



EWOLUCJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W POLSCE – W KIERUNKU DELIBERACJI CZY PLEBISCYTU?

Jacek Sroka, Beata Pawlica, Wojciech Ufel

**EWOLUCJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W POLSCE –
W KIERUNKU DELIBERACJI CZY PLEBISCYTU?**

**EWOLUCJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W POLSCE –
W KIERUNKU DELIBERACJI CZY PLEBISCYTU?**

Jacek Sroka, Beata Pawlica, Wojciech Ufel

© Copyright by Authors & Wydawnictwo Libron
Kraków 2022

ISBN 978-83-67209-17-5

Recenzent:

prof. dr hab. Juliusz Gardawski

Redakcja: Ewa Ankersztejn

Korekta: Libron

Projekt okładki i skład: Libron

Na okładce wykorzystano:

VectorAN

Publikacja finansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki
w ramach programu OPUS 17, na realizację projektu badawczego
nr 2019/33/B/HS5/00353, pt. *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce –
w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner
al. Daszyńskiego 21/13
31-537 Kraków
tel. 12 628 05 12
e-mail: office@libron.pl
www.libron.pl

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje badań budżetowania obywatelskiego	15
Liberalna demokracja pomiędzy wolą większości a konsensusem	15
Budżety partycypacyjne w świetle koncepcji demokracji	29
Instytucjonalne ograniczenia polityki publicznej	34
Kultura polityczna jako pierwszy czynnik oraz wiodące wyzwanie dla budżetowania obywatelskiego	40
Rozdział 2. Metodyka badań	51
Cel, przedmiot i znaczenie projektu badawczego	51
Problemy badawcze, hipoteza, pytanie podsumowujące	52
Etapy badań	54
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast	61
Studia przypadków budżetowania obywatelskiego w polskich miastach w perspektywie modelowej	61
3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	68
3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	83
3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	103
3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	118
3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	143
3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	163
3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	184

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	197
3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	215
3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	233
3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	249
3.12. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego	272
Podsumowanie	286
Zakończenie	299
Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego	305
Bibliografia	323
Spis tabel, wykresów i schematów	331

Wstęp

W wymiarach teoretycznym, analitycznym oraz praktycznym partycypacja, współdecydowanie czy tak zwane wielopasmowe (współ)rzządzenie (*governance*) kojarzone są z deliberacją, którą współcześnie uznaje się za jedno z kluczowych pojęć wyznaczających trajektorie rozwojowe polityki publicznej w wolnym świecie. Tak rozumianą deliberację traktuje się zarówno jako dobro „samo w sobie”, istotne w wielu relacjach społecznych na poziomie indywidualnym oraz grupowym, jak i dobro wspólne, bardzo istotne dla utrwalania oraz rozwoju praktyk i procedur demokratycznych¹. Pojęcie deliberacji jest w prezentowanych badaniach² kluczowe, dlatego już we wstępie nakreślono obszar jego pola znaczeniowego wskazujący bliską autorom publikacji interpretację i przydatny w dalszej lekturze książki. Podane w kolejnych akapitach wstępne sugestie służą zarysowaniu kontekstu budżetowania z udziałem mieszkańców w perspektywie partycypacyjnej z wiodącą rolą deliberacji. Poszczególne wątki w różnym zakresie znajdują swoje kontynuacje w treści opracowania. Nie przesądziły one jednak o strukturze książki, która dopasowana jest do: inspiracji teoretyczno-modelowych (rozdział 1), metodyki badań (rozdział 2),

¹ Zob. np.: J.S. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, Oxford 2002; *Negotiating agreement in politics*, red. J. Mansbridge, C.I. Martin, American Political Science Association, Washington, 2013; J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009; A. Krzewińska, *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016; M. Zabdyr-Jamróż, *Wszechstronność. O deliberacji w polityce zdrowotnej z uwzględnieniem emocji, interesów własnych i wiedzy eksperckiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020.

² Projekt NCN OPUS 17 (2019/33/B/HS5/00353) pt. *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*

Wstęp

studiów przypadków budżetu obywatelskiego (BO) w 12 miastach (rozdział 3). Treść kolejnych akapitów nie jest więc badawczym *credo*. Stanowi natomiast koncepcyjne przybliżenie tytułowej problematyki. Sygnalny powrót do tego zbliżenia nastąpi także w zakończeniu, przy okazji nawiązania do fenomenu przesuwania się punktów odniesienia³ (*shifting baseline*) w postrzeganiu, ocenianiu i praktykowaniu partycypacji budżetowej mieszkańców w polskich samorządach.

Deliberacja zatem to złożony fenomen o charakterze procesualnym, który zdecydowanie częściej ujawnia się w swych mniej lub bardziej rozległych fragmentach, aniżeli ukazuje się w sposób całościowy. Instytucjonalno-systemowa deliberacja *in toto* nie jest więc możliwa, a w niektórych obszarach polityki publicznej byłaby szkodliwa. Nie może także deliberacja „zastąpić” państwa czy władzy publicznej⁴, co jednocześnie nie podważa postulatu Jane J. Mansbridge i innych, którzy widzą paradygmat deliberacyjny jako swoisty kod wpisany w całość systemowych relacji⁵. Tak rozumiany deliberacyjny kod systemowy nie jest czymś w rodzaju uniwersalnego klucza do rozwiązań uzgodnieniowych. Więcej można z jego znaczenia uchwycić, pojmując go jako rodzaj hologramu czy swoistego systemowego stempla. Odbija się on we wszystkich sytuacjach powszednich, stwarzając możliwość pojawienia się deliberacji.

Metafora ta jest zasadna, wprawdzie z wyjątkami, ale jednak przede wszystkim w odniesieniu do zachodniego kręgu kultury politycznej i administracyjnej. Mimo to metody i narzędzia deliberacji, także i w tym kręgu (i to nie tylko na jego obrzeżach), mogą nie pasować do wielu sytuacji, stanów rzeczy, procesów i procedur, na przykład związanych z szeroko

³ Zob. np.: M. Soga, K.J. Gaston, *Shifting baseline syndrome. Causes, consequences and implications*, „Frontiers in Ecology and the Environment” 2018, t. 16, nr 4.

⁴ G.B. Peters, *Bringing the state back in, but did it ever leave? And which state?*, „Teoria Polityki” 2018, nr 2.

⁵ Zob.: J.J. Mansbridge, J. Bohman, S. Chambers, T. Christiano, A. Fung, J. Parkinson, D.F. Thompson, M.E. Warren, *A systemic approach to deliberative democracy* [w:] *Deliberative systems*, red. J. Parkinson, J.J. Mansbridge, Cambridge University Press, New York 2012.

rozumianą polityką bezpieczeństwa. Nawet w jej obrębie możliwe i zasadne są jednak pewne rozwiązania partycypacyjne, które w sytuacjach kryzysowych znajdują zarówno zaplanowane (odgórne), jak i samorzutne (oddolne) wycinkowe zastosowania. Z kolei tam, gdzie deliberacja „pasuje”, gdzie jej postulat jest „naturalny”, czyli zgodny z utrwalonymi nawykami, zobowiązaniami, praktykami oraz lokalnym kontekstem, zdarza się, że jej realizacja napotyka na wyzwania proceduralne, do czego nawiązuje tytuł prezentowanego projektu badawczego i powstałej dzięki niemu książki.

Deliberacja jest zależna od wielu czynników i zawsze stosunkowo krucha, co wynika już z pierwszego z wymienionych powodów, że na jej fenomen składają się powiązane ze sobą: partycypacja, uzgadnianie, współdecydowanie. Nawet w tych obszarach, do których deliberacja „pasuje” winna być więc praktykowana z zaangażowaniem, wręcz z pasją oraz w sposób odpowiedzialny i ostrożny, aby nie zamieniła się w jedno ze swych zaprzeczeń, przykładowo w bastionową postać koalicji dystrybucyjnej. W jej ramach, wprawdzie kooperatywnie, ale zarazem w zamkniętym koalicyjnym kręgu uzgadnia się, jakimi dogodnymi drogami może docierać przysłowiowy „swój do swego po swoje”.

Nie chodzi zatem o samą „ideologiczną” zgodność postulatu deliberacji z zasadami demokracji. Deliberacji po prostu nie da się – w danym obszarze, procesie czy wspólnocie – skutecznie zadekretować bez wsparcia ze strony zakotwiczonych w kulturze, prokonsensualnych wiążących wzorów zachowań sprzyjających inicjowaniu i utrzymywaniu uzgodnieniowo zorientowanego dialogu.

Jeden z głównych regulacyjnych problemów, które towarzyszą deliberacji, tkwi w tym, że „dekretując”, czyli posługując się formalizmami, kooperacyjne postawy i zachowania można ewentualnie doszlifowywać, a nie kształtować je „od korzeni”, ponieważ te wyrastają w sposób naturalny. Formalnie korzenie deliberacji można (z umiarem!) korygować jedynie wtedy, gdy są już w konkretnym gruncie wystarczająco zakotwiczone.

W zdecydowanej większości przypadków chybione jest także formalne ustanawianie deliberacji z powodów doktrynalno-ideologicznych albo wynikających z kalkulacji wyborczych. Na przykład gdy zabiegającym

Wstęp

o elekcje wydaje się, że takie rozwiązanie przyniesie wzrost poparcia obywateli. W ten sposób działania odgórne (*top-down*) mogą przytłaczać to, co powinno się rozwijać przy odgórnym wsparciu, ale jednak przede wszystkim w praktykach oddolnych (*bottom-up*).

W podobnej sytuacji redukcji ulegają możliwości dobrowolnej, oddolnej kreacji przydatnych w deliberacji – kooperacyjnych, a zarazem pomostowych – wzorców. Z jednej strony próżno zatem poszukiwać w praktyce uniwersalnej formuły deliberacji – i fakt ten bywa wykorzystywany przez jej krytyków. Z drugiej zaś, kształtowane oddolnie „deliberacyjne momenty” (*deliberative moments*) łatwo przeoczyć, a ich znaczenie bywa doceniane, gdy zanikają, zabierając ze sobą w niebyt deliberacyjne postawy ludzkie (*deliberative stance*)⁶.

Deliberacja to przede wszystkim publiczny proces komunikacji przeddecyzyjnej, zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych problemów publicznych. Narzędziem, którego używają komunikujące się ze sobą strony jest perswazja, a istotę rozumianej w ten sposób deliberacji stanowi dążenie do osiągnięcia konsensusu w dyskutowanych sprawach z wzajemnym poszanowaniem emocji, subiektywnej wiedzy oraz interesów grupowych.

W deliberacji nie stroni się zatem także od emocji, co z początku może zaskakiwać. Nie oznacza to jednak, że w deliberacji daje się emocjom upust. W odróżnieniu od emocjonalnego stylu konfrontacji, często uwidaczniającego się w obszarze „wielkiej”, np. parlamentarnej polityki (*politics*), w deliberacji, której naturalnym środowiskiem jest polityka publiczna⁷

⁶ Zob.: R.C.M. Maia, C. Danila, J.K.R. Bargas, V.V. Oliveira, P.G.C. Rossini, R.C. Sampaio, *Authority and deliberative moments. Assessing equality and inequality in deeply divided groups*, „Journal of Public Deliberation” 2017, 2; J. Mansbridge, *Everyday talk in the deliberative system* [w:] *Deliberative politics. Essays on democracy and disagreement*, red. S. Macedo, Oxford University Press, Oxford 1999.

⁷ Polityka publiczna (*policy*) w istocie wcale nie jest „mniejsza” od tzw. „wielkiej” polityki (*politics*), a jej atut stanowi to, że umiejętnie prowadzona pozostaje w bliskim kontakcie z realizmem habermasowskiego „świata życia” (*lifeworld*).

(*policy*), wychodzi się z założenia, że odpowiednio oddane (i odebrane) stany emocjonalne, uzupełnione o interpretacje odnoszące się do subiektywnej wiedzy środowiskowej oraz wypowiedzi na temat sposobów postrzegania interesów grupowych, mogą prowadzić do konsensualnego uzgadniania wspólnych, ale i partykularnych korzyści, rozładowywania emocji oraz wzajemnego weryfikowania tego, co na temat danych decyzji i towarzyszących im uwarunkowań „się wie”.

Pojęcie deliberacji nie odnosi się do każdego rodzaju dyskusji czy debaty, gdyż w wielu z nich stosowane są z zamysłem strategie konfrontacyjne, manipulacja czy utajnianie informacji. Głosowanie, podobnie jak szereg innych rozwiązań, może być i jest pomocniczo stosowane w deliberacji. Deliberacji jednak z pewnością nie można zredukować do głosowania.

Deliberację charakteryzują cztery główne cechy:

- perswazyjny sposób doboru argumentów, któremu zarazem nie towarzyszy zupełne rugowanie emocji, ale dąży się do ich „proceduralnej obróbki”;
- orientacja na osiągnięcie konsensusu w postrzeganiu oraz w realizacji dobra wspólnego z uwzględnianiem oraz uzgadnianiem interesów partykularnych;
- publiczny i przejrzysty charakter dyskursu;
- otwarty do niego dostęp, który w uzasadnionych warunkach może być ograniczany z jasnym podaniem przyczyn i parametrów takich ograniczeń oraz przy zachowaniu możliwości dyskusji z ich zakresem w ramach odpowiednich procedur odwoławczych.

Niejednokrotnie otwartość tego dostępu wymaga nie tylko ograniczeń, ale i celowego wspierania uczestnictwa osób pochodzących ze środowisk marginalizowanych i wykluczanych. Położenie społeczne oraz kulturowe predyspozycje – określone już wcześniej jako podstawa zaistnienia i funkcjonowania deliberacji – mogą utrudniać, a nierzadko wręcz uniemożliwiają uczestnictwo tych osób w życiu publicznym. Tym samym w deliberacji

Zob.: U. Steinhoff, *The philosophy of Jürgen Habermas. A critical introduction*, Oxford University Press, Oxford 2009.

Wstęp

realizuje się jeden z wiodących postulatów demokracji, jakim jest troska o obywateli znajdujących się w najtrudniejszych okolicznościach.

Deliberacja jest bliska metodom warsztatowym, a odległa od metod marketingowych, do których z kolei bliżej wtedy, gdy za główne narzędzie obiera się głosowanie. Deliberacja buduje zaangażowanie społeczne (wzmaga partycypację), rozwija wielostronną komunikację oraz prowadzi do jednostkowego, grupowego oraz organizacyjnego uczenia się, dzięki któremu możliwe jest nie tylko wspólne wypracowywanie i wdrażanie rozwiązań (współdecydowanie, współrządzenie), ale także wspólna kreacja „nowej wiedzy” (w literaturze dla uwypuklenia określanej jako *episteme*) na temat diskutowanych problemów.

Podążając za przedstawionymi uwagami, można powiedzieć, że budżetowanie z udziałem mieszkańców w formie, którą w Polsce uregulowała ustawa⁸, nie tylko nie stanowi przepisu na rozwój deliberacji, ale i skłania do poszukiwania odpowiedzi, na ile może go lokalnie spowalniać lub blokować.

Przepisy ustawy regulujące budżet obywatelski stanowią, że:

- jest on szczególną formą konsultacji społecznych;
- jest procesem ciągłym, integralnym z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego (JST);
- wybrane w drodze głosowania mieszkańców zadania BO (w formie uprzednio zgłoszonych projektów) są obligatoryjnie umieszczane w budżecie JST, nie mogą podlegać zmianom, ani być usunięte;
- w gminach będących miastami na prawach powiatu prowadzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a skala środków na ten cel ma odpowiadać kwocie co najmniej 0,5% wydatków gminy

⁸ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 roku, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z roku ubiegłego (pułap 0,5% nie dotyczy powiatów i województw);

- środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość jednostki i jej części (w gminach: całość gminy i jej części w postaci formalnych jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych⁹);
- organem właściwym do szczegółowego uregulowania lokalnej procedury budżetu jest rada bądź sejmik.

W prawie miejscowym powinny być sprecyzowane:

- wymogi formalne dla zgłaszanych projektów;
- zasady głosowania z zachowaniem równości i bezpośredniości, a także zasady ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości wraz z określeniem wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt (nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego);
- zasady formalnej i merytorycznej oceny zgłaszanych projektów;
- tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Budżetowanie z udziałem mieszkańców było w Polsce praktykowane przed wejściem w życie regulacji ustawowej. Od inauguracji w roku 2011 w Sopocie lokalne formy budżetów partycypacyjnych wprowadzono w setkach polskich gmin o zróżnicowanym statusie, w dziesiątkach powiatów, a także w samorządowych województwach. Z uwagi na istnienie mniej lub bardziej wypracowanych praktyk lokalnych regulacje wprowadzone ustawą z 2018 roku, choć ogólne, stworzyły konieczność modyfikacji lub odstąpienia od niektórych dotychczasowych rozwiązań. W wielu miejscach w Polsce daje o sobie znać problem niedoboru praktycznych odniesień do modelowych propozycji deliberacji, a utrzymywanie się tego stanu w polskich społecznościach lokalnych może stanowić barierę rozwoju innowacyjnych i włączających narzędzi współczesnej demokracji.

⁹ W powiatach: całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin i analogicznie w województwach: całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów.

Wstęp

Skala rozmaitych odmienności w ponad 3000 polskich gmin, powiatów i województw jest znaczna. Otwarte pozostaje więc pytanie o to, na ile ustawowa rama przyczyni się do upowszechniania takich wariantów lokalnej partycypacji, w których – oprócz możliwości zgłaszania i popierania projektów – pojawią się także realne szanse na rozwój deliberacyjnych form uzgadniania. Nie dotyczy to samych tylko rozstrzygnięć dotyczących projektów, ale także pożądaných kierunków rozwojowych w ramach lokalnych BO.

Z przeprowadzonych badań wynikają elementy wstępnej odpowiedzi. Natomiast dopiero czas pokaże, na ile trendy prodeliberacyjne okażą się silniejsze od wdrożeniowych wariantów ustawowego schematu BO. Nie wychodzi się w nich zaledwie ponad literalne rozumienie przepisów ustawowych i w związku z tym głównym narzędziem jest głosowanie mieszkańców. Głosowanie wraz kampanią informacyjną na temat BO może lokalnie uchodzić za wcielenie deliberacji, którym w istocie nie jest, choćby z wymienionych powyżej przyczyn poruszonych we wstępnych uwagach dotyczących deliberacji.

Opracowanie powstało w efekcie realizacji projektu Narodowego Centrum Nauki OPUS 17 (2019/33/B/HS5/00353) pt. *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?* W pracach, którymi na Uniwersytecie Pedagogicznym im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie koordynował Jacek Sroka, w zróżnicowanym zakresie oraz na różnych etapach procesu badawczego uczestniczyli: Beata Pawlica, Joanna Podgórska-Rykała, Wojciech Ufel.

W kompletowaniu materiału badawczego nieocenioną i fachową pomoc świadczył Wiesław Zajac z Biura Badań Społeczno-Ekonomicznych.

Rozdział 1

Koncepcyjne i teoretyczne inspiracje badań budżetowania obywatelskiego

Liberalna demokracja pomiędzy wolą większości a konsensusem

Pytanie *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?* postawione w tytule projektu badawczego¹, dzięki któremu powstało niniejsze opracowanie, dotyczy lokalnych relacji publicznych związanych do budżetowania z udziałem mieszkańców. Ma jednak znacznie szersze konotacje odnoszące się do wariantów demokratycznych imaginariów pozostających w dynamicznej relacji już od zarania nowożytnych demokratycznych dyskusji i praktyk.

Zwolennicy demokracji, odwołując się do zawsze nieco abstrakcyjnych formuł, takich jak: wola suwerena, władza ludu czy wspólnota samorządowa, zobowiązani są do ciągłego poszukiwania aktualnych konotacji. Ułatwiają one bowiem operacjonalizację – pomagają w wypełnieniu wspomnianych idealnych formuł realnymi praktykami.

Używając kategorii generalnej, powiemy, że demokracja winna stale poszukiwać odpowiedzi na kluczowe pytania: czym, a ostatecznie także kim jest władza?, w jaki sposób skonstruowany jest jej podmiot, czyli suweren, tj. „lud”?, w jaki sposób kształtuje się wola suwerena?, a także jak

¹ Projekt NCN OPUS 17 (2019/33/B/HS5/00353).

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

starać się odpowiadać na immanentny konflikt wewnątrz oraz pomiędzy tymi podmiotami?

Odpowiedzi na te pytania towarzyszą rozważaniom o demokracji od ich zarania, znajdując swój wyraz zarówno w modelach starożytnych, jak i nowożytnych, a także ogniskując współczesne debaty na ten temat.

Tytułowe zróżnicowanie – pomiędzy deliberacją a plebiscytem – zakorzenione jest w myśleniu liberalnym. Opiera się o rządy prawa ustanawianego przez instytucje demokracji reprezentacyjnej, które stają się pośrednikiem między „ludem” a władzą wykonawczą upoważnioną do podejmowania i wprowadzania decyzji w jego imieniu. Mechanizm ten, choć porządkuje proces przetwarzania woli suwerena w decyzje polityczne, to bynajmniej nie zamyka dyskusji nad istotą, sposobami kształtowania oraz możliwymi emanacjami wspomnianej woli utożsamianej z mocą, a więc pierwszą zasadą sprawczą władzy i polityki.

Zasada równego głosu i związanego z tym większościowego podejmowania decyzji była kluczowa już dla ustroju ateńskiego oraz innych starożytnych form demokracji zarówno klasycznej (greckiej), jak i późniejszej – republikańskiej². Zgromadzenie obywateli miało charakter plebiscytowy, lecz agora dawała przestrzeń do dyskusji i argumentowania decyzji przed głosowaniem. Miało to jednak charakter raczej retorycznej rywalizacji różnych grup interesu niż dogłębnego ścierania się bezstronnych argumentów. Podstawą legitymizacji było jednak głosowanie, do którego równy dostęp miał każdy dorosły obywatel wspólnoty politycznej³. Dopiero kolejne modele demokracji republikańskiej większą uwagę przywiązywały do zasady samostanowienia zabezpieczającej prawo „bycia panem samego siebie”⁴.

Arystoteles i Platon, klasycy greckiej filozofii, w swoich najbardziej podstawowych opisach demokracji wymieniali jako cechę „władzę większości”.

² D. Held, *Models of democracy*, Polity Press, Cambridge 2009.

³ Trzeba pamiętać, że były to wspólnoty mało inkluzywne. Ograniczały się bowiem do dorosłych mężczyzn o odpowiednim statusie majątkowym. Ich zakres jednak był na pewno większy w porównaniu do ustrojów oligarchicznych.

⁴ D. Held, *Models of...*, s. 43–49.

Chociaż obaj krytykowali demokrację w takiej formie (Platon nazywał ją „rządem motłochu”, przestrzegając przede wszystkim przed manipulacją zbiorowymi emocjami przez sprawnych mówców), a stworzone przez siebie modele idealnych rządów uzupełniali elementami innych systemów oraz cechami takimi jak losowe i ograniczone czasowo sprawowanie urzędów, to jednak reguła większości przetrwała jako *clou* demokracji do dzisiejszych czasów. Pojawia się ona również u początków nowożytnej refleksji z zakresu filozofii politycznej, tzn. w warunkach społecznych uniemożliwiających bezpośrednio sprawowanie rządów przez obywateli.

Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes czy John Locke podkreślali, choć z różnych pobudek, rozróżnienie na „obywateli” („lud”) oraz „suwerena” („rząd”), którego zadaniem jest dbanie o pokój (zawieszenie „wojny wszystkich ze wszystkimi”), egzekucja praw tudzież realizacja interesu wspólnoty jako całości (racja stanu). Chociaż według wymienionych filozofów władca-suweren cieszyć się powinien praktycznie nieograniczonymi prerogatywami, to jego ustanowienie (przez zawarcie umowy społecznej) i ewentualne odwołanie jest możliwe, gdy domaga się tego ogół obywateli⁵.

Wraz z rozwojem instytucji i technik władzy, a także politycznymi rewolucjami XVIII wieku ustanawiającymi Stany Zjednoczone Ameryki Północnej oraz I Republikę Francuską, na znaczeniu zyskała instytucja reprezentacji będąca przedłużeniem legitymizacji przyznawanej większości obywateli. Wybierani cyklicznie posłowie – a w kolejnych wiekach także posłanki – konstruują większościowe koalicje w ciałach ustawodawczych, a w niektórych przypadkach decydują także o tym, kto stanie na czele władzy wykonawczej.

Legitymizacja udzielona przez obywateli może zostać cofnięta w kolejnych wyborach, jeśli w danym okręgu wyborczym pojawi się kandydat lub partia, która uzyska większe poparcie. Wśród najważniejszych

⁵ I. Hampsher-Monk, *A history of modern political thought. Major political thinkers from Hobbes to Marx*, Blackwell Publishing, Cambridge 1993, s. 108.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

zwolenników tego rodzaju organizacji systemów politycznych byli m.in. Markiz de Condorcet⁶ czy John Stuart Mill⁷. Argumentowali oni, że decyzja podejmowana większością głosów jest nie tylko sprawiedliwa, ale z dużą dozą prawdopodobieństwa będzie też bardziej przemyślana i – na zasadzie zwiększonego prawdopodobieństwa – lepsza. Wydaje się, że taka argumentacja do dziś jest mocno utrwalona i zdroworozsądkowa, pomimo licznej krytyki, którą można wobec niej przedstawić.

Już na początku XX wieku w książce *Political parties* włosko-niemiecki socjolog Robert Michels przestrzegał przed nieuchronną oligarchizacją partii politycznych, a także wszelkich innych demokratycznych instytucji politycznych⁸. Zgodnie z zaproponowaną przez niego „żelazną regułą oligarchii” duże i złożone organizacje polityczne do osiągnięcia sukcesu politycznego potrzebują zarówno silnego przywództwa, jak i sprawnej biurokracji. To wszystko prowadzi do ich nieuchronnej wewnętrznej oligarchizacji, co z kolei przekłada się na funkcjonowanie pozostałych elementów systemu politycznego.

Kolejne dysfunkcje demokracji reprezentatywnej wychodziły na jaw w kolejnych latach, a licznych dowodów dostarczyła często bardzo nieudana praktyka okresu dwudziestolecia międzywojennego. Idee parlamentaryzmu i polityki legitymizowanej wyborami krytykowali i krytykują nadal w zasadzie stronnicy ugrupowań całej sceny politycznej – od lewicy, przez centrum, po prawicę⁹.

⁶ N. de Condorcet, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, L'imprimerie Royale, Paris 1785.

⁷ J.S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Parker, Son, and Bourn, London 1861.

⁸ R. Michels, *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Jarrold & Sons, London 1916.

⁹ A. Gramsci, *Prison notebooks*, t. 1, Columbia University Press, New York 2011; J. Ortega y Gasset, *The revolt of the masses*, W.W. Norton & Company, New York 1993; V. Pareto, *The mind and society*, Harcourt, Brace & Company, New York 1935; C. Schmitt, *The crisis of parliamentary democracy*, MIT Press, Cambridge 1992.

W tym kontekście wskazuje się zwykle, że odpowiedzi, jakich na pytanie o partycypację może udzielić parlamentaryzm, są nie tylko niewystarczające, ale odsłaniają liczne problemy, m.in. związane z:

- blokowaniem mobilności społecznej;
- utrwalaniem relacji asymetrycznych i różnych form hegemonii;
- rosnącymi możliwościami manipulacji procesami mobilizacji (i demobilizacji) społecznej i politycznej;
- osłabianiem siły wspólnot społecznych, a zarazem podważaniem siły współczesnych *polis* w ich rozmaitych formach, które koegzystują we współczesnym spektrum instytucjonalnych podmiotów demokracji – od różnych form samorządu po zróżnicowane formy państwa, a dalej – w mniej lub bardziej skoordynowanych relacjach międzynarodowych i transnarodowych.

Wskazuje się przy tym na istnienie sprzeczności pomiędzy demokracją i wolnością. Podkreśla się, że demokracja sprzyja hasłom popularnym, a te miewają skrajne zabarwienie i wdrożone w życie prowadzić mogą do dramatycznych skutków. Skutki te są znane choćby w wariantach związanych z reżimami deklarującymi chęć kreacji jedności rasowej, jak faszyzm, czy jedności klasowej, jak komunizm. Nie oznacza to jednak, że tego typu problemy już nie występują. O czymś przeciwnym świadczy bowiem sytuacja w naszym regionie świata, gdzie obserwuje się powrót agresji postsowieckiego Wschodu zdominowanego przez Rosję. W kluczowej mierze stanowi to pokłosie ugruntowania elementów kulturowych, które składają się na niebezpieczny syndrom człowieka jednowymiarowego we wciąż rozpowszechnionym wariacie *homo sovieticus*¹⁰.

Z rozpowszechniających się na Zachodzie postaw „neutralnych” wobec agresywnej postawy emisariuszy „kultury” *homo sovieticus* w jej współczesnym wydaniu, wyziera z kolei segregacjonizm głoszący potrzebę

¹⁰ Zob.: A. Zinowiew, *Homo sovieticus*, tłum. S. Deja, Horyzont, Warszawa 1987; J. Tischner, *Etyka solidarności oraz Homo sovieticus*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1992; H. Marcuse, *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, tłum. S. Konopacki, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1991.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

różnicowania praw. Ubiera się go w różne, nierzadko atrakcyjne i popularne, często „antyfaszystowskie” didaskalia, które cieszą się powodzeniem tyłuż wielkim, co – w lepszym wariacie – bezrozumnym, niejednokrotnie – świadomie lub bezwiednie – kopiowanym z przekazów propagandowych.

Popularność pojmoanego w ten sposób „antyfaszizmu” nosi znamiona znanej dobrze z historii skłonności do eskapizmu¹¹. Na tej popularności zyskują stronnicy jednowymiarowego podejścia do innych, charakterystycznego dla syndromu *homo sovieticus*, a tracą wszyscy ci, którym prawdziwie zależy na istnieniu otwartych i pluralistycznych systemów społecznych i politycznych¹². Są to problemy nieistotne dla polskich lokalizmów jedynie dla nieuważnego obserwatora. To, co generalne, zawsze pozostaje w interakcji z tym, co lokalne, zwłaszcza gdy chodzi o „sprawy pierwsze”, jak np. człowieczeństwo w zachowaniach wobec innych, wolność czy wzorce rywalizacji.

W Europie i na świecie demokratyczne wybory wielokrotnie skutkowały ustanawianiem różnych form autorytaryzmu. Wybory, choć ułomne, nadal jednak pozostają jednym z głównych narzędzi demokracji i nie potrzeba tego tłumaczyć. Dodatkowego wyjaśnienia i interpretacji wymagają natomiast stale same mechanizmy wyborcze.

Po II wojnie światowej Josef Alois Schumpeter, znany przedstawiciel nurtu nazywanego wiedeńską szkołą ekonomiczną, świadom wspomnianych zagrożeń, pisał o demokracji jako o systemie, w którym elity konkurują ze sobą o przywództwo polityczne uzyskiwane w procesie wyborczym¹³. Ujęcie to redukowało rolę wyborcy do skoordynowanego proceduralnie aktu głosowania. W podobnej perspektywie faktycznymi podmiotami są liderzy polityczni, którzy mają reprezentować wyborców.

¹¹ Por.: E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, tłum. O. Ziemilska, A. Ziemilski, Vis-a-Vis Etiuda, Kraków 2021.

¹² Por.: K. Popper, *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 2: *Wysoka fala prorocत्व. Hegel, Marks i następstwa*, tłum. T. Korczyk, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1987.

¹³ J. Schumpeter, *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper & Row, New York 1942, s. 269.

Podobnie minimalistyczną definicję demokracji proponował swego czasu Samuel Huntington, charakteryzując ją jako system oparty przede wszystkim o wolne i równe wybory¹⁴. Kwestia uczciwości wyborów, choć deklaracyjnie chętnie powtarzana, jest już znacznie trudniejsza do zdefiniowania i egzekwowania¹⁵. Ujęcie Huntingtona miało natomiast tę metodologiczną zaletę, że umożliwiło mu bez wchodzenia w szczegółowe rozważania przedstawić proces demokratyzacji przychodzącej w kolejnych falach. Przy okazji tej metafory warto pamiętać, że tak samo realne jak przyprływy są odpływy demokratycznego myślenia, dyskusji oraz postaw. Stanowią one zagrożenia dla istoty demokracji. Ważne jest zatem kształtowanie i praktykowanie odpowiedzialnej refleksji, włączających dyskusji oraz otwartych postaw.

Wątpliwości na temat demokratyczności i skuteczności w zabezpieczaniu wolności obywatelskich w systemach, w których wiodącą rolę odgrywają procedury wyborcze, skłania zarówno badaczy, jak i praktyków współczesnych demokracji do badania możliwości wprowadzania modyfikacji systemowych dających obywatelom lepszą możliwość kontroli przebiegu publicznych procesów decyzyjnych. Jednym ze znanych już od dawna uzupełnień elekcji jest instytucja referendum. Pierwsze jego wykorzystania w formie przypominającej dzisiejszą datuje się na XVI wiek¹⁶. Jest to chyba najlepszy przykład plebiscytowego mechanizmu demokracji, choć użycie referendum w systemie politycznym w zasadzie nigdy nie odbywa się bez debaty publicznej i dyskusji obywatelskich. Sam mechanizm referendum nie posiada natomiast komponentu deliberacyjnego ani konsensualnego.

Na potrzebę uzupełnień dotychczasowych rozwiązań wskazywali dwaj klasycy politologii, argumentując, iż sam rdzeń, a zarazem pierwszą

¹⁴ S.P. Huntington, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman 1993.

¹⁵ Por. P. Norris, *Electoral systems and electoral integrity* [w:] *The Oxford handbook of electoral systems*, red. E.S. Herron, R.J. Pekkanen, M.S. Shugart, Oxford University Press, New York 2016.

¹⁶ B.R. Barber, *The death of communal liberty. A history of freedom in a swiss mountain canton*, Princeton University Press, Princeton 2015.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

przyczynę istnienia oraz ostoję demokracji stanowi społeczeństwo obywatelskie. Robert Dahl i Arendt Lijphart, pośród wielu innych badaczy i praktyków, podkreślali wagę wspólnot społecznych, wolności stowarzyszeń i słowa (mediów)¹⁷. Jednocześnie zwracali uwagę na konieczność ochrony praw mniejszości oraz zabezpieczania i odtwarzania konsensualnego modelu podejmowania decyzji¹⁸. W praktyce, szczególnie w państwach Europy Zachodniej, wykształciły się liczne mechanizmy i zabezpieczenia instytucjonalne, które mają gwarantować realizację powyższych zasad. Zalicza się do nich gwarantowane konstytucyjnie prawa, proporcjonalne i mieszane systemy wyborcze wymuszające tworzenie koalicji parlamentarnych, obowiązkowe konsultacje społeczne czy pobudzanie aktywności obywatelskiej. W kontekście niniejszej książki interesujące są szczególnie te ostatnie rozwiązania związane z tzw. dialogiem obywatelskim lub społecznym.

W demokracjach najdłużej, bo od ponad 150 lat, rozwija się dialog społeczny. Wyrósł on na gruncie stosunków przemysłowych, którym to sformułowaniem tradycyjnie określa się:

- relacje dwustronne (bipartism) pomiędzy tzw. partnerami społecznymi utożsamianymi z reprezentacjami najliczniejszych w każdym społeczeństwie dwóch funkcjonalnych grup interesu, tj. pracodawców i pracowników;
- relacje trójstronne (tripartism) stanowiące interakcję partnerów społecznych (w praktyce związków zawodowych i organizacji biznesu) z ośrodkami władzy publicznej (zwykle władzy wykonawczej, ale nierzadko z możliwością pośredniej inicjatywy legislacyjnej).

Stosunki przemysłowe, dialog społeczny i partnerstwo społeczne wspomogły rozwój dialogu obywatelskiego obejmującego inne podmioty społeczne. Współcześnie obie formy dialogowania – społeczna

¹⁷ R.A. Dahl, *A preface to democratic theory*, University of Chicago Press, Chicago 2006.

¹⁸ A. Lijphart, *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven 2012.

i obywatelska – w wielu krajach, zwłaszcza na północy Europy, uzupełniają się i przenikają.

Stosunki przemysłowe ukształtowały dwa wiodące typy instytucjonalne dialogowania – bliższy rynkowej rywalizacji pluralizm oraz sięgający po metody koordynacji korporatyzm. Nawiązania do obu typów znajdują się w rozdziale 3, w treści schematu 1 oraz w tabeli 2. Pluralizm i korporatyzm uwzględnione są jako modele klasyczne, z których kontynuacji wyrastają cztery nowe warianty partycypacji w uzgadnianiu decyzji publicznych. Analizom pluralizmu, korporatyizmu, dialogu społecznego dedykowano odrębne opracowania¹⁹.

Wraz z (neo)liberalnym zwrotem lat 80. ubiegłego wieku, który dokonał się głównie w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, na popularności zyskały zasady tzw. nowego publicznego zarządzania (*New Public Management* – NPM). Starając się ująć istotę propozycji NPM, można stwierdzić, iż jest nią postulat uzupełnienia biurokratycznego (hierarchicznego) administrowania bardziej rynkowymi, tj. elastyczniejszymi, efektywnymi i mniej kosztochłonnymi metodami zarządzania. Mieszcząc się w procedurach administracyjnych, nie będą one abstrahować od rzeczywistości, zwłaszcza w tych jej wymiarach, które poddają się stosunkowo łatwym – co nie oznacza, że wolnym od dyskusji – pomiarom, jak np. stopień efektywności nakładów wobec osiągniętych celów.

Formuła NPM jest bliska logice wspomnianego wcześniej pluralizmu, ideom wolnego rynku i prywatyzacji zadań publicznych. Kluczowym komponentem NPM jest delegacja wykonawstwa zadań publicznych przez podmioty prywatne (firmy) i społeczne (NGO) bez delegacji uprawnień. Rozwiązanie to jest rozpowszechnione w europejskich regulacjach, dotyczących w szczególności pożytku publicznego, wolontariatu, partnerstwa publiczno-prywatnego. NPM sprzyja administracyjnej decentralizacji

¹⁹ Zob. np.: J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Katedra Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009; J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

i dekoncentracji, co nie oznacza, że je zastępuje. Sprzyja także transparentności i przejrzystości, ale nie zwalnia władzy od kontroli i monitoringu realizacji spraw publicznych.

Ostatnie lata przynoszą kolejną zmianę paradygmatu myślenia o zorganizowanej partycypacji obywateli we władzy. Wraz ze wzrostem popularności technik deliberacji, a także rozwoju koncepcji rządzenia wielopasmowego (*governance, good governance, co-governance, multi-level governance*) pojawiają się nowe, normatywne koncepcje współrządzenia. Udział obywateli oraz organizacji trzeciego sektora ma w nich charakter permanentny, inkluzyjny, co chroni obywatelskość przed władzą, a nawet daje jej pewną przewagę w relacjach. Zgodnie z tym podejściem to od ściśle współdziałających z urzędnikami i politykami obywateli powinna zależeć nie tylko inicjacja określonych działań, ale także ich planowanie, implementacja, ewaluacja i wynikające z niej kolejne działania. Nie należy już zatem jedynie „podłączyć” obywateli do procesu politycznego w jego określonych, najbardziej newralgicznych momentach. Powinni być oni cały czas obecni jako równi dla władzy partnerzy.

Wehikułem takiej ciągłości mogą być właśnie dobrze funkcjonujące organizacje pozarządowe, czyli podmioty rekrutujące się ze „zwykłych” obywateli, pozostające z nimi w bliższym kontakcie i – przynajmniej deklaratywnie – reprezentujące ich interesy. Mogą one pełnić szereg ról, począwszy od promowania nowych idei, pomysłów i rozwiązań lokalnych wśród mieszkańców, jak i przez mniej lub bardziej bezpośredni udział w procesach przygotowywania decyzji publicznych. Przez swoje formalne ustrukturyzowanie, ale też budowanie kompetencji miękkich, organizacyjnego *know-how* oraz sieci relacji z urzędnikami i innymi partnerami, potencjalnie staną się podmiotami odpowiedzialnymi nie tylko przed swym grupowym „elektoratem”. Będą skutecznie i profesjonalnie działać na rzecz różnych wcieleń tzw. dobra wspólnego.

Istnienie odpowiedzialnych i aktywnych podmiotów obywatelskich stanowi główny warunek modelu *governance*, czyli wielopasmowego rządzenia (zarządzania publicznego) sięgającego jeszcze dalej – ku aktywnej, odpowiedzialnej, efektywnej partycypacji oraz deliberacji.

Idea deliberacji odwołuje się do ogólnospołecznego konsensusu, czyli nienarzucanej, lecz wspólnie stale wypracowywanej swoistej „jednomyślności” obywateli. Kluczem do osiągnięcia zgody jest ogólna i – tam, gdzie to możliwe – konsekwentna metoda polegająca na możliwie dogłębnym i szczegółowym badaniu problemów publicznych oraz argumentowaniu i perswazji w zgodzie z nabytą, ale i stale nabywaną wiedzą, oczekiwanymi korzyściami oraz z uwzględnieniem ładunku oraz siły emocji, które towarzyszą odmienności interesów.

Początki podobnego myślenia o demokratycznym debatowaniu sięgają czasów starożytnych, ale konsekwencji myśleniu o deliberacji nadał nowożytny republikanizm²⁰. Jean-Jacques Rousseau, w przeciwieństwie np. do Thomasa Hobbesa i Johna Locke’a, nie upatrywał w stanie natury „wojny wszystkich ze wszystkimi”, a raczej okresu spokoju i harmonii ludzkiego bytowania. Dopiero powstanie społeczeństwa i umowa społeczna, która narzuciła mu porządek własności oraz tyranię władcy oraz prawa będącego emanacją jego woli²¹, doprowadziły do faktycznego zniewolenia ludzkości. Powrót do stanu natury nie jest możliwy, więc Rousseau proponował inną wizję politycznej harmonii w postaci utopijnej wspólnoty obywateli. W sposób trafny wspólnie rozpoznawaliby oni problemy, rozumieliby je i wypracowywali dla nich optymalne rozwiązania, a podbudowaną wspólną pracą jednomyślnością tworzyliby „wolę generalną”.

O deliberacji jako metodzie wypracowywania rozumienia dobra wspólnego na poziomie narodowych parlamentów pisał także Edmund Burke²². Bezpośrednia fascynacja pismami Rousseau znalazła także odbicie w ideach kantowskich – w kontekście rozumu praktycznego (etyka) oraz idei oświecenia i wiecznego pokoju (polityka)²³. Koncepcje te stanowią kanon

²⁰ D. Held, *Models of...*, s. 60.

²¹ J.-J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkowicz, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.

²² *Deliberative democracy*, red. J. Elster, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 3.

²³ C.F. Rostbøll, *Kant. Freedom as independence, and democracy*, „The Journal of Politics” 2016, t. 78, nr 3.

dla współczesnego myślenia o wspólnotcie politycznej z perspektywy rozumu publicznego, a więc pewnej idei dotyczącej zbiorowej mądrości kreowanej przez dyskusje, czytelnictwo, intelektualne zaangażowanie w życie publiczne etc. Idee te, choć ciągle aktualne w nurcie republikańskim czy konserwatywnym, zyskały na popularności w debacie publicznej wraz z dyskusją wywołaną przez *opus magnum* Johna Rawlsa²⁴, co z kolei zainspirowało dalsze rozważania nad deliberacją. Pierwsze współczesne sformułowania deliberacyjnych modeli demokracji datowane są na koniec lat 80. XX wieku, a pionierami wśród autorów kluczowych dla takiego rozumienia – i projektowania – demokracji są Jürgen Habermas, Joshua Cohen, John S. Dryzek, czy Jane J. Mansbridge²⁵.

Dyskusja nad deliberacją w różnych jej formach stała się jednym z najpopularniejszych tematów współczesnych debat prowadzonych w nawiązaniu do filozofii i teorii polityki oraz w kontakcie z praktyką polityczną, zwłaszcza w obszarze polityki publicznej (*policy*)²⁶. Nowsze odsłony tych dyskusji zwracają uwagę na konieczność dostosowania mechanizmów deliberacyjnych do warunków dzisiejszych systemów demokratycznych, przede wszystkim poprzez modelowanie jej instancji w formach opartych o tzw. minipubliki²⁷, a także w całościowym kontekście systemowym. Jego elementy deliberacyjne winny być zabezpieczone przed

²⁴ J. Rawls, *A theory of justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 1971.

²⁵ J. Cohen, *Deliberation and democratic legitimacy* [w:] *The good polity. Normative analysis of the state*, red. A. Hamlin, P. Petit, Blackwell, New York 1989; J.S. Dryzek, *Discursive democracy. Politics, policy, and political science*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1990; J. Habermas, *The theory of communicative action*, t. 1: *Reason and the rationalization of society*, Beacon Press, Boston 1984, t. 2: *Lifeworld and system. A critique of functionalist reason*, Beacon Press, Boston 1987.

²⁶ A. Bachtiger i in., *Disentangling diversity in deliberative democracy. Competing theories, their blind spots and complementarities*, „Journal of Political Philosophy” 2010, t. 18, nr 1; S. Elstub, S. Ercan, R.F. Mendonça, *Editorial introduction. The fourth generation of deliberative democracy*, „Critical Policy Studies” 2016, t. 10, nr 2.

²⁷ A. Fung, *Minipublics. Deliberative designs and their consequences* [w:] *Deliberation, participation and democracy*, red. S.W. Rosenberg, Palgrave Macmillan UK, London 2007.

ekspansywnością niedeliberacyjnych składników, a zarazem – tam, gdzie to możliwe – nie powinny być od nich zupełnie separowane²⁸.

Pomimo licznych transformacji w ramach przedstawionej teorii, zachował się jej rdzeń²⁹, który modeluje działania demokratyczne przez pobudzenie możliwie racjonalnej, opartej o fakty oraz wiedzę ekspercką argumentacji i perswazji podejmowanych przez „zwykłych” obywateli. Ma to prowadzić do podejmowania decyzji konsensualnych i optymalnych zarazem. Wyznacznikami potencjału deliberacji są: wzajemny szacunek, uczciwość, otwartość jej uczestników. Odstępstwa od argumentacji i perswazji, np. odwołania do partykularnych korzyści czy emocji, mogą natomiast być stosowane wtedy, gdy służą wsparciu tych, którym z różnych przyczyn trudniej budować argumentację oraz perswazję wyłącznie z wykorzystaniem zabiegów racjonalizujących. Z tego też powodu w deliberacji często wykorzystuje się prostą technikę „snucia historii” (*story-telling*) polegającą na dawaniu świadectwa, np. co do swojego położenia czy określonego stanu rzeczy, w toku swobodnej, ale komunikatywnej wypowiedzi. Zakłada się, że w ten sposób możliwe jest wypracowanie konsensusu stanowiącego podwalinę dla decyzji politycznej i będzie ona łatwiejsza do przyjęcia niemal dla każdego, kto decyzji tej podlega³⁰.

W ujęciu systemowym cel deliberacji wykracza poza demokratyczną legitymizację sfery publicznej. Jane J. Mansbridge, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, Mark E. Warren zarysowują także inne funkcje deliberacyjnego podejmowania decyzji: epistemiczną, etyczną oraz demokratyczną (inkluzywną)³¹. Funkcja epistemiczna – wymieniana np. przez Cohena czy

²⁸ J.J. Mansbridge i in., *A systemic approach...* [w:] *Deliberative...*, red. J. Parkinson, J.J. Mansbridge.

²⁹ W. Ufel, *Apolityczność jako gnoza nowoczesności. Rekonstrukcja pojęcia polityczności w teorii i praktyce demokracji* [w:] *Polityka/polityczność. Granice dyskursu*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2016.

³⁰ J. Habermas, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, MIT Press, Cambridge 1992, s. 107.

³¹ J.J. Mansbridge i in., *A systemic approach...* [w:] *Deliberative...*, red. J. Parkinson, J.J. Mansbridge, s. 11–12.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

Rawlsa jako pierwotna funkcja deliberacji – oznacza, że deliberacja może prowadzić do powstania nowej wiedzy, wyrobienia opinii czy przekształcenia preferencji w procesie wzajemnej, pogłębionej argumentacji. Nieco później w dyskusji na temat deliberacji pojawiły się rozważania dotyczące jej dwóch kolejnych funkcji – etycznej, czyli służącej rozwiązywaniu konfliktów społecznych, oraz demokratycznej w sensie inkluzywności. Ta ostatnia różni się od pierwotnie zarysowanej przez Habermasa, a wcześniej chociażby przez Rousseau, funkcji demokratycznej – powszechnej i uniwersalnej – legitymizacji. Wskazuje raczej na to, że mechanizmy deliberacyjne mogą stanowić platformę dającą możliwość wypowiedzenia się i wpływu na politykę przez osoby, których głos był wcześniej pomijany czy wykluczany.

Kwestie te nie wyczerpują katalogu celów, które można realizować za pomocą mechanizmów deliberacyjnych. Procesy publiczne zawierające elementy deliberacyjne nadal są rzadkie. Z tego też powodu przykuwają większą uwagę publiczności oraz mediów. Mogą więc służyć jako fora promocji pewnych argumentów oraz postaw, czy nagłaśniania określonych problemów. Funkcja ta, którą można określić jako sygnalizacyjną (bliską aktywności *whistle bowling*), ale nazwijmy ją tu dyskursywną, realizowana jest nawet jeśli ostatecznie w ramach jednego cyklu deliberacyjnego nie uda się uzyskać wiążących rekomendacji.

Deliberacja ma także funkcję legitymizującą ośrodki władzy, które ją inicjują i organizują jej przebieg. Jest to naturalne, a wiele zależy od rodzaju przesłanek skłaniających ośrodki władzy do inicjowania deliberacji – czy bardziej wynikają one z oddolnej presji społecznej czy rozmaitych trendów oraz nacisków, w tym kulturowych, międzynarodowych, regionalnych. W rzeczywistości przesłanki te są ze sobą splecione w unikalne konfiguracje lokalne, a deliberacyjną czerń i biel znaną z teorii i ideologii wypierają tu różne odcienie szarości praktycznej partycypacji.

Budżety partycypacyjne w świetle koncepcji demokracji

Podsumowując wcześniejsze uwagi, można rozróżnić dwa wiodące typy zaangażowania obywatelskiego w kształtowanie decyzji publicznych: plebiscytarne i deliberacyjne. Pierwszy z nich odwołuje się do arytmetycznej kalkulacji – decyzja podejmowana jest agregacyjnie, tj. większością głosów. W sensie ograniczonym do tzw. większościowych formuł wyborczych znajduje to odzwierciedlenie w elekcjach do władz reprezentatywnych.

Pełniejszym wyrazem plebiscytu są jednak referenda. Preferencje obywateli biorących w nich udział uznawane są za stałe i niezależne od tego akurat procesu politycznego, a ewentualna refleksja na zadany w plebiscycie temat ma charakter wewnętrzny. Oczywiście, większości plebiscytów towarzyszą kampanie informacyjne i polityczne łączące publiczne dyskusje z marketingiem idei, lecz nie są one zintegrowanym elementem podejścia plebiscytowego.

Odrotnie sytuacja ma się w przypadku podejścia deliberacyjnego. W nim bowiem to właśnie dyskusja, rozważanie opcji, poznawanie ekspertyz i punktów widzenia, a za tym transformacja preferencji są kluczem do wypracowania publicznej decyzji. W sytuacji idealnej, tzn. pełnej transparentności całego procesu i przebiegu dyskusji oraz zagwarantowania na nią wystarczającego czasu, głosowanie nad ostateczną decyzją nie powinno nawet mieć miejsca, gdyż decyzja podejmowana jest na zasadzie konsensusu. W praktyce, szczególnie w kontekście zwrotu instytucjonalnego i systemowego w pojmowaniu i praktykowaniu deliberacji, wymóg ten jest złagodzony i zazwyczaj decyzje podejmuje się w głosowaniu. Wynik głosowania staje się jednak wiążący w przypadku uzyskania jednoznacznej przewagi w poparciu danej opcji. Może to być próg poparcia uprzednio określony i wyrażony w procentach, ale może to być także próg wynikający z uwarunkowanego sytuacyjnie i mającego wiele form aplauzu mieszkańców. Jego nasilenie będzie dla (przytomnych) decydentów sygnałem świadczącym o akceptacji rozstrzygnięcia.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

W polskim ustawowym budżecie obywatelskim³² za wiodące przyjmuje się prostsze rozstrzygnięcie arytmetyczne. Budżetowanie partycypacyjne ma jednak w naszym kraju historię dłuższą niż ustawa wprowadzająca „budżet obywatelski”, do regulacji której nawiązano w dalszej części tekstu. W Polsce pierwszy budżet partycypacyjny zainicjowano w 2011 roku w Sopocie, a więc w 26 lat po jego inauguracji w brazylijskim Porto Alegre, skąd oryginalnie pochodzi ta idea i schemat praktyki. W dzielnicach tego miasta wybrani delegaci mieszkańców po wnikliwej dyskusji – tak między sobą, jak i z mieszkańcami i władzami – głosowali nad priorytetami dla danej dzielnicy, które następnie dyskutowano w ogólnomiejskiej komisji budżetowej i uwzględniano w planach budżetowych miasta na kolejny rok³³. Wielu badaczy uznaje budżet partycypacyjny z Porto Alegre za pierwszą współczesną innowację deliberacyjną w podobnej skali, co – biorąc pod uwagę naturę tego eksperymentu – wydaje się słuszne, choć z czasem jego wpływ lokalnie malał, a ostatnie lata przyniosły zmianę formuły³⁴.

O deliberacyjnym charakterze oryginalnego budżetu partycypacyjnego świadczy też jego konstrukcja sprzyjająca realnej inkluzji grup wykluczonych, priorytetyzacji ich interesów³⁵. W tym kontekście należy nadmienić, że brazylijski budżet partycypacyjny to jeden z wyjątkowych przypadków innowacji demokratycznej/społecznej, która transportowana jest z globalnego „południa” na „północ”, a jej popularność osiąga skalę globalną.

³² Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

³³ A. Tanasoca, *Deliberation naturalized. Improving real existing deliberative democracy*, Oxford University Press, Oxford–New York 2020, s. 43–44.

³⁴ G. Baiocchi, *Participation, activism, and politics. The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory*, „Politics & Society” 2001, t. 29, nr 1; M. Calisto Friant, *Deliberating for sustainability. Lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting*, „International Journal of Urban Sustainable Development” 2019, t. 11, nr 1; T. Núñez, *Porto Alegre, from a role model to a crisis* [w:] *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, red. N. Dias, Oficina Epopeia Records, [b.m.] 2018.

³⁵ G. Smith, *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2009, s. 165.

Chociaż to „radikalna demokracja”³⁶ z naciskiem na sprawiedliwość społeczną oraz obywatelskie wzmocnienie procesów decyzyjnych (*empowerment*) stała u pierwotnych założeń budżetu partycypacyjnego, to jego charakter się zmienia wraz ze światowym transferem jego praktyk. W obszarze UE są one dopasowywane do systemowych kontekstów europejskich liberalnych demokracji, których istotnym elementem nadal pozostaje zindywidualizowana partycypacja obywatelska.

³⁶ Pojęcie „radikalna demokracja” zostało tu zastosowane za autorami klasycznych tekstów. Istnieją jednak obawy odnośnie do użyteczności tego sformułowania w praktyce oraz jego odbioru przez tzw. zwykłych ludzi, o co warto zabiegać najbardziej. Ważny jest bowiem taki odbiór pojęcia „radikalna demokracja” wśród obywateli, aby w znaczeniu potocznym przybliżało im ideę uzdrawiania demokracji przez powszechność partycypacji i udział w deliberacji. Z rozumieniem tego określenia i jego praktykowaniem warto więc zachowywać daleko idącą ostrożność, gdyż radykalizm nader często oznacza przymus, a przymus to zaprzeczenie nie tylko partycypacji i deliberacji, ale przede wszystkim wolności (z jej niebagatelnym wymiarem jednostkowym). Z historii i współczesności wiadomo, że gdy nadchodzi etap wdrożeń i wypracowania organizacyjne rutyny wyśrubowane teorie zwykle nie są w stanie sprostać deformacjom, jakie pojawiają się w konkretnych radykalno-demokratycznych wdrożeniach. Łatwo wówczas radykalne wdrożenia zmieniają się w przymus. Zatem w negatywnym wariantcie radykalna demokracja to sposób, w jaki demokracja *per se* mogłaby dokonać niehonorowego i być może trwałego samookaleczenia. W przenośni można by w tym kontekście nawiązać do zastosowania techniki *harakiri*, w której zaawansowana precyzja w posługiwaniu się narzędziem przyczynia się do pozbawieniu życia samego posiadacza tejże wyspecjalizowanej precyzji. Przewagę *harakiri* stanowi oprawiona w rytuał technika stosowana ze świadomością skutku. Natomiast „radikalna demokracja w działaniu”, jak w wariantcie tutaj podsuwanym, mogłaby się posługiwać przymusem bez świadomości kardynalnego błędu wdrożenia, uznając, że jest „złem mniejszym”, które miałoby służyć „większemu dobru” partycypacji. Przykładów z tej kategorii historia i teraźniejszość dostarczają aż w nadmiarze. Zatem, w odniesieniu do śmiałych pomysłów wolnościowych, warto zastosować niekiedy to sformułowanie, ale jednocześnie wziąć je w cudzysłów. „Radykalna demokracja” to bowiem obiecująca ścieżka teoretycznych rozważań stanowiąca we wdrożeniowej praktyce skrót myślowy. Należy go traktować metaforycznie i z zachowaniem bezpiecznego dystansu – jak użyteczną w praktyce tautologię, a nie rodzaj projektu naprawiającego świat relacji władczych.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

W wersjach budżetów partycypacyjnych promowanych przez UE, Bank Światowy czy USAID (United States Agency for International Development) promuje się zazwyczaj transparentność oraz określa wskaźniki partycypacji, sprowadzając je do narzędzi wspierających procesy *good governance*, co samo w sobie niewiele wyjaśnia³⁷. Odchodzi się także od deliberacyjnego charakteru tych budżetów na rzecz decydowania plebiscytarnego – otwartych konkursów projektów i głosowań mieszkańców. Jest to efekt uproszczania procedur partycypacyjnych w sposób ułatwiający ich skalowalność. Przekonują o tym dane zawarte w opracowaniu wydanym we współpracy z Bankiem Światowym, wedle których w roku 2019 miało miejsce ponad 11 000 takich praktyk w skali całego globu (w 2018 ok. 7500)³⁸. Polska znajduje się w czołówce światowego rankingu, jeśli chodzi o liczbę przeprowadzanych budżetów partycypacyjnych. Autorzy raportu wskazują na 1840–1860 takich przypadków w całym kraju. Jedynie w Japonii (1865) oraz Peru (ponad 2000) notuje się więcej przypadków zastosowania tego mechanizmu. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, w 2018 roku wprowadzono w Polsce ustawową nowelę prawa samorządowego, która w miastach na prawach powiatu wprowadziła obligatoryjność procedury budżetowania obywatelskiego³⁹. Po drugie, w świetle obowiązującego prawa od 2009 roku do form budżetowania z udziałem mieszkańców zalicza się w Polsce także fundusz sołecki⁴⁰. Ustawodawca uznaje go za „formę budżetu partycypacyjnego”. Jest to zatem określenie odmienne od budżetu obywatelskiego wprowadzonego nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 rok.

³⁷ B. Wampler, S. McNulty, M. Touchton, *The global spread and transformation of participatory budgeting* [w:] *Hope for democracy. 30 years...*, s. 56–57.

³⁸ *Hope for democracy...; Participatory Budgeting World Atlas 2019*, red. N. Dias, S. Enriquez, S. Julio, Epopeia and Oficina Portugal, [b.m.] 2019.

³⁹ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 roku, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

⁴⁰ Podstawą prawną jego funkcjonowania jest ustawa z 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014 poz. 301), która weszła w życie w miejsce wcześniejszej ustawy o funduszu sołeckim z 2009 roku (Dz.U. 2009 nr 52, poz. 420).

Dane z ostatnich lat świadczą o tendencji spadkowej w tworzeniu funduszy sołeckich (w 2018 było ich 1596, a w 2021 – 1498), czego przyczyn można częściowo upatrywać w utrudnieniach związanych pandemią⁴¹.

Fundusz sołecki to propozycja odpowiednia dla najniższego poziomu struktur lokalnych, głównie w gminach wiejskich⁴². W swoim charakterze zdaje się bliska pierwotnym ideom budżetu partycypacyjnego. W mniejszych grupach łatwiej o partnerstwo, zaufanie, a w efekcie o deliberację. Z drugiej strony, ograniczone środki budżetowe oraz lokalne uwarunkowania, w tym przede wszystkim nierzadko niska kultura partycypacyjna, mogą deliberację skutecznie hamować. Zagadnienie to jest przedmiotem innych opracowań⁴³.

Nawet po odjęciu funduszy sołeckich Polska plasuje się w czołówce krajów z największą liczbą budżetów kreowanych z udziałem mieszkańców. Oprócz wspomnianych wcześniej Japonii i Peru w 2019 roku więcej niż w Polsce było ich tylko w Portugalii, Brazylii i Indonezji⁴⁴.

W przypadku działań na większą skalę niż sołectwa, a także w odniesieniu do relatywnie mniejszych środków finansowych w stosunku do całego budżetu jednostek samorządowych, możliwość organizacji technik opartych na deliberacji jest w miastach na prawach powiatu niższa. Dominującą formą podejmowania decyzji – nie tylko zresztą w Polsce – pozostaje plebiscyt wsparty głosowaniem na przedstawione projekty. Nie stanowi to jednak żelaznej reguły, co obrazują znane przykłady zarówno ze świata,

⁴¹ Zob.: Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki>, dostęp 01.05.2022.

⁴² W Polsce stwierdza się, że gminy wiejskie są średnio mniej zamożne niż gminy miejskie. Choć różnica ta jest niewielka, a same gminy wiejskie są bardzo zróżnicowane, jednak wyraźnie większe jest w nich np. zagrożenie ubóstwem, Polski Instytut Ekonomiczny, „Tygodnik Gospodarczy” 2020, nr 30.

⁴³ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, *Participatory budgeting in Poland in 2013–2018 – six years of experiences and directions of changes* [w:] *Hope for democracy. 30 years...*; D. Sześciło, B. Wilk, *Can top down participatory budgeting work? The case of Polish Community Fund*, „Central European Public Administration Review” 2018, t. 16, nr 2.

⁴⁴ *Participatory Budgeting...*, s. 18–26.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

np. z Sevilli czy Helsinek, jak i wysoko cenione innowacje krajowe dostrzeżane na świecie i uwzględnione w rozdziale 3 niniejszego opracowania⁴⁵.

Celem badań prezentowanych w niniejszej książce była analiza tego, w jaki sposób wprowadzona w 2018 roku ustawa regulująca funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych w Polsce wpływa na ich realizację. Założeniem przywołanej ustawy jest m.in. promocja tego typu rozwiązań zarówno w celu zwiększenia partycypacji obywateli w procesie kształtowania budżetów swoich gmin, ale także pobudzenia aktywności lokalnej i kształtowania kompetencji obywatelskich. Wyniki przeprowadzonych badań zostały również wykorzystane do tego, by bliżej przyjrzeć się lokalnym uwarunkowaniom budżetów partycypacyjnych, włączając w to ich specyfikę sprzed wprowadzenia ustawy. By lepiej zrozumieć kierunek ewolucji tego narzędzia w Polsce, należy wziąć też pod uwagę szereg szans, ograniczeń i kontekstów politycznych i społecznych, które występują w badanych przypadkach. Część z tych szans i ograniczeń ma charakter lokalny, jest uwarunkowana miejscowymi ścieżkami rozwojowymi, kontekstami publicznymi etc. Inne są związane z krajową schedą rozwoju historycznego i warunkowane położeniem, rolą, perspektywami rozwoju Polski we współczesnym świecie.

W następujących dwóch częściach tego rozdziału zostaną zarysowane przydatne w dalszej analizie problemy związane z instytucjonalnymi ograniczeniami polityki publicznej oraz z kulturą polityczną. Uważa się ją za „tajemny” składnik, który ma zbawienną moc czynienia deliberacji niemal „z niczego”. Posiada jednak także niebezpieczną moc obracania deliberacyjnych wysiłków w niwecz, a nawet w ich zaprzeczenia.

Instytucjonalne ograniczenia polityki publicznej

W literaturze naukowej, poradnikach obywatelskich czy publicystyce dotyczącej partycypacji obywatelskiej oraz deliberacji nieczęsto przytacza

⁴⁵ OECD, *Better governance, planning and services in local self-governments in Poland*, OECD, 2021, s. 291.

się głosy krytyczne wobec instytucjonalnego otoczenia deliberacji. W politologicznej analizie systemowej zakłada się wprawdzie istnienie szeregu interakcji między deliberacyjnymi i nedeliberacyjnymi elementami systemu politycznego. W dalszym ciągu przejawy praktyk deliberacyjnych traktuje się jednak jako swoiste dodatki, aneksy systemowe w pewnym sensie nieco odizolowane od rdzenia publicznych procesów decyzyjnych. Owszem, zauważana i problematyzowana jest rola wiedzy eksperckiej oraz dyskursu codzienności (*everyday talk*), lecz niedostateczną wagę przykładają np. do roli „profesjonalnej” polityki. Tymczasem wpływ na realne możliwości oraz ostateczny kształt deliberacji mają postawy różnych aktorów, nie tylko polityków i funkcjonariuszy, ale także zatrudnionych w urzędach, analityków, ekspertów, różnego rodzaju „liderów codzienności” etc. W procesie podejmowania decyzji istotny jest także wpływ norm, oczekiwań i celów politycznych (*political goals*) oraz towarzyszących im często nieformalnych reguł gry. Współkształtują one systemową pozycję poszczególnych aktorów, a tym samym ograniczają często przestrzeń na niekontrolowany, bezpośredni wpływ obywateli.

Obowiązkowo politykę publiczną na poziomie lokalnym należy analizować, biorąc pod uwagę nie tylko uwarunkowania prawne, polityczne i instytucjonalne poziomu centralnego, ale horyzontalne relacje pomiędzy samorządami, samorządowcami i innymi interesariuszami centralnych i lokalnych wcieleń *politics* oraz *policy*. Tworzą oni bowiem sieci współpracy, inspiracji i wymiany rozmaitych zasobów, w tym wiedzy i doświadczeń.

W kontekście badanych budżetów obywatelskich w Polsce nie sposób nie pamiętać o obu tych poziomach – wertykalnym i horyzontalnym. BO są nie tylko regulowane ustawowo. Po części stanowią także efekt naśladowania, kopiowania i dopasowywania rozwiązań, które wprowadzały inne samorządy. W sensie pozytywnym powinno to świadczyć o organizacyjnym uczeniu się.

Od polskiej inauguracji budżetowania partycypacyjnego w Sopocie w 2011 roku liczba jego praktyk rosła wręcz lawinowo. Miało to miejsce zwłaszcza w roku 2014 (39% miast na prawach powiatu) i roku 2015 (27% gmin miejskich, 26% gmin miejsko-wiejskich). W niespełna cztery lata prawie wszystkie

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

miasta na prawach powiatu, ponad połowa gmin miejskich i ponad 40% gmin miejsko-wiejskich wprowadziło procedury budżetowania obywatelskiego, inspirując się rozwiązaniami działającymi w innych ośrodkach.

Niełatwo udzielić odpowiedzi na pytanie o to, na ile wspomnianemu rozprzestrzenianiu się wzorców – głównie proceduralnych i organizacyjnych – towarzyszy pogłębianie jakości partycypacji oraz zrozumienie istoty deliberacji. Wartościowych lekcji w powyższych obszarach dostarczają krytyczne koncepcje społeczne, które z koniecznym dystansem analizują wszelkie przejawy „wolnościowych”, „otwartych” czy „demokratycznych” praktyk politycznych, zauważając ich liczne uwikłania instytucjonalno-społeczne, lokalne, kontekstowe. Teorie te, wpisujące się szeroko w nurt postfundamentalistyczny⁴⁶, pozwalają na poszerzenie przedmiotu analizy praktyk partycypacyjnych o elementy polityczne kreujące ich bezpośrednie lub pośrednie otoczenie. Dla zespołu badawczego szczególnie cenne były dwie inspiracje – koncepcja „rządomości” Michela Foucaulta oraz „paradoks polityki” Deborah Stone.

Foucault skupił się w swojej krytyce nie tyle na konkretnych przejawach władzy ani tym bardziej na ich ogólnym opisie, ile na sposobach, w jakie „istoty ludzkie przekształca się w podmioty”⁴⁷. Podmiot, choć często traktowany w teorii i w potocznym myśleniu jako autonomiczny, w rzeczywistości taki nie jest. Nie stanowi „wolnego” elektronu demokracji, ponieważ nie jest niezależnym aktorem mającym mniejszy lub większy, ale suwerenny wpływ na politykę.

Zgodnie z teorią i obserwacjami francuskiego filozofa podmiot nie jest pierwotny wobec władzy – to raczej „ona” (jeśli ją spersonifikować) go wytwarza, wykorzystując zarówno narzędzia dyskursywne (propagandę, edukację), jak i rozwiązania instytucjonalne. Foucault nazywa ten proces *governmentality*⁴⁸, czym podkreśla zarówno aspekt zarządczy tych praktyk,

⁴⁶ O. Marchart, *Post-foundational political thought. Political difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2008.

⁴⁷ M. Foucault, *The subject and power*, „Critical Inquiry” 1982, t. 8, nr 4.

⁴⁸ Tenże, *Governmentality* [w:] *The Foucault effect. Studies in governmentality*, red. G. Burchell, G. Colin, P. Miller, University of Chicago Press, Chicago 1991.

czyli konkretne techniki i „sztukę” władzy, jak i przedmiotowy, czyli tworzenie, zarządzanie i wykluczanie dyskursów, myśli, racjonalności czy wyobrażeń społecznych. Proces kształtowania rozumianej w ten sposób mentalności rządzącej jest złożony i biorą w nim udział różne podmioty odgrywające w nim różne role. Z tego też powodu warto pamiętać o ograniczeniach metafory personifikującej „władzę”. To wprawdzie ułatwia narrację, ale nie powinno upraszczać myślenia o świecie polityki.

W powyższym kontekście deliberacja i partycypacja obywateli w budżetowaniu to także zespół praktyk i sposobów współdziałania członków społeczeństwa – po części samorzutnych, kopiowanych, a od 2018 roku w Polsce również w sposób obligatoryjny sformułowanych w ustawie. W niektórych miastach, szczególnie tych pionierskich, w latach 2011–2013 budżetowanie partycypacyjne wprowadzano w odpowiedzi na oddolne naciski i we współpracy z aktywistami społecznymi. Na kolejnym etapie, w latach 2014–2018, rozwiązania te kopiowano i dostosowywano, a następnie wykorzystano w zdecydowanej większości miast na prawach powiatu. Na etapie trzecim, w wyniku wprowadzenia mocą ustawy z 2018 obligatoryjności, budżet obywatelski – zgodnie z wymogiem prawa – wprowadziły wszystkie miasta z tej grupy. W nawiązaniu do koncepcji Foucaulta zamknęło to pewien cykl kształtowania mentalności rządzącej pojmowaniem i praktykowaniem budżetowania z udziałem mieszkańców. Posługując się sformułowaniem Foucaulta, można powiedzieć, że ustawodawca, ustanawiając wzorzec BO, ustanowił tym samym parametry „reżimu prawdy”⁴⁹ obowiązującego w obszarze budżetowania z udziałem mieszkańców.

Dalsze zagłębianie się w stylistykę francuskiego uczonego wymaga oddalania się od spraw praktycznych. Warto więc się tu zatrzymać i podsumować, że w sensie podsuwanym przez Foucaulta ustanowiono w Polsce pewien „reżim BO” w postaci jego ustawowego wzorca. W tych badaniach istotne jest pytanie o zasadność niektórych formalnych norm odnoszących

⁴⁹ Tenże, *Rządzenie żywymi*, tłum. M. Herer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

się do BO, w szczególności głosowania. W związku z wymogiem głosowania część lokalnych procedur musiała zostać znacząco zmieniona, co nie pozostało bez wpływu na wzorce partycypacji w budżetowaniu obywatelskim. Z drugiej strony regulacje centralne są w różny sposób interpretowane i wdrażane na poziomie lokalnym, powodując, że każda lokalna instalacja BO ma swój koloryt i inną charakterystykę, odzwierciedlając (lub starając się transformować) pewne już istniejące struktury władzy oraz pozycje systemowe poszczególnych lokalnych interesariuszy. Szczególnie na obszarach, gdzie BO są wprowadzane odgórnie, najczęściej poprzez naśladownictwo rozwiązań z miast czy gmin „bliskich” geograficznie lub organizacyjnie (przez uczestnictwo w krajowych sieciach samorządowych), kształt BO będzie odbiciem pewnego sposobu myślenia o obywatelach, polityce oraz władzy samej o sobie.

Na marginesie powyższych rozważań pozostają uwagi Deborah Stone o polityce publicznej. Przypomina ona, że nawet pozornie niezależne od władzy jednostki – eksperci, urzędnicy, III sektor – pozostają uwikłani w różne relacje polityczne. Stąd też w prezentowanej analizie nacisk na to, że każdy cel polityk publicznych (*policy*) jest w jakiś sposób skorelowany z celem politycznym (*politics*) danych aktorów, tj. z ich chęcią do uzyskania lub utrzymania formalnego lub nieformalnego wpływu na władzę⁵⁰.

Analizując polityczność i interesy w lokalnych układach polityczno-społecznych w badanych miastach członkowie zespołu badawczego kierowali swą uwagę nie tylko na sprawujących lokalną władzę wykonawczą i ustawodawczą. Na proces kształtowania i prowadzenia BO aktywny wpływ mają przede wszystkim obsługujący je urzędnicy na stanowiskach dedykowanych BO i partycypacji, oraz przedstawiciele wydziałów biorących udział w procesie oceny technicznej i późniejszej realizacji projektów. Nie są oni tylko biernymi wykonawcami woli politycznej, ale działają w interakcji z mieszkańcami, lokalnymi elitami i politykami. Dzięki temu urzędnicy nierzadko lepiej dostrzegają problemy blokujące partycypację, wysłuchują

⁵⁰ D. Stone, *Policy paradox. The art of political decision making*, W.W. Norton & Co, New York 2012, s. 3.

skarg i sugerują rozwiązania. Rzecz jasna nie wszyscy w jednakowym zakresie i stylu, ale większość z nich dobrze odnalazła się w swoich rolach.

Relacje urzędników z III sektorem, liderami projektów czy biorącymi udział w głosowaniu mieszkańcami, a także nieformalna pozycja w lokalnych minisystemach politycznych to istotne czynniki wspierające lub blokujące przepływ zasobów i informacji. W niektórych obserwowanych przypadkach BO stał się też areną deliberacji na temat potrzeb i oczekiwań lokalnych społeczności, kształtując działanie urzędów i władz w obszarach przekraczających zadania wprost związane z BO, np. realizując interesujące i potrzebne inwestycje w ramach głównego budżetu miasta. Ostatecznie jednak rola urzędników oraz przyjmowany przez nich styl pozostają w ścisłym związku z oczekiwaniami i interesem politycznym władz lokalnych, które – chcąc pobudzić aktywność obywatelską i włączyć mieszkańców w decydowanie o części lokalnych wydatków – nie zapominają o terminarzu wyborczym oraz o konieczności zapewnienia przychylności elektoratu w kolejnych wyborach.

Za „polityczny” (nie mylić z „upartyjnionym”, „upolitycznionym”) należy uznać także proces rozprzestrzeniania się swoistej mody oraz towarzyszącej jej wiedzy potocznej o praktykach budżetowania z udziałem mieszkańców. Wśród badanych miast pionierskich można zauważyć, że inspiracje do wprowadzania BO pochodzą od pionierów (Sopot) lub przykładów najbardziej oryginalnych i rozpoznanych (Dąbrowa Górnicza, Gorzów Wielkopolski). W kolejnych latach BO wprowadzano często z wykorzystaniem wiedzy eksperckiej pochodzącej od innych, sąsiednich miast (lub np. związków samorządowych), a także od ekspertów, organizacji prywatnych lub III sektora, które analizowały BO, a następnie tworzyły raporty oraz rekomendacje. W prezentowanych w publikacji badaniach uzyskano informację, że regulamin BO został przygotowany na podstawie folderu reklamowego firmy, która oferowała platformę obsługi BO.

Popularyzacja BO nawet przed ustawowym uregulowaniem miała charakter w dużej mierze heterogeniczny. Wprowadzenie tych rozwiązań z powodu oddolnych nacisków należy do mniejszości przypadków. Częściej należy mówić tu o swego rodzaju modzie czy presji rynkowej szerzonej

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

w kręgach władzy czy firmach lub organizacjach specjalizujących się w rozpowszechnianiu praktyk partycypacyjnych. Stąd bierze się relatywne podobieństwo między poszczególnymi przypadkami BO w wielu gminach, choć – jak już wspomniano – za każdym razem mają one pewne lokalne cechy charakterystyczne. Zbyt daleko idąca generalizacja w tym wątku byłaby jednak krzywdząca dla miast, w których zarówno kopiowano dobre praktyki, jak i odpowiadano na pomysły oddolne, a także wykorzystywano konkretne rozwiązania organizacyjne proponowane przez samo miasto.

Krytyczne podejście do partycypacji i deliberacji dyktuje pewien dystans do tych praktyk. Zwraca uwagę na to, że proces ich wprowadzania, kształtowania i zmieniania w znacznym zakresie narzuca ramy – tak instytucjonalne, jak i dyskursywne – tego, co obywatele mogą w tym procesie wypracować. Niezależnie, czy BO przyjmują formułę bardziej plebiscytową czy deliberacyjną, rola lokalnych władz może być zarówno wspierająca, jak i ograniczająca wolną i otwartą dyskusję nad potrzebami i problemami lokalnych społeczności. BO należy zatem traktować jako relację dwustronną. Nie tylko jako proces wpływania mieszkańców na wydatki gminy, ale też próby kształtowania czy transformacji postaw tych mieszkańców przez władze, żeby zrealizować ich cele polityczne mieszczące się w spektrum zwyczajowo przyjmowanym w demokracjach.

