

Urszula Ziemiańczyk

**KONSTRUKCJA BUDŻETÓW LOKALNYCH
GRUP DZIAŁANIA W POLSCE NA PRZYKŁADZIE
BUDŻETU STOWARZYSZENIA ROZWOJU ORAWY**

***CONSTRUCTING BUDGETS FOR LOCAL ACTIVITY
GROUPS IN POLAND ON AN EXAMPLE OF THE BUDGET
OF ORAWA DEVELOPMENT ASSOCIATION***

Streszczenie

Lokalne Grupy Działania to nowe organizacje w przestrzeni życia społecznego na polskiej wsi. Zostały zainicjowane zaraz po wejściu naszego kraju w strukturę UE poprzez „Pilotażowy Program Leader+” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Jego celem było pobudzenie aktywności środowisk wiejskich i ich zaangażowanie w tworzenie oraz realizację lokalnych strategii rozwoju. Kolejnym impulsem do organizowania się społeczności lokalnych w LGD była perspektywa wyboru do realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju (w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – osi IV Leader). Te wyraźnie akty mobilizacji społeczności lokalnych pokazują, że stworzenie pewnych instrumentów i zachęt w postaci realnych możliwości rozwoju mobilizuje środowiska wiejskie do działania. Mimo że środki przeznaczone na realizację osi IV PROW nie są duże (stanowią zaledwie ok. 4,5% budżetu programu), są dla środowisk lokalnych impulsem do myślenia o rozwoju, następnie koncentrowania energii i zasobów wokół tego rozwoju oraz szukania nowych, niestandardowych sposobów prowadzących do podnoszenia jakości życia na obszarach wiejskich.

Celem artykułu jest przedstawienie ogólnych zasad konstruowania budżetu dla LGD w kraju oraz charakterystyka budżetu LGD Stowarzyszenie Rozwoju Orawy na tle budżetów LGD w Polsce.

Słowa kluczowe: budżet, lokalna grupa działania, rozwój obszarów wiejskich, konstrukcja budżetów

Summary

Local activity groups are new organizations in the sphere of social life in Polish rural areas. They were initiated immediately after Poland's accession to the EU structures owing to Leader + Pilot Programme in the framework of "Sectoral Operational Programme of restructuring and modernization of food sector and rural development". Its objective was inspiring activity of rural communities and involving them in creating and realization of local development strategies. Another impulse for self-organization of local communities into LAGs was a potential selection of Local Development strategy for realization (in the framework of Rural Development Programme 2007-2013 – axis IV Leader). These activities apparently mobilizing local communities show that creating certain instruments and encouragement through real possibilities of development mobilize rural communities for action. Despite the fact that the funds allocated to realization of RDP are not substantial (constituting only c.a. 4.5% of the programme budget), they provide an impulse for local communities to think about a development and concentrate their energy and resources on this aim, as well as seeking new, not standard ways leading to life quality improvement in rural areas.

The article aims at presenting some general rules of constructing budgets for LAGs in Poland and characteristics of the budget of LAG Orawa Development Association with reference to budgets of other LAGs in Poland.

Key words: budget, local activity group, rural development, constructing budgets

WPROWADZENIE

Lokalne Grupy Działania (LGD) to nowe organizacje w przestrzeni życia społecznego w Polsce, których powstanie zainicjował w okresie programowania 2004–2006 Pilotażowy Program Leader+ w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Jego celem było pobudzenie aktywności środowisk wiejskich i ich zaangażowanie w tworzenie oraz realizację lokalnych strategii rozwoju. Dzięki temu pilotażowemu programowi do 2006 roku powstało 149 Lokalnych Grup Działania (LGD), które swą działalnością objęły obszar zamieszkały przez blisko 7 mln osób. Zanim we wrześniu 2008 roku ogłoszono nabór do Lokalnej Grupy Działania do realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju (w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – osi IV Leader) [Ustawa z dnia 7 marca 2007 r.] – w środowiskach wiejskich powstało kolejne blisko 200 nowych grup LGD, które objęły obszar zamieszkały przez kolejne 10 mln. osób. Te fakty wyraźnie pokazują, że stworzenie pewnych instrumentów i zachęt w postaci realnych możliwości rozwoju mobilizuje środowiska wiejskie do działania – niezależnie, czy liderami są organizacje samorządowe czy społeczne. Mamy tutaj niewątpliwie do czynienia z załączkami „zarządzania poprzez międzysektorowe porozumienia i współpracę” [Kaźmierczak 2008]. Wilkin [2002] zauważa, że „Uświadomienie sobie znaczenia działań

