

## Diagnoza funkcjonowania funduszu sołectkiego na przykładzie gmin Województwa wielkopolskiego

Patryk Węgierekiewicz

### Wstęp

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim zapoczątkowała formalne funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego w Polsce. Działania podejmowane na mocy tej ustawy przez pierwsze gminy w 2010 roku miały miejsce jeszcze przed bardziej medialnymi budżetami obywatelskimi w miastach, których funkcjonowanie w naszym kraju rozpoczął Urząd Miasta Sopot. Dzięki temu społeczności wiejskie już 6 lat metodą demokracji bezpośredniej, wywodzącej się jeszcze ze starożytnej Grecji, decydują o tym, jak ma być wydatkowana część budżetu ich gminy. Mają one na mocy ustawy bezpośredni wpływ na rozwój swojej najmniejszej, a zarazem najbliższej ojczyzny, jaką jest sołectwo.

W roku 2014 ustawa została znowelizowana w celu poprawy funkcjonowania tego mechanizmu finansowego. Główne zmiany, które zostały wprowadzone odnoszą się do następujących elementów:

#### 1. Domyślna ciągłość

Wskutek zmian legislacyjnych rada gminy nie ma już obowiązku corocznego uchwalania wcześniej powołanego funduszu sołectkiego. Raz uchwalony, fundusz funkcjonuje do momentu, aż nie zostanie on w danej gminie zawieszony.

#### 2. Większy zwrot z budżetu centralnego

Zwiększono stopień zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu o 10 punktów procentowych.

#### 3. Działania we współpracy

W nowej ustawie sołectwa mogą realizować większe projekty we współpracy z sąsiadami. Dodano bowiem możliwość realizacji działań przez kilka sołectw, a tym samym finansowania ich z dodatkowych środków.

#### 4. Możliwość dokonywania zmian

Nowelizacja wprowadza możliwość dokonania zmiany zakresu przedsięwzięcia realizowanego w ramach funduszu. Przy czym nie może ona prowadzić do zwiększenia wydatków ustalonych w pierwotnym budżecie. Zmiany te prze głosowywane są na spotkaniach wiejskich.

Zmiany w ustawie wynikały z szerokich konsultacji różnych środowisk będących bezpośrednio lub pośrednio związanymi z realizacją funduszu sołectkiego w Polsce. Celem niniejszego opracowania jest kontynuacja prac nad optymalizacją funduszu poprzez spojrzenie na opinie kluczowych aktorów, jakimi są sołtysi w gminach, w których fundusz sołectki funkcjonuje oraz wójtowie i burmistrzowie.

### Metodologia badawcza

Jako, iż opracowanie ma charakter pilotażowy jego zakres ogranicza się do województwa Wielkopolskiego, które jest drugim pod względem wielkości samorządem w kraju.

Celem badania było poznanie opinii głównych grup aktorów w procesie wdrażania funduszu sołectkiego oraz ich przemyślenia odnośnie poprawy tego mechanizmu.

