

Agnieszka SOBOL, Agnieszka RZEŃCA

## BUDŻET PARTYCYPACYJNY JAKO NARZĘDZIE POLITYKI ROZWOJU MAŁYCH MIAST WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO I ŁÓDZKIEGO

6

Dr Agnieszka Sobol – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*

Adres korespondencyjny:

Wydział Ekonomii

Katedra Gospodarki Przestrzennej i Środowiskowej

ul. Adamskiego 7, 40-069 Katowice

e-mail: [agnieszka.sobol@ue.katowice.pl](mailto:agnieszka.sobol@ue.katowice.pl)

Dr Agnieszka Rzeńca – *Uniwersytet Łódzki*

Adres korespondencyjny:

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

ul. POW 3/5, 90-255 Łódź

e-mail: [agnieszka.rzenca@uni.lodz.pl](mailto:agnieszka.rzenca@uni.lodz.pl)

**ZARYS TREŚCI:** Budżet partycypacyjny staje się coraz ważniejszym narzędziem polityki rozwoju polskich miast. Jest częścią debaty publicznej na temat roli mieszkańców w rozwoju lokalnym i budowania kapitału społecznego w samorządach lokalnych. W wymiarze aplikacyjnym budżet partycypacyjny pozwala na częściowe uspołecznienie polityki budżetowej jednostki terytorialnej. Ponadto pełni ważną rolę w edukacji obywatelskiej. Wzrost świadomości samostanowienia przez mieszkańców przynosi realne zmiany podnoszące jakość i komfort życia w mieście. Problemem badawczym, wokół którego koncentruje się treść artykułu jest diagnoza stanu rozwoju budżetów obywatelskich w małych miastach na przykładzie miast województwa śląskiego i województwa łódzkiego. Celem artykułu jest identyfikacja podejmowanych inicjatyw procesu budżetowania obywatelskiego oraz określenie ich zakresu przedmiotowego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** partycypacja społeczna, budżet obywatelski, małe miasta.

## PARTICIPATORY BUDGETING AS A TOOL OF DEVELOPMENT POLICY OF SMALL TOWNS – ANALYSIS OF TOWNS IN ŚLĄSK AND ŁÓDŹ VOIVODESHIPS

**ABSTRACT:** Participatory budgeting is becoming an increasingly important tool of development policy of Polish towns and cities. It is part of the public debate on the role of the residents in local development and building of social capital in local self-government units. In the application dimension, participatory budgeting allows for partial empowerment of residents in terms of budgetary policy of their towns and cities. In addition, it plays an important role in civic education. An awareness of self-determination by the residents brings real changes that increase that increase living and comfort of living in the city. The research problem around which the article focuses is a diagnosis of the state of participatory budgeting in small towns on the example of towns in Śląsk and Łódź voivodeships. The purpose of the article is to identify the initiatives of the participatory budgeting and to determine its subject scope.

**KEYWORDS:** social participation, participatory budgeting, small cities.

### 6.1. Wprowadzenie

Małe miasta stanowią ważny obszar zmian procesów społeczno-gospodarczych. Z jednej strony, co prawda, nie mają siły oddziaływania dużych miast, z drugiej natomiast ich transformacja w określonych sferach może być łatwiejsza do przeprowadzenia i może przynosić szybsze i bardziej wymierne efekty. Dotyczy to przemian społecznych, w tym kwestii współuczestnictwa obywateli w kreowaniu polityki miejskiej i jej realizacji (Schumacher 1974; Haughton, Hunter 1994; Trutkowski, Mandes 2005).

Współczesne miasta coraz częściej odchodzą od klasycznego modelu zarządzania opartego na administrowaniu przez zhierarchizowane instytucje, a partycypacja społeczna stanowi wyraz coraz powszechniejszej koncepcji współzrządzenia (*urban governance*) (Bovaird, Löffler 2003). Współzrządzenie zyskuje na znaczeniu nie tylko w efekcie wzrostu samoświadomości wśród mieszkańców, którzy domagają się większych możliwości udziału w polityce miejskiej. Ważnym argumentem przemawiającym za celowością współzarządzania miastem jest podnoszenie efektywności polityki miejskiej oraz poprawa jakości życia (Rzeńca, Wojech 2017). Powodów korzyści należy doszukiwać się m.in. w procesie deliberacji, dzięki któremu wypracowane zostaje stanowisko uwzględniające pomysły, oczekiwania i potrzeby różnych aktorów lokalnych (Hajer, Wagenaar 2004). Zgodnie z teorią *governance*, władze miejskie powinny wykazywać się otwartością na współpracę i partycypację społeczną, stosować narzędzia aktywnego włączania obywateli w procesy podejmowania decyzji. Współzrządzenie promuje nie tylko dwustronną komunikację (interakcję) pomiędzy mieszkańcami miast oraz władzami publicznymi, ale także aktywne zaangażowanie publiczne

w proces decyzyjny, jak również projektowanie i dostarczanie usług czy nawet ich współtworzenie. Ważnym aspektem partycypacji mieszkańców jest także wzrost transparentności polityki lokalnej, co finalnie przekłada się na wzrost dbałości i skuteczności w polityce miejskiej. Współzrządzenie przyczynia się ponadto do edukacji obywatelskiej (Sobol, Krakowiak-Drzewiecka, Dobosiewicz 2017).

