

dr Jarosław OLEJNICZAK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Ekonomii i Finansów

e-mail: jaroslaw.olejniczak@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0003-2028-8446

dr Dorota BEDNARSKA-OLEJNICZAK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Zarządzania

e-mail: dorota.bednarska-olejniczak@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-4472-0099

DOI: 10.15290/oes.2022.03.109.10

KIERUNKI WYDATKOWANIA ŚRODKÓW W RAMACH FUNDUSZY SOŁECKICH W LATACH 2010–2021 ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO¹

Streszczenie

Cel – Celem niniejszego artykułu jest analiza zmian kierunków wydatkowania środków wskazanych przez mieszkańców gmin w ramach funduszy soleckich na przestrzeni lat 2010–2021.

Metoda badań – W artykule zastosowano metodę opisową z elementami analizy danych sprawozdawczych pochodzących z baz Ministerstwa Finansów dotyczących wydatków gmin w ramach funduszy soleckich.

Wnioski – Na podstawie badań zidentyfikowano kierunki wydatkowania środków w ramach funduszy soleckich w wybranych gminach (działy 921, 926, 900, 600, 750, 754 oraz 801). Głównymi były wydatki z działów 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, przy czym zdiagnozowano istotne wahania w ich poziomie i częstotliwości występowania w poszczególnych gminach w długim okresie. Duże różnice w udziale wydatków poszczególnych działów w kolejnych latach mogą sugerować, iż mieszkańcy zgłaszali do finansowania projekty dla nich najistotniejsze w danej chwili.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Przeprowadzona analiza jest pierwszą w literaturze próbą oceny zmian w kierunkach wydatkowania środków na poziomie poszczególnych gmin w tak długim okresie. Wskazuje ona, iż analiza kierunków wydatków środków z funduszy soleckich nie powinna odnosić się do krótkich przedziałów czasowych przede wszystkim ze względu na zaobserwowane wahania w poziomie tych wydatków w poszczególnych latach. Jednocześnie wskazuje ona na konieczność dalszych szczegółowych badań nad długookresowymi zmianami w kierunkach wydatków z tych funduszy na poziomie samych sołectw.

Słowa kluczowe: fundusz solecki, partycypacja publiczna, wydatki gmin

¹ Projekt finansowany w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” w latach 2019–2022 nr projektu 015/RID/2018/19.

Artykuł wpłynął 19.05.2022, zaakceptowano 30.08.2022.

**DIRECTIONS OF SPENDING VILLAGE FUNDS IN THE YEARS 2010–2021
WITH PARTICULAR INCLUDING THE DOLNOŚLĄSKIE VOIVODESHIP****Summary**

Purpose – The purpose of this paper is to analyze the change in the directions of spending within the framework of village funds over the years 2010–2021 indicated by the residents of municipalities.

Research method – A descriptive method with elements of analysis of reporting data from databases of the Ministry of Finance on expenditure of municipalities within the village funds was used in this paper.

Results – On the basis of the research, directions of spending within the framework of the village funds in selected municipalities (sections 921, 926, 900, 600, 750, 754 and 801) were identified. The main ones were expenditures from sections 921 and 900, but there were significant fluctuations in their level and frequency of occurrence in individual municipalities in the long term. Large differences in the share of expenditures of individual departments in successive years may suggest that residents submitted for financing the projects that were most important to them at a given moment.

Originality/value/implications/recommendations – The analysis is the first attempt in the literature to assess changes in the directions of spending at the level of individual municipalities over such a long period. It indicates that the analysis of the direction of spending of the village funds should not refer to short periods of time, primarily due to the observed fluctuations in the level of these expenditures in different years. At the same time, it indicates the necessity of further detailed research on long-term changes in the direction of expenditures from these funds at the level of the villages (sołectwo) themselves.

Keywords: village fund, sołecki fund, public participation, municipalities expenditures

JEL Classification: H72; O18; O30

1. Wstęp

Jednym z istotniejszych kierunków rozwoju procesów demokratyzacji zarządzania publicznego jest wdrażanie koncepcji *good governance*, a w jej ramach zwiększenie partycypacji publicznej [*European governance – A white paper*]. Idea rzeczywistego włączenia mieszkańców w procesy zarządzania podmiotami sektora finansów publicznych w Polsce przybrała formalną postać wraz z wprowadzeniem w 2009 roku ustawy o funduszu sołeckim. W praktyce już wcześniej możliwe było konsultowanie decyzji władz lokalnych z mieszkańcami, jednak opinia mieszkańców zazwyczaj nie miała charakteru wiążącego [Pięta, 2020; Łukawiak, 2020]. Włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne oraz współuczestniczenie w realizacji wybranych przez nich zadań (kokreacja i koprodukcja usług publicznych), a przede wszystkim nadanie wiążącego charakteru decyzjom podejmowanym w odniesieniu do kierunku i formy wydatkowania środków przez społeczności lokalne w ramach funduszy sołeckich (FS) stworzyło nowy wymiar relacji obywateli z rządzącymi w Polsce. Zgodnie z definicją partycypacji publicznej J.L. Creightona jest ona procesem dwustronnej komunikacji między władzami a obywatelami, prowadzącym do podejmowania przez rządzących lepszych decyzji, popieranych przez obywateli [Creighton, 2005, s. 5]. Należy zauważyć, że zgodnie z klasyczną drabiną partycypacji S.R. Arnstein wprowadzenie funduszy sołeckich wiąże się z faktycznym oddaniem

