



### Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wydział Ekonomii i Finansów  
Katedra Gospodarki Przestrzennej  
i Administracji Samorządowej  
dorota.rynio@ue.wroc.pl

### Hanna Adamiczka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wydział Ekonomii i Finansów  
Katedra Gospodarki Przestrzennej  
i Administracji Samorządowej  
hanna.adamiczka@ue.wroc.pl

## POBUDZANIE AKTYWNOŚCI SPOŁECZNEJ PRZEZ BUDŻET OBYWATELSKI WROCŁAWIA

**Streszczenie:** Partycypacja społeczna staje się wymogiem współczesnego zarządzania miastem. Władze wykorzystują w tym celu zróżnicowane narzędzia. Aktywizacja mieszkańców za pomocą budżetu obywatelskiego daje wielowymiarowe korzyści. Przedmiotem przeprowadzonej analizy jest proces partycypacji mieszkańców miast. Cel badania to wskazanie, jak i na ile budżet obywatelski aktywizuje mieszkańców do udziału w kształtowaniu otoczenia i realizacji potrzeb ludności oraz jakie są priorytety społeczności w wydatkowaniu środków finansowych. W pracy zastosowano następujące metody badawcze: badanie literatury, proste metody statystyczne i wnioskowanie. Analiza statystyczna dotyczy Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego.

**Słowa kluczowe:** partycypacja, budżet obywatelski, podział środków finansowych, miasto dopasowane, miasto odpowiadające na potrzeby mieszkańców.

**JEL Classification:** R58.

### Wprowadzenie

W gospodarce światowej następują głębokie zmiany, które skutkują potrzebą przekształceń na poziomie lokalnym. Wobec tego władze miast również poszukują ścieżek dopasowania się do zmieniającego się otoczenia. Miasta coraz częściej wzmacniają proces partycypacji [Kelty i in., 2015, s. 474], który rozszerza możliwości władzy i wzmacnia pozycję mieszkańców w procesie zarządzania, pozwalając jednocześnie na oddolne inicjatywy kreujące nowe kierunki rozwoju. Jednym z istotnych narzędzi partycypacji jest budżet obywatelski [Kraszewski, 2010, s. 4]. Narzędzie to konsekwentnie zmienia oblicza miast w Polsce, dostos-

sowując je do wymogów współczesnej gospodarki i potrzeb ich mieszkańców. Co prawda nie jest jedynym elementem przekształceń w gospodarce, jednak ma stosunkowo duże znaczenie w aktywizacji ludności. Budżet obywatelski angażuje społeczność lokalną, która ze względu na: znajomość otoczenia, w którym działa, mniejsze ograniczenia formalne oraz zdywersyfikowane umiejętności, zagospodarowuje środki w sposób bardziej efektywny i dostosowany do potrzeb zarówno swoich, jak też najbliższego sąsiedztwa (przez małe, osiedlowe projekty) oraz szeroko rozumianych mieszkańców (przez realizację zadań ogólnomiejskich). Społeczność ta umiejętnie wykorzystuje wiedzę o specyfice obszaru, w jakim działa, a także dobre stosunki międzysąsiedzkie pozwalające na łatwiejsze przekonanie mieszkańców do niezbędnych zmian. Zaangażowanie ludności w decyzje finansowe i umożliwienie im wyboru projektu, na który z nich zgłoszą (wśród licznych zgłoszonych propozycji), ułatwia zrozumienie przez mieszkańców ograniczonych możliwości realizacji potrzeb przez władze miasta.

Przeprowadzona analiza dotyczy procesu partycypacji mieszkańców miast i ich wyborów dokonywanych przy ograniczonych środkach. Badanie ma na celu wskazanie, jak i na ile budżet obywatelski aktywizuje mieszkańców do udziału w kształtowaniu otoczenia i realizacji potrzeb ludności oraz jakie są priorytety społeczności przy wydatkowaniu środków finansowych. Metody badawcze zastosowane w pracy to badanie literatury, proste metody statystyczne i wnioskowanie. Zastosowanie budżetu obywatelskiego w zarządzaniu miastem daje możliwości zwiększenia wpływu mieszkańców na kształtowanie rozwoju tej jednostki osadniczej. W badaniu skupiono się na Wrocławskim Budżecie Obywatelskim (WBO).

## 1. Zarządzanie miastem przez współdecydowanie

Współcześnie wypracowywany jest nowy układ w gospodarce świata i skali realizowanych procesów oraz w przekształceniach jednostek przestrzennych. Wyzwania związane z miastami koncentrują się na nowych lub zmieniających się uwarunkowaniach funkcjonowania tych przestrzeni i gospodarowania nimi [Lombard, 2013, s. 135]. Podstawowym założeniem w zarządzaniu współczesnym miastem jest dążenie do zrównoważonego rozwoju [*Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, 2011, s. 8]. Kierunek ten miasta przyjmują jako podstawowy w długim okresie, jednak jego wprowadzanie powinno przyjąć model całościowy zrównoważonego rozwoju, w którym zakłada się:

- „radzić sobie z wyzwaniami w sposób zintegrowany i całościowy;

- łączyć podejście związane z miejscem z podejściem zorientowanym na ludzi;
- łączyć formalne struktury administracji z elastycznymi, nieformalnymi strukturami zarządzania, które odpowiadają skali występowania danego problemu (horyzontowi terytorialnemu i czasowemu);
- tworzyć systemy zarządzania umożliwiające budowanie wspólnych wizji godzących rywalizujące ze sobą cele i sprzeczne modele rozwoju;
- współpracować w celu zapewnienia spójnego rozwoju przestrzennego oraz efektywnego wykorzystania zasobów” [*Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, 2011, s. 9].

