

Ryszard Kamiński

## Odnowa wsi w Polsce – refleksje po 25 latach realizacji programu

**Streszczenie:** Wspominając 25 lat programu odnowy wsi w Polsce, warto pokusić się o pewne podsumowanie, przypomnieć jego inspiracje i działania podejmowane w różnych miejscach Polski. Temu właśnie celowi służyła konferencja, która w 2022 r. odbyła się w Gogolinie. Spotkali się tam ludzie w różny sposób zaangażowani w odnowę wsi w Polsce. W poniższym artykule zestawiono refleksje i wnioski autora z perspektywy uczestnika procesu odnowy wsi, trenera upowszechniającego ten program, lidera inspirującego jego działania na terenie wiejskim, w którym mieszka, i badacza starającego się uchwycić elementy zachodzącej przy tej okazji zmiany społecznej. Poza przeglądem tych perspektyw jest tu również nawiązanie do włączenia odnowy wsi do funduszy strukturalnych UE jako programu dotacyjnego finansowanego ze środków unijnych i wynikających z tego komplikacji, jak również pozytywów.

**Słowa kluczowe:** odnowa wsi, rozwój wsi, kapitał społeczny na obszarach wiejskich, oddolne programy na wsi, jakość życia na wsi.

### 1. Wprowadzenie

Mimo swej ponad 25-letniej historii w Polsce program odnowy wsi wciąż jest względnie nowatorskim podejściem do rozwiązywania problemów obszarów wiejskich. Najważniejszą cechą realizacji tego programu jest dokonywanie przez samych mieszkańców poszczególnych miejscowości refleksji nad miejscem, w którym żyją, jego potencjałem i możliwościami rozwoju. Następnie ci sami mieszkańcy, korzystając z inspiracji i pomocy ekspertów zewnętrznych, opracowują wieloletni plan działań rozwojowych dla swojej miejscowości i przystępują do jego realizacji. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania

---

Dr Ryszard Kamiński, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: r.kaminski@pro.onet.pl, ORCID: 0000-0003-4717-1942.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

dla wdrażania wieloletniego planu jest tylko jednym z elementów tak rozumianej odnowy wsi. Dosyć często bowiem nazwa programu utożsamiana jest wyłącznie z dotacjami i zewnętrznym dofinansowaniem.

Celem poniższego tekstu było nawiązanie do realizowanego w Polsce programu odnowy wsi z różnych perspektyw. W kolejnych latach miałem okazję być zaangażowany jako uczestnik programów szkoleniowych na Opolszczyźnie, później trener przygotowujący liderów wiejskich do realizacji działań zgodnie z tzw. modelem odnowy wsi w województwie pomorskim, Wielkopolsce i oczywiście w kujawsko-pomorskim. W miejscu, w którym żyję od urodzenia – w powiecie nakielskim – udało mi się przekonać władze starostwa powiatowego do niekonwencjonalnego i niespotykanego wtedy w skali całego kraju eksperymentu. Program odnowy wsi, który wszędzie w Polsce realizowany był z udziałem i zaangażowaniem samorządów gminnych (dla których zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 1990 roku sołectwa są organem pomocniczym [Ustawa 1990]), w tym wypadku został zainicjowany przez Starostwo Powiatowe w Nakle nad Notecią. Informacje na temat tego nakielskiego „programu-eksperymentu”, który jest nadal realizowany – nieprzerwanie od roku 2002 – zawarte są w dalszej części tego artykułu. Jest jeszcze perspektywa badacza, którym w tzw. międzyczasie stałem się jako naturalny lider, i mimo początkowych zarzutów, że perspektywą naukowca jest raczej opisywanie rzeczywistości, niż jej zmienianie<sup>1</sup>, staram się od ponad 25 lat uzupełniać perspektywę naukową o elementy tzw. obserwacji uczestniczącej. Celem poniższego tekstu jest podzielenie się pewnymi wnioskami z każdej z tych perspektyw, wierząc, że razem z pozostałymi tekstami zawartymi w tym numerze kwartalnika pozwoli to na interesujące i komplementarne przyjrzenie się temu zjawisku społecznemu, które wywołał i nadal wywołuje w wielu miejscach w Polsce program odnowy wsi.

## 2. Inspiracje i początki odnowy wsi

W pewnym stopniu program odnowy wsi jest owocem działań ECOVAST-u (European Council for the Village and Small Town) – Europejskiego Ruchu Odnowy Wsi i Małych Miast, który sformułował „Strategię dla wiejskiej Europy” w 1991 r. (ECOVAST 1995). Najważniejsze przesłanie tego dokumentu wskazuje na konieczność działań dla zachowania żywotności obszarów wiejskich, w tym tradycyjnych wartości życia na wsi, jak również respektowania trzech istotnych zasad w podejmowaniu działań rozwojowych na wsi. Dotyczą one „związku ludzi ze środowiskiem” (dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym), podejścia

---

<sup>1</sup> Z tego typu „zarzutami” – komentarzami wygłaszanymi przez doświadczonych naukowców – spotkałem się, przedstawiając swoją pracę doktorską i pisząc pierwsze teksty naukowe.

zintegrowanego i wieloaspektowego w działaniach na wsi oraz zaangażowania mieszkańców w konsultowanie wszelkich programów i przedsięwzięć ich dotyczących.