władzy (z istotnymi ograniczeniami) nad częścią (choć znikomą) środków publicznych [Bednarska-Olejniczak, Olejniczak, Svobodová, 2020, s. 8]. Jest to więc przekroczenie granicy między partycypacją pozorowaną (konsultacjami) a prawdziwą partycypacją (partnerstwem). Niniejszy artykuł nie ma jednak na celu podjęcia wielokrotnie badanych i opisywanych zagadnień, takich jak budowa samego mechanizmu funduszu soleckiego [Trykozko, 2014; Wójcik, 2014; Łukowiak, 2020], jego skali, zakresu i skutków finansowych dla gmin [Kowalczyk, 2014; Feltynowski, 2020; Kaczurak-Kozak, 2017], różnic i podobieństw do budżetu partycypacyjnego [Leśniewska-Napierała, 2019; Owsiak, 2016; Łukowiak, 2020; Pięta, 2020] oddziaływania na społeczności [Głod-van de Sanden, 2017; Ptak, 2015; Gulińska, Składanek, 2017; Kołodziejczyk, 2016] czy też oddziaływania na osiąganie SDGs [Bednarska-Olejniczak, Svobodová, 2020]. Jego celem jest analiza zmian kierunków wydatkowania środków FS wskazywanych przez mieszkańców gmin w latach 2010–2021. Przesłanką do podjęcia tego zagadnienia była obserwacja, iż w kolejnych latach następują pewne przesunięcia w głównych kierunkach wydatkowania środków z FS w skali całego kraju czy też w skali regionów [Sześciło, Wilk, 2018; Olejniczak, Bednarska-Olejniczak, 2019a; Bednarska-Olejniczak, Olejniczak, Svobodová, 2020; Olejniczak, Bednarska-Olejniczak, 2019a]. Jak już wspomniano, w literaturze przedmiotu badania poświęcone funkcjonowaniu funduszy soleckich obejmują wiele aspektów. Analiza kierunków wykorzystania tego narzędzia partycypacji publicznej koncentruje się głównie na kwestiach związanych z wielkością wykorzystanych środków, poziomem refinansowania części wydatków z budżetu państwa czy też na ogólnych kierunkach wydatkowania środków. W niektórych publikacjach można odnaleźć próby analizy różnic oraz zmian w kierunkach wydatkowania środków między regionami, natomiast nie została jak dotąd (zgodnie z naszą wiedzą) podjęta problematyka zmian w kierunkach wydatkowania środków na poziomie poszczególnych gmin w długim okresie. Widoczna jest zatem luka badawcza związana z aspektem wyznaczania przez społeczności lokalne kierunków wydatków publicznych, co wpisuje się w postulowaną poprawę celowości wydatkowania środków publicznych oraz ideę *good governance*.

W pracy postawiono następujące pytania badawcze:

- RQ1. Jakie są główne kierunki wydatkowania środków w ramach funduszy soleckich w badanych gminach?
- RQ2. Czy w długim okresie można zaobserwować trwale zmiany w kierunkach zaangażowania środków w ramach funduszy soleckich w poszczególnych gminach?
- RQ3. Czy zmiany te zachodzą we wszystkich badanych gminach?

Tak postawione pytania badawcze oraz przyjęty główny cel badania, jakim jest analiza porównawcza zmian w kierunkach wydatkowania środków w ramach funduszy soleckich na poziomie gmin, narzuciły konieczność zmniejszenia liczby badanych jednostek samorządu terytorialnego po pierwsze ze względu na ograniczone możliwości analizy i przejrzystej prezentacji wyników pełnej populacji gmin, po drugie na przyjęty okres badawczy (2010–2021), na początku którego duża część gmin nie miała wdrożonych funduszy soleckich. Należy zauważyć, iż przyjęty okres

badawczy powinien pozwolić na obserwację trwałych kierunków zmian w wydatkowaniu środków z funduszu sołeckiego w badanych gminach.

W artykule zastosowano metodę opisową z elementami analizy danych sprawozdawczych dotyczących wydatków gmin w ramach funduszy sołeckich pochodzących z baz Ministerstwa Finansów. Procedura badawcza obejmowała następujące etapy: na podstawie przeprowadzonych studiów literaturowych zidentyfikowano wspomnianą powyżej lukę badawczą. W dalszej kolejności pozyskano dane ze sprawozdań budżetowych Rb28s udostępnionych przez Ministerstwo Finansów za lata 2010–2021. Wstępna analiza literatury oraz danych Ministerstwa Finansów pozwoliła na wyodrębnienie województwa dolnośląskiego, które na początku badanego okresu charakteryzowało się najwyższym odsetkiem gmin wykorzystujących fundusze sołeckie (tabela 1) i relatywnie dużą liczbą gmin korzystających z tego narzędzia. W kolejnym etapie dokonano analizy kierunków wydatków w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, co pozwoliło na wskazanie dominujących kierunków wydatków.

TABELA 1

Odsetek gmin, które wdrożyły fundusz sołecki w poszczególnych województwach w wybranych latach (z wyłączeniem gmin miejskich)

Województwo	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021
dolnośląskie	68%	69%	71%	83%	80%	81%	75%
kujawsko-pomorskie	43%	57%	58%	74%	77%	79%	74%
lubelskie	42%	47%	53%	68%	68%	72%	71%
lubuskie	41%	51%	63%	73%	81%	81%	78%
łódzkie	35%	40%	39%	52%	52%	53%	47%
małopolskie	40%	46%	47%	64%	67%	66%	66%
mazowieckie	39%	47%	49%	62%	65%	62%	60%
opolskie	60%	71%	72%	80%	88%	88%	88%
podkarpackie	58%	64%	61%	78%	87%	83%	74%
podlaskie	30%	36%	33%	46%	42%	52%	38%
pomorskie	45%	56%	53%	66%	71%	76%	72%
śląskie	42%	53%	55%	64%	65%	73%	66%
świętokrzyskie	38%	42%	39%	48%	52%	60%	54%
warmińsko-mazurskie	60%	51%	55%	65%	74%	75%	72%
wielkopolskie	47%	58%	58%	74%	75%	76%	73%
zachodniopomorskie	55%	49%	47%	59%	61%	59%	55%

Źródło: opracowanie własne.

Następnie z utworzonej bazy gmin wybrane zostały te (73), w których minimum 11 razy w założonym okresie badawczym wyodrębniony był fundusz sołecki. Na tej podstawie dokonana została analiza porównawcza z wykorzystaniem podstawowych statystyk opisowych (m.in. rozstęp, zmienność, minimum, maksimum) oraz wizualizacja danych na mapach regionu. Ze względu na występowanie w populacji gmin

wiejskich i miejsko-wiejskich nie zastosowano analizy wielkości wydatków z FS w przeliczeniu na mieszkańca, bowiem w przypadku tych ostatnich tylko na części obszaru gminy występują sołectwa, co wpłynęłoby na obliczane wskaźniki.

