

Przemysław Łukasik

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0003-2358-9770

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa jako przykład realizacja demokracji deliberatywnej

Struktura pracy, problem badawczy, metody, techniki i narzędzia badawcze

Celem tekstu jest ukazanie ewolucji budżetu obywatelskiego w Krakowie z perspektywy założeń demokracji deliberatywnej. Aby zrealizować ten cel postawiłem sobie dwa dodatkowe pytania badawcze: „na czym polega specyfika modelu krakowskiego BO?” oraz „jak pojawianie się BO wpłynęło na funkcjonowanie samorządu w Krakowie?”.

Metodą badawczą, do której się odwołam, jest metoda instytucjonalno-prawna. Artykuł koncentruje się na budżecie obywatelskim, zwanym też partycypacyjnym (obie nazwy są stosowane zamiennie), jako na wyrazie woli obywateli odnośnie przeznaczenia środków finansowych, które są w dyspozycji władz lokalnych. W związku z tym analizie poddano edycje budżetu obywatelskiego w Krakowie od 2014 do 2019 roku. Nie chodzi jednak o ocenę poprawności zastosowania budżetu, ale przede wszystkim o ukazanie jego specyfiki z perspektywy założeń demokracji deliberatywnej. Stąd też uwagę skoncentrowano przede wszystkim na ogólnych warunkach wdrażania budżetu obywatelskiego w Krakowie w kontekście wielkości samego budżetu i zadań w nim ujętych. Takie podejście stanowi punkt wyjścia do dyskusji na temat określenia jego znaczenia, jako instrumentu poszerzania i wzmacniania zainteresowania oraz udziału wszystkich mieszkańców w sprawach ich wspólnego miasta (partycypacja społeczna). Pozwoli ono również na próbę oceny efektywności wydatkowania w ten sposób środków finansowych. Rozważania w części teoretycznej oparto na wybranych pozycjach literatury przedmiotu, prezentujących ogólne zagadnienia związane zarówno z pojęciem i istotą demokracji deliberatywnej, partycypacji społecznej, jak i budżetu partycypacyjnego, w części empirycznej zaś na materiałach Urzędu Miasta Krakowa odnoszących się do przedmiotowego zakresu opracowania.

Wprowadzenie

Historia samorządu terytorialnego w Polsce sięga czasów dwudziestolecia międzywojennego, a współcześnie 1990 roku, kiedy to została przyjęta przez Sejm ustawa o samorządzie gminnym (8 marca), a następnie odbyły się pierwsze wybory do organów kontrolno-uchwałodawczych (27 maja). Kwestie samorządu regulowała przyjęta w 1997 r. Konstytucja, odpowiednio w rozdziale I i VII. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. wprowadzała z kolei samorząd powiatowy. Bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast został wprowadzony ustawą z 2002 roku, a obowiązujący Kodeks wyborczy uchwalono w 2011 roku. Najmłodszą regulacją określającą ramy prawne funkcjonowania samorządu jest 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. Zadaniem tej ustawy było m.in. uporządkowanie kwestii związanej z rozwijającą się od 2011 w polskich miastach ideą budżetów partycypacyjnych (obywatelskich).

Samorząd terytorialny, który stanowią zdecentralizowane organy władzy publicznej, odpowiada za poprawę codziennej egzystencji obywateli. Konstytucja RP mówi, że wspólnotą samorządową jest ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, czyli wynika to z zamieszkiwania, a nie z obywatelstwa. Mieszkańcy realizują swoje uprawnienia do samorządzenia w oparciu o organy przedstawicielskie: uchwałodawczo-wykonawcze i kontrolne, czyli rada miasta i rada gminy oraz wójt, burmistrz, prezydent. Organy te są wyłanianie w oparciu o Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r., a po zmianach w 2018 r. kadencja organów trwa 5 lat (Kodeks wyborczy 2011). Członków organów uchwałodawczo-kontrolnych w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców powołuje się drogą metody proporcjonalnej. Gmina jest dzielona na okręgi, a mandaty dysponuje się według metody d'Hondta. Rada gminy to organ kolegialny, którego członkowie sprawują mandat wolny i pobierają za to rodzaj rekompensaty, czyli diety, które nie są pensją. Radni są zobowiązani do udziału w pracach rady, czyli w sesjach oraz komisjach. Obligatoryjnymi komisjami rady są: komisja rewizyjna, która pełni funkcje kontrolne oraz komisja skarg, wniosków i petycji. Na czele rady gminy i rady miasta stoją przewodniczący wraz z zastępcami. Organy wykonawcze w gminach posiadają kompetencje polegające na: przygotowaniu projektów uchwał, wykonywaniu budżetu i gospodarowaniu mieniem (Ustawa..., 1990 art. 30). Odpowiadają za kierowanie bieżącymi sprawami, np. politykę kadrową aparatu pomocniczego. Jednostkami pomocniczymi gminy są: na wsiach – sołectwa, a w miastach – dzielnice lub osiedla. Organy uchwałodawczo-wykonawcze mają prawo wydawania uchwał. Są one przyjmowane większością głosów, przy kworum wynoszącym połowę ustawowego składu rady gminy. Uchwały przekazywane do wojewody są sprawdzane pod względem zgodności z prawem a następnie publikowane. Najważniejszą uchwałą jest plan wydatków i wpływów, czyli budżet. Nieprzyjęcie budżetu stanowi podstawę

do wprowadzenia zarządu komisarycznego i rozpisania nowych wyborów (Sługocki 2007: 310–311). Kompetencje gmin określa ustawa o samorządzie gminnym:

Art. 7.1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 8) edukacji publicznej;
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 11) targowisk i hal targowych;
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284);
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Mieszkańcy mają prawo do inicjatywy uchwałodawczej. Jej szczegółowe zasady winny być uregulowane w statucie gminy. Prawo do udziału w referendum lokalnym przysługuje mieszkańcom posiadającym czynne prawo wyborcze. Inicjatywę musi poprzeć 10% uprawnionych do głosowania. Referendum może dotyczyć: samoopodatkowania, odwołania organu, zmiany granic gminy. Wymagana frekwencja to 30%. Ewentualne odwołanie organu wymaga frekwencji 3/5 osób, które brały udział w wyborze oraz więcej niż połowy oddanych głosów.

Wybory samorządowe mają się w Polsce dobrze, twierdzą autorzy pochodzącej z 2018 roku analizy wyborczej *Polacy o samorządzie. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii*. Świadczyć o tym mają zasadniczo trzy argumenty. Po pierwsze, Polacy nie wyobrażają sobie braku wyboru władz lokalnych. W 2014 roku 40% badanych było gotowych do zaakceptowania sytuacji, w której władze samorządowe nie pochodziłyby z wyboru. W 2018 r. liczba ta spadła do 25%, a zwolenników dokonywania wyboru władz samorządowych było 66% pytanych. Po drugie władze lokalne są bardzo dobrze oceniane. Władze samorządowe w ostatnich dwóch dekadach zawsze otrzymywały od obywateli oceny przeważająco pozytywne. Według ostatnich danych stoją one na szczycie rankingu pozytywnych ocen i mogą się równać wyłącznie z policją. Po trzecie *luka frekwencji*, czyli różnica między poziomem frekwencji w wyborach samorządowych i parlamentarnych, jest w Polsce bardzo mała. Jest ona zdecydowanie mniejsza niż w innych państwach Grupy Wyszehradzkiej. To, co może jednak budzić wątpliwości, to różnica pomiędzy deklarowanym a rzeczywistym poziomem udziału Polaków w wyborach samorządowych (frekwencja w wyborach samorządowych w Polsce nigdy nie przekroczyła 50% i jest daleka od szumnych zapowiedzi gremialnego udziału). Zajmujący się badaniami zachowań społecznych nazywają to zjawisko nieszczerymi deklaracjami uczestnictwa wyborczego (*social desirability bias*). Mają one dotyczyć wszystkich rodzajów wyborów; głosowanie jest zachowaniem społecznie pożądanym, a respondenci są skłonni do podążania za wzorcem aktywnego obywatela.

