

GRZEGORZ CETNER, KRZYSZTOF ŻOK
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
Oddział w Poznaniu

ODNOWA WSI W OPINII JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, część II

1. Wstęp

Celem drugiej części artykułu, będącego podsumowaniem rezultatów badań, jest określenie źródeł finansowania projektów Odnowy Wsi realizowanych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST), opis uwarunkowań pozyskiwania środków na realizację tych zadań, a także uwarunkowań określających sam proces realizacji. Celem badań było zarówno poznanie aktualnego stanu omawianego procesu, jak i wyciągnięcie na tej podstawie wniosków pozwalających na likwidację istniejących przeszkód i barier związanych z realizacją projektów Odnowy Wsi.

Artykuł jest oparty na wynikach badań ankietowych gmin pt. „Bariery wdrażania projektów Odnowy Wsi z punktu widzenia Jednostek Samorządu Terytorialnego”, które zostały przeprowadzone przez pracowników Centrum Doradztwa Rolniczego, Oddziału w Poznaniu, w miesiącach letnich 2010 r. Podstawą analizy są wyniki badań z 68 JST zlokalizowanych w pięciu województwach: małopolskim, mazowieckim, pomorskim świętokrzyskim i wielkopolskim¹.

2. Finansowanie projektów Odnowy Wsi w opinii JST

Projekty Odnowy Wsi ankietowanych jednostek finansowane były ze źródeł: budżetowych danej JST (64 gminy; 98,5%); kredytów komercyjnych (25 gmin;

¹ Szczegółowe informacje na temat badań i charakterystyki programów Odnowy Wsi w badanych gminach Autorzy zamieścili w artykule pt. *Odnowa Wsi w opinii Jednostek Samorządu Terytorialnego* - „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2011, nr 2.

38,5%); pożyczki państwowej z BGK (7 gmin; 10,8%); środków partnerów (m.in. Ośrodków Kultury, Starostw Powiatowych; 4 gminy; 6,15%). Dwie gminy wykorzystały projektach „wkład niefinansowy” (3,07% ankietowanych), a jedna – obligacje (1,54%). Z podanych źródeł finansowania, gminy wskazały podstawowe, którym dla 51 gmin (78,5%) jest budżet JST. Ponadto, 12 gmin sfinansowało projekty Odnowy Wsi głównie z wykorzystaniem komercyjnego kredytu (18,5%), a dwie (3,07%) – w przeważającej części z pożyczki z budżetu Państwa (BGK).

Jednostki samorządowe uważają, że ograniczone finanse w budżetach gmin wydatnie ograniczyły liczbę realizowanych projektów Odnowy Wsi. Uważa tak 51 gmin (78,5%). Dla pozostałych czternastu jednostek nie był to czynnik kluczowy. Ograniczone finanse wynikają w wielu sytuacjach z zaangażowania budżetowego JST w inne, najczęściej infrastrukturalne, projekty realizowane z wykorzystaniem innych funduszy zewnętrznych, w tym w ramach RPO. Nad gminami ciąży też widmo zobowiązań kredytowych z poprzednich okresów planistycznych UE, w tym chociażby zaciągniętych na pożytek realizacji zadań finansowanych w ramach ZPORR (2004-2006). Konkurencja innych inwestycji o środki finansowe powoduje ograniczenia projektów Odnowy Wsi w 41 z badanych jednostek (prawie 2/3). 24 gminy uznają, że realizacja innych zadań nie wpływa znacząco na liczbę projektów Odnowy (36,9%), ale jest narzędziem konkurencji w ich realizacji.

Pomocą w finansowaniu projektów powinna być możliwość skorzystania z podziału inwestycji na etapy. Niestety, kompleksowość procedur ubiegania się o dotacje i ich rozliczania powoduje, że tylko część jednostek korzysta z tej formy. Tylko 27 gmin uważa, że etapowanie projektów wydatnie sprzyjałoby ich realizacji (41,5%). Prawdopodobnie z tego samego powodu, samorządowcy uważają, że ewentualne wprowadzenie po 2013 roku podziału inwestycji w projektach z udziałem dotacji UE na większą liczbę etapów niż 2 jest niecelowe (38 gmin; 58,5%). Natomiast remedium na braki finansowe w budżetowych kasach gmin byłoby wprowadzenie w nowym okresie programowania środków UE po 2013 roku łatwego mechanizmu uzyskiwania prefinansowania na projekty Odnowy Wsi. Aż 86,2% badanych gmin uważa, że mechanizm taki wydatnie zwiększyłby zarówno liczbę realizowanych projektów, jak i zadań w ramach nich.

3. Realizacja projektów Odnowy Wsi w opinii JST

Ankietowane gminy realizowały w ramach SPO, PROW i programów regionalnych zróżnicowane tematycznie projekty Odnowy Wsi, z czego do najczęstszych należały działania obejmujące: remonty i modernizacje miejsc spotkań, klubów, sal wiejskich itp. obiektów (23,19% wskazań zakresu tematycznego realizowanych projektów), zagospodarowanie miejscowości (centra, chodniki, oświe-

tlenie itp.; 15,65%) oraz place zabaw i inne projekty związane z rekreacją dzieci i młodzieży (14,49%). Ponadto, popularnością w Odnowie Wsi cieszyły się wśród respondenckich gmin kolejno:

- sport: boiska, bieżnie, korty, stoły do tenisa stołowego, tablice do kosza itp. (12,17%);
- zielen: parki, skwery, cieki wodne, stawy, zbiorniki itp. (7,54%);
- ścieżki rowerowe, szlaki piesze, edukacyjne, tematyczne itp. (4,93%);
- infrastruktura związana z wydarzeniami kulturalnymi: amfiteatry, sceny itp. (4,64%);
- renowacja i udostępnianie zabytków, muzea, izby i miejsca pamięci itp. (4,06%);
- elewacje kościołów, kaplic, cmentarzy itp. projekty kościołów i związków wyznaniowych (3,19%);
- obiekty służące promocji miejscowości, gminy, obszaru, a także Internet - dostęp, wyposażenie, kafejki internetowe, komputery itp. (oba tematy po 2,90%);
- wyposażenie zespołów ludowych, sportowych, muzycznych itp. (2,61%);
- projekty związane z wodą: zagospodarowanie plaż, mola, bezpieczeństwo itp. (1,16%);
- projekty związane ze zdrowiem i edukacją (0,58%).