2. Istota funduszu sołeckiego i kierunki wydatkowania środków

Na terenach wiejskich gmin funkcję jednostek pomocniczych mogą pełnić sołectwa. Ich powołanie należy do kompetencji rady gminy, a cele, zadania i uprawnienia określone są w statucie sołectwa. W praktyce można uznać, iż głównym celem funkcjonowania sołectw jest zapewnianie mieszkańcom możliwości wpływu (w postaci konsultacji, opinii, wniosków) na działania władz gminy oraz włączanie mieszkańców, instytucji pozarządowych oraz innych podmiotów w sprawy lokalne (w granicach wyznaczonych statutem sołectwa) [*Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, 2017]. Zgodnie z zapisami ustawy o funduszu sołeckim (FS) stanowi on wyodrębnioną w budżecie gminy pulę środków, które mogą być przeznaczane na realizację przedsięwzięć wskazanych i wybranych przez mieszkańców sołectw, jeżeli spełnione są łącznie trzy warunki: zgłoszone zadanie musi być zadaniem własnym gminy, musi sprzyjać poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Mimo iż katalog zadań własnych gmin jest bardzo obszerny, w praktyce dostrzec można koncentrację wydatków funduszy sołeckich na kilku najważniejszych obszarach [Henning, Biesiacki, Pintara, 2018, s. 3]. Zaliczyć można do nich **kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska**, transport i łączność, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, kulturę fizyczną. Zadania realizowane w ramach FS to m.in. doposażanie lub remont świetlic wiejskich, doposażanie OSP, zagospodarowanie terenów zielonych, budowa i modernizacja dróg gminnych, chodników czy też modernizacja oświetlenia.

Mimo relatywnie krótkiej historii istnienia funduszy sołeckich oraz niewielkiego znaczenia w skali wydatków gmin problematyka ich wydatkowania stanowi dla wielu badaczy interesujące zagadnienie. W początkowym okresie istnienia FS oraz po zmianach regulacji prawnych w 2014 roku w literaturze poświęconej FS pojawiały się często analizy prawno-ekonomicznych aspektów ich funkcjonowania. Jednym z częściej przywoływanych artykułów, w literaturze poświęconej FS, jest publikacja M. Paczochy z 2009 roku, stanowiąca przegląd i interpretację wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia pracownika RIO [Paczocha, 2009]. Autor wyraźnie wskazał na oddzielenie ogólnych zadań sołectwa od zadań wyłonionych do finansowania w ramach FS, uwydatniając tym samym oddolność procesu wyboru zadania. Z kolei wstępnej oceny funkcjonowania FS w kontekście modeli gospodarki finansowej sołectw oraz oczekiwanego wpływu na ich rozwój dokonał P. Krawczyk [2011]. We wnioskach z przeprowadzonej analizy wskazał on, iż trudno jest w krótkim okresie ocenić, czy wprowadzenie FS dało pozytywne efekty, przy czym jednocześnie wskazał, że we wcześniejszych latach gminy korzystały z fakultatywnej możliwości tworzenia FS na podstawie ogólnych regulacji prawnych. Obszerną

analizę działalności sołectw jako jednostek pomocniczych gminy, z uwzględnieniem FS, przedstawił R. Trykozko [2014], analizując szczegółowo aspekty prawno-finansowe FS na etapie jego tworzenia, realizacji i rozliczania. Po wprowadzeniu nowej ustawy o FS w 2014 roku P. Wójcik [2014] dokonał analizy porównawczej rozwiązań dotyczących FS z roku 2009 oraz 2014, wskazując na pozytywne aspekty nowej regulacji (m.in. możliwość zwiększenia środków, większe kompetencje zebrania wiejskiego). Zwrócił także uwagę na to, iż FS jest specyficzną formą budżetu partycypacyjnego, jednak nie dokonał szczegółowej analizy porównawczej tych rozwiązań. W 2018 roku ukazał się artykuł cytowanego wcześniej badacza [Trykozko, 2018], w którym autor po omówieniu najważniejszych problemów związanych z tworzeniem i realizacją FS oraz ewolucji rozwiązań i interpretacji regulacji prawnych (w tym roli sołtysa w wydatkowaniu środków FS) konkluduje, iż „w zakresie formalnego, prawnie uregulowanego dopuszczenia obywateli do wiążącego decydowania o realizacji zadań publicznych fundusz sołecki pozytywnie zdał egzamin swego rodzaju „poligonu doświadczalnego» w kontekście przygotowania do wprowadzenia regulacji w zakresie budżetu partycypacyjnego”. P. Pięta [2020] w artykule z 2020 roku podjął dyskusję nad podobieństwami i różnicami między funduszem sołeckim a budżetem obywatelskim w kontekście regulacji prawnych. Wskazał on, iż mimo różnic (m.in. w skali, charakterze zadań, obligatoryjności, udziale mieszkańców w realizacji zadań) oba rozwiązania korzystnie wpływają na dopasowywanie kierunków wydatków gmin do potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców. Z kolei specyfika funkcjonowania FS w gminach w kontekście gospodarki finansowej i ewidencji w księgach rachunkowych analizowana była przez M. Kaczurak-Kozak [2017]. Na podstawie przeprowadzonych badań wykazała ona, iż brak ujednoliconego systemu ewidencji księgowej operacji dotyczących FS (co może prowadzić do niskiej transparentności tych operacji).

Jak można zauważyć, część autorów podnosiła kwestie uczestnictwa mieszkańców w działaniach gmin jako odrębne zagadnienie od samego wydatkowania środków. Analizie przyczyn „znikomego zaangażowania mieszkańców wsi w proces tworzenia funduszy soleckich” poświęcony został artykuł A. Ptaka [2015]. Autor osadził swoją analizę w teorii racjonalnego wyboru oraz teorii małych grup M. Olsona. Analiza przeprowadzona przez autora (na podstawie obserwacji i danych z jednej gminy z lat 2010–2013) potwierdziła niski poziom zaangażowania mieszkańców w procesy tworzenia i realizacji projektów w ramach FS, co autor powiązał z ogólną niską aktywnością „obywatelską” mieszkańców oraz ze specyfiką samych FS – w tym małymi środkami, fasadowym charakterem zebrania wiejskich czy brakiem wspólnych celów. Jednocześnie autor podkreślił, iż w sytuacjach istotnych dla mieszkańców (dyskutowanych w ramach zebrania wiejskich) aktywność ich zdecydowanie wzrastała. Zatem znaczenie FS dla społeczności lokalnych może wzrastać wraz ze skalą zadań i ich znaczeniem dla mieszkańców. Z kolei K. Owsiak [2016] wpisała fundusze sołeckie (oraz budżety partycypacyjne) w koncepcję NPM, podejmując próbę oceny, na ile FS przyczynił się do wzrostu partycypacji publicznej (tu określanej mianem „szeroko pojmowanej partycypacji społecznej”). W ocenie autorki widoczna była zwiększona aktywność samorządów w zakresie podnoszenia pozio-

