

KOMUNIKAT Z BADAŃ

Agnieszka Jeran*

Piotr Matczak**

Krzysztof Mączka***

KTO WDRAŻA BUDŻET OBYWATELSKI A KTO NIE? PORÓWNANIE WIELKOPOLSKICH GMIN POD KĄTEM ZAMOŻNOŚCI ORAZ POZIOMU AKTYWNOŚCI SPOŁECZNEJ

Abstrakt. Jednym z dyskutowanych aspektów partycypacji obywateli w zarządzaniu na poziomie lokalnym są procedury określane mianem budżetowania partycypacyjnego czy częściej – budżetów obywatelskich. Istotą partycypacji jest dialog władz lokalnych z obywatelami w zakresie redystrybucji zasobów publicznych, chociaż redystrybucja i alokacja to tylko jedna z licznych funkcji, jakie pełnią budżety obywatelskie w jednostkach samorządowych. W Polsce budżety obywatelskie są wdrażane coraz powszechniej, a analizy ich dotyczące mają często charakter studiów przypadku. W przedstawionym badaniu podjęto problem nie tyle samych wdrożeń, co zróżnicowania gmin w Wielkopolsce, które podejmują decyzję o wdrożeniu budżetu obywatelskiego. Główne pytania badawcze dotyczyły następujących kwestii: (1) Czy istnieje istotna różnica w zamożności gmin wdrażających i niewdrażających? oraz (2) Czy istnieje istotna różnica w aktywności społecznej w gminach wdrażających i niewdrażających? Wyniki analiz prowadzą do wskazania, że o ile w zamożności gmin nie zidentyfikowano różnic, o tyle gminy wdrażające budżet obywatelski charakteryzują się wyższą aktywnością społeczną. Budżety obywatelskie, przynajmniej w Wielkopolsce, można zatem uznać za sposób wspierania aktywności w tych gminach, w których obywatele już są aktywni, nie zaś za sposób ich aktywizacji.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja, jednostki samorządu terytorialnego, aktywność społeczna, Wielkopolska.

* Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Szamarzewskiego 89C, 60-568 Poznań, e-mail: a.jeran@wp.pl

** Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Szamarzewskiego 89C, 60-568 Poznań, e-mail: matczak@amu.edu.pl

*** Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Szamarzewskiego 89C, 60-568 Poznań, e-mail: krzysztof.maczka@amu.edu.pl

1. Budżety obywatelskie na świecie i w Polsce

Analiza zjawiska budżetowania partycypacyjnego, jako jednej z form partycypacji, pobudzania obywatelskości czy po prostu techniki zarządzania lokalnego, jest istotna ze względu na funkcje, jakie (potencjalnie lub faktycznie) pełnią wdrażane pod tą nazwą procedury. Jednak mimo znaczącego przyrostu ich liczby (co określane jest wręcz mianem mody – Martela 2013; Sorychta-Wojczyk 2015), procedury budżetów partycypacyjnych charakteryzuje duże zróżnicowanie i niejednoznaczność ocen. Należy zauważyć, że historyczne i ideowe korzenie tego rozwiązania tkwią w realiach Ameryki Łacińskiej (pierwsze budżetowanie partycypacyjne miało miejsce w Porto Alegre w Brazylii w 1989 roku), gdzie zyskało popularność na przełomie lat 80. i 90. XX wieku (Ganuza, Baiocchi 2012). Do roku 2010 globalne rozprzestrzenienie obejmowało 1500 wdrożeń (Ganuza, Baiocchi 2012), w tym ponad 100 w Brazylii (obecne w 130 gminach w latach 1997–2000, zob. Sorychta-Wojczyk 2015: 423) i ponad 200 w Europie (w latach 2000–2010, zob. Burchard-Dziubińska 2014: 202). Według nieco nowszych danych, w samej Polsce w 2015 roku było to około 160 wdrożeń (163 wg bazy Związku Miast Polskich z 2015 roku).