Należy również przypomnieć wcześniejsze inspiracje działań zbliżonych do odnowy wsi. Konieczne jest nawiązanie do działań aktywizacji mieszkańców wsi z przełomu XIX i XX w. Taką metodą z pewnością jest *community development*. Alvin L. Bertrand i Zbigniew T. Wierzbicki w *Socjologii wsi w Stanach Zjednoczonych* (Bertrand, Wierzbicki 1970) dokonują swoistego porównania polskich inicjatyw wiejskich z XIX i początku XX w. (m.in. realizowanych we wsiach: Albigowa, Handzlówka, Lisków) z doświadczeniami amerykańskimi określanymi wspólnym mianem *community development* (Bertrand, Wierzbicki 1970, s. 352–357). Jedna z przytoczonych przez autorów definicji tego pojęcia mówi, że „*community development* jest procesem, poprzez który członkowie społeczności lokalnej uświadamiają sobie swoje potrzeby i cele, hierarchizują je, nabierają zaufania w swe siły i rozbudzają wolę działania dla ich realizacji, znajdują odpowiednie zasady postępowania (u siebie i poza swoim terenem) i podejmują akcje z uwagi na ustalone potrzeby i cele, i tak czyniąc, rozwijają takie postawy i zachowania, które umożliwiają współdziałanie w społeczności lokalnej” (Bertrand, Wierzbicki 1970, s. 25). W opisywanym podejściu *community development* (tłumaczonym przez Wierzbickiego jako aktywizacja i rozwój społeczności lokalnej) można znaleźć cztery jego aspekty: proces, metodę, program i rozwój społeczności jako ruch.

Odnowa wsi w pełni nawiązuje do takiego podejścia poprzez uruchomienie swoistego procesu społecznego w lokalnej społeczności (zwykle jednej wsi/miejscowości). Jest ona również metodą działania opisaną i przekazywaną w procesie edukacji liderów odnowy wsi. Jest też programem, który w okresie ostatnich 25 lat w Polsce obejmował – w zależności od miejsca – obszar gminy, województwa, niekiedy powiatu lub całego kraju, kiedy został włączony do finansowanych ze środków unijnych programów operacyjnych. Nade wszystko w odnowie wsi kluczowy jest rozwój społeczności lokalnej podejmującej refleksję nad miejscem, w którym żyje i stara się je udoskonalić poprzez realizację wspólnie opracowanych długofalowych koncepcji.

Odnowa wsi rozumiana jako odpowiedź na potrzeby aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych funkcjonuje ponad sto lat i ma swoje inspiracje w wielu nurtach, o których wspominał m.in. Andrzej Kaleta, opisując potrzeby „rewitalizacji obszarów wiejskich (rustykałnych)” (Kaleta 1996, s. 15).

Z kolei odnowa wsi jako koncepcja ożywienia gospodarczego obszarów wiejskich z wykorzystaniem lokalnych zasobów, tradycji i tożsamości pojawiła się w latach 70. i 80. XX stulecia w Niemczech i w Dolnej Austrii. Ryszard Wilczyński<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Program odnowy wsi w województwie opolskim został zapoczątkowany w 1997 r. przez Ryszarda Wilczyńskiego – ówczesnego przewodniczącego Sejmiku Samorządowego Województwa Opolskiego.

jeden z najważniejszych inicjatorów tego programu w Polsce, definiuje ją jako dążenie do wzrostu szeroko pojętego standardu życia i ekonomicznej niezależności wsi.

W podejściu tym mieszkańcy wsi są podmiotem i zarazem siłą napędową rozwoju uzyskiwaną z oddolnych inicjatyw i zaangażowania. Satysfakcja z życia wiejskiego ma być osiągnięta nie tylko poprzez społeczną samorealizację jednostki, lecz także całej społeczności, która przyjmuje odpowiedzialność za swą przyszłość.

Najważniejszą zasadą odnowy wsi jest więc mobilizacja społeczności lokalnej do uczestnictwa zarówno w procesie identyfikacji problemów najbliższego otoczenia, jak i ich rozwiązywania. W działaniu tym najważniejsze jest zachowanie tożsamości i integralności wsi w jej wymiarach społecznym i duchowym wraz z całym dziedzictwem kultury materialnej i krajobrazu. Podstawą zmian jest uruchomienie wszelkich zasobów własnych wspólnoty, wykorzystanie pomocy zewnętrznej oferowanej przez gminę i region oraz dostępnej poprzez fundusze zewnętrzne, w tym Unii Europejskiej (UE).

Odnowa wsi ma więc na celu budowanie tożsamości wsi, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, waloryzację krajobrazu i architektury, wykonanie przedsięwzięć publicznych i prywatnych podnoszących warunki materialne (standard życia) i rozwijających wartości niematerialne – duchowe (jakość życia), takie jak współodpowiedzialność, wzorce wychowawcze czy więź międzypokoleniowa<sup>3</sup>. Efektem ma być poprawa bytu mieszkańców wsi w wyniku zaistnienia nowych możliwości osiedlania, inwestowania, rozwoju usług, tworzenia miejsc pracy oraz zarobkowania poza rolnictwem. Istotą programu jest pobudzenie zaangażowania społeczności lokalnej do realizacji przedsięwzięć na rzecz ich własnej wsi oraz własnych domostw i zagród, jak również tworzenie klimatu i warunków dla rozwoju postaw przedsiębiorczych. Prowadzi to do zwiększenia roli sołectw oraz decentralizacji kompetencji i finansów gminy.

