

Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce

Michał Reszel

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: michal.reszel.zary@gmail.com

DOI: 10.24427/az-2022-0009

Streszczenie

Analiza ograniczeń budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce odpowiada na pytania: Jakie ograniczenia można wyróżnić analizując budżety partycypacyjne w miastach na prawach powiatu w Polsce? Jakie działania podejmują niektóre z badanych miast, aby je zmniejszyć? Badania przeprowadzono na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych i literatury, a także odbytych wywiadów z przedstawicielami wybranych miast. Spośród szesnastu analizowanych miast, wywiady przeprowadzono z przedstawicielami ośmiu z nich. Na tej podstawie wyszczególniono 10 barier wraz z proponowanymi działaniami je niwelującymi. Ograniczenia to m.in. plebiscytowy charakter budżetu obywatelskiego, niska frekwencja, czy malejące środki przeznaczone przez niektóre miasta do wydatkowania w ramach budżetu obywatelskiego. Artykuł odpowiedział na postawione pytania, przy czym poszerzył wiedzę na temat praktycznych aspektów budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce. Temat nie został wyczerpany, natomiast jest przyczynkiem do prowadzenia dalszych badań, w tym dotyczących również pozostałych miast, czy jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski, miasto na prawach powiatu, ograniczenia budżetu obywatelskiego, ustawa o samorządzie gminnym

Wstęp

Budżety obywatelskie zostały dosyć dobrze zbadane i opracowane w literaturze, jednak podjęty w niniejszym artykule temat wydaje się być zasadny i potrzebny. Po pierwsze, po dynamicznej popularyzacji budżetów obywatelskich w Polsce (od 2011

roku), z powodu pandemii Covid-19 nastąpił spadek liczby jednostek samorządu terytorialnego realizujących tę formę partycypacji obywatelskiej. Liczba budżetów obywatelskich w 2020 roku była o blisko 40% mniejsza niż w 2016 roku [Martela, Bubak i Janik, 2021]. Po drugie, przeprowadzone badania dotyczą miast na prawach powiatu, które pomimo trudności finansowych bądź innych, nie mogły zrezygnować z organizacji budżetu obywatelskiego [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.].

Analiza ograniczeń budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce ma odpowiedzieć na pytania: Jakie ograniczenia można wyróżnić analizując budżety partycypacyjne w miastach na prawach powiatu w Polsce? Jakie działania podejmują niektóre z badanych miast, aby je zmniejszyć?

Dzięki wykorzystaniu triangulacji metod, praca ma charakter analityczno-pogłębiony. Wynika to z przeprowadzonej analizy danych statystycznych i literatury, a także z odbytych wywiadów z przedstawicielami wybranych miast. Zastosowane metody badawcze to: przegląd i krytyczna analiza zawartości stron internetowych oraz literatury naukowej; analiza statystyczna ogólnodostępnych danych z biuletynu informacji publicznej, GUS i innych ogólnodostępnych treści publikowanych przez urzędy wybranych miast; wywiady pogłębione z urzędnikami zajmującymi się budżetem obywatelskim. Artykuł został napisany w ramach realizacji przedmiotu „Teoria zarządzania” w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

1. Przegląd literatury

Podstawową kwestią w pracach naukowych dotyczących budżetu obywatelskiego jest relacja pomiędzy terminem „budżet obywatelski”, a „budżet partycypacyjny”. Aksjologicznie przyjmuje się, że budżet obywatelski jest pojęciem węższym od budżetu partycypacyjnego (ang. participatory budgeting), ponieważ „wskazuje, iż uczestniczyć w nim mogą wyłącznie obywatele” [Marchaj i Darowska-Szczepanek, 2018, s. 36], podczas gdy partycypacja zakłada udział mieszkańców bez względu na ich obywatelstwo, co podkreśla także Konstytucja RP [Popławski, 2018, s. 11]. Mimo że słowo „partycypacja” w pełni oddaje koncepcję procesu, w którym mieszkańcy mogą wpływać na decyzje organów publicznych [Marchaj i Darowska-Szczepanek, 2018, s. 36], w ślad za innymi autorami [Buliński, 2018; Zawadzka-Pąk, 2019], a także na podstawie praktyki samorządowej, budżet obywatelski jest w niniejszej pracy traktowany synonimicznie wraz z budżetem partycypacyjnym. Źródłowo, z języka portugalskiego powinno się używać terminu „budżet partycypacyjny”, jednak termin „budżet obywatelski” dominuje w Polsce - prawdopodobnie ze względu na „dość skomplikowany językowo, ale też mniej atrakcyjny politycznie charakter” tego pierwszego [Zawadzka-Pąk, 2019, s. 12]. Decydujące znaczenie

w tych rozważaniach miał ustawodawca, który w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym korzysta właśnie z terminu „budżet obywatelski” [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.].