W tym kontekście zaskakującym jest stwierdzenie o większym poczuciu wpływu na sprawy gmin niż na sprawy kraju (60% do 40% badanych). Zwykle może być ono rozumiane jako deklaracja odnosząca się przede wszystkim do mieszkańców mniejszych gmin wiejskich, w których wyborcy znają osobiście wybieranych przedstawicieli. Według badań, Polacy są przekonani o wiodącej roli samorządów w stosunku do kultury i szkolnictwa, a w mniejszym stopniu w przypadku służby zdrowia czy ochrony środowiska (Gendźwiłł, Żerkowska-Balas 2018).

Demokracja deliberatywna, partycypacja społeczna i budżet obywatelski

Starożytne Ateny były pierwszym w historii przykładem demokratycznych instytucji, wspierających dialog publiczny oraz szeroką partycypację obywateli (Juchacz 2006). Jednakże początki pojęcia demokracji deliberatywnej poszukuje się w dyskursie myślicieli politycznych czasów nowożytnych i współczesnych. Jon Elster

(Elster 1997: 3–33), filozof pracujący nad teorią racjonalnego wyboru, wskazywał na przełomie XX i XXI wieku na istnienie w tym dyskursie dwóch wizji polityki. Pierwsza to wizja prywatno-instrumentalna, która zakłada, że polityka jest zbiorem danych preferencji. Podkreśla ona rolę procesu kumulacji preferencji, walki prywatnych interesów i kompromisu. Elster zaliczył tu np. elitarystyczno-konkurencyjną koncepcję demokracji Josepha Schumptera lub pluralistyczną teorię demokracji Roberta Dhala. Druga wizja polityki to transformacja preferencji przez racjonalną dyskusję. Proces ten ma cechować racjonalna zgoda, publiczna debata i konsensus. Jako przykład reprezentanta tego nurtu wskazuje Jürgena Habermasa. Elster, bazując na tym podziale w sposobie postrzegania i uprawiania polityki, wprowadza podział na Targowisko (Market) oraz Forum. Według Elstera Targowisko to miejsce odosobnione, na którym realizowane są prywatne interesy kupujących i sprzedających oraz targujących się. Z kolei Forum to plac zebrań publicznych, ale i sądów. Polityka na Forum to forma aktywności otwartej i publicznej, której celem jest intersubiektywny dialog. Pojęcie demokracji deliberatywnej zalicza się zdecydowanie do wizji polityki jako swoistego Forum. Demokracja deliberatywna to pojęcie, które pojawiło się w 1980 roku za sprawą Josepha Bessetta (Bessette 1980: 102–116). Termin ten pojawił się w artykule, w którym autor przeciwstawiał się elitarystycznej interpretacji amerykańskiej konstytucji zakładającej, że celem tworzących ją było nałożenie ograniczeń na dążenia ludowej większości. To czynniki związane z niedogodnościami demokracji bezpośredniej sprawiły, że wybór reprezentantów stał się obowiązującym rozwiązaniem – powtarzał po Ojcach Założycielach Bessett. Twórca pojęcia demokracji deliberatywnej przypominał, że twórcy amerykańskiej konstytucji posługiwali się dwoma pojęciami: demokracja – utożsamiana z demokracją bezpośrednią oraz republika, w której władza jest delegowana grupie obywateli. Według Bessetta cechami demokracji deliberatywnej są: a) elementarne kompetencje uczestnika, który musi się zapoznać z materiałem dotyczącym danego zagadnienia; b) konieczność sformułowanie swojego stanowiska jako wyniku refleksji, namysłu nad danym problemem; c) obywatelska debata, gdzie wszystkie propozycje mają prawo być zaprezentowane, uargumentowane i przedyskutowane (Bessette 1980: 102–116). Zwolennicy wskazują na rolę zwiększenia demokracji przez zwiększenie partycypacji obywateli w życiu publicznym. Nie są jednak przekonani co do środków ich realizacji (Dryzek 2000: 146). Największymi plusami demokracji deliberatywnej (Levine 1999: 9–15) są: a) dyskusja pomagająca obywatelom wypracować własną opinię; b) deliberacja umożliwiająca lepiej niż wybory wejrzeć w sprawy publiczne i opinie obywateli na ich temat; c) deliberacja wymuszająca uzasadnienie swoich pomysłów, tak że możemy odróżnić lepsze od gorszych.

Archon Fung i Erik Olin Wright (Fung, Wright 2003: 5), zajmujący się transparentnością w prywatnym i publicznym procesie zarządzania, wprowadzili pojęcie Empowered Participatory Governance, które możemy przetłumaczyć jako *wzmocnione zarządzanie partycypacyjne* lub *wzmocnione współzrządzenie partycypacyjne*. *Partycypacyjne* oznacza wspierające zaangażowanie i zdolności ludzi do

podejmowania rozważnych decyzji w toku deliberacji, a *pogłębione* ponieważ bazuje na dyskusji jako źródle legitymacji podejmowanych decyzji.

W przypadku zarządzania miastami za pośrednictwem budżetu partycypacyjnego warto wspomnieć o pojęciu *prawa do miast*, które pojawia się w pracach Davida Harveya oraz Henri Lefebvre (Harvey 2012; Lefebvre 2012). Oznacza ono odpowiedzialność mieszkańców za najbliższe otoczenie, która wiąże się z udziałem w procesie planowania i dokonywanych zmian w tkance miejskiej. Harvey pisał o „wynajdywaniu miasta na nowo takim, jakim go pragniemy, co w sposób nieunikniony zależy od sprawowania kolektywnej władzy nad procesami urbanizacji” (Harvey 2012: 22).

Partycypacja społeczna to udział członków określonej społeczności w procesie podejmowania decyzji, które odnoszą się do niej. Jest ona fundamentem społeczeństwa obywatelskiego i podstawą współpracy władz samorządowych i mieszkańców. Według Bartosza Abramowicza społeczeństwo obywatelskie to władza publiczna, która nie jest władzą polityczną (Abramowicz 2012: 5). Instrumentami partycypacji są: wybory, referenda czy konsultacje społeczne. Czynnikiem zyskującym na sile są również organizacje społeczne (Hausner i in. 1999). Jednakże według Małgorzaty Dworakowskiej prawdziwym barometrem partycypacji społecznej i społeczeństwa obywatelskiego jest budżet obywatelski (Dworakowska 2014), który zapewnia wzrost zaufania jako kapitału społecznego.

W polskojęzycznej literaturze przedmiotu istnieją różne definicje budżetu obywatelskiego. Wojciech Kłębowski określa tę aktywność polityczną jako: „Proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danej jednostki, tym samym decydując o dystrybucji określonej puli środków pieniężnych” (Kłębowski 2013: 8). Z kolei Anna Rytel pisze o nim szerzej jako mechanizmie „bezpośredniego zaangażowania mieszkańców w cały cykl rzeczywistego budżetowania tj. od przygotowania projektu uchwały budżetowej, po monitoring i kontrole jego realizacji, zapewniający przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie wydatkowaniem środków publicznych będących w gestii władz lokalnych” (Rytel-Warzocho 2013: 67). Podobnie wśród zagranicznych badaczy pojawiają się bardziej ogólne lub szczegółowe definicje. Yves Sintomer, Carsten Herzberg i Anja Röcke określają budżet obywatelski jako: „Instrument uczestnictwa obywateli w procesie decydowania o środkach publicznych. Prawo podejmowania decyzji przysługujące mieszkańcom (wspólnocie), a nie jedynie grupie wyłonionej w drodze wyborów” (Sintomer, Herzberg, Röcke 2008: 164–178). Chris Harkins i James Egan piszą szerzej o procesie: „włączenie mieszkańców w dyskusję i głosowanie w sprawie priorytetów wydatkowania środków publicznych, a także w kontrolę i monitoring przebiegu procesu realizacji budżetu jako istocie tego procesu” (Harkins, Egan 2012: 4).

