

DANUTA KOŁODZIEJCZYK

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
PIB w Warszawie

KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA MIĘDZY INSTYTUCJAMI REGIONALNYMI I LOKALNYMI DZIAŁAJĄCYMI NA RZECZ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Abstract: The Co-ordination and Co-operation Between Regional and Local Institutions Acting for the Rural Areas Development. Issues related to the development of rural areas require creating a reliable institutional system operating on all administrative levels and taking advantage of the principle of subsidiarity. Co-ordination and co-operation between authorities will result in efficient operations of such authorities. The purpose of this paper was to present the importance of co-ordination and co-operation between local development authorities. Examples of co-ordination and co-ordination between regional and local authorities were shown in order to present this issue. The main problems stemming from principles of the current institutional system and their consequences for the development of rural areas were presented within the scope of the institutional environment, organizational structures and principles of their operation. An analysis of relationships among these three components of the institutional system allowed to determine strong and weak points as well as opportunities and risks related to such system's operation co-ordination and co-operation between the institutions – on the basis of a SWOT analysis.

Keywords: Co-operation, co-ordination, institution, rural areas development.

Wstęp

W języku potocznym instytucja rozumiana jest trochę inaczej niż według nowej ekonomii instytucjonalnej, która określa *instytucje* jako trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań [Dołęgowski 2002, s.15]. Na potrzeby opracowania przyjęto, że *instytucja* to wyodrębniona struktura organizacyjna i mechanizmy jej funkcjonowania. Determinuje ona ludzkie zachowanie, tym samym odzwierciedla oczekiwania i interesy wszystkich grup uczestniczących w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Ta istotna rola instytucji w rozwoju obszarów wiejskich nabrała szczególnego znaczenia po wejściu Polski do

Unii Europejskiej. Rozwój obszarów wiejskich zajmuje ważne miejsce w działalności podstawowych instytucji unijnych: Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów itp. W Polsce ze względu na tendencję do decentralizowania władzy, działalność instytucji należy widzieć jako skoordynowany układ na różnych poziomach administracyjnych, który zapewni sprawne działanie instytucji.

Celem opracowania jest ocena możliwości rozwoju koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Przesłanką do podjęcia tego zagadnienia jest to, że w okresie planistycznym 2014–2020 potrzeba koordynacji i współpracy działań będzie jeszcze większa, a niestety nie ma narzędzi skutecznego współdziałania, zwłaszcza w realizacji działań. Nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju wprowadzają nacisk na terytorialny wymiar polityki publicznej. Polega to na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, ale funkcjonalnie (o podobnych cechach społeczno-gospodarczych). Postawiono hipotezę badawczą, że brak skutecznej koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ogranicza ich uczestnictwo w rozwoju obszarów wiejskich. Skuteczność określana jest przede wszystkim przez działania zaspokajające podstawowe potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich. Zgodnie z celem i hipotezą opracowania postawiono kilka pytań badawczych:

- jakie najważniejsze instytucje działają na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych?
- w jakiej mierze działania w ramach poszczególnych instytucji są ukierunkowane na rozwijanie współpracy i koordynacji?
- do jakich form działalności sięgają przede wszystkim instytucje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich?
- czy nadzieja na rozwój i pogłębienie współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wiąże się z doskonaleniem istniejących mechanizmów, czy raczej z tworzeniem nowych?

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

W badaniach wykorzystano metody analizy dokumentów oraz przykłady koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na poziomie regionalnym i lokalnym – ze względu na to, że większość działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest na tych poziomach administracyjnych. Badania empiryczne przeprowadzono na terenie woj. warmińsko-mazurskiego w 2014 r. i na terenie woj. mazowieckiego w 2012 r. W woj. warmińsko-mazurskim badaniami objęto 39 wybranych gmin położonych w siedmiu powiatach: bartoszyckim, działdowskim, elbląskim, giżyckim, iławskim, oleckim i olsztyńskim. Spośród badanych gmin 64,2% stanowiły gminy wiejskie, a 35,8% miejsko-wiejskie. Natomiast w woj. mazowieckim badaniami

objęto 50 gmin (z tego 58,3% stanowiły gminy wiejskie) położonych w siedmiu powiatach: ciechanowskim, łosickim, przasnyskim, przysuskim, ostrołęckim, sierpeckim i szydlowieckim. W doborze gmin zastosowano metodę warstwowo-proporcjonalną, ze względu na rozkład terytorialny poziomu rozwoju obszarów wiejskich¹. Na podstawie regulacji prawnych funkcjonowania instytucji oraz badań empirycznych przedstawiono podstawowe problemy wynikające z działalności obecnego systemu instytucjonalnego w procesie koordynacji i współpracy, a konsekwencje dla rozwoju obszarów wiejskich przedstawiono w zakresie otoczenia instytucjonalnego, struktur organizacyjnych i mechanizmów ich działania. Analiza relacji między tymi trzema elementami systemu instytucjonalnego pozwoliła ustalić mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia funkcjonowania tego systemu w zakresie koordynacji i współpracy między instytucjami, jako ważnego instrumentu rozwoju obszarów wiejskich. W tym celu wykorzystano analizę SWOT.

