

Monika Korolewska\*, Kamilla Marchewka-Bartkowiak\*\*

## **Budżet obywatelski jako przejaw aktywności społecznej – analiza doświadczeń na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego**

**Participatory budgeting as a form of civic activity in the Polish local government units:** an analysis of experience. The article presents the results of a research conducted by the Bureau of Research of the Chancellery of the Sejm on the first experiences with participatory budgeting in selected local government units in Poland, which is one of the newest initiatives undertaken within a broader concept of public governance. The authors also assess the current state and perspectives for participatory budgeting.

**Słowa kluczowe:** *budżet obywatelski (partycypacyjny), społeczeństwo obywatelskie, public governance*

**Keywords:** *participatory budgeting, civil society, public governance*

\* Specjalista ds. finansów publicznych w BAS;  
e-mail: monika.korolewska@sejm.gov.pl.

\*\* Doktor hab., specjalista ds. finansów publicznych w BAS, profesor  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu;  
e-mail: kamilla.marchewka-bartkowiak@sejm.gov.pl.

### **Wstęp**

Włączanie obywateli w proces tworzenia i realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego staje się coraz bardziej popularne w polskich samorządach i jest jednym z pozytywnych przejawów praktycznego zastosowania nowego modelu zarządzania publicznego – *governance*, który opiera się na niewymuszonym współdziałaniu samodzielnych podmiotów współpracujących na zasadzie zaufania i współodpowiedzialności<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 115.

Dopuszczenie mieszkańców społeczności lokalnej do udziału w procesie decyzyjnym związanym ze stanowieniem wydatków samorządowych<sup>2</sup> w polskich warunkach określane jest budżetem partycypacyjnym lub budżetem obywatelskim. Brak jednego wyrażenia nazywającego zapewnienie bezpośredniego udziału obywateli w tworzeniu budżetów samorządowych<sup>3</sup> wynika z faktu, że proces ten nie został do tej pory odrębnie utrwalony w regulacjach prawnych. Podstawę tworzenia budżetów obywatelskich stanowiły dotychczas przepisy ustaw ustrojowych, dopuszczające możliwość przeprowadzania na terytorium jednostki samorządu terytorialnego konsultacji z mieszkańcami<sup>4</sup>. Taka ścieżka proceduralna tworzenia budżetu samorządowego w formule partycypacyjnej została wypracowana w sopockim budżecie obywatelskim, który uznaje się za pierwsze kompleksowe wdrożenia koncepcji tego rodzaju budżetu w Polsce<sup>5</sup>. Zasadność takiego podejścia jest jak najbardziej słuszna i wynika bezpośrednio z treści przepisów ustrojowych, które z jednej strony ustalają wymóg prowadzenia konsultacji z mieszkańcami społeczności lokalnej w wypadkach przewidzianych ustawami, ale z drugiej strony dopuszczają również przeprowadzanie konsultacji w innych sprawach ważnych dla jednostki samorządu terytorialnego. Jak zauważa D. Sześciło, klauzula „spraw ważnych” mieści w sobie również, a wręcz w szczególności, kwestie dysponowania budżetem samorządowym. Ponadto brakuje przepisów, które stanowiłyby szczególną podstawę dla określania trybu i zasad prowadzenia konsultacji w sprawie projektu budżetu jednostek samorządu terytorialnego i w ten sposób wyłączałyby zastosowanie odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych<sup>6</sup>.

Posłużenie się regulacjami dotyczącymi prowadzenia konsultacji społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego przy okazji tworzenia budżetu obywatelskiego rodzi jednak określone konsekwencje co do ważności rozstrzygnięć dokonanych w tym budżecie. Ze względu na fakt, że

---

<sup>2</sup> Zob. M. Baraniecki, *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

<sup>3</sup> Zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna*, op. cit., s. 120.

<sup>4</sup> Zob. art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), art. 3d ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445) oraz art. 10a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1392).

<sup>5</sup> Zob. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 19–20.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 21.

konsultacje z mieszkańcami mają jedynie charakter opiniodawczy<sup>7</sup>, to *de facto* jednostki samorządu terytorialnego nie są zobligowane prawnie do wprowadzania w życie rozstrzygnięć dokonywanych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego. Tym samym podawałoby to w wątpliwość spełnianie przez polskie budżety obywatelskie jednego z kryteriów odróżniających budżet obywatelski od innych form współuczestnictwa mieszkańców – mianowicie wiążącego wyniku<sup>8</sup>.

Mimo takiego stanu prawnego, jeśli władze samorządowe decydują się na wdrożenie budżetu obywatelskiego, to nie mogą przeprowadzać tego procesu w sposób fasadowy czy lekceważący, gdyż godziłoby to w ustawowe zobowiązanie samorządu do wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Jak zauważa D. Sześciło, z pozaprawnego punktu widzenia takie działanie byłoby również zaprzeczeniem postulatów współzarządzania czy demokracji partycypacyjnej<sup>9</sup>. W tym kontekście zatem władze samorządowe powinny czuć się związane wynikiem rozstrzygnięć dokonanych w ramach budżetu obywatelskiego i skutecznie wcielić w życie projekty mieszkańców wybrane do realizacji. Mieszkańcy z kolei powinni być informowani zarówno o realizacji projektów, których wyboru dokonali, jak i o projektach odrzuconych oraz o faktycznym sposobie wykorzystania środków budżetu obywatelskiego<sup>10</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników badania dotyczącego wdrożonych budżetów obywatelskich samorządów terytorialnych oraz oceny stanu i perspektywy rozwoju tej inicjatywy.

