

Ryszard Wilczyński

## **Partnerstwo sołectwa i gminy warunkiem powodzenia odnowy wsi – gminny system wsparcia.**

Programy odnowy wsi są zaprzeczeniem sytuacji, w której aktywna jest tylko gmina. Przykłady kilkuset sołectw: w województwie opolskim, pomorskim, śląskim, czy w powiecie nakielskim w woj. kujawsko-pomorskim, świadczą o tym, że oddanie inicjatywy w ręce społeczności wiejskiej powoduje przejęcie odpowiedzialności za przyszłość wsi i skutkuje ich rozwojem.

Ponieważ unijne wsparcie w ciągu najbliższych lat nie będzie wystarczające odnowa wsi pozostanie warunkowana dwoma kluczowymi kwestiami: czy mieszkańcy wsi potrafią i chcą się zaangażować?, czy gmina jest w stanie wesprzeć wysiłki angażujących się obywateli?

Powstaje pytanie, na ile efektywne są gminne systemy wsparcia aktywnych sołectw, które chcą przejąć odpowiedzialność za swoją przyszłość? Niestety, nadal na dużych obszarach Polski, coś takiego, jak sołectkie pieniądze, jak system wsparcia dla sołectw jest abstrakcją. Zdarza się, że nawet duże społeczności lokalne nie mają wiejskiej świetlicy, miejsca gdzie mogą się spotkać. Są wsie, gdzie zebranie mieszkańców, na którym wybieramy jest sołtys odbywa się na przystanku. Są również sołectwa, które nie mają ani złotówki swojego publicznego grosza. A przecież odnowa wsi poprzez zaangażowanie ludzi publiczną złotówkę mnoży po wielokroć (od trzech do pięciu razy), własną pracą, przekazywanymi materiałami, czy środkami transportu. Jednak efekt mnożenia jest wtedy, gdy gmina przekaże swój wkład. Efekt mnożenia przez zero zawsze będzie zerem. Niestety, gminy w wielu przypadkach nie potrafią tego pojąć.

Po 14 latach funkcjonowania samorządu musimy dokonać przełomu w myśleniu o sołectwie. W istocie nie jest ono w jednostką pomocniczą gminy - jak chce ustawa o samorządzie gminnym - to gmina jest jednostką pomocniczą względem sołectwa. To ona ma być w roli służebnej, a nie na odwrót. Rozwój ma nastąpić z woli mieszkańców, na gruncie potrzeb przez nich artykułowanych, których zaspokojenie winno być możliwe w toku realizacji długoletnich programów odnowy wsi. Nie może się dziać odwrotnie. Rozwój konkretnej wsi nie może być zależny od woli i pomysłów urzędników czy wójta. Oczywiście, musi dojść do konsensusu. Gmina ma do wypełnienia ustawowy zakres usług publicznych. Rozwija je realizując „branżowe” programy obejmujące całość gminy. Nie mogą jednak funkcjonować tylko one. Równolegle muszą toczyć się, podejmowane oddolnie, inicjatywy mieszkańców.

Dopiero te dwa nurty łącznie zapewnią rozwój wsi.

Stan prawny jest taki, że mamy gminny system wsparcia dla organizacji pozarządowych, a nie ma zapisu, który zobowiązuje gminy do wsparcia aktywności sołectwa? Nie umniejszając roli organizacji pozarządowych (w procesie odnowy wsi mają dużo do zrobienia), nie można pominąć pokładów aktywności jakie można wyzwolić na rzecz własnego miejsca zamieszkania poza formułą organizacji.

Złożenie problemu na barkach gminy jest kardynalnym błędem. Samorząd przez minione 14 nie dokonał przełomu na terenach wiejskich. Pomimo postępu w rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej pozostają one obszarami co najmniej problemowymi, jeżeli nie zmarginalizowanymi. Powodem jest właśnie owa infrastrukturalna jednostronność, zawieszenie problemu rozwoju wiejskich



społeczności „na kłamce gminy” skutkujące brakiem działań budujących kapitał społeczny zdolny do uruchomienia uśpionych zasobów.