Budżet obywatelski (dalej: BO) wobec tego to „środki wyodrębnione z budżetu gminy przeznaczone na projekty wyłonione w procesie otwartego zgłaszania pomysłów, publicznej debaty i głosowania, przeprowadzanego w trybie konsultacji społecznych” [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.]. W literaturze wskazuje się także na ujęcie dynamiczne BO, gdzie jest to „proces demokratyczny, w którym mieszkańcy współdecydują o wydatkach publicznych w perspektywie kolejnego roku budżetowego” [Buliński, 2018, s. 85]. Tak ujmowany BO podkreśla istotę i podstawę ustroju demokratycznego, znaną już w arystotelesowskiej politeji, gdzie każdy obywatel miał prawo wywierania wpływu na kierunki rozwoju wspólnoty państwowej [Arystoteles, 2012].

Pomysł utworzenia BO narodził się w brazylijskim mieście Porto Alegre. Jego fenomen wynikał z rzeczywistego i szerokiego uczestnictwa mieszkańców, a celem była gwarancja tego, że środki trafią do najbardziej potrzebujących obszarów miasta i grup społecznych [Burchard-Dziubińska, 2014, s. 199]. Od początku XXI wieku (w Polsce od 2011 roku) można mówić o popularyzacji BO [Buliński, 2018, s. 85-87] – do 2018 roku został on zaimplementowany w ponad 7000 miast na całym świecie [Dias i Júlio, 2018, s. 20, za: Zawadzka-Pąk, 2019]. Mimo, że jest on obecny na wszystkich stale zamieszkałych kontynentach świata, jedynie w Polsce i kilku innych państwach został prawnie uregulowany [Zawadzka-Pąk, 2019, s. 74].

Nie ma natomiast jednego modelu BO, a na pewno nie będzie nim model źródłowy, czyli ten z Porto Alegre [Buliński, 2018, s. 87]. W Brazylii bowiem kilkugodzinne spotkania pośrednie, nierzadko były związane z gorącymi dyskusjami, a nawet konfliktami między uczestnikami. Jednocześnie zachowywano przy tym zasadę pełnej otwartości spotkań i równego traktowania wszystkich zainteresowanych [Burchard-Dziubińska, 2014, s. 199]. Natomiast formuła budżetu w Polsce bywa określana „plebiscytowym modelem BO”, ze względu na brak lub niski udział deliberacji, a skupienie się na procesie - kolejnych etapach [Zawadzka-Pąk, 2019], które przedstawiają się następująco [Buliński, 2018, s. 94]:

- 1) zgłaszanie projektów przez mieszkańców,
- 2) formalna weryfikacja i przedstawienie ich do głosowania,
- 3) wybór określonej liczby projektów (zadań do realizacji) poprzez głosowanie.

Istotą lokalnej polityki „winno być rozwiązywanie problemów społecznych, czyli nade wszystko niwelowanie rodzaju dolegliwości, zakłóceń, niedogodności występujących w życiu zbiorowym” [Majer, 2018, s. 19]. Dlatego celem BO będzie

m.in. dostarczenie organom samorządowym informacji o potrzebach, oczekiwaniach i preferencjach mieszkańców, ich zaktywizowanie oraz zaproszenie do debaty społecznej. W przeciwieństwie do innych form demokracji bezpośredniej (jak wybory, czy referenda), w tym przypadku mieszkańcy mają bardziej konkretny i szczegółowy wpływ na swoją „małą ojczyznę” [Marchaj i Darowska-Szczepanek, 2018, s. 11].

Znaczącą kwestią w aktualnym rozpatrywaniu BO jest nowelizacja Ustawy o samorządzie gminnym z 11 stycznia 2018 roku, w wyniku której istotnie zmodyfikowano treść art. 5a. [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.]. Ustawa z 2018 roku częściowo ujednoliciła dotychczasową praktykę BO, pozostawiając przy tym pewną swobodę samorządom, szczególnie wobec tych niebędących miastami na prawach powiatu [Głębocki, 2020, s. 79], bowiem pozostałe 66 zobowiązane jest przeznaczać na BO co najmniej 0,5% swoich wydatków (liczonych na podstawie ostatniego sprawozdania finansowego) [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.]. W brzmieniu znowelizowanym te przepisy miały zastosowanie dopiero dla BO w 2019 roku, czyli najczęściej dla projektów realizowanych w 2020 roku.