Na BO należy zatem spoglądać także jako na narzędzie public relations, a zarazem sposób umożliwiający skonfrontowanie się z plusami i minusami lokalnej kultury politycznej, np. biernością obywatelską, brakiem liderów czy wycofaniem z życia wspólnotowego.

Kultura polityczna jako pierwszy czynnik oraz wiodące wyzwanie dla budżetowania obywatelskiego

O ile wskazane wcześniej niektóre cechy funkcjonowania włączających (*inclusive*) instytucji politycznych można uznać za pewien rys charakterystyczny nowoczesności, to nie można stwierdzić, że rys ten uniformizuje mechanizmy partycypacji we współczesnych demokracjach.

Wręcz przeciwnie. To, w jaki sposób (i czy w ogóle) partycypacja będzie działała, a także co ją będzie ograniczało, ma charakter partykularny i zależy zarówno od regionalnych, jak i narodowych oraz lokalnych uwarunkowań. Część z nich wynika z położenia społecznego i jest zakotwiczona w uwarunkowaniach społeczno-strukturalnych, a część jest zależna od kulturowo wiążących wzorów zachowań. Wśród nich najbardziej interesujące są te związane z kulturą polityczną i administracyjną.

Uwarunkowania strukturalne i kulturowe przeplatają się, wzajemnie warunkują i ewoluują. Nie jest więc zadaniem łatwym dokonywanie gradacji rezultatów ich wzajemnych oddziaływań. Z tego właśnie powodu analiza społecznej partycypacji, której tradycja w naukach o polityce sięga ubiegłego wieku, pełna jest rozmaitych klasyfikacji oraz modeli partycypacji o charakterze progresywnym i normatywnym, traktującym zwiększanie partycypacji obywatelskiej jako cel ewolucji stosunków społecznych. Do najczęściej cytowanych klasyfikacji należy słynna „drabina partycypacji” Sherry R. Arnstein⁵¹. Koncepcję tę wielokrotnie krytykowano i zgłaszano do niej modyfikacje⁵².

Metafora drabiny jest problematyczna o tyle, że z góry zakłada pewien progresywizm, tj. bezwarunkową preferencję szczebli wyższych nad niższymi. Tymczasem w politykach publicznych, szczególnie prowadzonych w warunkach niepewności, w sytuacjach kryzysowych czy tam, gdzie podejmowane decyzje wiążą się z dużymi kosztami społecznymi

⁵¹ S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, t. 35, nr 4.

⁵² A. Davis, J. Andrew, *From rationalism to critical pragmatism. Revisiting Arnstein's ladder of public participation in co-creation and consultation*, [b.m.] 2018, <https://apo.org.au/node/178271>, dostęp 30.08.2022; M. Hurlbert, J. Gupta, *The split ladder of participation. A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary*, „Environmental Science & Policy”, 06.2015, t. 50; P. Norton, M. Hughes, *Public consultation and community involvement in planning. A twenty-first century guide*, Routledge, Taylor & Francis Group, London–New York 2018; M. Zabdyr-Jamróż, *Preventing the atrophy of the deliberative stance. Considering non-decisional participation as a prerequisite to political freedom*, „AVANT” 2019, t. 1, nr 10.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

(np. w zakresie adaptacji do zmian klimatycznych), wysoka partycypacja nie zawsze jest najskuteczniejszym rozwiązaniem. W niniejszej książce ten problem pozostaje jednak drugorzędny, gdyż badając budżetowanie obywatelskie świadomnie skierowano uwagę na ten wycinek życia społecznego, który podkreśla, że sama partycypacja ma większe znaczenie niż technokratyczna szybkość i optymalizacja podejmowanej decyzji.

Model Arnstein wymienia osiem „szczebli” partycypacji podzielonych na trzy kategorie. W pierwszej z nich – najniższej – brak jest jakiegokolwiek współuczestnictwa obywateli w działaniach władzy. Obywatele są przedmiotem manipulacji informacją (przez ukrywanie części informacji lub przedstawianie im sfałszowanego obrazu rzeczywistości) lub „terapii”. W tym drugim przypadku jakkolwiek różnica zdań między władzą a obywatelami staje się przedmiotem działań PR-owych czy nachalnej „edukacji”, by ostatecznie wyrażali oni poparcie dla działań władzy.

Kolejne trzy szczeble przyporządkowane są do kategorii „działań pozornych”, czyli „tokenizmu”. Polega on na tym, że obywatele są odbiorcami polityk publicznych, ale ich wpływ na faktyczną politykę jest niewielki lub wręcz żaden. Odnosi się to do sytuacji, w których są oni jedynie informowani o działaniach władz, zapraszani do niewiążących konsultacji decyzji politycznych czy symbolicznie włączani (jako przedstawiciele mniejszości) do struktur władzy, lecz bez przełożenia na większy wpływ na faktyczną politykę. Działania te nazywane są pozornymi, gdyż nie dochodzi w nich do realnego podzielenia się władzą, a jedynie do przeprowadzenia procesu decyzyjnego zachowującego większe pozory demokratyczności niż decyzja podjęta w zaciszu gabinetów politycznych.

Do faktycznego podziału władczych mocy sprawczych pomiędzy władzą a obywatelami dochodzi dopiero na poziomie trzecim, gdzie pojawia się kategoria uspołecznienia. Odnosi się do przypadków, w których głos obywateli staje się ważnym (partnerstwo) lub wręcz kluczowym (delegacja) w procesie podejmowania ostatecznych decyzji politycznych. Odbyna się to najczęściej przez uczestnictwo w różnego rodzaju ciałach kolegialnych, ale budżety partycypacyjne są narzędziem opartym o głosowanie większościowe. Zdanie wyrażone przez mieszkańców jest wtedy dla władz wiążące.

Najwyższy szczebel drabiny stanowi obywatelska kontrola. Obywatele są wówczas w pełni odpowiedzialni za całość procesu decyzyjnego, począwszy od planowania, analizy ekspertyz, podejmowania decyzji aż do jej implementacji, oczywiście przy zapewnieniu koniecznych zasobów ze środków publicznych.

Wydaje się, że to głównie między tymi dwoma szczeblami sytuuje się budżetowanie partycypacyjne, szczególnie w formułach angażujących wnioskodawców na wszystkich etapach projektu, włączając realizowanie inwestycji. Nawet jednak, odwołując się do głosowania jako ostatecznej instancji decydującej o wyborze projektów do realizacji, władze nie oddają zupełnie mieszkańcom wpływu na budżetowanie obywatelskie. Egzekwują swoją kontrolę nad tym procesem przez treść uchwał i regulaminów, a także funkcjonowanie zespołów oceniających projekty. Jest zatem możliwe, że niektóre przypadki budżetowania obywatelskiego w Polsce pozostaną bliższe kategorii działań pozornych niż faktycznego uspołecznienia podejmowanych decyzji, inne zaś zaczną wychodzić, właśnie wychodzą albo już wyszły z tej pułapki⁵³. Wiele zależy od konstruktywnego

⁵³ Przykłady słabego zakorzenienia, a co za tym idzie obniżonej efektywności instytucji dialogowych, nie należą w Polsce do rzadkości. Są znane i diagnozowane. Do podobnych konkluzji skłaniali się także inni badacze formalnie ustanowionych rozwiązań mających służyć partycypacji i uzgadnianiu kierunków decyzji publicznych. Zob. np.: A. Pawłowska, R. Kmieciak, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik procesu decyzyjnego*, Scholar, Warszawa 2020. Wyniki badań świadczą również o widocznych postępach w ugruntowywaniu się konstruktywnych relacji z interesariuszami lokalnych polityk publicznych, które z czasem mogą przechodzić w trwalsze wiążące wzory zachowania. W krajowych opracowaniach padały interesujące propozycje korekt w procedurach i praktykach. Mogłyby one urealnić deliberację w konkretnych pasmach polityki publicznej. Zob. np.: M. Zabdyr-Jamróż, *Wszechstronniczość...*; A. Zubrzycka-Czarnecka, *Social actors in the housing policy process. A constructivists perspective*, Elipsa, Warszawa 2019. Do podobnych wniosków, wskazujących na szanse i zagrożenia, dochodzili badacze instytucji wysłuchania publicznego. Zob. np.: P.W. Juchacz, *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2015; P. Dobrowolski, *Dekada*

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

praktykowania, w którym wykorzystuje się deliberację możliwie „na miarę”, tzn. wszędzie tam, gdzie w sposób naturalny daje o sobie znać jej użyteczność w wypracowywaniu pola dla decyzji publicznych, co najczęściej ma miejsce w fazie poszukiwania pomysłów dla niestandardowych rozstrzygnięć publicznych⁵⁴.

Oczywiście zaprezentowana drabina nie wyczerpuje wszystkich możliwości partycypacji obywateli we władzy. Mówi się na przykład o aktywizmie, kontestacji i obywatelskim nieposłuszeństwie jako możliwych dodatkowych szczeblach tej drabiny. W budżetowaniu obywatelskim, w którym sukces wymaga nie tylko dobrego pomysłu, ale też działań organizacyjnych i skutecznej kampanii promocyjnej, szczególnie aktywizm wyróżnia się jako istotny czynnik budżetowania obywatelskiego. Z jednej strony istnienie liderów lokalnych, chociażby w szczątkowej formie, wymagane jest do tego, by budżet obywatelski w ogóle zaistniał – by znaleźli się chętni do tego, aby zgłaszać i promować projekty.

Jednocześnie relatywna prostota i zdecydowana atrakcyjność tej formuły partycypacji wykorzystywana jest do pobudzania i aktywizowania społeczeństwa obywatelskie. Staje się „kuźnią” dla liderów lokalnych, a także inkubatorem relacji zaufania społecznego. W szerszym wymiarze publicznym nie sposób rozpatrywać znaczenia dobrych relacji wzajemnych NGO bez uwzględnienia stanu ich relacji z władzą, a także z rozmaitymi społecznościami, w imieniu których NGO zabierają głos i uczestniczą w życiu publicznym. Otwartość, spójność oraz łączący, pomostowy (*bridging*) charakter tych relacji stanowi jeden z charakterystycznych rysów rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego spajanego kapitałem społecznym i charakteryzującego się wysokim poziomem uogólnionego

publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju, strona internetowa organizacji Łódka Wolności, https://www.lodkawolnosci.org/books/Dekada_publicznego_wysluchania.pdf, dostęp 22.05.2022.

⁵⁴ A. Krzewińska, *Deliberation for public policies. Public policies for deliberation – cooperation or strained relations* [w:] *Deliberation in the public policies planning process. Experiences and future challenges*, red. J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, Wydawnictwo Libron, Kraków 2022, s. 45.

zaufania społecznego. W podobnych warunkach mieszkańcy współpracują, współdecydują i dzielą publiczną odpowiedzialność za podejmowane decyzje oraz realizowane działania. Spada przy tym odsetek „niemych” uczestników społeczności, a głos obywateli nie jest już wynikającym z niemocy pustosłowiem krytyki. Coraz bardziej wypełnia się pomysłami i orientacjami na realną sieciową współpracę.

Zawsze jednak, z różnych powodów, pewna część społeczności pozostaje „niema”. Stanowi to jeden z wiodących problemów w demokracjach długo praktykujących rozwinięte formy partycypacji obywatelskiej. Natomiast w większości polskich samorządów jest to problem główny. Nie stanowi on wprawdzie o być albo nie być partycypacji i społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ szereg form współpracy ma charakter sformalizowany i utrwalony. Można oczywiście dyskutować o zasadności poszczególnych regulacji, jednak nie o formalizmy chodzi najbardziej, ale o systemową praktykę. Ta z kolei często pod pozorem wysokiej aktywizacji społecznej skrywa lokalne minioligarchie i oligopole, w których elita aktywistów kontroluje znaczną większość zasobów systemowych (nie tylko środki finansowe, ale także znajomość z lokalnymi politykami, *know-how* czy liczbę wolontariuszy). Sytuacja taka utrudnia aktywizację innym.

Możliwości analizy roli milczenia w partycypacji i deliberacji jest wiele, a szans na zebranie danych empirycznych ułatwiających korygowanie form obywatelskiego wycofania objawiającego się milczeniem można poszukiwać m.in. w enklawach społecznych. Tego rodzaju badania przynoszą już obiecujące rezultaty.

Doniosłą rolę milczenia w procesach komunikacyjnych i działaniach publicznych należy stale zachowywać w pamięci. Brak głosu większości jest swoistym barometrem, na ile elitarne (tj. formułowane *a priori* przez decydentów i współpracowników), a na ile egalitarne (*a posteriori*, uzgodnieniowe) są realizowane strategie władcze.

Strategie władcze stają się elitarne wprost proporcjonalnie do skali rozdźwięku pomiędzy deklarowanymi i dekretowanymi normami działania a społecznie akceptowanymi wartościami. Robert K. Merton zwracał

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

uwagę, że utrzymywanie się tego rozdzwiewku wzmaga skłonności do anomii⁵⁵.

Anomia to stan, w którym jednostki zdecydowanie mniej albo wręcz w ogóle nie są zainteresowane rezultatem zbiorczym, grupowym, publicznym. Orientują się głównie lub nawet wyłącznie na cele własne. Nawet biorąc udział w różnych formach współpracy, zainteresowane są głównie własnymi rezultatami. Jest to sytuacja, w której „kalkulacja osobistego zysku i strach przed karą stanowią wyłączne czynniki regulujące”⁵⁶.

Szereg dostępnych współcześnie w demokracjach strategii i działań o charakterze inkluzyjnym przynajmniej potencjalnie umożliwia redukcję anomii – bo zupełnie wykluczyć jej nie sposób. Budżetowanie obywatelskie jest kontekstowo sprzęgnięte z tymi problemami – z jednej strony bazując na aktywizacji społecznej, a z drugiej – próbując ją generować. BO jako mechanizm relatywnie prosty do wdrożenia, zarówno dla samorządów, jak i mieszkańców, wydaje się obiecującym narzędziem dla długofalowej aktywizacji, lecz i w tym wypadku należy uwzględnić jego ograniczenia związane z możliwością oligarchizacji, wzrostu (albo powrotu) anomii czy pozorowania partycypacji.

Dla uzupełnienia obrazu partycypacji proponowanego przez Arnstein warto uwzględnić rolę sektora prywatnego oraz funkcje instytucji publicznych, takich jak ośrodki kultury czy edukacji. W budżetowaniu obywatelskim odgrywają one czasem podwójną rolę. Jako instytucje publiczne promują samą ideę BO oraz kolejne jej edycje, organizują głosowania stacjonarne itd., a także niejednokrotnie same angażują się w składanie projektów. Nie jest to zresztą zaskakujące, gdyż jako instytucje publiczne mają odgrywać rolę integrującą i aktywizującą społeczności lokalne.

W niektórych sytuacjach staje się to jednak sporne. Typowym problemem spotykanym w wielu miastach wprowadzających budżety obywatelskie jest dominacja szkół w składaniu zwycięskich projektów, co oczywiście

⁵⁵ R.K. Merton, *Social structure and anomie*, „American Sociological Review” 1938, t. 3, nr 5.

⁵⁶ R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. J. Wertenstein-Żuławski, E. Morawska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 222.

jest efektem ich ponadprzeciętnych zasobów mobilizacyjnych. Ogranicza to możliwość realizacji innych projektów czy aktywizacji pozostałych grup mieszkańców, co na dłuższą metę może mieć skutek demotywujący i dezaktywizujący społeczeństwo. Podczas badań stwierdzono jednak, że problem ten był lokalnie diagnozowany i rozwiązywany w sposób dopasowany do miejscowych możliwości i uwarunkowań.

Pojedyncze stopnie drabiny zazwyczaj nie będą w stanie oddać charakteru relacji między władzą a obywatelami w szczegółach konkretnych procesów decyzyjnych, a tym bardziej w decyzyjnych generaliach. Proces ten jest dynamiczny, a zakres i intensywność relacji zmieniają się w zależności od obszaru decyzyjnego, etapu procedury etc. Współcześnie co prawda notuje się wzrost wykorzystania metod teoretycznie kojarzonych ze strategiami egalitarnymi, ale praktyki bywają różne i nierzadko odsłaniają janusowe oblicze wiodących cech systemowych. Formalnie mieszczą się one w standardach uzgodnieniowych, zaś realnie stanowią jedynie dodatek do dominujących strategii elitarnych. Widać to na przykładach budżetów obywatelskich, które w tego typu warunkach bywają elementem scenografii legitymizującej rolę elit. Czasami rola ta ma walor „oświeceniowy”, co przejawia się w fachowości, trafnych decyzjach upoważnionych gremiów i osób, czy generalnie w profesjonalizmie, który wyklucza np. udział w tzw. brudnych wspólnotach w znaczeniu, na jakie wskazał Adam Podgórecki⁵⁷.

Niekiedy rola elit może nabrać cech określanych mianem cezaryzmu⁵⁸. Jego istotą jest personalne wzmacniania władzy wykonawczej, której parametry formalnie mieszczą się w demokratycznych ramach systemowych, ale realnie je naginają. Sprowadzają m.in. demokratyczną partycypację do mniej lub bardziej spreparowanych form plebiscytnego przyzwolenia. Starając się o bardziej dobitną charakterystykę, można powiedzieć, że

⁵⁷ Zob.: A. Podgórecki, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia*, t. 1: *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976.

⁵⁸ Zob.: M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 697.

Rozdział 1. Konceptyjne i teoretyczne inspiracje...

cezaryzm stanowi nowotworową formę demokracji (poliarchii) splatającą się z analizowanym w literaturze światowej nowotworowym stadium rozwoju współczesnego kapitalizmu. W wymiarze lokalnym te wielkie procesy mogłyby się wydać odległe niczym idące bokiem fronty atmosferyczne. Jednak podstawowy kurs historii najnowszej przekonuje, że globalizacja oznacza także szybkie rozprzestrzenianie się zjawisk i procesów negatywnych, których siła bywa niszczycielska w regionach najmniej gotowych do działań wyprzedzających, proaktywnych, angażujących etc.

Cezaryzm – także w wymiarze lokalnym – łączy się z personalizacją panowania (sprawowania urzędu, pełnienia funkcji) oraz brakiem realnej alternacji władzy, a jego siła wynika z mocy pozycji nieformalnej – nie jednej osoby, lecz określonego środowiska. Przy czym prawnoproceduralna rola wynikająca z formalnej pozycji systemowej danego podmiotu (aktora) może być zgoła poślednia, a niekiedy wręcz marginalna, np. rola: „szeregowego” posła, urzędnika średniego szczebla, szefa związków zawodowych, doradcy biznesowego, hierarchy kościelnego, kapłana, działacza społecznego, lobbysty czy specja od zarządzania relacjami. Cezaryzm zakorzenia się w sieciach, korzystając z mocy pozycji nieformalnej i we wszystkich fragmentach powiązań konstytuuje się przez personalizację decyzji oraz rozpowszechnienie relacji przybierających postać koalicji dystrybucyjnych, a uniemożliwiając budowanie prawdziwych i pożądanych koalicji wsparcia (*advocacy coalitions*).

Rywalizacja partyjna oraz wyniki wyborów, tak chętnie przytaczane przez zwolenników cezaryzmu, jako argumenty dowodzące demokratyczności rządów, nie są w stanie zapobiegać erozji poliarchii. Analogicznie nie każdy przypadek stosowania budżetu obywatelskiego – nawet dobrze oceniany przez mieszkańców i cieszący się popularnością wyrażoną dużą liczbą złożonych projektów oraz wysoką frekwencją – będzie wyznacznikiem dobrze funkcjonującej demokracji lokalnej. Niemniej jednak upowszechnienie się tego mechanizmu, a nawet jego późniejsze ustawowe „zadekretowanie” jako obligatoryjnego w znacznej części jednostek samorządu terytorialnego, odsłania pewne szanse dla lokalnych władz i społeczności. Będąc zarówno elementem uwarunkowanym przez

Kultura polityczna jako pierwszy czynnik oraz wiodące wyzwanie...

lokalne stosunki społeczno-polityczne, jak i czynnikiem pozwalającym je aktywnie kreować, budżet obywatelski może być wykorzystany zarówno w celach ich audytu i analizy, jak i długofalowego korygowania relacji.

Ten podwójny charakter BO sugeruje, że jego proaktywne wdrożenie możliwe będzie tam, gdzie już istnieje odpowiedni kapitał społeczny i dialogowe nastawienie władz. W innych warunkach wdrożenia będą tym trudniejsze, im silniejsze okażą się lokalne formy asymetrycznych relacji z towarzyszącą im niską aktywnością mieszkańców, na którą mają w zwyczajcu się powoływać władze, uzasadniając utrzymywanie się asymetrii w ich relacjach z mieszkańcami.

Rozdział 2

Metodyka badań

Cel, przedmiot i znaczenie projektu badawczego

Celem zorientowanego na analizę polityk publicznych projektu badawczego pt. *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku delibracji czy plebiscytu?*¹ była charakterystyka istotnego narzędzia, jakim we współczesnych demokracjach jest tzw. budżet partycypacyjny. W krajowej regulacji został on określony i unormowany jako budżet obywatelski². W badaniu ważne było również nakreślenie kierunku jego ewolucji.

Z uwagi na zaistniałą niejednorodność terminologiczną należy zaznaczyć, że – pomimo różnic odnoszących się do konotacji obu terminów – realizujący projekt używali obu pojęć, niekiedy wymiennie. Czyniono to w sposób przemyślany i dopasowany do kontekstu, rozróżniając rozwiązania o cechach bliższych budżetowaniu partycypacyjnemu (w rozumieniu szerszym, odnoszącym się do instrumentarium demokratycznej delibracji) od rozwiązań podyktowanych regulacją ustawową ustanawiającą budżetowanie obywatelskie, w którym decyzje podlegają rozstrzygnięciom w drodze głosowania. Pole badań obejmowało zarówno lokalne wdrożenia formalnej instytucji, jaką jest ustawowo określony budżet obywatelski, jak i realne praktyki partycypacyjne towarzyszące budżetowaniu.

¹ Projekt NCN OPUS 17 (2019/33/B/HS5/00353).

² Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 roku, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

Problemy badawcze, hipoteza, pytanie podsumowujące

Głównym problemem badawczym było zbliżenie się do odpowiedzi na pytanie o to, czy i ewentualnie na ile w polskich praktykach budżetowania z udziałem mieszkańców pojawiają się i utrwalają wątki bliższe rozstrzygnięciom plebiscytnym (z uwypukleniem oceny projektów i główną rolą głosowania) oraz deliberacyjnym (z uwypukleniem pogłębionych debat nt. projektów i uzgadniania). Poszukując odpowiedzi, zwrócono uwagę na odmienności we wdrażaniu i praktykowaniu ustawowego wzorca.

Problem główny pomagały kontekstowo konkretyzować pomocnicze pytania badawcze, z których korzystano w analizach poszczególnych przypadków. Odnosiły się one do:

- celowości wprowadzenia ustawowych regulacji budżetu obywatelskiego – czy w praktyce cele te okazały się bliższe samej promocji i edukacji, czy także wzmocnieniu kooperacji i odpowiedzialności społeczności lokalnych za zarządzanie sprawami publicznymi;
- kryteriów, na podstawie których możliwa jest klasyfikacja krajowych rozwiązań, ich interpretacja w szerszym kontekście porównawczym oraz określenie wiodących różnic poszczególnych typów praktyk lokalnych;
- zakresu zmian proceduralnych oraz praktycznych konsekwencji stanowiących skutki wdrożenia przepisów ustawowych dotyczących BO w 12 badanych miastach;
- oszacowania zakresu, w jakim polskie samorządy mogą w praktyce „sterować” rezultatami budżetowania z udziałem mieszkańców, a także oszacowania możliwości działań zapobiegających nadmiernej skali podobnych wpływów;
- wskazania różnic w praktykowaniu oraz skutków stosowania rozwiązań deliberacyjnych i plebiscytnych w 12 badanych miastach, a także oszacowania, na ile plebiscytność ustawowej formuły BO determinuje powierzchowność partycypacji i stoi w sprzeczności z ideą świadomego społeczeństwa obywatelskiego;

- zakresu, w jakim ustawowa regulacja BO przyczyniła się do wzmocnienia bądź osłabienia współrzędzenia w badanych 12 samorządach;
- rozpoznania lokalnych beneficjentów BO oraz oszacowania ich korzyści i ewentualnych niedostatków wynikających z wprowadzenia regulacji ustawowej;
- rozpoznania i oszacowania efektywności wcześniejszych i aktualnych rozwiązań oraz praktyk budżetowania partycypacyjnego w 12 badanych miastach, a także oceny ich trwałości w obliczu wprowadzonej ustawą procedury BO;
- rozpoznania i oszacowania, czy oraz na ile ponoszenie kosztów, jakie towarzyszą BO przyczynia się do rozwoju bądź ograniczania prodeliberacyjnych działań w analizowanych przypadkach.

Wskazane kwestie umożliwiały dostosowanie analizy do każdego z przypadków, by zoperacjonalizować hipotezę wiodącą, która zakładała, że ustawowa instytucja budżetu obywatelskiego nie ustanawia skutecznej procedury zmierzającej do zwiększenia stopnia współrzędzenia lokalnego poprzez pogłębianie procesu zbiorowego namysłu. Może natomiast sprowadzać budżet obywatelski do roli standardowego narzędzia o charakterze plebiscytarnym. Podążając ścieżką wyznaczoną przez hipotezę, dodatkowo sformułowano podsumowujące pytanie badawcze odnoszące się do znanego z psychologii społecznej i politycznej fenomenu zwanego przesuwającym się punktem odniesienia (*shifting baseline*)³.

Przesuwający się punkt odniesienia ma miejsce w rozciągniętej w czasie sytuacji, w której instytucjonalne, grupowe oraz indywidualne rutyny, utrwalane w ramach wzorców określonych działań, ewoluują w sposób na co dzień wręcz niedostrzegalny. Z czasem jednak nabierają mocy generowania zmian w obrębie wiążących wzorów działania (postrzegania, oceniania, zachowania) do tego stopnia, że taka „cicha” ewolucja doprowadza ostatecznie do rewolucji w postaci wyparcia wzorców pierwotnych.

³ Zob. np.: M. Soga, K.J. Gaston, *Shifting baseline syndrome. Causes, consequences and implications*, „Frontiers in Ecology and the Environment” 2018, t. 16, nr 4.

Rozdział 2. Metodyka badań

Odnosząc ten teoretyczny koncept do prezentowanych badań, można powiedzieć, że zdarza się, iż wywoływane przepisami ustawy rutyny BO przyczyniają się do erozji wcześniej lokalnie wypracowanych deliberacyjnych praktyk budżetowania partycypacyjnego. Podsumowujące pytanie badawcze dotyczy więc pułapki antyrozwojowej dla polskiego wariantu demokratycznej rewolucji samorządowej. Sprawdza, czy jej dalsze koleje, wyznaczone m.in. ustawową regulacją BO, prowadzą do zaprzeczenia leżącej u jej podstaw idei współdecydującej samorządowej wspólnoty lokalnej.

Etapy badań

Badania zapoczątkowało przeprowadzenie kwerendy, która ułatwiła uszczegółowienie poszukiwań i umożliwiła dopracowanie ram modelowych. Efekty kwerendy zostały w komplecie zarchiwizowane i poddane analizom, w wyniku których wyselekcjonowano opracowania najbardziej przydatne w realizacji zamierzeń badawczych. Ich listę odzwierciedla bibliografia. Dokonując wyboru autorzy badań kierowali się rozpoznaniem problematyki i zdobytym doświadczeniem.

W kolejnym kroku zwrócono się do 940 jednostek o statusie miasta (gmin miejskich, miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu). Poproszono o informacje dotyczące lokalnych praktyk budżetowania z udziałem mieszkańców. Badanie wykonano metodą CAWI (*Computer-Assisted Web Interview*), zestandaryzowany kwestionariusz został przekazany do urzędów miast drogą elektroniczną w trybie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Odpowiedzi zwrotnych udzieliły 932 samorzady. W ten sposób uzyskano informacje bazowe, rozpoczynające się od odpowiedzi na pytanie o samo istnienie budżetowania partycypacyjnego w poszczególnych miastach, a dalej o kształt jego lokalnych regulacji i praktyk. Dane zostały opracowane w sposób umożliwiający ich grupowanie, porównywanie, selekcjonowanie. Celem było ustalenie faktów i pogrupowanie jednostek według dat wprowadzenia narzędzia BO oraz wybranych zmiennych związanych z elementami funkcjonujących

w miastach regulaminów (m.in. w odniesieniu do kwestii wskazujących na charakter „plebiscytarny” bądź „deliberacyjny” planowania procedur oraz przyjętych metod podejmowania rozstrzygnięć – wyboru określonych zadań i projektów do finansowania).

W trzecim etapie badania skompletowany materiał przeanalizowano w poszukiwaniu przypadków sześciu miast na prawach powiatu (Dąbrowa Górnicza, Gorzów Wielkopolski, Kraków, Krosno, Legnica, Sopot), trzech gmin miejskich (Hrubieszów, Nowa Ruda, Rypin), trzech gmin miejsko-wiejskich (Opatów, Puławy, Tuchola), które mieściłyby się w kategoriach związanych z terminami wprowadzenia budżetowania partycypacyjnego, a więc:

- miast, w których przed nowelizacją ustawy nie praktykowano budżetu partycypacyjnego i gdzie ustawowo wprowadzony budżet obywatelski z przewidzianym w nim narzędziem w postaci głosowania stanowił pierwsze rozwiązanie – w zamyśle miało ono zwiększyć wpływ mieszkańców na kształtowanie części wydatków budżetowych jednostki;
- miast, w których budżet partycypacyjny był praktykowany w okresie czterech lat przed ustawowym wprowadzeniem obligatoryjności stosowania budżetu obywatelskiego, a więc został wprowadzony w kadencji samorządowej 2014–2018;
- miast, w których budżet partycypacyjny był praktykowany na tyle długo (2011–2013), że wrósł w krajobraz lokalnych polityk publicznych zanim jeszcze ustawowo wprowadzono obligatoryjność stosowania budżetu obywatelskiego w formie zaprojektowanej ustawowo.

Istotnym było także to, aby w wyselekcjonowanej grupie znalazły się zarówno miasta z wyodrębnionymi dzielnicami, jak i bez formalnie funkcjonujących dzielnicowych jednostek pomocniczych. Zwrócenie na to uwagi umożliwiło pogłębienie badań w poszukiwaniu kryteriów, jakimi kierowano się w projektowaniu i dostosowywaniu lokalnych rozwiązań.

W trakcie badania analizowano także formalną stronę budżetowania partycypacyjnego oraz ewolucję przepisów prawa lokalnego po wejściu w życie cytowanej wcześniej regulacji ustawowej z 2018 roku.

Rozdział 2. Metodyka badań

Treść zebranego na tym etapie materiału, a także okoliczności związane z rozwojem pandemii COVID-19⁴, skłoniły autorów do szybkiej reakcji i korekty strategii badawczej. Zrezygnowano z przeprowadzania dodatkowego pilotażu, ale za to zwiększono grupę badawczą z sześciu do dwunastu przypadków miast. Ostatecznie w wyselekcjonowanej próbie znalazły się:

- jedno miasto (Tuchola), w którym przed nowelizacją ustawy z 2018 roku nie praktykowano budżetu partycypacyjnego;
- sześć miast (Hrubieszów, Kraków, Krosno, Opatów, Nowa Ruda, Rypin), w których rozpoczęto praktykowanie budżetu partycypacyjnego przed nowelizacją ustawy w latach 2014–2017;
- pięć miast (Dąbrowa Górnicza, Gorzów Wielkopolski, Legnica, Puławy, Sopot), w których rozpoczęto praktykowanie budżetu partycypacyjnego w latach 2011–2013.

Po wyodrębnieniu wymienionej grupy samorządów, przystąpiono do realizacji czwartego etapu badań. Polegał on na skompletowaniu w każdym z miast wywiadów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w procesy budżetowania obywatelskiego. Tematem rozmów były procedury, praktyki oraz opinie na tematy związane z BO. W każdym z miast przeprowadzono po 5 wywiadów (w sumie 60). Rozmówcami byli:

- przedstawiciel organu uchwałodawczego;
- przedstawiciel organu wykonawczego;
- urzędnik bezpośrednio odpowiedzialny za przebieg procesu budżetu obywatelskiego;
- autor jednego ze zwycięskich projektów;
- autor projektu jednego z projektów niezakwalifikowanych ze względów formalnych.

Rozmowy mające charakter indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI – *Individual In-depth Interview*) zostały poddane transkrypcji

⁴ Pomimo zawieszania pojedynczych edycji BO pandemia nie spowodowała większych szkód w budżetowaniu obywatelskim. Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, J. Podgórska-Rykała, *Bariery formuł deliberacyjnych w świetle badania praktyk budżetowania obywatelskiego w Polsce prowadzonych w okresie pandemii COVID-19*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, t. 8, nr 4.

i zarchiwizowane w bazie danych projektu. Wywiady pogłębiły materiał badawczy i umożliwiły dotarcie do ocen, emocji, motywacji towarzyszących rozmówcom w związku z ich zaangażowaniem w BO.

Istotą piątego etapu badań był sondaż ankietowy przeprowadzony wśród mieszkańców 12 miast. Badania sondażowe miały charakter uzupełniający w stosunku do danych zebranych na wcześniejszych etapach realizacji badań, w tym przede wszystkim jakościowo unikalnego materiału z wywiadów. Jeszcze przed pandemią sondaż ankietowy zaplanowano jako wspomagające działanie badawcze, w którym założono pracę w terenie z wykorzystaniem losowo-kwotowego schematu doboru respondentów. W czasie pandemii, po wielu próbach utrzymania doboru kwotowego i wobec zasadniczego ograniczenia możliwości pracy w terenie, okazało się jednak, że w istniejących warunkach utrzymanie początkowego założenia jest niemożliwe. W rezultacie ograniczenia związane z pandemią oraz pokoleniowe różnice w biegłości w posługiwaniu się współczesnymi technologiami komunikacyjnymi sprawiły, że wśród ankietowanych przewały osoby młodsze. W niektórych miastach, pomimo zróżnicowanych prób, nie zdołano osiągnąć zakładanego pułapu zwrotu w liczbie 150 ankiet wypełnionych do końca, tzn. z odpowiedziami na każde z 28 sondażowych pytań (wypełnienia ok 10% ankiet nie ukończono).

Sondaż ankietowy przeprowadzono metodą CAPI (*Computer Aided Personal Interview*). Respondenci mogli uczestniczyć w badaniu poprzez kliknięcie w link do kwestionariusza ankiety. Dzięki zabiegom członków zespołu badawczego link umieszczono na stronach internetowych większości urzędów miast, w tym na stronach dedykowanych BO, a także na stronach organizacji pozarządowych i na odpowiednio sprofilowanych stronach mediów społecznościowych. Pomimo aktywnych działań upowszechniających, w tym także spotkań on-line członków zespołu z przedstawicielami lokalnych szkół, nie ze wszystkich 12 miast udało się uzyskać zakładaną pulę 150 wypełnionych kwestionariuszy, co dawałoby 1800 zwróconych ankiet. Mimo iż w sumie w badaniach ankietowych wzięły udział 1853 osoby, to nie z każdego miasta było ich po 150. Z niektórych było mniej, a z innych więcej (zob. tabela 1).

Rozdział 2. Metodyka badań

Tabela 1. Liczba osób uczestniczących w sondażu ankietowym w 12 miastach

		N	%
1	Dąbrowa Górnicza	210	11
2	Gorzów Wielkopolski	223	12
3	Hrubieszów	111	6
4	Kraków	154	8
5	Krosno	104	6
6	Legnica	260	14
7	Nowa Ruda	51	3
8	Opatów	165	9
9	Puławy	147	8
10	Rypin	314	17
11	Sopot	64	3
12	Tuchola	50	3
		1853	100

Źródło tabel, o ile nie zaznaczono inaczej: opracowanie własne.

Wśród 1853 osób uczestniczących w sondażu ankietowym większość stanowiły kobiety (60% ogółu respondentów). Jak już wcześniej wspomniano, z powodów pandemicznych badania ankietowe przeprowadzono w formie elektronicznej, co doprowadziło do nadreprezentacji młodszych roczników wśród respondentów. Z analizy odpowiedzi wynika, że co drugi respondent miał poniżej 18 lat, a prawie co piąty był w wielu 18–25 lat. Z wiekiem respondentów koreluje ich stan cywilny. Aż 71% z nich w trakcie prowadzenia badania było pannami lub kawalerami. Co piąty ankietowany funkcjonował w związku małżeńskim. Prawie co trzecia ankietowana osoba zadeklarowała wykształcenie podstawowe. Takie deklaracje badanych wynikały z ich młodego wieku (co druga osoba nie skończyła 18 lat). Dwie kolejne równoliczne grupy respondentów zadeklarowały wykształcenie średnie (26%) oraz wykształcenie wyższe (26%). Analiza danych społeczno-demograficznych respondentów wskazuje na to, że w procesie ankietyzacji

uczestniczyły najczęściej osoby młode, stanu wolnego, częściej kobiety niż mężczyźni, dysponujące dostępem do Internetu.

Na szóstym etapie procesu badawczego, po analizach przypadków 12 miast sformułowano wynikającą z doświadczeń badawczych autorów propozycję spojrzenia na silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia budżetowania partycypacyjnego w badanych miastach. Propozycji tej należy odbierać jako swoistego rankingu czy konsekwentnej ewaluacji, gdyż stworzenie takiej dokumentacji wymagałoby realizacji kolejnego projektu. Na podstawie zebranego materiału empirycznego podjęto próbę wyeksponowania dostrzeżonych w trakcie badań mocnych stron, słabych stron, szans potencjalnych lub zaistniałych w otoczeniu budżetu partycypacyjnego, zagrożeń prawdopodobnych lub istniejących w otoczeniu budżetu partycypacyjnego oraz w kontekście obowiązujących reguł prawnych.

Rozdział 3

Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Studia przypadków budżetowania obywatelskiego w polskich miastach w perspektywie modelowej

Pomimo ich początkowego rytualnego charakteru, partycypacyjne tryby rządzenia zaczynają przenikać do przestrzeni organizacyjnych, gdy tylko pojawią się aktorzy, którzy uznają ich użycie za właściwe i korzystne. Dzieje się tak, ponieważ proces instytucjonalizacji obejmuje interakcje pomiędzy różnymi interesariuszami procesu zarządzania, którzy aktywnie negocjują jego znaczenie i praktykę¹.

Nie sposób nie zgodzić się z powyższym stwierdzeniem zawartym w jednym z bardziej interesujących opracowań traktujących o sprawach podobnych do rozpatrywanych przez zespół realizujący prezentowane badania. Niezmiennie jednak – jak to zwykle bywa – istotne różnice tkwią w szczegółach. Oprócz wiodących generalistów różnicujących poszczególne przypadki, w trakcie badań udało się także zebrać wiele istotnych szczegółów, z których najbardziej charakterystyczne

¹ M. Rządca, R. Strumińska-Kutra, *Local governance and learning. In search of a conceptual framework*, „Local Government Studies” 2016, s. 19, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2016.1223632>, dostęp 20.06.2022.

przedstawiono w poszczególnych częściach dedykowanych anali-
zom przypadków.

W polityce publicznej i administracji wcale nierzadko nawyk może uchodzić za opartą na dowodach politykę prowadzoną przez „specjalistów”. Złym zwyczajem może stawać się takie praktyczne interpretowanie partycypacji, które sprowadza ją do swoistego parteru, jakim jest plebiscyt.

Z tego też powodu tak niebezpieczne dla demokracji jest „panowanie osobistego geniuszu” w administracji i w polityce publicznej². Rozumiane w ten sposób złe wzory i nawyki mogą prowadzić do pułapki rozwojowej obrazowanej metaforą błędnego koła – brak zmiany i niewydolności systemowe utrwalają się w wyniku kumulujących się sprzężeń zwrotnych³. W zapętlałej się w ten sposób sytuacji, przy powtarzających się błędach, sprawą kluczową jest to, czy w ogóle – oraz ewentualnie na ile – można starać się rzeczywiście „uciec” od przeszłości. Przeszłości, która w sposób nieubłagany wytycza niedialogowe trajektorie rozwojowe zarówno współczesności, jak i przewidywalnej przyszłości. Ten dobrze już znany i zbadany fenomen „cienia” rzucanego przez przeszłość na rozwojową teraźniejszość, a także na przewidywalną przyszłość, nosi nazwę zależności od ścieżki (*path dependency*).

Warto więc pytać również i o to, czy uda się uciec od dotychczasowej krajowej „ścieżki” decydowania publicznego wydeptywanej przeciw nie od dekad, ale od stuleci⁴. Utrwalanej nawykami związanymi z folwarczną, a współcześnie neofolwarczną asymetrią relacji, bastionową mentalnością, chwiejną – i nierzadko wyrażaną z barokową

² M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 697.

³ Por.: W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 25.

⁴ Zob. np.: tamże; J.T. Hryniewicz, *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Scholar, Warszawa 2007; A. Zybala, *Zarządzanie i partycypacja pracownicza w Polsce – realia i uwarunkowania. Od modelu folwarcznego do podmiotowości?*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2019.

przesadą – emocjonalnością, dekretowaną wiedzą, ukrytymi wpływami czy niejawnymi oddziaływaniami. Ścieżki od dawna kształtowanej paternalizmem, klientelizmem, egoizmem krewniaczym oraz konfliktowym elityzmem grup interesu, a utrwalanej konsekwentnym i *de facto* wspólnym oraz w istocie „zgodnym”, bo kulturowo mocno zakorzenionym, wykluczeniem możliwości zaistnienia prawdziwszego obywatelskiego wpływu⁵.

Wśród licznych, znacząco dziś odczuwanych efektów zależności od tej ścieżki rozwojowej coraz wyraźniej zaznacza się brak kulturowej instytucjonalizacji – nie tylko nowoczesnej polityki publicznej, ale instytucjonalizacji samej sfery publicznej w jej cywilizacyjnie adekwatnym oraz dialogowo aktualnym kształcie. Co więcej, rysuje się zagrożenie, że formalnie prodeliberacyjne, dialogowe rozwiązania systemowe będą kolonizowane przez ugruntowane niedialogowe interpretacje i praktyki. Dotyczy to zarówno znanych instytucji dialogu społecznego⁶

⁵ Por.: J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 2: *Patroni i klienci*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994; J. Sroka, *Konfliktowy elityzm grup interesów zamiast społeczeństwa obywatelskiego? Przyczynek do analizy systemowej* [w:] *Demokracja polska na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. Z. Machelski, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2013; J. Sroka, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018. Nawiązania do folwarcznych podstaw stosunków społeczno-politycznych można także znaleźć w literaturze historycznej czy antropologicznej: A. Leszczyński, *Ludowa historia Polski*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2020; K. Pobłocki, *Chamstwo*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2021. Część z tych krytyk, zanim uznano by je za w pełni naukowo uzasadnione, należałoby poddać gruntownej falsyfikacji. Przykładowo w *Chamstwie* niektóre wnioski zdają się wyciągane zbyt pochopnie i z wiedzy potocznej. Brak naukowej metody skłania do ostrożności i ewentualnego przyszłego zweryfikowania daleko idących stwierdzeń z tego typu literatury.

⁶ Funkcjonowanie dialogu społecznego reguluje m.in. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z 24 lipca 2015 roku, Dz.U. 2015 poz. 1240. Zob. także np.: *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, red. J. Gardawski, B. Surdykowska, Centrum Partnerstwa Społecznego, Biuro Rady Dialogu Społecznego, Warszawa 2019; J. Sroka, *Dialog społeczny jako przyczółek a zarazem przeszkoda w rozwoju deliberacji* [w:] *Dialog społeczny i jego konteksty*, red. K.W. Frieske, I. Zakrzewska, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2020.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

i obywatelskiego⁷, jak i nowych rozwiązań, do których zalicza się budżetowanie partycypacyjne w ustawowej formule budżetu obywatelskiego.

Scenariusze rozwoju budżetowania obywatelskiego obrazuje schemat 1. Stanowi on próbę uzupełnienia typologii partycypacji obywatelskiej zaproponowanej przez Yves Sintomer, Carsten Herzberg i Anję Röcke⁸.

Schemat 1. Modele partycypacji kształtujące praktyki budżetowania partycypacyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Transnational models of citizen participation. The case of participatory budgeting* [w:] *Hope for democracy. 25 Years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association, São Brás de Aportel 2014, s. 40.

-
- ⁷ W Polsce *gros* formalnych możliwości dialogu obywatelskiego wyraża Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku, Dz.U. 2003 nr 93 poz. 873. Zob. także np.: M. Twardowska, *Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie współpracy administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi* [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008; A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik procesu decyzyjnego*, Scholar, Warszawa 2020.
- ⁸ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Transnational models of citizen participation. The case of participatory budgeting* [w:] *Hope for democracy. 25 Years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association, São Brás de Aportel 2014.

Dominujące cechy przedstawionych w schemacie 1 modelowych typów partycypacji w budżetowaniu obywatelskim przedstawia tabela 2, w której uwzględniono współczesne rozszczępienie wcześniejszych klasycznych formuł partycypacji w postaci korporatyizmu i pluralizmu. Z uwagi na rozległość problematyki nie będą one omawiane, są jednak szeroko znane w literaturze krajowej i zagranicznej.

Kluczowym jest fakt, iż wspomniane rozszczępienie kształtuje dwa współczesne nurty. (1) W nurcie pierwszym, proaktywnym i lokującym się w obszarze demokracji obywatelskiej (*democracy by the people*), elementy historycznie wcześniej wypracowane w „paktującym” ze swej natury korporatyzmie są współcześnie pogłębiane, poszerzane i rozwijane w ramach nowatorskich rozwiązań demokracji partycypacyjnej oraz rozwoju wspólnotowego. Dominuje w nich proaktywne (wybiegające w przyszłość) współdecydowanie, uzgadnianie interesów oraz uwspólnotowiona ewaluacja korzyści.

(2) W nurcie drugim, reaktywnym i bliższym idei demokracji (dla) obywateli (*democracy for the people*), zaznaczają się natomiast kontynuacje tzw. pluralizmu grup interesu, z lobbieniem jako jego wizytówką. Więcej w nim miejsca na reaktywne (bardziej *ad hoc*) decydowanie, rozgrywanie interesów oraz spartykularyzowany przetarg korzyści (tabela 2).

Tabela 2. Modele partycypacji w budżetowaniu z udziałem obywateli

Cechy	Model partycypacji				klasyczne
	nowatorskie		(2) drugiego nurtu – reaktywne		
	(1) pierwszego nurtu – proaktywne	bliska demokracja	partycypacja modernizacyjna	(neo)korporatyzm	
Formy kon-sultacji (ad-schemat 2)	demokracja partycypacyjna	rozwoj wspólnotowy	nieprezentatywne, delibe-ratywne, konsensualne	nieprezentatywne, de-liberatywne i nie-delibera-tywne, konsensualne i niekonsensualne	nieprezentatywne, deliberytywne i niedeliberytywne, konsensualne i nie-konsensualne
Charakter procesów rozstrzy-gania (ad-tabela 4)	<i>democracy „by the people”</i> , systemowa deliberacja, usieciowione rządzenie wielopasma-owe (<i>governance</i>)	uwspólnotwienie syste-mu – ewolucja w kierunku publicznego zarządzania z udziałem sieci i w obrę-bie sieci, polityka paktów społecznych	<i>democracy „for the people”</i> , reformy klasyki liberalnej w celu „zbliżenia rządów do ludzi”, dialog obywatel-ski, promocja partnerstw publiczno-prywatnych	przetarg interesów, urynkowanie systemu – ewolucja w kierunku kontraktowych form zarządzania publicznego (<i>new public management</i>)	urywalizacja interesów grup społecznych, dialog społeczny, koalicje wsparcia
Dominują-ce strategie działań	przewaga egalitarnych z orientacją deliberacyjną	przewaga egalitarnych z orientacją wspólnotowo-rozwojową	egalitarne i elitarne z orien-tacją legitymizacyjną	egalitarne i elitarne z orientacją reformi-styczną	egalitarne i elitarne z orientacją klasową
Przykłady praktyk lokalnych	Porto Alegre (z badań Y. Sintomer i in.)	Dublin, Toronto (z badań Y. Sintomer i in.)	Lizbona (z badań Y. Sintomer i in.), Dąbrowa Górnicza, Gorzów Wielkopolski, Hru-bieszów, Kraków, Krosno, Legnica, Nowa Ruda, Opa-tów, Puławy, Ryppin, Sopot, Tuchola (z badań własnych zespołu autorskiego)	Kolonia (z badań Y. Sintomer i in.)	Plock (z badań Y. Sintomer i in.)

Źródło: oprac. własne na podst.: Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Transnational models of citizen participation. The case of participatory budgeting* [w:] *Hope for democracy. 25 Years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association, São Brás de Aportel 2014, s. 40–44; J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 35–72. Por. także: J. Fishkin, *Making deliberative democracy practical. A Public consultation and dispute resolution*, „Ohio State Journal on Dispute Resolution” 2011, 4(26); J. Gastil, E.P. Deess, Ph. Weiser, *Civic awakening in the jury room. A Test of the Connection between Jury Deliberation and Political participation*, „The Journal of Politics” 2002, (2)64.

* Współcześnie brak jednoznacznie (neo)korporatystycznych rozwiązań, bo i sam korporatyzm, którego naturalnym podłożem były klasyczne stosunki przemysłowe epoki for-dyzmu, aktualnie znajduje się w stanie dekompozycji. Wyrazistym przykładem powszechnego stosowania praktyk korporatystycznych, zarówno na poziomie centralnym, jak i branżowym oraz lokalnym, była Austria do końca lat 90. Za praktyki zawierające elementy (neo)korporatystyczne można także uznać irlandzkie paktu społeczne z XXI wieku. Na poziomie lokalnym charakterystyczne były robotnicze falanstery, np. w przedwojennym Wiedniu, a w okresie powojennym także mikrokorporatystyczne brytyjskie praktyki, tzw. closed shop. Zob. np.: J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 72–96.

Uprzedzając informacje zawarte w przedstawionych dalej studiach przypadków budżetów obywatelskich 12 miast, badacze uznali, że wszystkie analizowane przypadki można zaliczyć do modelowej kategorii nowatorskich, choć generalnie bardziej reaktywnych praktyk z kręgu tzw. bliskiej demokracji, co też zostało uwzględnione w tabeli 2. Niektóre z wymienionych miast zaliczono do tej kategorii wprawdzie nieco awansem, a znowu inne z pewnym naddatkiem.

Specyfikę praktyk oraz odmienności w lokalnym zaawansowaniu partycypacji i deliberacji oddają treści kolejnych fragmentów części opracowania dedykowanej budżetowaniu z udziałem mieszkańców w wybranych polskich miastach. Zakończenie tej części stanowi zwarta analiza 12 przypadków BO przedstawiona w formie tabelarycznej i bazująca na formule SWOT. Podporządkowana jednak została reżimowi jej klasycznych reguł na tyle, na ile udało się dostosować do nich zebrany w trakcie badań materiał (zob. tabela 15).

Tabela 15 zawierająca silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia budżetowania partycypacyjnego w 12 polskich miastach w żadnym wypadku nie ustanawia rodzaju rankingu. Nie można jej także traktować jako rodzaju sędziowskiego werdyktu. Nie takie założenia przyświecały badaczom, a zebrany przez nich materiał odsłonił złożoną różnorodność pejzażu lokalnej partycypacji i sprowadzenie tej różnorodności do tabelarycznego rankingu nie miałyby sensu. Znaczenie ma natomiast podsumowanie treści studiów przypadków 12 miast ze wskazaniem na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia, które – zdaniem zespołu badawczego – mogą stymulować lub hamować dalszy rozwój uczestnictwa mieszkańców w procesach planowania, koordynowania oraz ewaluacji budżetów partycypacyjnych.

Na koniec uwaga odnosząca się do zróżnicowania objętości fragmentów tekstu dedykowanych poszczególnym przypadkom. Zróżnicowanie to wynika z długości praktykowania budżetów partycypacyjnych w poszczególnych miastach, sposobów ich przygotowywania i realizacji, poziomu aktywizmu oraz innych czynników, które lokalnie były widoczne i zostały uwzględnione w analizach.

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.1.1. Profil budżetu obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej w świetle danych zastanych

W Dąbrowie Górniczej wprowadzono budżet obywatelski już w 2013 roku, a praktykując go, wypracowano oryginalne rozwiązanie, które w miejsce stosowanego przez cztery pierwsze lata głosowania, aktywizowało dialog obywatelski. Deliberacyjna forma uzgadniania rozstrzygnięć w budżetowaniu obywatelskim była w Dąbrowie praktykowana z dobrymi rezultatami w latach 2017–2018. Towarzyszył temu dedykowany BO rozwój lokalnych minipublik w postaci forów praktyków partycypacji (forów mieszkańców). Spotkania miały charakter warsztatów diagnostycznych i projektowych. Wprowadzono także – kontynuowane do dziś – ewaluację i monitoring BO.

Wprowadzenie noweli ustawowej początkowo zdawało się wbrew dalszemu rozwojowi dąbrowskiej partycypacji o cechach dialogowych. Nie odwróciło jednak tendencji i w Dąbrowie Górniczej zdecydowano o równoległym prowadzeniu budżetowania w dwóch wariantach, tj. w poprzedzającym nowelę, prodeliberacyjnym wypracowywaniu konsensusu oraz w dostosowanym do wymogów ustawowych wariantcie plebiscytu wyznaczonego głosowaniem.

Środki w dyspozycji BO

Z Urzędu Miasta nie uzyskano informacji innych niż linki kierujące do stron, na których dane na temat kolejnych kwot nie były dostępne. Na etapie *desk research* starania badaczy o nawiązanie dobrego kontaktu z UM okazały się nieskuteczne. W toku dalszej pracy autorom badania udało się sforsować pewną, odczuwaną przez nich w Dąbrowie, barierę dostępu.

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

Gdyby to odczucie było stałe i dodatkowo stanowiło prognostyk kierunku dalszej ewolucji lokalnych praktyk, w przyszłości mogłoby się okazać słabą stroną zarówno urzędu, jak i współkreowanego z mieszkańcami budżetu w obu jego lokalnych formach.

Co do kwot przeznaczanych na interesujące badaczy budżetowanie z pewnością wiadomo, że po wprowadzeniu przepisów ustawy było to 10 mln zł. Natomiast na podstawie zebranych danych można oszacować, iż w edycjach do roku 2018 pule odpowiednich środków budżetowych oscyływały wokół średniej bliskiej kwocie 5 mln zł.

Urzednicy obsługujący BO

W Dąbrowie Górniczej zwraca uwagę przyjęta formuła instytucjonalnej „obsługi” relacji pomiędzy władzą samorządową a mieszkańcami. Jest to zadanie zbiorcze Wydziału Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej, w ramach którego funkcjonują trzy zespoły, w tym Zespół ds. Budżetu Partycypacyjnego i Konsultacji Społecznych. Zorganizowano osiedlowe punkty konsultacyjne, a partycypację wspiera aktualnie pięcioro, osiedlowo przyporządkowanych animatorów. Oficjalnie określa się ich zamiennie mianem opiekunów osiedli. Szacując na podstawie analizy dostępnego materiału, można powiedzieć, że dąbrowskie budżetowanie obywatelskie angażuje w sposób ciągły grupę do 10 osób. Liczebność zaangażowanych funkcjonariuszy publicznych i aktywistów fluktuuje, także rośnie – w zależności od etapu realizacji działań.

Miejscowe regulacje formalne

Prace nad Dąbrowskim Budżetem Partycypacyjnym (DBP) zainicjowano w roku 2012, w ramach grupy roboczej złożonej z przedstawicieli: Prezydenta Miasta, Rady Miejskiej i organizacji pozarządowych. W styczniu 2013 dąbrowska Rada Miejska przyjęła u chwałę nr XXIII/457/13 w sprawie

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2014 rok. Przywołany akt ustanawiał jedną z pierwszych tego typu procedur w kraju. W przyjętej wówczas formule głównym narzędziem wyłaniania zwycięskich projektów było głosowanie.

Wypracowane relacje i pojawiające się dobre praktyki umożliwiły ewolucję procesu w kierunku rozwiązań partycypacyjnych. W kolejnych edycjach rosła popularność BO oraz skala środków – do 2018 złożono 946 wniosków, a łączna wartość 244 projektów, które skierowano do realizacji, przekroczyła 29 mln zł. Z edycji na edycję wprowadzano zmiany, m.in. liczby dzielnic, zasad zgłaszania projektów, reguł głosowania. W 2016 roku wprowadzono służące dialogowi fora mieszkańców, a w 2017 wypracowano rozwiązanie odchodzące od głosowania na rzecz formuły uzgodnieniowej.

Obowiązujący od 2018 wariant wprowadzono od piątej edycji uchwałą nr XXIV/533/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z 8 lutego 2017 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok. Wypracowano go w sposób warsztatowy za sprawą Zespołu ds. Wypracowania Nowego Modelu Budżetu Partycypacyjnego, który roboczo nazwano DBP 2.o. W skład powołanego przez Prezydenta Miasta Zespołu weszło 15 przedstawicieli mieszkańców wybranych przez lokalną Radę Działalności Pożytku Publicznego, spośród mieszkańców, którzy znacząco angażowali się we wcześniejsze edycje lokalnego budżetowania partycypacyjnego.

Był to pomysł nowatorski, angażujący, integrujący i sprzyjający dialogowi. Jego może jedyny dysonans zdawał się niekiedy wybrzmiewać z nieco zbyt „edukacyjnego” tonu Urzędu. Można sobie wyobrazić warunki, w jakich wpływałoby to wygłuszająco na głosy niemieszczące się w preferowanym formacie. W następstwie pracy zespołu ujawniły się jednak przede wszystkim pozytywne rezultaty – do minimum ograniczono rolę głosowania, które – jak wynikało z obserwacji urzędników – wzmagало rywalizację i rodziło sytuacje konfliktowe. W 2017 roku animatorzy

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

przeprowadzili 171 spotkań w osiedlach, a w 2018 roku było ich 129. W zebraniach brało udział ponad 600 osób.

Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, które zobowiązały miasta na prawach powiatu do wprowadzenia głosowania na projekty, skłoniły władze do podjęcia decyzji o utrzymaniu w mieście dwóch równoległych budżetów:

- Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego realizowanego mocą zarządzenia Prezydenta Miasta, uznawanego (nie tylko lokalnie) za udany przykład partycypacji,
- Budżetu Obywatelskiego wdrażanego na podstawie uchwały Rady Miejskiej przyjętej według wytycznych ustawowych.

W 2020 roku miasto przeznaczyło na budżetowanie obywatelskie 10 mln zł, w tym na „ustawowy” i ogólnomiejski Budżet Obywatelski – 3,6 mln zł, a na lokalnie tradycyjny i „osiedlowy” Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – 6,4 mln zł. Podział środków pomiędzy obie formy budżetowania wskazuje, że preferowany jest wcześniej wypracowany lokalnie DBP.

Projekty zgłaszane w ramach ogólnomiejskiego Budżetu Obywatelskiego podlegają weryfikacji Urzędu Miasta, a następnie są wybierane w głosowaniu ogólnomiejskim. Natomiast projekty zgłaszane w ramach osiedlowego Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego realizowanego z podziałem na 35 osiedli są wypracowywane na forach mieszkańców, podczas warsztatów organizowanych dla poszczególnych osiedli. Na terenie osiedli organizowane są punkty konsultacyjne, w których mieszkańcy mogą zasięgać informacji, zadawać pytania, wymieniać opinie. Działają także wspomniani już animatorzy osiedlowi. Ich zadaniem jest wspomaganie diagnozowania potrzeb oraz wypracowywania rozwiązań.

Dobre praktyki

Na temat dąbrowskich dobrych praktyk, aby już nie powtarzać podanych faktów, dość powiedzieć, że przyjęte tam rozwiązania wyróżniają się,

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

zdobyły uznanie i są nagradzane⁹. Natomiast to, co w nich najistotniejsze, stanowi produkt rozwijającej się stopniowo wspólnotowej refleksyjności, która umożliwia prowadzenie dialogu zarówno o wizjach, jak i konkretach „dobrze urządnego miasta”. Rozwojowi wspólnotowej refleksyjności w Dąbrowie Górniczej warto kibicować także z tego powodu, że ukierunkowana w ten sposób ewolucja może zmierzać, jako jeden z aktualnie nielicznych przypadków w kraju, do pojawienia się proaktywnego wariantu rozwoju wspólnotowego (zob. tabela 2).

Wspólnotowa refleksyjność stanowi także o sile żywych i innowacyjnych reakcji na przepisy ustawy, których sztywne wprowadzenie zamiast rozwinąć – cofnęłoby w rozwoju budżetowanie partycypacyjne z prawdziwego zdarzenia, do minimum redukując praktyki dialogowe. Praktyczny wydzźwięk rozwiązania w postaci realizacji dwóch równoległych ścieżek – i to akurat mieście, jakim w kwestiach budżetowania jest Dąbrowa – zdecydowanie ujawnia dysonans między przepisami ustawy a praktykami partycypacyjnymi, których nie porzucono po wdrożeniu przepisów ustawy. W sposób zgodny oddają to wypowiedzi zebrane w wywiadach z:

- przedstawicielem lokalnej władzy wykonawczej

[...] w ustawie jest zapis o dzieleniu na pule, że tę kwotę 0,5 procenta można dzielić tylko na jednostki pomocnicze, a w Dąbrowie Górniczej tych jednostek nie ma i w związku z tym musimy robić to ogólnomiejsko. Nie możemy tych pieniędzy podzielić inaczej. A mamy 36 osiedli i na te osiedla my dawaliśmy dużo więcej niż 0,5% [...]. Stwierdziłmy, że nie możemy

⁹ M. Popławski, *Between legitimization and deliberation. Participatory budget in Dąbrowa Górnicza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6(46); *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, red. P. Pistelok, B. Martela, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2019, strona internetowa Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, <http://obserwatorium.miasta.pl/partycypacja-publiczna-raport-o-stanie-polskich-miast-konsultacje/>, dostęp 25.08.2022; *Wyniki konkursu „Innowacyjny Samorząd 2021” – kreatywność w czasach pandemii*, strona internetowa Związku Powiatów Polskich, <https://www.zpp.pl/artykul/2114-wyniki-konkursu-innowacyjny-samorzad-2021-kreatywnosc-w-czasach-pandemii>, dostęp 25.08.2022.

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

zabrać naszym mieszkańcom Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego, osiedlowego. I choć ustawa nas zmusza do realizacji budżetu obywatelskiego, ogólnomiejskiego [...], wymyśliliśmy takie rozwiązanie, że mieszkańcy w procesie konsultacji wyznaczają tak zwane priorytetowe zadania do realizacji w osiedlu, a my to dajemy zarządzeniem. W ten sposób to u nas teraz funkcjonuje. Budżet partycypacyjny działa u nas na podstawie zarządzenia jako taki pakiet rewitalizacyjny, a budżet ogólnomiejski też robimy, no bo to wszyscy robić muszą [...] obligatoryjne głosowanie także klóciło się z naszą filozofią propagowania budżetu partycypacyjnego;

- przedstawicielem lokalnej władzy uchwałodawczej

[...] mamy dwa budżety i one są oparte o dwie różne filozofie. W ustawowym budżecie efektem finalnym jest głosowanie [...] natomiast w naszym budżecie partycypacyjnym jest wybór kształtu projektu poprzez rozmowę, dialog, kompromis [...] i w związku z tym skrupulatnie realizujemy ten budżet a równolegle robimy nasz budżet partycypacyjny, tak jak go zaplanowaliśmy;

- urzędnikiem bezpośrednio odpowiedzialnym za realizację BO

Budżet obywatelski musimy realizować, a Dąbrowski Budżet Partycypacyjny chcemy realizować. DBP to nasz autorski pomysł, doskonale się przez te lata sprawdzający jeśli chodzi o prowadzenie spotkań, dialogu z mieszkańcami. To także doskonale narzędzie pozwalające na doinwestowanie wszystkich naszych osiedli. Bo gdybyśmy stosowali tylko BO, to większość mieszkańców nie miałoby w swoim najbliższym otoczeniu ładnie wyposażonej świetlicy, biblioteki czy placu zabaw;

- autorem jednego ze zrealizowanych projektów

[...] uznaliśmy że DBP jest po prostu nam potrzebny [...] ponieważ ma przełożenie na poszczególne osiedla. Bo kto najlepiej wie, co trzeba zrobić na ich osiedlu czy dzielnicy? Oczywiście, że mieszkańcy i niech to oni

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

określają swoje priorytety na dany rok [...] gdyby władze miasta zrezygnowały z budżetu partycypacyjnego, to by się pozbawiły wsłuchiwania się w głos mieszkańców na poszczególnych osiedlach [...]. Tylko budżet partycypacyjny docierał do wszystkich osiedli bez wyjątku i stwarzał okazję do rozmowy, w jaki sposób te nasze małe ojczyzny osiedlowe mają być urządzone i żeby one po prostu sprawnie funkcjonowały;

- autorem jednego z projektów odrzuconych z przyczyn formalnych

Budżet obywatelski musi być realizowany [...] nakłada to na nas ustawa. A jeśli chodzi o budżet partycypacyjny, to naprawdę byłaby wielka szkoda, żeby wyrzucić do kosza te blisko 10 lat pracy nad zmusnym wypracowywaniem tego modelu, bo w moim przekonaniu jest on optymalny dla takiego miasta, jak Dąbrowa Górnicza. A ten model zasadza się na przekonaniu, że ten budżet powinien być jak najbliżej mieszkańca, on powinien dotyczyć jego najbliższego otoczenia, najbliższej przestrzeni, bo to najbardziej może przekonać mieszkańca do partycypacji. Ustawowy budżet obywatelski – moim zdaniem i zdaniem zapewne wielu mieszkańców naszego miasta, bo o nim też rozmawialiśmy na spotkaniach ewaluacyjnych naszego DBP – nie spełnia naszych oczekiwań. Te dwa budżety znacznie się od siebie różnią, chociażby jeśli chodzi o zasady realizacji projektów. DBP ma taki bardziej charakter lokalny, osiedlowy. BO to jest budżet ogólnomiejski, skrojony pod duże projekty.

Na podstawie analizy wypowiedzi z dąbrowskich wywiadów można stwierdzić, że „podwójny” budżet partycypacyjno-obywatelski to dobra praktyka lokalnie, a zarazem zła wizytówka ustawy. Zamiast więc rekomendować podobne rozwiązania innym, warto podkreślić szczególne znaczenie przypadku dąbrowskiego BO w jednoznacznej falsyfikacji reguł podanych w przepisach oraz praktycznym wykazaniu potrzeby ich korekty. Nie oznacza to jednak, że w Dąbrowie z partycypacją i deliberacją jest dobrze i tylko dobrze. To partycypacyjny prymus, ale jak na warunki polskie. Warto dopingować najlepszych w nadziei, że krajowa średnia partycypacji zacznie zwyżkować. Będzie podążać za ich przykładem, stale pamiętając

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

o tym, że rozwój partycypacji to nie jest proces liniowy czy niezwrrotny. Może mieć przestoje, regresy i załamania, które są mocno splecione uwarunkowaniami kulturowymi, społecznymi, ekonomicznymi z instytucjonalną dynamiką *policies*.

Wyróżnienie przypadku lokalnego nie powinno skłaniać do wygłaszania peanów, lecz zachęcać do rzetelnego falsyfikowania, analizowania, testowania dobrych rozwiązań, aby praktyka utrwalała ich wiodące elementy, przetworzyła je i dopasowała do innych miejscowych kontekstów, a także do procesów równoległych, m.in. zachodzących w obrębie zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego czy społecznego. To śmiała rekomendacja, ale w sam raz dla najbardziej ambitnych. Nie jest nierealistyczna, o czym przekonuje dialogowo-konsultacyjne ożywienie, jakim na tle innych miast wyróżnia się Dąbrowa Górnicza. Istotnym w jej przypadku jest również to, że deliberacyjnej aktywności nie przeszkadzają różnice polityczne występujące w sferze publicznej.

Gdyby poszukiwać ewentualnych słabości w dąbrowskim pejzażu partycypacyjnym, to – jak w przypadku większości działań publicznych – zagrożeniem może być rutyna. Autorzy prezentowanego badania jej oznak nie zauważyli. Odczuwalny był natomiast pewien administracyjny dystans, którego ewentualne występowanie (jeśli rzeczywiście, a nie incydentalnie miało ono miejsce) należy monitorować, ewaluować i korygować, aby skłonność nie zmieniała się w zagrożenie.

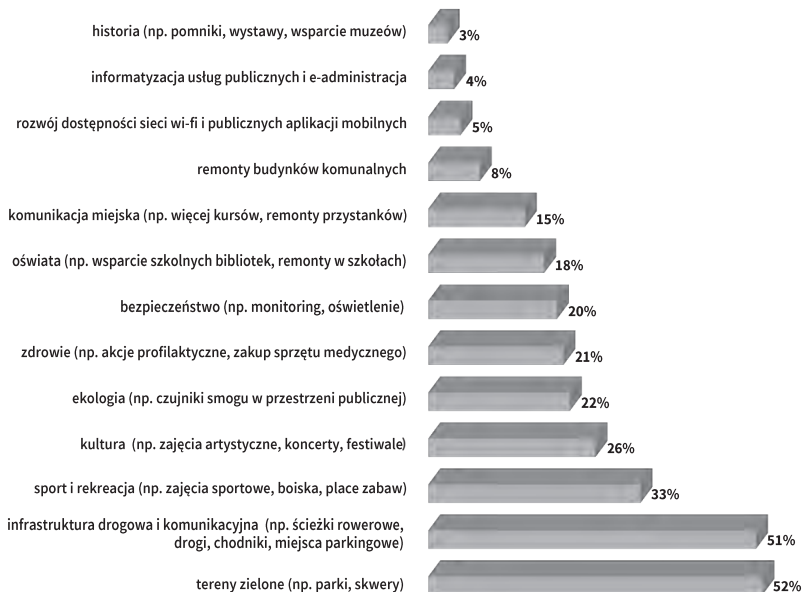
3.1.2. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

W sondażu ankietowym mieszkańcy Dąbrowy Górniczej pytani o strukturalne i funkcjonalne obszary lokalnego gospodarowania, które są najważniejsze dla realizacji projektów, najczęściej wskazywali na: tereny zielone (52%), infrastrukturę drogową i komunikacyjną (51%), sport i rekreację (33%), kulturę (26%) i ekologię (22%). Niewielu respondentów uznało, że środki finansowe w ramach BO należy inwestować w projekty dotyczące:

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

historii, np. pomniki, wystawy, wsparcie muzeów (3%), informatyzacji usług publicznych i e-administracji (4%) oraz w rozwój dostępności sieci wi-fi i publicznych aplikacji mobilnych (5%).

Wykres. 1. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działań gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Źródło wszystkich wykresów: opracowanie własne.

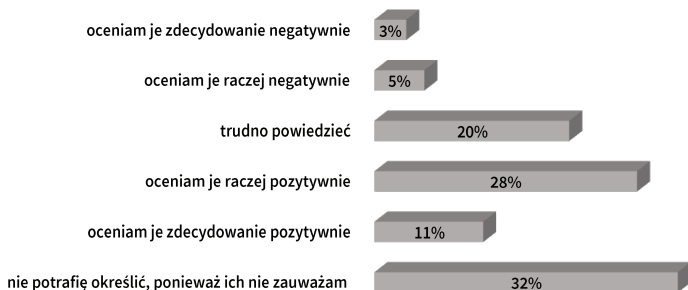
Sukces budżetu obywatelskiego w dużym stopniu zależy od działań informacyjnych prowadzonych na jego temat przez władze miasta. Można było oczekiwać, że w Dąbrowie rezultat tych działań wyraźniej odzwierciedli się w sondażu ankietowym. Tymczasem ankietowani w większości albo nie zauważali działań informacyjnych miasta (32% badanych), albo nie potrafili ich ocenić (20% badanych). Dobrze działania te oceniło 38% respondentów (w tym 28% badanych ocenia je raczej pozytywnie,

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

a 11% zdecydowanie pozytywnie). Negatywne oceny wystawiło 8% respondentów (w tym 3% zdecydowanie, a 5% raczej negatywnie).

Nie tylko w Dąbrowie Górniczej zastanawiający był stosunkowo wysoki odsetek odpowiedzi świadczących o niedoinformowaniu. Częściowo tłumaczy ten fakt niereprezentatywność przeprowadzonego sondażu. Nie sposób w pełni tego wyjaśnić, prawdopodobnie może to być jeden efektów anomii społecznej. Na szczęście zwykle nie ogarnia ona większości mieszkańców i wybrzmiewają także głosy świadczące o tym, że aby być doinformowanym, trzeba przyjmować komunikaty i chcieć być poinformowanym. Autor jednego z odrzuconych projektów stwierdza: *działania informacyjne są dobrze przez miasto prowadzone. Tych informacji na temat BO i DBP na mieście jest dużo. Są widoczne. [...] działania informacyjne i marketingowe na temat budżetów są prowadzone bardzo sprawnie [...] i te budżety są bardzo mocno przez miasto promowane.*

Wykres 2. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



Co w świetle opinii zebranych w sondażu można powiedzieć o ewentualności wpływu władz na wyniki w postaci wyłonionych do realizacji projektów? Jedna trzecia respondentów nie potrafiła lub nie chciała udzielić odpowiedzi na to pytanie (35%). W pozostałych dwóch równie licznych zbiorach odpowiedzi dopuszczano taką możliwość, przyznając, że władze miasta mogą sterować wynikami BO (23% raczej tak, 10% zdecydowanie tak) i negowano ją (23% raczej tak, 8% zdecydowanie nie).

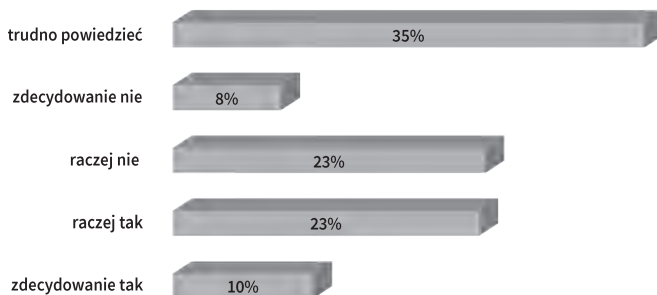
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Także i w tym przypadku trzeba założyć, że mieszkańcy bardziej zdystansowani będą przejawiać pewną odporność na dostrzeganie pozytywów, a zarazem skłonność do wychwytywania negatywów. Przedstawiciel dąbrowskiej władzy uchwałodawczej zwracał uwagę, że *gdyby podjęto taką próbę w mieście, to by się podniósł straszny raban. Po prostu mieszkańcy, by nie pozwolili, aby to przeszło bez echa. Żyjemy w czasach, kiedy każda tego typu próba byłaby natychmiast nagłośniona.*

Wiele zależy więc od aktywnych postaw i obywatelskiego wyczulenia samych mieszkańców, ale przecież nie wszystko. Świadomość tego miał dąbrowski urzędnik odpowiedzialny za BO, mówiąc:

wywieranie wpływu przez urzędników jest potencjalnie możliwe, zwłaszcza jeśli chodzi o projekty w ramach ustawowego BO. Bo przecież w tej nowej ustawie jest mowa o projektach przyjętych uchwałą Rady Miejskiej i odwołanie od takiej decyzji o niedopuszczeniu do głosowania jakiegoś projektu, to nie jest decyzja administracyjna i tu nie ma instancyjności na przykład w postaci kolegium odwoławczego. Uważam, że w przypadku tej procedury BO, jeżeli nie będzie dobrej woli samorządu do tego, aby to był budżet naprawdę obywatelski, to istnieje ryzyko, że przy złej woli zostanie wybrany projekt, który będzie preferowany przez urzędników. [...] przy złej woli i przy złych zamiarach urzędników obecna ustawa o BO daje potencjalnie szansę skutecznego wpływania przez urzędników na wybór projektów.

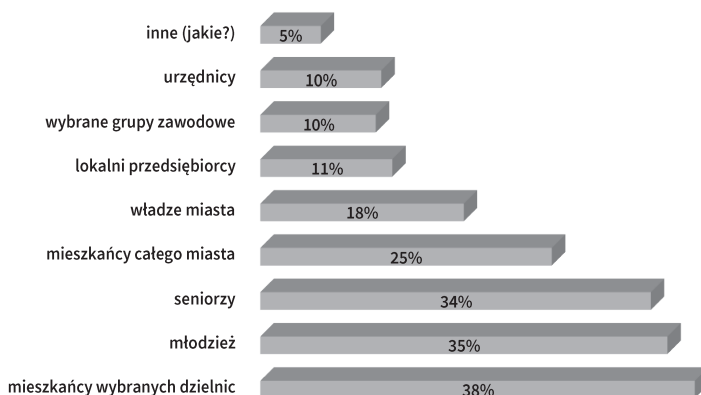
Wykres 3. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

W opinii ankietowanych osób największe korzyści czerpią mieszkańcy wybranych dzielnic (38% badanych). Równie liczne grupy respondentów jako głównych beneficjentów BO wskazywały ludzi młodych (35%) i seniorów (34%). Co czwarty respondent uznał, że projekty realizowane w ramach BO służą mieszkańcom całego miasta. Co piąta z ankietowanych osób stwierdziła, że z projektów budżetu obywatelskiego korzyści czerpią władze miasta.

