

URBAN ISSUES


173

#partycypacja obywatelska,
#konsultacje społeczne,
#budżet obywatelski,
#budżet partycypacyjny,
#rozwój lokalny,
#planowanie przestrzenne,
#miasta

Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast

Borys Martela

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
e-mail: bmartela@irmir.pl

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2142-5342>

Abstrakt

Analiza wyników budżetu obywatelskiego na 2017 r. pokazuje, że wśród zwycięskich projektów dominują działania inwestycyjne na terenach ogólnodostępnych. Środki są przeznaczane przede wszystkim na poprawę dostępności i stanu infrastruktury rekreacyjnej, sportowej i drogowej. Mniejszym zainteresowaniem cieszą się projekty miękkie takie jak organizacja wydarzeń kulturalnych czy edukacyjnych. W rezultacie, choć co do zasady mieszkańcy mogą zgłaszać i wybierać pomysły dotyczące różnych kategorii potrzeb, to budżet obywatelski funkcjonuje przede wszystkim jako narzędzie współdecydowania o przestrzeni naszych miast. W tekście zastanawiam się nad tym, co powyższe wyniki mówią nam o potrzebach lokalnej społeczności. W podsumowaniu rozważam, czy występujący w Polsce model budżetu obywatelskiego umożliwia prawdziwie demokratyczną dyskusję, która pozwala na podejmowanie właściwych decyzji dla rozwoju miast.

©2020 Borys Martela. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

Wprowadzenie

Budżet partycypacyjny (zwany w naszym kraju obywatelskim) nie jest rodzimym wynalazkiem. Narodził się w Porto Alegre w Brazylii na przełomie lat 80. i 90. XX w. Kiedy jednak ten pomysł dotarł do Polski, w dość niedługim czasie zyskał u nas ogromną popularność. W ciągu zaledwie kilku lat, gdy Sopot jako pierwszy przetarł szlaki kolejnym samorządom w 2011 r., budżet obywatelski (BO) rozprzestrzenił się po miastach w całym kraju.

Według ostatnich badań już co trzecie miasto w Polsce umożliwia mieszkańcom zgłaszanie i wybieranie projektów finansowanych z miejskich środków w ramach BO (Pistelok, Martela 2019: 75). Jeśli do miejskich budżetów obywatelskich doliczymy fundusze sołeckie realizowane na terenach wiejskich¹, okaże się, że jesteśmy niekwestionowanym liderem w Europie pod względem liczby procesów umożliwiających mieszkańcom współdecydowanie o przeznaczeniu środków publicznych (Dias, Enríquez, Júlio 2019: 26, 170–171)².

Mamy do czynienia z niewątpliwym sukcesem związanym z oddolną popularyzacją innowacji w samorządzie. W niespełną dekadę BO stał się prawdopodobnie jednym z bardziej rozpoznawalnych sposobów na rozmowę z mieszkańcami³ (Boguszewski 2018: 3–4). Pojawienie się BO w Polsce otworzyło nowe kanały działania dla obywateli. Wiele osób skorzystało z możliwości zgłaszania „pomysłów na miasto”, jeszcze więcej zaś zdecydowało się wziąć udział w głosowaniu na zaproponowane projekty. W sumie różne BO angażują co roku dziesiątki i setki tysięcy ludzi w Polsce.

Przede wszystkim jednak budżety obywatelskie to konkretne decyzje dotyczące części miejskich wydatków. W końcu mowa jest o formie współpracy władz z mieszkańcami, która przekłada się na konkretne inwestycje i działania finansowane w ramach wydzielonych środków w budżecie miasta.

1 Fundusze sołeckie to polska odmiana budżetów partycypacyjnych realizowanych w sołectwach (jednostkach pomocniczych na terenach wiejskich) w oparciu o przepisy ustawowe. Pierwszą wersję tych przepisów przyjęto w 2009 r. Obecnie kwestie te reguluje druga wersja Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim.

2 Cytowana publikacja szacuje liczbę budżetów partycypacyjnych w Polsce w 2018 r. na ok. 1840–1860, z czego 1462 to procesy realizowane w oparciu o Ustawę z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Pozostałe to odmiany miejskie. Dla porównania liczba szacowanych budżetów realizowanych na różnych szczeblach (nie tylko w samorządzie) w innych państwach z europejskiej czołówki wygląda następująco: 1686 procesów w Portugalii, ok. 350–400 w Hiszpanii i 200–201 w Ukrainie. W pozostałych państwach liczba budżetów obywatelskich wynosi od kilku do maksymalnie kilkadziesiątu (zob. Dias, Enríquez, Júlio 2019: 26).

3 W badaniach CBOS z 2018 r. BO był jednym z trzech sposobów współpracy z władzami, której najczęściej wymieniali respondenci potrafiący wskazać jakiegokolwiek formy wspólnych działań (Boguszewski 2018: 3–4).

W artykule analizuję wyniki BO i charakteryzuję zwycięskie projekty skierowane do realizacji w edycji na 2017 r. Szczególną uwagę skupiam na tym, w jaki sposób projekty mieszkańców przełożyły się na przestrzeń polskich miast. W dalszej części tekstu zastanawiam się nad tym, co wyniki głosowań w BO mówią nam o potrzebach społecznych. W zakończeniu opisuję pomysły, które mogłyby podnieść jakość istniejących procesów w przyszłości.