### 3. Najpierw Opolszczyzna, z czasem inne regiony

W 1997 – pierwszym roku programu w województwie opolskim – przystąpiło do niego 55 sołectw z 28 gmin. W kolejnych latach przystępowało od 15 do

---

Inspiracją dla niego były doświadczenia partnerskiego dla Opolszczyzny landu Nadrenia-Palatynat. Na kształt programu istotny wpływ miała współpraca z Europejską Wspólnotą Roboczą ds. Rozwoju Terenów Wiejskich i Odnowy Wsi w Wiedniu (Wilczyński 2000).

<sup>3</sup> Terminologia przyjmująca specyficzne określenia, takie jak: „standard życia”, „byt” i „jakość życia”, została wypracowana w trakcie adaptacji polskiego modelu programu i stała się częścią wdrażanych w sposób ujednolicony wszystkich warsztatów dla liderów wiejskich, którzy wspólnie pracowali nad oddolnie budowanymi planami rozwoju swoich miejscowości.

ok. 30 sołectw, w 2004 r. w programie było już 240 sołectw z 60 gmin. W praktyce oznaczało to podejmowanie inicjatyw na najniższym poziomie w prawie 90% gmin województwa opolskiego oraz w prawie 25% sołectw (Wilczyński 2000). Mieszkańcy określili tam swoje zasoby oraz oczekiwania dotyczące poprawy warunków życia w najbliższym otoczeniu. Przygotowali również plany krótko- i długookresowe oraz konkretne propozycje działań w formie projektów. Realizacja tych planów była możliwa dzięki aktywności samych mieszkańców oraz wsparciu samorządów gminnych i samorządu województwa opolskiego, który wyodrębnił specjalny fundusz małych dotacji programu odnowy wsi.

Drugim regionem Polski, w którym uruchomiono programy odnowy wsi, było Pomorze. Rozpoczęło się tu od pilotażu w kilku sołectwach w 2001 r. Z uwagi na pozytywne efekty rok później zarząd województwa wpisał odnowę wsi do kontraktu wojewódzkiego, uznając ją za kluczowy sposób aktywizacji obszarów wiejskich. Uznawaną wtedy za relatywnie dużą kwotę 4,5 mln zł rozdysponowano na wsparcie konkursowe projektów zgłoszonych przez 95 sołectw. Warto tu zaznaczyć, że niektóre projekty miały wymiar niespotykany dla polskich sołectw, gdyż kwota dofinansowania sięgała nawet 60 tys. zł na jeden projekt, co w praktyce oznaczało jeszcze większą kwotę zrealizowanych przedsięwzięć (niekiedy jedna złotówka projektu dokładana była do 4–5 zł innych środków pozyskanych przez sołectwo). W kolejnym 2003 r. zgłosiło się aż 250 sołectw, co przy o połowę niższej kwocie 2,3 mln zł spowodowało konieczność ograniczania dostępu do programu do jednego sołectwa z gminy.

W programie pomorskim, podobnie jak w opolskim, istotny był komponent szkoleniowy. Specjalistyczne szkolenia liderów trwały tam przez sześć dni i nierzadko 12 godzin dziennie. W szkoleniach zobowiązany był uczestniczyć przedstawiciel gminy, na terenie której zlokalizowane jest sołectwo, oraz dwóch liderów wiejskich. Dzięki takiemu połączeniu zespół nabywał kompetencje opracowania stosunkowo trudnego projektu, jaki był wymagany w ramach komponentu inwestycyjnego kontraktu wojewódzkiego. Równocześnie przykładano się wielką wagę do kompetencji społecznych liderów oraz umiejętności pracy na poziomie lokalnym (opracowania miejscowych projektów i ich realizacji).

Poza województwami opolskim i pomorskim regionalne programy odnowy wsi realizowano w wielu innych regionach. Zostały one uruchomione również przez województwa: dolnośląskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie. Programy te są kontynuowane. Ponadto działania z zakresu odnowy wsi podejmowano w województwach śląskim i świętokrzyskim (niekontynuowane). Szczegółową analizę tych działań przeprowadził w swoich opracowaniach Oskar Wolski (2017, s. 51–73; 2020).

#### 4. Nietypowy program odnowy wsi realizowany przez samorząd powiatu nakielskiego

Powiat nakielski był w 2002 r. pierwszym w Polsce, w którym rolę instytucji wdrażającej program odnowy wsi odgrywało Starostwo Powiatowe wspólnie z organizacją pozarządową (Stowarzyszenie Rozwoju Regionalnego PARTNER z Bydgoszczy). Kluczowym elementem tego podejścia było skierowanie oferty programu do wszystkich sołectw i grup mieszkańców wsi z terenu powiatu. Starosta powołał dwudziestopięcioletnią Radę Programową, która reprezentowała różne środowiska (samorządy, organizacje pozarządowe, ośrodki doradztwa rolniczego, przedsiębiorców) i zbliżała model nakielski do podobnych programów europejskich. Przygotowanie społeczności lokalnych do prowadzenia odnowy wsi polegało na uczestnictwie grup liderów z poszczególnych sołectw w warsztatach oraz przeprowadzeniu spotkań mieszkańców z udziałem zewnętrznych moderatorów. W 38 sołectwach opracowano wieloletni program odnowy oraz przygotowano listę projektów do realizacji z uwzględnieniem hierarchii ważności i odpowiedniej kolejności. Tworząca się koalicja instytucji społecznych, samorządowych i prywatnych przyjęła wspólną formułę partnerstwa trójsektorowego i nazwę Partnerstwo dla Krajny i Pałuk. W kolejnych latach stało się ono podstawą prężnie funkcjonującej do chwili obecnej Lokalnej Grupy Działania (LGD) o tej samej nazwie<sup>4</sup>.