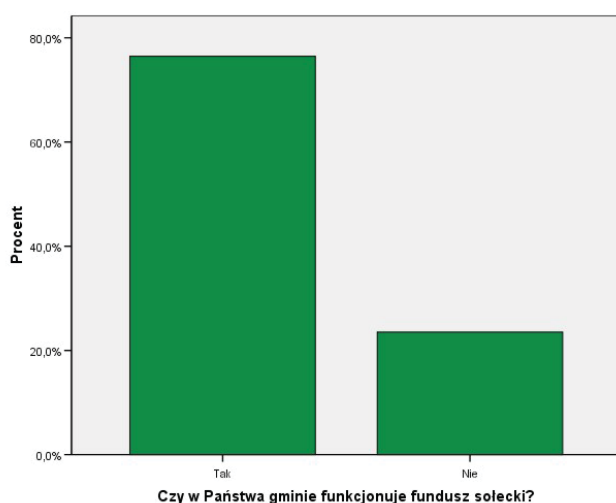
Populacją badawczą były dwie grupy respondentów. Pierwszą byli przedstawiciele wszystkich gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w województwie w liczbie 207 podmiotów. Drugą zaś byli sołtysi w gminach wielkopolskich, w których funkcjonuje fundusz sołectki w liczbie 2 917 osób. W przypadku pierwszej grupy podjęto próbę kontaktu z całą populacją badawczą, jednak w trakcie realizacji badania 21 gmin odmówiło wzięcia w nim udziału. Wśród przedstawicieli badanych urzędów był mniej więcej równy podział między wójtami/burmistrzami, ich zastępcami oraz skarbnikami z kilkuprocentową nadreprezentacją zastępców. W przypadku drugiej, znacznie liczniejszej grupy, przyjęto założenie, iż przebadano się po jednym sołtysie z gminy, w której realizowany był fundusz sołectki w 2015 r. Było to 161 respondentów, którzy byli wybierani metodą losową. Każde sołectwo w danej gminie było posegregowane alfabetycznie po swojej nazwie i przydzielona została mu liczba porządkowa. Następnie za pomocą formuły losowania wybrane było sołectwo, którego sołtys miał wziąć udział w badaniu. W przypadku, w którym nie udało się

przeprowadzić wywiadu z wylosowanym sołtysem losowanie dla danej gminy było powtórzone. Miało to miejsce w 16 przypadkach.

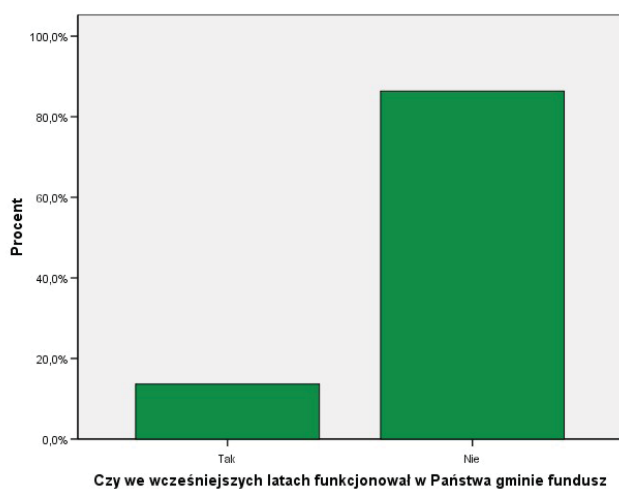
Badanie było przeprowadzone metodą CATI, czyli wywiadem telefonicznym wspomaganym komputerowo i odbywało się w grudniu 2015 roku.

### Wyniki

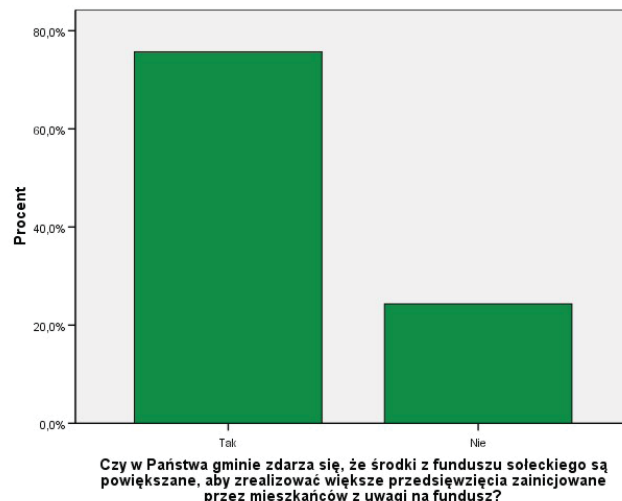
Zgodnie z danymi Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu w Wielkopolsce w roku 2015 fundusz sołecki realizowany jest w 161 gminach. Jest to łącznie 2 917 sołectw, na które przypada średnio 16 643 złotych. Na jednego mieszkańca przypadało średnio 43 złote.