Historia budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) zaczęła się w Porto Alegre w Brazylii na przełomie XX i XXI wieku. Zarówno wielkość przeznaczanych środków, jak i poziom partycypacji społecznej był imponujący. Liczba zaangażowanych mieszkańców sięgnęła 50 tysięcy, a do rozdysponowania przeznaczono 20%

budżetu miasta. Miarą sukcesu budżetu był wzrost liczby gospodarstw domowych posiadających dostęp do kanalizacji, wody pitnej i elektryczności oraz spadek analfabetyzmu do poziomu najniższego w kraju (Sintomer i in. 2012: 4). Projekt doprowadził do znaczącego wzrostu dostępu do kluczowych usług komunalnych dla biedniejszych części miasta oraz otworzył polityczną przestrzeń dla grup, które miały dotychczas wąski wpływ na otaczającą rzeczywistość. Zwalczanie klientelizmu oraz korupcji wymieniane są również jako korzyści wprowadzania budżetu w tym mieście (Wood, Murray 2007: 19–41).

W 2011 roku w Sopocie utworzono pierwszy w Polsce budżet obywatelski. Jako element uspołecznienia polityki budżetowej wielu miast stał się dynamicznie rozwijającą się instytucją demokracji partycypacyjnej. Początkowo nie tworzono nowych ram prawnych, które stałyby się podstawą tworzenia regulaminów budżetów. Za podstawę służyły dotychczasowe przepisy zawarte w konstytucji oraz ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym. Dopiero w 2018 roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która wymusiła pewne zmiany. Można jednak powiedzieć za zajmującym się tą problematyką Mateuszem Popławskim, że w latach 2011–2018 doszło do wypracowania polskiego modelu budżetu obywatelskiego (Popławski 2018). Ze względu na brak formalnych zasad do 2018 roku konsultacje w sprawie BO miały charakter dżentelmeńskiej umowy. Budżet ten jednak cechowała cykliczność oraz ustalony harmonogram. Starano się unikać kolizji tego wydarzenia z wyborami lokalnymi oraz dublowania pomysłów mieszkańców z tymi miejskimi. Od początku przyjęto zasadę, że nie będą blokowane negatywne pomysły (nie ma głosowania przeciw). Większość projektów BO jest dwuszczeblowa. Wybór pomysłów dokonywany jest na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym. Ma to prowadzić do integracji w ramach wspólnoty interesów oraz owocować dialogiem o wspólnych potrzebach i problemach. W przypadku miast posiadających tylko jeden szczebel ogólnomiejski, dochodzi do podziału na pule, np. Elbląg: podział całości środków na: zadania inwestycyjne (drogi i obiekty budowlane), małe projekty (edukacyjne i sportowe), inicjatywy ogólnomiejskie. W większości wnioskodawcy i uczestnicy konsultacji to mieszkańcy. Część miast dopuszcza do udziału w konsultacjach organizacje pozarządowe mające siedziby na terenach miejskich. Cenzus wieku dla uczestników BO przed 2018 rokiem był różny. Kilkadziesiąt miast ustanowiło tę granicę między 18 a 14 rokiem życia. Niepełnoletni głosujący musieli czasami wykazywać się zgodą opiekunów prawnych. Kilkadziesiąt miast nie ustanowiło dolnej granicy wieku. Ustawa z 2018 zniosła cenzus wieku całkowicie. W większości miast, w których funkcjonuje BO, nie ustanawiano limitu liczby składanych wniosków w puli lokalnej oraz puli ogólnomiejskiej. Głosujący w BO w większości przypadków mają prawo do oddania 1 głosu na projekty lokalne i ogólnomiejskie.

Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2019 roku podsumował ostatnie kilka lat funkcjonowania budżetów obywatelskich w polskich miastach (*Informacja*

o wynikach... 2019). Wydatki na projekty obywatelskie w latach 2016–2018 wyniosły 105 174,6 tys. zł. Największe kwoty wydatków dotyczyły zadań z zakresu: transportu i łączności – 26 454,6 tys. zł (25%); gospodarki komunalnej i ochrony środowiska – 24 661,5 tys. zł (23%); kultury fizycznej – 21 593,1 tys. zł (21%) oraz oświaty i wychowania – 15 316,8 tys. zł (15%). W wyniku wykonania projektów obywatelskich m.in. wybudowano nowe i wyremontowano istniejące drogi, chodniki, parkingi oraz zamontowano ich oświetlenie, wykonano monitoringi wizyjne na wnioskowanych obszarach, obiekty sportowe, powstały nowe miejsca do rekreacji i wypoczynku (plac zabaw, siłownie, parki, boiska itp.), infrastruktura dla rowerzystów (ścieżki rowerowe i parkingi) oraz poprawiono estetykę i atrakcyjność przestrzeni publicznej. W dwóch miastach zamontowano czujniki jakości powietrza.

Raport NIK odniósł się do niskiej frekwencji w konsultacjach projektów w polskich miastach. Dla porównania wykazano, że frekwencja w podobnych konsultacjach w innych częściach Europy i świat również nie jest zbyt wysoka.

Dokument NIK wskazywał, że w wielu krajach za kryterium wiekowe udziału w głosowaniu w budżecie obywatelskim przyjmuje się umiejętność wypowiedzania się i formułowania myśli (czyli około 6–7 lat). Dopuszczenie od 2018 roku do głosowania wszystkich mieszkańców może budzić wątpliwości ponieważ za dzieci w wieku niemowlęcym z oczywistych względów mogą głosować rodzice. Z drugiej strony uprawnienie do głosowania wszystkich mieszkańców jest traktowane w niektórych miastach – jak podnoszą autorzy raportu – jako element polityki prorodzinnej. Przyznaje on rodzinie z dziećmi większe możliwości decydowania o przeznaczeniu środków publicznych.

Raport NIK podnosił, podobnie jak wielu propagatorów idei budżetu obywatelskiego, żeby nie stwarzać sztywnych ram prawnych, które utrudnią ich realizację oraz zniechęcą ich uczestników. Podkreślono rolę elastyczności, czyli dostosowania budżetu do realiów i indywidualnych potrzeb mieszkańców danego obszaru.

Tabela 1. Frekwencja w konsultacjach dotyczących wyborów w ramach budżetów obywatelskich w wybranych miastach oraz przeciętna frekwencja w miastach w danym państwie

Państwo/ Miasto	Hiszpania	USA	Kanada	Paryż	Czernichów (Ukraina)	Dundee (Szkocja)	Eberswalde (Niemcy)
Frekwencja	1–5%	1–2%	1–7,2%	7,6%	4%	10%	10%

Źródło: Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich), Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, LGD.430.001.2019, s.45.

Politolodzy i socjolodzy, którzy badają to zjawisko na przykładach poszczególnych polskich miast, dostrzegają zarówno mocne, jak i słabe strony tego projektu. Część wskazuje, że jest to płaszczyzna budowania więzi i porozumienia między mieszkańcami a władzami oraz bodziec do zmiany mentalności władz w obszarze percepcji sprawowania władzy przez samorządowców (Kalisiak-Mędelska 2014: 356–371). Inni podkreślają korzyści płynące z budowania za pomocą budżetu

obywatelskiego legitymizacji decyzji władz lokalnych oraz zwiększania transparentności wydatkowania pieniędzy publicznych (Kocot 2014: 90–91).