Definicja BO

W artykule definicja budżetu obywatelskiego⁴ jest zgodna z opracowaniem pt. „Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast” przygotowanym w ramach prac Obserwatorium Polityki Miejskiej (OPM) Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR) (Pistelok, Martela 2019: 75–88). W opracowaniu tym pod pojęciem BO rozumie się demokratyczny proces, w ramach którego mieszkańcy decydują bezpośrednio o części miejskich wydatków. Przyjęto, że aby uznać jakiś proces za BO, należy spełnić dwa podstawowe warunki: zaangażowanie obywateli we wszystkie kluczowe etapy całej procedury, jak również wiążący charakter decyzji podejmowanych przez obywateli (władze obiecują, że zrealizują projekty, które wybiorą mieszkańcy)⁵. W związku z powyższym trudno za BO uznać procesy, w trakcie których mieszkańcy mogli co prawda głosować na projekty, ale już nie mieli prawa ich zgłaszać. Albo odwrotnie – mieli prawo zaproponować wydatki, ale za ich wybór odpowiadał ktoś inny (np. komisja składająca się z ekspertów). Pomimo różnego rodzaju publikacji promujących wysoką jakość BO (Stokłuska 2015), tego typu praktyki wciąż się zda-

4 W tekście – pomijając wstęp – konsekwentnie stosuję pojęcie „budżetu obywatelskiego”. Należy jednak wspomnieć, że na początku rozwoju zjawiska w Polsce toczyły się dyskusje wśród praktyków, czy nie lepiej byłoby stosować określenia „partycypacyjny”. Termin ten jest bliższy odpowiednikowi stosowanemu w literaturze anglojęzycznej (*participatory budgeting*). Kładzie też większy nacisk na uczestnictwo, a nie obywatelskość. W końcu, jak podkreślono, cały budżet miasta, a nie tylko jego część, to sprawa obywateli. Określenie „obywatelski” przyjęło się jednak w większości polskich miast. Wygrała chyba pragmatyka i przekonanie o tym, że lepiej stosować bardziej swojskie słowa. Ostatecznie, również w ramach regulacji ustawowej, mówi się od 2018 r. o budżecie obywatelskim.

5 Należy nadmienić, że zaprezentowana definicja należy do bardzo liberalnych. Zdarzają się autorzy, którzy za prawdziwe budżety partycypacyjne uważają dużo bardziej pogłębione procedury, realizowane cyklicznie w sposób zbliżony do brazylijskiego pierwowzoru. Tyłko wtedy budżet może faktycznie stać się częścią poważnej reformy miasta (Kębłowski 2013: 22–24). Takich wyśrubowanych warunków polskie praktyki w większości nie spełniły, co skłoniło np. Wojciecha Kębłowskiego do określania ich mianem pseudobudżetów (Kębłowski 2014: 20, 37–39). Choć sympatyzuję z wieloma postulatami autora, to jednak w artykule przyjąłem bardziej podstawową definicję BO bazującą raczej na faktycznych praktykach, a nie wyobrażeniu o ich najlepszej możliwie formie.

rzają. W badaniu przeprowadzonym przez OPM IRMiR podjęto decyzję o nieanalizowaniu takich przypadków na równi z prawdziwymi BO. Tak samo postąpiłem w niniejszym artykule.

Przez wiele lat jednostki samorządu terytorialnego (JST) przeprowadzały BO w oparciu o ogólne przepisy dotyczące konsultacji społecznych lub kompetencji organów gminy. Dopiero w 2018 r. Sejm postanowił uregulować BO na poziomie krajowym, wprowadzając nowe przepisy do Ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, które zaczęto stosować od początku kadencji samorządu na lata 2018–2023⁶. W artykule skupiam się jednak na okresie wcześniejszym, tj. na edycji na 2017 r.⁷

Temat wpływu budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast był już częściowo podejmowany zarówno w odniesieniu do kształtowania przestrzeni publicznych, jak i działań na rzecz środowiska i jego ochrony (Bernaciak, Rzeńca, Sobol 2017, 2018). Artykuły te uwzględniały jednak dane dotyczące jedynie niewielkiej grupy miast. Nie spotkałem się dotąd z analizami wyników BO z większej liczby ośrodków.

Jest to poniekąd zrozumiałe ze względu na brak danych. Choć wiele miast udostępnia na stronach informacje dotyczące przebiegu i wyników całej procedury, to dane te są rozproszone. Większość badań i ewaluacji dotyczących BO w Polsce miała charakter jednorazowych przedsięwzięć (Goś-Wójcicka, Makowska-Belta, Sobik 2018; Pistelok, Martela 2019; Najwyższa Izba Kontroli 2019)⁸. Tym bardziej więc warto przyjrzeć się danym wykorzystanym w artykule.

Baza danych wykorzystana w artykule

Do napisania artykułu wykorzystałem informacje zgromadzone w trakcie badania Obserwatorium Polityki Miejskiej (OPM) Instytutu Rozwoju Miast i Regionów przy okazji prac nad raportem o partycypacji publicznej w polskich miastach. W ramach tych prac przygotowano bazę zawierającą informację o tematyce zwycięskich

⁶ Zmiana została wprowadzona na mocy Ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Nowe przepisy znalazły się w art. 5a ust. 3–7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym.

⁷ Rok edycji ustalono w oparciu o planowany czas rozpoczęcia realizacji projektów mieszkańców. W artykule analizuję edycje BO, które doprowadziły do wpisania projektów do budżetu miasta na 2017 r. Procedura zgłaszania i wyboru pomysłów przez mieszkańców odbywała się na ogół w 2016 r., rzadziej w roku 2017.