1. Znaczenie współpracy i koordynacji między instytucjami w rozwoju obszarów wiejskich

Obecne koncepcje rozwoju obszarów wiejskich (wielofunkcyjny czy zrównoważony) podkreślają w coraz większym stopniu znaczenie współpracy i koordynacji w procesach rozwoju obszarów wiejskich. Według *Słownika języka polskiego* „koordynacja – uzgodnienie wzajemnego działania, zharmonizowanie, ujednolicenie wspólnych planów” a „współpraca – praca wykonana wspólnie z kimś, działanie prowadzone wspólnie, brać udział w zbiorowej pracy”. Inaczej mówiąc instytucjonalną współpracę najprościej można określić jako realizację konkretnego celu – dotyczy relacji interesu własnego z interesem wspólnym, a instytucjonalną koordynację jako kontrola relacji i granic działania podmiotów zainteresowanych rozwojem w taki sposób, aby zminimalizować powielanie działań i zmaksymalizować komplementarność. Z tego wynika, że oba pojęcia są organizacyjnym wyrazem, nie zawsze doskonałym, ludzkich uzgodnień. Tworzenie tych uzgodnień oparte jest na uregulowaniach formalnych lub nieformalnych (społecznie akceptowanych wartościach). Dlatego oddziaływanie poszczególnych grup działania jest uzależnione od stopnia konsekwencji w przestrzeganiu przyjętych zasad działania, jak również istniejącego kapitału społecznego. Zdaniem Putnama [2008] umiejętność współpracy w grupie zależy nie tylko od racjonalnego zaufania, ale też od relacji interesu własnego z interesem wspólnym, czyli od charakteru więzi wertykalnych, ale przede wszystkim horyzontalnych – w grupie. Ustalenie relacji między podmiotami uczestniczącymi w procesie rozwoju obszarów wiejskich ma duże znaczenie w zarządzaniu obszarami wiejskimi, które odnosi się do funkcjonowania administracji (na wszystkich pozio-

¹ W opracowaniu za *obszary wiejskie* przyjęto gminy miejsko-wiejskie i gminy wiejskie.

mach władzy) oraz włączenia organizacji społecznych i pozarządowych w procesy decyzyjne. Niewątpliwie w strategii zarządzania obszarami wiejskimi koordynacja odgrywa większą rolę niż współpraca, wiąże się to z zasadami ustalenia relacji, stosunków komunikacji i uprawnień, a więc i współpracy, dystrybucji władzy między elementami tej struktury.

Jednak badania pokazują, że koordynacja między instytucjami jest podejmowana w mniejszym stopniu, ponieważ:

- instytucje obawiają się przekazywania pewnych kompetencji i związanych z tym środków finansowych na rzecz innego podmiotu;
- mechanizmy koordynacyjne na poszczególnych szczeblach administracyjnych pozwalające na uzgadnianie relacji między instytucjami nie zawsze są przekonujące w sferze celów i sposobów działania.

Jak pisze Rothbard [2011, s.113] „Aby zaistniało działanie nie wystarczy, by człowiek miał cele, które chciałby zrealizować. Musi również spodziewać się, że pewne formy zachowania pozwolą mu owe cele osiągnąć. Musi mieć pewne koncepcje, w jaki sposób doprowadzi do zaistnienia pożądaných skutków”. Z tego powodu bardzo ważne jest ocenienie społecznego systemu organizacji, który może być skutecznym narzędziem koordynowania tym działaniem. Takie podejście pozwala na partycypacyjne określenie akceptowanego programu rozwoju obszarów wiejskich, co zwiększa jego efektywność i jakość podejmowanych przedsięwzięć.

Ponadto, ze względu na duże zróżnicowanie krajowych układów instytucjonalnych i brak harmonijnych rozwiązań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, warto podejmować odpowiednie rozwiązania usprawniające koordynację i współpracę działań. Nie ulega wątpliwości, że współpraca i koordynacja może bowiem prowadzić do lepszego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji instytucji, w tym kapitału intelektualnego i kapitału finansowego, który zawsze jest ograniczony w stosunku do potrzeb związanych z działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Osiągnięcie zamierzonych efektów w rozwoju obszarów wiejskich przez zwiększenie stopnia koordynacji i współpracy między instytucjami powinno się zaznaczyć już na etapie opracowania strategii rozwoju, jak i jej realizacji. Za wdrażanie większości decyzji dotyczących rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym odpowiedzialna jest władza regionalna i lokalna. Szczególna rola w rozwoju obszarów wiejskich przypada samorządom terytorialnym. Jak pisze Zalewski [2005, s. 13] „urząd odpowiada za świadczenia usług publicznych o wysokiej jakości oraz wspiera rozwój społeczno-gospodarczy wspólnoty (...) umiejętność wypracowania odpowiednich projektów, skupienie wokół nich lokalnych partnerów oraz efektywnego zarządzania przedsięwzięciami publicznymi”. Każdy samorząd terytorialny (gmina, powiat, województwo) w zakresie rozwoju obszarów wiejskich ma własne zadania do zrealizowania, ale współpraca lub koordynacja działań wszystkich samorządów może przynieść konkretny efekt. Chodzi o to, aby wykorzystując

odpowiednie formy współdziałania² (związki, fundacje, stowarzyszenia, porozumienia, umowy itp.) stworzyć przemyślany, spójny system wspierający rozwój obszarów wiejskich.