Opisane działania dowiodły, że istnieje możliwość przekraczania barier formalnych<sup>5</sup> w celu uruchomienia aktywności mieszkańców nawet w najbardziej zaniedbanych i trudnych środowiskach wiejskich. Współpraca samorządów lokalnych z tradycyjnymi organizacjami wiejskimi – kołami gospodyń, kółkami rolniczymi, ochotniczą strażą pożarną – oraz nowymi stowarzyszeniami przyjęła wymiar specyficznej koalicji na rzecz rozwoju. Uruchomienie aktywności było możliwe z minimalnym udziałem środków z budżetu lokalnego. W wyniku tych działań władze lokalne zyskały nowych partnerów do podejmowania inicjatyw rozwojowych na własnym terenie. Zgodnie z przyjętym Programem Współpracy Powiatu Nakielskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, powiat nakielski realizuje współpracę z nimi zarówno w sferze finansowej, jak i pozafinansowej. Współpraca finansowa polega na zlecaniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w charakterze wsparcia, czyli dofinansowania realizacji zadania, lub powierzania, czyli całkowitego

<sup>4</sup> Zob. <https://krajna-paluki.cna.org.pl/> (dostęp: 16.06.2023). W pierwszych latach funkcjonowania programu LEADER uczestniczyła w nim Fundacja Partnerstwo dla Krajny i Pałuk, od 2008 r. zmiany krajowych zasad usankcjonowały obecną formułę Stowarzyszenia Partnerstwo dla Krajny i Pałuk.

<sup>5</sup> Sołectwa są jednostkami pomocniczymi gmin, a w przypadku omawianego programu to powiat nakielski wspiera finansowo i merytorycznie sołectwa.

finansowania jego realizacji. Odbywa się to przede wszystkim w ramach otwartych konkursów ofert, ale też udzielania dotacji zgodnie z art. 19a ustawy nazywanym potocznie trybem pozakonkursowym (Ustawa 2003). Wychodząc naprzeciw lokalnym organizacjom, powiat nakielski wspólnie z Partnerstwem dla Krajny i Pałuk wypracował również mechanizm finansowania lokalnych przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe w formie refundacji środków. Począwszy od 2012 r. organizacje z powiatu nakielskiego mogą korzystać z nieoprocentowanych pożyczek udzielanych przez powiat nakielski. Są one wykorzystywane przez organizacje do prefinansowania realizacji projektów unijnych, które dokonują refundacji środków po zrealizowaniu konkretnych projektów lub ich etapów.

Od 2002 do 2022 r. z budżetu powiatu nakielskiego wsparto ponad 200 projektów sołeckich za kwotę ok. 900 tys. zł. Projekty te dotyczyły m.in. rewitalizacji biesiadników wiejskich, zaplecza remiz, budowy siłowni zewnętrznych, aktywizacji mieszkańców wsi podczas imprez i festynów, porządkowania terenów wiejskich, cmentarzy oraz okolic schronów z okresu II wojny światowej, tworzenia murali, a także organizacji miejsc ogniskowych. Co bardzo istotne, w czasie realizacji programu w ok. 20 miejscowościach zawiązały się stowarzyszenia rozwoju wsi, zgodnie bowiem z zasadami programu mogły one być beneficjentami udzielanego wsparcia. Nakielski Powiatowy Program Odnowy Wsi to ponad 200 projektów i łącznie ok. 1 mln zł, Partnerstwo dla Krajny i Pałuk jako lokalna grupa działania pozyskało dla środowisk wiejskich z tego powiatu wielokrotnie wyższe środki, które wsparły znacznie większą liczbę oddolnych inicjatyw, ale istotny jest tu efekt dobrego startu i harmonijnej współpracy organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych (tych gminnych i powiatowego) na terenie powiatu.

## **5. Program odnowy wsi ze środków europejskich – więcej inwestycji niż oddolnego budowania kapitału społecznego**

Bardzo pozytywne doświadczenia odnowy wsi, najpierw w województwie opolskim, a następnie w pomorskim, z zaangażowaniem dużych środków publicznych, oraz inne pozytywne doświadczenia, jak np. w województwie wielkopolskim czy w powiecie nakielskim (województwo kujawsko-pomorskie), doprowadziły do włączenia odnowy wsi do katalogu działań w ramach funduszy strukturalnych po wstąpieniu Polski do UE.

Początkowy okres polskiego członkostwa w UE był zdecydowanie naznaczony wykorzystywaniem wszystkich możliwych funduszy na działania inwestycyjne. Nie inaczej było z programem odnowy wsi. W jego przypadku spowodowało to utratę walorów oddolności i znacznie zmniejszyło szansę na zbudowanie kapitału społecznego wokół wiejskich projektów. Wiele gmin w Polsce potraktowało

program odnowy wsi jako jeszcze jedno źródło finansowania małych inwestycji. Jeżeli wymogiem formalnym było opracowanie przez mieszkańców planu odnowy sołectwa, za jego przygotowanie odpowiedzialny był urzędnik z gminy zajmujący się inwestycjami.