Wykres 4. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Wśród czynników, które zdaniem ankietowanych zachęciły ich do uczestnictwa w ostatniej zakończonej edycji BO, na pierwszym miejscu znalazła się „wygodna forma głosowania” (59%). Kolejne miejsca zajęły: „ciekawe i ważne projekty” (57% badanych), „kompetencje i zaangażowanie projektodawców” (53%), „dostępność informacji” na ich temat (52%), „kompetencje funkcjonariuszy publicznych” (38%). Najbardziej zniechęcające były natomiast „poziom własnej wiedzy” (14%) oraz „kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych” (11%).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Tabela 3. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	20%	32%	40%	3%	3%
2	Wygodna forma głosowania	30%	29%	34%	4%	4%
3	Ciekawe i ważne projekty	31%	26%	35%	3%	4%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	13%	25%	51%	6%	5%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	22%	31%	42%	1%	3%
6	Poziom własnej wiedzy	20%	21%	46%	6%	8%

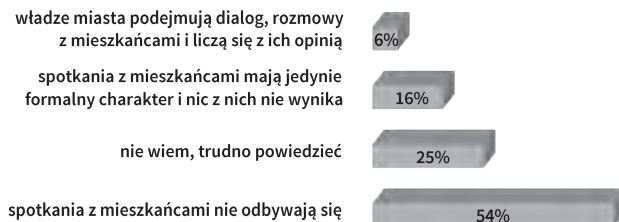
Zwraca uwagę rozkład ocen konsultacji społecznych prowadzonych w mieście w związku z BO. W opiniach ponad połowy badanych (54%) nie odbywały się spotkania z mieszkańcami. Co czwarta z ankietowanych osób nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie, a 16% respondentów przyznało, że w ich opinii spotkania w ramach BO mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika. Tylko 6% badanych stwierdziło, że władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią.

Otrzymany wynik jest na tyle wymowny, że skłania do poszukiwania przyczyn takiego stanu rzeczy. Można zacząć od wadliwości narzędzia – elektronicznego sondażu ankietowego realizowanego w okresie pandemii i izolacji. Badana próba nie była reprezentatywna, zatem uzyskany wynik wypada uznać za rezultat nadreprezentacji jednych parametrów nad innymi. Z obserwacji badaczy wynika, że na wynik w Dąbrowie, podobnie jak w innych analizowanych miastach, w istotnej mierze złożyły się głosy młodszych mieszkańców – bardziej sprawnych i chętnych, jak można założyć, w korzystaniu ze współczesnych technologii, ale zarazem mniej biegłych w partycypacji. W jej praktykowaniu, choć limit wieku nie

3.1. Budżetowanie obywatelskie w Dąbrowie Górniczej...

stanowi bariery, uczestniczy się tym łatwiej, im bardziej lokalny kontekst jest „prześląknięty” takimi wiążącymi wzorami zachowań, które sprzyjają aktywizacji, partnerstwu i dialogowi. Natomiast w innej, prawdopodobnej, ale słabiej falsyfikowalnej interpretacji można założyć, że wynik ten oznacza, iż w lokalnej odmianie deliberacji uczestniczy jednak mniej liczne grono, niżby to wynikało z ogólnego oglądu. Do grupy partycypantów w tej sytuacji należałoby działacze społeczni, przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy mogą kapitalizować to uczestnictwo w lokalnej sferze *politics*, np. startując w wyborach. Mogłoby to przeszkadzać dalszej ewolucji dąbrowskich praktyk w kierunku modelu tzw. rozwoju wspólnotowego w budżetowaniu partycypacyjnym (zob. tabela 2).

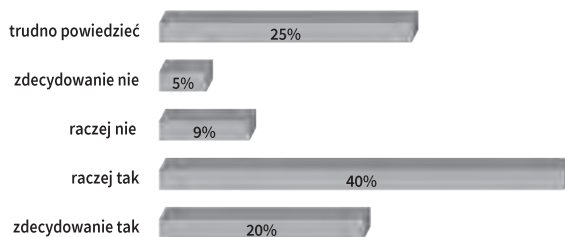
Wykres 5. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Za obawami co do zwodniczości wyniku, częściowo warunkowanego przyjętą metodą i niedostępnością szerszej próby, zdaje się przemawiać także to, że łącznie 60% ankietowanych uznało, iż władze Dąbrowy Górniczej uwzględniają opinie mieszkańców przy podejmowaniu decyzji dotyczących BO (20% badanych – zdecydowanie tak i 40% badanych – raczej tak). Tylko 11% respondentów zadeklarowało, że ich zdanie dla władz miasta nie jest wiążące. Jednocześnie co czwarta z ankietowanych osób nie potrafiła odpowiedzieć na pytanie i zaznaczyła zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 6. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą Budżetu Obywatelskiego?



3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.2.1. Profil budżetu obywatelskiego w Gorzowie Wielkopolskim w świetle danych zastanych

W Gorzowie Wielkopolskim profilowanie oraz „kalibracja” budżetu obywatelskiego to proces ciągły i na tle innych miast wyraźniej dynamiczny. Można tak stwierdzić przede wszystkim dlatego, że oprócz reakcji na zmieniające się otoczenie (w tym ramy prawne) zaznaczają się w nim działania proaktywne i innowacyjne. Budżet obywatelski w Gorzowie Wielkopolskim wprowadzono w 2012 roku (pierwszy zrealizowano w 2013), a w 2020 odbyła się jego ósma edycja.

Na tle innych samorządów w gorzowskim budżecie zaznaczyła się chęć do inicjowania zróżnicowanych form partycypacji. Może to świadczyć o stopniowym dojrzewaniu lokalnej społeczności, liderów i funkcjonariuszy publicznych do bardziej zaawansowanych form komunikacji i wypracowywania rozwiązań. W Gorzowie organizowano m.in. konsultacje społeczne, spotkania informacyjne, dyskusyjne, ewaluacyjne, spotkania z młodzieżą szkół średnich. Wyniki ogłaszano w parku miejskim, na imprezach z udziałem autorów zwycięskich projektów, mediów, władz lokalnych oraz mieszkańców. Organizowano warsztaty, maraton pisania wniosków.

Przypadek gorzowski wyróżnia także to, że wdrożenie przepisów noweli ustawowej (związane m.in. z obowiązkiem głosowania oraz wykluczeniem deliberacyjnego ustalania opinii, którego elementy były w Gorzowie obecne) zaowocowało interesującym, prodeliberacyjnym rozwiązaniem. Z uwagi na nowelizację ustawy o samorządzie gminnym i wprowadzenie obowiązku formalnego głosowania, nie istniała już możliwość jednomyślnego decydowania o wyborze zadań do realizacji podczas spotkań rejonowych z mieszkańcami. Wprowadzono w związku z tym tzw. sieciowanie

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

projektów, czyli łączenie ze sobą poszczególnych ich elementów w pakiety zadań. Pozwala to na dojście do porozumienia i skierowanie do głosowania jednego, połączonego projektu.

W związku z brakiem jednostek pomocniczych w mieście, aby faktycznie zachować istniejący i – zdaniem urzędników – sprawdzony podział miasta na rejony oraz przypisane im pule środków, wcześniej stosowane pule środków dla rejonów zostały formalnie przekształcone w dopuszczane już przez ustawę kategorie zadań z określonymi maksymalnymi wartościami w każdej z kategorii. Zniesiono także możliwość etapowania zadań na spotkaniach dyskusyjnych.

Środki w dyspozycji BO

W trakcie *desk research* prowadzący badanie otrzymali z gorzowskiego Urzędu Miasta szczegółowe informacje, także te dotyczące kwot BO. W 2013 roku na potrzeby BO przeznaczono 1 000 000 zł, tj. ok. 0,23% wydatków budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2013; BO 2014 – 2 000 000 zł (0,42%); BO 2015 – 2 000 000 zł (0,39%); BO 2016 – 2 000 000 zł (0,37%); BO 2017 – 4 080 000 zł (0,6%); BO 2018 – 5 730 000 zł (0,66%); BO 2019 – 6 180 000 zł (0,64%); BO 2020 – 6 388 139 zł (0,57%).

Urzędnicy obsługujący BO

W Urzędzie Miasta zarówno powoływano, jak i przekształcano komórki organizacyjne, m.in. zespoły, komisje zajmujące się budżetem obywatelskim. W ich działanie średnio zaangażowanych było około 20 osób. Jest to przybliżenie, ponieważ wielu urzędników, choć nie są bezpośrednio zaangażowani w „obsługę” budżetowania, to pełnią w tym procesie rolę istotne, a nawet kluczowe. W ramach komisji zajmujących się budżetem i finansami czy lokalnym rozwojem lub gospodarką realizują bowiem zadania oceniające i rekomendujące.

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

Do działań wspierających budżetowanie obywatelskie włączani byli przedstawiciele większości komórek organizacyjnych UM. Do wiodących podmiotów organizacyjnych w gorzowskim BO należał Zespół ds. Rozwoju, któremu przewodniczył Zastępca Prezydenta Miasta, a powoływany był zarządzeniem Prezydenta Miasta. W obszarze jego aktywności leżało planowanie i koordynacja procesów związanych z BO we współpracy z innymi podmiotami, w tym z Biurem Konsultacji Społecznych i Rewitalizacji podległym Wiceprezydentowi ds. Rozwoju.

Miejscowe regulacje formalne

W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w 2013 roku mogły głosować osoby figurujące w lokalnym spisie wyborców. Głosowanie odbyło się w grudniu 2012, a jego uczestnicy mogli wybrać, czy głosują w wersji tradycyjnej, czy elektronicznej.

Stosowana w głosowaniu ankieta nie była anonimowa. Zawierała szczegółowe dane osobowe oraz oznaczone trzy opcje wyboru konkretnych projektów. Nie jest pewne, na podstawie jakiej decyzji (formalnej lub nieformalnej) przeprowadzono głosowanie. Nie udało się tego zweryfikować z uwagi na brak informacji. Można zatem jedynie stwierdzić, że oba warianty są wadliwe, choć różnią się rozmiarem błędu.

W przypadku tego typu decyzji *de iure* jej istotną wadą formalną jest deformacja w postaci braku anonimowości aktu głosowania. Wada ta obciąża także decyzję nieformalną, której podjęcie dodatkowo obarczone byłoby większym rozmiarem błędu. Stanowiłoby to przykład decydowania dyskrejonalnego w sprawach publicznych. Wypada więc założyć, że w tym przypadku doszło do falstartu decyzyjnego, który mógł być wyrazem przewagi entuzjazmu nad stroną organizacyjną. W odniesieniu do tamtego okresu nie należy uznawać tego za ujemę lecz za plus. Obciążający go element kontrolny w postaci braku anonimowości, jeśli miałby w rzeczywistości miejsce, mógłby zostać zakwalifikowany jako swoisty wypadek przy pracy – powzięty w dobrej wierze, być może w wyniku

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

pośpiechu, skojarzony z dominującym wzorcem wiążących wzorców zachowań.

Procedury kolejnych edycji regulowano uchwałami Rady Miasta. W przyjmowanych przepisach ustalono zasady i tryb konsultowania spraw związanych ze zgłaszaniem projektami. Opracowywano materiały informacyjne, wśród których znalazły się m.in. słowniczek BO, raporty z towarzyszących budżetowi konsultacji społecznych oraz ewaluacje przebiegu budżetowania obywatelskiego. Powoływano urzędowe gremia wspomagające, jak weryfikujący formalną poprawność zgłoszeń zespół konsultacyjny.

W kolejnych, corocznych uchwałach utrzymywano formułę głosowania mieszkańców i wybór z listy zweryfikowanych zgłoszeń. Modyfikowano liczbę podpisów, którymi powinny być zgłoszenia poparte. Doprecyzowano wysokość środków dostępnych w BO i inne kwestie, odnoszące się do skoordynowania zgłoszeń z zadaniami własnymi miasta na prawach powiatu oraz uwarunkowaniami związanymi z lokalizacją i funkcjonalnością realizowanych projektów.

W 2015 roku lokalną uchwałą wprowadzono daleko idące zmiany w głosowaniach w ramach BO. Do tego czasu wykorzystywano podział na okręgi wyborcze. Wprowadzone zmiany zostały w sposób przekrojowy scharakteryzowane poniżej, aby w przypadku tego miasta przybliżyć proces proaktywnego dostosowywania reguł formalnych. Na tle innych nie stanowi on wprawdzie wyjątku, ale jego przebieg zasługuje na wyróżnienie.

Zanim jednak w 2015 roku przyjęto „przełomową” uchwałę RM, nowe rozwiązania poddano dyskusji zmierzającej do wypracowania regulaminu budżetu obywatelskiego. Wzięli w niej udział działacze organizacji pozarządowych, przedstawiciele klubów radnych oraz samorządowi funkcjonariusze publiczni. Z treści wywiadów wynika, że w sumie w pracy nad regulaminem BO wzięło udział ok. 40 osób. W wypracowanym w sposób warsztatowy regulaminie wprowadzono podział miasta na regiony, który zastąpił wcześniej wykorzystywane okręgi wyborcze. Nowy, bardziej funkcjonalny podział zbudowano na utrwalonych w świadomości mieszkańców jednostkach urbanistycznych (rejonach) stanowiących terytorialne punkty odniesienia dla lokalnych tożsamości. Miasto nie wprowadziło zatem

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

formalnego podziału na jednostki pomocnicze, ale w edycjach od roku 2016 do 2020 projekt („twardy” lub „miękki”) mógł zostać zrealizowany w ramach kategorii rejonowej, ogólnomiejskiej lub oświatowej z odpowiednim przydziałem puli środków.

Rozwiązanie to zasługuje na uwagę także w kontekście wyników innych analiz. Wskazywano w nich na problem wyważenia wniosków przygotowywanych w różnych perspektywach instytucjonalnych i firmowanych przez zróżnicowanych autorów oraz wspieranych przez specyficznych interesariuszy¹⁰.

Przesłanki, a także tryb wypracowania trzech kategorii BO, tj. ogólnomiejskiej, rejonowej i oświatowej, streszczają wypowiedzi z gorzowskich wywiadów z:

- przedstawicielem władzy wykonawczej

Na początku funkcjonowania BO w Gorzowie to był podział naszego miasta na pięć rejonów i ten podział pokrywał się z okręgami do głosowania w wyborach powszechnych. To był wtedy najłatwiejszy, trochę taki intuicyjny podział. I w tym pierwszym okresie nie było żadnej innej kategorii wyodrębnionej. Ale bardzo szybko się zorientowano, że on się nie za bardzo sprawdzał, dlatego że niektóre projekty miały charakter rejonowy, a inne charakter powszechny, ogólnomiejski, które trudno było przypisać do konkretnego obszaru. A po drugie, praktycznie ponad 90% środków z BO przejmowały szkoły. Tu rzeczywiście trzeba przyznać, że potrzeby szkół były duże, ale to trochę wyglądało na zawłaszczenie procesu BO przez szkoły. Można było zaobserwować zniechęcenie mieszkańców do samej idei BO, ponieważ szkoły wygrywały te projekty bez większego wysiłku. Ponadto dotychczasowy podział na pięć rejonów nie pokrywał się z mapą naszych lokalnych społeczności, z pewnymi historycznymi uwarunkowaniami i tradycjami lokalnymi. I trzeba było coś z tym zrobić. Obecnie mamy

¹⁰ Por.: B. Martela, *Czy instytucje przejęły budżet obywatelski? Wpływ grup interesu na wyniki głosowania w 2020 r.*, „Urban Development Issues” 2021, t. 71, <https://doi.org/10.51733/udi.2021.71.04>, dostęp 25.08.2022.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

dziesięć kategorii rejonowych, mamy kategorię ogólnomiejską i mamy kategorię oświatową;

- przedstawicielem władzy uchwałodawczej

Podział na te trzy kategorie to właśnie efekt konsultacji, efekt spotkań z mieszkańcami. Takiego podziału życzyli sobie po prostu mieszkańcy [...] w kategorii budżetu ogólnomiejskiego mamy podział na projekty twarde i projekty miękkie – osobno, bo tak to sobie wymyślili mieszkańcy. To nie było tak, że taki podział budżetu został narzucony przez władze samorządowe. Absolutnie nie! To była decyzja uczestników konsultacji. Uważam, że podział na te trzy kategorie budżetu się u nas sprawdza i zachęcam inne samorzady, aby z tego naszego rozwiązania skorzystały [...] aby przedstawiły taki pomysł swoim mieszkańcom do dyskusji;

- urzędnikiem odpowiedzialnym za BO

W 2016 roku rozpoczęły się spotkania rejonowe z mieszkańcami, bo stwierdziliśmy, że tam może warto odejść od formuły plebiscytu, głosowania. Bo to jest niekorzystne z ekonomicznego punktu widzenia. Bo jeżeli rozmawiamy o środkach publicznych, to należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad priorytetami. A w przypadku głosowania my mamy przede wszystkim do czynienia z mobilizacją i tu na przykład szkoły miały bardzo dużą możliwość mobilizacji. W takiej sytuacji wcale nie oznaczało, że zwycięski projekt wynika z największych potrzeb. I zaobserwowaliśmy, że ta praktyka zaczyna zniechęcać mieszkańców do składania wniosków i później, w trakcie głosowania. No bo oni nie widzieli tu sprawczości. Przestali widzieć sens w zgłaszaniu swoich najpilniejszych potrzeb, bo i tak wygra boisko przy szkole;

- autorem projektu przyjętego do realizacji

Zazwyczaj było tak, że projekty dotyczące inwestycji szkolnych wyczerpywały całą pulę BO. Na nic więcej już nie starczało pieniędzy. [...] pojawiły się

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

głosy, że warto byłoby coś z tym zrobić, coś zmienić. I właśnie z tego powodu powstał pomysł na te trzy kategorie, czyli część pieniędzy przekazano na osiedla. To jest kategoria rejonowa i tam mieszkańcy w niektórych rejonach dyskutują między sobą, uzgadniają te projekty. Część pieniędzy idzie na projekty ogólnomiejskie, a pozostała część pieniędzy na oświatę;

- autorem projektu odrzuconego z przyczyn formalnych

Zdecydowanie ta aktywność mieszkańców jest większa w przypadku rejonów, bo jednak ludzie przede wszystkim chcą zmieniać swoje najbliższe otoczenie. I w tej kategorii jest zgłaszanych najwięcej pomysłów. Ludzie stosunkowo licznie biorą udział w zebraniach dotyczących BO.

W sposób konsultacyjny doprecyzowano, że zadanie twarde to zadanie inwestycyjne, którego realizacja wymaga prac remontowych, modernizacyjnych, adaptacji, budowy nowych obiektów lub zakupu wyposażenia. Zadanie miękkie określono jako projekt nieinwestycyjny – wydarzenie, działanie o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym (z wyłączeniem tych, które wynikają z bieżącej administracyjnej działalności podmiotów). Ustalono, że efekt realizacji zadania miękkiego ma być ogólnie dostępny dla mieszkańców. W przypadku zadania twardego, realizowanego na terenie zarządzanym przez miejskie instytucje/placówki, efekt realizacji będzie szerzej udostępniany poza godzinami wykonywania zadań przypisanych formalnie instytucji/placówce, na terenie której zrealizowano w ramach gorzowskiego BO zadanie twarde.

W regulacji przyjętej uchwałą Rady Miasta w 2015 roku, a wdrażanej i modyfikowanej począwszy od roku 2016, przyjęto, że zadanie finansowane z budżetu obywatelskiego może mieć charakter ogólnomiejski, rejonowy lub oświatowy.

Zadanie ogólnomiejskie określono jako dotyczące potrzeb mieszkańców więcej niż jednego rejonu lub takie, którego miejsce realizacji nie jest przypisane do jednego rejonu. Do kategorii zadania rejonowego kwalifikowano te dotyczące głównie potrzeb mieszkańców jednego z ośmiu rejonów.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Jako zadanie oświatowe wskazano projekty dotyczące potrzeb jednostek oświatowych działających na terenie miasta. W zarządzeniu Prezydenta Miasta wyodrębniono granice rejonów i oznaczono ich nazwy.

Ogólna suma środków przeznaczonych na realizację zadań została podzielona następująco: 20% na zadania ogólnomiejskie, 60% na zadania w rejonach, 20% na zadania oświatowe. Kategorie zadań ogólnomiejskich oraz oświatowych nie podlegały rejonizacji. Z kwoty przeznaczonej na zadania ogólnomiejskie 10% przeznaczono na projekty miękkie. W przypadku braku zgłoszenia zadań w kategorii ogólnomiejskie, środki przeznaczone na ten cel przechodziły na kategorię rejonową. Kwota przeznaczona na zadania w rejonach była dzielona na osiem równych części. Maksymalna wartość jednostkowa zgłoszonego zadania wynosiła: w przypadku zadań ogólnomiejskich miękkich 10% kwoty przeznaczonej na kategorię ogólnomiejskie, a w przypadku zadań ogólnomiejskich twardych 90% kwoty przeznaczonej na kategorię ogólnomiejskie, natomiast w przypadku zadań rejonowych – kwoty przeznaczonej na jeden rejon.

Przyjęto zasadę, że zgłaszanie zadań odbywa się w dwóch trybach: podczas spotkań dyskusyjnych lub przez indywidualne złożenie formularza wraz z listą poparcia. Spotkania dyskusyjne mieszkańców na temat priorytetów rozwojowych rejonów oraz miasta miały na celu zwrócenie uwagi na potrzeby związane z ich zrównoważonym rozwojem, a także wyjaśnienie zasad przeprowadzania BO. Publiczna debata o potrzebach społecznych i sposobach ich zaspokojenia stworzyła szansę wymiany argumentów, dostrzeżenia interesów partykularnych oraz interesu wspólnego. Umożliwiła również poszukiwanie kompromisów, dzięki którym powstała lista zadań preferowanych w realizacji. Celem tego etapu było także poinformowanie o innych niż budżet obywatelski metodach realizacji zadań istotnych dla mieszkańców.

W rejonach odbywały się spotkania moderowane, dedykowane odrębnie kategoriom ogólnomiejskiej oraz oświatowej. W czasie ich trwania formułowano listy priorytetowych zadań.

W gorzowskim budżetowaniu obywatelskim procedury stale uzupełniano zróżnicowanymi działaniami komunikacyjnymi (m.in. otwarte spotkania,

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

dyskusje, publikacje drukowane, publikacje internetowe, kooperacja z mediami i organizacjami pozarządowymi). Proces realizacji budżetu obywatelskiego podlega monitoringowi i corocznej ewaluacji z wykorzystaniem ankiety przygotowanej z udziałem przedstawicieli strony społecznej.

Po raz pierwszy wdrożony w budżecie obywatelskim z 2016 roku gorzowski pomysł na proaktywne kształtowanie tego procesu okazał się na tyle trwały, że w niewiele zmodyfikowanej formie przetrwał do edycji 2018. Edycje kolejne były już dostosowane do ram podanych w przedmiotowej noweli do ustaw samorządowych.

Miejską procedurę dostosowaną do nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym uregulowano uchwałą nr III/33/2018 Rady Miasta z 19 grudnia 2018 roku w sprawie wymagań projektu budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu miasta. Ustalono, że na budżet obywatelski Gorzowa Wielkopolskiego przeznaczają się środki finansowe w wysokości 1,8% wykonanych dochodów własnych z budżetu miasta (według ostatniego przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu miasta). Za ustawą powtórzono, że środki te nie mogą być niższe niż 0,5% wydatków ze sprawozdania budżetowego. Przeznaczono 0,196% środków w formie rezerwy dla BO służącej pokryciu różnic pomiędzy środkami zapisanymi w uchwale budżetowej a wysokością środków zaoferowanych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, natomiast 0,004% przeznaczono na działania informacyjne.

Przyjęto, że ze środków budżetu obywatelskiego mogą być finansowane projekty mieszczące się w obszarze zadań własnych miasta, mające charakter twardy lub miękki. Pod pojęciem zadania twardego rozumie się inwestycję, remont, modernizację, adaptację, budowę nowego obiektu lub zakup wyposażenia. Pod pojęciem zadania miękkiego – zadanie nieinwestycyjne, wydarzenie o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym z wyłączeniem bieżącej administracyjnej działalności podmiotów, realizowane na terenie Gorzowa Wielkopolskiego.

Zgodnie z nowymi regulacjami w ramach każdej kategorii odbywa się co najmniej jedno moderowane spotkanie dyskusyjne. Stanowi ono forum

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

prezentacji pozytywnie zaopiniowanych projektów zadań. Umożliwia również debatę o priorytetach rozwojowych miasta w poszczególnych kategoriach oraz sieciowanie, tj. łączenia zadań z poszczególnych projektów. Ustalenia w sprawie sieciowania wypracowywane są podczas spotkań dyskusyjnych o charakterze otwartym. Dopuszcza się możliwość łączenia dwóch lub więcej projektów zadań w jeden projekt:

- w kategorii rejonowej (10 rejonów) – projekty twarde lub miękkie pod warunkiem, że kwota wszystkich połączonych projektów zadań nie przekroczy maksymalnej wartości jednostkowej zadania twardego w ramach danej kategorii;
- w kategorii oświatowej – projekty twarde lub miękkie pod warunkiem jw.;
- w kategorii ogólnomiejskiej – projekty dotyczące zadań miękkich pod warunkiem jw. oraz projekty twarde pod warunkiem, że kwota wszystkich połączonych projektów zadań twardego nie przekroczy maksymalnej wartości jednostkowej zadania twardego w ramach kategorii.

Po spotkaniach dyskusyjnych Prezydent Miasta organizuje głosowanie mieszkańców, które odbywa się przy wykorzystaniu formularza w formie papierowej lub elektronicznej poprzez:

- oddanie jednego głosu na wspólnej karcie dla kategorii rejonowej;
- oddanie jednego głosu na karcie dla kategorii oświatowej;
- oddanie dwóch głosów na karcie dla kategorii ogólnomiejskiej, tzn. jednego głosu na projekt zadania twardego oraz jednego głosu na projekt mieszczący się w obszarze zadań miękkich lub jednego głosu na wybrany projekt zadania twardego lub miękkiego.

Prezydent Miasta ustala wyniki głosowania i sporządza protokół. O kolejności projektów zadań na liście do realizacji decyduje suma uzyskanych ważnych głosów w poszczególnych kategoriach. W razie niewyczerpania środków do realizacji zostają wybrane projekty zadań, które otrzymały kolejno najwyższą liczbę głosów ze wszystkich projektów zadań poddanych pod głosowanie, niezależnie od kategorii i ich charakteru, z wyłączeniem kategorii oświatowej. Jeżeli zaś dwa lub więcej projektów zadań poddanych

pod głosowanie mieszkańców otrzyma tę samą liczbę głosów, o ich kolejności na liście do realizacji zdecyduje publiczne losowanie.

Dobre praktyki

Spotkania dyskusyjne mieszkańców na temat priorytetów rozwojowych rejonów oraz miasta miały na celu zwrócenie uwagi na potrzeby związane ze zrównoważonym rozwojem oraz bieżące wyjaśnianie zasad przeprowadzania budżetu obywatelskiego. Stwarzały dogodne warunki do prowadzenia publicznego dialogu o potrzebach społecznych i sposobach ich zaspokojenia. Dawały możliwość poznania argumentów różnych stron, wypracowania stanowisk indywidualnych oraz wspólnych konkluzji, a także dostrzegania uwarunkowań korzyści partykularnych oraz interesu wspólnego.

W zamyśle władz spotkania miały stwarzać możliwości dyskusji, argumentowania, perswazji oraz poszukiwania kompromisów zmierzających do wypracowywania list zadań priorytetowych i preferowanych. Podczas zebrań informowano też o innych niż budżet obywatelski metodach realizacji zadań istotnych dla mieszkańców. W celu przeprowadzenia dyskusji w każdym rejonie odbywało się co najmniej jedno spotkanie moderowane. Organizowano także co najmniej po jednym moderowanym spotkaniu poświęconym kategorii ogólnomiejskiej i oświatowej.

Podczas otwartych spotkań dyskusyjnych w rejonach, a także tych poświęconych kategorii ogólnomiejskiej oraz kategorii oświatowej powstawały listy priorytetowych zadań. W przypadku kategorii oświatowej zadania do realizacji były zgłaszane wyłącznie podczas spotkania dyskusyjnego. Następnie powstawała lista priorytetów, z której uczestnicy spotkania rekomendowali zadania do realizacji przez Prezydenta Miasta.

W kategoriach rejonowej i ogólnomiejskiej podczas spotkania dyskusyjnego powstawała lista projektów priorytetowych, które wyłaniano spośród zadań uprzednio zgłoszonych przez wnioskodawców. W ramach jednego rejonu rekomendację mogło otrzymać pięć zadań uprzednio

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

pozytywnie zweryfikowanych. W przypadku kategorii ogólnomiejskiej rekomendację mogły otrzymać maksymalnie trzy zadania, które przeszły pozytywnie weryfikację.

Z uwagi na nowelizację ustawy o samorządzie gminnym i wprowadzonym obowiązku formalnego głosowania nie istniała już możliwość jednomyślnego decydowania o wyborze zadań do realizacji podczas spotkań rejonowych z mieszkańcami. W związku z tym wprowadzono sieciowanie, czyli łączenie projektów, które ułatwia dochodzenie do porozumienia i kierowanie pod głosowanie wspólnego projektu.

W związku z brakiem jednostek pomocniczych w mieście, aby zachować istniejący i – zdaniem urzędników – sprawdzony podział miasta na rejony oraz przypisane im pule środków, dawne środki na rejony przekształcono w dopuszczone przez ustawę kategorie zadań z określonymi maksymalnymi wartościami w każdej z kategorii. Innymi słowy środki na rejony *de facto* utrzymano nadając *de iure* tym wydatkom inny tytuł wykonawczy.

Lokalnie rozwijane praktyki bliskiej demokracji przekonują, że Gorzów Wielkopolski znajduje się na dobrej drodze do wypracowania lokalnego wcielenia wariantu rozwoju wspólnotowego w procesach partycypacyjnych (zob. tabela 2).

3.2.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

W części poświęconej budżetowaniu obywatelskiemu, podobnie jak w przypadkach innych charakteryzowanych miast, badacze dokonali wyboru informacji, skupiając się na odpowiedziach na pytania, które uznali za ważniejsze.

Na pytanie o to, w jakich działach najczęściej realizowane są w mieście projekty w ramach BO 51% ankietowanych mieszkańców wyraziło opinię, że fundusze w ramach BO powinny być przede wszystkim przekazywane na projekty twarde/inwestycyjne związane z infrastrukturą

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

drogową i komunikacyjną, np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe. Kolejną wskazywaną przez ankietowanych dziedziną preferowanych wydatków (48% wskazań) były tereny zielone, np. parki, skwery. W 35% zebranych odpowiedzi jako preferowane wskazano wydatki na realizację projektów miękkich/nieinwestycyjnych związanych z kulturą (zajęcia artystyczne, koncerty, festiwale). W 32% wybrano obywatelskie budżetowanie sportu i rekreacji. Nieznacznie mniej wskazań respondentów (28% badanych) uznało, że na uwagę zasługują projekty związane z ochroną środowiska, np. czujniki smogu w przestrzeni publicznej. Pozostałe kategorie odpowiedzi uwzględniono na wykresie 7.

Wykres 7. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działań gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?

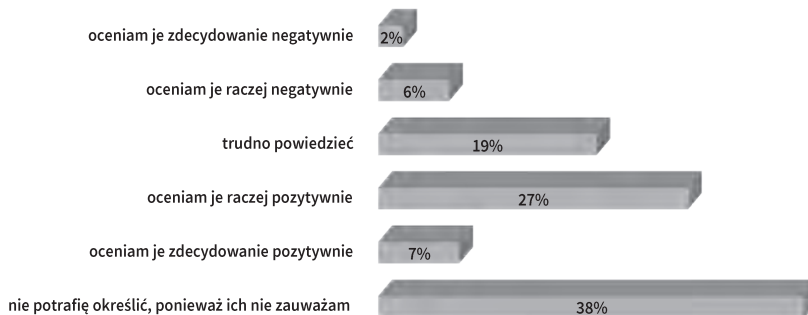


Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Prowadzone przez władze Gorzowa Wielkopolskiego działania informacyjne na temat BO pozytywnie oceniło 34% osób, które wypełniły kwestionariusz sondażu ankietowego (w tym 27% raczej pozytywnie i 7% zdecydowanie pozytywnie). Opinię negatywną wyraziło 8% badanych (2% zdecydowanie negatywnie i 6% raczej negatywnie). Działalności informacyjnej miasta w tym zakresie nie potrafiło ocenić 38%. Była ona dla nich praktycznie niezauważalna. W 19% kwestionariuszy spośród odpowiedzi z proponowanej listy wybrano „trudno powiedzieć”.

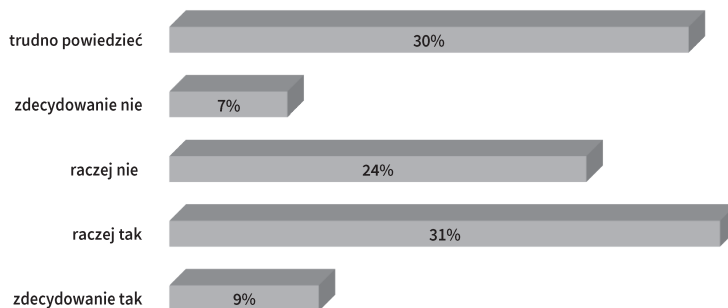
Wykres 8. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



Na pytanie o ewentualność wywierania wpływu przez funkcjonariuszy publicznych na selekcję projektów 30% uczestników sondażu ankietowego zaznaczyło odpowiedź „trudno powiedzieć”. Głosy pozostałych uczestników badania pokazały, że 39% z nich uważa, że istnieje możliwość, by władze miasta ingerowały w wyniki BO (31% raczej tak, 9% zdecydowanie tak). Przeciwną opinię wyraziło 31% respondentów (w tym 24% raczej nie i 7% zdecydowanie nie).

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

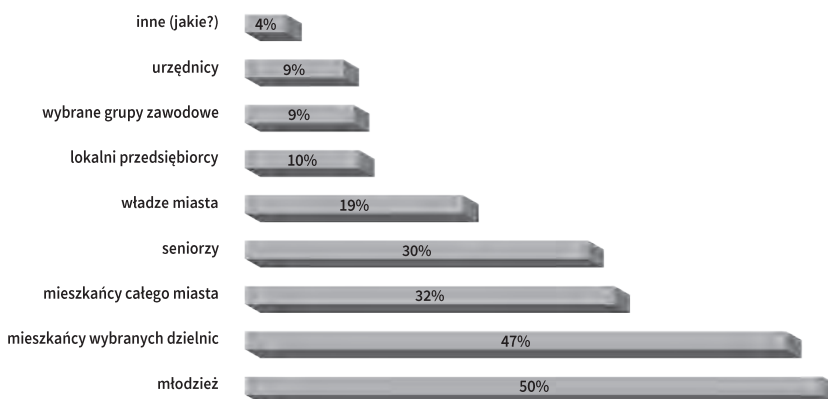
Wykres 9. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



Projekty realizowane w ramach BO odpowiadają na potrzeby różnych grup społecznych, choć siłą rzeczy w zróżnicowany sposób. Co druga z poddanych sondażowi osób uznała, że grupą, która najbardziej korzysta na projektach realizowanych w ramach BO jest młodzież (50% badanych). Niewiele mniej liczna grupa ankietowanych uznała, że na projektach BO realizowanych w mieście korzystają mieszkańcy dzielnic (rejonów) – 47% badanych. W opinii co trzeciego respondenta na projektach realizowanych w ramach BO korzystają mieszkańcy całego miasta (32%) oraz seniorzy (30%). Liczna grupa ankietowanych stwierdziła, że władze miasta czerpią korzyści z realizowanych przez siebie BO (19%).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 10. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Partycypacja w „dobrze zarządzonym” budżecie obywatelskim wymaga społecznego zaangażowania. Aktywność mieszkańców bywa różna, w zależności od siły oddziaływania kilku generalnych czynników o każdorazowo odmiennym lokalnym zabarwieniu. Co zatem wpłynęło na poziom czynnego zaangażowania się badanych w ostatniej edycji BO w Gorzowie Wielkopolskim? W świetle zebranego materiału empirycznego najważniejszymi czynnikami, które skłoniły respondentów do udziału w głosowaniu nad projektami były: zainteresowanie poszczególnymi projektami oraz istotne znaczenie projektów (64% badanych), a także wygodna forma głosowania nad nimi (62%). Relatywnie mniej istotne okazały się dla respondentów: kompetencje i zaangażowanie projektodawców (48% badanych), dostępność informacji o projektach (45%, co może zaskakiwać w zestawieniu z deklarowanym zainteresowaniem treścią projektów i wysoką oceną ich znaczenia), a także poziom wiedzy własnej badanych osób (41%).

Na uwagę zasługuje fakt, że znaczna część ankietowanych na pytanie dotyczące ich uczestnictwa w ostatniej zakończonej edycji BO odpowiadała z zaznaczeniem opcji „trudno powiedzieć”. Nie sposób rozstrzygnąć,

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

czy osoby te nie potrafiły wskazać czynników determinujących ich aktywność w BO, czy nie uczestniczyły w głosowaniu. Nieznaczny odsetek respondentów wskazał na czynniki, które mogły zniechęcać do głosowania nad projektami BO. Notowanie najwyższe (7%) zyskał „samokrytyczny” wariant odpowiedzi wskazujący na barierę tkwiącą w stanie zaawansowania wiedzy własnej.

Tabela 4. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	15%	34%	44%	4%	2%
2	Wygodna forma głosowania	27%	35%	34%	2%	2%
3	Ciekawe i ważne projekty	32%	32%	31%	3%	2%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	15%	22%	56%	6%	1%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	14%	34%	48%	3%	1%
6	Poziom własnej wiedzy	17%	24%	45%	7%	7%

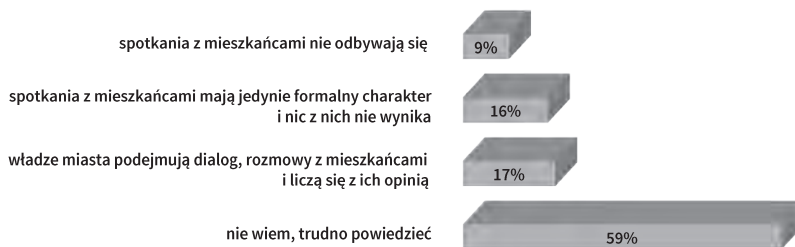
Na pytanie dotyczące oceny procesu konsultacji społecznych (otwartych dyskusji, spotkań roboczych i dialogu władz z mieszkańcami) prowadzonych w ramach BO przez władze miasta, aż 59% respondentów zaznaczyło odpowiedź wymijającą, a 9% badanych uznało, że spotkania z mieszkańcami nie odbywają się. Spotkania władz z mieszkańcami jako formalne i takie, z których nic nie wynika, oceniło 16% badanych. Oznacza to, że 84% ankietowanych nie oceniło lub oceniło negatywnie miejski proces konsultacji społecznych prowadzonych przez władze Gorzowa Wielkopolskiego. Tylko 17% respondentów uznało, że władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią. Stanowi to

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

dysonans w zestawieniu z dokumentacją urzędową, publicznie propagowanymi informacjami, a także wypowiedziami uzyskanymi podczas wywiadów. Interpretacja zarysowującej się rozbieżności jest stosunkowo prosta – podobnie jak w pozostałych badanych miastach w proces kształtowania BO realnie angażuje się co najwyżej kilkadziesiąt osób reprezentujących tzw. stronę społeczną. Zwykle są to liderzy i funkcjonariusze organizacji pozarządowych, dużo rzadziej niezrzeszeni aktywiści dnia codziennego oraz najrzadziej i raczej od przypadku do przypadku „szeregowi” mieszkańcy.

Mieszkańcy angażują się z przewagą postaw mniej aktywnych, zwykle przy okazji wydarzeń/spotkań organizowanych przez miasto. Można powiedzieć, że czynią to niekiedy ze znacznym zainteresowaniem, ale często także z niemałą rezerwą i bez szczególnie głębokiego namysłu.

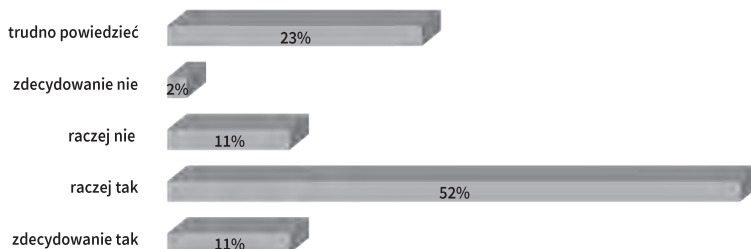
Wykres 11. Jak Pani/Pana ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Wśród ankietowanych przeważała opinia, że głos mieszkańców jest ważny i brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w budżetowaniu obywatelskim. Taką opinię wyraziło w sumie 63% respondentów (52% raczej tak, 11% zdecydowanie tak). Według 13% badanych głos mieszkańców nie jest ważny dla władz miasta (11% raczej nie, 2% zdecydowanie nie). Prawie co czwarta ankietowana osoba (23%) zaznaczyła odpowiedź „trudno powiedzieć”.

3.2. Budżetowanie obywatelskie w Gorzowie Wielkopolskim...

Wykres 12. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



Nie tylko w przypadku Gorzowa Wielkopolskiego znamienne efekty daje zestawienie informacji zebranych podczas *desk research* z informacjami pochodzącymi z sondażu ankietowego. Pomimo iż przeprowadzony sondaż jako niereprezentatywny należy uznać jedynie za narzędzie pomocnicze (sondujące), to jednak zwraca uwagę rozdzźwięk pomiędzy jego wynikami a treścią publicznych dokumentów, wypowiedzi funkcjonariuszy publicznych oraz wnioskodawców. Jest to rozdzźwięk typowy nie tylko w tym sensie, że dał o sobie znać także w innych badanych przypadkach, ale powtarza się również w przypadku wielu innych badań.

W poszukiwaniu przyczyn tego rozdzźwięku można bez specjalnego ryzyka odwołać się do tezy o próżni socjologicznej w jej klasycznym, polskim wariacie oraz we współczesnym rodzimym jej wcieleniu, a właściwie wcieleniach. Występują one w postaci różnych wariantów oraz stanów zaawansowania „społecznego bezruchu”¹¹ przywołującego zarazem na myśl

¹¹ Zob.: S. Nowak, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” 1979, nr 4(75); M. Nowak, M. Nowosielski, *Od „próżni socjologicznej” do „społecznego bezruchu”. Uwarunkowania ewolucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce lat 80. i 90. XX wieku* [w:] *Państwo, samorząd i społeczności lokalne: Piotr Buczkowski in memoriam*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

pojęcie *top heavy society*¹² – społeczeństwa o wysokich kosztach obsługi elit. Bezruch ten ma zróżnicowaną skalę i nie jest permanentny. Bywa, że społeczności lokalne „ożywają”, nawet stosunkowo trwale, o czym częściej przekonują przykłady zaczerpnięte z konsensualnie ukształtowanych kultur politycznych i administracyjnych. Ale bywa także i tak, że po okresach partycypacyjnego ożywienia na powrót wpadają w hibernację, niekiedy nawet silniejszą i trwalszą, bo pogłębioną negatywnymi doświadczeniami z nieudanej partycypacji. W tym sensie, jak na warunki polskie, Gorzów Wielkopolski zdaje się aktualnie lokować w okresie dehibernacji, a czas pokaże, na ile trend ten okaże się trwały.

¹² Zob.: M. Olson, *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*, Yale University Press, New Heaven 1982.

3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.3.1. Profil budżetu obywatelskiego w Hrubieszowie w świetle danych zastanych

Budżet obywatelski w Hrubieszowie wprowadzono w 2017 roku zarządzeniem Burmistrza Miasta Hrubieszowa z 2016 roku. W 2021 roku przeprowadzona została czwarta edycja. W kolejnych latach zmiany w procedurze BO były nieznaczne, miały charakter ewolucyjny i dopasowywały proces budżetowania obywatelskiego do pojawiających się problemów i wyzwań. Z przyczyn proceduralnych w roku 2019 przerwano projekt, co wiązało się z koniecznością podjęcia nowej uchwały będącej pokłosiem zmian ustawowych. Jak wyjaśnia nam jedna z rozmówczyń, przedstawicielka władzy wykonawczej:

to dotyczyło tej sytuacji, że my w jednym roku organizowaliśmy całą procedurę BO, a następnie, od września do końca grudnia, realizowaliśmy projekty, które zostały wyłonione w drodze głosowania. Czyli u nas cały budżet od A do Z był robiony w ciągu jednego roku. Ale między innymi w wyniku konsultacji doszliśmy do wniosku, że trzeba to zmienić, że to nie jest dobre działanie. I wtedy w jednym roku zrobiliśmy tylko procedurę, natomiast realizacja projektów miała miejsce w roku następnym.

Nowelizacja spowodowała konieczność zmian, które zostały wprowadzone, dopasowując BO w Hrubieszowie do wymagań ustawowych. Przy okazji wprowadzono drobne korekty. Nie wpłynęły one znacząco na charakter budżetowania obywatelskiego w Hrubieszowie, choć jedną z nich – powołanie Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego składającego się jedynie z przedstawicieli Urzędu Miasta w miejsce Zespołu Koordynującego włączającego też stronę społeczną – należy ocenić jako

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

potencjalnie negatywnie wpływającą na deliberacyjną stronę BO. I to nie tyle w zakresie samego wyboru projektów, ile w procesie jego współtworzenia i oceny przez mieszkańców. Uczestnicy badania nie wskazywali jednak, by proces ten był problematyczny, a współpracę z urzędem chwalono.

W kwestii partycypacji społecznej Hrubieszów jest miastem wyróżniającym się na tle innych ośrodków o podobnej charakterystyce. Autentyczne konsultacje i rozmowy z mieszkańcami przeprowadzane są bardzo często, różnymi kanałami i na różnych poziomach.

Budżet obywatelski od początku istnienia jest realizowany bez podziału na jednostki pomocnicze, tylko w wariacie ogólnomiejskim. Nie występuje też podział tematyczny ze względu na charakter projektów.

Środki w dyspozycji BO

Od początku istnienia BO w Hrubieszowie kwota przeznaczona na projekty wynosi 100 000 zł, co stanowi, w zależności od roku, około 0,1%–0,15% całego budżetu gminy.

Urzednicy obsługujący BO

Do 2019 roku za planowanie i organizację BO odpowiadał Wydział Organizacyjny i Spraw Społecznych Urzędu Miasta współpracujący z Zarządem Miasta oraz naczelnikami poszczególnych wydziałów UM. W sierpniu 2019 roku doszło do reorganizacji prac UM, w wyniku której odpowiedzialność za BO przeszła na osobę zatrudnioną na samodzielnym stanowisku podinspektora ds. społecznych. W prace nad BO zaangażowany jest także Zespół Koordynujący, a od 2020 roku Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. W jego skład początkowo wchodził zarówno przedstawiciele UM, jak i strony społecznej, lecz od 2020 roku są to wyłącznie przedstawiciele UM.

Miejscowe podstawy prawne

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Hrubieszowie (2017) została przeprowadzona na podstawie zarządzenia nr 332/2016 Burmistrza Miasta Hrubieszowa z 18 listopada 2016 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Budżetu Obywatelskiego Miasta Hrubieszowa na rok 2017. Ustalono, że konsultacje obejmą teren całego miasta, a uczestniczyć w nich będą mogli wszyscy mieszkańcy Hrubieszowa, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 13 lat. Przedmiotem konsultacji miały stać się propozycje zadań zgłaszane przez mieszkańców zweryfikowane formalnie oraz merytorycznie przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu Miasta w Hrubieszowie i Zespół Koordynujący powołany zarządzeniem Burmistrza.

Udział w przedmiotowych konsultacjach społecznych polegał odpowiednio na wypełnieniu formularza zgłaszania zadań (I etap konsultacji) bądź karty do głosowania (II etap konsultacji). Zgodnie z zarządzeniem obsługę organizacyjno-techniczną tak rozumianych konsultacji zapewniał Wydział Organizacyjny i Spraw Społecznych Urzędu Miasta w Hrubieszowie. Ponadto wskazano, że za realizację procedury budżetu obywatelskiego odpowiedzialni będą: Zastępca Burmistrza Miasta Hrubieszowa, Skarbnik Miasta, Naczelnik Wydziału Promocji i Rozwoju Gospodarczego oraz Naczelnik Wydziału Organizacyjnego i Spraw Społecznych. Zobowiązano ponadto naczelników oraz samodzielne stanowiska pracy Urzędu Miasta do ścisłej współpracy z pracownikami wdrażającymi budżet obywatelski w zakresie realizacji omawianego zarządzenia.

Początkowo stworzono mieszkańcom możliwość zgłaszania zadań formalnie popieranych przez minimum 50 osób, które w dniu zgłoszenia miały ukończone 13 lat. Zgłoszenie polegało na wypełnieniu i wysłaniu formularza według wzoru przygotowanego przez miasto. Zadania zgłoszone na właściwie wypełnionych formularzach weryfikowano pod względem prawnym oraz merytorycznym. Od drugiej edycji koszt zadania nie mógł przekraczać 25% kwoty przeznaczonej na BO w danym roku.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Analizę zadań przeprowadzano pod względem: zgodności z obowiązującą Strategią Rozwoju Miasta, obiektywnej możliwości realizacji w szczególności pod kątem zrealizowania zadania w danym roku budżetowym, szacunkowego kosztu, możliwości zabezpieczenia w kolejnych budżetach miasta środków na pokrycie ewentualnych kosztów powstałych w wyniku realizacji zadania. Właściwe komórki organizacyjne urzędu opiniowały zadania mieszkańców i swoje opinie przekazywały Zespołowi, który sporządzał ostateczną listę dopuszczonych do głosowania zadań oraz listę odrzuconych propozycji. Dopuszczeniu do głosowania podlegały tylko zadania pozytywnie zaopiniowane przez właściwą komórkę organizacyjną UM.

W skład Zespołu Koordynującego wchodził: przedstawiciel Burmistrza Miasta, czterech członkowie Hrubieszowskiej Rady Gospodarczej, czterech pracownicy Urzędu Miasta w Hrubieszowie, dwaj członkowie Rady Pożytku Publicznego/Rady Seniorów. Zespół miał charakter doradczo-opiniujący. Do jego zadań, oprócz koordynacji procesu BO w obu etapach, należało także sporządzanie raportu z wykonanego budżetu obywatelskiego. W dokumencie opisywano zrealizowane zadania, informowano o najważniejszych decyzjach podjętych przez Zespół oraz podawano wnioski i uwagi członków Zespołu, które mogą zostać wykorzystane w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego

Z przyczyn proceduralnych trzecia edycja została zrealizowana dopiero w 2019 roku. Jej podstawą prawną była uchwała Rady Miejskiej w Hrubieszowie nr VII/57/2019 z 26 kwietnia 2019 roku w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego Gminy Miejskiej Hrubieszów. Uchwała ta dostosowywała BO w Hrubieszowie do wymogów ustawy, m.in. w zakresie tego, że wcześniej budżet obywatelski był realizowany na podstawie zarządzenia burmistrza, a obecnie jest to uchwała Rady Miejskiej. Zrezygnowano również z ograniczeń wiekowych (przed nowelizacją wiek osób zgłaszających zadania oraz głosujących na zadania ustalono na co najmniej 13 lat). W kolejnej edycji przywrócono ograniczenie wiekowe na poziomie 16 lat, co było reakcją na silną dominację projektów zgłaszanych przez szkoły. Decyzję tę urzędnik odpowiedzialny za BO wyjaśniał

3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie...

następująco: *Ten wiek głosujących też budził kontrowersje, bo w głosowaniu brali udział uczniowie szkół podstawowych. I jak startował projekt szkolny to z góry było wiadomo, że on wygra. Inne projekty nie miały większych szans. Więc poprzez tę decyzję chcieliśmy trochę wyrównać te szanse.*

Zmieniła się także wymagana liczba osób zgłaszających zadania. Przed nowelizacją było to minimum 50 (zadanie zgłaszane było przez reprezentanta grupy). Po nowelizacji zgłaszającym jest tylko 1 osoba legitymująca się poparciem dla zadania co najmniej 15 osób.

Kolejna zmiana dotyczyła możliwości weryfikacji osób zgłaszających i popierających zadania. Przed nowelizacją istniał obowiązek weryfikacji na podstawie podanego adresu zamieszkania i numeru PESEL, zaś po nowelizacji weryfikacji dokonuje się wyłącznie na podstawie oświadczenia osoby popierającej. W wywiadzie przeprowadzonym z autorem zwycięskiego projektu pojawiła się sugestia, że *to* [podawanie numeru PESEL – przyp. WU] *jest taka drażliwa kwestia. Ludzie się obawiają, czy to nie zostanie wykorzystane przeciwko nim.* Wypowiedź ta stanowi kolejny przykład, że zmiany wprowadzane w hrubieszowskim BO są poparte procesem interakcji i wsłuchiwania się w głos zaangażowanych mieszkańców.

Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta. Zgłoszone projekty zadań podlegały ocenie w następującej kolejności: pod względem spełniania wymogów formalnych, zgodności z prawem, wykonalności technicznej, właściwego oszacowania kosztów realizacji zadania oraz kalkulacji rocznych kosztów utrzymania. Oceny dokonywał powołany w tym celu przez Burmistrza Miasta Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Zespół ten składał się z co najmniej siedmiu osób, urzędników z każdego wydziału UM, by – jak informował w wywiadzie przedstawiciel władzy wykonawczej – *każdy wydział wypowiedział się merytorycznie i formalnie na temat każdego wniosku.* W porównaniu do wcześniejszego rozwiązania uchwała nie wskazuje konieczności włączenia w prace Zespołu przedstawicieli strony społecznej.

W 2020 roku nie przeprowadzono procedury budżetu obywatelskiego. Powrócono do niej w kolejnym roku, realizując ją na podobnych zasadach, co wcześniej. Wprowadzane zmiany w kolejnych edycjach BO są nieznaczne,

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

acz konsekwentne i przemyślane. Świadczy to o powolnej ewolucji tego narzędzia w sposób, który eliminuje podstawowe problemy i błędy proceduralne. Zmiany – według urzędnika odpowiedzialnego za BO – wprowadzane są również po to, *aby [proces] był bardziej przejrzysty i czytelny dla przeciętnego mieszkańca*. Służyć ma to zarówno zwiększeniu zaangażowania w składanie wniosków, jak i zachęcaniu do udziału w głosowaniu.

Dobre praktyki

W mieście funkcjonuje internetowa Platforma Partycypacji Społecznej, która – jak informuje przedstawiciel władzy wykonawczej – powstała i została sfinansowana podczas pilotażowego projektu dotyczącego wypracowywania modeli rewitalizacji miasta. Od tamtego czasu funkcjonuje jako stałe narzędzie konsultacji i komunikacji. Platforma ułatwia mieszkańcom kontakt i umożliwia szybsze załatwienie spraw poprzez elektroniczną niektórych procesów, tj. przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami, a także usprawnia wybór projektów w ramach corocznego budżetu obywatelskiego.

Platforma Partycypacji Społecznej jest na pewno centralnym, ale nie jedynym elementem układanki dialogu obywatelskiego w Hrubieszowie. Prospołeczne nastawienie władz wyraża się przede wszystkim w chęci do słuchania mieszkańców i przychylania się do ich woli. Komunikat taki wybija się w przeprowadzonych przez autorów badania wywiadach zebranych nie tylko od przedstawicielek władz i UM, ale także obywaterek zaangażowanych w składanie projektów. Nie widać tu częstego u polskich polityków nastawienia, które można podsumować jako „ja wiem lepiej, a partycypacja to niepotrzebny wymysł”. W tych sprzyjających warunkach hrubieszowski budżet obywatelski okazuje się skuteczną „kuźnią” lokalnych liderów. Pozwala im nabywać kompetencje, zwiększać zasięg oddziaływania, a także aktywizować nowe osoby – do tej pory biernych uczestników życia lokalnego.

Obok Platformy Partycypacji Społecznej należy wyróżnić dobrze funkcjonujące inne miejskie kanały komunikacji elektronicznej, które odgrywają

3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie...

rolę w informowaniu o poszczególnych etapach BO i promowaniu tej idei wśród mieszkańców. Są to media społecznościowe, popularny i ceniony przez mieszkańców portal internetowy (na co zwrócił szczególną uwagę autor niezakwalifikowanego projektu), a także gazeta samorządowa czy prasa lokalna. Dzięki skutecznym kampaniom informacyjnym, wspieranym dodatkowo przez materiały wizualne, budżetem – szczególnie głosowaniem – udaje się zainteresować sporą część mieszkańców. Frekwencja w głosowaniu w hrubieszowskim BO sięga 20% i tym samym pozytywnie wyróżnia się na tle reszty kraju.

Dobłą praktyką, z której niestety zrezygnowano, było włączenie reprezentantów strony społecznej (Rady Gospodarczej, Rady Pożytku Publicznego i Rady Seniorów) do prac zespołu, który nie tylko nadzorował proces BO, ale także sporządzał raport i brał udział w ewaluacji BO.

Proces konsultacji na temat BO w Hrubieszowie stoi na wysokim poziomie, choć nie odbywają się oficjalne, sformalizowane spotkania dedykowane BO. Polega on raczej na rozmowach, kontaktach z autorami projektów, a także prowadzeniu lokalnych konsultacji na terenie osiedli. W rozmowach na zagadnienia te zwrócił uwagę przedstawiciel władzy wykonawczej oraz autor niezakwalifikowanego projektu.

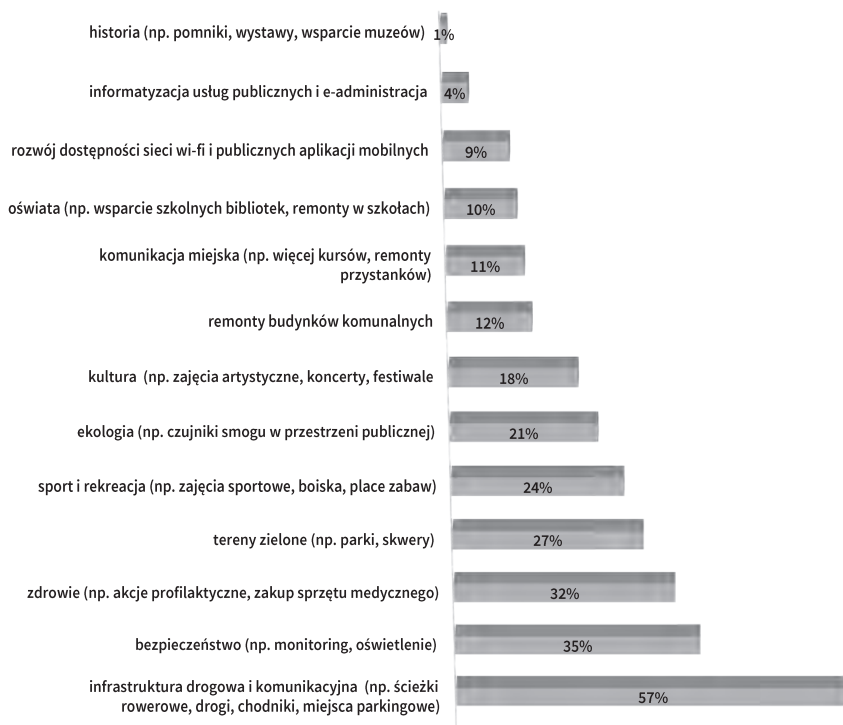
3.3.2. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

W opinii 57% mieszkańców Hrubieszowa realizowane w ramach BO projekty powinny dotyczyć infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe. Więcej niż co trzeci badany oczekuje inwestycji w bezpieczeństwo miasta, np. monitoring, oświetlenie (35% badanych) i zdrowie, np. akcje profilaktyczne, zakup sprzętu medycznego (32% badanych). Ważny dla respondentów wydaje się również rozwój terenów zielonych, ekologii i rekreacji. Jak wskazują analizy materiału badawczego 27% ankietowanych uważa, że projekty realizowane w ramach BO powinny dotyczyć terenów zielonych miasta

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

(np. parków, skwerów), 24% sportu i rekreacji (zajęcia sportowe, boiska, place zabaw itp.), a 21% ekologii (np. czujniki smogu w przestrzeni publicznej). Mniej znaczące dla respondentów wydaje się realizowanie projektów BO, które dotyczyłyby kultury, np. zajęcia artystyczne, koncerty, festiwale (18% badanych), remontów budynków komunalnych (12% badanych), komunikacji miejskiej (11% badanych) czy oświaty (10% badanych). Uzyskane dane nie odzwierciedlają wyników hrubieszowskiego BO, w których dominują projekty przeznaczone na infrastrukturę szkolną. Jest to częsta przypadłość polskich BO, a władze Hrubieszowa są tego świadome i próbują reagować przez odpowiednie zapisy regulaminowe.

Wykres 13. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?

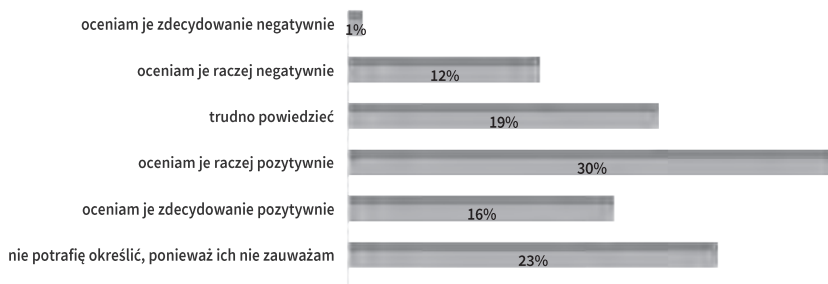


Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie...

Prowadzone przez władze miasta działania informacyjne na temat BO w Hrubieszowie co trzeci ankietowany mieszkaniec ocenia raczej pozytywnie, a 16% badanych zdecydowanie pozytywnie. Oznacza to, że 46% hrubieszowian, którzy wzięli udział w prezentowanym badaniu, jest zadowolonych z polityki informacyjnej władz miasta na temat BO. Dla 13% respondentów polityka ta jest niezadowolająca. Raczej negatywnie oceniło ją 12% ankietowanych, czyli niewiele ponad co dziesiąty badany, ale tylko jeden 1% oceniło ją zdecydowanie negatywnie. Jednocześnie 23% respondentów, odpowiadając na pytanie zawarte w kwestionariuszu ankiety, udzieliło odpowiedzi „nie potrafię określić, ponieważ jej nie zauważam” lub „trudno powiedzieć” (19% badanych). Oznacza to, że 42% ankietowanych nie dokonało oceny działań informacyjnych miasta dotyczących BO. Ogólny obraz oceny działań informacyjnych na temat BO jest pozytywny, co potwierdza dobrą ocenę badaczy wykorzystania różnych kanałów informacyjnych przez władze Hrubieszowa.

Wykres 14. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



Analiza odpowiedzi respondentów na temat tego, czy władze Hrubieszowa mogą sterować wynikami BO wykazała, że w opinii 41% mieszkańców miasta mogą to robić (32% raczej tak i 9% zdecydowanie tak). Co trzeci badany uważa, że w Hrubieszowie władze miasta nie sterują wynikami BO (20% raczej nie i 8% zdecydowanie nie). Jednocześnie 31% ankietowanych

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

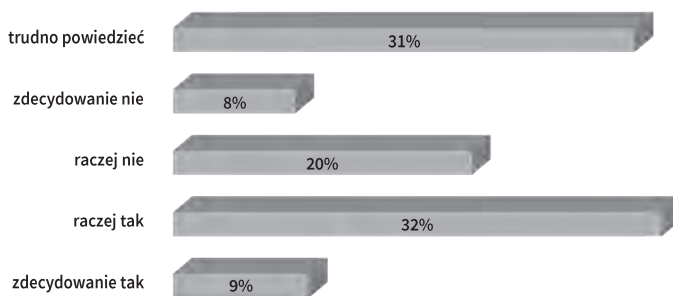
nie potrafiło udzielić odpowiedzi na pytanie, zaznaczając odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Wyniki te odzwierciedlają bardziej powszechne przekonanie Polaków o nieuczciwości władzy i urzędników niż stan faktyczny. Jedyną wzmianką o upolitycznieniu hrubieszowskiego BO jest informacja od przedstawiciela władzy wykonawczej, że *jeden z radnych bardzo mocno podejmował próby zaangażowania się w Budżet Obywatelski. Jednocześnie on był przewodniczącym samorządu osiedlowego i bardzo mocno promował taki projekt, który dotyczył postawienia ławo-stołów na tym jego osiedlu.*

Regulamin BO w Hrubieszowie nie zabrania jednak radnym czy urzędnikom składania projektów. Sytuacja taka nie powinna dziwić szczególnie w mniejszych miastach, gdzie radni są także liderami lokalnych społeczności.

Na poprawę zaufania do działań władz mogłoby wpłynąć przywrócenie praktyki włączania reprezentantów lokalnego III sektora w prace nad BO, ewentualnie stosowanie innych mechanizmów zwiększających transparentność tego rozwiązania.

Wykres 15. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



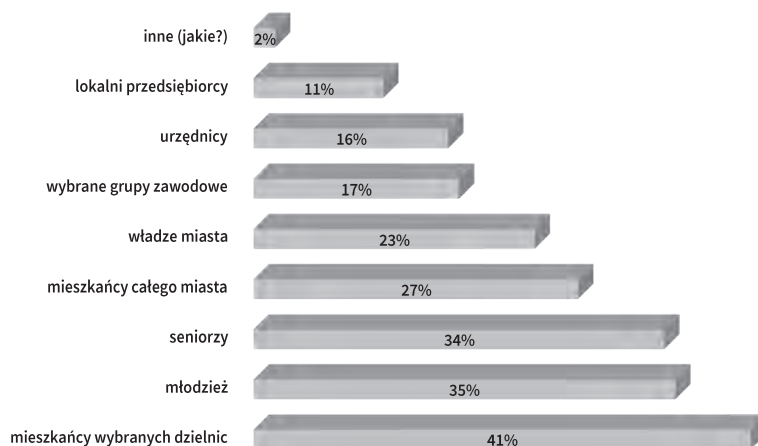
W opinii 41% ankietowanych mieszkańców Hrubieszowa projekty realizowane w ramach BO największe korzyści przynoszą mieszkańcom wybranych dzielnic miasta. Ponadto ankietowani uznali, że w mieście są dwie grupy społeczne, które szczególnie zyskują na projektach realizowanych

3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie...

w BO. Jest to młodzież (35% wskazań) oraz seniorzy (34% wskazań). Prawie co trzeci respondent uznał, że wszyscy mieszkańcy Hrubieszowa odnoszą korzyści z realizowanych w mieście projektów w ramach BO, a co piąty, że z projektów realizowanych w ramach BO profity czerpią władze miasta. O społecznym wpływie BO na życie lokalne w Hrubieszowie świadczy także wypowiedź jednej z liderek projektu, który nie został zakwalifikowany do głosowania:

Sądzę, że my w Hrubieszowie, poprzez między innymi budżet obywatelski, dużo się nauczyliśmy, jeśli chodzi o uczestnictwo w życiu społecznym. Pamiętam, że jak tu przyjechałam, to w rozmowie z mieszkańcami wychodziła taka postawa niewiary. Tu po prostu ludzie nie za bardzo wierzyli, że mają na cokolwiek wpływ. I to była taka dosyć duża bariera.

Wykres 16. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Ponadprzeciętna frekwencja mieszkańców Hrubieszowa w głosowaniu w ostatniej edycji BO była konsekwencją wielu różnych czynników.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Z informacji, jakie uzyskano od respondentów wynika, że najbardziej do głosowania nad projektami złożonymi w ramach BO zachęcała wygodna dla 58% ankietowanych hrubieszowian forma głosowania (30% wybrało odpowiedź raczej zachęcała i 28% zachęcała).

Istotnym bodźcem mobilizującym do uczestnictwa w BO była również skutecznie upubliczniona przez władze miasta informacja o projektach. Na ten fakt zwróciło uwagę 53% respondentów (w tym 30% uznało, że raczej zachęcała i 23% zachęcała).

Na trzecim miejscu znalazła się tematyka złożonych w ramach BO projektów. W opinii 47% respondentów ten czynnik zmobilizował ich do oddania głosu na najciekawszy w ich opinii projekt (24% raczej zachęcała i 23% zachęcała).

Z kolei wśród czynników najbardziej zniechęcających do udziału w BO wymienione zostały kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych. Należy jednak podkreślić, że w tej kategorii w dalszym ciągu przeważały oceny pozytywne. Współpraca z urzędem była również bardzo dobrze oceniana w wywiadach przeprowadzonych z autorami projektów – zakwalifikowanego do realizacji oraz odrzuconego.

Analiza odpowiedzi respondentów wykazała także, że liczna grupa osób najprawdopodobniej miała problem ze wskazaniem czynników, które zmobilizowały ich do uczestnictwa w ostatniej edycji BO. Osoby te zaznaczały zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”.

3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie...

Tabela 5. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	23%	30%	36%	5%	5%
2	Wygodna forma głosowania	28%	30%	33%	5%	5%
3	Ciekawe i ważne projekty	23%	24%	41%	9%	4%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	16%	21%	41%	13%	9%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	19%	26%	43%	7%	5%
6	Poziom własnej wiedzy	14%	30%	48%	5%	5%

W budżecie obywatelskim proces konsultacji społecznych to ważny element tej formy społecznego dialogu. Zaledwie co piąta ankietowana przez nas osoba przyznała, że władze Hrubieszowa podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią (23% badanych). Pozostali respondenci w swoich opiniach zadeklarowali, że spotkania z mieszkańcami mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika (19% respondentów) lub że spotkania dotyczące BO w Hrubieszowie nie odbywają się (13% respondentów). Te ostatnie odpowiedzi mogą wiązać się z tym, że faktycznie w Hrubieszowie nie przeprowadzono konsultacji dedykowanych BO, ale tematyka ta poruszana była na odbywających się dwa razy w roku konsultacjach osiedlowych, na co w wywiadzie zwracał uwagę przedstawiciel władzy wykonawczej. Urzędnik odpowiedzialny za BO powiedział również, że wszelkie zmiany regulaminowe są konsultowane z hrubieszowskimi organizacjami pozarządowymi.

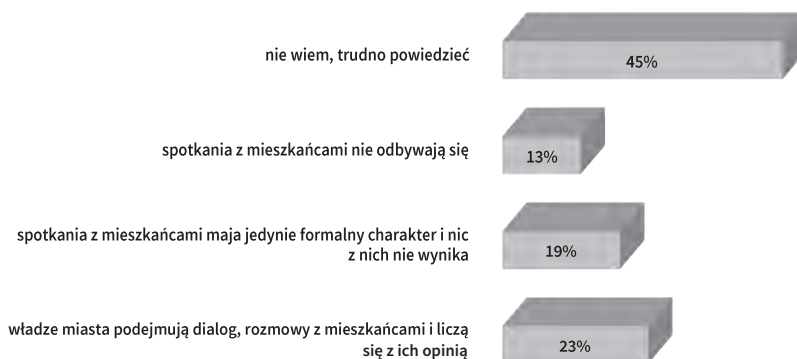
Prawie co druga ankietowana osoba (45% respondentów) nie potrafiła dokonać oceny miejskiego procesu konsultacji BO i zaznaczyła odpowiedź „trudno powiedzieć”. Chociaż Hrubieszów wyróżnia się na tle innych

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

miast w Polsce jako pozytywny przykład aktywizacji społecznej, trzeba pamiętać, że nawet w najbardziej zaangażowanych miastach spora część mieszkańców po prostu jest nieaktywna, niezainteresowana życiem społecznym i przyjmuje wobec niego postawę milczenia – nie głosuje, nie bierze udziału w konsultacjach, nie jest zainteresowana zwiększaniem swojej wiedzy. Także i w Hrubieszowie stopień zaangażowania nie jest jednolity, a duże różnice występują nawet na sąsiadujących ze sobą osiedlach. Według przedstawiciela władzy uchwałodawczej:

Są osiedla gdzie [na spotkanie – przyp. WU] potrafi przyjść i 70 osób, a są osiedla gdzie przychodzi 8-10 osób, a to jest bardzo duże osiedle. Na tych osiedlach, gdzie ludzie mają jakiś problem, mają jakieś potrzeby, na przykład chcą zrobić chodnik, pobudować drogę, parking czy wodociąg, to się mobilizują do działania. Przychodzą na zebrania, próbują się sami zorganizować. Natomiast na osiedlach, gdzie większość potrzeb jest zaspokojona, jest dobrze funkcjonująca infrastruktura, tam wkrada się marazm, bierność i brak zainteresowania i uwagi na sprawy społeczne.

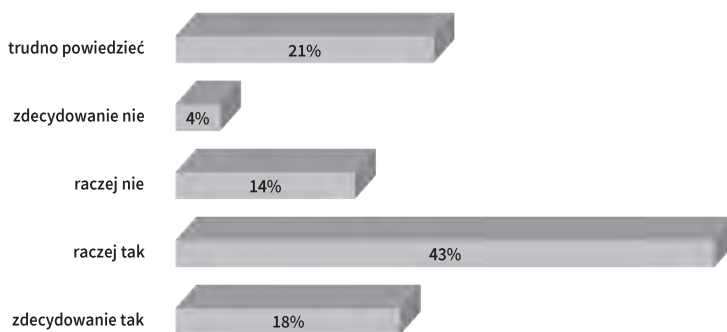
Wykres 17. Jak Pani/Pana ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



3.3. Budżetowanie obywatelskie w Hrubieszowie...

Poczucie, że władze miasta liczą się ze zdaniem mieszkańców, może być czynnikiem motywującym do uczestnictwa w tej formie społecznej partycypacji. Czy mieszkańcy Hrubieszowa mają poczucie, że ich głos jest brany pod uwagę przez władze miasta podczas podejmowania decyzji dotyczących BO? Jak wskazują zawarte na poniższym wykresie dane, 61% ankietowanych mieszkańców Hrubieszowa ma przekonanie, że tak właśnie jest (43% raczej tak, 18% zdecydowanie tak). Jednocześnie prawie co piąty respondent zadeklarował (18%), że w jego przekonaniu władze Hrubieszowa nie liczą się z opiniami mieszkańców miasta dotyczącymi BO, a 21% ankietowanych nie było w stanie dokonać oceny postępowania władz miasta w tej kwestii.

Wykres 18. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.4.1. Profil budżetu obywatelskiego w Krakowie w świetle danych zastanych

Od pierwszej edycji budżetowania partycypacyjnego w 2014 roku (w 2020 odbyła się ósma edycja) miasto realizowało ten proces nieprzerwanie z podziałem na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe, pokrywające się z granicami jednostek pomocniczych. Zasadniczo stosowano podziały terytorialne, w ramach których pojawiały się wątki tematyczne, np. związane z zielenią miejską. Przypadkowi Krakowa badacze poświęcili nieco więcej miejsca ze względu na to, że jest to metropolia o dużych zasobach (w tym także symbolicznych) i znacznych możliwościach nie tylko materialnych i organizacyjnych, ale przede wszystkim społecznych, gospodarczych, politycznych. Miasta o podobnym potencjale wyznaczają rytmy rozwojowe, a zarazem jak w soczewce skupiają szanse i bariery rozwoju partycypacyjnych rozwiązań w ramach polityk publicznych.

Środki w dyspozycji BO

Rozdysponowywane środki rosły w Krakowie w sposób umiarkowany, a przed wprowadzeniem noweli były znacznie niższe od tych, które – począwszy od roku 2019 – w krakowskim budżecie wymusiła nowela ustawowa. W pierwszej edycji, w roku 2014, przeznaczono na ten cel 4 500 000 zł. Potem były to kwoty wyższe, ale z widoczną fluktuacją: 2015 – 14 045 000 zł; 2016 – 10 855 000 zł; 2017 – 12 145 000 zł, 2018 – 12 455 000 zł. Następnie, już zgodnie z określonym w ustawie parametrem skali minimalnych nakładów na BO, w roku 2019 – 30 000 000 zł, a w 2020 – 32 000 000 zł.

Urzędnicy obsługujący BO

Wedle informacji uzyskanych z Urzędu Miasta za planowanie procesów związanych z budżetowaniem obywatelskim odpowiada Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia, w którym prace prowadzi czteroosobowy Referat ds. Partycypacji i Dialogu. W zależności od potrzeb w proces weryfikacji wniosków zaangażowane są także merytoryczne komórki organizacyjne Urzędu i – jak wynika z odpowiedzi uzyskanych w krakowskim *desk research* – z tego powodu trudno wskazać na konkretną liczbę pracowników zaangażowanych w BO.

Oprócz instytucjonalno-organizacyjnego wsparcie dla krakowskiego budżetowania partycypacyjnego stanowiła także, wyłaniana od edycji BO 2017, grupa Ambasadorów Budżetu Obywatelskiego. W jej skład wchodziło około 20 osób – miejskich aktywistów, radnych dzielnicowych, lokalnych animatorów często uczestniczących w procesie od pierwszej jego edycji. Ich zadaniem jest promowanie BO i zachęcanie do budżetowej partycypacji w mieście. Aktualnie proces monitoruje i wspomaga także trzydziestoosobowa Rada Budżetu Obywatelskiego (wcześniej Rada Programowa Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa). Wprawdzie Rada BO nie składa się wyłącznie z urzędników, ale warto przybliżyć jej działanie jako instytucji obsługującej BO.