2. Przykłady koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce stanowi istotną część zrównoważonego rozwoju regionów UE. Cele rozwoju obszarów wiejskich wyznaczone przez instytucje unijne zostały włączone do programów strategicznych w Polsce, które muszą być zatwierdzone przez Komisję Europejską zanim zostaną uszczegółowione i realizowane. Główne krajowe instytucje/organizacje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przedstawia ryc. 1. Za wdrażanie większości decyzji na rzecz rozwoju obszarów odpowiedzialne są przede wszystkim władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym. Ich działalność w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wyznaczają: *Ustawa o samorządzie województwa* [1998], *Ustawa o samorządzie powiatowym* [1998], *Ustawa o samorządzie gminnym* [1990]. Rozdział zadań pomiędzy tymi samorządami wynika przede wszystkim z przestrzennego zasięgu ich oddziaływania. Należy przy tym pamiętać, że między nimi nie występują zależności hierarchiczne. Wspólna realizacja zadań rozwojowych musi więc być oparta na relacjach partnerskich.

Jeżeli chodzi o samorząd wojewódzki, odgrywa on istotną rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Prowadzi politykę rozwoju tych obszarów, która jest zapisana w Strategii Rozwoju Województwa. Samorząd wojewódzki koordynuje więc działania przez budowanie sieci współpracy w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć i zadań. W tej sytuacji ważne jest wskazanie, za pomocą jakich instrumentów – zasobów, czy mechanizmów samorząd zamierza cel ten osiągnąć. Na przykład w przypadku woj. mazowieckiego istotnym narzędziem w rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich był utworzony w grudniu 2005 r. „Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza” (SIWRM)³, którego środki pochodziły z budżetu województwa. Był to jedyny taki instrument w skali kraju obsługiwany przez Departament Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim. Przez SIWRM Samorząd Województwa wspierał finansowo samorządy lokalne (gminy, powiaty), które ze względu

² Przepisy ustaw samorządowych stanowią o możliwościach współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, *Ustawa z 7 kwietnia 1989 r.* (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z póź. zm).

³ Podstawy prawne SIWRM – *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; uchwała nr 233/05 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 19 grudnia 2005 r. w sprawie Programu Rozwoju Mazowsza z komponentami; ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych; uchwała Nr 78/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 29 maja 2006 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.*

