

Paweł Ostachowski*

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

ORCID: 0000-0002-9187-5982

**Budżety obywatelskie miast Opolszczyzny
w latach 2019–2021****Wprowadzenie**

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce rozwija się już od ponad 30 lat. Jednym z narzędzi, za pomocą których może ono wpływać na kształt przestrzeni lokalnej, jest budżet obywatelski. Pojawił się on w naszym kraju ponad dekadę temu. Kojarzony jest zwykle z dużymi miastami, gdzie za sprawą promocji finansowanej ze środków władz lokalnych informacje o nim pojawiają się w mediach tradycyjnych i elektronicznych. Tymczasem jego funkcjonowanie dotyczy również niewielkich miasteczek w województwach o mniejszej gęstości zaludnienia. Już w 2014 roku Związek Miast Polskich informował o 146 polskich miastach, w których funkcjonowały budżety obywatelskie. Interesujące wydaje się wnikięcie na te tereny, aby uzyskać odpowiedź na pytanie, jak miasta radziły sobie z tworzeniem i realizacją budżetów obywatelskich w latach 2019–2021. Był to okres urozmaicony i trudny dla samorządów lokalnych, zwłaszcza przez pandemię COVID-19, która podkopała stabilność finansową niejednej gminy.

Rok 2019 był przełomowy dla budżetu obywatelskiego, ponieważ uzyskał on wówczas prawną gwarancję tworzenia w miastach na prawach powiatu. Nie otrzymał jej w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, co nie oznacza bynajmniej, że nie odnosił w nich sukcesów. Także i tam pozostaje narzędziem obrazowania i zaspokajania lokalnych potrzeb – często o niewielkiej wartości pieniężnej, ale o dużej wartości społecznej. Uczy mieszkańców sztuki współpracy i dyskusji, rozumienia świata lokalnego w sposób holistyczny.

Jak wynika z badań, wciąż niewiele spośród setek małych i średniej wielkości miast w Polsce decyduje się na budżet obywatelski. W 2020 roku mniej niż 1/5 miast do 20 tys. mieszkańców wykorzystywała to narzędzie partycypacji społecznej [Ostachowski

* pawel.ostachowski@up.krakow.pl

2021b: 152]. Pięć lat wcześniej było ich 36% [COVID-19 zmienia kształt... 2020: 1]. Pokazuje to, jak wiele zmieniła pandemia COVID-19, prowadząc nie tylko do transformacji kontaktów międzyludzkich z preferencją narzędzi zdalnych, ale i poddając budżety obywatelskie próbie trwałości. Zdaje się ona trwać nadal, zwłaszcza z powodu wydarzeń związanych z wojną w Ukrainie i będących jej efektem szoków podażyowych na surowce energetyczne, które powodują wzrosty cen energii i uderzają w wydatki samorządowe.

Artykuł jest spojrzeniem na stan budżetów obywatelskich sprzed lutego 2022 roku, próbą oceny wykorzystania tych narzędzi partycypacji w średnim okresie, tj. w latach 2019–2021. Dotyczy poziomu finansowania i zainteresowania mieszkańców budżetami obywatelskimi w miastach Opolszczyzny, z uchwyceniem zarówno kierunku zmian w ich kształcie, jak i perspektywy na lata 2022–2023. Główną hipotezą pracy jest twierdzenie, że budżety obywatelskie na Opolszczyźnie cechuje ograniczone zainteresowanie mieszkańców – tak w zgłaszaniu projektów, jak i w głosowaniach, natomiast władze lokalne cechuje pasywne podejście do tego narzędzia oraz skłonność do marginalizowania jego znaczenia w polityce inwestycyjnej gminy – poprzez narzędzia regulaminowe, słabnące finansowanie w relacji do wydatków gminy czy zawieszanie go z powodów epidemicznych czy finansowych.

Weryfikacji powyższej hipotezy służy zarówno teoretyczna, jak i praktyczna analiza zachowań władz lokalnych w zakresie kształtowania i realizacji budżetów obywatelskich. W tym celu została dobrana losowo próba 5 miast spośród 36 miast Opolszczyzny liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Ośrodki te nie mają statusu miast na prawach powiatu.

Budżet obywatelski w Polsce po 2011 roku

Niedawno minęło 10 lat od czasu, gdy Sopot jako pierwsze miasto w Polsce wprowadził budżet obywatelski [Krzysztofowicz 2013: 8]. Mimo to proces dojrzewania społeczeństwa w naszym kraju do stosowania tego narzędzia wciąż trwa. Duża w tym rola postępującego procesu przywracania zaufania obywateli do władzy lokalnej, utraconego jeszcze za czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to – przy upartyjnieniu niemal wszystkich dziedzin życia społecznego oraz braku samorządu terytorialnego w obecnym kształcie – poziom nieufności i społecznego zobojętnienia na inicjatywy władz lokalnych był wysoki. Również lata 90. XX wieku, przepełnione problemami społecznymi takimi jak bieda czy bezrobocie, skupiały uwagę mieszkańców bardziej na własnych problemach. Osłabieniu uległy popularne jeszcze w latach 80. inicjatywy lokalne, w których mieszkańcy w tzw. czynnie społecznym, za zgodą władz lokalnych podejmowali na własny koszt działania inwestycyjne takie jak budowa wodociągów, sieci przyłączy gazowych czy nawet fragmentów dróg lokalnych. Działania te były powszechne choćby na terenach wiejskich, gdzie nie tylko dawały szansę na szybszy rozwój infrastruktury, ale i budowały poczucie wspólnoty interesów mieszkańców w dążeniu do poprawy jakości życia. Podobnie działały wspólnoty osiedlowe wielu miast. Niechęć obywateli do władzy publicznej mogła zostać przezwyciężona w latach 90. [Podgórska-Rykała 2018: 79], ale w zderzeniu z bezrobociem, inflacją oraz

„terapią szokową” zafundowaną Polakom przez Leszka Balcerowicza nie było szansy na wcześniejsze pojawienie się budżetu obywatelskiego [Ostachowski 2021a: 153]. Władze lokalne, od 1990 roku posiadające pochodzącą zarówno z Konstytucji RP, jak i z procesu wyborczego podwójną legitymację do zarządzania przestrzenią lokalną [Jagielski, Wierzbowski 2019: 276], nie były jeszcze gotowe na kroki zmierzające do upowszechniania partycypacji społecznej idącej dalej niż konsultacje społeczne, wskazane w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95].

