

Agnieszka Rzeńca, Agnieszka Sobol

Dysfunkcje i bariery budżetowania obywatelskiego – analiza małych miast województw śląskiego i łódzkiego

AUTORKI

Agnieszka Rzeńca jest pracownikiem Katedry Gospodarki Regionalnej i Środowiska Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.

Agnieszka Sobol jest pracownikiem Katedry Gospodarki Przestrzennej i Środowiskowej Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

SŁOWA KLUCZOWE:

budżet obywatelski,
partycypacja społeczna,
lokalna polityka publiczna

DOI:

10.26368/17332265-043-3-2018-1

ABSTRAKT

W artykule dokonano diagnozy budżetowania obywatelskiego w małych miastach, ze szczególnym uwzględnieniem identyfikacji dysfunkcji i barier tego procesu. Analiza opiera się na danych zebranych w miastach dwóch województw: śląskiego i łódzkiego. Budżet obywatelski został zaprezentowany jako instrument uspołecznienia oraz przejaw rosnącej świadomości obywatelskiej i coraz większej presji na wprowadzanie mechanizmów współrzędzenia w polityce lokalnej. Wskazano, że jest to narzędzie charakteryzujące się najbardziej spektakularną dynamiką i tym samym wskazujące kierunki rozwoju różnych form aktywności i inicjatyw oddolnych, czyli partycypacji społecznej obywateli.

Samorząd terytorialny jest formą sprawowania władzy publicznej, co jednak nie wyklucza współdziału mieszkańców w tym procesie. Zakres współtworzenia polityki lokalnej przez mieszkańców zależy od wielu czynników o charakterze egzogenicznym i endogenicznym. Duży wpływ mają na przykład uwarunkowania administracyjnoprawne o charakterze krajowym czy świadomość obywatelska samych mieszkańców.

Fundamentalne wartości samorządu terytorialnego – demokracja i samodzielnność – tworzą podstawę i ramy dla udziału społeczności lokalnej w procesie współrzędzenia. Współuczestnictwo mieszkańców w procesach decyzyjnych i kontrola społeczna nabierają znaczenia z punktu widzenia podnoszenia sprawności i transparentności procesów rozwoju lokalnego. Istnienie samorządu ma gwarantować optymalną realizację działań, które są niezbędne dla społeczności lokalnej (Izdebski 2004, s. 114).

Z jednej strony ważne jest, aby społeczności lokalne uświadamiały sobie własne potrzeby, miały zdolność samoorganizacji wokół wspólnych interesów i komunikowały je władzom lokalnym. Istotne jest ponadto zdobywanie doświadczeń w podejmowaniu różnych inicjatyw oddolnych, na przykład osiedlowych, sąsiedzkich, a nie postrzeganie aktywności obywatelskiej głównie jako działalności organizacji pozarządowych. Zawężanie partycypacyjnych instrumentów zarządzania lokalnego do sektora organizacji pozarządowych zaburza procesy reprezentacji obywatelskiej, otwierając dostęp do współrzędzenia tylko nielicznym grupom (Herbst 2005; Sobol 2017a, s. 557–558). Z drugiej strony władze samorządowe powinny umiejętnie odczytywać potrzeby

mieszkańców i tworzyć wokół nich programy rozwoju lokalnego (Łojko 1995, s. 23–74).

Społeczność lokalna swoją codzienną aktywnością zawodową, biznesową i społeczną włącza się w proces rozwoju lokalnego. Zakres jej wpływu i możliwość aktywnego kształtowania polityki lokalnej zależy od wielu czynników, z których kluczowe są budowanie kapitału społecznego, relacje władza – mieszkańcy i instrumenty uspołecznienia rozwoju lokalnego. Rozwój ten należy wówczas traktować jako proces spontanicznego i jednocześnie planowanego działania na rzecz zmiany warunków ekonomicznych, społecznych, kulturowych i środowiskowych danej społeczności (Starosta 1995, s. 216). Zagadnienie partycypacji obywatelskiej wymaga zatem wielokierunkowej analizy. Niezbędne jest uwzględnianie niezinstytucjonalizowanych form działania mieszkańców, czyli wyjście poza formułę działalności organizacji pozarządowych oraz relacyjności w ujęciu tego, jak dalece lokalne władze pozwalają obywatelom angażować się w sprawy publiczne i w jakim zakresie obywatele odpowiadają na zaproszenie do współpracy (Olech 2012, s. 25–52; Sobol 2017b, s. 179).

