

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

## ODNOWA WSI W OPINII JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 1. Wstęp

Celem artykułu, będącym rezultatem badań, była identyfikacja głównych przeszkód leżących na drodze projektowania i wdrażania projektów dotyczących podwyższania jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Ugruntowaną już w Polsce nazwą dla tego typu działań jest „Odnowa Wsi”. Pod pojęciem tym kryje się nie tylko fizyczne wykonanie zadań inwestycyjnych, infrastrukturalnych, lecz także – a może przede wszystkim - cały proces projektowy i decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy wsi dyskutują o przyszłości swoich miejscowości i decydują o wyborze priorytetowych działań.<sup>1</sup> Ich decyzja, zapisana w postaci Planu Odnowy Miejscowości (POM)<sup>2</sup>, jest podstawą do realizacji wybranych projektów przez gminy oraz do ubiegania się przez nie (lub przez innych uprawnionych wnioskodawców) o dotacje na wytypowane inwestycje<sup>3</sup>. Badania ankietowe gmin pt.

---

<sup>1</sup> Ryszard Wilczyński; „Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”; Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich; Oddział w Poznaniu; Wyd. II; 2003 r.; s. 12.

<sup>2</sup> Obecny Plan Odnowy Miejscowości (opracowywany do projektów realizowanych w ramach PROW 2007-2013), w latach 2004-06, podczas wdrażania SPO, nazywany był Planem Rozwoju Miejscowości (PRM), a w programach wojewódzkich przyjmował różne nazwy tj. Plan Sołecki, Plan Odnowy Sołectwa itp. O powstawaniu tego typu dokumentów czytaj w op. cit. na przykładzie doświadczeń zachodnich oraz województwa opolskiego.

<sup>3</sup> W okresie 2004-2006, w ramach wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich”, uprawnionymi wnioskodawcami o dotacje na Odnowę Wsi były JST oraz Ośrodki Kultury. Obecnie, w ramach PROW (2007-2013) do grona tego dołączyły organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, posiadające status organizacji pożytku publicznego oraz kościoły i związki wyznaniowe.

„Bariery wdrażania projektów Odnowy Wsi z punktu widzenia Jednostek Samorządu Terytorialnego”, których wyniki opracowano w niniejszym artykule zostały przeprowadzone przez pracowników Centrum Doradztwa Rolniczego, Oddziału w Poznaniu, w czerwcu i lipcu 2010 r.

Ankieta w swym założeniu miała pomóc wskazać najtrudniejsze bariery na wszystkich etapach realizacji projektów Odnowy Wsi – od współpracy mieszkańców i gminy na rzecz opracowania POM, przez ubieganie się o dotację, po realizację i rozliczanie projektów. Badania objęły podstawową statystykę dotyczącą ankietowanych gmin (jak liczbę sołectw, liczbę mieszkańców itp.), ich przynależność administracyjną (województwo), a także dane dotyczące aktywności Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) w pozyskiwaniu dotacji (rodzaje programów wsparcia, z których korzystają i ilość realizowanych projektów). W celu zebrania tak różnorodnych danych ankieta objęła 53 pytania podzielone na rozdziały tematyczne. Opis i analiza wyników ankietyzacji zamieszczone poniżej zachowują podobny podział, odpowiadający rozdziałom ankiety, przy czym zakres danych zamieszczonych w niniejszym artykule jest pierwszą częścią tych badań.<sup>4</sup> Badania przeprowadzono w formie elektronicznej – prośbę o wypełnienie ankiety wraz z załączonym formularzem rozesłano do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich pięciu województw: małopolskiego (168 JST), mazowieckiego (279), pomorskiego (98), świętokrzyskiego (97) i wielkopolskiego (207) – łącznie do 849 gmin (do wszystkich JST na terenie wybranych do badania regionów). Wybór województw nie był losowy. Zakładano przeprowadzenie badań w regionach o różnym zaawansowaniu w realizacji projektów Odnowy Wsi, w szczególności jeśli chodzi o wdrażanie programów regionalnych, finansowanych z własnych środków Urzędów Marszałkowskich.

Zwrotnie uzyskano 69 wypełnionych formularzy, co oznacza, że na wypełnienie ankiety zdecydowało się zaledwie 8,13% gmin, do których zwrócono się z prośbą o udział w badaniu. Część z nadesłanych formularzy nie była wypełniona poprawnie. W kilku ankietach nie udzielono wszystkich odpowiedzi, w innych zaś wpisane odpowiedzi nie miały związku z pytaniami. Zdarzały się także odpowiedzi niepoprawne z merytorycznego punktu widzenia, np. wpisywano wartości, które ze względu na specyfikę programów wsparcia UE są niemożliwe (np. udział działania Odnowa Wsi w budżecie wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju przez Lokalne Grupy Działania przewyższający 70% lub mniejszy niż 10%)<sup>5</sup>. Kwestie odpowiedzi błędnych lub niepełnych zostały omówione w analizowanych poniżej wynikach. Większość ankiet (68) została nadesłana z gmin uprawnionych do korzystania z dotacji UE na projekty Odnowy wsi i te właśnie formularze były przedmiotem dalszej analizy.

<sup>4</sup> Kolejna część wyników ankietyzacji ukaże się w następnym numerze Kwartalnika – nr 3/2011.

<sup>5</sup> Kwestie budżetu Lokalnych Grup Działania (LGD) omówione zostaną w nr 3/2011.

## 2. Dane dotyczące ankietowanych gmin i realizowanych projektów Odnowy Wsi

Spośród analizowanych 68 ankiet, największą grupę stanowiły te nadesłane z terenu województwa małopolskiego (25), następnie z woj. pomorskiego i wielkopolskiego (po 14) oraz kolejno z woj. mazowieckiego (7) i świętokrzyskiego (6). Dwie ankiety nie pozwoliły na zidentyfikowanie ich przynależności administracyjnej. Trzy gminy nie wpisały swoich danych statystycznych, stąd ogólne charakterystyki odnosić się będą tutaj do grupy 65 JST. Liczba mieszkańców w badanych jednostkach administracyjnych wahała się od 2.890 do 34.000 osób, zaś średnio dla badanej grupy wynosiła 10.145 mieszkańców na gminę. W zależności od wielkości danej jednostki, składały się one od 2 do 41 sołectw. Średnia ilość sołectw w badanej grupie gmin wyniosła 16,5, a badanie objęło łącznie 1075 sołectw.

Ankiety, jak wspomniano, pochodziły z gmin uprawnionych do korzystania z dotacji UE przeznaczonych na projekty Odnowy wsi, co w praktyce oznacza, że obszary tych JST kwalifikowały się (umożliwiały wnioskodawcom osiągnięcie odpowiedniej liczby punktów) do wnioskowania o wsparcie finansowe projektów w ramach co najmniej jednego z dwóch 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 lub/i „*Odnowa i rozwój wsi*” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), realizowanego aktualnie, to jest przeznaczonego na lata 2007-2013. Badane gminy wykazywały zróżnicowaną aktywność w pozyskiwaniu tego typu środków. Trzeba jednak pamiętać, że nie zależy to jedynie od woli samorządów czy też ich wiedzy na temat funduszy UE. W wielu przypadkach podstawowym ograniczeniem ilości realizowanych projektów są możliwości finansowe, a więc dostępne w budżetach gmin kwoty, jakie mogą być przeznaczane na dane projekty. 38 spośród ankietowanych gmin skorzystało z dotacji w ramach SPO (2004-2006), realizując z udziałem tych środków 62 projekty. Daje to średnio 0,95 projektu na gminę licząc wszystkie ankietowane JST, a 1,63 projektu na każdą z gmin, w których korzystano z SPO. Największą ilością projektów realizowanych w tym okresie przez jedną gminę ze współudziałem środków UE wśród badanych jednostek jest 4.

Kolejny program, czyli realizowany w okresie 2007-2013 PROW, przyniósł (względnie przyniesie, ponieważ w ankiecie pytano także o projekty planowane do roku 2013) już 185 projektów, a zasięg działania „*Odnowa i rozwój wsi*” poszerzył się wydatnie względem SPO do 63 (z 65 analizowanych gmin). Daje to już średnio 2,85 (licząc wszystkie 65 JST) lub 2,94 (uwzględniając tylko te korzystające z PROW) projektu na gminę. Podkreśla to fakt znacznego wzrostu popularności i umiejętności pozyskiwania dotacji UE na projekty Odnowy wsi. Należy

dodatkowo podkreślić, że w ramach SPO gminy mogły składać nieograniczoną ilość wniosków (limitem były możliwości budżetowe gmin i ich priorytety inwestycyjne), tymczasem w PROW każdy wnioskodawca może złożyć jedynie jeden wniosek w danym naborze. Znane są zatem przypadki gmin, które w latach 2004-06 zrealizowały dużą liczbę projektów, a w okresie późniejszym (PROW) dużo mniejszą, mimo że ich faktyczne potrzeby w tym zakresie są nadal wysokie. Jak widać, pomimo ograniczeń jakie wprowadzono w PROW, wskaźnik ilości realizowanych projektów wydatnie wzrósł (z 0,95 na 2,85 projektu na gminę w badanej grupie), co podkreśla wspomnianą popularność omawianych funduszy. Największą liczbą projektów realizowanych wśród badanych jednostek z udziałem środków UE w ramach PROW, deklarowanych w ankiecie jest 15 (w SPO cztery gminy zrealizowały maksymalnie po 4 projekty). Wartość ta jednak jest dość wysoka, by była prawdopodobną, biorąc pod uwagę realną liczbę naborów (kilka w okresie 2007-2013) i możliwość składania jednego wniosku w naborze. Obejmuje ona również wnioski składane do Lokalnej Grupy Działania (LGD), dzięki uczestnictwu w inicjatywie LEADER. Inna gmina deklaruje w tym samym okresie 14 projektów, a w pozostałej grupie JST trzy gminy zgłaszają po 6 projektów. Reszta realizuje mniej inwestycji.

