

BUDŻET
OBYWATELSKI
W NAJWIĘKSZYCH
POLSKICH MIASTACH –
perspektywa urzędników i aktywistów

Marcin Brol, Niki Derlukiewicz

**BUDŻET
OBYWATELSKI
W NAJWIĘKSZYCH
POLSKICH MIASTACH –
perspektywa urzędników i aktywistów**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2023

Recenzja naukowa

Beata Zofia Filipiak

Redakcja wydawnicza

Elżbieta Żurawska-Łuczyńska

Korekta

Katarzyna Gwizda

Skład i łamanie

Beata Mazur

Projekt okładki

Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów 123 Royalty Free

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2023

Nota copyright obowiązuje do 30 kwietnia 2024 roku. Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 maja 2024 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).

Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67400-52-7 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67400-59-6 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2023.59.6

Cytuj jako: Broł, M. i Derlukiewicz, N. (2023). *Budżet obywatelski w największych polskich miastach – perspektywa urzędników i aktywistów*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Marcin Broł ORCID: 0000-0003-2203-4036

Niki Derlukiewicz ORCID: 0000-0002-3967-3048

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
1. Partycypacja społeczna jako istotny element społeczeństwa obywatelskiego	9
1.1. Pojęcie partycypacji	13
1.2. Formy partycypacji	16
1.3. Uwarunkowania prawne partycypacji	19
2. Budżet obywatelski – pojęcie i zastosowania	23
2.1. Budżet obywatelski na świecie i w Polsce	23
2.2. Uwarunkowania prawne funkcjonowania budżetu obywatelskiego ...	30
3. Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w wybranych miastach na podstawie przeprowadzonego badania	33
3.1. Metodologia badania	33
3.2. Charakterystyka budżetów obywatelskich w miastach objętych badaniem	35
3.3. Budżet obywatelski w opinii miejskich aktywistów	40
3.3.1. Ocena współpracy z urzędami	42
3.3.2. Ocena realizacji projektów	44
3.3.3. Ocena postaw społecznych	46
3.3.4. Ocena uwarunkowań prawnych oraz propozycje zmian	48
3.4. Budżet obywatelski w opinii miejskich urzędników	50
3.4.1. Ocena współpracy z aktywistami	51
3.4.2. Ocena realizacji projektów	51
3.4.3. Ocena postaw społecznych	52
3.4.4. Ocena uwarunkowań prawnych oraz propozycje zmian	53
4. Syntetyczne wnioski dotyczące ewolucji budżetu obywatelskiego	55
4.1. Ewolucja budżetu obywatelskiego w opinii urzędników i aktywistów	55
4.2. Ocena funkcjonowania budżetu obywatelskiego w poszczególnych miastach	57
4.3. Kierunki ewolucji budżetu obywatelskiego	58
Zakończenie	60

Załącznik 1. Scenariusz wywiadu pogłębionego z osobami biorącymi udział w pracach nad projektami w ramach miejskiego budżetu obywatelskiego – wersja dla lokalnych liderów/członków NGO/nieformalnych grup społecznych/radnych rad osiedli.	65
Załącznik 2. Scenariusz wywiadu pogłębionego z osobami biorącymi udział w pracach nad projektami w ramach miejskiego budżetu obywatelskiego	67
Załącznik 3. Wypowiedzi osób biorących udział w wywiadzie pogłębionym....	69
Bibliografia	92
Spis rysunków	97
Spis tabel	97
Abstract	98

Wstęp

Zagadnienia związane z budżetem obywatelskim są obecne w polskim samorządzie terytorialnym od około 10 lat, czyli od czasu przyjęcia przez miasto Sopot tego znane go już wcześniej na świecie narzędzia partycypacji społecznej. W trakcie tej dekady budżet obywatelski przeszedł wiele zmian, został dostosowany do specyfiki polskich samorządów, w tym także do trójszczeblowej struktury administracji samorządowej. Jednym z ważniejszych wydarzeń w tym okresie było ustawowe uregulowanie niektórych aspektów związanych z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego, w tym przede wszystkim jego obligatoryjności w przypadku miast na prawach powiatów, wprowadzenia jego minimalnej kwoty oraz ograniczeń czasowych związanych z jego realizacją.

Budżet obywatelski stał się w minionej dekadzie ważnym narzędziem kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym. To dzięki niemu kształtowały się ruchy miejskie, pojawiały się nowe formy partycypacji społecznej, rozwijała się komunikacja między urzędnikami samorządowymi i aktywistami miejskimi. Głównym celem prezentowanej monografii jest identyfikacja problemów związanych z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego w największych polskich miastach oraz przedstawienie, jak budżet obywatelski jest postrzegany przez urzędników oraz aktywistów. Kolejnym celem pracy jest wskazanie, w jaki sposób można poprawić skuteczność budżetu obywatelskiego w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto przede wszystkim takie metody badawcze, jak *desk research*, polegający na krytycznej analizie krajowej i zagranicznej literatury dotyczącej partycypacji społecznej oraz budżetu obywatelskiego, oraz wywiad pogłębiony prowadzony indywidualnie z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w tworzenie budżetu obywatelskiego, czyli z miejskimi aktywistami i z urzędnikami zajmującymi się nim z ramienia urzędu miasta.

W monografii przyjęto hipotezę, że budżet obywatelski jest narzędziem wpływającym na skalę i jakość zaangażowania społecznego oraz stanowi zachętę do pogłębienia kooperacji między urzędnikami samorządowymi i lokalnymi aktywistami. W związku z tym w pracy sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jak budżet obywatelski jest postrzegany przez lokalnych aktywistów oraz urzędników miejskich w największych polskich miastach?
2. Jak na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego wpłynęły zmiany wprowadzone w prawie krajowym?
3. Jakie były problemy związane z realizacją budżetu obywatelskiego w największych polskich miastach?

4. Jak przebiegała współpraca w obszarze realizacji budżetu obywatelskiego między urzędnikami i aktywistami w największych polskich miastach?
5. Jak budżet obywatelski wpływał na zaangażowanie społeczne w największych polskich miastach?
6. W jaki sposób można poprawić skuteczność budżetu obywatelskiego w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych?

Publikacja składa się z czterech rozdziałów, z czego dwa pierwsze mają charakter teoretyczny – wprowadzają do tematyki budżetu obywatelskiego – a dwa kolejne praktyczny. Rozdział pierwszy został poświęcony problematyce kształtowania się i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. W tym rozdziale omówiono także pojęcie partycypacji społecznej i wskazano jej możliwe formy, jak również zaprezentowano problemy prawne związane z partycypacją społeczną. Jako dopełnienie rozdziału przedstawiono genezę ruchów miejskich i identyfikację osób określanych mianem miejskich aktywistów.

W rozdziale drugim przedstawiono natomiast genezę budżetu obywatelskiego zarówno na świecie, jak i w Polsce. Zasygnalizowano także zagadnienia ustawowej regulacji związanej z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego. Przedstawiono zarówno specyfikę miast na prawach powiatu, jak i przyczyny powstania tego typu jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ich funkcjonowania.

Kolejny, trzeci rozdział zawiera informacje dotyczące metodyki badań oraz najważniejsze informacje związane z realizacją budżetu obywatelskiego w największych polskich miastach – Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu i Poznaniu. Najważniejszą częścią tego rozdziału jest prezentacja wyników badań przeprowadzonych wśród urzędników i aktywistów w podziale na konkretne obszary problemowe.

W ostatnim, czwartym rozdziale przedstawiono syntetyczne podsumowanie wyników przeprowadzonych badań oraz ocenę funkcjonowania budżetu obywatelskiego w wytypowanych i omawianych wcześniej miastach. Istotną jego częścią jest wskazanie postulowanych zarówno przez urzędników, jak i aktywistów zmian, które doprowadziłyby do usprawnienia działań związanych z realizacją budżetu i zwiększenia partycypacji społecznej. W rozdziale tym zaprezentowano także subiektywne opinie respondentów, dotyczące wprowadzonych w 2018 roku regulacji ustawowych.

Zagadnienia omówione w publikacji nie wyczerpują problematyki funkcjonowania budżetu obywatelskiego z kilku powodów. Po pierwsze w niniejszej monografii skupiono uwagę wyłącznie na miastach na prawach powiatów i ich specyfice. Po drugie przeprowadzone badania koncentrowały się wyłącznie na ocenie dotychczasowych edycji budżetu obywatelskiego w wybranych miastach, wskazaniu zmian, jakie przyniosły regulacje prawne, oraz na opiniach osób bezpośrednio zaangażowanych w ich tworzenie.

Rozdział 1

Partycypacja społeczna jako istotny element społeczeństwa obywatelskiego

W literaturze naukowej wiele uwagi poświęcano dotychczas zagadnieniom demokracji, społeczeństwa demokratycznego oraz towarzyszącym im zasadom demokratycznym, opartym na współpracy i tworzeniu przestrzeni przyjaznej dla wszystkich, stanowiących podstawę życia społecznego (Rebes, 2022). Termin „demokracja” pochodzi z połączenia dwóch greckich słów: *demos* (lud) i *kratos* (władza, rządy) i wiąże się jego powstanie z Demokrytem, Platonem i Arystotelesem. Znanymi zwolennikami koncepcji demokracji byli J. Locke, D. Hume czy D. Hegel. W badaniach naukowych demokracją zajmowało się również wielu innych autorów, jak np. J. Schumpeter, W. H. Riker, A. Przeworski, R. Posner czy też R. Dahl, który twierdził, że demokracja rozkwita w pluralistycznym społeczeństwie, a także rozwinął proceduralną teorię demokracji, zakładającą 7 warunków, określanych jako proceduralne minimum, które musi spełniać system, aby być uznany za demokratyczny (Robinson, 2006). Według Dahla to właśnie poziom lokalny sprzyja konfrontowaniu interesów w sposób, który pozwala na wypracowanie możliwie najbardziej akceptowalnych rozwiązań (Dzwończyk, 2022). Współcześnie demokrację można zdefiniować zarówno jako system rządów, jak i formę sprawowania władzy, której głównym źródłem jest społeczna wola większości (Tyrała, 2019). Demokracja to także ustrój polityczny, w którym władzę sprawuje społeczeństwo za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Demokracja to forma organizacji życia społecznego, w której potencjalnie wszyscy obywatele mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji (za pomocą takich mechanizmów, jak referenda czy konsultacje społeczne) (Załęcki, 2018).

Według polskiego filozofa Leszka Kořakowskiego można wyróżnić 3 elementy definiujące demokrację (Matyja, 2019), tj.:

- system instytucji, mających zapewnić, że władza i wpływ elit politycznych korespondują z wielkością udzielanego im poparcia;
- niezależność systemu prawnego od władzy wykonawczej;
- egzekwowalne ograniczenia w systemie prawnym, które gwarantują zarówno równość wszystkich obywateli wobec prawa, jak i podstawowe swobody osobiste.

Należy podkreślić, że w systemie demokratycznym, zarówno na poziomie jednostki, grupy społecznej, społeczności lokalnej, jak i całego społeczeństwa, szczególne znaczenie mają fundamentalne zasady i wartości, wpływające na postawy i zachowania społeczne, na funkcjonowanie instytucji publicznych, na działania podmiotów gospodarczych oraz na przejawy różnorodnych form obywatelskiej aktywności, w tym także organizacji pozarządowych. Tymi wartościami i zasadami są przede wszystkim: wolność i odpowiedzialność, suwerenność i partnerstwo, tożsamość narodowa, pomocniczość i partycypacja, solidarność oraz sprawiedliwość społeczna (Sasinowski, 2012).

Jednym z podstawowych zadań państwa demokratycznego jest umożliwienie obywatelom aktywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym realizowanym przez administrację publiczną. W tym kontekście możemy mówić o społeczeństwie obywatelskim, które jest definiowane jako grupowa organizacja społeczeństwa, reprezentująca zbiorowe interesy i służąca wspólnym celom, przy czym uczestnictwo w niej ma charakter dobrowolny (Świerczyński, 2021). Społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym „suwerenem jest naród sprawujący władzę przez swoich przedstawicieli, władza działa na podstawie stanowionego prawa, istnieje prawny system ochrony praw i wolności obywateli, funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw oraz jest zagwarantowane uczestnictwo obywateli w życiu społecznym” (Szaja, Sadowska i Włodarek, 2019, s. 28).

Podstawą społeczeństwa obywatelskiego są świadomi i aktywni obywatele, którzy tworzą aktywne wspólnoty, urzeczywistniając podstawowe zasady i wartości demokratycznego ładu społecznego. Według socjologów społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się tym, że osiąga wysoki poziom organizacji społecznej; cechuje go samoczynny, napędzający się wzrost ekonomiczny i kulturalny (gospodarka rynkowa); kieruje się pozytywnym stosunkiem do innych ludzi i innych społeczeństw; jest tolerancyjne i otwarte na racjonalne argumenty, inne kultury i postawy odmienne światopoglądowo. W takim społeczeństwie formą organizacji jest samorząd lokalny, liczne stowarzyszenia pozarządowe, a w życiu politycznym współzawodniczące ze sobą partie i grupy interesu – lobby (Sasinowski, 2012). Idea społeczeństwa obywatelskiego jest oparta na aktywności, samoorganizacji i wyznaczaniu sobie różnych celów, a następnie podejmowaniu wysiłków w celu ich realizacji (Ostaszewski, 2013). W społeczeństwie obywatelskim często występują organizacje pozarządowe, grupy lokalne, organizacje kobiece, wyznaniowe, stowarzyszenia zawodowe, związki zawodowe, organizacje samopomocowe, ruchy społeczne, stowarzyszenia przedsiębiorców, związki oraz grupy poparcia (Jasnosz, 2020).

„Koncepcja samorządu terytorialnego w ujęciu społeczeństwa obywatelskiego nawiązuje do antycznych i oświeceniowych idei stawiających znak równości pomiędzy greckim polis oraz gminą i państwem okresu oświeceniowego. Idea społeczeństwa obywatelskiego pojawiła się około 28 wieków temu, stając się synonimem wspólnoty politycznej wszystkich wolnych obywateli (mężczyzn), którzy rządzą się sami, nie tworząc oderwanych od społeczeństwa struktur państwowych” (Barański, 2016, s. 40).

Współcześnie, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, które z sukcesami zmieniły system władzy z komunistycznego na demokratyczny, jedną z podstawowych kwestii jest właśnie kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego (Kościański i Misztal, 2019).

W Polsce samorząd terytorialny przywrócono w 1990 roku, a 1 stycznia 1999 roku wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny i trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy oraz wojewódzki – nastąpiła tzw. decentralizacja. W Polsce, podobnie zresztą jak w innych krajach europejskich, tylko część zadań lokalnych i regionalnych jest realizowana przez agendy administracji rządowej, które bezpośrednio (hierarchicznie) podlegają Radzie Ministrów, premierowi bądź poszczególnym ministrom. Zasadnicza część zadań administracyjnych, niemająca znaczenia ogólnokrajowego, jest realizowana przez samorząd terytorialny. Czynią to organy samorządowe, które są podporządkowane odpowiedniej wspólnotcie lokalnej (gminnej, powiatowej) bądź regionalnej (wojewódzkiej) i które reprezentują jej interesy.

„Samorząd to określony prawem zakres władzy do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami, dotyczący regulacji wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, subsydiarny w stosunku do władzy państwowej. Podstawowym celem społeczności terytorialnych jest realizacja dobra wspólnego. Jest nim zespół potrzeb materialnych i wartości moralno-ideowych, które umożliwiają integralny rozwój ludzkiej osoby, a równocześnie kształtują wspólnotę”. (Wójcik, 2016, s. 155).

Można zatem stwierdzić, że głównym celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. To właśnie „u podstaw samorządu terytorialnego leży idea aktywizacji społeczności lokalnych, która umożliwia jak największej liczbie obywateli udział w zarządzaniu sprawami lokalnymi, z drugiej zaś odciąża władze rządowe od zajmowania się sprawami drobnymi” (Sobczak, 2006, s. 23). Dzięki decentralizacji władzy na rzecz samorządności ludzie mogą stać się bardziej aktywni i odpowiedzialni za swoje sprawy. Chodzi tu zarówno o decentralizację demokratyczną (przekazanie władztwa od rządu centralnego do jednostek samorządów terytorialnych), jak i fiskalną, polegającą na przekazaniu środków finansowych JST (Goryszewski i Kotowska, 2014).

Zagadnienie decentralizacji finansów jest niezwykle ważne, szczególnie w kontekście realizowania różnych inicjatyw przez społeczność lokalną. Bez umożliwienia swobodnego kształtowania dochodów własnych i wydatków samorządów finansowanie partycypacji byłoby w zasadzie niemożliwe. Można zatem uznać, że proces zwiększania samodzielności finansowej samorządów rozpoczęty w 1990 roku był jednym z kamieni milowych rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

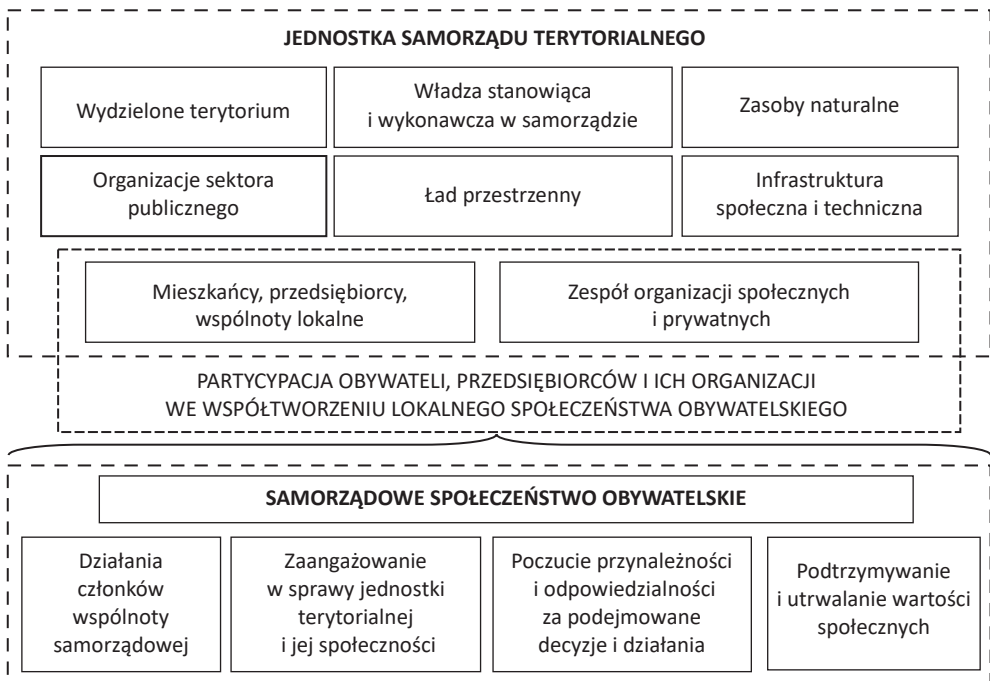
W literaturze porusza się często kwestię europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako przejaw oddolnej aktywności niezależnych obywateli, którzy działają na rzecz optymalnego uformowania życia społecznego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej (Świerczyński, 2021). W Polsce w ostatnich latach można zaobserwować rozkwit społecznej aktywności w ramach szeroko pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego, która przyjmuje rozmaite formy – od inicjatyw

nieformalnych, poprzez mniej czy bardziej zinstytucjonalizowane ruchy społeczne, aż po aktywność zinstytucjonalizowaną w ramach organizacji pozarządowych (Boguszewski, 2018).

„Współcześnie za społeczeństwo obywatelskie uznaje się takie, w którym:

- suwerenem jest naród sprawujący władzę przez swoich przedstawicieli,
- władza działa na podstawie stanowionego prawa, istnieje prawny system ochrony praw wolności obywateli,
- funkcjonują instytucje gwarantujące przestrzeganie praw,
- jest zagwarantowane uczestnictwo obywateli w życiu społecznym” (Sasinowski, 2012, s. 14).

Specyfika społeczeństwa obywatelskiego w całościowych europejskich rozwiązaniach nie tylko dostatecznie dobrze gwarantuje wolność jednostki, ale również zakłada aktywność obywateli w interesie ogółu. Społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się tym, że „poza dobrem indywidualnym istnieje dobro wspólne, poza jednostką istnieją grupy społeczne, a poza działaniem prywatnym – działanie wspólne oparte na solidarności” (Kociubiński, 2017. s. 20). To owe uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, publicznym jest nazywane mianem partycypacji społecznej (lub publicznej, obywatelskiej – ang. *public participation*).



Rysunek 1.1. Społeczeństwo obywatelskie na poziomie samorządowym

Źródło: (Szaja, Sadowska i Włodarek, 2019).

Można mówić o różnych poziomach społeczeństw: międzynarodowym, narodowym, regionalnym, lokalnym i w analogiczny sposób można przyporządkować im również koncepty, takie jak: globalne, narodowe, regionalne i lokalne społeczeństwo obywatelskie (Opióła, 2018, s. 32). W Unii Europejskiej mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego stanowią podstawę realizacji polityki, w tym polityki handlowej (Drieghe, Orbie, Potjomkina i Shahin, 2022). Biorąc pod uwagę omawiany temat, najważniejsze jest oczywiście funkcjonowanie tego społeczeństwa na poziomie samorządowym (rys. 1.1).

Samorząd terytorialny, a szczególnie jego gminny poziom, jest charakterystyczną organizacją społeczności lokalnej, w której mieszkańcy z definicji prawa składają się na wspólnotę obywatelską, która to może samodzielnie decydować o wielu sprawach jej dotyczących oraz z powodu zajmowanego terytorium ma prawo do kształtowania kierunków rozwoju swojej lokalnej przestrzeni (Kociubiński, 2017). Poziom samorządu jest istotny przede wszystkim ze względu na możliwości, jakie stwarza mieszkańcom w zakresie wdrażania się w rolę świadomych obywateli za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej. Należą do nich konsultacje społeczne, zebrania wiejskie i osiedlowe, inicjatywy mieszkańców i coraz bardziej popularny budżet obywatelski (Dzwończyk, 2022).

1.1

Pojęcie partycypacji

Partycypacja to jeden z fundamentalnych elementów obywatelskości. (Magnette, 2003). Słowo partycypacja (łac. *participo* – uczestniczyć) oznacza udział w jakimś przedsięwzięciu lub grupie, jednak można je rozumieć szerzej jako współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji, współdecydowanie lub aktywny udział w kształtowaniu otaczającej rzeczywistości (Szaja, Sadowska i Włodarek, 2019).

Termin „partycypacja” definiowany jest także jako ponoszenie wspólnie z kimś kosztów jakiegoś przedsięwzięcia lub posiadanie udziału w zyskach. Ponadto może on oznaczać udział w jakiejś aktywności lub wydarzeniu. Według K. Ostaszewskiego (2013) partycypacja to „prawo i możliwość uczestniczenia w gospodarce i procesach sprawowania władzy”. Według D. Kijowskiego (2010) partycypacja obywatelska polega na uczestnictwie mieszkańców danej jednostki (gminy, powiatu, miasta itp.) w diagnozowaniu problemów i potrzeb, a następnie w ich rozwiązywaniu.

Istnieją różne rodzaje partycypacji. Do jej głównych rodzajów zalicza się: partycypację pośrednią, partycypację bezpośrednią oraz partycypację finansową (Rudolf i Skorupińska, 2012). Według innej klasyfikacji można wyróżnić partycypację horyzontalną (wspólnotową, *civil*), która dotyczy współpracy różnych grup społecznych (np. lokalne grupy obywatelskie, organizacje pozarządowe, wolontariat) na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. Drugim rodzajem jest partycypacja wertykalna (pu-

bliczna, obywatelska, *civic*), która odnosi się do relacji między władzą a obywatelami i polega na angażowaniu jednostek w działania, których inicjatorami są instytucje władzy publicznej oraz organizacje sektora publicznego. W ramach partycypacji wertykalnej można wskazać:

- aktywność publiczną, tj. działania inicjowane przez obywateli w celu wpłynięcia na decyzje wyborców bądź przedstawicieli władzy (np. lobbowanie, protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukacja publiczna, rzecznictwo, petycje, skargi, happeningi, blokady);
- angażowanie obywateli, tj. zabiegi inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne (np. konsultacje społeczne, sondaże, badania opinii publicznej, referendum).

Innym rodzajem partycypacji może być partycypacja wyborcza, polegająca na nominowaniu kandydatów i wyborze reprezentantów władzy (np. wybory). Można także wyodrębnić partycypację obowiązkową, czyli obowiązkową aktywność obywateli wynikającą z przepisów prawa (np. płacenie podatków) (Olejniczak, 2015). W literaturze wyróżnia się pojęcie partycypacji publicznej oraz partycypacji społecznej (Lancee i Van De Werfhorst, 2012). Partycypacja publiczna dotyczy zaangażowania się jednostki w różne struktury i instytucje demokratyczne. Obejmuje następujące cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnotowym (Sadowska, 2015):

- aktywność publiczną – działania inicjowane i kontrolowane przez obywateli w celu wywołania wpływu na decyzje podejmowane przez władze, np. lobbowanie, protest czy rzecznictwo;
- angażowanie obywateli – działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne mające na celu uzyskanie przychylności obywateli, np. konsultacje społeczne;
- partycypację wyborczą – działania podejmowane w ramach uczestnictwa w wyborach, tj. nominacji kandydatów, wyboru reprezentantów, a także referenda wymagane prawem;
- partycypację obowiązkową (obligatoryjną) – działania podejmowane przez obywateli, które zgodnie z prawem są przymusowe i służą wsparciu władz publicznych w wykonywaniu przez nich ich zadań, np. płacenie podatków. (Ostaszewski, 2013, s. 22).

Partycypacja publiczna może przejawiać się np. przez uczestnictwo w wyborach lub konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej, a także przez zgłaszanie organom władzy potrzeb i oczekiwań lokalnej społeczności (Ostaszewski, 2013, s. 19). Z kolei partycypacja społeczna jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego i jest definiowana w literaturze przedmiotu jako aktywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Partycypacja społeczna to aktywność jednostki lub grupy osób w różnych obszarach przestrzeni społecznej. Jest to proces, w ramach którego społeczeństwo ma wpływ na decyzje władz publicznych, szczególnie na kwestie dotyczące spraw lokalnych. Partycypacja społeczna jest sposobem na zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy i pozwala minimalizować negatywne społeczne

skutki centralizacji, polega na współdecydowaniu, dzieleniu się wiedzą, współpracy obywateli w życiu publicznym (Hajduk, 2021). Partycypacja społeczna może być także sposobem na rozwiązywanie kwestii spornych, ponieważ daje możliwość wysłuchania opinii wszystkich zainteresowanych osób, łagodzi lokalne konflikty i przyczynia się do budowania kompromisu na płaszczyźnie władza–obywatel. O partycypacji możemy mówić wówczas, gdy lokalna społeczność sama się organizuje i ponosi odpowiedzialność za sposób zarządzania i rozwiązywania zaistniałych problemów. Przede wszystkim dotyczy ona działań polegających na przyjmowaniu odpowiedzialności przez identyfikację problemów lub spraw do rozwiązania, a następnie zaplanowaniu i efektywnym zrealizowaniu tych działań (Szaja, Sadowska i Włodarek, 2019). Do głównych determinantów poziomu partycypacji należą: przeszłość historyczna społeczności, charakterystyka powiązań społecznych, tradycje kulturowe, konflikty, władza, przywództwo, jasna i akceptowalna wizja rozwoju (Ćwiklicki i Frączek, 2019).

Partycypacja jest nie tylko formą uczestnictwa obywatelskiego (istotą demokracji), ale przede wszystkim przyczynia się do rozwoju i poprawy funkcjonowania lokalnego środowiska, najczęściej miejsca zamieszkania (Boryczka, 2016). Jest więc strategią, za pośrednictwem której zwykli obywatele (niemający władzy) dołączają do decydentów i mają wpływ zarówno na ustalenie celów i działań, jak i na podział środków publicznych czy zarządzanie programami (Sadowska, 2015).

W zależności od skali zaangażowania jednostki wyróżniamy partycypację indywidualną, społeczną (horyzontalną) i publiczną (wertikalną, obywatelską) (Hajduk, 2021). Według M. Kalisiak-Mędelskiej (2015) można wskazać następujące wymiary partycypacji społecznej:

- ogólny – rozumiany jako dążenie do bardziej świadomego i odpowiedzialnego podejmowania decyzji publicznych przy współuczestnictwie obywateli;
- szeroki – w ramach którego obywatele uczestniczą w procesie stanowienia prawa, identyfikacji, a następnie rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji publicznych oraz rozstrzygnięcia rozwiązywania konfliktów;
- indywidualny – polegający na działaniach, które są podejmowane przez jednostkę i wyrażające jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć;
- publiczny (obywatelski, wertykalny) – rozumiany jako zaangażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa;
- kolektywistyczny (zbiorowy) – rozumiany jako prawo każdego, kto zostanie dotknięty skutkami decyzji władz publicznych, do równego dostępu do procesu decyzyjnego;
- indywidualistyczny – rozumiany jako zdolność obywateli/jednostek do uczestnictwa i podejmowania decyzji;
- holistyczny – polegający na udziale obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w kategoriach dobra wspólnego;
- partykularny – polegający na udziale obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w kategoriach interesów jednostkowych;

- makro – polegający na uczestnictwie obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie władz publicznych, kreujących poszczególne polityki publiczne i podejmujących decyzje odnoszące się do dobra wspólnego,
- mezo – polegający na uczestnictwie obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie funkcjonowania instytucji publicznych i wdrażania polityk publicznych.

W ramach partycypacji społecznej można wyróżnić następujące podmioty:

- mieszkańców oraz ich organizacje (obejmuje zarówno partycypację pojedynczych obywateli, jak i obecność w polityce lokalnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego),
- wpływowych aktorów życia społecznego (np. przedsiębiorców i ich organizacje) (Szaja, Sadowska i Włodarek, 2019).

Partycypację społeczną warto rozpatrywać w kontekście ekonomii behawioralnej. Dzięki połączeniu czynników ekonomicznych, warunkujących skłonność do partycypacji, z czynnikami natury psychologicznej i społecznej jest możliwe lepsze zrozumienie motywacji, jaką kierują się jednostki, podejmując współpracę w ramach większych, formalnych lub nieformalnych grup. Szerzej zagadnieniem tym zajęli się B. Filipiak i M. Dylewski (2018), którzy przedstawili aspekty zarówno teoretyczne, jak i praktyczne wykorzystania ekonomii behawioralnej na przykładzie miasta Szczecin i gminy Police.