Jednym z obszarów inicjatyw i aktywności społeczności lokalnej na rzecz rozwoju lokalnego są intensywnie rozwijające się w ostatnich latach w Polsce budżety obywatelskie (zwane także budżetami partycypacyjnymi). Analiza funkcjonowania tego instrumentu jest w głównej mierze zorientowana na duże miasta. Biorąc jednak pod uwagę potencjał małych miast w Polsce, warto zdiagnozować proces budżetowania obywatelskiego w tych ośrodkach. Głównymi celami niniejszego artykułu są:

- identyfikacja uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych procesu budżetowania partycypacyjnego w małych miastach,
- określenie zakresu procedur budżetowania obywatelskiego,
- identyfikacja dysfunkcji i barier procesu budżetowania partycypacyjnego,
- sformułowanie rekomendacji służących poprawie efektywności funkcjonowania procesu budżetowania obywatelskiego.

Aby osiągnąć założone cele, podjęto badania w małych miastach województw śląskiego i łódzkiego. Dokonano identyfikacji i weryfikacji budżetów obywatelskich. Główną metodą badawczą była metoda *desk research*, której uzupełnienie stanowił sformalizowany wywiad telefoniczny. Korzystano ze sprawozdań i z materiałów udostępnionych przez badane miasta, ze stron internetowych miejscowych urzędów i stron ich biuletynów informacji publicznej. Wywiady przeprowadzono we wszystkich badanych miastach z osobami wskazanymi przez poszczególne urzędy jako kompetentne we właściwym przedmiocie badań. W większości wypadków są to komórki urzędów miast wydzielone do koordynacji procesu budżetowania obywatelskiego. Uzyskane w czasie rozmów informacje miały na celu weryfikację i dopełnienie danych

dostępnych w serwisach miejskich poświęconych budżetowaniu obywatelskiemu.

Kapitał społeczny – niezbędny warunek procesu budżetowania obywatelskiego

Mieszkańcy polskich miast coraz częściej zabierają głos w sprawach dotyczących ich najbliższego otoczenia i podejmują działania z zakresu samoorganizacji, żeby zmieniać lokalną rzeczywistość i otaczającą przestrzeń. Aby to jednak nastąpiło, niezbędna jest pewna masa krytyczna, która stanowi o dynamice społeczeństwa i stopniu jego zaangażowania we wspólne sprawy. Przywołana obywatelska masa krytyczna określana jest w literaturze mianem kapitału społecznego.

Kapitał społeczny według definicji słownikowej to „całość stosunków społecznych w obrębie danej zbiorowości, umożliwiający w przyszłości nawiązywanie innych konstruktywnych relacji społecznych” (<https://sjp.pwn.pl>). James Coleman, amerykański socjolog, rozważając koncepcję kapitału społecznego, splata perspektywę socjologiczną (istota ludzka jako fragment relacji społecznych) i ekonomiczną (istota ludzka dąży do wypracowania własnych korzyści), definiując to pojęcie jako możliwość ludzi do współpracy ze sobą zarówno w grupie, jak i w organizacji, co może mieć pozytywny wpływ na uzyskiwanie zbiorowych korzyści i wspierać efektywność funkcjonowania. Francis Fukuyama traktuje kapitał społeczny jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie. Szanowanie ogólnych norm i wartości generuje pole dla zaufania, a zaufanie działa niczym smar, który zwiększa wydajność funkcjonowania każdej grupy lub instytucji” (Fukuyama 2003, s. 169). W analizie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego wpisuje się również następujące stwierdzenie: „Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło [...]. Na przykład grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym, będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brak jest zaufania. [...] Spontaniczna współpraca jest łatwiejsza dzięki społecznemu kapitałowi” (Putnam, Leonardi, Nanetti 1995, s. 258).

Ważnym wskaźnikiem kapitału społecznego jest udział obywateli w życiu publicznym i ich wpływ na decyzje władz. Uruchomienie mechanizmu budżetowania obywatelskiego bywa rezultatem oddolnej inicjatywny mieszkańców, których należy postrzegać w kategoriach kapitału społecznego. W Polsce jednak proces ten jest zazwyczaj inicjatywą władz i może stanowić katalizator współpracy członków społeczności lokalnej. Stanowi impuls do współpracy, ale także wyzwanie dla lokalnych społeczności.