mu partycypacji publicznej mieszkańców właśnie dzięki wdrażaniu narzędzi partycypacji. Jednak ograniczeniem była tu niska efektywność ich wykorzystania spowodowana niewielkimi środkami przeznaczanymi zarówno na fundusze sołeckie, jak i budżety partycypacyjne. Także D. Kołodziejczyk [2016] podjęła badania nad funkcjonowaniem FS jako formą współzarządzania sferą publiczną, koncentrując się na możliwych związkach między cechami specyficznymi dla gminy (struktura radnych, sytuacja finansowa gminy, struktura demograficzna etc.). Wykazała ona większe zainteresowanie wdrażaniem FS w gminach charakteryzujących się gorszymi wskaźnikami finansowymi (co można powiązać m.in. z możliwością „odzyskania” części zaangażowanych środków w ramach dotacji z budżetu państwa). Rozważania nad FS jako przejawem demokracji uczestniczącej podjęli także E. Gulińska i B. Składanek [2017]. Jednak ich badania, podobnie do poprzednich, wskazały, iż podstawowym ograniczeniem dla popularności FS wśród mieszkańców jest „symboliczna” skala środków przeznaczanych przez gminy na ten cel. Z kolei dla U. Głód-van de Sanden punktem wyjścia do dyskusji o FS było funkcjonowanie sołectw jako jednostek pomocniczych gminy [Głód-van de Sanden, 2017]. Jej zdaniem FS jest jednym z narzędzi w dyspozycji sołectwa wspierających współpracę społeczności wiejskiej w rozwoju wsi.

W kolejnych latach prowadzone były także głębsze analizy funkcjonowania funduszy sołeckich. M. Feltynowski [2020] dokonał analizy FS w kontekście finansowania projektów związanych z terenami zielonymi w gminach wiejskich województwa łódzkiego. Wyniki jego badań wskazują na niskie zainteresowanie włączeniem takich zadań do projektów FS w badanych gminach, jednak uwidaczniają możliwość podejmowania współpracy w realizacji jednego wspólnego zadania przez kilka sołectw. Ten sam autor przeprowadził podobną analizę w kontekście wykorzystania FS jako narzędzia wspierającego planowanie przestrzenne. Wskazał, iż FS nie jest w zasadzie wykorzystywany w tym obszarze [Feltynowski, Rzeńca, 2019], a także w zakresie analizy kierunków wydatkowania środków (identyfikując głównie projekty infrastrukturalne) w województwie łódzkim [Feltynowski, Rzeńca, 2019]. Z kolei D. Bednarska-Olejniczak z zespołem [Bednarska-Olejniczak, Olejniczak, Svobodová, 2020] podjęła się analizy wykorzystania FS jako narzędzia wspierającego osiągnięcie SDGs (celów zrównoważonego rozwoju), wiążąc FS ze wzrostem jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich oraz podkreślając umożliwienie dzięki FS lepszej identyfikacji i zaspokajania potrzeb mieszkańców społeczności lokalnych.

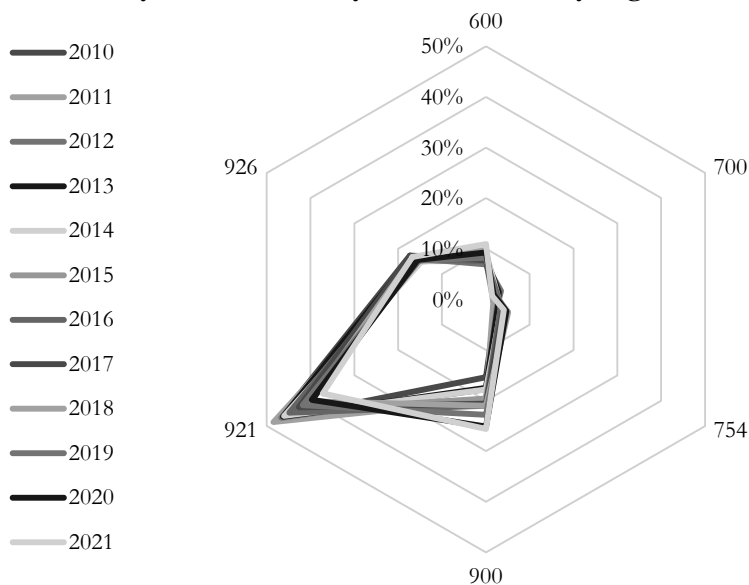
3. Wyniki badań

Jak już wspomniano, województwo dolnośląskie cechowało się największym odsetkiem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które w latach 2010–2021 wykorzystywały środki w ramach funduszy sołeckich. Należy zauważyć, iż przyjęte kryteria doboru gmin do próby badawczej (odnotowanie wystąpienia wydatków w ramach FS w co najmniej 11 z 12 badanych okresów) spowodowało, że aż 73 gminy ze 134 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich województwa zostały objęte badaniem.

W pierwszym etapie badań przeprowadzono analizę głównych kierunków wydatkowania środków przez wszystkie gminy, na podstawie częstotliwości występowania i skali ich udziału w wydatkach funduszy sołeckich według poszczególnych działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Analiza danych z lat 2010–2021 wykazała, iż zdecydowanie najczęściej wydatki FS klasyfikowane były w dziale 921 – **Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego** (rozdziały: 92109 – Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury, 92195 – Pozostała działalność), dziale **900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska** (rozdziały: 90003 – Oczyszczanie miast i wsi, 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach, 90015 – Oświetlenie ulic, placów i dróg), dziale **926 – Kultura fizyczna** (rozdziały: 92601 – Obiekty sportowe, 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej), dziale **600 – Transport i łączność** (rozdziały: 60016 – Drogi publiczne gminne, 60017 – Drogi wewnętrzne), dziale **754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa** (rozdział 75412 – Ochotnicze straże pożarne) oraz w dziale 801 – Oświata i wychowanie (rozdział 80101 – Szkoły podstawowe). Ponadto finansowano wiele innych kierunków wydatków, jednak występowały one znacznie rzadziej wśród wydatków poszczególnych funduszy sołeckich. Natomiast pod względem skali wydatków dominował dział 921, w ramach którego łączne wydatki badanych gmin stanowiły od 40 do prawie 50% ogółu wydatków FS (wykres 1).

