

Dagmara Kociuba

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Katedra Gospodarki Przestrzennej, Al. Kraśnicka 2d, 20-718 Lublin, Polska;
e-mail: dagmara.kociuba@umcs.pl; ORCID: 0000-0001-9217-323X

Małgorzata Bielecka

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Katedra Gospodarki Przestrzennej, Al. Kraśnicka 2d, 20-718 Lublin, Polska;
e-mail: bielecka.m13@gmail.com; ORCID: 0000-0002-4439-1504

WPLYW ZMIANY USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM NA IMPLEMENTACJĘ BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W MIASTACH WOJEWÓDZKICH POLSKI

Streszczenie: Celem artykułu jest zbadanie wpływu zmiany ustawy o samorządzie gminnym (dalej UOSG; Dz.U. 2018 poz. 994) na implementację budżetów obywatelskich (BO) w edycjach 2019 i 2020 w miastach wojewódzkich Polski. Przy użyciu metody *desk research* przeanalizowano 36 regulaminów BO oraz ponad 3,4 tys. projektów wybranych do realizacji w 10 kategoriach: 1) sport (inwestycyjne i nieinwestycyjne), 2) wypoczynek i rekreacja (inwestycyjne i nieinwestycyjne), 3) budowa lub modernizacja chodników, 4) budowa lub modernizacja ulic, 5) przejścia dla pieszych, 6) parkingi, 7) oświetlenie, 8) rower miejski (infrastruktura rowerowa), 9) modernizacja budynków oraz 10) inne (np. edukacyjne, kulturalne, szkoleniowe). Szczegółowym analizom poddano zakres oddziaływania zmian legislacyjnych na: 1) mechanizm finansowy, 2) zasady i organizację procesu budżetowania, 3) strukturę rodzajową projektów, 4) model budżetowania partycypacyjnego. Aby zweryfikować otrzymane wyniki, dodatkowo przeanalizowano zmiany w regulaminach BO niewynikające z zapisów UOSG. Wykazano, że nowelizacja ustawy wywarła wpływ na implementację BO we wszystkich analizowanych miastach. Zmiany dotyczyły głównie strony finansowej i formalno-organizacyjnej procesu budżetowania. Do najważniejszych należą: wzrost wielkości dotacji ogólnej (w 15 miastach), modyfikacja podziału puli środków (9), wprowadzenie list poparcia na etapie zgłaszania projektów (7) oraz procedury odwoławczej (9). Wśród działań „pozaustawowych” należy wyróżnić zniesienie limitów wieku w pozostałych 7 miastach. Działania te przyniosły pozytywne efekty w postaci wzrostu frekwencji (15) oraz liczby projektów wybranych do realizacji (12) i ich średniej wartości (13). Z kolei zmiany UOSG w przewadze nie miały wpływu na strukturę rodzajową projektów (w obu edycjach w 10 miastach dominowały „wypoczynek i rekreacja”; do realizacji wybrano łącznie 1149 projektów z tej kategorii). W wyniku wdrożenia zapisów noweli UOSG doszło do ostatecznego ujednoczenia modelu implementacji BO w miastach wojewódzkich Polski. Na koniec wskazano trzy tryby implementacji BO według nowych zasad: finansowy (4), proceduralny (1) i mieszany (13).

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, proces budżetowania partycypacyjnego, zasady i organizacja BO, mechanizm finansowy BO, projekty BO, modele budżetowania partycypacyjnego, miasta wojewódzkie, Polska

INFLUENCE OF THE AMENDMENT TO THE LAW ON MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT ON THE IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN VOIVODSHIP CITIES IN POLAND

Abstract: The aim of the study is to examine the impact of the amendment to the Municipal Self-Government Act (hereinafter: MSGA; *Journal of Laws* 2018, item 994) on the implementation of participatory budgeting (PB) in 2019 and 2020 in Polish voivodship cities. Using the desk research method, 36 PB regulations and over 3.4 thousand projects were selected for implementation in 10 categories: 1) sports (investment and other), 2) leisure and recreation (investment and other), 3) construction or modernisation of sidewalks, 4) construction or modernisation of streets, 5) pedestrian walkways, 6) parking lots, 7) lighting, 8) city bicycles (bicycle infrastructure), 9) modernisation of buildings, and 10) other (e.g. educational, cultural, training). Detailed studies were carried on the influence of legislative changes on: 1) financial mechanisms; 2) principles and organisation of the budgeting process; 3) generic structure of projects; 4) participatory budgeting model. In order to verify the results obtained, changes in the PB regulations not resulting from the MSGA provisions were additionally analysed. It was shown that the amendment to the Act had a significant impact on the implementation of PB in all the analysed cities. The changes mainly concerned the financial and formal-organisational aspects of participatory budgeting process. The most crucial ones include: increase in the size of the overall subsidies (in 15 cities), modification of the distribution of the financial means (9), introduction of letters of support at the stage of project submission (7) and appeal procedure (9). Among the “non-statutory” activities, the abolition of age limits in the remaining 7 cities should be mentioned. These activities brought positive effects on the increase in turnout (15), the number of projects selected for implementation (12) and their average value (13). On the other hand, the changes in MSGA did not affect the generic structure of the projects (in both years, in 10 cities the category “leisure and recreation” prevailed, and 1149 projects from this category were selected for implementation). The final unification of the PB implementation model in Polish voivodship cities has been completed. Finally, three modes of PB implementation according to the new rules were indicated: financial, procedural and combined.

Key words: participatory budgeting process, principles and organisation of participatory budgeting, financial mechanism of participatory budgeting, civic participation, model of participatory budgeting, voivodship cities, Poland

Wstęp

Jednym z podstawowych elementów definiujących społeczeństwo obywatelskie jest możliwość aktywnego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących miast, w których żyją. To uczestnictwo, czyli partycypacja społeczna, może przejawiać się na różne sposoby, np. poprzez udział w wyborach parlamentarnych czy konsultacjach społecznych. W ostatnich latach jedną z najdynamiczniej rozwijających się instytucji demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym stało się budżetowanie partycypacyjne, które daje możliwość realnego wpływu obywateli na decyzje dotyczące wykorzystania środków budżetowych miast/gmin/powiatów/województw, w których żyją. Niesie to za sobą określone konsekwencje w sferze społecznej, zarządczej i przestrzennej.

Budżet obywatelski (BO)¹ jest sprawdzonym narzędziem aktywizacji mieszkańców oraz zachęceniem ich do brania udziału w zgłaszaniu i wyborze inwestycji

¹ W Polsce zdecydowanie częściej niż „budżet partycypacyjny” (ang. *participatory budgeting*) używa się nazwy „budżet obywatelski”. Nazwa ta występuje również w aktach prawnych

ważnych i potrzebnych z ich perspektywy. Przez to pozytywnie wpływa zarówno na wzmocnienie poczucia tożsamości terytorialnej oraz współodpowiedzialności obywateli za przestrzeń (Pawłowska 2011), jak też na poprawę jakości i komfortu ich życia (Rzeńca i Wojech 2017; Sobol i Rzeńca 2018) oraz walorów otaczającego ich środowiska przyrodniczego (Bernaciak, Rzeńca i Sobol 2017). Dzięki uspołecznieniu procesów decyzyjnych następuje zwiększenie roli mieszkańców w rozwoju lokalnym i występują sprzyjające warunki do budowania kapitału społecznego w samorządach lokalnych (Sobol 2017). Z drugiej strony aktywny udział mieszkańców stanowi ważny element kreowania społeczeństwa obywatelskiego oraz przyczynia się do redukcji problemów społecznych (Leszkowicz-Baczyński 2016). Budżetowanie partycypacyjne jest też istotnym czynnikiem w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego (Dworakowska 2014; Kot i Kraska 2017; Kurdyś-Kujawska i in. 2017; Kurdyś-Kujawska, Kwiatkowski i Oklevik 2019), a poprzez uspołecznienie polityki budżetowej staje się jednym z narzędzi polityki rozwoju polskich miast (Sobol i Rzeńca 2018), a także ma coraz większe znaczenie w zarządzaniu terytorialnym (Mantey 2013; Basaj 2013; Wiktorska-Święcka i Kozak 2014). Wybory dokonane przez mieszkańców skutkują powstawaniem nowych inwestycji (Mucha 2018), co znajduje odzwierciedlenie w transformacji przestrzeni publicznych zarówno dużych (Solecka i Dworniczak 2016; Tatarowska i Furmankiewicz 2018; Wójcik 2018; Kociuba i Rabczewska 2019), jak i małych miast (Sobol i Rzeńca 2018), a także obszarów wiejskich (Leśniewska-Napierała 2019). Tym samym realizacja BO buduje poczucie współodpowiedzialności mieszkańców nie tylko za finanse publiczne, lecz także za przestrzeń miejską, którą dodatkowo mogą kształtować i dostosować do swoich potrzeb (Kociuba i Rabczewska 2019).

Budżet obywatelski szczególną rolę odgrywa w miastach wojewódzkich, które są liderami zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym realizowanych projektów (Mucha 2018), a także wypracowania dobrych praktyk (Kociuba i Rabczewska 2019). Dotychczas władze tych miast miały dowolność w organizacji i realizacji procedury budżetowania (Kraszewski i Mojkowski 2014; Nowak 2017). Duże zmiany w tym zakresie przyniosła nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym (dalej UOSG) (Dz.U. 2018 poz. 994), która zobligowała miasta na prawach powiatu, w tym wszystkie miasta wojewódzkie, do realizowania BO na określonych zasadach. Wywołało to szereg zmian na poziomie organizacyjnym i wdrożeniowym. Zagadnienie to, chociaż zwracano już uwagę na możliwe konsekwencje wejścia w życie noweli UOSG (Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018; Kurdyś-Kujawska, Kwiatkowski i Oklevik 2019; Kociuba i Rabczewska 2019), nie było dotychczas szczegółowo analizowane. Niniejsza praca wypełnia tę lukę badawczą.

Celem artykułu jest ocena wpływu zmian w ustawie o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w edycjach 2019 i 2020² w miastach

regulujących zasady jego wdrażania (zob. art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym), które są analizowane w niniejszej pracy.

² Z uwagi na różne nazewnictwo edycji w analizowanych miastach przyjęto, iż rok edycji odpowiada rokowi budżetowemu, w którym mają być realizowane projekty.

wojewódzkich Polski. Szczegółowym analizom poddano zakres oddziaływania zmian legislacyjnych na: 1) mechanizm finansowy, 2) zasady i organizację procesu budżetowania, 3) strukturę rodzajową projektów, 4) model budżetowania partycypacyjnego. Przeanalizowano też zmiany regulaminowe, które nie wynikały z noweli UOSG, a stanowiły modyfikacje wprowadzane przez poszczególne samorządy. Praktycznym podsumowaniem części analitycznej jest dokonanie porównań i wyznaczenie trendów, które pojawiły się w budżetowaniu partycypacyjnym w związku z nowelą UOSG, oraz wskazanie dominujących trybów implementacji BO według nowych zasad. Ocenie poddano 18 miast wojewódzkich (tj. miast, w których mają siedzibę wojewodowie i/lub sejmiki regionalne oraz urząd marszałkowski), czyli miast tej samej rangi w sieci osadniczej.