Zdania temat funkcjonalności tej lokalnej instytucji były podzielone. Osoby uczestniczące w wywiadach zakres prac Rady BO opisują następująco:

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

Rada Budżetu Obywatelskiego opiniuje projekty, które wstępnie dostały negatywną ocenę ze strony Urzędu. Ale Rada opiniuje wszelkie działania związane z całym procesem BO i w tym obszarze ma bardzo duże znaczenie. Czyli to są na przykład kwestie związane ze zmianą regulaminu, z przygotowaniem poszczególnych dokumentów, np. kart do głosowania [...] czuwa nad prawidłowym przebiegiem poszczególnych etapów BO.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

[...] *Skład Rady jest mocno zróżnicowany, bo tam są zarówno urzędnicy, jak i przedstawiciele dzielnic, przedstawiciele radnych Krakowa, przedstawiciele organizacji pozarządowych. Jest to ciało bardzo duże, rozbudowane;*

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Rada BO w ostatnim czasie zmieniła swój kształt. Kiedyś w jej skład wchodziło mniej więcej w 1/3 urzędnicy. Potem pozostali członkowie Rady uznali, że urzędnicy mają nadmierny wpływ na funkcjonowanie Rady. A powód takiego stanu rzeczy był dosyć prozaiczny – urzędnicy regularnie przychodzili na posiedzenia tej Rady, a z pozostałymi członkami to już różnie bywało. Oni byli jednak mało zdyscyplinowani. I w związku z tym różne decyzje zapadające większością głosów, gdzie siłą rzeczy dominowali urzędnicy, były nie po myśli tego ciała społecznego. I zrezygnowano z obecności urzędników w Radzie Budżetu Obywatelskiego. Dziś to są albo radni miejscy i dzielnicowi albo aktywiści społeczni, członkowie stowarzyszeń;

- urzędnik odpowiedzialny za BO

Rada Budżetu Obywatelskiego w Krakowie funkcjonuje od zarania BO, bo geneza jej powstania wiąże się z powołaniem Zespołu Roboczego ds. Wypracowania Regulaminu BO w 2013 roku. Zespół, taki bardzo szeroki, partycypacyjny, z udziałem przedstawicieli różnych gremiów, środowisk, radnych, organizacji, stowarzyszeń, aktywistów, wypracował pierwszy regulamin BO. I ten Zespół – można powiedzieć w taki naturalny sposób – przekształcił się w Radę Budżetu Obywatelskiego, bo w tamtym czasie tylko zmieniła się nazwa. Później troszeczkę zmieniły się też funkcje, bo po przygotowaniu regulaminu Rada Budżetu Obywatelskiego stała się takim ciałem dialogu obywatelskiego. Stała się też takim ciałem opiniotwórczo-doradczym dla Prezydenta Krakowa;

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

- autor projektu przyjętego do realizacji

Działalność Rady Budżetu Obywatelskiego oceniam dosyć krytycznie. Mówiąc kolokwialnie, na posiedzeniach Rady toczą się jałowe dyskusje, często jest bicie piany, podejmowane są błędne, arbitralne decyzje, które wcześniej nie są konsultowane z mieszkańcami albo są to wręcz inne decyzje aniżeli chcą mieszkańcy. W moim odczuciu Rada powinna zacząć rzetelnie pracować, mniej zajmować się regulaminami, tylko bardziej wychodzić do ludzi, wysłuchać ich opinii. Rada Budżetu Obywatelskiego składa się z aktywistów miejskich oraz członków poszczególnych Rad Dzielnic. Pięcioletnia kadencja Rady była podzielona na dwie części: przez 2,5 roku zasiadali w niej przedstawiciele dzielnic parzystych, a obecnie w jej pracach uczestniczą przedstawiciele dzielnic nieparzystych;

- autorka projektu odrzuconego z przyczyn formalnych

Trudno mi tę Radę Budżetu Obywatelskiego ocenić, bo nigdy nie miałam z nią do czynienia. Ja dość dużo czasu spędzam w sieci, ale nigdy nie natknęłam się na efekty jej prac. Nie znalazłam najmniejszej wzmianki o tej Radzie. Wiem, że taka Rada jest, że oni się spotykają, bo mi o tym powie-działa kiedyś koleżanka, ale zdaje się, że oni są tacy mało aktywni.

Miejscowe regulacje formalne

Dla krakowskiego budżetowania partycypacyjnego pilotażowy był projekt realizowany w 2013 roku z zaangażowaniem stowarzyszenia Pracownia Obywatelska oraz Fundacji Inicjatyw Społecznych. Polegał on na tym, że w trzech dzielnicach Krakowa zainicjowano budżetowanie partycypacyjne.

Regulaminy budżetowania z udziałem mieszkańców przyjmowano w Krakowie w trybie uchwał Rady Miasta ustanawianych co roku, począwszy od 2014 (pierwsza edycja) do 2020 roku, który w prezentowanym projekcie stanowi cezurę zamykającą. Regulacje miejscowe kształtowane

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

były na bieżąco i z wykorzystaniem dostępnych – w sensie koncepcyjnym, formalnym oraz realnym – możliwości partycypacyjnych.

W lutym 2014 roku pracę nad wstępnymi przygotowaniem do wdrożenia budżetu partycypacyjnego w Krakowie zakończył działający z ramienia Rady Miasta Zespół Zadaniowy ds. Budżetu Obywatelskiego. Był on złożony z przedstawicieli: klubów radnych, miejskich jednostek organizacyjnych, organizacji pozarządowych, pracowników UM. Zarządzeniem powołano następnie Radę Programową BO i w podobnym schemacie podejmowano kolejne działania kontynuujące i przebudowujące poszczególne elementy budżetowania w formie aktów prawa miejscowego czy decyzji administracyjnych ze słabiej lub wyraźniej zaznaczającym się wkładem tzw. czynnika społecznego.

W marcu 2014 roku Prezydent powołał Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa. Jego głównym zadaniem było koordynowanie współpracy między komórkami organizacyjnymi UM, miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz jednostkami pomocniczymi przy realizacji uchwały Rady Miasta nr XCVII/1465/14 RM z 20 lutego 2014 roku w sprawie budżetu obywatelskiego miasta Krakowa, wdrożenia harmonogramu prac nad budżetem obywatelskim miasta Krakowa oraz koordynowania działań promocyjnych, edukacyjnych i informacyjnych dotyczących budżetu obywatelskiego miasta Krakowa.

Regulacje kolejnych edycji dostępne są w formie elektronicznej. W zasobach Biuletynu Informacji Publicznej znajduje się obszerna dokumentacja o różnicowanym znaczeniu, m.in.: regulacje formalne, protokoły z posiedzeń Rady Budżetu Obywatelskiego, raporty z ewaluacji i konsultacji przeprowadzanych w związku z regulaminem BO, rezultaty formalnych weryfikacji wniosków, wykazy projektów, punktów do głosowania, informacje w sprawie możliwości protestów/odwołań, wyniki głosowań i odwołań¹³.

Dostosowania i korekty w prawie miejscowym wprowadzone w związku z ustawową regulacją BO (uchwała Rady Miasta nr XI/179/19 w sprawie

¹³ Zob: Strona internetowa miasta Kraków, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=73900, dostęp 28.01.2022.

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

regulaminu budżetu obywatelskiego miasta Krakowa) dotyczyły kwestii podobnych do tych, które dopasowywano w innych badanych miastach, w tym: zniesienia ograniczeń wieku dla osób biorących udział w procesie budżetu obywatelskiego, zwiększenia kwot na realizację zadań dzielnicowych oraz ogólnomiejskich, konieczności uwzględniania przez projektodawców uniwersalnych zasad projektowania, a także wymogu, aby realizacja projektów mieściła się w jednym roku budżetowym.

Jedną z lokalnych cech szczególnych jest dbałość o stronę formalną oraz gotowość jej korygowania w zderzeniach z instytucjonalnymi generaliami demokracji oraz stanem lokalnych praktyk. Przekonują o tym katalogowane informacje. Przykładem na to jest choćby korekta w 2018 roku archiwalnej już wersji krakowskiego regulaminu, w której rozróżniano konsultacje pełne i ograniczone¹⁴.

Krakowski Urząd Miasta w BIP oraz na stronach dedykowanych BO publikuje szczegółowy katalog regulacji, w tym: uchwały Rady Miasta wraz z dokumentacją towarzyszącą ich wypracowywaniu, ocenami wykonania oraz dokumentami wprowadzającymi zmiany, a także zarządzenia Prezydenta Miasta, protokoły ze spotkań kluczowych gremiów, sprawozdania z realizacji, wyniki ewaluacji itp. Jak już wspomniano, są to liczne dokumenty o zróżnicowanym znaczeniu. W większości są istotne i niekiedy zawierają bogatą dokumentację empiryczną, choć ich ilość oraz forma nie zachęcają do lektury nie tylko mniej, ale i bardziej dociekliwego tzw. zwykłego mieszkańca.

W Krakowie przystępniej podane treści znajdują się na stronie Obywatelski Kraków, gdzie poświęca się sporo miejsca BO, przede wszystkim projektom w toku realizacji oraz już zrealizowanym. Publikowane są tam także aktualne podstawy prawne, sprawozdania z ewaluacji i bieżące wiadomości z kręgu spraw BO. Na stronie uwypuklone są informacje na temat projektów wraz z mapkami lokalizującymi wdrożone rozwiązania. Jest to wyróżniające się i godne polecenia rozwiązanie, które promuje

¹⁴ Por.: *Partycypacja publiczna...*, s. 61.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

efekty w postaci wdrożonych zadań i lokalizuje je, podając informacje przydatne dla mieszkańca sprofilowanego bardziej jako odbiorca i użytkownik wdrożeń.

Natomiast wspomniany wcześniej „gąszcz” informacji urzędowych, z regulacjami oraz innymi rodzajami dokumentacji w skali kraju nie stanowi nic wyjątkowego. Sugerowanie możliwości korekt w realnej dostępności informacji mogłoby nawet wzbudzić sprzeciw. Byłby on zrozumiały nie tylko ze względu na regulacje dotyczące udostępniania informacji publicznej, ale i z uwagi na ponoszony w tych działaniach nakład pracy. Jednak istota rzeczy zdaje się tu tkwić nie w znacznym nakładzie pracy, czy w większej ilości informacji, lecz w jakościowo ujmowanych możliwościach dobrej kapitalizacji czasu, w który wcześniej zainwestował nadawca. Dzięki temu odbiorca ma mniejsze lub większe realne możliwości falsyfikacji treści i operacjonalizacji wniosków.

Uwypuklanie mankamentów nie jest tu celem, tym bardziej że nakład włożonej pracy jest naprawdę widoczny i robi dobre wrażenie w najważniejszych, funkcjonalnych rozwiązaniach komunikacyjnych. Owszem, w swej ilości informacje mogą nieco przytłaczać, zwłaszcza na nieinnowacyjnych ze swej natury stronach BIP. Znaczna ilość regulacji i dokumentów stanowi jednak efekt prawotwórczej aktywności lokalnych ośrodków władzy oraz UM, która na tle innych analizowanych miast jest ponadprzeciętna.

Dobre praktyki

W całym okresie funkcjonowania budżetowania partycypacyjnego w Krakowie nie brakło przykładów wartych zarekomendowania. Prawdopodobnie mogłoby być ich więcej, gdyby nie ustawowe usztywnienie zasad proceduralnych, o którym wspominał jeden z przedstawicieli UM:

Z całą pewnością taka potrzeba zmian w krakowskim BO istnieje [...] powinniśmy zmierzać do pełnego procesu deliberacyjnego, który pozwala

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

na rozmawianie z mieszkańcami, mapowanie ich potrzeb, problemów, priorytetyzację potrzeb, wspólne przygotowywanie problemów i wreszcie wspólne wybieranie projektów do realizacji. Szczególnie mocno podkreślam to wspólne wybieranie. Świadomie nie mówię tutaj o głosowaniu, ale o takiej kontynuacji procesu deliberacyjnego, które polegałoby na tym że wspólnie z mieszkańcami wybieramy te projekty, które będą realizowane. I w takim kierunku budżety partycypacyjne generalnie w Polsce zmierzały, ale wprowadzona ustawa całkowicie zmieniła sytuację, pokrzyżowała plany, wprowadzając na sztywno głosowanie mieszkańców.

W ramach poszczególnych edycji BO wykorzystywane były różnorodne formuły partycypacyjne, w tym: spotkania warsztatowe z mieszkańcami – ogólnomiejskie i dzielnicowe, maratony pisania projektów, punkty konsultacyjne organizowane w otwartej przestrzeni miasta i w wybranych galeriach handlowych. Dobrze funkcjonuje infolinia budżetu obywatelskiego, oceniana pozytywnie przez wszystkich rozmówców. Oto ich wypowiedzi:

- urzędnik odpowiedzialny za BO

Na dobre zagościła w BO w 2018 roku. I ta infolinia funkcjonuje właściwie przez cały rok. Mamy dedykowany adres mailowy, mamy dedykowany telefon, na który przez cały rok można zadzwonić, dowiedzieć się, zapytać, przesać informację związaną z budżetem obywatelskim i tak dalej. Natomiast w związku z realizacją procesu BO, na tych jego najważniejszych etapach, czyli na etapie spotkań konsultacyjnych i składania projektów, a później na etapie głosowania mamy już tę infolinię rozbudowaną;

- autor zakwalifikowanego projektu

Ona jest bardzo pomocna w takich drobnych kwestiach. Wolę tam zadzwonić niż czegoś samemu szukać w Internecie i pozyskać sprawdzoną informację od osób, które są naprawdę bardzo kompetentne w tym, co robią i mówią. Nie zdarzyło mi się jeszcze, abym nie uzyskał tam satysfakcjonującej mnie informacji;

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Mam bardzo pozytywny odbiór infolinii przez naszych wnioskodawców, z niektórymi z tych osób rozmawiałem osobiście i one bardzo sobie to chwaliły. [...] w dobie kiedy coraz mniej ludzi samodzielnie czyta, fakt pozyskania sprawdzonych informacji w przystępny sposób od znakomicie merytorycznych pracowników Urzędu jest bardzo cenny. Bo tu nie trzeba niczego szukać, przedzierać się przez te informacje. Wystarczy zadzwonić i się wszystkiego dowiedzieć, w taki przystępny sposób. Zaletą tej infolinii jest to, że ona jest dostępna przez cały rok. Tę inicjatywę należy ocenić bardzo pozytywnie. Ona się po prostu w Krakowie sprawdza i przydaje;

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

Wiem, tylko tyle że ta infolinia funkcjonuje. Natomiast na jakich zasadach to się odbywa, to za bardzo nie wiem. Proszę o to pytać już w Wydziale Polityki Społecznej i Zdrowia. Ja tego tak uważnie nie śledzę, ale wydaje się, że właśnie tego typu rozwiązania, zwłaszcza w okresie pandemii, są niesłychanie ważne, bo jednak te bezpośrednie spotkania nam wypadły. I trzeba to jakoś zastąpić i wydaje się, że jest to jeden z ciekawszych pomysłów, który został wprowadzony. Natomiast nie wiem, jak to się sprawdza w takiej codziennej praktyce;

- autor projektu niezakwalifikowanego

Ja tego narzędzia nie znam. Tak teraz próbuję sobie przypomnieć, czy ktoś z moich znajomych korzystał z infolinii, ale chyba jednak nie... Natomiast wiem, że taka infolinia jest. Ona się przebija w tych informacjach na temat budżetu.

Z treści oficjalnych wynika, że proces BO wspierają Centra Aktywności Seniorów. Godna odnotowania jest także aktywność Młodzieżowej Rady Miasta Krakowa związana ze Szkolnym Budżetem Obywatelskim,

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

pilotażową inicjatywą miasta w 2020 roku. Interesującą i godną monitorowania formą są spotkania z mieszkańcami organizowane przez Ambasadorów BO i Ambasadorów Lokalnej Partycypacji. Utworzono Akademię Aktywnego Mieszkańca z cyklem szkoleń i warsztatów dotyczących narzędzi partycypacyjnych, w tym budżetu obywatelskiego, których przyswojenie umożliwi dołączenie do grona Ambasadorów. Z pewnością są to rozwiązania liczne, wyróżniające się oraz godne rekomendacji.

W Krakowie zauważalna jest formuła proaktywna, zorientowana na organizacyjne uczenie się. Wprawdzie słabszym ogniwem, jak wszędzie, jest uczenie się wspólnotowe, jednak gotowość do korekt w lokalnych politykach publicznych to postawa godna polecenia. W Krakowie od początku budżetowania partycypacyjnego zwracano uwagę na przykłady dobrych praktyk, w tym Sopotu oraz Sosnowca. Na podstawie porównań i uogólnień z własnego doświadczenia powstał w Krakowie *Praktyczny poradnik. Wspólnie urządzamy miasto*, który w 2016 opublikowało Stowarzyszenie Pracownia Obywatelska.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika także, że BO stał się istotnym narzędziem miejskich polityk publicznych, również w wymiarze dzielnicowym. Dzięki temu np. zieleń miejska czy infrastruktura drogowa są zdecydowanie lepiej utrzymywane. Dodatkowo rozwijają się w sposób bliższy uwarunkowaniom miejsc i ludzi, a zarazem z uwzględnieniem kontekstu instytucjonalnego oraz strategii polityk publicznych.

Mocną stroną krakowskiego budżetu jest jego wyraźna lokalna skuteczność – szybkie i efektywne reakcje na zgłaszane potrzeby oraz możliwość interwencji w miejscach zaniedbanych. Zdaniem jednego z przedstawicieli UM:

Silną stroną BO w Krakowie jest to, że udało się nam zgromadzić wokół budżetu obywatelskiego stałą, taką dosyć aktywną grupę mieszkańców. Można się oczywiście sprzeczać, czy to jest duża grupa, czy też nie. Jeśli chodzi o kwestię głosowania, to w ostatnich latach jest to około 5–7% mieszkańców Krakowa.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Jest to potencjał aktywności inwestowany w widoczne działania, można więc uznać, że znacznie przynosić korzyści także w postaci rosnącego zainteresowania, a z czasem bardziej aktywnej partycypacji mieszkańców. Jeden z rozmówców z UM stwierdził:

Szacuję, że w budżet obywatelski na jego różnych etapach i w różnych edycjach w Krakowie zaangażowana jest grupa około 150-180 tysięcy mieszkańców. Cieszy też rozpoznawalność BO wśród mieszkańców. W Krakowie jest ona dość wysoka, bo z tego co pamiętam, to ponad 80% mieszkańców Krakowa identyfikuje BO i go kojarzy. Oczywiście nie zmienia to faktu, że nie wszystkie z tych osób biorą w nim fizyczny udział, natomiast jest to narzędzie rozpoznawalne, oczekiwane przed każdą kolejną edycją.

Interesującym rozwiązaniem jest swoista preweryfikacja projektów poprzez eliminację ich wad, np. związanych z obowiązującymi planami zagospodarowania czy uprawnieniami Miejskiego Konserwatora Zabytków. W ramach wspólnych działań urzędnicy (w dobrze rokujących przypadkach nieco wadliwych projektów) wskazują, jeszcze przed procedurą weryfikacji, co można we wnioskach poprawić. Jest to rodzaj bliskich konsultacji, które mogą prowadzić do przeformułowania wniosku i stworzenia wspólnymi siłami zmodyfikowanego projektu. Jest to interesujące rozwiązanie, ale i warte bieżącego monitorowania w szczegółach, a także generalnej ewaluacji z udziałem interesariuszy. W praktyce może bowiem działać w sposób mniej lub bardziej efektywny. Uczestnicy wywiadów wypowiedzieli się na ten temat następująco:

- urzędnik odpowiedzialny za BO

To jest ten kierunek, który chcemy obrać w naszym krakowskim BO, czyli chcemy, aby było w nim więcej rozmowy, deliberacji, konsultacji z mieszkańcami po to, aby te projekty były lepsze, bardziej dopracowane, żeby było mniej błędów. A to spowoduje mniejszy odsetek projektów odrzucanych, ponieważ one będą już wstępnie oceniane [...]. No i w ubiegłym roku udało

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

nam się około 100 projektów poddać preweryfikacji. Jest to ciekawa formuła, którą będziemy również w kolejnych edycjach rozwijać;

- autor projektu niezakwalifikowanego

Tak zwana preweryfikacja jest to możliwość uzyskania wstępnego potwierdzenia, że projekt będzie dopuszczony do głosowania. I tu właśnie taki przykład. Projekt „Nowohuckie fontanny” zgłosiła sąsiadka do preweryfikacji i otrzymała pozytywną opinię, ale jak zgłosiła projekt do budżetu w normalnym trybie, to jej projekt został odrzucony [...] z powodu jednoroczności.

Preweryfikacja powiązana jest z kolejną praktyką, której istotę oddaje wypowiedź urzędnika odpowiedzialnego za BO:

To była innowacja, która jest związana z wprowadzeniem narzędzia pod tytułem: Bank Pomysłów. [...] wprowadziliśmy Bank Pomysłów z wykorzystaniem naszego miejskiego obserwatorium, czyli mapy, na której mieszkańcy mają możliwość zaznaczania swoich pomysłów. I nie chodzi tutaj jeszcze o projekty, tylko o same pomysły, mapowanie potrzeb. I od tego zaczęliśmy. Następnie wprowadziliśmy wspólne projekty, czyli przymierzaliśmy się trochę do modelu, aby wspólnie z mieszkańcami przedyskutować w trakcie spotkań właśnie te zmapowane pomysły, tak aby one mogły przeradzać się w konkretne projekty zgłaszane do BO. Mieszkańcy robili część opisową w postaci tak zwanych fisz projektów, które były wysyłane i oceniane przez merytorycznych urzędników. To była taka preweryfikacja. I wtedy mieszkańcy dostawali feedback, wiedzieli co mają poprawić, co mają uzupełnić, czego brakuje, ewentualnie co jest niepotrzebne. I wtedy, na podstawie tej preweryfikacji, składali prawidłowe wnioski.

Krakowskie praktyki są różnorodne, innowacyjne i mają potencjał aktywizacyjny, ale także i tu, podobnie jak w przypadkach innych polskich miast „stawiających na partycypację”, nie od rzeczy jest zachowywać ostrożność oraz proporcje charakterystyczne dla kulturowego formatu wiążących wzorów zachowań. Ogólnie jednak przypadek krakowski przekonuje o dużym

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

potencjale zarówno mocnych stron, jak i szans, które wykorzystuje się, stosując urozmaicone i proaktywne sposoby aktywizacji, organizowania, działania oraz ewaluacji.

Możliwe do wskazania mankamenty, a więc słabe strony i zagrożenia krakowskiego budżetowania partycypacyjnego, nie odbiegają od krajowej średniej i są wspólne wszystkim przypadkom. Istotnym jest przy tym, że wady są w Krakowie korygowane, a procesy monitorowane i dyskutowane, choć idąca za tym znaczna ilość zmian w przepisach, a następnie aktów prawa miejscowego i dokumentów powiązanych, nie sprzyja przejrzystości.

Parametry krakowskich problemów, oprócz metropolitalnego rozmiaru, różnią się lokalnym kolorytem uwarunkowań kulturowych, dziedzicznym oraz wypracowanym. Mimo to krajowa ogólna rama kulturowa, a za nią lokalne wcielenia niezmiennie kreują raczej umiarkowaną przestrzeń dla rozwoju partycypacji w jej większych formatach i w zróżnicowanych wariantach polityczno-publicznych. Publicznie istotne znaczenia zakotwiczone są kulturowo i z tego też powodu pojęcia partycypacji, dialogu, deliberacji, współdecydowania w skali świata, kontynentu, czasem kraju, a nawet regionu nabierają niekiedy różnych, czasem odległych znaczeń. Z tego też powodu, w mniej nawykłych do realnego uczestnictwa kontekstach kulturowych, co ujawnia się nie tylko w Polsce, za formę konsultacji może uchodzić nawet już samo udostępnienie informacji.

[...] w niektórych przypadkach doszło również do pomylenia narzędzi polegających na informowaniu z tymi, które służą dialogowi. Zdarza się, że samo udostępnienie materiałów na temat konsultowanej sprawy (np. na stronie internetowej lub w urzędzie) było traktowane jako jedna z dopuszczalnych form konsultacji. Takie zapisy pojawiły się w pięciu gminach (Biała Podlaska, Boguszów-Gorce, Czerwionka-Leszczyny, Grudziądz i Kraków)¹⁵.

Od czasu powstania opracowania, z którego zaczerpnięto przywołany powyżej cytat, Kraków zdecydowanie poprawił wynik, choć w materiale

¹⁵ *Partycypacja publiczna...*, s. 63.

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

zgrupowanym w wywiadach wypowiedź jednego z autorów zrealizowanych projektów może sugerować większą złożoność problemu:

Przy okazji budżetu obywatelskiego to my nie mamy ze sobą praktycznie żadnej współpracy [...] to się odbywa bardziej w trybie administracyjnym czy informacyjnym, a nie współpracy. Jeśli chodzi o BO to współpracy z tą komórką UM nie ma, ale to nie wynika ze złej woli, tylko właściwie nie ma potrzeby tej współpracy, nie ma pól do tej współpracy.

Zwraca uwagę powołanie w 2021 roku Rady Budżetu Obywatelskiego w jej obecnym kształcie i jest to mocna strona praktyk krakowskich. W tym przypadku ewentualnym minusem może być przypisanie władzy wykonawczej uprawnienia do powoływania składu. Konkurs ogłasza Prezydent Miasta, który wydaje zarządzenie o jej powołaniu. Natomiast plusem tego i wielu innych krakowskich rozwiązań jest z pewnością innowacyjność poszukiwań. Jednym z jej efektów był wprowadzony w 2020 roku nowy program z dwiema ścieżkami kreowania propozycji w postaci procedur przeprowadzanych w ramach: Wspólnych Projektów Dzielnicowych 2020 oraz Wspólnych Projektów Miejskich 2020.

Zainteresowani mogą zgłaszać swoje kandydatury na wspomnianych już Ambasadorów Lokalnej Partycypacji, którzy – jak informuje się na jednej ze stron dedukowanych BO – „są rozszerzeniem instytucji Ambasadora Budżetu Obywatelskiego. To mieszkańcy, którzy zostaną przeszkoleni oraz otrzymają wsparcie samorządu w zakresie organizacji spotkań z mieszkańcami ich okolicy zamieszkania. W zależności od liczby zainteresowanych rozmowy będą mogły dotyczyć obszarów mniejszych niż dzielnica, osiedli lub części dzielnic”¹⁶.

Problem może sprawiać udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie nasuwające się przy obserwacji krakowskiego BO. Jaki jest charakter

¹⁶ Strona internetowa Budżetu Obywatelskiego, *Ambasadorzy Lokalnej Partycypacji 2020*, https://budzet.krakow.pl/strona_glowna/237750,artykul,lista_ambasadorow.html, dostęp 28.01.2022.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

relacji pomiędzy rodzajami władz lokalnych? Można wysnuć przypuszczenie, że krakowski budżet partycypacyjny, w istotnej mierze wyrastający z inicjatywy i wsparcia miejskiej władzy uchwałodawczej, w toku ewolucji nabral jednak bardziej cech sieci wsparcia władzy wykonawczej – i to nie aktualnego zarządu miasta, ale w ogóle, z uwagi na jego obsługę przez aparat wykonawczy UM. Jest to uwaga nie tylko pod adresem Krakowa, ale – jak wcześniej zauważono – Kraków jest miastem z ekstraklasy i zasługuje na uwagę dopasowaną do pozycji.

Z powodu braku w niniejszej publikacji miejsca na tego typu pogłębioną analizę badacze nie stawiają tu hipotezy, a jedynie wskazują na możliwe przypuszczenie, które oddaje pewne napięcie pomiędzy dwoma rodzajami władz lokalnych. Sugerują to niektóre wypowiedzi uzyskane w wywiadach. Poza sugestiami nie udało się jednak uzyskać w tym zakresie jaśniejszych wypowiedzi i z tej przyczyny nie można wyjść tu poza niefalsyfikowalną formę badawczego przeczucia. Na tym etapie jest ono opatrzone kordonem zastrzeżeń, wzięte w cudzysłów i odsunięte na margines nieułożonych skojarzeń. Tym niemniej wspomniane napięcie objawia się, wprawdzie nie tylko w Krakowie i nie jedynie w związku z BO, ale na przykład krakowski zwraca uwagę, już choćby tylko ze względu na samą „kategorię wagową” oraz szersze oddziaływanie tamtejszej polityki miejskiej.

Nie jest to zresztą jedyna myśl, która w związku z krakowskim budżetowaniem partycypacyjnym może krążyć w sposób nie dość uporządkowany. Kolejna jest już jednak podbudowana jednoznaczną wypowiedzią, a dotyczy celów aktywistów ruchów miejskich. Wedle słów autora projektu zakwalifikowanego do realizacji aktywiści mogą wykorzystywać jedno z narzędzi publicznej *policy*, jakim jest BO, do promocji oraz pomnażania indywidualnych szans na lokalnej arenie *politics*.

Na budżecie obywatelskim można w miarę łatwo zbudować swoją karierę polityczną [...] i ludzie łatwiej na taką osobę zagłosują w wyborach samorządowych. Budżet jest wstępem do zrobienia kariery politycznej, a potem służy do utrzymania tej pozycji politycznej. Czasami, jak się czara goryczy już przeleje i ludzie nie chcą, aby radni składali projekty do BO to [...] oni

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

wtedy nie firmują tych projektów własnym nazwiskiem, ale je oczywiście wspierają. Uczestnicząc w życiu publicznym Krakowa, można się łatwo domyślić, jaki radny stoi za jakim projektem.

Przyznawali to nie tylko autorzy projektów, jak w przypadku przytoczonego cytatu, ale i samorządowcy. Wedle słów przedstawiciela władzy uchwałodawczej:

Pojawiają się próby wykorzystywania budżetu obywatelskiego właśnie w celu budowania zaplecza politycznego przez tak zwane ruchy miejskie, bardzo radykalnie krytykujące obecne władze miasta oraz przez ugrupowania, które aspirują do przejęcia władzy w mieście. Tłem tego upolitycznienia budżetu przez te ugrupowania są składane projekty, które – w ich mniemaniu – mają poprawić funkcjonowanie zarządzania miastem, a tak naprawdę chodzi o walkę polityczną z władzami samorządowymi.

Znamienne jest przy tym to, że podobna aktywność nie przynosi znaczącego zysku w postaci wyższego uczestnictwa mieszkańców zarówno w wyborach samorządowych, jak i udziału w głosowaniach w ramach BO. Jedne i drugie pozostają w Krakowie na poziomie charakterystycznym dla Polski, który obiektywnie nie jest wysoki.

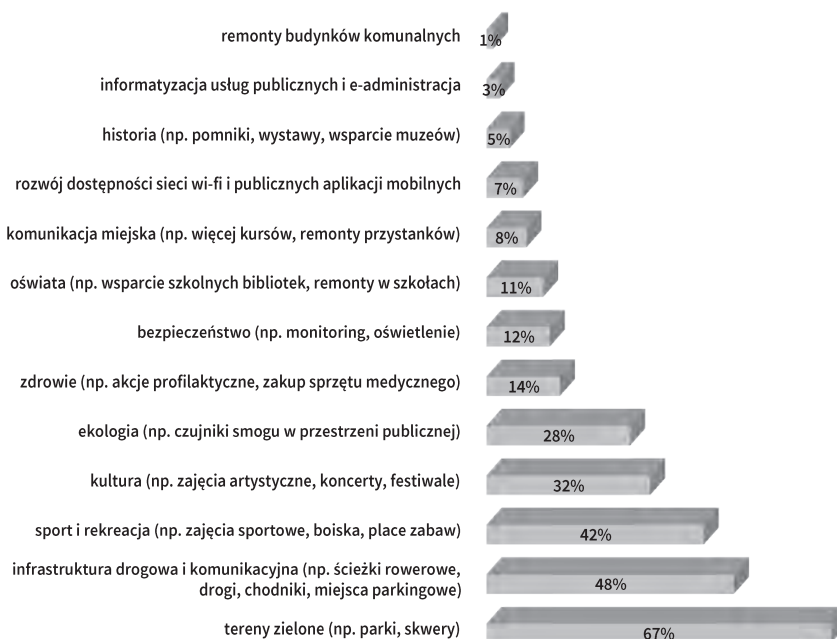
Biorąc pod uwagę wzorcowe znaczenie metropolii, a do jej ścisłej czołówki zalicza się Kraków, trzeba mieć nadzieję, że inicjatywy wspierające partycypację będą stopniowo tak zmieniać krajobraz lokalnych relacji, aby stały się one bardziej symetryczne oraz realnie partnerskie i nieograniczające się do zbyt wąskiego kręgu mieszkańców czy liderów społecznych. Miasto podejmuje działania aktywizujące, w których zaznacza się perspektywa proaktywna. Daje to nadzieję, że Kraków również ma szansę w przyszłości „awansować” z rozpowszechnionej w praktyce modelowej kategorii tzw. bliskiej demokracji i dołączyć do doborowej już, także w porównaniach międzynarodowych, grupy miast reprezentujących model rozwoju wspólnotowego w procesach partycypacyjnych (zob. tabela 2).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

3.4.2. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

W Krakowie zebrano komplet ankiet we wszystkich grupach wiekowych. Według ankietowanych mieszkańców trzema najważniejszymi działami lokalnego gospodarowania, w których powinny być realizowane projekty w ramach BO, są: tereny zielone (67%), infrastruktura drogowa i komunikacyjna (48%) oraz sport i rekreacja (42%). Co trzecia ankietowana osoba skłaniała się do opinii, by w ramach BO realizować projekty w zakresie szeroko pojętej kultury (32%) oraz ekologii (28%). Zdrowie rekomendowało 14% uczestników sondażu ankietowego, bezpieczeństwo 12%, a oświatę 11%.

Wykres 19. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działań gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



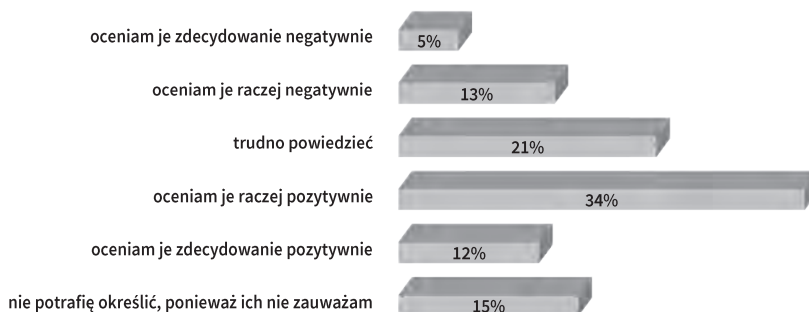
Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

Polityka informacyjna władz Krakowa w zakresie BO ogólnie została pozytywnie oceniona przez 46% ankietowanych (12% zdecydowanie pozytywnie, 34% raczej pozytywnie). Negatywne oceny polityce informacyjnej władz miasta w zakresie BO wystawiło 18 % ankietowanych (5% negatywnie, 13% raczej negatywnie). Co piąty badany (21%) nie dokonał oceny polityki informacyjnej miasta, wybierając w kwestionariuszu opcję „trudno powiedzieć”, a 15% uznało, że nie jest w stanie ocenić tej polityki, ponieważ jej nie zauważa.

W Krakowie efekt informacyjny jest wyraźny, tzn. mieszkańcy czują się poinformowani, ale zarazem – jak widać na wykresie 21 – uwzględniają ewentualność sterowania wynikami. Można więc założyć, iż przynajmniej część z nich jest skłonna wiązać kampanię informacyjną władz z możliwościami oddziaływania na rezultaty.

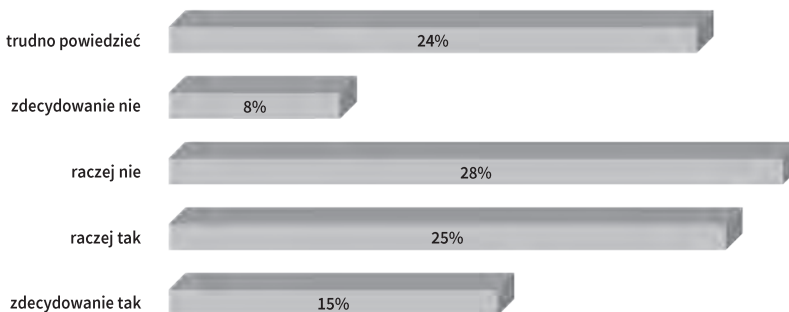
Wykres 20. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



Spośród uczestników sondażu 40% przyznało, że władze Krakowa mogą sterować wynikami BO (15% zdecydowanie tak, 25% raczej tak). Nieznacznie mniejsza liczba badanych uznała, iż władze miasta nie mogą sterować wynikami BO (36% respondentów, w tym 8% zdecydowanie nie, a 28% raczej nie). Co piąta odpowiadająca osoba (24%) zaznaczyła dostępną w kafeterii odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 21. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



W opinii przeważającej części ankietowanych (57%) największe korzyści z BO czerpią mieszkańcy wybranych dzielnic. Korzyści wszystkich mieszkańców miasta dostrzegło 36% respondentów. W odpowiedziach pojawiały się dwie grupy społeczne, które w opiniach ankietowanych wyraźniej korzystały z projektów realizowanych w ramach BO: seniorzy (32%) oraz młodzież (27%). Zwraca uwagę także i to, że 31% ankietowanych wśród beneficjentów wskazywało władze miasta (19%) oraz urzędników (12%). Niemały odsetek wskazań (14%) dotyczył innych grup, przeważnie jednak nie precyzowano jakich, a gdy precyzowano, to w sposób, który wyklucza metodyka naukowa.

Z zebranego podczas wywiadów materiału wynika, że zwłaszcza podział korzyści pomiędzy poszczególne dzielnice, a także dzielnice i miasto ma dosyć wyraźny potencjał konfliktowy. Dają o sobie znać zarazem mankamenty instytucjonalne urealnijające obraz lokalnej partycypacji. Jednoznaczną opinię sformułował autor projektu niezakwalifikowanego:

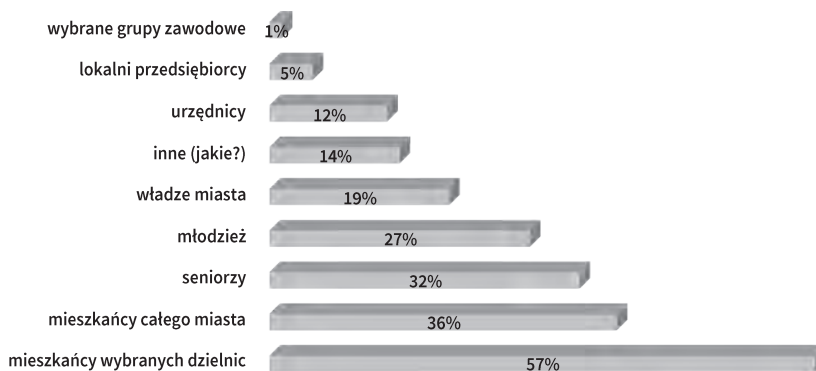
Generalnie rady i zarządy dzielnic dosyć słabo sobie radzą z budżetem obywatelskim. A przecież w każdej dzielnicy są radni w Komisji Budżetu Obywatelskiego. Natomiast jak my do nich idziemy z prośbą o wyjaśnienie jakiejś kwestii, to odsyłają nas do lokalnego ambasadora partycypacji [...] w rozmowie jeden z tych ambasadorów mi opowiadał, że na początku on

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

tę swoją rolę rozumiał jako pisanie projektów dla osób, które będą sobie tego życzyły. I po pewnym czasie on zweryfikował swoje podejście do bycia ambasadorem lokalnej partycypacji. Przestał pisać te projekty, tylko chce, żeby wnioskodawcy sami je pisali, natomiast on będzie doradcą, mentorem, taką osobą, która zna temat. Ale chyba on pozostaje w mniejszości, ponieważ na ogół to ambasadory piszą wnioski i składają je. I w efekcie mamy po kilkadziesiąt projektów, które ci ambasadory produkują. Ale przecież nie na tym polega idea budżetu obywatelskiego. [...]

No niechże w tych dzielnicach coś się wreszcie dzieje, bo jak do tej pory to się tam nic nie dzieje. Kompletnie nic się nie dzieje. Część radnych po cichu kręci się z tymi swoimi projektami, scedowują na inne osoby złożenie swoich wniosków. Ale w dzielnicach nie ma wypracowywania wniosków. Nie ma wykonywania pracy, żeby autorzy wniosków się poznawali. Radni nic nie robią w celu integracji mieszkańców. Mam wrażenie, że oni działają trochę w konspiracji, czyli im nie zależy na aktywizowaniu społeczności. Tylko im zależy tak naprawdę na zdobyciu własnej popularności poprzez budżet.

Wykres 22. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Wśród czynników skłaniających do uczestnictwa w BO ogólnie 70% wskazań padło na wygodną formę głosowania (41% zachęcały, 29% raczej)

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

zachęcały) oraz (także 70%) na interesujące i ważne treści projektów (32% zachęcały, 38% raczej zachęcały). We wskazaniach doceniano wagę kompetencji i zaangażowanie projektodawców (62%, w tym 27% zachęcały, 35% raczej zachęcały), poziom wiedzy własnej ankietowanych (60%, w 28% zachęcały, 32% raczej zachęcały) oraz dostępność informacji (59%, w tym 29% zachęcały, 30% raczej zachęcały). Jednocześnie co czwarta ankietowana osoba (25%) przyznała, że do uczestnictwa w ostatniej edycji BO w Krakowie zniechęcił ją niski poziom kompetencji i zaangażowania urzędników/radnych (9% zniechęcały, 16% raczej zniechęcały).

Tabela 6. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	29%	30%	30%	6%	5%
2	Wygodna forma głosowania	41%	29%	19%	6%	5%
3	Ciekawe i ważne projekty	32%	38%	20%	4%	5%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	12%	16%	47%	16%	9%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	27%	35%	31%	3%	5%
6	Poziom własnej wiedzy	28%	32%	27%	8%	5%

Kluczowy dla BO proces konsultacji społecznych prowadzonych przez władze Krakowa przez 38% ankietowanych w ogóle nie został oceniony. Spośród respondentów 7% uznało, że władze miasta nie organizują spotkań z mieszkańcami. Tylko co piąta osoba (23%) zgodziła się z opinią, że władze miasta organizują spotkania konsultacyjne z mieszkańcami i liczą się z ich opiniami. Natomiast zdaniem 32% spotkania z mieszkańcami mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika.

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

Rozkład tych opinii koresponduje z wcześniej sygnalizowanymi uwagami na temat możliwości wpływu miasta na przebieg i rezultaty BO, a także problem specyficznej rywalizacji pomiędzy ośrodkami władzy samorządowej, która najpewniej ma także swój wymiar dzielnicowy, składający się na mozaikę koalicji oraz relacji sieciowych. Stwierdzenia temu bliskie padały w subiektywnych komentarzach z wywiadów, a w odniesieniu do konsultacji jeden z rozmówców ujął tę kwestię lakonicznie mówiąc, iż *generalnie jest tak, że może te konsultacje i są organizowane, ale one mają zazwyczaj taki charakter, aby je odfajkować [...] zamiast konsultacji pojawili się niemalże etatowi pisarze projektów, którzy tylko żonglują wyrazami, aby te projekty się od siebie czymś różniły i – można powiedzieć – masowo produkują projekty do BO*. Jednocześnie, jak powiedział jeden z samorządowców:

[...] wpływ przez urzędników jest wywierany, jeśli chodzi o wybór konkretnych projektów. I to nie jest jakieś nowe zjawisko. Ono chyba zawsze występowało. Przy czym chcę od razu zaznaczyć, że to nie jest jakieś powszechne zjawisko, z którego należy robić jakiś wielki problem. [...] to jest marginalne zjawisko, ale ono rzeczywiście występuje.

Analizujący wyniki badania także nie wyolbrzymiają znaczenia tych opinii i nie czynią z nich tez, ale je w sposób kontekstowy odnotowują oraz zachowują w pamięci.

Wykres 23. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Ankietowani mieszkańcy Krakowa wyrazili przekonanie, że władze miasta uwzględniają społeczne opinie w trakcie podejmowania decyzji dotyczących BO. Uważa tak 59% biorących udział w badaniu (43% raczej tak, 16% zdecydowanie tak).

Podobnie jak w innych przypadkach, rozkład odpowiedzi w pytaniach o ocenę procesów konsultacji oraz o to, czy głos mieszkańców jest brany pod uwagę, może wprawiać w zakłopotanie. Znika ono jednak, gdy tylko uwzględnimy fakt, na który zwracano także uwagę w cytowanym raporcie NIK. Mieszkańcy z jednej strony zwykle niezbyt wysoko oceniają procesy konsultacyjne, a z drugiej sam fakt wyłaniania projektów w drodze głosowania uznają za wystarczającą przesłankę, aby stwierdzić, że ich zdanie jest przez władze uwzględnienie.

Co piąty z ankietowanych (23%, w tym 5% zdecydowanie nie, 18% raczej nie) wyraził przekonanie, że jego głos jest nieistotny i nie ma wpływu na decyzje podejmowane w związku z BO. Nieznacznie mniejszy odsetek respondentów udzielił odpowiedzi „trudno powiedzieć”. W sumie 42% uczestników sondażu oceniało możliwość wpływu mieszkańców negatywnie lub nie wyraziło poglądu.

Wobec niejednoznaczności wyniku sondażu ankietowego warto zestawzić je z wypowiedzią pochodzącą z wywiadu z autorem zakwalifikowanego projektu:

Dla mnie kluczową kwestią jest jakość tego uczestnictwa, bo często jest tak, że ludzie są traktowani jako maszynka do głosowania. Natomiast nie ma chęci, woli pobudzenia mieszkańców do takiego autentycznego zaangażowania w sprawy społeczne i czasami ludzie nawet nie wiedzą dokładnie, na co głosują. Trzeba sobie powiedzieć, że wokół budżetu obywatelskiego w Krakowie potworzyły się różne grupy interesów. I to właśnie one są w stanie wzbudzić aktywność, zmobilizować do działania społeczności w tej skali mikro.

Zapobieganie ewentualnej patologizacji procesu deklarował przedstawiciel UM:

3.4. Budżetowanie obywatelskie w Krakowie...

My to głosowanie zaprojektowaliśmy w ten sposób, żeby uniknąć jakichś sytuacji, które by nas mogły prowadzić do tworzenia grup lobbujących i przeforsowywania wybranych projektów w głosowaniu. Obecny nasz system głosowania, także system przyznawania punktów w głosowaniu powoduje, że taka sytuacja raczej nie ma miejsca, aby jacyś urzędnicy wywierali wpływ na wybór konkretnych projektów w BO.

O tym, że grupy interesu pełnią ważne funkcje w procesie intermediacji interesów „powszechnie” wiadomo. Zasoby tej „powszechnej” wiedzy, w tym także spopularyzowanej wiedzy naukowej zawierają również dobrze scharakteryzowane słabości zapośredniczania interesów. Ogniwem, jakim są grupy interesu, jest bardziej produktywna i wydajna dla szerszych wspólnot, gdy zawiera dość orientacji na dobro publiczne. W interesujących badaczy przypadkach podobnych orientacji może zawierać się tym więcej, im liczniejszy i bardziej zróżnicowany jest ogół mieszkańców prawdziwie zainteresowanych partycypacyjną formą budżetowania podejmowaną *pro bono* – na rzecz miasta, dzielnic, wspólnot sąsiedzkich etc. – bez zazdrości, działań niejawnych, czy „gry znaczonymi kartami”.

Tymczasem, jak podał w wywiadzie jeden z samorządowych rozmówców:

W Krakowie mamy stosunkowo niewielkie społeczne zainteresowanie budżetem obywatelskim ogółu mieszkańców. Widoczny jest ze strony mieszkańców Krakowa marazm, czy też może lepiej powiedzieć desinteresment w stosunku do BO. To chyba będzie lepsze określenie. I taki jest stosunek zdecydowanej większości mieszkańców do tego, co ma charakter publiczny.

Inny samorządowy rozmówca stwierdził jednoznacznie:

Mieszkańcy nie chcą się angażować po prostu w jakąkolwiek działalność publiczną [...] nie można być zadowolonym z poziomu uczestnictwa mieszkańców naszego miasta w budżecie obywatelskim. Pomimo naszych starań, wysiłków w zakresie informowania, promowania jest w tym względnie

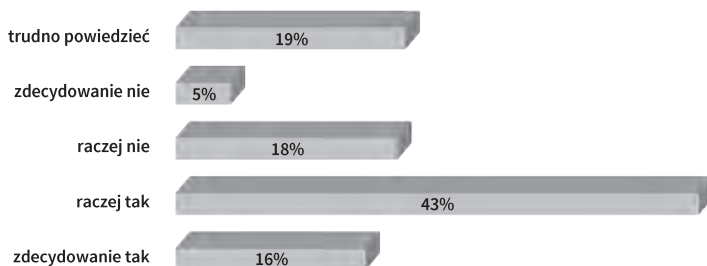
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

pewien szklany sufit, którego nie udaje nam się przebić. To ciągle nie jest ten poziom, z którego można byłoby być zadowolonym, bo to nie jest nawet znacząca skala mieszkańców. Ja już nie mówię o większości mieszkańców.

Wydźwięk przytoczonych wypowiedzi łagodzi inne stwierdzenie tego samego przedstawiciela samorządu:

Konsultacje społeczne w ramach budżetu obywatelskiego w Krakowie się odbywają. Mamy dwa rodzaje warsztatów. Pierwsze odbywają się na etapie przygotowywania projektów, kiedy uczymy przygotowywania projektów, uczymy, w jaki sposób pisać wnioski, na co zwracać uwagę. Drugi rodzaj konsultacji odbywa się na etapie kampanii promującej poszczególne projekty i to wzbudza stosunkowo duże zainteresowanie. [...] Natomiast jeśli chodzi o liczbę zgłaszanych projektów to tu jest – moim zdaniem – całkiem nieźle. [...] Z tej liczby zgłaszanych projektów jak najbardziej można być zadowolonym.

Wykres 24. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.5.1. Profil budżetu obywatelskiego w Krośnie w świetle danych zastanych

Krosno to miasto na prawach powiatu, które wprowadziło standardową procedurę budżetu obywatelskiego w 2019 roku w reakcji na nowelizację prawa samorządowego z 2018 roku. Procedura BO realizowana jest nieprzerwanie, a w 2021 roku odbyła się trzecia edycja w formule zgodnej z nowelą ustawową.

Wcześniej w Krośnie praktykowano mechanizm budżetowania z wprowadzie poszerzoną, ale jednak pośrednią partycypacją. Wypracowany lokalnie z inicjatywy władz wykonawczych tzw. Budżet 50/50 zdążył już jednak zafunkcjonować na tyle wyraźnie, że w mieście stał się stosunkowo rozpoznawalnym.

W ramach Budżetu 50/50 stworzono możliwość zbierania głosów poparcia dla projektów wystawianych przez rady dzielnic i osiedli, ale także zgłaszanych przez mieszkańców. O wyborze propozycji decydowały jednak rady. Mechanizm ten zasadniczo przetrwał po nowelizacji prawa samorządowego, choć nie jest specjalnie eksponowany. Możliwe, że częściowo także z tego powodu, że jest to wariant budżetowania z poszerzoną wprowadzie, ale pośrednią formułą partycypacyjną, w której eksponowana jest rola radnych dzielnicowych i osiedlowych.

Środki w dyspozycji BO

W sprawie środków przeznaczanych dotąd w Krośnie na budżetowanie partycypacyjne z UM autorzy badania otrzymali zwartą odpowiedź z wyszczególnioną kwotą, której pułap wynika już z zastosowania przepisów

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

noweli ustawowej na BO. W latach 2019–2020 w puli krośnieńskiego BO dostępnych było 2 005 000 zł (zgodnie z uchwałą RM – 1 000 000 zł na zadania ogólnomiejskie i 1 005 000 zł podzielony na zadania dzielnicowe). Przy czym, jak w ramach *desk research* poinformowano w UM, w 2019 roku *do realizacji, w wyniku głosowania, przeszły zadania na łączną kwotę 877 675 zł (brak zgłoszonych zadań z niektórych dzielnic lub niewystarczająca liczba głosów), a w 2020 do realizacji przeszły zadania na łączną kwotę 1 804 967 zł.*

Trudniej już było ustalić, jakie kwoty rozdysponowano w Budżecie 50/50, a na skądinąd przejrzystej i przystępnej stronie internetowej miasta dostępne są jedynie edycje organizowane zgodnie z przepisami noweli ustawowej. Można jednak oszacować, że wcześniejsze kwoty były zbliżone do tych, które przypadły 12 krośnieńskim dzielnicom i osiedlom już w wyniku nowelizacji prawa samorządowego i mieściły się w przedziale od 41 000 do 128 000 zł.

Dane opublikowane przez miasto za rok 2018 pozwalają obliczyć, że średnia pula dla każdego ze wspomnianych 12 podmiotów podmiotu wynosiła wówczas 83 750 zł i tę kwotę można przyjąć za standardową średnią pulę środków BO na sublokalne jednostki w Krośnie. Trafność tego szacunku potwierdza wypowiedź autora jednego z realizowanych projektów, w której przy okazji ujawniła się zaleta w postaci ustawowo określonej puli środków na BO w jego obecnym kształcie:

W mojej dzielnicy tam było około 100 tysięcy złotych na rok, czyli to były podobne kwoty jak obecnie. W pewnym momencie miasto wprowadziło przelicznik dotyczący tej kwoty w zależności od powierzchni danej dzielnicy i liczby mieszkańców, czyli była jakaś stała kwota wspólna dla wszystkich dzielnic, a druga część to była kwota wynikająca już z tego przelicznika. Natomiast od tej kwoty trzeba było odjąć jeszcze pewne środki i przeznaczyć je na utrzymanie Osiedlowego Domu Ludowego i ten budżet w związku z tym był pomniejszony o jakieś 13–14 tysięcy złotych. Czyli to było około 86 tysięcy złotych i drugie 86 tysięcy dokładał Prezydent Miasta, bo takie były zasady tego Budżetu 50/50.

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

No a teraz z budżetu obywatelskiego udało nam się pozyskać dwa razy po milionie złotych. To z mojego punktu widzenia obecne rozwiązanie jest zdecydowanie lepsze.

W ubiegłym roku środki z Budżetu 50/50 zostały najpierw pomniejszone o 50%, a następnie w związku z pandemią zostały zawieszono. W tym roku w ogóle nie ma przewidzianych środków w ramach tego Budżetu 50/50.

Urzednicy obsługujacy BO

Podczas *desk research* w krośnieńskim UM podano, że

Za realizację procesów związanych z BO odpowiadają: Wydział Promocji i Turystyki oraz Skarbnik Miasta. Zespół obsługujący budżet obywatelski składa się z jednego przedstawiciela z każdego z wydziałów Urzędu Miasta Krosna. Struktura organizacyjna Urzędu określona jest w §6 i §7.1 załącznika do zarządzenia nr 143/19 Prezydenta Miasta Krosna z 28 lutego 2019 roku w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna, zmienionego zarządzeniami [...].

Cytowanie w całości dalszego ciągu tej informacji naraziłoby tylko czytelnika na dalszy dyskomfort, który niesie ze sobą lektura w ten sposób formułowanych komunikatów. Podobnej formy przekazu warto w samorządach unikać, a już obowiązkowo wypadałoby jej unikać we wszystkich tych sytuacjach, które związane są z procesami partycypacyjnymi.

Na podstawie informacji umieszczonych w BIP UM Krosna można założyć, że zespół obsługujący BO liczy ponad 16 członków, gdyż tyle w krośnieńskim UM funkcjonuje wydziałów. Zespół pełni funkcję pomocniczą, a bezpośrednia obsługa procedury BO przypisana jest pięcioosobowemu Wydziałowi Promocji i Turystyki, z jedną osobą odpowiedzialną służbowo za BO. Nie jest to kierownik Wydziału, ale jeden z jego podwładnych. Skonfigurowany w ten sposób skład osób zaangażowanych w proces BO w krośnieńskim UM uzupełnia Skarbnik.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Z formalnego punktu widzenia należy stwierdzić, że urzędnik odpowiedzialny służbowo za BO jest w Krośnie posiłkowany – w zależności od harmonogramu i potrzeb – wsparciem pozostałych 21 osób, tj. 16 osób wchodzących w skład zespołu, pozostałych 4 osób przyporządkowanych do Wydziału oraz Skarbnika. Biorąc pod uwagę sprawowane funkcje oraz zróżnicowanie urzędowych autorytetów, można założyć, że w praktycznej codzienności bywa, że BO zajmuje się na bieżąco jeden pracownik.

Efekty urzędowej obsługi budżetowania oceniane są jednak wysoko, co przekonuje o koordynacji i efektywności tego rozwiązania. Stwarza ono stabilne, merytoryczne i organizacyjne wsparcie dla sprawnego procedowania BO, a elementem kluczowym jest koordynacyjne zaangażowanie Skarbnika.

Miejscowe regulacje formalne

Dopasowaną do noweli ustawowej procedurę BO przyjęto uchwałą IX/248/19 Rady Miasta Krosna z 30 maja 2019 w sprawie konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta Krosna. Akt ten zastąpił wcześniej obowiązującą uchwałą LX/1383/19 Rady Miasta Krosna z 28 czerwca 2018 w sprawie konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta Krosna. Aktualne regulacje zostały nieco zmodyfikowane uchwałą XXII/642/20 Rady Miasta Krosna z 29 maja 2020 roku.

Przed ogłoszeniem noweli ustawowej w Krośnie funkcjonowało narzędzie określane mianem Budżetu 50/50. W trakcie badań nie udało się uzyskać kompletnej dokumentacji obrazującej rozwój tego rozwiązania. Wiadomo jednak, że rolę inicjującą i koordynującą pełnił w nim Prezydent Miasta i zawierało ono elementy budżetowania partycypacyjnego, ale w specyficznej i okrojonej formie. Rozdysponowanie puli środków na zgłaszane oddolnie projekty powierzano radom dzielnic i osiedli, ale już bez głosowania mieszkańców. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej informował:

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

W Krośnie wcześniej mieliśmy trochę podobne narzędzie jak BO. To była inicjatywa obecnego prezydenta, aby takie rozwiązanie wprowadzić. Została właśnie przeznaczona kwota pieniędzy na jednostki pomocnicze, czyli na dzielnice i osiedla do wykorzystania środków w takiej formule 50/50.

Prosty zamysł tego rozwiązania oddają także słowa przedstawiciela władzy wykonawczej:

Zasada funkcjonowania tego poprzedniego budżetu opierał się na 2 filarach [...] dzielnice otrzymywały pewną kwotę na inwestycje, a Prezydent Miasta dokładał drugą część, identyczną. I wtedy dzielnice same wybierały inwestycje czy też remonty do realizacji [...], czyli po pierwsze to było zgłaszanie projektów przez mieszkańców, ale później te projekty wraz z komentarzami mieszkańców były przedstawiane poszczególnym jednostkom pomocniczym, czyli radom dzielnic i osiedli, które podejmowały ostateczną decyzję, co do realizacji danych przedsięwzięć w terenie i to był właśnie ten drugi filar.

Rozwiązanie to wzbudziło zainteresowanie i towarzyszyły mu prace testujące możliwości wspomagania procesu dopasowaną do niego aplikacją. Umożliwiała ona mieszkańcom wypowiedanie się w postaci komentarzy do projektów, a w sytuacjach awaryjnych zachęcano do kontaktu z radnymi pocztą elektroniczną lub w sposób bezpośredni. W ten sposób procedura budżetowania w lokalnej formule 50/50 umożliwiała zbieranie głosów poparcia dla projektów przygotowanych przez rady dzielnic i osiedli, ale także zgłaszania przez mieszkańców swoich pomysłów, a rady decydowały, które projekty będą sfinansowane.

Wprowadzenie nowych przepisów podważyło podejmowanie takich decyzji przez rady. Z materiału uzyskanego w *desk research* wynika, iż zdaniem urzędników zmniejszyło to wpływ samych mieszkańców na decyzje, a autorami większości projektów zgłaszanych w nowej formule BO nadal są osoby związane z radami dzielnic i osiedli. Przekonuje to lokalne władze do utrzymywania elementów wcześniejszego rozwiązania. Przedstawiciel władzy uchwalodawczej stwierdza:

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

W tym momencie mamy jak gdyby zdublowane budżety obywatelskie, przy czym w tym Budżecie 50/50 decyzje, na co przeznaczają środki tak naprawdę podejmują rady dzielnic i osiedli, a w budżecie obywatelskim, nazywanym tak na podstawie ustawy o samorządzie, te decyzje są podejmowane bezpośrednio przez mieszkańców. [...] Natomiast budżety dzielnic i osiedli stały się takimi funduszami na wzór funduszy sołeckich, które funkcjonują na wsiach. One mogą samodzielnie dysponować środkami, które są w ich dyspozycji. W obecnym budżecie obywatelskim rady dzielnic i osiedli formalnie nie odgrywają żadnej roli. I powiem szczerze, że takie rozwiązanie nie do końca nam się podoba jako władzom samorządowym [...], bo prawdę mówiąc, autorami tych projektów w nowym BO są w dużej części osoby związane z tymi radami czy też zarządami dzielnic i osiedli. To właśnie często oni piszą te projekty i następnie prowadzą akcje promocyjne w celu pozyskania głosów w wyborach.

Krośnieński wariant budżetowania 50/50 z pewnością stanowi przykład interesującego i innowacyjnego podejścia do budżetowania. Jest to zarazem podejście ostrożne i w ograniczonym zakresie przekraczające klasyczną formułę reprezentacji pochodzącej z wyboru, do której mandat przysługuje sublokálnym radnym i która w istocie ma w tym rozwiązaniu dopełniać i konkretyzować komponent partycypacji decyzyjnej. I wypełnia go w części. Partycypacja polega w tym przypadku na możliwości oddolnego zgłaszania i komentowania projektów. Warto przy tym zauważyć, że *de lege* rozwiązanie to jest w tym kształcie mniej partycypacyjne niż fundusz sołeczki, w ramach którego przewiduje się głosowanie mieszkańców. Krośnieński wariant systemu rozlokowywania środków budżetowych z uwzględnieniem „woli lokalnej” stanowi okrojona wprawdzie formułę partycypacyjną, ale miejscowo wypracowaną i funkcjonującą z widocznymi efektami jeszcze przed wprowadzeniem ustawowej formuły BO. To, na ile formuła ta będzie w stanie aktywizować i scalać sublokálne społeczności, zależy od siły oraz jakości relacji mieszkańców i sublokálnych radnych. Jeśli nastąpi wzrost partycypacji przy jednoczesnym utrwalaniu wzorca rywalizacji dośrodkowej na lokalnej arenie politycznej, będzie to

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

świadczyc o sukcesie tego rozwiązania. W ślad za nim powinna się pojawić dalej idąca chęć partycypacji oddolnej oraz odpowiadające jej śmielsze działania władz zmierzające od wdrażanej dotąd w Krośnie formuły tzw. bliskiej demokracji, do kreacji bardziej zaawansowanej formy budżetu partycypacyjnego, która będzie bliższa wariantowi rozwoju wspólnotowego (zob. tabela 2).

Nie jest jednak pewne, czy ewolucja w tym kierunku nastąpi, co odzwierciedla szereg zebranych w wywiadach wypowiedzi. Trzy spośród nich zamkną ten wątek, a jego kontynuację pokaże przyszłość:

- pracownik UM odpowiedzialny za BO

Jeśli chodzi na przykład o partycypację, to BO jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem, bo projekt do tego budżetu może zgłosić każdy mieszkaniec miasta. Natomiast w przypadku Budżetu 50/50 o inwestycji decydował wybrany zarząd dzielnicy czy też zarząd osiedla, czyli w tym wypadku projekty były zgłaszane przez instytucje;

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

Jeśli chodzi o budżet obywatelski wprowadzony regulacją ustawową, to tu mieszkańcy mogą już decydować w sposób bezpośredni – jeśli chodzi o realizację inwestycji. I o wyborze inwestycji w budżecie ogólnomiejskim decydują mieszkańcy całego Krosna. Wcześniej takiej kategorii nie było [...] szczerze mówiąc, bardzo trudno jest mi ocenić, który z tych budżetów jest lepszy dla rozwoju miasta. [...] Jeśli chodzi o Budżet 50/50 to tam było więcej realizowanych projektów typowo infrastrukturalnych, takich jak poprawa jakości dróg, budowa chodników;

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Ta nowa formuła – moim zdaniem – trochę tę partycypację zabija, a nie wzmacnia. Uważam tak z tego względu, że zarówno obecny model budżetu obywatelskiego, jak i ten poprzedni trochę uniemożliwia działanie osobom

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

indywidualnym, nigdzie niezrzeszonym. Bo czymże jest ta partycypacja, jak nie udziałem ogółu mieszkańców miasta w działaniu na rzecz dobra wspólnego?! My mamy 12 dzielnic i osiedli. W radach każdej z nich jest po 15 radnych, czyli mamy 180 aktywnych osób w Krośnie zaangażowanych w sprawy społeczne. No ale co z pozostałymi? Obserwuję, że te projekty, które wygrywają w BO są wymyślane, są składane przez osoby związane mniej czy bardziej z radami poszczególnych dzielnic i osiedli. Bardzo rzadko trafiają się projekty składane przez osoby indywidualne, przeciętnych mieszkańców.

Dobre praktyki

Analizowana wcześniej lokalna formuła Budżetu 50/50 z pewnością jest przykładem dobrej praktyki, już z tego pierwszego powodu, że stanowi przykład lokalnego wdrażania praktyk poszerzonej partycypacji. Losy oraz kształt tego rozwiązania powinny być ustalane w dialogu z mieszkańcami, a jego specyfika może inspirować innych. Warto zarazem pamiętać o wspomnianych wcześniej ograniczeniach.

W Krośnie funkcjonuje Rada Budżetu Obywatelskiego. Jak informuje pracownik UM odpowiedzialny za BO:

W jej skład wchodzi sześć osób i to są przedstawiciele organizacji pozarządowych – dwie osoby oraz cztery osoby to są urzędnicy, z naszego Urzędu. Przewodniczącym Rady jest przedstawiciel organizacji pozarządowej. [...] Rada się zajmuje odwołaniami od decyzji Zespołu. Poza tym Rada pełni taką rolę opiniodawczą. Właśnie Rada opiniuje wnioski zakwalifikowane do głosowania. Ponadto Rada rozpatruje jakieś ewentualne protesty wnioskodawców i albo je odrzuca, albo je przyjmuje.

To rozwiązanie jest godne rozwijania. Niezbędne jest jego monitorowanie oraz okresowe dyskusowanie na temat obecnej formuły oraz składu.

Strona internetowa budżetu obywatelskiego jest estetyczna i intuicyjna. Zawiera kompletne wiadomości na temat bieżącej procedury i jej efektów.

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

Nie zamieszczono tam jednak zwartych informacji na temat narzędzia w postaci Budżetu 50/50. Zwraca uwagę dobrze skonstruowana „mapa” dofinansowanych projektów, a także „cennik miejski”. Podobne mapy i cenniki, których celem jest ułatwienie projektodawcom szacowania kosztów, wykorzystywane są w wielu, zwykle większych, miastach. Krośnieńskie należą jednak do najbardziej przystępnie podanych.

Przykładem dobrze pojętej sprawności aparatu administracyjnego jest wspomniany już miejski Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego, którego zadaniem jest obsługa i koordynacja miejskich działań w związku z procedowaniem i realizacją BO. Przedstawiciel władzy wykonawczej informuje:

Można powiedzieć, że ja koordynuję pracę tego Zespołu. Organizowałem spotkania, przydzielałem te projekty do oceny konkretnym wydziałom, kierując się tematyką danych projektów.

Odbywały się spotkania Zespołu. One nie były jakoś mocno sformalizowane, ale my byliśmy cały czas ze sobą w kontakcie, pracowaliśmy na bieżąco, kontaktowaliśmy się na bieżąco albo telefonicznie, albo mailowo, częściej właśnie mailowo, żeby jednak był jakiś ślad tych ustaleń.

Za ocenę merytoryczną projektów byli odpowiedzialni naczelnicy poszczególnych wydziałów, co oczywiście nie znaczy, że zawsze oni przygotowawali te oceny i przychodzili na spotkania Zespołu. Ale oni byli odpowiedzialni za przygotowanie tych opinii w określonym terminie i brali za nie odpowiedzialność, na przykład jeśli chodzi o wycenę danego projektu. I zazwyczaj te wydziały później realizowały te projekty, które wygrały w głosowaniu.

Projekty były sprawdzane pod kątem miejscowego planu zagospodarowania, pod kątem własności terenów. W regulaminie BO mamy zapis, że jeżeli inwestycja dotyczy budowy jakiejś nieruchomości, to ona musi powstać tylko na gruncie, działce miasta. Inna własność w takiej sytuacji w ogóle nie wchodzi w grę.

Krośnieńska praktyka przekonuje, że podobne rozwiązania koordynacyjne funkcjonują najlepiej wtedy, gdy są prowadzone bezpośrednio

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

przez odpowiedzialnego za finanse członka zarządu miasta. Rozwiązanie jest godne monitorowania oraz dyskusji nad możliwościami uzupełnienia składu zespołu o tzw. czynnik społeczny. Obok szeregu innych korzyści, których wartości nie sposób ocenić inaczej, jak tylko doświadczając ich w praktyce, otwarcie składu na przedstawicieli mieszkańców (nie tylko radnych!) ustanowiłoby mechanizm zabezpieczający nadmierną technokratyzację tego gremium, co zawsze odbija się negatywnie na partycypacji. To istotne zadanie w przyszłych ewaluacjach. Natomiast ze słów przedstawiciela władzy uchwałodawczej wynika, że aktualnie zagrożenia nie widać:

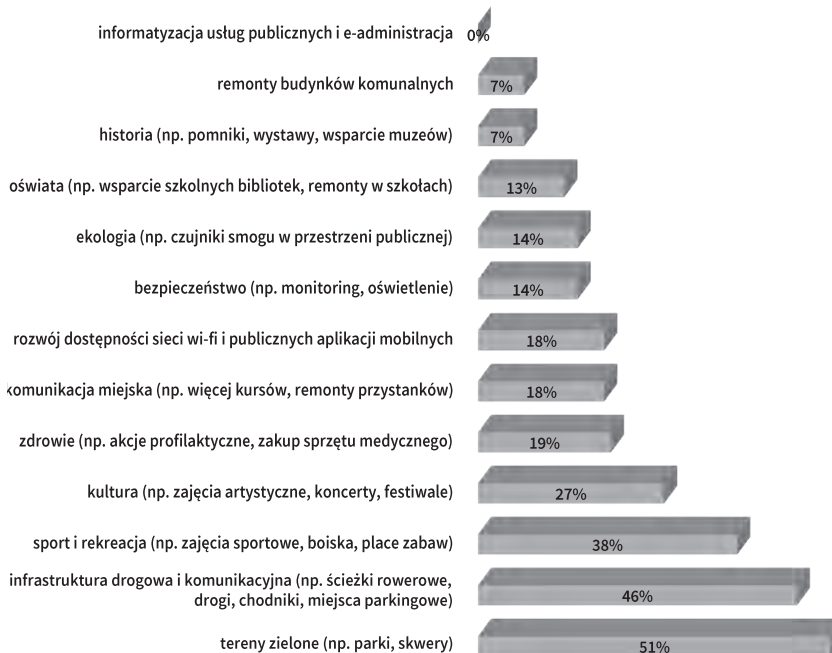
Wydaje mi się, że ta praca Zespołu przebiega dobrze, bo z rozmów z wnioskodawcami wiem, że jest bardzo dobry kontakt i jest pomoc, jeśli chodzi o członków tego Zespołu właśnie z wnioskodawcami. Później też ta współpraca dobrze przebiega na etapie realizacji, bo projekty realizują na ogół te wydziały, których przedstawiciele wchodzi w skład Zespołu.

3.5.2. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Ankietowani mieszkańcy Krosna najczęściej wskazywali trzy działy, w których powinny być realizowane projekty BO: tereny zielone (51%), infrastrukturę drogową i komunikacyjną (46%), sport i rekreację (38%). W dalszej kolejności wymieniano: kulturę (27%), zdrowie (19%), komunikację miejską (18%), rozwój dostępności sieci wi-fi i publicznych aplikacji mobilnych (18%), bezpieczeństwo (14%), ekologię (14%), oświatę (13%).

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

Wykres 25. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Co piąta ankietowana osoba nie potrafiła dokonać oceny działań informacyjnych podejmowanych w związku z BO. Jedna czwarta ankietowanych nie zauważała ich (24%), a 18% nie było w stanie jednoznacznie odpowiedzieć. Ocenę pozytywną wystawiło 38% badanych (13% zdecydowanie pozytywnie i 25% raczej pozytywnie). Negatywnie działania te oceniło 21% ankietowanych mieszkańców Krosna (8% zdecydowanie negatywnie, 13% negatywnie).

Rozkład uzyskanych odpowiedzi pokrywa się z tym, co o lokalnej polityce informacyjnej mieli do powiedzenia w wywiadach przedstawiciele władzy wykonawczej bezpośrednio zaangażowany w realizację procesu BO oraz autor jednego z odrzuconych projektów.

Na korzyść wypowiedział się przedstawiciel lokalnego zarządu:

W moim odczuciu najskuteczniejszym kanałem w dotarciu do mieszkańców z informacją o budżecie obywatelskim jest obecnie Internet, droga elektroniczna, czyli to są informacje umieszczane na stronach Urzędu, informacje zamieszczane na miejskich portalach informacyjnych.

Próbowaliśmy też informować o BO mieszkańców za pomocą plakatów, ale chyba w ostatnim roku już tych plakatów na mieście nie było. Przynajmniej ja ich nie kojarzę.

Także ja uważam, że te metody elektronicznego przekazywania informacji są obecnie najskuteczniejsze, bo jednak teraz szukamy przede wszystkim informacji w Internecie. I w ten sposób my staramy się też informować mieszkańców o prowadzonych działaniach odnośnie do BO, zwłaszcza w okresie składania projektów i na etapie głosowania. Oczywiście szczegółowo też informujemy o wynikach głosowania. Także ja uważam, że informacje na temat BO przekazywane są w sposób prawidłowy. Do coraz większej grupy odbiorców te informacje docierają. Dzięki temu coraz więcej ludzi bierze udział w głosowaniu.

Ocenę krytyczną sformułował autor jednego z odrzuconych projektów:

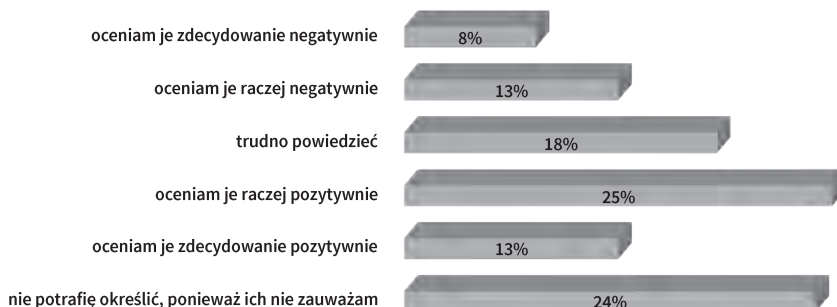
W moim odczuciu obecnie te działania miasta są trochę takie przypadkowe i chaotyczne. Nie ma wytłumaczenia, na czym ten budżet polega, nie ma przykładów, co udało się zrobić. Tylko mamy hasła w stylu: nie stój z boku – idź i zagłosuj. No dobrze, ale za czym?! Na co konkretnie?!

Obecnie mieszkańcy nie są po prostu informowani, że mogą mieć realny wpływ na to, co się dzieje w mieście. Może ten wpływ nie jest jakoś przesadnie duży, no ale ten wpływ jest jak najbardziej realny. Czasami odnoszę wrażenie, że te informacje o BO podawane są pod kątem takich osób, jak ja, którzy wiedzą, czym jest BO, jak wygląda jego procedowanie, jaki jest mniej więcej harmonogram prac nad BO. Natomiast te informacje nie są podawane pod kątem przeciętnego Kowalskiego w Krośnie, który oczekuje informacji, co on z tego BO będzie miał, w jaki sposób przygotować projekt itd.

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

Zwłaszcza brakuje mi przygotowywania tych informacji pod kątem osób starszych i w średnim wieku, bo młodzi jeszcze jakoś sobie radzą z tym przyswajaniem informacji.

Wykres 26. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



Na pytanie o to, czy władze Krosna mogą sterować wynikami BO, 38% ankietowanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi. Co trzecia osoba przyznała, że istnieje taka możliwość (13% zdecydowanie tak, 18% raczej tak). Taki sam odsetek pytanym zanegował taką ewentualność (7% zdecydowanie nie i 24% raczej nie).

Krośnieński przypadek jest charakterystyczny w specyficzny sposób:

- we wszystkich pięciu zebranych tam wywiadach przeczesano możliwości upolityczniania BO;
- w czterech przeczesano także ewentualności wywierania wpływu przez urzędników;
- w jednym pojawiła się pewna wskazówka, która może skłaniać do interpretacji zmierzającej do dopuszczenia możliwości oddziaływań pośrednich, w obrębie powiązań sieciowych.

Na podstawie wspomnianej wskazówki analizujący dane nie formułują hipotezy, a jedynie badawcze przeczucie. Nie może ono przyjąć postaci innej poza sygnałną, a pewne przesłanki tkwią m.in. w wypowiedziach przedstawiciela krośnieńskiego zarządu bezpośrednio zaangażowanego w realizację BO:

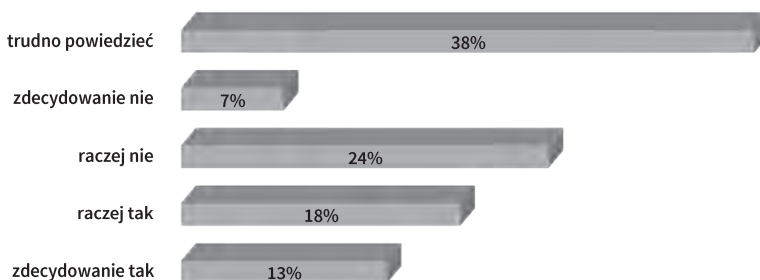
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Nie, nie sądzę, aby urzędnicy mogli wywierać wpływ na wybór projektów BO. Aczkolwiek wiem, że niektórzy urzędnicy angażują się w te projekty, może nie bezpośrednio w składanie wniosków, ale na przykład w zbieranie podpisów albo zachęcanie do głosowania. Głównie dotyczy to osób, które równoległe się angażują w pracę społeczną. Mam tu na myśli radnych dzielnicowych i osiedlowych.

W naszym regulaminie jest zapis, że urzędnicy miejscy nie mogą składać wniosków do BO. Musi to być osoba indywidualna, czyli pod projektem nie może podpisać się na przykład rada dzielnicy, szkoła czy jakiś urząd. Natomiast zdarzają się sytuacje, że autorem jakiegoś projektu jest radny dzielnicowy albo w realizację projektu jest bardzo mocno zaangażowany przewodniczący zarządu osiedla.

Krosno nie jest dużym miastem. U nas w dalszym ciągu bardzo duże znaczenie, jeśli chodzi o funkcjonowanie miasta, mają organizacje ukształtowane jeszcze w poprzednim systemie, jak na przykład spółdzielnie mieszkaniowe czy ochotnicze straże pożarne. One mają sieć powiązań, mają swoje wpływy i na ogół wygrywają te największe środki w budżecie obywatelskim. A trzeba sobie szczerze powiedzieć, że te ich projekty na ogół są mało kreatywne, mało nowatorskie. Nie są jakoś specjalnie inspirujące dla rozwoju przestrzeni miejskiej. Tylko to są takie projekty, powiedziałbym, bardzo przyziemne.