2. Metodyka badań

W ramach przeprowadzenia analizy BO w miastach na prawach powiatu w Polsce, zdecydowano się na celowy wybór 16 miast z 16 województw (rys. 1). Poza przykładami zawartymi w innych tekstach naukowych, to na ich podstawie zostaną przedstawione ograniczenia BO i sposoby niwelacji niektórych z nich.



Rys. 1. Mapa Polski z wybranymi miastami

Źródło: opracowanie własne na podstawie grafiki Miejskiego Instytutu.

Następnie na podstawie liczby ludności, wysokości BO, nad którym głosowano w 2021 roku oraz zasad dotyczących podziału środków przyznawanych w ramach BO, scharakteryzowano wybrane miasta (tab. 1).

Tab. 1. Charakterystyka wybranych miast

Nazwa miasta	Liczba ludności (na dzień 31 XII 2020)	Wysokość BO (w tys. zł)	Wartość BO w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Uwagi dotyczące podziału środków
Białystok	296 958	12 000	40,41	Podział na projekty ogólnomiejskie (5,99 mln zł) oraz osiedlowe (6,1 mln zł)
Częstochowa	217 530	9469	43,53	Podział na projekty ogólnomiejskie (2,37 mln zł) oraz dzielnicowe (7,1 mln zł)
Elbląg	118 582	3550	29,94	Podział na projekty ogólnomiejskie (1 mln zł) oraz dzielnicowe (2,55 mln zł)
Gdańsk	470 805	18 428	39,14	Podział na projekty ogólnomiejskie (3,6 mln zł) oraz dzielnicowe (14,8 mln zł)
Kielce	193 415	7800	40,33	Podział na projekty inwestycyjne duże (4,5 mln zł), inwestycyjne małe (2 mln zł), zielone (0,8 mln zł) oraz nieinwestycyjne (0,5 mln zł)
Kraków	779 966	35 000	44,87	Podział na projekty ogólnomiejskie (7 mln zł) oraz dzielnicowe (28 mln zł)
Lublin	338 576	12 500	36,92	Podział na projekty ogólnomiejskie (w tym na te inwestycyjne przeznaczono 2,31 mln zł, a na nieinwestycyjne 1,2 mln zł) oraz dzielnicowe (do wykorzystania 8,99 mln zł)
Łódź	672 185	26 000	38,68	Podział na projekty ogólnomiejskie (7,1 mln zł) oraz osiedlowe (19,9 mln zł)
Opole	127 839	6 400	50,06	Podział na projekty ogólnomiejskie (1,2 mln zł) oraz dzielnicowe (5,2 mln zł)
Poznań	532 048	22 000	41,35	Podział na projekty ogólnomiejskie (6 mln zł) oraz rejonowe (16 mln zł)
Rzeszów	196 638	8200	41,70	Podział na 3 kategorie projektów: I kategoria to infrastruktura miejska (4,1 mln zł); II kategoria to infrastruktura osiedlowa (3,2 mln zł); III kategoria to projekty społeczne (0,8 mln zł)
Szczecin	398 255	16 700	41,93	Podział na projekty ogólnomiejskie (5,01 mln zł) oraz lokalne (11,69 mln zł)

Nazwa miasta	Liczba ludności (na dzień 31 XII 2020)	Wysokość BO (w tys. zł)	Wartość BO w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Uwagi dotyczące podziału środków
Toruń	198 613	7220	36,35	Podział na projekty ogólnomiejskie (2,17 mln zł) oraz lokalne (5,05 mln zł)
Warszawa	1 794 166	93 575	52,16	Podział na projekty ogólnomiejskie (28,1 mln zł) oraz dzielnicowe (65,5 mln zł).
Wrocław	641 928	25 000	38,95	Podział na projekty ogólnomiejskie (16 mln zł) oraz dzielnicowe (9 mln zł)
Zielona Góra	140 892	6500	46,13	Podział na projekty w dzielnicy Nowe Miasto (1,3 mln zł) i w pozostałej części miasta (5,2 mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych GUS; Białystok Oficjalny Portal Miasta; Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Rzeszów; Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Toruń; Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Szczecin; BO Kielce; Budżet Obywatelski Elbląg; Budżet Obywatelski Kraków; Budżet Obywatelski Opola; Budżet Obywatelski w Częstochowie; Portal Miasta Gdańska; Poznański Budżet Obywatelski; Urząd Miasta Lublin; Urząd Miasta Łodzi; Urząd Miasta Stołecznego Warszawy; Urząd Miasta Zielona Góra; Wrocław Rozmawia].