Głównym wykazywanym mankamentem projektu budżetu partycypacyjnego jest zarzut jego „fasadowości”, czyli de facto nierozwiązywania realnych problemów mieszkańców (Popławska 2014: 124–126). Uzasadnieniem tegoż są m.in.: brak jednolitych standardów, brak równego podziału środków powodujący nierównomierny rozwój poszczególnych części miast (Kalisiak-Mędelska 2014: 356–371), szczupłość środków w dyspozycji mieszkańców, ingerencja urzędników w projekty (Kocot 2014: 90–91).

Ewolucja budżetu obywatelskiego miasta Krakowa

Tabela 2. Środki przeznaczone na budżet obywatelski w Krakowie 2014–2019

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kwota	4,5 mln PLN	14 mln PLN	10 855 000 mln PLN	12 455 000 mln PLN	12 455 000 mln PLN	30 mln PLN	32 mln PLN
Liczba zgłoszonych projektów	656	627	611	319	678	949	988

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o ewaluację wdrażania budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa 2014–2019.

Tabela 3. Głosy w budżecie obywatelskim w Krakowie

Rok	Ważne	Nieważne	Wszystkie	Frekwencja
2014	58 523	8 797	67 320	10%
2015	48 462	1 599	50 061	8%
2016	39 801	5 059	44 896	6,1%
2017	29 682	2 595	32 277	4,5%
2018	32 958	1 683	34 641	5,2%
2019	50 004	3 643	53 647	7%

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o ewaluację wdrażania budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa 2014–2019.

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2014 (Ewaluacja pierwszej edycji BO, 2014)

Historia Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa to historia projektu, do którego przedstawiciele samorządu miejskiego mieli i w dużej mierze mają ambiwalentny stosunek. Wyrazem tego są bardzo niskie nakłady finansowe na ten projekt od początku jego istnienia. Wynika to zapewne z tego, że środki na Budżet Obywatelski np. poszczególnych dzielnic były „odkrajane” ze środków danej dzielnicy. Poszczególne dzielnice, podobnie jak sama Rada Miasta, traciły część środków na

realizację własnych pomysłów. W pierwszej edycji na Budżet Obywatelski Miasta Krakowa przeznaczono kwotę 4,5 miliona złotych (niecałe 6 zł na mieszkańca). Środki te były zdecydowanie mniejsze niż w innych miastach wojewódzkich. Dla porównania największe środki na BO w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczyły: Łódź – ponad 57 złotych; Wrocław 32 zł; Gdańsk 24 zł, Poznań 18 zł. Środki na BO w Krakowie podzielone zostały na dwie oddzielne pule: ogólnomiejską (2,7 mln zł) oraz dzielnicową (1,8 mln zł). Na każdą dzielnicę przypadło po 100 tysięcy złotych. W rozwiązaniu tym nie wzięto pod uwagę bardzo dużego zróżnicowania w liczbie mieszkańców poszczególnych dzielnic (od 20 do 70 tysięcy osób zameldowanych). W późniejszych edycjach liczba środków dla dzielnic została uzależniona od liczby mieszkańców. Pomimo, że projekt BO był w pierwszej edycji propagowany przede wszystkim siłami wnioskodawców i ich środowiska, to badania ewaluacyjne wykazywały, że był on rozpoznawalny dla ponad $\frac{3}{4}$ respondentów. W ramach przygotowywania projektów zorganizowano jedno ogólnomiejskie spotkanie oraz ponad 70 w poszczególnych dzielnicach. Spotkania miały charakter informacyjno-koncepcyjny i częściowo były prowadzone przez zewnętrznych moderatorów, a częściowo przez samych radnych. W spotkaniach liczących od kilku do kilkunastu w poszczególnych dzielnicach wzięło udział średnio ok. 15 osób (przy około 1 100 uczestnikach spotkań 100 osób złożyło projekty). W trakcie pierwszej edycji zauważalny był negatywny stosunek części radnych, którzy wyrażali swój sceptycyzm wobec samej idei BO. Radni wykazywali (co znalazło swoje odbicie w ewaluacji) brak wiary w chęć zaangażowania się mieszkańców w proces oraz przekonanie, że decyzje o rozdysponowaniu środków w dzielnicy powinny być podejmowane przez osoby, które posiadają do tego demokratyczny mandat (czyli radnych). W sumie w pierwszej edycji BO w Krakowie złożono 656 wniosków, z czego 499 dzielnicowych (24%) i 157 ogólnomiejskie (76%). Z ewaluacji przeprowadzonej przez UM wyłania się obraz uczestników BO i ich kapitału kulturowego. Wnioskodawcami projektów były w większości osoby w wieku 25 do 44 lat. Prawie 80% z nich posiadało wykształcenie wyższe. Prawie 70% wnioskodawców stworzyło projekt indywidualnie. Ci, którzy tworzyli projekty wspólnie z innymi osobami, wykorzystywali przede wszystkim wcześniej istniejące znajomości i kontakty, w małym stopniu włączając nowe osoby. Zaledwie 15% współpracowało przy tworzeniu projektu z nowo poznanymi mieszkańcami tej samej dzielnicy. Jednym z głównych wniosków na tym etapie ewaluacji była konieczność stworzenia w przyszłości platformy do konsultacji dla wnioskodawców, która umożliwiłaby wyłanianie się projektów w duchu deliberacji demokratycznej. Uprawnienia do głosowania mieli wszyscy mieszkańcy Krakowa, którzy ukończyli 16 rok życia. Każdy z głosujących wybierał po 5 projektów dzielnicowych i ogólnomiejskich. Głosujący określał wartość projektów, przyznając od 5 do 1 punktu. W głosowaniu oddano ponad 6 tysięcy głosów co stanowiło ok. 10% uprawnionych do głosowania.

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2015 (Ewaluacja drugiej edycji BO, 2015)

W drugiej edycji środki na BO zwiększono do kwoty 14 milionów złotych. Stanowiło to jednak zaledwie 0,34% wydatków gminy i w przeliczeniu na jednego mieszkańca Krakowa wynosiło 18 złotych. Niedoścignionym liderem BO była Łódź, która w 2015 roku przeznaczyła prawie 1% wydatków miasta, co stanowi 57 złotych na osobę. W drugiej edycji starano się zadbać o lepsze informowanie o projekcie, dążono do wzmocnienia konsultacji oraz zabiegano o wydłużenie terminu realizacji. Konieczność realizacji projektów, zwłaszcza inwestycyjnych, w ciągu jednego roku budżetowego od początku nastroczała wielu problemów. W celu lepszego nagłośnienia projektu zorganizowano cykl 12 spotkań ogólnomiejskich: 4 informacyjno-konsultacyjne i 8 warsztatów z udziałem moderatorów. Podobnie jak w pierwszej edycji, ważnymi okazały się spotkania w poszczególnych dzielnicach, których odbyło się od kilku do kilkunastu. Pomagały one zrozumieć zasady BO oraz dopracować szczegóły projektów. Autorzy ewaluacji wskazywali na nadal niski poziom deliberacji zupełnie nowych projektów na spotkaniach (tylko 25% ankietowanych wnioskodawców wskazywało, że spotkania pełniły rolę inspiracji ułatwiającej wymyślenie projektu). Tylko 5% autorów wniosków współpracowało przy tworzeniu projektów z nowo poznanymi na spotkaniach osobami. W drugiej edycji poszczególne dzielnice decydowały jaką część przyznanej im kwoty przeznaczą na BO (w pierwszej edycji każda z dzielnic miała do przeznaczenia po 100 tys.). Kwota ta wahała się między 100 tys. a 450 tys. w poszczególnych dzielnicach. Należy podkreślić, że środki, które dostają dzielnice są uzależnione od liczby mieszkańców. W przypadku kilku dzielnic ten sposób dzielenia środków budżetowych jest traktowany jako nie do końca sprawiedliwy. W liczącej około 30 tys. mieszkańców dzielnicy Krowodrza, która jest dzielnicą wybitnie akademicką (samo Miasteczko Studenckie AGH to 35 tys. studentów), zamieszkują również studenci z całej Polski i korzystają z infrastruktury miejskiej. Wprowadzenie BO nie doprowadziło do rozdziału dodatkowych środków dla dzielnic, ale musiały one przekazywać środki, które miały dotychczas zaplanowane np. na remonty szkół. Ewaluacja potwierdzała zauważone rok wcześniej ambiwalentne podejście radnych do BO. Liczba projektów, które zgłoszono w drugiej edycji, była zbliżona do tej z pierwszego roku, chociaż nieznacznie niższa. Jeśli chodzi o charakterystykę wnioskodawców, to podobnie jak w 2014 r. były to w większości osoby w wieku 25–44. W większości to osoby z wyższym wykształceniem (80%) oraz posiadające doświadczenie członkostwa w organizacjach i stowarzyszeniach (3 na 5 posiadało takie doświadczenie). Ewaluacja określa wnioskodawców jako osoby aktywne społecznie. Aż 96% wnioskodawców, którzy posiadali prawa wyborcze, w 2010 roku zagłosowało w wyborach samorządowych (frekwencja dla Krakowa wynosiła wówczas 43%). W drugiej edycji BO utrzymano system głosowania preferencyjnego. Wyborcy mogli wybrać po 3 projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie, szeregując je od najważniejszego (3–1). Najczęstszym powodem odrzucania projektów na etapie weryfikacji była ich niezgodność z planami zagospodarowania przestrzennego lub polityką miasta, planowanie zadań na terenach nie będących własnością

miasta oraz ich koszt. Niektóre ze zgłaszanych projektów były krytykowane za to, że mają służyć tylko części społeczności (np. remont szkoły), co jest niezgodne z ideą ogólnodostępności projektów BO. Podnoszone również potrzebę równomiernego promowania projektów. Zjawiskiem zauważanym przez urzędników miejskich w ewaluacji jest tzw. BO dwóch prędkości, czyli sytuacja, w której część dzielnic przeznacza większe środki na BO i włącza się w promowanie projektu, a inne robią to w mniejszym stopniu. W głosowaniu BO oddano ponad 5 tys. głosów, co oznaczało spadek frekwencji do 8%.

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2016 (Ewaluacja trzeciej edycji BO, 2016)

W ramach trzeciej edycji BO miasto przeznaczyło na ten cel kwotę bliską 11 mln złotych. Środki te były pięciokrotnie niższe niż przeznaczane na ten cel w Warszawie. Średnio na jednego mieszkańca Krakowa przypadało niespełna 16 zł (w Łodzi ponad 57 zł). Ważną innowacją trzeciej edycji było powołanie 28-osobowej Rady Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa, w skład której wchodził zarówno przedstawiciele władz miasta, jak i społeczności lokalnej. Dla podniesienia zainteresowania projektem BO podjęto szereg działań. W Miejskim Ośrodku Wspierania Inicjatyw Społecznych, Miejskim Centrum Dialogu oraz Ośrodku Dokumentacji Sztuki Tadeusza Kantora CRICOTECA zorganizowano trzy maratony pisania projektów. W ich trakcie mieszkańcy mogli poznać ideę BO i skonsultować swoje projekty z przedstawicielami Urzędu Miasta Krakowa. Stworzono również stanowiska konsultacyjne usytuowane na terenie trzech centrów handlowych: Centrum Handlowego M1, Bonarka City Center oraz Galerii Bronowice, które działały w marcu. Centra konsultacyjne miało odwiedzić blisko 1400 osób, a ponad 400 konsultowało tam swoje pomysły. W ramach promocji BO stworzono filmy ze znanymi mieszkańcami oraz opracowano kilkuminutowy animowany film instruktażowy pomagający oddać głos za pomocą platformy internetowej. Głównym źródłem wiedzy o projekcie wśród wnioskodawców był Internet, a we wcześniejszych edycjach była to prasa lokalna. Zorganizowano 18 spotkań o charakterze ogólnomiejskim oraz 1–7 spotkań w poszczególnych dzielnicach. Od tej edycji platforma internetowa www.dialoguj.pl służyła do składania wniosków oraz głosowania. Platforma w ewaluacji została uznana za znaczne usprawnienie procesu. Urzędnicy przekazywali swoje uwagi do projektów, a wnioskodawcy dokonywali uzupełnień we wnioskach właśnie za jej pośrednictwem. Większość wnioskodawców wskazywała, że od strony formalnej wniosek jest łatwy do przygotowania. Cenną pomocą były porady urzędników w kwestiach związanych z samą wyceną poszczególnych elementów projektu (na stronach UM zamieszczono również cennik BO ułatwiających określić koszty projektów). Dla ponad ¼ wnioskodawców inicjatywą ważną od strony konsultacyjnej były spotkania w poszczególnych Radach Dzielnicy. W głosowaniu BO wzięło udział blisko 40 tys. mieszkańców (52% kobiet i 48% mężczyzn). Było to 5,7 % uprawnionych do głosowania. Największą frekwencję miały dzielnice: Prądnik Biały, Krowodrza i Zwierzyńiec.

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2017 (Ewaluacja czwartej edycji BO, 2017)

Ewaluacja edycji 2017 BO odbywała się pod znakiem spadku frekwencji głosujących, którą starano się jakoś wytłumaczyć. Pomimo tego, że na działania promocyjne w latach 2016–2017 przeznaczono milion złotych, frekwencja była na najniższym poziomie i spadła poniżej 5%. Sondy przeprowadzone w ramach ewaluacji wskazywały, że dla 82% respondentów projekt BO Krakowa jest znany i że głównym źródłem informacji o projekcie były plakaty (wskazało na to 39% badanych). Autorzy ewaluacji jako przyczynę niskiej frekwencji wskazywali głównie słabe nagłośnienie projektów w dzielnicach Krakowa oraz negatywny stosunek części radnych. Rola radnych w dzielnicach, jak wskazują kolejne ewaluacje, była różnie widziana i oceniana. Z jednej strony oczekiwano zaangażowania przy informowaniu o BO i pracach nad pomysłami. Z innej zarzucano radnym faworyzowania projektów poprzez wsparcie koncepcyjne i przy samym głosowaniu. Co ciekawe, w ewaluacji sprzed roku wnioskodawcy uznawali konsultacje w siedzibach Rad Dzielnic za najważniejsze miejsce wsparcia i inspiracji. Ewaluacja nie uwzględniła braku wzrostu nakładów na BO w stosunku do poprzednich lat, co mogło i może wpływać demotywująco na idee. Jedną z przyczyn niskiej frekwencji, jak wskazuje ewaluacja, mogła być tzw. afera wokół projektu Skrzydła Krakowa. Projekt zgłoszony w 2016 roku zakładał zakup 3 szybowców i organizowanie na nich szkoleń dla młodzieży z Krakowa. Prezydent Miasta Krakowa po zasięgnięciu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej podjął decyzję, że ten zwycięski projekt nie będzie realizowany. Po przeanalizowaniu projektu w odniesieniu do ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym uznano, że nie stanowi on zadania związanego z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Pod głosowanie w 2017 r. poddano 319 projektów, czyli 54% zgłoszonych, zatem blisko połowa pomysłów została odrzucona – wnioskodawcy, uznając argumenty urzędników, nie zgłaszali projektów w wersji poprawionej. Ewaluacja uwzględniła również kwestie sposobu wyboru projektów, na które głosują mieszkańcy. Dla większości głosujących przy wyborze kluczowymi są kwestie lokalizacji projektów (80%) oraz ich ogólnodostępności (64%).