Inwestycje w infrastrukturę społeczną z pewnością poprawiają jakość życia na wsi, co prowadzi do wzrostu atrakcyjności wsi jako dobrego miejsca do zamieszkania. Wielokrotnie pisałem o tym, że wielkim niebezpieczeństwem dla wdrażania programu odnowy wsi było i jest traktowanie go jak programu inwestycyjnego gmin, bez zaangażowania mieszkańców (Kamiński 2008, s. 31–36; 2007, s. 165). W odnowie wsi realizowanej na zachodzie Europy, a w Polsce przed członkostwem w UE na Opolszczyźnie, Pomorzu i na Dolnym Śląsku, podstawowy element wspólnego partycypacyjnego planowania rozwoju wsi sprowadzano w tym okresie do roli formalnego załącznika. Pragmatyczne samorządy zlecały często opracowanie owych „załączników” zewnętrznym firmom konsultingowym.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele publikacji i koncepcji na temat planowania rozwoju wsi, w zdecydowanej większości z nich zwrócono uwagę na element partycypacji mieszkańców (*participatory village planning*)<sup>6</sup>. W Polsce najczęściej stosuje się określenie „tworzenie planów odnowy” (lub niekiedy „rozwoju”) miejscowości, kładąc w ten sposób nacisk bardziej na dokument niż proces jego powstawania. Po ponad 20 latach realizacji tego typu programów wiele sztam-powych opracowań planów odnowy można znaleźć w internecie. Ze względu na rzekome trudności w obiektywnym wyborze projektów, kiedy „odnowa wsi” stała się elementem wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), zarówno w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego na lata 2004–2006, jak i programu na lata 2007–2013, zupełnie pominięto kryteria jakościowe oceny projektów. Wyboru projektów (miejscowości), w których mają być odnowione świetlice, powstać boiska, place zabaw czy zagospodarowane obiekty zabytkowe lub turystyczne dokonywano na podstawie dochodu podatkowego gminy oraz rejestrowanego bezrobocia na terenie powiatu. Obowiązkowy plan odnowy miejscowości nie był przy tym wyborze oceniany, jednak musiał zostać przyjęty przez zebranie wiejskie, a następnie radę gminy. W zdecydowanej większości przypadków inwestorem była gmina realizująca projekty zatwierdzone przez samorząd województwa. Mieszkańcy wsi, którzy w programach odnowy wsi sprzed wejścia do UE byli nie tylko autorami planów odnowy sołectwa, lecz także pomysłodawcami i wykonawcami wielu konkretnych działań, tym razem mieli wręcz zakaz włączania się w realizację projektów. Gmina wybierała w procedurze zamówień publicznych wykonawcę – firmę, która wykonywała

<sup>6</sup> <https://www.participatorymethods.org/resource/village-participation-rural-development> (dostęp: 16.06.2023).



inwestycję od początku do końca. Niestety taki sposób realizacji projektów był „krokiem w tył” z perspektywy wspierania oddolnego zaangażowania mieszkańców i – tak jak pisałem kilkanaście lat temu (Kamiński 2013) – często projekty mające budować inicjatywę i kapitał społeczny kreowały postawy bierne, prowadząc do sytuacji, w której zamiast przejawiania własnej aktywności mieszkańcy obsługiwani byli przez tzw. władze gminy, gdzie podejmowane są ostateczne decyzje odnośnie do zakresu i formy zadań realizowanych w konkretnej wsi. W założeniach programu odnowy relacje te były dokładnie odwrotne.

W edycji funduszy UE przewidzianych na lata 2007–2013 odnowa wsi była finansowana m.in. przez mechanizm „podejścia LEADER”. W założeniach tej tzw. Osi IV LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013 znalazły się bezpośrednie odniesienia do aktywizacji i budowania kapitału społecznego: „celem Osi czwartej LEADER jest przede wszystkim aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie kapitału społecznego na wsi, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja” (PROW 2014)<sup>7</sup>.

Należy dodać, że twórcy procedur PROW w latach 2007–2013 dopuścili możliwość prowadzenia bezpośrednich inwestycji z odnowy wsi przez organizacje pozarządowe, jednak tylko takie, które miały status pożytku publicznego, co w praktyce wykluczało prawie wszystkie lokalne wiejskie organizacje.

Wydaje się, że tylko poprzez włączenie mieszkańców w odpowiedzialne zaplanowanie rozwoju miejscowości oraz zaproszenie rad sołeckich i lokalnych organizacji do współodpowiedzialności za wszystko, co dzieje się na terenie wsi, można zminimalizować ryzyko marnotrawstwa zasobów i funduszy. Do tego właśnie mogą być zaangażowane wiejskie organizacje pozarządowe. Nie ma tu większego znaczenia, czy funkcję tę pełni rada sołecka z sołtysem, czy nowe stowarzyszenie rozwoju wsi albo odnowione koło gospodyń wiejskich. Nieposiadające osobowości prawnej i żadnej mocy decyzyjnej, chociaż (co jest swoistym paradoksem) wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich rady sołeckie, pełnią często funkcję organizacji pozarządowych. Podobnie sołtys, również wybierany w powszechnych wyborach, pełniący zaledwie funkcję „jednostki pomocniczej gminy” (Ustawa 1990), w wielu miejscowościach traktowany jest jako rzeczywisty przywódca i organizator życia wspólnoty. Brak przypisania jakiegokolwiek (z małymi wyjątkami) budżetu, ograniczony obszar decyzji sołtysa i rad sołeckich z pewnością negatywnie wpływają na potencjalne uruchamianie inicjatyw związanych z samoorganizacją mieszkańców wsi. Wielokrotnie powodowało to również swoistą negatywną selekcję do pełnienia funkcji sołtysa i zaangażowania w działania rady sołeckiej.