Współrzędzenie i instrumenty angażowania społecznego

Zagadnienie partycypacji społecznej jest obecnie ważnym tematem debaty publicznej i obszarem coraz intensywniej podejmowanych działań przez polskie samorządy. Współudział mieszkańców w kształtowaniu polityki lokalnej wymaga nowego zdefiniowania relacji władza – społeczność lokalna. Ta nowa relacja nie opiera się na precyzyjnie wytyczonej granicy rządzący – rządzeni i zrywa z traktowaniem władzy jako: „szansy przeprowadzenia swej woli, także wbrew oporowi, w ramach pewnego stosunku społecznego” (Weber 2002, s. 39). Tak rozumiane klasyczne rządzenie wyraża uprawnienie władz do jednostronnej i bezkompromisowej realizacji polityki lokalnej. Podejście to stoi w opozycji do współrzędzenia (*governance*), które zakłada aktywny udział mieszkańców w procesie kształtowania polityki lokalnej. Partycypacja mieszkańców wymaga budowania partnerskich relacji – opartych na negocjacjach i konsultacjach. Kooperacja ta została wyrażona w definicji dobrego rządzenia (*good governance*) wprowadzonej przez Bank Światowy w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w której akcentowano znaczenie: otwartej i rozwojowej polityki, profesjonalnej administracji, działań dla dobra publicznego, przestrzegania prawa, transparentności polityki oraz społeczeństwa obywatelskiego (Rutkowski 2009, s. 69–72; Schöler, Walther 2003, s. 13).

Przejsie z formuły zarządzania wyłącznie przez reprezentację władzy do zarządzania partycypacyjnego nie może mieć jednak charakteru fasadowego. Zaproszenie do współtworzenia polityki lokalnej musi przynosić jednoznaczny realny skutek i dawać mieszkańcom poczucie sprawczości. Jednocześnie należy mieć świadomość, że dialog, codzienna współpraca i wypracowywanie konsensusu nie odbiera władzy lokalnej prawa i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. To władza lokalna dysponuje narzędziami kontroli oraz instrumentami angażowania społecznego. Przyjęcie imperatywu partycypacji społecznej w polityce rozwoju lokalnego wymaga zatem rozpoznania korzyści i barier tego procesu, tak aby zoptymalizować prowadzone działania i lepiej przygotować się na pojawiające się trudności (Thomas 1995, s. 11).

Badania wskazują ponadto, że rodzaj jednostki administracyjnej i sposób prowadzonej polityki wpływają na poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Najlepsza sytuacja jest obserwowana w gminach małych i średniej wielkości, w których działają sprawne instytucje samorządowe. Sprawność instytucji jest w tym wypadku związana zwłaszcza z przedsięwzięciami władz lokalnych pobudzającymi i wspomagającymi oddolną inicjatywę obywatelską (Swianewicz, Herbst, Łukomska 2004, s. 65).

Wraz z rozwojem różnych form aktywności obywateli i inicjatyw oddolnych władze samorządu terytorialnego coraz częściej poszukują mechanizmów wsparcia mieszkańców i uspołecznienia polityki rozwoju. Efekt sy-

nergiczny ujawnia się przez rosnącą świadomość obywatelską i coraz większą presję na wprowadzanie mechanizmów współrzędzenia. Budząca się „obywatelskość” Polaków jest procesem uczenia się, wymagającym nieustannego monitoringu i ewaluacji w celu wypracowania najlepszych rozwiązań.

Budżet obywatelski – blaski i cienie

Spośród różnych instrumentów społecznienia rozwoju lokalnego nadzwyczajną popularnością w Polsce cieszy się budżet obywatelski. Jest to jedna z demokratycznych form konsultacji społecznych, która umożliwia mieszkańcom wkroczenie w proces decyzyjny dotyczący wydatkowania ustalonej puli środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W 2018 roku nastąpiła formalizacja budżetu obywatelskiego jako formy konsultacji społecznej. Wraz z Ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadzono przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego. W konsekwencji uzupełnienie art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym wprowadza nieuregulowane dotychczas kwestie podstawowe dotyczące podejmowanej w samorządach formy konsultacji w ramach budżetowania obywatelskiego. Jak wskazuje art. 5a ust. 4: „W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”. Mimo że szczegółowość uregulowania przepisów budżetów obywatelskich na poziomie krajowym jest przedmiotem kontrowersji (procentowy udział w budżecie gminy czy liczba podpisów mieszkańców popierających projekt), to jednak powyższy zapis czytelnie uznaje nieprecyzyjne dotychczas gwarancje dotyczące wiążącego rezultatu konsultacji w procedurze budżetowania obywatelskiego.

Należy zauważyć, że o ile otoczenie polityczne i administracyjne ma pozytywne znaczenie dla rozwoju budżetowania obywatelskiego, o tyle zbyt daleko idące regulacje stoją w opozycji do niezależności samorządów. Z drugiej strony w obliczu biurokratycznych stylów zarządzania w wielu samorządach w Polsce wsparcie budżetowania obywatelskiego w przepisach krajowych będzie często „zielonym światłem” dla tego instrumentu współrzędzenia.