Mimo rosnącej powszechności, analizy wdrożeń, funkcji i konsekwencji budżetów obywatelskich to w większości studia przypadków (np. Holdo 2016; Im i in. 2014; Bassoli 2012; Kajdanek 2015; Czarnecki 2014), obejmujące przede wszystkim opisy procedur. Polskie analizy zagadnienia dotyczą również kwestii formalno-prawnych. Z tego punktu widzenia ważne jest wskazanie, że w polskiej wersji budżety obywatelskie¹ są w zasadzie procedurami konsultacji, w ramach których, w oparciu o swoistą „dżentelmeńską umowę”, wybrane przez mieszkańców projekty włączane są do planów inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego (por. Martela 2013; Sorychta-Wojczyk 2015; Czarnecki 2014). Funkcje, jakie pełni budżetowanie partycypacyjne, osadzone są zarówno w samej partycypacji, jak i w specyficznych, wynikających z samych procedur budżetów obywatelskich, dodatkowych oddziaływaniach. Z perspektywy partycypacji, której istotą jest dialog władz lokalnych i obywateli, budżetowanie partycypacyjne obejmuje przede wszystkim funkcje redystrybucyjne oraz alokacyjne (Łukomska-Szarek 2014; Wampler 2007). Jednak wskazywane są liczne inne funkcje (Matczak i in. 2015; Kajdanek 2015; Czarnecki 2014), m.in. zwiększanie szans grup, których interesy były dotychczas marginalizowane w decyzjach władz lokalnych, na ich realizację, zwiększenie transparentności decyzji

¹ W Polsce stosuje się głównie takie nazewnictwo, choć obecnie pojawiają się gminy, które używają nazwy „budżet partycypacyjny”, podkreślając tym samym już w samej nazwie partycypacyjny charakter wszystkich elementów procedury realizowanego procesu (https://twojadabrowa.pl/nowy_model/1/historia_dbp.html [dostęp 17.01.2018]). Zamiennie z pojęciem budżetu obywatelskiego i procedur budżetów obywatelskich, w tekście wykorzystywane jest także pojęcie budżetowania partycypacyjnego.

władz lokalnych, aktywizacja mieszkańców, zwiększanie zakresu współodpowiedzialności mieszkańców za przestrzeń publiczną (wraz z procesami edukacyjnymi w odniesieniu do wiedzy o uwarunkowaniach zarządzania).

Zarówno wdrożenia w Europie, jak i w Polsce, charakteryzuje duże zróżnicowanie – tak w odniesieniu do procedur, jak i zakresu. W europejskiej wersji znacznie częściej niż funkcje emancypacyjne (charakterystyczne dla Ameryki Łacińskiej) obecne jest wykorzystywanie budżetowania partycypacyjnego jako techniki zarządzania (funkcja alokacyjna – por. Sintomer i in. 2008; Ganuza, Baiocchi 2012). Jednak, jak wskazują polscy badacze, nie należy pomijać takich czynników jak „wybory samorządowe, zainteresowanie mediów i rywalizacja z innymi miastami” (Kajdanek 2015: 29). Budżet obywatelski pełniłby wówczas funkcje służebne w stosunku do promocji miasta i jego władz. Pewna trudność w analizowaniu funkcji budżetów obywatelskich, nawet przy perspektywie ograniczonej do funkcji związanych z poprawą zarządzania lokalnego, wiąże się z częściowo tylko werbalizowanymi zamiarami władz jednostek samorządu terytorialnego wdrażających procedurę.

W efekcie trudno jednoznacznie rozpoznać przesłanki decyzji czy też strukturalne uwarunkowania stojące za zróżnicowaniem jednostek samorządu wdrażających to fakultatywne rozwiązanie. Wdrożenia w Polsce oddają niewielką (choć rosnącą) skalę budżetowania partycypacyjnego – ok. 160 wdrożeń w skali kraju oznacza, że na wprowadzenie budżetu obywatelskiego zdecydowało się 5,7% jednostek samorządu terytorialnego. Wcześniejsze ustalenia dla Wielkopolski (Matczak i in. 2015) prowadziły do wniosków o nierównomiernym przestrzennym rozkładzie jednostek samorządu wdrażających budżet obywatelski w regionie, a także braku jasnych kryteriów oraz czynników pozwalających rozpoznać, czym kierują się lub czym się różnią od innych te jednostki, które wdrażają budżet obywatelski. Wybór Wielkopolski jako przedmiotu analizy wiąże się z przekonaniem, że warto – poszukując czynników strukturalnych – ograniczyć jednocześnie wpływ zróżnicowań aksjologicznych lub kulturowych. Wielkopolska – w tym przypadku określenie to jest równoznaczne z województwem wielkopolskim – pozostaje regionem o stosunkowo wyraźnej tożsamości i odrębności mentalnościowej (słabnącej, ale jednak do pewnego stopnia nadal obecnej – por. Molik 2005; Molik 2016; Cichoński 2012; Lisiecki 2015; Łukasiewicz 2015; Jeran 2016). Jednocześnie tożsamość ta obejmuje chociażby długą tradycję obywatelskości Wielkopolan (Bartkowski 2003), co powinno mieć znaczenie dla wdrażania procedur partycypacyjnych.