Na pytanie „*Co w największym stopniu utrudniało (utrudnia) realizację projektów Odnowy Wsi w danej JST?*” najczęstszą odpowiedzią były długotrwałe procedury związane z: pozyskiwaniem dotacji, w tym dotyczące zmian w projektach, zmian zakresu rzeczowego projektów; rozliczaniem, oceną zamówień publicznych – jednym słowem wszystkie procedury sprawiające, że „*realizacja inwestycji odbywa się z opóźnieniem i „na własne ryzyko”*” (w 32 ankietach!). Ponadto, jako główne bariery realizacji działań wymieniano (w nawiasie liczba odpowiedzi):

- „brak środków własnych” i mechanizm refundacji (29);
- inne procedury opóźniające realizację, w tym: uzyskiwanie pozwoleń na budowę, decyzji środowiskowych, przedłużające się przetargi (7);
- warunki pogodowe, siłę wyższą – powodzie i podtopienia terenu (5);
- występowanie nieprzewidzianych kosztów, robót dodatkowych, których konieczność pojawia się w trakcie realizacji, a także wynikającą z procedur redukcję wysokości dofinansowania (4);
- zbyt małą kwotę dotacji w stosunku do planowanych inwestycji (3);
- problemy z wykonawcami: małą ilość przystępujących do przetargu (lub brak chętnych), a także opieszałość wykonawców (2);
- rzadkie nabory wniosków (1);
- konieczność zachowania trwałości projektu przez okres 7 lat – „*trudne do przewidzenia, co wydarzy się w tak długim czasie*” (1);
- za małą liczbę spotkań informacyjnych/szkoleń dot. realizacji projektów (PROW) (1);

- trudność w angażowaniu mieszkańców na etapie realizacji projektu (*głównie w projektach współfinansowanych ze środków regionalnych, gdzie udział mieszkańców był możliwy*) (1).

Interesującą odpowiedzią w jednej z ankiet był „*sprzeciw mieszkańców terenu*”, co na etapie realizacyjnym jest zastanawiające, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że wybór przedsięwzięć jest oparty o Plan Odnowy Miejscowości (POM), zatwierdzony właśnie przez społeczność lokalne. Pokazuje to dobitnie, że w części przypadków POM powstaje przy dużym nacisku ze strony JST wywieranym na mieszkańców w kwestii wyboru priorytetów, ewentualnie plan ten powstaje z małym udziałem mieszkańców, a jego późniejsze zatwierdzenie jest w takiej sytuacji bardzo trudne. Bolączką gmin jest również to, że nie wszystkie kwestie zapisane w POM da się zrealizować w ramach dostępnych funduszy UE. Projekty mają charakter oddolny, ale ich zakres musi być weryfikowany w gminie ze względu na zakres kosztów kwalifikowanych, co nie zawsze spotyka się ze zrozumieniem społeczności danej wsi (*„nie wszystko można zaplanować - nie ma pola ruchu”*).

Aktywność społeczna na etapie realizacji była również przedmiotem ankietyzacji. Zapytano respondentów czy mieszkańcy sołectw włączali się w realizację prowadzonych w ich wsiach projektów. Twierdząco odpowiedziało na to pytanie 38 gmin (58,5%). Przy czym, jako zaangażowanych wymieniano przede wszystkim: sołtysów (23), radnych (12), Rady Sołeckie (14), kościoły/proboszczów (2), pracowników szkół (3), członków stowarzyszeń i organizacji społecznych (6), OSP (5), zespoły ludowe (1), Koła Gospodyń Wiejskich (4) i pozostałych mieszkańców, rolników/lokalnych liderów i działaczy społecznych (13). Udział ten, możliwy ze względu na wolontariat zaangażowanych osób, najczęściej obejmował: wykonywanie drobnych prac remontowych, rozbiórkowych i montażowych nie objętych zakresem wniosku, prac związanych z wyrównywaniem terenu, organizowanie spotkań, poczęstunku lub imprezy promocyjnej związanej z projektem, prace porządkowe, sadzenie roślin, nieodpłatne udostępnianie własnego sprzętu lub transportu. W przypadku jednego z projektów (realizowanego z funduszy regionalnych), w ramach którego budowane były przydomowe oczyszczalnie ścieków, mieszkańcy wsi angażowali się bezpośrednio w realizację poprzez partycypowanie w kosztach. Tam, gdzie możliwości fizycznego udziału (lub raczej rozliczenia tego udziału) w pracach na rzecz projektu były ograniczone (SPO, PROW), *„mieszkańcy deklarowali utrzymanie efektów realizowanych inwestycji np. dbanie o nowo wybudowaną infrastrukturę czy utrzymanie czystości na zagospodarowanym terenie”* oraz doglądali na bieżąco realizacji inwestycji, *„poprzez społeczną kontrolę jakości wykonywanych prac”*. W większości jednak przypadków udział mieszkańców wsi ograniczał się do etapu projektowego – konsultacji dokumentacji technicznej (np. zagospodarowania boiska, przebiegu chodników czy budowy zaplecza socjalnego dla sportowców) oraz opracowania i przyjęcia POM.