Mimo ustawowego umocowania konsultacji społecznych jako przejawu obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym, traktowanie tego narzędzia w taki właśnie sposób do dziś napotyka na przeszkody. Artykułowane w konsultacjach społecznych opinie mieszkańców nie mają bowiem wiążącego charakteru dla władz publicznych [Kubas 2014: 175]. Potwierdzają to orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego [Wyrok NSA... 2017]. Ten brak wpływu buduje u wielu mieszkańców przekonanie o bezsensie uczestnictwa w ich obecnej formule, skoro ich opinia, nawet poparta racjonalną argumentacją, niewiele znaczy. Tym gorzej, że budżet obywatelski także został potraktowany przez ustawodawcę jako szczególna forma konsultacji społecznych [Ustawa o samorządzie gminnym: art. 5a]. Tymczasem nie brakuje opinii samorządowych praktyków, że bliżej mu do specyficznego rodzaju referendum lokalnego [Jaśkowiec 2021: 141]. Teza ta wydaje się śmiała, nie ulega jednak wątpliwości, że budżet obywatelski, choć oparty na przepisach odnoszących się do konsultacji społecznych z mieszkańcami [Czaja-Hliniak 2019: 45], jest narzędziem mniej fasadowym niż one same. Potwierdza to choćby zapis, który zabrania usuwania lub zmian zadań wybranych do budżetu obywatelskiego przez organ stanowiący gminy [Ostachowski 2021a: 152].

Lata 2011–2018 to okres, w którym budżet obywatelski jako narzędzie partycypacji obywatelskiej powoli rozszerzał swoją popularność w polskich miastach i miasteczkach. Nie posiadał jeszcze podstawy ustawowej, mówiącej o tym, w jaki sposób ma być konstruowany oraz wdrażany. Dawało to swobodę władzom lokalnym w zakresie skali jego finansowania, procedowania oraz akceptacji zgłaszanych projektów, co stało w sprzeczności z przyjętą już wówczas formułą głosowania mieszkańców nad propozycjami zadań do realizacji w budżecie obywatelskim, bliższą referendum niż konsultacjom społecznym. Prace nad uporządkowaniem tej kwestii podjęto za rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS) przy okazji m.in. korekt w prawie wyborczym. Ich efektem była 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]. Podjęcia tej inicjatywy przez PiS, mimo głosów krytyki związanych z jej niektórymi zmianami w prawie wyborczym, nie należy jednak odbierać negatywnie. Obligując miasta na prawach powiatu i samorządy województw do tworzenia budżetu obywatelskiego, działa ona bowiem prewencyjnie i stymulująco. Zabezpiecza przed wycofywaniem się większych miast i samorządów wojewódzkich z tego typu aktywności w sytuacji niedoboru dochodów. Okazało się to przydatne tak w czasie pandemii COVID-19, jak i obecnie, kiedy samorządy w poszukiwaniu oszczędności wskutek rosnących kosztów

energii oraz inflacji podnoszącej koszty inwestycji mogą ulegać pokusie ograniczenia budżetu obywatelskiego. Nadal jednak istnieje ryzyko, że mniejsze miasta i miasteczka z powodu pogarszania się ich sytuacji finansowej w 2023 roku będą chciały oszczędzać na budżecie obywatelskim.

Dzięki ustawie z 2018 roku każdy mieszkaniec spełniający kryteria do udziału w głosowaniu może uczestniczyć w wojewódzkim budżecie obywatelskim, przy okazji kształtując własne przyzwyczajenie do udziału w takich inicjatywach. Ustawa wymaga ponadto, aby każdy budżet obywatelski miasta na prawach powiatu czy wojewódzki miał do dyspozycji nie mniej niż 0,5% wydatków tej jednostki wskazanych w sprawozdaniu budżetowym za rok ubiegły. Ustalenie progu minimalnego finansowania wydaje się trafnym zapisem, zwłaszcza że wydatki samorządowe częściej wzrastają niż spadają.

Funkcjonujące od blisko trzech lat przepisy nie spowodowały rewolucji w budżetowaniu obywatelskim, gdyż wiele miast powiatowych wykorzystywało to narzędzie już wcześniej. Robiły to Sopot czy Elbląg [Krzysztofowicz 2013: 8], ale też Toruń oraz Wrocław [Żabka, Łapińska 2014: 67]. Bogate doświadczenia w tym zakresie posiadał również Płock, w którym już w 2003 roku starano się realizować konkretne projekty przy udziale mieszkańców i we współpracy z firmą PKN Orlen [Ostachowski 2020: 165].

Sam pomysł na włączanie lokalnej społeczności w „sprawy miejskie” nie jest innowacją, a raczej kontynuacją rozwiązań wypracowanych w krajach rozwijających się, gdzie partycypacja ma tradycje dużo dłuższe, tak wśród społeczeństwa, jak i władz miejskich. Budżet obywatelski w Polsce nie jest instytucją w pełni wystandaryzowaną, lecz elastyczną, odpowiadającą na potrzeby lokalne, jak i na aktywność samej społeczności lokalnej [Wiśniewska 2018: 41]. Im wyraźniej jest ona w stanie artykułować swoje potrzeby oraz dostrzegać w przestrzeni miejskiej obszary wymagające interwencji, tym pełniejszy staje się kształt budżetu obywatelskiego w zakresie liczby zgłaszanych inicjatyw. Sama przestrzeń miejska, jej kształt i tempo transformacji w celu poprawy jakości życia, mogą wywoływać podobny efekt. Kiedy dany obszar miejski ulega przeobrażeniom wolniej od pozostałych, wydaje się to wywoływać większą motywację jego mieszkańców do zmiany tej sytuacji, choćby przy wykorzystaniu budżetu obywatelskiego. Podobnie jest w przestrzeni wiejskiej, gdzie realizacji lokalnych inicjatyw mieszkańców, tak inwestycyjnych, jak i kulturalnych, służy fundusz sołecki [Wójcik 2014: 47]. Oba narzędzia mają sprzyjać wzmocnieniu poczucia wspólnoty interesów małych społeczności oraz przekonywać do mechanizmów referendalnych, bliskich demokracji bezpośredniej [Sadura 2013: 11].