2. Pytania badawcze – obszary poszukiwanych różnic

Podjmując niniejszą analizę, skupiono się nie na procedurach budżetów obywatelskich, lecz na jednostkach samorządu, które zdecydowały się je wdrożyć. Celem badania było odkrycie prawidłowości strukturalnych, które są istotne

dla wdrożenia budżetu obywatelskiego – nie tyle dla jakkolwiek rozumianego ich sukcesu, ile dla samej decyzji. Wybór cech, które poddano analizie, wpływał z ustaleń związanych z odmiennymi w Europie i Ameryce Łacińskiej modelami budżetowania partycypacyjnego i ich funkcji, a także z przypisywanych im zadań w zakresie wspierania budowania kapitału społecznego i więzi społecznych. Jak zauważa Burchard-Dziubińska, budżety obywatelskie mogą być skuteczną „formą przewycięzania [...] kryzysu samorządności” (2014: 198). Podobnie Radziszewski, nazywając budżet obywatelski „filarem aktywizacji społecznej” (2016: 132), wiąże wdrożenie budżetowania partycypacyjnego z pobudzaniem obywatelskości. Takie efekty można łączyć z funkcją emancypacyjną budżetów obywatelskich. Jednocześnie korzenie budżetowania partycypacyjnego są też ściśle związane z alokacją dobrobytu i ekonomicznymi charakterystykami zmian – budżet obywatelski w tym kontekście jest rozwiązaniem stosowanym przez stosunkowo biedne jednostki samorządu (gminy, miasta), które dążą do możliwie efektywnego i akceptowanego społecznie podziału ograniczonych zasobów. Warto przy tym zauważyć, że w oryginalnej wersji procedury budżetowania partycypacyjnego nie dotyczyły jedno- czy kilkuprocentowej alokacji dobrobytu i prowadziły do realnego wzrostu dochodów lokalnego budżetu (dzięki pobudzeniu aktywności mieszkańców i jednoczesnemu zmniejszeniu uchylania się od płacenia podatków) (zob. Burchard-Dziubińska 2014).

Dążąc do zidentyfikowania potencjalnych różnic między jednostkami samorządu, w badaniu skupiono się na dwóch ich cechach: (1) sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, mierzonej wysokością i strukturą budżetu (wydatki, w przeliczeniu na mieszkańca) oraz (2) aktywności społecznej w jednostce samorządu. Z jednej bowiem strony wdrożenie budżetu obywatelskiego wymaga przekierowania pewnej puli wydatków inwestycyjnych na ten typ działań, z drugiej – ich sens i ideologia odwołują się do partycypacji i aktywności społecznej. Idea budżetów obywatelskich, która narodziła się w krajach Ameryki Łacińskiej, była nakierowana na poprawę warunków życia w miastach stosunkowo biednych. Przez analogię można zatem przypuszczać, że na wdrażanie budżetów obywatelskich w Polsce będą decydować się gminy stosunkowo biedniejsze. Podobną hipotezę depriwacji można zastosować do aktywności społecznej. Ze względu na generalnie niski poziom aktywności społecznej w Polsce można założyć, że na wdrożenie budżetów obywatelskich decydują się te gminy, w których poziom aktywności społecznej jest stosunkowo niski i budżety obywatelskie stanowią metodę aktywizacji społecznej.

Na marginesie analiz cech różnicujących jednostki samorządu terytorialnego wdrażające budżet obywatelski pozostaje przy tym kwestia jawnych lub ukrytych motywów władz gminy, np. prezydenta, burmistrza czy radnych. Mogą się oni kierować dążeniem do wsparcia siły organizacji pozarządowych, efektem wizerunkowym czy naśladownictwem. Z tej perspektywy uruchomienie procedur budżetu obywatelskiego może wynikać z różnych przesłanek, ich rozważanie wymagałoby analiz typu studium przypadku.