Oprócz ww. funduszy, część JST korzystała z możliwości pozyskania środków finansowych na projekty Odnowy Wsi z programów regionalnych, oferowanych gminom z własnych środków przez Urzędy Marszałkowskie<sup>6</sup>. Wśród ankietowanych jednostek najczęściej projektów tego typu zrealizowano w województwach małopolskim, pomorskim i wielkopolskim. Dwie gminy z woj. świętokrzyskiego także wykorzystywały środki regionalne na projekty Odnowy Wsi, natomiast opcji tej nie miały gminy z Mazowsza. Łącznie podano informację o 80 projektach finansowanych regionalnie, realizowanych w 29 gminach (2,76 projektu na 1 gminę). Konkursy na projekty regionalne, w tym zasady je regulujące, ulegają zmianom (zasady dostępności, priorytety tematyczne projektów), a kwoty przeznaczone przez regiony na te wydatki – sporym fluktuacjom, co może mieć duży wpływ na globalną liczbę projektów finansowanych w ten sposób w danym roku. Nie mniej jednak należy zwrócić uwagę, że ten kanał dystrybucji środków na oddolne inicjatywy mieszkańców wsi cieszy się sporym zainteresowaniem, tym bardziej, że nierzadko jest obciążony mniejszym ciężarem biurokracji, niż to ma miejsce we wspomnianych funduszach UE.

W kwestionariuszu badań pytano również o szacunkową kwotę brutto zainwestowaną w gminie w projekty Odnowy Wsi od roku 2004 przy wykorzystaniu dotacji dostępnych w ramach ww. funduszy (SPO, PROW, regionalnych), z uwzględnieniem już złożonych i nie rozpatrzonych wniosków. Kwota ta była zróżnicowana

<sup>6</sup> Np. programy takie jak Pomorska Odnowa Wsi czy Wielkopolska Odnowa Wsi, wdrażane ze środków własnych Urzędów Marszałkowskich.

między respondentami i wahała się od 89.758 do 11,8 mln złotych. Rozpiętość ta wynika zarówno ze wspomnianego zróżnicowania wielkości badanych gmin, ich możliwości budżetowych i zaangażowania środków w inne rodzaje inwestycji<sup>7</sup>. Globalna kwota zainwestowana w projekty przez 65 ankietowanych JST, które podały dane, wyniosła 152.116.324,26 złotych, co średnio dało 2.340.251,14 zł na gminę. Biorąc pod uwagę, że łączna liczba wynikających z ankiet zrealizowanych projektów Odnowy Wsi (niezależnie od źródła finansowania) wynosi 327, średnia wartość zrealizowanego działania wyniosła 465.187,54 zł.

### 3. Planowanie przedsięwzięć Odnowy Wsi w sołectwach

Mieszkańcy sołectw rzadko sami przygotowują wymagane w procesie realizacji projektów inwestycyjnych dokumenty. Tak jest i w przypadku Odnowy Wsi i powstającego tu Planu Odnowy Miejscowości (POM; dawniej, w SPO, Plan Rozwoju Miejscowości czyli PRM). Z wypowiedzi respondentów wynika, że w 62 przypadkach (na 68 gmin, a więc w 91,2% sytuacji) pomocy w sporządzaniu POM udzielali pracownicy Urzędów Gmin (z różnych referatów, często nazywani koordynatorami projektu). Jest to zrozumiałe, biorąc w szczególności pod uwagę fakt, że to właśnie gmina, w imieniu sołectwa, jest najczęstszym wnioskodawcą pozyskującym zewnętrzne dotacje, a POM jest dla gminy z jednej strony „sołecką strategią” odzwierciedlającą potrzeby społeczne, z drugiej zaś formalnym, niezbędnym załącznikiem do wniosku o dotację. Stąd trudno sobie wyobrazić brak udziału reprezentanta gminy w procesie powstawania POM. Gminy podkreślają duże zaangażowanie sołtysów w pracach nad planami (27 JST; 39,7%). Często organizują oni prace mieszkańców i współpracują z urzędami gmin w sprawach planistycznych i organizacyjnych, a niejednokrotnie mobilizują także społeczność do pomocy w trakcie realizacji projektu. Pomocy przy powstawaniu POM udzielają także radni gminni (9 gmin; 13,2%) i rada sołecka (4 głosy; 5,9%). Tylko w jednej ankiecie, jako pomoc w opracowaniu planu wymieniono nauczycieli (1,47%). Natomiast wiele JST sięga po wsparcie metodyczne lub moderatorskie prywatnych firm szkoleniowych, konsultingowych, regionalnych agencji rozwoju, bądź (rzadziej) stowarzyszeń. Z pomocy takiej skorzystały 23 z ankietowanych JST (33,8%). Przedstawiciele doradztwa rolniczego tylko w jednej z gmin udzielali wsparcia przy powstawaniu sołeckiego planu.

Respondenci ocenili zaangażowanie poszczególnych lokalnych „aktorów” w procesie tworzenia Planu Odnowy Miejscowości. Ocena ta odbywała się w pięciostopniowej skali, odpowiadającej zaangażowaniu na poziomie: *bardzo małym* (średni wynik oceny 0-10); *małym* (11-20); *średnim* (21-30); *wysokim* (31-40) i *bardzo wyso-*

<sup>7</sup> Dane dotyczące finansowania projektów odnowy Wsi w części II artykułu, w Nr. 3/2011 Kwartalnika.

*kim* (41-50). Mieszkańcy sołectw - a więc najważniejsza strona z punktu widzenia istoty realizowania poszczególnych projektów - angażowali się według ankietowanych JST na poziomie *średnim* (wynik 22,6/50). Ten dość niski wynik jest raczej efektem przejścia steru nad POM-ami przez gminy niż faktycznie niskiego zainteresowania mieszkańców, choć w wielu ankietach podkreślana była niska aktywność społeczna oraz postawy roszczeniowe wobec JST. Zaangażowanie sołtysów, jak już wspomniano, było statystycznie *wysokie* (ocena 33,1/50), natomiast udział młodzieży wiejskiej w planowaniu oceniony został jako *mały* (17,4/50), podobnie jak i organizacji pozarządowych, co w tym wypadku ma swoje podłoże m.in. w małej ich liczbie na terenach wiejskich, a często wynika również z niewielkiej aktywności tych istniejących (ocena 17,8/50). Szkoły i pracujący w nich nauczyciele, a także Ośrodki Kultury i ich pracownicy również ocenieni zostali na podobnym poziomie, to znaczy ich zaangażowanie w oczach gmin było statystycznie *małe* (oceny odpowiednio: dla szkół 18,5/50 i dla Ośrodków Kultury 19,6/50). Najniższą ocenę za współpracę przy sołeckich planach wystawiły gminy kościołom i związkom wyznaniowym – zaangażowanie na poziomie *małym*, ocena średnia 14,0/50. Na tym tle nieźle wypadły inne podmioty nie posiadające osobowości prawnej (OSP, KGW, grupy nieformalne), które często angażują się w inicjatywy sołeczkie. Tak też było w przypadku kreowania POM-ów, ponieważ ich uczestnictwo w tym procesie oszacowano na poziomie *średnim* z oceną 21,3/50. Sołtysi zatem są najlepiej ocenioną grupą mieszkańców wsi – tylko ich zaangażowanie określono jako *wysokie*. Powyższe oceny należy oczywiście traktować jako średni wynik statystyczny. W poszczególnych gminach aktywność danych grup społecznych, zawodowych czy wiekowych znacznie się różni.

Ankietowane gminy poproszono o wyrażenie opinii na temat największych problemów jakie napotkano przy opracowaniu Planów Odnowy Miejscowości. Najczęściej wymienianymi kwestiami były (kolejność zgodna z etapami pracy nad POM; w nawiasach liczba ankiet, w których wymieniono dany problem):

- konsultacje społeczne poprzedzające sporządzanie POM, w tym zapraszanie mieszkańców (np. wysłanie imiennych zaproszeń do najbardziej aktywnych mieszkańców), wywiady wśród mieszkańców mające na celu ocenę standardu życia oraz trendów w życiu społeczno-gospodarczym, ankiety, ich drukowanie, segregacja pomysłów; spotkania informacyjne i zapoznanie mieszkańców z programem mające na celu wzbudzenie zaufania i zainteresowania Odnową Wsi oraz uświadomienie konieczności sporządzenia planu (przeszkolenie mieszkańców) (8);
- przeprowadzenie warsztatów służących przygotowaniu POM, w tym w szczególności:
  - podział zadań w zbieraniu materiałów do opracowania planu (1);
  - zbieranie informacji, pozyskanie danych statystycznych oraz historycznych, sporządzenie charakterystyki miejscowości, określenie jej zasobów,

- sporządzenie „opisu i charakterystyki obszarów o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców...”, wynikającego ze zmiany rozporządzenia (11);
- analiza SWOT, ustalenie listy mocnych i słabych stron miejscowości (10);
  - stworzenie wizji rozwoju miejscowości, misji sołectwa i określenie przez mieszkańców kierunków i priorytetów działań na kolejne lata (7);
  - opisy planowanych zadań inwestycyjnych i przedsięwzięć aktywujących społeczność (4);
  - hierarchizacja, ustalenie priorytetów wśród zadań przeznaczonych do realizacji w danym sołectwie, okres ich realizacji (6);
  - sporządzenie harmonogramu i zakresu rzeczowego zadań do wykonania (5);
  - określenie kosztów każdego zadania, w szczególności gdy nie przygotowano jeszcze projektów i kosztorysów w odniesieniu do zadań, których realizację zaplanowano np. za 5-7 lat. (10);
  - konsultacje projektu POM z Radą Sołecką, radnym danej miejscowości (1);
  - opracowanie całości tekstu POM, odpowiadającego wytycznym (wstępne i końcowe), przez koordynatora z Urzędu Gminy (4);
  - zorganizowanie zebrania wiejskiego, mającego na celu przedstawienie projektu POM, zebranie uwag i ewentualnych dodatkowych wniosków do planu oraz jego zatwierdzenie poprzez podjęcie uchwały zebrania wiejskiego (3);
  - przedstawienie POM Radzie Gminy i podjęcie Uchwały przez Radę w sprawie zatwierdzenia POM (1);
  - zmiany rozporządzeń i przepisów dotyczących POM i związane z tym późniejsze aktualizacje planów, w tym procedury ponownego zatwierdzania zmian (2).