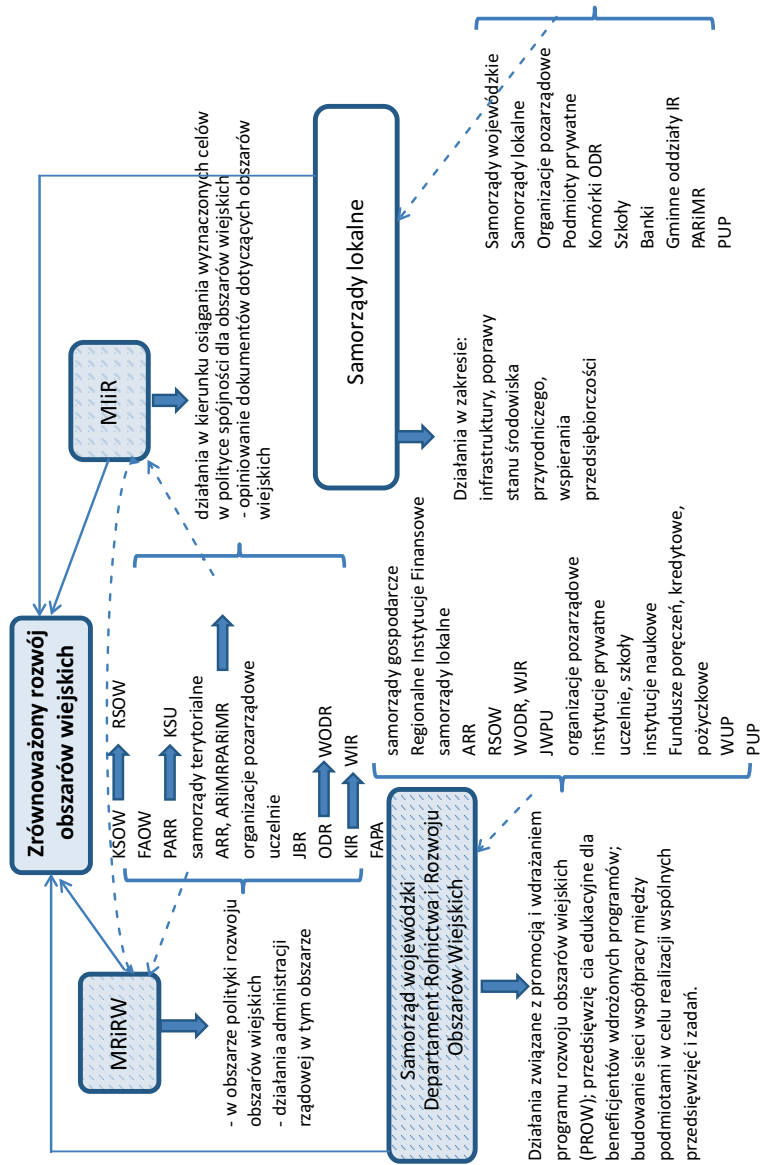
na trudną sytuację finansową miały mniejsze szanse pozyskiwania środków z innych programów (głównie unijnych). SIWRM został podzielony na komponenty, a każdy z nich miał odrębne zadania. W latach 2005–2009⁴ liczba komponentów zmieniała się w zależności od postulatów władz lokalnych oraz możliwości finansowych Samorządu Wojewódzkiego. Warto zwrócić uwagę, że Samorząd Wojewódzki przez tak określone komponenty w sposób oczywisty skoncentrowany był na rozwoju regionu, ale stanowiły one również ramy działalności dla władz lokalnych. W tej sytuacji kluczowym problemem staje się odpowiednia koordynacja między samorządem wojewódzkim a samorządem lokalnym (gmina, powiat). Przez ten instrument, który opierał się na ustalonych procedurach i mechanizmach działania nastąpiło wzmocnienie partnerstwa sektora publicznego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Wynika z tego, że aby administracja samorządowa mogła wypełniać zadania poprawiające jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich konieczne jest wzmocnienie ich potencjału instytucjonalnego, czyli odpowiednie struktury organizacyjne (m.in. utworzenie Departamentu Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim) oraz procedury i mechanizmy działania (podstawy prawne SIWRM).

Porównując przestrzenne zróżnicowanie wartości środków SIWRM na 1 mieszkańca można stwierdzić, że najwięcej pozyskały gminy znajdujące się w dalszym otoczeniu Warszawy (tzw. peryferyjne), gminy o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz gminy o mniejszej liczbie mieszkańców [Kołodziejczyk 2012]. Średnia wartość pozyskanych środków wyniosła 226,5 zł na 1 mieszkańca i wahała się od 1,25 zł w gminie Sochaczew do 1225,6 zł w gminie Paprotnia.

Należy stwierdzić, że skoordynowane przez samorzady terytorialne (województki i gminy) działania (głównie w zakresie infrastruktury) można uznać za zgodne z potrzebami gmin woj. mazowieckiego i jest nadzieja na wysoki efekt mnożnikowy tych inwestycji.

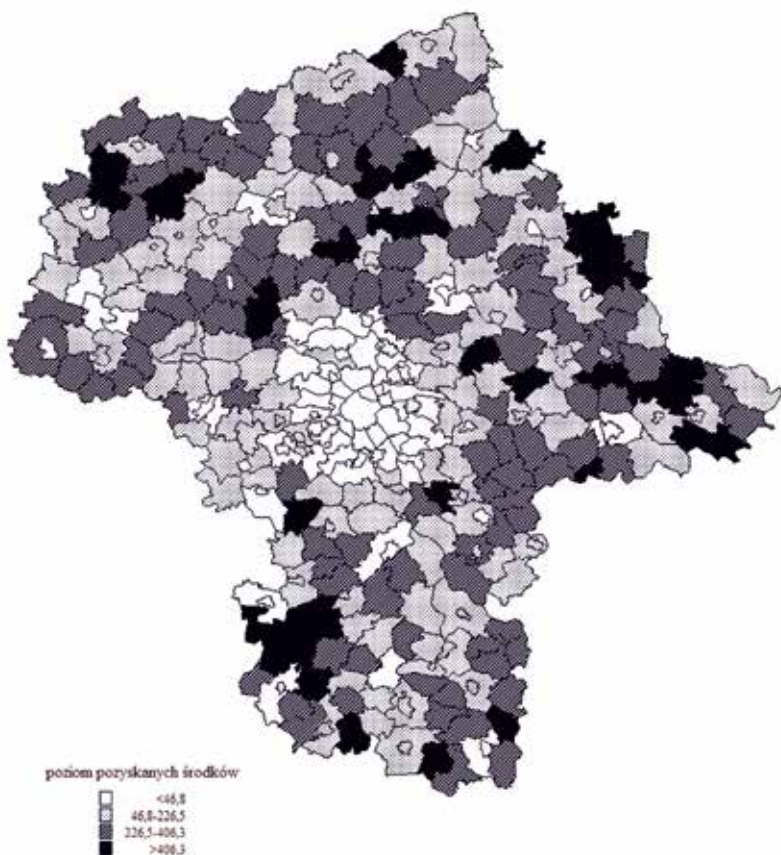
W rozwoju obszarów wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego istotne są uwarunkowania przyrodnicze, które w połączeniu z wysokim udziałem obszarów chronionych (46,2% obszaru województwa) wymagają podejmowania działań z zakresu ochrony środowiska, które muszą być zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. Większość tych działań wymaga kompleksowych rozwiązań i współpracy z wieloma instytucjami/organizacjami oraz podejmowania przedsięwzięć, które wpływają na świadomość społeczną dotyczącą środowiska. Edukację ekologiczną na terenie województwa w szerokim zakresie prowadzą Elbląskie Centrum Edukacji Ekologicznej, Olsztyńskie Centrum Edukacji Ekologicznej, Mazurskie Centrum Edukacji Ekologicznej w Giżycku oraz Centrum Edukacji Ekologicznej w Ełku [Biuletyn... 2012].