Mechanizm uspołecznienia polityki lokalnej wymaga prowadzenia bieżącego i systematycznego dialogu i współpracy z mieszkańcami. Wypracowane zostały różnorodne rozwiązania, konkretne instrumenty i narzędzia, które umożliwiają i wspierają ten proces. W przypadku mało doświadczonego społeczeństwa obywatelskiego jednym z dobrych rozwiązań jest proces budżetowania partycypacyjnego (określanego zamiennie budżetowaniem obywatelskim lub akronimem BO). Jest to proste narzędzie, które pozwala na włączenie się możliwie szerokiego kręgu zainteresowanych stron. Wiąże się z podejmowaniem decyzji, w ramach których obywatele dyskutują i negocjują dystrybucję publicznych środków finansowych. Uspołecznienie polityki budżetowej jednostki terytorialnej jest odpowiedzią na konkretne oczekiwania i postulaty mieszkańców (Wampler 2007). To mieszkańcy poprzez zgłaszane projekty i kolejno w drodze głosowania decydują o wykorzystaniu części środków publicznych. Poczucie sprawczości w rozwoju lokalnym staje się wówczas bardzo realnym działaniem. Mieszkańcy występują w roli udziałowca wnoszącego wkład w dobro wspólne lub przynajmniej wyrażają chęć uczestnictwa jako udziałowca, przez co stają się aktywnym podmiotem kreującym politykę gminy (Chaskin, Brown, Venkatesh, Vidal 2007).

Proces budżetowania partycypacyjnego i jego wpływ na rozwój lokalny jest coraz częściej obszarem zainteresowania badaczy wielu dyscyplin naukowych. Jednocześnie przeprowadzane analizy oraz prezentowane studia przypadków dotyczą w zdecydowanej większości dużych miast. Ciekawą i słabo rozpoznaną perspektywą badawczą są natomiast małe miasta. Artykuł w części wypełnia tę lukę. Koncentruje się na identyfikacji wykorzystania budżetu obywatelskiego jako narzędzia polityki rozwoju miasta i aktywizacji lokalnej społeczności wokół kluczowych dla niej kwestii. Studium przypadku stanowią małe miasta województwa śląskiego i województwa łódzkiego. Analiza dotyczy budżetów obywatelskich gmin miejskich i miejsko-wiejskich z liczbą ludności poniżej 20 tysięcy mieszkańców. Główną metodą badawczą była metoda *desk research* tychże miast na podstawie danych publicznych. Pozwoliła ona na diagnozę stanu rozwoju budżetów obywatelskich w małych miastach województwa śląskiego i województwa łódzkiego oraz identyfikację podejmowanych inicjatyw procesu budżetowania obywatelskiego i określenie ich zakresu przedmiotowego.

## 6.2. Budżet partycypacyjny w Polsce

W Polsce budżet partycypacyjny po raz pierwszy został wprowadzony w 2011 roku w Sopocie. Mimo krótkiej historii idea znalazła podatny grunt w polskiej przestrzeni lokalnej, a popularność mechanizmu włączania społeczności lokalnych w miejskie budżetowanie rośnie systematycznie.

W prawie polskim nie ma dotychczas zdefiniowanego pojęcia budżetu partycypacyjnego. Samorządowcy odwołują się często do interpretacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji RP, zgodnie z którą „budżet partycypacyjny jest to współuczestniczenie mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków, polegający na zapewnieniu mieszkańcom prawa do podejmowania wiążących decyzji co do tworzenia części budżetu i określania części jego wydatków (Portal Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji RP). W związku z tym, iż budżetowanie partycypacyjne stanowi formę konsultacji społecznych, definicja ta stanowi uzupełnienie art. 5a *Ustawy o samorządzie gminnym*, który wskazuje na możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Na podstawie tej klauzuli, rady poszczególnych gmin w drodze uchwały mogą zdecydować o wprowadzeniu mechanizmu budżetowania partycypacyjnego. Zaznaczyć tym samym należy, że budżet partycypacyjny nie ma w Polsce formalnego umocowania prawnego, a proces jego realizacji jest przedmiotem fakultatywnej decyzji i mechanizmu wypracowanego przez poszczególne samorządy (Sobol 2017). Realizowane w polskich miastach budżetowanie wydatków miejskich przy współudziale mieszkańców nie ma zatem określonego standardu w sensie proceduralnym. Z jednej strony rozwiązanie takie jest korzystne, gdyż wpisuje się w ideę samorządności i samodzielności gmin<sup>1</sup>. Z drugiej natomiast, dowolność rozwiązań, przy małym doświadczeniu, powoduje liczne błędy czy uchybienia organizacyjne. Problemy te, w tym zwłaszcza braki informacyjne, przyczyniają się w efekcie do niskiej aktywności mieszkańców na różnych etapach całego procesu. Identyfikowanym problemem jest brak rzeczywistej dyskusji i konsultacji w kwestii zgłaszanych projektów, tj. ich zakresu przedmiotowego. W konsekwencji następuje uproszczenie procedury i ograniczenie jej do zgłaszania projektów i głosowania. Niedomagania procesu budżetowania partycypacyjnego ujawniają się na etapie jego planowania, jak i realizacji (Jastrzębska 2015; Sagan 2017).