Wybrane miasta zamieszkuje od ok. 128 tys. (Opole) do ok. 1,8 mln mieszkańców (Warszawa). Najczęstszym podziałem środków z BO w 2021 roku był rozdział między projektami ogólnomiejskimi, a dzielnicowymi (osiedlowymi/ rejonowymi), albo tylko między poszczególnymi rejonami miasta (Zielona Góra). Z jednej strony taki rozdział środków wpływa na ich rozdrobnienie, z drugiej zapewnia każdej części miasta dostęp do tych pieniędzy, bez względu na np. aktywność wśród mieszkańców danej dzielnicy. Jedynie w Kielcach i Rzeszowie nie dokonano tego typu podziału terytorialnego.

Większość badanych miast, które podzieliły BO na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe, więcej środków przeznaczyły na te drugie. Jedynie Wrocław większość BO przeznaczył na projekty ogólnomiejskie, jednak ma to związek z innymi projektami w tym mieście, które są przeznaczane wyłącznie na inicjatywy osiedlowe.

Wartość BO w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła najmniej w Elblągu, natomiast najwięcej w Warszawie. Jest to po części odzwierciedlenie w różnicy założeń (przychodów na mieszkańca) obu miast [Bank Danych Lokalnych GUS].

W dalszej części artykułu dokonano wyszczególnienia ograniczeń BO w miastach na prawach powiatu w Polsce. Poza przykładami zaczerpniętymi z literatury,

przeprowadzono przy tym analizę BO wybranych miast, korzystając z danych dotyczących BO nad którymi głosowano w 2021 roku. Natomiast wywiady indywidualne z urzędnikami zajmującymi się BO w wybranych miastach przeprowadzono w styczniu 2022 roku. Liczba wywiadów wyniosła 8. Respondenci reprezentowali Białystok, Częstochowę, Elbląg, Kielce, Lublin, Szczecin, Warszawę i Wrocław. Dzięki takiemu podejściu, opartemu na triangulacji metod [Silverman, 2012], uzyskano szerszy kontekst badawczy.

3. Wyniki badań

Pomimo wielu zalet, BO cechują się mnogością ograniczeń, na które wskazuje się w publikacjach dotyczących tego procesu partycypacji społecznej [m.in. Zawadzka-Pąk, 2019; Buliński, 2018; Antkowiak, 2017]. Już sama partycypacja BO bywa poddawana wątpliwościom, ponieważ zamiast dyskusji o wspólnym dobru, realizowane jest głosowanie nad wcześniej zgłoszonymi przez siebie pomysłami. Między innymi przez to wprowadzono w wielu miastach podział BO na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe, bowiem te drugie w pewien sposób zmuszają rady dzielnicy do zainicjowania dyskusji.

Najczęściej jednak projekty nie są wynikiem pogłębionej i podpartej dyskusją refleksji nad najważniejszymi potrzebami lokalnej wspólnoty, lecz „wypadkową przypadkowych inicjatyw najbardziej aktywnych społecznie mieszkańców” [Zawadzka-Pąk, 2019, s. 12-13]. Na podstawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego K. Kajdanek stwierdziła, że „aktywni są jeszcze aktywniejsi, a nieaktywni w znacznej mierzy tacy pozostają”, a także, że BO faworyzuje przez to „aktywnych, wykształconych i obecnych w przestrzeni publicznej” [Kajdanek, 2015, s. 31]. Takie samo spostrzeżenie miała przedstawicielka Elbląga w przeprowadzonej rozmowie.

W niektórych przypadkach BO staje się nawet instrumentem realizacji interesu wąskich grup interesariuszy [Zawadzka-Pąk, 2019]. Odpowiada to paradoksowi demokracji, który polega na dysonansie między profesjonalizmem a potrzebami partycypacji obywatelskiej. Będzie to konflikt między rolą samorządu jako podmiotu sprawczego, a jego służebną rolą wobec mieszkańców. W miastach bowiem, gdzie „zmiennosc jest jedyną stałą”, trwa otwarta i zarazem ukryta gra interesów [Barczyk, 2020, s. 26 i 275]. Sposobem niwelacji tego typu zagrożenia wydaje się być większa frekwencja podczas głosowania nad projektami BO, o co zabiega zdecydowana większość analizowanych urzędów miast.