⁸ Sytuacja niedługo się zmieni. Budżet obywatelski został włączony jako jeden z tematów podejmowanych w programie badań statystyki publicznej. W 2021 r. Główny Urząd Statystyczny (GUS) przeprowadzi pierwsze badanie dot. współpracy JST z mieszkańcami, w tym również w ramach BO. Nawet i w tych badaniach nie będzie się zbierać danych dotyczących tematyki projektów (Goś-Wójcicka, Adamska, Sobik 2019: 31–32).

projektów wybranych w ramach miejskich BO w edycji na rok 2017 (Piech 2019: 88–92).

Opisy projektów zostały pozyskane przez zespół badawczy w ramach kwerendy danych zastanych (stron miejskich i dokumentów) oraz bezpośrednio od urzędów miast. Przygotowana w ten sposób baza zawiera jedynie informacje o tematyce projektów. Zespół nie gromadził danych na temat szacowanych kosztów poszczególnych projektów. Nie dysponowano również wiedzą na temat wniosków niedopuszczonych pod głosowanie (np. jako niemożliwych do realizacji) oraz w głosowaniu niewybranych. Dane o projektach zostały wstępnie zakodowane⁹ i przeanalizowane w przywoływanym raporcie o partycypacji publicznej (Piech 2019: 88–92).

W artykule bazuję jednak na zmodyfikowanej wersji bazy, która posłużyła do obliczeń w raporcie o partycypacji publicznej. W trakcie przygotowywania artykułu dopasowałem również klucz kodowy do problematyki wpływu BO na przestrzeń miast. Wprowadziłem zmodyfikowany podział tematyczny zwycięskich przedsięwzięć. Usunąłem również z bazy rekordy dotyczące kilku miast, które nie spełniały warunków brzegowych stawianych budżetom obywatelskim (zob. punkt wyżej). W konsekwencji można więc mówić o powstaniu nowej wersji zbioru informacji, poprawionej w stosunku do stanu wyjściowego.

Ostateczna baza wykorzystana do obliczeń objęła informacje o tematyce 4514 wniosków, które zostały wybrane w głosowaniu przez mieszkańców w 321 miastach w ramach edycji BO na 2017 r. Na ich realizację miasta zarezerwowały w swoich budżetach ponad pół miliarda złotych (Pistelok, Martela 2019: 83). Stanowiło to przeciętnie 0,5% budżetów w poszczególnych miastach.

Kategorie zwycięskich projektów i charakterystyka analizowanych miast

Oczywiście istnieje bardzo dużo różnych możliwości kodowania materiału jakościowego. W przypadku niniejszego artykułu mającego na celu opis wpływu BO na przestrzeń miast zdecydowałem się wyróżnić kilka głównych obszarów tematycznych.

Chciałem sprawdzić, w jakim stopniu projekty wybrane w BO przez mieszkańców dotyczyły przestrzeni miast. Podczas kodowania materiału wyróżniłem więc kilka głównych i bardziej szczegółowych kategorii zadań dotyczących przestrzeni ogólnodostępnych o zróżnicowanym charakterze (chodzi tu np. zarówno o tereny zielone, jak i ulice). Tego typu projekty postanowiłem odróżnić od pomysłów dotyczących terenów należących do lub administrowanych przez różne organizacje i instytucje (także

⁹ Projekty zostały zebrane i wstępnie zakodowane przez Agnieszkę Muchę, Karolinę Piech i Pawła Pisteloka.

miejskie). Choć różne miasta wprowadzają w zasadach BO warunek ogólnodostępności realizacji wszystkich projektów, to możliwości korzystania z tych przestrzeni są zróżnicowane i zależą od konkretnego projektu i zasad ustalonych przez administratora terenu. Uznałem więc, że w tym przypadku bezpieczniej będzie potraktować te projekty osobno.

W trakcie kodowania zdecydowałem się też wyróżnić kategorię uzupełniających inwestycji przestrzen-

nych (np. mała architektura, monitoring), jak również różne działania miękkie, które służą wsparciu aktywności mieszkańców. Każdy projekt mógł zostać przypisany do kilku odmiennych kategorii. Ostateczny klucz kodów wykorzystanych w ramach analizy danych przedstawia Tab. 1.

W ramach analizy i zestawień uwzględniłem trzy rodzaje miast ze względu na wielkość (małe, średnie i duże). Oprócz tego ryciny zawierają również informa-

TAB. 1.

Spis kodów wykorzystanych do analizy projektów z BO wraz z liczbą przypisanych im projektów

KOD	LICZBA PROJEKTÓW
Przestrzeń do odpoczynku, w tym:	1757
Tereny zielone i rekreacyjne	668
Place zabaw	516
Obiekty sportowe	445
Siłownie zewnętrzne (tradycyjne i street workout)	381
Przestrzeń dla mobilności, w tym:	970
Jezdnie	419
Chodniki	379
Miejsca parkingowe	187
Sieć rowerowa (drogi/ścieżki rowerowe i inne rozwiązania uzupełniające siatkę tras)	119
Uzupełnienie inwestycji, w tym:	853
Mała architektura	576
Zieleń (nasadzenia drzew, krzewów itp.)	142
Oświetlenie (uliczne, osiedlowe; na terenach sportowych, rekreacyjnych itp.)	206
Monitoring	57
Dodatki rowerowe (stojaki, wiaty parkingowe, stacje napraw)	66
Kanalizacja, deszczówka, wodociągi i inne instalacje towarzyszące oraz sieciowe	17
Aktywności, w tym:	602
Wydarzenia i zajęcia edukacyjne (szkolenia, warsztaty)	202
Wydarzenia integracyjne	162
Wydarzenia i zajęcia kulturalne (w tym w bibliotekach)	149
Wydarzenia i zajęcia sportowe	138
Działania prozdrowotne	34
Nieruchomości i wyposażenie instytucji, w tym:	844
Inwestycje budynków i terenów administrowanych przez szkoły i przedszkola, zakup wyposażenia do placówek	447
Biblioteki miejskie	179
OSP	109
Miejsca spotkań (remonty, wyposażenie świetlic, domów kultury)	86
Szpital/przychodnie	29
Inne	409

Uwaga: dane nie sumują się do 4154, ponieważ każdy projekt mógł być przypisany do kilku kategorii

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy zawierającej 4514 projektów z 321 miast

cje zarówno o miastach wojewódzkich, jak i tracących funkcje społeczno-gospodarcze, które zostały wskazane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020. Charakterystyka miast z BO na 2017 r., które zostały uwzględnione w analizie, przedstawia Tab. 2.

TAB. 2.
Miasta z BO na 2017 r. uwzględnione w analizie

KATEGORIA MIASTA	LICZBA MIAST
Miasta małe (<20 tys.)	164
Miasta średnie (20-100 tys.)	119
Miasta duże (>100 tys.)	38
Miasta wojewódzkie	18
Miasta tracące funkcje wg SOR	80
Ogółem	321

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy zawierającej 4514 projektów z 321 miast

Omówienie wyników BO

Po przygotowaniu zakodowanej bazy postanowiłem przyjrzeć się charakterystyce zwycięskich projektów w miastach różnej wielkości. Jak widać na Ryc. 1., zwycięskie projekty najczęściej wpisywały się w kategorie dotyczące zagadnień przestrzennych. Mieszkańcy najczęściej wybierali przedsięwzięcia dotyczące terenów służących spędzaniu wolnego czasu, a więc przestrzeni zielonych (przede wszystkim parków) i infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (boiska, place zabaw, siłownie itp.). Tego typu elementy zawierało blisko 40% zwycięskich projektów we wszystkich miastach.

Drugą pod względem popularności kategorią były projekty dotyczące przestrzeni związanej z mobilnością, a więc zakładające remont, budowę lub przebudowę jezdni, chodników czy dróg rowerowych. Tego typu

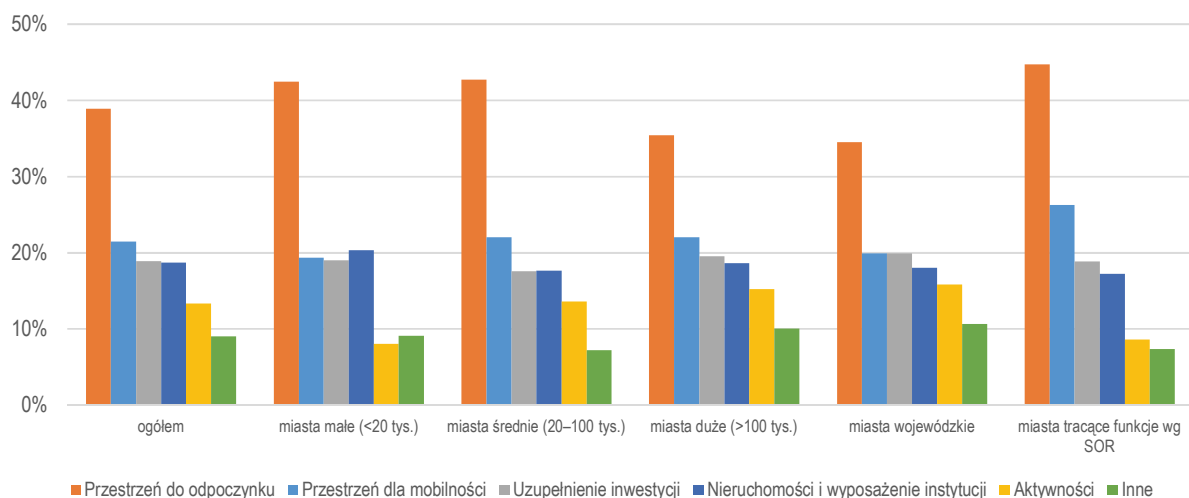
działania objęły ogółem 21,5% zwycięskich wniosków mieszkańców (Ryc. 1.).

Na trzecim miejscu znalazły się *ex aequo* zadania podpadające pod jedną z dwóch kategorii. Chodzi po pierwsze o inwestycyjne działania uzupełniające związane m.in. z małą architekturą, oświetleniem, zielenią itp., a po drugie o projekty dotyczące budynków i/lub terenów różnych instytucji (szkół, przedszkoli, bibliotek, ale też OSP czy też klubów sportowych). Zadania w ten sposób skategoryzowane stanowiły po blisko 19% wszystkich zgłoszonych projektów.

Na liście zwycięskich projektów w BO najmniejszy odsetek stanowiły różnego rodzaju działania miękkie: wydarzenia kulturalne, edukacyjne czy działania prozdrowotne. Tego typu elementy przewidziano ogółem w co dziesiątym zwycięskim wniosku. Niemal wszystkie projekty w tej kategorii ograniczały się do wsparcia samej aktywności. W bazie znalazły się nieliczne przypadki łączenia wydarzeń i rozwoju infrastruktury, np. budowy boiska do koszykówki i organizacji na nich zajęć sportowych.

Choć powyższa kolejność powtarzała się we wszystkich miastach, bez względu na wielkość, to jednak można dopatrzeć się pewnych drobnych różnic pomiędzy dużymi a małymi i średnimi ośrodkami.