Pobudzanie kapitału społecznego, jakie jest skutkiem budżetu obywatelskiego, to jedna z podstawowych jego zalet. Motywuje on mieszkańców do refleksji nad tym, co w przestrzeni miejskiej jest dla nich ważne, a niekoniecznie dostrzegane przez władze samorządowe. Jeśli jednak ich uwadze umknie regulamin budżetu stanowiący o kwalifikacji projektów do głosowania, to mimo artykulacji potrzeb oraz pomysłów, mogą się one okazać niemożliwe do zrealizowania za pomocą tego narzędzia [Skrzypiec, Wójkowski, Wyszomirski 2016: 18]. Nie należy też bagatelizować ryzyka płynącego dla budżetu obywatelskiego ze strony urzędniczej. W końcu to pracownicy samorządowi decydują o kształcie regulaminu oraz wpływają na proces informowania mieszkańców o kryteriach, jakie muszą spełniać projekty zgłaszane do tej inicjatywy. Oni wreszcie

ustalając „reguły gry”, decydują, w którym momencie rozpocznie się realizacja projektów [Poniatowicz 2014: 186].

Wyzwaniem dla entuzjastów i propagatorów rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce pozostaje również problem frekwencyjny, a głównie utrzymanie i zwiększanie uczestnictwa w tworzeniu projektów i w głosowaniach. Już sam brak aktywnego wspierania konceptualizacji projektów, które mieszkańcy będą zgłaszać do budżetu obywatelskiego, może być przyczyną jego zubożenia. W efekcie może dojść do sytuacji, w której władze lokalne zamkną budżet obywatelski w danym roku bez rozstrzygnięcia na skutek braku zgłoszeń projektów bądź niespełnienia przez nie kryteriów wynikających z regulaminu. Jeśli taka sytuacja powtarza się w kolejnych latach, może to być argument do obcięcia finansowania lub wręcz jego likwidacji [Ostachowski 2021: 154]. Dlatego tak ważne jest zintegrowane działanie mieszkańców zainteresowanych funduszami budżetu obywatelskiego oraz doskonalenie przez nich umiejętności przygotowywania konkretnych projektów, poprawnych formalnie i merytorycznie.

W celu wspierania koncepcji rozwoju partycypacji społecznej w Polsce warto poszukiwać rozwiązań, które wzmocnią udział w budżecie obywatelskim osób dotąd niezainteresowanych bądź o niższych kompetencjach społecznych. Jest niezwykle ważne, aby narzędzie to nie stało się „skolonizowane” przez grupy miejskich aktywistów, którzy z wykorzystaniem własnej popularności medialnej są w stanie forsować swoje projekty – niekoniecznie obiektywne ideologicznie czy korzystne dla większości wspólnoty lokalnej [Siciarek 2014: 155; Kajdanek 2015: 31]. „Plebiscytowość”, jaka zdaje się wówczas dominować, jest na rękę owym aktywistom ze względu na budowanie ich społecznej rozpoznawalności, traci na tym jednak sama deliberacja nad rzeczywistymi potrzebami. Podkreślane są bowiem te, które łatwo sprzedać medialnie na bazie popularności ich inicjatorów [Martela 2013: 30]. Problem ten pogłębia skłonność do wykorzystywania budżetu obywatelskiego jako narzędzia marketingu politycznego zamiast faktycznego oddawania części władzy mieszkańcom [Kraszewski, Mojkowski 2014: 5].

Okres pandemii COVID-19 uderzył mocno w funkcjonowanie budżetów obywatelskich mniejszych samorządów. Potwierdzają to dane za 2020 rok, w którym realizowało je o 40% mniej miast niż cztery lata wcześniej [Pistelok, Martela 2019: 7]. Wskutek pandemii zawieszono w kraju 126 tego typu inicjatyw [Martela, Bubak, Janik 2021], innym ograniczono pule środków, wydłużył się też czas realizacji zadań wybranych w głosowaniach w 2019 roku. Trudno jednak o konkretne dane dotyczące skali tych zjawisk. Niełatwo też przewidzieć, czy utrwałą się one w latach 2022–2023 na skutek rozchwianej sytuacji makroekonomicznej kraju oraz w wyniku wzrostu kosztów energii rysującego się przed gminami [Samorzady w Polsce... 2022]. Niezagrożone wydają się jedynie budżety obywatelskie największych polskich miast, które nawet w czasie pandemii COVID-19 cechowała stabilność finansowa oraz liczone w milionach złotych finansowanie. Największym budżetem w 2020 roku dysponowała Warszawa (83,11 mln), zdecydowanie wyprzedzając pod tym względem inne duże polskie metropolie, takie jak Kraków (32 mln), Wrocław (25 mln), Łódź (24 mln) Poznań (21 mln) czy Gdańsk (18,42 mln) [Martela, Bubak, Janik 2021: 10].

Budżety obywatelskie miast województwa Opolskiego w latach 2019–2021

Opolszczyzna to obszar, w którym ludność zamieszkująca miasta stanowiła na koniec 2020 roku 53,15%. Przy ówczesnej liczbie mieszkańców, sięgającej 980 771 osób, dawało to nieco ponad 520 tys. osób. Obszar ten od lat ulega powolnym procesom depopulacyjnym – jeszcze w 2016 roku zamieszkiwało go 993 tys. mieszkańców. W skład województwa wchodzi 11 powiatów: brzeski, głubczycki, kędzierzyńsko-kozielski, kluczborski, krapkowicki, namysłowski, nyski, oleski, opolski, prudnicki i strzelecki, przy czym tylko stolica województwa – Opole – ma status miasta na prawach powiatu. Siatkę samorządów najniższego szczebla tworzą 3 gminy miejskie, 33 gminy miejsko-wiejskie i 35 gmin wiejskich [Województwo opolskie... 2021]. W latach 2019–2021 wśród 36 miast i miasteczek regionu budżety obywatelskie nie były powszechnością. Szczegóły przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Budżety partycypacyjne w miastach województwa opolskiego w latach 2019–2020