Na powodzenie budżetów obywatelskich i efektywność wykorzystania tego instrumentu wpływają czynniki będące pochodną kapitału społecznego, ale również uwarunkowania instytucjonalne (ilustracja 1). Wzrost dynamiki budżetowania obywatelskiego z pewnością będzie również widoczny w wyniku wdrożenia przytoczonych regulacji krajowych i obligatoryjności budżeto-

wania obywatelskiego w miastach na prawach powiatu (art. 5a ust. 5 Ustawy o samorządzie gminnym). Rosnąca liczba zgłaszanych projektów (od kilku do kilkuset w zależności od wielkości gminy) i wzrastający odsetek osób głosujących to tylko niektóre przesłanki, wskazujące, że budżety obywatelskie mogą urosnąć do rangi normy w wymiarze zarządzania publicznego w samorządach (*Budżet partycypacyjny w Małopolsce...* 2016, s. 10).

Ilustracja 1. Kluczowe czynniki wpływające na rozwój budżetu obywatelskiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wampler 2007, s. 21–54.

W literaturze wskazuje się wiele trudności w rozwoju budżetowania obywatelskiego, głównie o podłożu historyczno-politycznym. Można do nich zaliczyć (Folster 2007, s. 129):

- pozostałości poprzedniego systemu społeczno-politycznego, przejawiające się obojętnym nastawieniem Polaków do zaangażowania obywatelskiego,
- niski poziom społecznego zaufania do administracji i organów powiązanych,
- nowe i niezakorzenione formy organizacji społecznych,
- brak czytelności dla społeczeństwa funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego,
- brak zadowolenia mieszkańców z usług publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i jednocześnie brak wiedzy o możliwościach wpływu na decyzje i zadania władz.

Identyfikacja barier wprowadzania budżetów obywatelskich oraz problemów w trakcie ich realizacji jest ważnym krokiem w kierunku usprawnienia tego procesu. Należy zauważyć, że na obecnym poziomie rozwoju demokracji lokalnej w Polsce budżet partycypacyjny stanowi lekcję obywatelską na poziomie elementarnym. Jest to procedura ucząca współdziałania, wzmacniająca zasadę subsydiarności i świadomość miasta jako dobra wspólnego (Sobol 2017a, s. 176).

Niedomagania procesu budżetowania partycypacyjnego w małych miastach – analiza miast województw śląskiego i łódzkiego

Przedmiotem omawianych badań były budżety obywatelskie małych miast w województwach śląskim i łódzkim w edycji 2017/2018 (Sobol, Rzeńca 2018). Jako małe miasta uznano gminy miejskie i gminy miejsko-wiejskie z populacją do dwudziestu tysięcy mieszkańców. W badanych województwach były to łącznie sześćdziesiąt dwie gminy (trzydzieści cztery w województwie śląskim i dwadzieścia osiem w województwie łódzkim).

W województwie śląskim spośród trzydziestu czterech małych miast budżet partycypacyjny wprowadzono w dziesięciu jednostkach (29% małych miast w województwie), w tym w Strumieniu i Ogrodzieńcu jako fundusz sołecki¹. W województwie łódzkim w 2017 roku budżet partycypacyjny był realizowany w siedmiu małych miastach (25% małych miast w województwie). Warto zwrócić uwagę, że w dwóch małych miastach województwa łódzkiego budżetowanie partycypacyjne zostało wprowadzone, ale nie jest kontynuowane².

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

Duże różnice w analizowanych miastach dotyczą także porównania liczby składanych projektów. W województwie łódzkim zdecydowanie najbardziej aktywną gminą był Konstantynów Łódzki. W mieście tym mieszkańcy złożyli sześćdziesiąt osiem wniosków związanych z budżetowaniem obywatelskim w edycji 2015/2016, trzydzieści siedem w edycji 2016/2017 i dwadzieścia jeden w edycji 2017/2018. Mimo tendencji spadkowej nadal jest to najwyższy wynik w regionie. W województwie śląskim widoczny jest związek liczby zgłaszanych projektów z wartością budżetu obywatelskiego. Największą aktywność mieszkańców odnotowano w Bieruniu, Ustroniu i Blachowni. Wszystkie te miasta przeznaczyły relatywnie największą część swojego budżetu do dyspozycji mieszkańców. Ponadto duże dysproporcje na Śląsku odnoszą się do wskaźnika frekwencji podczas głosowania (od 2% do niemal 30%).