Wobec powyższego zarządzanie miastem w obecnych warunkach nie ogranicza się do zaspokojenia jednoznacznych i znanych potrzeb podstawowych, standardowego postępowania, związanego z funkcjonowaniem miasta i realizacji potrzeb inicjowanych przez władze. Aktualnymi wyzwaniami stają się: rozpoznanie potrzeb mieszkańców, budowa miasta otwartego, pobudzenie aktywności mieszkańców w zgłaszaniu potrzeb i oczekiwań oraz aktywny udział społeczeństwa w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego ośrodka. W obliczu tak zarysowanych celów władze miasta na nowo określają podstawy działania, kierunki i priorytety rozwoju oraz sposoby gospodarowania zasobami. Jednym z bieżących podejść do zarządzania miastem jest skupienie uwagi na mieszkańcach, którzy są nie tylko odbiorcami decyzji władz i produktów tworzonych przez zarządzających, ale także przypisanie mieszkańcom nowej roli podmiotu współdecydującego w gospodarowaniu. W zależności od poziomu rozwoju, stylu zarządzania i otwartości władz miasta udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym jest zróżnicowany.

Pojęcie partycypacji pochodzi od słowa *participo* (łac.) [Kumaniecki, 1984, s. 352] i oznacza „przypuścić do uczestnictwa”. Partycypacja społeczna to udział jednostek lub społeczności w działaniach zbiorowych na rzecz danego podmiotu lub przestrzeni w celu realizacji określonych zadań. Według J. Hausnera „pojęcie partycypacji społecznej oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami” [Hausner, red., 1999, s. 41]. Partycypacja społeczna jest stosowana na poziomach: międzynarodowym (przez instytucje unijne), krajowym oraz regionalnym i lokalnym.

W przestrzeni miasta istotny jest również kolejny rodzaj uczestnictwa – partycypacja publiczna, która dotyczy zaangażowania mieszkańców w struktury i instytucje władzy publicznej, stanowienie prawa i podejmowanie decyzji [Długosz, Wygnański, 2005, s. 11]. Jak zaznacza D.R. Kijowski, zaangażowanie jednostki w działanie państwa ma na celu tworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych oraz uzyskanie społecznej akceptacji i zaufanie

obywateli dla działań władz publicznych; wobec tego partycypacja publiczna to „proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio także kontrolę na decyzje władz publicznych, gdy mają one bezpośredni wpływ na ich własne interesy” [Kijowski, 2010, s. 9].

Problematyka partycypacji społecznej znajduje szeroki oddźwięk we współczesnej gospodarce miejskiej. Stanowi ona proces społeczny, w którym mieszkańcy, jednostkowo lub w sposób zorganizowany, włączają się w kwestie ważne z ich punktu widzenia, w wyniku czego pośrednio uczestniczą w decydowaniu oraz sprawują kontrolę nad postanowieniami władz publicznych; mogą również negocjować bądź wzmacniać inicjatywy władz, popierając lub blokując ich wdrażanie [www 1]. W tym rozumieniu partycypacja społeczna nawiązuje do partycypacji publicznej, częściowo łącząc obszary zainteresowania, efekty działania oraz wzajemnie się uzupełniając.

Partycypacja staje się wymogiem zarządzania miastem, gdzie negocjowanie i współdecydowanie w wielu aspektach wspomagają uzyskanie konsensusu przedstawiającego rozwiązanie dopasowane do potrzeb społeczeństwa, jednocześnie realizujące interes władzy i niesprzeczne z mechanizmem rynkowym [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2018; Ustawa o rewitalizacji, 2018; Ustawa o samorządzie gminnym, 2018]. Takie podejście do gospodarowania w mieście stawia nowe wymagania w stosunku do władzy i mieszkańców. Władze miasta rozszerzają proces decyzyjny o udział społeczeństwa, z kolei ludność powinna wykazywać postawy aktywne, nabywać doświadczenia we współdecydowaniu i uspołeczniać się [Adamiczka, 2017, s. 101]. Forma, w jakiej mieszkańcy będą się angażować, zależy od zakresu działań i celów, które władze wspólnie z pozostałymi podmiotami chcą osiągnąć. Proces partycypacji wymaga dostosowania do problemu narzędzi i odpowiednich osób, w zależności od tego, jakie efekty chcemy osiągnąć. Z tego punktu widzenia mechanizmy partycypacyjne pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji.