I tak wraz ze wzrostem wielkości miasta rósł odsetek projektów miękkich, a zmniejszał się udział przedsięwzięć zakładających twarde inwestycje. Największy odsetek inwestycji służących odpoczynkowi i mobilności wśród zwycięskich projektów dotyczył miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Różnice w tym względzie nie są jednak duże i wynoszą nie więcej niż kilka punktów procentowych pomiędzy miastami różnej wielkości.



Ryc. 1.

Tematyka zwycięskich projektów w BO na 2017 r.

Uwaga: dane nie sumują się do 100%, ponieważ każdy projekt mógł być przypisany do kilku kategorii

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy zawierającej 4514 projektów z 321 miast

Większe zróżnicowanie i specyfikę lokalną można dostrzec, gdy przyjrzymy się charakterystyce projektów składających się na poszczególne kategorie. Największy odsetek zwycięskich projektów rowerowych pojawia się w dużych miastach, szczególnie zaś w miastach wojewódzkich, gdzie tego typu działania przewidywał co czwarty projekt związany z przestrzenią dla mobilności (Ryc. 2).

Odmiennie wyglądają również dane na temat projektów dotyczących przestrzeni do odpoczynku (Ryc. 3). Przedsięwzięcia wybierane przez mieszkańców dużych miast relatywnie częściej dotyczyły terenów zielonych i rekreacyjnych, rzadziej miały na celu jedynie drobne interwencje (postawienie placów zabaw czy instalacji siłowni zewnętrznych).

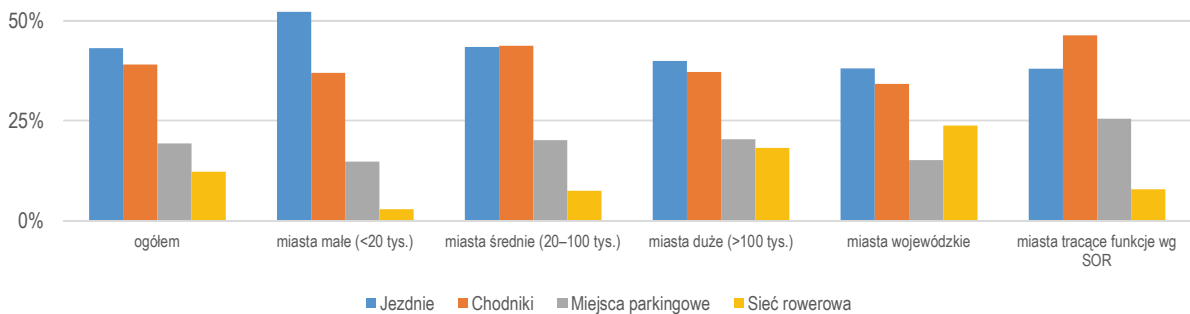
Podobne zróżnicowanie odnosi się również do innych kategorii projektów. Przykładowo wnioski dotyczące inwestycji i zakupów do bibliotek stanowią blisko 36% zwycięskich przedsięwzięć BO w dużych miastach w kategorii „nieruchomości i wyposażenie instytucji”. Odsetek takich projektów w miastach małych i średnich był dużo mniejszy (odpowiednio

5% i 6%). Można za to zauważyć większy udział projektów dotyczących Ochotniczych Straży Pożarnych (28% i 17%), które w miastach dużych stanowiły marginalną część zwycięskich pomysłów (2%) w tej grupie tematycznej.

Pomimo tych wszystkich różnic między miastami wniosek wydaje się jasny. Większość zwycięskich projektów w BO dotyczy inwestycji w przestrzeniach miasta (Ryc. 4.). Tego typu działania to ponad 60% zwycięskich projektów w BO lub nawet więcej, jeśli oprócz terenów ogólnodostępnych uwzględnimy również projekty realizowane na terenach administrowanych przez różnego rodzaju instytucje miejskie oraz inne organizacje (OSP, kluby sportowe itp.).

Dyskusja o interpretacji wyników

BO z pewnością ujawniło ogromną potrzebę działań inwestycyjnych. Mieszkańcy postawieni przed wyborem, na co przeznaczać miejskie środki, cały czas stawiają na zmiany przestrzeni wokół nich. Wydaje się, że głoszący preferują projekty twarde prowadzące do trwałych zmian, które cenią wyżej niż działania o bardziej miękk-

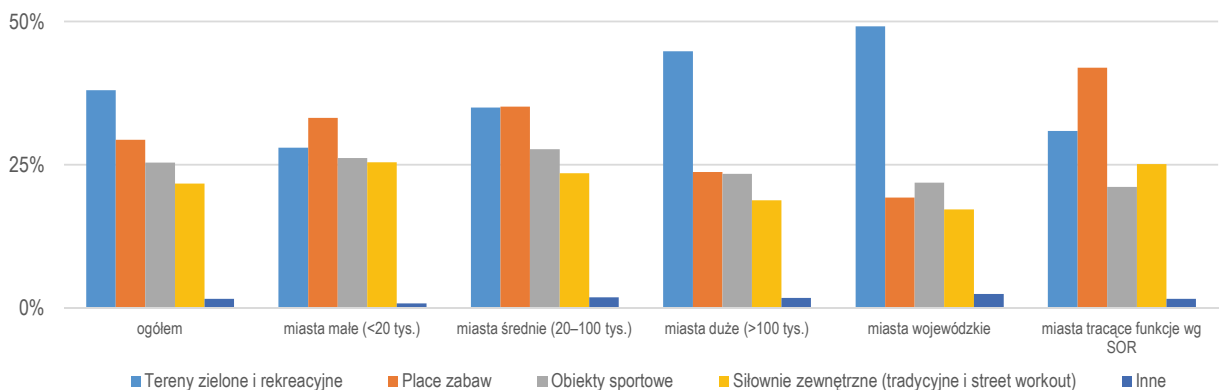


Ryc. 2.