Brak jest również pewnej formuły osiągnięcia kompromisu, istotnej w źródłowym modelu z Porto Alegre. Najczęściej nie istnieje tu etap dyskusji, podczas którego

można by poszukiwać konsensusów np. między projektami dotyczącymi tego samego problemu lub nawet takich wykluczających się. W większości miast to urzędnicy wybierają ich zdaniem najlepszy projekt dotyczący danego pomysłu. Jednym z wyjątków jest Gdańsk, gdzie w przypadku zgłoszenia projektów dotyczących tego samego zagadnienia wymaga się od wnioskodawców ustalenia kompromisu dotyczącego wspólnego projektu (w przypadku jego braku, poddany głosowaniu zostanie i tak tylko jeden z nich) [Zawadzka-Pąk, 2019]. Żaden z badanych nie zwrócił na ten aspekt uwagi, lecz w większości podkreślano wagę samego uczestnictwa. Ze względu na nierzadko zaledwie kilkuprocentowe frekwencje, urzędnicy chcą na różne sposoby zachęcać mieszkańców, aby ten wskaźnik wzrósł. Prawdopodobnie dopiero w późniejszym etapie, gdy frekwencja wzrośnie, będą realizowane zabiegi nad zwiększeniem deliberacji.

Jednocześnie, stosunkowo niewielka liczba mieszkańców biorących udział w BO (średnio znacznie niższą aniżeli np. w wyborach samorządowych) wiąże się m.in. z niskim poczuciem sprawczości [Buliński, 2018, s. 90]. Mieszkańcom, BO kojarzy się nierzadko z bardzo małymi projektami, o niskich budżetach i niewiele znaczącymi w skali miasta. Odpowiedzią są stosowane przez większość z badanych miast kampanie informacyjne, obrazujące już ukończone w ramach BO projekty, głównie te inwestycyjne.

W niektórych miastach zauważalna jest szczególnie niska frekwencja wśród młodzieży (np. w Krakowie). Problem ten nie dotyczy Białegostoku, w którym ta frekwencja jest wyższa, a wynika ona z wielości zgłaszanych projektów dotyczących szkół i ich otoczenia, w które angażuje się młodzież.

Pomimo szeregu zabiegów i wskazywaniu przez urzędników priorytetu dla zwiększenia frekwencji, wciąż nawet sama informacja o BO i jego realizacji nie zawsze dociera do wszystkich mieszkańców. Szczególnie zauważalne stało się to w 2020 i 2021 roku, podczas pandemii Covid-19, gdy z obawy o zarażenie, mieszkańcy stronili od odwiedzin urzędu czy innych punktów, w których można było oddawać głosy. We wszystkich analizowanych miastach była możliwość głosowania online, jednak taka forma nie jest odpowiednia m.in. dla znacznej grupy osób starszych. Podobna sytuacja miała miejsce np. w Lublinie, w którym na dodatek podczas pandemii zamkniętych było kilka punktów (jak np. biblioteki), w których wcześniej mieszkańcy mogli głosować na projekty, co przełożyło się na mniejszą liczbę oddanych głosów w porównaniu do lat poprzednich, szczególnie tych papierowych. W Elblągu natomiast frekwencja z nieco ponad 10% spadła o ok. połowę. Podczas gdy przed pandemią w tym mieście były wysyłane karty do głosowania bezpośrednio do domów, co niewątpliwie mobilizowało pewną grupę osób do głosowania, tak w otoczeniu pandemicznym zrezygnowano z tego.

Odpowiedzią na to mogłyby być praktyki Urzędu Miasta w Częstochowie. Jedyną formułą głosowania było tam oddanie głosu przez Internet. Jednocześnie dla osób chcących zagłosować, lecz mających trudności ze zrobieniem tego w formie online, działało wiele punktów w całym mieście, w których urzędnicy i pracownicy miejskich instytucji udostępniali komputery i instruowali jak to zrobić. Dzięki temu, pomimo rezygnacji z opcji głosowania stacjonarnego, głosów nie było mniej, a wniosków z projektami nawet więcej. W Szczecinie natomiast, pomimo możliwości głosowania zarówno online jak i stacjonarnie, wprowadzono „budżetobus”, który poza promocją BO, pełnił również funkcję mobilnego punktu oddania głosów.