<sup>7</sup> Ze względu na to, że PROW 2007–2013 był wielokrotnie zmieniany, w tekście uwzględniono końcową (wdrażaną) wersję tego programu z 2014 r.

Znaczącą zmianę w tym zakresie przyniosło wprowadzenie w 2009 r. ustawy o funduszu sołeckim (Ustawa 2009). Już pierwsze lata funkcjonowania mechanizmu na jej podstawie pokazały zasadnicze zmiany w sposobie myślenia wspólnot wiejskich o własnym rozwoju (Kamiński, Lewandowski, Olszewski 2010, s. 14). W gminach, w których wprowadzono fundusz sołecki, mieszkańcy przyzwyczajeni kierować wiele postulatów do władz gminnych zaczęli samodzielnie planować kolejne inwestycje w sposób, jaki przewidziano w ramach realizacji odnowy wsi (Kamiński, Lewandowski, Olszewski 2013) (omawianych wcześniej planach odnowy lub rozwoju sołectwa). W podejmowaniu decyzji dotyczących infrastruktury społecznej na wsi bardziej niż kiedykolwiek potrzebne jest szerokie stosowanie fundamentalnej skądinąd w UE zasady pomocniczości lub subsydiarności<sup>8</sup>. Warto przypomnieć, że zgodnie z nią wszelkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest zdolny do ich realizacji w obrębie regionu lub państwa członkowskiego.

## **6. Trwałość inwestycji w infrastrukturę społeczną – wyzwanie dla inwestorów i lokalnych społeczności**

Jednym z kluczowych kryteriów formalnych oceny projektów finansowanych ze środków europejskich jest weryfikacja, czy w kolejnych latach po zakończeniu inwestycji wybudowany obiekt nadal pełni swoje funkcje i przyczynia się do realizacji deklarowanych celów projektu. Skoro jednym z ważniejszych celów programu odnowy wsi ze środków unijnych było budowanie kapitału społecznego<sup>9</sup>, to należy zadać pytanie: czy i w jakim stopniu cel ten jest w poszczególnych miejscowościach realizowany?

W budżetach gminnych coraz trudniej znaleźć środki na opiekunów świetlic wiejskich, większość sołtysów toczy od wielu lat boje o środki na bieżące koszty eksploatacji, ogrzewania, drobnego wyposażenia itd. O ile środki unijne doprowadziły już i nadal mogą prowadzić do budowy oraz renowacji tysięcy świetlic wiejskich, o tyle otwarte pozostaje pytanie, na jakich zasadach obiekty te będą funkcjonowały na co dzień? Skąd wezmą się środki na koszty ich funkcjonowania? Świetlica – jako miejsce zabawy dzieci i różnorodnej aktywności młodzieży lub dorosłych wymaga zarówno profesjonalnego personelu, jak i środków na utrzymanie obiektów. Wśród pomysłów na samofinansowanie świetlic pojawiają się niekiedy dosyć niepokojące zjawiska. Warto tu raz jeszcze przytoczyć sytuację, z jaką

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-principle-of-subsidiarity.html> (dostęp: 04.05.2023).

<sup>9</sup> Działanie „Odnowa i rozwój wsi” w ramach PROW na lata 2007–2013 oraz zapisy dotyczące Osi IV LEADER tegoż programu.

osobiście zetknąłem się kilkanaście lat temu podczas otwarcia wyremontowanej świetlicy wiejskiej w województwie pomorskim. Bardzo dobrze wyremontowany obiekt szybko uzyskał niezłą renomę i zaczął być wynajmowany na uroczystości rodzinne zarówno mieszkańcom, jak i osobom z zewnątrz. Jeden z mieszkańców stwierdził wtedy: „piękna sala, ale nie mamy tu za bardzo wstępu. W każdy piątek zaczyna się przygotowanie do kolejnego wesela, w poniedziałek jeszcze sprzątanie, w tygodniu stypy”. Już ponad 10 lat temu podobne głosy można usłyszeć w wielu miejscach w Polsce<sup>10</sup>. W dużej liczbie gmin narasta presja na władze z coraz mniejszych miejscowości. Ambicją prawie każdego sołtysa jest mieć na swoim terenie nową lub przynajmniej wyremontowaną świetlicę.

Wokół odpowiedniego wykorzystania świetlic wiejskich, ale też wielu innych obiektów sportowych, placów zabaw, skwerów czy inaczej rozumianych przestrzeni wspólnych wsi można budować „modelowe” programy wzmacniające lokalny kapitał społeczny. Znaczenie bezpośredniego zaangażowania mieszkańców podkreślają również autorzy opisujący efekty programów w państwach UE (Mosley 2000).

Wielu liderów wiejskich chce mieć piękne świetlice, samorząd może je odpłatnie wynajmować, wydaje się jednak, że bez współpracy mieszkańców i silnych organizacji działających we wsi sens wielkiej akcji budowy i renowacji świetlic wiejskich stoi pod znakiem zapytania. Wiele pozytywnych doświadczeń i przykładów poprawnego wykorzystania świetlic na wsi z wielkim zaangażowaniem lokalnych społeczności zgromadziła w ramach swoich działań Fundacja Wspomagania Wsi (dostępne są one m.in. na portalu „Witryna Wiejska”<sup>11</sup>). Zgodnie z poglądami głoszonymi przez Fundację świetlice wiejskie mają być centrami prowadzącymi działalność kulturalną i edukacyjną na rzecz społeczności lokalnej.