Jeżeli w rozwój wsi nie włączy się szerokich rzesz mieszkańców, oddając im inicjatywę w kreowaniu strategii wykorzystującej zasoby, to przełom nie nastąpi. Gminy muszą zaakceptować obowiązek wspierania sołectwa, stanowiąc realne systemy wsparcia, dających m.in. szansę społecznościom wiejskim mnożenia gminnych złotych. Trzeba przerwać praktykę biernego oczekiwania w kolejce do budżetu gminy. Sołectwa winny stanąć na twardym gruncie możliwości systemowo udostępnionych im przez gminę. Tu rolę ma ustawodawca, który powinien wzmocnić pozycję sołectwa, a w szczególności ustanowić prawo do partycypowania w podziale budżetu gminy.

Zatem proces odnowy wsi wymaga partnerstwa sołectwa i gminy wyrażającego się koegzystencją gminnych i sołeckich programów rozwoju – tab.1.

**Tab. 1 Komplementarność przedsięwzięć i ról partnerów procesu odnowy wsi**

Charakter przedsięwzięć	Role uczestników	
	Gmina	Sołectwo
Gminne programy rozwoju infrastruktury i inne programy branżowe	Wiodąca	Pomocnicza
Przedsięwzięcia sołeckiego programu odnowy wsi	Pomocnicza	Wiodąca

Obowiązkiem gminy jest prowadzenie dużych branżowych programów rozwoju, gdzie wymiar projektu przekracza możliwości sołectwa, w które społeczność wsi włącza się w miarę swych możliwości, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia dla realizacji sołeckich strategii rozwoju

Upodmiotowienie społeczności lokalnej może być dwoma torami. Poprzez statut sołectwa, gdzie zapisać można prawa sołectwa do korzystania z majątku komunalnego oraz uprawnienia do własnej gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Zatem możliwym staje się czerpanie korzyści z tegoż majątku, jak również wykonywanie zadań przyjętych od gminy w zamian za uzgodnione profity.



## Statut sołectwa – uregulowania prawne

### Finanse

Art. 124 ustawy o finansach publicznych:

*Budżet gminy może również określać uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy*

Art. 51.3 ustawy o samorządzie gminnym:

*Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.*

### Zakres działania i gospodarowanie mieniem

Art. 18.1.7 ustawy o samorządzie gminnym:

*Do właściwości rady gminy należy ustalanie **zakresu działania** jednostek pomocniczych **zasad przekazywania im składników mienia** do korzystania oraz **zasad przekazywania środków budżetowych** na realizację zadań przez te jednostki.*

Art. 35.1

*Organizację i **zakres działania** jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.*

Art. 35.3.4

*Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności **zakres zadań** przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.*

Art. 48.1

*Jednostka pomocnicza **zarządza i korzysta z mienia** komunalnego oraz **rozporządza dochodami z tego źródła** z zakresie ustalonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.*

Druga droga polega na wspieraniu lokalnych stowarzyszeń, użyczeniu im majątku komunalnego i kontraktowaniu usług jakie w imieniu gminy mogą wykonywać na rzecz społeczności wsi.

W obu przypadkach oznacza to konieczność skonstruowania systemu wsparcia dla aktywnej społeczności, w który wspomniane możliwości będą wbudowane. Jest to warunek niezbędny, jego niespełnienie oznacza wykluczenie społeczności lokalnej z możliwości przeprowadzenia odnowy własnej wsi.

Znaczenie instrumentów finansowych powoduje, iż zostaną one szerzej omówione. Stosowanych jest kilka form przeznaczania środków publicznych, z których mogą być finansowane planowane przez sołectwa przedsięwzięcia odnowy wsi:

#### 1. Uznaniowo:

- Przydział środków z racji uczestnictwa sołectwa w programie odnowy wsi na zadania jakie określi społeczność lokalna (przeciętnie od kilku do kilkunastu tys. PLN),
- Przydział środków na konkretne zadania odnowy wsi wyspecyfikowane przez sołectwo.



Inicjatywa przydziału środków i ich wysokości (różne kwoty w kolejnych latach) leży po stronie organów gminy.

## **2. Parametrycznie:**

- Środki dla sołectwa mają postać tzw. odpisu sołectkiego. Naliczane są w oparciu o liczbę mieszkańców sołectwa. Na 1 mieszkańca jest to od kilku do kilkudziesięciu zł rocznie,
- Środki sołectwa naliczane są jako udział (%) w podatkach (rolnym, od nieruchomości) zebranych z terenu sołectwa.