W miastach o nieco mniejszych BO, jak np. Opole, podział środków na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe, powoduje ich rozdrobnienie i niemożność proponowania bardziej kosztowych projektów. Natomiast wskazuje się tutaj na większe finansowanie zaniedbanych dzielnic oraz zapobieganie premiowania dzielnic bardziej zaktywizowanych lub liczebnościowo większych [Głębocki, 2020, s. 78-80]. Jednak zapis w Ustawie o samorządzie gminnym dot. możliwości dzielenia kwoty do wydatkowania na pulę ogólną, i pulę dotyczącą jednostek pomocniczych [art. 5a ust. 6, Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.], bywa czasami źle interpretowany. Elbląg nie posiada formalnie jednostek pomocniczych, więc zastosowany w ich BO podział jest niezgodny z tym przepisem. Elbląg mógłby skorzystać w tym przypadku z doświadczeń Wrocławia, który poza BO, realizuje inne projekty, analogiczne do idei BO, lecz skierowane wyłącznie do osiedli.

Pewnym ograniczeniem są również mniejsze wpływy do budżetów miast wynikające m.in. z obustrzeń związanych z pandemią Covid-19, ale też wprowadzanymi od kilku lat zmianami w podatku PIT (tzw. zerowy PIT dla osób do 26 r.ż., obniżka podatku PIT do 17%, wyższa kwota wolna od podatku). Wobec tego, niektóre miasta (m.in. Lublin, Rzeszów, Gdańsk), które wcześniej przeznaczały na BO więcej niż wymagalne ustawą 0,5% wydatków, w 2021 roku przeznaczyły mniej środków. Skutkiem tego jest mniejsza wartość lub liczba wygranych projektów, co dostrzeże część mieszkańców i co może zniechęcać ich do udziału w BO. W miarę możliwości finansowych, dobrym rozwiązaniem wykazał się Wrocław, który mimo ograniczeń budżetowych, od 2018 r. utrzymywał tę samą kwotę BO.

Nowelizacja ustawy z 2018 roku bywa czasami krytykowana, m.in. przez część z przebadanych urzędników, którzy uznali ją za niepotrzebną, gdyż w ich mieście np. już kilka lat wcześniej powstał BO i funkcjonował ich zdaniem dobrze, a wprowadzone zmiany nie były potrzebne. Przykładem niekorzystnej zmiany, dostrzeżonej przez urzędnika z Wrocławia, jest wprowadzenie obowiązku listy

poparcia mieszkańców. Wcześniej zasady BO we Wrocławiu jej nie wymagały, natomiast aby nie zniechęcać mieszkańców do składania swoich pomysłów na projekt, wprowadzono obowiązek zaledwie 2 podpisów. Ten zapis (pomimo sprzeczności z uchwałą) nie został jednak zastosowany w Częstochowie, gdzie wystarczy podpis wnioskodawcy. Natomiast przykładowo w Warszawie należy zebrać 20 głosów w przypadku projektu dzielnicowego, lub 40 w przypadku ogólnomiejskiego.

W Kielcach dostrzeżono problem polegający na niemożności zgłaszania projektów dotyczących np. terenów należących do wspólnot mieszkaniowych. Zdaniem badanej urzędniczki, taka możliwość znacząco zwiększyłaby ilość projektów i głosujących, ponieważ wiele terenów wspólnych, lecz należących do wspólnot lub spółdzielni mieszkaniowych jest wyłączona z BO. Z uwagi na utratę zainteresowania przez tych mieszkańców BO i ich poczucie niskiej sprawczości BO, zadanie te mogłyby być realizowane poprzez inne projekty w postaci np. dotacji związanych z zazielenianiem czy poprawianiem dostępności dla tego typu terenów.

4. Wnioski

W wyniku procesów globalizacyjnych państwo traci swoją podmiotowość i znaczenie na rzecz globalnych korporacji, a odpowiedzią na wynikający z tego deficyt demokracji w skali narodowej są postulaty dotyczące m.in. demokracji partycypacyjnej. Stąd obserwowany jest rozwój ruchów społecznych i nowych aktorów lokalnego życia społecznego [Zajda i in., 2016, s. 43], w czym znaczną rolę odgrywa BO, będący nie w pełni odzwierciedleniem demokracji partycypacyjnej, natomiast niewątpliwie jej zaczątkiem.

Dzięki nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.], został on częściowo ujednoczony i w odniesieniu do miast na prawach powiatu obligatoryjny. Nie jest on jednak wolny od ograniczeń, które pomimo swojej oszczędności wprowadza także sama ustawa. Co prawda, część badanych była zdania, że nowelizacja jest na tyle ogólna i zawiera mało usztywniających ramy BO, że nie wpływa ona na funkcjonowanie BO w ich mieście. Pozostali uważali jednak, że nowelizacja ustawy była niepotrzebna. Pytanie, czy w Polsce, zapisywanie BO w ustawie, jako w jednym z nielicznych państw na świecie, sprzyja demokracji w miastach, w których wcześniej BO nie było, czy może powinna być to inicjatywa oddolna, która zostanie wyrażona w woli mieszkańców, jest już na inny artykuł.