Narzędziami klasycznymi partycypacji są: wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne i akcje bezpośrednie [Hausner, red., 1999, s. 42-43]. Tradycyjnie w procesie partycypacji wykorzystywane są również: inicjatywa lokalna, demonstracje, debaty, badania opinii publicznej i warsztaty. Jednym z nowych podejść do partycypacji jest e-partycypacja, tzn. użycie nowoczesnych narzędzi technologicznych – Internetu, aplikacji, narzędzi komunikacyjnych [www 2]. Nowym narzędziem wykorzystywanym w partycypacji jest również mechanizm crowdsourcingu [Kelty i in., 2015, s. 474], który w pierwotnym podejściu odnoszony był do przedsiębiorstw [Buczek, 2017, s. 9].

Obecnie narzędzie to znajduje zastosowanie w miastach i w tym przypadku zostało nazwane *citizensourcing*. Citizensourcing to proces polegający na społecznościowym generowaniu pomysłów i informacji, drogą zbierania od obywateli (przez Internet): pomysłów na innowacyjne rozwiązania w zarządzaniu miastem, opinii na temat ważnych decyzji inwestycyjnych, uzyskania wskazówek i pomysłów od mieszkańców [Buczek, 2017, s. 13]. Mechanizm ten odwołuje się do potencjału „zbiorowej inteligencji” społeczności oraz tworzenia efektu synergii, płynącego z różnych podejść i umiejętności. W instrumentach partycypacji stosowane są także: kawiarnia obywatelska, narada obywatelska, otwarta przestrzeń, panel obywatelski, Planning for Real (TM) [www 3], planowanie partycypacyjne, spacerki badawcze, World Café oraz budżet obywatelski [www 4].

Zastosowanie w zarządzaniu miastem budżetu obywatelskiego nadaje nowy wymiar odpowiedzialności i uczestnictwa w decydowaniu o celach oraz priorytetach mieszkańców danej jednostki osadniczej.

## **2. Zarządzanie miastem odpowiadającym na potrzeby mieszkańców przy zastosowaniu budżetu obywatelskiego**

Miasto odpowiadające na potrzeby mieszkańców to ośrodek, w którym potrzeby społeczności są istotnym elementem polityki zarządzania miastem. Jednostka osadnicza rozpoznaje potrzeby, uzmysławia je i realizuje [Rynio, 2017, s. 185]. Budżet obywatelski to narzędzie wykorzystywane w Polsce od stosunkowo niedawna, pierwszy raz zastosowano je w Sopocie w 2011 r. Na świecie idea ta ma ok. 30 lat [Sadura, 2013, s. 9], choć sama partycypacja w kwestiach budżetowych sięga średniowiecza.

Budżet obywatelski miasta, zwany także partycypacyjnym, jest inicjatywą oddolną, w której wziąć może udział każdy mieszkaniec jednostki osadniczej spełniający konkretne warunki określone w zasadach (np. minimalny wiek, zameldowanie w danym mieście) oraz złożyć własną propozycję wydatkowania wskazanych przez władze środków na cele społecznie przydatne i/lub zgłosić na projekt, który według niego zasługuje na poparcie. Wdrażanie demokracji uczestniczącej w mieście staje się podstawą do realizacji idei miasta odpowiadającego. Budżet obywatelski stanowi instrument wprowadzania systemu odpowiedzi na potrzeby mieszkańców, daje on możliwość uczestnictwa społeczeństwa w decydowaniu odnośnie zarządzania i podziału środków publicznych oraz udziału we wszystkich etapach procedury budżetowej [Allegretti, b.r., s. 3]. Bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w decyzje finansowe i inwestycyjne

miasta przekłada się na aktywizację coraz większej części społeczeństwa i efektywne możliwości zaspokojenia jego potrzeb. Partycypacja w rozumieniu uczestnictwa społecznego stanowi o sile i jakości kapitału ludzkiego, który bierze aktywny udział w rozwiązywaniu problemów; wiąże się to bezpośrednio z „ugruntowaniem w kulturze politycznej norm i wartości zaangażowania obywatelskiego” [Pietraszko-Furmanek, 2012, s. 68].

Aktywizacja społeczności lokalnych nie jest rzeczą prostą, wymaga wielu zabiegów ze strony władz, nauczania postaw obywatelskich i społecznych oraz zapewnienia takiego poziomu życia mieszkańców, ażeby mogli oni skupić się na czymś więcej niż podstawy egzystencji. Szerokie jest także rozumienie uczestnictwa lokalnego, które według G.A. Almonda i S. Verba koncentruje się na uczestniczeniu w aktywności samorządowej, w partiach politycznych, w działaniach i instytucjach pozarządowych oraz innych instytucjach zajmujących się sprawami lokalnymi, a także dotyczy aktywności dotyczącej parafii i grup religijnych [Pietraszko-Furmanek, 2012, s. 62]. Poza tym aktywność lokalna powinna być procesem podtrzymywalnym w celu zapewnienia ciągłości współodpowiedzialności, jednak jest to możliwe wówczas, jeśli mieszkańcy będą widzieli pozytywne efekty własnych działań i podejmowanych decyzji. Wobec tego władze miasta mają za zadanie nie tylko dopuścić do zaistnienia i stosować to narzędzie, ale kierować nim w taki sposób, aby uzyskać synergii efektów i niesprzeczność podejmowanych działań. Z kolei mieszkańcy powinni wykazywać się chęcią uczenia się, nawiązywać kontakty wychodzące poza układ lokalny, aby analizować najlepsze praktyki i zgłaszać projekty dopasowane do danej przestrzeni, które będą spójne z otoczeniem.

Budżet partycypacyjny w mieście to mechanizm zarządzania, umożliwiający szczególne podejście do działania społeczności lokalnych oraz wskazania priorytetów rozwoju miasta istotnych dla mieszkańców. Zmiana sposobu zarządzania jednostką miejską na demokrację uczestniczącą pozwala władzom w krótszym czasie reagować na potrzeby społeczne i indywidualizować ich realizację. Stworzenie projektu do budżetu obywatelskiego bądź udział w głosowaniu na daną koncepcję stanowi, w pewnym sensie, uczestnictwo w dyskusji członków wspólnoty, którzy w ten sposób określają priorytety z własnej perspektywy i oznacza efektywne wydatkowanie środków z lokalnego budżetu. Budowa przemyślanego systemu budżetu obywatelskiego kreuje narzędzie, które prowadzi do tworzenia więzi w lokalnej społeczności oraz odczucia wśród mieszkańców realnej współodpowiedzialności za gospodarowanie w mieście. Zaletą stosowania budżetu partycypacyjnego jest zdobycie praktycznej wiedzy o problemach,

potrzebach i preferencjach społecznych wraz z pozyskaniem większej aprobaty społecznej dla swoich planów [www 1; Friendly, 2016, s. 2-4].

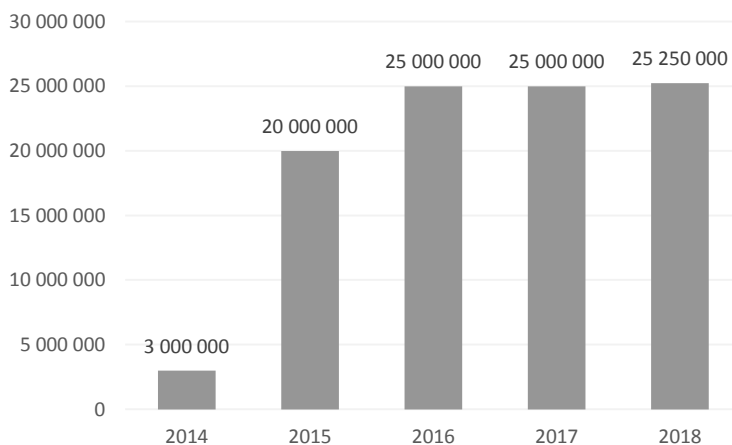
Wykorzystanie budżetu partycypacyjnego do realizacji idei miasta odpowiadającego na potrzeby mieszkańców staje się jednym z podstawowych elementów współczesnego zarządzania miastem. Zaangażowanie mieszkańców i ich aktywność w zakresie stosowania tego narzędzia jest warunkiem koniecznym do budowy efektywnej i dopasowanej do potrzeb przestrzeni.

### **3. Aktywność społeczna mieszkańców Wrocławia w świetle rozdziału środków z WBO<sup>1</sup>**

Wrocław, jako miasto dążące do realizacji idei ośrodka odpowiadającego na potrzeby mieszkańców, wdraża system budżetu obywatelskiego, który ma za zadanie wspomagać władze w efektywnym rozdziale środków finansowych, tak aby realizowane projekty odzwierciedlały priorytety społeczeństwa. Pierwszy, pilotażowy budżet obywatelski we Wrocławiu został przygotowany w 2013 r., rok później wystartował pełnoprawny program, który jest cyklicznie powtarzany [www 6]. Z uwagi na częściowy brak danych z roku 2014 analizie poddano edycje z lat 2015-2018. Początkowo wysokość kwoty przeznaczonej na ten cel wynosiła 2 000 000 zł (2013 r.) [www 7], została ona jednak zwielokrotniona do 20 000 000 zł w roku 2014 i 2015 [www 8; www 9], 25 000 000 zł w latach 2016-2018 [www 10; www 11; www 12]; z tym, że w roku 2018 przyznano dodatkową kwotę w wysokości 250 000 zł na realizację zadań związanych z odnową zabytków [www 12]. Biorąc pod uwagę ogólny budżet miasta (ok. 4 000 000 000 zł z tendencją rosnącą [www 13; www 14; www 15; www 16], wydatki na program oscylują w granicach 0,5-0,6% finansów miasta (zob. rys. 1).

---

<sup>1</sup> Dane wykorzystane do analizy statystycznej w niniejszym rozdziale pochodzą ze strony [www 5].



**Rys. 1.** Wydatki na WBO w latach 2014-2018 (w PLN)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 6].

Mimo rosnącej roli partycypacji społecznej w planowaniu miast zainteresowanie Wrocławskiem Budżetem Obywatelskim spada, co wynika z liczby zgłoszonych projektów (por. rys. 2) oraz liczby oddanych głosów (por. rys. 3).



**Rys. 2.** Liczba zgłoszonych projektów w latach 2015-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 6].

W pierwszym okresie liczba zgłaszanych projektów rosła stosunkowo szybko (z 242 w 2014 r. do 791 w roku 2016 [www 17; www 18]), następnie zaczęła spadać (do 645 w roku 2018 [www 19]). Z kolei liczba oddanych głosów od 2015 r. spadła o 99 608 [www 20], mimo że w 2015 r. osoby pełnoletnie mogły oddać jedynie trzy głosy (niepełnoletnie nie były w żaden sposób dopuszczone do udziału w WOB) [www 9], a w roku 2018 można było oddać pięć gło-



sów (z tym, że jeden musiał zostać oddany na projekt z kategorii „zabytki”) i mogły głosować osoby od 16. roku życia [www 12].



**Rys. 3.** Liczba oddanych głosów w latach 2015-2018

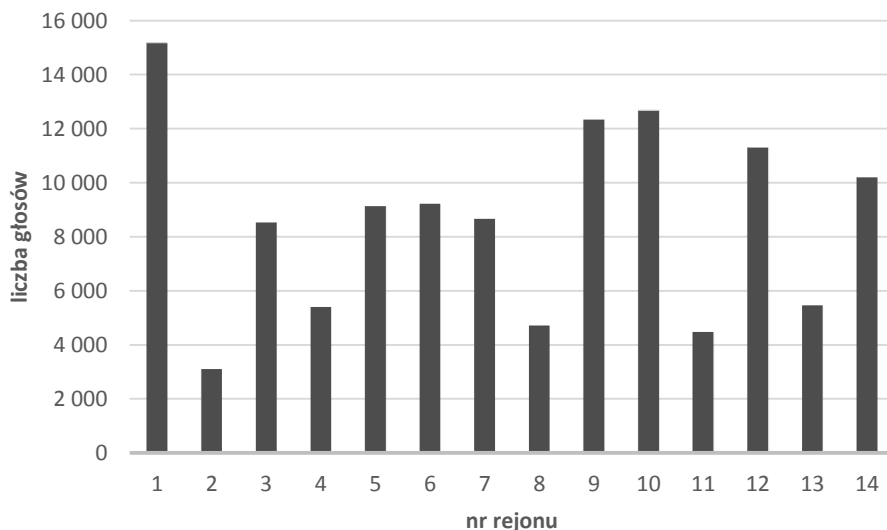
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 6].

Biorąc pod uwagę fakt, że liczba mieszkańców Wrocławia rośnie (635 759 osób w roku 2015 [www 21] i 639 300 osób w roku 2018 [www 22]), można wnioskować, że procent osób zaangażowanych w budżet obywatelski spada. Dokładny procent nie jest możliwy do obliczenia, ze względu na zasady głosowania (jeden oddany głos nie jest tożsamy z jednym głosującym). Jednakże zakładając, że jeden głos to jeden mieszkaniec, to procent głosujących spadłby z 26,5% w roku 2015 do 10,75% w 2018 r. Widoczna jest jednak pozytywna zmiana w zakresie poprawności oddawanych głosów – co roku procent ważnych głosów wzrasta, osiągając 93,7% w roku 2018 [www 12].

Projekty mogą być zgłaszane w skali rejonowej oraz ogólnomiejskiej [www 6]. Na potrzeby WBO miasto zostało podzielone na 14 rejonów. Statystyki głosowania w badanym okresie pokazują wyraźne nierówności w aktywności mieszkańców poszczególnych obszarów. W większości w ścisłej czołówce pod względem oddanych głosów plasują się rejony: nr 1 (Nadodrże, Ołbin, Stare Miasto, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Świdnickie) i nr 10 (Grabiszyn-Grabiszyn, Krzyki-Partynice, Oporów, Klecina); zawsze w pierwszej czwórce znajduje się również rejon nr 12 (Pilczyce-Kozanów-Popowice, Gądów, Szczepin). Z kolei dzielnice o regularnie najmniejszej liczbie oddanych głosów to rejony: nr 11 (Kućniki, Nowy Dwór, Muchobór Mały), nr 8 (Ołtaszyn, Wojszyce, Jagodno) oraz

nr 13 (Muchobór Wlk., Żerniki, Jerzmanowo-Jarnołtów-Strachowice-Osiniec). Co roku sumarycznie więcej głosów oddawanych jest na projekty rejonowe niż miejskie, ale nie jest to znacząca różnica.

W 2018 r. liczba ważnych głosów oddanych w ramach BO wyniosła 120 387 (bez projektów ogólnomiejских). W ramach podziału według rejonów najwięcej głosów ważnych oddano w rejonie 1 – 15 165; najmniej było głosów w rejonie 2 – 3 112 (zob. rys. 4).



Legenda:

Rejon 1 – Nadodrże, Olbin, Stare Miasto, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Świdnickie.

Rejon 2 – Karłowice-Różanka, Kleczków.

Rejon 3 – Zacisze-Zalesie-Szczytniki, Biskupin-Sępólno-Dąbie-Bartoszewice, Kowale, Strachocin-Swojczyce-Wojnów.

Rejon 4 – Osobowice-Rędzin, Świniary, Lipa Piotrowska, Widawa, Polanowice-Poświętne-Ligota, Sołtysowice.

Rejon 5 – Pawłowice, Psie Pole-Zawidawie.

Rejon 6 – Przedmieście Oławskie, Księża, Brochów, Bieńkowice.

Rejon 7 – Huby, Gaj, Tamogaj.

Rejon 8 – Ołtaszyn, Wojszyce, Jagodno.

Rejon 9 – Gajowice, Powstańców Śląskich, Borek.

Rejon 10 – Grabiszyn-Grabiszynek, Krzyki-Partynice, Oporów, Klecin.

Rejon 11 – Kuźniki, Nowy Dwór, Muchobór Mały.

Rejon 12 – Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn., Gądów-Popowice Płd., Szczepin.

Rejon 13 – Muchobór Wielki, Żerniki, Jerzmanowo-Jarnołtów-Strachowice-Osiniec.

Rejon 14 – Leśnica, Maślice, Pracze Odrzańskie.

**Rys. 4.** Liczba ważnych oddanych głosów w 2018 w poszczególnych rejonach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 6].

Rejony bliższe centrum wykazują większą aktywność w oddawaniu głosów i częściej głosy są ważne.

W 2015 r. przeprowadzono Laboratoria Obywatelskie na wybranych osiedlach przeprowadzone brytyjską metodą Planning for Real (TM)<sup>2</sup>. Pilotażowy program obejmował wybrane tereny: Oporów, Biskupin-Sępolno-Dąbie-Bartoszewice, Borek, Szczepin i Brochów [www 6]. W kolejnych latach zrezygnowano z tej formy angażowania lokalnej społeczności w partycypację w WBO, mimo że w 2016 r. oddano zdecydowanie więcej głosów niż rok wcześniej.

Kategorie projektów zmieniały się w poszczególnych edycjach; na potrzeby artykułu wyodrębniono osiem najważniejszych, do których przyporządkowano wszystkie projekty w poszczególnych latach:

- zieleń/rekreacja,
- piesze/rowerowe,
- sport,
- komunikacja zbiorowa,
- place zabaw,
- podwórka,
- drogowe,
- inne.

Od 2015 r. najwięcej wygranych projektów było klasyfikowanych w kategorii zieleń/rekreacja (w 2018 r. wygrało 35 takich zadań, w porównaniu do 8 wygranych w kategorii sport, która uplasowała się na drugim miejscu). W pierwszych okresach wygrywało stosunkowo dużo projektów w kategorii piesze/rowerowe, ale ich liczba w kolejnych latach spadała. Przyczyny tego stanu rzeczy są zróżnicowane, np. duża liczba tego typu inwestycji poza budżetem obywatelskim czy „wyczerpywanie się” potrzeb. Najmniejszym zainteresowaniem do tej pory cieszyły się projekty z kategorii komunikacja zbiorowa – w 2018 r. wygrał jeden projekt, w poprzednich latach w ogóle nie było realizacji w tej kategorii.

WBO to narzędzie, które na stałe zostało wpisane w proces partycypacji w zarządzaniu miastem. Liczba zgłaszanych projektów i oddanych głosów, choć zmienna w czasie, wykazują zaangażowanie ludności w tę formę współuczestnictwa w życiu jednostki osadniczej. Zmienność kategorii projektów, które wygrywają, wynika z różnych przesłanek, m.in. mody, zaspokojenia potrzeb, priorytetów, osób zgłaszających projekty i głosujących, nowych oczekiwań. Kreatywność mieszkańców w zgłaszanych projektach, ich wybory i realizacja zadań określają podstawowe kierunki rozwoju miasta i potrzeby jego użytkowników. Wrocław w procesie zarządzania miastem, wykorzystując budżet obywatelski, uzupełnia luki, jakie tworzone są przez odgórnie podejmowane decyzje, decentralizuje proces odpowiedzialności oraz odpowiada na potrzeby ludności.

---

<sup>2</sup> Analizę zastosowania metody Planning for Real (TM) we Wrocławiu w 2014 r. przeprowadziła K. Kajdanek [2016, s. 91].

## **Podsumowanie**

Zarządzanie miastem, w zmiennych warunkach współczesnej gospodarki, stawia przed władzami tych jednostek nowe wyzwania i wymusza zmianę podejścia do procesu decyzyjnego. Uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji zyskuje coraz szersze zastosowanie, choć nie obywa się to bez przeszkód. Z jednej strony jest władza, która nie zawsze chętnie oddaje część swoich uprawnień; z drugiej strony są mieszkańcy, którzy dbając o własny byt, nie są zainteresowani społecznym angażowaniem się. Wobec tego konieczna okazuje się zmiana w nastawieniu, układzie zadaniowym oraz podziale zakresu decyzji.

Partycypacja mieszkańców stanowi w dużej części odpowiedź na zaistniałe wyzwania. Tworzy ona również podstawę do wdrażania idei miasta odpowiadającego na potrzeby mieszkańców. Budżet obywatelski jako narzędzie partycypacji angażuje mieszkańców w rozwój miasta – przy projektach ogólnomiejskich bądź przy zadaniach w skali lokalnej społeczności (dzielnicy, kwadratu ulic, podwórka) – oraz uzupełnia koncepcje władz miasta co do potrzeb i priorytetów rozwoju. Spojrzenie z perspektywy mieszkańców na dany problem koncentruje rozwiązania na bardziej społecznym podejściu oraz alternatywnych realizacjach. Mieszkańcy – w wyniku zastosowania budżetu partycypacyjnego – zyskują: moc decyzyjną w zakresie wydatkowania części środków z budżetu; faktyczny wpływ na działania władz; możliwość kształtowania swojego otoczenia, zaspokojenie potrzeb, które często nie są rozpoznawalne z poziomu władzy; wykształcenie silnych więzi społecznych między członkami grup projektowych oraz pozostałymi osobami związanymi z zadaniami projektowymi; integrację społeczną; kreatywność i zaangażowanie społeczne; dbałość o otoczenie i związek z nim; poczucie tożsamości i złączenia z terytorium, na którym żyją, jak również odpowiedzialności za niego.

Władze miasta w wyniku zastosowania budżetu obywatelskiego mogą: skorzystać z inteligencji zbiorowej społeczeństwa; ukierunkować politykę gospodarczą zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców; realizować ideę miasta odpowiadającego na potrzeby mieszkańców i dopasowanego do nich; uzyskać wzrost zaangażowania mieszkańców i ich zainteresowanie lokalnymi problemami; zebrać opinię społeczeństwa na temat kierunków i priorytetów rozwoju oraz zyskać możliwość oddelegowania części zadań do mieszkańców, którzy ustalają hierarchię ich ważności i przerzucają odpowiedzialność na społeczeństwo za uzyskaną kolejność. Z budżetem obywatelskim wiążą się również zagrożenia, które wynikają z opóźnień w realizacji wygranych projektów, co zniechęca do tworzenia kolejnych koncepcji i głosowania na nie; ponadto z konfliktu interesu

między poszczególnymi projektami oraz aktywizacji tej samej grupy mieszkańców, co skutkować może polaryzacją rozwoju poszczególnych części jednostki osadniczej lub realizacją projektów w określonych grupach tematycznych [Wampler, 2007, s. 45-47]. Mimo pewnych ułomności budżet obywatelski zyskuje coraz większe uznanie jako narzędzie partycypacji i angażowania mieszkańców w pracach nad rozwojem miast.

We Wrocławiu istotnym elementem zarządzania staje się również partycypacja. Proces ten odnosi się do wielu aspektów życia mieszkańców. Uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących funkcjonowania i rozwoju Wrocławia przybliża i dopasowuje miasto do potrzeb mieszkańców. WBO daje fizyczną możliwość dysponowania środkami i udziału ludności miasta w ich podziale na poszczególne wydatki. Jednak dostrzec można pewne problemy z budżetem partycypacyjnym w tym mieście. Początkowo duże zainteresowanie wrocławian zgłaszaniem projektów i głosowaniem na nie świadczyło o zwiększającej się aktywizacji społeczeństwa oraz chęci ich uczestnictwa w życiu i rozwoju tego ośrodka. Spadek aktywności społecznej może się wiązać zarówno z „wypaleniem się” idei (nie jest to już nowe i interesujące narzędzie), jak i z niewłaściwym prowadzeniem procesu (np. rezygnacja z Laboratoriów Obywatelskich) – odpowiedź na to pytanie stanowi podstawę do dalszych badań w tym zakresie. Mimo to wskazać można, że wrocławianie preferują przeznaczanie środków na projekty związane z ich najbliższą okolicą, dbające o piękno otoczenia i ich możliwości wypoczynku.

W kolejnych latach WBO realizuje zadania, które dopasowują miasto do potrzeb mieszkańców, jednocześnie dając ludności narzędzie do współdecydowania. W ostatnim okresie WBO ukierunkowuje się na działania związane z zielenią w mieście i rekreacją, a także sportem, placami zabaw dla dzieci oraz infrastrukturą pieszą i rowerową. Dowodzi to coraz wyższej świadomości mieszkańców, a także potrzebie zaspokajania potrzeb podstawowych. Budżet obywatelski jako narzędzie partycypacji we Wrocławiu z jednej strony wydaje się przykładem dobrego uczestnictwa w procesie zarządzania miastem, które uzupełnia tok podejmowania decyzji przez władze o potrzeby i priorytety mieszkańców; z drugiej strony należy rozważyć podejść do kolejnych edycji, tak by zachęcić mieszkańców do udziału w WBO.

## Literatura

Adamiczka H. (2017), *Civic Budget as an Instrument for Meeting the Needs of the Citizens on the Example of Wrocław*, „Landscape Architecture”, No. 2, s. 100-115.