Ankietowani zamieszczali także dodatkowe komentarze związane z wątpliwościami, jakie pojawiały się podczas pracy nad POM, w tym m.in. fakt, że nie określono jednoznacznie czy POM jest z prawnego punktu widzenia dokumentem planowania strategicznego, czy też nie i w związku z tym jak dalej postępować z uchwalonymi planami sołectw w zakresie przepisów środowiskowych (jedna z JST zamieściła notkę informującą, że opinie organów odpowiedzialnych za te kwestie są rozbieżne). Inna gmina skomentowała sporządzanie POM zdaniem: „*Dokument ten jest zbędny*”, niestety bez podania podstaw takiej opinii. Podkreślano również, że powstałe plany sołeckie obejmują nierzadko listę wszelkich „*pożądanych życzeń*” mieszkańców, niewspółmierną do możliwości finansowych danej JST. Stworzenie planu jest w wielu przypadkach daniem nadziei mieszkańcom wsi na realizację projektów w krótkiej perspektywie czasowej, lecz nie jest to gwarancja, że tak się stanie. Zrozumienie przez społeczeństwo faktu, że „*złożenie wniosku nie gwarantuje uzyskania dotacji*” stanowi istotny problem. Częstą barierą w sporządzeniu POM jest ogólnie małe zaangażowanie mieszkańców wsi w prace

nad opracowaniem tych dokumentów (wspomniane w kilku ankietach), a tam gdzie aktywność jest duża, okazuje się, że problemem może być także „*spór nad określeniem autorytetów (osób) godnych wymienienia w POM*”. 19 z 68 ankietowanych jednostek nie zgłosiło żadnych problemów związanych z opracowaniem sołeckich planów.

Na pytanie „*Czy sołectwa korzystały wzajemnie z doświadczeń w pracy nad POM?*” 31 respondentów odpowiedziało twierdząco (45,6%). Wymiana doświadczeń między sołectwami polegała głównie na wspólnym redagowaniu Planów Odnowy Miejscowości, wzajemnym udzielaniu pomocy w opisach określonych zadań. Często gminy organizowały wspólne warsztaty dla sołectw, na których przygotowywano POM-y, potem zaś sołectwa, częściowo przy udziale koordynatora z Urzędu Gminy, konsultowały ze sobą pomysły, zakres i formę przygotowywanych materiałów. Osobami, które konsultowały zawartość POM byli najczęściej sołtysi bądź radni. W kilku przypadkach udostępniano sobie wzajemnie całą dokumentację POM, celem poznania dobrego „wzorca”. Doświadczenia brały się również z wzajemnej rywalizacji i chęci przygotowania lepszych planów, w szczególności gdy decyzja gminy o wyborze sołectwa do programu Odnowy Wsi odbywała się na zasadzie konkursu sołectw. W przypadkach kompleksowej koordynacji gminnej, większość etapów przygotowania POM była identyczna we wszystkich sołectwach - korzystano z tych samych ankiet rozprowadzanych wśród mieszkańców, przyjęto jeden schemat opracowania dokumentu, organizowano podobne spotkania z udziałem tych samych grup społecznych, korzystano z tych samych materiałów źródłowych itp. W tak prowadzonym przygotowaniu sołectw podkreślano istotę zaangażowania w cały proces tworzenia POM tego samego koordynatora z UG, bazującego na zdobytych wcześniej doświadczeniach. W przypadkach angażowania firm szkoleniowych, ta sama reguła odnosiła się do prowadzenia warsztatów planistycznych - były one realizowane we wszystkich wsiach przez tego samego moderatora. Współpraca międzysołecka miała największe znaczenie w przypadku planowania projektów, realizowanych jednocześnie w kilku miejscowościach, np. budowy parkingów, placów zabaw, ścieżek rowerowych itp. Wspólnie ustalano wówczas zakresy przedsięwzięć, lokalizację projektów itp. Dyskusje nad najważniejszymi działaniami, opracowanie zadań o tematyce istotnej dla wszystkich sołectw i projektów, których realizacja ma wpływ na rozwój sąsiadujących ze sobą wsi to daleko idące formy współpracy międzysołeckiej, o jakich dowiadujemy się z komentarzy zamieszczonych w ankietach.

Projekty Odnowy Wsi mogą być realizowane w jednym lub w kilku sołectwach jednocześnie. Z opcji wdrażania projektów realizowanych na obszarze większym od jednej wsi skorzystało tylko 19 z ankietowanych gmin (27,9%). Natomiast większość respondentów uważa tę formę projektów za interesujący sposób realizacji działań na obszarach wiejskich (67,6%; 46 gmin). Projekty „ponadsołeckie”,

oprócz oczywistej wygody wynikającej z jednorazowej realizacji szerszej inwestycji przynoszą także inne korzyści. Respondenci wymieniają pośród nich:

- kształtowanie pewnej spójności lokalnej dotyczącej planowania przestrzennego i wynikających z niej przedsięwzięć (ograniczenie chaosu w zagospodarowaniu przestrzeni publicznej; zanikanie efektów nierównomiernego rozwoju);
- objęcie projektem większej liczby beneficjentów ostatecznych i większego obszaru gminy;
- osiągnięcie zakładanego celu projektu na większą skalę, rozwiązanie dany problemu w większej części gminy niż jedno sołectwo;
- polepszanie relacji międzysąsiedzkich, realizowanie dodatkowych działań aktywizujących polegających na współzawodnictwie, poprawę integracji, konsolidacji społecznej, w szczególności pomiędzy sołectwami o niewielkiej liczbie ludności;
- realizację projektu w ramach jednego wniosku o dotację, opracowanie jednej dokumentacji technicznej, uzyskanie jednorazowo wszelkich uzgodnień itp., a więc generalne zmniejszenie biurokracji i nakładu pracy urzędników gminy. Odnosi się to również do oszczędności czasu i pieniędzy jakie potrzebne są na ogłaszanie i prowadzenie procedur przetargowych;
- możliwość zrekomensowania sobie warunku składania przez jednego beneficjenta tylko jednego wniosku (PROW) – umieszczenia w nim większej ilości realizowanych zadań, które miały być przedmiotem odrębnych dotacji;
- włączenie do projektu miejscowości, w których brak jest wyraźnego lidera, grupy aktywnych mieszkańców (sołectwo takie zostawione samo sobie nie zrealizowałoby projektu);
- realizację typowych inwestycji liniowych związanych np. z infrastrukturą turystyczną - trasy rowerowe, szlaki piesze – których nie da się wykonać za pomocą projektów częściowych lub wykonanie takie wiąże się z ryzykiem niezrealizowania jednej z części/etapu;
- wykorzystanie faktu, że część sołectw jest faktycznie bardzo ze sobą związanych funkcjonalnie i przestrzennie;
- dokonanie zmiany w myśleniu mieszkańców z dotychczasowego – „*tylko o swojej wsi*” – na szersze postrzeganie problemów rozwojowych obszaru;
- szybszy wzrost zadowolenia ze środowiska życia, a przez to zahamowanie negatywnych procesów społecznych i emigracji.

Dlatego zatem, w związku z omawianymi uwarunkowaniami, ponad 72% ankietowanych JST nie zdecydowała się na realizację projektów „ponadośleckich”? Powody tego są różne, m.in. jednym z podstawowych jest brak dobrych praktyk, przykładów wynikających z już zrealizowanych działań, które mogłyby zainspirować mieszkańców. Ponadto, według JST, projekty takie:

- powodują zawirowania i nieporozumienia co do miejsca lokalizacji infrastruktury (konflikty interesów sołectw);
- następują wiele trudności związanych z dopilnowaniem inwestycji w wielu miejscach w tym samym czasie;
- wymagają zaangażowania dużo większych środków, co powoduje, że dla gmin nie dysponujących wystarczającym budżetem nie są atrakcyjne;
- stanowią trudność w formalnym opracowaniu wniosku i jego realizacji przez JST np. ze względu na dysponowanie nieruchomością (w danym sołectwie) lub kwotą jaka przewidziana jest w budżecie na zadanie w konkretnym sołectwie;
- są trudne do skonstruowania, ponieważ „każda wieś ma inne potrzeby”, a w projektach „ponadsoleckich” wymagana jest wspólna tematyka podejmowanych działań;
- wymagają szerokiego i dalekosięznego planowania w sytuacji, gdy obecnie trudno jest ustalić kierunki działań nawet dla jednego sołectwa.