Tabela 1. Wybrane dane budżetów obywatelskich i sołeckich w analizowanych małych miastach województwa śląskiego i łódzkiego w 2017 roku

Gmina	Pierwsza edycja: głosowanie/ realizacja	Wartość budżetu oby- watełskiego ogółem (w złotych)	Udział procentowy w budżecie miasta	Wartość budżetu oby- watełskiego per capita (w złotych)	Frekwencja	Liczba projektów: zgłoszonych/ podda- nych pod głosowanie/ wybranych
		BUDŻET OBYWATELSKI 2017/2018				
WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE						
Ustroń	2016/2017	335 000	0,35%	21,00	11,96%	35/29/15
Wisła	2016/2017	203 000	0,4%	18,00	2,1%	23/18/8
Strumień*	2015/2016	160 000	0,3%	12,00	około 2%	10/10/10
Błachownia	2015/2016	350 000	0,59%	27,00	8,84%	28/23/23
Pyskowice	2017/2018	150 000	0,2%	8,00	17,5%	24/19/3
Toszek	2017/2018	100 000	0,3%	10,00	24,12%	14/8/4
Bieruń	2015/2016	700 000	0,83%	36,00	16%	52/34/24
Lędziny	2014/2015	250 000	0,37%	15,00	19%	10/10/3
Łazy	2016/2017	70 000	0,1%	4,00	29,62%	4/4/1
Ogrodzieniec*	2010/2011	98 000	0,2%	11,00	b.d.	b.d./b.d./13
WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE						
Błaszki	2015/2016	50 000	0,1%	23,00	11%	4/4/3
Drzewica	2016/2016	100 000	0,3%	26,00	26%	15/5/1
Głowno**	2016/2017	150 000	0,3%	10,00	b.d.	18/11/3
Konstantynów Łódzki	2015/2016	400 000	0,6%	22,00	26%	21/21/8
Ozorków	2015/2016	300 000	0,4%	15,00	11%	11/4/4
Rawa Mazowiecka	2015/2015	200 000	0,3%	11,00	11%	8/6/5
Koluszki	2017/2018	100 000	0,1%	24,00	8%	20/11/3
Wieruszów***	2012/2013	400 000	0,9%	28,00	38%	22/16/9

* Fundusz sołecki.

** W Głownie są podejmowane czynności wyjaśniające w związku ze zgłoszonymi przez mieszkańców przypadkami użycia w głosowaniu elektronicznym nad budżetem obywatelskim danych osobowych bez ich wiedzy i zgody.

*** Analizowany budżet 2015/2016.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zgłaszane przez mieszkańców zadania są bardzo różnorodne: od projektów infrastrukturalnych, które stanowią większość, po projekty miękkie z zakresu bezpieczeństwa czy wydarzeń kulturalnych. Wśród proponowanych przedsięwzięć dominują projekty infrastrukturalne, są to głównie place zabaw, ciągi piesze, zagospodarowanie przestrzeni rekreacyjnej, w tym zwłaszcza siłownie na wolnym powietrzu i boiska sportowe. Obserwuje się jednak wzrost zainteresowania projektami miękkimi. Badania wskazują, że w rezultacie „uczenia się demokracji lokalnej” mieszkańcy dostrzegają wartość integracji oraz budowania więzi i tożsamości lokalnej (Linders 2012, s. 446–454).

Przeprowadzone badania pozwalają zaobserwować różne rozwiązania w zakresie formuły i procedury budżetowania obywatelskiego w analizowanych miastach. Podstawowe różnice w regulaminach budżetów partycypacyjnych dotyczą zasad zgłaszania projektów (wskazany zakres merytoryczny projektów, maksymalna wysokość środków na realizację zadania, wiek zgłaszającego projekt), zasad głosowania (wiek głosujących – na przykład niepełnoletni, za zgodą i poświadczeniem rodziców od trzynastego lub szesnastego roku życia, pełnoletni, wszyscy mieszkańcy – czy możliwość głosowania na jeden projekt, dwa, trzy projekty lub bez limitu), zasięgu przestrzennego (regulaminy w poszczególnych miastach dopuszczały opracowanie projektów dla obszaru całej gminy w rozbiciu na poszczególne obszary lub dotyczyły jedynie części miejskiej – na przykład w gminach miejsko-wiejskich Wieruszów i Koluszki projekty dotyczyły całej gminy, z kolei w Błazkach i Drzewicy koncentrowały się one na mieście – w obu tych gminach wykorzystano również fundusz sołecki na rozwijanie aktywności obywatelskiej na obszarach wiejskich). Oryginalnym rozwiązaniem jest zastosowanie procedury budżetowania obywatelskiego w podziale na obszar rewitalizacji i tereny poza nim. Tego typu rozwiązanie zastosowano po raz pierwszy w Rawie Mazowieckiej, gdzie środki w ramach budżetu obywatelskiego wykorzystano w 25% na obszarze rewitalizacji i w 75% na pozostałe zadania.