Mieszkańcy nie angażowali się w realizację projektów w 27 spośród badanych gmin (41,5%), a jako powód braku tego zaangażowania, podawano w ankietach przede wszystkim „brak takiej potrzeby” (realizacja zależy od wykonawcy inwestycji wybranego w przetargu oraz od nadzoru ze strony inwestora i często nie umożliwia udziału innych osób; „trudno włączyć się w realizację inwestycji gdyż wykonują to specjalistyczne firmy”) (11 ankiet). Faktycznie, w projektach Odnowy Wsi, współfinansowanych ze środków UE (SPO, PROW) mieszkańcy nie są często angażowani. Wynika to przede wszystkim z procedur, które poza zaakceptowaniem POM, nie zakładają ich udziału w przygotowaniu a potem realizacji projektów. „Prawo Zamówień Publicznych zniechęca a właściwie uniemożliwia powierzenie mieszkańcom zadań do wykonania” – słusznie zauważają respondenci. Mechanizm ten nie sprzyja idei Odnowy Wsi, która podkreśla udział lokalnej społeczności w kreowaniu swej rzeczywistości. Ponadto zaangażowanie mieszkańców pozostaje w bezpośrednim związku z trwałością realizowanych zadań – im większy wkład społeczny, tym trwalszy projekt. Jak wynika z badań, „mieszkańcy nie mieli możliwości włączyć się w prace, które często wymagały odpowiednich kwalifikacji”, lecz nie oznaczało to całkowitego braku możliwości ich angażowania w inne, okołoprojektowe prace, jakie wymieniono w poprzednim akapicie. Wydaje się zatem, że brak aktywności społecznej wynika z jednej strony z rozwiązań prawnych (przetarg, kwalifikacje), lecz z drugiej – z braku działań aktywizacyjnych, wskazujących rolę jaką mogliby odegrać mieszkańcy podczas realizacji danego projektu. Jest to w pewnym sensie efekt wąskiego postrzegania sytuacji przez JST (tylko poprzez pryzmat proceduralny). Świadczą o tym dobitnie wypowiedzi respondentów: „Nasza gmina realizuje tylko projekty inwestycyjne z zakresu Odnowy Wsi. Wylania się wykonawcę w drodze przetargu i trudno w takim wypadku mówić o angażowaniu mieszkańców”; „Dotychczas nie były realizowane projekty, zakładające szersze angażowanie mieszkańców”. Rzadziej występującym w ankietach okazał się komentarz mówiący o „niewielkim zainteresowaniu” mieszkańców projektem (7) lub o ich „braku świadomości” (1). Zaznacza się natomiast w niektórych gminach „roszczeniowa postawa mieszkańców” w stosunku do realizowanych działań (2). JST komentują to w następujący sposób: „mieszkańcy wszystko chcieliby dostać gotowe bez własnego wysiłku/udziału”; „...uważają, że wszystko im się należy, bez ich pomocy”.

Spośród przedstawicieli społeczności lokalnej, jednym z najbardziej wartościowych jest udział w projektach młodzieży wiejskiej. To dla przyszłych pokoleń zmienia się wieś, stając się atrakcyjnym środowiskiem życia. Zmiany jakie następują dzięki projektom Odnowy Wsi mają m.in. na celu zatrzymać odpływ młodych ludzi z obszarów wiejskich. Dlatego też wsłuchiwanie się w potrzeby młodzieży na wsi, jej udział w kreowaniu POM, a także w realizacji konkretnych projektów, ma wielkie znaczenie dla przyszłości wsi. W ankiecie zapytano zatem

o udział młodzieży na etapie realizacyjnym projektów. Niestety, aż w 73,8% badanych gmin (48 JST) młodzież nie angażowała się (nie była angażowana) w projekty Odnowy Wsi. Powodem takiej sytuacji, podawanym przez ankietowanych w większości komentarzy, był - jak i w przypadku całej społeczności - przetargowy wybór wykonawcy, ograniczający udział osób trzecich. Dużo rzadziej brak aktywności młodych ludzi wynikał z ich brakiem zainteresowania projektem (*„Nie angażowano młodzieży, gdyż młodzi ludzie nie widzą potrzeby uczestniczenia w takich akcjach”*). Część gmin uważa, że *„charakter planowanych do realizacji projektów nie wymagał zaangażowania młodzieży”*.

W kilkunastu gminach, młodzież współpracowała przy opracowaniu POM i wstępnych założeń poszczególnych projektów, a także podczas ankietowania sołectw. Młodzi ludzie wypowiedzieli się w nich na temat tego *„jak by widzieli swoje życie i funkcjonowanie w swojej miejscowości, gminie i jakiego rodzaju potrzeby według nich są najbardziej pilne do spełnienia”*. Część robót także wykonywanych było siłami własnymi, w tym młodzieży, *„by się poczuli do odpowiedzialności za projekt i przyszłe ich efekty”*. W niektórych gminach młodzież była aktywizowana w ramach działań podejmowanych przez OSP, bądź zespoły ludowe. Wykonywała najczęściej proste prace przygotowawcze lub porządkowe, *„pomagała w uporządkowaniu placu budowy po zakończeniu robót budowlanych oraz w transporcie wyposażenia do modernizowanych obiektów”*. Udział młodzieży w projektach potwierdziło tylko 17 gmin (26,2% badanych).

Wielu respondentów przyznaje, że *„młodzież jest głównym beneficjentem wielu projektów po ich realizacji, będąc uczestnikami zajęć świetlicowych czy też korzystając z infrastruktury sportowo-rekreacyjnej”*. Problemem na wsi jest nie tylko brak infrastruktury, ale również działań aktywizujących dzieci i młodzież. *„Dzięki poprzednim projektom gminy wyposażyły wsie w podstawową infrastrukturę kulturalną i sportową, jednak teraz brakuje osób profesjonalnie przygotowanych do „przyciągnięcia” młodych ludzi do ośrodków kultury i aktywnego spędzania czasu”* – napisano w jednej z ankiet.

Kolejnym elementem ankiety było pytanie o etapową realizację projektów Odnowy Wsi. Zarówno w SPO, jak i w PROW, założono możliwość etapowego realizowania działań, umożliwiającą podział, w szczególności większych, trudniejszych projektów na części. Z etapowania skorzystało 29, a więc mniejszość ankietowanych gmin (44,6%). Jako podstawowe korzyści wynikające z podzielenia inwestycji na mniejsze części, JST wymieniają one w szczególności:

- wcześniejsze złożenie wniosku o płatność obejmującego część inwestycji i uzyskanie dotacji do tego etapu; powrót środków umożliwiający dalsze inwestycje, co jest jednoznaczne również z mniejszym zagrożeniem opóźnienia zakończenia realizacji całego zadania (24);
- dłuższy dopuszczalny okres realizacji (2);

- rozliczenie korzystne dla wykonawców - wcześniej uzyskują oni część wynagrodzenia za wykonane prace (1);
- dostosowanie etapów do wymogów technicznych danej inwestycji (1);
- czas na dopracowanie drugiej fazy projektu, by w całości bardziej kompleksowo zaspakajał potrzeby i spełniał swoją rolę, po wykonaniu czynności czy inwestycji podstawowych, bazowych wykonanych w pierwszym etapie (1);
- możliwość uzyskania efektów częściowych, które - w przypadku projektów ponadsołeckich - mogą wcześniej zostać przekazane mieszkańcom do użytkowania (1).