- Allegretti G. (b.r.), *Najczęściej zadawane pytania dotyczące Budżetu Partycypacyjnego*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2012/11/document3.pdf> (dostęp: 15.11.2018).
- Buczek J. (2017), *Od crowdsourcing do citizensourcing*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 46(1), s. 7-15.
- Długosz D., Wygnański J.J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Stowarzyszenie na rzecz Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa, [http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy\\_analizy/przewodnik\\_ost.pdf](http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analizy/przewodnik_ost.pdf) (dostęp: 15.11.2018).
- Friendly A. (2016), *Participatory Budgeting: The Practice and the Potential*, IMFG Forum No. 6/2016, Institute on Municipal Finance & Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, Toronto.
- Hausner J., red. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Kajdanek K. (2016), *Aktywność obywatelska a zaspokajanie potrzeb w miejskim systemie konsumpcji w świetle budżetów partycypacyjnych. Przykład Wrocławia*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa”, t. 7, s. 87-102.
- Kelty Ch., Panofsky A., Currie M., Crooks R., Erickson S., Garcia P., Wartenbe M., Wood S. (2015), *Seven Dimensions of Contemporary Participation Disentangled*, “Journal of the Association for Information Science and Technology”, Vol. 66, Iss. 3, s. 474-488.
- Kijowski D.R. (2010), *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, s. 9-21.
- Kraszewski D. (2010), *Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele. Raport*, Fundacja Fundusz Współpracy, [http://www.cris.org.pl/images/files/2010/2\\_bieguny\\_raport.pdf](http://www.cris.org.pl/images/files/2010/2_bieguny_raport.pdf) (dostęp: 15.11.2018).
- Kumaniecki K. (1984), *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa.
- Lombard M. (2013), *Citizen Participation in Urban Governance in the Context of Democratization: Evidence from Low-Income Neighbourhoods in Mexico*, “International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 37, Iss. 1, s. 135-150.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy* (2011), Polityka Regionalna, Unia Europejska, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf) (dostęp: 27.05.2019).
- Pietraszko-Furmanek I. (2012), *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, AFM, Kraków.
- Rynio D. (2017), *Idea miasta odpowiadającego jako wyznacznik programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie Wrocławia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 490, s. 181-189.
- Sadura P. (2013), *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny Domu Kultury Śródmieście*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa.

- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2018 r., poz. 1398.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 994.
- Wampler B. (2007), *A Guide to Participatory Budgeting* [w:] A. Shah (ed.), *Participatory Budgeting. Public Sector, Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, s. 21-54.
- [www 1] [http://www.decdujmyrazem.pl/files/Katalog\\_dobrych\\_pratyk\\_europejskich.pdf](http://www.decdujmyrazem.pl/files/Katalog_dobrych_pratyk_europejskich.pdf) (dostęp: 1.10.2018).
- [www 2] <https://publicystyka.ngo.pl/e-partycypacja-o-co-wlasciwie-chodzi-i-jak-to-moze-wygladac> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 3] <https://www.planningforreal.org.uk/> (dostęp: 27.05.2019).
- [www 4] <http://partycypacjaobywatelska.pl/przestrzen/techniki-i-metody/> (dostęp: 10.10.2018).
- [www 5] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 6] <https://www.wroclaw.pl> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 7] [https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/8563/WBO2013\\_zasady.pdf](https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/8563/WBO2013_zasady.pdf) (dostęp: 30.11.2018).
- [www 8] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wbo-2014-zasady> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 9] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2015> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 10] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 11] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2017> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 12] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski-2018-zasady> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 13] <https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia-2018/> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 14] <https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia-2017/index.html> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 15] <https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia-2016/index.html> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 16] <https://www.wroclaw.pl/budzet-wroclawia-2015-ile-kosztuje-wroclaw> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 17] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wyniki-wbo-2014-lista-zwycieskich-projektow> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 18] <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/statystyki-glosowania-wbo-2016> (dostęp: 30.11.2018).
- [www 19] <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wbo2016/statystyki-glosowania-wbo-2018> (dostęp: 30.11.2018).

[www 20] <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/statystyki-glosowania-wbo-2015> (dostęp: 30.11.2018).

[www 21] [http://stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_dolnoslaskie/portrety\\_miast/miasto\\_Wroclaw.pdf](http://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_miast/miasto_Wroclaw.pdf) (dostęp: 28.11.2018).

[www 22] <http://wroclaw.stat.gov.pl/> (dostęp: 28.11.2018).

### **STIMULATION OF SOCIAL ACTIVITY BY THE WROCLAW CITIZENS' BUDGET**

**Summary:** Social participation becomes a requirement of modern city management. Authorities use different tools for this purpose. Activation of residents by means of the civic budget gives different benefits. The subject of the analysis is the process of participation of urban residents. The aim of the study is to indicate how and to what extent the civic budget activates the residents to participate in formation the surroundings and the implementation of people's needs, and what are the priorities of the community in spending the funds. The research methods used in the work are literature research, simple statistical methods and inference. Statistical analysis concerns the Wrocław Citizens' Budget.

**Keywords:** participation, citizens budget, distribution of financial resources, adjusted city, city responding to the needs of residents.