Respondenci potwierdzili otrzymane z Urzędu Wojewódzkiego dane, które świadczą o tym, że w zdecydowanej większości gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w Wielkopolsce fundusz sołecki funkcjonuje.



Wśród przebadanych gmin, które deklarowały, iż nie realizują funduszu sołeckiego ponad 80% nie wprowadzała go wcześniej. Jedynie nieco ponad 15% z niego zrezygnowało. Pytani o to, dlaczego do tego doszło, respondenci tłumaczyli to głównie skomplikowaniem procedur, a w dwóch przypadkach problemami finansowymi w gminie.



Częstym zjawiskiem wśród urzędów, które wdrożyły fundusz sołecki w swoich gminach, okazało się zwiększanie wynikających z kwoty bazowej środków, aby umożliwić społecznościom lokalnym realizację większych przedsięwzięć.

		% z N w kolumnie
<b>Infrastruktura (drogi, chodniki, mała architektura, wiaty, tablice, itp.)</b>	<b>Nigdy</b>	<b>0,0%</b>
	<b>Rzadko</b>	<b>4,2%</b>
	<b>Czasami</b>	<b>13,2%</b>
	<b>Często</b>	<b>47,2%</b>
	<b>Zawsze</b>	<b>35,4%</b>

		% z N w kolumnie
<b>Imprezy (dożynki, dni dziecka, ogniska, itp.)</b>	<b>Nigdy</b>	<b>9,7%</b>
	<b>Rzadko</b>	<b>15,3%</b>
	<b>Czasami</b>	<b>25,0%</b>
	<b>Często</b>	<b>27,1%</b>
	<b>Zawsze</b>	<b>22,9%</b>

Jasno widać, iż najczęściej środki z funduszu sołeckiego są przeznaczane na rzecz lokalnej infrastruktury, czyli na twarde

projekty. Obraz ten jest jeszcze bardziej widoczny, patrząc na odpowiedzi sołtysów przedstawione w tabelach poniżej.

W obu przypadkach wskazywano także doposażenie świetlicy wiejskiej, któremu to zadaniu jednak bliżej jest do projektu inwestycyjnego niż integrującego.

		% z N w kolumnie
Wyjazdy (rajdy rowerowe, wyjazdy do kina, teatru, itp.)	Nigdy	91,1%
	Rzadko	4,0%
	Czasami	1,0%
	Często	,0%
	Zawsze	4,0%

		% z N w kolumnie
Imprezy (dożynki, dni dziecka, ogniska, itp.)	Nigdy	45,5%
	Rzadko	13,9%
	Czasami	4,0%
	Często	1,0%
	Zawsze	35,6%

Należy zatem się w tym miejscu zastanowić, czy taki jest właśnie cel funduszu i czy nie spełniałby on lepiej swej roli, będąc przeznaczanym raczej na projekty miękkie.

Wśród inicjatorów pomysłów realizowanych w ramach funduszu sołeckiego sołtysi identyfikowali następujące grupy:

	procent
Sołtys	76
Rada sołecka	70
Lokalne stowarzyszenie	5
KGW	14
OSP	14
Nieformalna grupa	1
Indywidualna osoba	79

Widać, że obok sołtysa i rady sołeckiej lokalni aktywiści są najczęstszymi inicjatorami realizowanych projektów. Ich udział znacznie przewyższa udział wszystkich lokalnych organizacji razem wziętych, z pominięciem oczywiście rady sołeckiej.

Na podstawie badań rysuje się także obraz zebrania wiejskich, na których podejmowane są decyzje odnośnie przeznaczenia funduszu sołeckiego. Sołtysi deklarują, iż organizują średnio nieco ponad 3 takie spotkania w roku.

