



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach

Opracowania
tematyczne

OT-682

WARSZAWA 2020

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska

tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,

e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz

tel. 22 694 93 21,

e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu

maj 2020

Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach

1. Uwagi wstępne

Budżet obywatelski, nazywany również partycypacyjnym¹ (w opracowaniu stosowane są wymiennie obie te nazwy), jest demokratycznym procesem, w ramach którego mieszkańcy współdecydują o przeznaczeniu części budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w wyznaczonym przez organy samorządu procencie wydatków publicznych w danym roku budżetowym. Koncepcja budżetu obywatelskiego służy z jednej strony aktywizacji mieszkańców w życiu publicznym i wzrostowi zaangażowania społecznego funkcjonowaniem samorządu, a z drugiej strony sprzyja większej otwartości organów samorządu terytorialnego na potrzeby danej wspólnoty oraz sprzyja większej trafności podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Budżet obywatelski ma bardzo istotną funkcję społeczną: zwiększa poczucie identyfikacji mieszkańców z daną wspólnotą oraz zwiększa zaufanie do wybranych organów przedstawicielskich.

Kluczowym pojęciem związanym z budżetami obywatelskimi jest pojęcie partycypacji. Warto odwołać się w tym miejscu do stwierdzeń zamieszczonych w pracy analitycznej poświęconej budżetowi obywatelskiemu w Polsce².

Partycypacja jest jednym z podstawowych elementów obywatelskości. Określa więc prawa obywateli do pełnego i równego uczestniczenia

1 W literaturze portugalskojęzycznej i anglojęzycznej stosowane są terminy: *Democracia participativa* i *Participatory Budgeting: Porto Alegre Participatory Budget Virtual Library* http://fcis.oise.utoronto.ca/~daniel_schugurensky/lclp/poa_vl.html#portugues. W literaturze polskiej dominuje obecnie termin „obywatelski”.

2 Maja Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Vol 81, Nr 3, wrzesień 2019, ss. 203-220.

w sprawowaniu władzy w mieście lub innych jednostkach samorządowych. Gdybyśmy spojrzeli na partycypację społeczną w tradycyjny sposób, określilibyśmy ją jako „udział mieszkańców w kreowaniu i realizacji polityki, co zarezerwowane było dotąd do wyłącznej kompetencji władzy samorządowej i administracji”. Partycypacja dotyczy udziału mieszkańców, którzy oddziałują przez swoją aktywność na decyzje i działania samorządu lokalnego. Decyzje te mogą być podejmowane przez podmioty cechujące się demokratyczną legitymizacją, a więc takie osoby, które sprawują władzę wykonawczą (np. prezydent, wójt, radni).

Gdybyśmy jednak spojrzeli na partycypację społeczną w nowoczesny sposób, należałoby określić ją nie tylko jako udział różnych grup społeczności lokalnych w tworzeniu polityk publicznych (m.in. budowaniu strategii rozwoju), lecz także widzieć ją jako ich udział w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań sformułowanych wspólnie z władzą samorządową (...). W teorii partycypacji realny wymiar wpływu obywatela na podejmowane decyzje jest czynnikiem kluczowym. Partycypacja obywatelska jest jednym z trzech elementów obywatelskości, obok praw indywidualnych jednostki oraz przynależności narodowej.

Dla funkcjonowania w środowisku samorządowym budżetu obywatelskiego niezbędne jest spełnienie przez władze samorządowe kilku warunków. Na podstawie ustaleń teoretyków budżetu partycypacyjnego ich listę przedstawił Wojciech Kęłbowski, autor wydanego w 2013 roku przez Instytut Obywatelski³ poradnika samorządowego.

Do podstawowych warunków należą:

1. Przeprowadzenie publicznej (publicznych) dyskusji pomiędzy mieszkańcami, którzy na przynajmniej jednym z etapów inicjatywy spotykają się i deliberują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach czy forach. Nie może ograniczać się to do posiedzeń rady miasta czy rady osiedla, nie można również wykorzystywać narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet wysyłanych pocztą lub przez internet). Prowadzenie publicznego dialogu pomiędzy mieszkańcami jest kluczowe dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami.
2. Dyskusja w sprawie budżetu partycypacyjnego dotyczy jasno określonych, ograniczonych środków finansowych, których przeznaczenie mają określić mieszkańcy.
3. Budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji – na przynajmniej jednym z etapów dotyczy

3 Wojciech Kęłbowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, Instytut Obywatelski, s. 41.

- również poziomu ogólnomiejskiego. Projekty działające na poziomie zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo ulec dominacji partykularnych interesów pojedynczych grup społecznych lub opcji politycznych. Rzadko udaje im się określić i zaspokoić wspólne potrzeby mieszkańców, i sformułować racjonalne propozycje, zamiast koncentrować się na ogólnych żądaniach lub proteście.
4. Wyniki debaty publicznej nad określeniem celów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego są wiążące – co wyraźnie odróżnia budżet partycypacyjny od konsultacji społecznych. Propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców są realizowane. Mieszkańcy otrzymują informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone. Proces wdrażania inwestycji wynikających z budżetu partycypacyjnego jest monitorowany.
 5. Realizacja budżetu partycypacyjnego nie jest procesem jednorazowym, powinien on funkcjonować długofalowo – być organizowany rokrocznie przez lata.

2. Historia wdrażania idei budżetów partycypacyjnych

Idea budżetu partycypacyjnego pojawiła się w Brazylii w połowie lat 80-ych ubiegłego wieku w brazylijskim Porto Alegre, ponadmilionowej stolicy stanu Rio Grande do Sul, położonym na południowym krańcu państwa, nad Atlantykiem, przy granicy z Argentyną i Urugwajem. Lata 1964–1985 to w Brazylii okres rządów wojskowej dyktatury, kiedy tłumiono wszelkie inicjatywy społeczne. Koncepcja budżetu partycypacyjnego miała służyć upodmiotowieniu społeczeństwa, wyłączeniu spod dyktatu wojskowego pewnej części samorządu, a została wypracowana w opozycyjnych wobec władz ruchach miejskich współpracujących w Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (*União das Associações dos Moradores de Porto Alegre* – UAMPA). Wówczas władze wojskowe nie wyraziły zgody na eksperyment społeczny, nie uczynili tego również pierwsi cywilni prezydenci Brazylii. Dopiero gdy w 1989 roku wybory wygrała lewicowa Partia Robotników (*Partido dos Trabalhadores* – PT), władze wyraziły zgodę na przeprowadzenie eksperymentu w roku 1990. Jego istotą było przeprowadzanie konsultacji społecznych w formie rozmów decydujących z mieszkańcami w sprawie określania kierunków inwestycji miejskich oraz utrzymywanie stałego przepływu informacji między władzami miejskimi a mieszkańcami odnośnie postępu prac nad przyjętymi do realizacji zadaniami. Jednym

z głównych i zrealizowanych celów przyjęcia budżetu partycypacyjnego było ograniczenie korupcji oraz stworzenie mechanizmów kontroli społecznej realizowanych przez władze miejskie inwestycji.

Dla wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre w 1990 roku decydujące było więc jednocześnie wystąpienie trzech czynników: inicjatywy oddolnej, mocnego wsparcia samorządowych władz lokalnych oraz zgody władz centralnych (decydentów politycznych). Wprowadzenie tego budżetu w 1990 roku okazało się wielkim sukcesem. Formuła przyjmowania budżetu partycypacyjnego była w następnych latach modyfikowana, jednak sama koncepcja nie tylko była lokalnie stale realizowana, ale znalazła szeroki rezonans społeczny⁴, przede wszystkim w gminach miejskich. W Brazylii do roku 2008 wprowadziło go około 200 tamtejszych miast, obejmując ponad 44 miliony mieszkańców.