<sup>1</sup> Regulacje dotyczące BO pojawiły się w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001), dotyczą one obowiązkowych budżetów obywatelskich we wszystkich miastach na prawach powiatu i ich wysokości stanowiącej co najmniej 0,5% wykonanych wydatków budżetowych gminy w roku poprzedzającym. Pierwotnie obligatoryjność budżetów partycypacyjnych ma dotyczyć jedynie miast na prawach powiatu. Idea obowiązkowości budzi sprzeciw wielu samorządów. Od listopada 2017 roku realizowana jest ścieżka legislacyjna projektu Ustawy, która na moment składania artykułu, tj. koniec 2017 roku nie została zakończona.

W związku z brakiem podstawy prawnej nie jest prowadzona formalna ewidencja budżetów partycypacyjnych w Polsce. Na podstawie dostępnego opracowania GUS szacuje się, że proces podjęło ponad 170 miast w Polsce. Widoczny jest zatem silny trend wzrostowy tych inicjatyw, które w 2011 roku zapoczątkował Sopot, a w roku 2012 podjęły kolejne dwa miasta (GUS 2015). W ostatnich dwóch latach obserwujemy wykorzystanie budżetu obywatelskiego również przez samorządy województw. Województwa małopolskie, łódzkie, opolskie i podlaskie wprowadziły formułę budżetu obywatelskiego do projektowania i realizacji zadań regionalnych.

Za formę budżetu partycypacyjnego uznaje się także realizowany od 2009 roku fundusz sołecki, który ma zastosowanie na terenie jednostek pomocniczych, jakimi są sołectwa. W związku z tym, że jednostki pomocnicze nie posiadają definicji legalnej, ich utworzenie, jak i stosowana nomenklatura ma charakter fakultatywny, uzależniony od decyzji rady gminy. Pomimo, że zwyczajowo sołectwa przypisane są do gmin wiejskich, to możliwość ich tworzenia w mieście nie jest prawnie wykluczona<sup>2</sup>. W przeciwieństwie do budżetu partycypacyjnego, fundusz sołecki ma swoją podstawę prawną uregulowaną na mocy *Ustawy o funduszu sołeckim*. Zgodnie z jej przepisami fundusz sołecki to środki finansowe wyodrębnione w budżecie gminy, które są zagwarantowane dla sołectw na wykonanie przedsięwzięć służących poprawie warunków życia. Decyzja o utworzeniu funduszu sołeckiego pozostaje w gestii rad gmin. Na jej podstawie mieszkańcy danego sołectwa współdecydują na co ma zostać wykorzystana część środków finansowych. Istotną różnicą w relacji do budżetów partycypacyjnych jest fakt, że wraz z *Ustawą o funduszu sołeckim* wprowadzono zestandaryzowany system wsparcia inicjatyw lokalnych na terenie sołectw. Opracowane zostały zasady zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Zwrot ten wynosi aktualnie 20, 30 i 40%, w zależności od zamożności gminy.

Dzięki wprowadzeniu funduszu sołeckiego nastąpił znaczny wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich na terenach sołectw. Z pewnością nie bez znaczenia pozostaje tutaj element motywacyjny, jakim jest system zwrotów z budżetu państwa. Jest to zachęta dla samych samorządowców, którzy wówczas są mniej oporni niż w przypadku wprowadzania budżetów partycypacyjnych.

Biorąc pod uwagę skalę oraz trend wprowadzania funduszu sołeckiego widoczny jest rozwój tego narzędzia w polskich gminach. W latach 2009–2013 około 55% gmin, w których są sołectwa zdecydowało o utworzeniu funduszu sołeckiego. Od 2014 roku ich liczba rośnie, by w 2017 roku osiągnąć udział 69,4% gmin (tj. w 1510 JST).

Powyższe dane ukazują duże różnice w skali zjawiska pomiędzy budżetem partycypacyjnym a funduszem sołeckim. Wydaje się, że ustanowienie podstawy

---

<sup>2</sup> Przypadki takie są w gminach miejskich w województwie śląskim: Czechowice-Dziedzice, Koniecpol, Siewierz.

prawnej oraz odpowiedni system wsparcia wpływają na zdecydowany wzrost zainteresowania danym rozwiązaniem w gminach. Dzięki ewidencji danych publicznych przyczyniają się także do poprawy dostępności danych co ma duże znaczenie w kontekście badawczym.