zbiorowych i potrzeby samoorganizacji jest dopiero wstępnym warunkiem poprawy sytuacji w tym zakresie. Uczenie się działań zbiorowych oraz tworzenie dla nich ram instytucjonalnych to na ogół proces długotrwały” [Wilkin 2002]. Warto zauważyć, że włączenie podejścia Leader do polityki rozwoju obszarów wiejskich i otwarcie nowych możliwości finansowych zdecydowanie przyspieszyło proces samoorganizacji, a aktualnie trwa proces uczenia się współpracy i zdobywania wzajemnego zaufania.

W ramach osi IV aplikować o środki mogą wyłącznie LGD na 3 rodzaje działań [Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Oś IV PROW 2007–2013]:

- Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (działanie 413).
- Wdrażanie projektów współpracy (działanie 421). Działanie to pozwala na wdrażanie wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej.
- Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (działanie 431) Działanie ma zapewnić sprawną i efektywną pracę lokalnych grup działania wybranych do realizacji opracowanych przez nie lokalnych strategii rozwoju, doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju oraz budowanie kapitału społecznego na wsi.

Metodą Leader w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” [Rozporządzenie MRiRW z dnia 8 lipca 2008] wdrażane są operacje odpowiadające warunkom przyznania pomocy dla działania: „Odnowa i rozwój wsi”, „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto realizowane są tzw. małe projekty, tj. operacje wykraczające poza zakres wymienionych wyżej działań, lecz zgodne z celem głównym osi III, którym jest poprawa życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Lokalne grupy działania, zarówno nowo utworzone, jak i działające w latach wcześniejszych, opracowały dla obszaru swojej działalności lokalne strategie rozwoju. Strategie te mogą dotyczyć spójnych terytorialnie obszarów wiejskich (gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców), które zamieszkuje co najmniej 10 tys. osób i nie więcej niż 150 tys. osób.

CEL PRACY I MATERIAŁ ŹRÓDŁOWY

Celem pracy jest przedstawienie ogólnych zasad konstruowania budżetu dla LGD w kraju oraz charakterystyka budżetu LGD Stowarzyszenie Rozwoju Orawy na tle budżetów LGD w Polsce. Materiał źródłowy stanowią ustawy i rozporządzenia dotyczące wdrażania działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak również materiały przedstawione przez instytucję

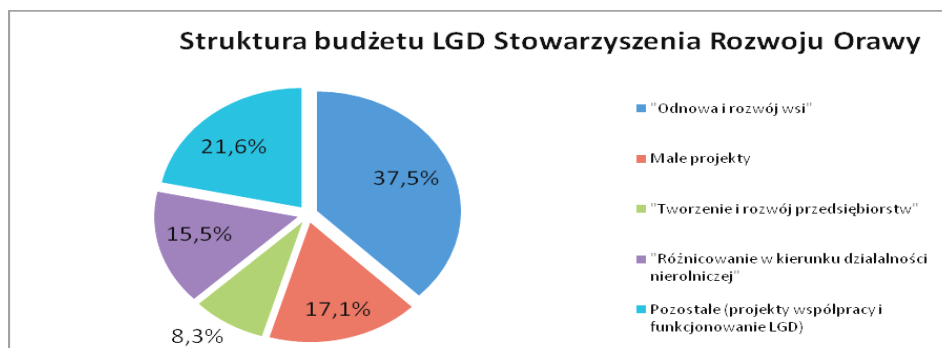
zarządzającą PROW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pozostałe materiały to Lokalna Strategia Rozwoju opracowana przez Stowarzyszenie Rozwoju Orawy oraz dostępna literatura przedmiotu.

KONSTRUOWANIE BUDŻETÓW LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA

Budżety lokalnych grup działania (kwoty dofinansowania) zależą od liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze działalności LGD. Na realizację lokalnej strategii rozwoju LGD miała do dyspozycji kwotę stanowiącą iloczyn liczby mieszkańców i stawki 116 zł. Ponadto LGD mogły uzyskać 29 zł/mieszkańca na koszty funkcjonowania i 3 zł/mieszkańca na projekty współpracy. Warto podkreślić, że poziom dofinansowania konkretnych operacji realizowanych przez beneficjentów w ramach LSR musi być zgodny z warunkami określonymi w PROW 2007–2013 [Rozporządzenie MRiRW z dnia 23 maja 2008]. W przypadku działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” poziom dofinansowania wynosi maksymalnie 50%, natomiast pozostałe 50% stanowić będzie wkład własny beneficjentów. Dla każdego z działań określono również maksymalne kwoty dofinansowania. Kwota pomocy w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wynosi maksymalnie 100 tys. złotych na jednego beneficjenta w okresie realizacji Programu. Dla działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wyznaczono trzy progi dofinansowania: 100 tys. zł, jeżeli beneficjent przewiduje utworzenie jednego lub dwóch miejsc pracy, 200 tys. zł, jeśli beneficjent przewiduje utworzenie powyżej dwóch i mniej niż pięć miejsc pracy oraz 300 tys. zł, jeśli beneficjent w swoim planie zakłada utworzenie minimum pięciu miejsc pracy. Utworzenie każdego miejsca pracy musi odpowiadać zakresowi rzeczowemu operacji. W działaniu „Odnowa i rozwój wsi” dofinansowanie może sięgać maksymalnie 500 tys. na projekty realizowane w jednej miejscowości. W przypadku małych projektów całkowita kwota dofinansowania dla jednego beneficjenta w okresie programowania może wynieść do 100 tys. zł, ale nie więcej niż 25 tys. zł na jeden projekt.