⁴ Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza funkcjonował w latach 2005–2009, przyznał dotacje na 4233 zadania na łączną kwotę ok. 662 mln zł. Pozwoliło to w jednostkach ubiegających się o dofinansowanie stworzyć inwestycje o wartości 1314 mln zł.



Objaśnienia do ryciny: **→** koordynacja działań, **- - - - -** współpraca, MIIR – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, MRIRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, KSOW – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, RSOW – Regionalna Sieć Obszarów Wiejskich, FAOW – Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, PARR – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, KSU – Krajowy System Usług dla MSP, ARR – Agencja Rynku Rolnego, ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, PARiMR – Powiatowa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, JBR – Jednostki Badawczo Rozwojowe, ODR – Ośrodek Doradztwa Rolniczego, WODR – Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego, KIR – Krajowa Izba Rolnicza, WIR – Wojewódzka Izba Rolnicza, FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, JWPU – Jednostki Wdrażania Programów Unijnych, PUP – Powiatowy Urząd Pracy, WUP – Wojewódzki Urząd Pracy.

Ryc. 1. Instytucje wspierające zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w Polsce



Ryc. 2. Przestrzenne zróżnicowanie wartości pozyskanych środków z SIWRM na 1 mieszkańca w gminach w latach 2005-2009

Do ich głównych zadań należy promowanie, rozpowszechnianie oraz koordynowanie edukacji ekologicznej w placówkach oświatowych, organizowanie szkoleń i warsztatów, realizowanie programów z zakresu edukacji ekologicznej oraz wspieranie i promowanie inicjatyw samorządu lokalnego zmierzających do podniesienia jakości środowiska i życia mieszkańców.

Nie ulega wątpliwości, że skoordynowane działania podejmowane przez te placówki w sposób szczególny pobudzają i skupiają aktywność społeczną mieszkańców, tworząc warunki do działania w kierunku ochrony środowiska. Działalność tych placówek jest koordynowana oraz wspierana merytorycznie i finansowo przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie. Ta koordynacja zapewnia większą skuteczność i efektywność zaangażowanych środków i podejmowanych działań.

Oceniając natomiast proces koordynacji na poziomie lokalnym należy stwierdzić, że samorząd lokalny występuje nie tylko w roli koordynatora, ale jest również organizatorem, finansistą, doradcą itp. Takim przykładem jest powiat przasnyski w woj. mazowieckim, gdzie działalność władz lokalnych wynika z chęci rozwiązywania ważnych problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Aktywność lokalnych władz samorządowych spowodowała podpisanie porozumienia między gminami powiatu w sprawie utworzenia w 2006 r. Przasnyskiej Strefy Gospodarczej (PSG) [*Powiat Przasnyski...* 2012] oraz partycypowania w kosztach uzbrojenia obszaru. Koordynatorem tego przedsięwzięcia był starosta przasnyski. Dzięki aktywności władz lokalnych i sprawnemu zarządzaniu PSG obszar jest w pełni uzbrojony w infrastrukturę komunalną, drogową i teleinformatyczną. Większość środków na infrastrukturę pochodzi z funduszy unijnych, a głównie z programu *Regionalny Program Operacyjny* (RPO).

Utworzona PSG wpływa na zwiększenie dynamiki rozwoju gospodarczego, zwiększenie konkurencyjności produktów, lepsze i nowoczesne zagospodarowanie przemysłowego majątku i istniejącej infrastruktury, a dzięki napływowi inwestycji stworzenie nowych miejsc pracy. Nie ulega wątpliwości, że przyczynia się to do obniżenia kosztów transakcyjnych, a tym samym zwiększenia poziomu konkurencyjności obszarów wiejskich.