Projekty Odnowy Wsi mogą być realizowane również przez inne podmioty działające na obszarach wiejskich. W przypadku wykorzystywania dotacji UE, wnioskować o nie mogą także instytucje inne niż JST, wymienione w dokumentach programowych danego funduszu. W SPO, oprócz gmin, uprawnionymi do wnioskowania o wsparcie finansowe były także Ośrodki Kultury, pozostające w gestii samorządów (a co za tym idzie będące na ich utrzymaniu). W obecnym okresie programowania, a więc w latach 2007-13 (PROW) do tej grupy dołączyły także Kościoły i Związki Wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, mające charakter Pożytku Publicznego (istotne obostrzenie w PROW). Przyniosło to nowe możliwości realizowania Odnowy Wsi przez nowe podmioty. Statystyka wynikająca z przeprowadzonych badań wskazuje, że projekty realizowane przez inne instytucje stanowią już pokazny odsetek wszystkich projektów (50 dodatkowych projektów w ankietowanych 68 JST). Daje to dodatkowe 0,74 projektu na gminę, a rozpatrując tylko gminy, w których tego typu wnioskodawcy występują, wskaźnik ten wynosi 1,39 (50 projektów w 36 gminach; w 32 gminach wnioskodawcami były tylko samorządy). Najwięcej projektów zrealizowały Ośrodki Kultury, co mając na uwadze panującą w PROW zasadę „jeden wniosek od jednego podmiotu w naborze” oraz podległość Ośrodków Kultury pod samorządy, należy właściwie traktować jako kolejną grupę inwestycji gminnych (29 projektów). Kolejnymi liczbowo beneficjentami były Kościoły i Związki Wyznaniowe (13), które w PROW uprawnione są do realizacji projektów głównie związanych z ich majątkiem (cmentarze, elewacje kościołów, kaplic itp.) oraz Organizacje Pozarządowe (tzw. „trzeci sektor”, NGO). Zrealizowały one zaledwie 8 projektów na terenie 68 gmin (0,12 proj./gminę). Jak wspomniano wcześniej, wiąże się to ze słabym potencjałem kapitałowym NGO,

jak i z niewielką liczbą tego typu organizacji, działających aktywnie na obszarach wiejskich spełniających wymogi Pożytku Publicznego. Głównymi czynnikami ograniczającymi dostęp innych wnioskodawców niż JST do dotacji na projekty Odnowy Wsi są według respondentów (w nawiasie liczba ankiet, w których padały dane odpowiedzi):

- zbyt trudna dla tej grupy wnioskodawców procedura zamówień publicznych, brak wiedzy i doświadczeń w tym zakresie (2);
- nieodpowiednia forma prawna organizacji, w tym mała liczba organizacji o charakterze pożytku publicznego na polskiej wsi (2);
- niemożność zabezpieczenia udokumentowanej całości środków na wykonanie inwestycji, kłopoty z przepływami pieniężnymi (26);
- brak zaliczkowania dotacji (1);
- zbyt trudne, skomplikowane procedury ubiegania się o dotację, w tym duża liczba załączników do wniosku, niejasne reguły wypełnienia wniosku i załączników – trudności związane z wypełnieniem wniosku (13);
- dostęp do informacji związanych z ubieganiem się o dotacje, małe doświadczenie w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, brak wiedzy (6);
- nieuregulowane stany prawne nieruchomości pod realizację infrastruktury (np. działanie w budynkach należących do innego właściciela, w tym gminy) lub brak dokumentów potwierdzających stan prawny (2);
- częste zmiany przepisów, gubienie się w licznych przepisach (1);
- za krótkie terminy składania wniosków pozostające w jaskrawym dysonansie z listą wymaganych załączników, w tym np. prawomocnego pozwolenia na budowę (1);
- brak wystarczającej, wykwalifikowanej kadry, która sporządziłaby dokumentację oraz zarządzała realizowanym projektem, brak finansów na jej zatrudnienie (3);
- brak środków na usługowe opracowanie dokumentacji wniosków przez prywatne firmy konsultingowe, z której to opcji korzystały np. niektóre JST (2);
- w przypadku Kościoła - brak koordynacji przepływu dokumentów między kurią, parafią, gminą, Sądem i Starostwem Powiatowym (1);
- niekwalifikowalność podatku VAT nawet w przypadku braku możliwości jego odzyskania;
- limit dotacji w wysokości 500 000 zł na 1 miejscowość, który w przypadku wykorzystania kwoty przez gminę uniemożliwia realizowanie innych projektów w tej samej wsi przez innych beneficjentów (1);

Jak widać z powyższych danych liczbowych, najtrudniejszą barierą jest zabezpieczenie udokumentowanych środków własnych przez wnioskodawców, a także skomplikowane wymogi dotyczące dokumentacji i procedury jej oceny. W wielu przypadkach procedury skutecznie zniechęciły wnioskodawców innych niż gminy do składania wniosków, a tam gdzie temu sprostano, ich złożenie było możliwe

tylko dzięki pomocy ze strony pracowników UG, którzy na co dzień zajmują się przygotowaniem tego typu dokumentacji do różnych programów wsparcia.

Na etapie projektowym (przygotowania POM) JST rzadko korzystają z doświadczeń innych gmin. W grupie badanej, do czerpania wiedzy od innych jednostek lub z ogólnych forów, spotkań czy kongresów przyznaje się tylko 13 JST (19,1%). Przedstawiciele kilku gmin uczestniczyli w Kongresach Odnowy Wsi, wymieniali informacje na temat dobrych praktyk i zawartości planów sołeckich na spotkaniach branżowych, szkoleniach, konferencjach. Szukanie interesujących projektów, działań mogących przyjąć się na lokalnym gruncie, ocena jakie projekty „mogą przejść” w instytucjach wdrażających oraz informacje na temat realizacji podobnych projektów wśród JST, które takie projekty już realizowały – to tematy cieszące się zainteresowaniem wśród przedstawicieli JST. Inną, bardzo dobrą formą wymiany doświadczeń, w której uczestniczą samorządowcy są wizyty studyjne, polegające na odwiedzaniu miejsc wdrażania projektów i dyskusjach z osobami zaangażowanymi w ich realizację. Wizyty takie, krajowe i zagraniczne organizuje od lat CDR. Przedstawiciele gmin i sołtysi są najczęstszymi uczestnikami tej formy szkoleniowej. Samorządowcy wymieniają się często doświadczeniami na szkoleniach i spotkaniach informacyjnych organizowanych przez Urzędy Marszałkowskie.

W ankiecie zapytano respondentów o to czy pracownicy JST uczestniczyli w formach szkoleniowych i informacyjnych dotyczących Odnowy Wsi organizowanych przez szereg podmiotów działających na rzecz obszarów wiejskich. Najbardziej popularnymi okazały się szkolenia oferowane przez instytucję przyznającą dotacje, a więc Urząd Marszałkowski. Spośród ankietowanych, uczestniczyło w nich aż 95,6% gmin. Następnie stosunkowo dużym zainteresowaniem cieszyły się szkolenia i wydarzenia informacyjne organizowane przez: organizacje pozarządowe, w tym LGD, FAOW (skorzystało z nich 26,5% respondentów) i szkolenia własne, organizowane wewnątrz JST (również 26,5%), a także seminaria i wyjazdy studyjne prowadzone przez doradztwo rolnicze (ODR i CDR), w których wzięło udział 23,5% ankietowanych JST. Kolejne miejsca zajęły: prywatne podmioty szkoleniowe (22,1%) i związki gmin (17,6%). Osobno, względem oceny organizacji NGO, zapytaliśmy o uczestnictwo w szkoleniach Krajowego Stowarzyszenie Sołtysów, aktywnego na niwie przygotowania sołectw do procesu Odnowy Wsi. Respondenci informują, że w szkoleniach tych brało udział 14,7% gmin.

Dzięki badaniom dokonano także próby oceny źródeł informacji, z jakich korzystały JST przygotowujące POM-y i projekty Odnowy Wsi. Podobnie jak w przypadku oceny zaangażowania mieszkańców w proces tworzenia POM, tak i tu, ocena poszczególnych źródeł odbywała się w pięciostopniowej skali, odpowiadającej jakości i wiarygodności informacji na poziomie: *bardzo małym* (średni wynik oceny 0-10); *małym* (11-20); *średnim* (21-30); *wysokim* (31-40) i *bardzo*

wysokim (41-50). Wynik oceny dokonanej przez respondentów kształtuje się następująco (ocena średnia liczbowa i ocena opisowa):

- Strony internetowe Urzędów Marszałkowskich: 33,8; poziom wysoki;
- Strona internetowa MRiRW: 29,6; poziom średni;
- Internet - inne strony www: 28,4; poziom średni;
- Publikacje, ulotki MRiRW, UM: 27,1; poziom średni;
- Doradztwo rolnicze (CDR, ODR): 23,8; poziom średni;
- Media krajowe (TV, prasa): 17,5; poziom niski;
- Media regionalne (TV, prasa): 16,9; poziom niski.

Ankietowani jednoznacznie ocenili, że w kwestii informacji największy problem dotyczył jasnej i obowiązującej wykładni prawnej związanej z wymogami dotyczącymi prawidłowego skompletowania dokumentacji wniosków o dotacje, składanych do Urzędów Marszałkowskich (UM). Brakowało rzetelnej informacji dotyczącej terminów naboru wniosków, zasad promocji i rozliczania projektów. Zbyt późna informacja o konkursach („...powinien na początku roku być ogłoszony harmonogram ogłaszanych konkursów, gdyż często długo nie wiadomo kiedy odbędzie się rzeczywiście dany konkurs”), kłopoty z przydzieleniem zadań do poszczególnych grup przedsięwzięć w formularzu wniosku, interpretacje dotyczące podatku VAT oraz zawartości Planów Odnowy Miejscowości – to częste problemy wynikające ze spóźnionej i zbyt ogólnej informacji. Problematyczną, a kluczową dla beneficjentów środków UE była też kwestia kwalifikowalności kosztów.