WYKRES 1

Udział wydatków w ramach poszczególnych działów w łącznej kwocie wydatków funduszy sołeckich badanych gmin



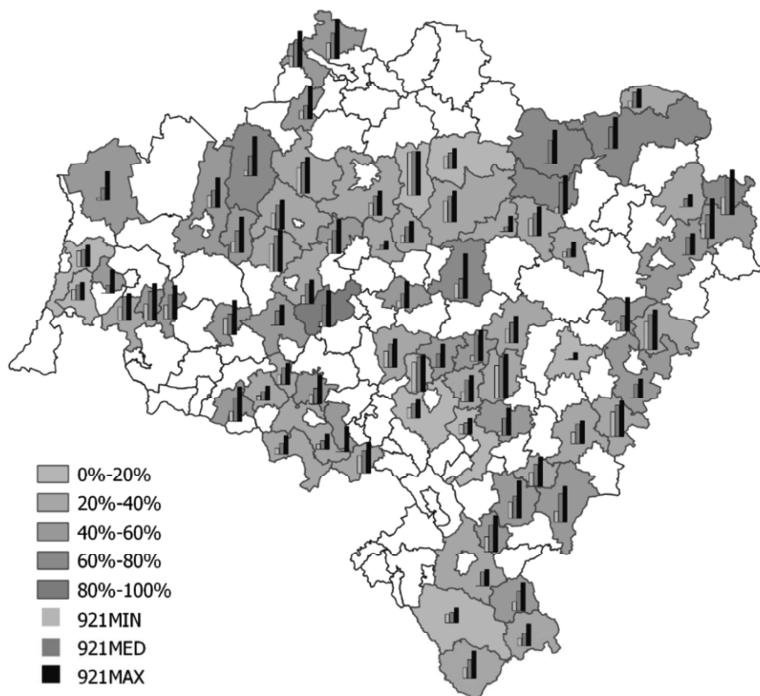
Źródło: opracowanie własne.

Wstępna analiza umożliwiła zatem określenie głównych obszarów dalszych badań. Pod uwagę zostały wzięte działy 921, 900, 926, 600 jako najczęściej występujące w wydatkach FS objętych badaniem gmin.

W przypadku działu 921 (wykres 2 i 3) należy zauważyć, iż fundusze sołeckie w poszczególnych gminach wykazywały duże zróżnicowanie, jeżeli chodzi o zmiany zaangażowania środków. Minimalny udział zaangażowanych środków w części gmin (13 gmin) wynosił 0% – w tych gminach zazwyczaj w 2–3 okresach nie pojawiały się wydatki (część gmin nie tworzyła funduszu sołeckiego w jednym z badanych okresów, co zostało uwzględnione w obliczeniach). Przekładało się to na wysoki poziom wskaźnika zmienności udziału w wydatkach FS poszczególnych gmin w ramach tej kategorii sięgający nawet 176%, a dla większości gmin przekraczał on 20% (wykres 3). Natomiast średni udział tego kierunku wydatków w badanych latach w poszczególnych gminach wynosił od 3 do nawet 100%. Aż 25% gmin odnotowało ponad 50 punktów procentowych zmiany udziału tych wydatków w ogóle wydatków z FS w badanym okresie. Dodatkowo można wskazać, iż największy rozstęp udziału tych wydatków w FS odnotowany wśród gmin wynosił aż 80 punktów procentowych. Ilustruje to najciemniejszy kolor wypełnienia powierzchni gminy na wykresie 2.

WYKRES 2

Skala wydatków gmin w dziale 921 (minimum, średnia, maksimum, rozstęp) w latach 2010–2021

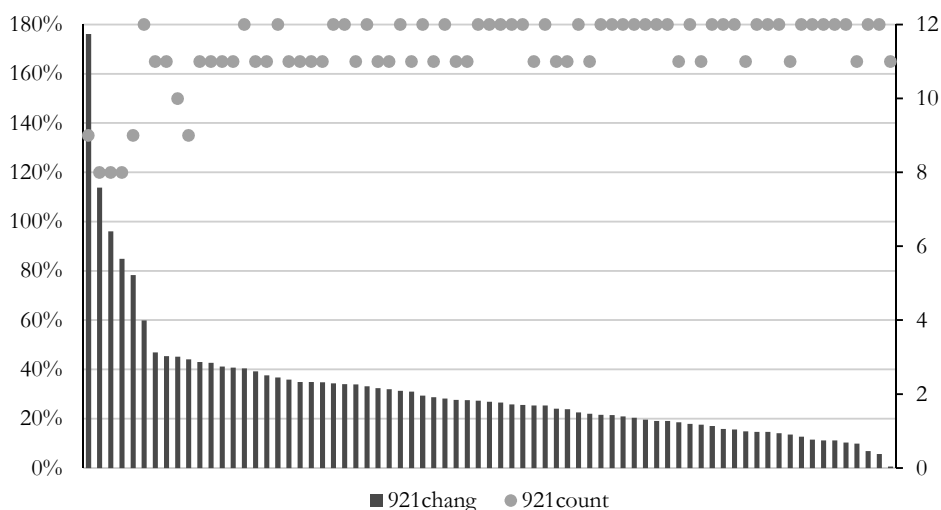


Źródło: opracowanie własne.

W przypadku jednej gminy wydatki tego typu stanowiły 100% wydatków całego FS w badanym okresie (z wyłączeniem jednego roku). Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku większości gmin nie można wskazać stałego kierunku zmian. Świadczyć to może o zaspokajaniu bieżących potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców.

WYKRES 3

Współczynnik zmienności wydatków (chang) w dziale 921 oraz częstotliwość występowania (count) tych wydatków w badanym okresie

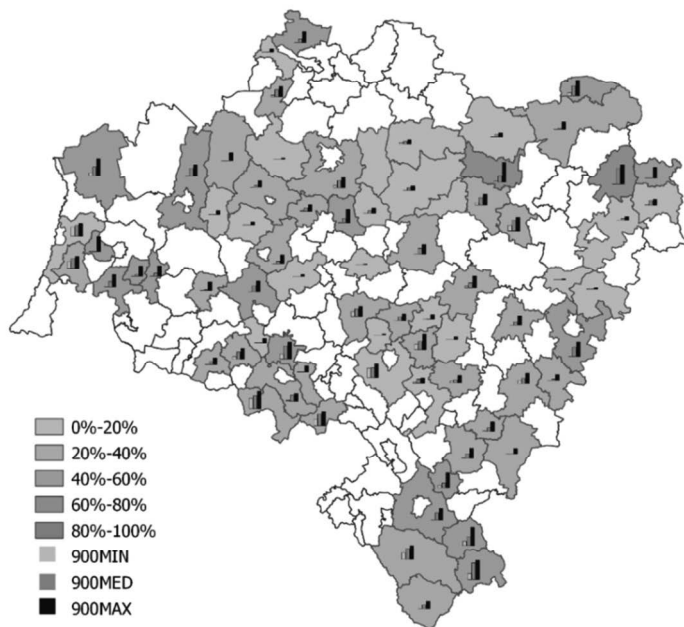


Źródło: opracowanie własne.