Minusami etapowej realizacji są zaś zdaniem JST (korzystających z tej opcji):

- składanie dwóch wniosków o płatność i łączącej się z tym skomplikowanej dokumentacji, załączników; poprawki do dwóch dokumentacji wniosków o płatność (5);
- długi czas oczekiwania na refundację środków, przedłużające się procedury, w tym oceny przetargów; dłuższy okres realizacji (4);
- mała elastyczność dotycząca podziału na etapy zakresu rzeczowego i finansowego projektu (1);
- możliwość wpływu czynników zewnętrznych zakłócających prawidłową realizację projektu (np. wzrost cen w dłuższym czasie) (1);
- konieczność dokonywania odbiorów częściowych i wprowadzania różnych okresów gwarancji (np. na takie same elementy zastosowane w kilku lokalizacjach projektu ponadsołeckiego) (1).

Podział na etapy umożliwia zmniejszenie wymaganego zaangażowania środków własnych w finansowanie projektu. Jak jednak podkreślają ankietowani, „*największym mankamentem jest to, że ze względu na przewlekłość procedur oceny wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, założone harmonogramy projektów nie są dotrzymywane*”. Podział zadania na etapy pomoże w realizacji projektów jedynie wówczas, gdy usprawnione zostaną procedury oceny wniosków.

Większość badanych gmin (55,4%) nie zdecydowała się na etapowanie projektów. Powodem takiej decyzji były:

- projekty krótkoterminowe, niewymagające podziału na etapy, łatwiejsze w rozliczeniu w całości (22);
- świadomość trudnych procedur, opóźniających wypłatę środków („*i tak do czasu zakończenia I i II etapu nie nastąpiłaby ocena procedury przetargowej czy wniosku o pierwszą płatność...*”). (3);
- podzielenie większej inwestycji na oddzielne, mniejsze projekty. („*Pozwoliło to na optymalne zaangażowanie posiadanych środków finansowych bez konieczności zaciągania długoterminowych kredytów. Największym minusem był jednak brak pewności, że w kolejnym naborze wniosek na realizację kolejnego etapu otrzyma dofinansowanie*”). (1);
- zbyt mała liczba posiadanych środków, determinująca realizację małych, jednoetapowych projektów (1);

- oczekiwana przez mieszkańców wsi szybsza realizacja projektu i zakończenie inwestycji - oddanie obiektu do użytku (pozytywny odbiór społeczny). (1)

Wspominane już kilkakrotnie opóźnienia realizacji projektów Odnowy Wsi wynikające z przedłużających się procedur Urzędów Marszałkowskich sygnalizowało 27 spośród 65 ankietowanych gmin (41,5%). Istotnymi przeszkodami powodującymi niedotrzymanie harmonogramów były ponadto wydłużone procedury przetargowe (11 gmin, 16,9%) oraz siła wyższa – powódzie, podtopienia uniemożliwiające zagospodarowanie terenu, długo zalegająca pokrywa śniegowa itp. (10 gmin, 15,4%). W jednym z przypadków powódź spowodowała uszkodzenia na przygotowanej do odbioru inwestycji, a usuwanie szkód wpłynęło na opóźnienie w rozliczeniu projektu.

4. Realizacja projektów Odnowy Wsi w ramach inicjatywy LEADER

Pośród grupy badanej, zdecydowana większość JST (63 z 65, co daje 96,9%) wchodzi w skład Lokalnych Grup Działania (LGD) realizujących w Polsce projekty w ramach Osi IV PROW, czyli tzw. inicjatywy LEADER. Jednym z działań wdrażanych przez LGD są projekty Odnowy Wsi, a dotacje na ten cel uzyskiwane są tu na podobnych zasadach jak „tradycyjną drogą”, czyli przez Urzędy Marszałkowskie (UM). Różnica polega na tym, że wnioski składane są nie do UM, tylko do LGD, a ocena merytoryczna opiera się na kryteriach opracowanych przez LGD, a nie na punktacji „marszałkowskiej”. Liczba realizowanych w programie LEADER projektów Odnowy jest niewielka, porównując do liczby wdrażanej przez samorząd terytorialny, jednakże biorąc pod uwagę czołową rolę gmin w strukturach LGD oraz ich nieograniczone niemal potrzeby na dotacje do lokalnych inwestycji, ten kanał dystrybucji środków cieszy się także wielką popularnością.

LGD opracowały Lokalne Strategie Rozwoju (LSR), których budżet, ujmując to skrótowo, podzielony został na 4 programy wsparcia. Wśród nich znajduje się także Odnowa Wsi. Każdy z tych programów musiał otrzymać co najmniej 10% budżetu przeznaczanego na wdrażanie LSR, co oznacza, że w zależności od danej LGD na Odnowę Wsi przeznaczono od 10 do 70% tego budżetu. W ankiecie zadano gminom pytanie, jaki procent budżetu ich LGD przeznacza na Odnowę Wsi. Niestety, dla większości ankietowanych jednostek nie było to wiadome (pozyskanie tych danych wymaga posiłkowania się Lokalną Strategią Rozwoju), co jest o tyle ciekawe, że jako wiodący partnerzy LGD, gminy uczestniczyły w procesie powstawania LSR oraz miały największy wpływ na podział ich środków budżetowych. Zatem dane dotyczące budżetu LSR wypełniło tylko 35 gmin. Wynika z nich, że średnie zaangażowanie budżetu zapewnionego na wdrażanie LSR (tzw. Działanie 4.1., Osi IV PROW) wynosi wśród tych gmin 43,9%. Wszystkie gminy będące członkami LGD (a więc 63) planują ubiegać się o dotacje na projekty Od-

nowy Wsi z budżetu własnej Lokalnej Grupy. Łącznie planują (lub już realizują) 173 projekty, co daje 2,75 projektu na każdą gminę (w okresie 2007-13).