W działalności samorządu lokalnego (powiat, gmina) większe znaczenie i zasięg odgrywa współpraca z innymi instytucjami. Jak wynika z badań przeprowadzonych w woj. mazowieckim i warmińsko-mazurskim dotyczących współpracy samorządów lokalnych liczba podpisanych porozumień między nimi wzrasta w ostatnich latach, co może oznaczać ważność tej formy działania w rozwoju lokalnym. Samorządy lokalne najczęściej podejmują współpracę z sąsiednimi samorządami i instytucjami (organizacjami pozarządowymi, prywatnymi, spółdzielczymi czy samorządami gospodarczymi), gdyż większość lokalnych problemów nie ogranicza się do jednej jednostki administracyjnej. Badania w gminach wykazały, że znacznie częściej współpracę podejmują gminy z woj. warmińsko-mazurskiego niż gminy z mazowieckiego, w obu województwach w 80% dotyczy ona współpracy z gminami. Średnio jedna badana gmina z woj. warmińsko-mazurskiego współpracowała z 3,7 organizacjami, z tym, że większą aktywność wykazały gminy położone na Warmii niż na Mazurach, natomiast z woj. mazowieckiego z 3,1 organizacjami. Mimo większej aktywności badanych gmin z woj. warmińsko-mazurskiego, to gminy z woj. mazowieckiego podpisywały porozumienia o współpracy na znacznie dłuższy okres niż gminy z warmińsko-mazurskiego. Być może, ze względu na złożoność społecznych uwarunkowań budowy partnerstwa w regionie oraz trudności w ich rozwiązywaniu, władze lokalne w woj. warmińsko-mazurskim podpisywały porozumienia na krótsze okresy.

Współpraca samorządów lokalnych z innymi jednostkami odbywa się głównie w obszarze kultury (organizowanie różnych imprez) i infrastruktury (drogi, urządzenia komunalne). Można wnioskować, że władza lokalna wychodzi z założenia, że warto

angażować się w działania, które są widoczne w środowisku lokalnym. Być może dlatego relatywnie mało wspólnych przedsięwzięć podejmowanych jest w obszarze ekologii.

Niestety, w żadnej z badanych gmin w woj. mazowieckim i warmińsko-mazurskim nie realizuje się zadań inwestycyjnych na podstawie *Ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP)*, choć jak piszą Gorczyńska i Kolczyńska [2012, s. 77] popularność tego instrumentu w finansowaniu inwestycji z roku na rok wzrasta, m.in. w wyniku powiększającego się zadłużenia polskich gmin, niwelowania luki infrastrukturalnej, a także wzrostu tego instrumentu w innych krajach.

Znacznie lepiej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o partnerstwo publiczno-społeczne, tj. udział społeczności lokalnej, organizacji (stowarzyszeń) oraz instytucji kultury. Wspólne działania dotyczą głównie wspierania gospodarki ekologicznej (kontrola zanieczyszczeń, współpraca w zakresie zachowania walorów środowiska przyrodniczego, edukacja z zakresu ekologii) oraz wspieranie wartości społeczeństwa obywatelskiego (podejmowanie inicjatyw obywatelskich, informowanie o programach pomocowych dotyczących wspierania społeczeństwa obywatelskiego). Relatywnie mniej działań podejmowanych jest w obszarze gospodarczym. Jeżeli są podejmowane, to dotyczą przygotowań wniosków o dotacje i kredyty oraz szkolenia i kursy przekwalifikujące. W ankietach nie wskazano działań na rzecz rozpoznawania nisz działalności gospodarczej w gminie czy informowania o nowych technologiach i innowacjach, co ma istotne znaczenie przy określeniu specjalizacji województwa „inteligentnymi” w ramach *RPO na lata 2014–2020*.

Badania wykazały, że współpraca podejmowana przez gminy z organizacjami pozarządowymi nie ma charakteru jednorazowego, przybiera ona postać zinstytucjonalizowaną. Do kompetencji władz samorządowych należy więc inicjowanie współdziałania oraz stworzenie właściwych warunków do aktywności społeczności lokalnej i opracowanie metod ich wdrażania przez powołanie i aktywne uczestnictwo w Lokalnych Grupach Działania (LGD).

3. Ocena instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju koordynacji i współpracy między regionalnymi i lokalnymi instytucjami/organizacjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Tak jak już zostało stwierdzone, w rozwoju obszarów wiejskich ważną rolę odgrywają sprawnie funkcjonujące instytucje/organizacje od szczybla unijnego po szczybel lokalny. Rozważane są w aspekcie instytucji/organizacji funkcjonujących na danym obszarze oraz instytucjonalizacji, która warunkuje działania przez określenie zasad ich funkcjonowania. Analiza relacji między tymi aspektami pozwoliła ustalić mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia funkcjonowania instytucji w procesie koor-

dynacji i współpracy między regionalnymi i lokalnymi instytucjami/organizacjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Ocenę funkcjonowania instytucji/organizacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz jej konsekwencję dla wdrażania koordynacji przeprowadzono w zakresie: otoczenia instytucjonalnego, organizacji i mechanizmów funkcjonowania – wykorzystując analizę SWOT.