Tematyka projektów dotyczących kategorii „przestrzeń dla mobilności”

Uwaga: dane nie sumują się do 100%, ponieważ każdy projekt mógł być przypisany do kilku kategorii

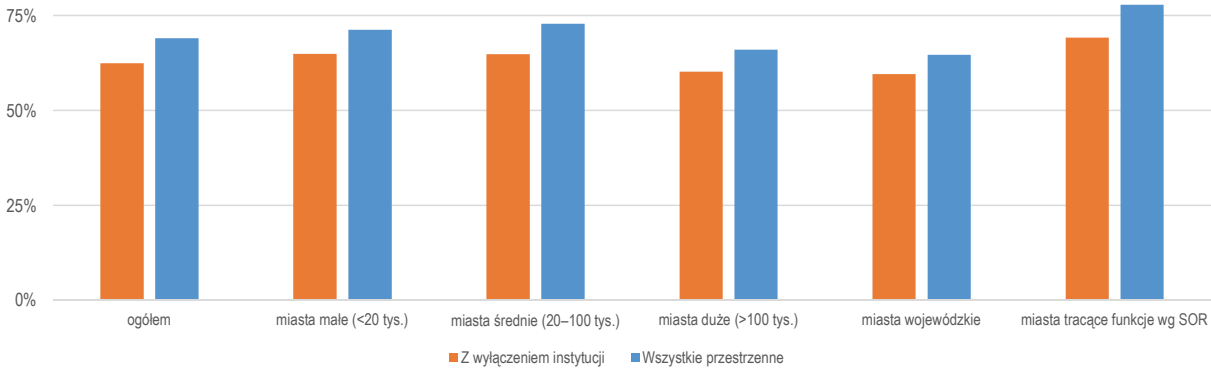
Źródło: opracowanie własne; podstawą do obliczeń odsetka jest liczba 970 projektów dotyczących przestrzeni dla mobilności



Ryc. 3.

Tematyka projektów dotyczących kategorii „przestrzeń do odpoczynku”

Źródło: opracowanie własne; podstawą do obliczeń odsetka jest liczba 1757 projektów dotyczących przestrzeni wspólnych Uwaga: dane nie sumują się do 100%, ponieważ każdy projekt mógł być przypisany do kilku kategorii



Ryc. 4.

Odsetek projektów dotyczących przestrzeni wśród zwycięskich projektów w BO na 2017 r.

Uwaga: dane nie sumują się do 100%, ponieważ każdy projekt mógł być przypisany do kilku kategorii

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy zawierającej 4514 projektów z 321 miast

kim, a przez to i ulotnym charakterze. Krótko mówiąc: wciąż bardziej dbamy o scenariusz dla naszych codziennych aktywności niż o to, by wypełniać je odgórnie animowanymi działaniami.

Może pojawić się pokusa, by powyższe wyniki traktować jako prosty wyraz potrzeb mieszkańców. Musimy jednak pamiętać, że BO nie stanowi ani pogłębionego badania potrzeb, ani też nie jest okazją do poważnej i powszechnej dyskusji, w której ważne są różne głosy. Ostatecznym celem realizowanych w Polsce przedsięwzięć jest dokonanie wyboru pomiędzy ograniczoną liczbą opcji.

W tym sensie BO pokazuje potrzeby społeczne odnośnie do wydatków publicznych w podobnym stopniu, co wybory samorządowe ujawniają poglądy polityczne wyborców. Obie wymienione praktyki polegają na wyborze, z którym wiążą się duże emocje, a wszystko kończy się ogłoszeniem zwycięzców. Oferta, którą mamy do wyboru, jest ograniczona, nie zawsze w pełni oddaje indywidualne preferencje. Zarówno w głosowaniu w ramach BO, jak i wyborach o tym, kto zwycięży, decyduje nie tylko wysiłek i zasoby włożone w promocję, ale również metoda głosowania. Nawet drobne zmiany w tym względzie mogą się przełożyć na ostateczny rezultat¹⁰. Tak jak w przypadku okręgów jednomandatowych, gdzie zwycięzca bierze wszystko, również i w budżecie

¹⁰ Przekonująco unaoczniają to wyniki ewaluacji gdyńskiego BO w 2015 r., którą przeprowadził zespół Fundacji Stocznia. W ramach oceny zrealizowanej edycji i wypracowania rekomendacji przeprowadzono eksperyment z udziałem grupy głosujących, który miał na celu sprawdzenie, jak wyglądałyby wyniki budżetu, gdyby zastosować jedną z trzech innych metod głosowania. Choć we wszystkich testowanych (wybranych) metodach zwycięzcy pozostali bez zmian, to pojawiły się różnice dotyczące pozycji mniej priorytetowych projektów. Jak można przeczytać w konkluzji: „Wybór metody głosowania wpłynął na ostateczną listę rankingową i na to, które projekty byłyby realizowane” (Rudnicki 2015: 94).

obywatelskim, gdy środków jest mało, to wystarcza ich na realizację niewielkiej liczby projektów. Czasem tylko jednego. Przedsięwzięcie skierowane do realizacji musi być poparte przez największą liczbę osób, co nie znaczy, że przez większość.