Procedura budżetów obywatelskich po przeniesieniu na grunt europejski uległa pewnym modyfikacjom, stając się bardziej jednym z wielu narzędzi partycypacji społecznej czy aktywizacji społeczności lokalnych niż alternatywną formą zarządzania lokalnego. W taki też sposób wydaje się ona funkcjonować obecnie w Polsce. Kierując się charakterystykami procesu budżetu obywatelskiego i interpretacjami jego znaczenia dla działań samorządów terytorialnych w Polsce, sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Czy gminy wdrażające procedurę budżetów obywatelskich w Wielkopolsce są gminami biedniejszymi niż pozostałe, co byłoby zgodne ze schematem partycypacji budżetowej w Ameryce Łacińskiej, czy też przeciwnie, są gminami bogatszymi, które – w pewnym sensie – „stać” na kolejną procedurę partycypacyjnego wydatkowania środków budżetowych?

2. Czy procedury budżetów obywatelskich podejmowane są w gminach charakteryzujących się stosunkowo niską aktywnością społeczną, jako sposób na zaktywizowanie mieszkańców, czy przeciwnie, są to narzędzia funkcjonujące w gminach o już wysokiej aktywności, dające stosunkowo aktywnym mieszkańcom kolejną ścieżkę oddolnego decydowania?

3. Badanie własne

3.1. Źródła danych

W analizie wykorzystano trzy źródła danych:

1. Dane zgromadzone przez Związek Miast Polskich, dotyczące realizacji procesów budżetów obywatelskich w latach 2011–2015 (z realizacją w budżecie na rok 2016) w jednostkach samorządu terytorialnego w Wielkopolsce (województwie wielkopolskim), uzupełnione o szerszą listę jednostek wdrażających procedury budżetów obywatelskich z wcześniejszych badań (Matczak i in. 2015). Dane dotyczące budżetów obywatelskich (samo wdrożenie procedury i wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski) uzyskano w tym przypadku poprzez systematyczny przegląd stron internetowych przy użyciu słów kluczowych. Na podstawie obu zestawień przygotowano listę 28² gmin z Wielkopolski, w których budżet obywatelski był realizowany przynajmniej raz, przy czym nie uwzględniano projektów prowadzonych przez powiaty (z wyjątkiem miast na prawie powiatu)³. Dane te posłużyły do wyselekcjonowania gmin wdrażających procedury budżetów obywatelskich.

² 1. Czarnków; 2. Czerwonak; 3. Gniezno; 4. Gostyń; 5. Grodzisk; 6. Jarocin; 7. Kalisz; 8. Kolin; 9. Kórnik; 10. Krobia; 11. Leszno; 12. Międzychód; 13. Oborniki; 14. Obrzycko; 15. Okonek; 16. Piła; 17. Pleszew; 18. Pniewy; 19. Poznań; 20. Rawicz; 21. Słupca; 22. Stęszew; 23. Swarzędz; 24. Szamocin; 25. Szamotuły; 26. Ujście; 27. Wągrowiec; 28. Wronki.

³ Powiatowe budżety obywatelskie realizowane były w powiatach wągrowieckim i gostyńskim.

2. Dane na temat budżetów jednostek samorządu udostępniane przez GUS w Banku Danych Lokalnych. Dane te pozyskiwano w listopadzie 2016 roku i dotyczą ostatniego analizowanego okresu, tj. roku 2015, chociaż w niektórych gminach realizacja budżetu obywatelskiego mogła mieć miejsce wcześniej i nie być powtarzana w roku 2015.

3. Dane na temat aktywności społecznej w gminach pozyskano z opracowania *Spoleczna gmina. Ranking aktywności społecznej w samorządach* (Miazga, Teisseyre 2016). Wykorzystano opracowaną w nim punktację aktywności społecznej jednostek samorządu z województwa wielkopolskiego. Zgodnie z opisem autorów opracowania ranking aktywności społecznej w gminach (w tym – w miastach na prawie powiatu) uwzględniał następujące 4 wymiary (Miazga, Teisseyre 2016: 3):

- I. Aktywności obywatelskiej – wymiar mierzony frekwencją w wyborach samorządowych, parlamentarnych i prezydenckich z lat 2014 i 2015;
- II. Sformalizowanej aktywności społecznej – co obejmowało wskaźniki zarejestrowanych fundacji i stowarzyszeń (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców);
- III. Wspierającego samorządu – wymiar mierzony wartością środków, jakie samorząd przekazał organizacjom pozarządowym (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców);
- IV. Nieformalnych inicjatyw społecznych – obejmujących zbiórki publiczne (w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców).