## Wyniki badania ankietowego BAS

W pierwszej połowie 2015 r. Biuro Analiz Sejmowych przeprowadziło badanie ankietowe skierowane do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla (gminy) z uwzględnieniem miast na prawach powiatu. Badanie dotyczyło zasad wykorzystania budżetu obywatelskiego w praktyce lokalnej. Poprzedziła je sonda skierowana do jednostek administracyjnych wszystkich gmin i miast na prawach powiatu, która została przeprowadzona jako zapytanie publiczne przesłane drogą elektroniczną. W zapytaniu tym zwracano się do jednostek z prośbą o przekazanie informacji, czy w danej jednostce samorządu terytorialnego

<sup>7</sup> Zob. A. Szewc, *Komentarz do art.5(a) ustawy o samorządzie gminnym*, 2012, LEX.

<sup>8</sup> Zob. W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 9.

<sup>9</sup> Zob. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne*, *op. cit.*, s. 23.

<sup>10</sup> Zob. *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, P. Walczak (red.), Beck InfoBiznes, Warszawa 2014, s. 138.

istnieje budżet obywatelski (partycypacyjny). Na sondę odpowiedziało 55% spośród ogółu badanych jednostek. Ze względu na duży zakres podmiotów, do których skierowano zapytanie sondażowe, stopień zwrotu odpowiedzi należy uznać za satysfakcjonujący.

Od 144 gmin i miast na prawach powiatu odpowiedź na zadane pytanie sondażowe była twierdząca. W związku z powyższym wyłącznie do organów wykonawczych tych jednostek skierowano list zapraszający do udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie dotyczącej funkcjonowania budżetu obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego, z prośbą o wypełnienie elektronicznego formularza ankiety w terminie do 31 maja 2015 r. W przypadku kilku jednostek, na ich indywidualną prośbę, termin wypełniania formularza został przedłużony. Na ankietę składało się 12 pytań. Odnosiły się one do kwestii związanych z wdrożeniem w życie idei budżetu obywatelskiego oraz z przygotowaniem i realizacją całego procesu budżetu obywatelskiego, jak również dotyczyły warunków uczestnictwa i skali udziału w tym procesie obywateli. Liczba ankiet wypełnionych przez jednostki samorządu terytorialnego wyniosła 90, co oznacza, że zwrócono 62%. Uzyskany stopień zwrotu należy uznać za w pełni zadowalający.

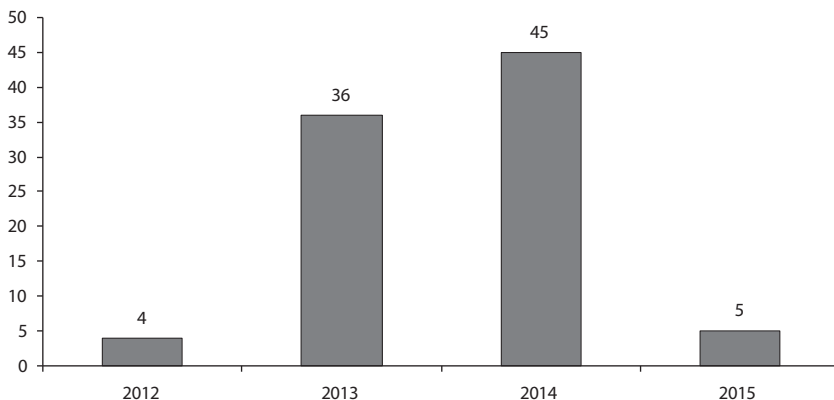
Zawarte poniżej analizy statystyczne wykonano wyłącznie na podstawie danych pochodzących z odpowiedzi respondentów na ankietę BAS. W nielicznych przypadkach w wypełnionych formularzach nie udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania. Jednak całkowite odrzucenie tych ankiet zmniejszyłoby badaną próbę jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym do obliczeń statystycznych wykorzystano wszystkie nadesłane odpowiedzi, a badaną próbę zredukowano o ewentualne braki odpowiedzi w odniesieniu do pojedynczego pytania.

Z nadesłanych przez respondentów odpowiedzi wynika, że w okresie 2012–2015 (lata skrajne obejmują tylko cztery miesiące) popularność budżetów obywatelskich wzrastała. W 2014 r. rozwiązanie to zostało wdrożone przez 45 badanych jednostek, czyli o dziewięć więcej niż w roku poprzednim (wykres 1).

W 2015 r. liczba badanych jednostek, które wdrożyły budżet obywatelski, wyniosła łącznie 85 (niektóre jednostki nie wprowadziły nowych edycji). W 49 jednostkach zadeklarowano już kolejne edycje na rok 2016.

Największa liczba z badanych gmin i miast na prawach powiatu ma dwuletnie doświadczenie w organizacji budżetu obywatelskiego, jednak wśród tych jednostek są już takie, których praktyka w tym zakresie sięga czterech lat (wykres 2). Należą do nich m.in. Gorzów Wielkopolski, Płock i Elbląg, które w swoich odpowiedziach uwzględniły już plany kontynuacji nowego budżetu obywatelskiego w 2016 r.

**Wykres 1. Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożyły budżet obywatelski w danym roku\***



\* W 2012 r. odpowiedzi dotyczą okresu wrzesień–grudzień, w 2015 r. odpowiedzi dotyczą okresu styczeń–kwiecień.

**Wykres 2. Liczba lat budżetowych, w których jednostka stosuje budżet obywatelski**



Wzrastające zainteresowanie budżetem obywatelskim, poparte coraz szerszymi doświadczeniami samorządów, musiało być podyktowane określonymi przesłankami. Warto raz jeszcze podkreślić, że obecnie jednostki nie mają obowiązku prawnego wprowadzenia tego rozwiązania w życie. W badaniu respondenci zwracali uwagę na dwa główne powody wykorzystania budżetu obywatelskiego: chęć szerszego uczestnictwa społeczeństwa

lokalnego w realizacji zadań publicznych (89 odpowiedzi) oraz dostosowanie się do nowych rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego (34 odpowiedzi). Należy zatem wnioskować, że władze samorządowe z jednej strony świadomie wyrażają chęć konsultowania swoich decyzji finansowo-inwestycyjnych bezpośrednio ze społeczeństwem lokalnym, ale też odpowiadają na zmieniające się trendy w podejściu do zarządzania w administracji, wyraźnie zmierzające w kierunku koncepcji tzw. współrządzenia (ang. *public governance*)<sup>11</sup>. Oczywiście trudno jest jednoznacznie stwierdzić, na ile ten ostatni aspekt jest wynikiem samej wiedzy samorządowców, a na ile wynika z prostego „kopiowania” nowych rozwiązań budżetowych.