### **6.3. Analiza budżetowania partycypacyjnego małych miast w województwie śląskim oraz w województwie łódzkim**

Przedmiotem analizy są małe miasta, za które uznano gminy miejskie oraz gminy miejsko-wiejskie z populacją liczącą do 20 tys. mieszkańców; w województwie śląskim są to 34 gminy, a w województwie łódzkim 28 gminy. W celu identyfikacji skali procesów budżetowania partycypacyjnego przeszukane zostały zasoby internetowe, w tym zwłaszcza portale miejskie gmin. Następnie zweryfikowano i uzupełniono uzyskane dane poprzez wywiad telefoniczny, aby rzetelnie przygotować diagnozę stanu w zakresie budżetowania partycypacyjnego w małych miastach. Do ostatecznej analizy wybrane zostały jednostki, które miały jednoznacznie potwierdzony aktywny udział we wprowadzaniu procesu budżetu partycypacyjnego i/lub sołectkiego na swoim terenie.

W województwie śląskim spośród 34 małych miast budżet partycypacyjny wprowadzony został w 10 jednostkach (29% małych miast), spośród których w Strumieniu i Ogrodzieńcu jako fundusz sołectki. W Ogrodzieńcu fundusz sołectki zainicjowany został już w 2010 roku. W mieście Strumień w 2010 roku przeprowadzono pilotażowy projekt funduszu sołectkiego. Natomiast fundusz sołectki realizowany jest w sposób ciągły od 2015 roku we wszystkich wyodrębnionych 6 sołectwach. Ponadto od 2018 roku w mieście Strumień planowany jest także budżet partycypacyjny. W województwie łódzkim w 2017 roku budżet partycypacyjny realizowany jest w 7 małych miastach (25% małych miast). Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w dwóch małych miastach województwa łódzkiego budżetowanie partycypacyjne zostało wprowadzone, lecz nie jest kontynuowane. W mieście Brzeziny proces ten miał charakter jednorazowy (2015 r.). Odnotować warto fakt, że zgłoszono wówczas 34 projekty, pozytywnie zaopiniowano 22, a do realizacji wybrano jedynie 3 z nich. W mieście Wieruszów, gdzie budżet obywatelski ma najdłuższą tradycję wśród małych miast województwa łódzkiego, proces ten zakończono na edycji w 2015/2016. Głównym powodem odstąpienia gmin od wykorzystania tego instrumentu było skoncentrowanie się na wiodących inwestycjach gminnych i konieczność zabezpieczenia w budżecie środków finansowych na ich realizację<sup>3</sup>. W Brzezinach nie jest planowane uruchomienie BO w najbliższym

<sup>3</sup> W Brzezinach głównym powodem zaniechania był i jest nadal niedobór środków finansowych oraz skoncentrowanie się na zabezpieczeniu wkładu własnego w ramach realizowanych inwestycji (szczególnie w ramach ZIT Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego). W przypadku Wieruszowa istotne znaczenie miało wprowadzenie uchwały,



czasie. Z kolei w Wieruszowie w planach jest powrót do budżetowania partycypacyjnego w przyszłości, a od roku 2015 mieszkańcy gminy Wieruszów mogą korzystać z funduszu sołeckiego. W przypadku gmin miejsko-wiejskich Wieruszów i Koluszki, projekty dotyczyły całej gminy, z kolei w przypadku Błaszek i Drzewicy koncentrowały się one na mieście. W przypadku ostatnich dwóch gmin wykorzystywany jest fundusz sołecki dla rozwijania aktywności obywatelskiej na obszarach wiejskich.

W ujęciu finansowym budżetu widoczne są duże dysproporcje w analizowanych miastach. W województwie śląskim wartości przeznaczanych kwot na budżet partycypacyjny *per capita* wahają się od 4 zł w Łazach do 36 zł w Bieruniu. W województwie łódzkim różnice te wynoszą od 10 zł w Głownie do 26 zł w Drzewicy (28 zł w 2016 roku w Wieruszowie).

Porównanie ilości składanych projektów uwidacznia duże różnice w analizowanych miastach. W przypadku województwa łódzkiego, zdecydowanie najbardziej aktywną gminą jest miasto Konstantynów Łódzki. W mieście tym mieszkańcy złożyli 68 wniosków w BO 2015/2016, 37 w 2016/2017 i 21 w 2017/2018. Mimo tendencji spadkowej nadal jest to najwyższy wynik w regionie. Na wysokim poziomie utrzymuje się również tutaj frekwencja wyborcza.

Generalnie można stwierdzić, że w przypadku województwa łódzkiego brak jest korelacji między ilością projektów a liczbą mieszkańców, rodzajem gminy (miasto, gmina miejsko-wiejska) czy też okresem funkcjonowania budżetu partycypacyjnego i jego wielkością. Ewidentnie zasobność budżetu decyduje o ilości projektów przeznaczonych do realizacji. Z kolei w województwie śląskim widoczny jest związek ilości zgłaszanych projektów do wielkości budżetu obywatelskiego. Największa aktywność mieszkańców odnotowana została w Bieruniu oraz kolejno w Ustroniu i Blachowni. Wszystkie te miasta przeznaczyły relatywnie największą część swojego budżetu do dyspozycji mieszkańców. Ponadto duże dysproporcje na Śląsku obserwuje się w przypadku wskaźnika frekwencji podczas głosowania (od 2% do niemal 30%).