a) Ocena otoczenia instytucjonalnego:

mocne strony

- Określenie działań samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w ustawach o samorządzie terytorialnym, które mogą być oparte na współpracy i koordynacji.
- Przyjęcie 24 marca 2014 r. znowelizowanej *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r.* Wprowadziła ona nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej, tj. kontrakt wojewódzki oraz obszary: funkcjonalny, strategicznej interwencji i problemowy. Instrumenty te mają istotne znaczenie we wdrażaniu zasady partnerstwa w rozwoju obszarów wiejskich.
- Znowelizowanie w 2008 r. *Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r.*, w nowej ustawie zostały uproszczone procedury działania między partnerami publicznymi i prywatnymi działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, co zwiększa szanse korzystania z tej formy współpracy.
- Opracowanie i przyjęcie dokumentów planistycznych o charakterze wykonawczym *Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 i 2014–2020 (RPO)*, w których wyznaczono najważniejsze obszary koncentracji środków i współpracy.

słabe strony

- relatywnie słabo rozbudowany jest system współpracy sektora publicznego, pozarządowego i prywatnego (ustawa PPP) w zakresie rozwoju przedsiębiorczości; podział ryzyka powodzenia przedsięwzięcia zbyt słabo chroni sektor prywatny – efektem jest relatywnie niewielkie zainteresowanie sektora prywatnego rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;
- znikome uregulowania prawne w zakresie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, co nie zachęca wiejskiej społeczności do współpracy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;

szanse

- zarówno w *RPO 2007–2013 i 2014–2020* są znaczne możliwości finansowania przedsięwzięć z zakresu współpracy samorządów gminnych;
- powstały nowe narzędzia w okresie 2014–2020 wspierające proces koordynacji i współpracy, jak: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), dzięki którym partnerstwa JST będą mogły realizować zintegrowane przedsięwzięcia, łącząc działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS); rozwój kierowany

przez społeczność lokalną (RKSL), gdzie podstawą działania RKSL ma być Lokalna Grupa Działania (LGD) składająca się z przedstawicieli lokalnego sektora publicznego, prywatnego i społecznego prowadząca działalność na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego;

- instytucje nieformalne (obyczaje, wartości moralne, wartości religijne) odgrywają coraz większą rolę w rozwoju obszarów wiejskich; są powiązane z kulturą na poziomie regionalnym i lokalnym.

zagrożenia

- wprowadzenie na podstawie *Ustawy o finansach publicznych* (Dz.U. nr 157, poz. 1240) nowego limitu zadłużenia samorządów terytorialnych opartego na indywidualnym wskaźniku zadłużenia (IWZ), co niewątpliwie wpłynie na aktywność samorządów lokalnych w pozyskiwaniu partnerów do współpracy.

b) Ocena organizacji:

mocne strony

- niekwestionowana rola samorządów terytorialnych – jako przywódcy w procesie rozwoju obszarów wiejskich, a także dobrze rozbudowane struktury organizacyjne wspierające te procesy na poszczególnych poziomach administracyjnych;
- silne wsparcie merytoryczne i finansowe procesu współpracy i koordynacji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich przez Urząd Marszałkowski czy Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – dotyczy to głównie samorządów i organizacji pozarządowych;
- duże zaangażowanie organizacji pozarządowych w proces współpracy w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – przez prowadzenie edukacji, szczególnie w obszarze ekologii.

słabe strony

- silne uzależnienie samorządów (szczególnie wojewódzkich) od wsparcia rządu; decentralizacja objęła przede wszystkim funkcję usługodawcy usług publicznych a nie rozwojową; brak samodzielności finansowej (uzależnienie od subwencji) utrudnia współpracę;
- brak silnego ośrodka na poziomie regionalnym posiadającego odpowiednie kompetencje koordynacyjne i współpracy partnerskiej; ta pomoc mogłaby dotyczyć np. znalezienia partnera, możliwości finansowania działań partnerskich oraz służyć pomocą przy organizowaniu współpracy; takim ośrodkiem mogłaby być regionalna KSOW;
- niewielki udział organizacji prywatnych w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich; być może lokalny mechanizm rządzenia i struktury organizacyjne często nie są zainteresowane współpracą z organizacjami prywatnymi.

szanse

- wielokierunkowość działań podejmowanych przez samorządy gminne zmusza do współpracy z innymi organizacjami.