W zdobywaniu informacji o Odnowie Wsi, jak wynika z komentarzy do badania, najbardziej przydatne są spotkania informacyjne organizowane i prowadzone przez pracowników dep. PROW UM oraz strony internetowe UM (ocena stron www różni się jednak wydatnie między regionami, o czym poniżej; część gmin informowało również, że w obliczu zmieniającej się legislacji ilość spotkań informacyjnych była niewystarczająca). Podczas przygotowywania wniosków istnieje również możliwość konsultowania problematycznych kwestii z UM. Pomimo wysokich ocen wystawianych UM, nie brakowało negatywnych komentarzy kierowanych w stronę pracowników Urzędów („często przy wypełnianiu wniosku, kiedy prosiło się o udzielenie odpowiedzi na nurtujące nas pytania osoby kompetentne nie potrafiły udzielić rzetelnej odpowiedzi”). Ankietowani raportują, że pracownicy UM, nie posiadając wystarczającej wiedzy, udzielają odpowiedzi na pytania w sposób asekurancki („... informowano że stosowne rozporządzenia i akty wykonawcze są w opracowaniu i rodzaj przekazywanych informacji nie do końca może być prawdziwy.”). Tak jak w przypadku innych programów wsparcia realizowanych w ramach PROW, tak i w Odnowie Wsi wnioskodawców irytował brak zamieszczania szczegółowych interpretacji dotyczących programu wydanych przez MRiRW na stronach UM, a także problemy techniczne z formularzami i sprzeczności infor-

macji i instrukcji z formularzem wniosku („strona www UM jest nieczytelna, istnieje bardzo duży problem ze znalezieniem jakiegokolwiek informacji. Dokumenty często zawierają błędy, są źle sformatowane, nie otwierają się itp. Często zdarzają się rozbieżności pomiędzy wnioskiem, załącznikami, a instrukcją lub wymaganiami UM. Pewne kwestie zapisane są na tyle niejednoznacznie, że ich interpretacja zależy od poszczególnych pracowników UM”; „...informacje telefoniczne różniły się od interpretacji ukazujących się na stronach internetowych”).

Pytania szczegółowe kierowane do UM, na które Urząd nie znajduje odpowiedzi są przeważnie przekazywane do Ministerstwa celem interpretacji. Okres oczekiwania na odpowiedzi dodatkowo wydłuża proces wytypowania projektów możliwych do realizacji, a następnie proces oceny złożonej dokumentacji. Niemal wyłącznie pisemny sposób wymiany informacji między UM a beneficjentem także wydłuża weryfikację wniosków o dofinansowanie, a także wniosków o płatność.

Wiele do życzenia pozostawia kwestia funkcjonalności strony MRiRW i aktualność publikowanych tam informacji odnośnie PROW („Publikacje MRiRW lub UM są bardzo ogólnikowe i mogą praktycznie służyć jedynie jako promocja PROW”). Informacje zamieszczane na ten sam temat na stronach MRiRW i UM były często niespójne! Natomiast media nie nadążały za zmieniającymi się informacjami lub w ogóle nie zajmowały się informacją szczegółową („Zbyt mała obecność informacji na temat Odnowy Wsi w mediach”). JST podkreślają, że praktycznie „brak jest informacji z innych źródeł niż Urząd Marszałkowski”.

Godnym zauważenia jest bardzo istotny komentarz, jaki w kwestii problemów dotyczących informacji zamieściła jedna z ankietowanych gmin: „Obecna polityka informacyjna i szkolenia, dotyczą bardziej mocno rozbudowanych procedur wdrażania PROW niż samej idei działań oddolnych na obszarach wiejskich. Te dysproporcje zdają się pogłębiać, gdyż instytucje wdrażające PROW, zamiast zapowiadanych uproszczeń, wprowadzają coraz większe sformalizowanie swoich działań”. Po raz kolejny idee toną w gąszczu procedur i przepisów, a okres realizacji samej inwestycji w wielu przypadkach jest niewspółmiernie krótszy od czasu, jaki konsumowany jest na związaną z projektem biurokracją. Pewną polską specyfiką jest już chyba brak jednolitej interpretacji w sprawie przepisów i określania różnych kwestii formalnych oraz zmienianie prawa „w trakcie gry”, w tym wypadku rozporządzeń i wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi odnośnie Odnowy Wsi. Zmiany takie nierzadko powodują po stronie JST niepowetowane straty, związane np. z przygotowaniem dokumentacji technicznych do projektów, które – jak się później okazuje – nie mogą być już realizowane (np. zmiana dot. kosztów kwalifikowanych, nowe interpretacje). Tego typu „odgórne podejście do oddolnych inicjatyw” przynosi niestety najgorsze efekty na samym dole, w sołectwach, gdzie zawód wśród mieszkańców, związany z niezrealizowaniem projektu, jest olbrzymi - wprost proporcjonalny do rozbudzonych wcześniej nadziei.

#### 4. Charakterystyka procedur związanych z ubieganiem się o dotacje na projekty Odnowy Wsi

Pomimo wielu negatywnych komentarzy w odniesieniu do stworzonych procedur związanych z ubieganiem się o dotacje na projekty Odnowy Wsi jakie zostały zamieszczone w bloku pytań dotyczącym przepływu informacji, duża liczba respondentów (20 gmin; 30,8%) określiła te procedury jako „*proste, zrozumiałe, nie wymagające zmian (ewentualnie tylko drobne zmiany „kosmetyczne”)*”. Zdecydowana większość (37 JST; 56,9%) oceniła je jako „*dość skomplikowane, ale do przebrnięcia - przydałyby się ułatwienia, uproszczenia*”. Tylko 8 gmin (12,3%) uznało, że procedury te są „*zbyt szczegółowe, utrudniające wnioskodawcom proces ubiegania się o dotację - stanowczo nadają się do zmiany*”. Ocena ta wydaje się pozostawać w dużym kontraście względem wyrażanych wcześniej opinii o funkcjonowaniu UM i innych źródeł informacyjnych. Być może jest to efekt „przyzwyczajenia” beneficjentów do trudów i czasochłonności procedur oraz świadomość realiów prawnych, a także wynik „złagodzenia frustracji” dzięki ostatecznemu pozyskaniu dotacji. Ankietowani, w komentarzu do powyższej oceny, wymieniają cały szereg problemów, jakie związane są ze stosowanymi procedurami. Do najważniejszych według nich należą (w nawiasie liczba ankiet, w których padały dane odpowiedzi):

- zagmatwany wniosek („*zbyt rozbudowany wniosek powinien składać się z jednej strony: co, gdzie, za ile, do kiedy?*”) i skomplikowana, zagmatwana instrukcja wypełniania wniosku (3);
- problemy techniczne z wypełnieniem formularza wniosku, złe sformatowanie komórek; („*Sam formularz wniosku jest niedostosowany do wymogów stawianych przez UM, np. znikają zera w numerach REGON, albo w uwagach nakazuje nam się stawiać kreski w polach, gdzie w ogóle nie ma takiej opcji*”) (3);
- zbyt szczegółowe podejście do kosztów kwalifikowalnych i opisów zadań; ustalenie kwalifikowalności danego kosztu, w tym VAT (4);
- ogromna liczba załączników, oświadczeń, nieproporcjonalna do maksymalnej dotacji (PROW: 500 tys. zł), w tym np. potwierdzające wybór burmistrza, skarbnika, zaświadczenia o nadaniu NIP, REGON, o numerze identyfikacyjnym, a także wymaganie załączania dokumentów, których uzyskanie zgodnie z prawem nie jest wymagane dla danego typu inwestycji; skompletowanie całości dokumentacji i potwierdzanie dokumentów „za zgodność” (21);
- przygotowanie pełnej dokumentacji (w tym technicznej) wraz z prawomocnym pozwoleniem na budowę oraz kosztorysem, która wymaga nakładów finansowych bez gwarancji pozyskania środków realizację zadania, już na etapie wniosku o dotację (3);
- problemy ze skonstruowaniem zestawienia rzeczowo-finansowego: łączenie kategorii kosztów, brak możliwości modyfikacji zestawień w ramach wniosku; zgodność z kosztorysem i projektem (5);