Olbrzymi rozwój idei partycypacji wyborców w określaniu kierunków inwestycji komunalnych nastąpił w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku na całym świecie.

Profesor Benjamin Goldfrank, autor *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*⁵, tak oceniał funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych w Ameryce Południowej w 2014 roku⁶:

Budżety partycypacyjne obowiązują w ponad 2 500 miast i miasteczek w Ameryce Południowej. Peru przoduje w tej dziedzinie, ponieważ istnieje tam regulacja na poziomie krajowym, która obliguje do jego wprowadzenia do jednostki samorządu terytorialnego wszystkich czterech szczebli, co daje około 2 000 jednostek. W Republice Dominikany budżet partycypacyjny obowiązuje w 157 miastach, a w Brazylii w około 200.

W Ameryce Południowej wiele gmin wiejskich lub peryferyjnych miasteczek wprowadza to rozwiązanie. Zresztą w mniejszych miastach procent partycypacji mieszkańców jest większy. W miejscowościach rzędu tysiąca-dwóch tysięcy mieszkańców odsetek wynosi do 75%. Dlatego większe miasta decydują się na decentralizację, na tworzenie budżetów partycypacyjnych dla dzielnic lub części dzielnic.

4 Szersze omówienie początków budżetu partycypacyjnego zostało przedstawione w informatorze opracowanym w 2013 roku przez Instytut Obywatelski: http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf

5 Pennsylvania State University Press 2011, ss. 312.

6 Res Publica Nowa: <https://publica.pl/teksty/budzetowanie-partycypacyjne-w-ameryce-poludniowej-45593.html>

Uważam, że budżet partycypacyjny jest bardziej skuteczny, czyli lepiej spełnia swoją rolę – przez co rozumiem, że uczestniczy w nim wyższy odsetek obywateli – w Brazylii niż w Peru albo Republice Dominikany. Sukces Brazylii polega nie tylko na większym zaangażowaniu mieszkańców, ale też na bardziej egalitarnej redystrybucji środków. Dzielnice, w których dostęp do miejskiej infrastruktury, od kanalizację po szkoły, jest gorszy, dostają więcej środków z budżetu partycypacyjnego. W innych krajach przeznaczają się mniej pieniędzy z budżetów partycypacyjnych na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, poza tym odsetek przegłosowanych, ale niezrealizowanych projektów jest tam wyższy.

Po roku 2000, czyli po dziesięciu latach funkcjonowania budżetów partycypacyjnych w Ameryce Południowej, nastąpiła ekspansja tej idei do Europy, Ameryki Północnej, a nawet Afryki (np. do Kamerunu) i Azji (np. do Sri Lanki). W Europie budżet partycypacyjny został wprowadzony w gminach w Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Polsce, Portugalii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. W Ameryce Północnej w szerszym stopniu niż Stany Zjednoczone wprowadziła go Kanada.

Brak jest jednolitej zasady stosowania budżetu partycypacyjnego: różne są modele uczestnictwa obywateli w tworzeniu budżetu, różne są metody jego realizacji, zależne od lokalnego kontekstu, różny jest także procent miejskiego budżetu oddawanego do dyspozycji mieszkańców.

Barbara Sorychta-Wojczyk zaproponowała wyróżnienie trzech modeli budżetu partycypacyjnego⁷:

- Europejska wersja modelu Porto Alegre/Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów;
- Fundusz społeczności lokalnej na poziomach lokalnym i miejskim/Negocjacje publiczno-prywatne.
- Partycypacja sąsiedzka/Konsultowanie finansów publicznych.

Warto przytoczyć za cytowaną Autorką charakterystykę każdego z modeli.

Europejska wersja modelu Porto Alegre – ten model został po raz pierwszy zastosowany w Brazylii i na jego przykładzie kształtowany był budżet w hiszpańskim mieście Cordoba (320 000 mieszkańców). Dlatego to rozwiązanie uznawane jest za europejską wersję modelu Porto Alegre,

⁷ Systematyka przyjęta przez Barbarę Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2015, Seria: Organizacja i Zarządzanie z. 78 Nr kol. 1928, ss. 421-430.

<http://www.woiz.polsl.pl/znwoiz/z78/Sorychta-Wojczyk.pdf>

która funkcjonuje od 2001 roku. Model ten ma następujące cechy charakterystyczne: jest skierowany do mieszkańców, koncentruje się głównie na konkretnych inwestycjach i projektach, mieszkańcy mają realną władzę (władze lokalne podporządkowują się decyzjom obywateli i stosują proponowane przez nich rozwiązania).

Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów – ten model najczęściej rozwija się w miastach, w których pytanie społeczeństwa o głos przy tworzeniu polityk lokalnych jest tradycją. Model ten ma następujące, charakterystyczne cechy: jest skierowany do zorganizowanych grup mieszkańców (stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, związków zawodowych), celem jest sformułowanie ogólnych wytycznych dla polityk lokalnych, np. mieszkalnictwa, edukacji, ochrony środowiska lub transportu, a proces postępowania przypomina konsultacje społeczne (mniej restrykcyjne zasady postępowania z propozycjami mieszkańców niż w modelu Porto Alegre). Zaletą obu rozwiązań jest fakt stworzenia przestrzeni dla publicznej debaty oraz to, że mieszkańcy mają wiele możliwości dyskusji (w trakcie dużych publicznych zgromadzeń, w grupach sąsiedzkich, komitetach lub na spotkaniach przedstawicieli grup sąsiedzkich), co pozwala na zaprezentowanie różnych punktów widzenia.

Fundusz społeczności lokalnej na poziomach lokalnym i miejskim oraz negocjacje publiczno-prywatne – te modele stosowane są w Płocku (negocjacje publiczno-prywatne) i w Bradford w Wielkiej Brytanii (fundusz społeczności lokalnej). Cechami charakterystycznymi tych modeli jest to, że skierowane są do zorganizowanych grup (stowarzyszenia sąsiedzkie, lokalne organizacje pozarządowe), istnieje specjalny fundusz przeznaczony na publiczne inwestycje oraz projekty (społeczne, kulturalne itp.), względna niezależność miejskiego budżetu, a o przeznaczeniu środków na wybrany cel decyduje komitet, komisja lub zebranie delegatów. Różnią się tym, że negocjacje publiczno-prywatne zakładają szerokie zaangażowanie biznesu. Rola mieszkańców staje się drugorzędna. W istocie nie dysponują oni budżetem pochodzącym z płaconych przez nich podatków, ale darowanym przez prywatne przedsiębiorstwo. Rozwiązanie to daje inwestorom wpływ proporcjonalny do ich wkładu finansowego. Fundusz społeczności lokalnej całkowicie wyklucza zaangażowanie biznesu, oddaje natomiast do dyspozycji mieszkańców część bieżących programów gminnych, np. dotyczących remontów infrastruktury transportowej. Model ten tworzy korzystne warunki do ograniczenia skutków rozwarstwienia społecznego.