W przypadku danych z działu 900 zdecydowanie większa liczba gmin (28) odnotowała co najmniej raz brak wydatków w latach, w których tworzony był przez nie fundusz solecki. Należy zauważyć, iż dwie gminy nie odnotowały w ogóle wydatków w tym obszarze w badanym okresie (widoczny brak słupków na wykresie 4), a dla 75% wszystkich gmin udział maksymalny tych wydatków w środkach FS nie przekroczył 40% w żadnym z badanych lat. Rozstęp osiągał maksymalnie 72 punkty procentowe, jednak w większości oscylował poniżej 50 pp. Z kolei wskaźnik zmienności dla większości gmin wynosił powyżej 50%. Uwagę przykuwa także znacznie częściej pojawiający się brak wydatków w ramach tego działu w więcej niż jednym roku, a w 10 przypadkach w ponad połowie badanych okresów. Także w tym przypadku wahania między poszczególnymi okresami nie pozwalają na wskazanie trendu zmian dla poszczególnych gmin.

WYKRES 4

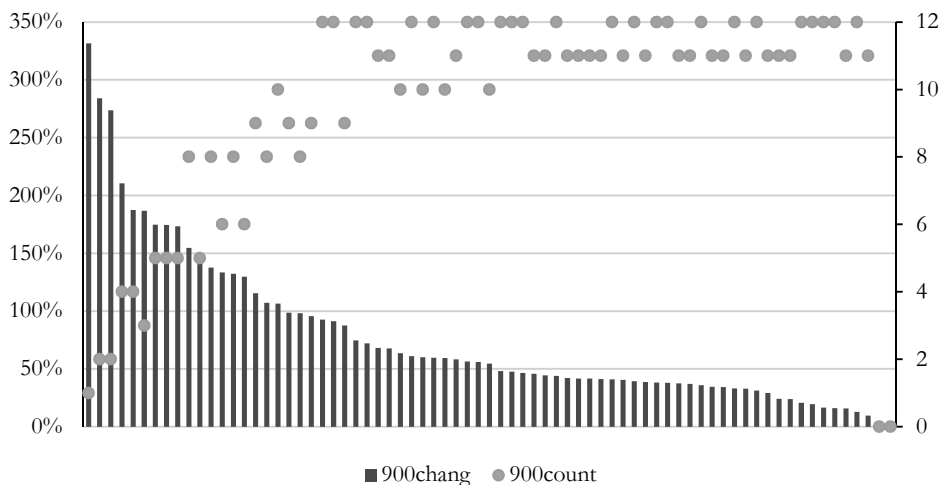
Skala wydatków gmin w dziale 900 (minimum, średnia, maksimum, rozstęp)
w latach 2010–2021



Źródło: opracowanie własne.

WYKRES 5

Współczynnik zmienności wydatków (chang) w dziale 900 oraz częstotliwość występowania (count) tych wydatków w badanym okresie

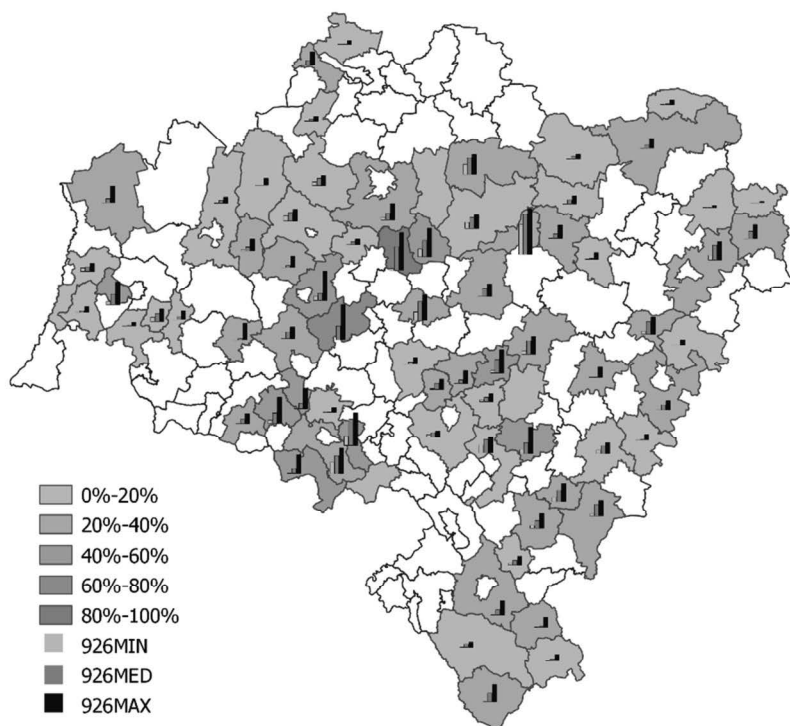


Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym działem, w ramach którego mieszkańcy stosunkowo często zgłaszali potrzeby wydatków, był dział 926. W tym przypadku ponad 20 gmin wielokrotnie nie odnotowało projektów zgłaszanych przez mieszkańców w ramach tego działu (natomiast w trzech gminach w żadnym okresie). W konsekwencji współczynniki zmienności znacznie częściej przyjmują wyższe wartości (wykres 7). Maksymalny udział tego rodzaju wydatków w poszczególnych gminach sięgał nawet 100% (czyli całość wydatków FS była w jednym z okresów badawczych angażowana w dział 926), jednak w większości gmin nie przekraczały one 40% w żadnym z badanych okresów. Z kolei największy rozstęp odnotowany został na poziomie niemal 82 punktów procentowych, lecz dla 75% gmin nie osiągał więcej niż 31 punktów procentowych (wykres 6).

WYKRES 6

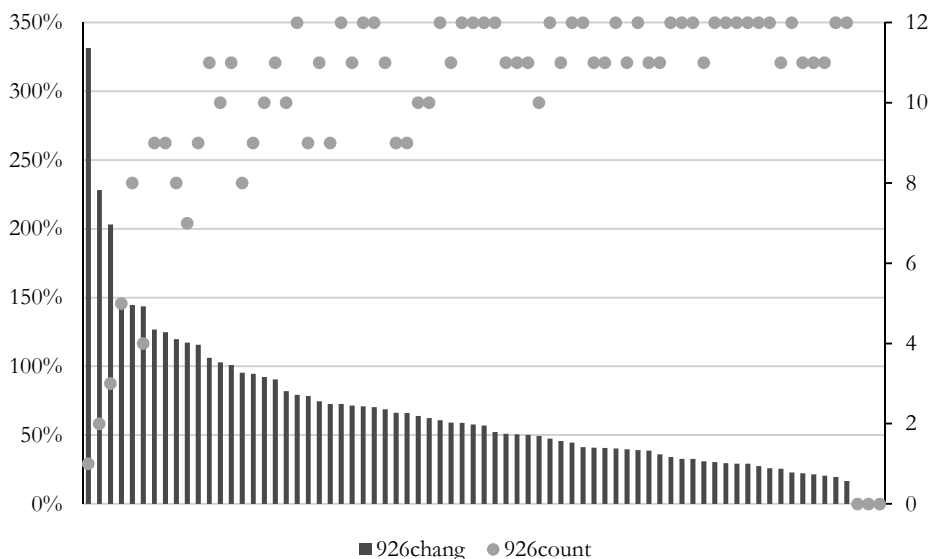
**Skala wydatków gmin w dziale 926 (minimum, średnia, maksimum, rozstęp)
w latach 2010–2021**



Źródło: opracowanie własne.