- zmiany harmonogramów rzeczowo-finansowych w trakcie oceny wniosków, wynikające z wyłączenia zakresów zadań nie podlegających finansowaniu w ramach Odnowy Wsi (1);
- wymagania i zbyt szczegółowe podejście do kosztorysów inwestorskich („ponieważ nie zgadzają się np. o jeden grosz”), w szczególności przed przetargiem, co jest zupełnie nieistotne, ponieważ po przetargu kwota i tak zostanie zmieniona. Ponadto wiadomo, że określone przez wnioskodawcę z należytą starannością koszty realizacji, będą i tak różnić się w znacznym stopniu po realizacji (po co zatem aż taka precyzja?); nieuwzględnianie podczas weryfikacji dokumentów finansowych dopuszczalnych w księgowości zaokrągleń i różnic wynikających z obliczeń podatku VAT dla poszczególnych pozycji kosztorysowych i dla całości inwestycji (5);
- zapewnienie środków na realizację projektu w 100%, a nie tylko na zabezpieczenie wkładu własnego, co przy przeciągających się procedurach oceny doprowadza do zamrożenia na długie miesiące środków w budżecie gminy (3);
- właściwy POM: uwzględniający aktualny stan prawny i oczekiwania UM; zapewnienie spójności zadań zawartych w POM z budżetem gminy w szczególności w obliczu wymogu sporządzania POM na okres minimum 7 lat, (2);
- przetargi: restrykcyjne interpretowanie ustawy Prawo Zamówień Publicznych (PZP); zasada oceny dokumentacji z postępowania przetargowego przed aneksem umowy i złożeniem wniosku o płatność, powodująca znaczne wydłużenie aplikowania o zwrot środków; brak realnej umowy obrazującej wartość przetargową inwestycji jest problemem przy aplikowaniu o kredyt (4);
- brak opublikowania interpretacji i wyjaśnień MRiRW w formie ogólnodostępnej np. na stronie internetowej UM (1);
- nie kompleksowe podejście do zakresów zadań inwestycyjnych, np. w przypadku obiektów kubaturowych gdzie możemy np. wykonać elewację tylko tej części którą zajmuje podmiot dla potrzeb którego realizowany jest projekt (1);
- ciągle zmiany legislacyjne, zmuszające do zmian we wnioskach i zmian umów, wymagające dojazdów; brak stabilności zasad i przepisów itp. (3);
- kłopotliwe dokonywanie poprawek formalnych w POM z zachowaniem tej samej procedury, co przy pierwszym jego zatwierdzeniu (1);
- ogólnie nadmierne przywiązywanie instytucji zarządzającej do szczegółów formalnych, nie mających wpływu na merytoryczną jakość wniosku (np. format daty, miejsce składania parafek, szerokość segregatorów); Wytyczne nie są jednoznaczne i precyzyjne, mogą być interpretowane w różny sposób i w związku z tym pojawiają się problemy na etapie rozliczenia. (2);
- czas: wynikający z poprzednich problemów długi okres rozpatrywania dokumentacji, nanoszenia poprawek, uzupełnień, wpływający na opóźnienia w realizacji projektów(4);

- czas: zbyt krótki okres od ogłoszenia konkursu do składania wniosków, a także czas na poprawki, nie pozwalający sprostać wymogom dot. załączników i procedur (np. ponownego zatwierdzenia zmienionego POM) (2).

Wniosek o dofinansowanie, według gmin, powinien być udostępniany w formie generatora, który sprawdzałby wszystkie elementy formalne. Generatory wniosków sprawdzały się w przypadku innych programów, czemu więc nie skorzystać z tych doświadczeń? Wnioski bywają zwrócone do poprawki w przypadku np. braku myślników czy liczby „0”, której w udostępnionej wersji elektronicznej nie dało się wpisać! Generator wychwytywałby tego typu niedociągnięcia i redukowałby liczbę potencjalnych poprawek już na początkowym etapie wypełniania dokumentacji.

Gminy ubolewały, że niektóre procedury, zamiast ułatwiania zmieniają się na trudniejsze. Dotyczy to kwestii wydawałoby się prostych, np. dużym utrudnieniem było dostarczenie oryginałów niektórych dokumentów, a gminy nie mogły same potwierdzać dokumentów za zgodność (zmiana na niekorzyść względem SPO). Jest to utrudnienie zarówno dla beneficjenta jak i Departamentu UM („...w kolejce staliśmy, by urzędnik potwierdził autentyczność ksera”). Trudne do przebrnięcia były również kryteria regionalne (sygnał z woj. pomorskiego) - zmienione w PROW, względem poprzedniego okresu programowania, na „niekorzyść beneficjenta”. Ta opinia oczywiście jest odzwierciedleniem jednego punktu widzenia. Z reguły bowiem zmiany kryteriów regionalnych zamykają jednym, ale otwierają innym wnioskodawcom drogę do realizacji projektów.

Problemem generalnym w PROW jest zbyt wielka szczegółowość w opracowywaniu i ocenie wniosków, w tym także samego Planu Odnowy Miejscowości. Z ideologicznego punktu widzenia dokument ten ma być „sołecką strategią”, a więc zbiorem kierunków działań i planowanych przedsięwzięć, spisany przez społeczność lokalną. Tymczasem kompleksowość POM narzucona rozporządzeniem i ściśle trzymanie się schematycznych wytycznych spowodowało utratę indywidualnego charakteru tych dokumentów, który był świadectwem społecznego zaangażowania (gminy same komentują procedurę opracowania POM-ów słowami „opracowaliśmy schemat, który był powielany w sołectwach”). Ponadto, skomplikowana struktura POM spowodowała, że mieszkańcy bez pomocy zewnętrznej nie są w stanie opracować takiego dokumentu, a i gminy często muszą sięgać po zewnętrzną pomoc konsultantów. Biorąc pod uwagę fakt, że polskie samorządy realizują obecnie dziesiątki różnorodnych inwestycji z wykorzystaniem dotacji krajowych i zagranicznych, należy wyobrazić sobie ich kadrowe i czasowe zaangażowanie w przygotowanie dokumentacji do wszystkich tych programów (począwszy od programów przedakcesyjnych PHARE, ISPA, SAPARD przez programy regionalne z lat 2004-06 jak ZPORR i sektorowe SPO, po okres aktualny – PROW, RPO, EFS/POKL i inne). Z tej perspektywy oczekiwania co do uproszczeń w pro-

cedurach i dokumentacjach są zrozumiałe. Komplikowanie procesu ubiegania się o dotacje i ich rozliczania może skutkować rezygnacją z pozyskiwania części funduszy, nieskutecznością w zdobywaniu środków czy wreszcie nie wykorzystaniem pomocy finansowej przysługującej polskim obszarom wiejskim (rezygnacjami z realizacji projektów, rozwiązywaniem już podpisanych umów, nie przystępowaniem do kolejnych programów).

Ankietowanych zapytano również o odrzucone wnioski o dotację – ich liczbę w poszczególnych programach i źródła niepowodzeń. Na 65 ankietowanych JST, które udzieliły odpowiedzi na te pytania, odrzuconych zostało 17 wniosków o dotację na projekty Odnowy Wsi składanych w ramach SPO (2004-06); 8 wniosków w ramach PROW (2007-13) i 17 wniosków w programach regionalnych. Rozpatrując skalę inwestycji, można skrótowo ująć to tak: odrzucono łącznie wnioski na 25 dużych inwestycji (dotacje do 500 tys. zł/miejscowość) oraz 17 wniosków na mniejsze inicjatywy (z reguły kwoty dostępne w programach regionalnych są niższe). Daje to statystycznie 0,38 projektu „dużego” (SPO 0,26 i PROW 0,12) i 0,26 projektu mniejszego (regionalne), jakie zostały odrzucone w przeliczeniu na jedną badaną gminę. Mniejsza liczba odrzuconych wniosków w PROW miała silny związek z zasadami tego programu, ponieważ gminy mogły składać tylko 1 wniosek w każdym naborze. Wybierano zatem dokładnie inwestycje jakie miały być dofinansowane ze środków UE i szczegółowo przygotowywano dokumentację, ponieważ odrzucenie wniosku oznaczało nie zrealizowanie żadnej inwestycji (zasada „wszystko albo nic”). Tymczasem wcześniej, w SPO, gminy mogły składać nieograniczoną liczbę wniosków (na które posiadały środki budżetowe), toteż jakość składanych dokumentacji była statystycznie niższa, a odrzucenie części wniosków mogło wchodzić w grę („*jak nie ta inwestycja to inna*”).

Można się zatem pokusić o szacunkowe określenie skuteczności pozyskiwania przez gminy środków na projekty Odnowy wsi z omawianych w artykule funduszy. Jak podano w pierwszym rozdziale w ramach SPO pozyskano średnio dotację na 0,95 projektu na gminę licząc wszystkie ankietowane JST. W tym okresie odrzucono średnio 0,26 projektu/gminę. Łącznie próbowano zatem średnio pozyskać środki na 1,21 projektu ze skutecznością 78,5%. W PROW analogiczne wartości dla badanej grupy wynoszą: 2,85 – pozyskane; 0,12 – odrzucone; razem 2,97. Skuteczność pozyskania dotacji: 96%. Projekty regionalne realizowano w 29 ankietowanych gminach. Zrealizowały one 80 takich projektów (2,76/gminę), a odrzucono wnioski na kolejne 17 (0,59/gminę). Daje to skuteczność pozyskania dotacji na poziomie 82,5%.

Przyczyną odrzucenia wniosków w SPO było najczęściej wyczerpanie środków finansowych w tzw. „kopercie” przeznaczonej na dany nabór. Wnioski, które otrzymały za małą liczbę punktów (wynikających z procedury oceny) znajdowały się „pod kreską” na liście rankingowej. Gminy mogły liczyć ewentualnie na rozwiązanie przez UM umowy z któryś z beneficjentów „znad kreski” lub na

oszczędności wynikające z postępowań przetargowych. Okoliczności takie mogły spowodować wciągnięcie kolejnych wnioskodawców na listę beneficjentów. Przyczyną odrzucenia wniosków było również nie dostosowanie zakresu inwestycji, tematu wniosku do warunków programu („Projekt nie kwalifikował się do wsparcia - nie mieścił się w priorytetach SPO”) lub inne problemy formalne, jak np. brak tytułu własności do nieruchomości, na której planowano inwestycję czy błędy we wniosku. Część wniosków została odrzucona z powodu odpowiednich załączników, w tym jeden w wyniku „niedostarczenia jednego załącznika w terminie”. Jedna z ankietowanych gmin rozpoczęła procedurę przetargową i realizację projektu przed datą złożenia wniosku, (co było niezgodne z regułami SPO) i mimo że generalnie zakres prac wykonanych został ujęty w dokumentacji jako koszt niekwalifikowany (nie ubiegano się o dotację do tej części inwestycji), wniosek został odrzucony w całości. Zdarzały się także rezygnacje z dofinansowania projektu spowodowane realizacją innych działań współfinansowanych ze środków UE o większym znaczeniu dla rozwoju gminy.