Dla uzyskania porównywalności, wyniki z poszczególnych wymiarów w opracowaniu *Spoleczna gmina*” przekształcano na punktację, przydzielając każdorazowo maksymalnie 35 punktów w każdym z pierwszych dwóch wymiarów i do 15 w każdym z pozostałych (autorzy wskazują, że to zróżnicowanie wiąże się ze specyfiką danych wykorzystanych dla oszacowania tych dwóch wymiarów) (Miazga, Teisseyre 2016: 3). Łącznie każda gmina i miasto na prawie powiatu mogły uzyskać do 100 punktów w ocenie aktywności społecznej. Uzyskane przez autorów opracowania wyniki wykorzystano do porównania poziomu aktywności społecznej gmin z Wielkopolski.

3.2. Metoda

Zastosowana metoda obejmowała wykorzystanie w analizie procedur statystycznych ukierunkowanych na zidentyfikowanie różnic pomiędzy grupą jednostek samorządu, które wprowadziły procedurę budżetu obywatelskiego, a tymi, które jej nie wprowadziły. W obrębie województwa wielkopolskiego 28 gmin wdrożyło budżet obywatelski, co stanowi niecałe 13% gmin w Wielkopolsce.

Zastosowane procedury statystyczne obejmowały opis statystyczny jednostek samorządu należących do obu grup oraz sprawdzenie istotności statystycznej

różnic w wartościach wybranych do analizy cech. W tym ostatnim zakresie wykorzystywano nieparametryczny test U Manna-Whitneya, ponieważ rozkład danych i wielkości prób nie spełniały założeń dla testów parametrycznych (testów t dla średnich).

4. Wyniki

4.1. Charakterystyka budżetów obywatelskich w Wielkopolsce

Wśród 26⁴ gmin, w przypadku których poprzez strony www urzędów gminy lub doniesienia medialne zdołano dotrzeć do opisów wysokości środków przeznaczonych na budżet obywatelski, wahała się ona pomiędzy 0,04 mln zł a 15 mln zł. Przywołana wartość maksymalna mocno odbiega jednak od wartości przeciętnych, które pozostają na zdecydowanie niższym poziomie, przy średniej wynoszącej 1,37 mln (zob. tab. 1). W połowie przypadków wysokość środków alokowanych poprzez budżet obywatelski nie przekraczała 0,5 mln zł. Przeciętny udział środków budżetu obywatelskiego w całości wydatków samorządu kształtował się na poziomie 0,6%, zaś uwzględniając tylko wydatki majątkowe – 4,3%. Uwzględniając wartość budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, oznaczało to przeciętnie 21 zł (rocznie), przy minimum wynoszącym 3 zł i maksimum na poziomie 48 zł.

Tabela 1. Finansowa charakterystyka budżetów obywatelskich w Wielkopolsce

Miary statystyczne	Wartość budżetu obywatelskiego [w mln zł]	Udział budżetu obywatelskiego w całkowitym budżecie gminy (wydatki) [w %]	Udział budżetu obywatelskiego w wydatkach majątkowych gminy [w %]	Wysokość budżetu obywatelskiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca [w zł]
Średnia	1,37	0,59	4,31	21,14
Mediana	0,50	0,52	3,46	17,95
Odchylenie standardowe	2,93	0,29	2,61	11,39
Minimum	0,04	0,11	0,62	3,07
Maksimum	15,00	1,18	10,00	48,37
Liczebność całkowita	26	26	26	26

Źródło: badania własne.

⁴ W przypadku dwóch gmin w przeanalizowanych źródłach nie były dostępne wiarygodne informacje o wysokości środków przeznaczonych na budżet obywatelski.

4.2. Zróżnicowanie gmin wdrażających i niewdrażających budżetu obywatelskiego

W odniesieniu do wysokości budżetu w gminach wdrażających budżet obywatelski istotnie wyższe okazały się tylko wydatki wyrażone w liczbach bezwzględnych, co wskazuje na wyższe przeciętnie budżety gmin wdrażających budżet obywatelski. Jednak zróżnicowanie pozwalające na bardziej adekwatne porównania, tj. wysokość wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, okazała się nie różnicować istotnie obu podgrup (zob. tab. 2). Zatem nie można stwierdzić, że gminy wdrażające budżet obywatelski są bogatsze niż te, które budżetu obywatelskiego nie wdrażają. Różnic w wartościach nie potwierdza test statystyczny. Jednostki samorządu wdrażające budżet obywatelski są bogatsze w wartościach bezwzględnych, ale jednocześnie zamieszkiwane przez większą liczbę mieszkańców.

W przypadku obu podgrup nie występuje także zróżnicowanie ze względu na przeciętny udział wydatków inwestycyjnych, co analizowano ze względu na fakt, że projekty finansowane z budżetów obywatelskich to zasadniczo projekty inwestycyjne – wprawdzie udział inwestycji jest nieco wyższy wśród gmin wdrażających budżet obywatelski, jednak różnica ta nie jest istotna statystycznie.

Zidentyfikowano natomiast istotną statystycznie różnicę w oszacowanym poziomie aktywności społecznej – w gminach wdrażających budżet obywatelski jest ona wyższa, wynosi przeciętnie 35 pkt wobec 28,6 pkt wśród pozostałych. Wyższe są także: mediana, wartości najmniejsza i największa, a także odchylenie standardowe, co świadczy o większym zróżnicowaniu aktywności społecznej w gminach z tej grupy.

Tabela 2. Porównanie jednostek samorządu wdrażających i niewdrażających budżet obywatelski w Wielkopolsce

Miary statystyczne	Wydatki gminy ogółem per capita [zł]	Wydatki gminy ogółem [mln zł]	Wydatki gminy majątkowe inwestycyjne [mln zł]	Aktywność społeczna – suma punktów
1	2	3	4	5
Gminy, w których nie było wdrożenia budżetu obywatelskiego N = 198				
Średnia	3224,8	33,5	4,8	28,6
Mediana	3132,7	25,2	3,0	27,0
Minimum	2527,3	8,2	0,3	13,0
Maksimum	6503,1	205,9	63,4	55,0
Odchylenie standardowe	553,7	27,5	6,4	6,6

1	2	3	4	5
Gminy, w których wdrożono budżet obywatelski N = 28				
Średnia	3481,0	222,4	41,6	35,2
Mediana	3181,3	80,8	10,3	32,5
Minimum	2697,5	8,7	0,4	16,0
Maksimum	5703,6	3106,2	748,8	70,0
Odchylenie standardowe	846,9	576,5	139,4	12,4
Test U Manna-Whitneya	różnica nieistotna (p = 0,438)	różnica istotna (p < 0,001)	różnica istotna (p < 0,001)	różnica istotna (p = 0,004)

Źródło: badania własne.

Odnosząc się do postawionych pytań badawczych, można odpowiedzieć na nie następująco:

1. Zamożność gminy nie jest czynnikiem różnicującym gminy wdrażające budżet obywatelski i niewdrażające go. Zatem jest to czynnik irrelevantny w odniesieniu do wdrożeń budżetu obywatelskiego w Wielkopolsce. Budżet obywatelski nie jest ani sposobem poprawy sytuacji gmin biednych, ani wyrazem wolności decydowania gmin bogatych. Najwyraźniej, niezależnie od korzeni tego rozwiązania, ważnych w Ameryce Łacińskiej, w Wielkopolsce nie ten czynnik jest istotny.

2. Gminy wdrażające budżet obywatelski charakteryzuje wyższy syntetyczny wskaźnik aktywności społecznej. Zatem budżet obywatelski można w tym kontekście postrzegać raczej jako jeden z wielu mechanizmów wykorzystywanych w gminach, których mieszkańcy są aktywni społecznie niż jako narzędzie zwiększania aktywności społecznej w gminach o niskim poziomie aktywności.

5. Dyskusja i wnioski

Odnosząc uzyskane wyniki do możliwych efektów i funkcji wdrożenia budżetu obywatelskiego, należy stwierdzić, iż analiza (siłą rzeczy ograniczona do jednego punktu w czasie) nie potwierdza występowania wyjściowych hipotez, że gminy wdrażające budżet obywatelski są gminami stosunkowo biedniejszymi i charakteryzującymi się niższą aktywnością społeczną.