Procedury budżetowania obywatelskiego w badanych miastach przewidują różny zakres czasowy organizacji i realizacji takich przedsięwzięć. Najczęściej zgłaszanie projektów i głosowanie odbywa się w roku poprzedzającym realizację zadań, choć są również miasta, w których zgłaszanie projektów, głosowanie i realizację przewidziano w jednym roku kalendarzowym.

We wszystkich analizowanych gminach projekty mieszkańców przechodzą weryfikację formalną i merytoryczną. Po etapie oceny niemal w każdej gminie część zgłoszonych zadań ulega odrzuceniu. Wyjątkiem w regionie łódzkim była gmina Błazki, a w województwie śląskim pozytywną weryfikację przeszły wszystkie wnioski w miastach Strumień, Łędziny i Łazy.

Przeprowadzone badania wykazały istotne niedostatki w zakresie polityki informacyjnej oraz edukacyjnej na temat budżetowania obywatelskiego.

Niektóre miasta prowadzą profesjonalne serwisy poświęcone budżetowaniu obywatelskiemu, które są na bieżąco aktualizowane i udostępniają pełne informacje również z poprzednich edycji. Spośród analizowanych miast do wyróżniających się pozytywnie można zaliczyć serwisy miejskie Pyskowic i Toszka z województwa śląskiego oraz Konstantynowa Łódzkiego i Błaszek z województwa łódzkiego. Większość badanych miast zamieszcza jednak bardzo ograniczone informacje z zakresu budżetu obywatelskiego. Słaba dostępność informacji i ich wybiórczość wpływa z kolei na znajomość procedury budżetowania obywatelskiego przez mieszkańców poszczególnych miast, w rezultacie zaś na stopień ich zaangażowania.

Budżety obywatelskie miast ewoluują. Indywidualizacja rozwiązań samorządowych umożliwia elastyczną organizację budżetowania obywatelskiego w zależności od specyfiki gminy czy miasta. Ciągły proces zmian dotyczy zarówno strony samorządowej, jak i strony obywatelskiej. W pierwszym wypadku modyfikacje dotyczą zwłaszcza zasad procedury budżetowania obywatelskiego i zaangażowania w promocję.

Warto odnotować wywiązywanie się samorządów z realizacji zadań zgłoszonych i wybranych w procedurze budżetowania obywatelskiego. W większości analizowanych miast zadania realizowane były zgodnie z ustalonym harmonogramem, jedynie jednostkowo występowały przesunięcia terminów. Jest to ważny komunikat dla mieszkańców, biorąc pod uwagę dotychczasowy nieformalny charakter umów między jednostką samorządu terytorialnego a mieszkańcami w kwestii wiążącego charakteru decyzji mieszkańców w ramach budżetowania obywatelskiego.

Usprawnianie budżetowania partycypacyjnego

Ostatnie lata w Polsce upływają w warunkach wzmożonej debaty nad partycypacją obywatelską w rozwoju lokalnym. Postępujące zmiany stanu, mechanizmów i instrumentów partycypacji społecznej w procesie rozwoju lokalnego wynikają z wielu zmiennych otoczenia administracyjnoprawnego, gospodarczego, społecznego, kulturowego czy technicznego.

Wraz z rozwojem dorobku teoretycznego dotyczącego zagadnienia współrzędzenia proces ten, ze względu na jego aplikacyjne znaczenie, wymaga ciągłego monitoringu i identyfikacji kluczowych „sił sprawczych”. W rozwoju budżetów obywatelskich w Polsce jest widoczny efekt uczenia się.

Małe miasta podążają za tendencją uspołecznienia rozwoju lokalnego, między innymi przez uruchamianie budżetów obywatelskich. Ich wdrażanie jest jednak obarczone rozmaitymi dysfunkcjami czy potknięciami. Zidentyfikowane w badaniach główne problemy to niedostateczna polityka informacyjna, niedostatki edukacji mieszkańców i upowszechniania samego narzędzia.

dzia. Deficyty w zakresie komunikacji i polityki informacyjnej w procesie budżetowania obywatelskiego są często wskazywaną barierą bez względu na wielkość jednostki lokalnej i jej lokalizację w znaczeniu międzynarodowym (Shah 2007).

W trakcie prowadzonych badań w wielu miastach odnotowano istotną barierę informacyjną i małą transparentność procesu budżetowania obywatelskiego. Trudność w pozyskaniu materiałów i danych ujawniła istotną dysfunkcję tej procedury w małych miastach. Udoskonalenie polityki informacyjnej na temat budżetów obywatelskich jest z pewnością jednym z kluczowych kierunków rozwoju tego instrumentu uspołecznienia. Należy jednocześnie wskazać, że polityka ta powinna być prowadzona w sposób ciągły przez cały rok, a nie jedynie w okresie terminów zgłaszania wniosków i głosowania. Ważne jest ponadto wykorzystywanie wielu narzędzi oddziaływania społecznego i stosowanie różnorodnych kanałów informacyjnych, tak aby dotrzeć do szerokiego kręgu odbiorców.