W tabeli 1 przedstawiony został wykaz gmin z województwa śląskiego i łódzkiego, które poddane zostały analizie. Ujęte w niej zostały wyniki procedury budżetowania obywatelskiego z roku 2017, poza Wieruszowem<sup>4</sup> oraz Głownem<sup>5</sup>.

---

na podstawie której gmina dofinansuje mieszkańcom zakup i montaż kotłów c.o. zasilanych ekogroszkiem, gazem lub biomasą, budowę przyłącza do ciepłociągu oraz zakupu wymiennika, Serwis informacyjny Urzędu Miejskiego w Wieruszowie, <http://www.kopia.wieruszow.pl/aktualnosci/3399-w-2017-roku-nie-bedzie-budzetu-obywatelskiego-w-gminie-wieruszow> (dostęp: 22.11.2017).

<sup>4</sup> W mieście Wieruszów proces BO zakończono na edycji w 2015/2016.

<sup>5</sup> W przypadku Główna podejmowane są czynności wyjaśniające w związku ze zgłoszonymi przez mieszkańców przypadkami użycia w głosowaniu elektronicznym BO danych osobowych bez ich wiedzy i zgody.

**Tabela 1.** Wybrane dane budżetów partycypacyjnych/soleckich analizowanych małych miast województwa śląskiego i łódzkiego

Gmina	I edycja głosowanie/realizacja	Wartość BO ogółem	Procent budżetu miasta [%]	Wartość BO <i>per capita</i> [zł]	Frekwencja podczas głosowania [%]	Ilość projektów zgłoszonych/poddanych pod głosowanie/wybranych
<b>Budżet obywatelski 2017/2018</b>						
<b>Województwo śląskie</b>						
Ustroń	2016/2017	335 000	0,35	21	11,96	35/29/15
Wisła	2016/2017	203 000	0,40	18	2,1	23/18/8
Strumięń*	2015/2016	160 000	0,30	12	ok. 2,0	10/10/10
Blachownia	2015/2016	350 000	0,59	27	8,84	28/23/23
Pyskowice	2017/2018	150 000	0,20	8	17,5	24/19/3
Toszek	2017/2018	100 000	0,30	10	24,12	14/8/4
Bieruń	2015/2016	700 000	0,83	36	16,0	52/34/24
Lędziny	2014/2015	250 000	0,37	15	19,0	10/10/3
Łazy	2016/2017	70 000	0,10	4	29,62	4/4/1
Ogrodzieniec*	2010/2011	98 000	0,20	11	b.d.	b.d./b.d./13
<b>Województwo łódzkie</b>						
Błaszki	2015/2016	50 000	0,10	23	11,0	4/4/3
Drzewica	2016/2016	100 000	0,30	26	26,0	15/5/1
Głowno	2016/2017	150 000	0,30	10	b.d.	18/11/3
Konstantynów Łódzki	2015/2016	400 000	0,60	22	26,0	21/21/8
Ozorków	2015/2016	300 000	0,40	15	11,0	11/4/4
Rawa Mazowiecka	2015/2015	200 000	0,30	11	11,0	8/6/5
Koluszki	2017/2018	100 000	0,10	24	8,0	20/11/3
Wieruszów**	2012/2013	400 000	0,90	28	38,0	22/16/9

\* fundusz sołecki, \*\* analizowany budżet 2015/2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań



Należy również zauważyć, że zgłaszane w województwie łódzkim projekty są bardzo różnorodne, od projektów infrastrukturalnych, których jest większość (remont chodnika, oświetlenie, budowa placu zabaw), po projekty miękkie z zakresu bezpieczeństwa czy wydarzeń kulturalnych. Wśród zgłaszanych projektów w województwie śląskim dominują projekty infrastrukturalne, są to głównie: place zabaw, ciągi piesze, zagospodarowanie przestrzeni rekreacyjnej (głównie siłownie na wolnym powietrzu i boiska sportowe). Incydentalnie pojawiają się projekty miękkie. W Wiśle wszystkie wybrane projekty miały charakter infrastrukturalny. Jednak widoczna jest na Śląsku tendencja wzrostu ilości projektów miękkich w kolejnych edycjach BO. W efekcie „uczenia się demokracji lokalnej” mieszkańcy dostrzegają wartość integracji oraz budowania więzi i tożsamości lokalnej (Linders 2012).

Wartym odnotowania jest fakt wywiązywania się samorządów z realizacji zadań wybranych przez mieszkańców w drodze głosowania BO. W większości analizowanych miast zadania realizowane były zgodnie z ustalonym harmonogramem, a jednostkowo występowały jedynie przesunięcia terminów. Jest to ważny komunikat dla mieszkańców biorąc pod uwagę nieformalność umowy między JST a mieszkańcami w kwestii realizacji zadań budżetu obywatelskiego, tj. bez prawnych gwarancji ich wykonalności.