Uczestniczy w nich przeciętnie trochę ponad 28 osób. Zebrania dotyczące głosowania nt. funduszu sołeckiego cieszą się popularnością tylko niespełna 10% wyższą od pozostałych.

Zapytani o partycypację młodzieży, rozumianej jako osoby do lat 24, w takich spotkaniach, aż 32% sołtysów stwierdziło, że młodzież w ogóle nie bierze udziału w zebraniach wiejskich. Natomiast na spotkaniach, na których młodzi ludzie się pojawiają, ich udział sięga średnio niecałe 12%.

Patrząc na odpowiedzi obu grup respondentów na temat ich opinii o funduszu sołeckim można stwierdzić, że są one pozytywne. Przy czym sołtysi, których odpowiedzi przedstawione są w tabeli po prawej, mają bardziej pozytywne zdanie na temat tego mechanizmu niż przedstawiciele urzędów, w tabeli po lewej.

		% z N w kolumnie
Fundusz sołecki przyczynia się w znaczący sposób do aktywizacji wiejskich społeczności lokalnych	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	1,0%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	2,9%
	Zgadzam się	49,0%
	Zdecydowanie się zgadzam	47,1%
Fundusz sołecki jest bardzo potrzebny	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	,0%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	1,0%
	Zgadzam się	39,2%
	Zdecydowanie się zgadzam	59,8%
Fundusz sołecki jest dobrym narzędziem do uzupełnienia środków na małe inwestycje w gminie	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	2,9%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	2,0%
	Zgadzam się	46,1%
	Zdecydowanie się zgadzam	49,0%
Fundusz sołecki pozwala określić najpilniejsze potrzeby danej społeczności lokalnej	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	2,9%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	2,0%
	Zgadzam się	56,9%
	Zdecydowanie się zgadzam	38,2%
Procedury związane z funduszem sołeckim są proste i zrozumiałe dla pracowników urzędu gminy	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	1,0%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	5,9%
	Zgadzam się	62,7%
	Zdecydowanie się zgadzam	30,4%
Procedury związane z funduszem sołeckim są proste i zrozumiałe dla sołtysów	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	1,0%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	3,9%
	Zgadzam się	69,6%
	Zdecydowanie się zgadzam	25,5%
Procedury związane z funduszem sołeckim są proste i zrozumiałe dla mieszkańców	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	2,9%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	23,5%
	Zgadzam się	64,7%
	Zdecydowanie się zgadzam	8,8%
Ustawa o funduszu sołeckim potrzebuje kolejnej nowelizacji	Zdecydowanie się nie zgadzam	,0%
	Nie zgadzam się	24,5%
	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	23,5%
	Zgadzam się	48,0%
	Zdecydowanie się zgadzam	3,9%

Mimo generalnie pozytywnych opinii w tabelach powyższych widać chęć zmian, szczególnie po stronie sołtysów. Pytani o propozycje zmian w obecnym kształcie funduszu sołeckiego respondenci na pierwszym miejscu stawiali zdecydowanie zwiększenie procentu refundacji poniesionych wydatków z budżetu centralnego. Kolejnym wiodącym postulatem było uproszczenie procedur zarówno dla urzędników jak i mieszkańców.

Sołtysi wykazali znacznie większe zadowolenie z tego jak fundusz sołecki obecnie funkcjonuje w stosunku do przedstawicieli gmin, które brały udział w badaniu. Ilość liderów wiejskich, którzy nie widzą potrzeby zmiany nie przekracza jednak 10%.