Im mniejsza kwota przeznaczona na budżet, tym mniejsza szansa, że uda się zaspokoić więcej potrzeb. Im większe miasto, tym większe kwoty przeznaczane na BO (Pistelok, Martela 2019: 81), nie dziwi więc, że to właśnie w największych ośrodkach realizuje się więcej, a co za tym idzie, również i bardziej zróżnicowane projekty. Przepadają zaś pomysły na działania bardziej niszowe czy służące niewielkim grupom mieszkańców.

Wszystkie powyższe okoliczności sprawiają, że choć BO co do zasady umożliwia mieszkańcom wywieranie wpływu na różne kategorie wydatków publicznych, to funkcjonuje przede wszystkim jako narzędzie współdecydowania o zagospodarowaniu przestrzennym naszych miast.

Narzędzie to w jakiejś mierze odpowiada też na problemy nieadekwatnego systemu dialogu społecznego dotyczące planowania polskich miast (Miśkowiec 2019: 124–127). BO jest bardziej atrakcyjny niż konsultacje towarzyszące tworzeniu dokumentów planistycznych takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Nie dość, że dotyczy konkretnych wydatków i realizacji, a nie tylko przyszłych inwestycji, to daje też jakieś poczucie sprawstwa. Można budować poparcie wokół różnych pomysłów i starać się wywalczyć działania w oparciu o z góry znane reguły. Wygrywają nieliczni, ale ci, którym się udaje, są faktycznie w stanie doprowadzić do realizacji pomysłów, które nie były dotąd priorytetem władz lokalnych.

Bez wątpienia duża część tych projektów jest potrzebna. Nie wiemy jednak tak naprawdę, jak mieszkańcy odbierają

gotowe realizacji projektów z BO i czy są zadowoleni z podjętych w przeszłości decyzji. Stosunkowo niewiele miast prowadzi w Polsce ewaluacje swoich budżetów obywatelskich¹¹. Te, które to deklarują, nie zawsze przyglądają się efektom bardzo dokładnie. Choć w niektórych przypadkach samorządy pytają mieszkańców o to, jak ogólnie oceniają wyniki BO i ich zgodność z potrzebami społecznymi, to w ciągu 10 lat zajmowania się dialogiem obywatelskim nie spotkałem się z przykładem miasta, które by systematycznie oceniało realizację wszystkich wybranych projektów.

Zakładamy więc, że projekty wybrane przez mieszkańców dobrze później służą społeczności, dlatego że ta je wybrała. Pewności jednak nie mamy.

Zakończenie

Pomysły na inwestycje w przestrzeniach miejskich należą do najbardziej popularnych zadań wybieranych w polskich budżetach obywatelskich. Środki trafiają przede wszystkim na poprawę infrastruktury rekreacyjnej, sportowej i drogowej. Mniejszym zainteresowaniem cieszą się projekty miękkie takie jak organizacja wydarzeń kulturalnych czy edukacyjnych. W rezultacie, choć co do zasady mieszkańcy mogą zgłaszać projekty dotyczące różnych zadań gmin, to BO stanowi przede wszystkim narzędzie współdecydowania o zagospodarowaniu przestrzennym naszych miast.

Można się zastanawiać nad tym, w jakim stopniu o takich wynikach decydują faktyczne potrzeby mieszkańców, a w jakim sposób przeprowadzenia całego procesu, warunki brzegowe oraz reguły głosowania. Przytoczone w artykule wyniki analiz i argumenty pokazują, że należy zachować ostrożność w uogólnianiu wyników BO na preferencje całej społeczności lokalnej.

Warto pamiętać, że rozwiązania stosowane w Porto Alegre, które zainspirowały kolejne miasta do wprowadzenia rozwiązań u siebie, nie polegały jak u nas jedynie na wyborze konkretnych projektów do realizacji. Kluczem była wprawdzie rozmowa o tym, które potrzeby i w jakiej kolejności należy zaspokajać. Choć przy okazji rozmawiano również o konkretnych działaniach czy inwestycjach, to ich realizacja była uzależniona od wyników długotrwałych negocjacji i dopasowywania zgłaszanych postulatów do możliwości finansowych i prawnych miasta (Górski 2007: 75–84; Kęłowski 2013: 27–30).

W polskim przypadku brakuje tego typu podejścia. Proces skupia się na wyborze pomiędzy trudnymi do porównania opcjami bez dyskusji o szerszym kontekście. W efekcie o wynikach BO możemy powiedzieć tylko tyle, że pokazują, co wybiorą mieszkańcy, kiedy zostaną postawieni przed określonym wyborem. To jednak za mało,

¹¹ W badaniu ankietowym przeprowadzonym na potrzeby raportu o partycypacji publicznej prowadzenie ewaluacji BO zadeklarowała jedynie jedna trzecia miast, które realizowały edycje na 2017 r.

by powiedzieć, że wyniki pokazują, czego mieszkańcy tak naprawdę potrzebują.

Na szczęście z BO jest bowiem inaczej niż z demokracją, która chociaż „jest najgorszym z możliwych systemów, to nic lepszego nie wymyślono”. Dyskusji o niedociągnięciach obecnego modelu nie brakuje (Martela 2013: 27–31; Kęłowski 2014: 36–39; Sześciło 2015: 381–385). Pojawiają się też różnego rodzaju eksperymenty z formułą BO, które mają na celu zwiększenie dyskusji, a przez to i namysłu nad wydatkami¹².

Wciąż otwarte pozostaje więc pytanie, czy uda się zrobić kolejny krok w stronę bardziej pogłębionej rozmowy z mieszkańcami na szerszą skalę. Tego typu proces będzie nie tylko okazją do poważnej dyskusji o mieście. Stanie się również argumentem za zwiększaniem wysokości kwot oddanych mieszkańcom do decydowania.