Wykres 27. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



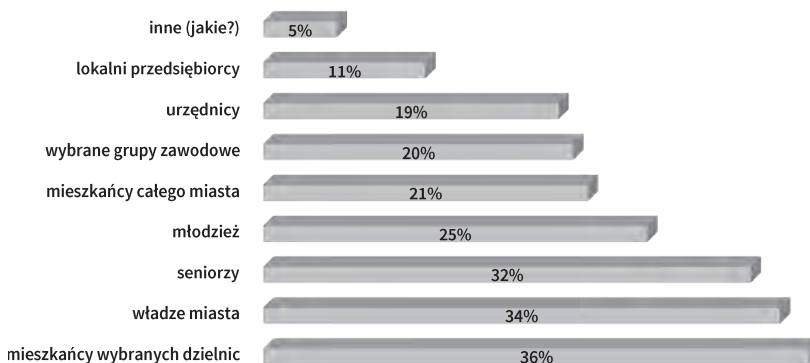
3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

W opinii ankietowanych mieszkańców Krosna największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO odnoszą mieszkańcy dzielnic (36%), a następnie władze miasta (34%) i seniorzy (32%). Te trzy grupy były przez ankietowanych wskazywane najczęściej.

Wskazanie na korzyści władz miasta po raz kolejny, także w przypadku Krosna, potwierdza tkwiący w BO znaczny potencjał wizerunkowy, który w polskich miastach jest najczęściej operacjonalizowany i kapitalizowany przez lokalnych liderów politycznych.

Co czwarty z ankietowanych stwierdził, że korzyści z BO czerpie młodzież (25%). Wskazywano także na innych beneficjentów: mieszkańców całego miasta (21%), wybrane grupy zawodowe (20%), urzędników (19%), lokalnych przedsiębiorców (11%).

Wykres 28. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Wśród czynników, które zachęcały do uczestnictwa ankietowanych w ostatniej edycji BO w Krośnie, na pierwszym miejscu znalazła się wygodna forma głosowania (75%, w tym 33% zachęcała, 37% raczej zachęcała). Następne w kolejności były: dostępność informacji (62% – 26% zachęcała,

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

36% raczej zachęcała), tematyka i wagę projektów (62% – 29% zachęcała, 33% raczej zachęcała).

Wśród czynników, które zniechęcały ankietowane osoby do uczestnictwa w ostatniej edycji BO na pierwszym miejscu znalazły się kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych (50% – 43% raczej zniechęcały, 7% zniechęcały), a dalej: poziom wiedzy własnej (45% – 41% raczej zniechęcały, 4% zniechęcały), kompetencje i zaangażowanie projektodawców (42% – 40% raczej zniechęcały, 2% zniechęcały).

Generalia wynikające z wcześniej podanych danych i komentarzy pasują także i w tym miejscu. Trendy negatywne odwrócić może jedynie dalsze wzmacnianie i urealnianie partycypacji mieszkańców, a osłabianie tendencji do polityzacji i technokratyzacji zarówno samego BO, jak i powiązanych z nim procesów publicznych.

Tabela 7. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	26%	36%	30%	30%	5%
2	Wygodna forma głosowania	33%	37%	26%	26%	3%
3	Ciekawe i ważne projekty	29%	33%	27%	27%	4%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	10%	27%	43%	43%	7%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	23%	28%	40%	40%	2%
6	Poziom własnej wiedzy	17%	34%	41%	41%	4%

Ważny w BO proces społecznych konsultacji w przekonaniu 15% respondentów w Krośnie nie odbywa się. Warto podkreślić, że na to pytanie 43% ankietowanych zaznaczyło odpowiedź „trudno powiedzieć”. W opinii

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

co czwartego respondenta spotkania mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika. Przekonanie, że władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią wyraziło 17% ankietowanych mieszkańców Krosna.

Z obrazem tym współgra wypowiedź przedstawiciela zarządu miasta bezpośrednio zaangażowanego w BO:

Raczej nie, nie ma takich konsultacji społecznych w ramach budżetu, chyba że za konsultacje uznamy sam proces głosowania. Autorzy regulacji ustawowych mogliby powiedzieć, że to są najlepsze konsultacje, bo tu mieszkańcy poprzez głosowanie mogą wyrazić swoje zdanie na temat aktualnych potrzeb. Ja osobiście mam co do tego pewne wątpliwości, ponieważ zaobserwowałem, że w tym głosowaniu liczy się przede wszystkim aspekt promocyjno-marketingowy, a nie przydatność czy racjonalność danego projektu.

Przytoczonej wypowiedzi wtórują analogiczne fragmenty pozostałych czterech zebranych w Krośnie wywiadów. Rozmówcy informowali:

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

Jeśli chodzi o takie spotkania konsultacyjne czy warsztaty w dzielnicach, to ja sobie nie przypominam, aby one się odbywały;

- autor jednego z odrzuconych projektów

Nie chciałbym Pana wprowadzać w błąd, ale ja się nigdy nie spotkałem, aby były organizowane jakieś spotkania w ramach konsultacji społecznych odnośnie do BO;

- urzędnik odpowiedzialny za BO

W ramach konsultacji społecznych odbywały się u nas warsztaty, ale one były organizowane przed pierwszą edycją i w trakcie pierwszej edycji budżetu obywatelskiego, czyli przed trzema laty. I wtedy zapraszaliśmy

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

przedstawiciele rad dzielnic, rad osiedli do nas do Urzędu i przeprowadzaliśmy konsultacje, szkolenia właśnie w postaci warsztatów w ramach BO [...] te konsultacje po raz ostatni odbyły się u nas w 2018 roku;

- autor jednego z realizowanych projektów

Takie konsultacje odbyły się 2 lata temu w sali konferencyjnej UM. I w tym spotkaniu wzięli udział przedstawiciele poszczególnych komórek Urzędu odpowiedzialnych merytorycznie za realizację budżetu obywatelskiego. Był też obecny Pan Skarbnik. I z tego, co pamiętam, to te konsultacje trwały 2-3 godziny i każdy zainteresowany mieszkaniec, który chciał porozmawiać na temat swojego projektu, czy na przykład projekt w ogóle jest możliwy do realizacji. Można było też się poradzić czy też porozmawiać ogólnie o projektach. I rzeczywiście wtedy każdy mógł na tego typu konsultacje przyjść.

Ponadto urzędnicy byli zawsze dostępni przez okres składania projektów, więc można było się do nich zgłosić i jeszcze zasięgnąć od nich jakiejś porady. Można było wysłać do nich kosztorys, przekonsultować z nimi właśnie te kosztorysy. I to było bardzo cenne i potrzebne, bo oni zwracali nam uwagę, jak czegoś brakowało. Można było na bieżąco ten swój projekt zmodyfikować. Co prawda my mamy Platformę Konsultacji Społecznych, no ale ona bardziej jest wykorzystywana do takich miejskich konsultacji, a nie do budżetu obywatelskiego.

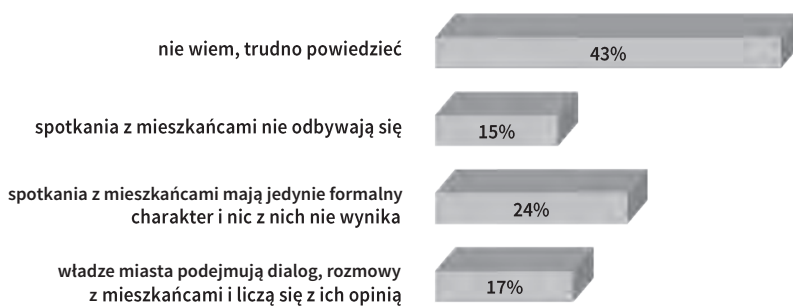
Wydzwięk przytoczonych wypowiedzi jeszcze bardziej wzmocnia wskazywaną potrzebę urealniania w Krośnie partycypacji mieszkańców, przy jednoczesnym rzeczywistym osłabianiu ewentualnych zagrożeń w postaci polityzacji i technokratyzmu. Warto zarazem podkreślić, że w omawianym przypadku wdrożenie przepisów noweli ustawowej doprowadziło nie tylko do zaniechania prób prawdziwszego konsultowania. Wobec słabego zakorzenienia budżetowania partycypacyjnego doszło tam także do redukcji bezpośredniego dialogowania, oraz *de facto* do swoistego poszerzenia mandatu reprezentacji radnych. W negatywnym wariantcie dalszego rozwoju wypadków mogłoby ewentualnie dojść do redukcji,

3.5. Budżetowanie obywatelskie w Krośnie...

zubożenia zarówno samego imaginarium, jak i realnych możliwości lokalnej polityki publicznej.

Do idei konsultowania warto stale nawiązywać i stale ją testować w rozmaitych praktykach, nie tylko w Krośnie. W tym mieście warto przywrócić tej problematyce miejsce, które w lokalnej dyskusji zaczynała już sobie zdobywać. Proces ten jednak został zawieszony wdrożeniem przepisów noweli prawa samorządowego, a za jego dalszym zawieszeniem przemawiały realia pandemii. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że „sprawa wróci” w dyskusjach nie tylko samych elit, ale przede wszystkim mieszkańców.

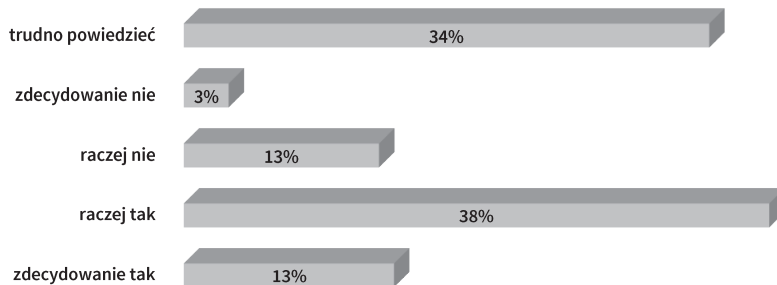
Wykres 29. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Co drugi ankietowany mieszkaniec Krosna uważa, że głos mieszkańców miasta jest brany pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO (w tym 38% raczej tak, 13% zdecydowanie tak). Przeciwną opinię na ten temat wyraziło 16% respondentów (3% zdecydowanie nie, 13% raczej nie). Aż w jednej trzeciej (34%) odpowiedzi wybrano odpowiedź „trudno powiedzieć”. Zdaniem badaczy także i to zdaje się potwierdzać możliwość istnienia wcześniej przywołanych zagrożeń i wzmacnia przytaczane już propartykypacyjne wnioski.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 30. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.6.1. Profil budżetu obywatelskiego w Legnicy w świetle danych zastanych

Legnicki Budżet Obywatelski (LBO) został wprowadzony po raz pierwszy w 2013 roku i od tamtej pory odbywa się niemal bez przerw. Budżet obywatelski zastąpił odbywające się wcześniej regularnie konsultacje prezydenta z mieszkańcami konkretnych osiedli. Jak informują przedstawiciel władzy wykonawczej i autorka zrealizowanego projektu na spotkaniach tych mieszkańcy zgłaszali swoje uwagi i potrzeby, a także rozliczali władze z wywiązywania się z poprzednich ustaleń. Można więc mówić nie tylko o ewolucji samej procedury BO w kolejnych edycjach, ale także o niej samej jako o rozwinięciu wcześniejszych praktyk. W 2020 roku, z uwagi na wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, procedura BO na 2021 została wstrzymana, jednak stało się to już po złożeniu projektów. Ostatecznie władze miasta podjęły decyzję o zrealizowaniu BO w zmienionym harmonogramie. Po roku normalna procedura została wznowiona, będąc tym samym już dziewiątą iteracją BO w Legnicy.

Wypracowana w pierwszym LBO formuła od samego początku nieznacznie tylko ewoluowała, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców, czy odpowiadając na praktyczne problemy i trudności napotymane w toku prac. Nie ulegały modyfikacji podstawowe zasady dotyczące głosowania czy zgłaszania projektów, a zmiany, które następowały w przepisach normujących kolejne edycje, miały charakter „profesjonalizowania” regulacji i usuwania nieścisłości.

Zmiana ustawy o samorządzie gminnym w 2018 roku nie wpłynęła znacząco na funkcjonowanie LBO. Stała się jedynie okazją do niewielkiej korekty jego funkcjonowania – formalnej zmiany organizacji procedury oceny wniosków, rozszerzenia prawa do głosowania na wszystkich

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

mieszkańców, zmniejszenia liczby podpisów wymaganych do złożenia wniosku i rezygnacji z powoływania punktu informacyjnego. W dalszym ciągu zachowana została wieloetapowość oceny wniosków (z perspektywy technicznej i merytoryczno-społecznej) z udziałem przedstawicieli nie tylko Urzędu, ale także Rady Miasta oraz strony społecznej. Zwiększono także kwotę przeznaczoną na BO po to, by spełnić wymagania ustawowe.

Nowelizacja zobowiązała także Radę Miasta do przyjęcia uchwały określającej wymagania formalne, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Wcześniej funkcjonowanie budżetu obywatelskiego opierało się na corocznych zarządzeniach Prezydenta, który mógł stworzyć na terenie gminy budżet obywatelski. W dalszym ciągu zauważalna jest znacząca rola Prezydenta w powoływaniu i organizowaniu LBO. Podejmuje on kluczowe decyzje lub ma wpływ na ich kształt.

Jeden z naszych rozmówców skrytykował wprowadzoną nowelizację, wskazując na szereg trudności formalnych, jakie wiążą się z ustawowym przekazaniem kompetencji do powoływania BO radom miast. Przedstawiciel władzy wykonawczej stwierdza:

Zarządzenie Prezydenta przygotowuje się stosunkowo szybko, natomiast procedura przyjęcia uchwały przez Radę Miasta jest dosyć żmudna. Bo to jest najpierw akceptacja przez Kolegium, później przez wszystkie komisje. Następnie na sesji uchwała musi być przegłosowana, później musi być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, czyli wojewoda się na to musi zgodzić. W jednym województwie jakieś zapisy przechodziły, ale w drugim województwie już nie przechodziły. Więc długo się do tego przygotowaliśmy, aby napisać tę uchwałę, a teraz gdybyśmy chcieli coś nowego wprowadzić, to musielibyśmy przekonać do tego Radę, żeby zmieniła treść uchwały, a później na tę poprawkę musiałby się zgodzić wojewoda.

Środki w dyspozycji BO

W poszczególnych latach miasto przeznaczyło na realizację procesu Legnickiego Budżetu Obywatelskiego następujące kwoty: 2014 – 1 696 680 zł; 2015 – 1 832 000 zł; 2016 – 2 090 000 zł; 2017 – 2 200 000 zł; 2018 – 2 200 000 zł; 2019 – 2 875 000 zł; 2020 – 3 065 000 zł; 2021 – 2 970 000 zł; 2022 – 2 970 000 zł.

Urzednicy obsługujący BO

Komórką organizacyjną odpowiedzialną za planowanie procesów oraz realizację LBO jest Centrum Dialogu Obywatelskiego – wydział Urzędu Miasta Legnica. W strukturach UM funkcjonuje jedno stanowisko ds. budżetu obywatelskiego. Dodatkowo, podczas realizacji LBO, powołuje się Zespół Technicznej Oceny Projektów (ZTOP), który odpowiada za ocenę projektów na trzech różnych etapach. Jako pierwsi oceny technicznej kosztorysów i wykonywalności projektów dokonują przedstawiciele merytorycznych wydziałów oraz biur UM. Następnie oceny merytorycznej dokonują przedstawiciele wybranych wydziałów, a dodatkowo także przedstawiciele Rady Miejskiej, spółdzielni mieszkaniowych i organizacji pozarządowych. Sprawdzają oni poziom zgodności zgłoszonych projektów z oczekiwaniem strony społecznej. Kończącym etapem działania ZTOP jest rozpatrywanie odwołań. Zespół działa wówczas w podobnym jak wcześniej, choć nieco mniejszym gronie składającym się z radnych, przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych oraz czterech przedstawicieli UM.

Miejscowe regulacje formalne

Legnicki Budżet Obywatelski 2014 został uregulowany Zarządzeniem Prezydenta Miasta Legnicy w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

budżetu obywatelskiego-partycypacyjnego¹⁷ miasta Legnicy. Zgodnie z tym zarządzeniem wybór projektów do realizacji opierał się na konsultacjach społecznych. Ustalono, że środki zabezpieczone w budżecie obywatelskim przeznacza się wyłącznie na realizację projektów inwestycyjnych. Ograniczenie do inwestycji infrastrukturalnych w LBO funkcjonuje przez wszystkie badane edycje.

Formalnie miasto Legnica nie jest podzielone na jednostki pomocnicze, lecz na potrzeby LBO utworzono tzw. obszary, które najczęściej odpowiadały granicom połączonych ze sobą obrębów geodezyjnych używanych w celach ewidencyjnych. Podczas pierwszych dwóch edycji głosowanie do budżetu obywatelskiego odbywało się w 10 obszarach. Natomiast od trzeciej edycji mieszkańcy głosują na projekty według podziału na 11 obszarów. W żadnej edycji nie występowały projekty ogólnomiejskie.

Podział na obszary został utrzymany również po wprowadzeniu ustawy, która dopuszcza możliwość podziału budżetu na podstawie jednostek pomocniczych. Jednak w przypadku Legnicy, jak informuje przedstawiciel władzy wykonawczej, *na inwestycję w danym obszarze nie głosują mieszkańcy tylko tego konkretnego obszaru*. Jest to traktowane jako przesłanka do utrzymania podziału budżetu na konkretne obszary, a jednocześnie zachowania relatywnie ogólnomiejskiego charakteru BO.

Temat ten jest dyskutowany przez lokalne władze, a utrzymanie wspomnianego podziału jest świadomą i celową decyzją. Ma ona na celu dbanie o zrównoważony i sprawiedliwy rozwój miasta. Przedstawiciel władzy wykonawczej wyjaśnia:

Chcieliśmy uniknąć tworzenia budżetu ogólnomiejskiego, bo ta procedura mogłaby przyczynić się do antagonizowania mieszkańców poszczególnych

¹⁷ W dalszej części tego tekstu znajdują się odwołania do uproszczonego nazewnictwa (Legnicki Budżet Obywatelski), które zresztą stosowane było także w oficjalnych materiałach promocyjnych i komunikatach dotyczących tego narzędzia. Począwszy od czwartej edycji krótsza nazwa Legnicki Budżet Obywatelski była stosowana również we wszystkich dokumentach formalnych, w tym zarządzeniach, które ustanawiały zasady i tryb realizacji BO.

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

obszarów. Żeby nie było takich sytuacji werbalnych, że my jesteśmy lepsi, bo u nas coś się robi, coś powstaje, a u was nic się nie dzieje.

Realizacja projektów miała być prowadzona według wspomnianych obszarów. Propozycję w danym obszarze mógł zgłosić każdy mieszkaniec Legnicy, korzystając z przygotowanego formularza. Projekt musiało poprzeć pisemnie co najmniej 20 mieszkańców danego obszaru. Propozycje po złożeniu podlegały weryfikacji pod względem formalnym przez Wydział Rozwoju Miasta i Zespół Technicznej Oceny Projektów.

Opinia ZTOP zawierała szacowane koszty projektu oraz możliwość zrealizowania go w danym roku budżetowym. Uwzględniała także kwestie formalnoprawne związane z własnością gruntów oraz regulacjami lokalnymi i krajowymi. Wydział Rozwoju Miasta przekazywał opinię ZTOP do Zespołu Kwalifikacji Projektów tworzącego listę projektów, która podlegała głosowaniu przez mieszkańców poszczególnych obszarów.

W 2019 roku wprowadzono zmiany w organizacji LBO. Zaprzestano powoływania Zespołu Kwalifikacji Projektów, a jego funkcje przejął Zespół Technicznej Oceny Projektów. Wynikało to z chęci zmniejszenia biurokracji i usprawnienia prac Zespołu. Przedstawiciel władzy wykonawczej stwierdza:

Jest łatwiej, jeżeli formalnie jest to jeden Zespół. Po prostu nie trzeba pisać raportu po zakończeniu prac w pierwszym etapie, tylko przechodzi się płynnie do etapu drugiego. Natomiast pod względem merytorycznym to tu nie ma większych zmian.

W prace drugiego etapu włączona jest także strona społeczna reprezentowana wcześniej w Zespole Kwalifikacji Projektów. Przedstawiciel władzy wykonawczej informuje:

Na tym etapie Zespół ulega zmniejszeniu, jeśli chodzi o urzędników, bo w jego pracach bierze udział zaledwie kilku przedstawicieli wydziałów merytorycznych. Natomiast zapraszamy pięciu radnych, przedstawicieli każdej spółdzielni mieszkaniowej, przedstawicieli seniorów, przedstawicieli

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Młodzieżowej Rady Miejskiej, przedstawicieli osób niepełnosprawnych i przedstawicieli Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Prace ZTOP są wieloetapowe, integrują wielu interesariuszy oraz korzystają z transparentnych systemów komunikacji po to, by zapobiec niecisłościom i zwiększyć zaufanie do całego procesu BO.

Po etapie oceny technicznej, w której biorą udział przede wszystkim urzędnicy, do oceny merytorycznej zapraszani są także liderzy projektów wzbudzających wątpliwości lub wymagających ulepszeń. Ich zgoda jest wymagana do tego, by dopuścić zmieniony projekt do dalszego procedowania. Liderzy, jak twierdzi przedstawiciel władzy wykonawczej, są zaangażowani przez cały proces planowania i projektowania inwestycji, a każde odstępstwo jest z nimi konsultowane. W ten sposób stają się nie tylko odpowiedzialnymi za przygotowanie projektu i mobilizację lokalnej społeczności. Zostają także ambasadorami całego legnickiego BO.

Zmiany w pracach ZTOP są zauważane i doceniane przez mieszkańców, liderów projektu, autor zakwalifikowanego projektu:

Od pierwszego LBO, w którym wygrałam, do ostatniego LBO, gdzie też wygrałam, zmieniło się naprawdę bardzo dużo. Bo na samym początku mój projekt został zmieniony bardzo mocno. Tam właściwie została zachowana tylko częściowa myśl projektu [...]. I ta zrealizowana inwestycja praktycznie nie miała nic wspólnego z moim projektem. Ale nikt wtedy nie pytał mnie o zdanie [...]. Ale przy tych ostatnich edycjach zupełnie inaczej ta współpraca wyglądała, jeśli chodzi o ten etap analizowania projektu przez Urząd i później na etapie realizacji. Jest cały czas kontakt i to ja mam ostateczny głos, jak ma wyglądać realizacja. Wcześniej tego kompletnie nie było.

Przy ostatnim projekcie, który wygrałam wydzwaniał do mnie projektant, spotykaliśmy się, była fajna współpraca. Zupełnie jest teraz inne podejście.

Przytoczona wypowiedź świadczy o tym, że ewolucja LBO dąży w stronę profesjonalizacji działań urzędu przy jednoczesnym zwiększaniu udziału liderów zgłaszanych i realizowanych projektów. Należy pozytywnie ocenić

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

tę działalność. Jest to podejście prospołeczne i dążące do dzielenia się odpowiedzialnością za inwestycje realizowane w ramach BO. Z powyższej wypowiedzi można wywnioskować także, że ta ewolucja dobrze wpływa na kreowanie lokalnych liderów społeczności. Rozmówczyni, której głos został przywołany, jest jedną z wielu osób regularnie składających projekty do BO. Jeden z jej projektów realizowany był etapami, ciągle ciesząc się popularnością wśród głosujących. Przedstawiciel władzy wykonawczej mówił:

Na jednym z naszych obszarów przez pięć edycji powstawał kompleks sportowo-rekreacyjny, taki z prawdziwego zdarzenia. Wartość tego projektu wyniosła grubo ponad milion złotych, bo on wygrał pięć edycji. I obecnie fajnie ten kompleks jest wykorzystywany.

Sytuacja ta może być jednak odbierana ambiwalentnie. Zdarza się że tak silny lider społeczności lokalnego BO staje się barierą wstępu dla pozostałych osób składających projekty. Autor niezakwalifikowanego projektu wspominał:

Projekty tego pana wygrywały regularnie przez cztery lata z roku na rok. Ten pan miał bardzo dużą siłę przebicia. Trudno było coś wygrać komu innemu [...]. To jest bardzo fajny plac zabaw, no ale nikt nie mógł przebić tego pana. Nie było możliwości z nim wygrać w tym rejonie.

Zgodnie ze słowami autora niezakwalifikowanego projektu głosowanie, które w pierwszych edycjach nie było anonimowe, odbywało się w wyznaczonych placówkach miejskich oraz w Internecie. Każdy pełnoletni mieszkaniec Legnicy rozdysponowywał pięć punktów, przyznając je jednemu lub więcej projektów. Dla mieszkańców zorganizowano wiele punktów głosowania, co mogło pozytywnie wpłynąć na zachęcenie do udziału w LBO osób będących wykluczonych cyfrowo. Głosowanie odbywało się całkowicie elektronicznie, by usprawnić prace i zapobiec próbom oszustwa. W wyznaczonych punktach chętni mieszkańcy otrzymywali wymaganą pomoc.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Liczba stacjonarnych punktów do głosowania została jednak znacząco ograniczona w edycji w 2021 roku. Zorganizowano wówczas tylko jeden punkt głosowania w Centrum Dialogu Obywatelskiego. Nie należy jednak oceniać tego zjawiska jednoznacznie negatywnie, gdyż w świetle wpływu pandemii COVID-19 należy wziąć pod uwagę przede wszystkim wymogi sanitarne. Istotny był też znaczący postęp w cyfryzacji społeczeństwa. W dalszym ciągu jednak istnieją mieszkańcy, dla których tradycyjna forma głosowania jest preferowana, a ograniczenie liczby punktów do jednego w całym mieście może ich wykluczyć z tego procesu.

W 2013 roku osoby głosujące podawały swoje dane: imię i nazwisko oraz adres zamieszkania, w kolejnych latach dodatkowo numer PESEL oraz numer dokumentu tożsamości. Obecnie ograniczono liczbę wymaganych danych osobowych, lecz proces ten w dalszym ciągu nie pozostaje anonimowy. Wymaga się bowiem od głosujących podania imienia, nazwiska i adresu. W roku 2019 prawo do głosowania zostało rozszerzone na wszystkich, także niepełnoletnich mieszkańców Legnicy.

W drugim roku funkcjonowania LBO zmianie uległ proces składania wniosków, gdyż to do osób zgłaszających projekt, a nie do ZTOP, należało przygotowanie kosztorysu. Pomoc w przygotowaniu wniosków niósł punkt informacyjny powołany uchwałą Prezydenta Miasta. Do zadań punktu należało udzielanie informacji w zakresie m.in.: kosztorysów zgłoszonych w projektach, zakresu robót, zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, własności gruntów, zgodności z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, warunków ekofizjograficznych czy przeznaczenia gruntów do sprzedaży. Do pracy w punkcie oddelegowano przedstawicieli wydziałów Urzędu Miasta.

Dodatkowe wsparcie dla przygotowujących projekty stanowi strona internetowa projektu, na której zawarte są przydatne informacje dla wnioskodawców. Na szczególną uwagę zasługuje „cennik” zawierający realne koszty poszczególnych elementów infrastruktury czy „mapa miasta” z informacjami na temat poszczególnych działek (numer działki oraz możliwość realizacji na niej inwestycji z LBO).

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

Legnicki Budżet Obywatelski 2020 – w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym – został uregulowany nie zarządzeniem organu wykonawczego, a Uchwałą nr VI/95/19 Rady Miejskiej Legnicy z 25 marca 2019 r. w sprawie zasad Legnickiego Budżetu Obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych. Treść uchwały różni się od wcześniejszych zarządzeń, choć zasady LBO pozostają bardzo podobne. Jednocześnie należy zauważyć, że chociaż uchwała została podjęta przez Radę Miejską, to reszta procedury, w tym powołanie Zespołu Technicznej Oceny Projektów, pozostało w gestii Prezydenta Miasta. Można zatem stwierdzić, że przeniesienie regulacji na organ uchwałodawczy miało jedynie charakter kosmetyczny, wymuszony ustawą, a nie wiążący się z przeniesieniem faktycznego ciężaru organizacyjnego. Legnicki Budżet Obywatelski 2021 został uregulowany tą samą uchwałą Rady co wcześniejsza edycja, natomiast organ wykonawczy wydał zaktualizowane zarządzenia.

Projekty do LBO składają ich liderzy, natomiast z 20 do 2 (w tym jeden lidera) została zmniejszona liczba podpisów mieszkańców danego obszaru wymaganych jako załącznik do projektu. Chociaż zmiana ta na pewno ułatwia całą procedurę, to jednak konieczność zagwarantowania relatywnie szerokiego poparcia dla projektu niejako wymuszała jego mocniejsze uspołecznienie i ugruntowanie w interesie wspólnoty, a nie tylko wąskiej grupy¹⁸.

Ponadto lider może do dnia publikacji listy projektów podjąć decyzję o wycofaniu projektu lub w porozumieniu z liderem innego projektu zdecydować o połączeniu dowolnej liczby projektów w jeden. Wzorem lat poprzednich utrzymano regułę, że projekty podlegają procesowi opiniowania przez ZTOP zgodnie z kalendarzem LBO. Zastrzeżono, że w przypadku uznania w toku oceny, że projekt jest przez lidera niedoszacowany, Prezydent Miasta Legnicy przedstawia własny szacunek kosztów realizacji projektu, tym samym nie odrzucając go z powodów formalnych.

¹⁸ R. Skrzypiec, *Realizacja Legnickiego Budżetu Obywatelskiego. Edycja 2016. Raport z monitoringu*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Warszawa 2016, s. 9, http://www.bonafides.pl/wp-content/uploads/2016/05/Raport_Legnica.pdf, dostęp 12.05.2022.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Ustalono również, że elementem oceny może być wystąpienie do właściwych podmiotów i organów o zaopiniowanie projektu. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy realizacja projektu wymagać będzie uzyskania stosownych zgód lub pozwoleń administracyjno-prawnych. Procedura taka dokonana przed głosowaniem pozwala uniknąć powszechnej w wielu miastach sytuacji, w której zwycięskie projekty natrafiają na trudności administracyjne uniemożliwiające ich realizację.

Za element oceny uznano też syntetyczne podsumowanie przeprowadzonych w jej toku analiz i ustaleń, które może zawierać wskazanie koniecznych modyfikacji projektu (zwłaszcza w aspekcie kosztowym) oraz stosowne rekomendacje. Nie uległy zmianie podstawowe mechanizmy znane z wcześniejszych edycji. Zastrzeżono jednak, że aby projekt mógł zostać uznany za wybrany, musi otrzymać co najmniej 100 ważnych głosów.

Dobre praktyki

Za zdecydowanie dobrą praktykę i jedną z najmocniejszych stron BO w Legnicy należy zdecydowanie uznać uspołecznienie procesu oceny i kwalifikacji wniosków złożonych do LBO poprzez Zespół Technicznej Oceny Projektów (wcześniej Zespół Kwalifikacji Projektów). Oprócz przedstawicieli wydziałów UM oraz radnych włącza on w proces decyzyjny spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe, rady seniorów oraz rady młodzieży, stanowiąc ciało opiniodawcze odpowiedzialne za ocenę zgłoszonych projektów. Pozwala to na uwzględnienie opinii strony społecznej, sprzyja transparentności procesu kwalifikacji i wybierania projektów w BO, a także wzmacnia dialog obywatelski w mieście. Z roku na rok skład zespołu jest systematycznie poszerzany, a jego prace usprawniane przez wypracowywanie autorskiego systemu komunikacji za pomocą przejrzystej platformy, która sprawdziła się także w warunkach pandemii.

ZTOP z jednej strony angażuje w szczególność dyskusję urzędników z różnych wydziałów i przedstawicieli strony społecznej, a z drugiej zaprasza do bliskiej współpracy liderów projektów. Sprawne prace

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

Zespołu pozytywnie wpływają na funkcjonowanie otoczenia. Współpraca ta zwiększa kompetencje liderów społeczności. Dzięki niej zapoznają się ze specyfiką inwestowania i pozwalają na przygotowywanie coraz lepszych i ciekawszych projektów do BO. Jednocześnie jest to sposób na zagwarantowanie dobrego przepływu informacji, który w innym wypadku by nie wystąpił.

W pierwszej kolejności jest to przepływ horyzontalny między poszczególnymi jednostkami Urzędu wymuszony przez deliberacyjny charakter prac zespołu. Przedstawiciel władzy wykonawczej stwierdza:

Często wychodzą fajne rzeczy. Na przykład realizując kolejne projekty, ludzie z różnych wydziałów zaczynają ze sobą rozmawiać, zaczynają rozumieć uwarunkowania pracy swoich wydziałów. Oczywiście czasami zdarzają się też kłótnie, ale przeważa wymiana opinii. Jest wypracowywane wspólne stanowisko, pomimo tego że każdy wydział ma swoje interesy. Ostatecznie ten konsensus musi być zawarty. Każdy się pod nim musi podpisać.

Niemniej ważnym efektem jest też przepływ wertykalny, gdyż wiele projektów, które nie zostały wybrane do realizacji w BO lub zostały zdyskwalifikowane np. z powodu zbyt dużych kosztów, są realizowane przez miasto w ramach innych działań inwestycyjnych, stanowiąc odpowiedź na zapotrzebowania mieszkańców. Autor niezakwalifikowanego projektu mówił: *Nawet projekty które przegrywają w głosowaniu, też w pewnym sensie przyczyniają się do sukcesu miasta, bo pokazują władzom miasta potrzeby, jakie ma dana społeczność.*

Kolejną dobrą praktyką jest głosowanie polegające na rozdysponowaniu przez każdego z mieszkańców pięciu punktów na dowolne projekty. System ten nieznacznie się zmieniał z edycji na edycję. Aktualna wersja wydaje się bardzo dobrym rozwiązaniem pozwalającym na wyrażenie przez mieszkańców swoich priorytetów.

Zgodnie z uchwałą głosujący może rozdysponować przy projekcie lub projektach pięć punktów. Jeżeli dwa lub więcej projektów uzyska tę samą

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

liczbę głosów, a pula uniemożliwia realizację ich wszystkich, do realizacji wybiera się ten z większą kwotą. Jeśli kwoty są równe, o wyborze projektu decyduje większa liczba oddanych pięciu punktów. Jeśli te punkty są równe, o wyborze decyduje większa liczba oddanych czterech punktów itd.

Należy także docenić wysiłek Urzędu Miejskiego włożony w kampanię informacyjną ułatwiającą mieszkańcom składanie wniosków. W pierwszych latach funkcjonowania LBO, począwszy od drugiej edycji, powoływany był punkt informacyjny, w którym mieszkańcy mogli liczyć na fachową pomoc specjalistów z poszczególnych wydziałów Urzędu. W ostatnich latach rolę tę pełni przede wszystkim zamieszczona na stronie LBO informacja pt. *Cennik – szacunkowe koszty inwestycji*. Na podstawie zawartych tam danych projektodawcy (liderzy) mogą rzetelnie oszacować koszty swoich pomysłów. Warta uwagi jest również zamieszczona na tej stronie dobrze przygotowana i czytelna *Mapa miasta*, na której zaznaczono granice obszarów funkcjonujących na potrzeby budżetu obywatelskiego oraz granice działek należących do gminy, gdzie mogą być realizowane projekty inwestycyjne. Mapa ta, zintegrowana z formularzem rejestracji wniosku, umożliwia zaplanowanie projektu tylko na działkach do tego odpowiednich. Dzięki temu unika się sytuacji, kiedy złożony projekt jest nie do zrealizowania ze względu na brak możliwości swobodnego zarządzania terenem przez miasto.

W nawiązaniu do tego tematu w zakładce *Często zadawane pytania* wyjaśniono też, czym jest *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* i jak go znaleźć oraz w jaki sposób można sprawdzić własność poszczególnych działek.

Jak informuje urzędnik odpowiedzialny za BO, wartościową praktyką z punktu widzenia frekwencji jest też łączenie promocji BO z popularną imprezą miejską Dzień Latawca, na której można zapoznać się z projektami i oddać swój głos.

Kolejną dobrą praktyką w Legnicy jest ewaluacja, którą przeprowadzono w formule konsultacji społecznych po zakończonej edycji LBO 2020. Konsultacje te odbyły się drogą elektroniczną poprzez wypełnienie ankiety ewaluacyjnej dostępnej na stronie Urzędu Miasta oraz w czasie spotkania

w deliberacyjnej formie tzw. „World Cafe”, które odbyło się w Centrum Dialogu Obywatelskiego.

Na stronie internetowej dostępny jest raport z konsultacji zawierający zgłoszone propozycje mieszkańców wraz z informacją zwrotną na temat ich uwzględnienia lub nieuwzględnienia. Były to pierwsze konsultacje przeprowadzone w tej formie, choć – zgodnie z deklaracjami Urzędu Miasta – ewaluacja LBO na podstawie sondażu wśród mieszkańców była przeprowadzana także we wcześniejszych latach. Brak jest jednak informacji o tym, na jakich zasadach się ona odbywała¹⁹.

3.6.2. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Pierwsze analizowane przez prowadzących prezentowane badanie pytanie ankietowe dotyczy rodzaju projektów, jakie powinny być realizowane w LBO. Dla przypomnienia, aktualnie dopuszczone są do niego jedynie projekty infrastrukturalne, co w znacznym stopniu pokrywa się z obecnymi oczekiwaniami mieszkańców.

W przekonaniu 57% ankietowanych mieszkańców Legnicy projekty te powinny realizować pomysły mieszkańców związane z infrastrukturą drogową i komunikacyjną, np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe. Drugim istotnym dla mieszkańców działem gospodarki miasta okazały się tereny zielone, np. parki i skwery. Spośród ankietowanych 41% uznało, że to właśnie na nie powinny być przekazywane środki w ramach BO. Co trzeci z badanych (33%) stwierdził, iż BO powinien realizować przedsięwzięcia w zakresie sportu i rekreacji, np. zajęcia sportowe, boiska, place zabaw. Wszyscy respondenci biorący udział w wywiadach zgodnie twierdzili, że place zabaw zdominowały pierwsze edycje LBO, co było wynikiem faktycznej potrzeby wynikającej z braku takiej infrastruktury. Z biegiem czasu jednak liczba realizowanych placów zabaw zaczęła

¹⁹ Tamże, s. 10.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

się zmniejszać, ale wśród badanych osób pojawiła się nawet propozycja zgłoszona przez autora niezakwalifikowanego projektu, by wręcz: *wprowadzić zapis o zakazie budowania placu zabaw dla dzieci [...]. Ponieważ teraz jest już ich bardzo dużo.*

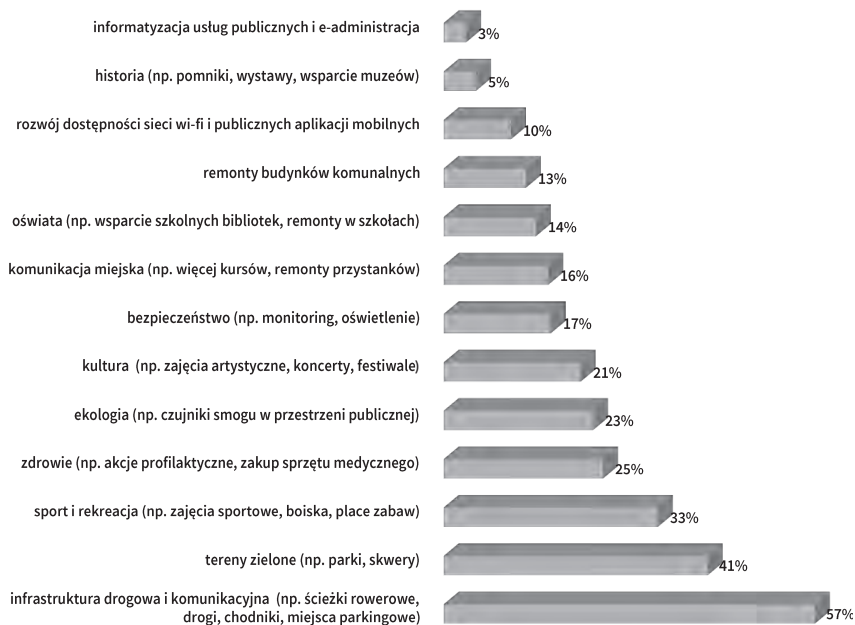
Co czwarta ankietowana osoba zadeklarowała, że środki finansowe w ramach BO należałoby przekazać na zdrowie, np. akcje profilaktyczne, zakup sprzętu medycznego. Prawie co czwarty respondent chciałby, by w ramach BO realizować projekty związane z ekologią i kulturą. Ze względu na to, że w niektórych odpowiedziach można było uwzględnić zarówno projekty miękkie, jak i twarde (np. sport czy zdrowie), a także istniała możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi, nie można dokładnie wskazać liczby odpowiedzi wyrażających potrzebę włączenia w zadania LBO projektów miękkich, lecz oscyluje ona w okolicy co najmniej 25%.

Jedna z respondentek, z którą prowadzono wywiad, autorka zrealizowanego projektu, wskazywała, że potrzeba ta powinna się pojawić jako naturalna ewolucja LBO.

Jak zostaną nasycone te podstawowe potrzeby, których mieszkańcom brakowało, to myślę że w następnym etapie pojawią się potrzeby wyższego rzędu, na przykład potrzeby kulturalne, sportowe, jakieś widowiskowe. Myślę, że nadchodzi moment, aby powoli zacząć dopuszczać do składania w ramach budżetu obywatelskiego tak zwane projekty miękkie. W innych miastach tego typu praktyka jest już dostępna, a u nas w dalszym ciągu można zgłaszać tylko projekty inwestycyjne.

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

Wykres 31. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działań gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

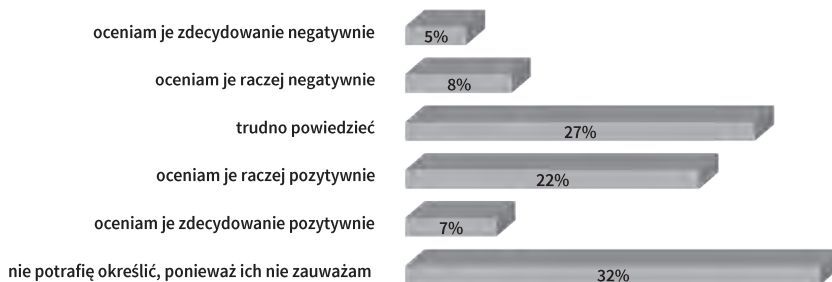
Przedsięwzięcia informacyjne władz miasta na temat BO pozytywnie ocenia 29% ogółu badanych osób (22% raczej pozytywnie i 7% zdecydowanie pozytywnie), a jedynie 13% negatywnie (5% negatywnie i 8% raczej negatywnie). Warto podkreślić, że 32% respondentów stwierdziło, że nie potrafi dokonać oceny działań promocyjnych miasta w zakresie BO, ponieważ nie zauważa ich w swoim najbliższym otoczeniu. Natomiast 27% badanych zaznaczyło odpowiedź „trudno powiedzieć”. Zsumowanie tych odpowiedzi daje grupę 59% ankietowanych, którzy nie byli w stanie dokonać subiektywnej oceny działań promocyjnych władz miasta. Pomimo że w analizie sytuacji zastanej badacze pozytywnie ocenili działania informacyjne

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

miasta, to trzeba zwrócić uwagę, że są one skierowane głównie do liderów projektów, a ich przedmiot stanowią wytyczne co do składania formularzy czy szeroko dostępne informacje dotyczące procedowania LBO. Jednocześnie trudność z dotarciem z informacją nie tylko o BO, ale o wszelkich działaniach społecznych w mieście wydaje się charakterystyczna dla regionu, a nawet całego kraju. Jak informuje autor zrealizowanego projektu, w Legnicy niedoinformowanie w szczególnie sposób odbija się na postawie osób starszych:

Bardzo duża rzesza ludzi starszych za bardzo nie wie, czym w ogóle jest budżet obywatelski, dlatego że samo to pojęcie budżet obywatelski nie jest dla nich czytelne. Przecież tego typu narzędzie było nie do pomysłenia w czasach ich młodości i późniejszych latach.

Wykres 32. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?

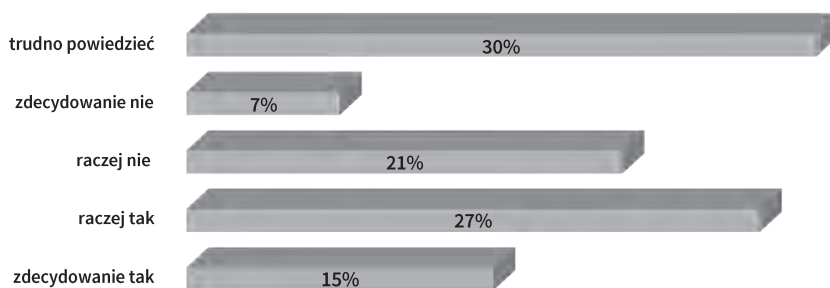


Analiza pytania dotyczącego tego, czy w Legnicy władze miasta mogą sterować wynikami BO pokazuje, że 42% ankietowanych uważa, że tak właśnie jest (w tym 27% raczej tak, 15% zdecydowanie tak). Przeciwną opinię w tej kwestii wyraziło 28% respondentów (w tym 7% zdecydowanie nie, 21% raczej nie). Co trzeci ankietowany w pytaniu o możliwość sterowania przez władze Legnicy wynikami BO nie był w stanie dokonać subiektywnej oceny działań władz w tej kwestii i stwierdził, że „trudno powiedzieć”.

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

Odpowiedzi te nie znajdują poparcia w wypowiedziach lokalnych polityków, urzędników czy osób składających projekty, z którymi przeprowadzone zostały wywiady. Wskazują oni dosyć jednoznacznie, że wpływ urzędników czy udział polityków w selekcji projektów do LBO jest znikomy. Wspominają jednak sytuacje rodzące wątpliwości w tej kwestii, np. składanie projektów przez miejskiego radnego czy podzielenie jednego zwycięskiego projektu na dwa etapy bez informowania o tym mieszkańców. Takie sytuacje, nawet jeśli należą do wyjątków, potrafią na długo pozostawić wrażenie upolitycznienia działań związanych z prowadzeniem BO. Jak informuje przedstawiciel władzy wykonawczej, w toku dyskusji polityków i urzędników związanych z BO zostało wypracowane stanowisko, że *radny to też obywatel*, dlatego nie wykluczono ich z grona osób uprawnionych do złożenia projektów. Nie ma to jednak większego przełożenia na praktykę, bo – jak zauważa autorka zrealizowanego projektu – *tego typu sytuacje były trochę niejednoznaczne i zamiast pomagać, tylko szkodziły autorowi projektu*.

Wykres 33. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?

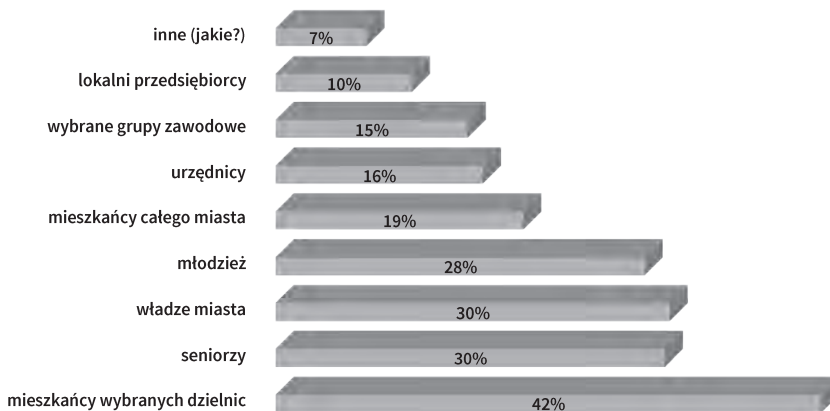


Wśród grup społecznych, które w opinii ankieterowanych mieszkańców Legnicy odnoszą największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO, na pierwszym miejscu zostali wymienieni mieszkańcy wybranych dzielnic (42% respondentów). Następnie badani wymienili seniorów (30%),

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

władze miasta (30% respondentów) oraz młodzież (28% respondentów). Szczegółowe informacje dotyczące tej kwestii zostały zaprezentowane na wykresie 34.

Wykres 34. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Wśród czynników, które zmobilizowały mieszkańców do uczestniczenia w ostatniej edycji BO, na pierwszym miejscu znalazła się wygodna forma głosowania. Taką deklarację złożyło 55% ankietowanych osób (28% zachęcały i 27% raczej zachęcały). Wśród innych przyczyn badani do głosowania na projekty złożone w ramach BO wymienili: dostępność informacji (45% respondentów), tematyka projektów – były one ciekawe i ważne (44% respondentów) oraz kompetencje i zaangażowanie projektodawców (41% respondentów). Poziom wiedzy własnej ankietowanych w zakresie BO oraz kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych okazały się dla badanych osób mniej ważne – odpowiednio 27% i 22% wskazań. Aż 60% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

Jednocześnie wśród czynników, które zniechęciły lub raczej zniechęcały ankietowanych legniczanie do udziału w głosowaniach nad BO najczęściej wskazań padło na kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych. Taką odpowiedź zaznaczyło 19% respondentów. Drugim w kolejności czynnikiem wpływającym negatywnie był poziom własnej wiedzy (16% odpowiedzi). Szczegółowe dane zawiera tabela 8.

Tabela 8. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	21%	24%	45%	5%	6%
2	Wygodna forma głosowania	28%	27%	36%	5%	4%
3	Ciekawe i ważne projekty	23%	21%	44%	7%	5%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	10%	12%	60%	11%	8%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	16%	25%	47%	6%	5%
6	Poziom własnej wiedzy	17%	20%	47%	8%	8%

Co dziesiąty ankietowany mieszkaniec Legnicy przyznał, że władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią. Pozostali respondenci nie ocenili pozytywnie konsultacji społecznych, jakie władze miasta prowadzi w ramach BO. Analiza uzyskanych odpowiedzi dotyczących tego zagadnienia wykazała, że w opinii 15% ankietowanych spotkania z mieszkańcami mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika. Taki sam odsetek badanych uznał, że spotkania z mieszkańcami nie odbywają się. Warto podkreślić, że 59% respondentów nie potrafiło udzielić odpowiedzi na zadane im w kwestionariuszu ankiety pytanie i zaznaczyli zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „nie wiem,

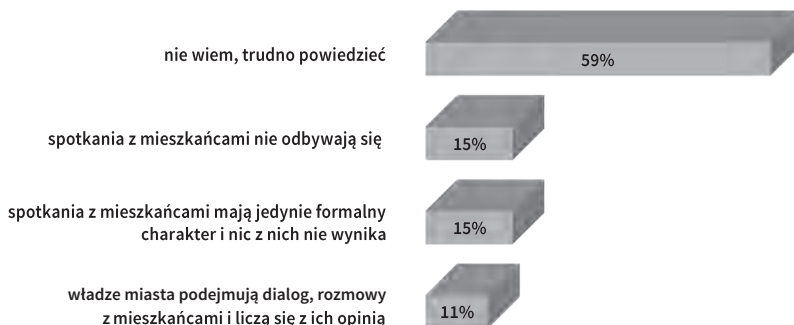
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

trudno powiedzieć”. Wskazuje to, że dotychczasowa ewaluacja społeczna LBO miała charakter szczątkowy. W związku z tym dobrym prognostykiem jest rozpoczęcie procesu dialogu wokół BO w Legnicy, który rozpoczął się po edycji 2020. Jak podkreślają władze miasta, konsultacje te utrudnia kalendarz BO, który kończy się jesiennym głosowaniem i wtedy zaczyna się czas na właściwą ewaluację. Przedstawiciel władzy wykonawczej mówił:

Mieszkańcy niezbyt mocno angażują się w tę ewaluację, bo to już jest po głosowaniu. Emocje opadają. To odbywa się w listopadzie, kiedy zazwyczaj jest ponuro i pesymistycznie. I frekwencja mieszkańców na tych spotkaniach ewaluacyjnych jest zazwyczaj słaba. A jeśli chodzi o ankietę internetową, to może co najwyżej kilkadziesiąt osób ją wypełni.

Pewnym zamiennikiem tego typu konsultacji są punkty konsultacyjne, czy późniejsza bliska współpraca ZTOP na etapie weryfikacji i przygotowania projektów. Trzeba jednak pamiętać, że są to mechanizmy ograniczone do liderów projektów, czyli najbardziej aktywnych jednostek, co tylko częściowo daje obraz potrzeb i oczekiwań ogółu mieszkańców.

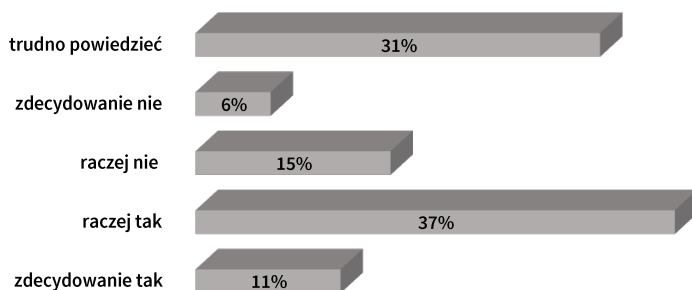
Wykres 35. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



3.6. Budżetowanie obywatelskie w Legnicy...

Prawie co drugi ankietowany legniczanin przyznał, że władze miasta biorą pod uwagę głos mieszkańców, podejmując decyzje związane z BO (11% zdecydowanie tak, 37% raczej tak). Co piąty respondent był przeciwnego zdania (6% zdecydowanie nie, 15% raczej nie). Co trzeci badany nie potrafił wyrazić swojej opinii w tej kwestii i zaznaczył odpowiedź „trudno powiedzieć”. Potwierdza to słuszność kierunku i ewolucyjnego tempa zmian w LBO. W odpowiedni sposób jest on w stanie wyważyć konieczność odpowiedzi na najważniejsze wyzwania i pojawiające się problemy z zachowaniem ciągłości i przejrzystości tego procesu dla mieszkańców.

Wykres 36. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.7.1. Profil budżetu obywatelskiego w Nowej Rudzie w świetle danych zastanych

Miasto wprowadziło budżet obywatelski w 2018 roku, w 2020 realizowana była druga edycja. Budżet obywatelski realizowany jest nieprzerwanie. Inicjatywę w tym zakresie wykazali najpierw radni, aczkolwiek od początku współpracowali z burmistrzem oraz kluczowymi urzędnikami miejskimi. Mieli także poparcie mieszkańców.

Nadzór i realizacja BO spoczywa na lokalnej władzy wykonawczej. Pierwszą edycję zrealizowano z podziałem na części miasta, natomiast drugą bez podziału, ponieważ pierwotnie wybrany podział nie pokrywał się z jednostkami pomocniczymi, co jest wymogiem wprowadzonym przez nową ustawę.

W 2020 roku zdecydowano się na zmianę sposobu zgłaszania projektów i głosowania. Przyjęto jedynie formę zdalną (on-line), lecz głosowanie osobiste – jako jedna z możliwości – wróciło w kolejnej edycji BO. Według jednego z mieszkańców, autora niezakwalifikowanego projektu, brak możliwości głosowania tradycyjnie mógł negatywnie wpływać na dostępność budżetu obywatelskiego dla niektórych mieszkańców. W tym przypadku, przede wszystkim ze względu na pandemię, zastosowanie takich środków należy traktować jako zrozumiałą i usprawiedliwioną wyjątkowość, natomiast powrót do tradycyjnej formy głosowania – jako ruch Urzędu Miasta służący inkluzji społecznej.

Środki w dyspozycji BO

Przewidywana łączna kwota środków przeznaczona na budżet obywatelski wyniosła w 2019 roku 247 000 zł. Z kwoty tej wyodrębniono 107 000 zł

3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie...

na zadanie ogólnomiejskie i 140 000 zł na zadania dotyczące poszczególnych części miasta Nowa Ruda. W kolejnej edycji wybrano do realizacji zadania na kwotę 290 000 zł, a następnie 300 000 zł. Jest to górny limit wydatków ustalony w regulaminie, lecz jego osiągnięcie zależy ostatecznie od wyników głosowania.

Zespół ds. Zadań Budżetu Obywatelskiego, żeby uniknąć problemu nierozdysponowanych środków, może – w porozumieniu z wnioskodawcą – zmniejszyć kwotę wybranego projektu, ograniczając zakres zadania. Zdarzyła się też sytuacja, w której budżet projektu został zwiększony, gdyż w trakcie realizacji okazało się, że jego koszty były niedoszacowane. Urzędnik odpowiedzialny za BO wspominał ją następująco:

Mieliśmy też zrealizowaną siłownię zewnętrzną, gdzie kosztorys jej wykonania był określony na 50 tysięcy złotych, a okazało się że inwestycja kosztowała 87 tysięcy złotych. Uznaliśmy, że już dokończymy tę inwestycję, żeby był z niej jakiś pożytek, żeby to były sensownie wydane pieniądze.

Urzednicy obsługujący BO

Za noworudzki BO odpowiedzialny jest Wydział Finansów Gminy, a główną osobą prowadzącą ten proces jest Skarbnik Miasta Nowa Ruda. Dodatkowo w weryfikacji zgłoszonych do BO zadań bierze udział powołany przez Burmistrza Zespół ds. Zadań Budżetu Obywatelskiego Miasta Nowa Ruda. W procesie *desk research* nie udało się ustalić składu (osobowego ani funkcyjnego) Zespołu, lecz z wywiadu z urzędnikiem odpowiedzialnym za BO wynika, że są to naczelnicy wybranych, merytorycznych wydziałów, ale nie np. Wydziału Spraw Obywatelskich. Członkowie Zespołu pełnią głównie funkcje wspierające w kwestiach technicznych, dostarczają informacji dot. mienia komunalnego itp.

Miejscowe podstawy prawne

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Nowej Rudzie została uregulowana Uchwałą nr 386/XLI/17 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z 28 grudnia 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Nowa Ruda dotyczących realizacji projektu pod nazwą „Budżet obywatelski w Mieście Nowa Ruda w 2019 roku”.

Na potrzeby realizacji budżetu obywatelskiego 2019 w mieście wyznaczono trzy części określane jako: Drogosław, Centrum, Słupiec. Nie pokrywały się one z podziałem na samorządowe jednostki pomocnicze.

Propozycję zadania do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego może zgłosić każdy mieszkaniec miasta Nowa Ruda, który w roku przeprowadzania głosowania ukończy 15 lat i posiada zameldowanie stałe na terenie miasta. Mieszkaniec mógł zgłosić wyłącznie jedną propozycję zadania o charakterze ogólnomiejskim, jedną propozycję zadania dotyczącego części miasta oraz zadania łącznego, a od drugiej edycji – dwa projekty zadań. Każde zgłoszone zadanie musiało być poparte przynajmniej 20 podpisami osób zameldowanych w mieście Nowa Ruda. Projekty muszą spełniać wymogi formalne, ale co ciekawe, mogą być realizowane poza terenem gminy, o ile właściciel danego terenu zgodzi się na jego bezpłatne przekazanie miastu.

Wiek 15 lat oraz zameldowanie na terenie miasta jest też cezurą wyznaczającą prawo do głosowania.

Szeroka jest także kategoria zadań finansowanych ze środków budżetu obywatelskiego. Mogą mieć one charakter zarówno inwestycyjny i remontowy, jak społeczny, np. kulturalny czy sportowy. W dotychczasowo wybranych projektach zdecydowanie dominują jednak projekty twarde.

Edycję 2020 uregulowano Uchwałą nr 21/III/18 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z 28 grudnia 2018 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Nowa Ruda dotyczących realizacji projektu pod nazwą „Budżet obywatelski w Mieście Nowa Ruda w 2020 roku”. Główną zmianą w stosunku do poprzedniej edycji było zlikwidowanie podziału na projekty ogólnomiejskie i poszczególne części miasta,

co wiązało się także z reorganizacją procesu zgłaszania i głosowania wniosków.

Władze miasta podkreślają nieodpowiedniość wprowadzonych zapisów do sytuacji rzeczywistej. Zauważają, że ściśle trzymanie się ustawy może prowadzić do niezrównoważonego rozwoju miasta, które ze względów historycznych podzielone jest na trzy mocno różniące się od siebie części. W celu złagodzenia skutków i doprowadzenia do bardziej sprawiedliwego podziału projektów nasi rozmówcy wspominali o tym, że mimo wszystko władze miasta starają się zapewnić równy podział środków na każdą z trzech części miasta. Urzędnik odpowiedzialny za BO stwierdza wprost:

Oczywiście pomimo braku podziału budżetu obywatelskiego te projekty i tak są na ogół równomiernie realizowane we wszystkich tych trzech częściach. Po prostu w taki nieformalny sposób. Natomiast gdybyśmy chcieli zrobić podział tego budżetu na trzy części w sposób oficjalny przy obecnym statucie, to natychmiast taka uchwała zostałaby uchylona przez wojewodę.

Nie jest to jedyny taki przypadek w badanych miastach, co stawia rozwiązanie ustawowe o konieczności oparcia podziału budżetu obywatelskiego na formalnie wyznaczonych jednostkach pomocniczych jako propozycję niedoskonałą, niedostosowaną do wszystkich uwarunkowań lokalnych.

Dobre praktyki

Interesujące rozwiązanie stosowane jest w przypadku chęci realizacji zadań wymagających lokalizacji na terenie, który nie stanowi własności miasta. W takiej sytuacji miasto musi mieć nieodpłatne i nieograniczone w czasie prawo dysponowania nieruchomością. Prawo to należy potwierdzić przedłożeniem przez wnioskodawcę wraz z wnioskiem umowy użyczenia terenu przeznaczonego pod realizację zadania z zobowiązaniem do przeniesienia własności tego terenu na rzecz miasta Nowa Ruda.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Rozwiązanie to zwiększa zakres miejsc, w których realizowane mogą być inwestycje, włączając w to np. tereny spółdzielni mieszkaniowych czy prywatnych właścicieli. Natomiast wśród wnioskodawców, uczestników wywiadów w ramach badania, wywoływało pewne rozbieżności. Autor zwycięskiego projektu chwalił urzędników za kontakt i szybką reakcję wspierającą działania właśnie w tym wymiarze, podczas gdy autor projektu zdyskwalifikowanego wskazywał, że brak reakcji ze strony urzędu spowodował dyskwalifikację jego projektu właśnie z tego względu.

Budżet obywatelski w Nowej Rudzie ma dedykowaną stronę internetową, bardzo nowoczesną i przejrzystą. Wykracza ona poza najczęściej stosowany w miastach tej wielkości szablon prezentujący ogólne zasady, harmonogram, zgłoszone zadania, archiwum itp. Na stronie znajduje się tzw. mapa realizacji, na której zaznaczono zrealizowane projekty wraz z opisami i kosztem wykonania z podziałem na projekty wybrane w konkretnej edycji. Miasto udostępnia też na stronie specjalnie przygotowane wzorce plakatów do wykorzystania w promocji projektów. Ponadto z uwagi na pandemię zbieranie podpisów list poparcia zadań można dokonywać poprzez platformę Budżet Obywatelski Nowa Ruda.

Dobłą praktyką wprowadzoną w Nowej Rudzie jest także możliwość ograniczenia zakresu zadania w przypadku, gdy kwota, która została do rozdysponowania w BO, nie wystarcza na pokrycie całości kolejnego projektu. Pozwala to na efektywniejsze wykorzystanie środków, gdyż można dzięki temu wydać całą pulę. Warto dodać, że ograniczenie to jest inicjowane przez zespół złożony z urzędników, lecz nie jest to ich decyzja arbitralna, a dokonywana w porozumieniu z osobą zgłaszającą projekt.

W Nowej Rudzie obowiązuje też większa niż ustawowo wymagana minimalna liczba podpisów popierających projekt, co powoduje konieczność jego społecznej walidacji – choćby częściowej – jeszcze przed złożeniem. Jak zauważa urzędnik odpowiedzialny za BO:

Jak ktoś nie potrafi zebrać 20 podpisów, to jak on później będzie w stanie promować swój projekt przed głosowaniem? Bo przecież trzeba się nad tym wnioskiem pochylić. Więc na pewno trzeba być otwartym i umieć

3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie...

nawiązywać kontakty z innymi ludźmi, trzeba umieć zachęcić inne osoby do zagłosowania. Bez tego będzie bardzo trudno zrealizować nawet najlepszy pomysł.

3.7.2. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Ankietowani mieszkańcy Nowej Rudy wśród działań gospodarki, w których powinny być realizowane projekty BO, na pierwszym miejscu umieścili infrastrukturę drogową i komunikacyjną, np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe. Na ten dział miejskiej gospodarki wskazało 43% ankietowanych. Na drugim miejscu znalazł się sport i rekreacja, np. zajęcia sportowe, boiska, place zabaw (41% badanych), a na trzecim miejscu tereny zielone, np. parki, skwery (35% badanych). Na kolejnych miejscach ankietowani wskazali: kulturę, rozwój dostępności sieci wi-fi i publicznych aplikacji mobilnych, ekologię, bezpieczeństwo, zdrowie. Ma to odbicie w wynikach głosowania w BO, najczęściej wygrywają bowiem projekty infrastrukturalne – budowa placów zabaw, modernizacja budynków instytucji kulturalnych czy doposażenie szkół lub OSP. Dobrze zorganizowane grupy mieszkańców działają też aktywnie na rzecz organizacji koncertu plenerowego, którego finansowanie ze środków BO ma wręcz charakter cykliczny.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 37. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

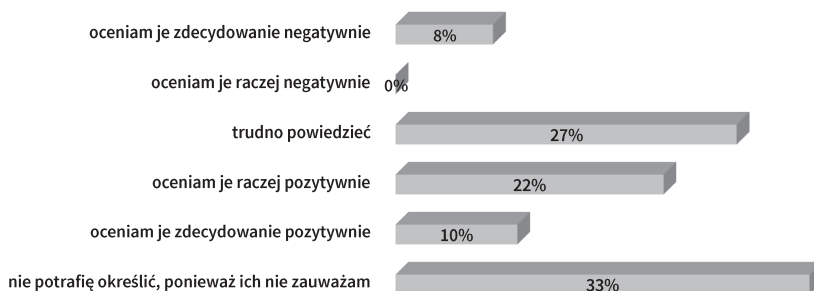
Oceniając działania informacyjne władz Nowej Rudy na temat BO, mieszkańcy miasta podzielili się na trzy mniej więcej równoliczne grupy. Co trzecia ankietowana osoba nie potrafiła dokonać oceny, ponieważ nie zauważyła takich działań (33% badanych). Nieznacznie mniej wskazań ankietowanych padło na odpowiedź „trudno powiedzieć” (27%). Pozytywnie informacyjne działania miasta w zakresie BO oceniło 32% badanych (10% zdecydowanie pozytywnie, 22% pozytywnie). Negatywną ocenę władzom miasta w tej kwestii wystawiło 8% respondentów. Niska widoczność działań promocyjnych najprawdopodobniej wynika z braku zainteresowania części mieszkańców działaniami społecznymi, na co wskazuje autorka zakwalifikowanego projektu:

3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie...

Tak jak mówię, nie może być tłumaczenia, że ktoś nie wiedział. Oczywiście jest cała masa osób, która o tym budżecie nie wie, bo nie chce wiedzieć. Ale na pewno nie dlatego, że tych informacji brakuje.

Dużo w tym zakresie zależy także od poszczególnych rejonów, gdyż Urząd ogranicza swoją promocję do kanałów elektronicznych (strona UM, platforma BO, a także intensywne promowanie BO za pomocą profili w mediach społecznościowych) oraz lokalnych mediów. Plakaty, ulotki i inne materiały drukowane udostępniane są natomiast na stronie, ale ich wykorzystanie w kampanii promocyjnej pozostaje w gestii projektodawców.

Wykres 38. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO?



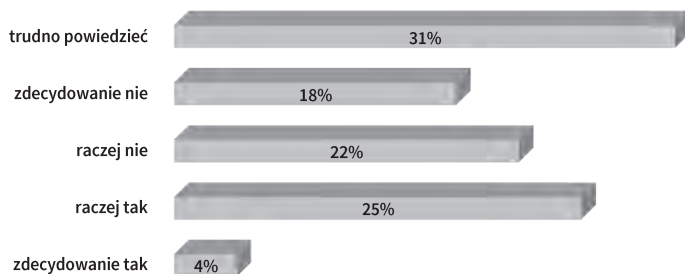
Czy władze Nowej Rudy mogą sterować wynikami BO? Wypowiedzi ankietowanych na to pytanie rozłożyły się trzy grupy. Co trzeci badany nie potrafił udzielić odpowiedzi i zaznaczył odpowiedź „trudno powiedzieć” (31% respondentów). O tym, że władze Nowej Rudy nie mogą sterować wynikami BO było przekonanych 40% ankietowanych (22% raczej nie, 18% zdecydowanie nie). Mniejsza liczba respondentów (29%, w tym 25% raczej tak, 4% zdecydowanie tak) wyraziła przekonanie o tym, że władze miasta mogą sterować wynikami BO. Wszystkie osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, zarówno politycy, pracownik Urzędu, jak i osoby składające wnioski w BO, jednoznacznie wykluczyły taki wpływ,

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

nie widząc ani celowości, ani nawet możliwości wpływania urzędników na zgłaszanie zadań i ich wyniki.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na to, że władze starają się w sposób nieformalny, gdyż inny jest niemożliwy w warunkach regulacji państwowych wprowadzonych w 2018 roku, dokonać równego podziału na trzy części miasta, które formalnie nie mają statusu jednostek pomocniczych. Pokazuje to, że chociaż powyższe pytanie odbierane jest pejoratywnie – jako manipulacja procesem przez władze miasta – to jednak ostatecznie władze mają zawsze wpływ na kształt BO, co przecież nie wiąże się jednoznacznie z pogorszeniem jego jakości. W opisywanym przypadku jest wręcz odwrotnie – celem jest zrównoważony rozwój poszczególnych części miasta.

Wykres 39. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



Wśród grup społecznych, które w przekonaniu ankietowanych mieszkańców Nowej Rudy odnoszą największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO, najwięcej wskazań padło na młodzież – 39% respondentów. Wielu ankietowanych przyznało, iż projekty realizowane w ramach BO przynoszą korzyści mieszkańcom całego miasta – taką opinię wyraziło 33% badanych.

W czterech z pięciu wywiadów przeprowadzonych w Nowej Rudzie pojawiło się bezpośrednie wskazanie Ochotniczej Straży Pożarnej jako głównego beneficjenta tych projektów, ze względu na dobrą organizację,

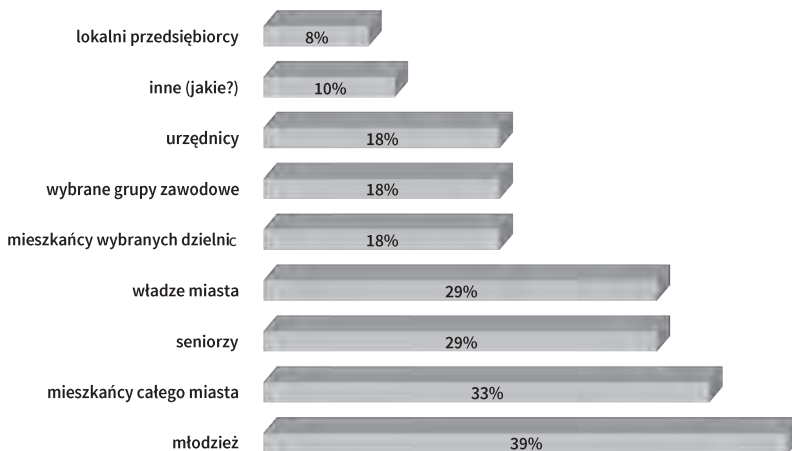
3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie...

przygotowanie i promocję projektów. Działania te, choć skierowane do jednej instytucji, można odbierać właśnie jako te, które służą wszystkim mieszkańcom Nowej Rudy.

W dalszej kolejności ankietowani wskazywali seniorów (29% respondentów) oraz władze miasta (29% respondentów, dodatkowo 18% wskazań na urzędników). W tym ostatnim przypadku chodzić może o to, że – jak informuje autor niezakwalifikowanego projektu *dla władz miasta budżet obywatelski jest bardzo istotną kwestią, zwłaszcza pod takim kątem promocyjnym, trochę takim PR-owym*. Dobrze zapamiętany przez naszych rozmówców jest też przypadek jednego radnego, który należał do grupy inicjującej powstanie BO w Nowej Rudzie, a potem próbował to wykorzystać w promocji swojej kandydatury w kolejnych wyborach.

Pozostałe grupy społeczne, które mogą czerpać korzyści z BO, były rzadziej wskazywane przez respondentów.

Wykres 40. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Podobnie jak w przypadku pozostałych badanych miast respondenci w Nowej Rudzie wskazywali na ciekawe i ważne projekty (64%) oraz wygodną formę głosowania (62%) jako najważniejsze czynniki zachęcające do uczestnictwa w BO. Wysoko ceniono także kompetencje i zaangażowanie projektodawców (60%), niżej natomiast kompetencje urzędników i radnych (53%). W tym ostatnim przypadku był to też czynnik najczęściej wskazywany jako zniechęcający do udziału w BO (18%), choć jest to relatywnie niska liczba. Jak wynika z prezentowanych badań, jest to sytuacja typowa dla całego kraju, a w przeprowadzonych wywiadach kompetencje i użyteczność urzędników oceniane są wysoko przez osoby, które miały z nimi bezpośredni kontakt. Nie oznacza to jednak, że nie ma tu miejsca na poprawę. Mówił o tym jeden z rozmówców, autor odrzuconego projektu. Wskazywał on na brak dodatkowej pomocy ze strony urzędników, co spowodowało, że nie udało mu się uzupełnić braków formalnych w swoim projekcie, który ostatecznie nie został zakwalifikowany do głosowania.

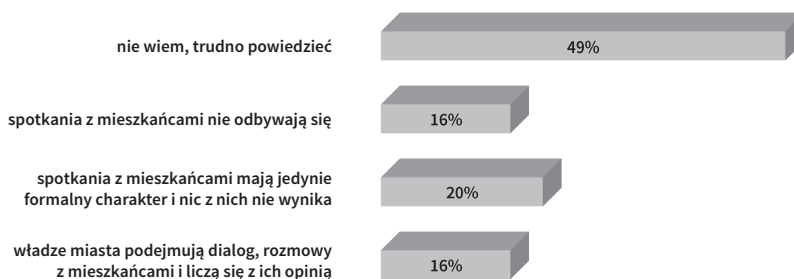
Tabela 9. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	27%	29%	27%	8%	8%
2	Wygodna forma głosowania	25%	37%	31%	–	6%
3	Ciekawe i ważne projekty	27%	37%	25%	2%	8%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	20%	33%	29%	6%	12%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	25%	35%	29%	4%	6%
6	Poziom własnej wiedzy	29%	18%	37%	6%	10%

3.7. Budżetowanie obywatelskie w Nowej Rudzie...

Podobnie jak w pozostałych miastach, większość ankietowanych w Nowej Rudzie nie ma zdania na temat konsultacji prowadzonych w ramach BO (49%). Jedynie 16% odpowiedziało, że władze miasta podejmują z mieszkańcami dialog. Wskazują na to obserwacje badających, mające także potwierdzenie w przeprowadzonych wywiadach, że ewaluacja i zmiany budżetowania obywatelskiego w Nowej Rudzie mają charakter wewnętrzny, tj. dokonywany przez Urząd i władze miasta.

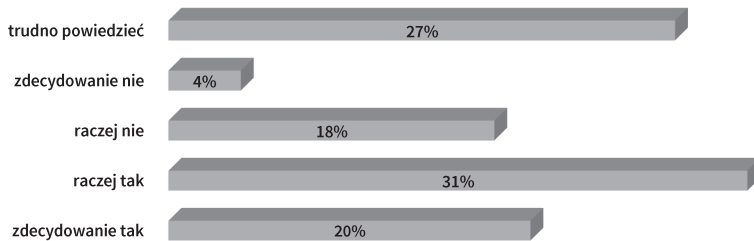
Wykres 41. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Z drugiej strony, gdy mieszkańcy pytani są o to, czy ich głos brany jest pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących BO, ponad połowa (51%) odpowiada, że raczej tak lub zdecydowanie tak. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można jednak stwierdzić, że po pierwsze, jak informował przedstawiciel władzy uchwałodawczej, *konsultacje społeczne pod kątem budżetu obywatelskiego u nas się nie odbywały. Po prostu nie było chyba takiej potrzeby.* Po drugie, pytanie o narzędzia partycypacyjne podejmowane wokół BO wzbudzało w rozmówcach niezrozumienie co do jego treści. Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek, że taka dysproporcja w odpowiedzi na poniższe dwa pytania wynika ze zrozumienia drugiego jako pytania o to, czy wyniki głosowania są wyznacznikiem tego, czy faktycznie wybrane projekty będą realizowane.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 42. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu decyzji, które dotyczą BO?



3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.8.1. Profil budżetu obywatelskiego w Opatowie w świetle danych zastanych

Budżet obywatelski w gminie Opatów został uruchomiony w 2018 roku, kiedy do realizacji wybierane były projekty na rok 2019. W 2020 roku zrealizowano drugą edycję budżetu obywatelskiego, brak natomiast informacji o kolejnych edycjach BO w Opatowie. Wszystkie materiały dotyczące Opatowskiego Budżetu Obywatelskiego, w tym akty prawne (uchwały zarządzenia), wzory kart do zgłaszania projektów i do głosowania, regulaminy i inne zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce *Budżet obywatelski*.

Budżet obywatelski był realizowany w Opatowie w wersji ogólnomiejskiej, bez podziału na jednostki pomocnicze oraz na kategorie tematyczne. Od początku wprowadzono go w ramach funkcjonującej ustawy. Druga edycja przyniosła pewne korekty formuły budżetu, ale w kolejnych latach procedura ta została zawieszona. Opatów jest gminą miejsko-wiejską, więc realizowanie w niej budżetu obywatelskiego nie jest obligatoryjne. Jak podkreśla urzędnik odpowiedzialny za BO: *Bardzo ważne jest to, że to nie jest budżet obowiązkowy. Jest pod tym względem wolność jego stosowania, jeśli chodzi o taką gminę jak Opatów.*

Okazało się to szczególnie istotne w czasie pandemii, której negatywny wpływ na budżety widoczny jest szczególnie w małych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Elastyczność w decydowaniu o wprowadzeniu budżetów obywatelskich w formie i skali przewidzianej ustawą dla gmin miejskich jest zatem odbierana jako dobre rozwiązanie.