Od partycypacji do budżetowania partycypacyjnego

Partycypacja (od łac. *particeps* – uczestnik, biorący udział) określa bezpośrednio uczestnictwo obywateli w życiu publicznym (Wiktorska-Święcka i Kozak 2014). W potocznym rozumieniu oznacza angażowanie się społeczności lokalnej w podejmowanie decyzji, które dotyczą jej funkcjonowania (Olejniczak 2015). Jest ona również traktowana jako synonim władzy obywatelskiej i skuteczne narzędzie, które pomaga włączyć ludzi wykluczonych z procesów gospodarczych i politycznych w jej sprawowanie (Arnstein 1969). Z drugiej strony partycypacja jest uznawana za swoiste remedium na kryzys demokracji oraz brak zaangażowania ludzi w sprawy własnej społeczności (Zittel i Fuchs 2007).

Jednym z bardzo istotnych przejawów partycypacji jest partycypacja społeczna, którą określa się jako „udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społeczności/ach, do których one przynależą lub w których żyją na co dzień” (Olejniczak 2015, s. 113). Jest ona przejawem społecznej aktywności mieszkańców oraz szansą na ich prawdziwy wpływ na otaczającą ich rzeczywistość (Boryczka 2016). Zaangażowanie mieszkańców stanowi kluczowy element budowania społeczeństwa obywatelskiego. Należy zaznaczyć, że rosnące znaczenie obywateli wynika z jednej strony ze wzrostu świadomości ich wpływu na rozwój lokalny, a z drugiej z kryzysu obowiązującego modelu demokracji przedstawicielskiej (Sobol, Krakowiak-Drzewiecka i Dobosiewicz 2017). Dlatego też partycypacja obywatelska opiera się w głównej mierze na dwóch przesłankach. Pierwszą z nich jest uzupełnianie i wzbogacanie demokratycznych mechanizmów działania, drugą zaś tworzenie „nowoczesnego zarządzania sferą publiczną” (Długosz i Wygnański 2005, s. 11, 13).

Paulina Olejniczak (2015) wymienia dwa podstawowe rodzaje partycypacji: horyzontalną – odnoszącą się do współpracy różniących się między sobą grup społecznych, dotyczącej jednego wspólnego przedsięwzięcia, oraz wertykalną – opartą na włączeniu obywateli w działania, których inicjatorami są władze publiczne (np. udział w wyborze przedstawicieli władzy, referendum, konsultacjach społecznych), oraz aktywność publiczną wychodzącą ze strony obywateli w postaci np. petycji, skarg lub działań bezpośrednich typu demonstracje, happeningi (Hausner 1999). W tym kontekście partycypacja społeczna często jest

przywoływana jako wyraz realizacji koncepcji współzarządzania miastem, co wynika zasadniczo ze zmiany modelu sprawowania władzy lokalnej z formuły rządzenia (*government*) na współzrządzenie (*governance*) (Bovaird i Löffler 2003). Idea *governance* zakłada stosowanie rozmaitych form i narzędzi partycypacji obywatelskiej oraz różnorodność uczestników procesu współzrządzenia. Trzeba tu zaznaczyć, że o ile partycypacja społeczna korzysta z wielu instrumentów związanych z demokracją bezpośrednią (Hausner 1999), to w praktyce zarządzania miastem najczęściej mamy do czynienia z konsultacjami społecznymi, warsztatami *charrette*³ i budżetem obywatelskim (Mantey 2013; Basaj 2013).

Budżet obywatelski najczęściej utożsamiany jest z udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji budżetowych. Jest to „proces, podczas którego mieszkańcy danej jednostki terytorialnej w sposób bezpośredni decydują lub współdecydują o przeznaczeniu całości bądź części dostępnych środków publicznych” (Kocot 2014, s. 84). Na zaangażowanie członków społeczności składa się ustalanie priorytetów oraz identyfikowanie ich potrzeb, a później głosowanie nad finansowaniem konkretnych projektów (Sintomer i in. 2012). Wybrane projekty muszą zostać zrealizowane, a przebieg procesu jest nieprzerwanie monitorowany (Mantey 2013; Basaj 2013). Dlatego też BO odgrywa ważną rolę w kształtowaniu społeczności lokalnych oraz jest elementem procesów politycznych i zarządzania gminą (Pietraszko-Furmanek 2012). Budżetowanie partycypacyjne to też coraz popularniejsze narzędzie demokracji uczestniczącej (Gulińska i Składanek 2017), angażujące obywateli w kreowanie otaczającej ich przestrzeni (Kociuba i Rabczewska 2019).

Zasady implementacji tego narzędzia partycypacji społecznej wypracowano w końcu lat osiemdziesiątych XX w. w brazylijskim mieście Porto Alegre w wyniku zaangażowania obywateli walczących z biedą i korupcją w imię sprawiedliwości społecznej (Shah 2007; Sintomer, Herzberg i Röcke 2008). Wprowadzana procedura budżetowania miała pozwolić na włączenie zwykłych obywateli w negocjacje nad sposobem alokacji publicznych środków finansowych. Proces ten dzielił się na dwa etapy: uczestnictwa (bezpośrednie) i reprezentatywny (wybór przedstawicieli) (Avritzer 1999). Sukces tych działań sprawił, że wypracowany w Porto Alegre model budżetowania szybko rozprzestrzenił się na całym świecie (Sintomer i in. 2010; Ganuza i Baiocchi 2015). Stał się on popularny zwłaszcza w krajach, które mają trudności ze świadczeniem usług publicznych i w społecznościach wiejskich charakteryzujących się wysokim poziomem ubóstwa, a także tam, gdzie organy władzy są niewydolne lub niestabilne (Wampler i Touchton 2017). W wyniku rozwinięcia tej idei i jej dostosowania w późniejszych latach do specyfiki poszczególnych krajów i regionów świata budżetowanie partycypacyjne może mieć wiele różnych form (Sintomer i in. 2012). Zasadniczo wyróżnia się

³ Konsultacje społeczne mają na celu pozyskanie przez władze opinii mieszkańców, przy czym obywatele nie mają wpływu na decyzje władz, bowiem omawiane projekty nie mają charakteru fakultatywnego. Konsultacje mogą mieć formę m.in. ankiet, sondaży, spotkań, sądów obywatelskich. Warsztaty *charrette* służą wypracowaniu planu działania poprzez wymianę pomysłów oraz uzgodnieniu wspólnego stanowiska. W sesjach może wziąć udział każdy zainteresowany tematem obywatel.

sześć modeli budżetowania, różniących się od siebie genezą i organizacją procesu oraz zaangażowaniem rozmaitych grup interesariuszy, w tym sposobami organizacji spotkań (zgromadzenia sąsiedzkie, miejskie i/lub tematyczne, spotkania zamknięte lub publiczne itp.), rodzajem obrad (tematy dyskusji, sposoby dyskusji itp.), statusem społeczeństwa obywatelskiego w procedurze (rodzaj uczestniczących obywateli, współdecydowanie o metodologii itp.) czy źródłami finansowania (środki publiczne, prywatne, organizacji pozarządowych itp.). Wśród modeli implementowanych w Europie najczęściej występuje europejska wersja modelu Porto Alegre (*Porto Alegre adopted for Europe*), najbardziej zbliżona do pierwowzoru. Model ten polega na zgłaszaniu i wyborze konkretnych inwestycji, których realizacja spoczywa na samorządach lokalnych. Kolejne to: udział grup zorganizowanych (*participation of organized interests*), fundusz społeczności lokalnych (*community funds at local and city level*), negocjacje publiczno-prywatne (*the public/private negotiating table*), sąsiedzka partycypacja (*proximity participation*) oraz konsultowanie finansów publicznych (*consultation on public finances*) (szerzej zob. Sintomer, Herzberg i Röcke 2008; Sintomer i in. 2012).

Implementacja BO w Polsce

Pierwszą procedurę budżetowania przeprowadzono w Sopocie w 2011 r. z inicjatywy Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (dalej: SIR), którą tworzyła grupa sopocian chcących zaktywizować społeczność lokalną i dać jej realny wpływ na decydowanie o środkach publicznych miasta. W tym celu przygotowano cały przebieg procedury, którą udało się przeprowadzić, mimo że nie w pełni przebiegła ona zgodnie z założeniami SIR, a po udoskonaleniu była realizowana w kolejnych latach (Stokłuska 2011). Dobre praktyki wypracowane w Sopocie stały się wzorem dla innych miast. W kolejnych latach liczba miast, które zaczęły wdrażać procedury budżetowania partycypacyjnego, systematycznie rosła. W 2014 r. było to 35 miast (Kraszewski i Mojkowski 2014), a w 2016 r. już 210 (Mucha 2018).

Znalazło to realne przełożenie na wzrost liczby projektów w skali kraju, która z roku na rok często zwiększała się ponaddwukrotnie, a między edycjami 2013 i 2014 nawet siedmiokrotnie. Na sytuację tę wpływ mają głównie działania prowadzone w miastach wojewódzkich. W ramach budżetów obywatelskich realizuje się najczęściej projekty dotyczące infrastruktury technicznej (zespoły urzędów służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych), infrastruktury społecznej (powiązane np. z kulturą, edukacją, bezpieczeństwem, zdrowiem), projekty miękkie (akcje społeczne, warsztaty, wydarzenia integrujące mieszkańców) (tamże). Ze względu na obszar oddziaływania można je dodatkowo podzielić na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe/osiedlowe, ze względu na charakter: infrastrukturalne i społeczne oraz ze względu na skalę finansową: małe i duże (Kurdyś-Kujawska i in. 2017).

Obecnie BO jest narzędziem stosowanym na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Poczynając od poziomu województwa (Węglarz 2018), poprzez miasta wojewódzkie (Kalisiak-Mędelska 2016; Bernaciak, Rzeńca i Sobol 2017; Wójcik 2018; Tatarowska i Furmankiewicz 2018; Kociuba i Rabczewska

2019), powiatowe (Stokłuska 2011; Polko 2015; Sobol, Krakowiak-Drzewiecka i Dobosiewicz 2017), małe miasta (Sobol i Rzeńca 2018), aż po obszary wiejskie (Leśniewska-Napierała 2019), gdzie budżetowanie partycypacyjne jest wdrażane także w ramach funduszy sołeckich (Świrska 2016).

Finansowanie BO pochodzi z budżetów jednostek w ramach corocznie ustalonej puli środków, a o jej wysokości i mechanizmach podziału decydują władze JST. W przypadku polskich miast wojewódzkich kwoty te wynoszą od kilku do kilkudziesięciu milionów złotych (Kot i Kraska 2017).

Do edycji 2019 budżety obywatelskie wprowadzano na gruncie art. 5a (lit. 1–2) Ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.) jako jedną z form konsultacji społecznych, a procedurę ich wdrażania określała stosowna uchwała rady gminy. W 2018 r. weszły w życie nowe regulacje prawne, tj. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. 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), mające zastosowanie od kadencji 2018–2022 (art. 15). Skutkowało to nowelizacją UOSG (Dz.U. 2018 poz. 994), której nowe zapisy (w lit. 3–7) wprowadziły wiele zmian dotyczących finansowania i wdrażania procedury budżetowania. Po pierwsze wprowadzono obligatoryjność przeprowadzania głosowania bezpośredniego (art. 5a lit. 4) oraz tworzenia BO w miastach na prawie powiatu, przy czym jego wysokość określono na „co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu” (art. 5a lit. 5). Ważnym, w aspekcie finansowym i przestrzennym, jest zapis mówiący o tym, że: „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych” (art. 5a lit. 6). Kolejne zmiany przynosi zapis art. 5a lit. 7, który wprowadza kilka wymogów obligatoryjnych, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego określony odpowiednią uchwałą rady gminy. Są to: 1) konieczność zebrania pod wnioskiem maksimum 0,1% podpisów mieszkańców terenu objętego pulą budżetu, w którym zgłaszany jest projekt, a także 2) określenie trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Materialy i metody

Prowadzone badania miały charakter ilościowy oraz jakościowy. Podstawę analiz stanowiła dokumentacja dotycząca zasad i wdrażania procedur budżetowania oraz projektów realizowanych w ramach BO w każdym z 18 miast wojewódzkich. Składały się na nią głównie regulaminy BO pozyskane z biuletynów informacji publicznej oraz informacje dotyczące podziału puli środków, struktury rodzajowej projektów i frekwencji, pochodzące ze stron internetowych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie BO. Głównym okresem analizy był rok 2019 (sprzed zmiany ustawy) i 2020 (po zmianie ustawy). Łącznie przeanalizowano 36 regulaminów BO oraz ponad 3,4 tys. projektów wybranych do realizacji. Systematyzacja zebranych danych polegała na ich zestawieniu oraz analizie ilościowej i jakościowej.

W analizach jakościowych skupiono się na danych dotyczących zasad formalnych i proceduralnych procesu budżetowania, w szczególności: 1) warunków uczestnictwa obywateli, 2) procedur, m.in. zgłaszania projektów, głosowania, wyboru projektów do głosowania i realizacji oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, a także 3) pozostałych wymogów ustawowych, np. list poparcia przy zgłaszaniu projektów. Aby wykazać największe spektrum zmian, analizowano też inne czynniki wynikające ze zmiany regulaminów BO, a niebędące bezpośrednim efektem implementacji noweli ustawy (m.in. zmiana podziałów puli środków w obrębie wydzielonych kategorii, zniesienie limitów wieku, zmiana procedury wyboru projektów do realizacji itp.). Pozwoliło to na określenie, które zmiany są konsekwencją wdrażania zapisów noweli UOSG, a które wynikają tylko z modyfikacji regulaminów wprowadzonej przez poszczególne miasta w następstwie ewaluacji procesu budżetowania partycypacyjnego. Aby usystematyzować wywód, wprowadzone zmiany analizowano w aspekcie finansowym oraz proceduralnym.

W analizach ilościowych pod uwagę brano następujące kategorie: 1) kwoty dotacji, w tym: wysokość dotacji ogólnej, kwoty wynikające z podziału puli środków w odniesieniu do rodzaju projektów (inwestycyjne/nieinwestycyjne, duże/małe) i ich zasięgu terytorialnego (osiedlowe/dzielnicowe/ogólnomiejskie itp.) oraz zachęty finansowe (np. bonusy za aktywność itp.); 2) liczby oddanych głosów oraz ich odniesienia do liczby mieszkańców ogółem (frekwencji); 3) projekty z podziałem na dopuszczone do głosowania oraz zwycięskie. Aby uzyskać pełne informacje na temat struktury rodzajowej projektów realizowanych w ramach BO, podzielono je na 10 kategorii, w nawiązaniu do klasyfikacji zaproponowanej przez Dagmarę Kociubę i Klaudię Rabczewską (2019). Są to: 1) sport (np. boiska, stadiony, siłownie na świeżym powietrzu); 2) wypoczynek i rekreacja (place zabaw, tworzenie i zagospodarowanie terenów zielonych, mała architektura). Dodatkowo, ze względu na duże zróżnicowanie projektów w pierwszych dwóch kategoriach, rozdzielono je na projekty infrastrukturalne oraz nieinfrastrukturalne (w kategorii „sport” uwzględniono np. zajęcia i imprezy sportowe, a w kategorii „wypoczynek i rekreacja” np. pikniki rodzinne, festyny); 3) budowa lub modernizacja chodników; 4) budowa lub modernizacja ulic; 5) przejścia dla pieszych; 6) parkingi; 7) oświetlenie; 8) rower miejski (infrastruktura rowerowa); 9) modernizacja budynków oraz 10) inne (nieinfrastrukturalne nieuwzględnione w kategoriach „sport” oraz „wypoczynek i rekreacja”, tj. edukacyjne, kulturalne, oświatowe czy poprawiające bezpieczeństwo, np. organizację zajęć pozaszkolnych, doposażenie bibliotek, organizację imprez kulturalnych, instalację monitoringu). W celu dokonania dalszych porównań zestawiono średnią wartość i liczbę zwycięskich projektów z liczbą mieszkańców w danym mieście.

Zestawienia ilościowe porównano z jakościowymi, co pozwoliło na wskazanie zmian w zakresie: a) stosowanych zasad i procedur, b) finansowania, c) struktury rodzajowej projektów, d) frekwencji. Dało to możliwość wykazania wpływu zmian ustawy na przebieg procesu budżetowania oraz nowych trendów w tym zakresie, a także wyłonienia trybów implementacji zapisów noweli UOSG w analizowanych miastach.

Wyniki

Zmiany w zapisach regulaminów BO wynikające z implementacji noweli UOSG

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła zasadnicze zmiany w regulaminach budżetów obywatelskich większości miast wojewódzkich. Można je rozpatrywać w aspekcie finansowym i proceduralnym. W dalszej części pracy ukazano zasadnicze zmiany dotyczące każdego z tych aspektów.

1) W aspekcie finansowym zaobserwowano:

a) wzrost wielkości dotacji ogólnej w 15 miastach objętych analizą, zazwyczaj w przedziale 0,5–2 mln, co stanowi do 20% wielkości finansowania z edycji 2019. Największy wzrost kwotowy miał miejsce w przypadku Warszawy (o 18 mln), Krakowa (o 17,5 mln, ponaddwuipółkrotne zwiększenie puli środków), Łodzi (o 10 mln), Katowic (o 7,2 mln). Utrzymanie dotacji ogólnej na tym samym poziomie odnotowano w Lublinie oraz Wrocławiu, a zmniejszenie kwoty (o 1,3 mln) w Gdańsku (tab. 1). W przypadku Warszawy, Krakowa, Kielc, Olsztyna, Opola i Szczecina wzrost kwoty dotacji wynikał z konieczności dostosowania się do zapisów art. 5a lit. 5 UOSG;

b) zmianę podziału puli środków. Zapisy ustawy w par. 5a, pkt. 6 wprowadziły podział środków budżetowych na pulę dotyczącą części miasta – jednostki pomocniczej (najczęściej osiedla bądź dzielnicy/rejonu) oraz pulę odnoszącą się do całego miasta (ogólnomiejską/ponadosiedlową). Wpłynęło to na modyfikację podziału dotacji ogólnej w 10 analizowanych miastach (tab. 1). Najbardziej „rewolucyjne” zmiany zaszły w Warszawie, gdzie zamiast podziału na projekty lokalne i ogólnodzielnicowe w dzielnicach zastosowano podział na projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie. Część miast zrezygnowała z rozwiązań wypracowanych w poprzednich edycjach (np. wydzielania projektów Zielonego Budżetu i oświatowych w Białymstoku). Pojawiły się też odwrotne tendencje skutkujące wprowadzeniem nowych kategorii projektów (np. w Bydgoszczy 3% puli środków zarezerwowano na projekty społeczne). Zmianie lub modyfikacji uległy też same kategorie projektów. Przykładowo w Lublinie i Kielcach do edycji 2019 wydzielano projekty duże i małe, zaś od edycji 2020 w Lublinie przyjęto zasady narzucone w UOSG i dokonano podziału na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe (w ich ramach ustalono limity finansowe dla projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych), natomiast w Kielcach uszczegółowiono podział na zadania małe inwestycyjne i duże inwestycyjne oraz dodano jeszcze jedną kategorię, tj. projekty nieinwestycyjne (do 30 tys.). Jeszcze inną strategię zastosowano w Łodzi, gdzie w edycji 2020 pozostawiono tylko projekty osiedlowe. Na uwagę zasługuje fakt, że 4 lata po połączeniu miasta i gminy Zielona Góra w edycji 2020 zrezygnowano z podziału puli na projekty ogólnomiejskie i okręgowe na rzecz zadań dla miasta Zielona Góra oraz zadań dla dzielnicy Nowe Miasto.

2) W aspekcie proceduralnym zmiana ustawy spowodowała:

a) wprowadzenie list poparcia na etapie zgłaszania projektów w 7 miastach (tab. 1). Z uwagi na to, że zapis ustawowy mówił, iż liczba podpisów nie może

być większa niż 0,1% mieszkańców terenu, do którego odnosi się pula środków, wiele miast wprowadzało również modyfikacje w ilości potrzebnych podpisów, polegające na ich zmniejszeniu (np. Białystok z 20 do 2, Gdańsk i Łódź z 15 do 1), zwiększeniu (np. Katowice z 45 do 50 przy zadaniach ogólnomiejskich) lub innych zasadach naliczania limitu (np. Toruń – zmiana z 15 na różną liczbę podpisów zależną od okręgu). Z kolei miasta, które wspomniane listy wprowadzały w edycji 2020, często wymagały od wnioskodawców od 1 (Bydgoszcz) czy 2 (Lublin, Wrocław) do 10 (Poznań, Szczecin), a nawet 50 podpisów poparcia (w przypadku miasta Zielona Góra);

b) wprowadzenie procedury odwoławczej w 9 miastach (tab. 1). Dzięki temu w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku wnioskodawca miał możliwość odwołania się od tej decyzji, w terminie określonym przez regulamin. Najczęściej było to 7 dni od dnia ogłoszenia wyników weryfikacji.

Tab. 1. Zmiany finansowania i procedury wdrażania BO w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020

Nazwa miasta	Dotacja na BO (w mln zł)		Podział puli środków		Listy z podpisami		Procedura odwoławcza		Limity wieku	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Białystok	10,0	12,0	m// inne	m/l	+	+	-	+	-	-
Bydgoszcz	13,3	16,0	m/l	m// inne	-	+	+	+	-	-
Gdańsk	19,8	18,5	m/l	m/l	+	+	+	+	-	-
Gorzów Wlkp.	6,2	6,4	m// inne	m// inne	+	+	-	+	-	-
Katowice	22,8	30,0	m/l	m/l	+	+	-	+	-	-
Kielce	5,0	7,0	inne	inne	+	+	-	+	+	-
Kraków	12,5	30,0	m/l	m/l	+	+	+	+	+	-
Lublin	15,0	15,0	inne	m/l	-	+	+	+	-	-
Łódź	40,0	50,0	m/l	l	+	+	-	+	+	-
Olsztyn	3,7	6,4	m/l	m/l	-	+	+	+	+	-
Opole	4,3	5,2	m/l	m/l	+	+	+	+	-	-
Poznań	20,0	21,0	m/l	m/l	-	+	+	+	-	-
Rzeszów	7,5	10,0	m// inne	m// inne	+	+	-	+	-	-
Szczecin	9,0	13,0	m/l	m/l	-	+	-	+	-	-
Toruń	7,0	7,4	m/l	m/l	+	+	-	+	+	-
Warszawa	65,0	83,0	dz/l	m/dz	+	+	+	+	-	-
Wrocław	25,0	25,0	m// inne	m/l	-	+	-	+	+	-
Zielona Góra	6,0	6,5	m/l	m/dz	-	+	+	+	+	-

Objaśnienia skrótów: + – tak, – – nie; m – miejskie, l – lokalne, dz – dzielnicowe, inne – wydzielone ze względu na skalę finansową i charakter.

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów BO obowiązujących w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Zmiany w regulaminach BO niewynikające z wprowadzania noweli UOSG

W kolejnej części postępowania badawczego wychwycono te zapisy regulaminów, które nie wynikały z wprowadzania noweli UOSG, a stanowiły modyfikacje dokonane przez poszczególne samorządy.

1) W aspekcie finansowym były to:

a) zmiany puli środków przeznaczanych na realizację pojedynczych inwestycji. Dotyczyło to głównie zmniejszenia (Gorzów Wlkp. w przypadku projektów ogólnomiejskich) bądź zwiększenia maksymalnego limitu kwot na inwestycje z poszczególnych pul (np. Rzeszów w kat. II – projekty infrastrukturalne osiedlowe, Wrocław – z 1 na 2 mln na projekty ponadosiedlowe), wydzielenia nowych kategorii (np. Kielce – projekty nieinwestycyjne z limitem 30 tys.);

b) zmiany podziału puli środków w obrębie poszczególnych kategorii. W niektórych miastach zmieniono wielkość dotacji na poszczególne kategorie, np. w Krakowie dokonano prawie pięciokrotnego (z 4,5 na 20 mln), a w Białymstoku i Olsztynie dwukrotnego zwiększenia dotacji na zadania w jednostkach pomocniczych, zaś we Wrocławiu postawiono na działania ogólnomiejskie (wzrost z 4 na 16 mln) kosztem działań osiedlowych (z 21 na 9 mln);

c) likwidacja bonusów/premii za frekwencję w czasie głosowania w Lublinie i Katowicach. W Rzeszowie bonusy pojawiły się również w edycji 2020, a pulę na dodatkowy projekt zwiększono ze 150 tys. zł do 200 tys. zł.

2) W aspekcie proceduralnym były to:

a) zniesienie limitu wiekowego oraz obowiązku meldunkowego dla osób zgłaszających projekty i na nie głosujących. Zasady te wprowadzono w 7 miastach (tab. 1). Tym samym od edycji 2020 projekty mogli zgłaszać i na nie głosować wszyscy mieszkańcy analizowanych miast, a w przypadku Gdańska, Lublina, Olsztyna i Wrocławia również osoby niezameldowane w danym mieście;

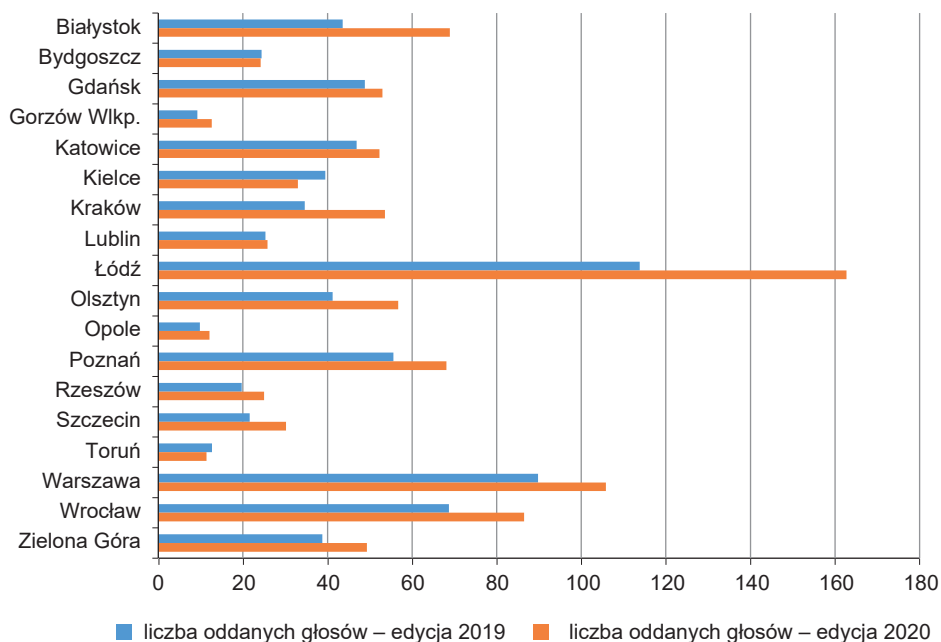
b) zmiana uczestników procesu budżetowania. W edycji 2020 ostatnie miasta wojewódzkie ostatecznie wycofały się z możliwości zgłaszania projektów przez podmioty zewnętrzne, tj. instytucje publiczne (Olsztyn) i dodatkowo organizacje pozarządowe (Zielona Góra);

c) modyfikacja sposobu weryfikacji zgłoszonych projektów. W przeważającej większości przypadków stosowano weryfikację formalną (formalnoprawną) oraz merytoryczną (w Bydgoszczy dodatkowo obywatelską). W edycji 2020 w Warszawie zaprzestano organizacji spotkań z mieszkańcami, podczas których omawiano i wybierano projekty do głosowania (spotkania te nadal organizowane były we Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.).

Liczba oddanych głosów i frekwencja

Liczba oddanych głosów wskazuje, czy modyfikacje wprowadzone przez miasta zaktywizowały mieszkańców do włączenia się w budżetowanie partycypacyjne, czy odniosły odwrotny skutek. Dane potwierdzają pozytywny efekt wprowadzonych zmian. W edycji 2019 oddano 744 tys. głosów, zaś rok później o ¼ więcej. W edycji 2020 rekordową w skali kraju liczbę głosów zanotowano

w Łodzi (162,7 tys. głosów)⁴. Była ona większa niż w Warszawie i Wrocławiu. Na uwagę zasługuje również Olsztyn wyprzedzający pod względem liczby oddanych głosów dużo większe miasta, jak Kraków i Gdańsk. Największe wzrosty liczby oddanych głosów między edycjami 2019 i 2020 zanotowano w Białymstoku (o ponad 60%), Krakowie (o 55%), Łodzi (o 43%) oraz Gorzowie Wlkp. i Szczecinie (o 40%). Z kolei największe spadki miały miejsce w Kielcach (o 16%) i Toruniu (o 10%), gdzie dodatkowo zanotowano najniższą liczbę oddanych głosów (11,4 tys.) (ryc. 1).



Ryc. 1. Liczba oddanych głosów na projekty z BO w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020 (w tys.)

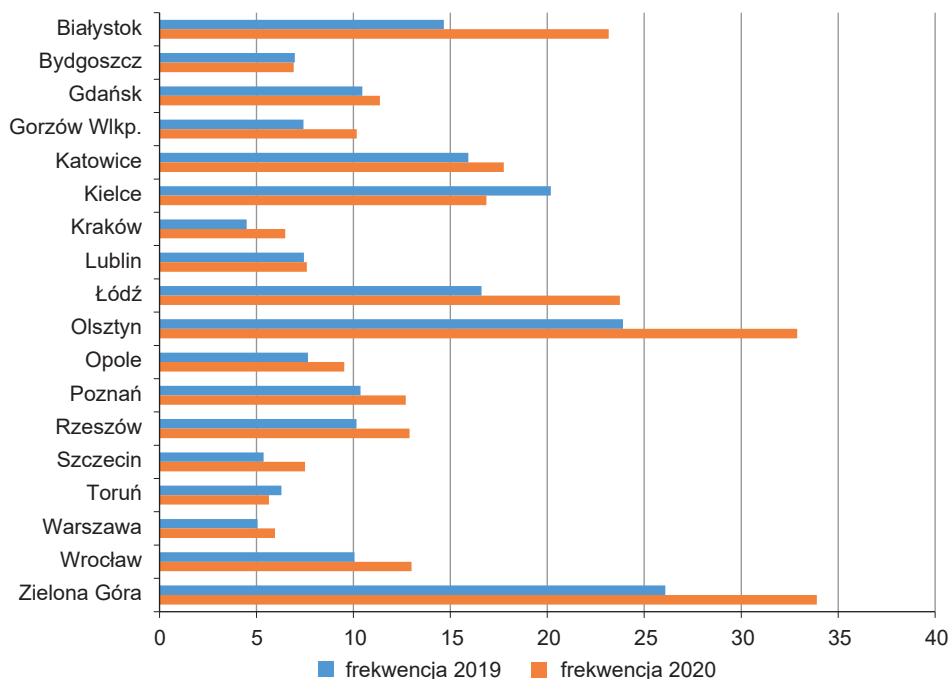
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników procedury budżetowania w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Analiza danych dotyczących frekwencji⁵ dla edycji 2020, w której w związku ze zniesieniem limitu wieku do głosowania uprawniony był każdy mieszkaniec, pokazuje, że największym zainteresowaniem BO cieszył się wśród mieszkańców Zielonej Góry (głosowało 34% mieszkańców) i Olsztyna (33%), a także Łodzi (24%). W siedmiu miastach frekwencja podczas głosowania na projekty nie przekroczyła 10%, z tego w największych miastach, Warszawie i Krakowie, oscylowała wokół 6% (ryc. 2). Wzrost liczby oddanych głosów i frekwencji korelował

⁴ Dane zostały oszacowane w oparciu o liczbę głosów oddanych na poszczególne projekty.

⁵ Frekwencję wyrażano za pomocą stosunku liczby oddanych głosów do liczby uprawnionych do głosowania. Ze względu na brak statystyk dotyczących liczby osób niezameldowanych w miastach, które nie stosowały wymogu meldunkowego (Gdańsk, Lublin, Olsztyn i Wrocław), przy wyliczaniu frekwencji odniesiono się do liczby ludności na dzień 31.12.2019 r.

ze zmianami wynikającymi z wprowadzenia noweli UOSG, np. wzrostem dotacji ogólnej, zmianami w alokacji i podziale puli środków, m.in. zwiększeniem finansowania projektów dzielnicowych (np. Kraków, Łódź, Białystok, Olsztyn). Był on również odnotowany w miastach, gdzie zniesiono limity wieku, np. w Krakowie głosujący poniżej 16 roku życia stanowili 10%, a we Wrocławiu 17% ogółu głosujących, co nie odbiega od wartości odnotowanych w miastach, które już wcześniej wdrożyły to rozwiązanie (np. w Lublinie stanowili 15,4%).



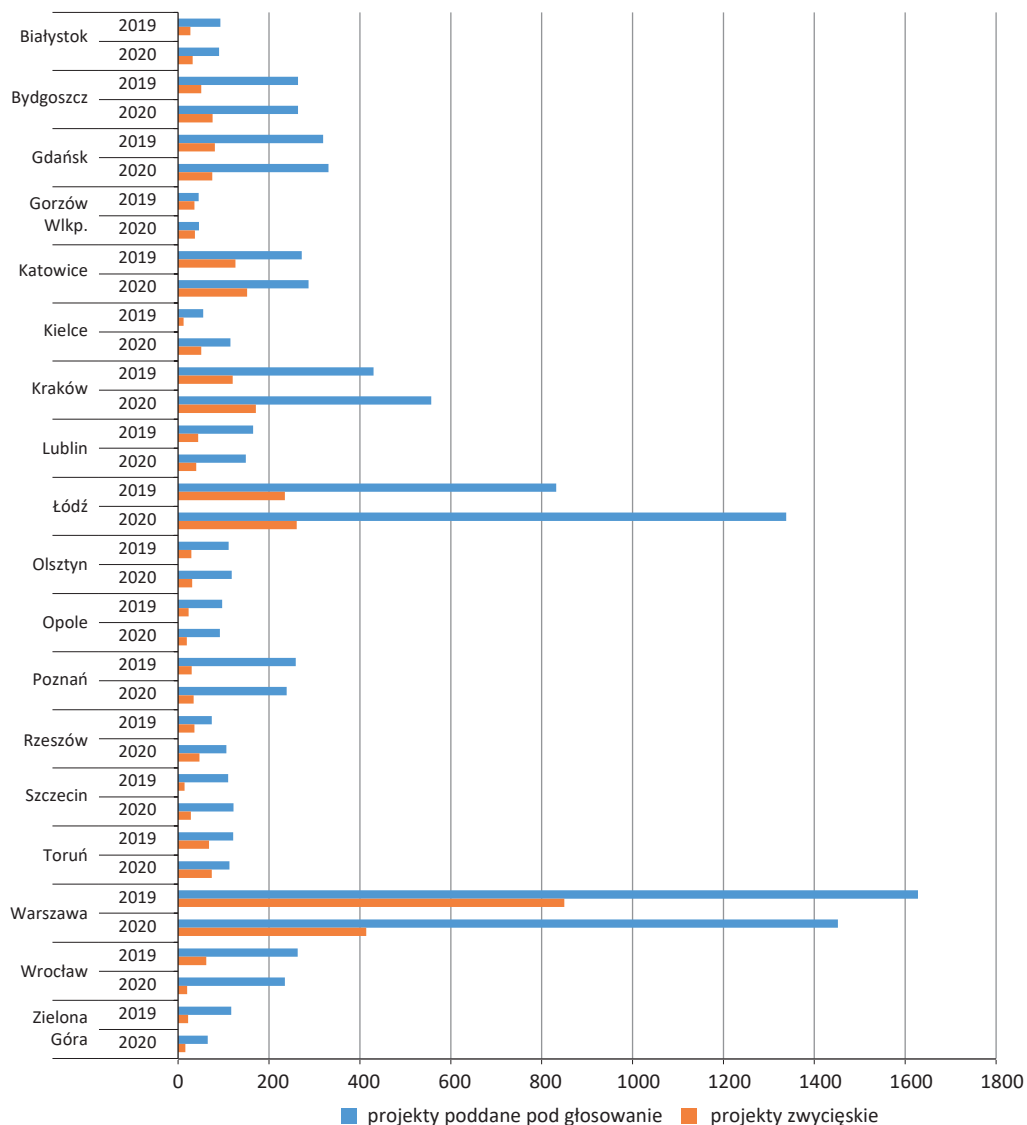
Ryc. 2. Frekwencja w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników procedury budżetowania w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Zmiany w liczbie zgłoszonych i zwyciężonych projektów

Liczba zgłoszonych projektów świadczy o aktywności obywateli i ich zaangażowaniu w sprawy miasta oraz otaczającej ich przestrzeni. Analizowane miasta charakteryzowały się dużą rozpiętością w zakresie liczby projektów poddanych pod głosowanie. W edycji 2019 do BO zgłoszono łącznie 5210 zadań. W czołówce znalazły się Warszawa, Łódź i Kraków, zaś najmniej projektów zgłoszono w Gorzowie Wlkp., Kielcach i Rzeszowie. W edycji 2020 zanotowano ponaddziesięcioprocentowy wzrost liczby projektów poddanych pod głosowanie, przy czym rzeczywisty wzrost dotyczył 11 miast; największy odnotowano w Kielcach (ponaddwukrotny), Łodzi (o 60%), Rzeszowie (o 44%) i Krakowie (o 30%), czyli w miastach, które oprócz zwiększenia dotacji ogólnej oraz puli środków na

projekty dzielnicowe wydzieliły także nowe kategorie projektów (Kielce) i utrzymały bonusy za frekwencję (Rzeszów). Z kolei największe spadki dotyczyły Warszawy i Wrocławia (o ok. 10%) (ryc. 3), gdzie w związku z nowelą UOSG pojawiły się (Warszawa) lub zostały znacząco dofinansowane w wyniku decyzji władz (Wrocław) działania ogólnomiejskie.



Ryc. 3. Liczba projektów poddanych głosowaniu oraz zwyciężskich w edycjach 2019 i 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników procedury budżetowania w miastach wojewódzkich Polski w edycjach 2019 i 2020.

Liczba projektów zwycięskich oscyluje zazwyczaj w przedziale od 20% do 40% liczby projektów poddanych pod głosowanie. Wyjątkiem jest Gorzów Wlkp. (80%), Toruń (ok. 60%), Katowice i Rzeszów (ok. 50%). W edycji 2019 najczęściej zwycięskich projektów odnotowano w Warszawie, Łodzi, Katowicach i Krakowie, zaś najmniej w Kielcach i Szczecinie. W edycji 2020 do realizacji w analizowanych miastach wybrano łącznie 1578 projektów, czyli o ponad 15% mniej niż w edycji 2019. Na wartość tę wpłynęły przede wszystkim spektakularne spadki. Do największych zmian w tym zakresie doszło w Warszawie, gdzie w edycji 2019 realizowany był co drugi projekt poddany głosowaniu, a w edycji 2020 już tylko co trzeci, w Krakowie (44%; 30%) i Wrocławiu (23%; 8%). Z kolei największy wzrost liczby projektów zwycięskich w stosunku do poddanych głosowaniu zanotowano w przypadku Kielc (21%; 44%) (ryc. 3). Zmiany te dotyczyły miast, w których doszło do ustawowych zmian w podziale puli środków (Warszawa), modyfikacji alokacji puli środków na inwestycje w obrębie poszczególnych kategorii projektów (Wrocław) czy wydzielenia nowych „niskobudżetowych” kategorii (Kielce).

Średnia wartość projektów

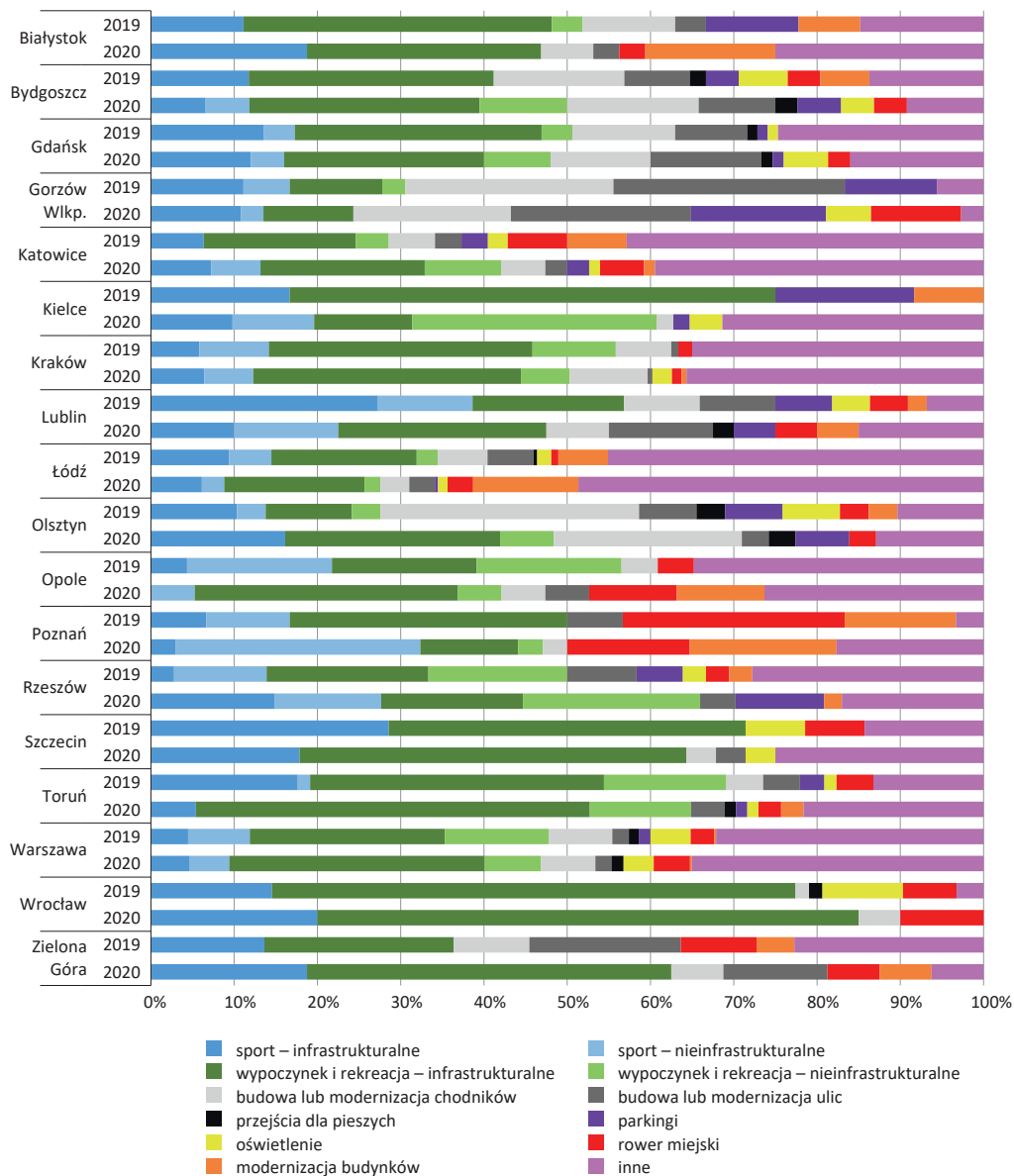
Zwiększenie kwot dotacji w 15 z 18 analizowanych miast, wynikające po części z wdrażania zapisów noweli UOSG, spowodowało wzrost średniej wartości puli na BO z ponad 16 mln w edycji 2019 do 20,1 mln w edycji 2020. Średnia wartość projektu zwycięskiego oscylowała między 200 a 400 tys. zł. Najwyższe wartości w edycji 2019 odnotowano w Poznaniu (666 tys. zł) i Szczecinie (643 tys. zł), najniższe zaś w Warszawie (40 tys. zł) oraz Krakowie i Toruniu (ok. 100 tys. zł). Po zmianach wprowadzonych w edycji 2020 zanotowano wzrost średniej wartości projektów w 13 miastach, największy w Warszawie (pięciokrotny), Wrocławiu (trzykrotny), Krakowie i Olsztynie (o ponad 60%) oraz Zielonej Górze (o 50%). Największe spadki miały miejsce w Kielcach (o ponad 60%) i Szczecinie (o 30%). W edycji 2020 najwyższą średnią wartość osiągnęły projekty realizowane we Wrocławiu (1 250 tys. zł), a najniższą w Toruniu (100 tys. zł). Zmiany te zaobserwowano w miastach, które wprowadziły modyfikacje w alokacji puli środków na zadania ogólnomiejskie i dzielnicowe (w przypadku Warszawy dotyczyło to wydzielenia kwot na zadania ogólnomiejskie) oraz zmiany limitów kwot na pojedyncze inwestycje w obrębie tych kategorii.

Zwiększenie kwot dotacji miało też wpływ na zmiany poziomu wydatków w ramach BO *per capita*. W edycji 2019 średnio było to 38 zł (kwota minimalna 16 zł w Krakowie, a maksymalna 77 zł w Katowicach), a rok później już 47 zł. W edycji 2020 największe wzrosty kwot nominalnych zanotowano w miastach, które zwiększyły wartość dotacji w ramach wymogów ustawowych; było to szczególnie widoczne w przypadku Krakowa (do 38 zł) i Olsztyna (z 21 na 37 zł). Ponadto duże wzrosty kwot *per capita* odnotowano w przypadku Katowic (na 102,5 zł) i Łodzi (58; 73 zł) oraz Rzeszowa (39; 51 zł), co wynikało z decyzji władz lokalnych.

Zmiany w strukturze rodzajowej zwycięskich projektów

W obu edycjach we wszystkich analizowanych miastach do realizacji wybrano łącznie 3444 projekty. Najczęściej były to projekty z kategorii „wypoczynek i rekreacja” (łącznie 1149 projektów) oraz „inne” (1044), a także „sport” (456). Najmniej popularnymi kategoriami zarówno na etapie zgłaszania, jak i wyboru były: „przejścia dla pieszych” (27), „parkingi” (64) oraz „modernizacja budynków” (95). Rozpatrując zmiany, które zaszły w edycji 2020, zauważamy generalnie spadek liczby zadań we wszystkich kategoriach, co było spowodowane ponadpięćdziesięcioprocentową redukcją projektów wybranych do realizacji w Warszawie (projekty te w edycji 2019 stanowiły aż 45% projektów zwycięskich ogółem, a w edycji 2020 ponad ¼). Wiązało się to w przewadze z omawianymi już czynnikami (np. zmiany w podziale puli środków i limitów na pojedyncze inwestycje, wydzielenie nowych kategorii projektów). Jeżeli w analizach nie uwzględnimy projektów warszawskich, zauważamy niewielkie wahania w obrębie poszczególnych kategorii – wyjątek stanowią „wypoczynek i rekreacja” ze wzrostem o 20% (na wartość tę złożyły się głównie wybory dokonane przez mieszkańców Katowic, Krakowa i Kielc – głównie zadania nieinfrastrukturalne) oraz „inne” o 25% (największy wzrost w Kielcach, Krakowie, Łodzi) (ryc. 4).

Analizując zwycięskie projekty w rozbiciu na poszczególne kategorie, zauważamy pewne tendencje charakterystyczne dla poszczególnych miast. Projekty związane z rekreacją i wypoczynkiem, w tym dotyczące wprowadzania zieleni na obszary zurbanizowane, są popularne zwłaszcza wśród mieszkańców Wrocławia (ponad 60% wszystkich zwycięskich, wszystkie infrastrukturalne), Torunia (50%, w tym nieinfrastrukturalne), Szczecina (ponad 40%, wszystkie infrastrukturalne), Rzeszowa (ponad 30%, z tego połowa to projekty nieinfrastrukturalne). Projekty z kategorii „sport” dominują w Lublinie (prawie 40% w edycji 2020), ważne miejsce zajmują również w Poznaniu (30% w edycji 2019, głównie nieinfrastrukturalne). Projekty z kategorii „budowa i modernizacja chodników” zwyciężyły prawie we wszystkich miastach, z tym że ich przewaga widoczna jest w Olsztynie i Gorzowie Wlkp. (30%). „Budowa i modernizacja ulic” to kategoria ciesząca się dużą popularnością w Gorzowie Wlkp. (25–30%) i Zielonej Górze (20%) oraz Lublinie (15%). Z kolei inwestycje w parkingi w edycji 2019 wybrali mieszkańcy Gorzowa Wlkp. (20%), Lublina, Rzeszowa, Olsztyna, Białegostoku i Kielc. Kategorie „przejścia dla pieszych” i „oświetlenie” stanowiły margines zwycięskich projektów i pojawiały się sporadycznie. Kategoria „rower miejski” cieszy się szczególną popularnością w Poznaniu (30% w edycji 2019, 15% w 2020). Tu także najwięcej projektów związanych jest z modernizacją budynków (ponad 15%). Na uwagę zasługuje popularność kategorii „inne” w Łodzi (prawie połowa zwycięskich projektów), Katowicach (ponad 40%), Krakowie i Warszawie (ponad 30%), a także w Kielcach (30% po pojawieniu się tej kategorii w edycji 2020) (ryc. 4).



Ryc. 4. Struktura rodzajowa zwycięskich projektów BO w miastach wojewódzkich w edycjach 2019 i 2020

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ UOSG na modele wdrażania BO w Polsce

Do edycji 2019 realizacja budżetu obywatelskiego odbywała się w Polsce w 8 etapach. Na początku przygotowywano proces i wypracowywano zasady jego realizacji w postaci regulaminu BO. Jego zapisy określały: 1) kwotę dotacji

ogólnej oraz sposób jej podziału, 2) kryteria dotyczące osób zgłaszających projekty do BO oraz sposób dokonywania zgłoszeń, 3) zasady weryfikacji i wyboru projektów do głosowania, 4) wymogi dotyczące przebiegu głosowania i jego uczestników, 5) zasady wyboru projektów do realizacji. Później przeprowadzono akcję informacyjną i edukacyjną, po czym mieszkańcy opracowywali i zgłaszali projekty. Kolejnym etapem była ocena formalna wniosków, podczas której weryfikowano pomysły i dyskutowano nad nimi (w proces ten oprócz urzędników mogli być zaangażowani przedstawiciele rad dzielnic, rad działalności pożytku publicznego, młodzieżowych rad miasta, rad seniorów, organizacji społecznych, mieszkańców, a także eksperci), w wyniku czego tworzone listy projektów zakwalifikowanych do głosowania oraz, w niektórych miastach, wdrażano procedurę odwoławczą. Następnie przeprowadzono głosowanie (w formie stacjonarnej i zdalnej) lub w inny sposób (np. podczas warsztatów) wybierano projekty, które były przedkładane władzom miasta do realizacji. Na koniec następowała ewaluacja procesu i wypracowanie rekomendacji do następnej edycji BO (ryc. 5). Należy podkreślić, że pomimo ogólnych mechanizmów wdrażania występowało



Ryc. 5. Model wdrażania budżetu obywatelskiego w miastach wojewódzkich w edycji 2019 oraz po nowelizacji UOSG w edycji 2020

Źródło: opracowanie własne.

duże zróżnicowanie podejść samorządów do budżetowania partycypacyjnego, a same zasady i proces realizacji BO były modyfikowane (Martela 2013; Kociuba i Rabczewska 2019).

W związku z nowelizacją UOSG ogólnie zostały narzucone władzom miast wojewódzkich pewne procedury, których wcześniej one nie stosowały lub się z nich wycofały. Do ważniejszych zmian zaliczyć można wprowadzenie procedury odwoławczej przed wyłonieniem ostatecznych list projektów do głosowania, co wpłynęło na ostateczne wydzielenie tego etapu w dotychczasowym modelu wdrażania BO (ryc. 5).

Dyskusja

Wdrażanie BO w miastach wojewódzkich na zasadach narzuconych nowelą UOSG nasuwało już wcześniej wiele wątpliwości. Można je podzielić na kilka kategorii. W aspekcie finansowym Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019, s. 88) podkreślają, że „narzucenie limitu środków, które mogą być przeznaczane na budżetowanie, zawęży niezależność samorządu w tym zakresie”. Badania prowadzone dla lat 2013–2018 (Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018, tab. 1, s. 349; Kot i Kraska 2017, tab. 2, s. 108) wykazały, że przed rokiem 2016 nastąpił wzrost udziału BO w wydatkach ogółem w 10 z 18 miast wojewódzkich, ale po roku 2016 trend ten uległ odwróceniu. Na uwagę zasługuje też stosunkowo stabilny poziom finansowania BO, który do edycji 2018 utrzymywał się w Gdańsku, Kielcach, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie i Zielonej Górze, przy czym dotacje te były zróżnicowane (od 40 mln w Łodzi, 15 mln w Lublinie do 2,5 mln w Opolu). W 2018 r. nastąpił wzrost finansowania BO w 8 miastach (Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wlkp., Krakowie, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie), zaś udział BO w łącznych wydatkach budżetowych wynosił średnio 0,47% (od 0,2% w Opolu i Krakowie do 0,85% w Katowicach), przy czym w Gorzowie Wlkp., Katowicach, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie, Toruniu, Wrocławiu i Zielonej Górze przekraczał ustawowy próg 0,5%. Wyniki przeprowadzonych analiz pokazują, że w edycji 2020 odnotowano wzrost puli środków na BO w 15 miastach, z czego w przypadku Krakowa, Kielc, Olsztyna, Opola, Szczecina i Warszawy był on rzeczywiście podyktowany spełnieniem wymogów UOSG zawartych w art. 5a, pkt. 5, zaś pozostałe samorządy wykazały własną inicjatywę w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu zwłaszcza Katowice i Łódź, które od lat generują najwyższy udział wydatków w ramach BO *per capita*. Może potwierdzać to rosnące znaczenie budżetów partycypacyjnych zarówno w sensie politycznym, jak i społecznym. Należy przy tym zauważyć, że BO nadal stanowi margines w wydatkach miast polskich w porównaniu z wartościami z innych krajów, gdzie wydatki na realizację BO stanowią średnio od 2 do 10% budżetu miast (Cabannes 2004).

Kolejna kwestia dotyczy zasad ustalania mechanizmów alokacji i kryteriów podziału puli środków. Dotychczas miasta miały dowolność w tym zakresie, a podziały dokonywane były zazwyczaj według kryteriów dotyczących obszaru oddziaływania, charakteru i skali finansowej zadań (Kurdyś-Kujawska i in.

2017). Nowela UOSG jako dominujące kryterium podziału wskazała jednostki pomocnicze. W tym kontekście Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019, s. 88) zwróciły uwagę na to, że:

[...] nowela w sposób istotny ogranicza dotychczasową swobodę w dokonywaniu podziału środków z BO na pule obejmujące mniejsze jednostki (np. osiedla, dzielnice, okręgi szkolne) w przypadku, gdy: 1) nie są one jednostką pomocniczą lub 2) ich granice nie pokrywają się z granicami jednostki pomocniczej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że z wyzwaniem tym musiała zmierzyć się przede wszystkim Warszawa, gdzie w edycji 2019 realizowane były projekty dzielnicowe (w 18 dzielnicach) i lokalne (w 93 jednostkach wydatkowania), zaś od edycji 2020 wprowadzono podział na pule ogólnomiejską i dzielnicową. Ponadto, odnosząc się ściśle do zapisów ustawy, część miast zrezygnowała z wprowadzonych wcześniej rozwiązań (np. Lublin, Białystok). Należy przy tym podkreślić, że w analizowanym okresie miały miejsce również odwrotne sytuacje. Część samorządów nie tylko, że nie wycofała się z wprowadzonych już wcześniej podziałów (Gorzów Wlkp., Rzeszów), to jeszcze dodatkowo wydzieliła nowe pule (Kielce, Bydgoszcz). Świadczy to o tym, że pomimo wejścia w życie noweli ustawy niektóre samorzady nie rezygnują z już wcześniej wypracowanych rozwiązań, które odzwierciedlają z jednej strony zróżnicowane podejście do wykorzystania BO, a z drugiej różne potrzeby poszczególnych społeczności lokalnych.

Kolejną kwestią związaną z mechanizmem podziału puli środków jest wprowadzanie na szerszą skalę projektów przeznaczonych dla poszczególnych dzielnic/osiedli/rejonów, co stanowi zmianę w stosunku do pierwotnej dominacji projektów ogólnomiejskich (Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018, s. 353). Przeprowadzone analizy potwierdzają utrzymanie się tego trendu. W edycji 2020 aż 15 miast zdecydowanie więcej środków przeznaczyło na projekty lokalne (największy wzrost zanotowano w Krakowie z 4,5 do 20 mln, co stanowi 65% ogólnej puli dotacji), a Łódź poszła o krok dalej, w ogóle rezygnując z projektów ogólnomiejskich. Wpłynęło to w przewadze na wzrost liczby projektów zarówno złożonych, jak i zwycięskich. Wyjątek stanowił Wrocław, który ponownie postawił na zadania ponadosiedlowe, co w rezultacie doprowadziło do czterokrotnego zmniejszenia liczby projektów wybranych do realizacji.

W kwestii proceduralnej Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019, s. 88) zwracały uwagę, że „jako przymusowe wprowadza się rozwiązania, od których samorzady stopniowo odchodzą, np. zbieranie podpisów mieszkańców popierających projekt czy głosowanie bezpośrednio (część miast wybiera projekty na spotkaniach i warsztatach)”. Potwierdzają to przeprowadzone analizy, w szczególności dotyczy to wprowadzenia list z podpisami w siedmiu miastach oraz rezygnacji z dyskusji publicznych w przypadku Warszawy czy znacznego ich ograniczenia w Gorzowie Wlkp.

Analizując wdrażanie BO w miastach wojewódzkich, Agnieszka Kurdyś-Kujawska, Grzegorz Kwiatkowski i Ove Oklevik (2019, s. 256–257) zidentyfikowali kolejne ograniczenia proceduralne. Po pierwsze zwrócili uwagę na

niewystarczającą przejrzystość procedury wstępnej selekcji projektów, w tym brak określonych obiektywnych kryteriów oceny, po drugie odnotowali zbyt duży wpływ władz lokalnych na wybór projektów do realizacji. Wyniki badań pokazują, że nowela UOSG przyniosła poprawę sytuacji zwłaszcza w pierwszym przypadku. Zmiany wynikające z implementacji ustawy znalazły uszczegółowienie w uchwałach rad miast dotyczących wdrażania BO oraz w regulaminach BO, które od edycji 2020 dużo dokładniej informują o wymogach formalnych, jakie muszą spełniać projekty przedkładane do głosowania. W drugim przypadku należy podkreślić, że wprowadziła nowela UOSG wprowadziła obligatoryjność stosowania procedury odwoławczej, która w połowie miast wojewódzkich nie istniała, co skutkowało większym wpływem obywateli na to, aby ich projekty były realizowane, ale nie zmieniło to faktu, że wybór projektów odbywał się głównie przez przedstawicieli władz i miejskich urzędników. Przypadki włączania do komisji oceniających przedstawicieli rad osiedli (np. Bydgoszcz, Poznań, Olsztyn), mieszkańców (np. Olsztyn) czy organizacji pozarządowych (np. Gdańsk, Olsztyn), a także angażowania mieszkańców bezpośrednio w wybór projektów do głosowania na spotkaniach (Gorzów Wlkp., Wrocław) oraz zdalnie (Bydgoszcz) nadal nie są powszechne, chociaż wpływają znacząco na poprawę transparentności procesu wyboru projektów realizowanych w ramach BO.

Odrębną kwestią formalną, na którą zwracali uwagę Dorota Bednarska-Olejniczak i Jarosław Olejniczak (2018, s. 353), było wskazywanie przez poszczególne samorządy grup inicjatorów/liderów, które są uprawnione do składania wniosków. W niektórych miastach kompetencje takie posiadały np. rady dzielnic, organizacje pozarządowe lub organizacje pożytku publicznego, które niejednokrotnie stanowiły silne „grupy nacisku” i forsowały zgłaszane przez siebie projekty (Kociuba i Rabczewska 2019). Jak pokazują wyniki badań, w edycji 2020 ostatecznie wyeliminowano możliwość inicjowania działań przez organizacje non profit. Tym samym uczestnikami procesu budżetowania stali się mieszkańcy, bez względu na wiek, a w niektórych miastach również osoby niezameldowane.

Biorąc pod uwagę aspekt implementacyjny, ważną kwestią był brak regulacji dotyczących realizacji przez władze projektów wybranych przez obywateli, gdyż BO odbywał się na zasadach konsultacji o charakterze wyłącznie opinio-twórczym, które nie miały mocy wiążącej (Krajewska i Sawicki 2014). Wejście w życie noweli UOSG jednoznacznie rozwiązało ten problem, gdyż zgodnie z zapisami art. 5a, pkt. 4 zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego muszą zostać uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Ponadto rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach BO, co powoduje, że wskazane przez mieszkańców projekty będą zrealizowane. Z kolei nic się nie zmieniło w kwestii doboru formuły konsultacji, która nadal zależna jest wyłącznie od rozwiązań przyjętych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (Sobol 2017; Bednarska-Olejniczak i Olejniczak 2018). Dotyczy to nie tylko sposobu głosowania (zdalnie, na miejscu, korespondencyjnie), odgórnego narzucenia liczby możliwych do zgłoszenia projektów czy przysługującego obywatelowi limitu

głosów, ale także wspomnianego już dopuszczenia do głosu mieszkańców na poszczególnych etapach przygotowywania budżetu.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest zaangażowanie obywateli w proces budżetowania partycypacyjnego. Dorota Bednarska-Olejniczak i Jarosław Olejniczak (tamże, s. 351) zwracali uwagę, że po kilku pierwszych latach rosnącego zainteresowania obywateli BO po roku 2016 sytuacja stale się pogarsza. Przeprowadzone badania wykazały, że w edycji 2020 znowu zaobserwowano wzrost aktywności mieszkańców w 15 miastach (wyjątek stanowiły Toruń, Bydgoszcz i Kielce). Przyczyn tego stanu rzeczy możemy dopatrywać się w omawianych już kwestiach finansowych, po części wynikających z noweli UOSG, tj. w zwiększeniu puli środków oraz zmianie mechanizmów alokacji i podziału pul na poszczególne zadania, w tym szczególnie we wzroście finansowania działań lokalnych. Dodatkowy bodziec stanowiły wewnętrzne modyfikacje wprowadzane przez poszczególne miasta, w szczególności zniesienie limitów wieku (tab. 1), przez co do zgłaszania projektów i głosowania zostali dopuszczeni wszyscy mieszkańcy. Przytoczone wyżej działania skumulowały się w Łodzi, Krakowie, Olsztynie, a także Białymstoku, Katowicach i Zielonej Górze. Miasta te charakteryzowały się nie tylko największą liczbą oddanych głosów, ale też najwyższą frekwencją (wyjątkiem jest Kraków, który dopiero od edycji 2020 znacząco zwiększył dotację na BO i pulę na zadania osiedlowe). Wynika z tego, że możliwość decydowania o większych kwotach, zwłaszcza na zadania lokalne, zwiększa poczucie operatywności mieszkańców i zachęca ich do uczestnictwa w procesie budżetowania.

Odrębną kwestią pozostaje wpływ noweli UOSG na strukturę rodzajową projektów. Analizy Agnieszki Muchy (2018) dla grupy miast wojewódzkich wdrażających BO w latach 2013–2016 potwierdziły istotną rolę projektów wzbogacających funkcje sportowe i rekreacyjne przestrzeni miejskich, doposażania i poprawy bezpieczeństwa placówek oświatowych i innych miejsc przebywania dzieci oraz poprawiających jakość infrastruktury drogowej. Ponad 60% projektów zwyczajnych dotyczyło infrastruktury społecznej (obiekty użyteczności publicznej służące rozwojowi społeczeństwa, m.in. edukacji i wychowaniu, kulturze i sztuce, zdrowiu, sportowi i rekreacji, bezpieczeństwu, np. monitoring). Z infrastrukturą techniczną (drogi, chodniki, przejścia dla pieszych, parkingi, a ponadto infrastruktura komunalna i rowerowa) związanych było ponad 20% zadań. Najmniej – około 10% – przypadało na projekty miękkie (warsztaty i szkolenia oraz organizacja imprez). Podział ten różni się wprawdzie od zaproponowanego w niniejszej pracy, ale wyraźne trendy są zauważalne. Przy czym trzeba podkreślić, że w świetle przeprowadzonych badań w większości przypadków nie wykazano ich bezpośredniego związku ze zmianami ustawowymi, a stwierdzono, że wynikają one raczej z modyfikacji procesu budżetowania wprowadzanych przez poszczególne miasta. Na uwagę zasługuje przede wszystkim rosnące zainteresowanie działaniami miękkimi (m.in. zakup nowości wydawniczych dla bibliotek, doposażenie szkół i przedszkoli, prowadzenie warsztatów z programowania, doposażenie straży pożarnej, organizacja kursu pierwszej pomocy dla dzieci, instalacja monitoringu miejskiego, montaż defibrylatorów w przestrzeni miejskiej

itd.), których udział w edycjach 2019 i 2020 wynosił już 30%, a w kilku miastach znacząco przekracza 40% realizowanych zadań (np. Łódź, Katowice, Warszawa). Bez zmian pozostaje zainteresowanie inwestycjami w infrastrukturę techniczną, które nadal stanowią około 20% realizowanych projektów, aczkolwiek stają się one coraz mniej popularne (wyjątek stanowi Gorzów, Olsztyn, Lublin, Gdańsk, Bydgoszcz, Zielona Góra). Spada natomiast zainteresowanie inwestycjami w infrastrukturę społeczną (szkoły, domy kultury, ośrodki zdrowia). Niezmienną popularnością cieszy się tylko infrastruktura sportowa (głównie siłownie na świeżym powietrzu, boiska) i rekreacyjna (place zabaw, zagospodarowanie terenów zielonych), chociaż i w tych kategoriach pojawia się coraz więcej działań miękkich. W kategorii „sport” są to głównie imprezy masowe oraz działania aktywizujące i integrujące społeczności lokalne, np. biegi na orientację, zajęcia sportowe dla mieszkańców, kursy samoobrony, aktywizacja seniorów, a w kategorii „wypoczynek i rekreacja”: festyny, pikniki, kina plenerowe, koncerty, gry i zabawy plenerowe, organizacja dni seniora itp. Tym samym BO w większym stopniu przyczynia się do niwelowania barier społecznych, co było już podnoszone przez Jerzego Leszkowicza-Baczyńskiego (2016). Na marginesie można dodać, że skala, zakres i znaczenie BO w rozwoju społeczno-gospodarczym miast wojewódzkich Polski różnią się od tych w innych krajach, zwłaszcza słabiej rozwiniętych, gdzie projekty z budżetu zazwyczaj pomagają zaspokoić najbardziej elementarne potrzeby najbiedniejszych warstw społecznych (Shah 2007; Classen i in. 2008; Gibson i Woolcock 2008; Wampler i Touchton 2017). Polska praktyka jest bardziej zbliżona do tej stosowanej w krajach rozwiniętych (np. Stany Zjednoczone, Kanada), gdzie projekty najczęściej związane są z rekreacją i szkołą (Hagelskamp i in. 2016).