Gminy wdrażające budżet obywatelski nie są ani biedniejsze, ani bogatsze niż pozostałe (w przeliczeniu środków budżetowych na 1 mieszkańca). Pozycja ekonomiczna gminy nie jest zatem czynnikiem wyjaśniającym decyzję o wdrożeniu budżetu obywatelskiego. Oczekiwanie efektów ekonomicznych w postaci lepszej alokacji środków nie wydaje się zatem istotną przesłanką wdrożenia budżetu obywatelskiego. Wyniki nie pokazują zatem, by budżet obywatelski traktowany

był jako impuls rozwojowy przez biedniejsze gminy. Jednocześnie nie można stwierdzić, by była to „zabawa dla bogatych”. Wyniki nie pokazują, by znacząco częściej budżety były realizowane w gminach bogatszych, które „mogą sobie pozwolić” na eksperyment w postaci oddania części budżetu w ręce obywateli.

Gminy wdrażające budżet obywatelski charakteryzuje za to wyższa aktywność społeczna. Zatem nie ma powodów, by uznać, że budżetowanie partycypacyjne było wdrażane jako sposób aktywizacji, w gminach o niskiej aktywności społecznej. Można w zamian stwierdzić, że wdrożenie budżetu obywatelskiego ma miejsce w gminach już aktywnych społecznie. Być może zatem decyzja o skorzystaniu z tej formy bazuje na już istniejącej aktywności społecznej. Warto jednak pamiętać, że analiza dotyczy Wielkopolski, którą charakteryzuje nieco większa tradycja obywatelskości (historycznie i kulturowo), a także, że udział gmin wdrażających budżety obywatelskie jest w Wielkopolsce wyższy niż udział ogólnopolski. Możliwe zatem, że wdrożenie budżetów obywatelskich w Wielkopolsce szczególnie silnie bazuje na już istniejącej aktywności społecznej, ponieważ może na niej bazować. W skali ogólnopolskiej zależność ta wymaga dopiero identyfikacji. Jednak przynajmniej w Wielkopolsce ma miejsce efekt św. Mateusza: biedni ubożeją, zaś bogaci się bogacą, w tym przypadku – aktywni są wspierani w aktywności, zaś nieaktywni pozostają nieaktywni. Efekt ten znajduje potwierdzenie w wyższej aktywności społecznej w gminach, które wdrożyły budżet obywatelski. Władze gmin mogą odpowiedzieć w ten sposób na oczekiwanie przekazania obywatelom wsparcia z zastosowaniem kolejnego narzędzia (należy pamiętać, że jednostki samorządu przekazują środki na aktywność oddolną na wiele różnych sposobów). W tym ujęciu partycypacja jest w pewnym sensie sposobem na promowanie interesów klas wyższych i średnich, które mogą sobie pozwolić na partycypowanie, a stosunkowo słaby wpływ ma na jakość życia klas niższych. Taka analiza, w duchu krytyki i rozstania Alberta Hirschmana (1995), wymaga jednak dłuższej perspektywy czasowej badania tych zjawisk.

Warto ponadto zauważyć, że wprowadzenie budżetowania obywatelskiego jako narzędzia wspierania już istniejącej aktywności społecznej może wpędzić w swoistą pułpkę. Jak zauważa Kajdanek (2015), jednym z zagrożeń wprowadzania budżetu obywatelskiego jest czynienie z niego narzędzia zastępczego, które ma kanalizować te oczekiwania mieszkańców, na które brak środków (lub woli) w zwykłych interwencjach urzędniczych. Podobnie Czarnecki wskazuje, że budżety obywatelskie mogą prowadzić do „koncentracji na realizacji drobnych projektów infrastrukturalnych w najbliższym otoczeniu” (2014: 129), przez co, w efekcie, może się zmniejszać zainteresowanie sprawami publicznymi, szczególnie gdy owe inwestycje zostaną już poczynione. Skromny udział kwot przeznaczonych na budżet obywatelski w budżetach gmin wydaje się to potwierdzać. Zastrzeżenia Kajdanek czy Czarneckiego skłaniają do tego, by postawić przewrotne pytanie, czy budżet obywatelski nie stanie się narzędziem „schładzania”, tj. obniżania aktywności społecznej – czy to poprzez efekt zniechęcenia

(tych, którzy podejmując trud złożenia projektów, nie doczekają się ich wygranej i realizacji), czy to przez efekt zaspokojenia (tych, którzy swoje interesy zrealizują).