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2018 (Ewaluacja piątej edycji BO, 2018)

Piąta edycja BO mogła się pochwalić już bardzo rozbudowanym 6-etapowym harmonogramem:

Etap I. Akcja edukacyjna i kampania promocyjna.

a. Spotkania z mieszkańcami (warsztaty, konsultacje, deliberacja).

b. Kampania informacyjna.

2. Etap II. Zgłaszanie przez mieszkańców propozycji zadań.

a. Składanie propozycji zadań.

3. Etap III. Weryfikacja i opiniowanie propozycji zadań.

a. Ocena formalna i ocena prawna propozycji zadań.

b. Publikacja wyników weryfikacji.

4. Etap IV. Składanie i rozpatrywanie protestów.

- a. Składanie protestów wobec wyników oceny prawnej.
 - b. Rozpatrywanie protestów.
5. Etap V. Głosowanie mieszkańców na projekty.
- a. Kampania informacyjna.
 - b. Ogłoszenie wykazu punktów głosowania.
 - c. Sporządzenie i ogłoszenie listy projektów, które będą poddane głosowaniu.
 - d. Możliwość wycofania przez wnioskodawcę złożonej propozycji zadania.
 - e. Głosowanie.
6. Etap VI. Ogłoszenie projektów do realizacji i ewaluacja.
- a. Zatwierdzenie listy projektów do realizacji oraz ich upublicznienie.
 - b. Ewaluacja budżetu obywatelskiego.

Środki przeznaczone na projekt BO w Krakowie nie uległy diametralnym zmianom w stosunku do poprzednich edycji i stanowiły w przeliczeniu na jednego mieszkańca niewiele ponad 16 zł. Ewaluacja BO w 2018 została poszerzona o wyniki sondy zwanej Barometrem Krakowskim. Według badań tylko około 43% mieszkańców Krakowa wyrażało zainteresowanie sprawami miasta, 34% udzieliło na to pytanie odpowiedzi neutralnej, a 22% wyraziło brak zainteresowania. Ponadto 20% respondentów wskazywało, że ma poczucie wpływu na sprawy miasta, ale 47% twierdziło, że nie ma takiej możliwości. Najskuteczniejszymi formami zwrócenia uwagi na problemy mieszkańców miały być według respondentów: kontakt z radnym (31%), zgłoszenie w BO (16%), zgłoszenie projektu w BO (13%). Ocena BO jest uzależniona od faktu, czy mieszkańcy uczestniczą w projekcie. Wśród wnioskodawców i głosujących 82–93% uznaje, że BO jest dobrym sposobem angażowania mieszkańców w życie miasta i wydawania środków publicznych. Ponad 55% niegłosujących wyrażało się pozytywnie o tej idei. Ewaluacja edycji 2018 potwierdzała wcześniejsze wnioski, że wzrost nakładów na promocję nie przekłada się na zaangażowanie i frekwencję.

W ramach akcji informacyjno-edukacyjnej zorganizowano 4 typy spotkań: 10 spotkań tematycznych ogólnomiejskich z udziałem ekspertów w danej dziedzinie (sport, kultura, zieleń, edukacja, infrastruktura); 76 spotkań dzielnicowych, organizowanych przez radnych, które miały charakter spotkań grupowych lub indywidualnych konsultacji; 62 spotkania organizowane przez ambasadorów BO wśród wybranych grup społecznych (np. studentów, seniorów); 3 maratony składania wniosków, których celem było wsparcie wnioskodawców przy składaniu propozycji zadań. Trzema głównymi obszarami konsultowanymi w trakcie spotkań były kwestie: sposobu składania wniosków (81%), dyskusji na temat konkretnych pomysłów (52%) oraz potrzeb obszarów mniejszych niż dzielnice, np. osiedli. Wnioskodawcy za główną motywację dla składania projektów wskazywali chęć zrealizowania swego pomysłu oraz chęć rozwiązania konkretnego problemu. Projekty przygotowane były samodzielnie (45%), wraz z rodziną i przyjaciółmi (34%) oraz z mieszkańcami okolic miejsca zamieszkania (32%).

Ewaluacja wskazywała, że wśród największych polskich miast Kraków plasuje się na trzeciej pozycji pod względem liczby zgłoszonych projektów przez mieszkańców. Podobnie jak w innych BO, najwięcej propozycji zadań złożono w kategoriach: infrastruktura (26%), zieleni i ochrona środowiska (19%) oraz sport i infrastruktura sportowa (17%). W głosowaniu w 5. edycji budżetu obywatelskiego Krakowa wzięło udział 34 641 mieszkańców. Wśród osób uprawnionych do głosowania frekwencja wyniosła 5,2%.

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2019 (Ewaluacja szóstej edycji BO, 2019)

W VI edycji BO Krakowa na realizację propozycji zadań zaplanowano rekordową kwotę 30 mln zł. Było to efektem wejścia w życie ustawy z 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). Regulacja wprowadza w gminach na prawach powiatu obowiązek realizowania budżetu obywatelskiego w wysokości co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Trzydzieści milionów stanowiło minimalną kwotę spełniającą te zapisy, biorąc pod uwagę wysokość wydatków gminy za 2018 rok. Najwyższe odsetki udziału BO w wydatkach gminy odnotowano w przypadku BO Katowic (1,5%), Sopotu (1,1%), Łodzi (1,1%), Białegostoku (0,8%) oraz Gorzowa Wielkopolskiego (0,8%). Środki przeznaczone na BO w Krakowie w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły z 16 do 39 zł.

Zmienił się sposób podziału środków na BO między dzielnice. W 2019 roku środki zostały podzielone między dzielnice z wykorzystaniem algorytmu uwzględniającego: liczbę mieszkańców dzielnicy, jej powierzchnię, liczbę zgłoszonych propozycji zadań w dzielnicy w poprzedniej edycji oraz liczbę mieszkańców danej dzielnicy głosujących w poprzedniej edycji BO. Pomimo tej zmiany nadal w kwestii podziału środków faworyzowane są dzielnice o liczniejszej populacji (premiowana jest nie frekwencja w głosowaniu w BO, ale liczba głosujących). Wnioskodawcy doceniali użyteczność platformy do głosowania, łatwość zgłaszania zadań i głosowania oraz sprawność obsługi ze strony jednostek weryfikujących zadania jako pozytywne aspekty organizacji BO. Negatywnie oceniali promocję zgłoszonych zadań oraz weryfikację propozycji zadań. Autorzy ewaluacji wskazywali jednakże na 3 największe wyzwania dla projektu BO: ciągle zawężający się zasób terenów miejskich, na których można realizować projekty, wykładnia ustaw wskazująca, że projekty winny być realizowane w ciągu jednego roku budżetowego, wreszcie faworyzowanie najęściej zaludnionych obszarów dzielnic (projekty umiejscowione na takich obszarach mają większe szanse na zwycięstwo w głosowaniu). Większość wnioskodawców złożyła po 1 projekcie (67%), ale byli też tacy, którzy potrafili złożyć od kilkunastu do kilkudziesięciu projektów (2 osoby z Nowej Huty złożyły razem 45 propozycji zadań). W głosowaniu BO w 2019 oddano ponad 50 tys. głosów, a frekwencja wyniosła 7%. Większość głosujących korzysta z platformy internetowej

(3/4), a pozostali z papierowych kart do głosowania. W 2019 zniesiono limit wiekowy w głosowaniu w BO. W efekcie pojawiły się głosy dzieci poniżej 16 roku życia (10% oddanych głosów). Odnotowano 277 głosów dzieci w wieku 0–2 lata, 601 głosów dzieci w wieku 3–6 lat, 4 215 głosów dzieci w wieku 7–15 lat. Badania ewaluacyjne wykazały, że BO jest dla większości przygoda jednorazową. Dotyczy to 2/3 głosujących w BO, czyli 68%.