WYKRES 7

Współczynnik zmienności wydatków (chang) w dziale 926 oraz częstotliwość występowania (count) tych wydatków w badanym okresie



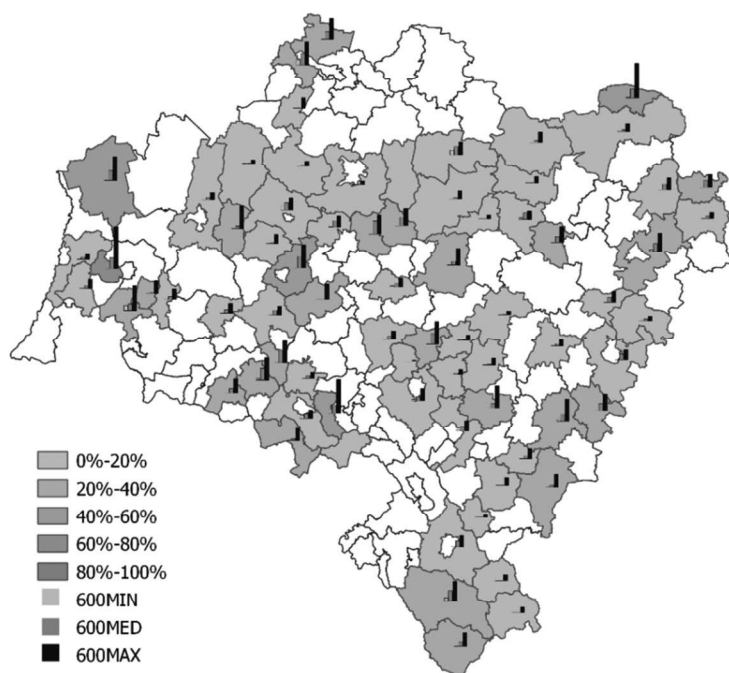
Źródło: opracowanie własne.

Następnym z działów pojawiającym się w większości okresów badawczych w przeważającej liczbie gmin jest dział 600. Jednak w tym przypadku zdecydowanie częściej w ramach rocznych FS nie pojawiały się wydatki w tym zakresie (39 gmin), zaś w 14 z nich w większości lat z badanego okresu nie były uwzględniane (wykresy 8 i 9). Jednocześnie średni udział tych wydatków w badanym okresie w poszczególnych gminach nie przekraczał 23%. Ze względu na wspomniany odsetek gmin, w których nie pojawiały się wydatki związane z działem 600 w poszczególnych latach, współczynniki zmienności przyjmują bardzo wysokie wartości.

Dane zgromadzone dla pozostałych działów wydatków wskazują także na dużą zmienność skali wydatków w poszczególnych latach, niezależnie od gminy. Tylko w nielicznych przypadkach (w gminach, gdzie dominowały wydatki z działów 921, 926, 900 oraz 600) inne wydatki nie pojawiały się. Jednakże sporadycznie pojawiające się wydatki (zazwyczaj o marginalnym znaczeniu w skali FS) oznaczają, iż mieszkańcy mieli swobodę w zgłaszaniu projektów do realizacji w ramach FS i z tej swobody korzystali – co odzwierciedla „oddolność” mechanizmu funduszu sołeckiego.

WYKRES 8

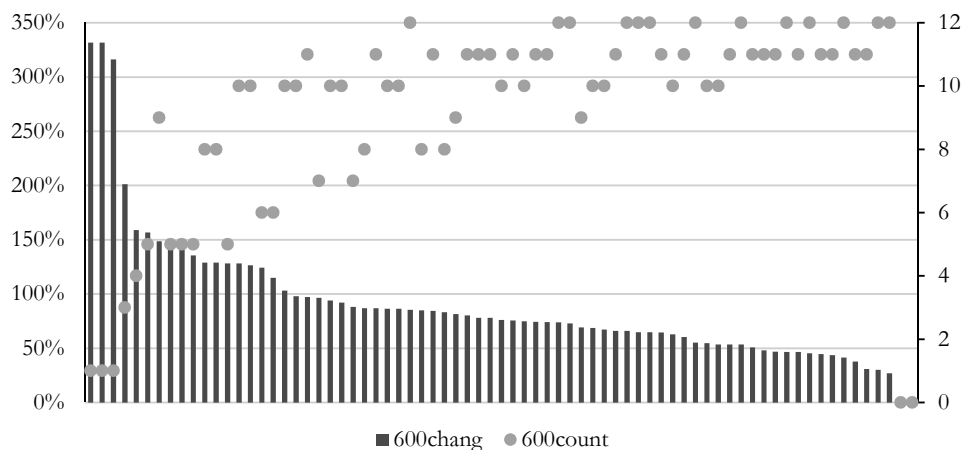
Skala wydatków gmin w dziale 600 (minimum, średnia, maksimum, rozstęp)
w latach 2010–2021



Źródło: opracowanie własne.