Budżety partycypacyjne niosą nadzieję związaną z przełamaniem kryzysu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Są procedurą dialogu obywatelskiego i aktywizacji mieszkańców w sprawy lokalne, która powinna stać się stałym i powszechnym elementem demokracji lokalnej w Polsce. Należy zauważyć, że wprowadzane procedury budżetowania obywatelskiego w miastach zbyt rzadko wykorzystują potencjał tego narzędzia do budowania wspólnot i dialogu na linii władza – mieszkańcy i między mieszkańcami. Budżet obywatelski za często przybiera formę konkursu ofert i plebiscytu z rywalizacją w tle, podczas gdy – zwłaszcza w małych miastach – narzędzie to daje niezwykłą szansę doświadczania rzeczywistego współdziałania na etapie dyskusji i wyboru czy realizacji zadań.

Bez względu na zidentyfikowane problemy i niedoskonałości budżetowania partycypacyjnego doświadczenia polskich samorządów z tym instrumentem można w większości wypadków uznać za sukces. Sukces ten jest związany z wieloma czynnikami. Do kluczowych można zaliczyć: nagłośnienie medialne, promocję w samorządach, prostotę i czytelność reguł dla mieszkańców, związek z wydatkami środków publicznych, wymierne rezultaty dla społeczności lokalnej, bezpośrednią siłę sprawczą zaangażowanych mieszkańców. Miasta, które w swoich działaniach uwzględniają wszystkie powyższe determinanty sukcesu budżetowania obywatelskiego, odnotowują ponadprzeciętne wyniki w aspekcie zarówno ilościowym (frekwencja, liczba zgłoszonych i zrealizowanych zadań), jak i jakościowym (projekty miękkie, współdziałanie). Zróżnicowany zakres przedmiotowy projektów wskazuje rzeczywiste potrzeby mieszkańców i ujawnia problemy czy bariery, które mieszkańcy wyraźnie artykułują. W konsekwencji możemy mówić o zmianach jakościowych (między innymi budowanie oferty czasu wolnego, poprawa

dostępności do terenów zieleni) i ilościowych (powstające ścieżki rowerowe, rozbudowa infrastruktury sportowej), które następują w wyniku realizowanych projektów.

Budżet partycypacyjny nie jest z pewnością lekarstwem na wszystkie niedomagania demokracji lokalnej w Polsce. Może stać się jednak narzędziem realnego współdziałania mieszkańców z władzą lokalną i z innymi mieszkańcami. Ważne jest, aby dokonywać bieżącego monitoringu i ewaluacji tego procesu, wykorzystując głosy jego użytkowników. Niezbędne jest również eliminowanie i piętnowanie wykorzystywania budżetu partycypacyjnego jako narzędzia marketingu politycznego. Pokusa taka zagraża fasadowością uspołecznienia rozwoju lokalnego, co w rezultacie może się przyczynić do rezygnacji części mieszkańców z aktywności społecznej.

PRZYPISY

- 1 W Ogrodzieńcu fundusz sołecki zainicjowano już w 2010 roku. W Strumieniu w 2010 roku przeprowadzono pilotażowy projekt funduszu sołeckiego, a od 2015 roku fundusz sołecki jest realizowany w sposób ciągły we wszystkich sześciu wyodrębnionych sołectwach. Ponadto w Strumieniu zapowiedziano wprowadzenie budżetu partycypacyjnego.
- 2 W Brzezinach proces ten miał charakter jednorazowy w 2015 roku. Warto odnotować, że zgłoszono wówczas trzydzieści cztery projekty, pozytywnie zaopiniowano dwadzieścia dwa z nich, a do realizacji wybrano ostatecznie trzy. W Wieruszowie, gdzie budżet obywatelski ma najdłuższą tradycję wśród małych miast województwa łódzkiego, proces ten zakończono na edycji 2015/2016. Głównym powodem odstąpienia gmin od budżetowania obywatelskiego było, jak podają władze lokalne, skoncentrowanie się na czołowych inwestycjach gminnych. W Brzezinach głównym powodem była konieczność zabezpieczenia wkładu własnego w ramach realizowanych inwestycji (szczególnie w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego). W Wieruszowie duże znaczenie miały inwestycje poprawiające jakość powietrza w gminie.