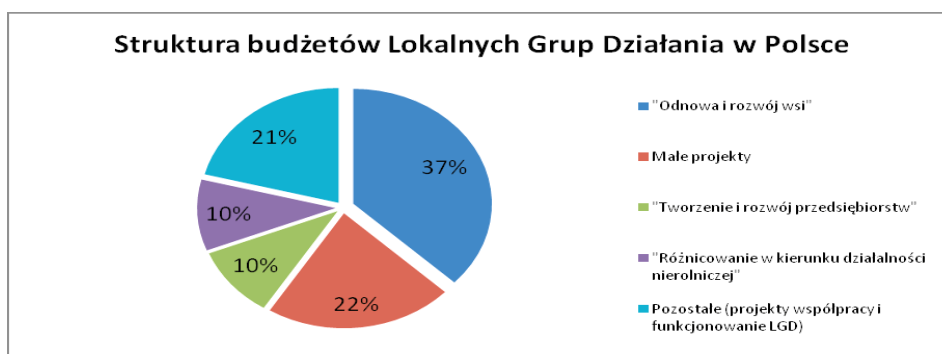
BUDŻET LGD STOWARZYSZENIA ROZWOJU ORAWY

Stowarzyszenie Rozwoju Orawy to LGD obejmująca swym zasięgiem 2 południowe, graniczące ze Słowacją gminy: Jabłonkę i Lipnicę Wielką, liczące 22 714 osób i 280 km² powierzchni. Kwota do wykorzystania w latach 2008–2015 na tym obszarze to: 3 361 672,00 zł. Struktura budżetu tej LGD w niewielkim stopniu odbiega od struktury budżetów badanych 110 LGD w Polsce (co stanowi 32% ogólnej liczby LGD w Polsce), przedstawionych przez Instytucję Zarządzającą – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi [Oś IV PROW 2007–2013]. Szczegóły planowanych wydatków w ramach poszczególnych działań w LGD Stowarzyszenia Rozwoju Orawy przedstawia rysunek 1.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1. Struktura budżetu LGD Stowarzyszenia Rozwoju Orawy
Figure 1. LAG budget structure in of Orawa Development Association



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Struktura budżetu LGD w Polsce
Figure 2. LAG budget structure in Poland

Realizacja działania „Odnowa i rozwój wsi” tworzy warunki dla rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich, aktywizacji ludności, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz podniesienia atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich. Beneficjentem tego działania mogą być samorządy lub instytucje kultury, dla których organizatorem są jednostki samorządu terytorialnego, Kościoły lub związki wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe mające status organizacji pożytku publicznego. Stowarzyszenie Rozwoju Orawy przeznaczyło w swojej strategii na projekty tego typu stosunkowo najwięcej, bo aż prawie 38%. Jak pokazują badania MRiRW [Oś IV PROW 2007–2013] jest to wartość średnia w skali kraju (rozpiętość w strategiach waha się od 8 do 47%). Im większy obszar LGD, tym więcej przeznacza środków na „Odnowę wsi”. Jest to podyktowane tym, że posiada zazwyczaj więcej środków, które pozwalają na przeprowadzenie dużych inwestycji. Na obszarze badanego Stowa-

rzyszenia – który zaliczyć można do małych, mimo przeznaczenia na ten cel aż 38% wszystkich środków, można przewidzieć tylko 2 projekty dofinansowane maksymalnie, czyli 500 tys. zł oraz 1 dofinansowany 260 tys. zł.

Małe projekty, to projekty przyczyniające się do poprawy jakości życia mieszkańców lub zróżnicowania działalności gospodarczej, które nie kwalifikują się do uzyskania wsparcia w ramach działań Osi III PROW 2007–2013, których wartość wynosi od 4500 zł do 100 000 zł. Zakres małych projektów obejmuje m.in. podnoszenie świadomości oraz rozwijanie aktywności społecznej mieszkańców, rozwijanie turystyki lub rekreacji, zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego i historycznego, produkcję i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych itp. Beneficjentem mogą być tutaj osoby fizyczne (zameldowane na pobyt stały na obszarze gmin lub wykonujące działalność gospodarczą na tym obszarze) oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Stowarzyszenie Rozwoju Orawy na małe projekty przeznaczyło 17% środków, co jest znacznie poniżej średniej w kraju (22%). To działanie wydaje się być idealnym narzędziem aktywizacji osób i organizacji w środowisku wiejskim. Wiele LGD, pragnących zachęcić mieszkańców do aktywności, przeznaczyło na to działanie najwięcej (do 54% środków). Wysokość dofinansowania jednego projektu sięga 25 tys. zł., co dla wielu lokalnych organizacji i osób fizycznych jest wystarczającą kwotą zachęcającą do działań i jednocześnie niewzbudzającą strachu i obaw. Z drugiej strony przy takiej wielkości dofinansowania LGD może wspomóc wiele podmiotów, zachęcając ich tym samym do aktywności (co jest jednym z celów osi IV). Dzięki tym działaniom mogą zostać przełamane postawy bierności, bezradności, apatii tak szeroko rozpozszechnione na polskiej wsi [Moskal 2000].