Partycypacja sąsiedzka oraz konsultowanie finansów publicznych – oba te modele mają przede wszystkim konsultatywny charakter. Propozycje mieszkańców, które przekazywane są bezpośrednio organom administracji samorządowej, są uwzględniane w znacznie bardziej uznaniowy

sposób niż w pozostałych modelach. Programy lokalne są tylko częściowo dostosowywane do wyrażonych w tym procesie oczekiwań mieszkańców, a sam proces jest mało elastyczny i nie jest zmieniany zgodnie z wolą obywateli tak często, jak np. w przypadku modelu Porto Alegre. O znacznych ograniczeniach wpływu obywateli na podejmowane decyzje w tych modelach świadczy np. to, że nie występuje w nich otwarte głosowanie, w którym mieszkańcy mogliby w bezpośredni sposób manifestować swoje preferencje, a ich rola w całym procesie jest jedynie konsultacyjna. Ograniczony jest udział lokalnych stowarzyszeń. Modele te nie korzystają z żadnych kryteriów, według których dystrybuowane są środki ani też ich podstawowym celem nie jest rozwiązywanie palących kwestii społecznych. Udział obywateli ogranicza się do możliwości uczestnictwa w otwartych zebraniach rady miasta, która jest ogłaszana w lokalnych mediach i drogą korespondencyjną. Stosowane są również indywidualne zaproszenia do udziału w spotkaniu w sprawie budżetu partycypacyjnego, przesyłane osobom losowo wybranym z listy wyborców. Model „Konsultowanie finansów publicznych” na dużą skalę stosowany jest w Niemczech.

3. Budżety partycypacyjne w Polsce

a. Podstawy prawne tworzenia miejskich budżetów partycypacyjnych

Przez pierwszych 8 lat (lata 2011–2019) budżety partycypacyjne tworzone były przez samorządy wyłącznie na podstawie ogólnych ustawowych kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 usg: *do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów*).

Dopiero ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁸, która weszła w życie 31 stycznia 2018 r., wprowadziła unormowania funkcjonowania budżetów obywatelskich. Jednak, zgodnie z art. 15 cytowanej ustawy, niektóre jej przepisy, w tym przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego, miały zastosowanie od kadencji organów wyłonionych w wyborach jesienią 2018 roku na lata 2018 – 2023.

W ustawie tej przyjęto następujące rozwiązanie:

⁸ Dz. U. 2018, poz. 140.

Art. 5a. 1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.

4. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

7. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696);

2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;

3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;

4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Pewien niepokój ekspertów budzi określenie budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych⁹. W ten sposób powstała wątpliwość prawna: wiadomo, że wynik konsultacji nie jest wiążący dla organu samorządu, a równocześnie w ustawie zawarto

9 Szerzej pisze o tym Maja Błaszak, op. cit., rozdział Dylematy prawne, ss. 206 – 208.

stwierdzenie, że zadania wybrane w ramach budżetu partycypacyjnego zostają uwzględnione w budżecie gminy. Przed konsekwencjami przyjęcia takiego rozwiązania przestrzegali w 2017 roku, analizując projekt ustawy, eksperci i działacze Związku Miast Polskich, obradujący w ramach prac Komisji Partnerstwa i Dialogu. Sformułowali oni wówczas następującą ocenę: *Należy podkreślić, że regulacja powinna rozwiązać od lat funkcjonujący problem podszywania się mechanizmu współdecydowania pod mechanizmy konsultacji. Niestety ten projekt pogłębia to nieporozumienie uznając BP (budżet partycypacyjny – AK) za szczególną formułę konsultacji*¹⁰.

Również spotkanie zaproszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli do udziału w panelu ekspertów wiosną 2019 roku wykazało, że w ich opinii wprowadzone ustawą z 2018 r. przepisy ograniczające podział środków budżetu obywatelskiego do jednostek pomocniczych (a nie jak dotychczas – do obszarów wskazanych przez j.s.t.) nie są zasadne, gdyż przyjęte rozwiązania godzą w więzi społeczne budowane przez mieszkańców przez lata (a które nie zawsze bazują na przyjętym przez daną gminę podziale na jednostki pomocnicze). Eksperci wskazywali również, że listy poparcia projektów w wielu przypadkach są fikcją i zależą tylko od zaangażowania i determinacji osób składających wnioski. Dyskryminuje się tych, którzy pomimo wartościowych projektów nie mają czasu bądź ochoty na zebranie wymaganej liczby podpisów. Weryfikacja projektów powinna następować później – w głosowaniach mieszkańców¹¹.

Brak jest jeszcze analiz, jaki wpływ na opisywany instrument mają przyjęte rozwiązania ustawowe, gdyż nie zostały w całości zamknięte budżety obywatelskie edycji roku 2019, realizowane według tych zasad.

b. Miejskie budżety obywatelskie

Tworzenie budżetów obywatelskich to praktycznie specyfika wyłącznie gmin miejskich: gminy wiejskie realizują wśród mieszkańców jednostek pomocniczych, czyli sołectw, zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014 poz. 301), inny mechanizm partycypacyjny, czyli budżet sołecki, którego idea jest zbliżona do idei budżetu obywatelskiego.

¹⁰ <http://www.miasta.pl/aktualnosci/komunikat-z-posiedzenia-komisji-0603fc5a-9cfa-4978-87d5-fc657266c727>

¹¹ Raport NIK, patrz przypis nr 7, s. 33.

W Polsce po raz pierwszy zrealizowano budżet obywatelski w Sopocie w 2011 roku. Inicjatorem wprowadzenia w Sopocie mechanizmu budżetu partycypacyjnego była Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, nieformalna grupa, działająca na rzecz realizacji postulatów zrównoważonego rozwoju i zwiększania partycypacji mieszkańców w decyzjach ich dotyczących¹². Władze miasta przychyliły się do wniosku tej grupy i w budżecie zaprojektowano poddanie obywatelskiemu wydatkowaniu nieco poniżej 1% wszystkich wydatków z budżetu miasta, tj. 5 milionów zł. Spośród kilkuset zgłoszonych przez mieszkańców projektów wybrano po kilkanaście propozycji dla każdego z czterech sopockich okręgów oraz 22 projekty ogólnomiejskie. W głosowaniu nad budżetem partycypacyjnym I edycji w Sopocie oddano 2410 ważnych głosów, na ponad 32 tys. uprawnionych do głosowania. W rezultacie tej pierwszej w Polsce edycji budżetu partycypacyjnego zrealizowano następujące inwestycje:

1. prace projektowe ścieżki rowerowej od ul. 3 Maja do Ergo Areny;
2. dokończenie inwestycji w okolicach ul. Łokietka 49-55;
3. założenie na stałe ławek na targowisku przy ul. Polnej;
4. remont schodów z ul. 23 Marca do kościoła (drogi);
5. postawienie nowych ławek w drodze (z ul. 23 Marca) do kościoła;
6. budowa kilkustanowiskowego parkingu przy Przedszkolu na Brodwinie.

Sopot w roku 2020 przystąpił do dziewiątej edycji budżetu partycypacyjnego; przez osiem lat funkcjonowania pierwszego w Polsce budżetu obywatelskiego zrealizowano w mieście ponad 160 inwestycji i zadań za łączną kwotę ponad 30 mln zł¹³.

W roku 2012, śladami Sopotu, do realizacji budżetu obywatelskiego przystąpiły Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań i Zielona Góra. Natomiast w kolejnym, 2013 roku, do wdrażania budżetu partycypacyjnego przystąpiło ponad siedemdziesiąt gmin i miast w Polsce¹⁴. Wdrażanie budżetów obywatelskich przez samorzady miejskie przeżyło swoje apogeum w latach 2014 – 2015.

Według danych Związku Miast Polskich, spośród 2 479 polskich gmin, w 2011 roku 1 gmina zrealizowała budżet partycypacyjny, w 2012 takich gmin było 5, w 2013 – 53, w 2014 – 146 (czyli około 5,8% ogółu gmin), a w 2015 – 136 gmin (ok. 5,5%)¹⁵. W następnych latach popularność

12 <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/09/Prezentacja-polskich-przyk%C5%82ad%C3%B3w-bud%C5%BCetu-partycypacyjnego.pdf>

13 <https://www.sopot.pl/aktualnosc/7381/sopocki-budzet-obywatelski-na-rok-2020>

14 https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Budzet_obywatelski_w_Polsce_D._Kraszewski_K._Mojkowski.pdf

15 <http://miasta-polskie.pl/strona-146-partycypacja.html>

tego narzędzia demokracji partycypacyjnej spadła i pod koniec drugiej dekady bieżącego wieku można mówić o stabilizacji rozpowszechnienia budżetów obywatelskich.