Budżet Obywatelski Miasta Krakowa rok 2020

Realizacja projektu BO w 2020 r. natrafia na obiektywne problemy związane z zaistnieniem epidemii koronawirusa. Część z planowanych spotkań została z wiadomych powodów odwołana. Podobnie jak w poprzednich edycjach, dążąc do jak najszerszego propagowania projektów, powołano sieć aktywistów nazywanych Ambasadarami Lokalnej Partycypacji. Pomimo trudności do 1 maja 2020 roku spłynęła rekordowa liczba 988 wniosków. Głosowanie nad zgłoszonymi projektami ma się odbyć na przełomie września i października.

Podsumowanie

Celem tekstu było poddanie analizie ewolucji projektu BO w Krakowie z perspektywy zasad demokracji deliberatywnej oraz odpowiedź na pytania badawcze: „na czym polega specyfika modelu krakowskiego BO?” oraz „jak pojawianie się BO wpłynęło na funkcjonowanie samorządu w Krakowie?”. BO w Polsce to jeszcze bardzo młode zjawisko, które zostało zapoczątkowane przez Sopot w 2011 roku. Pojawienie się BO miało podnieść samorząd lokalny na wyższy poziom społeczeństwa obywatelskiego poprzez wprowadzenie tzw. demokracji deliberatywnej. Przypomnijmy, że dla części współczesnych myślicieli politycznych tym, co definiuje politykę, jest intersubiektywny dialog prowadzony przez obywateli w otwartej i publicznej przestrzeni. Demokrację deliberatywną cechują (Bessette 1980: 102–116): a) elementarne kompetencje uczestnika, który musi się zapoznać z materiałem dotyczącym danego zagadnienia; b) konieczność sformułowanie swojego stanowiska jako wynik refleksji, namysłu nad danym problemem; c) obywatelska debata, gdzie wszystkie propozycje mają prawo być zaprezentowane, uargumentowane i przedyskutowane. Plusami demokracji deliberatywnej są (Levine 1999: 9–15): a) dyskusja pomagająca obywatelom wypracować własną opinię; b) deliberacja umożliwiająca lepiej niż wybory wejrzeć w sprawy publiczne i opinie obywateli na ich temat; c) deliberacja wymuszająca uzasadnienie swoich pomysłów tak, że możemy odróżnić lepsze od gorszych. Zwolennicy wskazują na rolę zwiększenia demokracji przez zwiększenie partycypacji obywateli w życiu publicznym. Jednym ze środków realizacji demokracji deliberatywnej jest właśnie BO. W Krakowie BO funkcjonuje od 2014 roku. Do 2018 roku nie było regulacji odnoszącej się do tej formy aktywności obywatelskiej, dlatego każde z zainteresowanych miast tworzyło Regulamin BO trochę w inny sposób. Po ustawie z 2018 r. (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, poz. 130) BO stał się dla części miast obligatoryjnym, a pewne rozwiązania uległy ujednoczeniu (np. kwestia dolnego wieku uprawnionych do głosowania). W ciągu niespełna siedmiu lat funkcjonowania BO Miasta Krakowa została wypracowana jego sześćoetapowa procedura, która składa się z: działań edukacyjno-promocyjnych, zgłaszania propozycji mieszkańców, składania i weryfikacji wniosków, składania protestów i ich weryfikacji, głosowania i realizacji oraz ewaluacji. W trakcie rozwoju projektu rozwijano struktury, które miały nadać procesowi deliberacyjny charakter, a jednocześnie promować całe wydarzenie. Służyły temu m.in. powołanie Rady BO, Ambasadorzy Miejskiej Partycypacji, organizowanie spotkań edukacyjno-konsultacyjnych na poziomie ogólnomiejskim i dzielnicowym oraz maratony pisania wniosków zlokalizowane w galeriach handlowych Krakowa. Pomimo niskiej frekwencji na tych spotkaniach, wielość możliwości wymiany myśli na temat problemów lokalnych stawia projekt BO zdecydowanie wśród metod realizacji demokracji deliberatywnej. Zwykle ponad pół miliona złotych rocznie kosztowała kampania promocyjna obejmująca takie działania, jak: platforma internetowa, plakaty, ulotki, animowane filmy promocyjne, gadzety promocyjne. Na tle innych miast wojewódzkich wielkość nakładów poczynionych z budżetu miasta na potrzeby BO lokowała Kraków na jednym z ostatnich miejsc w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Zmiany ustawowe z 2018 roku wymusiły przekazywanie 0,5% budżetu miasta na BO (nakłady wzrosły z ok 10–12 mln do 30 mln). Najbardziej zaangażowani w BO, czyli wnioskodawcy, to (w ślad za analizami ewaluacji) ludzie z wyższym wykształceniem, działający w organizacjach pozarządowych, biorący udział w wyborach, którzy samodzielnie przygotowują swój projekt lub projekty. Stawia to pytanie o skuteczność BO jako formy aktywizującej lokalne społeczeństwo obywatelskie. Projekt BO ma zdecydowanie cenne walory edukacyjne, które pogłębiają wiedzę o problemach miasta. Udział w szkoleniach z ekspertami, wiedza na temat cennika inwestycji w miejskiej infrastrukturze, rozmowy o potrzebach społeczności lokalnej na pewno są cennym doświadczeniem obywatelskim. Pozwala on jednak przede wszystkim, co podnosi się w rozmowach wnioskodawcy projektów, poczuć się sprawczą i zmienić kształt swojej najbliższej okolicy. Doświadczenie o tyle cenne, że miasto nadal nie posiada planów zagospodarowania przestrzennego dla sporej części obszarów. „Dogęszczana” przez deweloperów zabudowa mieszkalno-usługowa zwykle pozbawiona jest terenów zielonych i rekreacyjnych. Przykłady ruchów miejskich z Poznania, Warszawy czy Krakowa pokazują możliwość skutecznej walki z deweloperami (Popławska 2014: 124–126). Tymczasem krakowskie projekty inwestycyjne BO pozwalają wypełnić tę lukę i stworzyć np. skwery i place zabaw. W projektach krakowskiego BO, podobnie jak w innych miastach, najwięcej propozycji zadań złożono w kategoriach: infrastruktura (26%), zielen i ochrona środowiska (19%) oraz sport i infrastruktura sportowa (17%).

Pomimo niechybnych sukcesów BO w Krakowie (liczba projektów dająca miastu 3 miejsce w kraju, potężny walor wychowawczo-edukacyjny oraz poczucie wpływu na rzeczywistość), na przyszłość projektu trzeba patrzeć z umiarkowanym optymizmem. Wynika to z zachowawczości krakowskiego modelu BO. Środki, którymi obywatele Krakowa dysponują, są małe w porównaniu z innymi miastami, gdzie BO jest realizowane (od 2019 r. to 30 mln, czyli 0,5% budżetu miasta). Wśród radnych miejskich pojawiają się skrajne propozycje od powiększenia puli przeznaczanych środków po likwidację BO i przekazanie pieniędzy na potrzeby dzielnic (Rewolucja w budżecie miasta Krakowa 2020). Największe środki płyną do najludniejszych dzielnic, w których lokalne projekty mogą najłatwiej wygrywać w głosowaniu. W kolejnych edycjach nie zdecydowano się na nagrodzenie dzielnic mających największą frekwencję w głosowaniu BO dodatkowymi środkami. Wpływać to może zdecydowanie negatywnie na motywację mieszkańców dzielnic mniej ludnych w kwestii zgłaszania projektów. Dodatkowymi hamulcami projektu są: ciągle zawężająca się przestrzeń miejska, na której nowe projekty mogłyby być umiejscawiane oraz wymóg realizacji ich w przeciągu jednego roku budżetowego.