Mimo biurokratycznych reguł wydawania środków z funduszy europejskich przykładów pozytywnych rozwiązań i aktywnych lokalnych społeczności jest w Polsce coraz więcej. Wszędzie tam, gdzie mądrość władz miejscowych polega na stwarzaniu warunków dla lokalnej aktywności, nawet absurdalne często procedury administracyjne nie zniechęcą mieszkańców zainteresowanych rozwojem miejsca, w którym żyją. Jeżeli założyc, że ponad miliard euro środków z UE po roku 2004 wystarczył na zbudowanie lub wyremontowanie świetlicy lub innego obiektu zaliczanego do tzw. infrastruktury społecznej nawet w 20 tys. miejscowości, to i tak okaże się, że zaledwie połowa polskich wsi może liczyć na wsparcie inwestycyjne raz na 10 lat! Nie można więc budować koncepcji rozwoju infrastruktury społecznej na jednostkowych inwestycjach realizowanych przez gminy. Potrzebne są tu

<sup>10</sup> Wypowiedzi uczestników konferencji „Wiejska Polska” – w formule ogólnopolskiego spotkania sołtysów – w Licheniu w dniach 26–27 maja 2012 r., zorganizowanej przez Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów.

<sup>11</sup> [www.witrynawiejska.org.pl](http://www.witrynawiejska.org.pl) (dostęp: 4.05.2023).

rozwiązania systemowe i systematyczne tworzące trwałe mechanizmy aktywizacji i aktywności samych mieszkańców.

W ten sposób pierwotne założenia odnowy wsi związane z oddolnym opracowaniem planu rozwoju sołectwa i integracji mieszkańców wokół jego wdrażania zostały w wielu wypadkach zagubione. Ze względów proceduralnych nie było również możliwości pracy własnej mieszkańców przy wdrażaniu projektów, chociaż właśnie wolontariat i działania samopomocowe były istotą pierwszych programów odnowy wsi.

Niemniej jednak działania odnowy wsi cieszyły się w Polsce na początku obecnego stulecia dużym zainteresowaniem wśród lokalnych społeczności. Istotną rolę w rozpowszechnianiu tej idei odgrywały wyjazdy studyjne. Zgodnie z powiedzeniem, iż słowa uczą, a przykłady pociągają, wizyty w miejscach, gdzie można obserwować przykłady odnowy wsi, wywoływały i wywołują zawsze chęć wdrożenia podobnych rozwiązań na swoim terenie. Niebagatelną funkcję pełnią również konkursy na najpiękniejszą wieś danego regionu czy najlepszy projekt odnowy wsi. Ponadto rozpowszechnieniu inicjatyw odnowy wsi służą kongresy europejskie, które odbywają się cyklicznie. W maju 2007 r. odbył się VI Europejski Kongres Odnowy Wsi w Kamieniu Śląskim na Opolszczyźnie (po raz pierwszy w Polsce i po raz pierwszy na obszarach wiejskich). Zgromadził on wielu entuzjastów oddolnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, zarówno wśród władz rządowych, jak i samorządowych, przedstawicieli nauki i organizacji pozarządowych oraz mieszkańców różnych regionów wiejskich w Polsce. Ważną rolę w krzewieniu idei odnowy wsi odgrywa ARGE – Europejskie Stowarzyszenie Rozwoju i Odnowy Wsi, którego członkiem jest również region opolski.

## 7. Podsumowanie

Reasumując, program odnowy wsi jest w Polsce od ponad 25 lat spontanicznym oddolnym ruchem społecznym na wsi. Rozszerzenie jego skali poprzez włączenie do funduszy strukturalnych w latach 2004–2006, a następnie 2007–2013, spowodowało zwiększenie biurokratycznych procedur i zmniejszenie oddolnego zaangażowania. Jest jednak szansa, że odpowiednie zaangażowanie mieszkańców w korzystanie z wybudowanych obiektów (świetlic wiejskich, boisk sportowych, obiektów kulturalnych itp.) przyczyni się do wzrostu kapitału społecznego na wsi. Pewną nadzieję daje pojawianie się regionalnych programów odnowy wsi oraz wdrożenie promowanego w UE na lata 2014–2020 podejścia „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” – RLKS (Community-Led Local Development – CLLD), które w okresie unijnego programowania 2014–2020 było wprowadzane tylko w województwach kujawsko-pomorskim i podlaskim, a od roku 2023 może

być realizowane w większości województw. W Krajowym Planie Strategicznym, który będzie wdrażany w latach 2023–2027 (w praktyce do roku 2030) zaplanowano też nowe działanie *smart villages*, które (nie wdając się w szczegóły), ma charakter kontynuacji i rozszerzenia odnowy wsi o nowe innowacyjne elementy. Jak jednak często przypominamy, odnowa wsi to przede wszystkim ruch społeczny, który w głównej mierze zależy od zaangażowania samych mieszkańców wsi.