Istnieje dość proste wyjaśnienie fenomenu apogeum popularności budżetów partycypacyjnych w latach 2014–15: w listopadzie 2014 roku w Polsce odbywały się wybory samorządowe i zarówno ugrupowania ubiegające się o mandaty dla swych przedstawicieli, jak i kandydaci na burmistrzów i prezydentów miast w zamian za poparcie zobowiązywali się mieszkańcom do wdrażania budżetów partycypacyjnych.

Atrakcyjność budżetów obywatelskich dla mieszkańców miast miała inne motywacje. Podstawowa to rosnąca aktywność obywatelska i ambicje mieszkańców związane z kształtowaniem ich małych ojczyzn. W ostatnich dziesięcioleciach na znaczeniu zyskują formalne i nieformalne ruchy, których celem jest zwiększenie wpływu mieszkańców na decyzje podejmowane przez władze samorządowe oraz dążenie do skutecznego egzekwowania realizacji programów i obietnic wyborczych, a także ukierunkowanie lokalnej polityki na zaspakajanie dobrze rozeznanych potrzeb mieszkańców. Do takich ruchów miejskich należy na przykład poznański ruch społeczny „Prawo do miasta”¹⁶, katowicki ruch „Napraw sobie miasto”, przekształcony w fundację. Fundacja Napraw Sobie Miasto działa w Krakowie, w Bochni, Rybniku, Żorach, a także w Warszawie. W Krakowie i Warszawie fundacja realizowała projekt „Żywa ulica”. W Gdańsku funkcjonuje nieformalna gdańska inicjatywa *wrzeszcz.info*. W Kędzierzynie-Koźlu powstała Fundacja Wiedzieć Więcej, a w Rybniku Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych.

Wszystkie przykładowo przedstawione ruchy miejskie i inne im podobne stanowiły mocne podglebie dla wsparcia funkcjonowania budżetów obywatelskich. Realizacja tych budżetów zgodnie z przedstawionymi powyżej pięcioma kryteriami miała i ma istotny wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, świadomego i dążącego do zapewnienia sobie współdecydowania o sprawach publicznych. Ma to wpływ na zwiększenie stopnia integracji mieszkańców, skupiających się wokół ważnych dla nich kwestii, wpływa na podniesienie poziomu zaufania mieszkańców wobec władz lokalnych. Natomiast władzom samorządowym zapewnia większą wiedzę o potrzebach wspólnoty samorządowej oraz dostarcza wiedzy o opiniach mieszkańców o prowadzonej przez nich polityce rozwojowej.

Trafną syntetyczną ocenę budżetów partycypacyjnych zamieścili autorzy raportu „Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych

16 (<https://pl-pl.facebook.com/prawodomiasta>)

(obywatelskich)”, opracowanego w czerwcu 2019 przez Delegaturę w Gdańsku Najwyższej Izby Kontroli¹⁷:

Budżet obywatelski jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się w ciągu ostatnich lat instytucji demokracji partycypacyjnej. Staje się coraz ważniejszym narzędziem polityki rozwoju polskich miast. Jest częścią debaty publicznej na temat roli mieszkańców w rozwoju lokalnym i budowania kapitału społecznego w samorządach lokalnych. W wymiarze aplikacyjnym budżet obywatelski pozwala na częściowe uspołecznienie polityki budżetowej j.s.t. Ponadto pełni ważną rolę w edukacji obywatelskiej. Wzrost świadomości samostanowienia przez mieszkańców przynosi realne zmiany podnoszące jakość i komfort życia w mieście.

Interesujący jest fakt, że tak szeroko rozpowszechniająca się instytucja społeczeństwa obywatelskiego wymyka się częściowo analizom naukowym, a nawet analizom statystycznym: brak jest bowiem dostępnych ogólnopolskich sumarycznych danych przedstawiających liczbę samorządów, które przystąpiły do realizacji budżetów obywatelskich¹⁸.

Wiadomo, że w roku 2018 budżety partycypacyjne były wdrożone we wszystkich szesnastu miastach wojewódzkich, a więc we wszystkich tych ośrodkach mieszkańcy mogli zdecydować o przeznaczeniu ponad 261 milionów złotych. Największą kwotę przeznaczyła Warszawa: 61,5 mln zł. Kwotę tę mieszkańcy rozdysponowali na 881 projektów, realizowanych w poszczególnych dzielnicach i w osiedlach mieszkaniowych¹⁹. Głosowanie trwało od 14 do 30 czerwca i wzięło w nim udział 117 381 osób. Przy większej liczbie zgłaszanych projektów maleje liczba osób wybierająca pomysły do realizacji. Wiele z tych projektów dotyczy realizacji nowych terenów zielonych, przestrzeni publicznych, tężni solankowych, wyznaczenia i oświetlenia przejść dla pieszych, inwestycji w infrastrukturę rowerową. Najwięcej projektów zwyciężyło na

17 Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf>

18 Najnowszym i mającym ambicje syntetyczne jest Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna, praca zbiorowa, red.: Paweł Pistelok, Borys Martela, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019, ss. 186: http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf. Autorom również nie udało się ustalić liczby miast realizujących budżety partycypacyjne, choć podają informacje, że w ciągu sześciu lat BO w takiej czy innej postaci zafunkcjonował w ponad 320 samorządach. Tylko w samej edycji na 2017 r. w polskich miastach wybrano do realizacji ponad 4,5 tys. zadań – „twardych” (inwestycyjnych) i „miękkich” (s. 144 i s. 155).

19 <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/wyniki-g-osownia-w-bud-ecie-partycypacyjnym-o>

Bielanach – 91. Najdroższy projekt został wybrany na Białolece: kosztujący 1 mln zł „Wodny plac zabaw dla Białoleki” powstanie w Parku Henrykowskim.

Najskromniejszą kwotę do dyspozycji otrzymali mieszkańcy Opola: 2,5 mln zł. W następnym, 2019 roku w Opolu na budżet obywatelski przeznaczono już kwotę 4,3 miliona zł.²⁰ Zgłoszono 125 projektów, spośród który 97 przeszło pozytywną weryfikację i trafiło pod ostateczne głosowanie. Wśród nich było 35 projektów ogólnomiejskich, o szacowanej wartości realizacji ponad 15,2 mln zł (czyli blisko czterokrotnie więcej, niż planowany cały budżet obywatelski); 34 projekty dzielnicowe o łącznej wartości 8,3 mln zł oraz 27 projektów mikro, wartych w sumie 250 tys. zł. W głosowaniu uczestniczyło około 9,8 tys. opolan. Projekty zwycięskie to w kategorii ogólnomiejskich: realizacja ścieżek rowerowych za 500 tys. zł oraz zakup nowego wozu dla jednostki OSP w Szczepanowicach za 950 tys. zł. Wśród projektów lokalnych, dzielnicowych, zwycięzcami zostały projekty obejmujące na przykład: rewitalizację placu przy skrzyżowaniu ulic Ozimskiej i Plebiscytowej, realizacje kilku ścieżek rowerowych, nasadzenia zieleni, wymiana chodników, uzupełnienie oświetlenia kilku ulic, zakup sprzętu dla Ochotniczej Straży Pożarnej i rewitalizację jeziora Malina poprzez oczyszczenie dna zbiornika.

Oprócz tego w budżecie obywatelskim Opola 2019 do realizacji wybrano 11 projektów mikro, o wartości do 10 tys. zł. Były to m.in. ekologiczne odkomarzanie i montaż nowych budek dla ptaków.