Dochodzimy wreszcie do kwestii wpływu projektu BO na funkcjonowanie krakowskiego samorządu. Na co dzień za realizację działań samorządu odpowiadają Prezydent i Rada Miasta Krakowa oraz 18 jednostek pomocniczych, czyli Rady Dzielnic z Przewodniczącymi i Zarządami na czele. Przez blisko ćwierć wieku członkowie tych organów samorządowych, wyposażeni w mandat od mieszkańców, podejmowali decyzje dotyczące spraw lokalnych oraz dysponowania środkami publicznymi. Konsultacje dotyczące tych kwestii wraz z udziałem chętnych mieszkańców odbywały się na spotkaniach tematycznych komisji zarówno w Radzie Miasta, jak i w poszczególnych dzielnicach. Zachowawcze stanowisko władz miasta co do nakładów na BO sprawia, że pojawiają się zarzuty traktowania tego projektu jako swoistego „listka figowego”. Argument przeciwników BO o niskiej frekwencji przy głosowaniu na projekty jest nie do obrony, jeśli się go odniesie do równie niskiej frekwencji w wyborach samorządowych (np. w 2018 r. w okręgach liczących tysiąc osób część radnych dzielnicowych była wybierana przez mniej niż 100 głosujących). Pojawienie się BO skomplikowało sytuację zwłaszcza mniejszych dzielnic. Ograniczone środki, którymi dysponowały np. na remonty lokalnych szkół, zostały dodatkowo uszczuplone poprzez przekazanie części środków do wykorzystania przez BO. Postawiło też w dość niejednoznacznej sytuacji samych radnych. Z jednej strony zostali oni wybrani w demokratycznych wyborach do reprezentowania głosu mieszkańców w zakresie potrzeb i problemów lokalnych. Z drugiej strony w ramach spotkań konsultacyjnych mają zachęcać do rozmowy o problemach lokalnych. W świetle ewaluacji trudno do końca określić, jaka rola przypisana jest radnym przy tworzeniu projektów wniosków dzielnicowych, wobec pojawiających się zarzutów faworyzowania niektórych z nich. Reasumując, BO mógłby być czynnikiem potężnej zmiany, która wymusiłaby refleksję np. nad sensem istnienia jednostek pomocniczych. Ograniczanie środków na cały projekt przez władze miasta oraz brak premii

za frekwencję dla poszczególnych dzielnic sprawia przynajmniej na razie, że jest on przede wszystkim projektem edukacyjnym i swoistym „wentylem bezpieczeństwa”, w którym mieszkańcy mogą minimalizować skutki dysproporcji w zakresie dostępu do infrastruktury miejskiej. Trzeba się jednakowoż zgodzić z opinią Małgorzaty Kalisiak-Mędelskiej, że jest to mimo wszystko „bardziej efektywny mechanizm zapewniający wpływ mieszkańców na rozwój miasta” (Kalisiak-Mędelaska 2014: 356–371).

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).
- 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. 2018 poz. 130).

Literatura

- Abramowicz Bartosz. 2012. „Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.”, *Samorząd Terytorialny*, 11.
- Bessette Joseph. 1980. *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*. W: *How Democratic is the Constitution?*, Robert A. Goldwin, William A. Schambra (red.), 102–116. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy.
- Dryzek John. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dworakowska Małgorzata. 2014. Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W: *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo, Gospodarka, Świat*, Joachim Osiński, Joanna Zuzanna Popławska (red.). Warszawa: Oficyna Wydawnicza Główna Szkoła Handlowa.
- Elster Jon. 1997. *The Market and the Forum*. W: *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, James Bohman, William Regh (red.), 59–69. Cambridge: Mit Press.
- Fung Archon, Wright Erik Olin. 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gendźwiłł Adam, Żerkowska-Balas Marta. 2018. *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Dostęp 4 września 2020 roku. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polacy%20o%20samorządach_Gendzwill%20Zerkowska.pdf.

- Harkins Chris, Egan James. 2012. *The Role of Participatory Budgeting in Promoting Localism and Mobilising Community Assets*. Glasgow.
- Harvey David. 2012. *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Hausner Jerzy i in. 1999. *Komunikacja i partycypacja społeczna – Poradnik*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Juchacz Piotr. 2006. *Demokracja. Deliberacja. Partycypacja. Szkice z teorii demokracji współczesnej i ateńskiej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii.
- Kalisiak-Mędelska Magdalena. 2014. Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej. Przykład Łodzi. W: *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Ryszard Paweł Krawczyk, Andrzej Borowicz, (red.), 356–371. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kłębowski Wojciech. 2013. *Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski. Dostęp 9 września 2020 roku. https://instytutobywatelski.pl/pliki/pdf/budzet_partycypacyjny.pdf
- Kocot Grzegorz. 2014. Budżet partycypacyjny w Polsce. W *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo, Gospodarka, Świat*, Joachim Osiński, Joanna Zuzanna Popławska (red.), 83–93. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Główna Szkoła Handlowa.
- Lefebvre Henri. 2012. „Prawo do miasta”. *Praktyka Teoretyczna*, 5.
- Levine Peter. 1999. Getting Practical about Deliberative Democracy. *Report from the Institute for Philosophy and Public Policy*, 19/4.
- Popławska Joanna Zuzanna. 2014. „Prawo do miasta” – partycypacja społeczna w kształtowaniu miejskiej przestrzeni publicznej. W: *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo, Gospodarka, Świat*, Joachim Osiński, Joanna Zuzanna Popławska (red.), 119–129. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Główna Szkoła Handlowa.
- Popławski Mariusz. 2018. *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Rytel-Warzocho Anna. 2013. „Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji”. *Przegląd Naukowy Disputatio*, XV.
- Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Röcke Anja, Allegretti Giovanni. 2012. „Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”. *Journal of Public Deliberation*, 2.
- Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Röcke Anja. 2008. „Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32.
- Sługocki Janusz. 2007. *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wood Terence, Murray Warwick. 2007. „Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83: 19–41.

Źródła internetowe

- Ewaluacja Budżetu Obywatelskiego w Krakowie 2014–2019. Dostęp 9 września 2020 roku. <https://budzet.krakow.pl/>
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). 2019. Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, LGD.430.001.2019. Dostęp 9 września 2020 roku. www.nik.gov.pl

Rewolucja w budżecie obywatelskim Krakowa. 2020. Dostęp 9 września 2020 roku. <https://krakow.tvp.pl/46629838/krakow-zmiany-w-budzecie-obywatelskim>.

Participatory Budget of the City of Krakow as an example of the realisation of deliberative democracy

Abstract

The history of participatory budget (PB) in Poland is less than 10 years old. The occurrence of PB was to raise the local government to a higher level of civil society by introducing so-called deliberative democracy. For some contemporary political thinkers, what defines politics is intersubjective dialogue conducted by citizens in an open and public space. Deliberative democracy is characterized by: a) elementary competences of the participants who have to become acquainted with the material concerning the issue concerned b) the need to formulate their position, which is the result of reflection, reflection on the issue c) civic debate where all proposals have the right to be presented, argued and discussed. The subject of this paper is the civic budget, also referred to as participatory budget (both names are often used interchangeably) as an expression of the willingness of citizens to allocate funds that are available to local authorities. Editions of the citizens' budget in Krakow between 2014 and 2019 were analysed, the procedure and functions of this social institution were shown.

Key words: deliberative democracy, participatory budget, social participation, budget of the City of Krakow, urban policies