Na razie kwoty te są niewielkie, jeśli zestawic je z całościowymi wydatkami miasta. Trudno jednak byłoby przekonywać, że w istniejącym modelu da się rozmawiać o kierunkach rozwoju i inwestycjach kluczowych dla miasta. Proces może stanowić co najwyżej uzupełnienie działalności inwestycyjnej miasta poprzez zwrócenie uwagi na konieczność zadbania o brakującą infrastrukturę.

¹² Warto przyjrzeć się w tym kontekście Dąbrowie Górniczej, gdzie przed wejściem w życie krajowych przepisów o budżecie obywatelskim wprowadzono innowację polegającą na przedyskutowywaniu i wyborze projektów na zebraniach w poszczególnych rejonach miasta. Głosowanie powszechne było ostatecznością i sięgano po nie dopiero, jeśli uczestnicy spotkań nie byli w stanie ustalić wspólnej decyzji (Pistelok 2019). Drugim interesującym przykładem jest Gdynia, w której w latach 2019 i 2020 projekty dotyczące całego miast mieszkańcy wypracowywali jedynie na warsztatach przy wsparciu urzędników. Kolektywnie wypracowane projekty trafiały pod głosowanie wszystkich mieszkańców (więcej na stronie BO Gdynia).

LITERATURA

- Bernaciak A., Rzeńca A., Sobol A., 2017, *Participatory Budgeting as a Tool of Environmental Improvements in Polish Cities*, *Economic and Environmental Studies*, 17(4), 879–906.
- Bernaciak A., Rzeńca A., Sobol A., 2018, "New" public urban space: citizens' initiatives in participatory budgeting in Katowice, Łódź and Poznań, *Miscellanea Geographica – Regional Studies On Development*, 22(4), 197–202.
- Boguszewski R., 2018, *Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami, komunikat z badań nr 46/2018*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Dias N., Enríquez S., Júlio, S. (red.), 2019, *Participatory Budgeting World Atlas*, Epopeia and Oficina, Faro. Dostępne na: www.oficina.org.pt/atlas [data dostępu: 10.03.2020].
- Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków.
- Goś-Wójcicka K., Makowska-Belta E., Sobik P., 2018, *Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana z rozwojem ekonomii społecznej i realizacja budżetów obywatelskich w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa. Dostępne na: <https://bit.ly/2T2xEaT> [data dostępu: 13.05.2020].
- Goś-Wójcicka K., Adamska M., Sobik P., 2019, *Zeszyt metodologiczny. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa-Wrocław. Dostępne na: <https://link.do/sqmAc> [data dostępu: 13.05.2020].
- Kęłbowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa. Dostępne na: <https://bit.ly/3fVpGdv> [data dostępu: 15.05.2020].
- Kęłbowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa. Dostępne na: <https://bit.ly/3fYKbpx> [data dostępu: 15.05.2020].
- Martela B., 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, Władza sądenia. Dostępne na: <https://bit.ly/3dKQECI> [data dostępu: 14.05.2020].
- Miśkowiec M., 2019, *Konsultacje szyte na miarę, czyli partycypacja publiczna w planowaniu przestrzennym*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków, 121–137. Dostępne na: <https://bit.ly/3cxI75R> [data dostępu: 13.05.2020].
- Najwyższa Izba Kontroli, 2019, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, raport Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa. Dostępne na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> [data dostępu: 13.05.2020].
- Piech K., 2019, *Typologia zwycięskich projektów w budżecie obywatelskim*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków, 88–92. Dostępne na: <https://bit.ly/3cxI75R> [data dostępu: 13.05.2020].
- Pistelok P., 2019, *Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków, 143–155. Dostępne na: <https://bit.ly/3cxI75R> [data dostępu: 13.05.2020].
- Pistelok P., Martela B., 2019, *Budżet obywatelski*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków, 75–88. Dostępne na: <https://bit.ly/3cxI75R> [data dostępu: 13.05.2020].
- Rudnicki R., 2015, *Ewaluacja Budżetu Obywatelskiego w Gdyni*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa-Gdynia. Dostępne na: <https://bit.ly/2zDjtC7> [data dostępu: 15.05.2020].
- Stokłuska E. (red.), 2015, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, wydanie drugie poprawione, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa. Dostępne na: <https://bit.ly/2X1aWRk> [data dostępu: 15.05.2020].
- Sześciło D., 2015, *Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation*, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 15(2), 373–388. Dostępne na: <https://bit.ly/2Xg9WJA> [data dostępu: 14.05.2020].

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), MP 2017 poz. 260.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2020 poz. 713.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, DzU 2014 poz. 301.
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, DzU 2018 poz. 130.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE I BAZY DANYCH

- BO Gdynia – Budżet obywatelski Gdynia, www.bo.gdynia.pl [data dostępu: 13.05.2020].

The impact of participatory budgeting on urban space in Poland

#civic participation, #public consultations, #participatory budgeting, #local development, #spatial planning, #cities

182

Abstract

The analysis of participatory budgeting results in 2017 shows that citizens prefer to vote on investment in publicly available spaces. Most of the funds are spent on improving recreational, sport and street infrastructure. Citizens are less interested in non-investment projects, such as organizing cultural or educational activities. As a result, although generally citizens have the right to submit and choose projects that meet various needs, participatory budgeting in Poland functions primarily as a tool enabling people and authorities to make joint decisions regarding the public space of our cities. In the article I discuss what these results tell us about the needs of local communities. In the conclusion, I consider whether the current model of participatory budgeting in Poland enables a truly democratic discussion that leads to making the right decisions regarding urban development.