Przedstawienie sytuacji w tych dwóch miastach, Warszawie i Opolu, ukazuje jakiego typu inwestycje są finansowane przez samorządy, na podstawie woli mieszkańców wyrażonej w powszechnym głosowaniu.

Podobna jest sytuacja w całej Polsce, w tych gminach miejskich, które przystąpiły do realizacji budżetów partycypacyjnych: w kraju do realizacji w roku 2019 skierowanych zostało łącznie 1901 projektów.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w Polsce nie ma jednego uniwersalnego modelu budżetu obywatelskiego. Rozwiązania przyjmowane przez gminy miejskie są różnorodne i elastyczne. Zaletą takich rozwiązań jest dostosowywanie przyjętych rozwiązań do warunków lokalnych. Nie było także powszechnie określonego procentu budżetu jednostek samorządu terytorialnego (JST) przeznaczanego na budżet obywatelski, o zadysponowaniu którego mieli decydować mieszkańcy. Praktyka była bardzo zróżnicowana: od kwot prawie symbolicznych, poprzez 0,5%

²⁰ <https://opole.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-opola-2019-wyniki-glosowania-co-bedzie/ar/c8-4843208>

ogółu środków inwestycyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego, po 3%, a nawet i więcej.

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, która weszła w życie 31 stycznia 2018 roku, wprowadziła obowiązek tworzenia budżetu obywatelskiego w gminach będących miastami na prawach powiatu od nowej kadencji samorządu (pierwsza tura tych wyborów odbyła się 21 października 2018, druga zaś 4 listopada 2018). Nie spowodowało to jednak zwiększenia liczby miast realizujących budżety obywatelskie, gdyż te miasta już wcześniej przystąpiły do realizacji programów partycypacyjnych. Ustawa ta wprowadziła jedną istotną zmianę: zgodnie z unormowaniem art. 5a ust. 5 środki przeznaczone na budżet obywatelski wynosić muszą co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

c. Wojewódzkie budżety obywatelskie

Mniej znanym fenomenem jest tworzenie budżetu obywatelskiego przez niektóre samorządy wojewódzkie.

Inicjatorem utworzenia wojewódzkiego budżetu obywatelskiego było jedno z najmniej zamożnych województw, województwo podlaskie, które w 2012 roku zapoczątkowało konkurs na projekty budżetu obywatelskiego w roku 2013²¹, przekazując na ten cel 100 tysięcy złotych. W głosowaniu oddano ponad 17 tys. ważnych głosów na 25 zgłoszonych projektów. Do realizacji zostały wybrane cztery projekty, które uzyskały największą liczbę głosów. Najwięcej głosów, blisko 5 tys., zdobył projekt Parlamentu Studentów Uniwersytetu w Białymstoku stworzenia studenckiej telewizji internetowej, której celem będzie promocja różnych inicjatyw studentów z całego regionu. Wartość tego projektu wynosiła 30 tys. zł. Drugi wynik należał do projektu *E-sport jako alternatywna i kulturalna forma popularyzacji piłki nożnej dla mieszkańców Województwa Podlaskiego* – 4 045 głosów. Pomysłodawca, Fundacja Rozwoju Powiatu Monieckiego, wносиła o kwotę 30 tys. zł., w celu zorganizowania wojewódzkiego turnieju gry komputerowej „FIFA 2013”. Trzeci zwycięski projekt to wsparty blisko 3,4 tys. głosów festiwal „Rock na Bagnie”. Czwartym projektem na zwycięskiej liście był projekt Pogotowia

21 https://www.wrotapodlasia.pl/pl/region_i_gospodarka/region/Budzet-Obywatelski/

Kulturalno-Społecznego stworzenia murali i instalacji artystycznych w ramach festiwalu *Original Source Up To Date Festival* w Białymstoku, który uzyskał ponad 1,5 tys. głosów²².

W roku 2016 samorząd województwa małopolskiego przystąpił do pilotażowej inicjatywy realizacji wojewódzkiego budżetu partycypacyjnego. Kwota przeznaczona na ten cel wyniosła 6 mln zł. Zgłaszane projekty mogły być realizowane w jednym z 7 obszarów tematycznych: kulturalnym, prospołecznym, edukacyjnym, sportowym, turystycznym, ekologicznym lub innym, jednak zgodnym z kompetencjami województwa.

Mieszkańcy regionu zgłosili aż 204 zadania do realizacji, a po ich weryfikacji przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego prawie 80 z nich zostało poddanych pod głosowanie. Łącznie 46 zwycięskich zadań zostało zrealizowanych w ramach I edycji Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego. Wśród zadań subregionalnych najwięcej głosów (4 473) ze wszystkich subregionów zdobył projekt „Poprawa bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich w gminach Biskupice, Czerlichów, Kocmyrzów-Luborzyca, Liszki, Skawina, Zabierzów, Zielonki”. Zwycięzcą spośród zadań powiatowych (3 707 głosów) został projekt „Nic dwa razy się nie zdarzy” – zadanie skierowane do osób niepełnosprawnych i ich rodzin²³.

Ciekawe były wnioski przedstawione przez ekspertów analizujących tę inicjatywę. W Raporcie z realizacji tego budżetu czytamy²⁴:

W 2016 roku Samorząd Województwa Małopolskiego rozpoczął realizację pilotażowej inicjatywy wdrażania w Małopolsce mechanizmu partycypacji, który pozwala mieszkańcom na współdecydowanie o przeznaczeniu części środków pochodzących z budżetu województwa. Inicjatywa ta stanowiła poważne wyzwanie dla organizatorów Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego nie tylko ze względu na I-szą edycję, ale przede wszystkim dlatego, że było to przedsięwzięcie unikalne – Budżet Obywatelski Województwa Małopolskiego to pierwszy budżet partycypacyjny wprowadzany w Polsce na taką skalę. Dotychczas budżety partycypacyjne wdrażane były na niższych szczeblach administracyjnych. Jest to zatem, w kontekście zastosowania na poziomie samorządu

22 <https://www.prawo.pl/samorzad/mieszkanicy-podlasia-rozdzielili-budzet-obywatelski.87887.html> oraz https://www.wrotapodlasia.pl/pl/region_i_gospodarka/region/Budzet-Obywatelski/

23 <https://www.bo.malopolska.pl/index.php/wyniki/1-edycja>

24 Ewaluacja I edycji Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego. Raport z badań. Kraków, listopad 2016, ss. 59. <https://www.bo.malopolska.pl/index.php/wyniki/1-edycja>

województwa, nowe narzędzie, którego praktyczne funkcjonowanie wymaga wnikliwego sprawdzenia. Temu właśnie służyła przeprowadzona ewaluacja. (...) ²⁵.

Pierwszy, a zarazem w ocenie zespołu badawczego kluczowy dla przyszłości BOWM, wątek, dotyczy istniejącego w procesie napięcia pomiędzy lokalnością a ponadlokalnym (międzygminnym, międzypowiatowym) charakterem działań. Napięcie to ujawnia się na różnych etapach procesu, jest też dostrzegalne w wymiarze organizacyjnym, proceduralnym, a szczególnie silnie – w postawach mieszkańców Małopolski odnoszących się do BOWM. Mieszkańcy w procesie uczestniczą lokalnie, zgłaszają projekty stworzone przede wszystkim (z myślą – AK) o zaspokojeniu lokalnych potrzeb i rozwiązaniu lokalnych problemów, zainteresowani są przede wszystkim swoim najbliższym otoczeniem. Sytuacja ta rysuje dwa możliwe kierunki rozwoju BOWM w przyszłości, z których pierwszy nazywamy transferem do lokalności, a drugi wzmocnieniem współpracy ponadlokalnej.

Biorąc pod uwagę wybrane do realizacji w 2016 roku projekty, da się dostrzec zachodzący transfer do lokalności, w drodze którego w ramach małopolskiego budżetu obywatelskiego realizowanych jest wiele działań o ewidentnie lokalnym charakterze. Jest to zjawisko, które najprawdopodobniej nie zostało przewidziane na etapie projektowania procesu i jest niezgodne z jego założeniami, wyraża się jednak w praktyce jego funkcjonowania. Wydaje się, że jest to niepożądanym kierunkiem rozwoju BOWM i wiąże się on z kilkoma zagrożeniami.

Po pierwsze, realizacja zadań wchodzących w kompetencje samorządów szczebla gminnego lub powiatowego jest ograniczona prawnie. Po drugie, realizacja projektów o charakterze lokalnym nie będzie edukowała mieszkańców o zadaniach samorządu, a przeciwnie, prowadzi do dezinformacji. Transfer do lokalności jest zjawiskiem wywodzącym się z oczekiwań mieszkańców i szczególnie silnie wydaje się być widoczny tam, gdzie lokalnie brak procesów budżetu partycypacyjnego. Pozytywną odpowiedzią na wspomniane oczekiwania powinien być pośredni nacisk na lokalne samorządy w kierunku wprowadzania takich mechanizmów lokalnie. Dobre funkcjonowanie BO na poziomie regionalnym powinno motywować mieszkańców do wpływania na władze lokalne w kierunku tworzenia lokalnych BO. Zebrane dane pozwalają sądzić, że taki pośredni efekt BOWM jest w przyszłości możliwy do uzyskania.

25 Ibidem, s. 4. Ciekawe, że władze Małopolski i ich eksperci nic nie wiedzieli o realizowanym przez władze Podlasia od 4 lat analogicznym eksperymencie.

W odróżnieniu od transferu do lokalności, pożądanym kierunkiem rozwoju Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego jest działanie na rzecz wzmocnienia współpracy ponadlokalnej – a zatem współpracy pomiędzy społecznościami różnych gmin i powiatów²⁶.

Autorzy Raportu podkreślali, że niewątpliwym pozytywnym zrealizowanym budżetu partycypacyjnego na szczeblu województwa było stymulowanie wspólnot w kierunku wzmocnienia współpracy ponadlokalnej i tworzenia nowego partnerstwa w celu zwiększania szans wniosku zgłoszonego w głosowaniu. Autorzy stwierdzali:

Małopolski budżet obywatelski może przyczyniać się do powstania nowych sieci kontaktów i współpracy oraz umacniania tych już istniejących. (...) Nawet, gdy były to istniejące partnerstwa, to sam fakt przygotowania wniosku miał efekt wzmacniający. W tym sensie można zatem powiedzieć, że realizacja BOWM prowadziła do wzmocnienia wspólnot w regionie²⁷.

Realizacja tej edycji i następnych niewątpliwie przyniosły również korzyści samorządowi wojewódzkiemu, ponieważ w bieżącym roku zrealizowana już jest piąta edycja tego budżetu obywatelskiego²⁸.

W tym samym 2016 roku zrealizowana była pierwsza edycja Dolnośląskiego Budżetu Obywatelskiego, w tym roku realizowana jest jego piąta edycja²⁹.

Również w 2016 roku rozpoczął swą działalność budżet obywatelski województwa kujawsko-pomorskiego, oparty jednak o całkowicie odmienną filozofię i odmienne metody działania: w istocie pod nazwą „budżetu obywatelskiego” kryły się mechanizmy rozdysponowywania środków publicznych, głównie unijnych, realizowane przez władze wojewódzkie od 2006 roku. Podstawą realizacji inwestycji i programów było wyłonienie Lokalnych grup działania (LGD), czyli partnerstwa mieszkańców, organizacji pozarządowych i samorządów, które ogłosiły gotowość do realizacji zadań zapisanych w lokalnych strategiach rozwoju³⁰. Wszystkie te grupy działania wdrażały finansowany z europejskich środków instrument „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (RLKS).

26 Ibidem, s. 53.

27 Ibidem, s. 55.

28 <https://www.bo.malopolska.pl/index.php/o-budzecie>

29 <https://aktywny.dolnyslask.pl/index.php/archiwum-projektow-2016/> i <https://aktywny.dolnyslask.pl/>

30 <https://www.kujawsko-pomorskie.pl/informacje-prasowe/29272-marszalkowski-budzet-obywatelski>

W Kujawsko-Pomorskiem powstały dwa rodzaje LGD, które korzystały z różnych unijnych programów. Pierwsza kategoria to grupy działające w miastach powyżej 20 tysięcy mieszkańców, a nie większych niż 150 tysięcy mieszkańców – do ich dyspozycji były środki z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Wsparcie to było przeznaczone na realizację tzw. projektów miękkich. Takich grup na terenie województwa było osiem. Na terenie Bydgoszczy – Stowarzyszenie Bydgoska LGD Dwie Rzeki, w Toruniu – Stowarzyszenie LGD Dla Miasta Torunia, we Włocławku: Stowarzyszenie LGD Miasta Włocławek, w Inowrocławiu – Stowarzyszenie LGD Inowrocław, w Grudziądzu – LGD Grudziądzki Spichlerz, w Brodnicy – Stowarzyszenie LGD Miasta Brodnicy, w Chełmnie – Stowarzyszenie LGD Chełmno. Świecie przyłączyło się do istniejącej wcześniej na tym obszarze Lokalnej Grupy Działania Gminy Powiatu Świeckiego. Druga kategoria obejmowała obszary wiejskie i rybackie oraz miasta do 20 tysięcy mieszkańców. Zakres realizowanych zadań w tych wiejsko-miejskich ośrodkach był większy niż w miastach powyżej 20 tysięcy mieszkańców. Do ich dyspozycji były środki w ramach PROW (Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich), RPO (Regionalnego Programu Operacyjnego) oraz PO (Programu Operacyjnego) Ryby, a wsparcie można było przeznaczyć między innymi na projekty inwestycyjne³¹.

Środki, którymi dysponowały LGD, były przeznaczone między innymi na aktywizację społeczną i zawodową mieszkańców, w tym tworzenie klubów samopomocy i świetlic środowiskowych oraz wspieranie przedsiębiorczości społecznej. Społeczności lokalne na terenach wiejskich i miast do 20 tysięcy mieszkańców (jak podkreślono powyżej, dysponowały one większą pulą środków od ich odpowiedników w większych miastach) miały także środki na dofinansowanie inwestycji przyczyniających się do rewitalizacji społeczno-gospodarczej, rozbudowy publicznej infrastruktury i wsparcie działalności przedsiębiorstw, w tym inkubatorów przedsiębiorczości³².

Marszałek województwa kujawsko-pomorskiego informował, że tych lokalnych grup działania było w roku 2016 w sumie dwadzieścia osiem, swoim zasięgiem obejmowały obszar niemal całego województwa, a do dyspozycji otrzymały około pół miliarda złotych wsparcia z Unii Europejskiej na różnorodne przedsięwzięcia uwzględniające potrzeby konkretnych społeczności. Lokalne grupy działania były i są gotowe

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

do realizacji zadań zapisanych w lokalnych strategiach rozwoju: *Powierając w ręce lokalnych społeczności środki oraz narzędzia, by z tych pieniędzy skorzystać, tworzymy budżet obywatelski w skali wojewódzkiej. Wspólnie z lokalnymi grupami działania i działającymi w ich strukturach instytucjami i organizacjami możemy w ten sposób skutecznie reagować na realne potrzeby i problemy mieszkańców. Podstawą jest 28 lokalnych strategii rozwoju, których realizacja wkrótce się rozpocznie. W planach jest wiele ważnych społecznie działań, w których świetnie sprawdzą się między innymi organizacje pozarządowe.*

Do przykładowych strategii realizowanych w edycji budżetu obywatelskiego roku 2016 należały strategie realizowane przez:

- Lokalną Grupę Działania Czarnoziem dla Soli z Inowrocławia, które dotyczyły między innymi uruchomienia kursów i staży zawodowych, poradnictwa specjalistycznego, w tym warsztatów z psychologiem, oraz doradztwa zawodowego dla osób poszukujących zatrudnienia;
- Lokalną Grupę Działania Stowarzyszenie „Partnerstwo dla Krajny i Pałuk”: wsparcie grup defaworyzowanych (pozostający bez pracy, osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem, seniorzy, dzieci i młodzież), rozwój przedsiębiorczości – produkcja i usługi (wsparcie dla min. 37 lokalnych firm), wzrost zatrudnienia (min. 70 miejsc pracy), aktywizacja zawodowa mieszkańców (min. 125 osób), wzmocnienie i rozwój sektora pozarządowego obszaru (konkursy dedykowane) – min. 11 nowych NGO’s, rewitalizacja społeczno-gospodarcza obszarów wiejskich: 2300 osób objętych wsparciem, min. 8 inwestycji infrastrukturalnych, rozwój oferty i infrastruktury Ekomuzeum Doliny Noteci³³.

W roku 2017 przeprowadzona została pierwsza edycja budżetu obywatelskiego województwa łódzkiego³⁴ oraz województwa opolskiego³⁵.

W województwie łódzkim na zadania do realizacji w roku 2018 przeznaczone zostało 5 milionów złotych³⁶. Obszar województwa podzielony został na 5 subregionów (subregion łódzki oraz cztery subregiony

33 Omówienie działalności trzech LGD: https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/wiadomosci/20160509_konferencja/LGD_Partnersstwo_dla_Krajny_i_Paluk.pdf, https://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/wiadomosci/20160509_konferencja/LGD_Chelmno.pdf,

34 <https://www.lodzkie.pl/strona-glowna/aktualnosci/mieszka%C5%84cy-zdecydowali-wyniki-pierwszego-bud%C5%BCetu-obywatelskiego-wojew%C3%B3dztwa-%C5%82%C3%B3dzkiego>

35 <https://budzet.opolskie.pl/popzednie-edycje/>

36 <https://bo.lodzkie.pl/wp-content/uploads/2020/02/Raport-ewaluacyjny-BO-SW%C5%81-na-2018.pdf>

określone zgodnie z kierunkami stron świata), których mieszkańcy mogli oddawać głosy na zgłoszone przez nich zadania, które powinny należeć do kompetencji samorządu województwa łódzkiego. Konieczna była ich zgodność z przepisami prawa, a także ze Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 oraz możliwość realizacji w ciągu jednego roku budżetowego. Zakwalifikowano do głosowania 209 wniosków, spośród których 32 wybrano ostatecznie do realizacji. W głosowaniu na wnioski złożone do pierwszej edycji łódzkiego wojewódzkiego budżetu obywatelskiego wzięło udział ponad 102 tysiące osób. Zwycięski projekt, który uzyskał ponad 14 tysięcy głosów, to „Promocja województwa poprzez plenerowe spotkania z kulturą i historią w gminie Poświętne i nie tylko”. Obejmował on organizację trzydniowych uroczystości związanych z obchodami 50-lecia koronacji Obrazu Świętej Rodziny w Studziannie. Drugim z kolei zwycięskim projektem był program promocji gospodarczej opoczyńskiej płytki: Opoczno to zagłębienie ceramiczne, z którego wyroby docierają do 60 krajów na świecie.

Przykłady kolejnych zwycięskich projektów to: zwiększenie bezpieczeństwa osób odpoczywających nad Zalewem Sulejowskim dzięki zakupowi dla Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego łodzi ratowniczej z wyposażeniem oraz skutera ratowniczego, organizacja „Mundialito – Mistrzostw Świata dzieci w piłce nożnej”, czyli turnieju dedykowanego młodym piłkarzom z rocznika 2006 i 2009 oraz utworzenie integracyjnego placu zabaw „Kraina Radości” w Sokolnikach Lesie, z wyposażeniem placu zabaw w urządzenia do rehabilitacji oraz zorganizowania dojazdu dla osób z dysfunkcjami ruchu (np. poruszających się na wózkach)³⁷.

W roku 2018 w głosowaniu nad Marszałkowskim Budżetem Obywatelskim województwa opolskiego oddano ponad 175 tysięcy głosów. Zgłoszono 128 wniosków, po ocenie formalnej i merytorycznej 100 z nich dopuszczono do głosowania. Głosować mógł każdy mieszkaniec województwa opolskiego, każdy mógł głosować tylko jeden raz, oddając maksymalnie dwa głosy – jeden na zdanie powiatowe i jeden na zadanie subregionalne.

Spośród 25 zadań, które wybrano do realizacji, najwięcej, bo 17, związanych było z kulturą, sportem i rekreacją, 6 ze zdrowiem i opieką

37 Pełen wykaz zgłoszonych projektów do głosowania: <https://bo.lodzkie.pl/wp-content/uploads/2018/09/Za%C5%82%C4%85cznik-nr-1-do-uchwa%C5%82y-ZW%C5%81-LISTA-ZADA%C5%83-DOPUSZCZONYCH-DO-G%C5%81OSOWANIA-BO-SW%C5%81-2019.pdf>.

Zwięzłe omówienie zwycięskich projektów: <https://www.e-kalejdoskop.pl/wiadomosci-a230/pierwszy-wojewodzki-budzet-obywatelski-r5999>

społeczną, 2 z edukacją. Najaktywniejsi w liczbie oddanych głosów okazali się mieszkańcy subregionu obejmującego powiaty głubczycki, krapkowicki i prudnicki. Oto, dla przykładu, lista zwycięskich projektów subregionu obejmującego miasto Opole i powiat opolski³⁸:

1. Z „Kaprysem” i Gminną Orkiestrą Dętą Prószków szanujemy seniorów oraz rozwijamy dzieci i młodzież;
2. „Dzieci dzieciom” – koncert muzyki bajkowej i filmowej;
3. Nowoczesna fizykoterapia w onkologii bez bólu i powikłań;
4. Młodzi giganci muzyki. Wspólne koncertowanie uzdolnionych muzycznie dzieci i młodzieży i Dziecięco–Młodzieżowej Orkiestry Dętej Opole–Szczepanowice;
5. Dobrze być aktywnym!

W roku 2018 do realizacji budżetu partycypacyjnego przystąpiło województwo zachodniopomorskie; **Program Społecznik – Budżet Obywatelski to innowacyjna forma budżetu obywatelskiego, w ramach którego mieszkańcy regionu będą mogli w głosowaniu wybrać najlepszą inicjatywę obywatelską do 10 tys. zł.**³⁹

W 2019 roku do wdrażania budżetów partycypacyjnych włączyło się województwo śląskie, inicjując Marszałkowski Budżet Obywatelski Województwa Śląskiego⁴⁰, a także województwo mazowieckie⁴¹.

d. Metody rozpatrywania wniosków mieszkańców do budżetów obywatelskich

Tryb zgłaszania wniosków do budżetów obywatelskich był bardzo zróżnicowany, różne były metody oceniania wniosków i wyłaniania grupy wniosków podlegających głosowaniu, różne również były przyjmowane zasady głosowania.

Warto przedstawić podstawowe zasady procedowania budżetu obywatelskiego i rozpatrywania wniosków zgłaszanych przez mieszkańców. Kolejne etapy zostaną przedstawione w punktach.