Jest to względnie stały w czasie i „nie uznaniowy” poziom finansowania – organy gminy decydują o zasadzie, a nie indywidualnie (ile danej wsi).

## **3. Motywacyjnie:**

- Sołectwo otrzymuje z góry ustaloną część wpływów ze sprzedaży mienia komunalnego położonego na terenie sołectwa,
- Sołectwo dysponuje wpływami z gospodarowania na mieniu komunalnym (np. wynajem sali w domu ludowym lub świetlicy wiejskiej).

Wielkość środków jest zależna od operatywności i przedsiębiorczości sołectwa. Jest zmienna w czasie, ale zasady ustalone przez organy gminy są stałe.

## **4. W ramach konkursów:**

- Nagrody w gminnych konkursach na najpiękniejszą wieś, najpiękniejszą koronę żniwną itp.
- Dotacje w ramach konkursu małych grantów na realizację zadań związanych z odnową wsi.

Najbardziej efektywne są formy parametryczne, tworzące sołectwu poczucie stałości zasad i poziomu finansowania, gdyż zachęcają do działań planowych. Ważne są formy motywacyjne i konkursy budzące aktywność i przedsiębiorczość rywalizujących ze sobą społeczności lokalnych.

Istnienie systemu wsparcia finansowego odnowy wsi w praktyce oznacza obecność w budżecie gminy dwóch puli tzw. wolnych środków: na programy gminne i na inicjatywy sołectkich programów odnowy wsi.  
Sposób udostępnienia środków - czyli działanie finansowych instrumentów wsparcia - jest kwestią wtórną.

Instrumenty wsparcia winny być stosowane nie pojedynczo lecz po kilka łącznie, tworząc system wsparcia. Ma on zapewnić efekt mnożnikowy co do przekazywanych sołectwu środków oraz dostęp do wzorców i przykładów.

Dla społeczności wiejskich liczy się także systematyczne zainteresowanie ich pracą wyrażane przez organy gminy. Stanowi to dowód poparcia starań. Stąd ważne jest analizowanie postępów odnowy wsi w trakcie sesji i posiedzeń komisji rady gminy.



System wsparcia procesu odnowy wsi winien być kombinacją instrumentów finansowych, edukacyjnych, inspirujących oraz doradztwa i planowania przestrzennego.

Funkcjonowanie systemu wsparcia jest tym ważniejsze im dłużej we wsi jest prowadzony program odnowy. Wynika to z wyczerpywania się pokładów pierwotnego zapasu oraz zwiększającej się kosztocłonności kolejnych faz odnowy. W aktualnej sytuacji dochodowej mieszkańców wsi, nie sposób wyobrazić sobie postępów procesu odnowy bez takiego systemu. Należy oceniać skuteczność wprowadzonego systemu wsparcia. Winien on być tak długo modyfikowany, aż zauważalnym stanie się jego pozytywne oddziaływanie.

Systematyczny wzrost aktywności sołectw jest jedynym kryterium skuteczności systemu wsparcia, bez względu na to z jakich instrumentów został zbudowany.

**Systemy wsparcia muszą istnieć na każdym poziomie realizacji programu odnowy wsi.** Sołectwo buduje je dla swych mieszkańców, gmina dla sołectwa, instytucja wdrażająca program (Urząd Marszałkowski, Starostwo Powiatowe, Stowarzyszenie komunalne działające regionalnie lub subregionalnie) dla sołectw i gmin.

Instrumenty te muszą wzmacniać przywództwo - grupy odnowy i liderów (edukacja, inspiracja, wymiana doświadczeń) oraz motywować ogół mieszkańców uczestniczących w odnowie wsi, np. na płaszczyźnie rywalizacji (konkursy). Obie grupy w sposób jednoznaczny i często najbardziej oczekiwany motywują możliwości bezpośredniego wsparcia podejmowanych projektów, w tym również poprzez fachowe i specjalistyczne doradztwo..

Wielość instrumentów wsparcia jest znaczna. Lista możliwych rozwiązań obejmuje kilkadziesiąt pozycji. Nie jest celowe ani możliwe stosowanie wszystkich. Ów zbiór potencjalnych możliwości należy traktować jak „kartę dań”, z której wybiera się potrawy tworzące posiłek. Podejście ”karty dań odnowy wsi” zastosował Śląski Związek Gmin i Powiatów, we wdrażaniu Śląskiego Programu Odnowy Wsi.