zagrożenia

- zbyt silna depopulacja zasobów ludzkich na obszarach wiejskich jest wielką barierą uczestniczenia w organizacjach działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

c) Ocena mechanizmów:

mocne strony

- dobrze rozbudowane mechanizmy budowania aktywności wśród społeczności lokalnej przez organizacje pozarządowe; dają gwarancję postrzegania aktywności jako atutu współpracy między organizacjami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- istnienie zasady pomocniczości (subsydiarności), która wskazuje, w jaki sposób i na jakim poziomie władzy powinny być realizowane działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

słabe strony

- brak jest procedur opisujących funkcjonowanie procesu koordynacji, tj. wskazanie organizacji, ich funkcji i sposobów współpracy między nimi na poszczególnych poziomach administracyjnych;
- niezbyt sprawnie działający system informacji między strukturami samorządowymi, a także między samorządami a instytucjami rządowymi powoduje dysfunkcyjność działań; ma to istotne znaczenie w podejmowaniu współpracy uwzględniających lokalne potrzeby.

szanse

- istnienie systemu wsparcia w postaci programów operacyjnych i regionalnych, jako istotny mechanizm finansowania wielu inwestycji na podstawie współpracy i koordynacji na obszarach wiejskich;
- wypracowanie i wdrażanie mechanizmów wzmacniających potencjał koordynacyjny organizacji; ułatwi to współpracę między organizacjami, szczególnie dotyczy to współpracy w zakresie zadań finansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;
- nowe instrumenty zarządzania przestrzenią, jak: kontrakt wojewódzki, obszar funkcjonalny i rozwój lokalny kierowany przez społeczność; taki obszar funkcjonalny został już utworzony na terenie powiatu kętrzyńskiego w woj. warmińsko-mazurskim przez sześć samorządów gminnych 14.10.2014 r.; zakłada on przejście w zarządzaniu przestrzenią od sektorowego do zintegrowanego terytorialnie.

zagrożenia

- mechanizmy współpracy są szeroko omawiane na poziomie dokumentów programowych, natomiast pomijane są na etapie wdrażania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich;
- dotychczas nie zostały wypracowane mechanizmy koordynacji lokalnych strategii ze strategią wojewódzką i strategią krajową, to powoduje, że ten istotny instrument zarządzania rozwojem nie jest dobrze wykorzystany w rozwoju przestrzeni wiejskiej; utrudnia realizację przyjętych programów strategicznych oraz koordynację i współpracę między jednostkami w celu uzgodnienia wspólnych działań.

Podsumowanie i wnioski

Wyniki badań ankietowych oraz rozważane dokumenty na temat współpracy i koordynacji regionalnych i lokalnych instytucji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wskazują, że:

- Dokonująca się instytucjonalizacja na rzecz współpracy i koordynacji nie nadąża za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich.
- Kompatybilność otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych zależy w dużym stopniu od polityki państwa. Konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego sprzyjającego tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, które są niezbędne w procesie współpracy i koordynacji.
- Obecnie instytucjonalizacja na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonywana jest w znacznym stopniu przez samorzady terytorialne, zbyt mały jest udział organizacji pozarządowych i prywatnych. Nacisk powinien iść na koordynację działań samorządów oraz większą współpracę różnych organizacji, w strukturach poziomych i pionowych.

Jak wynika z analizy funkcjonowanie instytucji/organizacji determinowane jest przepisami prawa. Na tej podstawie można wnioskować, że istnieje potrzeba doskonalenia istniejących narzędzi ułatwiających współpracę i koordynację między instytucjami/organizacjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Tym bardziej, że „Współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego” jest jednym z czterech filarów nowego paradygmatu europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020.

Literatura

- Biuletyn z działalności centrów edukacji ekologicznej w woj. warmińsko-mazurskim w 2012 r.*, Wyd. Olsztyńskie Centrum Edukacji Ekologicznej przy Warmińsko-Mazurskim Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Olsztynie, Olsztyn, 2012.
- Dołęgowski T., 2002, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*. Monografie i Opracowania, nr 505, wyd. SGH, Warszawa.
- Gorczyńska A., Kolczyńska N., 2012, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji w różnych obszarach użyteczności publicznej*. Zarządzanie i Finanse, R.10, nr 2, cz. I, Gdańsk.
- Kołodziejczyk D., (red.) 2012, *Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – na poszczególnych poziomach administracyjnych*. Program Wieloletni 2011-2014, Raport nr 47, IERiGŻ PIB, Warszawa.
- Powiat przasnyski oferta inwestycyjna, ogólna charakterystyka, atuty, zaplecze*, opracowano przez Starostwo Powiatu – Referat Rozwoju Gospodarczego Promocji i Rynku Pracy, Przasnysz 2012, www.powiat-przasnysz.pl.
- Putnam R. D., 2008, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Rothbard M. N., 2007, *Ekonomia wolnego rynku*. Wyd. Fijorr Publishing, Warszawa.
- Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa, 1978, t. I, s. 1007, Warszawa 1081, t. III. s. 769.
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.* (Dz.U. Nr 16 poz. 95 z późn. zmian.).
- Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r.* (Dz. U. Nr 91, poz.578 z późniejszymi zmian.).
- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.* (Dz. U. Nr 91, poz.576 z późn. zmian.).
- Zalewski J., 2005, *Wzorowy urząd, [w:] Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, W. Misiąg (red.). Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.