BIBLIOGRAFIA

- Budżety partycypacyjne w Małopolsce. Stan i kierunki rozwoju*. 2016. Kraków: Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego.
- Folster, Al. 2007. *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*, [w:] Anwar Shah, *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank.
- Fukuyama, Francis. 2003. *Kapitał społeczny*, [w:] Harrison Lawrence, Huntington Samuel (red.), *Kultura ma znaczenie*, Kraków: Zysk i S-ka.
- Herbst, Jan. 2005. *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*. Biblioteka Aktywności Lokalnej, Warszawa: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.
- Izdebski, Hubert. 2004. *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Krzewińska, Aneta. 2013. *Historia budżetu obywatelskiego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Linders, Dennis. 2012. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29 (4).

- Łojko, Elżbieta. 1995. *Warunki życia środowisk lokalnych w samorządowym modelu ustroju terytorialnego*, [w:] Andrzej Piekara, *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Instytut Polityki Społecznej.
- Olech, Anna. 2012. *Modele partycypacji publicznej w Polsce*, [w:] Anna Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Putnam, Robert, Leonardi, Robert, Nanetti, Rafaella. 1995. *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków-Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rutkowski, Michał. 2009. Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego. *Zarządzanie Publiczne*, 3, 9.
- Schöler, Gabriele, Walther, Claudia. 2003. *A practical guidebook on strategic management for municipal administration*. Washington: The World Bank, Bertlesmann Foundation.
- Shah, Anwar. 2007. *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank.
- Sobol, Agnieszka. 2017a. *Rola mieszkańców w zrównoważonym rozwoju miast*, [w:] Ryszard Sadowski, Zbigniew Łepko (red.), *Theoria i praxis zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego.
- Sobol, Agnieszka. 2017b. *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, [w:] Barbara Kos (red.), *Studia Ekonomiczne*, 316, Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Sobol, Agnieszka, Rzeńca, Agnieszka. 2018. Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego, *Space-Society-Economy*, 24.
- Starosta, Paweł. 1995. *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Swianewicz, Paweł, Herbst, Mikołaj, Łukomska, Julita. 2004. *Local governments and economic development – what works and what does not?*. Report of the Polish Research Team, Warsaw University.
- Thomas, John Clayton. 1995. *Public participation in public decisions: new skills and strategies for public managers*. San Francisco: Jossey Bass.
- Weber, Max. 2002. *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wampler, Brian. 2007. *A guide to participatory budgeting*, [w:] Anwar Shah, *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank.

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kapita%C5%82%20spo%C5%82eczny.html> [dostęp: 10 stycznia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Bieruniu – http://www.bierun.pl/informator_mieszkanca_bierunia/BUDZET_PARTYCYPACYJNY.html [dostęp: 10 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Blachowni – http://www.blachownia.pl/article/budzet_obywatelski [dostęp: 18 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Błaszczach – <https://www.blaszki.pl/blaszkowski-budzet-obywatelski> [dostęp: 20 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Drzewicy – <http://www.drzewica.pl/content/budzet-obywatelski-drzewicy-2017> [dostęp: 10 maja 2018 roku].

- Urząd Miejski w Głownie – <https://www.glowno.pl/2699,budzet-obywatelski-miasta-glowna-wyniki-glosowania.html> [dostęp: 10 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Koluszkach – <http://koluszki.pl/category/budzet-obywatelski> [dostęp: 10 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkim – <https://budzet.konstancynow.pl> [dostęp: 10 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Łędzinach – <http://ledziny.pl/dla-mieszkanow/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-2018.html> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Łazach – <http://nowe.lazy.pl/bud-et-obywatelski-na-2018-rok> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Ogrodzieńcu – <http://www.ogrodzieniec.pl/aktualnosci/4994> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Ozorkowie – <http://www.ozorkow.net/tag/budzet-obywatelski> [dostęp: 10 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Pyskowicach – <http://www.pyskowice.pl/budzetobywatelski> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Rawie Mazowieckiej – <http://www.rawamazowiecka.pl/2214,budzet-obywatelski> [dostęp: 10 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Strumieniu – <http://www.strumien.pl/news/fundusz-solecki-2018r> [dostęp: 18 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Toszku – <https://toszek.budzet-obywatelski.org> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Ustroniu – <https://budzetobywatelski.ustron.pl> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].
- Urząd Miejski w Wieruszowie – <http://www.kopia.wieruszow.pl/aktualnosci/3399-w-2017-roku-nie-bedzie-budzetu-obywatelskiego-w-gminie-wieruszow> [dostęp: 22 maja 2018 roku].
- Urząd Miejski w Wiśle – <http://bip.wisla.pl/budzet-obywatelski-na-rok-2018> [dostęp: 18 kwietnia 2018 roku].