Miasto	Powiat	Budżet obywatelski		
		2019	2020	2021
Opole	miasto na prawach powiatu powiatowe	tak	tak	tak
Kędzierzyn-Koźle	kędzierzyńsko-kozielski	tak	tak	tak
Nysa	nyski	tak	nie	nie
Brzeg	brzeski	nie	nie	tak
Kluczbork	kluczborski	tak	tak	tak
Prudnik	prudnicki	tak	tak	nie
Strzelce Opolskie	strzelecki	tak	tak	tak
Namysłów	namysłowski	tak	tak	tak
Krapkowice	krapkowicki	tak	tak	tak
Głuchoczały	nyski	tak	tak	tak
Głubczyce	głubczycki	tak	tak	tak
Zdzieszowice	krapkowicki	nie	nie	nie
Olesno	oleski	tak	tak	nie
Ozimek	opolski	tak	tak	tak
Grodków	brzeski	nie	nie	nie
Praszka	oleski	tak	tak	tak
Paczków	nyski	tak	nie	nie
Zawadzkie	strzelecki	nie	nie	tak
Gogolin	krapkowicki	nie	nie	nie
Otmuchów	nyski	nie	nie	nie
Niemodlin	opolski	nie	nie	nie
Kietrz	głubczycki	nie	nie	nie
Wołczyn	kluczborski	nie	nie	nie

Lewin Brzeski	brzeski	nie	nie	tak
Głogówek	prudnicki	nie	nie	nie
Tułowice	opolski	nie	nie	nie
Dobrodzień	oleski	nie	nie	nie
Byczyna	kluczborski	tak	nie	nie
Kolonowskie	strzelecki	nie	nie	nie
Baborów	głubczycki	nie	nie	nie
Prószków	opolski	tak	nie	nie
Leśnica	strzelecki	nie	nie	nie
Gorzów Śląski	oleski	nie	nie	nie
Biała	prudnicki	nie	nie	nie
Korfantów	nyski	nie	nie	nie
Ujazd	strzelecki	nie	nie	nie

Źródło: opracowanie własne

Tabela 1 informuje, że z 36 miast w województwie opolskim mniej niż połowa wdrożyła budżet obywatelski. W 2020 roku odnotowano też przypadki, w których uległ on zawieszeniu. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w poszczególnych ośrodkach było mocno zróżnicowane. Potwierdza to dobrana do analizy próba 5 miast województwa, liczących powyżej 20 tys. mieszkańców: Kędzierzyna-Koźła, Nysy, Brzegu, Kluczborka oraz Prudnika.

Gmina Kędzierzyn-Koźle leży w południowej części województwa opolskiego. Samo miasto, drugie co do wielkości w regionie, sięga swoją historią 1281 roku. Nazwę zawdzięcza reformie administracyjnej z 1975 roku, kiedy to scalono w jeden obszar rozwijające się blisko siebie Kędzierzyn, Koźle, Sławęcice i Kłodnicę. Na koniec 2020 roku gminę zamieszkiwało nieco ponad 60 tys. mieszkańców. O kondycji finansowej tego samorządu w czasie pandemii świadczą jego dochody, sięgające w 2020 roku kwoty 301,837 mln zł. Przy zrealizowanych wówczas wydatkach na sumę 302,754 mln zł pozwoliły one na zamknięcie roku budżetowego niewielkim deficytem [Gmina Kędzierzyn-Koźle 2022]. Gmina miała w województwie jedną z dłuższych praktyk w organizacji budżetu obywatelskiego, sięgającą 2017 roku. Wówczas to na 64 skierowane do głosowania projekty przeznaczono kwotę blisko 1 463 456 zł. Wykorzystano ją na realizację 13 zadań [Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle 2022]. Pierwszy budżet obywatelski Kędzierzyna-Koźła przyciągnął uwagę 3679 mieszkańców. Aż 3240 głosów oddano wówczas elektronicznie. W latach 2019–2020 budżet obywatelski tego miasta cechowały jednak zmienne losy, o czym informuje tabela 2.

Tabela 2. Budżet obywatelski w Kędzierzynie-Koźlu w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	1 716 784	1 915 592	1 730 784
Liczba projektów wybranych	19	16	16
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	78	48	56

Liczba głosujących	6268	3814	5641
Wydatki gminy (w mln zł)	336,317	302,754	312,257
Budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,510	0,632	0,554

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle 2022*

Dane z tabeli 2 informują, że budżet partycypacyjny w Kędzierzynie-Koźlu cieszył się zmiennym zainteresowaniem. Najwięcej projektów dopuszczono do głosowania w 2019 roku. Wtedy też zanotowano największą frekwencję. Słabiej wypadła edycja 2020. Mimo większych środków na zadania, niższe okazały się zarówno pula głosowanych projektów, jak i zadań wybranych do realizacji, a także sama frekwencja. Widać tutaj wpływ dwóch lockdownów tamtego roku, chociaż od początku budżetu obywatelskiego w Kędzierzynie-Koźlu większość głosów oddaje się elektronicznie. Rok 2021 to powrót do „normalności”, niemniej jednak od 2020 roku spadała coroczna kwota przeznaczona na budżet obywatelski miasta. W 2022 roku było to 1 700 974 zł. Do głosowania w tym roku trafiło 47 zadań, z czego do realizacji wybrano 17. Miej było też głosujących – 5366 osób [Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle 2022]. Biorąc pod uwagę presję inflacyjną czy wzrost kosztów lokalnych inwestycji, brak waloryzacji kwoty budżetu obywatelskiego w Kędzierzynie-Koźlu powoduje realny spadek jego mocy inwestycyjnej.