Natomiast na podstawie opracowanych danych statystycznych oraz przeprowadzonych wywiadów, wypracowano wyniki niniejszych badań, będące jednocześnie odpowiedzią na zadane we wstępie pytania badawcze (tab. 2).

Tab. 2. Ograniczenia BO i przykłady działań je niwelujących

Ograniczenia BO	Przykłady działań ograniczających bariery
Plebiscytowy charakter BO	Podział BO na projekty dzielnicowe.
Aktywizacja społeczna przez BO głównie osób już aktywnych	Działania mające na celu wzrost frekwencji
Problem wyboru spośród wykluczających się lub podobnych projektów	Konieczność deliberacji między wnioskodawcami takich projektów
Poczucie niskiej sprawczości mieszkańców	Kampanie informacyjno-promocyjne przedstawiające efekty już zrealizowanych projektów
Niska frekwencja wśród młodzieży	Aktywizacja młodzieży przez szkoły i środowiska okołoszkolne
Niska frekwencja związana np. z obawą o zakazanie lub jedyną możliwością głosowania online	Punkty rozlokowane w całym mieście, gdzie pracownicy pomagają zagłosować oraz „budżetobusy”
Wprowadzenie ustawą możliwości podziału BO jedynie na jednostki pomocnicze gminy	Utworzenie innych projektów, analogicznych ideowo do BO
Małe wielkości BO	W celach wizerunkowych starania o utrzymanie BO na dotychczasowym poziomie
Obowiązkowe listy poparcia	Wprowadzenie minimalnego limitu podpisów (2 osób)
Wyłączenie z możliwości finansowanie nieruchomości należących do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych	Utworzenie innych programów, wykorzystujących zainteresowanie i aktywizację tej grupy mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 2 ograniczenia BO w miastach na prawach powiatu i przykłady działań ograniczających je są kompilacją przeanalizowanej literatury, BO w wybranych miastach i przeprowadzonych wywiadów. Zawierają jednocześnie praktyczne wskazówki i rekomendacje dla organizatorów BO.

Podsumowanie

BO w Polsce cechują się pewną specyfiką, odmienną od BO źródłowych, organizowanych w Brazylii. Ich charakter jest bardziej plebiscytowy, niż deliberacyjny. Od 2011 roku jednak, wykształciła się w Polsce pewna praktyka, która prawdopodobnie na stałe wpisała BO do zadań realizowanych przez miasta na prawach powiatu w Polsce, na co w pewnym stopniu miała wpływ nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z 2018 roku [Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.].

Na podstawie analizy literatury, BO w 16 wybranych miastach oraz przeprowadzonych wywiadów, dostrzec należy istotność tej wciąż młodej formy demokracji

bezpośredniej. Zauważono również jej ograniczenia, takie jak niska frekwencja (w porównaniu np. do wyborów samorządowych), malejące wielkości BO w niektórych miastach, czy wysoka aktywizacja przede wszystkim mieszkańców już wcześniej aktywnych. Pomimo propozycji pewnych rozwiązań ograniczających wskazane bariery, wciąż ważne jest doskonalenie BO i szukanie rozwiązań jak najbardziej optymalnych, powodujących m.in. znaczące wzrosty frekwencji i wzrost liczby mieszkańców będących aktywnymi uczestnikami życia społecznego w dużych miastach w Polsce.