Warto zwrócić uwagę na to, że Opatów jest gminą miejsko-wiejską, co także ma wpływ na budżetowanie obywatelskie. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej informował:

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Z tego co sobie przypominam to do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wpłynął wniosek, aby budżet obywatelski podzielić na budżet obywatelski miejski i budżet obywatelski wiejski. I nad tą kwestią się nieźle nagimnastykowaliśmy, bo istnieje coś takiego jak fundusz sołecki, który trzeba uchwalać obligatoryjnie. No i w tym kontekście się zastanawialiśmy, czy dzielić ten budżet obywatelski, czy też nie. Trudno tu było znaleźć jakiś złoty środek, wymyślić coś sensownego. W końcu tego BO nie podzieliliśmy na miejski i wiejski, ale w przyszłości być może trzeba będzie do tego wrócić.

Chociaż gminy tego typu wyłączone są z ustawowego obowiązku przeprowadzania BO, to oczywiście mogą to robić. Pojawia się wtedy w niektórych sołectwach współistnienie budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego, który ustawowo jest formą budżetu partycypacyjnego.

Środki w budżecie obywatelskim

Na realizację budżetu obywatelskiego w roku 2019 przeznaczono 100 000 zł (0,21% budżetu gminy), zaś w roku 2020 – 105 000 zł (0,22% budżetu gminy). W przeprowadzonych przez badaczy wywiadach z przedstawicielem władzy uchwałodawczej i urzędnikiem odpowiedzialnym za BO środki te uznano za niewystarczające, by realizować ambitne i wystarczająco zachęcające do głosowania projekty, choć jednocześnie dla małej gminy jest to już znaczne obciążenie budżetu.

Urzednicy obsługujący BO

Planowaniem i przeprowadzaniem procesów związanych z wyłanianiem projektów w ramach budżetu obywatelskiego zajmuje się Referat Organizacyjny. W największym stopniu zaangażowane są w te zadania dwie osoby. Za budżet obywatelski odpowiada Sekretarz Miasta, a dodatkowo od 2019 roku w prace zaangażowana jest Komisja Skarg, Wniosków

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

i Petycji Rady Miejskiej w Opatowie. W roku 2018 powołany był także Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego, w skład którego wchodziło 10 reprezentantów: Urząd Miejski (3 osoby), Radę Osiedlową (1 osoba), Radę Miejską (4 osoby) oraz gminne wsie (2 osoby – sołtysi).

W trakcie etapu szczegółowej wyceny, a następnie realizacji projektu dodatkowo w prace nad budżetem zaangażowany jest Wydział Inwestycji. Warto zauważyć, że w przypadku Opatowa, jak informuje urzędnik odpowiedzialny za BO: *projektodawcy dokonują wstępnej wyceny swoich projektów; natomiast później to już my musimy dokonywać wycen. Musimy przeprowadzać postępowania konkursowe na wykonanie projektu i te zadania spadają na gminę.* Jest to działanie wspierające dla projektodawców, którzy mogą liczyć na doświadczenie urzędu w dokonaniu ostatecznej wyceny projektu.

Jednocześnie doświadczenie pokazuje elastyczność Wydziału w trakcie realizacji projektu. Autor zwycięskiego projektu wspominał:

Samą realizacją inwestycji zajmowała się generalnie gmina. Natomiast my jako inicjatorzy chcieliśmy, aby na tym placu zabaw zainstalować bardziej atrakcyjne zabawki niż to zaproponowała nam firma wskazana przez gminę. I gmina nam dała wolną rękę w znalezieniu wykonawcy, który nam to zapewni.

Miejscowe podstawy prawne

W sierpniu 2018 roku weszła w życie Uchwała Rady Miejskiej w Opatowie nr XLVII/392/2018 z 31 lipca 2018 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych wśród mieszkańców gminy Opatów dotyczących „Budżetu obywatelskiego Gminy Opatów na rok 2019” Inicjatywna ta, jak informował przedstawiciel władzy wykonawczej, *wyszła od jednego z radnych. On zapewne inspirował się funkcjonowaniem tego budżetu w większych miastach.* Pierwszy Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego na 2019 rok powołano zarządzeniem Burmistrza.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

W skład zespołu weszło 10 osób, w tym urzędnicy, radni i sołtysi. Do ich zadań należało przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Opatów na temat Opatowskiego Budżetu Obywatelskiego, promowanie budżetu, nadzór nad prawidłowym przebiegiem procesu, udzielanie pomocy osobom zgłaszającym projekty, przeprowadzanie weryfikacji formalnej i merytorycznej zgłaszanych projektów, sporządzenie i opublikowanie listy dopuszczonych do głosowania projektów, nadzór nad przeprowadzeniem głosowania oraz sporządzenie raportu końcowego. Ustalono też, że narzędzie będzie podlegało ewaluacji, w której wezmą udział m.in. członkowie Zespołu, ale również inne osoby wskazane przez Burmistrza.

Projekty zadań zgłaszanych do budżetu obywatelskiego mogły dotyczyć zadań inwestycyjnych, remontowych bądź innych należących do kompetencji gminy, z takich dziedzin jak: budowa, modernizacja lub remont ulic, chodników, parkingów, oświetlenia, obiektów służących uprawianiu sportu czy rekreacji; urządzenie i modernizacja terenów zielonych, ustawianie ławek, przyrządów do ćwiczeń czy zabawy. Efektywnie ogranicza to opatowski BO do małych projektów o charakterze inwestycji w infrastrukturę, co jest szczególnie ważne, biorąc pod uwagę niewielki budżet.

Propozycje projektów do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego mógł zgłaszać każdy mieszkaniec gminy. Zgłaszanie projektów do budżetu obywatelskiego następowało poprzez elektroniczne lub osobiste złożenie wypełnionego formularza zgłoszeniowego. Formularz musiał mieć dołączoną listę zawierającą podpisy co najmniej 15 mieszkańców gminy Opatów. Po weryfikacji wniosków utworzono listę projektów i ustalono pozycje projektów na liście według kolejności ich wpływu. Następnie projekty zostały poddane pod głosowanie przez mieszkańców, które odbywało się osobiście lub korespondencyjnie, przy czym możliwość głosowania elektronicznego opierało się na konieczności przesłania skanu wypełnionej karty do głosowania. Rozmawiający z badaczami przedstawiciel władzy wykonawczej wspominał o możliwości wprowadzenia w przyszłości tylko głosowania elektronicznego, co mogłoby zapobiec, jak dodawał urzędnik odpowiedzialny za BO, np. kilkukrotnemu głosowaniu przez jedną osobę.

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

Inne zasady przyjęto w kolejnej edycji Opatowskiego Budżetu Obywatelskiego. Na zadania przeznaczono 105 000 zł, z zastrzeżeniem, że koszty żadnego z proponowanych projektów nie mogą przekroczyć wartości 50% budżetu obywatelskiego. Dodano również przepis mówiący o tym, że propozycję projektu do zrealizowania w ramach Opatowskiego Budżetu Obywatelskiego 2020 może zgłosić każdy mieszkaniec, który ukończył 18. rok życia. Zmieniono także informacje, które były wymagane na wniosku zgłaszającym projekt. Ustalono, że opracowywanie szacunkowych kosztów dla projektów zapewnia Burmistrz w uzgodnieniu z Komisją Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Opatowie. Opatowski urzędnik odpowiedzialny za BO, z którym przeprowadzony został wywiad, wskazuje też, że w procesie tym Komisję wspierają urzędnicy z Wydziału Inwestycji.

Następnie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Opatowie w uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta i Gminy Opatów przeprowadza weryfikację zgłoszonych projektów pod względem formalnym i merytorycznym. Ocena formalna polega na analizie kompletności zgłoszonych wniosków. Ocena merytoryczna zaś obejmuje rozpatrzenie wniosków pod względem: zachowania zasady ogólnodostępności, celowości i gospodarności, zgodności z zasadami współżycia społecznego, możliwości realizacji zadania w jednym roku budżetowym, możliwości realizacji zadania w kwocie nieprzekraczającej puli środków przeznaczonych na budżet obywatelski oraz zgodności z obowiązującymi w gminie planami i programami. W uchwale wskazano, że weryfikacji zgłoszeń projektów dokonuje się na podstawie tzw. karty analizy projektu. Decyzję o odrzuceniu projektu podejmuje Komisja w uzgodnieniu z Burmistrzem zwykłą większością głosów. Pozytywnie oraz negatywnie zweryfikowane projekty publikowane mają być niezwłocznie wraz z uzasadnieniem na stronie internetowej Urzędu. Wnioskodawcy przysługuje prawo do odwołania się od weryfikacji w terminie ustalonym w harmonogramie.

Co ciekawe, na karcie do głosowania na BO 2020 znalazła się także możliwość negatywnego zaopiniowania jednego projektu zakwalifikowanego do głosowania. Adnotacja na karcie informowała, że w przypadku, gdy liczba głosów negatywnych przekroczy połowę oddanych na inwestycję

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

głosów, w gestii Komisji pozostaje możliwość niezakwalifikowania danego projektu do realizacji. Jednak ostatecznie żaden z projektów nie otrzymał więcej, niż 5% takich opinii.

Dobre praktyki

Do katalogu dobrych praktyk w Opatowie można zaliczyć zaangażowanie odpowiedniej Komisji w przygotowywanie dokładnego kosztorysu projektu. Ułatwia to ich zgłaszanie przez mieszkańców, którzy nie mają odpowiednich kompetencji ani doświadczenia w przetargach publicznych. Z drugiej strony może negatywnie wpływać na zaangażowanie mieszkańców w BO, szczególnie gdy proces ostatecznego ustalania kształtu projektu nie opiera się na włączaniu zgłaszających do prac Komisji. Jest to też dodatkowe obciążenie dla gminy i jej urzędników. Przedstawiciel władzy wykonawczej mówił:

Jeśli chodzi o urzędników miejskich to raczej nie, dlatego że – mówiąc najzupełniej szczerze – oni najchętniej by chcieli, aby tego budżetu w ogóle nie było. Bo to jest dodatkowa praca dla nich.

Wynika z tego, że czasem nawet odrobinę prospołeczne zachowania mogą mieć ogólnie negatywny wpływ na lokalny „klimat” do realizacji budżetu obywatelskiego. Nawet niewielkie zwiększenie wymaganego nakładu obowiązków, w niedużych i mało zamożnych gminach może bowiem być bardzo odczuwalne.

Jeden z rozmówców, autor niezakwalifikowanego projektu, powiedział, że do dziś nie otrzymał uzasadnienia tej decyzji:

Prawda jest taka, że nikt ze mną na temat tego projektu nie rozmawiał. Nikt się mnie o nic nie pytał. Nikt też z Urzędu nie zwrócił mi uwagi, że gdzieś popełniłem błąd, czy czegoś nie dopilnowałem i prosił mnie żebym coś uzupełnił czy poprawił.

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

Ciekawą praktyką jest też możliwość wyrażenia przez mieszkańców w trakcie głosowania opinii, także negatywnej. Pozwala to na uniknięcie projektów kontrowersyjnych i wzbudzających potencjalny opór sporej części społeczeństwa. Z drugiej strony takie głosowanie może prowadzić do wszczynania kampanii negatywnej, mającej na celu wyeliminowanie innych, konkurencyjnych i potencjalnie popularnych projektów.

O roli rywalizacji jako czynnika motywującym w różnych aspektach wspominali rozmówcy:

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Wydaje mi się, że takim istotnym czynnikiem, który wpływa na zainteresowanie naszych mieszkańców udziałem w procesie budżetu obywatelskiego jest chęć takiej rywalizacji.

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Fajne jest to, że na tle rywalizacji, chęci wygrania dochodziło do współpracy, współdziałania pomiędzy różnymi grupami ludzi, na przykład pomiędzy sołectwami. Wcześniej te sołectwa żyły obok siebie, a nagle budżet obywatelski sprawił, że kilka sąsiednich sołectw zaczęło wspierać to jedno, które starało się o realizację placu zabaw.

W zależności od charakteru lokalnego budżetu obywatelskiego, a także od relacji wewnątrz społeczności lokalnej, pomysł ten może więc mieć potencjał zarówno wszczynający konflikty, jak i prowadzący do ich deliberacyjnego rozważania.

Opatowskie władze wykazały się także elastycznością i włączaniem mieszkańców na etapie realizacji inwestycji BO. Obrazuje to opisana powyżej sytuacja, w której mieszkańcy nie zgodzili się na projekt zaproponowany przez wykonawcę wybranego przez miasto, więc otrzymali wolną rękę w przejęciu działań od gminy. W tym samym projekcie widać też było pozytywne zaangażowanie mieszkańców. Autor zwycięskiego projektu wspominał: *dużo też prac przy tym placu zabaw wykonaliśmy sami,*

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

w czynnie społecznym. Całkiem sporo młodych ludzi się w to zaangażowało. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej mówił natomiast:

Trzeba też dodać także i to, że poza pieniędzmi z budżetu obywatelskiego mieszkańcy przyjeżdżali na ten plac i sami wykonywali całą masę prac w czynach społecznych. Sam byłem tego kiedyś świadkiem, jak przejeżdżałem samochodem i nie mogłem uwierzyć własnym oczom. No byłem pod dużym wrażeniem.

To pokazuje spory aktywizacyjny potencjał budżetu obywatelskiego, szczególnie na obszarach, gdzie istnieje potencjał większej partycypacji społecznej (wskazany projekt realizowany był na obszarze wiejskim, lecz zamieszkałym przez liczne młode rodziny). Brakuje tylko iskry, by go odpowiednio pobudzić. Trudno jednak wnioskować, na ile jest to efekt długotrwały.

3.8.2. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w 2021 roku, a wśród respondentów przeważali uczniowie opatowskich szkół średnich. W momencie prowadzenia badań od ostatniej edycji budżetu obywatelskiego minęły dwa lata. Należy mieć to na uwadze, analizując odpowiedzi respondentów

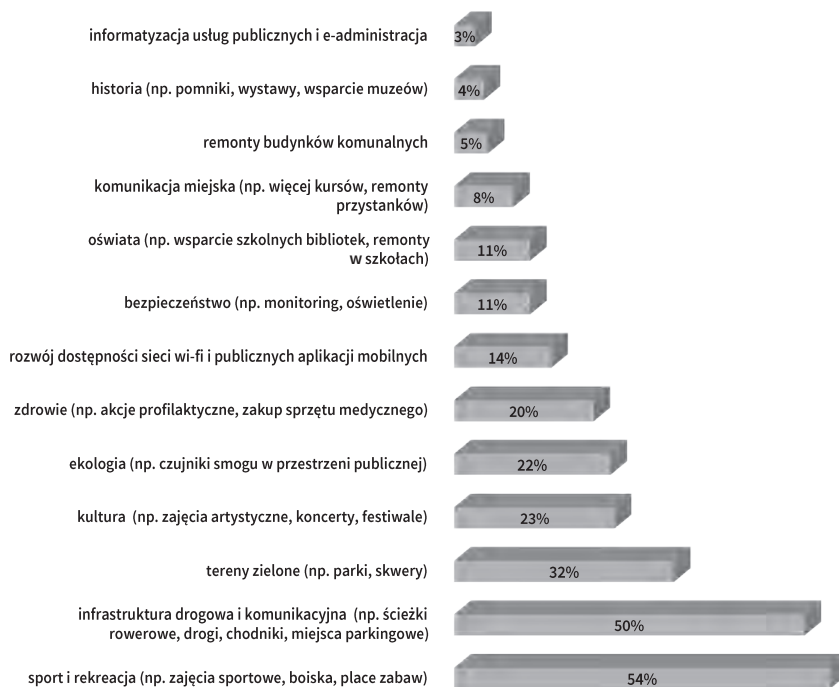
W Opatowie, jak wynika z analizy materiału empirycznego, respondenci chcieliby, by projekty realizowane w ramach BO dotyczyły głównie sportu i rekreacji (54% respondentów) oraz infrastruktury drogowej (50% respondentów). W opinii co trzeciej ankietowanej osoby (32% respondentów) zastrzyku finansowego i ciekawych rozwiązań wymagają tereny zielone Opatowa. Co piąta ankietowana osoba wyraziła opinię, że projekty realizowane w ramach BO w Opatowie powinny dotyczyć kultury (23% respondentów), ekologii (22% respondentów) oraz zdrowia (20% respondentów). O chęci wprowadzenia takiej kategorii projektów

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

w opatowskim BO wypowiedział się także pytany przez nas przedstawiciel Rady Miasta (przedstawiciel władzy uchwałodawczej), lecz przy tak niewielkich kwotach, może być to zadanie trudne.

Zaprezentowane preferencje oddają obraz projektów wybranych w lokalnym BO. Dotyczyły one bowiem właśnie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (pięć projektów) oraz remontu chodnika (jeden projekt). Szczegółowe dane dotyczące omawianych kwestii zawiera wykres 43.

Wykres 43. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działań gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Proces informowania mieszkańców dotyczący BO w Opatowie mieszkańcy miasta ocenili raczej negatywnie. Uzyskane od respondentów odpowiedzi wskazują, że 36% ankietowanych nie zauważa tego procesu w Opatowie i nie potrafi go ocenić. Prawie co trzecia osoba zaznaczyła zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”. Oznacza to, że 64% respondentów nie dokonało oceny działań informacyjnych władz w zakresie BO, co należy uznać za słabą stronę procesu. Na taki wynik mogło wpłynąć przede wszystkim to, że badania prowadzono dwa lata po ostatniej instancji przeprowadzenia głosowania w ramach BO w Opatowie, a wcześniej odbyły się tylko dwie takie próby. Rozmówcy wskazywali, że proces zwiększania popularności to zadanie długotrwałe. Przedstawiciel władzy wykonawczej mówił: *W naszym mieście ten budżet jeszcze nie osiadł na solidnych fundamentach. Po prostu jeszcze nasi mieszkańcy nie oswoili się tak do końca z tym budżetem.*

Co czwarty ankietowany mieszkaniec Opatowa politykę informacyjną władz na temat BO ocenił pozytywnie (zdecydowanie pozytywnie 8% i raczej pozytywnie 18%). Co dziesiąty ankietowany politykę informacyjną miasta zrecenzował negatywnie (zdecydowanie negatywnie 4% i raczej negatywnie 7%).

Kampania informacyjna w Opatowie prowadzona była trzema kanałami: za pomocą strony internetowej, mediów społecznościowych oraz lokalnej rozgłośni radiowej. Sporą rolę odegrały nieoficjalne kanały komunikacji. Urzędnik odpowiedzialny za BO stwierdził, że:

Wieści o budżecie obywatelskim przed pierwszą edycją rozchodziły się dość szybko, także poprzez tzw. pocztę pantoflową. Najszybciej docierały do aktywistów społecznych w poszczególnych miejscowościach, że można realizować projekty obywatelskie.

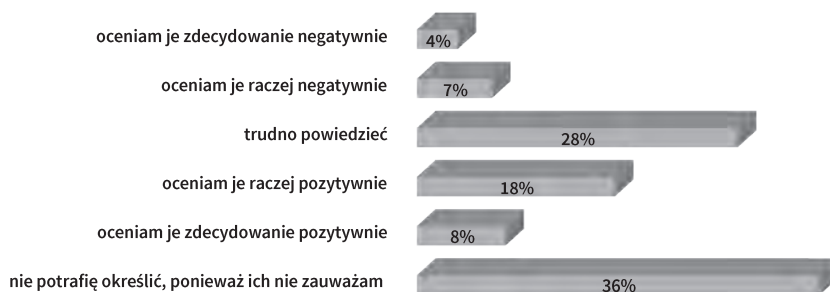
Można więc było przypuszczać, że grono zainteresowane BO będzie wąskie, aczkolwiek w miarę aktywne. W takiej sytuacji niewielka, aktywna grupa jest się w stanie zmobilizować i przekonać wystarczająco dużo

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

mieszkańców, by uzyskać dofinansowanie na swój projekt. Miało to miejsce w Opatowie. Autor zwycięskiego projektu wspominał:

Trudno jest małym wioskom konkurować z projektami zgłoszonymi w mieście. Oczywiście jest to możliwe, bo my pokazaliśmy na swoim przykładzie, że da się wygrać, ale to nie było łatwe.

Wykres 44. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



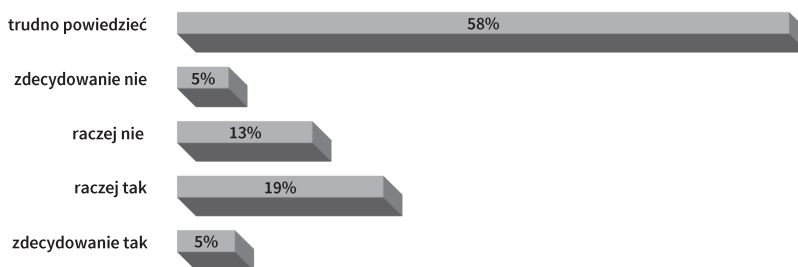
Na zawarte w kwestionariuszu ankiety pytanie, czy władze miasta Opatów mogą sterować wynikami BO, prawie co czwarty respondent (24% badanych) odpowiedział, że tak może się dziać. Przeciwnego zdania było 18% ankietowanych. Warto podkreślić, że aż 58% uczestników badania nie wyraziło zdania w tej kwestii i zaznaczyło odpowiedź „trudno powiedzieć”, co oznacza, że sam proces oceny i kwalifikacji projektów nie jest mieszkańcom komunikowany.

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się także obraz różnych problemów, które mogą skłaniać mieszkańców do negatywnej opinii na temat uczciwości tego procesu. Wspomniane zostały sytuacje, kiedy lokalni politycy wykorzystywali partyjne wpływy, by wspierać swoje projekty. Przedstawiciel władzy wykonawczej informował: *Ten radny mieszkał w tej miejscowości i za tym projektem mocno lobbowały wszystkie instytucje podległe powiatowemu strukturom [partii politycznej] – J.S.*

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Pewnym problemem okazuje się też głosowanie na konkretne projekty pod wpływem nacisków pracodawcy, wywieranych – jak twierdził przedstawiciel władzy wykonawczej – nawet na pensjonariuszy *domów pomocy społecznej, którzy też masowo głosowali za jakimś projektem na prośbę kierowników tych jednostek*. Wspominanie tych przypadków przez rozmawiających z badaczami decydentów jest dobrym znakiem o tyle, że zdają oni sobie sprawę z problemu. Można więc liczyć na to, że podejmą próbę przeciwdziałania takim sytuacjom w przyszłych iteracjach BO.

Wykres 45. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?

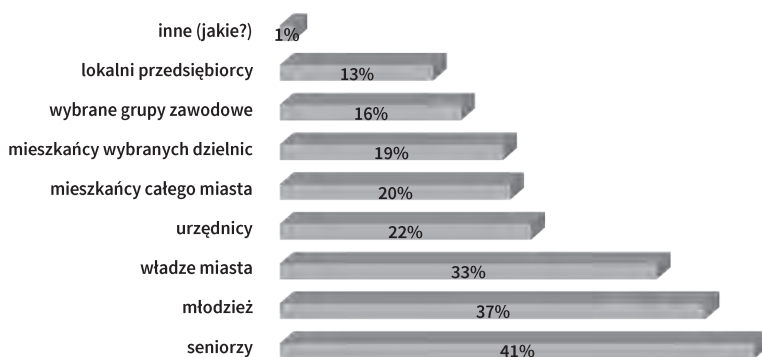


W opinii ankietowanych w Opatowie z projektów BO realizowanych w mieście największe korzyści czerpią seniorzy. Taką opinię wyraziło 41% respondentów. W dalszej kolejności ankietowani wskazali młodzież (37% badanych). Patrząc na zrealizowane w opatowskim BO projekty, można zauważyć, że faktycznie przeznaczone są one dla dzieci i ich rodziców (place zabaw) oraz młodzieży i młodych dorosłych (remont szatni klubu sportowego).

Na dalszych miejscach znajdowały się władze miasta (33% badanych), a prawie co piąty z respondentów wskazywał wśród największych beneficjentów projektów realizowanych w BO urzędników (22%), mieszkańców całego miasta (20%) oraz mieszkańców wybranych dzielnic (19%). Wybrane grupy zawodowe (16% respondentów) i lokalni przedsiębiorcy (13%) zdaniem ankietowanych z opatowskiego BO czerpią najmniej korzyści.

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

Wykres 46. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Ankietowani mieszkańcy Opatowa wśród czynników, które w ich przekonaniu zachęcały do uczestnictwa w ostatniej zakończonej edycji BO, na pierwszym miejscu wymienili projekty, uznając je za ciekawe i ważne (44% respondentów, w tym 15% zachęcały i 29% raczej zachęcały). Jednocześnie to ta kategoria – obok zaangażowania i kompetencji urzędników/radnych – zebrała najwięcej odpowiedzi negatywnych, tj. o zniechęcaniu do udziału (15%). Jak wynika z dalszej analizy wypowiedzi respondentów, czynnikiem, który skłonił ich do uczestnictwa w BO, okazały się kompetencje i zaangażowanie projektodawców (42% respondentów, w tym 14% zachęcały i 28% raczej zachęcały).

Ankietowani zwrócili również uwagę na dostępność informacji o projektach. Na ten element wskazało 39% badanych mieszkańców Opatowa (14% zachęcały i 25% raczej zachęcały). Mniej ważne okazały się: poziom wiedzy własnej badanych na temat BO (35% respondentów), wygodna dla nich forma głosowania (33%) oraz kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych (29%).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Tabela 10. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	14%	25%	49%	5%	7%
2	Wygodna forma głosowania	16%	17%	58%	6%	4%
3	Ciekawe i ważne projekty	15%	29%	41%	10%	5%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	7%	22%	55%	8%	7%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	14%	28%	48%	6%	3%
6	Poziom własnej wiedzy	14%	21%	52%	8%	5%

Więcej niż co drugi respondent (54% badanych) nie potrafił ocenić procesu konsultacji społecznych prowadzonych w Opatowie na temat BO, a w opinii 15% ankietowanych spotkania konsultacyjne z mieszkańcami w mieście nie odbywają się. Zdaniem co dziesiątego uczestnika eksploracji (12% respondentów) spotkania z mieszkańcami Opatowa mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika. Co piąty respondent (19%) przyznał, że władze miasta prowadzą konsultacje z mieszkańcami, podejmują z nimi dialog i liczą się z ich opiniami.

Zebrany w trakcie analizy materiał jakościowy nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy takie konsultacje faktycznie się odbyły, gdyż dostarcza sprzecznych informacji. Z jednej strony rozmówcy informują:

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Takie konsultacje dotyczące budżetu obywatelskiego się nie odbywają, czy to w ramach spotkań z mieszkańcami w mieście, czy to w ramach spotkań sołeckich na wsi. Po prostu uznaliśmy wspólnie z radnymi, że to właśnie sami

3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

radni będą indywidualnie kontaktować się z mieszkańcami, będą ustalać potrzeby mieszkańców oraz będą rozmawiać na temat BO;

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

W ramach budżetu obywatelskiego nie odbywają się u nas konsultacje społeczne w taki sposób formalny, tylko właśnie to są takie spotkania nieformalne, że ludzie się sami skrzykują. Często są to właśnie spotkania pod chmurką.

Z drugiej strony na konsultacjach w sprawie budżetu obywatelskiego na poziomie sołectwa autor zwycięskiego projektu mówił:

Nasza pani sołtys zorganizowała jedno spotkanie z mieszkańcami naszej wioski w tej sprawie. Na tym spotkaniu był także radny.

Na pewno nie można tu jednak mówić o zorganizowanych i całościowych konsultacjach. Przy okazji warto zwrócić uwagę na inną tendencję, która się przejawiała w wywiadach. Chodzi o przypisywanie politykom odpowiedniej znajomości mieszkańców, by nie trzeba było takich konsultacji przeprowadzać, ewentualnie – jak w przywołanej wypowiedzi – scedować to na radnych. Uczestnicy wywiadów mówili:

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Natomiast u nas, gdzie ja mam możliwość ciągłego kontaktu z mieszkańcami, to doskonale wiem, co w którym sołectwie jest potrzebne i staram się w ramach wykorzystywania czy to środków zewnętrznych, czy to środków własnych te potrzeby mieszkańców na bieżąco realizować. Ja sobie zdaję sprawę, że budżet obywatelski może czasami bardzo fajnie integrować daną społeczność lokalną, ale – prawdę mówiąc – to nic złego by się nie stało, gdyby tej ustawy nie było;

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

- urzędnik odpowiedzialny za BO

Być może ja to źle odbieram, ale w mojej ocenie te narzędzia partycypacyjne, takie jak konsultacje czy spotkania w ramach BO, nie są bezwzględnie potrzebne. Po prostu jest ogłaszany budżet, ludzie zgłaszają swoje pomysły, jest weryfikacja projektów, jest głosowanie, jest realizacja projektu i nie za bardzo ja widzę jeszcze potrzebę konsultacji czy organizowania zebrań przez władze miasta.

Jest to postawa charakterystyczna dla wielu polityków i urzędników, co zresztą jest w pewnym zakresie zrozumiałe. Politycy cieszą się legitymizacją pochodzącą z wyborów powszechnych, urzędnicy natomiast wyróżniają się kompetencjami i wiedzą o funkcjonowaniu miasta, stąd ich w pewnym sensie uprzywilejowana pozycja do tego, by mówić o sprawach lokalnych.

Często jednak jest to postawa do pewnego stopnia błędna, nikt bowiem nie jest w stanie mieć pełnej wiedzy na temat poglądów, potrzeb i odczuć wszystkich obywateli. Zapewne jest to łatwiejsze w niewielkich miejscowościach, do których należy właśnie Opatów, gdzie każdy radny reprezentuje mniej niż 1000 osób, lecz i to rzadko się w pełni udaje. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej stwierdził:

Po części przychylam się do tych głosów, które czasami u nas słychać, że sukces budżetu obywatelskiego wynika w dużej mierze ze słabej pracy radnych, ze słabej pracy rad osiedli czy sołtysów. Bo przecież od radnego wymaga się, aby on rozmawiał z ludźmi, znał ich potrzeby, znał problemy i powinien umieć je rozwiązywać. Powinien doskonale wiedzieć, co i gdzie jest potrzebne mieszkańcom w jego okręgu. No ale jest jak jest.

Postawa zakładająca omnipotencję władzy i urzędu z założenia nie sprzyja wdrażaniu i rozwijaniu narzędzi partycypacyjnych. Wychodząc z takiego patronackiego założenia, że „władza wie lepiej”, budżety obywatelskie czy inne formy konsultacji mogą być traktowane w najlepszym wypadku jako zmarnowane fundusze, a w najgorszym – zagrożenie dla

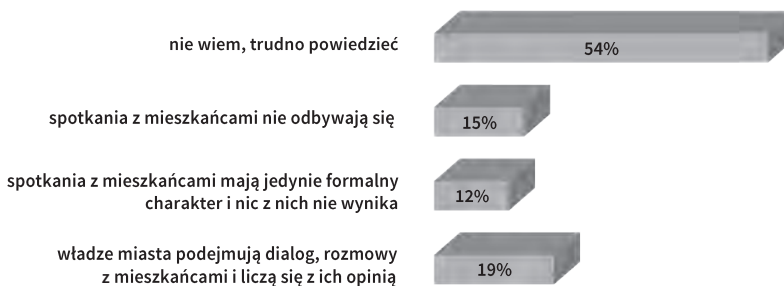
3.8. Budżetowanie obywatelskie w Opatowie...

spójnego rozwoju miasta. Potwierdzają to słowa przedstawiciela władzy uchwałodawczej:

Przecież po to jest wybierana Rada, po to jest wybierany burmistrz, żeby zarządzali tym budżetem gminy i biorą za to odpowiedzialność. Natomiast przy budżecie obywatelskim nie ma tej odpowiedzialności burmistrza i Rady. Tu wydzielamy pieniądze z budżetu miejskiego, zamykamy oczy i czekamy, jaki projekt zostanie wybrany. I trzeba realizować wszystko to, co tylko ludziom przyjdzie do głowy w ramach tych wyodrębnionych środków.

Znamienne, że stanowisko to pojawia się nawet u polityka, który wcześniej sam zauważał, że relacje na linii Radni–obywatele są dalekie od idealnych.

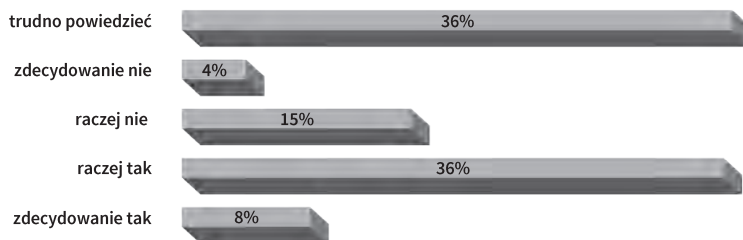
Wykres 47. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Z uzyskanych od respondentów informacji wynika, iż 44% z nich uważa, że ich opinie są ważne dla władz Opatowa i są one uwzględniane w trakcie podejmowania decyzji związanych z projektami złożonymi w ramach BO. Przeciwnie opinie wyraziło 19% respondentów. Wśród ankietowanych znalazła się liczna grupa (36% badanych), która nie potrafiła udzielić odpowiedzi na to pytanie.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 48. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.9.1. Profil budżetu obywatelskiego w Puławach w świetle danych zastanych

Puławy są miastem, które praktykuje budżetowanie partycypacyjne od 2013 roku, a więc w grupie badanych 12 miast jest jednym z czterech (obok Sopotu, Dąbrowy Górniczej, Legnicy), gdzie tę formę udziału mieszkańców wprowadzono najwcześniej.

Procedurę przeprowadzano w Puławach od 2013 roku, za wyjątkiem roku 2020, kiedy ją zawieszono z uwagi na pandemię. Władze miasta uznały, że sytuacja wymaga podjęcia lokalnych dodatkowych działań zorientowanych na wsparcie dla firm oraz jednostek edukacyjnych. W związku z tym realizację czterech zwycięskich projektów przesunięto na 2021, co dało do dyspozycji kwotę bliską 1 300 000 zł.

W lokalnym pejzażu budżetowanie obywatelskie zakorzenia się mozolnie. W przypadku każdego z miast utrwała się nieco inaczej i w tempie zależnym od praktykowania. Lokalne budżetowanie partycypacyjne ma swoją historię i w związku z tym mogłoby mieć także większą frekwencję, ta jednak w Puławach dopisuje umiarkowanie. Nawet uzasadniona przerwa może więc przynieść osłabienie zainteresowania i aktywności mieszkańców. Odzwierciedla to wypowiedź przedstawiciela władzy uchwałodawczej:

[W 2020 roku – J.S.] *w Puławach nie odbyło się głosowanie nad projektami BO. Ja też oddałem za tym swój głos. Obecnie wydaje mi się, że to jednak nie była dobra decyzja. Wiem, że niektóre miasta podjęły inne decyzje i u nich to głosowanie się odbyło. Budżet obywatelski jest stosunkowo młodą instytucją w naszym kraju i teraz nastąpiła przerwa. Jeżeli ta przerwa by się przedłużała, to jest niebezpieczeństwo, że idea BO umrze śmiercią*

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

naturalną. Że ktoś powie, że tam kiedyś coś takiego było przed pandemią, ale nie ma co do tego wracać. I moim zdaniem jak najszybciej powinniśmy wrócić do ponownego organizowania tych edycji, aby nie zaprzepaścić tego, co udało się nam już osiągnąć, czyli uświadomienia mieszkańców, że oni mają wpływ na to, co się dzieje w ich otoczeniu.

Mowa tu przede wszystkim o możliwości zanikania chęci mieszkańców do udziału w BO w jego aktualnym formalnym kształcie oraz w bieżących lokalnych praktykach. Zebrany w Puławach materiał przekonuje, że takie zagrożenie występuje także w grupie miast o najdłuższym stażu w budżetowaniu z udziałem obywateli, a partycypacja i dialog bywają rozmaicie rozumiane przez wszystkie zaangażowane strony. To kolejny, cząstkowy argument przemawiający za potrzebą uwzględniania wątków związanych z siłą kulturowo dziedzicznych i praktykowanych wiążących wzorów zachowania. Najkrócej mówiąc, we wzorach tych aż nadto jest formuł rywalizacyjnych, za to nie dość kooperacyjnych. Remedium na ten stan rzeczy jest niekłamane propagowanie dialogu. Realizacja tej pozornie prostej recepty – dobrej dla Puław i każdego innego miasta – staje się mocno utrudniona w warunkach codziennych niedoborów kooperacyjnych. Prodeliberacyjna zmiana jest możliwa, ale oznacza potrzebę cierpliwego przełamywania barier budowanych przez wiążące wzory zachowania. Stąd też takie znaczenie ma nieprzerwana kontynuacja praktykowania. Stanowi ona podstawę propagowania, na co trafnie zwrócił uwagę cytowany przedstawiciel władzy uchwałodawczej.

Środki w dyspozycji BO

W pierwszych 2 latach środki przeznaczone na budżetowanie partycypacyjne wynosiły 1 000 000 zł (2013, 2014). Następnie kwotę podwyższono do 2 000 000 zł (2015–2017) i była już ona bliska tej, której wysokość ustalono w okresie obowiązywania przepisów noweli ustawowej – 2 100 000 zł (2018–2020).

3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

W Puławach przeznaczana się ok. 1% budżetu miasta na BO. To stosunkowo dużo, jeśli porówna się kwoty przeznaczane na BO w innych miastach. Przedstawiciel władzy wykonawczej informuje:

Jak zaczynaliśmy z tym 1% na BO, to uważaliśmy, że musi to być znacząca kwota, aby ludzie zechcieli się w te inicjatywy z BO zaangażować. I uznaliśmy, że jeżeli to będzie znacząca kwota, to ludzie poczują, że my jako władze samorządowe autentycznie chcemy się z nimi podzielić tym decydowaniem o kształcie naszego miasta. Że chcemy, aby oni byli partnerem w tym współdecydowaniu.

Tymczasem mieszkańcy zdążyli już do tej puli przywyknąć. Jak zauważył autor jednego z odrzuconych wniosków:

Zbyt niskie środki na ten budżet [...] niektórzy mają bardzo fajne pomysły, które nie mogą być zrealizowane właśnie z powodu zbyt małej ilości pieniędzy na te projekty.

Urzednicy obsługujący BO

Realizacja procedury BO przypada Wydziałowi Kultury, Promocji i Komunikacji Społecznej. Cztery osoby koordynują BO, w tym jedna jest służbowo odpowiedzialna. Proces przebiega bez organizacyjnych zakłóceń i jest wspomagany zaangażowaniem pracowników UM. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej informuje:

Są to osoby bardzo mocno zaangażowane, które wierzą w idee budżetu obywatelskiego. Obserwuję też ich pracę na komisjach i podczas sesji Rady Miasta, kiedy starają się o ten BO walczyć, jak na przykład kiedy dyskusja radnych przybiera dla BO niekorzystny obrót.

Także ja bardzo wysoko oceniam współpracę tej komórki z inicjatorami projektów, bo widzę, że te relacje są przyjacielskie.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Autorka jednego z projektów odrzuconych stwierdziła, że:

Współpraca jest naprawdę bardzo dobra, bo na przykład przed złożeniem projektu kilka razy przychodziłam właśnie do tej komórki, która zajmuje się BO, i panie bardzo cierpliwie mi wszystko tłumaczyły. Mogłam się od nich wszystkiego dowiedzieć.

Jeszcze dobitniejsze świadectwo złożył autor jednego z projektów realizowanych:

Z tą komórką współpraca jest bardzo dobra. Ja nie wiem, co oni sądzą o współpracy ze mną, bo chyba czasami to oni już mnie mają dosyć. Za często się chyba u nich pojawiam albo dzwonię. Albo też lecę do nich już z gotowym papierem. [...] ja nie mam komputera w domu, nie za bardzo sobie z tym radzę. No i oni mi pomagają, na przykład przy okazji głosowania.

W Puławach funkcjonuje Zespół ds. Opiniowania Projektów powoływany corocznymi zarządzeniami prezydenta. Zadaniem tego gremium jest szacowanie kosztów finansowych projektów. W jego skład wchodzi od kilkunastu do dwudziestu kilku osób z przewagą urzędników oraz radców prawnych, co z pewnością przydaje zespołowi profesjonalizmu, ale częściowo kosztem partycypacji. W istniejących warunkach nie może być to dyskwalifikujący zarzut, a jedynie sugestia przemyślenia możliwości modyfikacji. Powszechnie znany jest bowiem dylemat wyboru pomiędzy, zwykle szybszą, profesjonalną ścieżką weryfikacji, a z zasady wolniejszym wariantem partycypacyjno-konsultacyjnym. Do tej kwestii powrócimy jeszcze w dalszej części analizy przypadku.

Miejscowe regulacje formalne

Partycypację w budżetowaniu ustanowiono w Uchwale nr XXXIII/355/13 Rady Miasta z 25 kwietnia 2013 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Puław dotyczących budżetu miasta Puławy.

3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

W uchwale i regulaminie konsultacje zorganizowano w ramach czterech rejonów miasta, niebędących jednostkami pomocniczymi, a wyznaczonymi w ramach okręgów wyborczych. Limit wieku uprawniającego do zgłaszania projektów i głosowania ustalono na 16 lat. Każdemu rejonowi przypadło 25% puli środków na BO, którą wraz z harmonogramem określa prezydent na rok kalendarzowy. Podział ten utrzymał się w kolejnych latach, a w 2015 został uzupełniony o pulę ogólnomiejską.

Projekty mogły być realizowane nie tylko w obrębie zadań własnych gminy, ale także w obszarze przedsięwzięć wynikających z zadań własnych gminy oraz zadań leżących w kompetencjach powiatu – w zakresie ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa publicznego.

W roku 2017, w odpowiedzi na potrzeby oddolne, wyodrębniono w Puławach kolejny, piąty sublokalny rejon i utrzymano pulę ogólnomiejską. W 2020 roku, zgodnie z nowelą ustawową z 2018, podział na rejony został z puławskiego BO wykreślony. Postąpiono zgodnie z ustawą, choć nie bez poczucia straty, co dało o sobie znać w wypowiedzi przedstawiciela lokalnej władzy uchwałodawczej: *To może być trudne do przeprowadzenia, ale wydaje mi się, że powinniśmy wrócić do budżetów rejonowych, bo wtedy wracamy do budżetów osiedlowych.*

Nasz rozmówca w swych konkluzjach na temat ograniczeń BO w jego obecnej formie szedł nawet dalej, uwzględniając – prócz terytorialnego – własnościowy wymiar sytuacji prawnej w poszczególnych fragmentach miasta. Mówił:

Ja bym zawarł jakieś ramowe porozumienia, na przykład ze spółdzielniami mieszkaniowymi, aby na wyznaczonym przez nie obszarze, bo oczywiście nie na wszystkich, można było realizować projekty w ramach BO [...] musimy w miarę szybko poszerzyć obszar, na którym będą mogły być realizowane projekty BO. Jeżeli tego nie zrobimy to u nas, w Puławach, BO umrze śmiercią naturalną.

Podział na rejony nie obowiązywał od (zawieszanej) edycji 2020 roku w ślad za regulacją noweli ustawowej z 2018 i zgodnie z uchwałą nr VIII/70/19

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Rady Miasta Puławy z 30 maja 2019 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Puław dotyczących budżetu miasta Puławy. Zastosowano podział na projekty ważne według kryterium kosztowności, tj. małe (w 2020 do 157 500 zł) oraz duże (do 735 000 zł). Projektom małym przyznano pulę 30% środków BO, a dużym 70%, szczegółowo ustalając procedury. Wśród szeregu regulacji mniej lub bardziej detalicznych wprowadzono listy poparcia dla zgłoszeń z minimalną liczbą 20 podpisów, utrzymano limit wieku (16 lat) i wprowadzono procedurę odwoławczą.

O kwalifikacji projektów decyduje Zespół ds. Opiniowania Projektów powoływany przez Prezydenta, którego zadaniem jest szacowanie kosztów. Projektodawcy samodzielnie nie przedstawiają kosztorysu. Zaopiniowane projekty Prezydent przekazuje Komisji Rady Miasta ds. Budżetu Obywatelskiego. Od jej decyzji możliwe jest wprawdzie odwołanie, jednak jego tryb obowiązujący w okresie prezentowanych badań budził istotne wątpliwości. Wyraził je przedstawiciel władzy uchwałodawczej:

Na pewno wymaga zmiany też kwestia odnośnie do odwołania od decyzji Komisji, która dopuszcza projekty do realizacji. Według mnie jest czymś niezrozumiałym, aby od negatywnej decyzji tej Komisji ds. Budżetu można się było odwołać ponownie do tej samej Komisji! No to jest dla mnie kompletnie niezrozumiała sytuacja i trzeba to jak najszybciej zmienić. Bo to rodzi takie podejrzenie niejednoznaczności [...] i tu koniecznie i jak najszybciej musi być możliwość odwołania do jakiegoś innego ciała.

Dobre praktyki

Szanse rozwoju budżetowej partycypacji w Puławach wspomagają dobre i różnorodne praktyki informacyjne. Nasi rozmówcy zgodni byli w ocenie, którą streszcza wypowiedź jednej z autorek odrzuconych projektów:

Mnie się wydaje, że jak ktoś będzie mówił, że nic nie wie na temat budżetu obywatelskiego, to po prostu będzie oznaczało, że nie chciał się dowiedzieć.

3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

Jak ktoś nie interesuje się kompletnie tym, co się dzieje w mieście, w którym mieszka, to jak mu się podłoży pod nos, mówiąc kolokwialnie, informacje na temat BO, to i tak tego nie zobaczy. Ja uważam, że te informacje na temat BO w Puławach były powszechnie dostępne [...] każdym dostępnym kanałem te informacje były podawane i promowane.

Każda edycja BO w mieście poddawana była procesowi ewaluacji. Przewodzone badania ankietowe wśród mieszkańców, a ich wyniki upubliczniano, choć ostatecznie nie dla wszystkich okazały się dostępne. Powinno to skłaniać do przemyślenia sposobów informowania np. osób starszych. Autor realizowanego projektu informuje:

Nie wiem, ponieważ w tym procesie ja już nie uczestniczę, bo on się odbywa w formie elektronicznej, a ja – jak już mówiłem – nie mam komputera, nie mam dostępu do Internetu. No jestem tu odcięty od tego.

Interesującą, ale i zdecydowanie wymagającą dalszych obserwacji i przemyśleń praktyką jest przeniesienia odpowiedzialności za oszacowanie kosztów finansowych z projektodawcy na Zespół ds. Opiniowania Projektów powołany corocznie zarządzeniem Prezydenta. Rozwiązanie to ma w zamyśle profesjonalizację procesu przygotowywania kosztorysów wniosków. Warto jednak pamiętać o tym, co jest jasne nie tylko w teorii organizacji i zarządzania. Zwolnienie od odpowiedzialności, także w postrzeganych niekiedy jako bardziej uciążliwie detalach finansowych, oznacza zarazem redukcję podmiotowości.

Zespół ds. Opiniowania Projektów tworzy do 20 osób, głównie urzędników i radców prawnych. Przewaga specjalistów w Zespole ma swoje niezaprzeczalnie dobre, profesjonalne strony, choć jej mankamentem jest brak wyraźniejszego udziału oddolnego. Niedostatek ten jedynie częściowo można uzasadnić profesjonalną formułą Zespołu, ponieważ jest to wprawdzie gremium wyspecjalizowane, ale powołane w związku z aktem prawnym, którego istotą jest zwiększanie partycypacji mieszkańców. Specjaliści zaś, w tym przypadku członkowie Zespołu, powinni być

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

mieszkańcom pomocni w ich świadomym partycypowaniu. Bez edukacji jest to niemożliwe, a edukacja uczestnicząca sprzyja lepszemu rozumieniu procesów publicznych, także w kwestiach finansowych.

W procesie deliberatywnym należy stwarzać jak najwięcej możliwości dla otwartej wymiany informacji oraz wzajemnego, tj. możliwie symetrycznego, partnerskiego uczenia się. Domykanie kręgów, np. eksperckich, uzasadnia asymetrię, co w wielu okolicznościach proceduralnych, np. związanych z bezpieczeństwem, jest właściwsze.

Podobne praktyki są jednak najmniej uzasadnione w tych obszarach działań publicznych, w których wprost ustanawia się elementy partycypacji i współdecydowania, a tak właśnie jest w przypadku ustawowej formuły BO. Już sama ta formuła daje przecież okrojoną możliwość partycypacji i tym bardziej nie warto dodatkowo ograniczać jej lokalnie. Uwaga ta dotyczy także realnych możliwości odwoławczych. Uwidacznia się zatem potrzeba większego uspołecznienia procesu kwalifikacji wniosków, co powinno być także związane z redukowaniem elementów ekspercko-instruuujących na rzecz promocji metod partnerskich, których istotą jest wzajemne uczenie się. Chodzi więc o rozwiązania niewykluczające profesjonalizmu, ale zarazem śmiało zwiększające pole partycypacji oraz możliwości edukacyjne dla wszystkich (chcących się wzajemnie od siebie uczyć) interesariuszy BO.

Należy też przyjąć do wiadomości fakt, że konflikty także stanowią „mechanizm spustowy” procesów uczenia się. Nieuniknione w społecznościach ludzkich, gdy są częste i poważne, przekreślają w zasadzie szanse na konsensualne kształtowanie rozstrzygnięć publicznych. Ale nawet wówczas możliwe i zasadne jest takie wspólne meandrowanie niegasnących konfliktów, aby kalkulacja środowiskowych korzyści i strat sprzyjała wyborom strategii bliższych wariantowi rywalizacji dośrodkowej.

Trend dośrodkowy w rywalizacji nie oznacza powoływania „wielkiej koalicji klubów radnych”, ale na tyle dostateczne zrównoważenie komunikacji i działań, aby możliwa była współpraca w sprawach bieżących i w miarę niezakłócone planowanie. Z kolei rywalizacja odśrodkowa zwiększa polaryzację afektywną, a drogę do konsensusu czyni bardzo trudną, jeśli

w ogóle możliwą do przebycia. Najogólniej chodzi o to, aby starać się przemodelować lokalny pejzaż tzw. doświadczeń szczytowych (kluczowych, przełomowych) znanych w psychologii pod nazwą *peak experiences*.

Jeśli doświadczeniami szczytowymi są w przewodzie doświadczenia negatywne, w których współpracę wyraźnie przerasta rywalizacja, to towarzyszy im także wiele emocji – pozytywnych w wymiarach partykularnych, związanych z własnymi doświadczeniami wygranej oraz negatywnych, kojarzących się z porażkami w rywalizacji, ale także brakiem sukcesów w próbach podejmowania prawdziwszej, tj. szerzej zakrojonej i głębszej partycypacji oraz współdecydowania. Utrzymywanie się podobnego stanu będzie ugruntowywać skłonności rywalizacyjne, a osłabiać orientacje konsensualne.

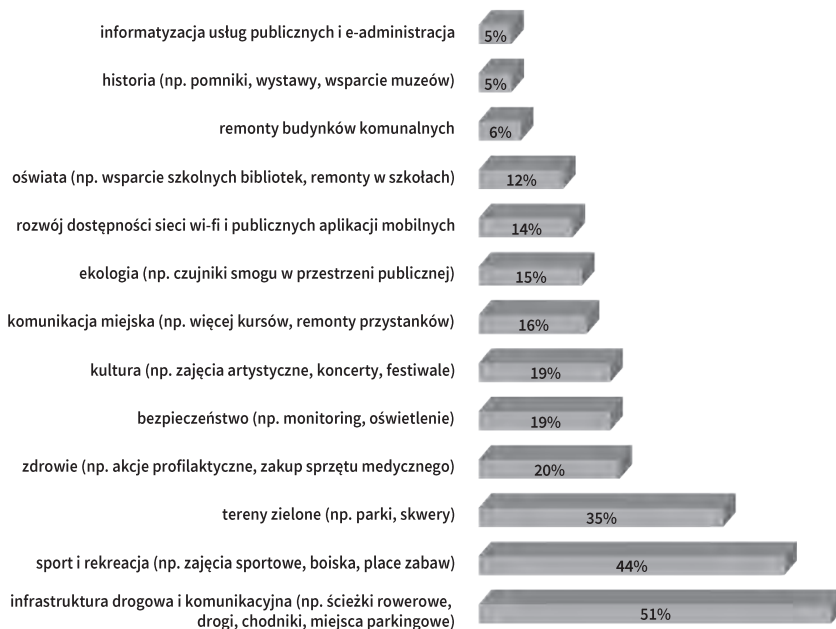
Nie jest to uwaga konkretnie pod adresem Puław. To uwaga ogólna, sformułowana akurat w tym miejscu wyłącznie z przyczyn narracyjnych. Jest uniwersalna i nieprzypisana do jednego kontekstu. Tym bardziej nie stanowi szyldu dla puławskiego BO. Budżet obywatelski w Puławach jest wewnątrznie zróżnicowany i zróżnicowany jest także stan zaawansowania poszczególnych składników partycypacji, ale na tle większości miast puławski BO na pewno nie stanowi przykładu zwiększonej apatii lecz zwiększonej aktywności.

3.9.2. Budżetowanie obywatelskie w Puławach – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Ankietowani mieszkańcy Puław wskazali, że w ramach BO w ich mieście powinno się przede wszystkim realizować projekty dotyczące infrastruktury drogowej i komunikacyjnej – taką deklarację złożył co drugi respondent (51%). Drugie wskazanie padło na sport i rekreację (44%). Na trzecim miejscu ankietowani umieścili tereny zielone (35%). Dalsze pozycje w tym swego rodzaju rankingu zajęły: zdrowie (20%), bezpieczeństwo (19%), kultura (19%), komunikacja miejska (16%).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 49. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działań gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Prawie co drugi ankieterowany mieszkaniec Puław (49%, w tym 19% trudno powiedzieć, a 40% nie potrafię określić, nie zauważam) nie wyraził opinii na temat prowadzonych przez władze ich miasta działań informacyjnych, co może nieco zaskakiwać w związku z treścią cytowanych wcześniej wypowiedzi. Jeśli jednak uwzględnimy, iż w jednej z nich ujawnił się problem związany z użytkowaniem urządzeń komunikacyjnych i brakiem dostępności do sieci, wówczas pozostaje skonkludować, że potrzebne wydają się przede wszystkim działania zorientowane na pomoc osobom z różnych przyczyn wykluczonym cyfrowo. Orientacja na nowe formy przekazu wybrzmiała także w wypowiedzi osoby reprezentującej UM: *bardzo intensywnie do*

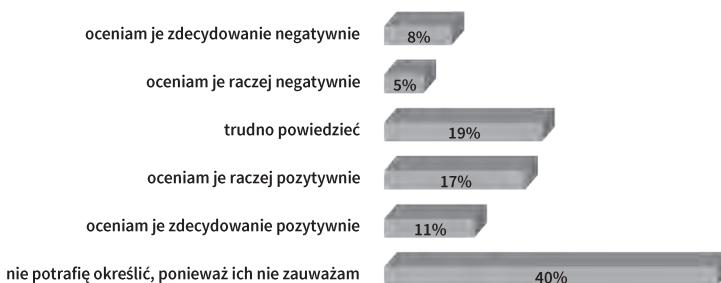
3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

promocji BO wykorzystujemy media społecznościowe. Rozmówczyni wskazywała jednak również „wszelkiego rodzaju plakaty, billboardy, ulotki” oraz informacje przekazywane także w kościołach, w trakcie ogłoszeń parafialnych.

Tymczasem dla większości badanych w ramach niereprezentatywnej sondy ankietowej polityka informacyjna miasta była niezauważalna. Prawie co trzeci ankietowany politykę informacyjną władz miasta zauważał i oceniał pozytywnie (28% – 17% raczej pozytywnie, 11% zdecydowanie pozytywnie). Jednocześnie 13% ankietowanych politykę tę oceniało negatywnie (8% zdecydowanie negatywnie, 5% raczej negatywnie). Komentarz do wyniku uzyskanego w sondażu stanowi wypowiedź przedstawiciela władz uchwałodawczych. Oddaje ona piętno czasów, w których żyjemy i po trosze odzwierciedla pewną niemoc wobec możliwości ludzkiego postrzegania, które bywa zagubione we współczesności, podobnie jak gubiło się w przeszłości:

Dotarcie do mieszkańców z informacją wcale nie jest takie proste jakby się mogło wydawać. Mnie się wydaje że my [ludzie – J.S.] generalnie mamy problem z komunikacją. To znaczy konkretnie mi chodzi teraz o przyswajanie informacji [...]. Jest jakaś obiektywna bariera, że my nie potrafimy przyjmować tych komunikatów. Być może to wynika z całego natłoku przeróżnych informacji, że wybieramy sobie tylko to, co jest dla nas niezbędne albo to, co nas interesuje.

Wykres 50. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO?



Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Więcej niż co trzeci ankietowany mieszkaniec Puław wyraził opinię, iż władze ich miasta mogą sterować wynikami BO (33% respondentów, w tym 22% raczej tak, a 22% zdecydowanie tak). Przeciwną opinię zaprezentowało 25% respondentów. Co oznacza, że co czwarty z nich wyraził przekonanie, że władze Puław nie mogą sterować wynikami BO w mieście (5% zdecydowanie nie, 20% raczej nie).

Warto zauważyć, że aż 40% ankietowanych zaznaczyło umieszczoną w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”. Przedstawicielka władzy wykonawczej deklarowała brak wpływu ze strony samych urzędników:

Nie, nie zauważyłam wywierania wpływu urzędników na wybór konkretnych projektów. [...] Ja się nie spotkałam, aby urzędnicy nakłaniali do wyboru jakiegoś projektu w BO. Nie, u nas to nie idzie na szczęście w takim kierunku.

Rozmówczyni dostrzegła natomiast problem związany z próbami pomnażania kapitału wpływu:

BO niestety jest wykorzystywany do celów politycznych, czyli do osiągnięcia jakichś doraźnych, krótkoterminowych korzyści. To polega na tym, że taki czy inny radny mocno lobbuje za jakimś projektem. Stara się sprawiać wrażenie, że to dzięki niemu w jego okręgu wyborczym powstanie jakaś inwestycja, że będzie można coś zrealizować. I nie jest to dobra sytuacja, bo to zniechęca ludzi. Autorzy projektów schodzą wtedy na drugi plan. Na szczęście takie sytuacje nie zdarzają się nagminnie.

Natomiast osoba z kadry urzędniczej zapamiętała jeden taki przypadek:

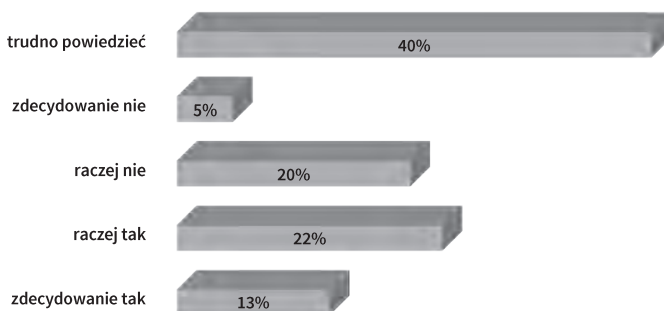
Niestety zdarzyła się taka sytuacja, kiedy próbowano ten BO upolitycznić. [...] interes klubu partyjnego okazał się ważniejszy niż projekty mieszkańców. U nas przez wiele lat funkcjonowała taka procedura, że oprócz Zespołu weryfikującego projekty, później te projekty trafiały jeszcze do

3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

doraźnej Komisji Budżetu Obywatelskiego Rady Miasta złożonej z radnych. Tam te projekty otrzymywały taką ostateczną aprobatę albo były odrzucane. W przypadku negatywnej opinii Komisja musiała przedstawić przekonujące uzasadnienie takiej decyzji. I przez wiele lat to funkcjonowało właściwie. Nie było żadnych kontrowersji, nie było żadnych odniesień politycznych. No ale przyszedł właśnie taki moment, że jeden z projektów został przez tę Komisję odrzucony z niezrozumiałych powodów. W uzasadnieniu podano zupełnie błahy powód tej decyzji. I dopiero po pewnym czasie okazało się, że teren, na którym miała być zrealizowana inwestycja w ramach BO, przeznaczono na budowę pomnika, za którym to ugrupowanie polityczne w Radzie mocno lobbowało. To było jednostkowe wydarzenie. Wcześniej ani później nigdy coś podobnego nie miało miejsca.

Przykład ten zdaje się potwierdzać sformułowaną już wcześniej rekomendację pilnego monitorowania rozwiązań stosowanych w kwalifikacji kosztów projektów oraz ścieżki odwoławczej.

Wykres 51. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



Wśród grup społecznych, które w przekonaniu ankietowanych osób odnoszą największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO, najwięcej wskazań padło na seniorów (40%). To ta grupa zdaje się w opinii respondentów najbardziej uprzywilejowana. Kolejne cztery grupy

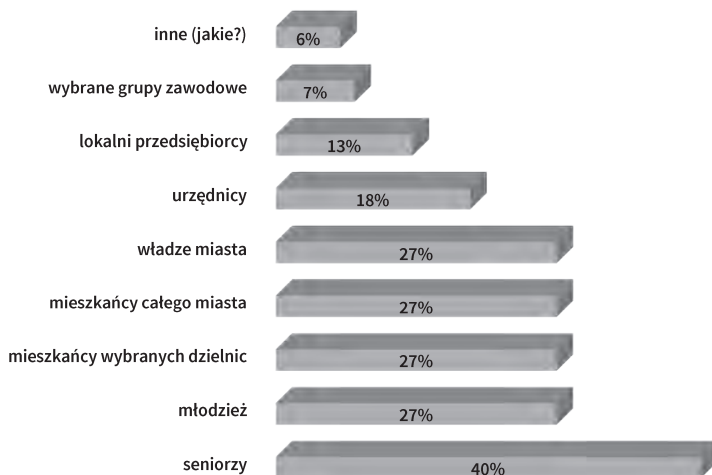
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

mieszkańców Puław, umieszczone przez ankietowanych w swego rodzaju rankingu, znalazły się na drugim miejscu. Była to młodzież (27%) *ex aequo* z mieszkańcami wybranych części miasta (27%), mieszkańcami całego miasta (27%) oraz władzami miasta (27%). Ten symetryczny wynik reszty w stosunku do lidera beneficjentów wydaje się nieco nadreprezentowany. W pewnym zakresie korygują go słowa przedstawiciela władzy wykonawczej, który – oprócz przekonania o równym rozkładzie korzyści – podaje szczególnie mogący przy okazji skłaniać do refleksji na temat realnych wymiarów społecznej odpowiedzialności biznesu:

Będzie bardzo trudno wymienić tu jakąś grupę, która by u nas w Puławach odniosła największe korzyści z BO. Obecnie w Puławach są realizowane tak zwane projekty duże i projekty małe. I podam taki przykład, że w ramach jednego z tak zwanych projektów dużych dwa lata temu było – uwaga – oświetlenie drogi, która prowadzi z Puław do Zakładów Azotowych, największego pracodawcy w okolicy. To jest droga licząca około 2 kilometry, a wzdłuż tej drogi biegnie ścieżka rowerowa. I w związku z tym trudno tu wskazać jakąś jedną konkretną grupę, bo w tych dużych projektach wzmacnia się ich uniwersalizm. Czyli do wielu mieszkańców dociera komunikat, że ta droga i ta ścieżka, jeśli nie służy mnie, to może służyć moim dzieciom, mojemu rodzeństwu.

3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

Wykres 52. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Z uzyskanego w puławskim sondażu ankietowym materiału wynika, że najważniejszym czynnikiem motywującym do uczestnictwa w BO okazała się wygodna forma głosowania (41%). Porównywalnie równa liczba ankietowanych wskazała na tematykę i ważność projektów (40%). Nieznacznie mniej ankietowanych za motywator uznało poziom wiedzy własnej (38%) oraz kompetencje i zaangażowanie projektodawców (36%). Czynnikiem najbardziej zniechęcającym ankietowanych do uczestnictwa w BO okazały się kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych (18%). Mniej więcej połowa osób pytanych nie udzieliła wyraźnej odpowiedzi i w przypadku każdego z czynników w około połowie wskazań wybrano opcję „trudno powiedzieć”.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Tabela 11. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	19%	14%	51%	5%	11%
2	Wygodna forma głosowania	23%	18%	45%	4%	10%
3	Ciekawe i ważne projekty	24%	16%	44%	5%	10%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	17%	8%	57%	6%	12%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	20%	16%	49%	3%	12%
6	Poziom własnej wiedzy	20%	18%	50%	3%	11%

Oceniając proces konsultacji społecznych, więcej niż co drugi respondent (55%) zaznaczył odpowiedź „nie wiem, trudno powiedzieć”. Co dziesiąty ankietowany stwierdził, że spotkania z mieszkańcami nie odbywają się. W opinii 18% respondentów spotkania z mieszkańcami mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika. Tylko 17% ankietowanych pozytywnie oceniło proces społecznych konsultacji władz miasta z mieszkańcami. W opinii tych osób władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią.

Przyczyny odzwierciedlonego w sondażu stanu rzeczy nieco przybliży wypowiedź przedstawiciela władzy wykonawczej. Padające w niej stwierdzenia sugerują niedostatki w aktywizacji. Ich przyczyny zdają się tkwić w tych postawach mieszkańców Puław, które można zaobserwować także w większości innych miast:

U nas te konsultacje społeczne w ramach BO się odbywają. Oczywiście mówię teraz o okresie sprzed pandemii. Ta frekwencja mieszkańców na tych spotkaniach nie była może jakoś oszałamiająco duża, ale też nie można

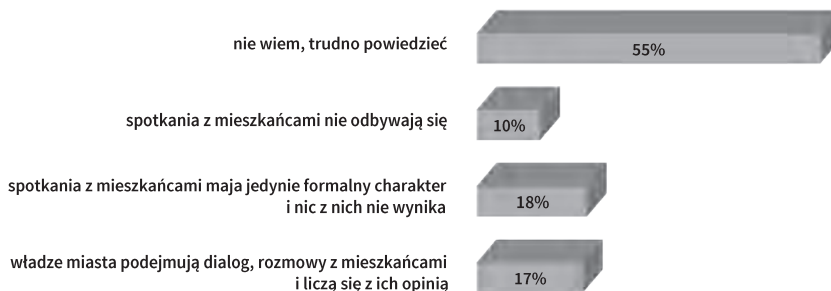
3.9. Budżetowanie obywatelskie w Puławach...

powiedzieć, że nikt tam nie przychodził. I te konsultacje społeczne u nas się odbywały. Do tego dochodzą jeszcze konsultacje w ramach ewaluacji BO, mamy punkty konsultacyjne. I tu po raz kolejny należą się ukłony paniom z tej komórki Urzędu Miasta zajmującej się budżetem obywatelskim. One bardzo fajnie też te konsultacje przygotowują. Więc myślę, że u nas z tymi konsultacjami nie jest najgorzej.

O konsultacyjnej aktywności urzędników, która skupiała się na pomocy wnioskodawcom, wspomniała autorka jednego z odrzuconych wniosków:

Byłam kiedyś na konsultacjach dotyczących BO, które się odbywały chyba w szkole, ale już nie pamiętam, czy to było w 2018 roku, czy to było w 2019 roku. Było też takie coś zorganizowane, że panie z komórki zajmującej się budżetem obywatelskim przed namiotem, który był na placu miejskim, odpowiadały właśnie na pytania dotyczące budżetu. Pamiętam, że najczęściej były pytania, w jaki sposób można złożyć wniosek do BO. Zdaje się, że było też spotkanie z urzędnikami z różnych komórek Urzędu i chyba radni brali udział w tym spotkaniu z mieszkańcami [...]. Te spotkania – moim zdaniem – są jak najbardziej potrzebne.

Wykres 53. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



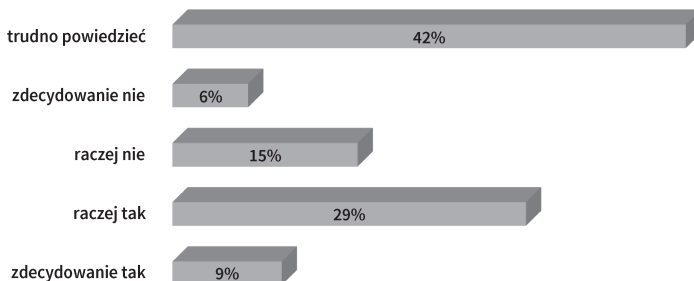
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Budżet obywatelski opiera się na partycypacji, na uczestnictwie mieszkańców miasta w podejmowaniu decyzji. Czy mieszkańcy Puław mają takie przekonanie? Analiza zebranego w sondażu materiału wskazuje, że 38% ankietowanych (29% raczej tak, 9% zdecydowanie tak) ma przekonanie, że władze miasta biorą pod uwagę zdanie mieszkańców podczas podejmowania decyzji związanych z BO. Przeciwną opinię wyraziło 21% respondentów (6% zdecydowanie nie, 15% raczej nie). Aż 42% badanych, odpowiadając na to pytanie, wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Wypowiedź przedstawiciela władzy wykonawczej, urzędnika odpowiedzialnego za BO, potwierdza, że aktywne postawy i praktyki efektywnego zaangażowania ze strony zgłaszających projekty, którym chętnie i skutecznie pomagają urzędnicy oddelegowani do pracy przy realizacji BO, wyraźnie kontrastują z poziomem aktywności większości mieszkańców:

My nie mamy obecnie większych problemów z liczbą zgłaszanych projektów. Moim zdaniem ta liczba jest jak najbardziej satysfakcjonująca. One są przeważnie dobrej jakości i oby tak dalej. Natomiast problemem jest liczba osób, która bierze udział w głosowaniu nad projektami do BO. [...] niektóre projekty przechodzą do realizacji, ale oddano na nie 20-30 głosów. No to nie jest reprezentatywne. A sam proces głosowania jest dziecinnie prosty. To jest kwestia 2 minut.

Wykres 54. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.10.1. Profil budżetu obywatelskiego w Rypinie w świetle danych zastanych

Budżet obywatelski wprowadzono w 2016 roku zarządzeniem z 2015 roku. W 2021 roku odbyła się siódma edycja BO na rok 2022. Budżet jest realizowany bez podziału na jednostki pomocnicze. W związku z nowelizacją BO jest obecnie realizowany na podstawie uchwały Rady, wcześniej procedura ta regulowana była zarządzeniem Burmistrza. Od pierwszej edycji BO w Rypinie jest przeprowadzany według podobnej metodologii, a jedyna większa korekta nastąpiła w roku 2016 przy ogłaszaniu drugiej edycji BO.

W związku z trudnościami budżetowymi, jak również w trosce o bezpieczeństwo mieszkańców, po wprowadzeniu stanu epidemicznego miasto Rypin podjęło w maju 2020 roku decyzję o rezygnacji z przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego 2021. Przerwa ta trwała rok, w 2021 roku została przeprowadzona procedura wybierania projektu w ramach Budżetu Obywatelskiego 2022.

Rypin nie nakłada na projekty limitów kwotowych, zastrzegając jedynie, że koszty realizacji projektów nie mogą przekraczać środków przeznaczonych na daną edycję BO. Skutkuje to corocznym podziałem puli na 1-2 projekty, co nie jest wynikiem złym, biorąc pod uwagę wielkość miasta i środków przeznaczonych na BO.

Liczba zgłaszanych i pozytywnie zweryfikowanych projektów oscyluje w granicy 2-7, co w dalszym ciągu daje dosyć wysoki współczynnik sukcesu. Mimo tej niewielkiej liczby zgłoszeń w puli zrealizowanych zadań znajdują się zarówno projekty infrastrukturalne, jak i społeczne, związane z działaniami edukacyjnymi i kulturowymi.

Środki w dyspozycji BO

Analiza wysokości kwot przeznaczanych na projekty BO wskazuje na tendencję spadkową. W latach 2015, 2016 i 2017 było to 250 000 zł, natomiast od 2019 roku 150 000 zł. Jeden z rozmówców, autor niezakwalifikowanego projektu, negatywnie ocenia tę zmianę: *Bezdiskusyjnie słabą stroną budżetu obywatelskiego jest obniżenie kwoty przeznaczonej na BO z 250 tysięcy złotych na 150 tysięcy złotych.*

Zmniejszenie puli środków wynika z trudnej sytuacji wywołanej pandemią, a władze miasta mają nadzieję, że zmniejszenie kwoty jest tylko przejściowe. Przedstawiciel władzy wykonawczej informuje: *Planujemy powrót do tych wyjściowych 250 tysięcy złotych, a być może i większej kwoty, jeśli chodzi o budżet obywatelski.*

Regulamin BO w Rypinie nie ustala konkretnej kwoty, a jedynie odnosi się do wieloletniej prognozy finansowej gminy, co utrudnia dostęp do tej informacji dla mieszkańców.

Urzednicy obsługujący BO

Obsługa budżetu obywatelskiego w pierwszych edycjach została przypisana kierownikowi Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej, a od 2021 roku rejestr zgłoszeń prowadzi Wydział Projektów Unijnych, Rozwoju i Sportu Urzędu Miasta Rypin. Zgodnie z regulaminem BO Burmistrz Miasta Rypin powołuje także Komisję Weryfikacyjną składającą się z co najmniej pięciu członków, w tym pracowników Urzędu Miasta i minimum jednego radnego. Do zadań Komisji należy weryfikacja formalna zgłoszonych projektów. Weryfikacja merytoryczna pozostała w gestii odpowiednich wydziałów UM i jego jednostek organizacyjnych dobieranych w zależności od charakteru złożonych wniosków:

Urzednik odpowiedzialny za BO informuje:

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Pozostali członkowie Komisji to przedstawiciele odpowiednich wydziałów Urzędu. Jeżeli pojawiają się jakieś wnioski z zakresu sportu, to w skład Komisji wchodzi przedstawiciel Wydziału Projektów Unijnych, Rozwoju i Sportu. Jeżeli są to projekty infrastrukturalne, to jest to przedstawiciel Wydziału Inwestycji. Jeżeli są to projekty z zakresu kultury, no to w skład Komisji wchodzi przedstawiciel Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej. I ta Komisja jest powoływana każdego roku pod kątem tematyki złożonych wniosków.

Miejscowe podstawy prawne

Pierwszą edycję BO zrealizowano na podstawie przepisów Zarządzenia nr 155/2015 Burmistrza Miasta Rypin w sprawie wprowadzenia budżetu obywatelskiego na 2016 rok. Zadania związane z koordynacją procesu BO przypisano kierownikowi Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej.

Propozycja współdecydowania o wydatkach kierowana była do mieszkańców, których centrum życiowe (w rozumieniu ustawy) znajduje się na terenie miasta i które ukończyły 16 lat. Projekty zgłaszane do BO musiały mieć załączone pisemne poparcie co najmniej 10 uprawnionych mieszkańców, a od 2016 roku co najmniej 30. W 2016 roku możliwość składania projektów została odebrana burmistrzowi, radnym i pracownikom Urzędu Miejskiego. Natomiast mieszkańcom zameldowanym poza Rypinem, ale chcącym brać udział w zgłaszaniu i wybieraniu projektów, dano możliwość złożenia oświadczenia o pobieraniu nauki, zatrudnieniu lub prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie miasta.

Projekty spełniające wymagania formalne są przekazywane do właściwych wydziałów Urzędu Miasta lub miejskich jednostek organizacyjnych w celu przeprowadzenia analizy merytorycznej. Wśród kryteriów oceny przyjęto, że w ramach BO nie mogą być realizowane m.in. zadania, które:

- po wykonaniu generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania;

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

- wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły w formie oświadczenia wyrażnej, pisemnej gotowości do współpracy;
- zakładają wykonanie jedynie części zadania;
- nie spełniają warunków ogólnodostępności.

Obowiązująca formuła narzuca wnioskodawcom dosyć wysokie wymagania, jeśli chodzi o zgłaszanie projektów. Wiąza się one nie tylko z wcześniejszą konsultacją społeczną, ale także odpowiednim oszacowaniem kosztów obsługi i wykonania zadania. Wymagają także podjęcia ewentualnej wcześniejszej współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Wyboru zadań do realizacji w ramach pierwszej edycji BO w Rypinie dokonywali uprawnieni mieszkańcy w głosowaniu bezpośrednim, powszechnym i jawnym. W 2015 roku każdy głosujący mieszkaniec mógł poprzeć do dwóch projektów zadań znajdujących się na karcie do głosowania. W kolejnych edycjach można było głosować tylko na jeden projekt. Względem zarządzenia z 2015 roku w 2016 roku dodano przepisy dotyczące możliwości publicznej prezentacji zgłoszonych projektów.

W związku ze zmianami ustawowymi w roku 2019 regulamin oraz zasady przeprowadzania BO zostały podjęte Uchwałą Rady Miasta Rypin nr VIII/55/2019 z 26 kwietnia 2019 roku. Dostosowywała ona BO do nowych wymagań, nie wprowadzała w nim jednak znaczących zmian. Należy podkreślić, że nie oznacza to całkowitego braku ewolucji rypińskiego BO. Urzędnicy i instytucje odpowiedzialne za jego przeprowadzenie starają się identyfikować główne problemy i na nie reagować. Jako przykład można podać sprawiającą najwięcej trudności (według naszych rozmówców) kwestię przygotowania odpowiedniego kosztorysu. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej informował:

Właśnie wprowadziliśmy możliwość konsultacji projektów, jeśli chodzi o ich wykonanie, pod kątem technicznym i wyceny kosztów realizacji. Ponadto wprowadziliśmy możliwość głosowania oraz składania wniosków i list poparcia w sposób elektroniczny.