Nieco inaczej funkcjonował budżet partycypacyjny w Nysie, położonej na Przedgórzu Sudeckim, będącej trzecim co do wielkości miastem w całym województwie. Początki jej istnienia sięgają 1223 roku, kiedy to lokowana została na prawie flamandzkim. Obecnie miasto pełni funkcję stolicy powiatu nyskiego. Jako gmina miejsko-wiejska, Nysa liczyła na koniec 2020 roku ponad 56,5 tys. mieszkańców. W tym samym roku dochody gminy wyniosły 334,178 mln zł w stosunku do 253,168 mln w roku poprzednim. Przy zrealizowanych w 2020 roku wydatkach na kwotę 316,149 mln zł, pozwoliło to na zamknięcie roku budżetowego nadwyżką [Gmina Nysa 2022]. Władze samorządowe rozpoczęły tworzenie budżetów obywatelskich w Nysie w 2014 roku, ale po zakończeniu V edycji, pod koniec 2019 roku, kolejne dwie zostały zawieszono z powodu koronawirusa [Miszkiewicz 2020]. Dopiero w 2022 roku powrócono do tej inicjatywy. Więcej informacji prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Budżet obywatelski w Nysie w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	600 000	–	–
Liczba projektów wybranych	5	–	–
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	15	–	–
Liczba głosujących	19 586	–	–
Wydatki gminy (w mln zł)	296,351	–	–
Budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,202	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Budżet obywatelski gminy Nysa 2022*

Dane z tabeli 3 pokazują, że mimo tylko jednego rozdania budżetu obywatelskiego w Nysie, cieszył się on ogromnym zainteresowaniem. Oddano wówczas aż 19 586 głosów. Przy liczbie mieszkańców gminy sięgającej 56 951 osób był to bardzo dobry wynik. Mimo dwóch lat przerwy, podczas głosowania w edycji 2022 zainteresowanie znów okazało się wysokie. Na 13 zadań przeznaczonych do wyboru oddano w sumie 17 434 ważnych głosów. Władze zwiększyły też pulę finansowania budżetu obywatelskiego do 750 tys. zł, utrzymując ten poziom także na 2023 rok [Budżet obywatelski gminy Nysa 2022].

Ciekawie prezentowała się sytuacja budżetu obywatelskiego w Brzegu. Miasto to również pełni funkcję centrum administracyjnego powiatu. Pierwsze wzmianki o osadnictwie na jego terenie sięgają 1235 roku, przy czym samo miasto już w 1311 roku było stolicą Księstwa Brzeskiego [Gajewski 2022]. Na koniec 2020 roku gminę zamieszkiwało nieco ponad 35,2 tys. osób. W tym samym roku budżet gminy zamknięto dochodami w wysokości 177,285 mln zł, co przy wydatkach na poziomie 183,496 mln zł wskazywało na brak zrównoważenia polityki finansowej miasta bez konieczności zaciągania długu [Gmina Brzeg 2022]. Losy budżetu obywatelskiego w tym mieście przybliży tabela 4.

Tabela 4. Budżet obywatelski w Brzegu w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	-	100 000	100 000
Liczba projektów wybranych	-	-	3
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	-	-	13
Liczba głosujących	-	-	681
Wydatki gminy (w mln zł)	-	-	183,641
budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	-	-	0,05

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wyniki głosowania mieszkańców Brzegu... 2022*

Tabela 4 informuje, że Brzeg w latach 2019–2021 przeprowadził skutecznie tylko jeden budżet obywatelski. Władze lokalne miały plany wdrożenia tego narzędzia już jesienią 2019 roku, jednak powstrzymała je pandemia i związane z nią oszczędności [Klimczak 2021]. Pierwszą edycję udało się zrealizować dopiero w 2021 roku. Głosowaniu poddano 13 propozycji, spośród których wybrano 3. Za środki z budżetu zakupiono wówczas trampoliny ziemne do plac zabaw, poprawiono infrastrukturę kilku boisk trawiastych MOSiR w Brzegu oraz zaadaptowano tzw. krąg taneczny [Gajewski 2021]. Frekwencja w pierwszym głosowaniu nie okazała się wysoka. Lepiej było w 2022 roku, gdzie liczba głosujących wzrosła do 1027 osób. Zaskakuje natomiast liczba głosów nieważnych, których oddano aż 291, jak i liczba projektów, na które głosowano – zaledwie 6 [Wyniki głosowania mieszkańców Brzegu... 2022]. Pokazuje to długą drogę, jaka pozostaje jeszcze przed budżetem obywatelskim Brzegu, aby stał się narzędziem urozmaiconym projektowo i silnym frekwencyjnie.

Większe doświadczenie we wdrażaniu budżetu obywatelskiego miały władze gminy Kluczbork, położonej na pograniczu Niżu Śląskiego ze Śląskiem, nad rzeką

Stobrawą. Także to miasto zawdzięcza swoje powstanie działalności lokacyjnej śląskich książąt piastowskich w XIII wieku – prawa miejskie uzyskało w 1274 roku z rąk Henryka IV Probusa [Historia Kluczborka 2022]. Na koniec 2020 roku gminę zamieszkiwało nieco ponad 35,7 tys. osób. Budżet gminy w tym samym roku zamknięto dochodami na poziomie 181,100 mln zł, co przy wydatkach na poziomie 173,812 mln zł wskazywało na niewielką nadwyżkę [Gmina Kluczbork 2022]. Choć demograficznie i finansowo Kluczbork prezentował się podobnie jak gmina Brzeg, to w jego budżecie obywatelskim zastosowano dość ciekawe rozwiązania. Więcej o jego wynikach w latach 2019–2021 informuje tabela 5.

Tabela 5. Budżet obywatelski w Kluczborku w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	250 000	300 000	300 000
Liczba projektów wybranych	2	3	3
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	6	9	9
Liczba głosujących	1242	1451	1865
Wydatki gminy (w mln zł)	172,248	173,812	182,018
Budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,15	0,17	0,16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kluczborski budżet obywatelski 2022*

Tabela 5 informuje o stabilnym finansowaniu, jak i o rosnącym zainteresowaniu budżetem obywatelskim wśród społeczności lokalnej. W edycji 2019 teren gminy podzielono na 2 obszary, gdzie mieszkańcy mogli zaproponować projekty o wartości do 125 tys. zł każdy. Regulamin zakładał przyjęcie do realizacji po jednym projekcie z każdego obszaru. Ta formuła sprawiła jednak, że po wyborze mieszkańców do realizacji trafiły 2 projekty na kwotę 182 tys. zł. Pozwoliło to władzom na niemałe, usankcjonowane wolą społeczności lokalnej oszczędności. Podczas edycji 2020 zastosowano sprawdzone, ale nieco zmodyfikowane zasady. Teren gminy podzielono tym razem na 3 obszary. Zniesiono ograniczenie jednego zadania na obszar, wprowadzając w zamian limit kwotowy 125 tys. zł. dla pierwszego i drugiego obszaru oraz 50 tys. zł dla trzeciego obszaru. W efekcie głosowania mieszkańców do realizacji trafiły 3 projekty o łącznej wartości 274 799,50 zł. Analogiczne zasady wyboru zastosowano w 2021 roku. Wówczas także do realizacji wybrano 3 projekty na łączną kwotę 251 500 zł. Zatem 3 lata kluczborskiego budżetu to 8 projektów na sumę 708 299,50 zł przy całkowitej puli 850 tys. zł. Zapisy regulaminu pozwoliły zaoszczędzić władzom kwotę 141 700,50 zł. Nie sposób nie odnotować również rosnącej frekwencji w głosowaniach, jak i faktu, że większość głosów oddawana była online. Już w 2019 roku było ich 921, a rok i 2 lata później odpowiednio 1114 i 1721. Kluczborski budżet obywatelski jest zatem przykładem przeczącym tezie, jakoby ta forma partycypacji społecznej przeżywała kryzys zainteresowania.