**Tabela 2.** Przykładowe projekty budżetów obywatelskich z 2017 roku analizowanych małych miast województwa śląskiego i łódzkiego

	Województwo śląskie	Województwo łódzkie
Projekty twarde (infrastrukturalne)	„Nasze Zielone Osiedle” – zagospodarowanie i odnowa terenów zieleni z elementami małej architektury (Ustroń); zakup i instalacja urządzeń do ćwiczeń plenerowych i plac zabaw (Pyskowice); altana – scena na Zamkowcu (Toszek); zakup i montaż klimatyzacji w remizie OSP Wisła Centrum (Wisła)	Montaż ławeczki solarnej z funkcją Wi-Fi z możliwością ładowania urządzeń mobilnych (Błaszki); stacje naprawy rowerów z ławeczkami (Rawa Mazowiecka); budowa oświetlenia drogowego (ul. Stawowa w Drzewicy); modernizacja stadionu sportowego przy ul. Kolejowej (Drzewica); plac zabaw dla dzieci klas I–III (Ozorków)
Projekty miękkie	Mały reporter – Osiedle Nierodzim w obiektywie dzieci (Ustroń); My som stela – podtrzymujemy tradycje ludowe (Ustroń); poprawa bezpieczeństwa mieszkańców Toszka, pokazy ratownicze z użyciem zakupionego sprzętu (Toszek); kino letnie (Bieruń)	Trener osiedlowy dla Juniora i Seniora (Konstantynów Łódzki); program profilaktyczny „Bezpieczny Konstantynów” (Konstantynów Łódzki)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Przeprowadzone badania pozwalają zaobserwować różne rozwiązania co do formuły i procedury BO w analizowanych miastach. Zasadnicze różnice w Regulaminach BO dotyczą zasad zgłaszania projektów oraz zasad głosowania. W większości przypadków mieszkańcy mogą zgłaszać projekty do określonej kwoty, np. w gminie miejsko-wiejskiej Błaszki koszt szacunkowy pojedynczego projektu nie może przekroczyć 20 000 zł, z kolei w gminie Drzewica koszt zgłaszanego zadania może być tej samej wielkości co kwota środków przeznaczona na BO. We wszystkich analizowanych gminach zgłaszane projekty przechodzą weryfikację formalną i merytoryczną. Po etapie oceny niemal w każdej gminie część zgłoszonych zadań ulega odrzuceniu. Wyjątkiem w regionie łódzkim jest gmina Błaszki, a w województwie śląskim pozytywną weryfikację przeszły wszystkie wnioski w miastach: Strumięń, Lędziny i Łazy.

Ciekawym rozwiązaniem jest zastosowanie procedury BO do finansowania projektów w podziale na obszary rewitalizacji i poza nim. Tego typu rozwiązanie zastosowano po raz pierwszy w Rawie Mazowieckiej<sup>6</sup>.

Regulamin poszczególnych miast dopuszczał opracowanie projektów dla obszaru całej gminy w rozbiciu na poszczególne obszary lub dotyczył jedynie części miejskiej. Poniższa ryc. 1 przedstawia ogólne zasady regulaminów BO w analizowanych miastach.

Zasięg przestrzenny	Zakres czasowy BO	Zasady zgłaszania projektów	Zasady głosowania
<ul style="list-style-type: none"> <li>– w granicach gminy</li> <li>– w gminach miejsko-wiejskich tylko w granicach miasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zgłaszanie projektów, głosowanie i realizacja w bieżącym roku</li> <li>– zgłaszanie projektów i głosowanie w roku poprzedzającym realizację</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zakres merytoryczny projektów</li> <li>– maksymalna wysokość nakładów na wykonanie jednego zadania</li> <li>– wiek zgłaszającego projekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wiek (niepełnoletni za zgodą i poświadczeniem rodziców od 13 lub 16 roku życia; pełnoletni wszyscy mieszkańcy)</li> <li>– możliwość głosowania na 1 projekt, 3 projekty lub bez limitu</li> </ul>

**Ryc. 1.** Wybrane zasady regulaminów budżetów obywatelskich analizowanych małych miast województwa śląskiego i łódzkiego

Źródło: opracowanie własne

<sup>6</sup> W Rawie Mazowieckiej ogólna suma środków proponowanych do przeznaczenia na realizację zadań na daną edycję Budżetu Obywatelskiego zostanie podzielona na dwie grupy: na obszarze rewitalizacji (25% kwoty BO) oraz pozostałe zadania (75% kwoty BO). Wartość jednego zadania nie może przekraczać 100% środków zarezerwowanych na Budżet Obywatelski w kategorii projektów na obszarze rewitalizacji (50 tys. zł); 60% środków zarezerwowanych na Budżet Obywatelski w kategorii projektów pozosta-

Indywidualizacja rozwiązań, brak sztywnych reguł umożliwia elastyczną „organizację” BO w zależności od specyfiki gminy/miasta. Budżety obywatelskie miast ewidentnie ewoluują, zarówno jeśli chodzi o skalę i charakter zgłaszanych i realizowanych projektów, jak również ich promocję. Niektóre miasta prowadzą profesjonalnie przygotowane i obsługiwane strony internetowe dedykowane BO, które są na bieżąco aktualizowane i udostępniają pełne informacje również z poprzednich edycji. Do wyróżniających się zaliczyć można serwisy miejskie: Pyskowic, Toszka z województwa śląskiego oraz Konstantynowa Łódzkiego i Błaszek z województwa łódzkiego. Jednakże analiza danych dostępnych na serwisach miejskich badanych miast w większości zawiera bardzo ograniczone informacje na temat procedury budżetu obywatelskiego. Wybiórczość informacji oraz słaba dostępność danych wpływa z kolei na małą wiedzę i wykorzystanie narzędzia budżetowania obywatelskiego przez mieszkańców.

