (tab.1), co oznacza że udział organizacji samorządowych i pozarządowych (fundacji i stowarzyszeń) jest wyższy w woj.warmińsko-mazurskim (47,7%) niż w woj. podlaskim (41,3%) i woj. mazowieckim (39,1%). Może to świadczyć o tym, że na tak zróżnicowany poziom zaangażowania się tych organizacji miała wpływ zróżnicowana postawa wobec środowiska społecznego i trudne problemy ekonomiczne. Natomiast wyższy udział tych instytucji o charakterze komercyjnym był w woj. mazowieckim niż w pozostałych. Nie stwierdzono, że tego typu organizacje nie funkcjonowały na wsi.

---

<sup>1</sup> Na użytek niniejszej pracy przyjęto do analizy tylko strukturę organizacyjną, czyli po prostu organizacje.

Tabela 1. Organizacje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Typ organizacji	Województwo mazowieckie			
	Liczba organizacji	Warszawa (w %)	Inne miasta (w %)	Wieś (w %)
Stowarzyszenia	53	62,3	20,8	17,0
Fundacje	47	91,5	4,3	4,3
ODR	7	14,3	57,1	28,6
Administracja publiczna	34	58,8	17,6	23,5
Izby rolnicze, gospodarcze	5	60,0	20,0	20,0
Szkoły	18	27,8	38,9	33,3
Instytuty naukowe	10	70,0	20,0	10,0
Firmy komercyjne	35	88,6	11,4	0,0
Inne	46	80,4	15,2	4,3
Typ organizacji	Województwo podlaskie			
	Liczba organizacji	Białystok (w %)	Inne miasta (w %)	Wieś (w %)
Stowarzyszenia	15	53,3	40,0	6,7
Fundacje	2	50,0	0,0	50,0
ODR	2	0,0	50,0	50,0
Administracja publiczna	7	14,3	14,3	71,4
Izby rolnicze, gospodarcze	3	33,3	66,7	0,0
Szkoły	4	0,0	0,0	100,0
Instytuty naukowe	-	-	-	-
Firmy komercyjne	2	0,0	100,0	0,0
Inne	6	0,0	50,0	50,0
Typ organizacji	Województwo warmińsko-mazurskie			
	Liczba organizacji	Olsztyn (w %)	Inne miasta (w %)	Wieś (w %)
Stowarzyszenia	14	28,6	42,9	28,6
Fundacje	8	37,5	62,5	0,0
ODR	2	50,0	50,0	0,0
Administracja publiczna	11	0,0	45,5	54,5
Izby rolnicze, gospodarcze	2	50,0	50,0	0,0
Szkoły	2	100,0	0,0	0,0
Instytuty naukowe	1	100,0	0,0	0,0
Firmy komercyjne	2	100,0	0,0	0,0
Inne	7	71,4	28,6	0,0

Źródło: Bank Danych Agro-Info.

Tabela 2. Poziom rozwoju organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich a poziom rozwoju działalności pozarolniczej

Województwo	Liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców	Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszk. w wieku produkcyjnym	Podmioty gospodarcze według działów gospodarki (w %)		
			przemysł	usługi rynkowe	usługi nierynkowe
Mazowieckie	1,15	1693,1	22,4	69,5	6,1
Podlaskie	0,66	1253,1	20,9	66,6	8,5
Warmińsko-mazurskie	0,60	1147,6	18,8	68,7	8,5

Źródło: Bank Danych Agro-Info, Bank Danych Regionalnych GUS.

Organizacje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich pracują głównie w zakresie informacji i szkoleń. Wpływało to na uczestnictwo w różnych inicjatywach mających na celu tworzenie pozarolniczych miejsc pracy i dodatkowych

źródeł dochodu dla społeczności wiejskiej. Było to głównie domeną organizacji samorządowych i pozarządowych. Również wiele organizacji zgłaszało swoją działalność z zakresu promocji jednostek samorządowych, w postaci folderów, opracowań itp. Taka działalność tych organizacji jest potrzebna, gdyż wielu mieszkańców obszarów wiejskich nie potrafi samodzielnie skorzystać z szans, jakie tworzą przemiany gospodarcze i nasze członkostwo w Unii Europejskiej.

Na podstawie danych banku Agro-Info można również stwierdzić, że badane organizacje przejawiały swoją działalność w kilku zakresach. Oznacza to, że nie tylko rozpoznają problemy, ale starają się podejmować w związku z tym konkretne działania. Ich głównym celem jest przygotowanie wsi i rolnictwa do zmian wynikających z transformacji i wejścia w struktury UE. Nadal niewiele jest organizacji, które wspierałyby proces uruchamiania własnego biznesu w dalszych etapach.

Trzeba stwierdzić, że obszary wiejskie o wyższym poziomie rozwoju organizacji wykazują większą sprawność przestrzeni ekonomicznej, wyrażoną m.in. wyższym poziomem rozwoju działalności pozarolniczej i wyższym udziałem podmiotów w zakresie usług rynkowych (tab. 2). Inaczej mówiąc, rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich jest wspierane i potwierdzone wyższym wskaźnikiem nasycenia organizacjami.

Wszystko to wskazuje zatem na słuszność tezy, że możliwości lokalnego rozwoju gospodarczego trzeba upatrywać przede wszystkim w przyśpieszeniu głębokich przeobrażeń struktur społecznych. Podjęcie i realizacja działań w tym zakresie daje szansę kompleksowego, wszechstronnego ujęcia czynników rozwoju lokalnego z uwzględnieniem warunków zewnętrznych.

#### 4. Podsumowanie

Analiza systemu instytucjonalnego na obszarach wiejskich wykazała, że:

- instytucjonalizacja na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonywana jest w znacznym stopniu przez organizacje powoływane oddolnie, na potrzeby określonych zadań,
- zasadniczą przeszkodą w rozwoju systemu instytucjonalnego są nieuregulowane sprawy finansowo-prawne oraz słaba aktywność społeczności,
- sprawny system instytucjonalny może być ważnym elementem zwiększenia konkurencyjności obszarów wiejskich; zwiększa przejrzystość, efektywność i racjonalność procesu gospodarowania,
- w sferze podmiotów agrobiznesu powiązanych z rynkiem zdecydowanie mało jest organizacji, które mogłyby ułatwić dostęp do niezbędnych informacji, pomóc we wprowadzaniu nowych produktów na rynek.

Wymogi rozwoju obszarów wiejskich determinują konieczność stworzenia sprawnie funkcjonującego systemu instytucjonalnego wspierającego przemiany na tych obszarach. Z pewnością zależy to od jakości kapitału ludzkiego, który jest głównym inicjatorem zmian instytucjonalnych ułatwiających proces modernizacji na obszarach wiejskich.

---

## Literatura

- Chmielak A., *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
- Dolęgowski T., *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, Monografie i Opracowania nr 505, wyd. SGH, Warszawa 2002.
- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, WNE, Warszawa 1997.
- Kolodziejczyk D., *Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*, red. B. Górz i C. Guzik, Studia Obszarów Wiejskich t. 4, IGiPZ, PAN, Warszawa 2003.
- North D.C., *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, red. A. Noga, PWE, Warszawa 2004.

## THE INSTIUTIONAL SYSTEM IN THE PROCESS OF RURAL AREAS DEVELOPMENT

### Summary

The paper discusses the influence of the institutional system on the development of rural areas. The importance of the system for the development of such areas is determined by its role in the innovation process. The study shows, there are few institutions in agribusiness area related to the market that could help to introduce a new product into the market.