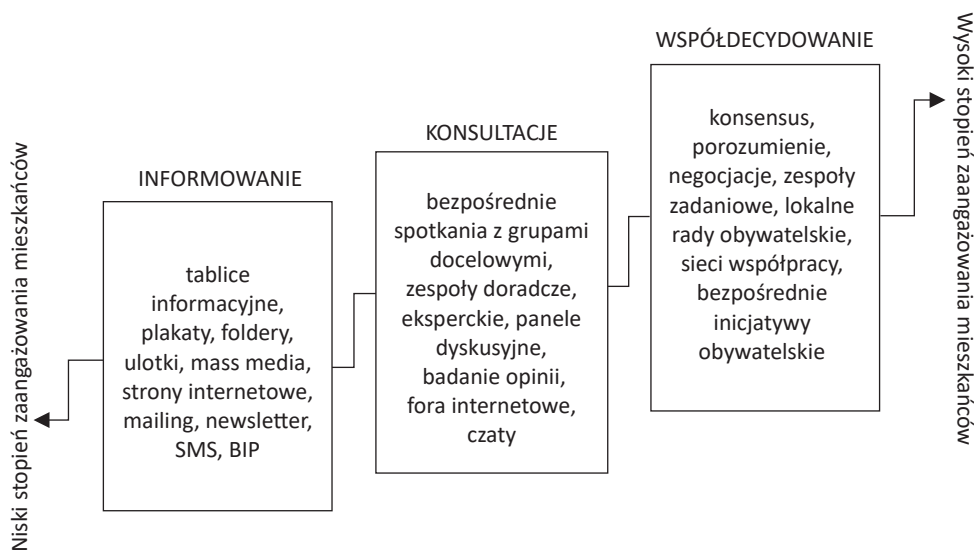
1.2

Formy partycypacji

Warto zwrócić uwagę, że zarówno forma, jak i stopień zaangażowania obywateli w procesie partycypacji społecznej mogą być różne – od niskiego, polegającego właściwie na informowaniu obywateli, aż do wysokiego, przejawiającego się współdecydowaniem. „Podstawową klasyfikacją partycypacji jest jej podział na: bierną oraz czynną. Partycypacja bierna dotyczy prawa do informacji, prawa do składania skarg i zażaleń, opinii oraz prawa do doradzania. Partycypacja czynna polega na prawie jednostek do wyrażania sprzeciwu lub zgody, gwarancji do wspólnego rozstrzygnięcia lub do wyłącznego rozstrzygnięcia w określonych sprawach publicznych” (Wójcicki, 2013, s. 172).

W literaturze spotyka się różne propozycje podziału form partycypacji mieszkańców (rys. 1.2), np. działania, które polegają na:

- zaprezentowaniu punktu widzenia społeczności lokalnej organowi, który ma podjąć decyzję,
- konsultacji, odwołującej się do obowiązku zasięgnięcia przez organ władzy opinii społeczności lokalnej i ustosunkowanie się do niej,
- bezpośrednim współuczestniczeniu społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym.



Rysunek 1.2. Podstawowe formy zaangażowania obywateli w procesie partycypacji społecznej

Źródło: (Kalisiak-Mędelaska, 2015, s. 147).

Można wyróżnić także pasywne formy partycypacji lokalnej, do których zalicza się głosowanie i bycie poinformowanym o sprawach lokalnych oraz zainteresowanie sprawami lokalnymi (Pietraszko-Furmanek, 2012). Partycypacja w procesach podejmowania decyzji składa się z 3 elementów, tj.: wymiany informacji – informowanie; interakcje – konsultowanie; wywieranie wpływu – współdecydowanie (Wójcicki, 2013).

Sherry R. Arnstein (2012) przedstawiła tzw. drabinę partycypacyjną, z krytyczną oceną, która dość krytycznie ocenia działań decydentów w zakresie włączania obywateli do procesów decyzyjnych (tab. 1.1):

Tabela 1.1. Drabina partycypacyjna autorstwa S.R. Arnstein

Narzędzia partycypacji	Aktywność decydentów
Kontrola obywatelska	Uspołecznianie władzy
Delegowanie	
Partnerstwo	
Ugłaskiwanie	Działania pozorne
Konsultacje	
Informowanie	
Terapia	Brak uczestnictwa
Manipulacja	

Źródło: (Brzeziński, 2017, s. 143).

Warto wskazać na pewne podstawowe narzędzia, które są wykorzystywane w ramach partycypacji społecznej. W przypadku wymiany informacji mogą to być dyżury przedstawicieli władz publicznych, spotkania z przedstawicielami poszczególnych grup interesu, działania jednostek pomocniczych, fora mieszkańców, portale społecznościowe, tradycyjne kanały przekazu informacji, takie jak tablice informacyjne, BIP, strony internetowe, konferencje prasowe i wywiady. W kontekście aktywnych konsultacji można skorzystać z następujących narzędzi: debat publicznych, bezpośrednich spotkań z władzami publicznymi, przedstawicielami poszczególnych grup interesu, sondaży opinii publicznej, badań ankietowych oraz konsultacji online. Z kolei do partycypacji społecznej w formie współdecydowania przydatnymi narzędziami są wybory, referendum, działalność jednostek pomocniczych, grupy robocze, lokalne grupy obywatelskie, negocjacje, porozumienia oraz budżet obywatelski (Kaliński-Mędelska, 2015).

Jednym z wymienionych już narzędzi partycypacji jest referendum, stosowane przy podejmowaniu decyzji w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej. Poprzez referendum mieszkańcy mogą mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze, a dotyczące ich lokalnych problemów i zagadnień. O referendum mówi się także, że jest to często próba sił dwóch zantagonizowanych obozów. Warto zaznaczyć, że ważność wyniku referendum zależy od frekwencji (Pietraszko-Furmanek, 2012, s. 77).

Innym narzędziem partycypacji są konsultacje społeczne, które mogą dotyczyć wszystkich mieszkańców gminy lub tylko pewnej grupy mieszkańców wyodrębnionej ze względu na określone kryterium. Konsultacje mogą dotyczyć różnych spraw i mogą się odbywać w formie zapytania mieszkańców o pomysły odnośnie do rozwiązania dręczącego ich problemu. Celem konsultacji społecznych może być sprawdzenie stosunku mieszkańców do proponowanego przez władze rozwiązania/działania. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z przepisami prawa władze lokalne mają obowiązek przeprowadzenia z mieszkańcami konsultacji dotyczących niektórych aktów prawa miejscowego (np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Zatem konsultacje mogą mieć charakter obowiązkowy lub być przeprowadzane fakultatywnie przez władze w sprawach, które uważają za ważne, w celu podjęcia decyzji przy udziale społeczności lokalnej (Pietraszko-Furmanek, 2012). Wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego zwiększa się także różnorodność form partycypacji społecznej o np. takie formy, jak: spotkania miejskie, panele obywatelskie, planowanie partycypacyjne, sondaże deliberatywne czy sądy obywatelskie (Rytel-Warzocho, 2013).

Stosunkowo nową formą partycypacji społecznej, która rozwinęła się na poziomie lokalnym, jest budżet obywatelski, który po raz pierwszy został wprowadzony w 1989 roku w brazylijskim mieście Porto Alegre (Rytel-Warzocho, 2013). Od 2012 roku w polskich miastach społeczności lokalne mogą zgłaszać projekty, które mogłyby być realizowane właśnie w ramach budżetu partycypacyjnego (Błaszak, 2019).

W literaturze przedmiotu wskazuje się także na pewne kluczowe elementy, które sprzyjają partycypacji budżetowej. Są to: rządowe środowisko (struktura i forma rządu, kultura polityczna, wymogi prawne, wielkość i różnorodność populacji); projekt procesu dotyczącego budżetu obywatelskiego (wycucie czasu, rodzaj alokacji budżetu, metoda selekcji uczestników i ich reprezentatywność) oraz mechanizmy wykorzystywane do wywoływania partycypacji (spotkania publiczne, grupy badawcze, symulacje, komisje doradcze, ankiety). Kolejny element dotyczy celów i rezultatów wynikających z partycypacji w podejmowaniu decyzji budżetowych i tu można wyróżnić edukację uczestników na temat budżetu, zdobycie wsparcia dla propozycji budżetowych, zmianę alokacji zasobów, zwiększenie zaufania i stworzenie poczucia wspólnoty (Ebdon i Franklin, 2006). Należy podkreślić, że w teorii i praktyce życia publicznego w krajach UE powstają modele zarządzania publicznego odnoszące się do idei państwa uczestniczącego, administracji obywatelskiej, otwartego rządu itp. Modele te odwołują się do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, prowadzenia dyskusji z obywatelami i aktywnego udziału reprezentujących ich organizacji w procesie decyzyjnym (Wójcicki, 2013). Należy jednak uwzględnić, że poziom partycypacji społecznej w poszczególnych krajach UE jest różny. Istniejąca literatura przedmiotu sugeruje, że czynniki społeczno-demograficzne, takie jak płeć, wiek, wykształcenie i klasa społeczna mają wpływ na partycypację polityczną jednostek. Ciekawe badanie na ten temat przeprowadziła M. Kitanova (2020), a także E. Enchikova, T. Neves, S. Mejias, V. Kalmus, E. Cicognani i P. D. Ferreira (2019), którzy wykazali zróżnicowanie zaangażowania nie tylko ze względu na płeć i wiek, ale także ze względu na kraj zamieszkania i wielkość dochodów

1.3

Uwarunkowania prawne partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna dąży do zbudowania społeczeństwa obywatelskiego, które charakteryzuje się dużą aktywnością i stopniem zaangażowania, a także zdolnościami do samoorganizacji, definiowania i osiągania wyznaczonych celów. Z założenia społeczeństwo obywatelskie może funkcjonować niezależnie od instytucji państwowych, jednak współpraca z nimi pozwala osiągnąć największe korzyści. Analogicznie jest w przypadku samorządów, które to mogą funkcjonować samodzielnie, ale w partnerstwie z mieszkańcami lepiej uwzględnią potrzeby swojego regionu (Sadowska, Szaja i Włodarek, 2019).

Jeżeli chodzi o uwarunkowania prawne partycypacji społecznej w Polsce, to podstawą jest zarówno prawo krajowe, jak i unijne. W kontekście prawa unijnego podstawowymi dokumentami są: komunikat Komisji z dnia 11 grudnia 2002 roku „W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu – Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami” (COM(2002)0704) oraz Perspektywy rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 roku w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI)) (2010/C 46 E/03). Oba te dokumenty określają minimalne standardy prowadzenia konsultacji oraz rozwój dialogu obywatelskiego na wszystkich poziomach. W przypadku prawa krajowego podstawą jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, która zapewnia obywatelom prawo dotyczące ich udziału w decyzjach publicznych (Szaja, Sadowska, Włodarek, 2019), tj.:

- wolność tworzenia oraz działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12);
- wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54);
- wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57);
- wolność zrzeszania się (art. 58);
- prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61);
- prawo do składania wniosków, skarg i petycji (art. 63);
- prawo do inicjatywy ustawodawczej (art. 118);
- prawo do referendum ogólnokrajowego (art. 125) i samorządowego (art. 170).

Ponadto można wymienić przepisy prawa krajowego dotyczące jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim), zgodnie z którymi jest możliwe przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami. Warto też dodać, że także inne regulacje prawne tworzą otoczenie normatywne będące podstawą do przeprowadzania konsultacji społecznych, dyskusji publicznych oraz włączania społeczeństwa w podejmowanie decyzji. Zalicza się do nich (Szaja, Sadowska i Włodarek, 2019):

- Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.);
- Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Partycypacja społeczna jest zjawiskiem pożądanym w gospodarce, ponieważ z jednej strony zapewnia właściwą identyfikację problemów czy potrzeb społecznych, a z drugiej daje możliwości znalezienia sposobów ich rozwiązania. Ponadto partycypacja wzmacnia ducha obywatelskiego zaangażowania, rozwija postawy obywatelskie, chroni ludzką wolność, a także legitymizuje decyzje władz (Ostaszewski, 2013, s. 25).

Biorąc pod uwagę zarządzanie rozwojem lokalnym, partycypację społeczną traktuje się jako instrument, którym posługują się władze samorządowe, aby włączyć mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Zadaniem partycypacji społecznej jest zwiększenie skuteczności działania władz lokalnych przez lepsze poznanie przez nie potrzeb lokalnej społeczności, jak również wzmocnienie pozycji władz lokalnych. Stosowanie partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy powinno być zatem jednym z podstawowych elementów polityki samorządu lokalnego i powinno przyczyniać się do: „doskonalenia systemu informowania mieszkańców o problemach społeczno-gospodarczych gminy, w tym o nowych projektach i założeniach dotyczących przekształceń terytorialnych i ustrojowych; wzmocnieniu i poszerzeniu systemu udziału mieszkańców w konsultowaniu i opiniowaniu decyzji odnoszących się do problematyki rozwoju lokalnego, oraz ułatwieniu mieszkańcom podejmowania inicjatywy w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej” (Pietraszko-Furmanek, 2012, s. 18).

Z partycypacji społecznej wynika wiele korzyści. Po pierwsze dzięki np. konsultacjom władze mają możliwość stworzenia propozycji rozwiązań problemów występujących w społeczności lokalnej, uwzględniających interesy i stanowiska różnych grup, a po drugie zaangażowanie mieszkańców prowadzi do wzrostu skuteczności przedsięwzięć. Mieszkańcy mający poczucie wpływu na ważne decyzje dotyczące społeczności lokalnej chętniej uczestniczą w ich realizacji. Poza tym dzięki partycypacji społecznej jest tworzony przejrzysty system decyzyjny, co przyczynia się do pozytywnych relacji między mieszkańcami a władzami i tym samym przyczynia się budowania zaufania społecznego (Pietraszko-Furmanek, 2012).

Oprócz wielu korzyści, jakie niesie ze sobą partycypacja, w literaturze przedmiotu są dostępne wyniki badań dotyczące problemów z nią związanych. Przykładem może być chociażby „protestacyjna partycypacja, która stała się trwałym składnikiem systemów demokratycznych, będąc świadectwem kryzysu konwencjonalnego uczestnictwa, ideowo-politycznej polaryzacji części społeczeństwa, ale także oddolnej presji wymuszenia autentycznego udziału obywateli w życiu politycznym” (Jasiecki, 2015, s. 107). Także inne problemy związane z partycypacją stały się przedmiotem rozważań np. L. Sobkowiaka (2012) czy też K. Jasieckiego (2015).

Oprócz terminu partycypacja (uczestnictwo) w literaturze występuje także pojęcie *collaborative planning* (wspólne planowanie, planowanie współuczestniczące, kolektywne), w ramach którego zakłada się wspólne planowanie scenariuszy dla wielu interesariuszy oraz rozwiązywanie różnych sporów między stronami (Kotus, 2018).

Warto tu także wyjaśnić pojęcie aktywizmu miejskiego, które jest rozumiane jako działalność na rzecz wspólnot lokalnych, a w szczególności miast (Kubicki, 2018). Ruchy miejskie należą do jednych z kluczowych „aktorów” w przestrzeni europejskich miast, istotnie oddziałujących na ich charakter i polityki miejskie. Jednak wielu badaczy podkreśla, że w Polsce początek formowania się ruchów miejskich przypadł na lata 2007–2008 i było to zdecydowanie później niż w innych miastach europejskich. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że kwestie miejskie nie odgrywały wówczas tak istotnej roli jak obecnie, a także że świadomość mieszkańców miasta i zainteresowanie problematyką miejską było w Polsce niewielkie. Niemniej jednak w ostatnim dziesięcioleciu możemy obserwować wzmożoną aktywność ruchów, z których wywodzili się miejscy aktywiści. Ponadto powstawały coraz częstsze i intensywne różne konflikty, powodujące że mieszkańcy miast organizowali się m.in. w celu przeciwdziałania niszczeniu ładu przestrzennego, zasobów przyrodniczych i tożsamości lokalnej (Kubicki, 2020, s. 11). Zauważalnym bodźcem do kształtowania się przekonań i postaw aktywistów w polskich miastach były i są nadal poglądy, zgodnie z którymi mieszkańcy powinni walczyć o swoje prawa (Leszkowicz-Baczyński i Marcinów, 2019, s. 18). Ruchy miejskie koncentrują się najczęściej na zadaniach o charakterze społecznym i kulturowym. Istotą aktywności miejskiej jest obywatelski, oddolny charakter inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców. Najczęściej ma ona charakter responsywny, stanowiąc odpowiedź części społeczności miejskiej na możliwości partycypacyjne tworzone w ramach nowych tendencji rozwoju miast, o czym świadczy m.in. popularność budżetu obywatelskiego (Leszkowicz-Baczyński i Marcinów, 2019, s. 14).

Za faktyczny początek ruchów miejskich na poziomie krajowym uznaje się I Kongres Ruchów Miejskich, który odbył się w Poznaniu w czerwcu 2011 roku. Uczestniczyło w nim ponad 100 osób, reprezentujących 47 organizacji z 17 miast. Obecnie można mówić o ruchach miejskich jako nieodłącznym elemencie polskiej demokracji na szczeblu lokalnym (Kubicki, 2020). Warto też podkreślić, że ruchy społeczne należy traktować jako nieustanny proces. Najczęściej początkowo powstają luźne grupy poza oficjalnymi strukturami, aby z czasem stać się immanentną częścią systemu (Kubicki, 2020).

Rozdział 2

Budżet obywatelski – pojęcie i zastosowania

2.1

Budżet obywatelski na świecie i w Polsce

W literaturze światowej sporo uwagi poświęcono dyskusji na temat demokracji i budżetu obywatelskiego. Badania na ten temat opisali m.in. C. Pateman (2012) i Y. Cabannes (2004).

Demokratyczny system polityczny wymaga aktywnej roli obywateli w procesie kształtowania i określania polityk publicznych, w tym budżetowych. Zgodnie z rekomendacją S. P. Huntingtona rolą społeczeństwa w procesie politycznym jest minimalizowanie interesów elit politycznych i biurokratycznych (Huntington, 1996). Z kolei J. Lock uważał, że problemy w społeczeństwie można rozwiązać właśnie przez społeczną partycypację (Salgado i Parthenay, 2013). W literaturze przedmiotu mówi się o demokracji uczestniczącej jako procesie zbiorowego podejmowania decyzji, który łączy elementy zarówno demokracji bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej – obywatele mają prawo decydować o propozycjach politycznych, a politycy odgrywają rolę w jej wdrażaniu (Aragonès i Sánchez-Pagés, 2009). Zaangażowanie partnerów mających odpowiednią wiedzę i umiejętności umożliwia decydentom odpowiadać na potrzeby ludzi. Żeby zidentyfikować te potrzeby, można by zaprosić odpowiednich partnerów, aby dostarczyli taką wiedzę decydentom i menedżerom programów. Może to zwiększyć trafność wybranych rozwiązań zgodnie z postrzeganymi potrzebami społecznymi (Potluka, 2020). Ponadto uczestnictwo obywateli może wnieść cenne spostrzeżenia, chociażby w zakresie ryzyka realizacji projektów, którego osoby oceniające ryzyko prawdopodobnie mogłyby nigdy nie wziąć pod uwagę (Miller i Evers, 2002)

W ostatnich latach coraz bardziej popularną formą partycypacji społecznej oraz zachęcania mieszkańców do zaangażowania się w działania na rzecz swojego najbliższego otoczenia staje się budżet obywatelski, zwany także budżetem partycypacyjnym. Jest to instrument, który umożliwia mieszkańcom danej jednostki (miejscowości czy dzielnicy) aktywnie uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji dotyczącej sposobów dystrybuowania środków finansowych na poziomie lokalnym

(Ostaszewski, 2013). Budżet obywatelski jest definiowany jako proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy decydują o przeznaczaniu określonej puli środków z budżetu ogólnego danej jednostki na konkretny cel (Leśniewska-Napierała, 2019). Celem budżetu obywatelskiego jest bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców zarówno w proces podejmowania decyzji dotyczących wyboru zakresu zadań publicznych, w ramach wyznaczonej puli środków budżetowych, jak i przejęcia części odpowiedzialności (Wojciechowski, 2016). Warto podkreślić, że udział obywateli może przybierać różne formy. Może być bezpośredni (ma to miejsce wówczas, gdy poinformowani wcześniej obywatele spotykają się, omawiają priorytety i przesyłają swoje wnioski decydom) lub też pośredni (gdy obywatele wybierają członków parlamentu, którzy spotykają się, aby dyskutować na temat priorytetów w budżecie) (Bräutigam, 2004).

W literaturze przedmiotu wielu autorów podkreślało, że uczestnictwo w procesie budżetowania pełni funkcję skłaniającą podwładnych do zaakceptowania i zaangażowania się w realizację swoich celów budżetowych (Argyris, 1952; Becker i Green, 1962; Hofstede, 1968; Kenis, 1979; Merchant, 1981; Searfoss i Monczka, 1973, za: Chong i Chong, 2002). Ponadto stwierdzono, że partycypacja w budżecie pełni również funkcję informacyjną, dzięki której podwładni mogą gromadzić, wymieniać i rozpowszechniać informacje związane z wykonywaną pracą, aby ułatwić proces podejmowania decyzji i przekazywać swoje prywatne informacje decydom (Campbell i Gingrich, 1986; Earley i Kanfer, 1985; Kren, 1992; Murray, 1990; Magner i in., 1996; Nouri i Parker, 1998; Shields i Young, 1993, za: Chong i Chong, 2002).

Budżet obywatelski po raz pierwszy na świecie został wprowadzony w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 roku (Sanches, 2021), a głównymi przesłankami jego wprowadzenia były: chęć odzyskania zaufania mieszkańców, chęć poprawy warunków życia mieszkańców oraz wyrównywanie nierówności społecznych (Abuhasirah i Shahrour, 2021; Ostrowska, 2020, Marquetti, Schonerwald da Silva i Campbell, 2012, za: Su, 2017). Ta jednostka samorządowa sprzeciwiała się polityce rządu i była uważana za główny ośrodek kontestacji, będąc jednocześnie zapleczem władzy dla klasy robotniczej. Pierwsze budżetowanie partycypacyjne oparto na trzech poziomach działania: w sąsiednich zespołach oddolnych, dostępne dla wszystkich mieszkańców; w szesnastu radach delegatów powiatowych (wojewódzkich) oraz w radzie delegatów działających na poziomie miasta. Każdy z delegatów, mimo rocznej kadencji, mógł zostać odwołany w przypadku utraty poparcia. Oprócz komitetów partycypacyjnych powołanych z uwzględnieniem podziału terytorialnego działały także zgromadzenia problemowe, zajmujące się m.in. urbanistyką, mieszkalnictwem, problemami infrastruktury, ochroną zdrowia, edukacją, problemami młodzieży, kulturą czy sportem. Eksperyment partycypacyjny wykazał, że w proces partycypacyjny najbardziej były zaangażowane 3 grupy społeczne, które dotychczas były praktycznie wykluczone z udziału w sprawowaniu władzy, tj. mieszkańcy o najniższych dochodach, kobiety i młodzież. W tym zaangażowaniu tkwi źródło sukcesu i popularności budżetu brazylijskiego – jego ważnymi uczestnikami stali się ludzie bytujący do tej

pory niemal na marginesie systemu politycznego (Sroka i Podgórska-Rykała, 2021). Budżet partycypacyjny w Porto Alegre miał za zadanie przeprowadzenie oddolnej reformy społecznej i stał się inspiracją dla innych państw w tym zakresie (Ostachowski, 2020). Obecnie Brazylia to kraj o najwyższym poziomie zagęszczenia budżetów partycypacyjnych na świecie.

Budżet partycypacyjny może być traktowany jako narzędzie do odbudowy zaufania społecznego, czego przykładem może być także sytuacja mająca miejsce w 2003 roku we włoskim mieście Pieve Emmanuele (leżącym w prowincji Mediolan). Gdy wybory wygrała nowa centrolewicowa partia, która chciała odzyskać zaufanie mieszkańców do organów władz lokalnych miasta, wprowadzono wówczas właśnie budżet partycypacyjny. Aktywne zaangażowanie mieszkańców w zarządzanie sprawami dotyczącymi danej społeczności jest uznawane za fundament społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu możliwe staje się tworzenie efektywnych systemów zaspokajania potrzeb ludności, a także wzmocnienie oddolnych inicjatyw mieszkańców oraz budowanie zaufania do władz lokalnych (Leśniewska-Napierała, 2019).

Dotychczas taka forma partycypacji społecznej w procesie zarządzania miastem, jaką jest budżet partycypacyjny, przyjęła się dobrze w wielu krajach i szybko zyskała charakter ogólnoświatowy, upowszechniając się w Europie, Afryce, Azji i Ameryce Północnej (Ostachowski, 2020). Prawdziwy boom budżetów obywatelskich nastąpił w XXI wieku, kiedy to w jego pierwszej dekadzie 1500 miast wdrożyło to rozwiązanie w zarządzaniu publicznym. Budżety partycypacyjne różniły się i nadal są różne pod względem procedury, zakresu czy celów (Hartwich i Romanowski, 2021). Proces ten jest nazywany w literaturze światowej „dyfuzją demokratycznej innowacji” (ang. *diffusion of a democratic innovation*). Być może sukces omawianego narzędzia leży w powszechnym już dziś przekonaniu, że „budżet obywatelski jest jednym z najbardziej udanych instrumentów partycypacyjnych minionych 30 lat” (Podgórska-Rykała, 2019, s. 230) Dotychczas ponad 3000 miast skorzystało z budżetu obywatelskiego (Su, 2018). Ciekawym przykładem może być Madryt, który opracował internetową platformę „Decide Madrid”, z której skorzystało ponad 30 samorządów (Aziz i Shah, 2021).

Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke i G. Allegretti (2012) przeprowadzili kompleksową analizę funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w 20 miastach świata, wykorzystując jedno narzędzie badawcze. Wskazali jednak, że nie ma jednej praktycznej formuły budżetowania partycypacyjnego, a zatem nie można tego narzędzia zdefiniować w sposób skrótowy, aby nie pominąć różnorodności i specyfiki wszystkich jego procesów.

Według ujęcia Banku Światowego budżet partycypacyjny (ang. *participatory budget*) jest procesem zgłaszania przez obywateli swoich żądań i projektów, które następnie są uwzględniane w strukturze wydatków budżetowych (Wojciechowski, 2016).

Na świecie budżet partycypacyjny jest popularnym instrumentem, dlatego w literaturze przedmiotu można odnaleźć liczne analizy dotyczące budżetów partycypacyj-

nych realizowanych w Azji, Ameryce, Afryce czy Europie (Salahudin i Zumitzavan, 2017). Z dotychczas przeprowadzonych badań wynika, że najczęściej finansowanymi przedsięwzięciami w ramach budżetu partycypacyjnego były drogi, ścieżki i brukowanie ulic. Na kolejnym miejscu znalazły się gospodarka ściekowa i oczyszczanie ścieków oraz energia i oświetlenie publiczne, a następnie kanalizacja deszczowa. Z przeprowadzonych dotychczas badań wynika, że realizacja budżetu obywatelskiego przyczynia się do poprawy świadczenia podstawowych usług w miastach, zwiększenia świadomości przestrzennej i społecznej wśród mieszkańców, a także wpływa na demokratyzację zarządzania i modernizację samorządów lokalnych (Cabannes, 2015).

Wykorzystanie koncepcji budżetu partycypacyjnego w Polsce zainicjowano w Sopocie w 2011 roku (Leśniewska-Napierała, 2019). W pierwszym głosowaniu wzięło udział prawie 10% mieszkańców, a w latach późniejszych ich udział wyraźnie się zwiększył. Budżet partycypacyjny jest najbardziej popularny w miastach, ale z powodzeniem jest też realizowany w powiatach (m.in. toruńskim, wągrowieckim, gostyńskim, tarnogórskim) oraz w województwach (m.in. podlaskim, łódzkim, opolskim czy małopolskim) (Sroka i Podgórska-Rykała, 2021). Od tego czasu zwiększa się liczba polskich miast tworzących budżet obywatelski, a także liczba środków przeznaczonych na to działanie. Inicjatorem wprowadzenia budżetu obywatelskiego może być prezydent, wójt, burmistrz, radni lub sami mieszkańcy. W przypadku pierwszego sopockiego budżetu obywatelskiego radni uchwalili rezolucję, w której rada miasta wyraziła swoją aprobatę dla realizacji budżetu obywatelskiego i przeznaczyła na ten cel 3 mln zł. Pierwszą edycję budżetu obywatelskiego można uznać za pilotażową, a jej celem było wypracowanie zasad oraz rozpropagowanie idei budżetu obywatelskiego wśród mieszkańców (Krześ, 2014).

Z roku na rok rośnie w Polsce zainteresowanie budżetem obywatelskim i można zaobserwować zwiększoną liczbę tego typu inicjatyw. Rozpoczęły się także dyskusje i pojawiły refleksje nad jakością oraz przyjętymi standardami dotyczącymi jego realizacji. Jednym z pierwszych efektów tych dyskusji była publikacja dokumentu „Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce” (Brylski i Połom, 2019).

W polskim systemie prawnym, w tym w przepisach dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, do 30 stycznia 2018 roku brak było przepisów definiujących oraz określających zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Dopiero w ustawie z 2018 roku o zmianie niektórych ustaw, która weszła w życie 31 stycznia 2018 roku¹, określono, że budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych oraz wskazano ogólne zasady jego funkcjonowania. Za pośrednictwem budżetu obywatelskiego członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o alokacji części środków finansowych wydzielonych w tym celu z puli budżetowej danej jednostki na konkretny rok budżetowy. Budżet obywatelski uzupełnia katalog

¹ Zgodnie z art. 15 ustawy z 2018 roku o zmianie niektórych ustaw niektóre przepisy tej ustawy, w tym przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego, mają zastosowanie od kadencji organów wyłonionych na lata 2018–2023 (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018...).

środków prawnych służących realizowaniu władczych uprawnień mieszkańców i pełni ważną rolę w kształtowaniu ich poczucia wpływu i odpowiedzialności za sprawy publiczne (Podgórska-Rykała, 2019).

Do głównych przyczyn rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce można zaliczyć: rosnące ambicje i aktywność mieszkańców, wybory samorządowe, korzyści dla rozwoju jednostki, zainteresowanie mediów oraz porównanie z innymi jednostkami (Wojciechowski, 2016).

Największe korzyści z realizacji budżetu obywatelskiego wiążą się z jego ciągłością. Coroczna powtarzalność tego procesu powoduje rozwój postaw społeczeństwa obywatelskiego oraz przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności za rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Ponadto można wskazać także na korzyści dla decydentów, gdyż dzięki budżetowi obywatelskiemu mogą zapoznać się z potrzebami lokalnych społeczności. Obserwuje się także takie zjawiska, jak np. poprawę ściągłości podatków (Brylski i Połom, 2019).

Obecnie możemy obserwować rosnącą popularność budżetu obywatelskiego jako narzędzia partycypacji mieszkańców w sprawach lokalnych, a wynika to z faktu, że realizacja zwycięskich projektów przekłada się na poprawę jakości życia konkretnych osób i rodzin.

Budżet obywatelski jest uznawany za jedno ze skuteczniejszych narzędzi angażujących mieszkańców w świadomy rozwój miast, zatem ma pozytywny wpływ na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, demokratyzację procesu decyzyjnego i transparentę procesu zarządzania środkami publicznymi. Oprócz podniesienia efektywności realizacji polityki miejskiej budżet obywatelski promuje innowacyjność i przedsiębiorczość, buduje zaufanie do samorządu, pozwala pozyskać od obywateli informacje o realnym funkcjonowaniu miasta i przyczynia się do poprawy życia w nim, jak również wspiera procesy decentralizacji władzy (Krawczyk, 2016, s. 244). Budżet obywatelski integruje również osoby w różnym przedziale wiekowym. Dzięki niemu osoby młode, aktywne w przestrzeni samorządowej mogą skorzystać z wiedzy i doświadczenia, jakie im dostarczają starsi przedstawiciele wspólnoty (Radziszewski, 2016, s. 142).

Jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się także na pewne słabości budżetu obywatelskiego, takie jak: nieracjonalne podejmowanie decyzji, instrumentalne traktowanie tej instytucji, niewielkie nakłady finansowe czy błędy w procesie projektowania i wdrażania budżetu partycypacyjnego. Największą krytykę wzbudzają kwestie, które są związane z:

- obligatoryjnością rozwiązań dla miast na prawach powiatu,
- koniecznością dokonania podziału miasta na jednostki pomocnicze – by móc wyznaczyć okręgi głosowania,
- wymogiem głosowania plebiscyтарnego na projekty (Podgórska-Rykała, 2019).

Z historii budżetu obywatelskiego w innych krajach wiadomo, że nadawanie instrumentom partycypacji społecznej charakteru obligatoryjnego nie prowadzi do ich rozpowszechnienia, a nawet może spowodować zniekształcenie idei partycypa-

cji, choć są kraje, takie jak np. Dominikana, w których jest on obligatoryjny na poziomie gmin i jest to regulowane przepisami prawa, a jednak zasadniczo nie zmienił się ich kształt (Ostrowska, 2020, s. 202).

Utrzymanie zainteresowania mieszkańców budżetem partycypacyjnym jest też dość trudne, co jest widoczne podczas głosowania na projekty do realizacji w dużych polskich miastach, w których uczestniczy mniej niż połowa mieszkańców (Ostachowski, 2020, s. 168).

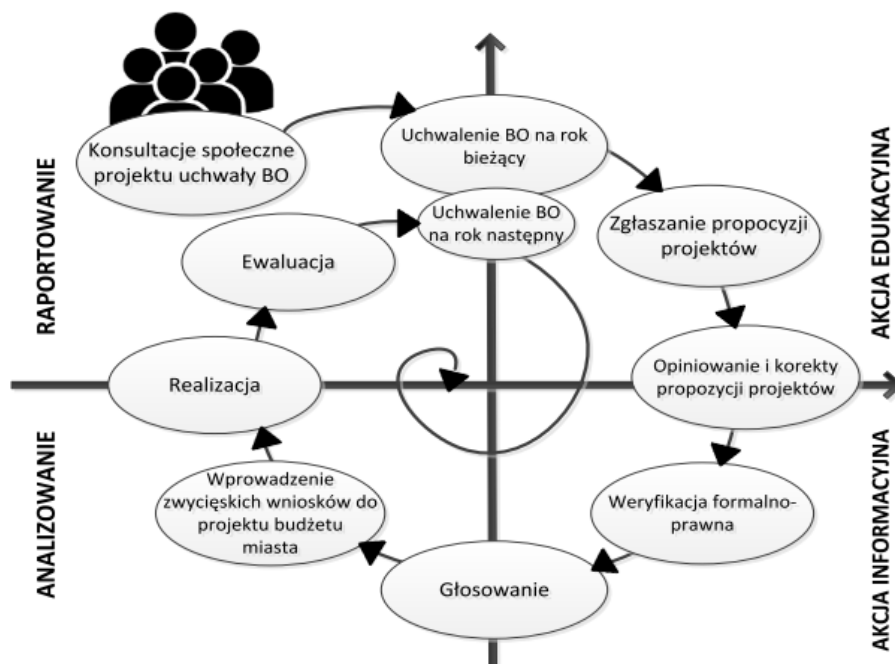
W literaturze przedmiotu można spotkać się z rozróżnieniem pojęć budżetu obywatelskiego i budżetu partycypacyjnego, jednakże należy uznać je za pojęcia tożsame, które są stosowane zamiennie. Takie podwójne nazewnictwo było stosowane m.in. w Warszawie.

Budżet obywatelski, jak wskazują badacze, został pozytywnie przyjęty w wielu częściach świata i przyczynia się do zwiększania zaangażowania obywateli w kształtowanie polityk miejskich (Michalska-Żyła i Brzeziński, 2017). Ma on także wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, dlatego można zaobserwować jego popularność w coraz większej liczbie państw, w których trwają prace nad wdrożeniem go do procesu politycznego na poziomie samorządów lokalnych (Radziszewski, 2016). Dzięki budżetowi obywatelskiemu mieszkańcy otrzymują możliwość częściowego wpływu na najbliższą im przestrzeń miasta. Władze lokalne mogą natomiast zyskać nowe informacje dotyczące rozwoju miasta, bez konieczności rozbudowy administracji (Ostachowski, 2020).

Procedura budżetu obywatelskiego jest czasochłonna i angażuje nie tylko mieszkańców, ale także zdecydowanie większą liczbę urzędników. Na początku trzeba przeprowadzić wiele spotkań, przygotować odpowiednie formularze. Następnie zweryfikować pod kątem poprawności i kompletności wypełnienia wniosków zgłoszenia projektu, a w przypadku błędnego jego złożenia należy skontaktować się z wnioskodawcą w celu poinformowania o błędach i konieczności ich poprawienia w określonym terminie. Po złożeniu wniosków (formularzy) każdy z nich musi zostać zarejestrowany, a potem przekazany do stosownej komórki organizacyjnej w urzędzie, by tam oceniono możliwość jego wykonalności pod względem prawnym, technicznym i organizacyjnym w okresie roku. Kolejny etap to analiza zgłoszonych przez mieszkańców propozycji przez radnych wchodzących w skład komisji ds. budżetu obywatelskiego i wybór projektów podlegających głosowaniu. Informacje na temat sporządzonej listy zadań są publikowane najczęściej na stronie internetowej urzędu miasta w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Następnie są organizowane kolejne spotkania, podczas których przedstawiane są projekty, na które warto głosować. Dopiero na końcu jest przewidziana procedura głosowania przez mieszkańców (Dolewka, 2015).

Uczestnictwo mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego, poza głosowaniem na projekty, zakłada również ich przygotowanie i kontrolowanie realizacji, a decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące dla administracji publicznej. W budżecie partycypacyjnym wyodrębniono 5 czynników, które należy spełnić, aby procedura mogła zostać nazwana takim budżetem (Krawczyk, 2016, s. 243), czyli

- musi zaistnieć dyskusja na temat budżetu miejskiego,
 - mieszkańcy miasta muszą zostać zaangażowani w takim samym stopniu jak administracja miejska.
 - musi to być proces powtarzalny, a nie jednorazowe wydarzenie,
 - musi odbyć się publiczna narada, spotkanie bądź głosowanie,
 - wymagane jest sprawozdanie z rezultatów dokonanego procesu
- A. Krawczyk zaproponował schematyczny model budżetu obywatelskiego, który przedstawiono na rys. 2.1:



Rysunek 2.1. Model budżetu obywatelskiego

Źródło: (Krawczyk, 2016, s. 246).

Według Krawczyka model budżetu partycypacyjnego powinien uwzględniać następujące elementy:

- „edukację mieszkańców na temat partycypacji obywatelskiej, istoty budżetu obywatelskiego oraz zasad tworzenia i składania propozycji projektów;
- kampanię informacyjno-reklamową, w której zawarte będą szczegółowe informacje na temat złożonych przez obywateli projektów oraz miejsca i sposobu, w jaki można na nie głosować;
- analizę oddanych głosów na poszczególne projekty;
- raportowanie mieszkańców o przebiegu procesu budżetu obywatelskiego, z uwzględnieniem informacji o postępach w realizacji wybranych projektów

oraz o zmianach, jakie zostaną wprowadzone w następnej edycji BO” (Krawczyk, 2016, s. 245).

Warto także wspomnieć, że po zakończeniu każdej edycji budżetu obywatelskiego powinien nastąpić proces ewaluacji, który polega na systematycznej, obiektywnej ocenie trwającego lub zakończonego projektu, programu realizowanego w ramach BO w celu określenia adekwatności i stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności oraz trwałości projektu (Krawczyk, 2016).

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że budżet obywatelski jest narzędziem o charakterze silnie partycypacyjnym, przez co często jest określany zamiennie jako partycypacyjny. Bank Światowy definiuje go jako proces, w wyniku którego obywatele przedstawiają swoje żądania i priorytety obywatelskie oraz wpływają na strukturę wydatków budżetowych poprzez dyskusję i negocjacje (Dolewka, 2015). Od niedawna stał się podstawą aktywizacji społecznej w wielu krajach świata, w tym także w Polsce (Radziszewski, 2016, s. 132). W Polsce jest on stosunkowo nowym narzędziem współpracy między władzą lokalną a obywatelami (Kamrowska-Załuska, 2016), ale jest także świetnym narzędziem edukacyjnym i kształtującym świadomość obywatelską. Budżet obywatelski służy wypracowywaniu kompromisowych stanowisk, uczy negocjacji i współpracy (Sobol, 2017, s. 178).

Jak już wcześniej wspomniano budżet obywatelski jest narzędziem przynoszącym wiele korzyści mieszkańcom oraz władzom. Zyskać mogą także organizacje pozarządowe, dla których budżet partycypacyjny przy współpracy z mieszkańcami może stać się narzędziem umożliwiającym realizację ich celów statutowych – na przykład dotyczących ochrony przyrody, gospodarki odpadami czy ochrony zwierząt (Ostachowski, 2020, s. 167).

W ostatnich latach stał się powszechnie stosowanym instrumentem (Sintomer, Herzberg i Röcke, 2008), na co wpłynęła m.in. regulacja prawna dotycząca obligatoryjności dla miast na prawach powiatu. Uchwalenie ustawowych podstaw budżetu obywatelskiego w Polsce z jednej strony niejako zalegalizowało stosowaną dotychczas praktykę samorządową, lecz z drugiej strony jednoczesne wprowadzenie obligatoryjności tego budżetu w miastach na prawach powiatu nieco zdeformowało ideę partycypacji. Obligatoryjność można uznać za rozwiązanie niegospodarne, szczególnie w przypadku miast na prawach powiatu, które mają trudną sytuację finansową (Ostrowska, 2020).

2.2

Uwarunkowania prawne funkcjonowania budżetu obywatelskiego

Zgodnie z zapisami Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych budżet obywatelski jest „szczególną formą konsultacji społecznych”. Ustawa ta precyzuje także zasady jego funkcjonowania, wskazując, że „miesz-

kańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy” (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018...). Jednakże przed rokiem 2019, od którego ustawa ta obowiązuje, budżet obywatelski był już realizowany nie tylko w gminach, ale również na innych szczeblach samorządu terytorialnego.

Wcześniej podstawę prawną jego funkcjonowania stanowiły ustawy regulujące działalność gmin, powiatów i województw, a więc odpowiednio: Ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990...), Ustawa o samorządzie powiatowym (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998...) oraz Ustawa o samorządzie województwa (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998...). Budżet obywatelski traktowano w nich jako formę konsultacji społecznych. Oznaczało to bardzo dużą dowolność zarówno co do formy, zakresu jak i metody tworzenia i realizacji. Dlatego też wczesne budżety obywatelskie różniły się znacząco w gminach, które zdecydowały się na ich wprowadzenie. Wskazała na to m.in. Najwyższa Izba Kontroli ([NIK] 2019) w raporcie dotyczącym ich funkcjonowania, w którym zwrócono uwagę na dowolność w rozdysponowywaniu środków budżetowych, różne procedury zgłaszania wniosków oraz sposoby wyboru projektów. Jak wynika z przeprowadzonej kontroli, nie były to działania niezgodne z prawem, lecz wynikające z istoty samorządności, będącej częścią polskiego ładu prawnego.

Utworzenie gmin samorządowych w 1990 roku było pierwszym krokiem na drodze do decentralizacji państwa. W roku 1997 proces ten został dodatkowo wzmocniony przez wprowadzenie do nowo powstałej Konstytucji art. 15, stanowiącego, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, a także że podział terytorialny uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia kwietnia 1997...). Pojęcie decentralizacji odnosi się do sytuacji, w której jednostki niższego szczebla, takie jak gminy i powiaty, nie są podporządkowane jednostkom wyższego – centralnego szczebla. Te zdecentralizowane podmioty realizują zasadniczą część spraw publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz są wyposażone w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na nie zadań (Gorzym-Wilkowski, Miszczuk, Miszczuk i Żuk, 1999).

Jednym z elementów determinujących polski model samorządu terytorialnego jest zasada pomocniczości, zgodnie z którą podstawowym podmiotem, na rzecz którego prowadzone są wszelkie działania publiczne jest człowiek, a wszelkie instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. Jak argumentuje J. Regulski, gmina ma zajmować się tym, czego pojedynczy człowiek wraz z rodziną wykonać nie może. Z kolei powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo w stosunku do powiatu. Ta sama zasada odnosi się również do państwa i jego rządu. Państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom (Regulski, 1998). Kolejnym istotnym wyróżnikiem systemu samorządu terytorialnego w Polsce, przyjętym wraz z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego w 1994 roku, jest to, że zadania publiczne mają być wykonywane przez rady lub

zgromadzenia wyłaniane przez wspólnotę samorządową w drodze wyborów, określanych jako wolne, tajne, równe, bezpośrednie i powszechne.

Ostatnim, jak do tej pory, etapem w procesie decentralizacji sektora publicznego było utworzenie powiatów i województw samorządowych. Ich funkcjonowanie rozpoczęło się od roku 1999. W efekcie tych zmian w Polsce powstał funkcjonujący już od ponad 20 lat model, w którym sektor publiczny jest tworzony przez organy administracji centralnej oraz samorządowe podmioty trzech szczebli. Podstawową grupą zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak wskazuje A. Borodo, są zadania własne. Jako wiodący składnik działań samorządowych nie podlegają wytycznym, poleceniom służbowym ani instrukcjom. Są zatem istotą i sensem samorządu (Borodo, 2012).

Próba uregulowania i homogenizacji budżetów obywatelskich nie wynikała z chęci pozbawienia samorządów ich praw do prowadzenia konsultacji społecznych, lecz z nieprawidłowości, które zostały przedstawione we wspomnianym już raporcie NIK (2019). Zgodnie z ustaleniami obowiązujące w miastach regulacje, dotyczące budżetów obywatelskich, nie były prawidłowe, gdyż wydano je z naruszeniem art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego uchwały rad miast lub zarządzeń burmistrzów i prezydentów zawierały bowiem postanowienia, które uzależniały prawo do udziału w tych konsultacjach m.in. od ukończenia określonego wieku, a konsultacje powinny być prowadzone wśród wszystkich członków wspólnoty samorządowej. W następnej kolejności wskazano, że w 12 skontrolowanych miastach niektóre zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji określono w zarządzeniach burmistrzów i prezydentów, zamiast w uchwałach rad miast, mimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy to wyłącznie do kompetencji rad gmin. Ponadto w niektórych samorządach umożliwiono udział w konsultacjach nie tylko mieszkańcom, lecz również innym podmiotom, co jest niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że konsultacje mogą być przeprowadzane z mieszkańcami gminy (Ustawa z dnia 8 marca 1990...).

Jak się okazało nowe regulacje prawne wykroczyły poza wskazane w raporcie NIK nieprawidłowości i wprowadziły szereg nowych rozwiązań i obowiązków. W miastach na prawach powiatów wprowadzono od 2019 roku obowiązek utworzenia budżetu obywatelskiego. W przepisach prawnych określono także, że zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Ustalono również, że jego wysokość ma wynosić co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, a także że wydatkowane środki mają być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych (czyli dzielnice i osiedla lub obszary kilku osiedli lub dzielnic).

Rozdział 3

Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w wybranych miastach na podstawie przeprowadzonego badania

3.1

Metodologia badania

Budżet obywatelski w Polsce jest obecnie realizowany na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. W prezentowanym w niniejszym rozdziale badaniu skoncentrowano się wyłącznie na miastach na prawach powiatu. Taki wybór był związany z większymi niż w innych gminach możliwościami finansowymi oraz większą liczbą ludności, co powinno się przełożyć na statystycznie większą liczbę osób zaangażowanych w realizację budżetu obywatelskiego.

Do badania, przeprowadzonego w 2021 roku, wybrano zatem 5 największych miast na prawach powiatu – Warszawę, Kraków, Łódź, Wrocław i Poznań. Powodów dokonania takiego doboru samorządów do badań bezpośrednich jest kilka.

Po pierwsze, ze względu na znaczną liczbę ludności w tych miastach zgłaszanych jest corocznie bardzo dużo projektów w bardzo wielu kategoriach przedmiotowych, dzięki czemu możliwe jest prześledzenie dominujących typów projektów i ewolucji preferencji społecznych.

Po drugie, miasta te są zazwyczaj centrami edukacyjnymi, naukowymi i kulturalnymi regionu, dzięki czemu skupiają wiele osób aktywnych i kreatywnych. Mogą one stać się inicjatorami ruchów społecznych, w tym także ruchów miejskich, czyli takich, które zajmują się kształtowaniem charakteru i struktury miast. Obecność i działanie takich podmiotów umożliwiło poznanie opinii i oceny strony społecznej uczestniczącej w całym procesie, ponieważ nie mają one zazwyczaj sformalizowanej struktury, umożliwiającej kontakt i uwzględnienie ich głosów w badaniu.

Po trzecie, w największych miastach budżet obywatelski funkcjonuje dłużej niż nakazują to przepisy prawa. Umożliwia to ocenę jego wdrażania i stopnia partycypacji społecznej w dłuższym horyzoncie czasowym.

Po czwarte, ze względu na dużą skalę budżetów w strukturze organizacyjnej tych miast wydzielono wyspecjalizowane komórki organizacyjne zajmujące się koordyna-

cją, naborem, weryfikacją, oceną i wdrażaniem projektów. Umożliwiło to pozyskanie bogatych i wiarygodnych danych źródłowych związanych z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego oraz spojrzenie na cały proces od strony administracji samorządowej. Przeprowadzenie badań w 5 miastach pozwoliło także na porównanie i ocenę zarówno stopnia i skali partycypacji społecznej, jak i działalności urzędów miast.

Przeprowadzone badanie miało na celu znalezienie odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań:

1. Jak budżet obywatelski jest postrzegany przez lokalnych aktywistów oraz urzędników miejskich w największych polskich miastach?
2. Jak na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego wpłynęły zmiany wprowadzone w prawie krajowym?
3. Jakie były problemy związane z realizacją budżetu obywatelskiego w największych polskich miastach?
4. Jak przebiegała współpraca w obszarze realizacji budżetu obywatelskiego między urzędnikami i aktywistami w największych polskich miastach?
5. Jak budżet obywatelski wpływał na zaangażowanie społeczne w największych polskich miastach?
6. W jaki sposób można poprawić skuteczność budżetu obywatelskiego w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych?

Aby uzyskać odpowiedzi na tak postawione pytania badawcze, uznano, że celowe będzie skierowanie ich do dwóch grup społecznych zaangażowanych w realizację budżetu obywatelskiego – urzędników oraz miejskich aktywistów i społecznych liderów. Metodą badawczą wykorzystaną w badaniu był indywidualny wywiad pogłębiony (IDI). Rozmowy były prowadzone w maju i w czerwcu 2021 roku według dwóch osobnych scenariuszy – dla aktywistów i dla urzędników. Ze względu na okres pandemiczny wywiady były prowadzone telefonicznie lub za pomocą narzędzi teleinformatycznych (Skype). Szczegółowe scenariusze wywiadów i wypowiedzi respondentów zamieszczono w formie załączników na końcu książki.

Badanie miało na celu poznanie opinii dwóch stron uczestniczących we wdrażaniu budżetu obywatelskiego. W związku z tym dobór osób nie mógł być w pełni losowy. W ramach urzędów działają bowiem komórki organizacyjne, zajmujące się wskazaną już tematyką. Kierownicy tych podmiotów zostali poproszeni o wskazanie 2 osób, które mogłyby wziąć udział w badaniu. W przypadku aktywistów punktem wyjścia przy doborze osób, z którymi miały być przeprowadzone badania, była lista podmiotów (stowarzyszeń, fundacji, rad osiedli) zaangażowanych w proces dialogu społecznego – brały aktywny udział w różnego typu konsultacjach społecznych i uczestniczyły w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego jako wnioskodawcy. Do tak wybranych organizacji zostały skierowane prośby o udzielenie wywiadu. Wybór tych akurat podmiotów wynikał z założenia, przyjętego na potrzeby badania, że osoby zaangażowane w ich działalność dysponują większą wiedzą na temat tego, jak funkcjonuje miasto, urzędy oraz przede wszystkim budżet obywatelski.

W sumie przeprowadzono 31 wywiadów, w trakcie których zadano w ponad 800 pytań. W ramach badania przedstawiono i przeanalizowano dotychczasowe edycje budżetu obywatelskiego, realizowanych w wybranych miastach. Zwrócono szczególną uwagę na to, jak kształtowały się kwoty alokowane w budżetach, jakie pomysły dominowały w poszczególnych latach oraz jak kształtowało się zainteresowanie mieszkańców omawianą tematyką.

Zgromadzone w ten sposób odpowiedzi mogą mieć istotne znaczenie zarówno dla nauki, jak i dla gospodarki lokalnej. Dla nauki, ze względu na możliwość kontynuacji i rozwijania koncepcji budżetu obywatelskiego w samorządach terytorialnych, dzięki wskazaniu potrzeb i opinii poszczególnych grup społecznych zaangażowanych w ich realizację. Zebrane i przedstawione w niniejszym opracowaniu informacje mogą tworzyć bazę do prowadzenia dalszych badań. Z tego samego powodu mogą mieć istotne zastosowanie praktyczne. Dostarczają bowiem informacji na temat postaw i nastrojów w najważniejszych dla funkcjonowania budżetów obywatelskich grupach społecznych, tj. urzędników i aktywistów.

3.2

Charakterystyka budżetów obywatelskich w miastach objętych badaniem

Spośród miast objętych badaniem największa jest Warszawa licząca niemal 1,8 mln mieszkańców. Kolejne z nich są znacząco mniejsze, jednakże wszystkie mają więcej niż pół miliona mieszkańców: Kraków około 780 tys., Łódź 680 tys., Wrocław 640 tys., Poznań 540 tys. Oczywiście są to wielkości przybliżone, ponieważ miasta te są obszarem wysokiej aktywności gospodarczej i jednocześnie regionalnymi centrami edukacji, w związku z czym liczba faktycznie mieszkających tam osób (szczególnie w trakcie trwania roku akademickiego) jest znacząco wyższa.

Poznań jako pierwszy spośród wybranych miast wprowadził budżet obywatelski. Proces wdrażania tego narzędzia rozpoczął się w 2012 roku i dotyczył zadań do zrealizowania i sfinansowania w roku 2013. W kolejnych 2 latach narzędzie to pojawiło się we wszystkich innych objętych badaniem miastach. Jednakże, ze względu na inne podejście do nazewnictwa kolejnych edycji, nie wszędzie był stosowany taki sam klucz, jaki przyjęto w Poznaniu. Na umieszczenie w nazwie budżetu obywatelskiego daty rozpoczęcia jego realizacji zdecydowano się także w Warszawie i Łodzi. Natomiast we Wrocławiu i Krakowie rok wskazany w nazwie budżetu kolejnych edycji odnosi się do tego, kiedy odbywało się głosowanie nad budżetem.

W latach 2014-2021 największe kwoty w ramach budżetu były alokowane w Warszawie – od 26 mln zł na początku do ponad 93 mln zł w ostatniej z analizowanych edycji. Jednakże największe kwoty *per capita* przeznaczał samorząd łódzki

– od 20 mln zł w pierwszej edycji, przez 40 mln zł w kilku kolejnych, po 50 mln zł w roku 2020. Niestety w kolejnym, covidowym roku kwota ta zmalała do 24 mln zł. W pozostałych trzech miastach suma przeznaczona na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego także zwiększała się: w Krakowie z 4,5 mln zł w pierwszej edycji do 32 mln zł w roku 2020; we Wrocławiu z zaledwie 2 mln zł do 25 mln zł; w Poznaniu z 10 mln zł do 20 mln zł.

Z liczbą mieszkańców związana jest także liczba zgłaszanych przez mieszkańców projektów, chociaż i tu ponownie wyjątkiem była Łódź. Najwięcej było ich w Warszawie, w ramach edycji 2018 – 2782 projekty, następnie w Łodzi (mimo mniejszej liczby mieszkańców niż w Krakowie) w edycji 2020 – 1439 projektów, w Krakowie w edycji 2020 – 988 projektów, we Wrocławiu w edycji 2016 – 791 projektów oraz w Poznaniu w edycji 2019 – 425 projektów. Liczba wybranych natomiast w głosowaniu zależała już od wielu czynników. Po pierwsze od alokowanych kwot, po drugie od przyjętych zasad, a po trzecie od liczby dzielnic lub osiedli występujących na terenie miast.

Zasady kształtujące budżet obywatelski w badanych miastach ewoluowały w kolejnych edycjach, jednakże zachowały kilka podstawowych założeń. Pomimo rozbieżności w poszczególnych miastach zasadniczy ich trzon jest taki sam. Wszędzie projekty są zgłaszane przez mieszkańców, którzy także uczestniczą w ewaluacji kolejnych edycji tych programów, a przede wszystkim to oni decydują o wyborze projektów w drodze powszechnego głosowania. Wspólną zasadą jest także weryfikacja zgłoszonych projektów przez urzędników miejskich przed dopuszczeniem ich do głosowania. We wszystkich miastach z wyjątkiem Warszawy funkcjonuje podział projektów na osiedlowe/dzielnicowe i ponadosiedlowe/ogólnomiejskie. Inaczej było zazwyczaj w pierwszych edycjach, które można nazwać eksperymentalnymi, gdyż stosunkowo małe kwoty zazwyczaj były dzielone na całe miasto. Łódź w roku 2020 zrezygnowała z puli środków przeznaczonych na projekty ponadosiedlowe, jednakże już rok później pomysł ten został zarzucony i wśród projektów pojawiły się ponownie te, które obejmują więcej niż jedno osiedle. W Warszawie przez kilka pierwszych lat nie można było zgłaszać projektów, które swoim oddziaływaniem obejmowałyby obszar większy od jednej dzielnicy. Motywowano to rozmiarem powierzchni miasta i znaczną liczbą mieszkańców poszczególnych dzielnic. Jednakże, po krytyce ze strony aktywistów miejskich, od 2020 roku pojawiła się możliwość zgłaszania takich projektów.

W kolejnych latach liczba wybranych w wyniku głosowania projektów kształtowała się następująco: w Warszawie od 336 w roku 2015 do 881 w roku 2018 (ze względu na dopuszczenie dużych i kosztownych projektów ogólnomiejskich liczba ta spadła do 341 w edycji 2021); w Krakowie od 587 w roku 2017 do 988 w roku 2020; w Łodzi od 650 w roku 2016 do 1439 w roku 2020; we Wrocławiu od 242 w roku 2013 do 791 w roku 2016; w Poznaniu od zaledwie 3 w roku 2015 do 47 w roku 2017. Tak różna liczba projektów wybranych do realizacji wynikała także z przyjętych zasad. W Poznaniu przyjęto, że będą realizowane projekty według liczby

oddanych głosów aż do wyczerpania puli środków. Z tego powodu najpopularniejsze i zarazem największe projekty zazwyczaj pochłaniają większość alokowanych środków. W innych miastach, jak np. we Wrocławiu, stosuje się dodatkowy podział środków na projekty według ich deklarowanej wartości (np. osiedlowy do 750 tys. zł) lub tak jak w Warszawie, gdzie określa się maksymalną kwotę przypadającą na jeden projekt w każdej z dzielnic. Dzięki temu zwiększa się zróżnicowanie wybranych pomysłów.

We wszystkich miastach dominującymi pomysłami, zgłaszanymi do budżetu obywatelskiego, były te dotyczące przestrzeni publicznej i zieleni miejskiej, a zatem parków, skwerów, placów, placów zabaw, ścieżek edukacyjnych i przyrodniczych, psich parków, ławek i innego typu infrastruktury, którą określić można mianem „rekreacyjnej”. Można jednak zauważyć specyfikę poszczególnych miast. W Warszawie bardzo często były też zgłaszane projekty dotyczące kultury i sportu, a w Łodzi kolejne pod względem popularności były projekty dotyczące infrastruktury komunikacyjnej i edukacji. Także w Krakowie duża część projektów dotyczyła infrastruktury komunikacyjnej, jednakże zamiast tych, dotyczących edukacji, częściej zgłaszano te związane ze sportem, podobnie jak we Wrocławiu i Poznaniu.

Zasadnicze różnice między miastami zaobserwowano w liczbie mieszkańców głosujących na projekty. W niektórych z nich, jak na przykład w Warszawie, już od pierwszej edycji głosować mogli wszyscy, bez względu na wiek. Głosować mogli także ci, którzy nie byli w nim zameldowani. Maksymalna frekwencja w Warszawie wyniosła około 10% w roku 2016, a najniższa w roku 2019 – zaledwie nieco ponad 5%. W niektórych przypadkach, jak np. we Wrocławiu, w pierwszych edycjach głosować mogły tylko osoby pełnoletnie. Od roku 2016 obniżono próg wiekowy do 16 lat, a powszechność głosowania, bez względu na wiek mieszkańca, wprowadzono dopiero w 2019 roku. Zmianę tą wymusiło wprowadzenie omawianych już przepisów definiujących budżet obywatelski jako formę konsultacji społecznych, a zgodnie z prawem powinni w nich uczestniczyć wszyscy mieszkańcy gminy, także niepełnoletni. Najwyższą frekwencję we Wrocławiu zanotowano w roku 2015 – około 35%, najniższą zaś w roku 2018 – około 13%. Podobnie jak we Wrocławiu zasady głosowania ewoluowały w pozostałych miastach i obecnie mogą tam głosować wszyscy mieszkańcy. Spośród tych miast najwyższą frekwencję miała niezmiennie Łódź, w której głosowało od 31% uprawnionych w 2015 roku do 12% w 2021 roku, następnie Poznań, w którym najwyższa frekwencja wystąpiła w 2016 roku, kiedy głosowało około 17% uprawnionych, a najniższa w 2013 roku – około 5%. Najniższą frekwencję odnotowano w Krakowie, w którym najwięcej, bo 10%, uprawnionych głosowało w pierwszej edycji w 2014 roku, a we wszystkich pozostałych latach frekwencja wahała się między 5% (w roku 2017) a 8%.

Szczegółowe informacje dotyczące alokowanych kwot, liczby zgłoszonych i wybranych projektów oraz ich charakteru, a także frekwencji zawarto w tabelach 3.1–3.5.

Tabela 3.1. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Warszawie

Lata	Kwota (mln zł)	Liczba zgłoszonych projektów	Liczba wybranych projektów	Dominująca tematyka projektów	Liczba głosujących (frekwencja)
2015	26	2236	336	przestrzeń publiczna, edukacja, kultura	166 tys. (9,5%)
2016	51	2333	644	przestrzeń publiczna, edukacja, sport	172 tys. (10%)
2017	59	2649	770	przestrzeń publiczna, edukacja, sport	128 tys. (7%)
2018	61	2782	881	przestrzeń publiczna, edukacja, sport	117 tys. (6%)
2019	64	2433	850	przestrzeń publiczna, edukacja, kultura	89 tys. (5%)
2020	83	1975	385	przestrzeń publiczna, edukacja, sport	106 tys. (6%)
2021	93,5	2043	341	przestrzeń publiczna, edukacja, zieleń miejska	109 tys. (6%)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.2. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Krakowie

Lata	Kwota (mln zł)	Liczba zgłoszonych projektów	Liczba wybranych projektów	Dominująca tematyka projektów	Liczba głosujących (frekwencja)
2014	4,5	656	68	sport, infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna	67 tys. (10%)
2015	14	627	111	sport, infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna	48 tys. (8%)
2016	10,9	611	86	sport, infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna	40 tys. (7%)
2017	12	587	92	infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna, sport	32 tys. (5%)
2018	12,5	678	120	infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna, sport	34,5 tys. (5,2%)
2019	30	949	172	infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna, sport	50 tys. (7%)
2020	32	988	195	zieleń miejska, kultura, sport	45 tys. (6%)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.3. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Łodzi

Lata	Kwota (mln zł)	Liczba zgłoszonych projektów	Liczba wybranych projektów	Dominująca tematyka projektów	Liczba głosujących (frekwencja)
2014	20	908	107	edukacja, infrastruktura transportu, zieleń miejska	130 tys. (22%)
2015	40	871	65	edukacja, infrastruktura transportu, ochrona zdrowia	175 tys. (31%)
2016	40	650	87	edukacja, zieleń miejska, ochrona zdrowia	135 tys. (25%)
2017	40	1572	216	edukacja, infrastruktura transportu, kultura	150 tys. (26,5%)
2018	40	1131	234	edukacja, kultura, zieleń miejska	98 tys. (17%)
2019	40	1285	235	edukacja, sport, infrastruktura drogowa	115 tys. (20%)
2020	50	1439	261	edukacja, kultura, zieleń miejska	130 tys. (24%)
2021	24	880	242	infrastruktura drogowa, zieleń miejska, kultura	82 tys. (12%)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.4. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego we Wrocławiu

Lata	Kwota (mln zł)	Liczba zgłoszonych projektów	Liczba wybranych projektów	Dominująca tematyka projektów	Liczba głosujących (frekwencja)
2013	2	242	8	przestrzeń publiczna, zieleń miejska	51 tys. (10%)
2014	20	483	89	zieleń miejska, infrastruktura drogowa, przestrzeń publiczna	153 tys. (32%)
2015	20	685	78	zieleń miejska, infrastruktura drogowa, sport	168 tys. (35%)
2016	25	791	66	zieleń miejska, infrastruktura drogowa, sport	105 tys. (22%)
2017	25	754	62	zieleń miejska, sport, infrastruktura drogowa	97 tys. (19,5%)
2018	25	645	63	zieleń miejska, sport, przestrzeń publiczna	68 tys. (18%)
2019	25	434	20	zieleń miejska, przestrzeń publiczna, infrastruktura drogowa	86 tys. (13,5%)
2020	25	411	20	zieleń miejska, przestrzeń publiczna, infrastruktura drogowa	95 tys. (15%)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.5. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Poznaniu

Lata	Kwota (mln zł)	Liczba zgłoszonych projektów	Liczba wybranych projektów	Dominująca tematyka projektów	Liczba głosujących (frekwencja)
2013	10	20	5	zielen miejska, przestrzeń publiczna	20 tys. (5%)
2014	10	217	3	przestrzeń publiczna, zielen miejska, sport	67 tys. (16%)
2015	15	206	6	przestrzeń publiczna, zielen miejska, sport	54 tys. (13%)
2016	17,5	267	38	zielen miejska, przestrzeń publiczna, sport	73 tys. (17%)
2017	17,5	234	47	zielen miejska, przestrzeń publiczna, sport	38 tys. (9%)
2018	18	325	34	zielen miejska, przestrzeń publiczna, infrastruktura drogowa	45 tys. (11%)
2019	20	425	30	zielen miejska, przestrzeń publiczna, infrastruktura drogowa	55 tys. (10%)
2020	21	350	35	zielen miejska, przestrzeń publiczna, infrastruktura drogowa	68 tys. (13%)
2021	21	253	34	zielen miejska, przestrzeń publiczna, infrastruktura drogowa	87 tys. (16%)

Źródło: opracowanie własne.

3.3

Budżet obywatelski w opinii miejskich aktywistów

W wywiadzie wzięło udział 22 aktywistów, w tym 5 z Warszawy, 3 z Krakowa, 4 z Łodzi, 4 z Wrocławia i 6 z Poznania. Większość z nich to przedstawiciele lokalnych stowarzyszeń i fundacji, działających na rzecz i w imieniu mieszkańców miast, ale wśród respondentów byli także „wolni strzelcy”, którzy w ostatnich latach wyjątkowo aktywnie uczestniczyli w kształtowaniu budżetów obywatelskich. Analiza przeprowadzonych wywiadów w tej grupie respondentów zostanie przedstawiona osobno dla każdego z miast ze względu na dużą liczbę udzielonych przez aktywistów odpowiedzi oraz różnice w ocenach i opiniach przez nich przedstawionych.

Uczestniczący w badaniu warszawscy aktywiści zajmowali się budżetem obywatelskim od co najmniej 2 do 6 lat. Pełnili też różne funkcje – od pomysłodawców, doradców, po koordynatorów projektów i ich liderów. Wszyscy na co dzień działali w stowarzyszeniach lub innych organizacjach *non profit* związanych z kształtowaniem miasta, zarówno w sferze społecznej, urbanistycznej, jak i ekonomicznej. Do wywiadów podchodzili w sposób entuzjastyczny, dzieląc się swoimi przemyśleniami

i pomysłami. Podobne nastawienie mieli aktywiści wrocławscy, którzy chętnie podejmowali rozmowę. Co więcej, z ich wypowiedzi wynikało, że najlepiej spośród wszystkich ankietowanych oceniają działanie budżetu obywatelskiego oraz postawę urzędu miasta. Na rozmowę zgodziło się 4 aktywistów związanych z największymi organizacjami obywatelskimi w mieście. Pełnili oni w przeszłości różne role w procesie planowania i wdrażania omawianego narzędzia – od pomysłodawców po liderów – w okresie od 5 do 8 lat.

Zupełnie inną postawę prezentowali krakowscy aktywiści. Można było także zaobserwować inne cechy tego miasta, mianowicie spośród wszystkich objętych badaniem miast Kraków miał najniższy poziom partycypacji społecznej, czego przejawem była stosunkowo niewielka liczba projektów oraz osób głosujących. Również kwoty alokowane w budżecie miasta były na relatywnie najniższym poziomie do czasu ustawowej regulacji, zmuszającej miasto do przeznaczenia 0,5% wydatków na potrzeby budżetu obywatelskiego. Problem związany z małym zainteresowaniem omawianym tematem pojawił się już na etapie projektowania badań i doboru uczestników wywiadu pogłębionego. Trudno było znaleźć osoby chętne do wzięcia udziału w badaniu, znające temat, a jednocześnie będące w swoich wypowiedziach wiarygodne. Z tego względu w tym drugim, co do wielkości, mieście w Polsce udało się porozmawiać z zaledwie 3 aktywistami zajmującymi się budżetem obywatelskim. Ci, którzy zdecydowali się wziąć udział w badaniu, mieli za to bogate 6-7-letnie doświadczenie i byli w tym czasie pomysłodawcami, a także koordynatorami i liderami projektów. Pomimo to ich odpowiedzi znacząco różniły się w poszczególnych grupach pytań, co niestety sprawiło, że wyniki badań dotyczących Krakowa nie są reprezentatywne i wskazują na konieczność dalszego, pogłębionego badania funkcjonowania budżetu obywatelskiego w tym właśnie mieście.

W wywiadach dotyczących oceny Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego wzięło udział 4 respondentów, którzy pełnili rolę koordynatorów, pomysłodawców, doradców oraz liderów. Wszystkie osoby miały w tym zakresie bardzo duże doświadczenie, ponieważ wszyscy byli już zaangażowani w działania pierwszej edycji budżetu, a jeden z respondentów brał udział w konsultacjach dotyczących sposobu jego organizacji jeszcze przed formalnym jego uruchomieniem. Łódzcy aktywiści wyróżniali się także największą znajomością omawianego narzędzia ze wszystkich osób biorących udział w badaniu i wykazali się z jednej strony dużą wiedzą, a z drugiej pewnym zmęczeniem tematem. Jeden z respondentów dodatkowo prowadził na zlecenie urzędu miasta działania związane ze zmianami w sposobie funkcjonowania budżetu, polegające na przekazaniu części kompetencji dotyczących promocji, szkoleń i opiniowania wniosków podmiotom spoza urzędu miasta.

Najwięcej osób skłonnych do wzięcia udziału w badaniu znalazło się w Poznaniu. Było to jedyne miasto, w którym wywiady przeprowadzono z 6 aktywistami, w dodatku bardzo doświadczonymi, ponieważ każda z tych osób zajmowała się budżetem obywatelskim od 6 do 8 lat. Mimo że Poznański Budżet Obywatelski funkcjo-

nuje najdłużej spośród badanych, to, jak wskazują rozmowy z aktywistami, wcale nie jest on najlepiej dopracowany. Zarówno w przypadku poznańskich aktywistów, jak i łódzkich można było odnieść wrażenie pewnego zniechęcenia tematem. Wynikać to mogło z długiego czasu zajmowania się budżetem obywatelskim, który w tych miastach pojawił się najwcześniej, lub też, jak podkreślali niektórzy, z niskiej skuteczności tego narzędzia i niechęci władarzy miast.

3.3.1

Ocena współpracy z urzędami

Ocena nastawienia władz miejskich do budżetu obywatelskiego wydaje się być zasadniczym czynnikiem przesądzającym o jego powodzeniu. Zarówno podejście, jak i pracę urzędników najlepiej oceniali aktywiści warszawscy, wrocławscy i łódzcy. Co nie oznacza jednak, że w miastach tych nie było żadnych problemów – przeciwnie, choć generalnie ideę budżetu ocenili oni pozytywnie i dostrzegli jego ważne funkcje – nie tylko narzędzia konsultacji społecznych, ale także edukacyjną i integracyjną – to wskazali na wiele problemów i niedociągnięć ze strony urzędów miast. Przede wszystkim źle ocenili współpracę z urzędnikami. Chwalono co prawda sposób promowania budżetu obywatelskiego i przeprowadzania konsultacji społecznych, ale jednocześnie wskazano na niedostateczną komunikację z autorami projektów, nierówne ich traktowanie oraz stawianie im niezrozumiałych (w odczuciu aktywistów) barier.

Źłe opinie dotyczące miejskich urzędników pojawiły się także w ocenach tempa realizacji wybranych projektów, przyczyn braku realizacji niektórych projektów oraz utrzymania tego, co było efektem realizacji pomysłów mieszkańców. Aktywiści mieli świadomość złożoności niektórych projektów, ale jednocześnie uważali, że termin ich realizacji w większej mierze zależał od tego, do jakiej komórki organizacyjnej trafił projekt. Także w niechęci lub niewiedzy urzędników upatrywali przyczyn braku realizacji niektórych wybranych przez mieszkańców projektów. W ich opinii przyczyną było celowe odwlekanie lub złe oszacowanie kosztów inwestycji. Pojawiły się także zastrzeżenia do sposobu, w jaki miasta opiekowały się dotychczasowymi realizacjami. Jednoznacznie wskazali, że zaniedbywano głównie małe projekty, nie przeznaczając na ich utrzymanie wystarczających środków. Część aktywistów przypisywała urzędnikom winę za realizację niektórych nietrafionych, choć wybranych w głosowaniu projektów. Ich zdaniem część projektów we wcześniejszych latach była składana przez radnych lub nawet samych urzędników – przypisali im chęć realizacji większych projektów infrastrukturalnych lub związanych z miejskimi jednostkami (takimi jak szkoły czy biblioteki) i wykorzystanie tym samym budżetu obywatelskiego do realizacji zadań własnych gminy. Dobra ocena działań urzędników dotyczyła przede wszystkim komunikacji i współpracy, zarówno na etapie przygotowywania i składania wniosków, ich weryfikacji, jak i realizacji.

W przypadku Krakowa pojawiły się poważne rozbieżności przy ocenie współpracy autorów pomysłów z urzędem miasta. Jeden z aktywistów ocenił tę współpracę zdecydowanie negatywnie, podczas gdy dwaj pozostali pozytywnie. Osoba krytykująca zwróciła uwagę na brak komunikacji, brak szkoleń i długi czas realizacji projektów, tymczasem osoby chwalące urząd wskazały na dobre wsparcie w procesie tworzenia wniosków. Podobnie opinie rozłożyły się w przypadku oceny tempa realizacji projektów. Ta sama osoba, negatywnie oceniająca pracę urzędników, źle oceniła tempo realizacji, natomiast dwie pozostałe odniosły się neutralnie – zdawały sobie sprawę ze stopnia skomplikowania niektórych inwestycji i akceptowały dłuższy termin realizacji.

Mimo że Poznański Budżet Obywatelski funkcjonuje najdłużej wśród pozostałych rozpatrywanych budżetów, to, jak wynikało z rozmów z aktywistami, wcale nie był najlepiej dopracowany. W ich ocenie sam nabór wniosków, w tym także organizacja warsztatów i promocja oraz głosowanie przebiegały dobrze. Zastrzeżenia budziło to, co dzieje się w trakcie weryfikacji i późniejszej realizacji projektów. Na problemy z właściwą weryfikacją, dialogiem na etapie uzgodnień oraz rzetelną realizacją pomysłów z budżetu obywatelskiego wskazało 4 respondentów. Ich zdaniem było to w przeszłości przyczyną odstąpienia od realizacji niektórych projektów. Źle oceniono także tempo inwestycji. Jak stwierdził jeden z aktywistów, w przypadku zgłoszonych przez niego projektów, realizacja zazwyczaj trwa 2 lata, lecz w dwóch przypadkach przeciągnęła się do 5 lat.

W Łodzi zazwyczaj zgłaszano i realizowano projekty dotyczące zieleni miejskiej, kultury i infrastruktury drogowej. Podobnie jak w innych miastach, tak i tutaj uczestnicy badania wskazywali na nieprawidłowości związane z projektami zgłaszanymi w przeszłości przez szkoły publiczne, które są jednostkami budżetowymi miasta. Osoby związane z tymi placówkami zgłaszały projekty, na które później musieli (często w ramach zajęć lekcyjnych) głosować uczniowie. Tym samym realizowano liczne projekty edukacyjne, które nie służyły ogółowi mieszkańców. Zdaniem aktywistów działa się tak przy cichym przyzwoleniu władz miasta. Stwierdzili także, że po naciskach społecznych wprowadzono zasadę, która ukróciła ten proceder, ponieważ obecnie mogą być zgłaszane tylko takie projekty, które dotyczą wszystkich bez wyjątku mieszkańców. Łódzcy aktywiści mieli też negatywną opinię na temat utrzymania efektów realizacji projektów. Uważali, że miasto dba o infrastrukturę wytworzoną w ramach budżetu obywatelskiego, tak samo jak o każdą inną, czyli w ich przekonaniu niewystarczająco.

Odnosząc się do postawionych pytań badawczych, można stwierdzić, że aktywiści miejscy dość krytycznie ocenili współpracę z urzędnikami. Dostrzegli wolę takiej współpracy ze strony urzędów miast, jednakże wskazali jednocześnie na wiele braków i niedoskonałości w kontaktach między podmiotami zainteresowanymi realizacją budżetów obywatelskich.

3.3.2

Ocena realizacji projektów

Jedno z pytań badawczych, zadane w trakcie prowadzonych wywiadów, dotyczyło problemów z realizacją budżetu obywatelskiego. Zdaniem aktywistów trudno jednoznacznie wypowiedzieć się, jak ocenić realizację projektów wybranych w drodze głosowania. Powodem tego było bardzo wiele czynników, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Niektórzy z nich wskazywali na powtarzające się pomysły, formułowane corocznie przez te same, wyspecjalizowane w pisaniu projektów osoby. W trakcie wywiadów pojawiła się też opinia, że wątpliwa sensowność niektórych wybranych pomysłów wiąże się z niskim zainteresowaniem mieszkańców i tym samym z niską frekwencją podczas głosowania. Problemem, zdaniem aktywistów, było też to, że corocznie powtarzały się projekty o tym samym charakterze, a także ta sama ich lokalizacja, co najprawdopodobniej było skutkiem niedostatecznego zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców w zakresie rekreacji, kultury oraz infrastruktury i to w określonych, stałych miejscach.

Uczestnicy badania w Krakowie wskazali na przykład, że najczęściej realizowanymi w ich mieście projektami były te związane z zielenią i infrastrukturą. Byli zadowoleni z tego, że pojawiają się nowe pomysły i duża część wniosków dotyczy małych, osiedlowych projektów. Mieli jednak wątpliwości odnośnie do niektórych zrealizowanych projektów ze względu na ich zdaniem niewłaściwą weryfikację złożonych wniosków projektowych. Kwestia ta była według nich także jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania społecznego budżetem obywatelskim. Jednymyślnie wskazali sytuację z jednej z pierwszych jego edycji, w której dopuszczono do głosowania dwa duże projekty o charakterze komercyjnym. Jeden z nich, o nazwie „Skrzydła Krakowa”, wygrał w głosowaniu, lecz jego realizacja została zablokowana przez urząd miasta, po zasięgnięciu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej. Po zmianie pierwotnego projektu (obejmował on m.in. zakup trzech szybowców na rzecz Aeroklubu Krakowskiego) powrócono do pomysłu, który jednak dotychczas (do czasu wywiadu) nie został zrealizowany. Wątpliwości aktywistów, jak i mediów wiązały się z faktem, że pomysłodawcą i jednocześnie wykonawcą projektu miał być wspomniany aeroklub. W oczach mieszkańców taka sytuacja wiąże się z chęcią osiągnięcia zarobku przez ten podmiot z budżetu przeznaczonego na zaspokojenie potrzeb zbiorowych, a w pierwotnej wersji projektu także do wymiany przestarzałej floty szybowców z tych właśnie środków.

Zdecydowanie większą zgodnością wykazali się respondenci w przypadku oceny wysokości budżetu obywatelskiego w Krakowie oraz liczby składanych wniosków. Aktywiści byli zadowoleni z kwoty, jaką miasto alokuje na potrzeby projektów obywatelskich po ustawowej gwarancji co do minimalnych wydatków. Trudno się temu dziwić, ponieważ w przypadku Krakowa oznaczało to wzrost kwoty z 12,5 mln zł w roku 2018 do 32 mln zł w roku 2020. Respondenci byli też w miarę jednymiślni w ocenie liczby projektów. Twierdzili, co prawda, że mogłaby być ona większa, jed-

nakże byli świadomi, że przy ówczesnym poziomie zainteresowania społecznego była adekwatna. Pozytywnie odnieśli się także do sposobu utrzymania przez miasto zrealizowanych już inwestycji.

W Łodzi wskazywano na problem przerzucania przez miasto zadań do budżetu obywatelskiego w celu odciążenia budżetu miasta. Podczas wywiadu sygnalizowano również problemy z weryfikacją niektórych projektów. Według aktywistów nie wszystkie powinny zostać dopuszczone do głosowania. Z tego powodu w przeszłości nie zrealizowano kilku pomysłów, ponieważ okazało się, że nie otrzymano odpowiednich zgód administracyjnych, a ich realizacja byłaby niezgodna z prawem lub lokalnymi strategiami.

Ogólnie lokalni aktywiści ocenili czas realizacji projektów jako zbyt długi. Zdawali sobie sprawę, że jedną z przeszkód są przepisy dotyczące zamówień publicznych, ale ich zdaniem nie usprawiedliwiało to nawet 5-letniego okresu realizacji niektórych z nich, wskazywali przy tym bowiem na niepotrzebnie przeciągające się procedury oraz trudności z wyborem wykonawców.

Poznańscy aktywiści uważali, że większość ze zrealizowanych projektów dotyczyła zieleni miejskiej, sportu i rekreacji oraz dróg rowerowych, co według nich świadczyło o takich właśnie potrzebach społecznych. Zauważyli jednak, podobnie jak łódzcy aktywiści, nadreprezentację projektów zgłaszanych przez szkoły. Poznańską specyfiką jest także duża aktywność szkół wyższych (w szczególności AWF), które ich zdaniem mają zapewnione środki na finansowanie swoich inwestycji i nie powinny sięgać do miejskiego budżetu.

Wszyscy aktywiści sądzili, że kwota alokowana przez miasto Poznań na rzecz realizacji budżetu obywatelskiego powinna być wyższa. Niektórzy wskazywali jednocześnie, że była ona na minimalnym poziomie, przy którym narzędzie to ma jeszcze jakikolwiek sens. Zgadzała się w większości także z tym, że liczba zgłaszanych pomysłów była odpowiednia, lecz nierównomierna w skali miasta i do tego było zbyt dużo projektów infrastrukturalnych, pochłaniających zbyt wiele środków finansowych. Wyjątkowo jednomyślnie oceniali utrzymanie efektów realizacji dotychczasowych projektów. Wszyscy uważali, że miasto dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków, zarówno wobec większych inwestycji, jak i tych mniejszych, osiedlowych.

Wrocławscy aktywiści jako jedyni pozytywnie ocenili zakres i charakter zrealizowanych projektów. Od lat dominują te dotyczące zieleni miejskiej, infrastruktury rowerowej i edukacji, jednakże w opinii osób uczestniczących w wywiadzie nie jest to wadą, ponieważ ich realizacja służy podniesieniu jakości życia i przyczynia się do lepszego zobrazowania preferencji mieszkańców. Byli jednocześnie przekonani, że nie wszystkie projekty powinny być realizowane. Dotyczyło to przede wszystkim zadań, które miasto i tak powinno realizować oraz tych, które dzielą społeczeństwo, a intencją zgłaszających było, jak określił to jeden z aktywistów, wywołanie szumu medialnego (dotyczy to m.in. pomników itp.). Uważali także, że liczba zrealizowanych projektów jest zbyt mała, w szczególności tych o charakterze osiedlowym. W przeciwieństwie do innych miast wrocławscy aktywiści rzadziej obwiniali urzędni-

ków za brak realizacji wybranych w głosowaniu pomysłów. Tylko jeden z nich wspominał o jednym, źle zweryfikowanym projekcie, pozostali albo nie dostrzegali tego problemu, albo jego źródła upatrywali w innych obszarach, jak np. w nieuregulowanym prawie własności lub przepisach dotyczących ochrony zabytków. Także pozytywnie wypowiadali się na temat utrzymania przez miasto tego, co było efektem zrealizowanych projektów, choć w tym aspekcie pojawiły się negatywne opinie, dotyczące przede wszystkim utrzymania małej infrastruktury lub wykorzystywania jej niezgodnie z pierwotnym przeznaczeniem. Nieco gorzej ocenili natomiast tempo realizacji zadań, Mieli zastrzeżenia także co do wysokości alokowanych środków. Ich zdaniem było ich za mało, co wymusiło niepotrzebne dzielenie projektów na kilka edycji (etapowanie).

3.3.3

Ocena postaw społecznych

Kolejne z pytań badawczych dotyczyło zaangażowania społecznego. Kwestia ta została również poruszona w trakcie badań. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiad uważały, że zainteresowanie społeczne budżetem obywatelskim spadło po pierwszych dwóch edycjach i mimo ponownego wzrostu zainteresowania w ostatnich latach nigdy już nie osiągnęło poziomu z lat 2014-2015. Obecnie najbardziej aktywne grupy społeczne to, w ich opinii, aktywiści i lokalni liderzy oraz radni, co zdaniem osób biorących udział w badaniu nie było dobre dla całego procesu, ponieważ nie do końca oddawało rzeczywiste preferencje społeczne. Niska frekwencja i słabe zaangażowanie mieszkańców to, ich zdaniem, wynik dominacji niektórych grup społecznych, a także znudzenia ideą budżetu obywatelskiego. Jako inną przyczynę wskazali ogólną postawę urzędników, zniechęcających ludzi do partycypacji przez zbyt długą realizację pomysłów, za małe zaangażowanie, niezrozumiały proces weryfikacji oraz wpływanie na ostateczny kształt i zakres projektów.

Respondenci pozytywnie postrzegali media, zwracając szczególną uwagę na ich funkcję kontrolną. Opinie takie pojawiły się zwłaszcza wśród krakowskich aktywistów, którzy wskazali na lokalne gazety jako podmioty, które opisały wspomniany już projekt związany z lokalnym aeroklubem. Wydarzenie to negatywnie wpłynęło na i tak już niską aktywność społeczną. Kraków, ze wszystkich wytypowanych wcześniej miast, miał najniższą frekwencję podczas głosowania (od 5% do 7%, z wyjątkiem nieco wyższej w pierwszej edycji), a według aktywistów po stronie pomysłodawców zainteresowanie było także niewielkie. Zazwyczaj są to członkowie organizacji pozarządowych, grup osiedlowych, lokalni liderzy, którzy w kolejnych edycjach składają większą część wniosków.

Dość ciekawe informacje dotyczące mediów lokalnych przekazali aktywiści wrocławscy. Generalnie oceniali pozytywnie ich funkcję informacyjną, przy czym sygnalizowali, że wraz z rozwojem mediów społecznościowych ich rola stale maleje. Ciekawe jest natomiast to, że 3 spośród 4 aktywistów wskazało jedną konkretną gazetę

lokalną, która celowo w negatywnym świetle stawiała nie tyle ideę budżetu obywatelskiego, co realizowane projekty. Zdaniem aktywistów wynikało to z nastawienia osób, które dziennikiem tym kierowały – miały być zwolennikami rozwoju infrastruktury samochodowej, wbrew temu, na co we wszystkich edycjach głosowali mieszkańcy.

W Łodzi, podobnie jak w innych, branych tu pod uwagę miastach, budżet obywatelski cieszył się największym zainteresowaniem społecznym w pierwszych latach jego funkcjonowania. Obecnie częściej zajmują się nim ludzie młodzi, raczej z dużych osiedli mieszkaniowych, najczęściej obeznani z zasadami jego funkcjonowania, zrzeszeni w formalnych lub nieformalnych grupach mieszkańców. Zdaniem aktywistów spadek aktywności społecznej był wynikiem wygaśnięcia „efektu nowości” oraz błędów, jakie urząd miasta popełniał w przeszłości, przede wszystkim dotyczących niezrealizowanych kilku dużych projektów w wyniku ich złej wcześniejszej weryfikacji. Podobnie było w przypadku lokalnych mediów. Według respondentów ich zainteresowanie sprawą początkowo było duże, następnie stale malało. Wywiązywały się one już tylko z funkcji informacyjnej.

Tak jak w innych polskich miastach, tak i we Wrocławiu zainteresowanie budżetem obywatelskim stale maleje. Aktywiści różnie to tłumaczą. Jeden z nich wskazał na społeczne „zmęczenie tematem”, natomiast inny na zbyt duże zainteresowanie takich podmiotów, jak np. deweloperzy, którzy próbują forsować w ten sposób własne pomysły. Inny widział w tym naturalny proces – zainteresowanie się zmniejsza, a zaangażowani pozostają ci, którzy faktycznie tematyką są zaciekawieni. Według uczestników wywiadu są to najczęściej osoby związane z radami osiedli lub organizacjami pozarządowymi, z niewielką przewagą kobiet oraz osób nieco starszych. Jako kluczowe czynniki, które wpłynęły na postawy społeczne względem budżetu obywatelskiego, wskazano dużą mobilizację środowisk rowerowych oraz ogólne zapóźnienia infrastrukturalne Wrocławia – bodźce sprzyjające aktywności oraz pojawianie się kontrprojektów (np. wydzielenia buspasa, a w kolejnym roku likwidacja buspasa) i w przeszłości zbyt duży udział szkół w budżetach obywatelskich – bodźce negatywnie wpływające na nastawienie społeczne. Co ciekawe, jeden z aktywistów uznał, że obserwacje dotyczące sposobu działania miejskiej administracji sprzyjają kształtowaniu postaw obywatelskich.

W Poznaniu wysoką aktywnością w zakresie uczestnictwa w procesie tworzenia budżetu obywatelskiego wykazali się radni osiedlowi, członkowie organizacji pozarządowych oraz lokalni liderzy reprezentujący grupy mieszkańców. W przeciwieństwie do Wrocławia rzadziej były to osoby starsze. Zdaniem respondentów w przeszłości więcej było bodźców zniechęcających do aktywności – długi czas realizacji projektów, pojawianie się rokrocznie tych samych projektów, brak realizacji niektórych pomysłów. Jeden z aktywistów pozytywnie natomiast odniósł się do zmiany władz miasta, przychylniejszych w jego ocenie budżetom obywatelskim. Wszyscy uczestnicy badania także pozytywnie oceniali zaangażowanie mediów lokalnych, wskazując, że pełnią one głównie funkcję informacyjną.

3.3.4

Ocena uwarunkowań prawnych oraz propozycje zmian

W roku 2019 ustawodawca podjął próbę uregulowania kwestii budżetów obywatelskich. W opinii aktywistów było to uzasadnione i słuszne posunięcie. Przede wszystkim dlatego, że w miastach na prawach powiatu budżety obywatelskie są teraz obligatoryjne, a także dlatego, że gminy są zobligowane do realizacji zadań w określonych, sztywnych terminach.

Z tego ogólnego trendu wydają się wyłamywać warszawscy i łódzcy aktywiści, mianowicie ocenili w sposób niejednoznaczny zapisy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018...). Z jednej strony cieszyli się, że budżet obywatelski jest obowiązkowy w miastach na prawach powiatu i uważali, że powinien być realizowany w jak największej liczbie gmin, z drugiej strony jednak dostrzegali, że ustawa ograniczyła czas przeznaczony na realizację zadań, zmniejszyła elastyczność wydatkowania środków i uznali, że sam budżet obywatelski powinien być inicjatywą oddolną, z którą wychodzą sami mieszkańcy. Łódzcy aktywiście nie byli w stanie jednoznacznie ocenić wprowadzonych ustawą regulacji dotyczących budżetu obywatelskiego. Z jednej strony wskazywali na pozytywne zjawisko, jakim jest upowszechnienie partycypacji społecznej w samorządach, z drugiej jednak zauważali niską elastyczność wprowadzonych zapisów.

Zdaniem krakowskich społeczników ustawowe uregulowanie kwestii budżetu obywatelskiego było właściwe, choć jeden z respondentów wolałby dać większą swobodę samorządom, także w kwestii tego, co ile lat budżet miałby być głosowany. Jeden z wrocławskich aktywistów wskazał na jego pozytywne aspekty, tj. upowszechnienie tego narzędzia czy udostępnienie mieszkańcom możliwości wypowiedzenia się w sprawach ich dotyczących. Inny natomiast wyszczególnił wady zapisów prawnych – zmniejszając autonomię samorządów, wprowadzając budżet obywatelski tam, gdzie ludzie nie są wystarczająco zorganizowani, aby mógł on właściwie funkcjonować. Jednoznacznie pozytywny stosunek do niedawno wprowadzonych zmian prawnych mieli natomiast poznańscy aktywiści. Choć zdawali sobie sprawę, że są one wynikiem pewnego konsensusu politycznego i nie rekomendowaliby rozszerzenia ich na mniejsze gminy.

Wszyscy uczestnicy badania mieli bardzo dużo pomysłów odnośnie do tego, co można by zmienić w funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego. W Warszawie proponowano wprowadzenie projektów osiedlowych, zamiast dzielnicowych, tym samym głębszą decentralizację w zakresie alokacji środków. Postulowano także zwiększenie społecznej kontroli nad procesem weryfikacji wniosków (np. przez panele obywatelskie). Oczekiwano też lepszej komunikacji z urzędnikami oraz lepszej i szerszej promocji w celu zwiększenia frekwencji podczas głosowania.

W Krakowie postulowano także ograniczenie roli prezydenta i rady miasta w zakresie realizacji wybranych projektów oraz przyznanie funkcji kontrolnej radzie

budżetu obywatelskiego, która w tym mieście zajmuje się ich opiniowaniem. Chcieliby także uproszczenia procedur na etapie składania wniosków i większej pomocy miasta przy ich sporządzaniu.

Łódzcy respondenci mieli natomiast zastrzeżenia do kwot alokowanych w ramach budżetu. Uważali, że zmniejszenie kwoty do poziomu ustawowego minimum jest błędem i dużym krokiem wstecz (w roku 2020 zmniejszono tę kwotę do 24 mln zł z 50 mln zł w roku poprzednim), tym bardziej, że już we wcześniejszych edycjach zdarzały się projekty, których wartość była równa całej puli środków alokowanych na dane osiedle. Byli przekonani, że ponowne zwiększenie środków doprowadziłoby do zwiększenia liczby zgłaszanych projektów. Zaproponowali także szereg innych zmian. Po pierwsze uważali, że należy realizować także te wnioski, które uzyskały dużo głosów, lecz nie zostały wybrane ze względu na ograniczenia finansowe. Po drugie zdecydowanie opowiadali się za pogłębieniem dyskusji nad zgłaszanymi pomysłami. W tym celu wprowadziliby ciągły nabór wniosków, które następnie byłyby omawiane podczas konsultacji, paneli, warsztatów i wówczas mogłyby być ulepszone i poprawiane. Jeden z aktywistów zaproponował także wprowadzenie limitu – jednego wniosku na jedną osobę, aby wyjść z ideą budżetu obywatelskiego poza obecny krąg zainteresowania.

W trakcie wywiadów sformułowano kilka propozycji ulepszenia Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego. Dotyczyły one przede wszystkim szerszej partycypacji społecznej, zarówno w procesie weryfikacji wniosków, jak i końcowego wyboru (poprzez dodatkowe panele i dyskusje). Jeden z aktywistów zasugerował także wyłączenie z budżetów obywatelskich większych inwestycji infrastrukturalnych, które jego zdaniem powinny być wyłączanie domeną urzędu miasta. Wydaje się, że wrocławscy aktywiści mieli dobre zdanie o sposobie funkcjonowania tego narzędzia w mieście, jednakże nie byli entuzjastami budżetu obywatelskiego jako takiego. Uważali, że w niewielkim stopniu zaspokaja on potrzeby społeczności lokalnej. Ich zdaniem jest dobrym narzędziem, lecz nie konsultacji społecznych, tylko edukacji i partycypacji. Natomiast samą konstrukcję budżetu obywatelskiego nazywali formą głosowania lub konkursem grantowym.

Poznańscy aktywiści w swoim mieście poprawiliby promocję i zintensyfikowali kampanię informacyjną, po to, aby przyciągnąć zarówno większą liczbę osób zgłaszających swoje pomysły, jak i głosujących. Na ten aspekt zwrócili uwagę prawie wszyscy uczestnicy wywiadów. Niektórzy wspomnieli także o szerszych konsultacjach oraz wskazaniu przez urzędników alternatyw dla projektów, które nie mogą być zrealizowane.

Odnosząc się do jednego z pytań postawionych na wstępie, można stwierdzić, że zmiany wprowadzone w prawie krajowym aktywiści miejscy ocenili raczej pozytywnie. Byli także świadomi wynikających z nich ograniczeń i jednocześnie zadeklarowali, że mają wiedzę i pomysły na usprawnienie funkcjonowania budżetów obywatelskich.

3.4

Budżet obywatelski w opinii miejskich urzędników

Do wywiadu zostali zaproszeni urzędnicy reprezentujący komórki organizacyjne zajmujące się budżetem obywatelskim. W Warszawie jest to Centrum Komunikacji Społecznej, w Krakowie Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia, w Łodzi Biuro Aktywności Miejskiej, we Wrocławiu Wydział Komunikacji Społecznej, a w Poznaniu Gabinet Prezydenta. Dodatkowo, aby z jednej strony zweryfikować odpowiedzi urzędników, a z drugiej spojrzeć na kwestię budżetu z nieco innej perspektywy, do badań zaproszono osoby z innych komórek organizacyjnych, także zajmujące się omawianym narzędziem partycypacji społecznej. W Warszawie na rozmowę zgodziła się osoba reprezentująca Zarząd Dróg Miejskich, we Wrocławiu Wydział Partycypacji Społecznej, a w Poznaniu Zarząd Dróg przy Gabinecie Prezydenta. Nie udało się porozmawiać z innymi urzędnikami w Łodzi i Krakowie, ponieważ zgodnie z polityką władz miasta odsyłali oni do jednostek bezpośrednio zajmujących się budżetem obywatelskim – jako uprawnionych do udzielania odpowiedzi.

Uczestnicy wywiadu mieli zróżnicowane doświadczenie w pracach z tą formą partycypacji. Zazwyczaj pracowali na swoich stanowiskach 6-7 lat, choć 2 osoby mogły pochwalić się tylko 3-letnim doświadczeniem, a 1 osoba zaledwie rocznym. Zróżnicowanie dotyczyło również struktury jednostek zajmujących się budżetem obywatelskim. W Warszawie, Łodzi i Wrocławiu wyodrębniono specjalne komórki organizacyjne zajmujące się tylko tym zagadnieniem, natomiast w Krakowie i Poznaniu nie zdecydowano się na takie rozwiązanie. Różna była także liczba osób zajmująca się budżetem. W Warszawie było to około 30 osób, w tym oprócz pracowników podstawowej komórki organizacyjnej także 18 koordynatorów dzielnicowych. W Łodzi 8 osób stale zajmowało się budżetem, ale okresowo dołączali do nich inni pracownicy pomagający przy weryfikacji wniosków i ustaleniach. Podobne rozwiązanie przyjęto w Poznaniu, gdzie na stałe zajmowały się tym 3 osoby, a okresowo włączali się do pracy urzędnicy z innych wydziałów (np. z Zarządu Dróg dodatkowo 10 osób). We Wrocławiu były to także 3 osoby oraz dodatkowo koordynator. Respondent z Krakowa nie był natomiast w stanie podać dokładnej liczby osób.

Pytania zadane urzędnikom w pewnym zakresie różniły się od pytań kierowanych do aktywistów. Nie było wśród nich pytań dotyczących oceny pracy urzędu, lecz dotyczyły struktury organizacyjnej oraz sposobów komunikacji z mieszkańcami. Inne pytania pozostały bez zmian, z wyjątkiem jednego dotyczącego oceny ogólnego nastawienia władz miasta do budżetu obywatelskiego i, co ciekawe, jeden z respondentów ocenił je jako negatywne.

3.4.1

Ocena współpracy z aktywistami

Urzednicy otrzymali zestaw pytań związanych z oceną sposobu komunikacji z aktywistami i mieszkańcami. Ich zdaniem najlepsze formy to warsztaty i spotkania informacyjne, których głównym celem jest zachęta do składania wniosków oraz praktyczna nauka ich sporządzania. W Warszawie i we Wrocławiu stawiano między innymi na konsultacje indywidualne, w Krakowie organizowano maratony pisania wniosków, a w Łodzi urządzano pikniki. We wszystkich miastach pandemia koronawirusa spowodowała konieczność ograniczenia tych aktywności i przeniesienia spotkań i szkoleń do internetu. Zdaniem urzędników znacząco ograniczyło to możliwość dotarcia z ideą budżetu obywatelskiego do nowych, niezaangażowanych wcześniej osób, jednak sprzyjało to dotychczasowym uczestnikom, którzy ich zdaniem preferowali zdalne formy kontaktu.

Odpowiadając na jedno z wcześniej postawionych pytań badawczych, należy stwierdzić, że urzędnicy dobrze ocenili współpracę z aktywistami. Wypowiadali się o niej o wiele lepiej niż przedstawiciele strony społecznej. Wskazywali, co prawda, drobne rozbieżności w postrzeganiu niektórych kwestii organizacyjnych i realizacyjnych, upatrywali jednak ich źródeł w sztywnych przepisach prawnych, a nie w złej woli aktywistów.

3.4.2

Ocena realizacji projektów

Urzednicy pozytywnie ocenili także realizację większości projektów, co stanowiło odpowiedź na kolejne z pytań badawczych. Dostrzegli wprawdzie wątpliwą przydatność niektórych pomysłów zgłaszanych przez mieszkańców, ale jednocześnie uznali ich prawo do swobodnego wyboru projektów.

Większość z pytaných urzędników uważała, że środki alokowane w ramach budżetów obywatelskich są wystarczające. Tylko 2 spośród nich nie miało zdania w tej sprawie. Zdaniem przedstawicieli urzędów miast trudno byłoby efektywnie wydatkować większe kwoty, biorąc pod uwagę konieczność realizacji zadań w jednym roku. Podobnie, choć z większą dozą niepewności, ocenili oni liczbę składanych wniosków. Choć w tym przypadku niektórzy z nich także zauważyli dysproporcję między projektami „twardymi” i „miękkimi”, a także to, że w przypadku odrzucenia większej liczby wniosków znaczna część ich pracy idzie na marne.

Urzednicy ocenili czas realizacji projektów zupełnie w inny sposób niż aktywiści. Ich zdaniem zdecydowana większość projektów była realizowana terminowo, a przedłużających się inwestycji w każdym z miast było zaledwie kilka. Średni czas realizacji zadań to ich zdaniem od roku do dwóch lat. Brak realizacji wybra-

nego w drodze głosowania zadania dotyczył według nich od kilku do kilkunastu projektów (w Warszawie 20). Przyczyną tego były zazwyczaj problemy formalno-prawne, takie jak brak stosownych pozwoleń lub niezgodność z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego bądź też wyższe od przewidywanych koszty realizacji.

Według urzędników najpopularniejsze projekty zazwyczaj dotyczyły zieleni miejskiej, infrastruktury komunikacyjnej, w tym przede wszystkim rowerowej oraz przestrzeni miejskich, takich jak place zabaw i obiekty sportowe. Ich zdaniem corocznie pojawia się grupa dominujących, czy też, jak to niektórzy określili, modnych projektów. Wieloma szczegółami respondenci podzielili się, odpowiadając na pytania związane z sensownością zrealizowanych projektów. W Warszawie pojawiały się ich zdaniem projekty niemieszczące się w idei budżetów obywatelskich, które nie powinny być realizowane. Pracownik warszawskiego Zarządu Dróg Miejskich zwrócił natomiast uwagę, że w projektach dotyczących infrastruktury drogowej często wskazuje się kilka lokalizacji, co z perspektywy pracy urzędu oznacza *de facto* kilka osobnych projektów. W Łodzi zwrócono uwagę na niską efektywność kosztową niektórych projektów, czyli na nieadekwatne do osiągniętych efektów nakłady inwestycyjne. Jako przykład takiego projektu podano butelkomaty, czyli automaty służące do przyjmowania od mieszkańców opakowań wielorazowych w zamian za różnego rodzaju nagrody od miasta, takie jak wejściówki do miejskich obiektów kulturalnych i sportowych. Wrocławscy urzędnicy wskazali z kolei na brak zgodności niektórych pomysłów zgłoszonych przez mieszkańców z miejskimi planami strategicznymi. Natomiast według urzędników z Krakowa i Poznania każdy pomysł mieszkańców zasługuje na realizację i nie powinno to podlegać dyskusji.

3.4.3

Ocena postaw społecznych

Odnosząc się do pytania dotyczącego zaangażowania społecznego, należy zauważyć, że urzędnicy wskazali na umiarkowany jego poziom. Dodatkowo zwrócili uwagę na powtarzające się pomysły, zgłaszane przez te same grupy mieszkańców. Ich zdaniem projekty zgłaszają w dużej mierze osoby, które już wcześniej angażowały się w życie miasta, zarówno zrzeszone w różnego typu organizacjach pozarządowych, jak i tworzące grupy nieformalne. Rzadko pojawiają się projekty „wolnych strzelców” i osób, które wcześniej nie miały nic wspólnego z budżetem obywatelskim. Najmniej angażuje się młodzież oraz seniorzy, częściej kobiety niż mężczyźni, co pokrywa się z obserwacjami aktywistów. Jeden z respondentów uważa, że za niską partycypacją osób starszych wiąże się z wysokim stopniem cyfryzacji procesu naboru wniosków i głosowania. Według innych urzędników negatywny wpływ na zaangażowanie społeczne miały projekty konfliktowe, które nie służyły społecznościom

lokalnym lub je antagonizowały. Łódzki urzędnik zwrócił uwagę, tak samo jak aktywiści z tego miasta, na zbyt duży udział projektów związanych z publicznymi szkołami w poprzednich edycjach programu.

Urzędnicy zazwyczaj pozytywnie oceniają rolę, jaką w budżetach obywatelskich spełniają lokalne media. W zdecydowanej większości uznali, że dobrze wywiązują się one z funkcji informacyjnej. Tylko w Warszawie urzędnicy zwrócili uwagę na upolitycznienie niektórych redakcji i w związku z tym na stronniczość niektórych relacji. Wrocławscy urzędnicy sygnalizowali z kolei większe zainteresowanie mediów w przypadku projektów konfliktowych lub problematycznych, jednak wykazali przy tym zrozumienie dla chęci zwiększenia poczytności i komercyjnego charakteru lokalnej prasy.

Ogólnie uczestnicy badania mieli pozytywną opinię o budżecie obywatelskim. Widzieli w nim specyficzne narzędzie konsultacji społecznych. Specyficzne, ponieważ jest bardziej metodą pytania mieszkańców o zdanie bez dwustronnych rozmów z wiążącym efektem w postaci projektów do realizacji. Wskazali także na inne istotne jego funkcje: aktywizacyjne, informacyjne, edukacyjne. Można zatem stwierdzić, że w opinii urzędników zajmujących się budżetem obywatelskim jest on wartościowym narzędziem agregacji preferencji, dzięki któremu dowiadują się, jakie oczekiwania mają mieszkańcy. Tym samym nie zgadzają się w pełni z ustawową definicją tego narzędzia, ponieważ konsultacje oznaczają dyskusję i wypracowanie kompromisu, a tych elementów ich zdaniem brakuje.

3.4.4

Ocena uwarunkowań prawnych oraz propozycje zmian

Następna grupa pytań zadanych w trakcie wywiadów odnosiła się do kolejnych pytań badawczych dotyczących oceny zmian w prawie krajowym oraz możliwości poprawy sposobu funkcjonowania budżetu obywatelskiego.

W przeciwieństwie do aktywistów urzędnicy o ustawowej regulacji kwestii budżetu obywatelskiego mają jednoznacznie złe zdanie. W ich opinii ustawodawca ogranicza swobodę kształtowania tego narzędzia w zależności od specyfiki jednostki samorządu terytorialnego i charakteru miasta. Niektórzy wyrażali swoje opinie wprost, twierdząc, że przepisy są nieprzemysłane, przygotowane przez osoby nie mające doświadczenia w zakresie budżetu obywatelskiego, niektóre z zapisów uważali wręcz za „skandaliczne” lub „szkodliwe”. Uwagi zgłaszali zarówno do sposobu realizacji budżetu (ograniczenia czasowe, forma konsultacji społecznych), jak i jego obligatoryjnego charakteru.

Jednakże ich wypowiedzi nie ograniczały się jedynie do krytyki rozwiązań prawnych. Zaproponowali w trakcie wywiadu szereg usprawnień, mających służyć szerszej partycypacji społecznej i lepszej skuteczności budżetu. Po pierwsze wydłużyliby

możliwy czas realizacji, szczególnie większych projektów infrastrukturalnych, na kolejne lata. Po drugie zwiększyliby zakres konsultacji społecznych, najchętniej do tego stopnia, aby to w procesie konsultacji, a nie głosowania, były wybierane projekty do realizacji. I po trzecie ulepszyliby proces zgłaszania wniosków, zarówno przez zwiększenie zakresu dyskusji nad nimi i tym samym umożliwienie ich modyfikacji na tym już etapie, jak i przez lepszą wizualizację efektów realizacji zgłaszanego projektu. Generalnie ich propozycje zmierzały ku większej autonomii gmin i szerszemu udziałowi konsultacji społecznych w całym procesie.

Rozdział 4

Syntetyczne wnioski dotyczące ewolucji budżetu obywatelskiego

4.1

Ewolucja budżetu obywatelskiego w opinii urzędników i aktywistów

Według uczestników przeprowadzonego badania budżet obywatelski przeszedł znaczącą ewolucję od czasu pionierskich edycji.

Po pierwsze, jak wynika zarówno z badań literaturowych, jak i z przeprowadzonych wywiadów, bardzo mocno zmieniało się zainteresowane społeczeństwo. Początkowo budżet obywatelski był postrzegany jako wspaniałe narzędzie realnego wpływu na samorządowy proces inwestycyjny. Olbrzymie nadzieje pokładali w nim zarówno samorządowcy, którzy szybko powiększali pulę środków alokowanych na ten cel, jak i mieszkańcy, zgłaszający w pierwszych latach bardzo dużo projektów i licznie uczestniczący w głosowaniu. W przypadku Wrocławia i Łodzi w roku 2015 głosowało około 33% uprawnionych do głosowania. W kolejnych latach zarówno frekwencja, jak i liczba zgłoszonych projektów zaczęła maleć we wszystkich miastach, a dynamika alokacji środków na budżet obywatelski znacząco zmalała. W Łodzi kwota ta nawet została zmniejszona w 2020 roku (w ramach alokacji na 2021 rok). Przyczyną tego spadku zainteresowania były z jednej strony zawiedzione nadzieje miejskich aktywistów i mieszkańców na uzyskanie realnego, znaczącego wpływu na politykę inwestycyjną miasta, a z drugiej strony minął już efekt nowości, który towarzyszył budżetom w pierwszych latach.

Po drugie nastąpiła zmiana preferencji społecznych, która jest zauważalna od 2013 roku, choć nie jest ona aż tak widoczna, jak w przypadku fluktuacji zainteresowania społecznego. Początkowo pośród zgłaszanych projektów bardzo często pojawiały się te, które dotyczyły uzupełnienia zasobów bibliotecznych, wyposażenia szkół, uporządkowania nieużytków, budowy chodników, parkingów itp., czyli uzupełniające różne braki występujące zarówno w sferze materialnej jak i niematerialnej. Z czasem ich liczba zaczęła maleć na rzecz projektów dotyczących zieleni, rekreacji i urozmaicenia sposobów spędzania czasu wolnego. Można zatem powiedzieć, że z projektów, mających na celu uzupełnienie niedostatków infrastruktury miej-

skiej, preferencje społeczne przesunęły się w stronę projektów mających poszerzyć możliwości spędzania czasu wolnego. Oczywiście zjawisko to dotyczy części projektów. Niezmiennie bowiem od początku można wśród nich znaleźć te dotyczące rewitalizacji podwórek i kamienic oraz poprawy jakości infrastruktury komunikacyjnej, w tym przede wszystkim rowerowej.

Po trzecie nastąpiło znaczne usprawnienie i zautomatyzowanie wielu procedur administracyjnych towarzyszących budżetowi obywatelskiemu. Opinię taką wyrażali zarówno urzędnicy, jak i aktywiści. Do roku 2019 miasta miały swobodę w kształtowaniu tego narzędzia według własnych pomysłów i potrzeb i z takiej możliwości w pełni korzystały. Budżety obywatelskie były w tym okresie poligonem doświadczalnym w zakresie partycypacji społecznej. Miasta testowały nowe formy komunikacji z mieszkańcami, współpracując z lokalnymi aktywistami i organizacjami pozarządowymi. We wszystkich z nich prowadzono na niespotykaną wcześniej skalę kampanie edukacyjne, w ramach których uczono mieszkańców, w jaki sposób pisać projekty, rozmawiać ze współmieszkańcami i realizować inwestycje. Testowano także narzędzia internetowe, takie jak platformy do głosowania, konsultacji i dialogu społecznego. W przeważających ocenach obu stron obsługa administracyjna budżetów była dobra, a sprawność urzędników na zadowalającym poziomie, choć jak zawsze i tu zdarzały się pewne wyjątki, przede wszystkim w Poznaniu i Warszawie.

Zgodnie z opiniami zarówno aktywistów, jak i urzędników budżet obywatelski stał się w ostatnich latach głównie narzędziem edukacyjnym. Nie jest to wbrew pozorom zjawisko negatywne. Dzięki niemu miasta zyskały całe rzesze aktywistów, których działania dalece wykraczają poza to jedno narzędzie. Według uczestników badania udział w tworzeniu i realizacji projektów daje dobre przygotowanie do podjęcia kolejnych działań związanych z partycypacją społeczną. Większość osób spoza urzędów miast, z którymi przeprowadzono wywiady, obecnie zajmuje się nie tylko budżetem obywatelskim, ale także współtworzy strategie miast, działa w lokalnych stowarzyszeniach lub zasiada w radach osiedli (dzielnic).

Problematyczna jest natomiast kwestia zgodności zrealizowanych pomysłów mieszkańców z założeniami strategicznymi przyjętymi w poszczególnych miastach. Jest to zagadnienie na tyle skomplikowane, że zasługuje na oddzielne, obszerne opracowanie. Jednakże na podstawie analizy projektów zrealizowanych w badanych miastach i odpowiedzi udzielonych przez respondentów można stwierdzić, że mieszkańcy niejednokrotnie zgłaszali do realizacji inwestycje sprzeczne z obowiązującymi strategiami (głównie szczegółowymi – dotyczącymi mobilności, rozwoju turystyki, promocji kultury itp.). Urzędnicy jednak podkreślali w wywiadach, że miasta dostosowują swoje strategie do woli mieszkańców przy kolejnych ich aktualizacjach. Widać to szczególnie w przypadku planów związanych z rozwojem zrównoważonej mobilności – innymi słowy transportu. Wszystkie miasta zaadaptowały w okresie funkcjonowania budżetu obywatelskiego preferowane przez mieszkańców projekty budowy dróg rowerowych, wytyczania nowych linii autobusowych i tramwajowych, budowy chodników i buspasów. We wszystkich objętych badaniami miastach to

właśnie projekty rowerowe zdobywały najwięcej głosów. Można zatem stwierdzić, że budżet obywatelski oprócz funkcji edukacyjnych jest także jednym z najważniejszych mechanizmów agregacji preferencji.

4.2

Ocena funkcjonowania budżetu obywatelskiego w poszczególnych miastach

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że najmniej problemów związanych z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego jest we Wrocławiu. Świadczą o tym zarówno opinie wyrażone w trakcie wywiadów, jak i frekwencja w kolejnych edycjach programu. Jednym z najważniejszych czynników wskazujących na powodzenie budżetu jest fakt, że zarówno urzędnicy, jak i aktywiści pozytywnie postrzegali to narzędzie, nie mieli zbyt wielu uwag do jego funkcjonowania, ani też nie chcieli dokonywać wielkich zmian w przyszłości. Było to też jedyne miasto, w którym aktywiści w żaden sposób nie narzekali na pracę urzędu. Urzędnicy natomiast podkreślali rolę lokalnych liderów, akcentując przy tym powodzenie realizacji projektów, w których są oni „liderami projektu” – koordynują konsultacje i sposób realizacji inwestycji.

Dobre oceny budżetowi obywatelskiemu wystawili także łódzcy urzędnicy i aktywiści. Także w tym mieście frekwencja była relatywnie wysoka, a zainteresowanie duże. Jednak w tym przypadku, już inaczej niż we Wrocławiu, obie grupy społeczne widziały więcej problemów w obopólnej współpracy i w istniejących procedurach. Aktywiści wskazywali na pogarszającą się komunikację z urzędnikami, zauważając coraz większe zniechęcenie władarzy miasta do idei budżetu obywatelskiego, czego przejawem było między innymi zmniejszenie jego kwoty w edycji 2021. Zwrócili również uwagę na niski standard utrzymania efektów realizacji dotychczasowych inwestycji. Jednakże ich ogólna ocena funkcjonowania tego programu była wysoka i oprócz wskazanych mankamentów okazali zadowolenie z jego efektów. Z kolei urzędnicy byli w pełni zadowoleni z funkcjonowania łódzkiego Budżetu Obywatelskiego i nie widzieli potrzeby jego gruntownej przebudowy w najbliższych latach.

Nieco gorzej był postrzegany budżet obywatelski w Warszawie. Zastrzeżeń było o wiele więcej niż w dwóch wspomnianych wcześniej miastach. Także frekwencja była relatywnie niższa. Głównymi problemami, związanymi z funkcjonowaniem tego narzędzia w stolicy, wskazanymi przez aktywistów, były liczne bariery administracyjne, niewystarczająca komunikacja urzędu miasta z mieszkańcami oraz zbyt długi okres realizacji projektów. Zwracali oni również uwagę na brak dbałości o efekty dotychczasowych realizacji. Z kolei urzędnicy wskazywali na nieprzemysłane projekty, często niezgodne z przyjętymi planami i strategiami rozwoju. Jednak pomimo przedstawionych zastrzeżeń większość osób zaangażowanych w budżet obywatelski w Warszawie pozytywnie oceniła jego funkcjonowanie.

Najgorsze oceny w zakresie funkcjonowania budżetu obywatelskiego wystawili w trakcie wywiadów aktywiści i urzędnicy z Poznania i Krakowa. W pierwszym przypadku jest to niemałe zaskoczenie, ponieważ to właśnie w tym mieście, jako pierwszym dużym ośrodkiem w Polsce, podjęto się realizacji tego typu budżetu. Nie były to jednak opinie jednoznacznie negatywne. W obu tych miastach aktywiści docenili pracę urzędników, jednakże ogólną politykę miasta wskazali jako źródło problemów. Być może przyczyną tego stanu rzeczy jest brak wydzielonych komórek organizacyjnych w urzędach tych miast, które zajmowałyby się tylko i wyłącznie kwestią partycypacji społecznej i budżetu obywatelskiego. Chociaż brak takich rozwiązań organizacyjnych może być dowodem na to, że włodarze tych miast nie widzą w budżecie obywatelskim narzędzia, które należałoby szczególnie rozwijać, co sugerowali w trakcie wywiadów poznańscy i krakowscy aktywiści, a nawet jeden z urzędników.

4.3

Kierunki ewolucji budżetu obywatelskiego

W opinii wszystkich urzędników oraz znacznej części aktywistów próby ustawowego uregulowania budżetu obywatelskiego nie można uznać za udaną. Według ich opinii przyjęte zapisy prawne są zbyt szczegółowe i sztywne, co w konsekwencji może doprowadzić do spadku popularności budżetu obywatelskiego, a przede wszystkim do utraty największych wartości, które wniosły do lokalnej rzeczywistości, czyli funkcji edukacyjnej oraz agregacji preferencji. Nadmierna regulacja zabija w ich ocenie spontaniczność i możliwości testowania nowych rozwiązań. Błędna jest także według respondentów ustawowa definicja budżetu obywatelskiego jako „narzędzia konsultacji społecznych”. Ustawodawca sprowadził bowiem to narzędzie do plebiscytu – obligatoryjnego głosowania na projekty zgłoszone przez mieszkańców, lecz niekoniecznie konsultowane. Dużą wadą przyjętych przepisów jest także konieczność realizacji inwestycji w jednym roku budżetowym, co zdaniem urzędników i aktywistów doprowadziło do niepotrzebnego ich etapowania i ograniczania.

Zarówno urzędnicy, jak i aktywiści mają swoje własne pomysły na to, w jaki sposób zmieniać budżet obywatelski. Najważniejszym postulatem, który pojawiał się w niemal wszystkich przeprowadzonych wywiadach było zwiększenie roli i zakresu konsultacji na każdym etapie tworzenia budżetu. Miałyby one kluczowe znaczenie zarówno w kontaktach między urzędnikami i aktywistami, jak i między obiema tymi grupami i mieszkańcami. Najbardziej radykalnym pomysłem sygnalizowanym przez kilku respondentów jest całkowite odejście od głosowania na rzecz cyklu spotkań, w ramach których, w drodze konsultacji i w warunkach konsensusu, byłyby wyłaniane inwestycje do realizacji. Wnioski takie były formułowane na podstawie doświadczenia, które zebrano w trakcie minionych edycji budżetu. Większość osób docenia bowiem postęp, jaki dokonał się w zakresie świadomości obywatelskiej, także dzięki ich funkcji edukacyjnej.

Innym pomysłem na poprawę działania budżetu obywatelskiego jest uelastyczenie procesu naboru wniosków i czasu trwania kolejnych edycji. Chociaż w tym zakresie nie ma jednej dominującej opinii. Część pytanych osób wskazywała na konieczność uruchomienia ciągłego naboru wniosków i wyboru projektów najczęściej jak to możliwe, a część chciała rzadszych głosowań, np. co dwa lata. Nie ulega jednak wątpliwości, że wszyscy dostrzegają sztywne w tym względzie przepisy i chcieliby większej swobody w kształtowaniu budżetu oraz możliwości jego dostosowania do lokalnej specyfiki.

W rozmowach z aktywistami pojawiał się także postulat dotyczący większego wsparcia merytorycznego i technicznego ze strony władz miasta. Chodzi tu zarówno o praktyczną naukę pisanie wniosków, jak i pomoc na późniejszych etapach, szczególnie w trakcie wypracowywania ostatecznego zakresu inwestycji wybranej do realizacji. Problem niedostatecznego wsparcia ze strony urzędu miasta był zgłaszany przede wszystkim w Poznaniu, a także w Łodzi i Krakowie. Innym postulatem, który sygnalizowali aktywiści we wszystkich miastach była intensyfikacja działań reklamowych. Ich zdaniem jedną z przyczyn niskiej frekwencji podczas głosowania była niewystarczająca ilość informacji przekazywanych mieszkańcom przez urzędy oraz zbyt skromna kampania mająca zachęcić do udziału w głosowaniu. Tym opiniom sprzeciwili się urzędnicy, którzy brali udział w badaniu. Według nich zarówno kampanie reklamowe, jak i informacyjne były właściwie prowadzone, a ilość informacji przekazywana społeczeństwu wystarczająca do prawidłowego funkcjonowania budżetu obywatelskiego.

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że idea budżetu obywatelskiego jest oceniana pozytywnie przez urzędników oraz aktywistów miejskich. Wszyscy uczestnicy wywiadów ją wspierali, jednakże nie wszyscy uważali, że budżet obywatelski jest narzędziem partycypacji społecznej (zgodnie z definicją ustawową). Według badanych respondentów budżet obywatelski nie powinien zastępować działań, które są powinnością miasta, takich jak rozbudowa infrastruktury rowerowej, parków czy też wyposażenie bibliotek. Powinien raczej uzupełniać planowane pozycje w wydatkach budżetów gmin o pomysły mieszkańców. W jego ramach zaspokajane są potrzeby, które w innych okolicznościach nie byłyby dostrzeżone przez decydentów. Można jednak wskazać na pewne niedoskonałości tego narzędzia, takie jak to, że budżet może służyć grupom interesów, partnerzy społeczni bywają traktowani nierówno, a mimo to miana „narzędzia konsultacji społecznych” niewiele takich konsultacji faktycznie się odbywa.

Ogólna ocena budżetu obywatelskiego dokonana przez wszystkich aktywistów miejskich także była pozytywna. Według nich daje on mieszkańcom poczucie sprawczości, aktywizuje ich i wskazuje władzom na potrzeby, które nie były wcześniej zaspokajane. Ich zdaniem są one jednak zaspokajane w przeciętnym stopniu, ze względu na zbyt niski poziom środków budżetowych. Aktywiści mieli też raczej pozytywny stosunek do ustawowych zapisów regulujących kwestię budżetu obywatelskiego. Podobnie ocenili budżet uczestniczący w wywiadzie urzędniczy. Największą różnicą między dwoma badanymi grupami jest ocena obowiązującego prawa. Pracownicy samorządowi uważali, że jest ono sztywne i ogranicza możliwości stosowania omawianego narzędzia.

Z uzyskanych wypowiedzi jednoznacznie wynika, że współpraca z biegiem lat stawała się coraz lepsza, a sam budżet obywatelski stał się czymś powszechnym i oczywistym, choć w ostatnich latach można było zauważyć pewne rozczarowanie, wynikające najprawdopodobniej z wprowadzonych zmian prawnych, przyzwyczajenia i pewnego znużenia tematem lokalnych społeczności. Obserwacje poczynione w trakcie wywiadów pozwalają wskazać cztery zasadnicze etapy ewolucji budżetu obywatelskiego w polskich miastach na prawach powiatów:

- entuzjastyczne przyjęcie;
- etap dostosowywania do oczekiwań społecznych i lokalnej specyfiki;
- etap stabilizacji;
- etap wymuszonych zmian i rozczarowania.

O pierwszym z wymienionych etapów mówili w trakcie wywiadów niemal wszyscy urzędnicy i aktywiści. Pierwsze 3 edycje budżetu obywatelskiego, a w szczególności druga i trzecia, po eksperymentalnej pierwszej, budziły największe zainteresowanie społeczne. Wówczas to we wszystkich wybranych do badania miastach odnotowano rekordy frekwencji. Lecz najważniejszym rezultatem tej popularności było ukształtowanie się grupy społecznej, którą dziś można określić mianem aktywistów miejskich. Można zaryzykować twierdzenie, że to dzięki pionierskim edycjom budżetu obywatelskiego otworzyły się nowe możliwości w zakresie współdziałania mieszkańców i urzędników miejskich, które są przejawem partycypacji społecznej.

Kolejny etap był naturalną konsekwencją popularności pierwszych edycji budżetu obywatelskiego. Można powiedzieć, że w pewnym sensie zajął się on z etapem wcześniejszym, bowiem już w trakcie 2 i 3 edycji, a także w kolejnej, były poszukiwane sposoby na ulepszenie procedury naboru wniosków, konsultacji społecznych, edukacji, promocji oraz głosowania. W okresie tym eksperymentowano z zasadami podziału środków na projekty o różnej skali oraz ich alokacji na poszczególne części miasta. Starano się wypracować zasady, które byłyby akceptowalne dla mieszkańców i jednocześnie odpowiadałyby przyjętym w każdym z miast planom strategicznym ich rozwoju.

Efektom wypracowanych zmian była stabilizacja, polegająca na powielaniu rozwiązań, które sprawdziły się w poprzednich latach. Jednocześnie na tym etapie ewolucji można było zauważyć spadek zarówno liczby głosujących, jak i zgłaszanych projektów. Budżet obywatelski stał się pewnym stałym rytuałem. Urzędy miast uwzględniały go corocznie w swoich planach finansowych, a mieszkańcy przyjmowali go za coś oczywistego. To właśnie w latach 2016–2018 pojawiały się projekty zgłaszane w każdej kolejnej edycji przez wyspecjalizowanych w tego typu działalności aktywistów i organizacje społeczne.

Ostatni, jak do tej pory, czwarty etap był wynikiem regulacji wymuszonych przez ustawodawcę. Wspomniana wielokrotnie w tej publikacji zmiana, polegająca na ustawowej regulacji kwestii funkcjonowania budżetu obywatelskiego, spowodowała konieczność dostosowania odrębnych dla każdego z miast zasad do jednolitego wzorca. Przyjętym zmianom jednoznacznie, jak wynika z badań, sprzeciwiali się urzędnicy odpowiedzialni za organizację budżetu obywatelskiego. Wskazywali na błędną definicję tego narzędzia w ustawie, zbyt sztywne terminy realizacji projektów, brak możliwości dowolnego kształtowania granic administracyjnych oraz przede wszystkim ogólne usztywnienie całego procesu. Chociaż zdania aktywistów nie były już tak kategoryczne i jednoznaczne w przypadku oceny wspomnianych przepisów, to z ich słów można było wywnioskować także pewne zniechęcenie i zmęczenie. W trakcie wywiadów wskazywano też na pandemię i lockdown jako prawdopodobne przyczyny mniejszego zainteresowania społecznego.

Jednakże nie oznacza to rezygnacji czy raczej petryfikacji budżetu obywatelskiego w aktualnej formie. Uczestniczący w badaniu aktywiści i urzędnicy nadal mają wiele pomysłów związanych z usprawnieniem jego funkcjonowania. Zostały one syntetycznie przedstawione w rozdziale czwartym niniejszego opracowania.

W zakończeniu tych rozważań warto wyraźnie zaakcentować sygnalizowaną przez wszystkich respondentów konieczność zwiększenia zakresu partycypacji społecznej lub nawet odejścia od formuły głosowania na rzecz konsultacji społecznych i zasady konsensusu społecznego.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1

Scenariusz wywiadu pogłębionego z osobami biorącymi udział w pracach nad projektami w ramach miejskiego budżetu obywatelskiego – wersja dla lokalnych liderów/członków NGO/niefORMALNYCH grup społecznych/radnych rad osiedli

- I. Metryczka (standardowy kwestionariusz)
- II. Pytania wprowadzające
 1. Od jak dawna zajmuje się Pan/i projektami z budżetu obywatelskiego?
 2. W jakim charakterze (koordynator, pomysłodawca, doradca, lider itp.)?
 3. Czy któreś projekty nad którymi Pani/i pracował/a zostały wybrane do realizacji?
 4. Jeżeli projekt został wybrany, lecz nie został zrealizowany, to jakie były tego przyczyny?
 5. Kto oprócz Pana/i brał udział / był zaangażowany w pracach nad projektem?
- III. Pytania dotyczące współpracy z urzędem miasta i uwarunkowań prawnych
 1. Czy urząd miasta w jakikolwiek sposób wspierał, pomagał lub inspirował w zakresie tworzenia i zgłaszania projektów?
 2. Jak układała się współpraca z urzędem miasta?
 3. Czy uważa Pan/i, że kwota przeznaczona na realizację budżetów obywatelskich w mieście jest wystarczająca?
 4. Czy uważa Pan/i, że liczba projektów wyłanianych w głosowaniu jest adekwatna (może powinno ich być mniej lub więcej)?
 5. Jak ocenia Pan/i tempo realizacji wybranych projektów?
 6. Czy słyszał/a Pan/i o projektach, które nie zostały zrealizowane? Jakie mogły być tego przyczyny?
 7. Czy miasto właściwie w Pana/i przekonaniu dba o zrealizowane już projekty?
- IV. Pytania dotyczące charakteru projektów
 1. Jakiego typu projekty dominowały w Pana/i mieście (zieleni, sport i rekreacja, transport, edukacja, kultura, ład przestrzenny i architektoniczny, integracja społeczna)?
 2. Czy uważa Pan/i, że w przeszłości były wybrane projekty, które nie powinny być realizowane? A jeśli tak, to dlaczego?
 3. Czy uważa Pan/i, że miasto powinno nakładać ograniczenia na niektóre projekty? Na przykład ze względu na nadreprezentację niektórych typów projektów, zbytne ich rozdrobnienie, zbytne podobieństwo itp. Jak to powinny być ograniczenia?
 4. Czy w corocznym głosowaniu w Pana/i ocenie wygrywiają podobne czy różne projekty?

5. Czy w Pana/i mieście są dzielnice/osiedla, na których projekty z budżetu obywatelskiego realizowane są częściej? Jeśli tak, to co może być tego przyczyną?

V. Pytania dotyczące partycypacji społecznej

1. Jak ocenia Pan/i zainteresowanie mieszkańców miasta budżetem obywatelskim?
2. Która edycja Pana/i zdaniem cieszyła się największym zainteresowaniem? Dlaczego akurat ta?
3. Jak ocenia Pan/i nastawienie lokalnych mediów do budżetów obywatelskich? Czy były nim zainteresowane? A jeśli tak, to w pozytywnym czy negatywnym kontekście?
4. Jakie według Pana/i obserwacji grupy społeczne najczęściej angażują się w prace nad projektami do budżetu obywatelskiego? Czy można zaobserwować tu jakiś wzorzec lub prawidłowość (np. ze względu na płeć, wiek, zawód, wykształcenie, status na rynku pracy itp.)?
5. Czy jakieś wydarzenia z przeszłości miały wpływ na nastawienie społeczne do budżetów obywatelskich? Jeśli tak, to jakie i jaki miały wpływ na postrzeganie budżetów?

VI. Pytania dotyczące propozycji zmian w budżetach obywatelskich

1. Czy słyszał Pan/i o tym, że od 2019 roku budżety obywatelskie są obowiązkowe dla miast na prawach powiatów? Co Pan/i sądzi o tym rozwiązaniu? Czy powinno ono także być zastosowane w innych samorządach?
2. Ustawowo budżet obywatelski jest definiowany jako narzędzie konsultacji społecznych. Zgadza się Pan/i z taką definicją, czy uważa Pan/i, że pełni on także inne funkcje w życiu społecznym?
3. Co zmienił(a)by Pan/i w procedurze składania i wyboru projektów?
4. W jakim stopniu Pana/i zdaniem budżety obywatelskie zaspokajają potrzeby mieszkańców?
5. W jaki sposób zachęcił(a)by Pan/i do szerszej partycypacji społecznej w zakresie zgłaszania projektów i głosowania? Być może Pana/i zdaniem nie jest to konieczne.
6. Czy ma Pan/i jakieś inne obserwacje lub wnioski dotyczące budżetów obywatelskich, którymi chciał(a)by Pan/i się podzielić? Czy mają one jakieś wady albo słabe strony?

Załącznik 2

Scenariusz wywiadu pogłębionego z osobami biorącymi udział w pracach nad projektami w ramach miejskiego budżetu obywatelskiego

- I. Metryczka (standardowy kwestionariusz)
- II. Pytania wprowadzające
 1. Od jak dawna zajmuje się Pan/i projektami z budżetu obywatelskiego?
 2. Czy w urzędzie miasta jest wydzielona komórka organizacyjna zajmująca się budżetami obywatelskimi? Jaki jest jej zakres obowiązków?
 3. Ilu pracowników zajmuje się organizacją naboru i wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego? Czy oprócz tego osoby te mają także inne obowiązki związane z innymi obszarami aktywności urzędu miasta?
 4. Jakie jest w Pana/i ocenie nastawienie władz miasta do budżetów obywatelskich?
- III. Pytania dotyczące współpracy z mieszkańcami, radnymi i lokalnymi liderami
 1. W jaki sposób wygląda komunikacja urzędu miasta z osobami zainteresowanymi budżetem obywatelskim? Czy organizowane są spotkania, konsultacje, warsztaty? W jakiej formie? Czy oprócz ścieżki formalnej odbywają się także konsultacje nieformalne/ad hoc (telefoniczne, mailowe itp.)?
 2. Która z form komunikacji z mieszkańcami jest w Pana/i ocenie najbardziej efektywna i dlaczego?
 3. Czy uważa Pan/i, że kwota przeznaczona na realizację budżetów obywatelskich w mieście jest wystarczająca?
 4. Czy uważa Pan/i, że liczba projektów wyłanianych w głosowaniu jest adekwatna (może powinno ich być mniej lub więcej)?
 5. Jaki jest przeciętny czas realizacji projektów?
 6. Czy słyszał/a Pan/i o projektach, które nie zostały zrealizowane? Jakie mogły być tego przyczyny?
- IV. Pytania dotyczące charakteru projektów
 1. Jakiego typu projekty dominowały w Pana/i mieście (zielen, sport i rekreacja, transport, edukacja, kultura, ład przestrzenny i architektoniczny, integracja społeczna).
 2. Czy uważa Pan/i, że w przeszłości były wybrane projekty, które nie powinny być realizowane? A jeśli tak, to dlaczego?
 3. Czy uważa Pan/i, że miasto powinno nakładać ograniczenia na niektóre projekty? Na przykład ze względu na nadreprezentację niektórych typów projektów, zbytne ich rozdrobnienie, zbytne podobieństwo itp. Jakie to powinny być ograniczenia?

4. Czy w corocznym głosowaniu w Pana/i ocenie wygrywają podobne czy różne projekty?
5. Czy w Pana/i mieście są dzielnice/osiedla, na których projekty z budżetu obywatelskiego realizowane są częściej? Jeśli tak, to co może być tego przyczyną?

V. Pytania dotyczące partycypacji społecznej

1. Jak ocenia Pan/i zainteresowanie mieszkańców miasta budżetem obywatelskim?
2. Która edycja Pana/i zdaniem cieszyła się największym zainteresowaniem? Dlaczego akurat ta?
3. Jak ocenia Pan/i nastawienie lokalnych mediów do budżetów obywatelskich? Czy były nim zainteresowane? A jeśli tak, to w pozytywnym czy negatywnym kontekście?
4. Jakie według Pana/i obserwacji grupy społeczne najczęściej angażują się w prace nad projektami do budżetu obywatelskiego? Czy można zaobserwować tu jakiś wzorzec lub prawidłowość (np. ze względu na płeć, wiek, zawód, wykształcenie, status na rynku pracy itp.)?
5. Czy jakieś wydarzenia z przeszłości miały wpływ na nastawienie społeczne do budżetów obywatelskich? Jeśli tak, to jakie i jaki miały wpływ na postrzeganie budżetów?

VI. Pytania dotyczące propozycji zmian w budżetach obywatelskich

1. Czy słyszał Pan/i o tym, że od 2019 roku budżety obywatelskie są obowiązkowe dla miast na prawach powiatów? Co Pan/i sądzi o tym rozwiązaniu? Czy powinno ono także być zastosowane w innych samorządach?
2. Ustawowo budżet obywatelski jest definiowany jako narzędzie konsultacji społecznych. Zgadza się Pan/i z taką definicją, czy uważa Pan/i, że pełni on także inne funkcje w życiu społecznym?
3. Co zmienił(a)by Pan/i w procedurze składania i wyboru projektów?
4. W jaki sposób zachęcił(a)by Pan/i do szerszej partycypacji społecznej w zakresie zgłaszania projektów i głosowania? Być może Pana/i zdaniem nie jest to konieczne?
5. Czy ma Pan/i jakieś inne obserwacje lub wnioski dotyczące budżetów obywatelskich, którymi chciał(a)by Pan/i się podzielić? Czy mają one jakieś wady albo słabe strony?

Załącznik 3

Wypowiedzi osób biorących udział w wywiadzie pogłębionym

W tabelach Z.1-Z.6 zawarto najbardziej istotne i reprezentatywne elementy wypowiedzi respondentów.

Tabela Z.1. Wypowiedzi aktywistów w Warszawie

Zakres tematyczny	Aktywista 1	Aktywista 2	Aktywista 3	Aktywista 4	Aktywista 5
1	2	3	4	5	6
Doświadczenie z BO	5-6 lat	2 lat	3 lata	6 lat	2-3 lata
Charakter prac	Koordynator, pomysłodawca, doradca, lider	Pomysłodawca, koordynator	Pomysłodawca	Koordynator, pomysłodawca, doradca, lider	Pomysłodawca, doradca
Ocena współpracy z UM	Zróżnicowana – dobra kampania promocyjna i warsztaty, głównym problemem słaba komunikacja urzędników z koordynatorami	Negatywna – słaba komunikacja oraz zawyżanie kosztów przez urzędników	Negatywna – bariery stawiane pomysłodawcom, nierówne ich traktowanie	Zróżnicowana – pozytywna ocena konsultacji i możliwości odwoływania się od decyzji, negatywna ze względu na nierówne traktowanie pomysłodawców	Zróżnicowana – pozytywna ocena konsultacji, negatywna ocena nastawienia urzędników do projektów
Ocena wysokości środków w budżecie	Wystarczające	Wystarczające, lecz nierówno alokowane na dzielnice	Wystarczające w przypadku mniejszych projektów, niewystarczające w przypadku dużych projektów	Wystarczające, nie powinny być one alokowane na dzielnice, lecz na osiedla – większa decentralizacja	W początkowych latach wystarczające, w ostatnich rosną wolniej niż liczba projektów
Ocena liczby zrealizowanych projektów	Adekwatna, choć występuje nadreprezentacja projektów małych nad dużymi	Zbyt mała ze względu na ograniczenia czasowe – określony maksymalny czas realizacji	Zbyt mała ze względu na proces weryfikacji	Właściwa	Trudno powiedzieć – należałoby tę sprawę skonsultować z mieszkańcami
Ocena tempa realizacji projektów	Niejednoznaczna – w zależności od charakteru i złożoności projektu	Brak odpowiedzi	Niejednoznaczna – brak logicznego wytłumaczenia opóźnień w realizacji niektórych projektów	Niejednoznaczna – tempo realizacji zależy od tego, która z komórek organizacyjnych miasta realizuje projekt	Niejednoznaczna – w zależności od charakteru i złożoności projektu

Tabela Z.1., cd.

1	2	3	4	5	6
Opinia na temat projektów niezrealizowanych	Negatywna – wszystkie wybrane projekty powinny być realizowane. Niektóre zostały zmienione w trakcie realizacji – to także niewłaściwe	Brak opinii	Negatywna – brak realizacji niektórych wybranych projektów wynika z niechęci urzędników	Negatywna – brak realizacji wynika ze złego oszacowania kosztów realizacji	Brak opinii
Ocena utrzymania przez miasto zrealizowanych inwestycji	Negatywna – charakter projektów w ramach BO jest okresowy, przez co po zrealizowaniu często jego efekty są zaniżywane	Brak oceny	Skrajnie negatywna – miasto nie dba o zrealizowane projekty, szczególnie te mniejsze	Niejednoznaczna – miasto dba tylko o niektóre inwestycje, zaniżując głównie te mniejsze – „mniej ważne”	Negatywna – miasto nie dba o zrealizowane projekty
Opinia dotycząca charakteru zrealizowanych projektów	Dominują „twarde” projekty – efekty ich realizacji są bardziej widoczne. Corocznie widać „modę” na pewien rodzaj projektów. Mało jest oryginalnych, większość się powtarza	Dominują projekty związane z zielenią i infrastrukturą rowerową. Niektóre projekty są bardzo podobne i realizowane w podobnych miejscach	Mieszkańcy preferowali projekty „miękkie” a urzędnicy i radni „twarde”. Istnieje corocznie duża powtarzalność projektów	Dominują projekty związane z zielenią miejską, infrastrukturą rowerową i sportem, choć cyklicznie pojawiają się też związane ze wsparciem bibliotek. Często występują raczej projekty „twarde”. Projekty są powtarzalne – takie same pomysły zgłaszane są co roku, zmienia się tylko lokalizacja	Dominują projekty związane z kulturą, zielenią miejską i infrastrukturą rowerową. Typy projektów są powtarzalne, ale to dobra cecha, bo widać, że potrzeby mieszkańców w tym zakresie nie zostały zaspokojone
Ocena sensowności realizacji projektów	Niektóre osoby wyspecjalizowały się w składaniu projektów i corocznie składają ich bardzo dużo, przez co mogą być wypaczone faktyczne preferencje mieszkańców. Pojawiają się też projekty, które wręcz wyśmiewają ideę BO lub swoją nazwą wprowadzają w błąd	Istnieje znaczne upolitycznienie projektów. Często wygrywają projekty składane przez radnych lub zaprzyjaźnione z władzami organizacje	Nie powinny być realizowane projekty zgłaszane przez radnych lub urzędników. Nie odzwierciedlają one faktycznych preferencji	Ze względu na niską frekwencję wygrywają projekty, które nie koniecznie zaspokajają najważniejsze potrzeby mieszkańców	Często te projekty, które są realizowane, są droższe niż inne podobne, które nie wygrały. Sensowne byłoby wyodrębnienie poszczególnych kategorii projektów tak, aby mogły być realizowane także te z innych obszarów tematycznych

Ocena zaangażowania społecznego	Największy poziom zaangażowania i zainteresowania był w pierwszych edycjach. Po przejściowym spadku zainteresowanie w ostatnich edycjach znowu wzrosło, jednak nie na tyle, aby głosowanie odzwierciedlało właściwe preferencje – za mało ludzi głosuje	Po pierwszych najpopularniejszych edycjach zainteresowanie BO spadło. Powodem tego były niekorzystne zmiany ustawowe, brak dbałości o zrealizowane wcześniej projekty i upolitycznienie procesu wyboru	Zaangażowanie znacząco spadło po dwóch pierwszych edycjach – działał efekt nowości	Niskie, w pierwszych edycjach było większe – o projektach dyskutowano, jednak i tak niewiele osób potem głosowało. Teraz to zainteresowanie jest nawet jeszcze mniejsze	Zaangażowanie pojawia się na zasadzie mobilizacji – rośnie, gdy można coś konkretnego uzyskać
Najbardziej aktywne grup społeczne	Zdecydowanie aktywni miejscy oraz osoby związane z miejscimi podmiotami edukacyjnymi – szkołami, bibliotekami	Członkowie stowarzyszeń, lokalni działacze, radni	Dużą aktywnością wykazywały się dzieci. Jednakże od kilku lat nie mogą samodzielnie zgłaszać projektów. Obecnie są to głównie ludzie do 40 roku życia. Jedną trzecią zgłaszają osoby związane z urzędami i radni	Między 25 a 50 rokiem życia. Nikłe zainteresowanie młodzieży. Wiele projektów zgłaszają natomiast ich rodzice	Aktywni, którzy zgłaszają projekty w sposób masowy
Ocena postawy mediów lokalnych	Pozytywna	Pozytywna, jednakże koncentrują się na funkcji informacyjnej, a nie kontrolnej	Niejednoznaczna, media niezależne ocenić należy pozytywnie, lecz znaczną część mediów zależna jest od władz i wtedy potrafią relacjonować w sposób stronniczy	Pozytywna, jednakże wpływ mediów lokalnych na społeczeństwo w Warszawie jest bardzo niski	Pozytywna
Kluczowe wydarzenia z przeszłości wpływające na postawy społeczne	Brak jednego wydarzenia, pojawiło się jednak znużenie wynikające z powtarzalności projektów i dominacji konkretnych grup projektów	Opóźniona realizacja projektów, brak opieki nad projektami, brak odpowiedniej reklamy	Zgłaszanie projektów przez radnych	Zbyt rygorystyczna weryfikacja projektów w jednej z edycji (zostało to potem zmienione) oraz długi czas realizacji zwyciężskich projektów	Korzystnie wpływało pojawienie się projektów nietypowych, zwiększających poziom zainteresowania BO. Negatywnie – realizacja niektórych inwestycji inaczej niż zakładał projekt

Tabela Z.1., cd.

1	2	3	4	5	6
Ocena ustawowej regulacji kwestii BO	Pozytywna, dobrze, że w tak wielu samorządach BO są obowiązkowe	Niejednoznaczna, ustawa zakłada zbyt mało czasu na realizację zadań	Niejednoznaczna, zmniejszyła się elastyczność wydatkowania środków, ale BO będą realizowane w większej liczbie samorządów	Pozytywna, należy wprowadzać BO do jak największej liczby samorządów	Niejednoznaczna, należy wprowadzać BO do jak największej liczby samorządów, jednak powinna to być inicjatywa oddolna
Propozycje zmian w BO	Należy dążyć do zwiększenia frekwencji przez – promocję. Należy ściślej określić zasady podziału projektów na ogólnomiejskie i dzielnicowe	Zwiększenie zewnętrznej kontroli nad całym procesem. Poprawa komunikacji z urzędnikami. Większa promocja ze strony miasta	Dopuszczenie mieszkańców do weryfikacji projektów. Dopuszczenie głosowania nie tylko „za” ale też na „nie”	Alokacja środków na osiedla, a nie na dzielnice i wprowadzenie projektów dzielnicowych, czyli większa decentralizacja. Dopuszczenie mieszkańców do procesu weryfikacji. Dążenie do wzrostu frekwencji	Zwiększenie roli paneli obywatelskich. Większa promocja zgłaszanych projektów
Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przez BO	Niejednoznaczna, powinno to raczej być narzędzie uzupełniające budżet miasta	Niejednoznaczna, zdarza się, że realizowane projekty nie zaspokajają potrzeb mieszkańców	Niejednoznaczna, powinno to raczej być narzędzie uzupełniające budżet miasta	Niejednoznaczna	Niejednoznaczna, nie zaspokaja potrzeb wszystkich mieszkańców, ale jest dobrym narzędziem integracji społeczności lokalnej
Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia konsultacji społecznych	Pozytywna, jeszcze więcej miejsca powinno być w nim na dyskusję	Nie jest to narzędzie partycypacji społecznej, bo za mało jest dyskusji, opinii, komentarzy, promocji	Konsultacje społeczne są wtedy, kiedy słuchamy czegoś obywateli potrzebują i staramy się to wprowadzić w życie, a przy budżecie tego nie widać	Pozytywna, jest to coś więcej niż narzędzie konsultacji społecznych, ale także narzędzie wpływu na to, co faktycznie w mieście jest realizowane	Pozytywna

Źródło: opracowanie własne.

Tabela Z.2. Wypowiedzi aktywiistów w Krakowie

Zakres tematyczny	Aktywista 1	Aktywista 2	Aktywista 3
1	2	3	4
Doświadczenie z BO	6 lat	7 lat	6-7 lat
Charakter prac	Pomysłodawca, lider	Koordynator, pomysłodawca	Koordynator, pomysłodawca
Ocena współpracy z UM	Negatywna – brak szkoleń, komunikacji, długi czas realizacji projektów	Pozytywna – urząd wspierał w procesie tworzenia projektu	Pozytywna – urzędnicy wspierają, pomagają, inspirują
Ocena wysokości środków w budżecie	Po zmianach prawnych i wprowadzeniu minimalnej kwoty – wystarczające, wcześniej zbyt małe	Wystarczające	Po wzroście kwoty wystarczające, wcześniej zbyt małe i nierównomiernie alokowane
Ocena liczby zrealizowanych projektów	Wystarczająca, jak na poziom zainteresowania mieszkańców (niski)	Powinna być większa	Trudno ocenić, z jednej strony mogłaby ich liczba być większa, z drugiej jednak odzwierciedla ona potrzeby mieszkańców
Ocena tempa realizacji projektów	Bardzo źle	Neutralna, skomplikowane projekty muszą być konsultowane i opracowywane w wielu jednostkach, stąd długi czas realizacji	Neutralna, tempo mogłoby być szybsze, ale ze względu na specyfikę projektów inwestycyjnych trwa to dość długo
Opinia na temat projektów niezrealizowanych	Brak opinii	Brak informacji	Były takie projekty ogólnomiejskie, które nie zostały zrealizowane wbrew opinii mieszkańców
Ocena utrzymania przez miasto zrealizowanych inwestycji	Neutralna, miasto traktuje infrastrukturę BO tak samo jak inną miejską infrastrukturę	Pozytywna	Pozytywna, choć jakość utrzymania bywa różna, w zależności od zarządcy
Opinia dotycząca charakteru zrealizowanych projektów	Dominuje zieleni i infrastruktura, pojawiają się nowe pomysły, nie powielają się	Zieleni i ekologia, prawdopodobnie są to podobne projekty	Zieleni, infrastruktura, dużo drobnych projektów o charakterze „sąsiedzkim”
Ocena sensowności realizacji projektów	Niejednoznaczna, były projekty, w których koszty były źle oszacowane i zweryfikowane albo nie wzięto pod uwagę dodatkowych kosztów, jak np. drogi dojazdowej	Brak opinii	Niejednoznaczna, zdarzały się projekty, które nie powinny być realizowane lub takie, które nie powinny przejść weryfikacji

Tabela Z.2., cd.

1	2	3	4
Ocena zaangażowania społecznego	Bardzo niskie	Lokalnie, w wymiarze osiedlowym, duże, co do całego miasta brak opinii	Trudno powiedzieć. Zainteresowanie wydaje się być duże, lecz czas na poszczególne etapy wydaje się być zbyt krótki, stąd nie każdy ma możliwość zaangażowania się
Najbardziej aktywne grupy społeczne	Kobiety między 30 i 40 rokiem życia	Aktywiści miejscy	Członkowie organizacji pozarządowych, osoby w wieku około 30 lat. Osoby dłużej zamieszkujące na danym osiedlu, znające potrzeby, ale też nowi mieszkańcy, którzy dostrzegają np. braki w infrastrukturze
Ocena postawy mediów lokalnych	Pozytywna	Przeciętna, media zainteresowane są wtedy, gdy pojawiają się problemy lub sensacja	Pozytywna, tradycyjne media ograniczają się do funkcji informacyjnej, ale lukę uzupełniają media społecznościowe
Kluczowe wydarzenia z przeszłości wpływające na postawy społeczne	Dwa niezrealizowane duże projekty – wpływ negatywny	Dopuszczenie przez urzędników do głosowania projektu, który nie spełniał warunków BO – służył konkretnemu przedsiębiorstwu	Zmanipulowane głosowanie w jednej z pierwszych edycji – projekt służył prywatnym interesom
Ocena ustawowej regulacji kwestii BO	Pozytywna, regulacje te były konieczne	Pozytywna, BO powinny być obowiązkowe dodatkowo także w mniejszych samorządach	Trudno ocenić, samorzady powinny mieć więcej swobody, np. organizować BO co dwa lata, tak aby zebrać więcej projektów
Propozycje zmian w BO	Ograniczenie roli prezydenta i rady miasta w procesie realizacji BO, zwiększenie kompetencji ciała doradczego (Rada BO)	Uproszczenie procedur i zwiększenie zakresu pomocy przy tworzeniu projektów	Możliwość uruchamiania procedury BO co dwa lata
Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przez BO	BO są „ostatnią deską ratunku”. Zaspokajają potrzeby, których urzędnicy nie dostrzegają	W bardzo małym, BO służą tylko zainteresowanym i znajomym z nimi mieszkańcom	W średnim stopniu
Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia konsultacji społecznych	Pozytywna, choć często mieszkańcy są przez miasto traktowani nie jak partnerzy, lecz konkurencja	Pozytywna	Niejednoznaczna, BO przypomina worek, do którego wrzuca się pomysły, a nie narzędzie partycypacji. Za mało jest konsultacji

Źródło: opracowanie własne.

Tabela Z.3. Wypowiedzi aktywistów w Łodzi

Zakres tematyczny	Aktywista 1	Aktywista 2	Aktywista 3	Aktywista 4
1	2	3	4	5
Doświadczenie z BO	8-9 lat	8 lat	8 lat	10 lat
Charakter prac	Koordynator, pomysłodawca, doradca, lider	Koordynator, pomysłodawca, doradca, lider	Koordynator, doradca	Koordynator, doradca, lider
Ocena współpracy z UM	Początkowo bardzo dobra, potem coraz gorsza, w chwili obecnej BO traktowany jest jako plebiscyt i miasto nie chce mieć z nim za wiele wspólnego	To zależy od jednostki realizującej projekt, ale zazwyczaj dobrze	Początkowo bardzo dobrze, potem gorzej ze względu na filozofię „spychania” zgłaszanych na bieżąco potrzeb do budżetu. Udało się jednak wypracować nowe zasady współpracy i teraz ocena jest dobra	Brak odpowiedzi – respondent, jako podmiot społeczny, prowadzi obecnie warsztaty i konsultacje na zlecenie urzędu miasta
Ocena wysokości środków w budżecie	Trudno ocenić. Początkowo były to wystarczające środki, potem zmniejszono je do ustawowego minimum	Zdecydowanie za mała, zdarzały się pojedyncze projekty, których wartość była taka jak wartość wszystkich alokowanych środków	Za mała, w zasadzie wszystkie wydatki dotyczące bezpośredniego sąsiedztwa powinny być na zasadach BO. Oznacza to uspołecznienie budżetu miasta	Brak odpowiedzi
Ocena liczby zrealizowanych projektów	Trudno powiedzieć, nie można jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie, bo wiele projektów poddanych pod głosowanie zostało wcześniej źle zweryfikowanych	Projektów powinno być więcej, budżet powinien być większy	Trudno powiedzieć, z całą pewnością zwiększenie budżetu doprowadziłoby do zwiększenia liczby projektów	Nie powinna liczyć się ilość tylko jakość. Im prostsze zasady, tym projektów będzie więcej. Trudno powiedzieć. To zależy od aktualnych potrzeb mieszkańców
Ocena tempa realizacji projektów	Trudno powiedzieć, są projekty realizowane od razu, a są takie, których realizacja trwa 5 lat	To zależy od komórki organizacyjnej urzędu realizującej projekt. Najszybciej realizowane są projekty z zakresu zieleni miejskiej	Trudno powiedzieć, z jednej strony realizacja mało skomplikowanego zadania może trwać 5 lat, co nie powinno mieć miejsca, z drugiej jednak jest to po części spowodowane aktualną sytuacją gospodarczą – brak wykonawców	Powinny być realizowane szybciej, jednakże barierą jest tu ustawa o zamówieniach publicznych

Tabela Z.3, cd.

1	2	3	4	5
Opinia na temat projektów niezrealizowanych	Były takie projekty. Nie realizowano ich albo przez błędy na etapie weryfikacji, albo przedmiot, którego projekt dotyczył, zdażył się zmienić	Nie zrealizowano co najmniej kilku projektów ze względu na błędną weryfikację – ich realizacja byłaby niezgodna z prawem	Nie zrealizowano kilku projektów ze względu na brak wymaganych zezwoleń i złą ich weryfikację	Jeden z projektów nie został zrealizowany ze względu na niedopatrzenie urzędu miasta
Ocena utrzymania przez miasto zrealizowanych inwestycji	Miasto utrzymuje te inwestycje w taki sam sposób jak wszystkie inne, czyli źle	Ocena negatywna – miasto nie dba o te i inne zrealizowane inwestycje	Ocena negatywna – miasto ma problem z bieżącym utrzymaniem infrastruktury miejskiej	Brak opinii – miasto utrzymuje je na takim poziomie jak wszystkie inne obiekty
Opinia dotycząca charakteru zrealizowanych projektów	Dominiuje zieleni i projekty edukacyjne. Do niedawna wiele projektów zgłaszały szkoły, a uczniowie musieli na nie głosować	Zieleni miejska i edukacja – szkoły zgłaszały dużo swoich projektów i zachęcały uczniów do głosowania na nie	Zieleni i ekologia, początkowo także infrastruktura komunikacyjna, jednakże ze względu na zmniejszenie budżetu teraz nie jest to możliwe	Różnorodne, chociaż na początku dużo było projektów z zakresu zieleni i edukacji. Lecz po wprowadzeniu zasady, że projekty edukacyjne mają służyć wszystkim mieszkańcom, to się zmieniło. Coraz mniej jest projektów infrastrukturalnych ze względu na wysokie koszty
Ocena sensowności realizacji projektów	Każdy projekt, który wygra powinien być realizowany. Ale nie każdy projekt powinien przejść etap weryfikacji	Projekty podobne są łączone i dzięki temu mniej jest niepotrzebnych projektów. Problemem są dysproporcje pomiędzy osiedlami	Nie powinny być realizowane projekty, które stoją w sprzeczności z przyjętą przez miasto strategią, a takie się zdarzają. Są także dysproporcje kwotowe między osiedlami, co powoduje, że niektóre z nich są „poszkodowane”	Oczywiście zawsze zdarzają się projekty bez sensu, jednak mają one pozytywny wpływ na proces edukacji społecznej. Uczną rozmawiać o mieście i potrzebach mieszkańców
Ocena zaangażowania społecznego	Coraz mniejsze – największe zaangażowanie było w trakcie dwóch pierwszych edycji, potem zapadł liderów zdecydowanie się zmniejszył	Duże – szczególnie w trakcie 3 i 4 edycji. Ludzie widzą sens BO i go doceniają	Waha się, na początku było większe – efekt nowości, ale nadal jest duże	Budżet w pierwszych edycjach był promowany jako „jarmark partycypacyjny”. Kiedy mieszkańcy usłyszeli o sobie, czym jest on naprawdę, zaangażowanie spadło, lecz nadal pozostaje wysokie

Najbardziej aktywne grupy społeczne	Brak odpowiedzi	Młodzież i osoby pomiędzy 20-30 rokiem życia, raczej ze średnim lub wyższym wykształceniem	Częściej kobiety – mocno zaangażowane są grupy sąsiedzkie	Raczej osoby młode, aktywność jest różnicowana terytorialnie. Mniejsza na terenie osiedli jednorodzinnych, większa na „blokowskich”. W Śródmieściu dominują aktywności miejskie
Ocena postawy mediów lokalnych	Kiedyś zainteresowanie było duże, jednak systematycznie spada	Pozytywna	Zainteresowanie jest duże, jednak systematycznie malejące	Pozytywna – media pomagają, informując o kolejnych wydarzeniach, szkoleniach itp.
Kluczowe wydarzenia z przyszłości wpływające na postawy społeczne	Niezrealizowane projekty z winy urzędu miasta – odziaływanie negatywne	Efekt nowości i dobra kampania informacyjna – efekt pozytywny	„Wpadki” z projektami, które nie powinny być realizowane – efekt negatywny	Niezrealizowany duży projekt przez błąd urzędnika – efekt negatywny
Ocena ustawowej regulacji kwestii BO	Negatywna – zostały obniżone standardy budżetu	Pozytywna	Niejednoznaczna, z jednej strony BO powinien być obowiązkowy i to w każdej gminie, z drugiej jednak ustawa ogranicza elastyczność	Niejednoznaczna.
Propozycje zmian w BO	Jedna osoba powinna maksymalnie zgłaszać jeden wniosek. Zmniejszyć nacisk na frekwencję i liczbę projektów	Realizować projekty, na które zabrakło pieniędzy, a dostały dużo głosów	Wprowadzenie ciągłego naboru oraz obowiązkowej dyskusji nad każdym projektem	BO nie powinien być obowiązkowy i nie powinien podlegać głosowaniu. Powinien być narzędziem partycypacji, a nie konkurencji. Projekty powinny być wybierane po debatach, dyskusjach i konsultacjach, a w ich trakcie poprawiane i ulepszone
Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przez BO	Brak odpowiedzi	W dużym stopniu, pozwalają także dostarczyć decydom, czego ludzie potrzebują	BO zaspokaja potrzeby społeczne w większym stopniu niż klasyczny budżet	W średnim stopniu. Budżet odzwierciedla potrzeby, ale często zaspokajane są te, za którymi stoją duże grupy o hermetycznych potrzebach
Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia konsultacji społecznych	Pozytywna – pełni funkcję aktywizacyjną i edukacyjną	Zdecydowanie pozytywna	Nie zgadzam się z taką definicją BO	Brak odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne.

Tabela Z.4. Wypowiedzi aktywistów we Wrocławiu

Zakres tematyczny	Aktywista 1	Aktywista 2	Aktywista 3	Aktywista 4
1	2	3	4	5
Doświadczenie z BO	7 lat	8 lat	6 lat	5 lat
Charakter prac	Koordynator, pomysłodawca, doradca, lider	Koordynator, pomysłodawca, doradca, lider	Doradca	Pomysłodawca
Ocena współpracy z UM	Dobra, choć czasem trzeba urzędników „przycisnąć”, aby coś uzyskać	Dobra, z czasem coraz lepsza. Poprawiła się komunikacja	Dobra, choć brakuje spotkań personalnych, tak jak w pierwszych edycjach. Teraz wszystko odbywa się online	Dobra, bez problemów
Ocena wysokości środków w budżecie	Jest ich zdecydowanie za mało. Stąd potrzeba etapowania projektów, co może oznaczać, że w ostatecznym kształcie nigdy nie zostaną zakończone	Zdecydowanie za mało	Właściwa, jeśli założymy, że mają być realizowane tylko pomysły mieszkańców, a nie coś, co jest zadaniem własnym miasta – w tym przypadku za mała	Właściwa
Ocena liczby zrealizowanych projektów	Za mało, im więcej projektów będzie zrealizowanych, tym lepiej	Powinno ich być więcej. Minimum 1 dla każdego osiedla, a ogólnomiejskich co najmniej 10. Powinien być też podział na projekty mieszkańców i inwestycyjne	Powinno być więcej projektów osiedlowych. Natomiast ogólnomiejskie nie powinny być w BO	Brak uwag
Ocena tempa realizacji projektów	Dobre, są co prawda przypadki wydłużonego czasu realizacji, ale nie jest ich wiele	Przećnięcie, są przypadki, gdzie niepotrzebnie przeciągane są procedury	Bardzo źle, z winy urzędników (przeciąganie procedur) oraz z braku wykonawców	Przećnięcie, tempo nie jest złe, ale ze względu na konieczność realizacji projektów etapami jednak niezadowolająca
Opinia na temat projektów niezrealizowanych	Brak realizacji niektórych projektów wynikał zazwyczaj z prawa własności (np. brak woli ze strony PKP) lub kwestii związanych z ochroną zabytków. Nie było w tym złej woli	Jeden z projektów nie został zrealizowany ze względu na złe oszacowanie jego kwoty. Urząd nie chciał go sfinansować z innego źródła	Pojawiały się takie sytuacje. Nie jestem w stanie podać przyczyny	Brak odpowiedzi

Ocena utrzymania przez miasto zrealizowanych inwestycji	Raczej dba, zabiegają o to też sami mieszkańcy	W większości przypadków dba o nie	Nie dba w szczególności o mniejsze inwestycje związane z zielenią i wspólną przestrzenią	Ocena negatywna, nie sprawdzają się, czy np. projekty są użytkowane zgodnie z ich pierwotnym celem
Opinia dotycząca charakteru zrealizowanych projektów	Są obszary dominujące: chodniki, infrastruktura rowerowa, zieleni, szkoły. Generalnie stawia się na podniesienie jakości życia, co oceniam pozytywnie	Głównie z zakresu edukacji, zieleni oraz infrastruktury rowerowej. Często niepotrzebnie podzielone na etapy	Początkowo sportowe, dotyczące szkół i zieleni. Obecnie tematyka jest bardziej zrównoważona	Zieleni, infrastruktura drogowa – często są to projekty bardzo do siebie podobne. Nie jest to wada, dzięki temu wiadomo, czego w mieście potrzeba
Ocena sensowności realizacji projektów	Nie wszystkie projekty powinny być realizowane. W jednej z pierwszych edycji pojawiły się złe określenie prognozy, przez co realizowane były projekty, które dostały tylko 10 głosów. Zdarzały się też projekty, które za cel miały wywołanie „szumu medialnego”	Niektóre projekty nie powinny być realizowane w ramach BO. Dotyczy to infrastruktury, którą miasto i tak musi stworzyć	W ramach BO nie powinny być realizowane zadania infrastrukturalne, które są zadaniami własnym miasta. Nie powinny być też finansowane pomniki itp.	Nie powinny być dopuszczane do głosowania projekty podobne
Ocena zaangażowania społecznego	Zaangażowanie jest duże, lecz małe. Pomysł zgłaszają też np. deweloperzy, co skutecznie zmniejsza chęć zgłaszania projektów przez mieszkańców	Małe, co nie jest złą rzeczą, lecz wynika z konstrukcji tego narzędzia	Duże, choć pojawia się już zmęczenie tematem	Przeciętne, mogłoby być większe
Najbardziej aktywne grupy społeczne	Młodzież nie jest aktywna. Zazwyczaj angażują się osoby w wieku 25-60 lat, z przewagą seniorów	Dawniej nauczyciele i rodzice. Zmieniło się to po interwencji urzędu. Obecnie osiedlowi liderzy, rady osiedli, organizacje pozarządowe	Lokalni aktywiści, ludzie związani z radami osiedli i organizacjami pozarządowymi	Częściej kobiety, osoby po 40 roku życia
Ocena postawy mediów lokalnych	Z drobnymi wyjątkami (jedna lokalna gazeta) pozytywna	W przypadku projektów osiedlowych brak zainteresowania mediów. W przypadku miejskich jest jedna gazeta opisująca BO negatywnie. Pozostałe spełniają funkcję informacyjną	Media nie są zainteresowane BO	Trudno powiedzieć, większość informacji jest w mediach społecznościowych

Tabela Z.4, cd.

1	2	3	4	5
Kluczowe wydarzenia z przeszłości wpływające na postawy społeczne	W 3. edycji ponad 100 osób promowało projekt tras rowerowych, który zdobył 16 tys. głosów. Pokazało to siłę BO	Aktywność szkół i wykorzystywanie dzieci do zbierania głosów – negatywnie. Podobnie kontroprojekty do przegłosowanych wcześniej projektów	Przy okazji BO demaskowane są nieprawidłowości w samorządzie – wspiera to postawy proobywatelskie	Ogólnie zapóźnienia inwestycyjne zwiększają aktywność obywatelską
Ocena ustawowej regulacji kwestii BO	Negatywna, ustawa ustala zbyt ścisłe zasady. Samorzady powinny mieć więcej swobody w tym zakresie	Trudno powiedzieć, BO nie powinno być na siłę wprowadzonym, gdzie ludzie się nie organizują i nie działają lokalnie media. Wtedy będą kolejnym narzędziem władz lokalnych	Nie jestem do tych regulacji przekonany	Pozytywna, BO nie jest idealnym narzędziem, jednak jest to dobry krok w kierunku edukacji mieszkańców. Z tym, że nie wszędzie powinien on być obowiązkowy
Propozycje zmian w BO	Nic nie należy zmieniać	Potrzebna jest zmiana w sposobie weryfikacji projektów. Potrzebna jest rozmowa zamiast arbitralnej decyzji urzędnika. Powinna być też większa promocja w celu zwiększenia frekwencji. Lepsza powinna też być komunikacja z urzędnikami	Zakaz zgłaszania i realizacji projektów dotyczących infrastruktury komunalnej	Wprowadzić dodatkowy etap między weryfikacją a głosowaniem w celu ulepszenia projektów (poprzez dialog, warsztaty)
Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przez BO	W małym stopniu zaspokaja potrzeby mieszkańców, jeśli chodzi o inwestycje. W większym stopniu zaspokaja potrzeby organizowania się i działania	Średni	Brak odpowiedzi	W bardzo małym, dzięki BO dostrzegana jest potrzeba, ale do zaspokojenia potrzeb najczęściej to nie prowadzi. Ludzie mają za mały wpływ na BO
Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia konsultacji społecznych	Jest to bardziej głosowanie niż forma konsultacji. Powinien być oddolną inicjatywą wynikającą z rozmów z sąsiadami. W tej chwili osoby bez zaplecza nie są w stanie w nim się przebić	Jest to pewna forma konsultacji, lecz bardziej przypominająca konkurs grantowy	Nie jest to forma konsultacji społecznych. Dlatego jestem sceptycznie nastawiony co do przyszłości BO	Jest to narzędzie konsultacji społecznych, ale pełniące jedynie funkcję edukacyjną. BO powinien angażować ludzi w tworzenie projektów. Obywatele biorą udział tylko na początku, a później nic nie jest z nimi konsultowane

Źródło: opracowanie własne.

Tabela Z.5. Wypowiedzi aktywiistów w Poznaniu

Zakres tematyczny	Aktywista 1	Aktywista 2	Aktywista 3	Aktywista 4	Aktywista 5	Aktywista 6
1	2	3	4	5	6	7
Doświadczenie z BO	6-7 lat	6 lat	7 lat	6 lat	8 lat	6 lat
Charakter prac	Wnioskodawca	Pomysłodawca, doradca	Pomysłodawca, koordynator	Pomysłodawca, wnioskodawca	Pomysłodawca, doradca	Wnioskodawca
Ocena współpracy z UMi	W zakresie pomocy przy pisaniu, promocji, szkoleń – bardzo dobra. W zakresie weryfikacji formalnej, odwołań – zła	Na etapie składania wniosków dość dobra. Na etapie weryfikacji i realizacji – zła	Na etapie składania wniosków bardzo dobra, na etapie opiniowania – nienajlepsza	Urząd spełnia swoją funkcję	Coraz lepsza, w kolejnych latach zauważalna jest poprawa	Bardzo zła na etapie realizacji i uzgodnień
Ocena wysokości środków w budżecie	W tej chwili, ze względu na inflację, zbyt niska	Jest na poziomie sensownego minimum – pozwala realizować po jednym zadaniu z rejonu. Mogłaby być wyższa	Niewystarczająca	Jest na minimalnym akceptowalnym poziomie. Mogłaby być wyższa	Niewystarczająca	Trudno powiedzieć, to jest kwestia nie tylko kwoty, ale także tego, jakie zadania są dopuszczone do głosowania
Ocena liczby realizowanych projektów	Trudno powiedzieć, bo projekty nie są jednorodne. Sensowne byłoby wprowadzenie podziału na projekty „twarde” i „miękkie”	Liczba wniosków jest wystarczająca, lecz są duże dysproporcje w podziale na rejony	Trudno powiedzieć. Liczba projektów jest właściwa, jednak nie wszystkie są zgodne z ideą BO	Za dużo jest projektów infrastrukturalnych, a za mało „miękkich”	Trudno powiedzieć. To dylemat między ilością i jakością. To zależy też od kwoty oraz edycji	Brak odpowiedzi
Ocena tempa realizacji projektów	Bardzo zła, częściowo przez nieprzychylność urzędników	Realizacja jest zbyt długa. W przypadku moich projektów 2-3 lata, a 2 są realizowane już 5 lat	Dość źle, w niektórych przypadkach trwa to nawet 3-4 lata	Tempo jest zróżnicowane	Tempo jest zróżnicowane. W przypadku projektów infrastrukturalnych dłuższa realizacja wynika z problemów natury organizacyjnej, formalnej, budżetowej	Początkowo zbyt wolne, teraz zaczyna być właściwe

Tabela Z.5, cd.

1	2	3	4	5	6	7
Opinia na temat projektów niezrealizowanych	Zdarzały się, lecz nie znam przyczyny braku realizacji	Były takie przypadki ze względu na błędą weryfikację miasta	Były takie przypadki szczególnie w jednej dzielnicy, na szczególne środki skierowano na inne, podobne projekty	Nie znam takich przypadków	Z tych, które znam 1 nie został zrealizowany ze względu formalno-prawnych	Kilka projektów zostało zawieszonych ze względu na błędy urzędników
Ocena utrzymania przez miasto zrealizowanych inwestycji	Trudno powiedzieć, ale chyba są dobrze utrzymywane	Nie mam zastrzeżeń	Nie mam zastrzeżeń	Nie ma z tym problemów	Mam pozytywne odczucie	Nie mam zastrzeżeń
Opinia dotycząca charakteru zrealizowanych projektów	W większości podobne, to jest cały czas rekreacja, zieleni, sport. Były też projekty ogólnomiejskie dotyczące np. ZOO. BO stał się budżetem do poprawy właśnie takich rzeczy	Głównie zieleni, infrastruktura rowerowa, miejsca rekreacyjne. Zdarzają się również wnioski składane przez szkoły. W każdym rejonie są projekty rowerowe	Dominują projekty związane ze sportem i rekreacją. Dużą pulę stanowią projekty związane z remontami szkół. W Poznaniu została też wydzielona część budżetu na projekty zielone, projekty związane z ekologią	Projekty związane z układem rowerowym zielenią i infrastrukturą	Głównie sportowe i rekreacyjne, co powinno być sygnałem, że mają być realizowane z budżetu miasta. Projekty są co roku podobne. Część z nich zgłaszana jest przez podmioty, które mają środki, aby zrobić reklamę i zachęcić do głosowania (np. AWF)	Sport, rekreacja, w mniejszym stopniu infrastruktura – projekty zazwyczaj były podobne, ale w ostatnich latach to się zmieniło
Ocena sensowności realizacji projektów	Kontrowersyjny jest projekt, dzięki któremu są organizowane zajęcia sportowe. Są osoby, które są zadowolone z tego projektu, ale wiele osób wątpi, czy ma on sens. Te najpopularniejsze, jak place zabaw, powinny być finansowane z budżetu miasta	Brak uwag	Nie powinny być realizowane projekty, których efekty nie są dostępne dla wszystkich (np. remont sali gimnastycznej)	Nie mogę tego ocenić. Skoro zostały wybrane, to znaczy, że tego ludzie chcieli. Wszystkie wybrane projekty powinny być zrealizowane	Trudno to ocenić. Skoro ludzie coś wybrali, to powinno być zrealizowane	Powinno działać demokracja lokalna. Każdy projekt wybrany przez mieszkańców powinien zostać zrealizowany

Ocena zaangażowania społecznego	Jest ono w miarę duże, ale opóźnienia w realizacji zniechęcają ludzi. Być może to zrażać ludzi do wymyślenia projektów i angażowania się	Brakuje kampanii informacyjnej na etapie składania wniosków, zdarza się, że ktoś przeoczy termin składania wniosków. Głosowanie cieszy się popularnością	Corocznie się zmniejsza. Małe liczbę projektów, jest coraz więcej ograniczeń co do wymogów formalnych. Frekwencja w głosowaniach jest coraz mniejsza	Zbyt małe	Jest na średnim poziomie – adekwatne do tego, jaka jest suma wydawanych pieniędzy	Rosnące, BO powinien dotyczyć jeszcze mniejszych obszarów, żeby każdy miał szansę zmobilizować swoje najbliższe sąsiedztwo
Najbardziej aktywne grupy społeczne	Trudno jednoznacznie wskazać, ale dużo wniosków zgłaszają radni osiedlowi	Bardziej angażują się osoby młodsze ze względu na to, że procedura prowadzona jest głównie przez Internet. Czasem osoby w średnim wiek. Osoby starsze raczej niechętnie biorą w tym udział. Wnioski składają głównie stowarzyszenia, radni osiedlowi, grupy mieszkańców	Nie jestem w stanie precyzyjnie odpowiedzieć. Na pewno jest grupa lokalnych liderów, członkowie różnych stowarzyszeń	Częściej kobiety, dużo wniosków zgłaszają organizacje pozarządowe	Najczęściej osoby już wcześniej zaangażowane w BO. Zazwyczaj lepiej wykształcone	Nie wiem
Ocena postawy mediów lokalnych	BO mediom spowszechniały. Zazwyczaj przekazują tylko komunikaty	Przekaz jest pozytywny. Może trochę brakuje kampanii informacyjnej na etapie składania wniosków	Lokalne media podejmują temat w sposób pozytywny	Media zawsze są zainteresowane. Myślę, że przedstawiają BO w pozytywnym kontekście	Są zainteresowane, to jest nośny temat. Pojawiają się też spory, a media lubią spory. Zainteresowanie mediów jest duże i w pozytywnym i w negatywnym aspekcie	Bardzo się włączają, promują. Pozytywnie oceniam

Tabela Z.5, cd.

1	2	3	4	5	6	7
Kluczowe wydarzenia z przeszłości wpływające na postawy społeczne	Brak realizacji niektórych projektów i długie okresy realizacji – wpływ negatywny	Raczej nie było takich	Trudno powiedzieć	Każdy błąd urzędników działa demotywujuco	Ciągłe zgłaszanie tych samych projektów – wpływ negatywny	Zmiana władzy wpłynęła pozytywnie na postawy społeczne
Ocena ustawowej regulacji kwestii BO	Pozytywna, to dobre rozwiązanie na początek	Pozytywna, ale nie rozszerzałbym jej zapisów na mniejsze gminy	Zgadzam się z jej zapisami	Pozytywnie, dzięki temu mieszkańcy miast mają zapewnione minimum jakiegokolwiek aktywnizacji	Mam stosunek obojętny. To ważne narzędzie, ale wprowadzenie przymusu w niektórych gminach nie jest dobre. Definicja BO w ustawie powinna też być szersza	BO wedle ustawy jest swego rodzaju konkursem
Propozycje zmian w BO	Lepsza reklama BO pokazująca to, co się udaje osiągnąć. Powinna odbyć się dyskusja na temat wszystkich projektów, które nie wyszły. Po tylu edycjach da się wynioskować, co jest powtarzalne i to powinno być przerwane do budżetu miasta	Powinno się bardziej docierać do mieszkańców, żeby zwiększyć liczbę wniosków. Miasto ma różne kanały informacyjne, ale nie są do końca wykorzystane w odpowiedni sposób	Jeśli dane projekty są cykliczne, wybierane co roku, to miasto powinno je wpisać w swój budżet. Powinny być organizowane konsultacje z pracownikami urzędu, którzy zajmują się potem realizacją projektów. Miasto powinno promować projekty, które zostały już wdrożone. Promocja powinna być prowadzona cały rok	Stworzenie lepszej kampanii promocyjnej poprzez promowanie realizowanych już projektów. Powinno się też rozbudowywać pomoc przy pisaniu wniosków	Chciałbym, żeby składanie projektów miało bardziej deliberatywny charakter, żeby wynikało z szerokiej dyskusji o mieście	Brakuje mi propozycji zmierzającej do zrealizowania celu w sytuacji niemożności zrealizowania danego projektu

Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przez BO	W średnim stopniu	Zależy to od kwoty przeznaczanej na budżet. Dla mniejszej społeczności, kiedy projekt, ma to duże znaczenie	Myszę, że zaspokajają potrzeby części mieszkańców, szczególnie tych, którzy mają potrzebę wpływu na budżet i chcą zaznaczyć swoje uczestnictwo w życiu publicznym miasta	Zróznicowany, jeśli projekt zaspokoi czyjąś potrzebę, to taka osoba będzie go oceniała bardzo dobrze, natomiast inni mogą twierdzić, że nie zaspokaja żadnej potrzeby	Myszę, że część potrzeb zaspokajają, ale oczywiście nie wszystkie, potrzeby są bardzo duże, dlatego myślę, że zaspokajają w małym stopniu	W dużym stopniu, to narzędzie w Poznaniu jest już na dobrym poziomie
Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia konsultacji społecznych	W średnim stopniu	Budżet obywatelski aktywizuje mieszkańców, zwraca uwagę wóldarom, na jakich tematach mieszkańcom zależy, ma też funkcje edukacyjną	Pozytywna	Pozytywna, pełni także rolę edukacyjną i aktywizacyjną	Pozytywna, jest czymś więcej niż narzędziem konsultacji społecznych	Pozytywna

Źródło: opracowanie własne.

Tabela Z.6. Wypowiedzi urzędników w miastach objętych badaniami

Zakres tematyczny	Centrum Komunikacji Społecznej (Warszawa)	Zarząd Dróg Miejskich (Warszawa)	Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia (Kraków)	Biuro Aktywności Miejskiej (Łódź)	Wydział Komunikacji Społecznej (Wrocław)	Wydział Partycypacji Społecznej (Wrocław)	Gabinet Prezydenta – Zarząd Dróg (Poznań)	Gabinet Prezydenta (Poznań)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Doświadczenie z BO	7 lat	7 lat	7 lat	1 rok	3 lata	7 lat	3 lata	6 lat
Czy jest wydzielona w strukturze urzędu komórka zajmująca się BO	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie
Liczba pracowników zajmujących się BO	Okolo 30	Kilkadziesiąt	Trudno powiedzieć	8 osób, okroślowo więcej	3 w procesie weryfikacji i koordynator	Bezpśrednio 3	Bezpśrednio 10	3
Nastawienie władz miasta do BO	Pozytywne	Pozytywne	Pozytywne	Pozytywne	Pozytywne, choć po zmianie ustawy czujemy się ograniczeni	Pozytywne	Negatywne	Pozytywne
Sposoby komunikacji z mieszkańcami	Spotkania i warsztaty dla mieszkańców, dyżury konsultacyjne, spotkania dla autorów, na etapie oceny konsultacje indywidualne, na etapie głosowania punktu informacyjnego na koniec gala ogłoszenia wyników	Pandemia ograniczyła kontakty bezpośrednie. Odpowiadamy za projekty, które nas dotyczą. W ramach oceny projektów kontaktujemy się z każdym z autorów projektu i uzgadniamy zmiany	Obecnie przy wykończaniu kanałów outdoorowych. Przed pandemią organizowane były warsztaty, spotkania informacyjne, maratony pisania projektów	W tym roku na etapie przygotowania projektów byliśmy pod wpływem pandemii. Byliśmy na miejscu, były dyżury telefoniczne. Wcześniej były pikniki	Na początku roku podaliśmy kalendarz, w ramach którego jest czas na składanie, ocenę, odwołanie wniosków i na dyskusję. Od 2 lat prowadzimy szkolenia dla potencjalnych liderów komunikujemy się z nimi głównie przez social media i stronę internetową	Jest stały kontakt, w formie elektronicznej, telefonicznej i pisemnej. Są organizowane spotkania dla mieszkańców	Mamy specjalny portal internetowy, dzięki któremu opiniujemy projekty i głównie komunikujemy się przez ten portal. W razie konieczności mamy spotkania online	Mailowo, telefonicznie, pomagamy konsultować wnioski zanim mieszkańcy go złożą. Robimy konkurs dla dzieci promujący inwestycje realizowane w ramach BO. Robimy warsztaty aktywności obywatelskiej
Najlepsza forma komunikacji	Ludzie preferują spotkania. Najchętniej zgłaszają się na te w formie online	Najłatwiejsza jest forma mailowa	Zawsze najlepsze są spotkania na żywo. Mieszkańcy mogą się też wtedy poznać i znaleźć osoby z podobnymi problemami i wyzwaniami	Trudno powiedzieć. Proces ma już ustaloną skalę i uczestników. Teraz wyzwaniem jest, żeby dotrzeć do nowych osób	Internet, ponieważ nikomu nie chce się ruszać z domu	Najlepsze jest połączenie komunikacji telefonicznej i e-mailowej	Spotkania	Każda forma kontaktu jest efektywna. Nie umiemy udzielić jednoznacznej odpowiedzi

Ocena wysokości środków BO	Odpowiednia, biorąc pod uwagę, że obecnie projekty muszą być zrealizowane w ciągu roku	Można ją zwiększyć. Należy jednak robić to racjonalnie, bo czas na realizację projektu to 1 rok	Kwota znacząco wzrosła 2 lata temu, po nowelizacji ustawy. Zawsze suma środków zgłaszanych do budżetu obywatelskiego przewyższa wyznaczone limity. Gdyby kwota była większa, zostałyby wykorzystane	Niekoniecznie jest tak, że im większa kwota to lepiej	Brak odpowiedzi	Do wykonania większej liczby projektów jest za mała, natomiast do spełnienia zadań, które są przed budżetem, myślę, że tak	Nie potrafię odpowiedzieć	Wystarczająca
Ocena liczby projektów	Trudno odpowiedzieć	Trudno powiedzieć. Zawsze dla urzędnika jest niekomfortowe, że z 200 projektów 100 zostało dopuszczonych do głosowania, a tylko 30 będzie realizowanych	Ich liczba jest corocznie kwestią konsensusu	Nie liczy się ilość tylko jakość. Myślę, że ich liczba jest odpowiednia	Brak odpowiedzi	Jest dobra	Trudno odpowiedzieć	Jest za mało projektów „miękkich”, a za dużo „twardych”
Przeciętny czas realizacji projektów	Pandemia utrudniła realizację projektów, ale rok zakończyliśmy na poziomie 83% zrealizowanych projektów. Kiedy pandemii nie było, to około 90% zrealizowanych w jednym roku	Spośród projektów drogowych, które aktualnie realizujemy, 2 nie udało się wykonać w ciągu roku. Są też zaległe projekty z poprzednich lat	W poprzednich latach nie było ograniczeń czasowych, teraz staramy się trzymać terminów rocznych lub dwuletnich	Większość projektów realizuje się w ciągu roku, ale kilkanaście procent projektów przechodzi zawsze do realizacji na kolejny rok	Średni czas realizacji to są 2 lata. Pierwszy rok to są uzgodnienia, a drugi to realizacja	Trudno powiedzieć, zazwyczaj 2 lata	Nie można jednoznacznie określić. Myślę głównie zajmujemy projektami inwestycyjnymi, które wymagają długiego przygotowania	W przypadku „miękkich” jest to rok, górzej jest z „twardymi” wtedy dwa lata to minimum
Opinia na temat niezrealizowanych projektów	W Warszawie jest 20 projektów, przy których odstąpiono od realizacji. Albo zmieniło się w międzyczasie prawo, albo nie uzyskaliśmy potrzebnych zgód	Z 11 projektów musieliśmy zrezygnować. Zdarza się to w wyjątkowych sytuacjach, bo zmieniły się np. przepisy czy strategiczne plany miasta	Niektóre projekty nie zostały zrealizowane m.in. z powodu braku wykonawcy, zmieniających się warunków formalno-prawnych, wzrostu kosztów między etapem przygotowania i realizacji	Są takie projekty. Z tym, że są one zawsze przedmiotem dalszych rozważań co do możliwości ich realizacji	Tak, kilka takich było. Przy 2 projektach nie udało się znaleźć wykonawcy. Jeden był trudny w realizacji i dotyczył naprawy zabytkowej bramy	Tak, zdarzają się takie, na szczęście są to pojedyncze przypadki. Głównie z powodu zbyt dużych kosztów	Głównie ze względu na koszty, które nie zostały doszacowane	Były 2 takie projekty, które nigdy nie będą zrealizowane. Okazało się, że miasto nie jest właścicielem terenu, na którym projekt miał być zrealizowany, przy drugim realizacji wiązałaby się z niego spodarnością

Tabela Z.6, cd.

<p>1 Opinia dotycząca charakteru zrealizowanych projektów</p>	<p>2 Głównie dotyczące zieleni i przestrzeni publicznej. Zazwyczaj podobne, choć każda edycja ma swój dominujący typ</p>	<p>3 Infrastruktura i zieleni. Drogowe potrafiły kosztować kilkanaście procent całego budżetu. Są projekty, które stają się popularne przez jakiś czas, np. antystrymogowe, dotyczące oświetlenia przejść dla pieszych</p>	<p>4 Od pierwszej edycji dominują projekty związane z infrastrukturą i szeroko rozumianą zielenią i ochroną środowiska. Około 43% to projekty zielone, cieszą się największą popularnością. Wygrywają projekty podobne, ale różnią się szczegółami</p>	<p>5 Są to projekty związane z zielenią. Wcześniej były to projekty związane z wyposażeniem instytucji</p>	<p>6 Zieleni, na drugim miejscu rowery i place zabaw</p>	<p>7 Najczęściej zieleni i rekreacja, wygrywają podobne projekty</p>	<p>8 Przed wszystkim infrastrukturalne, wygrywają projekty bardzo zbliżone, ale coraz częściej, związane z działaniami społecznymi</p>	<p>9 Zmienia się to bardzo dynamicznie. Był czas, kiedy wygrywały ścieżki rowerowe. Teraz jest czas na projekty związane z zielenią i ochroną środowiska. Oczywiście cały czas szkoły próbują też podreperować swój budżet</p>
<p>Ocena sensowności realizacji projektów</p>	<p>Mieliśmy projekt, który dotyczył wycieczki rowerowej. Wydaje mi się, że to są projekty, które nie odzwierciedlają rzeczywistych potrzeb. Potrzebne są mechanizmy, które prowadzą do porozumienia się autorów pomiędzy sobą</p>	<p>Budżet obywatelski to decyzje mieszkańców, rola urzędnika to tylko ocena, czy da się projekt zrealizować. Są takie projekty, które nie powinny być dopuszczone do głosowania, bo są niemożliwe do zrealizowania, np. gdy ktoś pisze 1 projekt, ale jest to 50 różnych miejsc, w których jest planowane 50 różnych rzeczy do zrobienia, więc w zasadzie jest to 50 różnych projektów</p>	<p>Za każdym projektem stoi wnioskodawca, grupa osób popierających i głosujących, więc jeżeli mieszkańcy zdecydowali, że projekt został wybrany i zastępuje na to, że powinien zostać zrealizowany, to oznacza, że jest dla nich ważny</p>	<p>Najważniejsze jest zadolenie mieszkańców i ich potrzeby. Nie wszystkie są efektywne kosztowo, np. butelkomaty</p>	<p>Gmina musi realizować wszystko, o ile jest zgodne z prawem. Czasami są projekty, które są kontrowersyjne nie tylko dla urzędników, ale również społecznie. My musimy dopuścić do głosowania i realizować, natomiast mamy świadomość, że nie są one optymalne z punktu widzenia strategii</p>	<p>Nie było projektów, które z jakiegoś powodu miałyby negatywny wpływ na miasto. Powinno ono mieć kontrolę nad projektem, ale jest to ograniczone ustawowo</p>	<p>Trudno powiedzieć</p>	<p>Pozytywna, BO pokazuje czego potrzebują mieszkańcy. Często się zdarzało, że były ciekawe projekty, które nie wygrywały w głosowaniu, a miasto na przestrzeni lat i tak je realizowało z innych środków</p>

Ocena zaangażowania społecznego	Więcej osób powinno głośować. Wszystkich pomysłodawców jest około 1000	Myśle, że jest dobrze, ale mogoby więcej osób zgłaszać projekty i frekwencja też mogłaby być większa	Biorąc pod uwagę liczbę składanych projektów, to co roku jest ich więcej. Możemy powiedzieć, że każda edycja cieszy się coraz większym zainteresowaniem. Mieszkańcy mają świadomość tego, co to budżet obywatelski	Utrzymuje się na stałym poziomie, oprócz spotkania z roku pandemicznego	Duże, chociaż nierosnące	Dobre oceniłam, popularność jest duża	Powiedzmy, że jest poprawne. Nie jest ogromne, ale nie jest to temat pomijany	Nam się wydaje, że wszyscy tym żyją, ponieważ my tym żyjemy. Z edycji na edycję jest więcej głosujących, ale wciąż jest to mała liczba. Mogłoby być lepiej, ale nie narzekamy
Najbardziej aktywne grupy społeczne	Angażują się osoby, które już mają jakieś doświadczenie, czyli takie osoby, które działają w NGO, udzielają się na terenie dzielnic itp., w wieku 25-46 lat, części kobiety	Są autorzy projektów, którzy są zupełnie przypadkowo – mieszkańcami – składają projekt tylko raz. Są też takie osoby, które składają po 20, 30 projektów w każdej edycji. Wiemy, kim są, jaka jest tematyka projektów i czego się można po nich spodziewać. Są to zorganizowane grupy mieszkańców	Kobiety są trochę bardziej zaangażowane, ale nieznacznie. Jeżeli chodzi o wiek, są to osoby w wieku produkcyjnym, od 30 do 50 lat. Seniorzy też składają swoje projekty. Grupą najmniejszą jest młodzież	Nie mam takich danych	Takich badań nie prowadzimy. U nas są to projekty liderские, czyli jest lider projektu, który go wymyśla i składa	Najwięcej jest ludzi w wieku od 30 do 50 lat. Mało jest ludzi najmłodszych i najstarszych. Jest trochę więcej kobiet	Myśle, że są to osoby, które już są zainteresowane działalnością miejską	Brak odpowiedzi
Ocena postawy mediów lokalnych	Zależy, jakie media i czy sprzyjają politycznie władzy. To jest kwestia polityczna, ale media raczej się interesują. Robimy konferencje prasowe i wypuszczamy komunikaty prasowe	Są zainteresowane, niektóre media, nawet mocno, czują misję, żeby promować budżet. Największe zainteresowanie wzbudzają konflikty a nie cały proces	Zainteresowanie jest na etapie składania projektów. Być może w pierwszych edycjach, to zainteresowanie było większe. W mojej ocenie sunek jest neutralny	Są zainteresowane w pozytywnym kontekście. Zawsze zachęcają mieszkańców do składania projektów i głosowania. Patrz nam na ręce. Dogadujemy się partnersko	Tak, zawsze są zainteresowane. Zawsze robimy konferencję albo jakiś materiał prasowy. Do samego procesu są nastawieni pozytywnie, ale jeśli są jakieś problemy przy realizacji to oczywiście biją w nas, taka rola mediów	Są zainteresowane, raczej pozytywnie odnoszą się do budżetu. Jeśli jest jakaś sensacja, to tym bardziej	Nie wiem	Bardzo pozytywna. Poznańskie media zawsze pytają o projekt, który głośniej się słyszy w realizacji, ale ogólny wydzźwięk zawsze jest pozytywny

Tabela Z.6, cd.

<p>1</p> <p>Kluczowe wydarzenia z przeszłości wpływające na postawy społeczne</p>	<p>2</p> <p>Projekty konfliktowe, których mieszkańcy nie chcą u siebie albo projekty, które nie zostały zrealizowane</p>	<p>3</p> <p>Wpływ mają pojedyncze sprawy dotyczące konfliktów, wywołane budżetem. Niektórych mogą zmobilizować do składania innych konkurencyjnych pomysłów, a innych zniechęcić do udziału</p>	<p>4</p> <p>Nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie</p>	<p>5</p> <p>Udział podmiotów miejskich (głównie szkół) nie był sprzyjający</p>	<p>6</p> <p>Nie przypominam sobie</p>	<p>7</p> <p>Gdy weszły zmiany ustawowe, to utrudniło to głosowanie papierowe, szczególnie wśród osób starszych, które głównie korzystają z tej formy głosowania</p>	<p>8</p> <p>Nie wiem</p>	<p>9</p> <p>Mieszkańcy narzekali, że ustawowo została wprowadzona lista poparcia dla projektów; to był problem, zwłaszcza że zaczęło się to podczas pandemii</p>
<p>Ocena ustawowej regulacji kwestii BO</p>	<p>Ustawa jest zbyt szczegółowa. Ogranicza, nie pozwala na eksperymenty. Zabroniła między innymi dzielić dzielnicę na mniejsze obszary. Ustawodawca nie pomyślał o deliberacji. Nie jest to dyskusja nad projektami tylko plebiscyt</p>	<p>Nowe przepisy, pokazują brak doświadczeń tej osoby, która je pisała. W praktyce widać, jakie problemy niesie ta ustawa</p>	<p>Działania o charakterze partykularynym powinny być regulowane na poziomie samorządów. Nie powinny być narzucane odgórnie, powinny być wynikiem chęci oddolnego działania</p>	<p>Wprowadzenie obowiązkowego BO nie jest złym pomysłem. Większym problemem jest to, że w ustawie jest zapis, że są to konsultacje społeczne i z tego rodzą się problemy techniczne i pewne ograniczenia związane z tym, jak ten proces można modelować</p>	<p>Oceniam je wyjątkowo negatywnie. Sam fakt wprowadzenia obowiązku mnie absolutnie nie razi. Natomiast sposób wprowadzenia tego obowiązku i szczegóły są absolutnie skandaliczne. Zabraniają spontaniczności</p>	<p>Oceniam to negatywnie, nie powinno być to ujednolicone. Nie powinno się do tego przymuszać</p>	<p>Taki jest przepis prawa i musimy go respektować</p>	<p>Uważam, że jest bez sensu. To miała być fajna, oddolna inicjatywa, a zaczyna to wchodzić w ramy nakazu</p>

<p>Propozycje zmian w BO</p>	<p>Dodałabym procedurę dyskusji. Nie narzucałabym głosowania jako formy wyboru projektów. Dobrym pomysłem jest pokazanie przestrzeni mieszkańcom typu „tutaj może powstać ławka, tu można wybudować plac zabaw”. Jednocześnie projektów – bardzo nas to ogranicza</p>	<p>Mamy regularną ewolucję procesu. Ustawa pewnych rzeczy jednak nie pozwala zmienić. Np. w przypadku projektów drogowych powinna być możliwa realizacja przez 2 lata, a nie tylko przez rok. Środki na budżet powinny być większe, proces powinien być bardziej powszechny</p>	<p>Formuła składania i głosowania jest już na tyle powszechna, że ciężko byłoby ją zmienić czy modyfikować. Regulamin poza tym jest konsultowany</p>	<p>Wprowadziłabym teraz szereg zmian i szkluję się do ewaluacji po 9 latach, zastanawiamy się czy zmiany wykreślić artykuł 5a z ustawy o samorządzie</p>	<p>Dalbym większą swobodę w realizacji miastu i dopuściłabym konsultacje na większą skalę, czyli rozmowy na temat projektu. Należy wykreślić artykuł 5a z ustawy o samorządzie</p>	<p>Drobne sprawy tak, np. to że przy wniosku potrzebne jest złożenie listy poparcia mieszkańców, jest to moim zdaniem nie potrzebne. W głosowaniu też wymagania formalne powinny być porównywane, np. weryfikacja przez dowód tożsamości. Autonomia gmin powinna być większa</p>	<p>Można by poprawić harmonogram. Okres opiniowania przypada na okres urlopowy, jest to problematyczne</p>	<p>Uprościłabym procedurę. Regulaminy zaczynają przybierać formę książeczek i żeby się w tym połączyć na to sporo czasu. Wiem, że dla niektórych mieszkańców może to być skomplikowane</p>
<p>Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia konsultacji społecznych</p>	<p>W budżecie mieszkańcy decydują, a nie konsultują. Ocena pozytywna: aktywizuje mieszkańców, edukuje. Zgłaszając projekt, mieszkańcy zaczynają się interesować cenami, czym się miasto zajmuje itp.</p>	<p>Jest to metoda konsultacji społecznych, bardzo specyficzna, bo decyzje podejmują mieszkańcy w głosowaniu, a urząd musi się do tego dostosować</p>	<p>Jest to specyficzna forma konsultacji społecznych. Jest forma pytania mieszkańców o zdanie. Budżet pełni inne funkcje w życiu społecznym, przede wszystkim aktywizacyjne; możliwość poznania urzędników z mieszkańcami, jest narzędziem edukacyjnym i informacyjnym</p>	<p>Budżet obywatelski głównie pełni inne funkcje – animacyjną dla miast i jednocześnie ludzi. Jest najbardziej rozpoznawalnym narzędziem dla mieszkańców</p>	<p>Nie uważam, że to jest dobra definicja, nie mogę z nią dyskutować, ponieważ mam obowiązki ją stosować. Nie ma dyskusji, jest tylko plebiscyt. Myślę, że pełni wiele funkcji, ale nie funkcję konsultacji społecznych</p>	<p>Pozytywna, ważnym zadaniem jest też aktywizacja społeczeństwa, mieszkańców</p>	<p>Pozytywna</p>	<p>Pozytywna, na pewno ważna też jest funkcja edukacyjna, ludzie uczą się, czym naprawdę jest samorząd, ile kosztuje realizacja i utrzymanie takich projektów</p>

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

- Abuhasirah, M., Shahrouh, I. (2021). Participatory governance comprehensive approach a proposed model based on practices and experience. *International Journal of Engineering Research & Technology*, 10(5), 461-465.
- Aragonès, E. i Sánchez-Pagés, S. (2009). A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 53(1), 56-72.
- Arnstein, S. R. (2012), *Drabina partycypacji*. W: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Aziz, H. i Shah, N. (2021). Participatory budgeting: Models and approaches. W: T. Rudas i G. Péli (red.), *Pathways between social science and computational social science* (s. 215-236), Cham: Springer.
- Barański, M. J. (2016). Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. W: M. Barański i M. Guzy (red.), *Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989* (s. 38-55). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Błaszak, M. (2019). Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 81(3), 203-220.
- Boguszewski, R. (2018). *Spółczesność obywatelskie w teorii i praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Borodo, A. (2012). *Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy*. Warszawa: LexisNexis.
- Boryczka, E. (2016). Partycypacja społeczna. W: A. Nowakowska, Z. Przygodzki i A. Rzeńca (red.), *Eko-Miasto#Społeczność. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta* (s. 116-136). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Bräutigam, D. (2004). The people's budget? Politics, participation and pro-poor policy. *Development Policy Review*, 22(6), 653-668.
- Brylski, F. i Połom, M. (2019). Budżet partycypacyjny jako narzędzie kreowania społeczeństwa obywatelskiego. *Regiony Nadmorskie* (28), 45-59.
- Brzeziński, K. (2017). Budżet (nie)obywatelski – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego. *Pedagogika Społeczna*, 65(3), 135-155.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services : Municipal practices and evidence from the field, *Environment and Urbanization*, 27(1), 257-284.
- Chong, V. K. i Chong, K. M. (2002). Budget goal commitment and informational effects of budget participation on performance: A structural equation modeling approach. *Behavioral Research in Accounting*, 14(1), 65-86.
- Ćwiklicki, M. i Frączek, M. (red.). (2019), *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Drieghe, L., Orbie, J., Potjomkina, D. i Shahin, J. (2022). Participation of civil society in EU trade policy making: How inclusive is inclusion? *New Political Economy*, 27(4), 581-596.
- Dolewka, Z. (2015). Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* (408), 62-73.

- Dzwończyk, J. (2022). *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w świetle koncepcji kapitału społecznego i zasobów lokalnych*. Analiza celowa nr 4/2022. Warszawa: Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.
- Ebdon, C. i Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447.
- Enchikova, E., Neves, T., Mejias, S., Kalmus, V., Cicognani, E. i Ferreira, P. D. (2019). Civic and political participation of European youth: Fair measurement in different cultural and social contexts. *Frontiers in Education*, 4, 1-14.
- Filipiak, B. Z. i Dylewski, M. (2018). Participatory budgeting as example of behavioural impact of public policies. W: K. Nermend i M. Łatuszyńska (red.), *International Conference on Computational Methods in Experimental Economics* (s. 231-247). Cham: Springer.
- Goryszewski, R. i Kotowska, E. (2014). Decentralizacja finansów publicznych jako element zarządzania publicznego. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego*, (2), 167-173.
- Gorzym-Wilkowski, W., Miszczuk, A., Miszczuk, M. i Żuk, K. (1999). *Zarys ekonomiki gminy*, Lublin: Norbertinum.
- Hajduk, S. (2021). *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Hartwich, M., Romanowski, R. (2021). Civic budgets in cities of Greater Poland region in 2018, *Organization and Management Scientific Paper*, (152), 47-63.
- Najwyższa Izba Kontroli [NIK]. (2019). Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Pobrano z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf>
- Huntington S. P. (1996), *The clash of civilizations and the remaking of World Order*. New York: NY: Simon Press.
- Jasiecki, K. (2015). Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną. *Studia z Polityki Publicznej*, 2(3), 101-119.
- Jasnow, K. (2020). Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku i jego obecna kondycja. *Rocznik Administracji Publicznej*, 6(6), 177-202.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kamrowska-Załuska, D. (2016). Participatory budgeting in Poland – Missing link in urban regeneration process. *Procedia Engineering*, (161), 1996-2000.
- Kijowski, D. (2010). Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne. *Samorząd Terytorialny*, (1-2), 9-21.
- Kitanova, M. (2020). Youth political participation in the EU: Evidence from a cross-national analysis. *Journal of Youth Studies*, 23(7), 819-836.
- Kociubiński, K., (2017). Samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje, *Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne*, (1), 37-50.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483)
- Kościański, A. i Misztal, W. (red.). (2019). *Falująca obywatelskość*. Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Kotus, J. (2018). Partycypacja – aktywność – podmiotowość. Krok wstecz czy postęp rozwoju społeczeństwa obywatelskiego? *Studia KPZK*, 183, 119-131.
- Krawczyk, A. (2016). Doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie* (22), 245-256.
- Krześ, A. (2014). Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 341, 93-103.
- Kubicki, P. (2018). Od miejskiego aktywizmu do miejskich ruchów społecznych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K*, 24(2), 173-186.
- Kubicki, P. (2020). *Portret polskich ruchów miejskich*, Poznań: Kongres Ruchów Miejskich.
- Lancee, B. i van de Werfhorst, H. G. (2012). Income inequality and participation: A comparison of 24 European countries. *Social Science Research*, 41(5), 1166-1178.

- Leszkowicz-Baczyński, J. i Marcinów, B. (2019). Uwarunkowania miejskiej aktywności obywatelskiej a jej współczesne realia. Przypadek miasta średniej wielkości. *Górnośląskie Studia Socjologiczne*, 10, 13-34.
- Leśniewska-Napierała, K. (2019). Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 53, 77-93.
- Magnette, P. (2003). European governance and civic participation: Beyond elitist citizenship? *Political Studies*, 51(1), 144-160.
- Marquetti, A., Schonerwald da Silva, C. E. i Campbell, A. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.
- Matyja, M. (2019). Leszek Kołakowski o demokracji i nie tylko.... *Polski Uniwersytet na Obczyźnie. Zeszyty Naukowe*, ser. 3(7), 245-252.
- Michalska-Żyła, A i Brzeziński, K. (2017). Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 24(2), 205-223.
- Miller, G. J. i Evers, L. (2002). Budgeting structures and citizen participation. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 233-272.
- Nicińska, M. (2000). Indywidualne wywiady pogłębione i zogniskowane wywiady grupowe – analiza porównawcza. *ASK*, (8), 39-50.
- Olejniczak, P. (2015). Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego. *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, 31, 111-121.
- Opióła, W. (2018). Problem pomiaru siły społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. W: D. Plecka, E. Ganowicz i P. Rutkowska (red.), *Administracja publiczna. Zadania publiczne administracji samorządowej i ich realizacja przez NGO* (s. 31-48). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Ostachowski, P. (2020). Funkcjonowanie i wyzwania władz lokalnych związane z budżetem partycypacyjnym w Polsce na przykładzie największych miast. *Rocznik Administracji Publicznej*, (6), 162-176.
- Ostaszewski, K. (2013). *Partycypacja społeczna w procesie rozstrzygnięć w administracji publicznej*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Ostrowska, A. (2020). Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi de lege lata. *Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem*, 12(3), 196-213.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7-19.
- Pietraszko-Furmanek, I. (2012). *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*. Kraków: Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.
- Podgórska-Rykała, J. (2019). Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa. *Roczniki Administracji i Prawa. Zeszyt Specjalny (XIX)*, 221-236.
- Potluka, O. (2020). Cohesion policy or politics? A case on the participation of civil society. W: I. Musiałkowska, O. Potluka i P. Idczak (red.). *Successes & failures in EU cohesion policy: An introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe* (s. 68-90). Warsaw: De Gruyter.
- Radziszewski, M. (2016). Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego, *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, 51, 131-154.
- Rebes, M. (2022). Społeczeństwo posttotalitarne wobec zasad i wartości demokratycznych. *Politeja*, (76), 189-205.
- Regulski, J. (1998). Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy. W: *Reforma administracji publicznej. Z. 1. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI) (Dz.U.UE C z dnia 24 lutego 2010 r.). Pobrano z <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-c-2010-46e-23,67932612.html>

- Robinson, J. A. (2006). Economic development and democracy. *Annual Review of Political Science*, 9, 503-527.
- Rudolf, S. i Skorupińska, K. (2012). *Bezpośrednie formy partycypacji pracowniczej. Polska na tle starych krajów Unii Europejskiej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rytel-Warzocha, A. (2013). Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji. *Przeгляд Naukowy Disputatio*, 15(1), 65-78.
- Sadowska, S. (2015). Wpływ partycypacji publicznej na zagospodarowanie przestrzenne. *Studia KPZK*, 161, 200-208.
- Sadowska, B. H., Szaja, M. i Włodarek, J. (2019). *Partycypacja społeczna wehikułem rozwoju lokalnego*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Salahudin, S. i Zumitzavan, V. (2017). A relationship between local government and civic groups on budget planning in Malang City. W: *International Conference on Ethics in Governance (ICONEG 2016)* (s. 231-234). Atlantis Press.
- Salgado, R. S. i Parthenay, K. (2013). Fostering regional democracy through civic organisations: Comparing EU mechanisms in Europe and Central America. *Journal of European Integration*, 35(2), 151-168.
- Sanches, M. (2021). Strengthening democracy through participation and critical adult education: The case of the participatory budget. *Canadian Journal for the Study of Adult Education*, 33(1), 1-16.
- Sasinowski, H. (2012). Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji. *Ekonomia i Zarządzanie*, 4(1), 30-47.
- Schumpeter, J. (2009). *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa: PWN.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. i Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. i Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-32.
- Sobczak, J. (2006). Samorząd terytorialny immanentną cechą społeczeństwa obywatelskiego. *Zeszyty Naukowe Ostołęckiego Towarzystwa Naukowego* (20), 21-34.
- Sobkowiak, L. (2012). Partycypacja polityczna w systemie demokratycznym – podstawowe problemy. W: D. Łukasz i J. Kornaś (red.), *Dylematy polskiej demokracji* (s. 101-121). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Sobol, A. (2017). Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (316), 172-182.
- Sroka, J. i Podgórska-Rykała, J. (red.). (2021). *Citizen participation in budgeting and beyond : Deliberative practices and their impact in contemporary cases*, Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Su, C. (2017). From Porto Alegre to New York City: Participatory budgeting and democracy. *New Political Science*, 39(1), 67-75.
- Su, C. (2018). Managed participation : City agencies and micropolitics in participatory budgeting. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(4 suplement), 765-965.
- Szaja, M., Sadowska, B. i Włodarek, J. (2019). *Partycypacja społeczna wehikułem rozwoju lokalnego*, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Świerczyński, P. (2021). Instytucjonalizacja społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy prawa Unii Europejskiej. *Acta Iuridica Resoviensia*, 32(1), 221-236.
- Tyrała, M. (2019). Konsolidacja demokracji w Polsce w latach 2006-2017. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 25, 67-81.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576)

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361)

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 r. Nr 14, poz. 60)

Wojciechowski, E. (2016). Problem budżetu obywatelskiego. W: R. Krawczyk i A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia* (s. 375-382). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Wójcicki, M. (2013). Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (24), 169-184.

Wójcik, S. (2016). Funkcje samorządu terytorialnego. *Roczniki Nauk Społecznych*, 44(3), 151-171.

Załęcki, J. (2018). Demokracja partycypacyjna (na przykładzie Gdańska). *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 19(1), 178-193.

Spis rysunków

1.1. Społeczeństwo obywatelskie na poziomie samorządowym	12
1.2. Podstawowe formy zaangażowania obywateli w procesie partycypacji społecznej	17
2.1. Model budżetu obywatelskiego	29

Spis tabel

1.1. Drabina partycypacyjna autorstwa S. R. Arnstein.....	17
3.1. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Warszawie.....	38
3.2. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Krakowie	38
3.3. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Łodzi.....	39
3.4. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego we Wrocławiu	39
3.5. Podstawowe dane dotyczące budżetu obywatelskiego w Poznaniu	40

Participatory Budget in the Largest Polish Cities – the Perspective of Officials and Activists

Abstract

Issues related to the participatory budget have been present in the Polish local governments for about ten years since the city of Sopot adopted this social participation tool, which was already known worldwide. During this decade, the participatory budget has undergone many changes, it has been adapted to the specificity of Polish local governments, including the three-tier structure of local government administration. One of the most important events in this period was the statutory regulation of some aspects related to the functioning of the participatory budget, including, above all, its obligatory nature in the case of bigger cities, the introduction of its minimum amount, and time limits related to its implementation.

In the past decade, participatory budgeting has become an important tool for shaping civil society at the local level. Thanks to that, urban movements were shaped, new forms of social participation, and communication between local government officials and urban activists appeared. The main purpose of the presented monograph is to identify problems related to the functioning of the participatory budget in the largest Polish cities and to present how officials and activists perceive the participatory budget. Another aim of the monograph is to indicate how the effectiveness of the participatory budget can be improved under current legal conditions. For the purposes of this work, the following research methods were adopted: desk research, critical analysis of domestic and foreign literature, and the individual in-depth interviews with people directly involved in the creation of participatory budgets, i.e., municipal activists and officials of the city hall.

The monograph assumes that a participatory budget is a tool that affects the scale and quality of social involvement and is an incentive to deepen co-operation between local government officials and local activists.

The publication consists of four chapters, the first two theoretical – introducing the subject of participatory budgeting – and the next two practical. The issues presented in the publication do not exhaust the issues related to the functioning of participatory budgets for several reasons. Firstly, this monograph focuses solely on the five biggest Polish cities. Secondly, the conducted research focused only

on three aspects: the assessment of the previous editions of participatory budgets, the indication of changes brought by legal regulations, and the opinions of people directly involved in their creation.

Based on the conducted research, it can be concluded that city officials and activists positively assess the idea of participatory budgets. All participants of the interviews support it, but not all believe that participatory budgets are a tool for social participation. However, all study participants postulate the need to increase the scope of social participation or abandon the voting formula in favour of social consultations and the principle of social consensus.