WYKRES 9

Współczynnik zmienności wydatków (chang) w dziale 600 oraz częstotliwość występowania (count) tych wydatków w badanym okresie



Źródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza literatury oraz dostępnych danych umożliwiła odpowiedź na postawione pytania badawcze. Po pierwsze (RQ1) zidentyfikowano główne kierunki wydatkowania środków w ramach funduszy soleckich badanych gmin w latach 2010–2021 na podstawie danych Ministerstwa Finansów, zarówno pod względem wartości, jak i częstotliwości występowania. Kierunki te były zbieżne ze wskazywanymi w badaniach z lat wcześniejszych, a dotyczyły działów 921, 926, 900, 600, 750, 754 oraz 801. W większości gmin widoczne jest istotne znaczenie wydatków z działów 921 oraz 900 (jako pojawiających się w większości gmin w każdym roku), przy czym ujawniły się także znaczące wahania w ich poziomie w poszczególnych gminach w długim okresie (co nie było analizowane w badaniach innych autorów). Stanowi to po części odpowiedź na pytanie o występowanie zmian w kierunkach wydatkowania środków (RQ2), w szczególności dla wspomnianych głównych działów wydatków. Jednocześnie na podstawie zebranych danych trudno jest wskazać kierunki charakteryzujące się stałym trendem wzrostowym lub spadkowym w długim okresie w poszczególnych gminach. Duże różnice w udziale wydatków poszczególnych działów w kolejnych latach (w większości gmin) mogą sugerować, iż mieszkańcy zgłaszali do finansowania projekty dla nich najistotniejsze w danej chwili. Świadczyć o tym może także pojawianie się w zasadzie we wszystkich gminach pojedynczych wydatków w ramach innych działów oraz rozdziałów w badanym okresie. Z kolei na ostatnie z pytań badawczych (RQ3) można odpowiedzieć twierdząco. Tylko w przypadku jednej gminy (Ścinawa) wydatki były zdominowane przez jeden dział (921) niemalże w 100% w całym okresie badania. W pozostałych gminach zmiany zachodziły z roku na rok. Trzeba też zaznaczyć, iż w niewielkiej części gmin zmiany te dotyczyły jedynie przesunięć między trzema działami: 921, 926, 900.

Powyższa analiza oczywiście ma swoje ograniczenia i nie wyczerpuje podjętego tematu. Po pierwsze należy wskazać, iż dane z poszczególnych gmin obejmują zagregowane wartości ze wszystkich sołectw danej gminy, co uniemożliwia identyfikację liczby faktycznych zadań realizowanych w poszczególnych działach, a tym samym określenie ich udziału w ogólnej liczbie projektów zgłaszanych w badanych gminach. Jest to zatem pierwszy potencjalny kierunek dalszych badań polegających na analizie struktury zadań realizowanych na poziomie funduszy soleckich w każdej z gmin. Po drugie wybór województwa dolnośląskiego, choć podyktowany obiektywnymi kryteriami, może wpływać na wyniki badań ze względu na specyfikę regionu i nie odzwierciedlać zjawisk zachodzących w pozostałych regionach. Tak więc należałoby w dalszych badaniach podjąć próbę analizy porównawczej dwóch lub więcej regionów o odmiennej specyfice. Po trzecie, szczegółowość analizy wyników badań została ograniczona do poziomu działów klasyfikacji budżetowej, co można byłoby uzupełnić o analizę rozdziałów wskazanych w wynikach badań.

Literatura

- Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., Svobodová L., 2020, *How a Participatory Budget Can Support Sustainable Rural Development – Lessons From Poland*, "Sustainability", no. 12(7), s. 1–29, <https://doi.org/10.3390/su12072620>.
- Creighton J.L., 2005, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, Josey Bass. A Wiley Imprint, San Francisco.
- European governance – A white paper, Pub. L. No. C 287 COM(2001) 428 final (2001), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428> [data dostępu: 12.04.2022].
- Feltynowski M., 2019, *The village fund as a support tool in spatial planning activities: A case study of Poland*, "European Spatial Research and Policy", No. 26(2), s. 257–268, <https://doi.org/10.18778/1231-1952.26.2.12>.
- Feltynowski M., 2020, *Local initiatives for green space using Poland's Village Fund: Evidence from Łódzkie voivodeship*, "Bulletin of Geography. Socio-economic Series", no. 50, s. 31–41.
- Feltynowski M., Rzeńca A., 2019, *Solecki Fund as Instrument in the Hands of Rural Development Policy Makers*, [w:] *Infrastructure and Environment*, Krakowiak-Bal A., Vaverkova M. (red.), Springer International Publishing, Cham.
- Głod-van de Sanden U., 2017, *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Acta Iuris Stetinensis”, nr 17, s. 109–135, DOI:10.18276/ais.2017.17-09.
- Gulińska E., Składanek B., 2017, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne”, nr 1, s. 30–40.
- Hennig K., Biesiacki W., Pintara M., 2018, *Funkcjonowanie Funduszu Sołeckiego w latach 2010–2017. Analiza prawno-statystyczna i postulaty de lege ferenda*, „Opinie i Analizy. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”, nr 38, <https://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/opinie-i-analizy-nr-38,1424.html> [data dostępu: 19.03.2020].
- Kaczurak-Kozak M., 2017, *Ujęcie funduszu sołeckiego w systemie rachunkowości gminy*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 88(1), s. 97–104.
- Kolodziejczyk D., 2016, *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną strefą publiczną*, „Studia KPZK PAN”, nr 173, s. 103–113.
- Kowalczyk R., 2014, *Wybrane problemy gospodarki finansowej jednostek pomocniczych gminy*, „Prawo”, nr 316(1), s. 69–77.
- Krawczyk P., 2011, *Fundusz sołecki instrumentem realizacji rozwoju sołectw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 89, s. 227–235.
- Leśniewska-Napierała K., 2019, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich”, nr 53, s. 77–93.
- Łukowiak D., 2020, *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 1, s. 64–80.

- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., 2019, *Public participation in rural municipalities*, [w:] *Proceedings of the 10th International Conference on Applied Economics Contemporary Issues in Economy: Economics*, Balcerzak A.P., Pietryka I. (red.), Instytut Badań Gospodarczych, Olsztyn.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., 2019a, *Solecki Fund as a Kind of Participatory Budget for Rural Areas Inhabitants in Poland*, [in:] *Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations through Sustainable Economic Competitive Advantage*, Soliman K.S. (ed.), International Business Information Management Association, Madrid.
- Owsiak K., 2016, *Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 294, s. 109–120.
- Paczocha M., 2009, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne”, nr 7–8, s. 5–27.
- Pięta P., 2020, *Budżet partycypacyjny a fundusz sołecki*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, s. 27–36.
- Ptak A., 2015, *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(59), s. 138–153, <https://doi.org/10.7366/1509499515907>.
- Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, 2017, Gołębiowska A., Zientarski P. (red.), Kancelaria Senatu RP, Warszawa.
- Sześciło D., Wilk B., 2018, *Can Top Down Participatory Budgeting Work? The Case of Polish Community Fund*, “Central European Public Administration Review”, no. 16(2), s. 179–192, <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.2.09>.
- Trykozko R., 2014, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Sieć obywatelska – Watchdog Polska, Warszawa.
- Trykozko R., 2018, *Fundusz sołecki*, „Finanse Komunalne”, nr 11, s. 45–54.
- Wójcik M., 2014, *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 2(4), s. 103–114.