Ostatnim z pięciu wybranych do analizy miast województwa opolskiego jest Prudnik. Gminę tę na koniec 2020 roku zamieszkiwało 26,8 tys. osób. Początki osadnictwa

na jego terenie, jak w wypadku większości miast Opolszczyzny, sięgają drugiej połowy XIII wieku, kiedy to doszło do lokacji miasta na prawie niemieckim [Historia 2012]. Budżet gminy w 2020 roku zamknięto dochodami na poziomie 129,355 mln zł, co przy wydatkach na poziomie 128,815 mln zł pozwoliło uzyskać niewielką nadwyżkę [Gmina Prudnik 2022]. Doświadczenia władz Prudnika w prowadzeniu budżetu obywatelskiego sięgają 2016 roku, jednak 2021 roku okazał się dla niego krytyczny, o czym informuje tabela 6.

Tabela 6. Budżet obywatelski w Prudniku w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	350 000	350 000	–
Liczba projektów wybranych	5	10	–
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	2	7	–
Liczba głosujących	2112	1967	–
Wydatki gminy (w mln zł)	133,852	128,815	132,324
budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,26	0,27	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Prudnik Budżet Obywatelski 2020*

Tabela 5 pokazuje stabilne finansowanie, ale i słabnące zainteresowanie budżetem obywatelskim Prudnika w latach 2019–2020, a także jego zawieszenie w 2021 roku, które utrzymuje się do dziś. W analizowanym okresie stosowano w Prudniku rozwiązania podobne do tych w gminie Kluczbork. W edycji 2019 teren gminy podzielono na 2 obszary, miejski oraz sołecki, gdzie mieszkańcy mogli proponować projekty. Limit dla terenu miasta ustalono na 290 tys. zł, a dla obszaru podmiejskiego na 60 tys. zł. Do realizacji trafiły 2 spośród 5 zadań poddanych głosowaniu. Komisja kwalifikująca projekty na podstawie regulaminu budżetu obywatelskiego dodatkowo skierowała do realizacji jeszcze 2 projekty z obszaru sołeckiego. W sumie zgłoszono zatem 7 zadań, a zrealizowano 4, w tym 2 po głosowaniu mieszkańców [Protokół w sprawie... 2018]. Rok później zastosowano podobny mechanizm. Limit dla terenu miasta ustalono na 300 tys. zł, a dla terenu podmiejskiego – na 50 tys. zł. Do realizacji trafiło 5 projektów spośród 10 poddanych głosowaniu, ale i 2 spoza niego, na podstawie przepisów regulaminu [Protokół w sprawie... 2019]. W takiej sytuacji za poważną stratę można uznać odejście władz lokalnych od tej formy partycypacji społecznej z końcem 2020 roku. Możliwe, że wpływ na tę decyzję miały obawy o stan finansów gminy, której dochody w 2020 roku spadły. W oficjalnych komunikach władz, jak i aktywności społeczności lokalnej gminy, jak na razie niewiele informacji o powrocie do tej inicjatywy.

Podsumowanie

Budżet obywatelski, od ponad dekady obecny w zarządzaniu małych polskich miast, w latach 2019–2021 trafiło niewątpliwie więcej problemów, aniżeli w latach poprzednich. Nie inaczej było też w województwie opolskim. Nie ma tam wielu dużych

i bogatych miast, które nawet w czasie pandemii COVID-19 były w stanie radzić sobie z pozyskiwaniem dochodów. To region urozmaicony historycznie i kulturowo, ale i borykający się od lat z problemem depopulacji, jak i nasilonej migracji w poszukiwaniu zatrudnienia poza regionem. W efekcie zarówno władzom lokalnym, jak i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego o wiele trudniej było zintegrować społeczności lokalne wokół idei partycypacji społecznej. Nie pozostawało to bez wpływu na występowanie budżetów obywatelskich w miastach województwa w latach 2019–2021. Pomijając stolicę województwa – Opole – koleje 5 największych liczebnie miast Opolszczyzny konstruowało swoje budżety obywatelskie z trudem, szczególnie w 2020 roku, kiedy to władze lokale dość łatwo poddawały się pokusie zawieszenia tej inicjatywy (Nysa) bądź przesunięcia jej na następne lata (Brzeg), uzasadniając to problemami natury administracyjnej bądź względami bezpieczeństwa. Utrzymująca się pandemiczna niepewność jutra także w 2021 roku przyczyniała się do zanikania budżetów obywatelskich (Prudnik). Dogłębna analiza pozostałych 31 mniejszych miast Opolszczyzny zapewne dopełniłaby tego negatywnego dla partycypacji społecznej obrazu zjawiska, dając podstawę do bardziej obszernej monografii czy raportu.

Postawioną na początku artykułu hipotezę o pasywnej postawie władz lokalnych wobec budżetu obywatelskiego wydają się potwierdzać nie tylko przytoczone powyżej uzasadnienia. Robi to też obserwacja poziomu finansowania budżetów obywatelskich w relacji do wydatków dla pięciu poddanych analizie gmin. W latach 2019–2021 jedynie gmina Kędzierzyn-Koźle przeznaczala na budżet obywatelski więcej niż 0,5% własnych wydatków. Gdyby przepisy Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130] wskazującej finansowe minimum dla budżetów obywatelskich zastosować nie tylko do miast powiatowych, żadne z czterech pozostałych nie spełniłoby tego wymogu. Widać w tym brak zaufania lokalnych liderów do mieszkańców, jak i do dzielenia się większym „ułamkiem władzy” oraz do przekształcania przestrzeni lokalnej z suwerenem, którym jest przecież społeczność lokalna.