Dodatkowo, JST mogą ubiegać się w ramach inicjatywy LEADER na mniejsze inwestycje, których cele są zbieżne z ideą Odnowy Wsi, w ramach tzw. „Małych Projektów”. Jest to również jeden ze wspomnianych czterech programów wdrażanych przez LGD, a środki na tego typu inwestycje dostępne są tylko w Lokalnych Grupach Działania. Jak sama nazwa wskazuje „Małe Projekty” obejmują mniejsze inwestycje i działania nie inwestycyjne, na które można pozyskać jednorazowo dotację do 25 tysięcy złotych. Samorządy są tu jednym z wielu możliwych wnioskodawców, a narzędzie to cieszy się sporą popularnością, tym bardziej, że w okresie wdrażania (2007-13) każdy z beneficjentów może pozyskać do 100 tys. złotych, co oznacza, że może ubiegać się o dotację na różne projekty kilkukrotnie. „Małe Projekty”, jak wspomniano, doskonale uzupełniają działania Odnowy, ponieważ obejmują m.in. wyposażanie i drobne remonty świetlic i klubów wiejskich, muzeów lokalnych, organizację imprez, wyposażenie zespołów, drobną infrastrukturę turystyczną i wiele innych tematów projektów.

Badane gminy w większości planują sięgać po dotacje na „Małe Projekty”. Wolę taką deklaruje 55 JST (87,3 gmin zrzeszonych w LGD), a 58 gmin (92,1%) uważa, że jest to bardzo interesujące narzędzie pozwalające osiągać cele Odnowy Wsi na ich terenie. Gminy zapytane o to, które z omawianych tu programów, a więc „Odnowa Wsi” i „Małe Projekty”, powinny być w większym stopniu rozwijane w przyszłości w ramach inicjatywy LEADER, uważają, że programem tym jest jednak „Odnowa Wsi” (46 odpowiedzi; 73%). Pozostałe 17 gmin ma nadzieję na dalszy rozwój „Małych Projektów”.

Poproszono ankietowane gminy, by jako istotna strona kreowania inicjatywy LEADER i wdrażania poszczególnych jej elementów, całościowo wypowiedziały się na temat skuteczności tej metody wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Oceny tej dokonano w skali pięciostopniowej, a wynik jej przedstawia się następująco:

- Jako „bardzo dobrą, skuteczną metodę, nie wymagającą zmian”, inicjatywę LEADER oceniła tylko jedna z 63 gmin (1,59%);
- „Dobra metoda, o odpowiedniej skali do potrzeb, istotnie przyczyniająca się do zmian na wsi” – to ocena 20 JST (31,7%);
- Niewiele większa grupa ankietowanych jednostek (22 JST; 34,9%) uznała LEADERa za „dobrą metodę, przynoszącą zauważalne efekty, ale wymagającą poprawy, ułatwienia”. Jest to najczęściej wystawiana ocena;
- 18 gmin (28,6%) uważa, że LEADER „przynosi efekty, lecz niewielkie – za mało projektów w stosunku do procedur i zaangażowania LGD”;
- Dla dwóch badanych JST (3,17%) LEADER to „nieefektywna, zła metoda o niezauważalnej skali w stosunku do Osi III PROW i innych źródeł finansowania”.

Poza ogólną oceną inicjatywy LEADER, zapytano samorządy także o to, jakie problemy wynikające z wdrażania projektów Odnowy Wsi w ramach LGD uznają za najważniejsze na swoim terenie. Odpowiedzi najczęściej były zbieżne z rodzajami problemów, jakie identyfikowano w przypadku ubiegania się o dotacje przez UM. Podkreślano m.in., że skomplikowane procedury oceny w szczególności nie przystają do „Małych Projektów” – nadmiernie je komplikują, nierazkowo powodując rezygnację wnioskodawcy z ubiegania się o dotację! Liczba załączników, w tym ofert dotyczących każdej z planowanych w zestawieniu rzeczowo-finansowym pozycji, jest niewspółmierna do wartości niewielkich dotacji, jakie JST chciały pozyskać na niewielki inwestycje i działalność kulturalną. Dla wnioskodawców indywidualnych problem ten jest tym większy, ponieważ nie mają oni tak dużego doświadczenia w pozyskiwaniu środków UE jak gminy.

Oprócz problemów proceduralnych, w tym ponownie długiego okresu rozpatrywania wniosków i zbyt częstych zmian rozporządzeń i interpretacji, jako bariery wdrażania projektów wymieniano także: ograniczoną liczbę wniosków jakie mogą składać wnioskodawcy (wspomniane małe budżety przeznaczone na wdrażanie LSR), zbyt małą samodzielność LGD w procedurze oceny wniosków i przyznawania dotacji (dodatkowe ogniwo w procesie oceny; jeszcze dłuższa ocena; *„Moim zdaniem LGD powinny zostać przekazane uprawnienia do oceny wniosków”*), a także utrudnione prefinansowanie projektów realizowanych przez sektor organizacji pozarządowych (procedura gwarancji bankowych, trudny do udokumentowania wkład własny). Ten ostatni problem urasta do rangi kluczowego - finansowanie projektów przez te podmioty, w tym nawet koszty przygotowania przez nie dokumentacji powodują, że organizacje pozarządowe i związki wyznaniowe w ogóle nie składają projektów. W związku z tym taką grupę wnioskodawców można w wielu LGD uznać za „wirtualną” – uprawnioną do ubiegania się o pomoc, lecz pozbawioną fizycznej możliwości z niej skorzystania. Biorąc pod uwagę pewną lokalną „konkurencję” w ubieganiu się o środki np. na „Małe Projekty” oraz ograniczenia budżetowe gmin, trudno jest oczekiwać, że we wszystkich JST zaistnieją gminne narzędzia wspierania organizacji pozarządowych. W ten sposób, zamiast lokalnej współpracy, dochodzi do ścierania się JST z „trzecim sektorem” o środki na te same w gruncie rzeczy cele – dotyczące poprawy jakości życia mieszkańców tych samych miejscowości. W niektórych Lokalnych Grupach Działania dostrzeżono zagrożenie wystąpienia takiego „konfliktu interesów” i zastosowano w lokalnych kryteriach oceny projektów dodatkową punktację, preferującą partnerską realizację działań.