Artykuł odpowiedział na postawione pytania, przy czym poszerzył wiedzę na temat praktycznych aspektów budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce. Temat nie został wyczerpany, natomiast jest przyczynkiem do prowadzenia dalszych badań, w tym dotyczących również pozostałych miast, czy innych jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Antkowiak P. (2017), *Samorząd terytorialny w Polsce w procesie budowy państwa demokratycznego*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
2. Arystoteles (2012), *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
3. Bank Danych Lokalnych GUS, www.bdl.stat.gov.pl
4. Barczyk Z. (2020), *Miasto i sens*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
5. Białystok Oficjalny Portal Miasta, www.bialystok.pl/pl/wiadomosci/aktualnosci/wyniki-glosowania-na-budzet-obywatelski-2022.html
6. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Rzeszów, www.bip.erzeszow.pl/358-rzeszowski-budzet-obywatelski/33152-rzeszowski-budzet-obywatelski-na-2022-r.html
7. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Toruń, pobrane z: www.torun.pl/pl/node/252956
8. Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Szczecin, www.konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116285.asp
9. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Gdańsku, www.bip.gdansk.pl
10. BO Kielce, www.bo.kielce.eu/
11. Budżet Obywatelski Elbląg, www.budzetobywatelski.elblag.eu/wyniki-2019-2020
12. Budżet Obywatelski Kraków, www.budzet.krakow.pl/aktualnosci/255345,1909,komunikat,raport_ewaluacyjny_budzetu_obywatelskiego_miasta_krakowa_2021_.html
13. Budżet Obywatelski Opola, www.bo.opole.pl/podzial-srodkow-2022.html
14. Budżet Obywatelski w Częstochowie, www.czestochowa.budzet-obywatelski.eu/#header

15. Buliński L. (2018), *Budżet partycypacyjny w obszarze inicjatyw obywatelskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
16. Burchard-Dziubińska M. (2014), *Budżet obywatelski jako partycypacyjna forma współrządzenia*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 37/2, s. 197-208.
17. Dias N., Júlio S. (2018), *The next thirty years of Participatory Budgeting in the world start today*, Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, São Brás de Alportel: Oficina. Cytowane za: Zawadzka-Pak Urszula K. (2019), *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
18. Głębocki K. (2020), *Nowoczesne rozwiązania i trendy w zarządzaniu miastem*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.
19. Kajdanek K. (2015), *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”?* Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego, Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast, 12 (2), s. 29-35.
20. Lublin Miasto Inspiracji, www.deczyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-l/aktualnosci/2021/11/19/znamy-wyniki-g%C5%82osowania-na-projekty-viii-edycji-bud%C5%BCetu-obywatelskiego
21. Majer R. (2018), *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
22. Marchaj R., Darowska-Szczepanek K. red. (2018), *Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo OD.NOVA, Bielsko-Biała.
23. Martela B., Bubak G., Janik L. (2021), *Barometr budżetu obywatelskiego edycja 2020*, Instytut rozwoju miast i regionów, Warszawa-Kraków.
24. Miejski Instytut, www.miejskiinstytut.wordpress.com/2015/10/16/stare-i-nowe-pomysly-na-wojewodztwa
25. Popławski M. (2018), *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
26. Portal Miasta Gdańska, www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/kwota-bo-2021-i-podzial-srodkow,a,172924
27. Poznański Budżet Obywatelski, www.budzet.um.poznan.pl/pbo21/wp-content/uploads/2021/02/Zasady_PBO22-projekt.pdf
28. Silverman David (2012), *Prowadzenie badań jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
29. Urząd Miasta Lublin, pobrane z: www.lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/aktualnosci
30. Urząd Miasta Łodzi, www.uml.lodz.pl/files/public/uploads/RAPORT_LBO_21_22_compressed.pdf

31. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, www.um.warszawa.pl/waw/bo/8-edycja
32. Urząd Miasta Zielona Góra, www.zielonagora.konsultacjejst.pl
33. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.
34. Wrocław Rozmawia, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-edycja-2021-zasady>
35. Zajda K., Sykała Ł., Janas K., Dej M. (2016), *Metody i instrumenty rozwoju lokalnego LEADER, RLKS i innowacje społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
36. Zawadzka-Pąk U. (2019), *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
37. Zawadzka-Pąk U. (2020), *Aksjologiczno-prawna analiza plebiscytowego modelu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na przykładzie wybranych polskich miast*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1, s. 283-298.

Participatory budget limitations in cities with county status in Poland

Abstract

The analysis of participatory budget limitations in cities with county status in Poland answers the following questions: What limitations can be distinguished by analysing participatory budgets in cities with county status in Poland? What actions are some of the examined cities taking to reduce them? The research was carried out on the basis of publicly available statistical data and literature, as well as interviews with representatives of selected cities. Out of 16 analysed cities, interviews were conducted with representatives of 8 of them. On this basis, 10 barriers were listed along with the proposed actions to eliminate them. The limitations include the polling nature of the civic budget, low attendance or decreasing funds allocated by some cities for the purpose of spending under the participatory budget. The article answers the questions posed, and broadens the knowledge on the practical aspects of participatory budgets in cities with county status in Poland. The topic has not been exhausted, but it is a contribution to further research, including research on other cities or local government units.

Key words

participatory budget, city with county rights, limitations of participatory budget, Act on the Municipal Government