Również liczba projektów zgłaszanych w samorządach poddanych analizie wydaje się kurczyć lub pozostaje niewielka jak na gminy liczące kilkanaście tysięcy mieszkańców. Trudności w konceptualizacji pomysłów, a w efekcie ich ograniczona ilość, nie powinny być sygnałem dla władz, że społeczeństwo nie oczekuje zmian otoczenia, gdyż jest ono już optymalnie ukształtowane. Myślenie takie jest błędne, choć kuszące. Podobny wpływ na decyzje rządzących gminami może mieć niewielkie zainteresowanie głosowaniami w ramach budżetów obywatelskich: skoro nawet narzędzie demokratycznego decydowania o wydatkach lokalnych nie jest w stanie przekonać mieszkańców do aktywności wyborczej, to po co je tworzyć? Duże zainteresowanie społeczności lokalnej może się natomiast okazać kluczowe dla rozwoju, a nawet odbudowy budżetu obywatelskiego, co dobrze ilustruje przykład gminy Nysa. Skoro w 2019 roku cieszył się on tam bardzo dużym zainteresowaniem, władzom trudno było przejść obok tego obojętnie. Stąd powrót tej inicjatywy w 2022 roku – nie tylko z większą pulą środków, ale i z równie wysokim zainteresowaniem mieszkańców.

Zakończenie pandemii COVID-19 powinno być impulsem do odbudowy budżetów obywatelskich, zawieszonych w tym czasie w samym województwie opolskim, jak

i w różnych miejscach całego kraju. Proces ten, rozpoczęty w 2022 roku mimo wojny w Ukrainie, powinien nieco przyspieszyć w 2023 roku. Impulsem do tego będą nie tylko zamiary wskrzeszenia tej inicjatywy czy nadania jej „świeżości”, ale i zbliżające się wybory samorządowe (wiosna 2024 roku), w których argument oddawania obywatelom władzy w formie demokracji bezpośredniej zwykle okazuje się być dobrym paliwem wyborczym, a budżet obywatelski jest do tego dobrym narzędziem.

Bibliografia

- Budżet obywatelski 2020*, 2020, Prudnik, <https://prudnik.pl/kategoria/budzet-obywatelski-2020> (dostęp: 26 września 2022).
- Budżet obywatelski gminy Nysa*, 2022, Portal gminy Nysa, <https://nysa.eu/dla-mieszkanca/budzet-obywatelski-2> (dostęp: 26 września 2022).
- Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle*, 2022, <https://budzetobywatelski.kedzierzyn-kozle.pl/budzet-obywatelski/glosowanie/wyniki> (dostęp: 26 września 2022).
- Czaja-Hliniak Irena, 2019, *Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” (1):42–59.
- Czarnecki Krzysztof, 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” 2(1): 125–145.
- Dorosz-Kruczyński Jakub, 2019, *Budżety obywatelskie w gminach na nowych zasadach*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl/Finanse/303129985-Budżety-obywatelskie-w-gminach-na-nowych-zasadach.html> (dostęp: 26 września 2022).
- Gajewski Adrian, 2021, *Budżet Obywatelski Brzegu 2021. Poznaliśmy wyniki głosowania mieszkańców*, <https://brzeg.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-brzegu-2021-poznalismy-wyniki-glosowania/ar/c1-8434043> (dostęp: 26 września 2022).
- Gajewski Adrian, 2022, *Historia Brzegu i najpiękniejsze zabytki miasta*, <https://brzeg.naszemiasto.pl/historia-brzegu-i-najpiekniejsze-zabytki-miasta-nie-mozna/ar/c13-8447931> (dostęp: 22 września 2022).
- Ganuzza Ernesto, Gianpaolo Baiocchi, 2012, *The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe*, „Journal of Public Deliberation” 8(2): 66–78.
- Gmina Brzeg, 2022, <https://svs.stat.gov.pl> (dostęp: 22 września 2022).
- Gmina Kędzierzyn-Koźle, 2022, <https://svs.stat.gov.pl> (dostęp: 22 września 2022).
- Gmina Kluczbork, 2022, <https://svs.stat.gov.pl> (dostęp: 22 września 2022).
- Gmina Nysa, 2022, <https://svs.stat.gov.pl> (dostęp: 22 września 2022).
- Gmina Prudnik, 2022, <https://svs.stat.gov.pl> (dostęp: 22 września 2022).
- Historia Kluczborka*, 2022, Kluczbork, <https://www.kluczbork.eu/1174,historia-kluczborka> (dostęp: 22 września 2022).
- Historia*, 2012, Prudnik, <https://prudnik.pl/34/historia-prudnika> (dostęp: 22 września 2022).
- Jagielski Jacek, Marek Wierzbowski (red.), 2019, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jaśkowiec Dominik, 2021, *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 26(336): 141–149.