Propozycja zlikwidowania funduszu sołeckiego nie spotkała się z aprobatą w żadnej z grup badawczych.

	urząd
Nic nie wymaga poprawy w obecnym mechanizmie	0,5
Należy zwiększyć wysokość wsparcia funduszu sołeckiego z budżetu państwa	81
Należy zmienić formę refundację na formę zaliczki	29,9
Należy uprościć procedury sprawozdawczości	39,7
Należy uprościć procedury dla społeczności lokalnych	44,6
Należy zlikwidować fundusz sołecki	3,8
Inne rozwiązania	13,6

Wśród innych rozwiązań zgłaszanych ze strony przedstawicieli przebadanych urzędów pojawiały się takie postulaty jak:

1. uszczegółowienie rzeczy, które mogą być finansowane z funduszu
  2. kumulacja środków niewykorzystanych w danym roku na lata następne
  3. umożliwienie dofinansowania działań na terenach, których właścicielem nie jest gmina
  4. zwiększenie katalogu usług (poza ustawę o samorządzie gminnym np. rękodzielnictwo)
  5. większe środki dla dużych sołectw, proporcjonalnie do wielkości sołectwa
  6. upoważnienie sołtysów do dokonywania zakupów i realizacji zadań budżetowych w imieniu gminy
  7. zwiększenie nacisku na wkład własny sołectwa
- Pierwsze 3 postulaty były także powtarzane przez sołtysów.

## Rekomendacje

Jak pokazują badania fundusz sołecki jest utożsamiany ze środkami na finansowanie twardych inwestycji takich jak chodnik, wiata, doposażenie świetlicy czy też plac zabaw.

Budzi to pewną wątpliwość, czy to jest najlepszy sposób na aktywizację wiejskich społeczności lokalnych. Oczywiście 5 metrów chodnika do szkoły jest w hierarchii potrzeb pewnie znacznie wyżej niż np. jednorazowy wyjazd grupy mieszkańców do teatru, niemniej jednak widząc przeważającą ilość wydatków na cele strictly inwestycyjne trend ten wydaje się być mało rozwojowy.

Obie grupy respondentów wykazały w swoich postulatach zmian uproszczenie procedur. Z racji tego, iż są to pieniądze publiczne wymagana jest sprawozdawczość, która jest znacznie bardziej rozbudowana, niż oczekiwaliby tego indywidualni aktywiści z pomysłem. Dlatego należałoby dokonać analizy panujących procedur z udziałem beneficjentów ostatecznych środków, aby mogli oni uwrażliwić podmioty zaangażowane w kreowanie tych procedur na swój punkt widzenia. Nie powinno to wykluczyć natomiast dalszego procesu edukacji w zakresie już istniejących procedur. Mając na względzie zwiększenie popularności funduszu, a tym samym realizację celów, dla których został on uchwalony, zaleca się także uruchomienie ze środków centralnych konkursów na działania edukacyjne – zarówno dla społeczności lokalnych, jak i samorządów. Środki takie mogą być bardziej skuteczne w zakresie popularyzacji funduszu sołeckiego, niżeli postulowane przez respondentów zwiększenie zwrotów z budżetu państwa.

Ciekawym wydaje się postulat stworzenia szczegółowego i w konsekwencji możliwie wyczerpującego katalogu kosztów kwalifikowalnych dla funduszu sołeckiego. Okazuje się, że mimo różnych inicjatyw skierowanych na promowanie dobrych praktyk oraz podnoszenie wiedzy praktycznej w prowadzenia funduszu sołeckiego respondenci z obu grup zgłaszali taką propozycję. Jest to strictly powiązane ze wcześniejszymi rekomendacjami upraszczania procedur i podjęcia bardziej systemowych, w odróżnieniu od obecnie, jak się okazuje zbyt rozproszonych, inicjatyw edukacyjnych.

Fundusz sołecki działa w Polsce już od 6 lat. Przez ten okres w jego wdrażaniu brało udział tysiące ludzi na praktycznie wszystkich szczeblach administracji publicznej wraz ze zwykłymi obywatelami. Jest to ogromny potencjał wiedzy, jak również niekiedy rozbieżność interesów. Dlatego chcąc w pełni wykorzystać możliwości tego mechanizmu w różnych jego aspektach należy podjąć szersze badania, które pozwolą zgłębić więcej perspektyw zaangażowanych stron.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl