

---

*Paulina Sobiesiak-Penszko*

*Filip Pazderski*

## Wiejskie budżety obywatelskie

---

**Partycypacja mieszkańców w procesach decyzyjnych to wciąż bardziej postulat formułowany przez środowiska ekspertów i naukowców niż rzeczywiste praktyki widoczne w codziennym funkcjonowaniu samorządów. Jest jednak szansa na zmiany, także za sprawą funduszy sołeckich.**

**W** dniu 20 lutego 2014 roku minęło pięć lat, od kiedy na mocy ustawy o funduszu sołeckim mieszkańcy mogą podejmować wiążące decyzje o części budżetu gminy. To dobry moment na podsumowanie, ocenę tego narzędzia i przyjrzenie się widocznym już korzyściom, jakie zastosowanie funduszy sołeckich dostarczyło gminom z nich korzystającym. Warto przyjrzeć się temu zjawisku bliżej, zwłaszcza że w debacie publicznej coraz częściej podnoszony jest temat włączania obywateli w podejmowanie decyzji na poziomie poszczególnych samorządów. Postępowanie takie ma stanowić odpowiedź na nieustannie niskie zaufanie Polaków do instytucji państwowych oraz słabe zaangażowanie się obywateli w życie publiczne. W tym między innymi kontekście dyskutuje się na temat szturmem zdobywających kolejne obszary kraju budżetów partycypacyjnych w miastach. Znacznie rzadziej natomiast przyglądamy się ich wiejskim odpowiednikom, czyli właśnie funduszom sołeckim.

Czy istnienie tego rozwiązania w jakiś sposób zmieniło funkcjonowanie sołectw i gmin? Czy przyczyniło się do podniesienia jakości życia ich mieszkańców? Czy nauczyło ludzi wspólnego decydowania o ich naj-

bliższym otoczeniu? Zanim spróbujemy odpowiedzieć na te pytania, przyjrzyjmy się bliżej idei i zasadom działania funduszy sołeckich.

Funkcjonowanie omawianego narzędzia uregulowano w 2009 roku w ustawie o funduszu sołeckim (Dz. U. 2009 nr 52 poz. 420), znowelizowanej w lutym 2014 roku (Dz. U. 2014 poz. 301). Dokument ten określa ogólne cele, jakim tak wydatkowane pieniądze mają służyć, oraz tryb, w którym mogą być przekazywane. O utworzeniu funduszu sołeckiego decyduje rada gminy w drodze uchwały. Ustawa określa też algorytm, według którego oblicza się wielkość środków przypadających na poszczególne sołectwa. Pieniądze przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które mieszczą się w zadaniach własnych gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne z lokalną strategią rozwoju. Warunkiem uzyskania dotacji przez sołectwo jest złożenie wniosku do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w okresie prac nad budżetem jednostki (do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek). W dokumencie należy określić, na co zostaną przeznaczone środki, oszacować wielkość wydatków i przedstawić dla nich uzasadnienie. Opracowanie wniosku danego sołectwa powinno się odbywać w sposób wspólnotowy – uchwała go „zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa” (art. 5 ust. 2 ustawy). Następnie właściwy organ wykonawczy uwzględnia spełniający powyższe kryteria wnioski w projekcie budżetu danej gminy. Po jego przyjęciu przez radę gminy odpowiednie środki są przekazywane sołectwu.

Tworzone w przedstawiony powyżej sposób fundusze sołeckie stanowią w rezultacie wyodrębnione w budżecie gminy specjalne środki dla jednostek pomocniczych poszczególnych gmin funkcjonujących na obszarach wiejskich. Ich wysokość nie jest duża. Jak pokazują dane monitoringu funduszy sołeckich prowadzone przez Sieć Obywatelską Watchdog, w zależności od liczby mieszkańców i zamożności gminy kwoty te wynoszą od 5 tysięcy złotych do 25 tysięcy złotych na sołectwo. Stanowią więc tylko mniej więcej 0,5 procent wydatków gmin wiejskich ogółem. Nie same kwoty i ich wydatkowanie są jednak w funduszach sołeckich najważniejsze.

Dzięki mechanizmowi funduszy sołectkich mieszkańcy zyskują wiążącą dla władz gminy możliwość decydowania o przestrzeni publicznej, o ważnych dla nich sprawach i problemach. Co więcej, w odróżnieniu od wielu innych narzędzi partycypacyjnych (takich jak na przykład konsultacje społeczne) możliwość realnego wpływania na procesy decyzyjne nie jest tu ograniczona do jakiegoś konkretnego etapu procesu decyzyjnego. W funduszach sołectkich mieszkańcy zarówno wskazują do realizacji istotne z ich punktu widzenia inicjatywy, opiniują i wypracowują wspólne dla sołectwa propozycje przedsięwzięć, jak i mogą brać udział w ich realizacji (jeśli tak zadecydują podczas zebrania wiejskiego) lub kontrolować ich wykonanie przez władze gminy. I tak naprawdę to proces decydowania, dyskusji o wspólnych lokalnych sprawach jest najważniejszy. Dzięki niemu bowiem w sołectwach ma szansę powstać publiczna przestrzeń dialogu i debaty o ważnych lokalnych sprawach, a dotychczasowe (często budzące wątpliwości, przede wszystkim co do przejrzystości) nieformalne kanały komunikowania się mieszkańców z władzami lokalnymi mogą zostać zastąpione otwartym dla wszystkich mieszkańców dialogiem.

*Dzięki mechanizmowi funduszy sołectkich mieszkańcy zyskują wiążącą dla władz gminy możliwość decydowania o przestrzeni publicznej, o ważnych dla nich sprawach i problemach.*

Ponadto włączanie w ten sposób w sprawy wspólnoty możliwie dużej liczby jej mieszkańców jest doskonałym narzędziem edukacji obywatelskiej. Sprzyja uczeniu się wspólnego podejmowania decyzji i współpracy z innymi w ramach tego procesu. Wzmacnia też poczucie odpowiedzialności za wypracowane tą drogą rozwiązania i pozwala budować więź z miejscem zamieszkania, co z kolei może skutkować częstszym myśleniem o nim w kategoriach wspólnotowych zamiast w perspektywie partykularnych interesów.

*Włączanie w sprawy wspólnoty możliwie dużej liczby jej mieszkańców jest doskonałym narzędziem edukacji obywatelskiej.*

Fundusz sołectki ma jednak także konkretny wymiar. Pozwala bowiem zaspokajać ważne, a często wcześniej niedostrzegane przez władze potrzeby mieszkańców, jak wyremontowanie chodnika, wyposażenie wiejskiej świetlicy czy postawienie latarni. Gmina także czerpie z uchwalenia funduszu konkretne korzyści, otrzymując w zależności od poziomu zamożności 20, 30 lub 40 procent zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych w ramach funduszu sołectkiego (do najwyższego zwrotu są uprawnione gminy najuboższe). Warto przy tym wspomnieć, że tegoroczna nowelizacja ustawy o funduszach podwyższyła o 10 punktów

*Fundusz sołectki pozwala zaspokajać ważne, a często wcześniej niedostrzegane przez władze potrzeby mieszkańców, jak wyremontowanie chodnika, wyposażenie wiejskiej świetlicy czy postawienie latarni.*

procentowych limit tego zwrotu na każdym z ustalonych progów. Wprowadziła też mającą wzrastać każdego roku maksymalną kwotę, która na ten cel może być przeznaczona z budżetu państwa (między innymi z 68 milionów złotych w roku obecnym do 129 milionów złotych w roku 2016). Finansowanie w ten sposób części wydatków ponoszonych przez gminy w ramach funduszy sołeckich stanowi wyraźne poparcie państwa dla tego rozwiązania i zarazem zachętę do zwrócenia na nie większej uwagi przez poszczególne samorzady.

Mimo namacalnych korzyści, jakie niesie ze sobą korzystanie z funduszy sołeckich, wiele gmin nie decyduje się na wdrożenie tego rozwiązania. Na 2175 gmin posiadających sołectwa (GUS 2011), 57 procent wyodrębniła fundusz sołeczki i od wejścia w życie ustawy w 2009 roku odsetek ten utrzymuje się na zbliżonym poziomie (dla przykładu w 2009 roku wynosił on 54 procent, choć warto wspomnieć, że według najnowszych danych przekazanych przez ministra administracji i cyfryzacji w 2014 roku ma to już być około 65 procent gmin). Zdaniem obserwatorów wdrażania funduszy sołeckich to i tak całkiem sporo jak na proces, którego poza przygotowaniem ustawy właściwie się nie wspiera. Jednocześnie jednak, jeśli uwzględnić okoliczność, że zazwyczaj co roku uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego podejmowane są w tych samych gminach, dane te wskazują także, że część samorządów pozostaje zamknięta na tę formę współpracy z mieszkańcami. Dlaczego tak się dzieje? Na poziomie deklaracyjnym władze lokalne wskazują na przykład na niechęć do dodatkowego obciążania sołtysów i przekonanie o nieopłacalności wdrażania mechanizmu funduszy sołeckich między innymi ze względu na ich stosunkowo niewielką wysokość. W rzeczywistości wydaje się jednak, że problem tkwi zupełnie gdzie indziej. Część władz lokalnych nie jest po prostu gotowa do otwarcia się na współpracę z mieszkańcami, do oddawania im części władzy, którą wcześniej dysponowała samodzielnie. Dotyczy to nie tylko gmin wiejskich, ale wszystkich typów samorządów. Jak pokazują badania prowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, partycypacja mieszkańców w procesach decyzyjnych to wciąż bardziej postulat formułowany przez środowiska ekspertów i naukowców niż rzeczywiste praktyki widoczne w codziennym funkcjonowaniu samorządów. Co istotne jednak, także za sprawą funduszy sołeckich ma się to szanse zmieniać.

*Mimo namacalnych korzyści, jakie niesie ze sobą korzystanie z funduszy sołeckich, wiele gmin nie decyduje się na wdrożenie tego rozwiązania.*

Monitoring wdrażania funduszy sołeckich prowadzony przez Sieć Obywatelską Watchdog wskazuje bowiem, że niezależnie od lokalizacji terytorialnej gminy wyodrębniające fundusze sołeckie tworzą skupiska, „bąble nowego w morzu starego”. Zjawisko to widoczne jest zarówno w obrębie poszczególnych województw, jak i na ich granicach. Oznacza to, że z mechanizmami upowszechniania partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy jest podobnie jak z każdą inną innowacją czy zmianą społeczną. Najpierw są one tylko „bąblami w morzu starego”, ale stopniowo „bąble” te rosną i łączą się, by kiedyś stać się większością. Bez wątpienia istotną rolę w tym procesie odgrywają mechanizmy uczenia się samorządów od siebie, codziennej wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. To one zazwyczaj pomagają zmienić zdanie nieprzekonanym do idei funduszy sołeckich.

*Istotną rolę w tym procesie odgrywają mechanizmy uczenia się samorządów od siebie, codziennej wymiany doświadczeń i dobrych praktyk.*

Ale nie tylko to ma znaczenie dla upowszechniania funduszy sołeckich. Istotną jest także kultura społeczna i tradycje danego terenu, w tym wypadku – funkcjonowania autonomicznych samorządów wiejskich oraz instytucji tak zwanych odpisów sołeckich czy ruchu odnowy wsi. Nie przypadkiem idea funduszy sołeckich najbardziej upowszechniła się w województwach dolnośląskim, opolskim i podkarpackim (na przykład w 2013 roku na terenie tych województw fundusz sołecki wyodrębniło odpowiednio 76 procent, 74 procent i 71 procent gmin z sołectwami, podczas gdy na przykład w województwie podlaskim było to 34 procent, a w województwach świętokrzyskim i łódzkim po 43 procent; dane Sieci Obywatelskiej Watchdog). Na tych terenach bowiem wprowadzenie rozwiązania prawnego w postaci ustawy o funduszach sołeckich nałożyło się na dotychczasowe praktyki społeczne, dodatkowo tylko wzmacniając je i sankcjonując.

Czynnika sukcesu we wdrażaniu funduszy sołeckich należy poszukiwać także w postawie samych mieszkańców sołectw, ich aktywności i gotowości na dialog z władzami gminy, na zaangażowanie się we wspólne sprawy, poświęcenie czasu na spotkania i dyskusje nad wypracowywaniem rozwiązań, ale także na wykorzystywanie możliwości, które w tym zakresie daje prawo. Jedną z nich jest artykuł 241 Kodeksu postępowania administracyjnego, który w sytuacji łamania przez gminę obowiązku podjęcia uchwały w sprawie funduszu sołeckiego daje każdemu oby-

watelowi możliwość złożenia wniosku o poddanie pod obrady rady gminy odpowiedniego projektu uchwały.

Wreszcie, nie sposób nie podkreślić znaczenia, jakie dla funduszy sołeckich mają liderzy środowisk wiejskich, w tym przede wszystkim sołtysi. Z mocy prawa są oni odpowiedzialni za zorganizowanie i koordynowanie procesu wdrażania funduszu sołeckiego na danym terenie (w tym między innymi za organizację zebrania wiejskiego, które podejmuje decyzje dotyczące przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego), za komunikację z mieszkańcami i władzami gminy. Najczęściej też to oni pełnią rolę facylitatorów procesu, pomagając uwspólnić sprzeczne niekiedy interesy różnych grup mieszkańców.

Jednocześnie jednak musimy też zdawać sobie sprawę, że nasza obecna wiedza na temat wdrażania funduszy sołeckich jest niewystarczająca. Bez wątplenia najwięcej informacji mamy na temat pieniędzy, kwot i struktury wydatków z funduszy sołeckich. Dzięki wspomnianemu monitoringowi funduszy wiemy więc na przykład, że w 2013 roku 1169 gmin wydało ponad 250 milionów złotych z funduszy sołeckich i przeznaczyło je przede wszystkim na kwestie związane z transportem i łącznością (36 procent wydatków), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (25 procent wydatków) oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (14 procent wydatków). Wiemy także, że gminy coraz sprawniej radzą sobie z wydatkowaniem funduszy sołeckich. W 2012 roku tylko 2 procent samorządów miało poważne problemy z ich realizacją (Sieć Obywatelska Watchdog).

W istocie jednak dane te nie mówią nam o rzeczy najważniejszej, a więc o samym procesie podejmowania decyzji związanych z funduszami sołeckimi, o skali rzeczywistego zaangażowania mieszkańców w ten proces, ich satysfakcji z podejmowanych decyzji, ewentualnych konfliktach, jakie rodzą fundusze sołeckie, jakości komunikacji między mieszkańcami, sołtysami i władzami gminy i praktykach związanych z późniejszą realizacją wypracowanych pomysłów. Dla lepszego poznania uwarunkowań funkcjonowania omawianego narzędzia zdecydowanie potrzeba nam danych pochodzących z dokładniejszego okresowego monitorowania realizacji funduszy sołeckich. System takiego jakościowego monitorin-

gu powinien zostać opracowany na poziomie centralnym, ale do jego wdrażania dobrze byłoby zaangażować partnerów obywatelskich lub biznesowych, którzy w sposób niezależny mogliby przyglądać się temu procesowi i dostarczać obiektywnych danych.

Bez pogłębienia wiedzy o funkcjonowaniu funduszy sołeckich trudno zaproponować konkretne działania, mogące z jednej strony zwiększyć zainteresowanie stosowaniem tego narzędzia, z drugiej zaś poprawić jakość jego wykorzystywania przez poszczególne gminy. Przede wszystkim powinniśmy więc lepiej poznać proces wypracowywania przez wspólnoty lokalne projektów zgłaszanych potem przez sołectwa do realizacji w ramach funduszy sołeckich.

Wartościowym rozwiązaniem promującym fundusze sołeckie byłoby również upowszechnianie dobrych praktyk. Wobec braku dokładniejszej wiedzy o funkcjonowaniu konkretnych funduszy trudno jednak obecnie takie pozytywne przykłady wskazać. Możemy jednak określić pewne kryteria, które naszym zdaniem dobra praktyka realizacji funduszu sołecznego powinna spełniać. Na pewno należą do nich wspólnotowy sposób wypracowywania projektów do dofinansowania oraz szeroki zakres działań skierowanych na włączanie w ten proces jak największej liczby mieszkańców. Powinniśmy także pamiętać o stosowaniu specjalnych instrumentów umożliwiających docieranie i uwzględnianie opinii mieszkańców często napotykających na trudności w samodzielnym udziale w życiu wspólnotowym, takich jak na przykład osoby z różnymi niepełnosprawnościami czy osoby starsze. Przydatne może być wykorzystanie na różnych etapach całego procesu narzędzi komunikacji internetowej, aczkolwiek w żadnym razie nie zastąpi ona bezpośredniego spotkania się mieszkańców i wymiany między nimi poglądów.

Dobrym rozwiązaniem, sprzyjającym zwielokrotnieniu pozytywnego wpływu funduszy sołeckich, byłoby też nie tylko łączenie ich stosowania tam, gdzie to możliwe, z innymi podobnymi instrumentami (jak budżety partycypacyjne czy możliwe do wykorzystania w ramach wydatkowania funduszy unijnych instrument „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność”), ale też promowanie finansowania w ten sposób projektów wykraczających poza granice jednego sołectwa. Zmieniona

w lutym bieżącego roku ustawa przewiduje już możliwość realizowania wspólnych projektów przez sołectwa z jednej gminy, a środki z różnych funduszy sołectkich mogą się w takim momencie sumować. To dobry kierunek, który powinien sprzyjać promowaniu takiego sposobu patrzenia na rozwój lokalny, który wykracza poza granice pojedynczych jednostek administracyjnych. Mobilizuje on także ich mieszkańców do współpracy, pozwalając im jednocześnie podjąć wspólną refleksję nad sposobem rozwiązania łączących ich problemów. Władzom lokalnym w Polsce potrzeba jednak także wiedzy, jak takie działania prowadzić. Tworzenie kolejnych okazji do treningu takich zachowań w ramach realizacji polityki rozwoju lokalnego, finansowanej z różnych źródeł (samorządowych, pochodzących z budżetu centralnego czy unijnych), może tylko sprzyjać upowszechnieniu wśród samorządowców postaw skierowanych na dobro wspólne. Dzięki takim narzędziom jak fundusze sołectkie mogą oni brać udział w procesie edukacyjnym razem z innymi obywatelami, przejmując w ten sposób wspólnie z nimi odpowiedzialność za rozwój ich małej ojczyzny.

\* Paulina Sobiesiak-Penszko – socjolog, analityk i kierownik Programu Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych. W Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego przygotowuje doktorat poświęcony procesom samoorganizowania się mieszkańców polskiej wsi.

\* Filip Pazderski – prawnik i socjolog, absolwent uzupełniających studiów magisterskich European Master's Degree in Human Rights and Democratisation (E.MA) w Wenecji, doktorant w Szkole Nauk Społecznych IFiS PAN, kierownik projektów i analityk w Programie Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Spraw Publicznych.