Wśród odpowiedzi na to pytanie znalazły się także te związane w kontynuacją przemian w zakresie sposobu budżetowania, czyli wprowadzenia budżetu zadaniowego. Ta przesłanka wydaje się bowiem dość naturalną przyczyną wprowadzenia budżetu obywatelskiego, gdyż jednym z celów budżetu zadaniowego jest przejrzyste wskazanie zadań realizowanych przez samorząd (w tym o charakterze inwestycyjnym), jak również efektywności wydatkowania na nie środków publicznych. Budżet zadaniowy stwarza zatem obywatelom możliwość lepszego zrozumienia rezultatów realizacji różnych inwestycji i zadań lokalnych, co powinno przyczynić się także do bardziej świadomego wyboru przez nich projektów w budżecie obywatelskim. W tym kontekście jednak należy zauważyć, że przesłanka ta wymieniona została tylko przez 5 badanych jednostek.

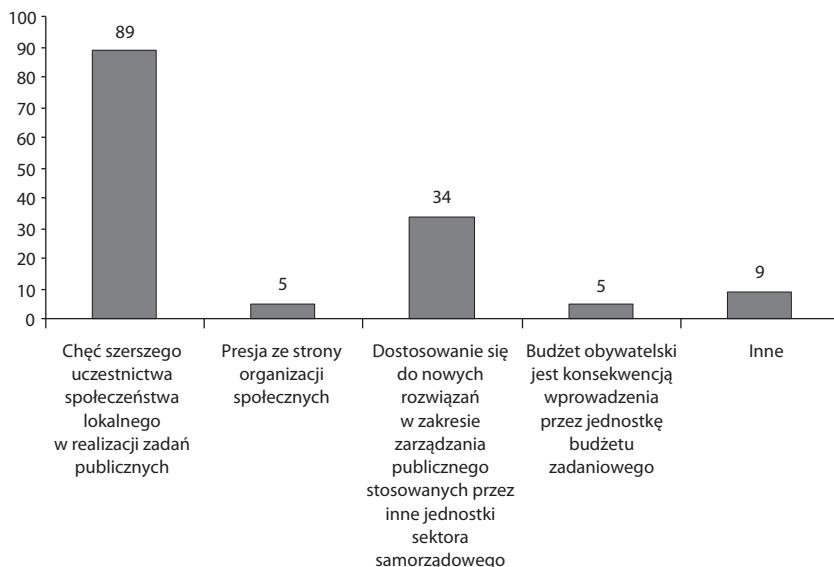
Taka sama liczba jednostek wdrożyła budżet obywatelski w wyniku presji ze strony organizacji społecznych. Może to wskazywać na coraz większą świadomość społeczeństwa (w tym organizacji pozarządowych) co do możliwości, jakie mają obecnie we współpracy z jednostkami samorządowymi.

Ponadto w ankiecie wskazano też szersze przyczyny wdrożenia budżetu obywatelskiego, w tym między innymi:

- chęć władz lokalnych do poszerzenia działań edukacyjnych na temat funkcjonowania samorządu,
- budowanie warunków do szerszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego,
- chęć wzmocnienia poczucia wspólnoty lokalnej mieszkańców,
- wykreowanie lokalnych liderów, którzy w przyszłości będą porządkowali dyskusję w ramach budżetu obywatelskiego,
- wprowadzenie kolejnych płaszczyzn dialogu władz lokalnych z mieszkańcami.

---

<sup>11</sup> Zob. K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2014, nr 18(178).

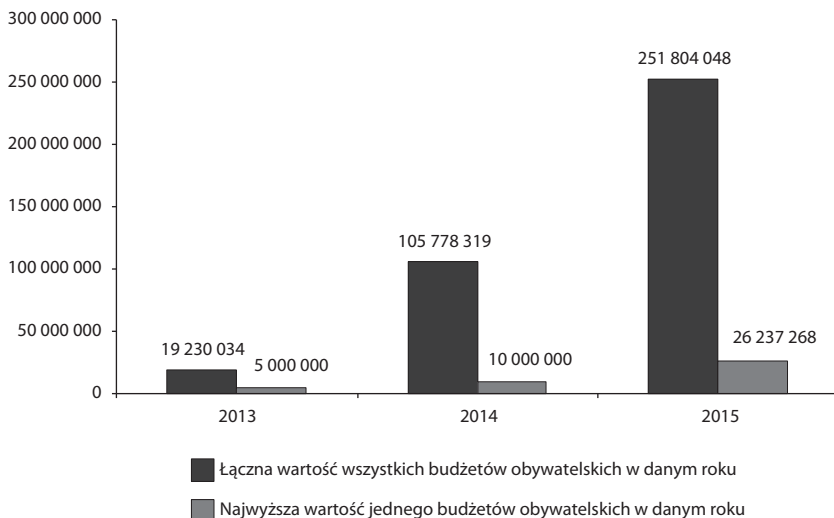
**Wykres 3. Przesłanki wdrożenia budżetu obywatelskiego\***

\* Możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Wartość budżetów obywatelskich jest bardzo zróżnicowana. W okresie 2013–2015 corocznie zwiększała się pula środków badanych jednostek przeznaczona łącznie na inwestycje bezpośrednio konsultowane ze społeczeństwem, w 2015 r. wyniosła ponad 250 mln zł (wykres 4).