5. Przyszłość Odnowy Wsi w opinii ankietowanych gmin

Ankietowane JST reprezentują podmioty aktywnie pozyskujące środki finansowe na inwestycje Odnowy Wsi na swoim terenie – zarówno w ramach dotacji

UE (SPO i PROW), jak i środków dostępnych w programach regionalnych. Większość z nich jest także (lub planuje być) beneficjentami w ramach wsparcia dostępnego dzięki inicjatywie LEADER. Z komentarzy do zadanych pytań wynika, że zapotrzebowanie na wszelkiego rodzaju wsparcie finansowe dla procesu Odnowy Wsi jest ciągle duże, w tym oczekiwane jest głównie finansowanie dalszych inwestycji infrastrukturalnych.

W kolejnym punkcie ankiety poproszono respondentów o oszacowanie dalszych potrzeb w zakresie realizacji projektów Odnowy Wsi. Jako że określenie zapotrzebowania na konkretne środki finansowe jest trudne (wybór konkretnych działań, brak projektów, kosztorysów), zapytano gminy tylko o szacunkowe liczby projektów, jakie zamierzają zrealizować do roku 2013. Ocena ta została dokonana w trzystopniowej skali. Większość gmin oceniła zapotrzebowanie na środki na poziomie *średnim*, co odpowiadało liczbie 3-5 projektów zaplanowanych do realizacji w badanym okresie (32 JST z 65, jakie udzieliły odpowiedzi, tj. 49,2%). Niewiele mniej gmin (28; 43,1%) oszacowało swe potrzeby w tym zakresie na poziomie *wysokim* (6 projektów i więcej), natomiast tylko 5 jednostek samorządowych (7,7%) podała, że jest to poziom *niski* (0-2 projektów).

W odpowiedzi na pytanie „Jaką nową tematykę powinna objąć Odnowa Wsi w kolejnych odsłonach programów finansowanych ze środków UE, po 2013 r. (inną niż obecnie), znalazły odzwierciedlenie niezmiennie potrzeby polskich samorządów. Gminy wymieniły tutaj przede wszystkim zadania z pogranicza infrastruktury i gospodarki lokalnej: inwestycje związane z placówkami oświatowymi – budowę, przebudowę i remonty szkół i przedszkoli na obszarach wiejskich; budowę i remonty sal gimnastycznych przy szkołach oraz zakup pomocy naukowych i przyrządów gimnastycznych itp. (w sumie 11 odpowiedzi w ankietach) oraz budowę dróg lokalnych na terenach wiejskich („obecnie projekty te mają nikłe szanse na dofinansowanie w Regionalnych programów Operacyjnych”) (10).

Jedna z gmin komentuje zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne w następujący sposób: „Nie powinno być wyłączeń co do tematyki projektów, kwalifikowalne powinny być wszystkie projekty, które są realizowane na terenach wiejskich: wodno-kanalizacyjne, drogi, mosty, ścieżki, szlaki itp. - wszystko co przyczynia się do odnowy wsi”. Pozostałe wnioski gmin, co do tematów odnoszących się do projektów infrastrukturalnych obejmują m.in.:

- odnowę centrum wsi z uwzględnieniem remontu budynków wielofunkcyjnych pełniących funkcję społeczną, kulturalną i administracyjną, w tym tworzenie domów kultury, remont urzędów gmin (3);
- wyposażanie i funkcjonowanie sal wiejskich, wyposażanie zespołów wiejskich zarówno artystycznych jak i sportowych (2);
- remonty sakralnych obiektów zabytkowych - nie jak do tej pory tylko odnowienie samych elewacji i dachów (2);

- projekty związane z działalnością OSP, w tym remont bazy i wyposażanie jednostek (2);
- kompleksowe projekty rozwojowe umożliwiające zmianę charakteru miejscowości (1);
- budowę nowych sal wiejskich i adaptację innych budynków na te cele (1);
- tworzenie stref gospodarczych w oparciu o kompleksowe zagospodarowanie terenu (1);
- projekty połączone z nabywaniem nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne (1);
- budowę infrastruktury teleinformatycznej (1);
- projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii (1);
- budowę przydomowych oczyszczalni ścieków dla mieszkańców wsi (1);
- projekty realizowane w obiektach zabytkowych będących własnością osób fizycznych (1).

Zgodnie z tym, co napisano w jednym z komentarzy, stosunkowo mała liczba mieszkańców wsi „widzi potrzebę realizacji działań o charakterze „miękkim”. Nastawienie mieszkańców pokrywa się w większości przypadków z podejściem gmin, to znaczy chcą oni realizować głównie typowe projekty inwestycyjne, infrastrukturalne. Oczywiście na tę opinię należy patrzeć przez pryzmat wyników ankietowania JST. Bardziej wiarygodnym w tej kwestii byłby efekt sondażu opinii mieszkańców poszczególnych miejscowości. Niemniej jednak sześć z ankietowanych gmin (9,2%) uważa, że warto realizować projekty „miękkie” jak chociażby szkolenia i kursy (na mniejszą skalę niż w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki), projekty z zakresu promocji (np.: wydawnictwa promocyjne, udział w targach) czy programy aktywizujące mieszkańców wsi. Dobrym pomysłem w tej grupie działań wydaje się także organizowanie projektów szkoleniowych powiązanych z realizacjami inwestycyjnymi, takich jak np.: prowadzenie warsztatów dla mieszkańców z zakresu obsługi komputera i korzystania z Internetu w utworzonej gminnej sieci kawiarenek internetowych. Zdecydowana większość ankietowanych JST uważa, że Odnowa Wsi ma być zatem procesem, w którym po roku 2013 (rozpatrując przyszłe fundusze wsparcia) dominantą będą nadal działania infrastrukturalne (64 gminy, 98,5%). Tylko jedna ankieta (1,5%) reprezentuje odmienne zdanie.