Polska wieś już dawno przestała być ściśle związana z rolnictwem jako dominującym sektorem gospodarczym. Takie jednak podejście powszechnie panuje jeszcze w wielu ministerstwach oraz samorządach. Obecnie mamy w Polsce wszystkie instrumenty niezbędne do praktycznego wdrażania rozwoju zrównoważonego, zwanego też endogennym bądź terytorialnym, opartego na zasobach lokalnych. Program odnowy wsi z historycznej definicji Kalety, zgodnie z którą „[o]dnowa wsi to harmonijne łączenie wiedzy z przeszłości z najbardziej aktualną wiedzą z teraźniejszości, to poszukiwanie rozwiązań wspólnie z ludźmi mieszkającymi na wsi, umożliwiających poprawę warunków życia, wraz z zachowaniem dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego” (Kaleta 1992, s. 41), wpisuje się w tę definicję. Dodatkowo należy wymienić fundusz sołecki jako instrument motywacji dla społeczności poszczególnych sołectw w przejmowaniu odpowiedzialności za rozwój najbliższego otoczenia.

W realizacji europejskich i polskich polityk wobec wsi, dla zachowania żywotności wsi i poprawy jakości życia mieszkańców potrzeba mniej podejścia technokratycznego, a więcej praktycznego stosowania zasady subsydiarności. Mieszkańcy winni przejmować odpowiedzialność za miejsce, w którym żyją. Dysponują w tym celu wieloma instrumentami formalnymi i finansowymi. W realizacji działań rozwojowych nie sprawdza się podejście sektorowe, potrzebne jest oddziaływanie terytorialne uwzględniające lokalne zasoby i potrzeby. Nie wystarczy zajmować się budowaniem obiektów infrastruktury (ani społecznej, ani żadnej innej), aby wieś się poprawnie rozwijała. Potrzeba więcej podmiotowego traktowania mieszkańców, wtedy też pojawi się ich aktywność i – subiektywne przecież – poczucie poprawy jakości życia!

## Bibliografia

- Bertrand A.L., Wierzbicki Z.T. (1970). *Socjologia wsi w Stanach Zjednoczonych. Stan i tendencje rozwojowe*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- ECOVAST [European Council for the Village and Small Town] (1995). *Strategia dla wiejskiej Europy*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy Dla Rolnictwa FAPA.
- Kaleta A. (1996). *Rewitalizacja obszarów rustykalnych Europy*. Tom 1: *Społeczność wiejska (na przykładzie wsi Lucim)*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

- Kaleta A. (1992). Podstawowe założenia odnowy obszarów wiejskich Europy. W: M. Wieruszewska (red.). *Odnowa wsi. Między mitem a nadzieją* (s. 13–46). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kamiński R. (2013). Czy rozwój infrastruktury społecznej wystarczy do wzrostu kapitału społecznego i aktywizacji polskiej wsi? *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica*, 44, 173–185.
- Kamiński R. (2008). *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kamiński R. (2007). Odnowa wsi i Leader. Komplementarność metod rozwoju obszarów wiejskich. W: M. Kłodziński, M. Błąd, R. Wilczyński (red.). *Odnowa wsi w integrującej się Europie* (s. 165–180). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kamiński R., Lewandowski Z., Olszewski A. (2013). *Fundusz aktywności społecznej*. Konin: Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów.
- Kamiński R., Lewandowski Z., Olszewski A. (2010). *Fundusz sołecki – jak dobrze wydać nasze pieniądze*. Konin: Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów.
- Mosley M. (2000). Research project of Cheltenham and Gloucester College for “Rural Development Programme in Dorset from 1994–98”. W: LEADER+ “Dorset Chalk and Cheese” *Local Action Group Development Plan*. Dorset.
- PROW [Program Rozwoju Obszarów Wiejskich] (2014). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Ustawa (2009). Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52 poz. 420).
- Ustawa (2003). Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873).
- Ustawa (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).
- Wilczyński R. (2000). *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – doświadczenia województwa opolskiego*. Poznań: Fundacja Fundusz Współpracy. Program Agrolinia.
- Wolski O. (2020). *Programy „odnowy wsi” w przemianach społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wolski O. (2017). Specyfika wojewódzkich programów odnowy wsi w Polsce w kontekście literatury naukowej. *Studia Obszarów Wiejskich*, 48, 51–73. DOI:10.7163/SOW.48.4.

### Źródła internetowe

- <https://krajna-paluki.cna.org.pl/> (dostęp: 4.05.2023).
- <https://witrynowiejska.org.pl/> (dostęp: 4.05.2023).
- <https://www.participatorymethods.org/resource/village-participation-rural-development> (dostęp: 16.06.2023).

## Rural Renewal in Poland: Reflections after 25 years of the Programme Implementation

**Abstract:** Recalling the 25 years of the Rural Renewal programme in Poland, it was worth making some summaries, recalling its inspirations and actions undertaken in various places in Poland. This was the purpose of the conference held in Gogolin in 2022. People involved in various ways in the rural renewal in Poland met there. This article summarises the author's thoughts and conclusions. The article contains reflections from the perspective of a participant in the rural renewal process, a trainer disseminating this programme, a leader inspiring its activities in the countryside where he lives and a researcher trying to capture the elements of social change that take place on this occasion. Besides the review of these perspectives, there is also a reference to the inclusion of rural renewal as a subsidy programme financed from European funds and the resulting complications, but also positive effects.

**Keywords:** rural renewal, rural development, social capital in rural areas, bottom-up rural development programmes, quality of life in rural areas.