- Jóźwiak Zofia, 2021, *COVID-19 zmienia kształt budżetów obywatelskich, ale ich nie zatrzymuje*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8127686,budzety-obywatelskie-pandemia-gminne-finanse-przedswiezicia-lokalne.html> (dostęp: 26 września 2022).
- KajdaneK Krzysztof, 2015, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast” 12(2): 29–35.
- Kęłbowski Wojciech, 2013, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kęłbowski Wojciech, 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Klimczak Daniel, 2021, *Brzeg jest zdeterminowany, by uruchomić budżet obywatelski. Rok temu próby udaremniła pandemia*, Radio Opole, <https://radio.opole.pl/100,377371,brzeg-jest-zdeterminowany-by-uruchomic-budzet-ob> (dostęp: 22 września 2022).
- Kluczborski budżet obywatelski*, 2022, Kluczbork, <https://www.kluczbork.eu/1015,kluczborski-budzet-obywatelski> (dostęp: 22 września 2022).
- Kołodziej-Hajdo Maria, 2017, *Budżet partycypacyjny jako instrument zarządzania publicznego w koncepcji public governance na przykładzie miasta Krakowa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” (341): 159–170.
- Kowalczyk Grzegorz, 2022, *Samorządy w Polsce już wyłączają latarnie. Na tym się nie skończy*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/samorzady-juz-wylaczaja-latarnie-a-to-dopiero-poczatek-tak-przygotowuja-sie-na/zn83qsp> (dostęp: 22 września 2022).
- Kraszewski Dariusz, Karol Mojkowski, 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/biblioteka/publikacje/budzet-obywatelski-w-polsce> (dostęp: 22 września 2022).
- Krzysztofowicz Dominik, 2013, *Mieszkańcy chcą sami decydować o wydatkach*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” (13): 6–17.
- Kubas Sebastian, 2014, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 21(2): 169–186.
- Martela Borys, 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, https://www.academia.edu/9404626/Budzet_partycypacyjny_w_Polsce_wdrozenie_i_perspektywy (dostęp: 26 września 2022).
- Martela Borys, 2020, *Zły rok dla budżetów obywatelskich*, <http://obserwatorium.miasta.pl/zly-rok-dla-budzetow-obywatelskich-borys-martela-badanie-2020> (dostęp: 26 września 2022).
- Martela Borys, Grzegorz Bubak, Liliana Janik, 2021, *Barometr budżetu obywatelskiego, czyli BO w dobie pandemii*, 2021, <http://obserwatorium.miasta.pl/barometr-budzetu-obywatelskiego-czyli-bo-w-dobie-pandemii> (dostęp: 26 września 2022).
- Miszkiel Fabian, 2020, *Budżet obywatelski w Nysie zawieszony z powodu koronawirusa*, <https://nysa.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-w-nysie-zawieszony-przez-koronawirusa/ar/c1-7617055> (dostęp: 22 września 2022).
- Ostachowski Paweł, 2020, *Funkcjonowanie i wyzwania władz lokalnych związane z budżetem partycypacyjnym w Polsce na przykładzie największych miast*, „Rocznik Administracji Publicznej” (6): 162–176.
- Ostachowski Paweł, 2021a, *Benefits and Threats Related to the Participation Budget Using the Example of the Biggest Cities in Poland*, [w:] *Citizen participation in budgeting and beyond: deliberative practices and their impact in contemporary cases*, Joanna Podgórska-Rykała, Jacek Sroka (red.), Kraków: Wydawnictwo Libron.

- Ostachowski Paweł, 2021b, *Budżet partycypacyjny jako wskaźnik aktywności społeczności lokalnych w przebudowie przestrzeni wybranych miast regionu świętokrzyskiego przed i w czasie pandemii COVID-19*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 26(336): 150–164.
- Pistelok Paweł, Borys Martela (red.), 2019, *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, <https://bit.ly/3cxI75R> (dostęp: 22 września 2022).
- Podgórska-Rykała Joanna, 2018, *Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” (1): 107–122.
- Poniatowicz Marzanna, 2014, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” (198): 177–188.
- Pytlik Bogusław, 2017, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” (1): 103–122.
- Sadura Przemysław, 2013, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Warszawa: Fundacja Pole Dialogu.
- Siciarek Maria, 2014, *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Łukasz Bukowiecki, Martyna Obarska, Xawery Stańczyk (red.), Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 153–157.
- Skrzypiec Ryszard, Grzegorz Wójkowski, Paweł Wyszomirski, 2016, *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*, Katowice: Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, https://www.bonafides.pl/wp-content/uploads/2016/05/budzet_obywatelski-raport_18_jst.pdf (dostęp: 22 września 2022).
- Sorychta-Wojczyk Barbara, 2015, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i zarządzanie” (78): 422–429.
- Sześciło Dawid, 2018, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie*, Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorząd%20.pdf (dostęp: 22 września 2022).
- Wiśniewska Magdalena, 2018, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 29: 91–99.
- Województwo opolskie w 2021 roku*, 2021, https://kielce.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portret_wojewodztwa/wojewodztwo_swietokrzyskie.pdf (dostęp: 22 września 2022).
- Wójcik Michał, 2014, *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2(4): 103–114.
- Wyniki głosowania mieszkańców Brzegu na projekty Budżetu Obywatelskiego Brzegu na 2022 rok*, <https://budzetobywatelski.brzeg.pl/38/wyniki-glosowania-mieszkan-cow-brzegu-na-projekty-budzetu-obywatelskiego-brzegu.html> (dostęp: 22 września 2022).

Akty prawne i dokumenty

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95).

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.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2017 r. (II OSK 564/17).

Protokół w sprawie ustalenia wyników głosowania w konsultacjach społecznych na temat budżetu Gminy Prudnik na 2019 rok, 2019, Prudnik, <https://prudnik.pl/download/attachment/49587/protokol-w-sprawie-ustalenia-wynikow-glosowania-w-konsultacjach-spoecznych-na-temat-budzetu-gminy-prudnik-na-2020-rok.pdf> (dostęp: 22 września 2022).

Protokół w sprawie ustalenia wyników głosowania w konsultacjach społecznych na temat budżetu Gminy Prudnik na 2020 rok, 2020, Prudnik, <https://prudnik.pl/download/attachment/49587/protokol-w-sprawie-ustalenia-wynikow-glosowania-w-konsultacjach-spoecznych-na-temat-budzetu-gminy-prudnik-na-2020-rok.pdf> (dostęp: 22 września 2022).

Participatory budgets of the cities of the Opole region in 2019–2021

Abstract

The article presents the civic budget as a tool not only for public consultations, but also a special form of a local referendum influencing the reconstruction of the space of small and medium-sized cities. In this case, it focuses on selected cities and towns of the Opolskie Voivodeship in 2019–2021. Especially such small local governments in Poland are not obliged to create this type of social participation tools. As a result, it is easier for them to give up on it or limit its functioning in response to external turbulences resulting from such phenomena as the COVID-19 pandemic, and currently galloping inflation, or the war in Ukraine. The main hypothesis of the work assumes that civic budgets in the Opole region are characterized by a limited and weakening interest of the inhabitants, both in submitting projects and voting. Local authorities, on the other hand, strive to gradually reduce the financial possibilities available under this social participation tool. In this case, the verification of the above hypotheses serves both theoretical and practical analysis of the behavior of local authorities in the field of shaping and implementing the civic budget. For the purposes of analysis and verification of the hypotheses, a sample of 5 out of 36 cities and towns in the Opole region, with more than 20,000 inhabitants, was selected. residents, where civic budgets operated in 2019–2021. The article uses local data on the implementation of civic budgets in the cities covered by the analysis, as well as archival data and data available as part of public statistics.

Key words: local community, civil society, civic budget, direct democracy