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Kwestia odpowiedniego kosztorysu związana jest też z największym problemem, z jakim w dotychczasowym BO musiały się mierzyć rypińskie władze, a mianowicie ze znacznym niedoszacowaniem jednego z projektów. Przedstawiciel władzy wykonawczej mówił:

W tym miejscu trzeba powiedzieć o jednym projekcie, który przeszedł weryfikację, wygrał w głosowaniu, ale nie został do dzisiaj zrealizowany. Bo tutaj byliśmy zmuszeni zmienić lokalizację. Musieliśmy dokupić dodatkową działkę pod tę inwestycję. Okazało się też, że ta inwestycja kosztuje trzy razy więcej, aniżeli to zostało ujęte w kosztorysie.

Podkreślić należy jednak determinację władz, by ten projekt – jako wybrany przez mieszkańców – zrealizować, co pozytywnie wpływa na budowanie renomy i zaufania do BO wśród mieszkańców. Urzędnik odpowiedzialny za BO informował:

Jednak poszukujemy źródeł dofinansowania w różnych innych miejscach, bo po prostu zależy nam bardzo mocno na tym, aby ten projekt został wykonany. Bo on wygrał w głosowaniu. Jest bardzo duże zainteresowanie tym projektem.

Dobre praktyki

Wśród dobrych praktyk wspierających mieszkańców w procesie przygotowywania projektów jest katalog inspiracji, który znajduje się na stronie internetowej rypińskiego BO. Zawiera on różne pomysły zarówno infrastrukturalne, jak i społeczne pogrupowane na siedem kategorii. Niestety tylko przy niewielkiej części z tych podpowiedzi został umieszczony cennik. Jest to o tyle istotne, że kwestia kosztorysów okazywała się w Rypinie problematyczna. Z tego powodu odrzucono projekt jednego z rozmówców. Autor niezakwalifikowanego projektu mówił:

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Ja tu nie miałem większych barier, jeśli pominiemy te kwestie związane z wyceną, kosztorysem. W mojej ocenie ja te koszty wyliczyłem poprawnie. Według Urzędu – znacznie zaniżyłem te koszty.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że zacytowany rozmówca składał wniosek elektronicznie i nie miał kontaktu z urzędniczką odpowiedzialną za BO.

Inaczej sprawa miała się z innym projektem, który ostatecznie został wybrany w BO – jego autorka przyznaje, że:

Ta współpraca była bardzo fajna. Jak przyniosłam projekt, to było sprawdzenie. Musieliśmy jeszcze trochę poprawić ten kosztorys, także ta pomoc była tu bardzo duża. No bo przecież my pierwszy raz składaliśmy ten projekt do BO. Nie mieliśmy tu większego doświadczenia i dlatego dla mnie ta pomoc Urzędu była bardzo potrzebna i bardzo pomocna. I tu nie było żadnej takiej bariery. Nie było takiej sytuacji, że ktoś mi powiedział: nie mam teraz czasu, może pani przyjdzie później albo niech pani zadzwoni.

Na uwagę zasługuje także uregulowanie uchwałą możliwości publicznej prezentacji projektów. Choć nie jest to działanie obowiązkowe, przeprowadzenie formuły prezentacji wspiera publiczną refleksję nad wyborem projektu przez mieszkańców. Jak informował urzędnik odpowiedzialny za BO, spotkania te zostały zawieszono ze względu na pandemię, lecz ich wcześniejsze stosowanie było doceniane i wykorzystywane przez osoby zgłaszające projekty. Autor zwycięskiego projektu wspominał: *Nasz projekt też był omawiany na takim spotkaniu otwartym z mieszkańcami. Każdy mógł zadać pytanie, dowiedzieć się więcej o tym naszym projekcie.*

Dodatkowo w ramach działań o charakterze partycypacyjnym i informacyjnym praktykuje się następujące narzędzia: promocja w mediach (TV Rybin, media społecznościowe), wywiady z autorami projektów (TV Rybin, media społecznościowe), prasa (m.in. „Kronika Rypińska”) promocja na stronach Urzędu. Ciekawym rozwiązaniem jest przygotowywanie

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

dedykowanych materiałów video. Urzędnik odpowiedzialny za BO informował:

Staramy się nagrywać filmiki z autorami projektów. I te filmiki puszczaaliśmy zarówno w telewizji, jak i na Facebooku [...]. Burmistrz także poprzez filmik zachęca do składania projektów i później wzięcia udziału w głosowaniu.

Ważnym elementem promocji BO jest także sprzężenie go z innymi imprezami miejskimi, co daje możliwość rzetelnego poinformowania o projektach oraz zwiększa frekwencję głosujących. Urzędnik odpowiedzialny za BO mówił:

Są tworzone punkty dostępu, punkty głosowania i dodatkowo mamy taką dużą imprezę miejską. Ona się odbywa we wrześniu. To są Targi Rypińska Agra i w trakcie tej imprezy mamy tam swoje stanowisko, na którym można oddawać głosy. To jest impreza odbywająca się przez trzy dni. Tam, na spokojnie, można się zapoznać ze wszystkimi projektami. Można sobie o nich poczytać, poszerzyć swoją wiedzę, porozmawiać na temat tych projektów z przedstawicielami naszego Urzędu i zagłosować w taki tradycyjny sposób.

Zgłaszane projekty wymagają dołączenia list poparcia co najmniej 30 osób mieszkających w Rypinie. Liczba ta jest większa niż średnia dla badanych przypadków, ale powoduje to, że już na etapie zgłaszania projekty będą chociaż częściowo konsultowane i cieszące się poparciem społecznym. Przedstawiciel władzy wykonawczej poinformował, że dodatkowym ułatwieniem dla mieszkańców zgłaszających projekty jest wprowadzona niedawno możliwość elektronicznego składania podpisów. Funkcjonujący w Rypinie system zbierania podpisów oraz głosowania elektronicznego jest systemem dedykowanym, zakupionym specjalnie pod potrzeby miejskiego BO.

3.10.2. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

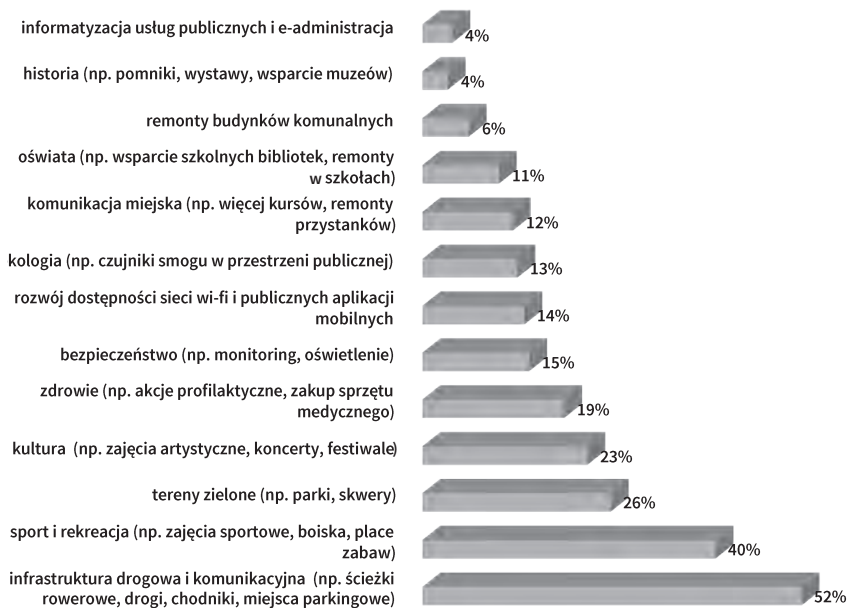
W opinii co drugiego ankietowanego mieszkańca Rypina (52% badanych) w ramach budżetu obywatelskiego powinny być realizowane projekty związane z infrastrukturą drogową i komunikacyjną. Można domniemywać, że respondenci dostrzegają na terenie swojego miasta konieczność rozbudowania ścieżek rowerowych, dróg, chodników, miejsc parkingowych i są przekonani, że środki finansowe, którymi miasto dysponuje w ramach BO, należałoby przekazać w pierwszej kolejności na te właśnie cele.

Jak informują przedstawiciel władzy wykonawczej i urzędnik odpowiedzialny za BO, tego typu projekty wcale jednak nie dominują w rypińskim BO. Realizowane zadania mają raczej bardzo zróżnicowany charakter, łącząc zarówno pomysły dotowania infrastruktury, jak i projektów „miękkich”.

Jak wynika z analizy pozyskanego materiału empirycznego, sport i rekreacja to drugi dział gospodarki, który w opinii rypinian wymaga dofinansowania w ramach BO (40% respondentów). Trzecim najczęściej wskazywanym działem gospodarki, w ramach którego należałoby realizować BO, rypinianie uznali tereny zielone (26% badanych). Warto podkreślić, że prawie co czwarta ankietowana osoba uznała, że BO powinien realizować różne działania kulturalne na terenie miasta (23% respondentów).

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Wykres. 55. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Miasto Rypin postanowiło także do uchwały wpisać konieczność prowadzenia działań promocyjnych i informacyjnych na każdym etapie BO. Chociaż 2/3 mieszkańców wskazuje, że dowiaduje się o BO z Internetu (67%), z czego zapewne część albo i większość materiałów pochodzi ze strony lub profili społecznościowych Urzędu Miejskiego, to widać także wpływ prasy lokalnej (40%), ulotek informacyjnych (27%), informacji w miejscach publicznych (21%) czy lokalnego radia (8%). Spoza działań Urzędu, czyli od innych mieszkańców miasta (przede wszystkim projektodawców), o budżecie obywatelskim dowiedziało się 40% osób. Można stwierdzić, że działania Urzędu mają charakter zdywersyfikowany

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

i przynoszą skutek, zwiększając widoczność BO w wielu mediach i trafiając do różnych grup wiekowych.

Przedstawiciel władzy uchwałodawczej mówił:

W moim przekonaniu najbardziej skuteczną jest taka bezpośrednia komunikacja, czyli to będą spotkania robocze, indywidualne rozmowy. Zdaję sobie sprawę, że obecnie mamy pandemię i social media, natomiast ja w dalszy ciągu uważam, że takie bezpośrednie rozmowy są najlepsze, aby kogoś przekonać do zainteresowania się budżetem obywatelskim czy w ogóle działalnością społeczną. Bo do ludzi starszych trzeba docierać za pośrednictwem naszych lokalnych gazet, plakatów, ogłoszeń. Takich tradycyjnych kanałów informacji.

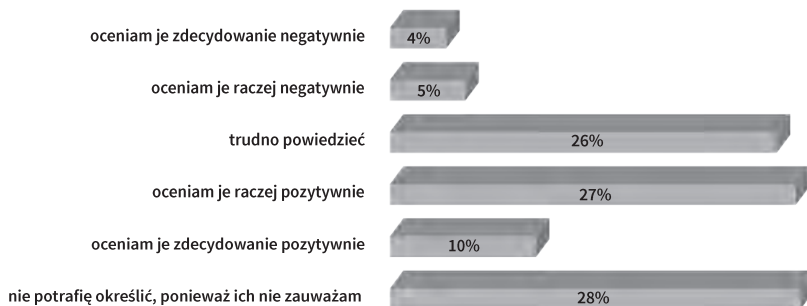
Urzędnik odpowiedzialny za BO uważa, że dodatkowo działania te wspiera promowanie BO podczas popularnych wydarzeń miejskich, z kulminacją na wspomnianych powyżej Targach Agra, z których terminarzem sprzężone jest głosowanie w BO.

Jak prowadzoną akcje promującą BO oceniają ankietowani mieszkańcy Rypina? W tym miejscu wyniki stawiają skuteczność działań Urzędu w nieco bardziej negatywnym świetle. Prawie co trzeci respondent (28% badanych) nie był stanie ocenić działań promocyjnych BO, ponieważ ich nie zauważa w swoim otoczeniu. Mniej więcej taka sama liczba ankietowanych (26%), odpowiadając na pytanie dotyczące tej kwestii, zaznaczyła odpowiedź „trudno powiedzieć”. Oznacza to, że 52% ankietowanych rypinian nie podjęło próby oceny działań informacyjnych miasta na temat BO. Być może respondentów tych BO nie interesuje i nie zauważają oni w przestrzeni publicznej działań miasta podejmowanych na rzecz jego promocji. Stanowią tym samym problematyczną w całej polskiej kulturze politycznej „milczącą większość”.

Warto podkreślić, że 37% ankietowanych mieszkańców Rypina akcje promocyjne BO prowadzone przez władarzy miasta ocenia pozytywnie i zdecydowanie pozytywnie, a tylko mniej niż co dziesiąty negatywnie.

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Wykres 56. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO?

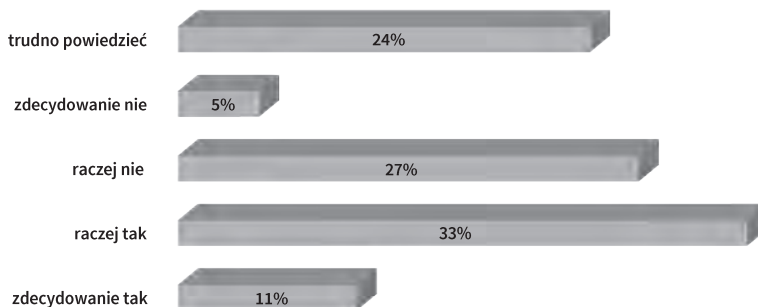


Wśród ankietowanych mieszkańców Rypina zdaje się przeważać pogląd, że miejscowi władarze mogą sterować wynikami BO. Taką deklarację złożyło 44% badanych osób (33% raczej tak i 11% zdecydowanie tak). Przeciwnego zdania był co trzeci respondent. W opinii 32% ankietowanych (27% raczej nie i 5% nie) władze miasta nie mogą wpływać na wyniki BO. Co czwarta ankietowana osoba nie potrafiła udzielić odpowiedzi na zadane jej pytanie i zaznaczyła zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Przeciwnego zdania byli natomiast wszyscy nasi rozmówcy, którzy wyraźnie podkreślali, że takiej ingerencji nie ma. W zmianie poglądu na tę sprawę wśród mieszkańców nie pomogło wyłączenie lokalnych polityków oraz pracowników UM z grona potencjalnych projektodawców wprowadzone w 2016 roku. Być może prezentowana opinia wyrasta z tego, że działania Komisji Weryfikacyjnej, a następnie ocena merytoryczna dokonywana przez urzędników z konkretnych wydziałów w dalszym ciągu jest dyskrecjonalna, nieuregulowana oraz nie uwzględnia w swoim składzie strony społecznej.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 57. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



Zdaniem ankietowanych mieszkańców Rypina największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO odnosi młodzież (36% odpowiedzi), mieszkańcy całego miasta (30%), seniorzy (29%) oraz władze miasta (27%). To cztery grupy mieszkańców Rypina, które – zdaniem respondentów – czerpią największe korzyści z BO. Prawie co czwarty respondent przyznał, iż w jego opinii BO przynosi korzyści mieszkańcom wybranych dzielnic i urzędnikom. Wydaje się, że zróżnicowany charakter projektów, a także trafność tych propozycji, sprzyjają temu, by korzyści z BO odnosiły szerokie grupy mieszkańców, co zresztą podkreślają rozmówcy:

- urzędnik odpowiedzialny za BO

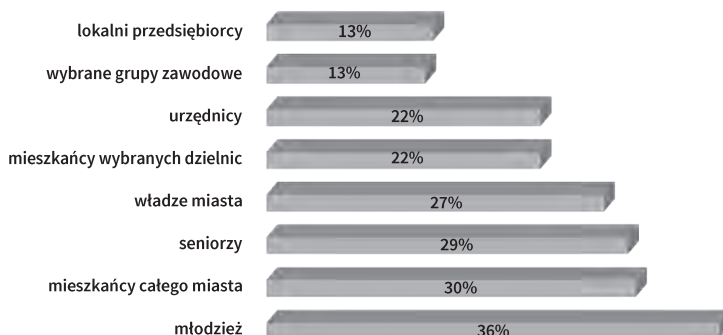
Bardzo trudno jest wyróżnić jakieś grupy, ponieważ z tych projektów korzysta praktycznie cała społeczność naszego miasta;

- autor zwycięskiego projektu

Te projekty są realizowane pod takim kątem, aby każdy mógł z nich korzystać. Przynajmniej takie jest założenie. Ale na przykład z naszego placu przy przedszkolu to obecnie wszyscy korzystają. Dzieci, młodzież, dorośli, seniorzy...

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Wykres 58. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Wśród czynników, które zdaniem ankietowanych mieszkańców Rypina wpłynęły na ich uczestnictwo w ostatniej edycji BO znalazły się: wygodna forma głosowania (54% badanych), ciekawe i ważne projekty (52%), dostępność informacji (45%), poziom wiedzy własnej respondentów na temat BO i projektów w ramach BO składanych (42%), kompetencje i zaangażowanie projektodawców (42%), kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych (36%). Z analizy materiału badawczego wynika, iż najbardziej zniechęcającym czynnikiem do uczestnictwa w BO okazały się kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych (18% badanych).

Wyniki te wskazują, że prosta i niezmienną się formą głosowania (zarówno osobiście, jak i internetowo), niewielka liczba projektów, dobra kampania informacyjna i regularność wpływają na popularyzację BO w Rypinie. Istotne znaczenie w tym przypadku ma także zwiększanie kompetencji zaangażowanych w ten proces projektodawców i urzędników.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Tabela 12. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	17%	28%	40%	9%	6%
2	Wygodna forma głosowania	25%	29%	34%	5%	6%
3	Ciekawe i ważne projekty	23%	29%	36%	6%	6%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	11%	25%	46%	12%	6%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	12%	30%	46%	6%	6%
6	Poziom własnej wiedzy	11%	31%	41%	8%	8%

Istotnym elementem funkcjonowania BO w każdym mieście są konsultacje społeczne. Od sposobu ich przeprowadzenia tak naprawdę zależy sukces BO. Konsultacje społeczne przyjmują różne formy. W Rypinie mieszkańcy miasta zdają się ten aspekt BO oceniać nie najlepiej. Ankietowani mieszkańcy tego miasta w większości nie potrafili dokonać oceny prowadzonych przez urzędników konsultacji społecznych (42% badanych). Prawie co czwarty respondent (23%) uznał, że mają one jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika. Co siódma ankietowana osoba (14%) stwierdziła, iż konsultacje społeczne w ramach BO nie odbywają się. Jedynie 22% respondentów przyznało, że władze miasta prowadzą konsultacje społeczne, podejmują dialog z mieszkańcami, rozmawiają na temat projektów złożonych w ramach BO i liczą się z ich zdaniem.

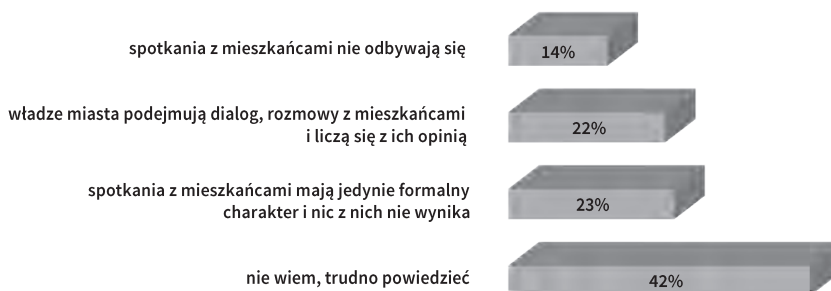
Prowadzącym badanie nie udało się natomiast dotrzeć do żadnych oficjalnych informacji na temat owych konsultacji. Miasto nie reguluje ich także regulaminem BO. Władze miasta wskazują jedynie, że takie konsultacje odbywały się po pierwszych edycjach. Przedstawiciel władzy wykonawczej informował:

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Tak, w tych pierwszych edycjach mieliśmy takie próby organizowania konsultacji społecznych w ramach BO w celu zaktywizowania mieszkańców. Pandemia uniemożliwia nam teraz organizowanie tego typu spotkań z mieszkańcami. To były właśnie bardziej takie spotkania informacyjne na temat budżetu obywatelskiego organizowane w różnych środowiskach. Na temat idei budżetu obywatelskiego, na temat składania wniosków, kreowania pomysłów, zbierania list poparcia, prezentacji projektów...

Powyższa wypowiedź świadczy jednak o tym, że owe konsultacje miały raczej charakter informacyjny i jednostronny. Rozmówca nie wspomina o tym, czy była w nich także możliwość przekazania ogólnych skarg, potrzeb i oczekiwań wyrażanych przez mieszkańców.

Wykres 59. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?

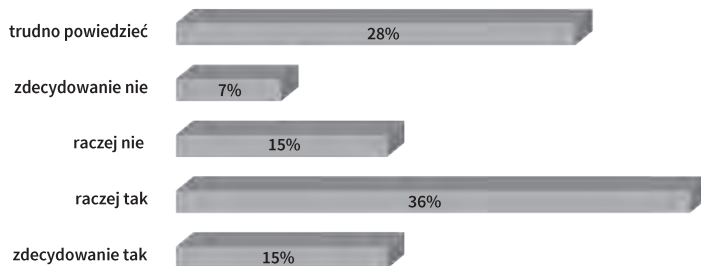


Sondaż diagnostyczny, który prowadzono wśród mieszkańców Rypina, wykazał, że co drugi mieszkaniec tego miasta (51% badanych) uważa, iż głos mieszkańców miasta jest uwzględniany w trakcie podejmowania decyzji dotyczących BO. Jednocześnie prawie co czwarty ankietowany był przeciwnego zdania. W opinii 22% respondentów głos mieszkańców miasta nie jest uwzględniany w trakcie podejmowania decyzji, które dotyczą BO. Na uwagę zasługuje fakt, że prawie co trzeci respondent (28% badanych) nie

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

był w stanie dokonać oceny w tej kwestii i zaznaczył zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”

Wykres 60. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.11.1. Profil budżetu obywatelskiego w Sopocie w świetle danych zastanych

W Sopocie budżetowanie partycypacyjnie zostało wprowadzone do dyskusji publicznej w dużej mierze za sprawą powstałej w sposób oddolny w 2008 roku Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (SIR) zorientowanej na poszukiwanie narzędzi dla realizacji postulatów zrównoważonego rozwoju i działającej na rzecz większego udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji o sprawach miasta. Osobami często kojarzonymi z tym pierwszym okresem, których nazwiska sygnalizowano także w zebranych wywiadach, są aktywiści o przygotowaniu eksperckim: Maja Grabkowska oraz Marcin Gerwin, który w 2010 roku argumentował (w ramach kampanii SIR „Demokracja to nie tylko wybory”) na rzecz nowości, jaką wówczas było budżetowanie partycypacyjne w Polsce:

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego może sprawić, że w Sopocie powstanie prawdziwa lokalna społeczność, że powstaną silne więzy międzyludzkie, a tym samym, że podniesie się jakość życia [...]. Istotą budżetu obywatelskiego jest podejmowanie decyzji w sprawie budżetu przez samych mieszkańców Sopotu. Nie mogą tego robić za nas radni. Chodzi bowiem o to, by mieszkańcy czuli się gospodarzami Sopotu, współtwórcami tego, co dzieje się w mieście, a nie jedynie konsumentami, ponad głowami których podejmowane są decyzje²⁰.

²⁰ E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji. Budżet Obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Gdańsk 2012, s. 3, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/09/praktyka_budzet_obywatelski_sopot.pdf, dostęp o8.02.2022.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

W mieście, które w 2011 jako pierwsze w Polsce zainicjowało partycypacyjną formę budżetowania, od samego początku przyjęła się widoczna w cytowanej wypowiedzi nazwa, znana z późniejszej noweli ustawowej z 2018 roku, tj. „budżet obywatelski”. Możliwe, choć niepoparte dowodami jest to, że ustawodawca skopiował tę akurat nazwę, zasugerowawszy się pionierskimi osiągnięciami Sopotu. Kojarżono je właśnie z sopockim budżetem obywatelskim, nie zaś z „budżetem partycypacyjnym”, choć nazwa ta jest zwykle w użyciu, tak w teorii, jak i w rozpowszechnionych na świecie praktykach.

Niezależnie od tego, czy w rzeczywistości tak było, faktem jest, że sopockie budżetowanie z udziałem mieszkańców inspirowało i nadal inspirowuje. Z tego powodu – podobnie jak w przypadkach Dąbrowy Górniczej, Gorzowa Wielkopolskiego i Krakowa – specyfice sopockiego budżetowania partycypacyjnego warto przyjrzeć się bliżej, tym bardziej że jest ona bogatsza z racji dłuższego praktykowania.

Środki w dyspozycji BO

Rokrocznie na budżet obywatelski przeznaczano w Sopocie kwotę 4 000 000 zł (ok 1,5 % budżetu miasta). Jest to dolny próg BO, który ustalono na tak wysokim na tle innych miast poziomie już w załączniku nr 1 do uchwały nr XIX/225/2012 Rady Miasta Sopotu z 11 maja 2012 zawierającej zasady sopockiego BO pierwszej edycji. W kolejnych edycjach część zasad w sposób naturalny korygowano, jednak do roku 2020, a także później, utrzymywano w mocy zawarty po raz pierwszy w przywołanej uchwale postulat, aby do dyspozycji BO było łącznie nie mniej niż 4 000 000 zł i właśnie tyle kwota ta wynosiła do momentu zamknięcia badań.

Urzednicy obsługujący BO

Wedle informacji z UM otrzymanej podczas badań za przygotowanie i przeprowadzanie procesu odpowiedzialne jest Biuro Promocji i Komunikacji

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

Społecznej, które liczy dziewięciu pracowników. Merytorycznie do BO oddelegowana jest jedna osoba. Lokalny przykład pokazuje, że w podobnym składzie można w sposób profesjonalny prowadzić BO. Jednak w miejskiej praktyce, nawet gdy ma się szczęście pracować w doborowym składzie, sukces nie jest możliwy bez funkcjonalnej współpracy szeregu jednostek organizacyjnych Urzędu. Oprócz aktywizmu, również dobre współdziałanie ma swój udział w powodzeniu sopockiego BO.

Godna odnotowania jest dostępność i otwartość Urzędu na współpracę oraz pomoc projektodawcom. Na miejskich stronach internetowych dedykowanych BO znajduje się informacja, gdzie można się zgłaszać w celu uzyskania wsparcia w procesie przygotowywania wniosku. Wysoka ocena jakości pracy pracowników miejskiego Biura przewija się także w wywiadach:

Współpracę oceniam bardzo dobrze, przede wszystkim ze względu na sprawną komunikację. Podejrzewam, że w tej komórce jest cała masa pracy, no bo obsłużenie tylu projektów nie jest sprawą prostą. Później skoordynowanie tych wszystkich analiz robionych przez różne wydziały... No to jest na pewno wielkie wyzwanie. Do tego dochodzi niesamowita różnorodność tych projektów jeśli chodzi o tematykę, no bo są to projekty inżynierskie, kulturalne, sportowe, z zakresu ochrony środowiska. Także to wymaga bardzo dużo pracy, a jednocześnie urzędnicy znajdują jeszcze czas do nas zadzwonić, dopytać, udzielić porady.

Treść tej wypowiedzi zasługuje na przytoczenie w tym miejscu z uwagi na fakt, że wyraził ją autor jednego z projektów z przyczyn proceduralnych odrzuconych. Daje jej to dodatkowe uwiarygodnienie.

Miejscowe regulacje formalne

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Sopocie (2011) została przeprowadzona w trybie testowego prowizorium na podstawie dwóch aktów prawa miejscowego:

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

- obowiązującej już wówczas uchwały nr XI/143/2007 Rady Miasta Sopotu z 30 listopada 2007 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Sopotu
- nowo przyjętej uchwały nr V/27/2011 z 4 marca 2011 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Sopotu na temat „Planów inwestycyjnych i społecznych miasta w latach 2014–2020”.

Odwołanie się w tytule tej drugiej uchwały, a także w jej uzasadnieniu, do stanowiących wówczas przyszłość planów inwestycyjnych dofinansowywanych ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej stanowi jeden z wielu przykładów działań proaktywnych oraz lokalnego pragmatyzmu.

W pierwszej edycji konsultacje oraz projekty miały charakter ogólnomiejski, w kolejnych coraz śmieiej precyzowano zasady dla lokalnych projektów w ramach BO. Odbywało się to bez zakotwiczenia ich w dzielnicach, ponieważ tych jednostek pomocniczych w Sopocie formalnie nie powołano. Kierując się granicami okręgów wyborczych oraz specyficznymi uwarunkowaniami miasta, wypracowano natomiast podział na cztery okręgi, do których z czasem dołączano podokręgi na zasadach ustalanych w mieście i precyzowanych w uchwałach.

Dla drugiej edycji (2012) przygotowano już odrębną uchwałę Rady Miasta (pierwszy taki akt w kraju) dedykowaną partycypacji mieszkańców w budżetowaniu. Była to Uchwała nr XIX/225/2012 z 11 maja 2012 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 rok. W kolejnej edycji (2014) budżetowe konsultacje z mieszkańcami zostały już określone jako „Budżet Obywatelski”.

W badanym okresie zasady oraz tryb konsultacji w ramach BO w swej istocie nie zmieniały charakteru przez kolejne edycje. Do pojawienia się noweli ustawowej z 2018 roku uchwały RM regulujące kolejne edycje ulegały modyfikacjom, ale regulacje edycji 2013–2018 ogólnie były podobne. Zmiany w ich obrębie odnosiły się m.in. do: określenia puli środków ogólnomiejskich i dla rejonów miasta (niebędących jednostkami pomocniczymi); granicy wieku uprawniającego mieszkańców do uczestnictwa

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

w konsultacjach BO; zasad i trybu zgłaszania projektów oraz głosowania; pomocy wnioskodawcom w szacowaniu kosztów projektów (2015); zasad przydziału środków w ramach (także niebędących jednostkami pomocniczymi) podokręgów i okręgów konsultacyjnych; zasad odwołania od decyzji.

W edycjach 2019 i 2020, które przeprowadzano już w „reżimie” noweli z 2018 roku, nadal stosowano rozwiązania wypracowane wcześniej, choć nie wszystkie z nich mieściły się już w ustawowym formacie, jak podział na projekty ogólnomiejskie i lokalne, który – w związku z formalnym brakiem jednostek pomocniczych – powinien w sopockim BO zniknąć. Tymczasem tak się nie stało i sprawdzony przez lata podział został w Sopocie utrzymany. Podczas kompletowania materiału w ramach *desk research* uzyskano w związku z tym następującą odpowiedź z sopockiego UM:

Regulacje [noweli ustawowej z 2018 roku – PA] stoją w sprzeczności z zasadami, które wypracowaliśmy z mieszkańcami. Z uwagi na brak jednostek pomocniczych powinniśmy znieść głosowanie na projekty lokalne, jednak nadal wpisujemy to w uchwałę, nie stosując się do zapisów z ustawy. Nigdy nie wymagaliśmy list poparcia, aby złożyć projekt. Obecnie również nie wymagamy list poparcia, interpretując ustawę w taki sposób: ustawa określa maksymalną liczbę osób popierających projekt, nie nakłada jednak minimalnej.

Bez ryzyka bycia posądzonym o antylegalizm pozostaje stwierdzić, że Sopot nie zastosował się z pełną konsekwencją do przepisów nowelizacji ustawowej z 2018 roku, nie rezygnując z wcześniej wypracowanych rozwiązań oraz zasobu pozytywnych doświadczeń i praktyk.

Dobre praktyki

Jak już wspomiano, w Sopocie jedynie w pierwszej edycji budżetu (2011) nie przewidziano podziału na projekty lokalne i ogólnomiejskie. W następnych edycjach, na mocy kolejnych uchwał Rady Miasta, mieszkańcy

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

mogli już głosować na projekty ogólnomiejskie oraz lokalne, a okręgi konsultacyjne wyznaczano w granicach okręgów wyborczych. Aktualnie mieszkańcy mogą zgłaszać projekty w czterech okręgach konsultacyjnych, a pomocniczo uwzględnia się w Sopocie także podział na podokręgi.

Z (nadmiernie) legalistycznego punktu widzenia sytuacja ta jawiłaby się jako niepożądana. Patrząc jednak na rozwój budżetowania partycypacyjnego w pionierskim pod tym względem mieście, wypada uznać, że praktykowanie podziału BO na projekty ogólnomiejskie i lokalne jest w Sopocie wartościowe oraz efektywne. Pozostaje ono w niezgodzie z literalną interpretacją noweli ustawowej, ale jednocześnie nie utrwała przecież złej praktyki, lecz praktykę wspólnie wypracowaną, która okazała się wartościowa lokalnie.

Pionierski charakter sopockich rozwiązań większość z nich lokuje w kręgu praktyk, które można rekomendować innym jednostkom samorządu terytorialnego. Zdaniem autorów prezentowanych badań przykład ten podpowiada raczej, aby wobec podobnych kolizji przepisów ustawowych z poprzedzającymi ich przyjęcie lokalnymi dobrymi praktykami generalne ramy prawne projektować jednak ostrożniej, chroniąc to, co już lokalnie udało się wypracować. Jeśli zaś normy ustawowe się z dobrymi praktykami rozminą, wówczas od ustawodawcy wypada oczekiwać korekt, które naprawią usterki prawne i uszanują prawa suwerena związane m.in. z rozwijaniem pola dla partycypacji mieszkańców w sposób bardziej dopasowany do lokalnych uwarunkowań, stanu aktywności społecznej oraz dotychczasowych rezultatów współpracy. To ważne zwłaszcza gdy efekty te uznaje się za nietuzinkowe, jak w przypadku Sopotu.

Nie jest to pierwsza tego typu opinia, a jedynie kolejna z szeregu pozytywnych ocen kierunku rozwoju sopockiego BO wyrażanych wielokrotnie od ponad 10 lat w stosunku do różnorodnych działań podejmowanych w Sopocie. Widać tam zdecydowanie ponadprzeciętny zapał, który można uznać za wzorcowy dla innych polskich miast. Szczęśliwie się składa, że w okresie prowadzenia badań Sopot nie został w tej sprawie zdyscyplinowany i mógł prowadzić BO na wcześniej sprawdzonych zasadach.

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

Świadomość nietypowego charakteru tej sytuacji odzwierciedlała się w treści zebranych wywiadów. Przedstawiciel miejskiej władzy wykonawczej miał świadomość, że:

[To, że sopocki – J.S.] budżet jest podzielony na projekty lokalne i projekty ogólnomiejskie, jest rzeczywiście trochę nielegalnie, bo u nas nie ma jednostek pomocniczych. Według ustawy, jak są jednostki, to może być wtedy ten podział budżetu zastosowany. Ale my, tak trochę cichaczem, mamy ten podział, a wojewoda nam nie uchylił tej naszej uchwały, bo ten podział miasta na okręgi przy budżecie obywatelskim u nas się doskonale sprawdza. I właśnie ta ustawa jest tak skonstruowana, jakby ktoś na siłę chciał poprawiać coś, co się doskonale sprawdza.

W podobnym tonie wypowiadała się osoba odpowiedzialna w UM za koordynację BO:

W Sopocie budżet obywatelski został podzielony na dwie pulę: to są projekty ogólnomiejskie, na które przeznaczamy połowę kwoty z BO, czyli 2 miliony złotych, i projekty lokalne, na które wydajemy także 2 miliony. W Sopocie formalnie nie ma dzielnic. I po to, aby robić te projekty lokalne, to musieliśmy wymyślić jakiś podział. Pierwszy podział, jaki przyszedł nam do głowy, to jest taki, który wynika z okręgów wyborczych, bo one chyba najbardziej odzwierciedlają terytorialne przyporządkowanie mieszkańców. Ten podział w pewien sposób funkcjonuje w świadomości mieszkańców na tej zasadzie, że ktoś mówi, że jest z Górnego Sopotu, Dolnego Sopotu, Brodwinia czy Kamiennego Potoku. I ten podział na projekty lokalne udało nam się po prostu opisać w uchwale, że to są okręgi konsultacyjne. Później jeszcze je podzieliliśmy na mniejsze jednostki konsultacyjne po to, żeby wnioski, które są przeznaczane do realizacji, były jeszcze bardziej rozproszone. I teraz mamy cztery okręgi konsultacyjne, z czego jeszcze każdy jest podzielony na dwa podokręgi: A i B. I jak mamy listę rankingową tych wniosków, które wygrały w głosowaniu, to – przykładowo – wtedy pierwszy wniosek jest realizowany w podokręgu A. Ale już drugi wniosek w takim wypadku musi

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

być realizowany z podokręgu B. Czyli tutaj te wnioski realizowane są na przemienne. I czasami się tak zdarza, że na przykład projekty z podokręgu B, gdzie jest większe rozproszenie mieszkańców, nie miałyby żadnych szans na realizację, gdyby właśnie nie ta zasada przemienności. A my doskonale wiemy, że osoby w tych dwóch osiedlach bardzo mocno ze sobą konkurują, ale w jednym z nich jest mniej mieszkańców i [to osiedle – J.S.] byłoby na przegranej pozycji, gdyby nie ta zasada. Tutaj zastosowaliśmy tego rodzaju fortel z konsultacjami i na szczęście nikt nam jeszcze tego nie zakwestionował.

Wśród dobrych praktyk z pewnością warto przypomnieć podany już przykład funkcjonowania urzędowego zaplecza odpowiedzialnego za przygotowanie i koordynację procesu budżetowania. Na jakość pracy Biura zwracali uwagę wszyscy rozmówcy, w tym przedstawiciel władzy uchwałodawczej:

Tę współpracę oceniam bardzo dobrze. Być może wynika to też z tego, że osoby zajmujące się BO w Urzędzie Miasta to nie są jednak tacy klasyczni urzędnicy. To są ludzie bardzo mocno angażujący się w to, co robią, często pracujący poza standardowymi godzinami pracy. I to co oni zrobili z głosowaniem internetowym, no to chapeau bas. Ta opracowana strona jest bardzo przyjazna i czasami słyszę pochwały od mieszkańców na ten temat. Choć na ogół ludzie nie są zbyt skorzy do pochwalenia kogoś lub czegoś.

Ale na pewno czasami jest to też trudna praca, bo trzeba się zmierzyć ze stwierdzeniami: dlaczego mój projekt przegrał, a był przecież bardzo dobry?

Oprócz strategicznej orientacji na partycypację, profesjonalnej i zaangażowanej urzędowej kadry, wśród wielu wartych rekomendacji rozwiązań szczegółowych zwraca uwagę szereg pouczających prób dopasowywania rozwiązań technicznych, w tym ewolucja sposobów głosowania. Przykładowo na początku każdy z projektów można było ocenić, przyznając punkty w skali od 0 do 5, gdzie 0 oznaczało ocenę projektu jako

„niepotrzebny”, a 5 punktów jako „bardzo potrzebny”. Natomiast aktualnie głosowanie odbywa się poprzez wskazanie projektów na karcie z uwzględnieniem lokalnych okręgów. Głosujący wybiera maksymalnie pięć projektów z listy zadań ogólnomiejskich oraz maksymalnie pięć projektów na jednej spośród czterech liście zadań lokalnych. Interesującym rozwiązaniem jest wprowadzona w 2020 roku możliwość wyrażenia negatywnej opinii wobec projektu na karcie do głosowania. Opinie negatywne wraz z pozytywnymi rzutują na ostateczny wynik poparcia dla danego projektu. Słabością może być w przypadku tego rozwiązania to, że siła opinii – negatywnej czy pozytywnej – tkwi w jej wymiarze jakościowym, który nie poddaje się tak prostej interpretacji, jak głos zwykły na „tak” lub „nie”. Potencjalnie może być więc to pole generujące nieporozumienia, a w gorszym wariantcie stwarzające przestrzeń do pewnej jednak manipulacji w „arytmetyce” ważenia opinii jakościowych. Wyrażenie ich na kartach do głosowania może słabo oddawać istotę tego, co starali się pisemnie wyrazić mieszkańcy i co pewnie mogliby wyrazić lepiej w dialogu, a nie w formie bliskiej briefingowi. W przyszłości warto obserwować ewolucję tego rozwiązania.

Działania proaktywne są widoczne także w próbach inspirowania wnioskodawców, np. miejskie strony dedykowane BO zawierają zakładkę z „katalogiem inspiracji”, gdzie znajdują się uporządkowane, a nawet zilustrowane zdjęciami pomysły na projekty. Uszeregowano je w kategoriach: drogi, chodniki, ścieżki rowerowe; mała architektura, place zabaw, tereny rekreacyjne; tereny zielone, nasadzenia; sport, rekreacja, architektura sportowa; oświetlenie, bezpieczeństwo; edukacja, kultura; ochrona zdrowia, pomoc społeczna. Powodzenie tego rozwiązania będzie zależało nie tylko od aktualizacji danych, ale przede wszystkim od odświeżania idei i weryfikacji pomysłów, co potencjalnie może być łatwiejsze w dialogu, przy wyważonym współdziałaniu interesariuszy. Wyważonym, ponieważ nie można wykluczyć sytuacji, że wykreowanie rozległej lokalnej, dialogowej areny politycznej może – przy braku stabilnych wiążących wzorów zachowań – ustanowić konstrukcję niestabilną i potencjalnie rozwojowo kontrproduktywną. Wahliwa w tym sensie platforma może zawalić się

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

pod swoim ciężarem, ale istnieje prawdopodobieństwo, że nim to nastąpi będzie stanowić wygodny przyczółek do wyprowadzania działań politycznych niekoniecznie zgodnych z wariantem rywalizacji dośrodkowej, do którego się dąży w deliberacji.

Rywalizacja dośrodkowa jest niemożliwa w wielu kwestiach liczących się w rywalizacyjnej ze swej natury *politics*, ale jest już możliwa w obrębie siłą rzeczy wspólnotowych *policies*. Kluczem umożliwiającym oddzielenie spraw „bezdyskusyjnych” od problemów, które warto przemyśleć i we wspólnym interesie próbować realnie rozwiązać jest potencjał możliwego upolitycznienia poszczególnych kwestii. W sytuacji nie dość stabilnej poszerzony dialog – w zrozumiały sposób kreujący liderów, w tym najszybciej liderów popularności – może być wykorzystywany w sposób populistyczny. To tylko jedno z wielu potencjalnych zagrożeń. Da się ich jednak uniknąć. Na podstawie zgromadzonego materiału można stwierdzić, że Sopot jest jednym z tych miast w Polsce, gdzie rysuje się szansa przezwycięzenia nie tylko zagrożeń mniejszej wagi, ale również sprostania wyzwaniom poważniejszym, związanym z głęboką, tj. kulturową instytucjonalizacją dialogu, który pomaga współpracować i nikogo nie pozostawia poza nawiasem, a zarazem nie osłabia sterowności systemowej i szans rozwojowych. Jest tak w wariantcie rozwoju wspólnotowego. W pomyślnej przyszłości Sopot może do niego aspirować (zob. tabela 2).

3.11.2. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Kompletowanie wypełnionych ankiet sondażu było utrudnione w większości badanych miast z uwagi na pandemię, której eskalacja zbiegła się z realizacją projektu. Jednak liczba wypełnionych ankiet, jaką udało się uzyskać w Sopocie, wymaga dodatkowych paru zdań komentarza. Byłby on dłuższy oraz bliższy pełnemu obrazowi przyczyn, gdyby badacze za argument mogli uznać bagaż doświadczeń związanych z nieformalną i emocjonalną stroną kompletowania ankiet w Sopocie. Bagaż ten, choć

przydatny w argumentowaniu praktycznym, nie mieści się jednak w kanonie argumentacji naukowej i z tego też powodu to, co ulotne naukowo, pozostaje w pamięci jako subiektywny – indywidualny i zespołowy – zasób praktyczny. Podane zostanie natomiast jedynie to, co jest w sposób jednoznaczny obiektywne.

W zdecydowanej większości badanych przypadków udało się zebrać zakładaną liczbę 150 ankiet. W niektórych miastach autorzy projektu osiągnęli wynik bliski zakładanemu (Kraków, Opatów, Puławy), w czterech miastach został on przekroczony (Dąbrowa Górnicza, Gorzów Wielkopolski, Legnica, Rypin), a w trzech (Sopocie, Tucholi, Nowej Rudzie), pomimo wielu wysiłków, udało się zebrać jedynie jedną trzecią z zakładanej puli.

W Sopocie pozyskano 64 ankiety. Kolejne próby dotarcia do respondentów przyniosły rezultat w postaci zwrotu ankiet na poziomie wyraźnie niższym od większości badanych miast, w tym także miast, na co wypada zwrócić uwagę, które obok Sopotu postrzegane są jako plusujące się w czołówce budżetowania partycypacyjnego.

Wśród trzech najważniejszych działów gospodarki, w których powinny być realizowane projekty w ramach BO, ankietowani mieszkańcy Sopotu wymienili: tereny zielone, np. parki, skwery (42%), sport i rekreację, np. zajęcia sportowe, boiska, place zabaw (36%), zdrowie, np. akcje profilaktyczne, zakup sprzętu medycznego (34%), infrastrukturę drogową i komunikacyjną, np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe (34%). Kolejne miejsca w tym swego rodzaju rankingu zajęła: kultura (27%), ekologia (25%), bezpieczeństwo (19%), komunikacja miejska (14%). Pozostałe wyniki prezentuje wykres 61.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 61. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?

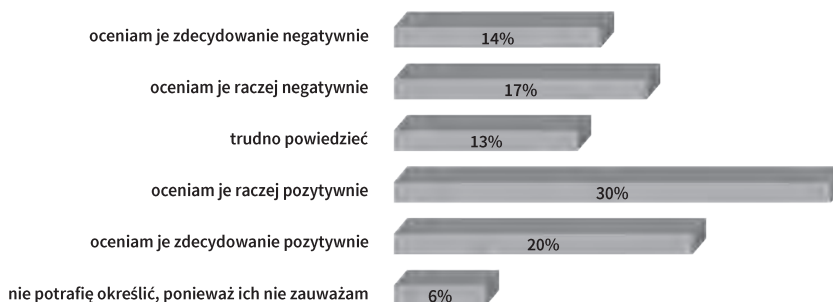


Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Ankietowani mieszkańcy Sopotu wydają się zadowoleni z prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych w związku z BO. Pozytywną ocenę w tym zakresie wystawił co drugi respondent (30% raczej tak, 20% zdecydowanie tak). Negatywnie politykę informacyjną w zakresie BO ocenił co trzeci ankietowany (14% zdecydowanie negatywnie, 17% negatywnie). Jednocześnie 6% respondentów nie potrafiło ocenić działań informacyjnych miasta, ponieważ ich nie zauważają, a 13% ankietowanych wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”.

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

Wykres 62. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



Czy władze Sopotu mogą sterować wynikami BO? Z opinii połowy ankietowanych wynika, że tak (30% zdecydowanie tak, 23% raczej tak). Co czwarta osoba była przeciwnego zdania (8% zdecydowanie nie, 17% raczej nie), a 22% ankietowanych wybrało opcję „trudno powiedzieć”.

Komentarze do wskazanego rozkładu odpowiedzi częściowo znajdują się w treści wywiadów, choć nie w pełni uzasadniają skalę przekonania o możliwościach sterowania wynikami BO. W trzech spośród pięciu zgromadzonych w Sopocie wywiadów padały stwierdzenia o upolitycznieniu sopockiego BO. Oprócz nuty przygany w pierwszym przytoczonym poniżej przykładzie nie są one jednak specjalnie krytyczne. Zawierają nawet elementy uzasadniającej perswazji, która może trafiać do odbiorcy już choćby z tego powodu, że bez polityki rywalizacyjnej (*politics*) nie jest możliwa mobilizacja na skalę potrzebną do skutecznej realizacji zamierzeń publicznych (*policy*). Z kolei mobilizacja w większej skali przydaje mobilizującemu charyzmy, która zwiększa jego moc polityczną.

O upolitycznieniu twierdząco wypowiadali się:

- autor projektu odrzuconego

Nie da się ukryć, że BO w Sopocie jest wykorzystywany politycznie i to w taki sposób zdecydowany od samego początku. Ja bardzo dobrze pamiętam atmosferę, która towarzyszyła wprowadzaniu budżetu w Sopocie.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Inicjatorzy wprowadzenia BO nie ukrywali faktu, że są w ostrej opozycji do prezydenta miasta;

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

Rzeczywiście na tle BO można było dostrzec pewne elementy rywalizacji pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami lokalnymi czy też radnymi. Ale to działało raczej mobilizacyjnie, bo to było na takiej zasadzie: spójrzcie, oni – czyli nasi przeciwnicy polityczni – są dosyć aktywni, jeśli chodzi o ten BO, a my tu jednak trochę odstajemy, więc trzeba coś z tym zrobić. I ja nie oceniam tej rywalizacji z punktu widzenia budżetu obywatelskiego negatywnie. Uważam nawet, że to dobrze, że taka rywalizacja ma miejsce;

- autor projektu przyjętego do realizacji

Ja się spotykam z takimi opiniami, że realizowane są przede wszystkim projekty radnych miasta, natomiast bezpośrednich dowodów na tę tezę nie znajduję. Ale tego typu opinie krążą wśród mieszkańców Sopotu. Być może rzeczywiście radnym jest łatwiej realizować te projekty, bo mają lepszy dostęp do urzędników i realizacja tych ich projektów jest sprawniejsza. Natomiast ja nie zauważam, aby ktoś w taki bardzo wyraźny sposób na tych projektach z BO zbudował swoją karierę polityczną.

Nadmiernego upolitycznienia BO nie dostrzegali przedstawiciele władzy wykonawczej, a osoba reprezentująca zaangażowaną w BO kadrę urzędniczą za sprawę najważniejszą uznała skuteczność procesu BO, której pomaga mobilizacja siłą rzeczy o rysach politycznych. Udzielający wywiadu mówili:

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Raczej nie kojarzę takiego wykorzystywania BO do rozgrywek politycznych. Nie... Nie ma w Sopocie jakiegoś nadmiernego upolityczniania budżetu. Natomiast zawsze mocno zachęcamy, aby radni angażowali się w kwestie BO.

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

Owszem, ktoś może powiedzieć, że radni mogą BO wykorzystywać politycznie. No tak, radni mają mandat polityczny, ale przecież z drugiej strony mają też mandat społeczny pozwalający im na pełnienie swojej funkcji. I w związku z tym ja tu nie widzę większego problemu, ponieważ nie ma tu przesady, nie ma takiego nadmiernego eksponowania polityki. Generalnie BO jest u nas wyłączony z tej bieżącej polityki;

- przedstawiciel UM

Dla mnie każda osoba – w tym radny – która próbuje realizować jakiś swój projekt związany z BO jest dla mnie cenna, bo ona propaguje całą ideę BO, głosowania czy też składania wniosków. I ja się na przykład cieszę, że radni, i to radni różnych opcji, zgłaszają swoje pomysły, a później zachęcają do oddawania głosów na konkretne projekty. Bo uważam, że nie ma lepszego sposobu, żeby dotrzeć do mieszkańców i BO jest doskonałą okazją, aby radni sprawdzali się w konkretnym działaniu, a nie w obietnicach. Więc ja zaangażowanie radnych w BO postrzegam jako plus [...]. Natomiast ja bardzo mocno się staram., aby BO był ponad podziałami politycznymi.

Czytając te słowa, oprócz kolejnego rysu profesjonalizmu urzędniczego, można starać się wytropić elementy sposobu myślenia o procesie BO w sposób sugerujący bardziej symbiotyczny (dośrodkowy) niż rywalizacyjny (odśrodkowy) charakter relacji. Można odczytać ten akapit z założeniem, iż skrywa istotny trop zbliżający do zarysowania relacji pomiędzy dwiema lokalnymi władzami i aktywizmem oddolnym uruchamiającym się spontanicznie lub z mniej lub bardziej politycznej inspiracji, np. radnego. W takiej interpretacji zyski interesariuszy zdają się rozłożone w sposób bardziej równomierny, co może stwarzać możliwość ewolucji w kierunku umacniania rywalizacji dośrodkowej i zbliżania się do standardu wariantu rozwoju wspólnotowego (zob. tabela 2).

Biorąc powyższe pod uwagę, upolitycznienie procesu nie wydaje się w Sopocie specjalnie wyższe niż w innych miastach. Popularność (nie tylko

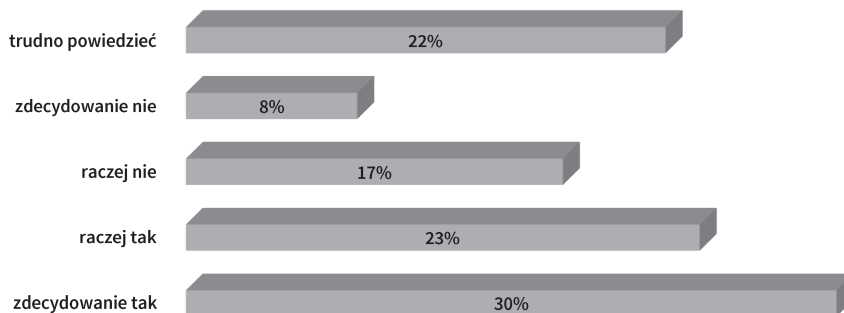
Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

lokalna) sopockiego budżetu, ale także fakt, iż sam w sobie jest on istotnym zasobem politycznym i to w stosunkowo małym środowisku, sprawia, że jest to jeden z wiodących motywów sopockiej sceny politycznej oraz lokalnych polityk publicznych. Jest to pożądaný zasób polityczny, jednoznacznie pozytywnie się kojarzący. Sięgają więc po niego rozmaici interesariusze, starając się go kontekstowo operacjonalizować i kapitalizować. Przedstawiciel władzy wykonawczej streścił popularność BO w słowach, które oddają jego lokalną wartość:

Być może w dużych miastach BO trochę ginie wobec tych przeróżnych wyzwań, inwestycji. Natomiast w takim miasteczku jak Sopot to jest niezwykle istotna kwestia. Można powiedzieć, że to jest takie nasze oczko w głowie, na które się chucha i dmucha. Rozpoczęcie kolejnej edycji BO w Sopocie to jest wydarzenie dla miasta, na które się czeka z niecierpliwością. Przynajmniej ja jestem zawsze ogromnie ciekaw, co tym razem mieszkańcy wymyślą, czym zaskoczą.

Zagrożeniem jest przy tym towarzysząca popularności sopockiego budżetowania długoletnia powtarzalność, która ma wiele dobrych stron, ale niesie także zagrożenie rutynizacją wspieraną powtarzalnością schematów konfliktowych. Symptomy świadczące o prawdopodobieństwie wystąpienia tego zagrożenia były dostrzegalne podczas badań, gdy autorzy zabiegali o możliwość pozyskiwania lokalnych danych, docierając bezpośrednio do miejscowych polityków, funkcjonariuszy, aktywistów. Początkowe przeświadczenie badaczy o zaawansowanej lokalnie instytucjonalizacji budżetowania z udziałem mieszkańców zostało uzupełnione o pewne zastrzeżenia, co do stylu, który niekiedy zaznaczał się w postawach przekraczających poziom zmanierowania, jaki można by uznać za mało istotny. W efekcie w ostatecznym pozytywnym obrazie sopockiego budżetowania pojawiło się także kilka rys. Wzmacnianie tego swoistego manieryzmu zbliżać będzie jego nosiciele już tylko do granic zblazowania i z tego powodu jest jednym z istotnych lokalnych zagrożeń.

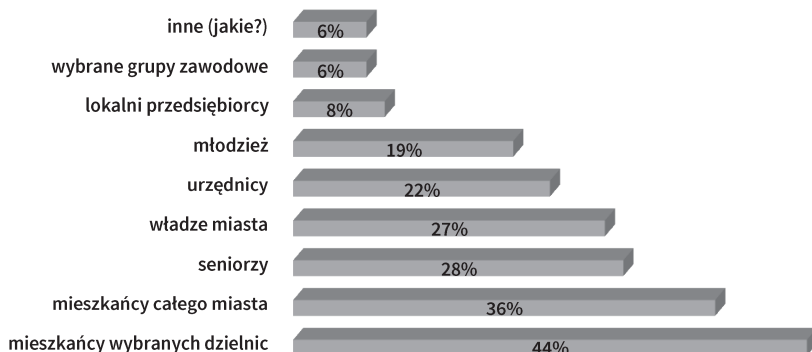
Wykres 63. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



W opinii ankietowanych największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO czerpią mieszkańcy wybranych dzielnic. W Sopocie będą to zatem mieszkańcy charakteryzowanych wcześniej okręgów (44%). Wynik ten potwierdza wcześniejszą opinię badaczy o słuszności utrzymania tego podziału w sopockim BO, pomimo ograniczeń ustawowych. Ponadto liczne grono uznało, że z projektów realizowanych w ramach BO korzyści czerpią wszyscy mieszkańcy (36%). Prawie co trzecia ankietowana osoba stwierdziła, że wśród grup czerpiących korzyści z projektów realizowanych w ramach BO są seniorzy (28%) i władze miasta (27%), a następnie urzędnicy (22%) i młodzież (19%).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 64. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Czynnikami, które najczęściej mobilizowały ankietowanych do udziału w BO, były: potwierdzana także w wywiadach wygodna forma głosowania (74% – 47% zachęcały, 27% raczej zachęcały), dostępność informacji na temat projektów w ramach BO (62% – 28% zachęcały, 34% raczej zachęcały), tematyka i istotność projektów (60% – 30% zachęcały, 30% raczej zachęcały), poziom wiedzy własnej badanych osób (56% – 28% zachęcały, 28% raczej zachęcały) oraz kompetencje i zaangażowanie projektodawców (51% – 23% zachęcały, 28% raczej zachęcały). Czynnikiem, który najbardziej zniechęcał ankietowanych do uczestnictwa w ostatniej edycji BO, były – co stoi w widocznej opozycji wobec wypowiedzi z wywiadów – kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych (44% – 17% zniechęcały, 27% raczej zniechęcały).

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

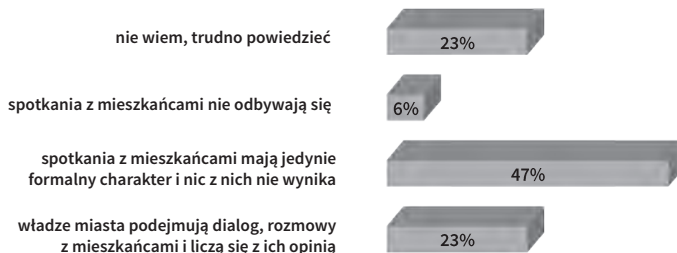
Tabela 13. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	28%	34%	17%	13%	8%
2	Wygodna forma głosowania	47%	27%	17%	3%	6%
3	Ciekawe i ważne projekty	30%	30%	20%	9%	11%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	14%	16%	27%	27%	17%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	23%	28%	33%	6%	9%
6	Poziom własnej wiedzy	28%	28%	25%	9%	9%

Analiza wypowiedzi respondentów dotycząca procesu konsultacji społecznych prowadzonych w ramach BO wykazała, że w opinii prawie co drugiej ankieterowanej osoby prowadzony przez władarzy proces konsultacji ma jedynie formalny charakter i nic z niego nie wynika (47%). Co piąty poddany badaniu wyraził zdanie przeciwne stwierdzając, iż władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią (23%). Taka sama liczba respondentów zaznaczyła odpowiedź „trudno powiedzieć”, a tylko 6% ankieterowanych wyraziło opinię, że spotkania z mieszkańcami nie odbywają się. Może to świadczyć o występowaniu jednak pewnego konfliktogenego potencjału, który tkwi w sopockim splocie uwarunkowań składających się na BO. Część z nich starano się uwypuklić w tej części opracowania, do innych nawiązania znajdują się w innych fragmentach, a niektóre siłą rzeczy pozostaną zbyt mało uchwytne, aby na ich temat rozważyć.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 65. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Co trzecia ankietowana osoba uznała, że głos mieszkańców Sopotu nie jest brany pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji dotyczących BO (33% – 17% zdecydowanie nie, 16% raczej nie). Przeciwną opinię wyraziło 45% respondentów (28% raczej tak, 17% zdecydowanie tak). Prawie co do drugiego ankietowanego uznał więc, że władze Sopotu, podejmując decyzję na temat BO, kierują się opiniami mieszkańców miasta. Warto zauważyć, że 22% uczestniczących w sondażu osób zaznaczyło zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”.

W tym przypadku także najpewniejszym gruntem badania przyczyn tego stanu rzeczy jest lokalna sfera *politics*, której ważnym elementem składowym jest BO. Potwierdzają to, choć w różnej gradacji i w różnym sensie, kolejne wypowiedzi:

- przedstawiciel władzy uchwałodawczej

BO w Sopocie pełni bardzo ważną rolę w prowadzeniu polityki miejskiej. Obserwuję, że w BO jest zaangażowanych bardzo wielu radnych, tak samo jak władze miasta. My na przykład powołaliśmy Komisję Rady Miasta, która zajmuje się budżetem obywatelskim. Oczywiście ta Komisja zajmuje się też innymi rzeczami, ale budżet obywatelski odgrywa w niej bardzo istotne miejsce. Na pewno BO daje szansę radnym na pokazanie się. Krótko mówiąc,

3.11. Budżetowanie obywatelskie w Sopocie...

wobec budżetu obywatelskiego nikt z radnych ani władz miasta nie pozostaje obojętnym;

- autor odrzuconego projektu

Jest bardzo duży nacisk władz, żeby promować BO, żeby zachęcać mieszkańców, aby zgłaszali jak najwięcej projektów i w związku z tym to na pewno jest istotne narzędzie prowadzenia polityki. Władze miasta zawsze bardzo chętnie się chwala, że sopocianie są bardzo aktywni jeśli chodzi BO;

- autorka projektu przyjętego do realizacji

Ja bym bardzo chciała, aby BO był ważnym narzędziem polityki miejskiej w Sopocie. Chciałabym, żeby mieszkańcy Sopotu mieli poczucie, że decydują o inwestycjach, o kierunkach rozwoju miasta. [...] Wydaje mi się, że mieszkańcy jednak nie mają takiego poczucia współdecydowania, ale nie tylko dlatego, że ileś projektów, które wygrały głosowanie, nie zostało zrealizowanych. Tu chodzi o to, że mieszkańcy nie mają wiedzy, co dotychczas udało się zrealizować w ramach BO, co w przestrzeni publicznej powstało w ramach BO. Na przykład ja tej wiedzy nie mam, pomimo tego że się dosyć mocno interesuję sprawami miasta. Ponadto – umówmy się – kwota przeznaczona na budżet obywatelski w Sopocie nie jest jakaś taka oszałamiająca;

- przedstawiciel władzy wykonawczej

Dla władz Sopotu BO jest bardzo ważnym narzędziem. Procedury i proces BO jest nadzorowany przez władze miasta – prezydenta i zastępców prezydenta. Bardzo nam zależy, aby jak najlepiej te projekty realizować i aby nie było projektów, które po przegłosowaniu nie zostały w ogóle zrealizowane. [...] można powiedzieć, że BO dla władz miasta jest bardzo istotnym tematem. Projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego mają nadany najwyższy priorytet w realizacji;

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

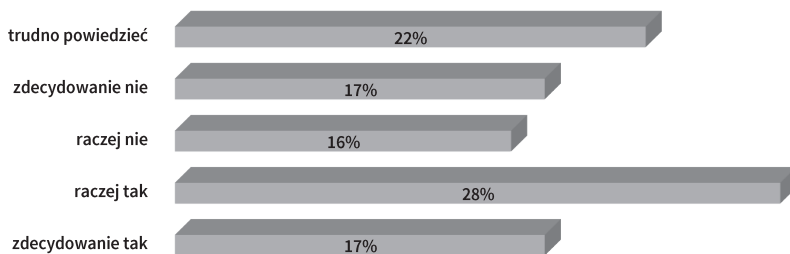
- przedstawiciel kadry urzędniczej UM

BO to jedno z najważniejszych narzędzi polityki miejskiej w Sopocie i obserwuję, że władze miasta tym budżetem się naprawdę przejmują. Jak rozmawiamy o realizacji budżetu to zawsze projekty zgłoszone przez mieszkańców mają nadany najwyższy priorytet. Jeśli musieliśmy w ubiegłym roku z czegoś zrezygnować albo zawiesić z uwagi na pandemię, to faktycznie znalazły się tam też projekty realizowane w ramach BO. Natomiast trzeba powiedzieć, że właśnie te projekty zostały najszybciej przywrócone do realizacji. I na podstawie takich nieoficjalnych rozmów czy spotkań wewnętrznych mogę powiedzieć, że władze miasta w niezwykle poważny sposób podchodzą do realizacji projektów z budżetu obywatelskiego.

Zestawiając te wypowiedzi z przytoczonymi wcześniej, a także z wprawdzie niereprezentatywnym, ale bądź co bądź słabym wynikiem uzyskanym w ankiecie, można dalej ostrożnie wnioskować, że we wspomnianym wcześniej układzie „symbiotycznym” korzyści mogą się nie rozkładać równomiernie pośród trojakiemu rodzaju interesariuszy BO. Możliwe, iż z większości zysków (w tym wizerunkowych, mobilizacyjnych) w sferze *politics* korzystają aktualnie przedstawiciele samorządowych władz – uchwałodawczej i wykonawczej. Natomiast aktywiści lokalni – jeśli są w stanie po te zyski sięgnąć – szybko ulegają, ewentualnie już zawczasu chcą ulec postępującej polityzacji przynoszącej zyski bardziej wymierne i znane z codzienności, a w literaturze politologicznej określane mianem renty politycznej. Korzystanie z niej, w ramach obowiązującego prawa, nie stanowi zarzutu, tym bardziej że tutaj nie jest to nawet hipoteza, a jedynie postulat myślowy. Autorom prezentowanych badań wydał się on istotny z uwagi na cel projektu oraz znaczenie sopockiego przykładu. Postulat ten nie wyczerpuje ani nie puentuje omawianego przypadku, a na pełniejszy obraz analizy przypadku składają się także inne fragmenty opracowania.

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Wykres 66. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



3.12. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi – informacje zastane i rezultaty sondażu ankietowego

3.12.1. Profil budżetu obywatelskiego w Tucholi w świetle danych zastanych

Tuchola wprowadziła budżet obywatelski uchwałą ze stycznia 2019 roku, a więc w roku budżetowym 2020 realizowana była dopiero pierwsza edycja. Wcześniejsze doświadczenia tucholskiego samorządu z podobną formą budżetu ograniczały się jedynie do partycypacyjnego funduszu sołectkiego, który jednak miał zastosowanie tylko do obszarów wiejskich gminy.

W 2020 roku z uwagi na pandemię zawieszono realizację rozpoczętego już procesu budżetu obywatelskiego i ostatecznie zrezygnowano z jego realizacji. Budżet obywatelski przywrócono w kolejnym roku.

Od początku BO jest pod mocnym wpływem swojego inicjatora, który najpierw zabiegał o niego jako przewodniczący Rady, a w chwili prowadzenia badań jest jego głównym lokalnym „ambasadorem” i organizatorem, pełniąc funkcję przewodniczącego Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego.

Budżet obywatelski realizowany jest z podziałem na obszar miejski i obszar wiejski (10 sołectw). Podczas wdrażania procedury organizowane są spotkania informacyjne, odbywają się lekcje w szkołach na ten temat, wykład na Uniwersytecie Trzeciego Wieku. Istnieje również możliwość zadawania pytań w formie elektronicznej. Ponadto członkowie Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego pełnią dyżury, w trakcie których można uzyskać informacje o procedurze lub wsparcie w przygotowaniu projektu.

Biorąc pod uwagę, że gmina Tuchola nie miała obowiązku wprowadzenia budżetu obywatelskiego, przyjęte regulacje nie stoją w sprzeczności z przepisami ustawy, choć posiłkowano się nimi, m.in. w kwestii ustalenia liczby osób zobowiązanych do poparcia zgłoszonego wniosku. Ustalono, że jest to 12 osób w mieście i 6 osób na terenie sołectw (w każdym przypadku jest to 0,1% mieszkańców).

Środki w dyspozycji BO

W Tucholi na BO przeznaczane jest 300 000 zł rocznie, przy czym 250 000 zł trafia do puli dla obszaru miejskiego. Pozostała kwota jest w dyspozycji BO na obszar wiejski.

Urzednicy obsługujący BO

W tucholskim Urzędzie Miejskim nie ma komórki ani stanowiska dedykowanego budżetowi obywatelskiemu, ale zadania związane z jego przeprowadzeniem powierzone są Zespołowi ds. Budżetu Obywatelskiego. Jego przewodniczącym jest przedstawiciel Rady Miejskiej, a więc osoba spoza władzy wykonawczej. W skład Zespołu wchodzi: zastępczyni przewodniczącego (sekretarz miasta), sekretarz Zespołu (urzędniczka – specjalistka ds. promocji) oraz członkowie rekrutowani z różnych wydziałów Urzędu (sześć osób).

Miejscowe podstawy prawne

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Tucholi została określona regulaminem, w którym wskazano, że w działaniach związanych z budżetem mogą uczestniczyć osoby, które ukończyły 16. rok życia i są mieszkańcami gminy Tuchola. Dotyczy to zgłaszania projektów, składania podpisów poparcia oraz późniejszego udziału w głosowaniu.

Mieszkańcy miasta i sołectw mogli brać udział w budżecie w odpowiednich rejonach. W następnej edycji obowiązek ten został złagodzony. Do głosowania dopuszczono osoby zameldowane na pobyt czasowy. Ponadto każdej uprawnionej osobie umożliwiono głosowanie na dowolny projekt z tucholskiego BO.

Propozycje realizacji zadania muszą zostać poparte przez co najmniej 12 uprawnionych mieszkańców na terenie miasta i 6 uprawnionych

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

mieszkańców na terenie sołectw. Głosowanie odbywa się w sposób tradycyjny. Początkowo ograniczone było do jednego punktu w Tucholi, ale w ostatniej edycji wyznaczono dodatkowo lokale na terenie poszczególnych sołectw. Brak możliwości oddania głosu elektronicznego jest tłumaczony przez rozmówców kwestiami budżetowymi. W przyszłości należy jednak spodziewać się zmiany w tym zakresie. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej informuje:

Koszty wprowadzenia tej elektronicznej procedury BO nie mogą być wysokie, bo trzeba pamiętać, że my mamy na BO przeznaczoną kwotę w wysokości 300 tysięcy złotych, a nie 3 milionów złotych. Podjęliśmy już rozmowy na ten temat z pewnymi firmami. Oczywiście wykonawca tego systemu zostanie wyłoniony w drodze przetargu, ale – moim zdaniem – wprowadzenie tego elektronicznego procesu BO w Tucholi jest w przyszłym roku jak najbardziej wykonalne.

Zgłoszone wnioski rozpatrywane są w dwóch etapach przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Weryfikacja odbywa się najpierw pod względem formalnym (zgodności wniosków z wymaganiami regulaminowymi), a następnie we współpracy z odpowiednimi wydziałami przygotowywana jest opinia merytoryczna. Zawiera ona m.in. opinię o wykonalności projektu, realności kosztorysu czy zgodności z dokumentami prawnymi, np. lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego. W niektórych wypadkach, gdy jest to możliwe, Zespół zwraca się do liderów z prośbą o poprawki formalne czy merytoryczne. Urzędnik odpowiedzialny za BO mówił:

Współpraca polegała przede wszystkim na tym, że w momencie, kiedy te projekty zostały złożone i na przykład okazywało się, że są jakieś braki formalne, coś wymagało uzupełnienia, doprecyzowania, to po prostu kontaktowałam się z wnioskodawcami i oni bardzo chętnie do mnie przychodzili i te braki uzupełniali.

3.12. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi...

Słowa urzędników i polityków potwierdzają obywatele, którzy składali projekty. Autorka niezakwalifikowanego projektu wspominała: *W poprzedniej edycji poinformowano nas, że trzeba coś w naszym wniosku doprecyzować. Szybko to zrobiliśmy i nie było z tym najmniejszego problemu.*

Pomimo że ostatecznie wnioskodawczyni nie udało się spełnić narzuconych wymagań formalnych, to i tak pozytywnie ocenia współpracę z Zespołem.

Zgodnie z regulaminem zadania do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego mogą zgłosić uprawnieni mieszkańcy z wyłączeniem pracowników Urzędu Miejskiego w Tucholi oraz członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego. W zgłoszeniu konieczne jest wskazanie lidera projektu będącego równocześnie zgłaszającym. Liderem projektu nie może być radny Rady Miejskiej w Tucholi. Ustalono też, że szacunkowy koszt realizacji poszczególnego projektu nie może przekraczać 30% kwoty środków finansowych budżetu obywatelskiego.

Projekty zadań, które uzyskały największą liczbę głosów mieszkańców, aż do wyczerpania planowanej kwoty środków przeznaczonych na budżet obywatelski są umieszczane na liście podstawowej oraz zgłaszane do projektu uchwały budżetowej na następny rok budżetowy przez burmistrza Tucholi. Pozostałe projekty zadań znajdują się na liście rezerwowej. Środki niewykorzystane w danym roku pozostają natomiast w budżecie gminy. W przypadku równej liczby głosów decyduje publiczne losowanie.

Modyfikacja przepisów w kolejnej edycji objęła możliwość łączenia środków w sołectwach, ustalono bowiem, że możliwe jest połączenie środków pochodzących z budżetu obywatelskiego ze środkami pochodzącymi z funduszu sołectkiego. Deklarację o współfinansowaniu projektu, podpisaną przez sołtysa, lider projektu winien złożyć wraz z wnioskiem do budżetu obywatelskiego. Warunkiem realizacji zadania było podjęcie decyzji przez zebranie wiejskie o wsparciu finansowym projektu.

Dobre praktyki

Niektóre praktyki opisywane przez badaczy w poszczególnych przypadkach oceniać należy ambiwalentnie. To, co w niektórych miastach uznano za ograniczenie, gdzie indziej można docenić jako rozwiązanie wspierające lokalną społeczność. Tak należy traktować podejście do liderowania BO w Tucholi. Po pierwsze, wyraźnie nazywa się osoby składające projekty „liderami”, ale jednocześnie możliwość pełnienia tej roli odbiera się radnym oraz pracownikom Urzędu. W niewielkiej gminie miejsko-wiejskiej, jaką jest Tuchola, służyć to ma pobudzeniu społeczeństwa obywatelskiego, budowaniu kompetencji i postaw prospołecznych, a także kreowaniu nowych liderów lokalnej społeczności, co zresztą jako silną stronę BO wskazują jego organizatorzy. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej stwierdził:

Funkcjonowanie Budżetu Obywatelskiego powoduje to, że wzrasta zaufanie do władz samorządowych ze strony mieszkańców [...]. Wzrasta też zaufanie do Urzędu Miejskiego jako instytucji. Mieszkańcy wiedzą, że mogą do nas w każdej chwili przyjść i podzielić się jakimś pomysłem i będą mieć pewność, że to będzie wzięte pod uwagę. Albo pomożemy im w jakiś sposób to przedsięwzięcie zrealizować. Po drugie, o czym przed chwilą mówiłam, plusem jest to, że w trakcie procesu BO wyłaniają się liderzy [...].

Jeszcze mocną stroną jest, na co ja nalegałem, żeby ujawniali się, byli kreowani liderzy projektu [...]. Dlatego w tych projektach w budżecie obywatelskim wymyśliliśmy tych liderów. Nie chcieliśmy, żeby to byli radni, bo dzięki temu mogą wypłynąć na szersze forum nowe osoby.

Drobną, acz wartą odnotowania innowacją jest możliwość łączenia funduszu sołeckiego oraz budżetu obywatelskiego. W kontekście prezentowanych badań fundusze sołeckie nie tylko są ustawowo regulowanym budżetem partycypacyjnym, ale mają także charakter bardziej deliberacyjny. Ustawodawca nie narzuca bowiem konieczności wybierania go przez

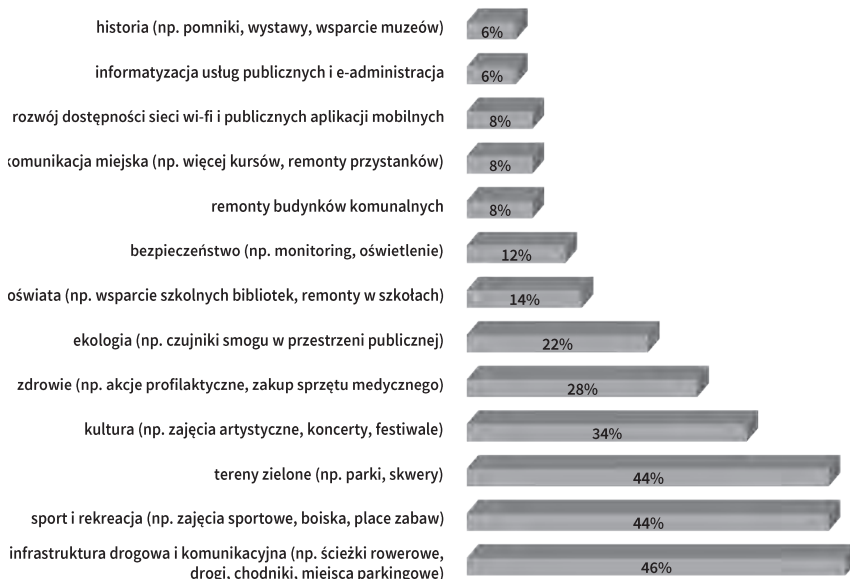
powszechnie głosowania a uchwałą zebrania wiejskiego. Daje to możliwość dyskusji nad problemami i propozycjami, a także ich dynamicznej modyfikacji w trakcie zebrania, choć zbadanie tej praktyki w teorii zapewne odsłoniłoby również i liczne mankamenty tej procedury.