Podobnie zwiększeniu ulegały kwoty jednostkowe budżetów, zarówno najwyższe wartości budżetów w skali wszystkich jednostek, ale także corocznych pojedynczych edycji. W pierwszym przypadku najwyższa kwota budżetu obywatelskiego w badanym okresie wśród wszystkich jednostek wyniosła 26,2 mln zł i dotyczyła Warszawy. Z kolei w drugim przypadku, jako przykład może posłużyć Zielona Góra, której budżet obywatelski w trzech ostatnich latach wyniósł odpowiednio w 2013 r. – 3 mln zł, w 2014 r. – 6 mln zł, w 2015 r. – 24 mln zł.

Nieco inaczej wygląda sytuacja, jeżeli uwzględnimy to, jaką część wydatków ogółem jednostek stanowią budżety obywatelskie. Wprawdzie udziały te ulegają corocznie zwiększeniu, jednakże nie przekraczają one średnio 1%. Najwyższy udział wydatków w ramach budżetu obywatelskiego w badanym okresie zanotowano w Zielonej Górze – 4% wydatków ogółem (wykres 5). Uwzględniając zatem fakt, że wydatki majątkowe jednostek samorządowych w relacji do wydatków ogółem kształtują się na poziomie

**Wykres 4. Wartość nominalna budżetów obywatelskich**

około 20%<sup>12</sup>, to budżety obywatelski stanowią niewielką część budżetu inwestycyjnego, a jeszcze mniejszy wycinek wydatków budżetu ogólnego samorządu.

Z przedstawionych przez respondentów etapów procedury budżetu obywatelskiego można wyróżnić cztery najważniejsze etapy.

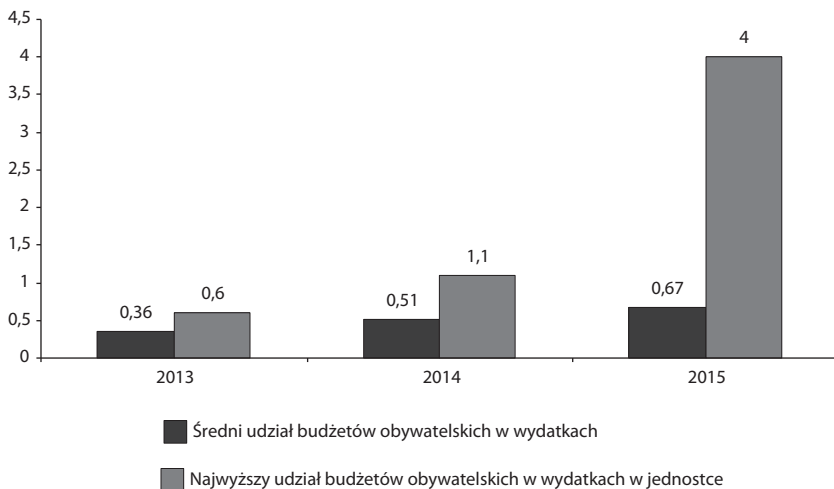
**Pierwszy etap** rozpoczyna się po stronie jednostek samorządowych i dotyczy przeprowadzenia procedury formalnej akceptacji kwot i zasad budżetu obywatelskiego (np. zarządzenie burmistrza, uchwała rady miasta) oraz powołania pracowników, komórek organizacyjnych czy specjalnych komisji ds. oceny formalnej i merytorycznej w urzędzie. Część samorządów tworzy także specjalne zespoły do wstępnej selekcji projektów, w skład których wchodzi przedstawiciele samorządu oraz mieszkańców.

W tym miejscu należy jednak wskazać, co oznacza w praktyce stosowany zwrot „mieszkańcy” jako główni uczestnicy procedury budżetu obywatelskiego. Z uzyskanych odpowiedzi respondentów wynika bowiem, że są to zarówno indywidualni obywatele lub ich formalne grupy, ale też organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia o różnym zasięgu terytorialnym (wykres 6). Ponadto wskazywano oddzielnie przedstawiciele

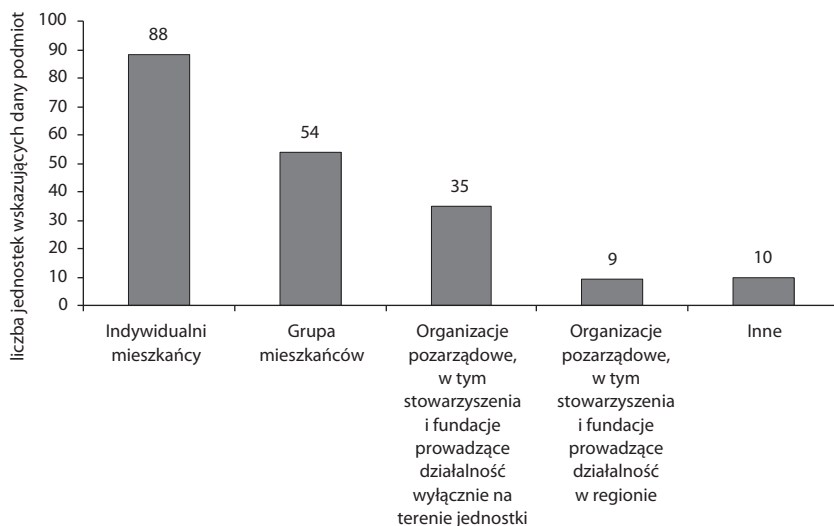
<sup>12</sup> Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2012–2013.