W przypadku PROW nieskuteczność w pozyskaniu dotacji wynikała z podobnych powodów (kryteria merytoryczne, zły zakres operacji, niekwalifikowalność wydatków lub niska ilość punktów powodująca odrzucenie). Jeden z projektów nie posiadał prawomocnego pozwolenia na budowę na etapie oceny formalnej, w innym przypadku gmina zrezygnowała z dofinansowania ze względu na brak odpowiedniego wkładu własnego. Pośród odrzuconych wniosków znalazł się również jeden składany do Lokalnej Grupy Działania (LGD - program LEADER; informacje o tej metodzie finansowania w dalszej części opracowania). Powodem niepowodzenia była w tym wypadku niezgodność operacji z zapisami Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) obowiązującej na danym terenie. Jest to rzadki przypadek, ponieważ w tworzeniu tych strategii, jak i w powstawaniu samych LGD wiodącą rolę pełniły gminy i to one były współautorami zapisów LSR. Stąd późniejsze przygotowanie przez gminę (członka LGD) wniosku o dotację na projekt Odnowy Wsi, składanego do LGD, którego zakres lub temat nie odpowiadał zapisom strategii, wydaje się aż nieprawdopodobne. Tym bardziej biorąc pod uwagę, że zakres projektów Odnowy Wsi, jakie kierowane były do finansowania poprzez LGD był najczęściej konsultowany między wnioskodawcami wchodzącymi w skład LGD do celu zapobieżenia sytuacjom, w których np. gminy niepotrzebnie ponoszą wydatki, choćby na przygotowanie dokumentacji projektowej i samego wniosku.

W programach regionalnych wnioski również odrzucano z powodów merytorycznych i niskiej punktacji („Wniosek uzyskał zbyt małą ilość punktów, ponieważ w ramach konkursu preferowane były projekty infrastrukturalne, a projekt dotyczył działań miękkich”). Powodem negatywnej decyzji rozpatrzenia wniosku był też brak spójności celów operacji z celami działania, błędne wskazanie celów zadania bądź negatywna ocena trwałości projektu.

Jeśli chodzi o kierunki podejmowanych inwestycji, samorządy postrzegają Odnowę Wsi zdecydowanie bardziej jako sposób poprawiania infrastruktury wiejskiej (aż 96,2% respondentów) niż program wspierający zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi (odpowiedź taką wybrało jedynie 3,8% ankietowanych JST). Samorządowcy w większości uważają, że ogólnie zakres tematyczny i zakres kosztów kwalifikowanych przewidziany dla projektów Odnowy Wsi w ramach SPO/PROW jest odpowiedni (51 gmin; 78,5%). Pozostałe gminy (14 JST; 21,5%) są przeciwnego zdania. Jako istotne dla JST rodzaje projektów, których możliwości finansowania zabrakło w SPO/PROW, gminy wymieniają (w nawiasach liczba odpowiedzi):

- budowę dróg (7);
- budowę i remont placówek edukacyjnych - szkół, przedszkoli, sal przy szkołach, przedszkolach (3);
- wyposażenie obiektów użyteczności publicznej, w tym bibliotek, świetlic wiejskich na potrzeby np. działalności zespołów, Kół Gospodyń Wiejskich (np. naczynia, gry edukacyjne dla dzieci i inne materiały, które nie stanowią środków trwałych) (3);
- rozwój *nowych* centrów wsi (1);
- budowę ścieżek rowerowych, po których mogą się poruszać samochody osobowe (dojazd do posesji) (1);
- budowę chodników (1);
- budowę sieci internetowej, projekty dostępu do sieci Internet (1);
- usuwanie i unieszkodliwienie wyrobów azbestowych (1);
- remont wnętrza obiektów zabytkowych (1)

Wśród kosztów kwalifikowanych, według respondentów, zabrakło następujących rodzajów wydatków:

- podatku VAT (13);
- kosztów funkcjonowania powstałych w projektach obiektów; kosztów związanych z działalnością OSP, Remiz Strażackich, w których odbywają się spotkania sołectkie itp. (2);
- kosztów budowy infrastruktury wzdłuż dróg powiatowych, wojewódzkich (1);
- kosztów wykupu terenu pod realizację projektu Odnowy Wsi (1);
- kosztów promocji projektów (1);
- opłat związanych z nadzorem budowlanym (1).

Jak widać, niezmiennie od wielu lat, samorządy poszukują możliwości sfinansowania inwestycji drogowych i gdyby taka opcja zaistniała również w programach Odnowy Wsi, prawdopodobnie większość projektów dotyczyłaby tego typu działań. Z jednej strony jest to zrozumiałe, ponieważ zaszłości w infrastrukturze polskich dróg wciąż są wielkie i – jakby na to nie patrzeć – jakość dróg wpływa na jakość życia na wsi (cel Odnowy Wsi). Z drugiej zaś, dotacje dla JST na „grubą infrastrukturę” zostały skanalizowane w programach regionalnych (RPO), a Od-

nowa Wsi miała obejmować tylko jej elementy w przypadku zagospodarowania centrów miejscowości. Poza tym inwestycje Odnowy nakierowane są bardziej infrastrukturę społeczną. Jak jednak widać „ssanie” dotyczące środków finansowych na infrastrukturę jest wielkie (trudność w dostępie do środków w RPO - wielka konkurencja). Potwierdzają to liczne komentarze do ankiet („*Trudno przecenić znaczenie właściwych dróg w organizacji życia na wsi. Ogromne i wieloletnie zaniedbania w tym temacie sprawiają, że temat dróg jest w stanie przesłonić każdy inny, najbardziej nawet nowatorski pomysł*”). Podobna sytuacja dotyczy inwestycji edukacyjnych, które wpływają również na poziom rozwoju wsi („...*więc powinny być uwzględnione w typach projektów*”). „*Szkoły i sale są ogólnodostępne, więc nie ma powodu, aby tego typu projektów nie było w odnowie wsi*” – pisali respondenci.

Ogromne kontrowersje budziła w projektach Odnowy Wsi niekwalifikowalność podatku VAT. „*VAT winien być również kosztem kwalifikowanym dla tych Beneficjentów którzy nie mogą go (zgodnie z obowiązującym prawem) w żaden sposób odzyskać*” – pisali respondenci. Prawo nie stoi jednak tutaj po stronie JST, ponieważ w świetle interpretacji Komisji Europejskiej (KE) z dnia 13.01.2009 r. dot. art. 71 ust. 3 lit. a, rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), VAT stanowi koszt niekwalifikowany dla niepodlegających opodatkowaniu VAT krajowych, regionalnych i lokalnych organów władzy i innych instytucji prawa publicznego, w tym m.in. gmin, stowarzyszeń gmin, instytucji kultury. W związku z ww. interpretacją, nawet gdy podmioty, o których mowa powyżej oświadczają, iż nie mogą odzyskać VAT-u związanego z kosztami poniesionymi w ramach realizowanej operacji, nadal jest on dla nich kosztem niekwalifikowanym. W odpowiedziach podkreślano również niekonsekwencje jakie istnieją pomiędzy różnymi programami wsparcia UE: „*VAT jest kosztem niekwalifikowanym, podczas gdy w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO) adresowanych głównie do ośrodków miejskich VAT jest kosztem kwalifikowanym*”. Wysokość podatku VAT ma znaczny wpływ na obciążenie wkładu własnego gmin w projektach UE.

## 5. Wnioski

Odnowa wsi cieszy się nie słabnącą popularnością wśród Jednostek Samorządu Terytorialnego, a także wśród innych beneficjentów z obszarów wiejskich. Powodem takiego stanu są ciągle wielkie potrzeby społeczne i zaszłości infrastrukturalne na polskiej wsi. Znaczny wzrost popularności dotacji UE i ilości realizowanych z ich udziałem projektów (mimo ograniczeń odnoszących się do liczby składanych wniosków w PROW) idzie w parze ze wzrostem umiejętności pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych na projekty Odnowy wsi, zróżnicowaniem

beneficjentów i źródeł dotacji. Środki finansowe udostępniane w drodze konkursów regionalnych cieszą się tak samo dużym zainteresowaniem jak większe dotacje dostępne w ramach programów UE, tym bardziej, że są obciążone mniejszym ciężarem biurokracji. Mieszkańcy wsi definitywnie potrzebują wsparcia na drodze kreowania projektów Odnowy Wsi i wstępnego planowania (opracowania Planów Odnowy Miejscowości). Pomoc taka udzielana jest im głównie przez pracowników gmin, a więc najczęściej reprezentantów wnioskodawcy, a także przez radnych. Najaktywniejszymi reprezentantami społeczności wiejskiej w procesie tworzenia POM są sołtysi organizujący i mobilizujący mieszkańców do pracy na rzecz odnowy. 1/3 gmin sięga natomiast również po pomoc firm szkoleniowych i konsultingowych wspierających je zarówno w procesie tworzenia sołeckich planów jak i w przygotowaniu niezbędnych dokumentacji. Statystycznie niewysokie zaangażowanie samych mieszkańców wsi w projektach odnowy wsi wynika z jednej strony z nadmiernego przejęcia sterów przez gminy, a z drugiej - z braku formalnych podstaw prawnych, które umożliwiałyby angażowanie lokalnej społeczności, np. na etapie realizacyjnym projektów. W wielu przypadkach o sytuacji takiej decydują także utrwalone przez dziesięciolecia roszczeniowe postawy społeczeństwa i wynikające z nich oczekiwanie na wykonanie określonych zadań przez władarzy gminy. Pozytywne przykłady społecznej aktywizacji na rzecz odnowy wsi płyną z tych obszarów, gdzie do kreowania pomysłów przedsięwzięć zastosowano mechanizmy rywalizacji między sołectwami, a wybór projektów do finansowania oparty był np. o wyniki lokalnego konkursu zorganizowanego przez gminę.