3.12.2. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi – wybrane rezultaty sondażu ankietowego wśród mieszkańców

Mieszkańcy Tucholi uczestniczący w badaniach ankietowych wśród trzech działów gospodarki, w których powinny być na terenie ich miasta realizowane projekty w ramach BO, wymienili infrastrukturę drogową i komunikacyjną, np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe (46% respondentów), sport i rekreację, np. zajęcia sportowe, boiska, place zabaw (44% respondentów), tereny zielone, np. parki, skwery (44% respondentów) oraz kulturę, np. zajęcia artystyczne, koncerty, festiwale (34% respondentów). Projekty w ramach BO dotyczące zdrowia, ekologii, oświaty czy bezpieczeństwa w opinii badanych nie były już tak istotne. Co ciekawe, w tucholskim BO dopuszczone są projekty miękkie, czyli kulturalne, ale do tej pory żaden taki projekt nie został zgłoszony. Szczegółowe dane dotyczące odpowiedzi mieszkańców na to pytanie zawiera wykres 67.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 67. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

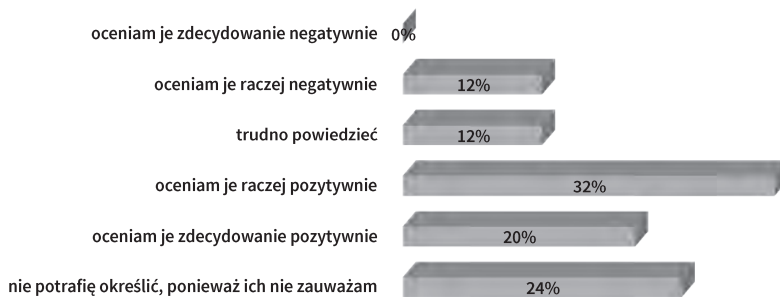
Polityka informacyjna władarzy miasta odgrywa istotną rolę w pobudzaniu zainteresowania udziałem w BO zarówno w roli liderów projektów, jak i głosujących. Komunikacja władz lokalnych w tym zakresie, jak mówił urzędnik odpowiedzialny za BO, ograniczyła się do:

[...] naszych lokalnych kanałów informacyjnych, czyli to jest strona internetowa naszego Urzędu, Facebook, który świetnie się sprawdza przy okazji BO, bo jednak ludzie najbardziej z tego źródła czerpią informacje na temat BO. Oczywiście postaraliśmy się, aby o budżecie obywatelskim informowały też plakaty, które rozwiesiliśmy w mieście i sołectwach.

3.12. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi...

Jak tę politykę ocenili ankietowani? Jak wskazują dane zawarte na wykresie 68, co druga osoba oceniła ją pozytywnie (32% raczej pozytywnie, 20% zdecydowanie pozytywnie). Negatywnie działania informacyjne władz miasta na temat BO oceniło 12%. Taki sam odsetek badanych tucholan, udzielając odpowiedzi na to pytanie, zaznaczyło umieszczoną w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”. Prawie co czwarty respondent nie potrafił ocenić działań informacyjnych władz miasta na temat BO, ponieważ ich nie zauważał. Pewną rolę uzupełniającą w tym zakresie pełnili – jak informował urzędnik odpowiedzialny za BO – *niektórzy wnioskodawcy. Organizowali swoje własne spotkania z mieszkańcami, aby zaprezentować swoje pomysły i zachęcić do zagłosowania właśnie na te swoje projekty.* Autor zwycięskiego projektu stwierdzał, że najlepszym przykładem takiego działania był *filmik promocyjny opowiadający o tej naszej inwestycji*, który wyświetlano m.in. w szkole, gdzie miał być realizowany dany projekt.

Wykres 68. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO?



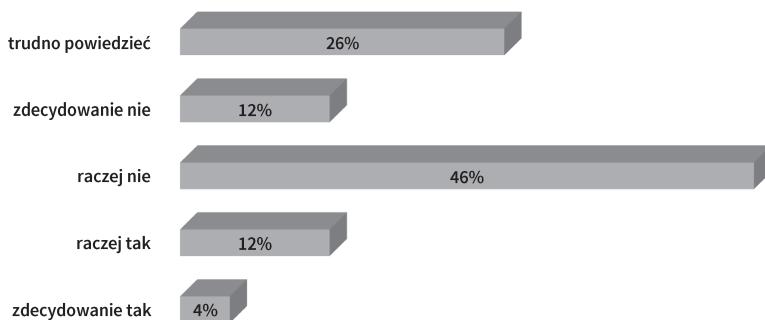
Ankietowani mieszkańcy Tucholi w zdecydowanej większości uznali, że władze miasta nie mogą sterować wynikami BO. Taką deklarację złożyło 58% respondentów (w tym 12% zdecydowanie nie, 46% raczej nie). Jednocześnie 16% ankietowanych wyraziło przekonanie, że władze Tucholi mogą sterować wynikami BO (w tym 12% raczej tak, 4% zdecydowanie tak).

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Tych obaw nie podzielali uczestnicy wywiadów, którzy zgodnie przyznali, że nie wydaje im się to możliwe. Co czwarta ankietowana osoba udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Warto tu jeszcze raz podkreślić, że ze składania projektów wykluczeni są lokalni politycy i urzędnicy, co na pewno pozytywnie wpływa na recepcję ankietowanych w tym pytaniu. Mimo to nad zasadnością tego rozwiązania podejmowane są dyskusje w wielu miastach, a przeważające argumenty nie zawsze są jednoznaczne.

Wykres 69. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO?



Projekty realizowane w ramach BO mogą służyć mieszkańcom całego miasta, jak i wybranym grupom społecznym. Jakie opinie na ten temat mają tucholanie? Ankietowani przedstawiciele mieszkańców miasta uznali, że największe korzyści z projektów realizowanych w ramach BO w Tucholi czerpie młodzież (42% respondentów), mieszkańcy całego miasta (30% respondentów) oraz mieszkańcy wybranych dzielnic (20% respondentów). To trzy najczęściej wymieniane przez ankietowanych grupy. Dominacja młodzieży jest też wskazywana przez uczestników wywiadów, na co wpływ ma nadreprezentacja obiektów budowanych przy szkołach.

Jest to sytuacja charakterystyczna dla wielu polskich BO, lecz władze Tucholi nie zamierzają na razie podejmować kroków, by to zmieniać. Przedstawiciel władzy uchwałodawczej stwierdza:

3.12. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi...

Wydaje mi się, że w przyszłości też szkoły mogą być największym beneficjentem BO, bo one stosunkowo łatwo mogą zmobilizować rodziców do głosowania na swoje projekty. Ale chyba nie ma sensu z tym walczyć, bo jeżeli jakiś projekt wygrywa większością głosów, to nie ma tu co z tym polemizować.

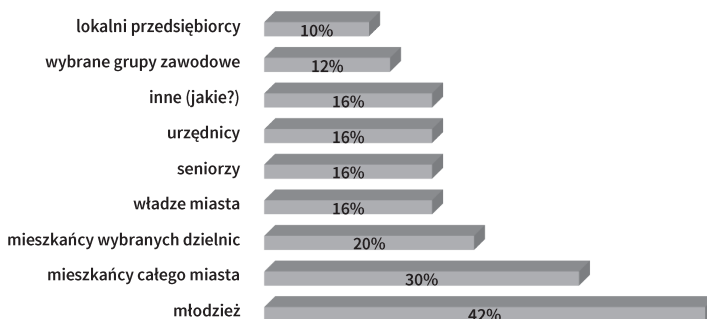
Ogólnodostępność infrastruktury powstałej dzięki BO była również poruszana w rozmowach z uczestnikami wywiadów. Autor zwycięskiego projektu dotyczącego placu zabaw przy szkole podkreślał, że *ten projekt jest ogólnodostępny, zwłaszcza po godzinach pracy szkoły*. Jego powstanie wiązało się jednak z koniecznością uwzględnienia dodatkowych zabezpieczeń przed zniszczeniami, np. w postaci monitoringu albo odpowiedniej konstrukcji elementów projektu. Natomiast autorka niezakwalifikowanego projektu mówiła:

Choć sama pracuję w szkole, jestem nauczycielem, to nie podobały mi się praktyki jednej ze szkół, która bardzo mocno obligowała całe środowisko szkolne do głosowania na projekt wystawiony przez tę szkołę. Czyli, między innymi, dawano do zrozumienia rodzicom, że bardzo mile będzie widziane głosowanie na projekt wystawiony przez tę szkołę. Okazało się, że ten projekt wygrał i korzysta z niego tylko ta społeczność szkolna. Ja tu teraz mówię o jednej szkole, nie chcę wymieniać jej nazwy, ale ta praktyka nie za bardzo mi się podoba... Bo to jest takie egoistyczne podejście. Z obywatelskością to nie ma to nic wspólnego.

Sądząc po praktyce w innych miastach w Polsce, problem ten jest powszechny i można się spodziewać prób jego dokładniejszej regulacji w kolejnych odsłonach BO.

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

Wykres 70. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO?



Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Wśród czynników, które zmobilizowały ankietowanych tucholan do uczestnictwa w ostatniej edycji BO, najbardziej istotne okazały się kompetencje i zaangażowanie projektodawców. Na ten czynnik wskazało 56% respondentów (w tym 14% zachęcały, 42% raczej zachęcały). Kolejnym motywatorem do uczestnictwa w BO okazała się dostępność informacji na temat BO (52% respondentów – 18% zachęcały, 34% raczej zachęcały) oraz tematyka i waga projektów (52% respondentów – 24% zachęcały, 28% raczej zachęcały). Zdaniem uczestników badania najbardziej negatywnie na ich uczestnictwo w ostatniej edycji BO wpłynęła forma głosowania (24% respondentów – 12% raczej zniechęcały i 12% zniechęcały). Wynik ten zapewne mocno wiąże się z tym, że głosowanie ograniczono jedynie do formy tradycyjnej, podczas gdy sondaż ankietowy prowadzony był w całości online.

3.12. Budżetowanie obywatelskie w Tucholi...

Tabela 14. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji?

		Zachęcały	Raczej zachęcały	Trudno powiedzieć	Raczej zniechęcały	Zniechęcały
1	Dostępność informacji	18%	34%	38%	8%	2%
2	Wygodna forma głosowania	14%	20%	42%	12%	12%
3	Ciekawe i ważne projekty	24%	28%	36%	4%	8%
4	Kompetencje i zaangażowanie urzędników/radnych	16%	24%	48%	6%	6%
5	Kompetencje i zaangażowanie projektodawców	14%	42%	32%	0%	12%
6	Poziom własnej wiedzy	24%	20%	40%	14%	2%

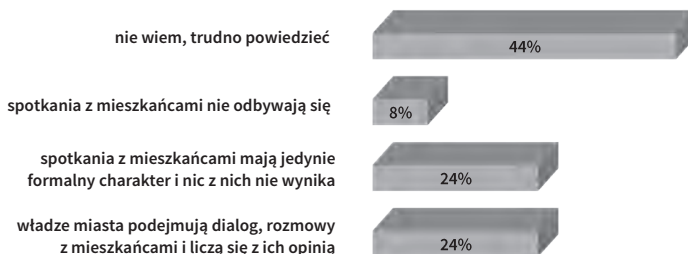
Projekty zgłoszone w ramach BO wymagają tzw. społecznych konsultacji. Władze miasta w ramach tych konsultacji organizują otwarte spotkania, a w ich trakcie prowadzą akcję informacyjną na temat zgłoszonych w ramach BO projektów. Akcje te przybierają różną postać i zależą od inwencji i pomysłowości urzędników. Prowadzone są lekcje, wykłady, ale też zwykle dyżury Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego. Wydaje się, że w Tucholi proces ten wymaga dopracowania, gdyż z zebranych podczas wywiadów z przedstawicielem władzy uchwałodawczej i urzędnikiem odpowiedzialny za BO danych wynika, że raczej mają one charakter jednostronnego przekazywania informacji i promowania BO niż zapoznawania się z uwagami mieszkańców.

Jak wskazują informacje pozyskane od ankietowanych mieszkańców miasta, aż 44% tucholan nie potrafiła dokonać oceny procesu społecznych konsultacji i zaznaczyła zawartą w kafeterii pytania odpowiedź „trudno powiedzieć”. Według 8% respondentów spotkania z mieszkańcami nie odbywają się. Dwie równoliczne grupy badanych tucholan (po 24%) zaprezentowały dwie różne opinie. Jedna grupa przyznała, że spotkania

Rozdział 3. Budżetowanie obywatelskie w praktykach 12 miast

z mieszkańcami odbywają się, ale mają formalny charakter i nic z nich nie wynika. Taki sam odsetek ankietowanych wyraził opinię, że władze Tucholi podejmują dialog z mieszkańcami na temat BO i liczą się z ich opinią.

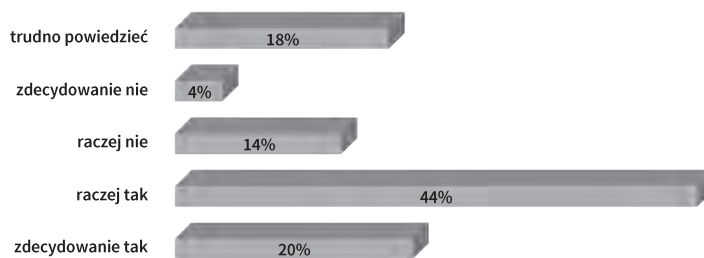
Wykres 71. Jak Pani/Pana ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście?



Czy w Tucholi władze miasta uwzględniają w trakcie podejmowania decyzji dotyczących BO opinie mieszkańców miasta? Zdaniem 64% ankietowanej grupy władze liczą się z opiniami mieszkańców w trakcie podejmowania decyzji na temat BO (20% zdecydowanie tak, 44% raczej tak). Przeciwną opinię na ten temat wyraziło 18% badanych (w tym 4% zdecydowanie nie, 14% raczej nie). Odpowiadając na to pytanie, prawie co piąty respondent zaznaczył odpowiedź „trudno powiedzieć”. Podobnie jak w pozostałych badanych przypadkach tak duża liczba pozytywnych wypowiedzi w kontekście braku faktycznych konsultacji dotyczących BO podpowiada, że ankietowani w sondażu internetowym odpowiedzieli *de facto* na pytanie o to, czy władze respektują wyniki głosowania mieszkańców.

3.10. Budżetowanie obywatelskie w Rypinie...

Wykres 72. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO?



Podsumowanie

Tabela 15. Silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia budżetowania partycypacyjnego w 12 polskich miastach

Miasto	Silne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
Dąbrowa Gornicza	<p>Należy do grupy miast najdłuższej praktykujących budżetowanie partycypacyjne (od 2013).</p> <p>Po wprowadzeniu ustawowej regulacji wdrożono BO w formie obligatoryjnej, ale zdecydowano się na równoległe utrzymanie wcześniejszej wypracowanego, deliberycyjnego Dąbrowskiego Budżetu Obywatelskiego.</p> <p>Zwraca uwagę formuła zaawansowanej instytucjonalnej obsługi relacji pomiędzy władzą samorządową a mieszkańcami, w tym rola osiedlowych animatorów.</p>	<p>Aktualnie brak, wydaje się jednak, że postępująca specjalizacja procesu budżetowania z udziałem mieszkańców oraz profesjonalizacja w tym zakresie kadri administracyjnego aparatu wymaga monitorowania i ewaluacji w szerszym wymiarze, z udziałem interesariuszy, ale być może także przy udziale niezależnych ekspertów zewnętrznych, tj. spoza środowiska, dysponujących niezbędną wiedzą.</p>	<p>Silna tożsamość lokalna.</p> <p>Długie doświadczenie w praktykowaniu budżetowania partycypacyjnego.</p> <p>Administracyjna profesjonalizacja budżetowania z udziałem mieszkańców połączona z utrzymaniem i dalszym rozwojem deliberycyjnych konsultacji.</p>	<p>Mogą pojawiać się symptomy rutyny podbudowanej wysoką samooceną.</p> <p>Zagrożeniem może być nadmierna przewaga sieci spajających (u R. Putnama – <i>bonding</i>) nad sieciami pomostowymi (<i>bridging</i>).</p>

Miasto	Silne strony	Stabe strony	Szanse	Zagrożenia
<p>Gorzów Wielkopolski</p>	<p>Jedno z miast najdłuższej praktykujących budżetowanie z udziałem mieszkańców (od 2013).</p> <p>Zwraca uwagę konsultacyjne i proaktywne dostosowywanie reguł formalnych.</p> <p>Wypracowywane i przedyskutowane rozwiązania mają silną legitymizację, są skuteczne i popularne.</p> <p>pozytywny efekt wzmacniają różnicowane działania komunikacyjne oraz monitoring i ewaluacja BO z udziałem mieszkańców, w której wykorzystuje się m.in. przygotowaną przez stronę społeczną ankietę. Organizowane są także spotkania ewaluacyjne z mieszkańcami, a dodatkowo także z młodzieżą szkolną.</p>	<p>Na tle innych badanych lokalnie miast brak wyraźniejszych słabych stron.</p> <p>Zaznacza się za to wyższa partycypacja będąca zdecydowanie zaletą. O jej mocy przesądzają jednak możliwości mobilizacyjne.</p> <p>O wzmacnianie tych możliwości warto szczególnie zabiegać, dbając o konserwację lokalnych, formalnych i nieformalnych łączy komunikacyjnych i kooperacyjnych.</p>	<p>Szansę utrwalenia i pogłębienia deliberacyjnych wątków w lokalnym BO tkwią w praktyce „sieciovania projektów”. Polega to na ich deliberacyjnym łączeniu.</p> <p>Praktyka ta sprzyja tworzeniu sieci wsparcia dla polityki publicznej, angażujące różnicowanych interesariuszy (policy networks).</p> <p>Sieciovanie projektów jest wspierane rozwinięciem odpowiadającym na potrzeby sublokalnych rejonów. W związku z brakiem jednostek pomocniczych odpowiednie pule środków są dostępne w dopuszczalnych przez ustawę kategorii zadań.</p>	<p>Miasto nie jest wolne od zagrożeń, które jednak na tle innych badanych miast nie przybierają większych rozmiarów.</p> <p>W tym przypadku miasta i interesariuszom można rekomendować przede wszystkim rzetelne monitorowanie i ewaluację BO z wyczerpaniem na symptomy ewentualnych zagrożeń.</p>

Miasto	Silne strony	Slabe strony	Szanse	Zagrozenia
Hrubieszów	<p>BO jako kontynuacja wcześniejszych projektów wykorzystujących partycypację, w tym infrastruktury technologicznej (Platforma Partycypacji Społecznej).</p> <p>Skuteczna i zrozumiała komunikacja o BO dla mieszkańców – projektodawców oraz głosujących.</p> <p>Proobywatelskie nastawienie lokalnych polityków i urzędników.</p> <p>Proces ewolucji BO z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań mieszkańców, a także nakierowany na ich włączenie w proces BO.</p> <p>Wyróżniająca się frekwencja w głosowaniu (ok. 20%).</p>	<p>Niska kwota przeznaczona na BO.</p> <p>Duża przewaga szkół w projektach wybieranych w BO.</p> <p>Odejście od udziału przedstawicieli strony społecznej w pracach koordynacyjnych BO.</p>	<p>Prospeczne nastawienie władz przyjaźniącego zaufaniu i zaangażowaniu w BO.</p> <p>Wspieranie pojawiania się nowych liderów lokalnych i nabywania kompetencji obywatelskich przez lokalne społeczności.</p>	<p>Zdominowanie BO przez silnie usytuowane instytucje o dużym potencjale mobilizacyjnym (szkoły).</p>

Miało	Silne strony	Stabe strony	Szansy	Zagrożenia
Kraków	<p>Długa praktyka (od 2014), w której wykorzystywano różnorodne formy partycypacyjne: ogólnomiejskie, dzielnicowe, problemowe, włączające w proces szersze kręgi interesariuszy, mieszkańców.</p> <p>Przemyślana i funkcjonalna infolinia BO dostępna w różnych formach kontaktu i oferująca nie tylko informacje, ale także zróżnicowaną i spersonalizowaną pomoc.</p> <p>Animujące oraz wspierające działania Ambasadorów BO i Ambasadorów Lokalnej Partycypacji.</p> <p>Szkolenia i warsztaty dedykowane narzędziom partycypacyjnym.</p>	<p>Zróżnicowane na tle innych miast działania nie przynoszą zysku w postaci adekwatnie wyższego uczestnictwa mieszkańców w BO.</p> <p>Zaznacza się potrzeba ściślejszego monitorowania i ewaluacji funkcjonowania Rady Budżetu Obywatelskiego.</p> <p>Monitorowania i dyskusji wymagają ewentualne przewidywania silnych powiązań w postaci frakcyjnych sieci wsparcia, których ciężenie mogłoby wzmacniać konfliktową, a osłabiać kooperacyjną rywalizację w procesach BO.</p>	<p>Istotne szanse na zwiększenie partycypacji oraz poszerzenie i wzmocnienie symetrycznych i szerszych relacji tkwią w do-pracowaniu, monitoringu i ocenie BO, w tym także ewaluacji działania mechanizmu preweryfikacji projektów.</p> <p>Dopracowane monitorowanie słabych stron procesu preweryfikacji projektów ułatwia bardziej trafne redefiniowanie kształtu oraz funkcji Rady BO, co z kolei wpisuje się w lokalną tradycję dysput publicznych. Ugruntowałyby to efekty krakowskiego wariantu instytucjonalizacji BO.</p>	<p>Lokalną instytucją, która może dobrze wspierać proces BO, jest Rada BO. Funkcjonowanie Rady powinno być pilnie monitorowane z uwagi na zróżnicowane oceny jej efektywności.</p> <p>W toku ewolucji, w budżetowaniu z udziałem mieszkańców mogą pojawiać się tendencje do rywalizacji odśrodkowej sprzyjającej upolitycznieniu BO, m.in. w związku z rywalizacją, w której w zmiennych konfiguracjach biorą udział interesariusze dzielnicowi i ogólnomiejscy.</p>

Miasto	Silne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
Krosno	<p>BO od 2018. Oprócz ustawowego BO funkcjonuje wypracowany lokalnie Budżet 50/50 stanowiący przykład poszerzonej partycypacji realizowanej w praktyce w bliskim kontakcie z radnymi, ale bez klasycznych konsultacji z mieszkańcami (zob. kolumna Słabe strony).</p> <p>Sprawnie funkcjonuje Rada BO, która współpracuje z Zespołem Obsługującym BO. W skład Zespołu wchodzi także przedstawiciele wydziałów UM.</p>	<p>Wprowadzone do Budżetu 50/50 rozwiązania wzmacniają rolę radnych, a zarazem nie przewidują klasycznych konsultacji z mieszkańcami w sprawach związanych z budżetowaniem partycypacyjnym. Może to skutkować upolitycznieniem w dawce, która nie będzie sprzyjała rozwojowi partycypacji i deliberacji, a wręcz może go zablokować.</p>	<p>Szansę stanowić może dalsza praca nad udoskonalaniem Budżetu 50/50 zmierzająca do wzmocnienia roli konsultacji z mieszkańcami, a osłabienia eksponowanej roli radnych. Oprócz większego prawdopodobieństwa zaistnienia prawdziwszej deliberacji powinno to także przynieść skutek w postaci osłabienia ewentualności pojawiania się oddziaływań politycznych bądź administracyjnych na przebieg budżetowania z udziałem mieszkańców.</p>	<p>Zagrożeniem może stać się dalszy słaby rozwój konsultacji, także z uwagą na niskie zainteresowanie, słabą aktywność i niską frekwencję mieszkańców. Jest to sytuacja nosząca znamiona, tautologii, której przyjęcie zapętlą myślenie w pozornym punkcie bez wyjścia: spotkań z mieszkańcami się unika, czego zasadność potwierdza niska frekwencja na tych nielicznych, dotąd zorganizowanych.</p>

Miasto	Silne strony	Stabe strony	Szanse	Zagrożenia
Legnica	<p>Wpisanie się BO w szerszą tradycję konsultacji inwestycyjnych.</p> <p>Długoletnia ewolucja BO i ciągle dopasowywanie go do warunków instytucjonalnych i potrzeb mieszkańców.</p> <p>Sprawnie działający Zespół Technicznej Oceny Projektów, w którego prace są angażowani także przedstawiciele trzeciego sektora.</p> <p>Przejrzysta strona internetowa, informacje przydatne dla projektodawców.</p> <p>Promocja projektów i możliwość głosowania powiązana z dużymi wydarzeniami miejskimi.</p> <p>Realizacja, poza BO, pomysłów zgłaszanych także w projektach, które nie były wybrane.</p>	<p>Mała różnorodność projektów w BO, przesylenie projektami i infrastrukturalnymi.</p> <p>Stosunkowo mały udział mieszkańców w procesie ewaluacji BO (brak zainteresowania pomimo prób włączania ich przez UM).</p> <p>Słaba rozpoznawalność BO wśród starszych mieszkańców Legnicy.</p> <p>Brak ugruntowania obszarów BO w podziale na jednostki pomocnicze. Brak BO na projekty ogólnomiejskie.</p>	<p>Dalsza ewolucja zgodna z oczekiwaniami lokalnego trzeciego sektora i angażujących się mieszkańców.</p> <p>Pojawienie się budżetu na poziomie ogólnomiejskim.</p>	<p>Tworzenie się zamkniętej grupy „specjalistów” od projektów do BO, co ostatecznie może wpłynąć na zmniejszanie, a nie zwiększanie udziału mieszkańców.</p> <p>W obszarach, w których zgłaszane są projekty popularne w całym mieście (np. dofinansowanie schroniska dla zwierząt), zmniejsza się szansa na finansowanie inwestycji potrzebnych dla tego obszaru.</p>

Miasto	Silne strony	Slabe strony	Szanse	Zagrożenia
Nowa Ruda	<p>Możliwość realizacji projektu, którego koszt (już po wygranej w głosowaniu) okazał się wyższy niż zakładano.</p> <p>Wsparcie mieszkańców w działaniach promocyjnych, spójna kampania informacyjna.</p> <p>Próby sprawiedliwszego podziału środków na różnicowane części miasta (brak jednostek pomocniczych).</p> <p>Możliwość realizacji zadań na terenach nienależących do samorządu, uzyczonych przez właścicieli.</p> <p>Przejrzysta strona internetowa z mapą realizacji.</p> <p>Ograniczenie (w porozumieniu z liderem) zakresu projektu, jeśli po wynikach głosowania brakuje środków na jego pełną realizację.</p>	<p>Niski poziom uczestnictwa.</p> <p>Brak konsultacji w sprawie BO.</p> <p>Brak formalnych podstaw do realizacji BO w trzech sublokalnych obszarach.</p>	<p>Władze wykazują proaktywne podejście do kształtowania BO, na bieżąco wprowadzając oryginalne rozwiązania napotykanym w kolejnych edycjach problemów.</p> <p>Wzrostowa tendencja w ilości środków przeznaczonych na BO.</p>	<p>Konieczność dostosowania BO do wymogów ustawowych (podział na trzy części) może wpłynąć na sprawiedliwość podziału środków.</p> <p>Starzejąca się społeczność nękana problemami strukturalnymi (bezrobocie, ubóstwo, słaby dostęp do służby zdrowia) nie jest zainteresowana BO.</p>

Miasto	Silne strony	Stabe strony	Szanse	Zagrożenia
Opatów	<p>Kosztorysy projektów przygotowują urzędnicy a nie wnioskodawcy.</p> <p>Elastyczność i współpraca z projektodawcami i mieszkańcami na etapie realizacji związkich zadań.</p> <p>Pobudzenie współpracy lokalnej między sołectwami.</p>	<p>Niskie środki w dyspozycji BO.</p> <p>Brak skutecznego pomysłu na głosowanie elektroniczne.</p> <p>Możliwość wpływu lokalnych interesariuszy na głosowanie (np. w domach pomocy społecznej).</p> <p>Brak konsultacji i dialogu z mieszkańcami.</p>	<p>Kreowanie liderów lokalnych społeczności i aktywizacja obywatelska, szczególnie na terenach sołectw.</p>	<p>Starzejące się społeczeństwo.</p> <p>Znaczny spadek dochodów miasta.</p> <p>Wysoka wiara lokalnych polityków i urzędników w swój własny osąd i płynący z tego dystans do narzędzi partycypacyjnych i wydawania pieniędzy na BO.</p>

Miało	Silne strony	Stabe strony	Szance	Zagrozenia
Puławy	<p>W mieście o długim stażu budżetowania partycypacyjnego (od 2013) na budżetowanie z udziałem mieszkańców przeznaczają się ok. 1% budżetu miasta na BO. Jest to odsetek wyższy niż w wielu innych miastach.</p> <p>Przed głosowaniem organizowane są spotkania konsultacyjno-informacyjne z mieszkańcami i z udziałem autorów projektów.</p> <p>Profesjonalizacja Zespołu ds. Opiniowania Projektów oraz procesu przygotowywania kosztorysów wniosków. To mocna strona wymagająca zarazem rzetelnego monitorowania, w tym także monitorowania ścieżki odwoławczej.</p>	<p>Kolejne edycje BO poddawane są ewaluacji, jednak z przewagą biernego uczestnictwa mieszkańców i z nadmiernym wyeksponowaniem roli ankiety jako narzędzia pozyskiwania informacji.</p> <p>W skład Zespołu ds. Opiniowania Projektów wchodzi głównie urzędnicy i radcy prawni. Oprócz licznych zalet tego rozwiązania, mankamentem przewagi specjalistów w Zespole jest brak wyraźniejszego udziału oddolnego.</p>	<p>Wnioskodawcy mają możliwość wglądu w stan realizacji projektów, co stanowi przykład możliwości poszerzenia partycypacji autorów projektów w bieżącym monitorowaniu i ocenie wykonawstwa zadań BO.</p> <p>W związku z brakiem formalnie wyodrębnionych dzielnic przed nowelą ustawową wykorzystywano podział na projekty ogólnomiejskie rejonowe (okręgi wyborcze), które po wprowadzeniu noweli zlikwidowano, ustanawiając podział na projekty duże i małe. Rozwiązanie stanowi przykład innowacyjnego połączenia wcześniejszych praktyk z uwarunkowaniami ustawowymi.</p>	<p>Praktyką interesującą, ale i wymagającą pilnego monitorowania, jest szacowanie kosztów finansowych niejako „za projektodawcę” przez Zespół ds. Opiniowania Projektów. Ułatwienie zadania wnioskodawcom może jednak przyczynić się do redukcowania faktycznych możliwości partycypacyjnych.</p>

Miasto	Silne strony	Stabe strony	Szanse	Zagrożenia
Rypin	<p>Duże różnicowanie tematyczne w BO mimo małej liczby zgłaszanych projektów.</p> <p>Uregulowanie uchwałą możliwości publicznej prezentacji projektów, przygotowywanie materiałów promocyjnych z autorami projektów.</p> <p>Zsynchronizowanie BO z dużą imprezą miejską, na której prezentowane są projekty oraz istnieje możliwość oddania głosu.</p> <p>Co najmniej 30 podpisów wymaganych do złożenia projektu oznacza, że już na tym etapie musi on być skonsultowany i cieszyć się pewnym poparciem.</p> <p>Dywersyfikacja działań promocyjnych docierających do różnych kategorii wiekowych.</p>	<p>Relatywnie małe zaangażowanie mieszkańców w składanie projektów i głosowanie – niska liczba zgłoszeń, niska frekwencja w głosowaniu.</p> <p>Brak limitu kwoty na projekt, co skutkuje realizacją tylko 1–2 projektów rocznie.</p> <p>Niska kwota przeznaczona na BO (dodatkowo obniżona w okresie pandemii).</p> <p>Brak udziału mieszkańców w procesie weryfikacji projektów.</p> <p>Brak konsultacji w sprawie BO.</p> <p>Pojawiające się problemy w poprawnym przygotowaniu wniosków i kosztorysów.</p>	<p>Determinacja władz w realizacji projektów wybranych w BO, nawet wobec zwiększonych kosztów.</p>	<p>Utrzymywanie niskiej kwoty w puli może blokować promocję BO i stanowić kolejną barierę dla jego lokalnego rozwoju.</p> <p>Zmniejszająca się liczba projektów.</p>

Miasto	Silne strony	Stabe strony	Szanse	Zagrożenia
Sopot	<p>Miasto pionierskie, wprowadziło budżetowanie partycypacyjne w Polsce jako pierwsze (2011).</p> <p>Po wprowadzeniu regulacji noweli ustawowej zdecydowano się na pozostawienie rozwiązań, które nie mieszczą się w ustawie z 2018 roku.</p> <p>Dobre zaplecze organizacyjne, <i>know-how</i> oraz sprawna koordynacja BO przy jednoczesnej potrzebie rzetelnego monitorowania i audytu administracyjnego przebiegu procesu.</p>	<p>Okresowo labilne relacje organizacji pozarządowych pomiędzy sobą oraz z lokalną władzą.</p> <p>Przewaga Putnamowskich ograniczających (<i>bonding</i>) koalicji wsparcia nad łączącymi (<i>bridging</i>) koalicjami problemowymi.</p> <p>Zagrożenie rutynizacją działań. Pojawiają się symptomy zagrożenia związanego z powtarzalnością schematów nie tylko działań, ale i zachowań.</p>	<p>Silna tożsamość lokalna.</p> <p>Najdłuższe doświadczenie w praktykowaniu budżetowania partycypacyjnego.</p> <p>Potencjalna możliwość wychodzenia poza stronnictwa (tj. koalicje wsparcia) na rzecz wzmocnienia elementów porozumieniami ponad podziałami.</p>	<p>Zapat poszczególnych interesariuszy nieco przygasa.</p> <p>Zaznaczają się animozje związane z podziałem środków na projekty lokalne.</p> <p>Od początku budowania z udziałem mieszkańców nieobce są w Sopocie doświadczenia przeplatania się kontekstów w związku z podziałami politycznymi, czego nadmierne dalsze praktykowanie może zakłócić rozwój deliberacji w budżetowaniu.</p>

Miasto	Silne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
Tuchola	<p>Możliwość łączenia projektów w BO oraz funduszu sołeckim.</p> <p>Dobrze oceniana współpraca urzędników z mieszkańcami składającymi projekty.</p>	<p>Brak możliwości elektrycznego oddania głosu.</p> <p>Dominacja szkół – niektóre z projektów nie są przez to ogólnodostępne.</p> <p>Istniejące konsultacje mają charakter informacyjny, nie włączają mieszkańców w projekt planowania BO.</p>	<p>Nacisk kładziony na kreowanie nowych liderów lokalnej społeczności.</p>	<p>Dominacja BO przez silnie usytuowane instytucje o dużym potencjale mobilizacyjnym (szkoły), co może doprowadzić do zniechęcenia innych mieszkańców do udziału w projekcie.</p>

Zakończenie

W badaniach prezentowanych w niniejszej publikacji zespół badaczy postawił sobie za zadanie przybliżenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie o to, czy – i ewentualnie na ile – w polskich praktykach budżetowania z udziałem mieszkańców pojawiają się i utrwalają wątki bliższe rozstrzygnięciom plebiscytnym (z uwypukleniem oceny projektów i główną rolą głosowania) czy deliberacyjnym (z uwypukleniem pogłębionych debat na temat projektów i uzgadniania).

Analiza zebranego materiału odsłoniła wiele odmienności we wdrażaniu i praktykowaniu ustawowego wzorca BO, które jednostkowo zwykle niewiele od niego odbiegały. Można więc uznać, że proceduralnie wzorzec ten się przyjął. Istotne jest jednak to, że pojawianie się wspomnianych odmienności związane było z wcześniej wypracowywanymi lokalnymi praktykami budżetowania partycypacyjnego. Ustawowy wzorzec przeplatał się w takich wypadkach z lokalnymi regulacjami, lokalnymi pragmatykami działań administracyjnych oraz miejscowymi formami i skalą aktywizmu mieszkańców. Skłania to do ogólnego wniosku, iż przepisy dotyczące BO nie powinny być nadmiernie uszczegółowiane, aby pozostawiały możliwie szerokie pole dla innowacyjnych praktyk lokalnych.

Nawiązując do kwestii problemowych, przytoczonych w rozdziale 2, które pomogły badaczom w operacjonalizacji działań badawczych i analizie danych, można stwierdzić, że:

- wprowadzenie ustawowych regulacji budżetu obywatelskiego spotyka się z krytyką uzasadnioną zwłaszcza tam, gdzie wcześniej wypracowano oryginalne rozwiązania partycypacyjno-budżetowe. Generalnie jednak nie można uznać tej regulacji za niecelową,

a tym bardziej chybioną. Owszem, warto dyskutować o istotnych elementach składowych ustawowej formuły BO, ale ogólnie należy powiedzieć, że prawna rama spełnia swoje główne zadanie, jakim jest upowszechnianie praktyk związanych z partycypacją mieszkańców w kształtowaniu lokalnych wydatków publicznych. Zasadniczo regulacja BO przyczynia się do promocji idei współdecydowania oraz ogólnie rozumianej edukacji obywatelskiej. Może także sprzyjać wzmocnieniu kooperacji i odpowiedzialności społeczności lokalnych za zarządzanie sprawami publicznymi – zwłaszcza tam, gdzie istnieją lokalne przesłanki tkwiące w istniejących wcześniej lub wypracowanych w ramach BO wzorach kooperacji;

- zebrany materiał umożliwił klasyfikację krajowych rozwiązań, ich interpretację w kontekście porównawczym, a także pozwolił na uwypuklenie wiodących różnic poszczególnych typów praktyk lokalnych. Najważniejszym kryterium różnicującym okazały się odmienne od siebie wiążące wzory zachowania decydujące o kolorytach lokalnych wariantów kultury. Dotyczyło to tych jej warstw, które uwidaczniają się w miejscowych praktykach obywatelskich, politycznych, administracyjnych;
- standaryzowany ustawowo, ale zarazem zróżnicowany w treści i objętości lokalnych przepisów okazał się zakres zmian proceduralnych oraz praktycznych konsekwencji stanowiących skutki wdrożenia krajowej regulacji BO. Im wcześniej oraz z lepszymi wynikami praktykowano lokalnie budżetowanie partycypacyjne, tym więcej przyjmowano rozwiązań towarzyszących wdrożeniu przepisów ustawowych. Umożliwiały one zachowanie istotnych fragmentów dotychczasowych praktyk lub zachowywały je w całości;
- zakres, w jakim polskie samorzady mogą w praktyce „sterować” rezultatami budżetowania z udziałem mieszkańców w zadowalającej części okazał się możliwy do oszacowania. Należy jednak stwierdzić, że jest to wycinkowe przybliżenie. Wynika z niego ogólny wniosek, iż potencjał ewentualnego wpływu ma charakter immanentny, a ograniczaniu jego pola najlepiej mogą się przysłużyć bardziej

rozwinęte standardy lokalnej kultury w jej wymiarach obywatelskim, politycznym i administracyjnym;

- zebrany materiał pozwolił na wskazanie różnic w praktykowaniu oraz skutków w stosowaniu rozwiązań deliberacyjnych i plebiscytarnych. Ujawnił się wachlarz lokalnych wariantów rozwiązań wdrażających ustawę, dostosowawczych oraz innowacyjnych. Odśloniły się także problemy tkwiące nie tylko w mocy i niemocy lokalnych praktyk, ale także w twardych uwarunkowaniach strukturalnych i sytuacyjnych. Nie zaobserwowano oznak jednoznacznie negatywnego oddziaływania plebiscytarności ustawowej formuły. Wdrożenie krajowej regulacji zasadniczo nie przyczyniło się do zwiększenia powierzchowności partycypacji. Tam, gdzie brak aktywności ujawniał się wcześniej, z pewnością łatwiej o zakorzenianie się powierzchownego wariantu partycypacji, który na tle dotychczasowej dezaktywizacji mieszkańców sam w sobie stanowi osiągnięcie. Ale może być zarazem barierą w przechodzeniu do bardziej zaawansowanych form aktywności kojarzonych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego;
- z uwagi na zróżnicowanie praktyk nie jest możliwe wysnuenie jednego wniosku odnośnie do tego, w jakim zakresie ustawowa regulacja BO przyczyniła się do wzmocnienia bądź osłabienia współzrządzenia w badanych 12 samorządach. Nie jest to także zasadne. W miastach, które praktykowały budżetowanie obywatelskie przed pojawieniem się regulacji krajowej, współdecydowanie przybierało różne formy oraz obejmowało zróżnicowany zakres. Ustawa wprawdzie określiła główne reguły, ale nie zniszczyła współzrządzenia rozwijającego się zgodnie z lokalnymi trajektoriami rywalizacji i współpracy. Z kolei tam, gdzie wcześniej faktycznie nie podejmowano podobnych prób, wprowadzenie ustawowego minimum wymusiło reakcje, co do których wypada mieć nadzieję, że znajdą swe dobre kontynuacje i zostaną wypełnione praktykami aktywizującymi zarówno mieszkańców, jak i władze samorządowe, lokalne NGO i innych interesariuszy;

Zakończenie

- lokalnymi beneficjentami BO są zwykle podobne grupy lokalnych społeczności, zróżnicowane terytorialnie (np. ogólnomiejskie, dzielnicowe), wiekowo (dzieci, młodzież, osoby starsze) oraz funkcjonalnie (zwykle szkoły). W badanych miastach w różnym zakresie brano pod uwagę mogące się w związku z tym pojawiać asymetrie lokalnych korzyści i stosowano zróżnicowane działania zaradcze – od działań bardziej reaktywnych i zachowawczych do rozwiązań proaktywnych i innowacyjnych;
- badania umożliwiły rozpoznanie i oszacowanie efektywności wcześniejszych oraz aktualnych rozwiązań oraz praktyk budżetowania partycypacyjnego w 12 bliżej badanych miastach. Wiele z wcześniejszych rozwiązań przetrwało po wejściu w życie ustawy, inne zmodyfikowano i wpleciono w kontekst BO, a były też takie, które zniknęły i są wspomniane z nadzieją ich powrotu;
- w analizowanych przypadkach zasobność lokalnego budżetu przyczyniała się do rozwoju bądź ograniczania prodeliberacyjnych działań w sposób wyraźny, ale niejednoznaczny. Pojawiająca się w związku z BO aktywność bywała wysoka w miastach mniej zamożnych i krócej praktykujących tę formę partycypacji. Z kolei w bogatych miastach z długim stażem bywała zaskakująco umiarkowana.

Wskazane kwestie umożliwiały badaczom dostosowywanie analiz do specyfiki poszczególnych przypadków, a zarazem operacjonalizowanie hipotezy wiodącej. Zakładała ona, że ustawowa instytucja budżetu obywatelskiego nie ustanawia skutecznej procedury zmierzającej do zwiększenia stopnia współzrządzenia lokalnego poprzez pogłębianie procesu zbiorowego namysłu. Natomiast może nawet sprowadzać budżet obywatelski do roli standardowego narzędzia o charakterze plebiscytarnym.

Analiza zebranego materiału umożliwia udzielenie odpowiedzi niepełnej, ponieważ tam, gdzie wcześniej praktykowano budżetowanie partycypacyjne obrona wypracowanych sposobów sama w sobie była działaniem innowacyjnym i częściej pobudzającym, aniżeli usypiającym lokalną obywatelskość. Z kolei tam, gdzie budżetowanie z udziałem mieszkańców wprowadzono niedługo przed albo już po wejściu w życie ustawy

procedury BO utrwaliły „temat partycypacji” w lokalnej agendzie wydarzeń publicznych i w mechanizmach miejskich przebiegów administracyjnych. Stało się to przynajmniej w obrębie samych urzędów miejskich, którym instytucjonalnie przypadła realizacja BO. Byłoby to absolutne minimum, ale w sytuacji wcześniejszego zupełnego braku badanych praktyk i to minimum wypadłoby uznać za postęp osadzający lokalny punkt odniesienia bliżej perspektywy partycypacyjnej.

Nawiązując do w projekcie jedynie pomocniczego, ale istotnego zagadnienia przesuwającego się punktu odniesienia (*shifting baseline*)¹ można powiedzieć, że wśród badanych miast znalazły się przypadki, w których parametry punktu odniesienia dla lokalnej polityki publicznej zyskały, będąc za sprawą ustawy wzbogacone niekiedy skromniejszymi, ale jednak partycypacyjnymi wątkami. Generalna konkluzja jest więc pozytywna, co nie zmienia faktu, że w polskich samorządach warto wypatrywać szybszych, śmielszych i bardziej efektywnych praktycznych prób poszerzania pola dla partycypacji i rozwijania sprawczych form deliberacji.

Podczas badań lokalnie ujawniały się także (w zróżnicowanych konfiguracjach) wątki z pola znaczeniowego pojęcia deliberacji, zwięźle wyjaśnionego we wstępie do opracowania. Najistotniejszą część z tych lokalnych, mniej lub bardziej wyraźnych wcieleń deliberacji, badacze starali się oddać w treści publikacji, zwłaszcza w rozdziale 3 zawierającym analizę BO w 12 miastach. Wątki te jednak niełatwo się tropi, a uzyskanie wiedzy na ich temat zależy przede wszystkim od jakości relacji. Z tego powodu nie zostaną tutaj uogólnione. Badacze uznali bowiem, że o ile odcienie szarości można katalogować, nie rozpoznając kolorów, o tyle dla przyszłości lokalnych światów partycypacji będzie lepiej, gdy ich koloryt zostanie doceniony przez zastosowanie jakościowego zbliżenia w możliwie regularnych badaniach i rzetelnych ewaluacjach, na które zasługują.

¹ Zob. np.: M. Soga, K.J. Gaston, *Shifting baseline syndrome. Causes, consequences and implications*, „Frontiers in Ecology and the Environment” 2018, t. 16, nr 4.

Aneks

Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 16. Płeć respondentów (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	kobiety	69	70	68	60	63	62	33	65	41	55	67	52
2	mężczyźni	31	30	32	40	38	38	67	35	59	45	33	48
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 17. Wiek respondentów (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	poniżej 18 lat	60	75	53	6	47	59	63	64	65	51	8	12
2	18–25 lat	3	7	14	19	19	16	24	28	10	31	3	20
3	26–35 lat	1	2	7	22	5	9	2	2	5	3	9	14
4	36–45 lat	17	8	10	20	16	8	2	2	5	6	16	30
5	46–55 lat	12	4	8	16	6	3	4	2	1	5	8	10
6	56–65 lat	4	3	5	10	5	3	6	1	5	1	25	4
7	66 i więcej	3	2	4	5	2	3	-	1	8	3	31	10
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabela 18. Stan cywilny respondentów (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	panna/kawaler	64	81	69	44	69	76	80	85	76	81	22	42
2	mężatka/żonaty	30	15	25	45	28	16	12	8	16	14	47	48
3	wdowa/wdowiec	1	2	3	4	1	5	2	2	6	3	11	6
4	rozwiąziona/rozwiązany	4	2	3	7	2	3	6	4	3	3	20	4
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 19. Wykształcenie respondentów (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	podstawowe	33	49	29	3	22	30	37	29	44	25	11	8
2	gimnazjalne	10	11	16	3	14	25	20	16	8	23	-	18
3	zawodowe	1	-	2	1	7	-	-	4	6	15	2	2
4	średnie	27	24	32	22	27	26	27	39	20	23	16	20
5	wyższe	29	16	21	71	30	18	16	11	21	14	72	52
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabela 20. Aktywność zawodowa respondentów(%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	uczę się/ studiuje	62	82	63	25	62	73	82	85	71	78	8	34
2	jestem emerytem/ rencistą	4	3	6	10	3	4		5	12	2	41	10
3	jestem osobą bezrobotną/ nieaktywną zawodowo	3	1	3	3	4	3	2	2	2	3	3	4
4	pracuję zawodowo	31	14	28	63	32	19	16	8	15	18	48	52
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 21. Czy brała Pani/brat Pan kiedykolwiek udział w którymś z etapów BO w mieście? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Putawy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	tak, w zgłaszaniu projektów – jako projektodawca	39	25	27	37	30	15	47	20	39	10	40	10
2	tak, w etapie popierania projektu – jako mieszkaniec udzielający poparcia celem zgłoszenia cudzego projektu	29	41	37	56	42	37	27	27	39	22	34	38
3	tak, w etapie warsztatów/spotkań roboczych w dzielnicach/innych form współpracy na rzecz wypracowania pomysłów	27	25	3	31	24	3	7	33	18	5	3	5
4	tak, w kampanii promocyjno-informacyjnej na rzecz konkretnego projektu (swojego lub cudzego)	22	32	27	41	21	15	33	7	7	9	23	19
5	tak, w wyborze projektów poprzez głosowanie (on-line lub tradycyjne)	64	68	63	80	64	70	60	47	50	69	80	67
6	tak, w realizacji projektów	8	6	7	16	18	–	13	7	7	5	6	–
7	inne – jakie?	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
8	nie, nie brałam/brałem udziału w żadnym z etapów BO	3	2	–	9	–	–	–	–	–	2	3	10
Uwaga: Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź													

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 22. Jeśli brała Pani/brał Pan udział w głosowaniu w ramach BO w mieście, proszę wskazać główny (jeden) powód, dlaczego Pani to robiła/Pan to robił (%)

	Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Putawy	Rypin	Sopot	Tuchola	
1	uwzględniłam, że mój głos ma znaczenie i wpływa na faktyczny rozwój miasta/dzielnicy	59	55	37	51	61	57	40	38	50	60	31	48
2	tego typu przedsięwzięcia są skuteczne, pomagają władzom miasta w podejmowaniu właściwych dla mieszkańców decyzji	17	34	27	22	18	25	33	19	39	26	29	19
3	głosowanie w BO daje mi możliwość zaangażowania się w sprawy lokalne mieszkańców	31	34	43	52	33	33	27	50	36	21	40	33
4	inny – jaki?	3	8	3	8	6	5	7	-	-	-	11	19
	ogółem (po zaokrągleniu danych)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 23. Jeśli nie brała Pani/nie brał Pan kiedykolwiek udziału w głosowaniu nad BO, to proszę podać główny (jeden) powód, dlaczego nie brała Pani/nie brał Pan udziału w procesie BO? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	nie wiedziałam/ nie wiedziałem o istnieniu takiego procesu	46	51	47	38	49	47	25	48	55	45	19	46
2	nie interesują mnie sprawy budżetu miasta	17	19	11	10	23	14	28	15	24	25	11	11
3	nie było według mnie ciekawego projektu	10	10	10	15	13	13	25	10	7	8	15	21
4	niejasno zostały opisane zasady działania/głosowania	1	3	7	-	6	3	6	5	6	3	7	7
5	nie głosuję na BO, bo odnoszę wrażenie, że miasto steruje jego wynikami	5	3	4	8	6	3	-	4	12	4	19	4
6	nie miałam/nie miałem czasu	22	20	27	31	17	21	19	30	24	19	33	25
7	inne – jakie?	6	7	7	4	6	10	8	1	6	3	19	11
	ogółem (po zaokrągleniu danych)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 24. Proszę określić, czym według Pani/Pana jest budżet obywatelski? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	rocznym zestawieniem planowanych wpływów i wydatków	23	19	27	6	32	23	37	30	27	24	8	20
2	procesem decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy współtworzą fragment budżetu miasta	55	59	58	88	58	55	35	45	33	50	80	58
3	nieodpłatną i bezwrotną pomocą finansową udzielaną przez państwo na realizację określonych zadań samorządu	7	12	12	1	6	10	18	8	14	12	6	16
4	nie wiem, nie potrafię określić	15	10	4	6	5	12	10	16	26	14	6	6
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 25. Jak Pani/Pan sądzi, dla jakich obszarów powinny być realizowane projekty BO? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie	62	70	65	75	61	55	49	50	53	51	70	56
2	tylko projekty dzielnicowe	11	4	8	16	9	12	12	5	8	7	14	6
3	tylko projekty ogólnomiejskie	8	7	9	1	7	8	16	12	6	13	3	10
4	trudno powiedzieć, nie potrafili wskazać	20	19	18	9	24	24	24	33	33	28	13	28
ogółem (po zaokrągleniu danych)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 26. Co według Pani/Pana należy zmienić w funkcjonowaniu BO w mieście? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Putawy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	wydłużyć czas na zgłaszanie projektów	14	13	16	10	17	12	18	20	16	21	8	12
2	uproszczyć proces zgłaszania projektów	26	28	21	29	21	24	25	35	19	22	8	20
3	wydłużyć czas głosowania na projekty	8	10	14	11	9	13	10	8	9	12	9	14
4	ułatwić głosowanie	20	32	17	21	13	28	22	28	27	22	11	60
5	wzmocnić działania informacyjno-promocyjne BO w skali miasta	37	40	25	47	25	34	22	25	28	20	20	28
6	wesprzeć projektodawców w działaniach informacyjno-promocyjnych poszczególnych projektów	22	26	15	35	27	28	27	18	18	14	28	18
7	wzmocnić współpracę z mieszkańcami w procesie ustalania zasad BO (np. przez konsultacje społeczne, warsztaty)	30	39	30	44	35	37	31	28	31	29	58	24
8	inne – jakie?	8	5	4	22	13	7	8	1	7	2	25	8
Uwaga: Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi													

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 27. Czy zauważyła Pani/zauważył Pan jakieś znaczące zmiany (m.in. proceduralne) w BO w mieście po 2018 roku? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	tak, pozytywne	13	19	13	23	9	10	14	13	12	19	14	14
2	tak, negatywne	3	3	5	12	7	3	8	2	9	4	9	-
3	nie zauważyłam/ nie zauważyłem żadnych zmian	28	40	31	31	39	39	37	36	29	39	44	34
4	trudno powiedzieć	57	38	51	34	45	47	41	50	51	38	33	52
	ogółem (po zaokrągleniu danych)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 28. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinien być przede wszystkim realizowany w Pani/Pana mieście BO? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	infrastruktura drogowa i komunikacyjna (np. ścieżki rowerowe, drogi, chodniki, miejsca parkingowe)	51	51	57	48	46	57	43	50	51	52	34	46
2	sport i rekreacja (np. zajęcia sportowe, boiska, place zabaw)	33	32	24	42	38	33	41	54	44	40	36	44
3	tereny zielone (np. parki, skwery)	52	48	27	67	51	41	35	32	35	26	42	44
4	remonty budynków komunalnych	8	14	12	1	7	13	14	5	6	6	8	8
5	bezpieczeństwo (np. monitoring, oświetlenie)	20	14	35	12	14	17	16	11	19	15	19	12
6	kultura (np. zajęcia artystyczne, koncerty, festiwale)	26	35	18	32	27	21	27	23	19	23	27	34
7	oświata (np. wsparcie szkolnych bibliotek, remonty w szkołach)	18	12	10	11	13	14	14	11	12	11	9	14
8	zdrowie (np. akcje profilaktyczne, zakup sprzętu medycznego)	21	22	32	14	19	25	16	20	20	19	34	28
9	historia (np. pomniki, wystawy, wsparcie muzeów)	3	3	1	5	7	5	4	4	5	4	9	6
10	komunikacja miejska (np. więcej kursów, remonty przystanków)	15	17	11	8	18	16	16	8	16	12	14	8
13	informatyzacja usług publicznych i e-administracja	4	1	4	3	-	3	4	3	5	4	3	6
11	rozwój dostępności sieci Wi-Fi i publicznych aplikacji mobilnych	5	8	9	7	18	10	18	14	14	14	11	8
12	ekologia (np. czujniki smogu w przestrzeni publicznej)	22	28	21	28	14	23	18	22	15	13	25	22
Uwaga: Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi													

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 29. Skąd najczęściej czerpie Pani/Pan wiedzę na temat BO w mieście? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	z Internetu	84	88	88	91	87	88	77	87	84	67	76	93
2	z prasy lokalnej	34	17	12	15	7	13	32	28	24	40	33	37
3	z lokalnego radia	5	15	6	3	-	8	5	23	24	8	8	-
4	z informacji w miejscach publicznych (np. banery reklamowe, plakaty, bilbordy)	34	27	19	29	26	39	9	25	22	21	12	17
5	z ulotek informacyjnych	18	16	16	16	4	12	18	9	11	27	27	10
6	od innych mieszkańców miasta/ projektodawców	26	44	28	41	41	35	36	29	22	40	27	47
7	inne (jakie ?)	7	5	6	10	9	1	9	7	-	1	6	-
Uwaga: Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi													

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 30. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych na temat BO? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	nie potrafię określić, ponieważ ich nie zauważam	32	38	23	15	24	32	33	36	40	28	6	24
2	oceniam je zdecydowanie pozytywnie	11	7	16	12	13	7	10	8	11	10	20	20
3	oceniam je raczej pozytywnie	28	27	30	34	25	22	22	18	17	27	30	32
4	trudno powiedzieć	20	19	19	21	18	27	27	28	19	26	13	12
5	oceniam je raczej negatywnie	5	6	12	13	13	8	0	7	5	5	17	12
6	oceniam je zdecydowanie negatywnie	3	2	1	5	8	5	8	4	8	4	14	-
	ogółem (po zaokrągleniu danych)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 31. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	zdecydowanie tak	10	9	9	15	13	15	4	5	13	11	30	4
2	raczej tak	23	31	32	25	18	27	25	19	22	33	23	12
3	raczej nie	23	24	20	28	24	21	22	13	20	27	17	46
4	zdecydowanie nie	8	7	8	8	7	7	18	5	5	5	8	12
5	trudno powiedzieć	35	30	31	24	38	30	31	58	40	24	22	26
	ogółem (po zaokrągleniu danych)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 32. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (%)

		Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola
1	seniorzy	34	30	34	32	32	30	29	41	40	29	28	16
2	młodzież	35	50	35	27	25	28	39	37	27	36	19	42
3	mieszkańcy wybranych dzielnic	38	47	41	57	36	42	18	19	27	22	44	20
4	wybrane grupy zawodowe	10	9	17	1	20	15	18	16	7	13	6	12
5	lokalni przedsiębiorcy	11	10	11	5	11	10	8	13	13	13	8	10
6	mieszkańcy całego miasta	25	32	27	36	21	19	33	20	27	30	36	30
7	władze miasta	18	19	23	19	34	30	29	33	27	27	27	16
8	urzędnicy	10	9	16	12	19	16	18	22	18	22	22	16
9	inne (jakie?)	5	4	2	14	5	7	10	1	6	2	6	16
Uwaga: Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi													

Aneks. Tabele zbiorcze z sondażu ankietowego

Tabela 33. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (%)

	Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Hrubieszów	Kraków	Krosno	Legnica	Nowa Ruda	Opatów	Puławy	Rypin	Sopot	Tuchola	
1	władze miasta podejmują dialog, rozmowy z mieszkańcami i liczą się z ich opinią	25	17	23	23	17	11	16	19	17	22	23	24
2	spotkania z mieszkańcami mają jedynie formalny charakter i nic z nich nie wynika	16	16	19	32	24	15	20	12	18	23	47	24
3	spotkania z mieszkańcami nie odbywają się	6	9	13	7	15	15	16	15	10	14	6	8
4	nie wiem, trudno powiedzieć	54	59	45	38	43	59	49	54	55	42	23	44
	ogółem (po zaokrągleniu danych)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bibliografia

- Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, t. 35, nr 4.
- Bachtiger A. i in., *Disentangling diversity in deliberative democracy. Competing theories, their blind spots and complementarities*, „Journal of Political Philosophy” 2010, t. 18, nr 1.
- Baiocchi G., *Participation, activism, and politics. The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory*, „Politics & Society” 2001, t. 29, nr 1.
- Barber B.R., *The death of communal liberty. A history of freedom in a swiss mountain canton*, Princeton University Press, Princeton 2015.
- Calisto Friant M., *Deliberating for sustainability. Lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting*, „International Journal of Urban Sustainable Development” 2019, t. 11, nr 1.
- Cohen J., *Deliberation and democratic legitimacy* [w:] *The good polity. Normative analysis of the state*, red. A. Hamlin, P. Petit, Blackwell, New York 1989.
- Condorcet N. de, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, L'imprimerie Royale, Paris 1785.
- Dahl R.A., *A preface to democratic theory*, University of Chicago Press, Chicago 2006.
- Davis A., Andrew J., *From rationalism to critical pragmatism. Revisiting Arnstein's ladder of public participation in co-creation and consultation*, [b.m.] 2018, <https://apo.org.au/node/178271>, dostęp 30.08.2022.
- Deliberative democracy*, red. J. Elster, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Dobrowolski P., *Dekada publicznego wysłuchania w Polsce. Główne wnioski. Propozycje kierunku rozwoju*, strona internetowa organizacji Łódka Wolności, https://www.lodkawolnosci.org/books/Dekada_publicznego_wysluchania.pdf, dostęp: 22.05.2022.
- Dryzek J.S., *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Dryzek J.S., *Discursive democracy. Politics, policy, and political science*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 1990.
- Elstub S., Ercan S., Mendonça R.F., *Editorial introduction. The fourth generation of deliberative democracy*, „Critical Policy Studies” 2016, t. 10, nr 2.

Bibliografia

- Fishkin J., *Making deliberative democracy practical. Public consultation and dispute resolution*, „Ohio State Journal on Dispute Resolution” 2011, 4(26).
- Foucault M., *Governmentality* [w:] *The Foucault effect. Studies in governmentality*, red. G. Burchell, G. Colin, P. Miller, University of Chicago Press, Chicago 1991.
- Foucault M., *Rządzenie żywymi*, tłum. M. Herer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Foucault M., *The subject and power*, „Critical Inquiry” 1982, t. 8, nr 4.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, tłum. O. Ziemilska, A. Ziemilski, Vis-a-Vis Etiuda, Kraków 2021.
- Fung A., *Minipublics. Deliberative designs and their consequences* [w:] *Deliberation, participation and democracy*, red. S.W. Rosenberg, Palgrave Macmillan, London 2007.
- Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Katedra Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Gastil J., Deess E.P., Weiser Ph., *Civic awakening in the jury room. A Test of the Connection between Jury Deliberation and Political participation*, „The Journal of Politics” 2002, (2)64.
- Gramsci A., *Prison notebooks*, t. 1, Columbia University Press, New York 2011.
- Habermas J., *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, MIT Press, Cambridge 1992.
- Habermas J., *The theory of communicative action*, t. 1: *Reason and the rationalization of society*, Beacon Press, Boston 1984, t. 2: *Lifeworld and system. A critique of functionalist reason*, Beacon Press, Boston 1987.
- Hampsher-Monk I., *A history of modern political thought: major political thinkers from Hobbes to Marx*, Blackwell Publishing, Cambridge 1992.
- Held D., *Models of democracy*, Polity Press, Cambridge 2009.
- Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, red. N. Dias, Oficyna Epopeia Records, [b.m.] 2018.
- Hryniewicz J.T., *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Scholar, Warszawa 2007.
- Huntington S.P., *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman 1993.
- Hurlbert M., Gupta J., *The split ladder of participation. A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary*, „Environmental Science & Policy”, 06.2015, t. 50.
- Juchacz P.W., *Deliberatywna filozofia publiczna. analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2015.

- Krzewińska A., *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Krzewińska A., *Deliberation for public policies, public policies for deliberation – cooperation or strained relations* [w:] *Deliberation in the public policies planning process. Experiences and future challenges*, red. J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, Wydawnictwo Libron, Kraków 2022.
- Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, red. J. Gardawski, B. Surdykowska, Centrum Partnerstwa Społecznego, Biuro Rady Dialogu Społecznego, Warszawa 2019.
- Leszczyński A., *Ludowa historia Polski*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2020.
- Lijphart A., *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven 2012.
- Maia R.C.M., Danila C., Bargas J.K.R., Oliveira V.V., Rossini P.G.C., Sampaio R.C., *Authority and deliberative moments. Assessing equality and inequality in deeply divided groups*, „Journal of Public Deliberation” 2017, nr 2.
- Mansbridge J.J., *Everyday talk in the deliberative system* [w:] *Deliberative politics. Essays on democracy and disagreement*, red. S. Macedo, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Mansbridge J.J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F., Warren M.E., *A systemic approach to deliberative democracy* [w:] *Deliberative systems*, red. J. Parkinson, J.J. Mansbridge, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2012.
- Marchart O., *Post-foundational political thought. Political difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2008.
- Marcuse H., *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, tłum. S. Konopacki, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1991.
- Martela B., *Czy instytucje przejęły budżet obywatelski? Wpływ grup interesu na wyniki głosowania w 2020 r.*, „Urban Development Issues” 2021, t. 71, <https://doi.org/10.51733/udi.2021.71.04>, dostęp 25.08.2022.
- Merton R.K., *Social structure and anomie*, „American Sociological Review” 1938, t. 3, nr 5.
- Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. J. Wertenstein-Żuławski, E. Morawska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Michels R., *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Jarrold & Sons, London 1916.
- Mill J.S., *Considerations on Representative Government*, Parker, Son, and Bourn, London 1861.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Bibliografia

- Negotiating agreement in politics*, red. J.J. Mansbridge, C.I. Martin, American Political Science Association, Washington 2013.
- Norris P., *Electoral systems and electoral integrity* [w:] *The Oxford handbook of electoral systems*, red. E.S. Herron, R.J. Pekkanen, M.S. Shugart, Oxford University Press, New York 2018.
- Norton P., Hughes M., *Public consultation and community involvement in planning. A twenty-first century guide*, Routledge, Taylor & Francis Group, London–New York 2018.
- Nowak M., Nowosielski M., *Od „próżni socjologicznej” do „społecznego bezruchu”. Uwarunkowania ewolucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce lat 80. i 90. XX wieku* [w:] *Państwo, samorząd i społeczności lokalne. Piotr Buczkowski in memoriam*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
- Nowak S., *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” 1979, nr 4(75).
- Núñez T., *Porto Alegre, from a role model to a crisis* [w:] *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, red. N. Dias, Oficina Epopeia Records, [b.m.] 2018.
- OECD, *Better governance, planning and services in local self-governments in Poland*, OECD 2021.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., *Participatory budgeting in Poland in 2013–2018 – six years of experiences and directions of changes* [w:] *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, red. N. Dias, Oficina Epopeia Records, [b.m.] 2018.
- Olson M., *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*, Yale University Press, New Heaven 1982.
- Ortega y Gasset J., *The revolt of the masses*, W.W. Norton & Company, New York 1993.
- Pareto V., *The mind and society*, Harcourt, Brace & Company, New York 1935.
- Participatory Budgeting World Atlas 2019*, red. N. Dias, S. Enriquez, S. Julio, Epopeia and Oficina Portugal, [b.m.] 2019.
- Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, red. P. Pistelok, B. Martela, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2019.
- Pawłowska A., Kmiecik R., Kołomycew A., Radzik-Maruszak K., Antkowiak P., *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik procesu decyzyjnego*, Scholar, Warszawa 2020.
- Peters G.B., *Bringing the state back in, but did it ever leave? And which state?*, „Teoria Polityki” 2018, nr 2.
- Pobłocki K., *Chamstwo*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2021.

- Podgórecki A., *Kontrola społeczna trzeciego stopnia*, t. 1: *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976.
- Polski Instytut Ekonomiczny, „Tygodnik Gospodarczy” 2020, nr 30, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/07/Tygodnik-PIE_30-28.07.2022-2.pdf, dostęp 30.08.2022.
- Popławski M., *Between legitimization and deliberation. Participatory budget in Dąbrowa Górnicza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6(46).
- Popper K., *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*, t. 2: *Wysoka fala prorocत्व. Hegel, Marks i następstwa*, tłum. T. Korczyc, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1987.
- Rawls J., *A theory of justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Rostbøll C.F., *Kant. Freedom as independence, and democracy*, „The Journal of Politics” 2016, t. 78, nr 3.
- Rousseau J.-J., *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkowicz, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.
- Rządca M., Strumińska-Kutra R., *Local governance and learning. In search of a conceptual framework*, „Local Government Studies” 2016.
- Schmitt C., *The crisis of parliamentary democracy*, MIT Press, Cambridge 1992.
- Schumpeter J., *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper & Row, New York 1942.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., *Transnational models of citizen participation. The case of participatory budgeting [w:] Hope for democracy. 25 Years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association, São Brás de Aportel 2014.
- Skrzypiec R., *Realizacja Legnickiego Budżetu Obywatelskiego. Edycja 2016. Raport z monitoringu*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej, Warszawa 2016, http://www.bonafides.pl/wp-content/uploads/2016/05/Raport_Legnica.pdf, dostęp 12.05.2022.
- Smith G., *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2009.
- Soga M., Gaston K.J., *Shifting baseline syndrome. Causes, consequences and implications*, „Frontiers in Ecology and the Environment” 2018, t. 16, nr 4.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Sroka J., *Dialog społeczny jako przyczółek a zarazem przeszkoda w rozwoju deliberacji [w:] Dialog społeczny i jego konteksty*, red. K.W. Frieske, I. Zakrzewska, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2020.

Bibliografia

- Sroka J., *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Sroka J., *Konfliktowy elityzm grup interesów zamiast społeczeństwa obywatelskiego? Przyczynek do analizy systemowej [w:] Demokracja polska na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. Z. Machelski, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2013.
- Sroka J., *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018.
- Sroka J., Pawlica B., Podgórska-Rykała J., *Bariery formuł deliberacyjnych w świetle badania praktyk budżetowania obywatelskiego w Polsce prowadzonych w okresie pandemii COVID-19*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, t. 8, nr 4.
- Steinbock U., *The philosophy of Jürgen Habermas. A critical introduction*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Stokłuska E., *Opis przykładu partycypacji. Budżet Obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Gdańsk 2012.
- Stone D., *Policy paradox. The art of political decision making*, W.W. Norton & Co, New York 2012.
- Sześciło D., Wilk B., *Can top down participatory budgeting work? The case of Polish Community Fund*, „Central European Public Administration Review” 2018, t. 16, nr 2.
- Tanasoca A., *Deliberation naturalized. Improving real existing deliberative democracy*, Oxford University Press, Oxford–New York 2020.
- Tarkowski J., *Socjologia świata polityki*, t. 2: *Patroni i klienci*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994.
- Tischner J., *Etyka solidarności oraz Homo sovieticus*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1992.
- Twardowska M., *Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie współpracy administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi [w:] Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Ufel W., *Apolityczność jako gnoza nowoczesności. Rekonstrukcja pojęcia polityczności w teorii i praktyce demokracji [w:] Polityka/polityczność. Granice dyskursu*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2016.
- Ufel W., *Are Citizens' Assemblies a Good Strategy for Climate Activists?*, „Interfere. Journal for Critical Thought and Radical Politics” 2021, t. 2.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2003 nr 93 poz. 873.
- Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z 24 lipca 2015, Dz.U. 2015 poz. 1240.

- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z 11 stycznia 2018, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.
- Wampler B., McNulty S., Touchton M., *The global spread and transformation of participatory budgeting* [w:] *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, red. N. Dias, Oficyna, Epopeia Records, [b.m.] 2018.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Zabdyr-Jamróż M., *Preventing the atrophy of the deliberative stance. Considering non-decisional participation as a prerequisite to political freedom*, „AVANT” 2019, t. 1, nr 10.
- Zabdyr-Jamróż M., *Wszechstronniczość. O deliberacji w polityce zdrowotnej z uwzględnieniem emocji, interesów własnych i wiedzy eksperckiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2020.
- Ziniew A., *Homo sovieticus*, tłum. S. Deja, Horyzont, Warszawa 1987.
- Zubrzycka-Czarnecka A., *Social actors in the housing policy process. A constructivists perspective*, Elipsa, Warszawa 2019.
- Zybała A., *Zarządzanie i partycypacja pracownicza w Polsce – realia i uwarunkowania. Od modelu folwarcznego do podmiotowości?*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2019.

Spis tabel, wykresów i schematów

Spis tabel

Tabela 1. Liczba osób uczestniczących w sondażu ankietowym w 12 miastach

Tabela 2. Modele partycypacji w budżetowaniu z udziałem obywateli

Tabela 3. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Dąbrowa Górnicza)

Tabela 4. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Gorzów Wielkopolski)

Tabela 5. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Hrubieszów)

Tabela 6. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Kraków)

Tabela 7. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Krosno)

Tabela 8. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Legnica)

Tabela 9. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Nowa Ruda)

Tabela 10. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Opatów)

Spis tabel, wykresów i schematów

- Tabela 11. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Puławy)
- Tabela 12. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Rypin)
- Tabela 13. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Sopot)
- Tabela 14. Proszę określić, w jakim stopniu w Pani/Pana opinii, poszczególne czynniki wpłynęły na ogólne uczestnictwo mieszkańców miasta w BO w ostatniej zakończonej edycji? (Tuchola)
- Tabela 15. Silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia budżetowania partycypacyjnego w 12 polskich miastach
- Tabela 16. Płeć respondentów (%)
- Tabela 17. Wiek respondentów (%)
- Tabela 18. Stan cywilny respondentów (%)
- Tabela 19. Wykształcenie respondentów (%)
- Tabela 20. Aktywność zawodowa respondentów (%)
- Tabela 21. Czy brała Pani/brał Pan kiedykolwiek udział w którymś z etapów BO w mieście? (%)
- Tabela 22. Jeśli brała Pani/brał Pan udział w głosowaniu w ramach BO w mieście, proszę wskazać główny (jeden) powód, dlaczego Pani to robiła/Pan to robił? (%)
- Tabela 23. Jeśli nie brała Pani/nie brał Pan kiedykolwiek udziału w głosowaniu nad BO, to proszę podać główny (jeden) powód, dlaczego nie brała Pani/nie brał Pan udziału w procesie BO? (%)
- Tabela 24. Proszę określić, czym według Pani/Pana jest budżet obywatelski? (%)
- Tabela 25. Jak Pani/Pan sądzi, dla jakich obszarów powinny być realizowane projekty BO? (%)
- Tabela 26. Co według Pani/Pana należy zmienić w funkcjonowaniu BO w mieście? (%)
- Tabela 27. Czy zauważyła Pani/zauważył Pan jakieś znaczące zmiany (m.in. proceduralne) w BO w mieście po 2018 roku? (%)
- Tabela 28. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinien być przede wszystkim realizowany w Pani/Pana mieście BO? (%)
- Tabela 29. Skąd najczęściej czerpie Pani/Pan wiedzę na temat BO w mieście? (%)
- Tabela 30. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (%)
- Tabela 31. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (%)

Tabela 32. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (%)

Tabela 33. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (%)

Tabela 34. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą BO? (%)

Spis wykresów

Wykres 1. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Dąbrowa Górnicza)

Wykres 2. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Dąbrowa Górnicza)

Wykres 3. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Dąbrowa Górnicza)

Wykres 4. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Dąbrowa Górnicza)

Wykres 5. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Dąbrowa Górnicza)

Wykres 6. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Dąbrowa Górnicza)

Wykres 7. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Gorzów Wielkopolski)

Wykres 8. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Gorzów Wielkopolski)

Wykres 9. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Gorzów Wielkopolski)

Wykres 10. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Gorzów Wielkopolski)

Wykres 11. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Gorzów Wielkopolski)

Wykres 12. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu

Spis tabel, wykresów i schematów

przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Gorzów Wielkopolski)

Wykres 13. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Hrubieszów)

Wykres 14. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Hrubieszów)

Wykres 15. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Hrubieszów)

Wykres 16. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Hrubieszów)

Wykres 17. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Hrubieszów)

Wykres 18. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Hrubieszów)

Wykres 19. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Kraków)

Wykres 20. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Kraków)

Wykres 21. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Kraków)

Wykres 22. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Kraków)

Wykres 23. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Kraków)

Wykres 24. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Kraków)

Wykres 25. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Krosno)

Wykres 26. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Krosno)

Wykres 27. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Krosno)

Wykres 28. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Krosno)

- Wykres 29. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Krosno)
- Wykres 30. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Krosno)
- Wykres 31. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Legnica)
- Wykres 32. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Legnica)
- Wykres 33. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Legnica)
- Wykres 34. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Legnica)
- Wykres 35. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Legnica)
- Wykres 36. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Legnica)
- Wykres 37. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Nowa Ruda)
- Wykres 38. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Nowa Ruda)
- Wykres 39. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Nowa Ruda)
- Wykres 40. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Nowa Ruda)
- Wykres 41. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Nowa Ruda)
- Wykres 42. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Nowa Ruda)
- Wykres 43. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Opatów)
- Wykres 44. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Opatów)

Spis tabel, wykresów i schematów

- Wykres 45. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Opatów)
- Wykres 46. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Opatów)
- Wykres 47. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Opatów)
- Wykres 48. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Opatów)
- Wykres 49. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Puławy)
- Wykres 50. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Puławy)
- Wykres 51. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Puławy)
- Wykres 52. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Puławy)
- Wykres 53. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Puławy)
- Wykres 54. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Puławy)
- Wykres 55. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Rypin)
- Wykres 56. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Rypin)
- Wykres 57. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Rypin)
- Wykres 58. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Rypin)
- Wykres 59. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Rypin)
- Wykres 60. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Rypin)

Spis tabel, wykresów i schematów

- Wykres 61. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Sopot)
- Wykres 62. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Sopot)
- Wykres 63. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Sopot)
- Wykres 64. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Sopot)
- Wykres 65. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Sopot)
- Wykres 66. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Sopot)
- Wykres 67. W jakich trzech najważniejszych Pani/Pana zdaniem działach gospodarki powinny być przede wszystkim realizowane w Pani/Pana mieście projekty BO? (Tuchola)
- Wykres 68. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat prowadzonych przez władze miasta działań informacyjnych dotyczących BO? (Tuchola)
- Wykres 69. Czy w Pani/Pana przekonaniu władze miasta mogą sterować wynikami BO? (Tuchola)
- Wykres 70. Jakie grupy społeczne w Pani/Pana przekonaniu odnoszą największe korzyści z BO? (Tuchola)
- Wykres 71. Jak Pani/Pan ocenia proces konsultacji społecznych (otwarte dyskusje, spotkania robocze i dialog władz z mieszkańcami) w ramach BO w mieście? (Tuchola)
- Wykres 72. Czy, generalnie rzecz biorąc, uważa Pani/Pan, że głos mieszkańców Pani/Pana miasta brany jest pod uwagę przez władze miasta przy podejmowaniu przez nie decyzji, które dotyczą budżetu obywatelskiego? (Tuchola)

Spis schematów

- Schemat 1. Modele partycypacji kształtujące praktyki budżetowania partycypacyjnego

Książka powstała na podstawie pierwszych w tej skali w Polsce rezultatów badań uzyskanych dzięki realizacji projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2019/33/B/HS5/00353, NCN OPUS 17). W badaniach wykorzystano metody i narzędzia w postaci: *desk research*, CAWI, sondażu ankietowego oraz wywiadów scenariuszowych. Jedną z głównych przyczyn podjęcia badań był fakt, że w Polsce w ostatniej dekadzie znacznie wzrosła popularność rozwiązań włączających obywateli w kształtowanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego, przez co osiągnęła ona pułap porównywalny ze światowymi liderami w tej kategorii. Celem ukierunkowanego na analizę polityk publicznych projektu badawczego była charakterystyka oraz nakreślenie kierunku ewolucji istotnego narzędzia, jakim we współczesnych demokracjach jest tak zwany budżet partycypacyjny, w krajowej regulacji określony i unormowany jako budżet obywatelski.