Bibliografia

- Bartkowski J. (2003). *Tradycja i polityka: Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*. Wydawnictwo Żak, Poznań.
- Bassoli M. (2012). *Participatory budgeting in Italy: Analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements*, "International Journal of Urban and Regional Research", no. 36 (6), s. 1183–1203.
- Burchard-Dziubińska M. (2014). *Budżet obywatelski jako partycypacyjna forma współzrzedzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 37 (2), s. 197–208.
- Cichocki P. (2012). *Jaka jest tożsamość wielkopolska?*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, s. 87–100.
- Czarnecki K. (2014). *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 1 (2), s. 125–145, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2014.008>
- Im T., Lee H., Cho W., Campbell J. W. (2014). *Citizen Preference and Resource Allocation: The Case for Participatory Budgeting in Seoul*, "Local Government Studies", no. 40 (1), s. 102–120.
- Ganuza E., Baiocchi G. (2012). *The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe*, "Journal of Public Deliberation", no. 8 (2), s. 1–12.
- Hirschman A. (1995). *Lojalność, krytyka, rozstanie: Reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Znak, Kraków–Warszawa.
- Holdo M. (2016). *Deliberative capital: Recognition in participatory budgeting*, "Critical Policy Studies", no. 10 (4), s. 391–409.
- Jeran A. (2016). *Czy wielkopolska mentalność nadal istnieje? Analiza oparta na danych Diagnozy Społecznej 2015*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, s. 103–129.
- Kajdanek K. (2015). *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast – Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, nr XII (II), s. 29–35.
- Lisiecki S. (2015). *Florian Znaniecki i Janusz Ziolkowski. O tradycji i kontynuacjach badań nad wartościowaniem przestrzeni miasta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 77 (1), s. 13–26.
- Łukasiewicz D. (2014). *Mentalność pruska, mieszczańska, protestancka czy kapitalistyczna? Prusy 1806–1871*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, s. 91–119.
- Łukomska-Szarek J. (2014). *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 4, s. 137–144.
- Martela B. (2013). *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, „Władza Sądzenia”, nr 2, s. 22–33.
- Matczak P., Sadło M., Mączka K. (2015). *Budżety obywatelskie w województwie wielkopolskim: Stan obecny i perspektywy na przyszłość*, „Biuletyn Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego”, nr III, s. 26–31.
- Miazga A., Teisseyre P. (2016). *Społeczna gmina. Ranking aktywności społecznej w samorządach*, www.wspolnota.org [dostęp 10.11.2017].
- Molik W. (oprac.) (2005). *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski z drugiej połowy XIX i XX wieku*. Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań.

- Molik W. (2016). *Dziedzictwo kulturowe Wielkopolski*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, s. 7–22.
- Radziszewski M. (2016). *Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 51, s. 131–154. DOI: 10.15804/athena.2016.51.08
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. (2008). *Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges*, “International Journal of Urban and Regional Research”, no. 32 (1), s. 164–178.
- Sorychta-Wojczyk B. (2015). *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie”, nr 78 (1928), s. 421–430.
- Wampler B. (2007). *A guide to participatory budgeting*, [w:] A. Shah (ed.), *Participatory budgeting*. The World Bank, Washington, s. 21–54.

Agnieszka Jeran, Piotr Matczak, Krzysztof Mączka

WHO IMPLEMENTS PARTICIPATORY BUDGETING AND WHO NOT? COMPARISON OF MUNICIPALITIES IN WIELKOPOLSKA PROVINCE IN TERMS OF WEALTH AND LEVEL OF SOCIAL ACTIVISM

Abstract. Participatory budgeting is a citizens' participation in local governance. The core aspect of participation is the dialogue between local authorities and citizens concerning the redistribution of public resources, although redistribution or allocation is just one of the functions, that local government budgets provide. Participatory budgeting has been implemented in Poland last years. They are usually analyzed as case studies. In the presented analysis other approach is taken. The focus was not so much on the implementation itself, but on the comparison of local governments in the Wielkopolska region, which implemented against those which did not. The questions of the study concerned: (1) whether there was a significant difference in the wealth of the municipalities, and (2) whether there was a significant difference in the level of social activity, between municipalities that implemented participatory budgeting and those which did not. The results of the analyzes revealed no statistically significant difference between the two categories of municipalities in terms of the wealth of the municipalities. However, the significant difference was identified, between the municipalities in terms of the level of social activity. The municipalities implementing participatory budgets are characterized by higher level of social activity. Thus, participatory budgeting in the Wielkopolska province, can therefore be regarded as a mean of supporting activity in those municipalities where citizens are already active.

Key words: participatory budgeting, participation, local government, social activism, the Wielkopolska province.