#### 6.4. Wnioski

Partycypacja społeczna jest jednym z fundamentów rozwoju samorządności i społeczeństwa obywatelskiego oraz przykładem realnego zaangażowania mieszkańców w rozwój lokalny. „Oznacza udział jednostek w zbiorowych działaniach i inicjatywach podejmowanych w społecznościach, do których te jednostki należą i którym działania te bezpośrednio służą” (Sagan 2017: 167). Świadomi i współuczestniczący mieszkańcy wpływają na efektywniejsze zaspokajanie potrzeb lokalnych, racjonalizację wydatków publicznych oraz jakość usług świadczonych przez samorząd (Kalisiak-Mędelska 2015). Poprzez kontrolę społeczną wymuszają jawność procesów decyzyjnych władz lokalnych. Narzędzie budżetowania finansów lokalnych przy współudziale mieszkańców, poza zasadniczym celem jakim jest poprawa jakości życia, wiąże się zatem z licznymi, dodatkowymi korzyściami.

Pomimo dużej „medialności” tematu budżetów partycypacyjnych skala rozwoju tego narzędzia w Polsce jest niewielka. Przeanalizowane w artykule budżety obywatelskie małych miast pokazują niedostatki zainteresowania tym rozwiązaniem w małych miastach. Jednocześnie mieszkańcy tych miast ze względu na bliskość problemów i znajomość potrzeb swoich małych ojczyzn mogliby mieć istotny wkład w ich pozytywną transformację i poprawę jakości życia na ich terenie.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że budżetowanie partycypacyjne w polskich realiach małych miast jest wciąż niedocenianym mechanizmem współpracy samorządów z mieszkańcami. Widoczne jest to zarówno w odniesieniu do ilości

---

tych (90 tys. zł). Zadania, które w danej grupie uzyskują największą liczbę głosów, aż do wyczerpania środków przeznaczonych na daną grupę, zostaną wpisane jako propozycja do realizacji w ramach środków budżetu Miasta Rawa Mazowiecka na przyszły rok budżetowy.

realizowanych budżetów partycypacyjnych, wielkości przeznaczanych kwot czy frekwencji podczas głosowania. Jednocześnie zauważyć można, że udział mieszkańców w praktyce rozwoju lokalnego wpływa pozytywnie na transformację małych miast. Projekty zgłaszane oraz wybierane przez mieszkańców w wymierny sposób przekładają się na poprawę jakości. Wydaje się zatem, że niezbędne jest upowszechnienie oraz wsparcie tego procesu zwłaszcza na terenie małych miast, których mieszkańcy odczuwają, relatywnie do dużych ośrodków, gorszą ofertę usług publicznych.

Małe miasta podążają za trendem na uspołecznienie rozwoju lokalnego, m.in. poprzez uruchamianie budżetów obywatelskich. Jednak ich implementacja obarczona jest licznymi błędami. Zasadniczym problemem jest niedostateczna polityka informacyjna, niedostatki edukacji mieszkańców oraz promocji samego narzędzia. Brak doświadczeń mieszkańców i umiejętności w „posługiwaniu się” budżetem partycypacyjnym skutkuje ich niskim zaangażowaniem. W rezultacie sceptycy i przeciwnicy tego rozwiązania, w tym samorządowcy, którzy na fali mody, politycznej poprawności czy marketingu politycznego wprowadzili to rozwiązanie krytykują mieszkańców i obarczają ich fiaskiem całego przedsięwzięcia. Wydaje się natomiast, że za brak spektakularnych sukcesów w efektach realizacji procesu najmniej winni są sami mieszkańcy. Brak wiedzy oraz wsparcia ze strony administracji miast wpływa na ich niskie zaangażowanie. Jednocześnie wraz z doświadczeniem zdobywanym przy kolejnych edycjach budżetów partycypacyjnych zauważalny jest wzrost zainteresowania i większa kreatywność obywateli. Widoczny jest w tym przypadku „efekt uczenia się”.

Z perspektywy naukowej trudności w pozyskaniu materiałów i danych do opracowania badań świadczą o małej transparentności procesu budżetowania obywatelskiego, a brak bądź niepełne informacje uwidaczniają niedomagania mechanizmu w małych miastach.

## Literatura

- Bovaird T., Löffler E., 2003, *Understanding Public Management and Governance*, [w:] Bovaird T., Löffler E. (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London–New York.
- Chaskin R.J., Brown P., Venkatesh S., Vidal A., 2007, *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, [w:] Kazimierzczak T. (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- GUS, 2015, *Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej*, raport, Warszawa, [http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5851/1/1/streszczenie\\_partycypacja\\_spoeczna.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5851/1/1/streszczenie_partycypacja_spoeczna.pdf) (dostęp: 20.09.2017).
- Hajer M., Wagenaar H. (red.), 2004, *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Haughton G., Hunter C., 1994, *Sustainable cities*, Cromwell Press Ltd., Melksham Wiltshire.
- Jastrzębska E., 2015, *Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania rozwoju miasta*, [w:] Kudłacz T., Lityński P. (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, 161, Warszawa.
- Kalisiak-Mędelska M., 2015, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Linders D., 2012, *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, „Government Information Quarterly”, 29 (4): 446–454.
- Portal Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji RP, <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/> (dostęp: 15.09.2017).
- Portal Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2F3E1A7FE6AD7A70C12581D700511502> (dostęp: 28.12.2017).
- Rzeńca A., Wojech W., 2017, *Zrównoważony rozwój miast. Perspektywa władz lokalnych i mieszkańców – przykład Łodzi*, [w:] Sadowski R.F., Łepko Z. (red.), *Theoria i praxis zrównoważonego rozwoju*, Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego, Warszawa: 555–566. DOI: <https://doi.org/10.21852/tnfs.2017.2>.
- Sagan I., 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Schumacher E.F., 1974, *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*, Abacus, London.
- Sobol A., 2017, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, [w:] Kos B. (red.), „Studia Ekonomiczne”, *Zeszyty Naukowe*, 316, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., Dobosiewicz R., 2017, *Wpływ partycypacji obywatelskiej na zrównoważony rozwój – przykład miasta Zabrze*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 104.
- Trutkowski C., Mandes S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wampler B., 2007, *A guide to participatory budgeting*, [w:] Shah A. (red.), *Participatory budgeting*, The World Bank Washington.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (Dz.U., 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim* (Dz.U., poz. 301, z późn. zm.).

### Serwisy miejskie

- Urząd Miejski w Bieruniu, [http://www.bierun.pl/informator\\_mieszkanca\\_bierunia/BU-DZET\\_PARTYCYPACYJNY.html](http://www.bierun.pl/informator_mieszkanca_bierunia/BU-DZET_PARTYCYPACYJNY.html) (dostęp: 10.12.2017).
- Urząd Miejski w Blachowni, [http://www.blachownia.pl/article/budzet\\_obywatelskii](http://www.blachownia.pl/article/budzet_obywatelskii) (dostęp: 18.12.2017).

- Urząd Miejski w Błaszach, <https://www.blaszki.pl/blaszkowski-budzet-obywatelski/> (dostęp: 20.11.2017).
- Urząd Miejski w Drzewicy, <http://www.drzewica.pl/content/budzet-obywatelski-drzewicy-2017> (dostęp: 10.11.2017).
- Urząd Miejski w Głownie, <https://www.glowno.pl/2699,budzet-obywatelski-miasta-glowna-wyniki-glosowania.html> (dostęp: 15.11.2017).
- Urząd Miejski w Koluszkach, <http://koluszki.pl/category/budzet-obywatelski/> (dostęp: 15.12.2017).
- Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkim, <https://budzet.konstantynow.pl/> (dostęp: 25.11.2017).
- Urząd Miejski w Lędzinach, <http://ledziny.pl/dla-mieszkanow/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-2018.html> (dostęp: 18.12.2017).
- Urząd Miejski w Łazach, <http://nowe.lazy.pl/bud-et-obywatelski-na-2018-rok> (dostęp: 18.12.2017).
- Urząd Miejski w Ogrodzieńcu, <http://www.ogrodzieniec.pl/aktualnosci/4994> (dostęp: 05.12.2017).
- Urząd Miejski w Ozorkowie, <http://www.ozorkow.net/tag/budzet-obywatelski/> (dostęp: 15.11.2017).
- Urząd Miejski w Pyskowicach, <http://www.pyskowice.pl/budzetobywatelski> (dostęp: 05.12.2017).
- Urząd Miejski w Rawie Mazowieckiej, <http://www.rawamazowiecka.pl/2214/budzet-obywatelski> (dostęp: 11.12.2017).
- Urząd Miejski w Strumieniu, <http://www.strumien.pl/news/fundusz-solecki-2018r>. (dostęp: 05.12.2017).
- Urząd Miejski w Toszku, <https://toszek.budzet-obywatelski.org/> (dostęp: 05.12.2017).
- Urząd Miejski w Ustroniu, <https://budzetobywatelski.ustron.pl/> (dostęp: 18.12.2017).
- Urząd Miejski w Wieruszowie, <http://www.kopia.wieruszow.pl/aktualnosci/3399-w-2017-roku-nie-bedzie-budzetu-obywatelskiego-w-gminie-wieruszow> (dostęp: 22.11.2017).
- Urząd Miejski w Wiśle, <http://bip.wisla.pl/budzet-obywatelski-na-rok-2018> (dostęp: 18.12.2017).

*Historia artykułu*

Data wpływu: 6 stycznia 2018

Data akceptacji: 23 kwietnia 2018