**Wykres 5. Udział wydatków na budżety obywatelskie w wydatkach ogółem samorządu**



**Wykres 6. Podmioty biorące udział w procedurze budżetu obywatelskiego**

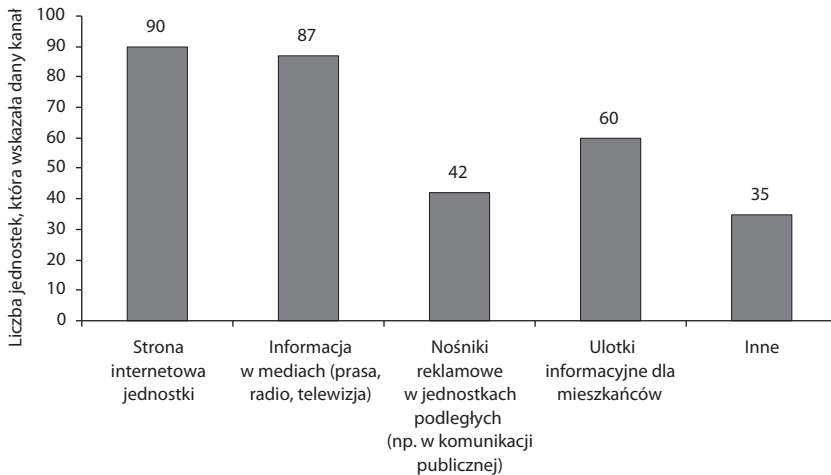


rad osiedli, rady sołectkie, wspólnoty samorządowe, szkoły i przedszkola oraz młodzież od 16 roku życia.

Działania zewnętrzne na tym etapie procedury obejmują również akcje edukacyjno-promocyjne i spotkania przedstawicieli władz z obywatelami,

podczas których prezentowana jest głównie wielkość budżetu do rozdysponowania przez mieszkańców (np. miasta czy jego dzielnicy) oraz zasady organizacyjne dotyczące wyłaniania zwycięskich projektów do finansowania. Z przeprowadzonego badania wynika, że kampania informacyjna w zakresie budżetu obywatelskiego jest szeroka i nowoczesna (wykres 7).

**Wykres 7. Kanały informacji o budżecie obywatelskim\***



\* Możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Oprócz podanych na wykresie 7 kanałów informacyjnych, w odpowiedziach ankietowych znalazły się także takie rozwiązania, jak:

- specjalnie stworzona strona internetowa budżetu obywatelskiego,
- spotkania samorządowców z mieszkańcami organizowane w szkołach, bibliotekach, na osiedlach,
- punkty konsultacyjne w jednostkach podległych samorządowi,
- mobilne punkty informacyjne,
- specjalne profile na Facebooku czy kanały miejskie na YouTube,
- przesyłane mieszkańcom sms-y,
- plakaty, newslettery, bilbordy (np. na wjeździe do miasta),
- marketing szeptany (F2F),
- wywieszanie informacji na kłatkach schodowych (w porozumieniu ze spółdzielniami i wspólnotami mieszkaniowymi),
- ogłoszenia w kościele.

W czasie **drugiego etapu** procedury następuje zgłaszanie wniosków/propozycji/projektów w zakresie proponowanych inwestycji obywatelskich. Wnioski te są weryfikowane przez pracowników samorządów lub/ oraz przez zespół oceniający, który wybiera najlepsze z nich, sugerując się ich wartością lub odgórnie wyznaczoną liczbą. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że część jednostek samorządowych pozytywnie odpowiedziała na pytanie dotyczące szkolenia mieszkańców w ramach organizacji budżetu obywatelskiego, co powinno wpłynąć na poprawność i trafność zgłaszanych propozycji. I tak w 48 jednostkach przeprowadzono szkolenie przedstawicieli strony społecznej, a w 48 nie było takiego szkolenia.

W szkoleniach uczestniczyli m.in. indywidualni mieszkańcy, sołtysi, przewodniczący zarządów osiedli lub całe zarządy, organizacje pozarządowe, pedagodzy i bibliotekarze, rady seniorów i młodzieżowe rady miast, jednostki podległe samorządom, radni. Część jednostek jednak w powyższej odpowiedzi uwzględniła nie tylko specjalnie zorganizowane spotkania szkoleniowe, ale także spotkania ogólne o charakterze informacyjno-promocyjnym. Samorządy, które nie deklarowały działań szkoleniowych, wskazywały m.in., że akcję promocyjną uznano za wystarczającą, brak jest środków na ten rodzaj działań, mieszkańcy nie zgłaszali konieczności przeprowadzenia szkoleń oraz wystąpiły ograniczenia czasowe.

Z powyższego wynika, że mieszkańcy mogą nie mieć wystarczających informacji na temat szerszych zagadnień, jak np. budżet samorządowy, funkcja konsultacji społecznych, rola budżetów obywatelskich w wydatkach samorządu czy też znaczenie inicjatyw obywatelskich w wieloletnich planach inwestycyjnych jednostki. Organizatorzy szkoleń skupiali się raczej na wymiarze proceduralno-formalnym bezpośrednio związanym z planowanym budżetem obywatelskim.

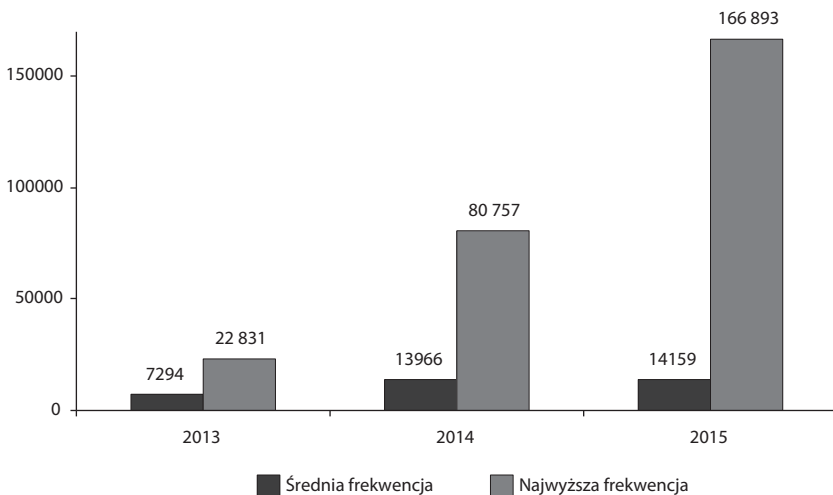
Najczęściej etap drugi kończył się stworzoną listą lub rankingiem propozycji, opublikowanym na portalu urzędu (np. w Biuletynie Informacji Publicznej) lub specjalnej stronie budżetu obywatelskiego. Niektóre samorządy przed oficjalną prezentacją listy dokonują jeszcze konsultacji z autorami projektów w celu poprawy lub ich uzupełnienia, a także dają prawo mieszkańcom do wycofania danego wniosku.

**Etap trzeci** obejmuje głosowanie nad propozycjami zawartymi w ogłoszonej liście proponowanych inwestycji. Głosowanie odbywa się najczęściej elektronicznie (np. przez stronę internetową budżetu), choć oddać głosy można również w specjalnie tworzonych punktach lub miejscach (np. bibliotekach).

Z danych uzyskanych z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że corocznie zainteresowanie mieszkańców budżetem obywatelskim

zwiększa się. Pomiędzy latami 2013 a 2015 średnia frekwencja w analizowanych jednostkach zwiększyła się dwukrotnie. Na wykresie 8 przedstawiono także najwyższy udział mieszkańców w głosowaniu, który w kolejnych latach dotyczył: w 2013 r. – Dąbrowy Górniczej, w 2014 r. – Zielonej Góry i w 2015 r. – Warszawy. Sumując zaś frekwencję we wszystkich badanych samorządach, można wskazać, że zainteresowanie budżetem obywatelskim w 2015 r. wykazało łącznie prawie 1 mln 140 tys. mieszkańców.

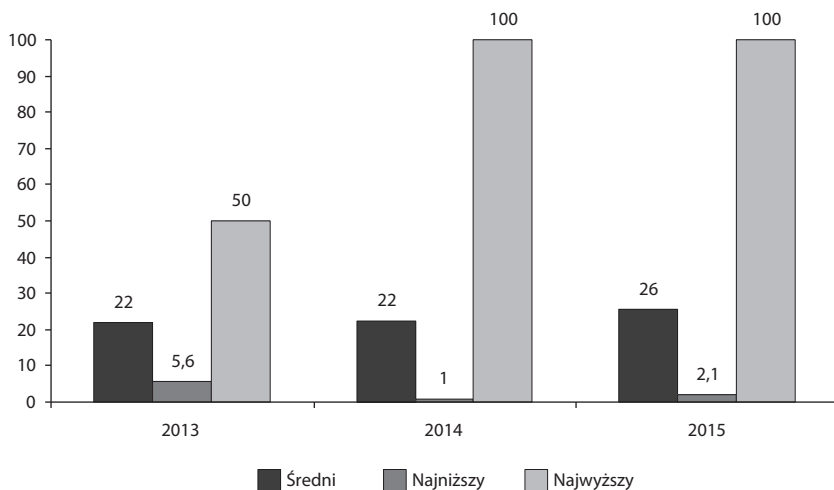
**Wykres 8. Frekwencja w głosowaniu nad budżetem obywatelskim**



**Etap czwarty** procedury budżetu obywatelskiego to ogłoszenie wybranych do realizacji projektów. Etap ten obejmuje włączenie zwycięskich zadań zgłoszonych w budżecie obywatelskim do budżetu ogólnego samorządu, jak również w miarę potrzeby do wieloletnich planów inwestycyjnych. Ważnym aspektem tych działań formalnych jest przypisanie danej inwestycji/usługi publicznej do odpowiedniej podziałki klasyfikacji budżetowej oraz do zadań konkretnej komórki urzędu lub jednostki podległej (np. zadania z obszaru kultury może realizować odpowiednia samorządowa instytucja kultury).

Liczba propozycji zgłaszanych w budżetach obywatelskich jest dość wysoka. Z danych uzyskanych w badaniu wynika, że w poszczególnych latach przyjęto do realizacji średnio od 22% do 26% zadań zgłoszonych wcześniej przez mieszkańców (wykres 9). W ostatnich analizowanych latach znalazły się jednostki, które w danym roku w 100% zrealizowały projekty obywatelskie, ale były też takie, którym udało się wprowadzić do realizacji zadania, stanowiące jedynie kilka procent zamierzeń mieszkańców.

**Wykres 9. Procentowy udział przedsięwzięć zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego w relacji do zgłoszonych propozycji**



Warto także zaznaczyć, że większość samorządów wskazała na ponad 95% dotychczasowego wykonania wszystkich przedsięwzięć przyjętych w budżetach obywatelskich.

Wśród inwestycji najczęściej wybieranych do finansowania można wskazać cztery główne grupy:

- sportowo-rekreacyjne, na które składają się przede wszystkim boiska, siłownie, sale i hale gimnastyczne, ścieżki rowerowe, ścieżki zdrowia, skateparki,
- drogowe, jak przebudowa drogi, modernizacja chodników, oświetlenie przy drodze, wydłużenie linii autobusowej, miejsca postojowe (parkingi),
- edukacyjne – pracownie i biblioteki multimedialne, programy cyfrowej szkoły,
- estetyczne – zieleń miejska, parki, ogrody osiedlowe.

Należy też wskazać, że wiele zadań finansowanych z budżetu obywatelskiego nie stanowi jednorazowych projektów, ale realizowana jest w ramach przyjętych programów, jak np. „My też chcemy iść bezpiecznie do szkoły” (Czerwonak), „By nie rosła góra śmieci” (Radom), „Śniadanie z Witkacym”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Edukacyjno-integracyjne pikniki na trawie.

(Słupsk), „Konin jest FIT”<sup>14</sup> (Konin) czy „Oto wieża jest dla jerza”<sup>15</sup> (Tarnobrzeg).

Część projektów obywatelskich ma jednak charakter indywidualny, nakierowany na specyfikę danej miejscowości lub potrzeby mieszkańców. W tabeli 1 wskazano kilka takich zadań przyjętych do realizacji w badanych jednostkach.

**Tabela 1.**

Jednostka	Projekt
Kutno	Informacja głosowa i wizualna w autobusach
Radom	Szczepienie dziewcząt i kobiet przeciwko rakowi szyjki macicy
Sochaczew	Kino letnie
Kraków	Sekundniki na głównych sygnalizacjach świetlnych
Wągrowiec	Festiwal biegowy
Rawicz	Modernizacja toru saneczkowego
Gniezno	Opracowanie projektu zagospodarowania wyspy oraz północnego brzegu jeziora Jelonek
Ruda Śląska	Budowa wybiegu dla psów
Pleszew	Turniej piłki ulicznej oraz sekcja tańca klasycznego
Świnoujście	Program szkolenia morskiego dzieci i młodzieży
Nysa	Rekonstrukcja strzelnicy

## Podsumowanie

Ekonomiczne znaczenie budżetu obywatelskiego rozumianego jako wydzielona część budżetu samorządu terytorialnego, w ramach którego wyznaczona ogólnie kwota wydatków przeznaczona jest na inicjatywy i projekty inwestycyjne bezpośrednio zgłaszane przez społeczeństwo lokalne<sup>16</sup>, jest w Polsce wciąż niewielkie. Tezę tę potwierdzają w szczególności niskie relacje kwoty środków asygnowanych na budżet obywatelski w jednostkach samorządowych, które wdrożyły tę instytucję, do ogólnej kwoty ich budżetów.

Wyniki przeprowadzonej ankiety skłaniają również do sformułowania dalszych zastrzeżeń wobec sposobu wdrażania koncepcji budżetu obywatelskiego w polskich samorządach. Uwagi te są w dużej mierze zgodne z już wcześniej podnoszonymi w piśmiennictwie zastrzeżeniami w stosunku do

<sup>14</sup> Budowa 9 placów siłowni plenerowych z urządzeniami do ćwiczeń na dworze dla młodzieży, dorosłych i seniorów.

<sup>15</sup> Ekologiczne odkomarzanie Tarnobrzega przez budowę wież lęgowych dla jerzyków.

<sup>16</sup> Zob. *Leksykon budżetowy*, G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 269.

budżetu obywatelskiego, sformułowanymi po analizie doświadczeń miast brazylijskich związanych z funkcjonowaniem tej koncepcji budżetowania<sup>17</sup>.

Po pierwsze, w większości przypadków w ramach budżetów obywatelskich realizowane są niewielkie projekty inwestycyjne, częściej o charakterze lokalnym niż odznaczające się tak samo dużym znaczeniem w skali całego obszaru jednostki samorządu terytorialnego, m.in. ściśle związane z zapewnieniem dobrych dróg dojazdowych, miejsc parkingowych czy chodników dla pieszych. Dobór takich projektów do realizacji często nie musi oznaczać bardziej efektywnej i sprawiedliwej alokacji wydatków samorządowych, a w praktyce jest rezultatem rywalizacji między poszczególnymi obszarami jednostki samorządu terytorialnego, które zamiast współpracować dla dobra jej rozwoju konkurują o samorządowe fundusze<sup>18</sup>.

Po drugie, z uwagi na to, że podmiotem zapewniającym stronę organizacyjno-techniczną budżetu obywatelskiego są władze samorządowe, to mogą one przez swoje działania istotnie oddziaływać na wybór zadań przeznaczonych do realizacji w tym budżecie. Przegląd projektów wdrażanych w budżetach obywatelskich polskich samorządów skłania do refleksji, że wiele z tych zadań powinno być realizowanych jako zwyczajowe wykonywanie przez samorząd swoich kompetencji. W tym kontekście można wskazać na różne przedsięwzięcia związane z ulepszeniem infrastruktury szkolnej lub przedszkolnej, poprawą infrastruktury sportowo-rekreacyjnej czy polepszeniem stanu dróg samorządowych. Kolejność realizacji tych zadań powinna raczej wynikać z obiektywnych kryteriów uwzględnionych przez władze samorządowe przy sporządzaniu planów zadań do realizacji, a nie z rywalizacji poszczególnych obszarów jednostki samorządowej czy różnych grup społecznych zamieszkałych na jej terenie. Jakkolwiek perspektywa mieszkańców jednostki samorządowej na tę kwestię może być zgoła odmienna. Z punktu widzenia mieszkańców bowiem władze samorządowe wydają pieniądze efektywniej dzięki temu, że wsłuchują się w potrzeby i preferencje lokalnej społeczności.

Po trzecie, z faktu, że to władze samorządowe są najczęściej inicjatorami wdrożenia budżetu obywatelskiego i brak jest ustawowego modelu wprowadzania, uchwalania, wykonywania i kontroli budżetu obywatelskiego, wynika decydująca rola poszczególnych władz samorządowych w stanowieniu procedury budżetu obywatelskiego i ustalaniu jego harmonogramu. Pozwala to jednostkom samorządu terytorialnego z jednej strony na wdro-

<sup>17</sup> Por. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne*, *op. cit.*, s. 22–23.

<sup>18</sup> Zob. W. Kęblowski, *Zamiast plebiscytu – realna władz. Jak stworzyć budżet partycypacyjny?*, „Instytut Idei” 2014, nr 7, s. 60.

żenie popularnego i modnego nowego narzędzia w zakresie zarządzania publicznego, a z drugiej strony umożliwia kontrolowanie zakresu przekazywanego mieszkańcom władztwa w stosunku do wydatków samorządowych.

W kontekście ostatniego zastrzeżenia oraz ze względu na to, że wiele jednostek samorządu terytorialnego do wdrożenia budżetu obywatelskiego skłaniają przykłady jednostek, które już podjęły się realizacji tej koncepcji, w praktyce następuje powielanie reguł postępowania przyjętych dla budżetu obywatelskiego. Większej unifikacji podlegają jednak same etapy prowadzenia budżetu obywatelskiego, a ich rozłożenie w czasie bywa znacznie bardziej zróżnicowane (analizowane wyżej konsultacje budżetów obywatelskich w jednostkach rozpoczynają się i trwają w różnym czasie). W nawiązaniu do powyższego można postawić pytanie o potrzebę i zasadność ustanowienia odrębnych regulacji rangi ustawowej określających procedurę budżetu obywatelskiego? Na pytanie to trudno odpowiedzieć jednoznacznie, gdyż takie ustawowe unormowanie ze względu na pewne okoliczności mogłoby być celowe, ale równie dobrze ze względu na inne warunki można by je uznać za zbędne i stanowiące niepotrzebną ingerencję ustawodawcy w sferę samodzielności samorządowej (zwłaszcza wtedy gdyby przepisy ustawowe narzucałyby obowiązek prowadzenia budżetu obywatelskiego każdej jednostce samorządowej).

Ujęcie w przepisach prawnych możliwości wprowadzenia budżetu obywatelskiego dałoby mieszkańcom silniejszy argument do oddziaływania na władze samorządowe na rzecz wdrożenia tego rodzaju budżetu w sytuacjach, gdy władze te nie wykazywałyby dobrej woli do stosowania takiego instrumentu. Istotną przesłanką uregulowania instytucji budżetu obywatelskiego w przepisach ustawowych mogłaby być również możliwość prawnego zagwarantowania ważności rozstrzygnięć dokonywanych w toku prowadzenia budżetu obywatelskiego. Ponadto ustawowe uregulowanie budżetu obywatelskiego mogłoby stanowić gwarancję jawności i rzetelności całego postępowania związanego z tym budżetem. Jednocześnie nie wydaje się, aby było możliwe i zasadne ustawowe regulowanie szczegółowego przebiegu procedury budżetu obywatelskiego. W piśmiennictwie zgodnie się stwierdza, że ze względu na oddolną i lokalną specyfikę trudno jest mówić o uniwersalnym i skutecznym w każdych warunkach modelu procedury budżetu obywatelskiego<sup>19</sup>.

Polskie doświadczenia z prowadzenia budżetu obywatelskiego są na razie niedłgie i wobec niewielu jednostek samorządu terytorialnego można rozważać cykliczność tego rodzaju budżetu. W ciągu ostatnich trzech lat każdego roku do grupy jednostek samorządowych prowadzących budżet

<sup>19</sup> Por. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne*, op. cit., s. 23.



obywatelski dołączają kolejne samorządy. Ponadto ścieżka procedury budżetu obywatelskiego w pierwszym okresie jego wdrażania w poszczególnych jednostkach ewoluuje. Wynika to z faktu, że wielokrotnie władze samorządowe w początkowym okresie prowadzenia budżetu obywatelskiego naśladują postępowanie innych jednostek samorządowych i dopiero wraz ze zdobywanym doświadczeniem w tym zakresie dostosowują procedurę do własnej lokalnej sytuacji. Stąd cały czas mamy do czynienia z postępującym oddolnym rozwojem instytucji budżetu obywatelskiego w Polsce i nadal wiele kwestii związanych z prowadzeniem tego rodzaju budżetu tak w sferze ekonomicznej, jak i prawnej rodzi pytania i wątpliwości.

Wydaje się, że wraz z rozpowszechnianiem się na kolejne jednostki samorządowe i powiększaniem znaczenia budżetu obywatelskiego rosną oczekiwania wobec korzystnego oddziaływania tego instrumentu na poprawę procesów związanych z zarządzaniem środkami publicznymi w samorządzie terytorialnym. Spodziewana jest również poprawa jakości i efektywności wykonywania zadań przez jednostki samorządowe<sup>20</sup>.

Obecnie chyba najbardziej pozytywne efekty oddziaływania budżetu obywatelskiego związane są ze sferą społeczną i polityczną. Ewolucja koncepcji budżetu obywatelskiego w Polsce niewątpliwie ma bardzo dobry wpływ na rozwój tak aktywności obywatelskiej, jak i debaty publicznej, zwłaszcza w kontekście spraw lokalnych. Ponadto współtworzenie i współuczestniczenie w procedurze budżetu obywatelskiego polepsza komunikację oraz współpracę mieszkańców z władzą i urzędnikami samorządowymi. Przyczynia się również do wzrostu kompetencji tak po stronie mieszkańców, jak i urzędników. Mieszkańcy mogą lepiej rozumieć przysługujące im prawa, ale również ciążące na nich obowiązki, co może zwiększać skuteczność kontroli społecznej działalności władzy samorządowej. Urzędnicy z kolei zyskują większą wiedzę o potrzebach mieszkańców, co może przyczynić się do lepszego wykonywania zadań samorządowych<sup>21</sup>.

## Bibliografia

- M. Baraniecki, *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

<sup>20</sup> Zob. M. Baraniecki, *O swoich pieniądzach*, *op. cit.*

<sup>21</sup> *Ibidem*; D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne*, *op. cit.*

- W. Kęłowski, *Zamiast plebiscytu – realna władz. Jak stworzyć budżet partycypacyjny?*, „Instytut Idei” 2014, nr 7.
- M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Leksykon budżetowy*, G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12.
- A. Szewc, *Komentarz do art.5(a) ustawy o samorządzie gminnym*, 2012, LEX.
- Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, P. Walczak (red.), Beck InfoBiznes, Warszawa 2014.