W związku z bieżącymi i przyszłymi wyzwaniami jakie stawiane są polskim Jednostkom Samorządu Terytorialnego w zakresie kreowania i wdrażania projektów Odnowy Wsi oraz doświadczeniami jakie pochodzą z realizowanych do tej pory działań, ankietowani określili aktualne potrzeby edukacyjne w tym zakresie. Około 2/3 gmin (43 JST; 66,2%) uważa, że samorządowcy i kadra urzędów gmin wymagają dalszego szkolenia z zakresu inicjatyw lokalnych. Jako przydatne tematy dalszego podwyższania kwalifikacji respondenci wymieniają szkolenia (w nawiasie liczba głosów):

- w zakresie dokumentacji aplikacyjnej, rozliczeniowej, sprawozdawczej oraz obowiązujących procedur, związanych z konkretnymi funduszami, np. PROW, w tym bieżące spotkania informacyjne (organizowane np. przez UM) dotyczące interpretacji, zmieniających się przepisów i procedur (21);
 - ogólne, dotyczące Odnowy Wsi, dla mieszkańców obszarów wiejskich, liderów - informujące o typach projektów, sposobach działania; dla pracowników UG - dotyczące współpracy i negocjacji z mieszkańcami sołectw, opracowania planów (POM), aktywizacji społecznej itp. (15);
 - dotyczące zarządzania: kierowania projektami, tworzenia dokumentów strategicznych, studiów wykonalności i biznes planów, przepływów finansowych, monitorowania projektów i archiwizacji dokumentacji projektowej (9);
 - związane z poznawaniem doświadczeń, dobrych praktyk Odnowy Wsi i innych inicjatyw „oddolnych”, w tym programu LEADER - wyjazdy studyjne, seminaria (4);
 - dotyczące form współpracy lokalnej, np. partnerstwa publiczno-prywatnego, stowarzyszeń, projektów realizowanych przez kościoły i organizacje pozarządowe. itp. (3);
 - z zakresu organizowania i finansowania działalności (np. kulturalnej, muzealniczej, aktywizacyjnej) w obiektach powstałych/remontowanych w ramach projektów Odnowy Wsi (1).
- 22 gminy (33,8%) deklarują, że ich wiedza z zakresu Odnowy Wsi jest wystarczająca i nie planują w związku z tym uczestnictwa w żadnych formach szkoleniowych z tego zakresu.

6. Wnioski

1. Dla większości gmin podstawowym źródłem finansowania projektów jest ich własny budżet i kredyty komercyjne. Ograniczone finanse wynikają w wielu sytuacjach z zaangażowania budżetowego JST w inne, najczęściej infrastrukturalne projekty, realizowane z wykorzystaniem innych funduszy zewnętrznych, w tym w ramach RPO. Nad gminami ciąży też widmo zobowiązań kredytowych z poprzednich okresów planistycznych UE, w tym chociażby zaciągniętych na potrzeby realizacji zadań finansowanych w ramach ZPORR (2004-2006). Pomocą w finansowaniu projektów powinna być możliwość skorzystania z podziału inwestycji na etapy. Niestety, kompleksowość procedur ubiegania się o dotacje i ich rozliczenia powoduje, że tylko część jednostek korzysta z tej formy. Etapowanie – w dzisiejszej formie – nie pozwala odzyskać dotacji na tyle szybko, by móc zainwestować pozyskane środki ponownie, w drugi etap danej inwestycji. Natomiast remedium na braki finansowe w budżetowych kasach gmin byłoby wprowadzenie w nowym okresie programowania środków UE po 2013 roku

- łatwego mechanizmu uzyskiwania prefinansowania na projekty Odnowy Wsi. Aż 86,2% badanych gmin uważa, że mechanizm taki wydatnie zwiększyłby zarówno liczbę projektów, jak i zadań w ramach nich realizowanych.
2. Do najczęstszych zakresów projektów Odnowy Wsi należały działania obejmujące: remonty i modernizacje miejsc spotkań, klubów, sal wiejskich itp. obiektów oraz zagospodarowanie miejscowości, w tym place zabaw. Ukazuje to dobitnie infrastrukturalny charakter działań, wynikający z istniejących potrzeb na polskiej wsi. Tendencja to wskazuje również na kierunek w jakim powinna pójść nowa Odnowa, realizowana po 2013 roku.
 3. POM powstaje bardzo często przy dużym nacisku ze strony JST wywieranym na mieszkańców w kwestii wyboru priorytetów, ewentualnie plan ten powstaje z małym udziałem mieszkańców, co utrudnia jego późniejsze zatwierdzenie. W większości przypadków udział mieszkańców wsi ogranicza się do projektowania, konsultacji i przyjęcia POM. Zaangażowanie mieszkańców na etapie realizacyjnym jest ograniczone prawnie (specjalistyczne wykonawstwo, przetargi), co jest zaprzeczeniem idei Odnowy Wsi. Z drugiej strony brak aktywności wynika z braku działań aktywizacyjnych ze strony JST, wskazujących rolę jaką mogliby odegrać mieszkańcy podczas realizacji danego projektu. W niektórych gminach rolę strony aktywizującej mieszkańców - w tym młodzież - przejęły OSP, bądź zespoły ludowe.
 4. Zdecydowana większość JST wchodzi w skład Lokalnych Grup Działania (LGD, inicjatywa LEADER, PROW oś IV). Wszystkie ankietowane gminy będące członkami LGD (63) ubiegają się lub planują ubiegać się o dotacje na projekty Odnowy Wsi z budżetu własnej LGD. Średnie zaangażowanie budżetu jakim dysponuje LGD w działanie „Odnowa i rozwój wsi” wynosi wśród tych gmin 43,9%, a więc jest to niemal połowa posiadanych środków. Świadczy to z jednej strony o pozycji gmin w strukturach LGD, a z drugiej o niemających potrzeb realizacji tego rodzaju projektów. Olbrzymim zainteresowaniem JST (ponad 90%) cieszy się również pokrewne działanie wdrażane przez LGD, czyli tzw. „Małe projekty”. Doskonale uzupełniają one działania Odnowy, obejmując swą tematyką drobną infrastrukturę, wydarzenia kulturalne, sportowe i wyposażenie obiektów publicznych. W ankietach podkreślano jednak, że skomplikowane procedury oceny dokumentacji stosowane przez UM w szczególności nie przystają właśnie do „Małych Projektów”.
 5. Ogólnie ankietowane gminy oceniły inicjatywę LEADER jako „dobrą metodę, o odpowiedniej skali do potrzeb, istotnie przyczyniającą się do zmian na wsi”, ewentualnie „wymagającą poprawy, ułatwienia”. Tego zdania jest łącznie ponad 66% JST. Tak jak w przypadku projektów realizowanych „normalną ścieżką” (poprzez wnioski składane do UM, a nie do LGD), problem utrudnionego prefinansowania projektów realizowanych przez sektor organizacji pozarządowych (gwarancje bankowe, dokumentowanie wkładu własnego) staje się klu-

