

Joanna RADZIOCH

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-4598-6841

Łukasz SCHEFFS

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0003-2696-5735

Różnice w realizacji budżetów obywatelskich w Polsce

Streszczenie: Budżet obywatelski (partycypacyjny) realizowany jest w Polsce od 2011 roku. Wtedy też, po raz pierwszy, został zaimplementowany w Sopocie. Od tamtego czasu minęło ponad 10 lat. W 2018 roku doszło dodatkowo do istotnej zmiany prawnej, w wyniku której budżet obywatelski przestał być rozwiązaniem fakultatywnym, a stał się obligatoryjnym w miastach na prawach powiatu. Tekst jest próbą opisania różnic, jakie dzielą wybrane jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizacji budżetu obywatelskiego w Polsce.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja, samorząd lokalny

Wprowadzenie

Budżet obywatelski¹ (ang. *participatory budget*) (partycypacyjny) zdefiniować można jako: „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” (Kębłowski, 2013, s. 8). Bardzo podobną perspektywę w rozumowaniu pojęcia zaproponował Marcin Rachwał, pisząc, że: „budżet partycypacyjny to oddolny proces określania priorytetów budżetowych i wskazywania przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości” (2013, s. 174). Rozwiązanie, które swój początek miało w brazylijskim Porto Alegre, z biegiem czasu stało się popularne na całym świecie² – już w roku 2000 budżet obywatelski, jako instytucja, funkcjonował w Europie, Ameryce Północnej, Azji i Afryce (Krasnowolski, 2020, s. 7). By była jasność, był to za każdym razem budżet funkcjonujący w ramach odmiennych od siebie rozwiązań szczegółowych³.

¹ Na potrzeby artykułu przyjęto, że budżet obywatelski i budżet partycypacyjny są tym samym narzędziem. O różnicach w aspekcie definicyjnym dla tych dwóch rozwiązań pisał m.in. Wojciech Kębłowski (2013). W naszej ocenie jednak niezależnie od tego, czy jednostki samorządowe w Polsce przyjęły budżet obywatelski czy też partycypacyjny *de facto* (w praktyce działania), realizują ten sam mechanizm systemowy. Perspektywa ta jest popularną wśród badaczy w Polsce (zob. Buliński, 2018).

² W Porto Alegre budżet obywatelski stał się sukcesem – od 1989 do 2004 roku liczba angażujących się mieszkańców wzrosła, a środki, jakie mieli do wydatkowania, stanowiły 20 procent całego budżetu miasta. Dzięki temu rozwiązano problem z brakiem dostępu do kanalizacji, a liczba uczniów w szkołach zwiększyła się o 250 procent. Miasto to stało się jedną z tych brazylijskich jednostek terytorialnych, gdzie dostęp do wody i elektryczności był najłatwiejszy, a śmiertelność niemowląt oraz poziom analfabetyzmu stały się najniższe w kraju (zob. Pytlik, 2017).

³ Barbara Sorychta-Wojczyk scharakteryzowała następujące pary modeli budżetu partycypacyjnego: a) europejską wersję modelu Porto Alegre/Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów;

Niezwykle trafnie charakter stosowania budżetów obywatelskich został opisany przez Agnieszkę Sobol, która stwierdziła, iż: „budżet obywatelski wpisuje się w mechanizm współrządzenia – *governance*, który oznacza rządy prowadzone w bieżącej współpracy z różnymi partnerami społecznymi. Budżet obywatelski jest formą zaproszenia mieszkańców, wystosowaną przez władze lokalne, do udziału w procesie decyzyjnym w kwestii podziału lokalnych środków budżetowych. Jest tym samym narzędziem dialogu obywatelskiego – procesu, który jest coraz powszechniejszy, tak w analizach nauk społecznych, jak i w działaniach politycznych” (2017, s. 173). Nie można więc nie zauważyć, że budżet obywatelski jest procesem, który wymaga zaangażowania ze strony mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, jako proces konsultacyjny, umożliwia dialog pomiędzy urzędem a społecznością lokalną, a więc wzajemne poznanie potrzeb.

Celem artykułu jest próba opisania różnic, jakie dzielą wybrane jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizacji budżetu obywatelskiego w Polsce. Od momentu wprowadzenia tego rozwiązania doszło do licznych zmian prawnych, ale również samorządy nabrały praktyki organizacji tego typu konsultacji społecznych, co skutkuje przekształcaniem samej procedury. W artykule próbujemy znaleźć również odpowiedź na pytania dotyczące skutków zmian prawnych w ustawie o samorządzie gminnym, które miały miejsce w 2018 r. Kolejnym elementem, który został poruszony w tekście pozostają różnice w organizacji procedury. Praca ma charakter przeglądowy, deskryptywny, a jedynie momentami eksplanacyjny. W artykule zastosowano technikę analizy danych zastanych.

Implementacja budżetów obywatelskich w Polsce

W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele wątpliwości dotyczących tego, kiedy budżet obywatelski został w Polsce wprowadzony. Jak twierdzi Bogusław Pytlik: „W Polsce występują pewne problemy dotyczące jednoznacznego określenia początku praktykowania budżetu partycypacyjnego. Za jedno z pierwszych doświadczeń w tej materii przyjmuje się te związane z wykorzystywaniem niezwykle innowacyjnego jak na tamte czasy projektu, którym był Fundusz Grantowy, zastosowany w Płocku w latach 2003–2005. Nie można go jednak do końca określić jako formy budżetowania opartej na partycypacji obywatelskiej, gdyż w istocie zasadzał się on na udziale lokalnych organizacji pozarządowych, ubiegających się o dofinansowanie do proponowanych przez siebie projektów” (2017, s. 115). Osobiście przyjmujemy, że Fundusz Grantowy nie wypełnia wszystkich cech charakterystycznych dla budżetu obywatelskiego, dlatego sami za początek stosowania tego rozwiązania w Polsce przyjmujemy realizację podjętą dopiero w Sopocie. W naszej ocenie budżety obywatelskie wyróżnią się m.in. tym, że miasta wydatkują środki własne na zgłoszone i wybrane przez mieszkańców projekty – nie ma więc tutaj udziału innych podmiotów, jak np. organizacji pozarządowych.

Już teraz można zaryzykować stwierdzenie, że jednym z zasadniczych powodów, dla których koncepcja budżetu partycypacyjnego została w polskich warunkach imple-

b) fundusz społeczności lokalnej na poziomach lokalnym i miejskim/negocjacje publiczno-prywatne;
c) partycypacja sąsiedzka/konsultowanie finansów publicznych (2015, s. 421–430).

mentowana była i jest stale notowana niechęć Polaków do udziału w życiu publicznym i zaangażowania społecznego jako takiego (Krześ, 2014, s. 97). Pierwszym miastem, w którym zdecydowano o uruchomieniu tego mechanizmu, był Sopot. W 2011 roku przeznaczono na ten cel 3 miliony złotych, co stanowiło ponad 1 procent budżetu miasta (zob. Krześ, 2014; Pytlik, 2017). Oryginalność i wyjątkowość sopockiego budżetu obywatelskiego dotyczyła w szczególności tego, kto był inicjatorem przedsięwzięcia. „W przeciwieństwie do większości miast w Polsce tamtejszy budżet obywatelski miał charakter akcji oddolnej wprowadzonej na bazie pomysłu Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej” (Sobol, 2014, s. 174). Jest to nieformalna grupa mieszkańców, która została utworzona w 2008 roku. Celem jej istnienia była próba realizacji działań, które zachęcały mieszkańców do udziału w podejmowaniu decyzji władczych (Podgórska-Rykała, 2019, s. 224). W innych samorządach decyzja o wprowadzeniu rozwiązania budżetu obywatelskiego podejmowana była najczęściej przez lokalne władze. W przypadku Sopotu faktycznie zadział się natomiast mechanizm oddolnej inicjatywy.

Rozwiązanie w postaci budżetu obywatelskiego nie tylko umożliwia mieszkańcom współdecydowanie o wydatkowaniu części pieniędzy z funduszu gminy, lecz także pozwala legitymizować władzę, promować innowacyjność i przedsiębiorczość. Ponadto, jest narzędziem, które wspiera proces decentralizacji władzy oraz pozostaje odpowiedzią na rosnący dystans pomiędzy rządzącymi a mieszkańcami (Kębłowski, 2013, s. 12). Wydaje się więc, że budżet obywatelski to rozwiązanie, które powinno służyć nie tylko mieszkańcom, ale również władzy lokalnej⁴. Jak jest jednak w rzeczywistości?

W literaturze przedmiotu odnaleźć można różne dane, z których wynika, że np. w 2014 roku rozwiązanie budżetu partycypacyjnego zaimplementowano w 35 miastach (zob. Kraszewski, Mojkowski, 2014). Dwa lata później liczbę jednostek administracyjnych, w których rozwiązanie to funkcjonowało, określono na 210 (zob. Mucha, 2018). W 2019 roku Paweł Pistelok odnotował, że procedura budżetu obywatelskiego została przeprowadzona w 320 miastach (2019, s. 144). Autorzy *Barometru budżetu obywatelskiego* twierdzą z kolei, iż rozwiązanie to było przyjęte w 180 miastach w 2020⁵ roku oraz w 244 miastach w roku 2021 (Martela, Janik, Bubak, 2021, s. 13). Można więc wnioskować, że budżet obywatelski jest popularnym rozwiązaniem stosowanym w różnych gminach. W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele opracowań, w których podejmuje się kwestię istnienia jednego lub wielu modeli budżetu obywatelskiego. Wśród zwolenników pierwszego ujęcia znalazł się Wojciech Kębłowski, który dostrzega różnice w obrębie rozwiązań szczegółowych, uznając jednocześnie, że w zdecydowanej części przypadków stosuje się bardzo podobne zasady i określając, że istnieje polski model budżetu partycypacyjnego (2014, s. 20). Nie jest to zdanie odosobnione – w sposób zbliżony kwestię tę opisał Mariusz Popławski, wnioskując, że odmienności w organizacji budżetu obywatelskiego nie naruszają samego modelu (2018, s. 184). Zdecydowanie częściej występują głosy odmienne, a autorzy dostrzegają, że ze względu na brak precyzyjnych zapisów w ustawie o samorządzie gminnym, jednostki samorządu terytorialnego dopasowują budżet obywatelski do lokalnych potrzeb (zob. Rybińska, 2018;

⁴ O budżecie obywatelskim jako narzędziu PR pisał Szymon Ossowski (zob. 2017).

⁵ W 2020 roku liczba zrealizowanych budżetów obywatelskich była niższa prawdopodobnie z powodu pandemii koronawirusa (Martela, Janik, Bubak, 2021, s. 13), a także obawy o stabilność finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (zob. *Wpływ pandemii...*).

Kęszczyk, 2018; Wiśniewska, 2018; Kalisiak-Mędelska, 2016; Krajewski; Mojkowski, 2014; Sześciło, 2014). Stanowisko, w którym uznaje się istnienie wielu modeli budżetu obywatelskiego w Polsce ma więc charakter dominujący w literaturze przedmiotu⁶. Kryteria, jakie odróżniają od siebie poszczególne rozwiązania to np. podział środków na poszczególne kategorie (np. ogólnomiejskie i rejonowe), funkcjonowanie zielonego budżetu czy sposób głosowania – w tym liczba głosów w poszczególnych kategoriach oraz forma głosowania, jak np. papierowe czy *online*.

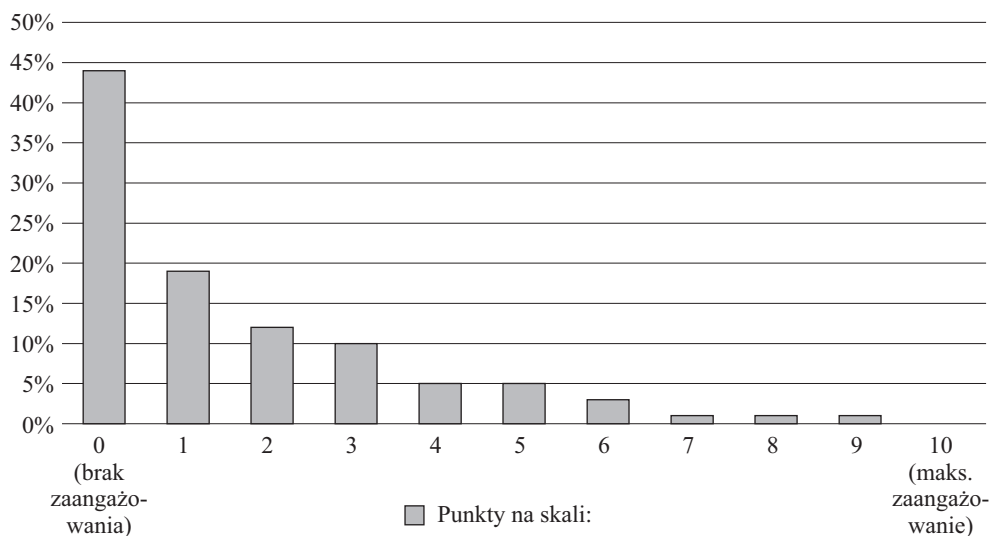
Od momentu, kiedy to budżet partycypacyjny został zaimplementowany w Sopocie, można mówić zarówno o sukcesach, jak i porażkach tej formuły wydatkowania środków publicznych na poziomie lokalnym. Adrian Misiejko w pracy pt.: *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* pisze: „Praktyka okazała się – jak to bywa – bardzo różna. Obok świetnie zorganizowanych mechanizmów zaczęto tworzyć również procedury, które można uznać raczej za karykaturę budżetów obywatelskich. Zaczęły pojawiać się problemy z ustaleniem, co mieści się w zakresie działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (a w konsekwencji – na co mogą być wydatkowane środki publiczne). Niekiedy zaś okazywało się, że regularnie wygrywają dość podobne do siebie projekty (np. przewidujące dofinansowanie szkół publicznych, które potrafiły zgromadzić wokół siebie zdeterminowaną społeczność mieszkańców-rodziców). W końcu zaś zauważono także, że niektóre zwycięskie zamierzenia (nawet jeżeli okazywały się zgodne z prawem) mogą długo pozostawać niezrealizowane, ponieważ wyniki konsultacji społecznych nie wiązały prawnie organów samorządowych”, które nie zawsze były skore realizować nawet wybrane pomysły swoich mieszkańców (2020, s. 11). Jak zauważa A. Misiejko, w 2018 roku, a więc po siedmiu latach praktyki budżetu obywatelskiego, ustawodawca zdecydował się wprowadzić zmiany.

„Budżet obywatelski miał stać się jednym z narzędzi budowania wspólnot samorządowych opartych na szerokim zaangażowaniu ich członków. Przekonanie, że mieszkańcy będą mogli decydować o przeznaczeniu części środków samorządowych na wybrane przez siebie cele, miało stanowić odpowiedź na pojawiający się gdzieś marazm i ograniczone uczestnictwo mieszkańców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym i regionalnym” (Misiejko, 2020, s. 11). Jednak np. w 2018 roku trudno było stwierdzić, że Polacy wykazują się w ogóle zaangażowaniem w funkcjonowanie lokalnej społeczności (zob. wykres 1). Przeciętna wartość wskaźnika tego zaangażowania wyniosła bowiem zaledwie 1,53 procent. Jednocześnie była ona tym wyższa, im wyższy poziom wykształcenia badanych, bardziej znacząca pozycja zawodowa, a także wyższe dochody *per capita* oraz wyższa satysfakcja z własnej sytuacji materialnej (Boguszewski, 2018, s. 10).

M. Popławski twierdzi, że: „budżety obywatelskie są niejako konkursem pomysłów, które nie są podpisane. To użytkownicy efektów wydatkowania środków publicznych przyjmują rolę diagnostów zaistniałych problemów oraz projektantów rozwiązań. Bu-

⁶ Szczegółowej prezentacji poglądów teoretycznych na temat modelu/modeli budżetu obywatelskiego na świecie i w Polsce dokonał Jakub Gnela. Wnioskując w swojej pracy, iż: „odniesieniu do polskiego modelu budżetu obywatelskiego rodzimi autorzy wskazują, że o ile ogólny model jest dość podobny, to większe zróżnicowanie można zaobserwować w poszczególnych gminach. Pomoc w jego szerszej charakterystyce może zaproponowana w artykule klasyfikacja modeli ogólnych i szczegółowych w Polsce” (2022, s. 171).

Wykres 1. Sumaryczny wskaźnik zaangażowania Polaków w funkcjonowanie lokalnej społeczności mierzony w skali od 0 do 10



Źródło: Boguszewski, 2018, s. 10.

dżet obywatelski jest zatem narzędziem wymagającym. Charakterystyka zgłaszanych projektów może służyć różnego rodzaju diagnostyce. Propozycje, które trafiają do administracji obsługującej mechanizm są wskaźnikiem poziomu zaangażowania społeczności lokalnej. Zgłoszenie propozycji jest przecież obarczone wysoką barierą uczestnictwa, na którą składa się nakład pracy, jaki należy poświęcić przygotowaniu dokumentacji”. I dalej: „Wnioskodawcy są siłą napędową polskich budżetów obywatelskich. Wszelkie niepotrzebne lub zbyt wygórowane wymogi są zatem w kontrze do idei, która stoi za całym mechanizmem” (2018, s. 175). Autor zauważa również, że zwiększenie liczby restrykcji w budżecie obywatelskim może zniechęcić mieszkańców do podejmowania aktywności wyrażonej przede wszystkim w przygotowaniu pomysłu.

Do roku 2018 nie było szczegółowych uregulowań dotyczących organizacji budżetów obywatelskich w Polsce. „Brak uregulowań ustawowych w zakresie budżetu obywatelskiego spowodował w samorządach ogrom różnorodnych rozwiązań, zarówno formalnych, jak i materialnych. Odmienne były limity środków, procedury zgłaszania projektów, sposoby oddawania i liczenia głosów, a nawet dopuszczalny wiek potencjalnych projektodawców i osób głosujących. Inne były też terminy i sposoby podziału jednostek na okręgi wyborcze” (Podgórska-Rykała, 2019, s. 225). Fakt wprowadzenia przez ustawodawcę zmian sprawił w konsekwencji względne uśrednienie mechanizmu we wszystkich miastach na prawach powiatu w Polsce. W konsekwencji w wielu miastach znana dotąd mieszkańcom formuła, musiała ulec zmianie.

Do edycji 2019 budżety obywatelskie wprowadzano na gruncie art. 5a (lit. 1–2) ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.) jako jedną z form konsultacji społecznych, a procedurę ich wdrażania określała stosowna uchwała rady gminy (Kociuba, Bielecka, 2021, s. 90). W 2018 r. w wyniku zmian, jakich dokonano

w ustawie o samorządzie gminnym, nałożono prawny obowiązek organizacji budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu. Ustawodawca zapewnił konieczność realizacji zwycięskich projektów poprzez „uwzględnienie ich w uchwale budżetowej gminy”⁷. Doprecyzowano także, że „wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu” (poz. 572, art. 5a). Należy zauważyć, że prawodawca zastosował pojęcie „co najmniej”, a więc istnieje konieczność wykorzystania całości minimalnej kwoty budżetu, co może skutkować potrzebą np. realizacji kolejnych projektów (nawet jeśli powoduje to zwiększenie łącznej puli), w przypadku, gdy któryś z wcześniej wybranych uległ zmianie powodującej zmniejszenie jego wartości (Kosowski, 2018, 73–74; zob. Jankowska, 2023). W ustawie o samorządzie gminnym zapisano również, że to rada gminy jest odpowiedzialna za ustalenie m.in. takich elementów, jak: wymogi formalne projektów, wymagana liczba podpisów pod zgłaszanymi projektami czy zasady oceny tychże projektów (Ustawa o samorządzie..., poz. 572, art. 5a, zob. Mucha, 2018). Kolejnym zapisem, w którym sprecyzowano, w jaki sposób budżety obywatelskie mogą być organizowane jest ten, który dotyczy podziału środków na kategorie: „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych” (art. 5a lit. 6). Wprowadzenie tych zmian miało dla miast na prawach powiatu wiele konsekwencji. Dagmara Kociuba i Małgorzata Bielecka, które w swoim artykule porównały edycje budżetów obywatelskich organizowanych w miastach wojewódzkich przed wprowadzeniem oraz po wprowadzeniu zmian legislacyjnych w 2018 roku zauważyły, że konsekwencje te można ująć w trzech aspektach: finansowym (zmiana wielkości dotacji ogólnej, mechanizmu alokacji i podziału środków), proceduralnym (wprowadzenie procedury odwoławczej oraz list poparcia) i mieszanym (dotyczy wystąpienia obu tych aspektów). W miastach wojewódzkich przede wszystkim wzrosły nakłady finansowe wydatkowane na procedurę budżetu obywatelskiego (zob. 2021).

O budżecie obywatelskim jako o procesie, a nie pojedynczym incydencie pisze np. Ewa Serzysko: „Należy pamiętać, że budżet partycypacyjny ma przede wszystkim charakter procesu – jego poszczególne etapy są ze sobą bezpośrednio powiązane, a efekty wcześniejszych etapów wpływają na kształt kolejnych i układają się w określoną całość. Budżet partycypacyjny nie powinien być także jednorazowym wydarzeniem, lecz mieć charakter cykliczny i wpisywać się w normalny cykl funkcjonowania samorządu – od momentu dyskusji nad potrzebami i priorytetami na kolejny rok, przez wybór projektów do realizacji i uwzględnienie ich w budżecie na następny okres, aż do zakończenia realizacji projektów, które wyłoniono w ramach tej procedury” (2014, s. 8). Mając na uwadze te słowa, należy zwrócić uwagę na fakt, że zmiany prawne wynikające nie tylko z ustawy, ale również z woli urzędników, powinny być przeprowadzane roztropnie – w taki sposób, aby były one zachęcające, a nie odstrasżające dla mieszkańców. Wprowadzanie zbyt wielu zmian, nieodpowiednie informowanie o nich, może, w opinii autorów tekstu, powodować, że mieszkańcy nie będą zainteresowani procedurą budżetu obywatelskiego i to zarówno na etapie głosowania, jak i składania wniosków.

⁷ Wprowadzenie tego zapisu sprawia, że budżety obywatelskie różnią się od innych form konsultacji społecznych, w których konsultacja ta rozumiana jest jako proces komunikacji dwukierunkowej, polegającej przede wszystkim na zasięganiu opinii społeczeństwa (Scheffs, 2021, s. 13).

Różnice w funkcjonowaniu budżetów obywatelskich w Polsce

Przez lata gminy wprowadzały wiele udogodnień do budżetów obywatelskich oraz nowe, testowane rozwiązania. Celem takiego działania było zachęcenie mieszkańców do udziału w budżecie obywatelskim – czy to poprzez zgłoszenie projektu, czy też głosowanie na proponowane projekty. Jednym z popularnych sposobów na ułatwienie społeczności lokalnej dostępu do budżetu obywatelskiego było i jest wprowadzenie głosowania elektronicznego. W niektórych gminach decyzja ta podejmowana była od początku implementacji rozwiązania (np. Wrocław – zob. Radzioch, 2020), a w innych w trakcie kolejnych edycji (np. Konin – zob. Regulamin..., 2016). Ciekawym rozwiązaniem w budżetowaniu partycypacyjnym było tworzenie młodzieżowych wersji budżetu obywatelskiego. Na taką opcję zdecydowali się władarze Malborka w 2017 roku, gdzie wygospodarowano część środków na Malborski Budżet Obywatelski Junior (MBOJ). Uprawnionymi do głosowania zostali wówczas uczniowie, którzy ukończyli 13 rok życia (Mucha, 2019, s. 140). Młodzieżowy Budżet Obywatelski został też utworzony we Wrocławiu w 2016 roku (ibidem). Ciekawym przypadkiem jest również Dąbrowa Górnicza, gdzie funkcjonują osobno od siebie budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny. Pracownicy urzędu w Dąbrowie Górniczej przez wiele lat współpracowali z mieszkańcami celem wypracowania najlepszej formy konsultowania społecznego. Rozwiązanie to stało jednak w sprzeczności z przyjętymi w 2018 r. zmianami prawnymi w ustawie o samorządzie gminnym, w konsekwencji czego w mieście tym działają dwa rozwiązania (zob. Podgórska-Rykała, 2019).

Innowacją było wprowadzenie tzw. zielonych budżetów obywatelskich. Po raz pierwszy miało to miejsce w Lublinie w 2016 roku (Kociuba, Rabczewska, 2019, s. 92). Pomysł ten był zresztą często kopiowany, m.in. w 2020 roku w Poznaniu (*Zielony budżet*, 2020) i Gdańsku (*Budżet obywatelski*, 15.05.2023). Jednak rozwiązanie to było wprowadzane również w mniejszych gminach, np. w Bieruniu (Zarządzenie nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia, 2024) wprowadzono zielone budżety lub zielone budżety obywatelskie, które organizowane są wspólnie lub odrębnie od procedury budżetu obywatelskiego. W Poznaniu, Gdańsku i Szczecinie przy oddawaniu głosu na projekty zgłoszone do budżetu obywatelskiego, mieszkańcy mają dodatkowy głos, który uprawnia ich do wybrania jednego wniosku z puli tzw. projektów zielonych. W ramach realizowanego zadania dot. zielonych budżetów mieszkańcy mają możliwość zgłoszenia projektów, które dotyczą obszarów zielonych, którymi są m.in.: nasadzenia i pielęgnacja roślinności na terenach zieleni miejskiej; nowe przestrzenie zielone; budowa ogrodów deszczowych; renowacja i modernizacja zagospodarowania istniejących terenów zieleni; działania ekologiczne, np. działania edukacyjne, kulturalne, informacyjne, a także infrastrukturalne lub inwestycyjne w zakresie ekologii i adaptacji do zmian klimatu (Oficjalny portal miasta Gdańska, 22.04.2024).

Agnieszka Rzeńca oraz Agnieszka Sobol zauważają, że w budżetach obywatelskich w polskich miastach „często wygrywają projekty związane z silnym lobbieniem ze strony różnych placówek publicznych, w tym zwłaszcza edukacyjno-wychowawczych (szkoły, przedszkola, biblioteki, miejskie domy kultury). Projekty te ograniczają niejednokrotnie zasięg swojego oddziaływania do zamkniętych grup społecznych” (2018, s. 214). Na kanwie doświadczeń samorządów z możliwością

mi organizacyjnymi i mobilizacyjnymi placówek edukacyjnych, w wielu jednostkach administracji lokalnej zdecydowano o wprowadzeniu stosownych przepisów, które zapobiegą zdominowaniu budżetów obywatelskich przez szkoły czy przedszkola. Przykładowo w Świebodzinie wydzielono następujące kategorie projektów: zadania inwestycyjne duże, zadania inwestycyjne małe, projekty miękkie oraz projekty zielone. W kategorii projektów miękkich uwzględniono „zadania nieinwestycyjne, wydarzenia o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym” (Uchwała nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie, 2020, § 5). Kategoria ta jest więc dedykowana wobec wszystkich projektów, których wymiar jest edukacyjny czy oświatowy. W Poznaniu nie wyodrębniono osobnej kategorii projektów, jednak wprowadzono zapis, że projekty muszą spełniać kryterium ogólnodostępności projektu, przez którą należy rozumieć umożliwienie ogółowi mieszkańców nieodpłatną możliwość korzystania z efektów realizacji projektu (Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego, 2023). Bardzo zbliżone rozwiązanie zastosowano w Zielonej Górze, gdzie w dokumencie Zasady Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego umieszczono zapis: „być ogólnodostępny, tj. zlokalizowany na terenie miejskim i dostępny dla każdego mieszkańca bez żadnych ograniczeń” (Zasady Zielonogórskiego..., 24.04.2024). W ten sposób spośród możliwych do realizacji zadań wykluczono m.in. zakup sprzętu sportowego na potrzeby prowadzenia zajęć z przedmiotu wychowanie fizyczne, zakup książek do biblioteki szkolnej czy renowacje toalet oraz pomieszczeń lekcyjnych. W Lublinie również zastosowano klauzulę ogólnodostępności, przez którą rozumieć należy: „umożliwienie ogółowi mieszkańców i mieszkanki Lublina nieodpłatnej możliwości korzystania z efektów realizacji projektu wybranego w ramach BO, a także o ile to możliwe, uwzględnienie zasad uniwersalnego projektowania” (Regulamin Budżetu Obywatelskiego, 24.04.2024).

Kolejną kwestią, która dzieli miasta jest sposób weryfikacji głosów oddawanych przez mieszkańców. W Krakowie mieszkańcy zobligowani są do podania numeru ewidencyjnego PESEL, a w przypadku braku takiego numeru – kod identyfikacyjny nadany przez Urząd Miasta Krakowa. W przypadku oddania głosu w formie elektronicznej konieczne jest również podanie numeru telefonu komórkowego, ponieważ wiąże się on z koniecznością potwierdzenia poprzez wiadomość SMS (Uchwała nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa, § 22). W przypadku Poznania podanie numeru ewidencyjnego PESEL nie jest konieczne – wystarczy podać numer telefonu komórkowego, na który mieszkaniiec otrzyma specjalny kod do podania na stronie internetowej Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego (Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego, 2023, § 5). W Lublinie mieszkańcy mają do wyboru możliwość potwierdzenia swojego głosu poprzez kod otrzymany w wiadomości SMS lub przy pomocy poczty elektronicznej (Regulamin Budżetu Obywatelskiego, 24.04.2024).

W przypadku głosowania kwestią różniącą poszczególne jednostki samorządu lokalnego jest nie tylko sposób weryfikacji osób głosujących, ale również to, jaki charakter mają głosy. W większości gmin głosowanie odbywa się tradycyjnie, tj. poprzez oddanie głosu o wadze jednego głosu. Przykładowo jednak w Gdańsku mieszkańcy mają możliwość zagłosowania poprzez punkty. „Każdemu głosującemu przysługuje łącznie 5 punktów na projekty dzielnicowe budżetu obywatelskiego i 1 punkt na projekt ogólnomiejski budżetu obywatelskiego oraz 1 punkt na projekt dzielnicowy zielonego budżetu

obywatelskiego i 1 punkt na projekt ogólnomiejski zielonego budżetu obywatelskiego” (Uchwała nr V/29/2019, § 14). Każdy mieszkaniec ma możliwość swobodnego dysponowania punktami, przyznając je aż do ich wyczerpania. Projekty dzielnicowe muszą uzyskać min. 100 punktów, a ogólnomiejskie min. 200, aby mogły zostać przekazane do realizacji (ibidem, § 15). W Kielcach w 2024 r. próbowano zaimplementować głosowanie negatywne, jednak rozwiązanie to nie zostało przegłosowane (*Głosy negatywne w Kieleckim...*, 24.04.2024). Jeszcze inne rozwiązanie zostało wprowadzone w Wieliczce w ramach konsultacji społecznych Zielony Milion, gdzie realizowana jest metoda równych udziałów, w której każdemu głosowi i mieszkańcowi przypisuje się wagę liczoną w pieniądzu (zob. *Metoda równych udziałów*). Następnie rozwiązanie to wykorzystano w Świeciu w tradycyjnym budżecie obywatelskim (zob. *Wyniki głosowania...*, 24.04.2024).

Zakończenie

„Według jakich kryteriów analizować budżet partycypacyjny w Polsce? Wbrew licznym opiniom polskich polityków i aktywistów nie powinniśmy uważać go za pojedynczy instrument zdolny do przeprowadzania prospołecznych, aczkolwiek niewielkich zmian. Budżet partycypacyjny ma potencjał, by stać się częścią gruntownej reformy samorządowej, będącej wyrazem fundamentalnego i zdecydowanego sprzeciwu wobec nierówności i sprzeczności wynikających z neoliberalnej koncepcji polityki społecznej i przestrzennej” (Kłębowski, 2014, s. 7). Na przestrzeni lat budżety obywatelskie realizowane w różnych gminach w Polsce ewoluowały, dając mieszkańcom coraz to nowe możliwości. „Jednym z podstawowych elementów definiujących społeczeństwo obywatelskie jest możliwość aktywnego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących miast, w których żyją” (Kociuba, Bielecka, 2021, s. 85), a budżet obywatelski jest tym narzędziem, które taką aktywność może mieszkańcom zapewnić.

Jak scharakteryzowaliśmy w tekście, jest wiele elementów, które różnią funkcjonowanie budżetów obywatelskich w poszczególnych miastach w Polsce. Jednocześnie odmienności tej nie można wyłącznie krytykować. Należy mieć na uwadze, że wypracowane rozwiązania są często skutkiem współpracy pomiędzy administracją szczebla lokalnego a mieszkańcami. Kolejne zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, które doprecyzują i uściślą zasady organizacji edycji budżetów obywatelskich, mogą spowodować, że rozwiązanie to straci charakter lokalności i w konsekwencji miast, które podobnie jak Dąbrowa Górnicza, będą miały dwa budżety – osobno obywatelski i partycypacyjny, będzie więcej. Zauważyć jednak należy, że wolą ustawodawcy było zapewne zapewnienie transparentności budżetów obywatelskich. Wprowadzone zmiany spowodowały jednak konieczność wielu modyfikacji w ich formule, a niekiedy także rezygnację z dotychczasowych rozwiązań. Być może ustawodawca powinien zwrócić uwagę na mniej indywidualne kwestie dotyczące budżetów obywatelskich (np. listy poparcia), a zagwarantować jednostkom samorządu terytorialnego precyzyjne zapisy dotyczące chociażby weryfikacji głosów czy udziału placówek oświatowych, kulturalnych i wychowawczo-edukacyjnych w głosowaniu.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Joanna Radzioch, Łukasz Scheffs

Data curation (Zestawienie danych): Joanna Radzioch, Łukasz Scheffs

Formal analysis (Analiza formalna): Joanna Radzioch, Łukasz Scheffs

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Joanna Radzioch, Łukasz Scheffs

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Joanna Radzioch, Łukasz Scheffs

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist
(Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Bartocci L., Grossi G., Mauro S. G., Ebdon C. (2022), *The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research direction*, "International Review of Administrative Sciences".
- Boguszewski R. (2018), *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat nr 74.
- Budżet obywatelski*, <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski>, 15.05.2023.
- Buliński L. (2018), *Budżet partycypacyjny w obszarze inicjatyw obywatelskich (ogłód wybranej formy samorządności miasta Gdańska w latach 2014–2018)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Głosy negatywne w Kieleckim Budżecie Obywatelskim*, <https://radiokielce.pl/1164630/glosy-negatywne-w-budzecie-obywatelskim/>, 24.04.2024.
- Gneta J. (2022), *Model budżetu obywatelskiego w Polsce – próba uporządkowania zagadnień teoretycznych*, „Athenaeum”, vol. 73(1).
- Jankowska K. (2023), *Instytucjonalizacja budżetu obywatelskiego na szczeblu gminnym – ocena unormowań ustawowych*, „Zeszyt Prawniczy UAM”, nr 13.
- Kalisiak-Mędelska M. (2016), *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, vol. 443.
- Kęłbowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłbowski W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęszczyk R. (2018), *Wspólne dobro naszą przyszłością – czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska*, „Młody Jurysta – numer specjalny – I Konferencja Młodych Naukowców Prawa Administracyjnego”, nr 4.
- Kociuba D., Bielecka M. (2021), *Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/83.
- Kociuba D., Rabczewska K. (2019), *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(76).
- Kosowski J. (2018), *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Krasnowolski A. (2020), *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Opracowanie tematyczne OT-682, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K. (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

- Krawczyk A. (2016), *Doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 22.
- Krześ A. (2014), *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 341.
- Lublin, Zielony Budżet, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/zielony-budzet-obywatelski/i-nformacje-ogolne/>, 22.10.2023.
- Martela B., Janik L., Bubak G. (2021), *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa–Kraków.
- Metoda równych udziałów*, <https://equalshares.net/pl/explanation#main-mechanism>, 24.04.2024.
- Misiejko A. (2020), *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mucha A. (2018), *Zróźnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach*, „Prace Geograficzne”, z. 154.
- Mucha A. (2019), *Odmiany budżetów obywatelskich. Budżet obywatelski dla juniora*, w: *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, red. P. Pistelok, B. Martela, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa–Kraków.
- Oficjalny portal miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/Co-to-jest-Zielony-Budzet-Obywatelski,a,192102>, 22.04.2024.
- Ossowski Sz. (2017), *A Civic Budget as a form of civil participation or an institutional PR tool. The civic budget in the City of Poznań*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Pistelok P. (2019), *Dąbrowski budżet partycypacyjny – model 2.0*, w: *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, red. P. Pistelok, B. Martela, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa–Kraków.
- Podgórska-Rykała J. (2019), *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XIX (zeszyt specjalny).
- Popławski M. (2018), *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Pytlik B. (2017), *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej”, t. 4, nr 1(13).
- Rachwał M. (2013), *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Radzioch J. (2020), *Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013–2019*, w: H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, Elbląg.
- Regulamin „Konińskiego budżetu obywatelskiego” (2016), <http://kbo.konin.pl/images/dopob-rania/2016/zalacznik%20nr%201%20do%20uchwaly%20-%20regulamin.pdf>, 16.06.2023.
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego, <https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-l/portal/regulamin-bo/>, 24.04.2024.
- Rybińska D. (2018), *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe”, nr 1(17).
- Rzeńca A., Sobol A. (2018), *Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta – przykład Łodzi i Katowic*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, z. 272.
- Scheffs Ł. (2021), *Socjotechniczny wymiar konsultacji społecznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Serzysko E. (2014), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Stocznia, Warszawa.
- Sobol A. (2017), *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 316.

- Sorychta-Wojcyszyk B. (2015), *Uwarunkowania wykorzystania budżetów obywatelskich w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie”, z. 78, nr kol. 1928.
- Szczeciński Budżet Obywatelski, <https://sbo.szczecin.eu/zielone-sbo>, 22.04.2024.
- Sześciłło D. (2014), *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, Fundacja Masz Głos.
- Uchwała nr V/29/2019 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Gdańska – tekst ujednolicony.
- Uchwała nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Świebodzin.
- Uchwała nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2023, poz. 572, tekst jednolity.
- Wiśniewska M. (2018), *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie Łódzkim*, „Studium Miejskie”, nr 29.
- Wpływ pandemii na budżet obywatelski w 2020 roku. Wyniki badania ankietowego*, Fundacja Stocznia, <https://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2022/02/Wplyw-pan-demii-na-budzet-obywatelski-w-2020-roku.pdf>, 15.05.2023.
- Wyniki głosowania na projekty Budżetu Obywatelskiego Gminy Świecie*, <https://swiecie.eu/wyniki-glosowania-na-projekty-budzetu-obywatelskiego-gminy-swiecie/>, 24.04.2024.
- Zarządzenie nr 131/24 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 19 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2025 w Gdańsku”.
- Zarządzenie nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia.
- Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2024, załącznik do uchwały nr LXXI/1477/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r.
- Zasady Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego, <https://zielonagora.konsultacjejst.pl/budzet-obywatelski/o-budzecie>, 24.04.2024.
- Zielony budżet* (2020), <https://budzet.um.poznan.pl/pbo21/zielony-budzet/>, 16.05.2023.

Differences in Participatory Budgeting in Poland

Summary

Participatory budgeting has been implemented in Poland since 2011, when it was first implemented in Sopot. Ten years have passed since then, and the participatory budgeting has evolved. In 2018, there was a significant change in the Polish law, as a result of which the participatory budgeting ceased to be an optional solution and became obligatory in cities with poviats rights. The authors of the article try to find an answer to the question of how the participatory budget in Poland has changed over the last 10 years.

Key words: participation, participatory budgeting, local government, city, municipality

Article submitted: 01.05.2024; article accepted: 29.12.2024.

Data przekazania tekstu: 01.05.2024; data zaakceptowania tekstu: 29.12.2024.