Konsultacje społeczne projektów, praca z mieszkańcami, warsztaty – to wciąż elementy trudne dla gmin. Wynika to z dotychczasowych doświadczeń (lub ich braku), słabo rozwiniętego mechanizmu konsultacji społecznych i woli do prowadzenia planowania w sposób autokratyczny (wybór priorytetów z punktu widzenia gminy, a nie mieszkańców, wynikający np. z dostępnych środków i możliwości przeznaczania ich na konkretne cele). Sporządzanie kosztorysów i harmonogramów zadań oraz prawidłowe określenie kosztów kwalifikowanych to drugi duży problem JST, w szczególności w obliczu zmieniających się procedur i ograniczonych źródeł rzetelnej informacji.

JST dostrzegają pozytywne aspekty realizacji projektów ponadsołeckich, zarówno wynikające z efektów społecznych, jak i infrastrukturalnych, jednakże rzadko decydują się na taką formę realizacji. Powodem takiej decyzji są głównie lokalne konflikty interesów oraz problemy związane z zarządzaniem inwestycją realizowaną w wielu miejscach jednocześnie.

Rozszerzenie listy beneficjentów (w PROW, względem SPO) o Kościoły i Związki Wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe nie przełożyło się istotnie na ilość realizowanych projektów przez podmioty inne niż JST. Nadal absolutną większość stanowią projekty samorządowe i prowadzone przez Ośrodki Kultury

będące ich podległymi jednostkami. Organizacje pozarządowe ogranicza przede wszystkim konieczność posiadania statusu organizacji pożytku publicznego (nie-liczne na obszarach wiejskich) oraz – równie problematyczna kwestia – brak środków własnych. Problemy związane z procedurami przetargowymi, formami prawnymi organizacji czy własnością danej nieruchomości są często przeszkodami nie do przeskoczenia dla organizacji niezaprawionej w „bojach” o unijne dotacje. Kościoły i Związki Wyznaniowe mogą natomiast realizować projekty związane głównie z ich majątkiem, a te nie zawsze są priorytetem mieszkańców lub pozostają w silnej konkurencji z pomysłami gminy na inwestycje w tej samej miejscowości (ten sam limit dotacji na daną wieś). Stąd proporcje w liczbach projektów realizowanych przez poszczególnych „aktorów” odnowy, opisane w artykule.

Tylko 1/5 ankietowanych gmin czerpie wiedzę z doświadczeń innych JST poprzez udział w ogólnych forach, konferencjach lub Kongresach Odnowy Wsi. Popularną formą zdobywania doświadczeń i poznawania dobrych praktyk jest natomiast udział sołtysów i reprezentantów gmin w wizytach studyjnych. Podkreśla to fakt, że najlepsze doświadczenia płyną z kontaktów z osobami, które opracowywały i wdrażały konkretne projekty oraz własnego „dotknięcia projektu”, a więc obejrzenia go na własne oczy i poznania, zrozumienia jego efektów. Gminy korzystają także ze szkoleń i spotkań informacyjnych, głównie organizowanych przez Urzędy Marszałkowskie (UM), a także przez organizacje pozarządowe, w tym FAOW i KSS, ale również przez Lokalne Grupy Działania (LEADER). Niestety, tylko UM uzyskały wysoką ocenę jakości i rzetelności informacji. Najniżej ocenione w tym względzie media – zarówno krajowe jak i regionalne. Zawirowania dotyczące informacji wynikają przede wszystkim z często zmieniającego się prawa, w tym aktów wykonawczych dotyczących odnowy wsi, a także z niejednoznacznych ich interpretacji.

Czas jaki potrzebny był/jest osobom opracowującym dokumentację wniosków (i załączników, w tym projektów technicznych, kosztorysów i in.) był niewspółmiernie dłuższy niż ogłaszane bez wystarczającego wyprzedzenia terminy naborów. Natomiast procedury oceny wydłużały się w nieskończoność, pozostawiając wnioskodawców w niepewności co do możliwości zrealizowania projektu, prawidłowości zakwalifikowania kosztów, a także dochowania harmonogramu. Procedury zdominowały ideę odnowy wsi – jak słusznie wspomniano w komentarzu do jednej z ankiet – i stały się niszczycielską siłą dla wartościowego aspektu, jakim jest wola do oddolnego działania w sołectwach. Niecałe 60% uznało je za dość skomplikowane, a dalsze 12 za zbyt szczegółowe, stanowczo nadające się do zmiany. Wyniki te wskazują, że w tej kwestii jest wiele do poprawienia (ułatwienia), w szczególności mając na względzie przyszły okres programowania i środki jakie będą dostępne na projekty Odnowy wsi po roku 2013.

Skuteczność pozyskiwania dotacji obliczona szacunkowo w artykule, wzrastająca z 78,5 (dla SPO) do 96% (dla PROW) to wyniki bardzo dobre, w szczegól-

ności gdy uwzględnimy fakt, że powodem odrzucenia wniosków było najczęściej wyczerpanie środków finansowych, a dopiero w dalszej kolejności problemy formalne związane z dokumentacją lub rezygnacje wnioskodawców. Cieszy również wzrost tego wskaźnika, co świadczy o tym, że JST wyspecjalizowały się w pozyskiwaniu środków ze źródeł zewnętrznych i jedynym problemem na drodze do otrzymania dotacji są przyjęte kryteria regionalne bądź ograniczenia budżetowe. Skuteczność pozyskiwania dotacji z funduszy regionalnych jest w badanej grupie niższa (82,5%), ale należy pamiętać, że konkurencja o te środki jest najczęściej dużo większa niż w programach UE, zatem i ten wskaźnik należy postrzegać jako bardzo wysoki.

Samorządy postrzegają Odnowę wsi w dużej mierze jako kolejny program, pomagający im realizować zadania z zakresu infrastruktury wiejskiej. Niewiele respondentów kojarzy ją z potencjałem społecznym czy zachowaniem dziedzictwa kulturowego wsi. Tymczasem celem nadrzędnym Odnowy wsi jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, a ta wynika nie tylko ze stanu infrastruktury, ale także z zasobów, które w połączeniu z infrastrukturą dadzą podstawę do zadowolenia mieszkańców z ich środowiska życia. Zrozumiały jest dążność JST do sfinansowania inwestycji drogowych, których nie udało się sfinansować z innych źródeł, wszak to też jest „odnawianie wsi”. Jednak Odnowa wsi, jako program, nie obejmuje tego typu inwestycji. Spektrum rodzajów projektów, jakie gminy uznają za istotne, a których nie można finansować w ramach Odnowy wsi jest szerokie i obejmuje wiele istotnych elementów. Lista ta powinna być też impulsem dla osób odpowiedzialnych za programowanie tego działania na lata 2014-2020.

#### LITERATURA

1. Ryszard Wilczyński (2003): „Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”; Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich; Oddział w Poznaniu; Wyd. II; 2003 r.
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.

GRZEGORZ CETNER, KRZYSZTOF ŻOK

ODNOWA WSI W OPINII JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia wyniki badań ankietowych dotyczących kreowania i wdrażania projektów Odnowy wsi na polskich obszarach wiejskich, przeprowadzonych w 2010 r. przez pracowników poznańskiego Oddziału CDR w Brwinowie. Badaniami objęto Jednostki Samorządu Terytorialnego w wybranych województwach, zatem wynik ankietyzacji jest oparty o punkt widzenia gmin na tego typu inicjatywy. W pierwszej części opracowania (druga część zamieszczona zostanie w kolejnym numerze kwartalnika) poruszono kwestię dotychczasowych doświadczeń gmin we wdrażaniu projektów i pozyskiwaniu dotacji krajowych oraz pochodzących ze źródeł UE, w tym odniesiono się do ilości zrealizowanych działań, kwestii proceduralnych, a także do procesu powstawania tzw. Planów Odnowy Miejscowości, które opracowywane są przez mieszkańców sołectw, w których realizowany ma być dany projekt. Badania koncentrowały się na problemach jakie pojawiają się na każdym etapie kreowania, wdrażania projektów oraz na trudnościach związanych z pozyskiwaniem wsparcia finansowego.

GRZEGORZ CETNER, KRZYSZTOF ŻOK

THE VILLAGE RENEWAL IN THE OPINION OF LOCAL COMMUNITIES

**Key words:** *Village renewal, 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 creation 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. First part of the article (second part will be presented in the next edition of the magazine) presents the issues of to date experiences in the implementation of Village Renewal Project in Polish Gminas including procuring national and EU financial support. Article refers to the number of implemented initiatives and investments as well as to the procedures related to the application for the financial support. It describes also the process of the preparation of so-called "Village Renewal Plans" (Pol. "Plan Odnowy Miejscowości"), which are elaborated by the inhabitants of particular village, where the project is placed. The research was focused on the problems which turn up on the every stage of creation and implementation of Village Renewal projects and on the difficulties related to the application for the financial support.

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

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