Odnosząc się do kwestii modelu budżetowania partycypacyjnego, Dagmara Kociuba i Klaudia Rabczewska (2019) zastanawiały się, czy realizacja zapisów ustawy spowoduje wypracowanie jednolitego modelu BO. W tym zakresie nowelizacja UOSG narzuciła zasady nie wszędzie stosowane (procedura odwoławcza), co doprowadziło do ostatecznego ustalenia 9 etapów budżetowania dla wszystkich miast wojewódzkich w Polsce.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na konkluzję, że implementacja BO w nawiązaniu do zapisów noweli UOSG w miastach wojewódzkich Polski odbywała się w trzech trybach:

- 1) **finansowym** – zmianie uległa wielkość dotacji ogólnej oraz mechanizm alokacji i podziału środków. Miastami, które wdrożyły ten tryb, były Gdańsk, Kraków, Opole i Warszawa;
- 2) **proceduralnym** – wprowadzono listy poparcia oraz procedurę odwoławczą, co miało miejsce we Wrocławiu;
- 3) **mieszanym**, w którym obok zmiany dotacji i/lub mechanizmu podziału puli środków wprowadzono procedurę odwoławczą i/lub listy poparcia. Miało to miejsce w Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp., Katowicach,

Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu i Zielonej Górze.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wywarła wpływ na implementację BO we wszystkich miastach wojewódzkich Polski. Zmiany te zazwyczaj dotyczyły kwestii finansowych i proceduralnych. W edycji 2019 miasta wojewódzkie w Polsce na budżety obywatelskie wydzieliły łącznie 292,1 mln zł. Po wejściu w życie ustawy nastąpił wzrost dotacji ogólnej o prawie $\frac{1}{4}$ (tab. 1). Zwiększenie finansowania, zwłaszcza zadań lokalnych, zmiana mechanizmu podziału dotacji ogólnej i wprowadzenie możliwości realizacji działań nieinwestycyjnych pociągnęły za sobą istotne konsekwencje. Z jednej strony przełożyły się na wzrost zaangażowania mieszkańców w proces budżetowania, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w liczbie zgłoszonych projektów (wzrost o 10%; ryc. 3), jak i oddanych głosów (wzrost o 20%; ryc. 1). Dodatkową stymulantą było też ostateczne zniesienie limitów wieku (tab. 1), co sprawiło, że w pełni zaczął być realizowany jeden z najważniejszych celów budżetu partycypacyjnego, czyli zaangażowanie w procesy konsultacyjne wszystkich członków społeczności lokalnej. Z drugiej strony nastąpił wzrost liczby projektów wybranych do realizacji w ramach BO (ryc. 3), a także średniej ich wartości. Najlepsze efekty w tym zakresie osiągnięto w Łodzi, Krakowie, Olsztynie, a także Białymstoku, Katowicach i Zielonej Górze.

W aspekcie proceduralnym nowela UOSG wpłynęła na wprowadzenie list poparcia na etapie zgłaszania projektów (w 7 miastach) oraz procedury odwoławczej (9) (tab. 1). Nie odnotowano, aby te zmiany wpłynęły na przebieg procesu budżetowania czy zainteresowania mieszkańców udziałem w tej procedurze. Aczkolwiek obowiązek stosowania procedury odwoławczej doprowadził do ostatecznego ustalenia 9-etapowego modelu budżetowania partycypacyjnego (ryc. 5). Ponadto w wyniku implementacji noweli ustawy samorządy wprowadziły bardziej czytelne zasady zgłaszania i wyboru projektów, a co najważniejsze, doszło do tego, że ostatecznie usankcjonowano konieczność realizacji przez władze miast zadań wskazanych przez mieszkańców.

Nowela UOSG nie wywarła z kolei bezpośredniego wpływu na preferencje mieszkańców dotyczące struktury rodzajowej projektów. Nadal występuje duże zapotrzebowanie na inwestycje dotyczące wypoczynku i rekreacji oraz sportu. Spośród 3,4 tys. projektów wybranych do realizacji w analizowanym okresie stanowią one ponad 50% zadań w 10 spośród 18 analizowanych miast. Zaobserwowano również, iż większe miasta wykazują coraz mniejszą tendencję do realizowania projektów dotyczących infrastruktury technicznej (20% projektów zwycięskich), a raczej dążą do wdrażania działań związanych z różnymi formami spędzania wolnego czasu, stąd coraz bardziej popularne stają się zadania nieinwestycyjne (30% projektów). Stanowi to zmianę w stosunku do obserwowanych wcześniej trendów i jest właściwym krokiem w kierunku niwelowania nierówności społecznych w miastach.

Podsumowując, należy podkreślić, że na sukces edycji 2020 złożyły się dwa czynniki: implementacja noweli UOSG, która wprowadziła szereg zapisów porządkujących głównie kwestie proceduralne i finansowe oraz zagwarantowała, że

wybory dokonane przez mieszkańców będą przez władze respektowane. Z drugiej strony były to działania tychże władz, które z większą uwagą pochyliły się nad kwestią budżetowania partycypacyjnego. Nowela UOSG była więc impulsem, który samorzady miast wojewódzkich w większości przypadków wykorzystały, a obywatele te działania poparli, czego wyrazem jest zwiększone zaangażowanie w procesy konsultacyjne członków społeczności lokalnej oraz pojawienie się nowych inicjatyw i inwestycji.

Literatura

- Arnstein S.R., 1969, „A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Planning Association*, t. 35, nr 4, s. 216–224.
- Avritzer L., 1999, „Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil”, Paper delivered at the Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin.
- Basaj M., 2013, „Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem”, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzanie XL*, z. 413, s. 279–288.
- Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., 2018, „Participatory budget in Poland in 2013–2018 – six years of experiences and directions of change”, w: N. Dias (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Oficyna Epopeia Records, s. 337–354.
- Bernaciak A., Rzeńca A., Sobol A., 2017, „Participatory budgeting as a tool of environmental improvements in Polish cities”, *Economic and Environmental Studies*, t. 17, nr 44, s. 893–906.
- Boryczka E.M., 2016, „Partycypacja społeczna”, w: A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 115–136.
- Bovaird T., Löffler E. (red.), 2003, *Public Management and Governance*, London – New York: Routledge.
- Cabannes Y., 2004, „Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy”, *Environment and Urbanization*, t. 16, nr 1, s. 27–46.
- Classen L., Humphries S., FitzSimons J., Kaaria S., Jiménez J., Sierra F., Gallardo O., 2008, „Opening participatory spaces for the most marginal: Learning from collective action in the Honduran hillsides”, *World Development*, t. 36, nr 11, s. 2402–2420.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Dworakowska M.M., 2014, „Budżet partycypacyjny w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce”, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 115, s. 51–67.
- Ganuzza E., Baiocchi G., 2015, „How participatory budgeting travels the globe”, *Journal of Public Deliberation*, t. 8, nr 2, doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.142>.
- Gibson C., Woolcock M., 2008, „Empowerment, deliberative development, and local-level politics in Indonesia: Participatory projects as a source of countervailing power”, *Studies in Comparative International Development*, t. 43, nr 2, s. 151–180.
- Hagelskamp C., Rinehart C., Silliman R., Schleifer D., 2016, *Public spending, by the people: Participatory budgeting in the United States and Canada in 2014–15*, Technical report, Public Agenda.

- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna: poradnik*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Gulińska E., Składanek B., 2017, „Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym”, *Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne*, nr 1, s. 30–40.
- Kalisiak-Mędelska M., 2016, „Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 443, s. 103–114.
- Kociuba D., Rabczewska K., 2019, „Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 76, nr 2, s. 82–109.
- Kocot G., 2014, „Budżet partycypacyjny w Polsce”, w: J. Osiński, J.Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa Obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 83–93.
- Kot J., Kraska E., 2017, „Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 475, s. 100–110.
- Krajewska, A., Sawicki, A., 2014, „Referenda lokalne – regulacje prawne, dotychczasowa praktyka i pożądane kierunki zmian przepisów”, w: *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa.
- Kurdyś-Kujawska A., Zawadzka D., Kwiatkowski G., Rosiński R., 2017, „Participatory budgeting in Polish cities: funds’ allocation mechanism”, w: A. Bem, A. Daszyńska-Żygadło, T. Hajdikova, P. Juhasz (red.), *Finance and Sustainability*, Wrocław: Springer, s. 107–120.
- Kurdyś-Kujawska A., Kwiatkowski G., Oklevik O., 2019, „Cities under participatory construction: scale, dynamics and constraints of participatory budgeting”, *International Journal of Environmental & Science Education*, t. 14, nr 5, s. 251–267.
- Leszkowicz-Baczyński J., 2016, „Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast”, *Przegląd Socjologiczny*, t. 65, nr 1, s. 147–167.
- Leśniewska-Napierała K., 2019, „Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 53, s. 77–93.
- Mantey D., 2013, „Zintegrowane zarządzanie miastami i obszarami metropolitalnymi”, *Infos*, t. 141, nr 4, s. 1–4.
- Martela B., 2013, „Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy”, *Władza sądzona*, nr 2, s. 23–33.
- Mucha A., 2018, „Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach”, *Prace Geograficzne*, z. 154, s. 55–70.
- Nowak, T., 2017, „Dilemmas of participatory budgeting from the perspective of the Polish law and experience”, *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, t. 6, s. 59–70.
- Olejniczak P., 2015, „Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego”, *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, t. 31, s. 111–121.
- Pawłowska K., 2010, *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.

- Pietraszko-Furmanek I., 2012, „Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych”, *Rejony Humanistyki*, nr 8, s. 61–69.
- Polko A., 2015, „Models of participatory budgeting – the case study of Polish city”, *Journal of Economics and Management*, t. 19, nr 1, s. 34–44.
- Rzeńca A., Wojech W., 2017, „Zrównoważony rozwój miast. Perspektywa władz lokalnych i mieszkańców – przykład Łodzi”, w: R.F. Sadowski, Z. Łepko (red.), *Theoria i praxis zrównoważonego rozwoju*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego, s. 555–566.
- Shah A., 2007, *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., 2008, „Participatory budgeting in Europe – potentials and challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 32, nr 1, s. 164–178.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A., 2010, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, Dialog Global, nr 25, Bonn: InWEnt.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G., 2012, „Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting”, *Journal of Public Deliberation*, t. 8, nr 2, article 9.
- Sobol A., 2017, „Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego”, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe*, nr 316, s. 172–182.
- 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*, nr 104, s. 351–365.
- Sobol A., Rzeńca A., 2018, „Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego”, *Space – Society – Economy*, t. 24, s. 91–104.
- Solecka I., Dworniczak Ł., 2016, „Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2013–2014”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 443, *Gospodarka przestrzenna XXI wieku*, s. 220–231.
- Stokłuska E., 2011, *Opis partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie*, Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.
- Świrska A., 2016, „Fundusz sołecki jako narzędzie partycypacji w gminach”, w: K. Głębicka-Auleytner, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Tatarowska E., Furmankiewicz M., 2018, „Wrocławski budżet obywatelski 2014 jako przestrzenna forma identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w mieście”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 504, *Gospodarka przestrzenna – stan obecny i wyzwania przyszłości*, s.120–133.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. 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.
- Wampler B., Touchton M., 2017, *Participatory budgeting: adoption and transformation, Making All Voices Count Research Briefing*, Brighton: IDS.
- Węglarz B., 2018, „Budżet obywatelski województwa małopolskiego”, *Eastern Review*, t. 7, s. 189–202.

-
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Wójcik A., 2018, „Civic budget as a potential source of financing of real estate”, *Barometr Regionalny*, t. 16, nr 1, s. 89–97.
- Zittel T., Fuchs D. (red.), 2007, *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, London: Routledge.