Celem działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” jest wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia oraz zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. O pomoc mogą ubiegać się osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które prowadzą działalność jako mikroprzedsiębiorstwa. Stowarzyszenie Rozwoju Orawy przeznaczyło na ten cel minimalną ilość środków (8%). Średni udział nakładów na realizację tego działania wynosi średnio 10% budżetu LGD. Wynika to zapewne z dostrzegania przez LGD obszarów działalności, które nie mogą być sfinansowane z żaden inny sposób. W przypadku mikroprzedsiębiorstw jest co najmniej kilka alternatyw: np. inne programy, środki prywatne.

Działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” ma na celu, poprzez udzielanie pomocy na inwestycje prowadzące do podjęcia dodatkowej działalności, wpływać na powstawanie miejsc pracy poza rolnictwem i tworzyć warunki dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. O pomoc może ubiegać się rolnik lub domownik, który zamierza

rozpocząć dodatkową, pozarolniczą działalność gospodarczą w sferze usług, produkcji czy agroturystyki. Stowarzyszenie Rozwoju Orawy na projekty w ramach tego działania przeznaczyło 15%. Jest to aż o 5 punktów procentowych więcej niż średnio w badanych LGD. W świetle informacji dotyczących niskiego wykorzystania środków na to działanie w ramach osi III należy się spodziewać przesunięć środków z tego działania na inne.

UWAGI KOŃCOWE

Konstruowanie tego budżetu, podobnie jak wszystkich budżetów lokalnych grup działania w Polsce, miało miejsce w warunkach dużej niepewności jeżeli chodzi o wykorzystanie środków z osi III oraz zainteresowanie potencjalnych beneficjentów osi IV PROW. Dlatego należy się spodziewać przesunięć w ramach środków na poszczególne działania w zależności z jednej strony od „popytu” na poszczególne rodzaje działań, ale też kierunków, które w trakcie realizacji programu będą się wyraźniej klarować w poszczególnych obszarach.

Mimo że środki zaplanowane do wydatkowania w najbliższych latach (do 2015 roku) nie są duże, to jednak stanowią one realną szansę dla lokalnych organizacji i osób fizycznych na dodatkowe środki na realizację ich celów. Duże znaczenie ma tutaj bliskość organizacji LGD, która aktywnie włącza się w proces wykorzystania tych środków. LGD zachęca do aplikowania m.in. poprzez rozpowszechnianie materiałów promocyjnych, prowadzenie szkoleń dotyczących przygotowywania wniosków do poszczególnych działań, pomoc w bieżących problemach wnioskodawców poprzez indywidualne konsultacje w biurze LGD. Taki sposób organizacji wdrażania programu zapewne przyczyni się do przełamania bierności i postaw roszczeniowych i jednocześnie pokaże, że jedynie aktywność społeczna i gospodarcza mieszkańców może przyczynić się do realnych zmian dotyczących jakości życia na obszarach wiejskich.

BIBLIOGRAFIA

- Kaźmierczak T. *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*. Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Lokalna Strategia Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania Stowarzyszenia Rozwoju Orawy*. Jabłonka, 2009.
- Moskal S. *Psychospołeczne uwarunkowania przebudowy wsi małopolskiej*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr 1, 2000.
- Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*. MRIRW. Warszawa 2009.
- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 kwietnia 2009 r. Zmieniającego Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*.

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 roku w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru Lokalnej Grupy Działania do realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.*
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. W sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.*
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427).*
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 237, poz. 1655).*
- Wilkin J. Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji polski z Unią Europejską [w:] Frenkel I, Hunek T., Tomczak F. *Wieś i rolnictwo perspektywy rozwoju*. IERiGŻ, IRWiR PAN, SGH, Warszawa 2002.*

Dr inż. Urszula Ziemiańczyk
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Wydział Inżynierii Rolniczej i Informatyki
Ul. Balicka 116B
31-149 Kraków
Tel. 12 662 46 55
e-mail: z.urszula@gmail.com

Recenzent: *Prof. dr hab. Zdzisław Wójcicki*