- czowym. Konieczność finansowania projektów z własnych środków powoduje, że organizacje pozarządowe i po części także związki wyznaniowe składają bardzo mało wniosków o dofinansowanie.
6. Zapotrzebowanie na wsparcie finansowe dla procesu Odnowy Wsi jest ciągle duże, w tym oczekiwane jest głównie finansowanie dalszych inwestycji z pogranicza infrastruktury i gospodarki lokalnej (inwestycje związane z placówkami oświatowymi oraz budowa dróg lokalnych na terenach wiejskich). Część gmin oczekuje wręcz zniesienia ograniczenia tematycznego projektów infrastrukturalnych, jeśli te przyczyniają się do ogólnie pojętej odnowy wsi (odnawiania infrastruktury, a nie koniecznie w znaczeniu idei procesu odnowy społecznej). Tylko 1/10 ankietowanych gmin uważa, że warto także realizować projekty „miękkie”, w tym takie, które powiązane byłyby z realizowanymi projektami infrastrukturalnymi (szkolenia i kursy), projekty z zakresu promocji czy programy aktywizujące mieszkańców wsi.
 7. W związku z niemalejącymi wyzwaniem w zakresie Odnowy Wsi i pokrewnych projektów realizowanych na obszarach wiejskich, około 2/3 gmin uważa, że samorządowcy i kadra urzędów gmin wymagają dalszego szkolenia z zakresu inicjatyw lokalnych – zarówno w zakresie procedur odnoszących się do wdrażanych działań, jak i m.in. dotyczących umiejętności zarządzania projektami, ich przygotowania, rozliczania itp.

LITERATURA

1. Cetner Grzegorz, Żok Krzysztof (2011): „Odnowa Wsi w opinii Jednostek Samorządu Terytorialnego” - „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” nr 2/2011
2. Dokumenty programowe dotyczące wdrażania działań „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich” (SPO) wdrażanego w latach 2004-2006 i „Odnowa i rozwój wsi” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), realizowanego aktualnie, w latach 2007-2013.
3. Wilczyński; Ryszard (2003): „Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”; Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich; Oddział w Poznaniu; Wyd. II.

GRZEGORZ CETNER, KRZYSZTOF ŻOK

ODNOWA WSI W OPINII JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, CZĘŚĆ II

Słowa kluczowe: *Odnowa wsi, PROW, SPO, badania ankietowe, JST, gmina*

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia wyniki badań ankietowych dotyczących finansowania i realizacji projektów Odnowy wsi na polskich obszarach wiejskich, przeprowadzonych w 2010 r. przez pracowników poznańskiego Oddziału CDR w Brwinowie. Badaniami objęto Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) w wybranych województwach, zatem wynik ankietyzacji jest oparty o punkt widzenia gmin na tego typu inicjatywy. W drugiej części opracowania (pierwsza część zamieszczona została w numerze 1/2011 kwartalnika) poruszono kwestię dotychczasowych doświadczeń gmin w finansowaniu projektów oraz w ich realizacji. Podsumowano udział gmin w inicjatywie LEADER, w tym realizację projektów Odnowy wsi w ramach osi IV PROW i przedstawiono jak oceniana jest ta metoda przez JST. Artykuł przedstawia także opinie gmin co do zakresu realizacji projektów Odnowy Wsi w przyszłości, a także opisuje potrzeby edukacyjne i szkoleniowe JST w tym zakresie.

GRZEGORZ CETNER, KRZYSZTOF ŻOK

THE VILLAGE RENEWAL IN THE OPINION OF LOCAL COMMUNITIES, PART II

Key words: *Village renrwal, Rural Development Program for 2007-2013, local communities, survey, research*

SUMMARY

Article presents the results of survey research conducted in 2010 by the staff of The Agricultural Advisory Centre in Brwinów, Poznan Branch, on the financing and implementation of Village Renewal projects (*Pol. "Odnowa wsi"*) in Polish rural areas. Survey covered Polish local self-government units (Gminas) in chosen regions (voivodeship level), therefore the results of the research reflect their point of view on this kind of local projects. Second part of the article (first part was presented in no. 1/2011 of the magazine) presents the issues of to date experiences in the implementation and financial aspects of Village Renewal Project in Polish Gminas. Authors summarize the participation of Gminas in LEADER program (within Polish Rural Development Program; 2007-2013) and present the general assessment of this method of gaining finances for implementation of the Village Renewal projects. Article refers also to the opinions of Gminas on the future scope of Village Renewal projects in Poland and shows the educational and training needs of staff dealing with this kind of projects on the level of Gminas.

e-mail: g.cetner@cdr.gov.pl

e-mail: k.zok@cdr.gov.pl