38 http://www.24opole.pl/27371,Poznalismy_wyniki_glosowania_na_Marszalkowski_Budzet_Obywatelski_wiadomosc.html

39 <http://www.wzs.wzp.pl/program-spolecznik/program-spolecznik-2018-budzet-obywatelski>.

Wyniki edycji Programu Społecznik 2019-2021: <https://pomorzachodnie.wybie-ra.pl/wyniki>

40 <https://bo.slaskie.pl/content/czym-jest-marszalkowski-budzet-obywatelski>

41 <https://bom.mazovia.pl/wszystko-o-budziecie/do-pobrania>

1. Punktem wyjścia jest określenie przez dany samorząd kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski oraz procedury wyłaniania zadań;
2. Podanie do publicznej wiadomości (adresaci: mieszkańcy, organizacje obywatelskie, samorządowe jednostki pomocnicze, inne podmioty) o przyjętych ustaleniach oraz o obowiązujących terminach;
3. Przeprowadzenie naboru pomysłów na zadania, które mogą być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego;
4. Dokonanie formalnej weryfikacji w zakresie prawnym, formalnym i rzeczowym możliwości realizacji zgłoszonych projektów i pomysłów;
5. Przeprowadzenie powszechnego głosowania przez mieszkańców i inne podmioty w celu wyłonienia pomysłów lub projektów spośród tych, które przeszły pozytywnie weryfikację, a które w rezultacie zwycięstwa w głosowaniu mają zostać zrealizowane w ramach środków finansowych budżetu obywatelskiego;
6. Ustalenie wyniku wyborów na projekty i pomysły: do realizacji kierowane są te, które uzyskały największą liczbę głosów i które mogą być zrealizowane w ramach środków przeznaczonych na realizację zadań w budżecie obywatelskim;
7. Realizacja wybranych zadań przez służby komunalne, z informowaniem mieszkańców o terminach realizacji i o ostatecznym ich wykonaniu.

Cała operacja rozdysponowania środków budżetu obywatelskiego ma służyć zwiększeniu partycypacji społecznej i zwiększeniu zaufania do władz samorządowych – konieczna jest więc całkowita transparentność każdego etapu uchwalania i realizacji budżetu obywatelskiego. Należy podkreślić, że pokonanie tych poszczególnych etapów wymaga dużo czasu (kilka miesięcy), czyli ustalenie zasad i wybór zadań do realizacji odbywa się w jednym roku, a ich realizacja następuje w roku kolejnym. Oznacza to, że zawsze cały jeden cykl budżetu obywatelskiego obejmuje okres dwóch lat.

4. Problemy funkcjonowania budżetów obywatelskich

Prawidłowa realizacja budżetu obywatelskiego wiąże się z wieloma problemami, na pewno nie jest to zadanie łatwe. Pełne ich omówienie przeraża zakres niniejszego opracowania, zostaną wobec tego omówione niektóre wybrane problemy.

Bardzo ważnym elementem uchwalania budżetu obywatelskiego jest zapewnienie jak najszerszego społecznego udziału w procesie podejmowania decyzji o przeznaczaniu środków tego budżetu, co umożliwia formowanie się grup interesu, dążących do realizacji swoich celów, nie zawsze zgodnych z interesem społecznym. W Polsce mamy do czynienia ze stosunkowo słabym udziałem mieszkańców miast w podejmowaniu decyzji. Rzadko kiedy frekwencja w głosowaniu nad budżetem obywatelskim przekraczała 10%, wyjątkiem były Kielce, gdzie głosowało blisko 20% ogółu mieszkańców. W dodatku obserwuje się spadek zainteresowania udziałem w głosowaniach, przy równoczesnym zwiększaniu przez samorządy puli środków przeznaczanych na budżety partycypacyjne. Potwierdzają ten proces dane liczbowe zamieszczone w raporcie z marca 2019 „Budżet obywatelski w polskich miastach”⁴². Badaniami zostało objętych sześć największych miast: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań i Gdańsk. Zmiany uczestnictwa w głosowaniu w ciągu pięciu lat w tych miastach wyglądały następująco.

Rok	Liczba głosujących
2014	654 307
2015	634 289
2016	503 289
2017	434 481
2018	411 273

W każdym z miast sytuacja wyglądała nieco odmiennie, jednak tendencje spadkowe uczestnictwa w zgłaszaniu projektów oraz udziału w głosowaniu były wyraźne. Warto szerzej zacytować wyniki analizy Autorów Raportu, dotyczącej sytuacji w każdym z omawianych miast.

W stolicy spadek zainteresowania budżetem partycypacyjnym dostrzegalny był już od trzeciego roku jego funkcjonowania. Należy przy tym pamiętać, że w tym czasie miasto uniemożliwiło oddawanie głosów papierowych w czymś imieniu i w 2016 roku odsetek głosów oddawanych w tej formie spadł z 41 do 5%. W 2018 roku liczba głosujących wyniosła 89,8 tys. osób, co względem najlepszego roku 2015 (głosów było 172,4 tys.) oznaczało spadek o 47%. Dzieje się tak, mimo że miasto co roku zwiększało pulę środków dostępnych w budżecie – od roku 2015 kwota ta wzrosła

42 <https://www.miasto2077.pl/wp-content/uploads/2019/03/Raport-Budz%CC%87ety-Obywatelskie-w-polskich-miastach.pdf> . Autor Raportu: Redakcja Miasto2077 (<https://www.miasto2077.pl/o-popidea/>) , Warszawa 2019, s. 20.

z 51 do 64 mln zł. Do 2017 roku przybywało też projektów, co świadczyło o wzroście zainteresowania po stronie osób aktywnie biorących udział w całym przedsięwzięciu – dopiero w ubiegłym roku ich liczba spadła z 2 782 do 2 433⁴³.

Kraków to duże miasto, w którym frekwencja w Budżecie Obywatelskim jest najniższa – wynosi 4,5%. W ubiegłym roku widoczne było zahamowanie tendencji spadkowej, z którą mieliśmy do czynienia w ciągu poprzednich trzech lat – od 2014 do 2017 liczba głosujących spadła o ponad 52%.

W roku 2018 liczba głosujących nieco wzrosła: od 32 277 osób w 2017 roku do 34 641. Kraków jest przy tym miastem, w którym rosła liczba składanych projektów. W ciągu dwóch lat zwiększyła się z 401 do 430. W tym względzie także widać znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami – wynik Krakowa jest podobny np. do wyniku Poznania (425 zgłoszeń), ale znacznie gorszy niż Łodzi (1285). W Krakowie mamy też najmniej stabilną sytuację jeśli chodzi o wartość budżetu. Po dużym wzroście w 2015 roku, w kolejnym roku miasto zmniejszyło jego skalę, aby w kolejnych latach systematycznie powiększać pulę środków do wydania na miejskie projekty. Jest to jednak wciąż najmniejszy pod względem wartości budżet wśród dużych miast, co także może rzutować na frekwencję w głosowaniu⁴⁴.

Łódź to miasto, któremu w ostatnim (2018 – AK) roku udało się wyjść z kryzysu frekwencyjnego. Od najlepszego pod tym względem 2014 roku (174 381 głosujących – AK), do najgorszego 2017 roku (97 974 – AK) liczba głosujących spadła o 43,8%, a w zeszłym (2018 – AK) roku nastąpiło odbicie o 16,1% (113 764 głosujących – AK)⁴⁵. Należy podkreślić jednak, że frekwencja głosujących w budżecie obywatelskim jest w Łodzi najwyższa pomiędzy analizowanymi miastami – o połowę większa niż we Wrocławiu, Poznaniu czy Gdańsku. Nie bez znaczenia jest skala środków przeznaczonych w Łodzi na budżet obywatelski. Już przy drugiej edycji ratusz zdecydował się zwiększyć budżet z 20 do 40 mln zł i pod tym względem ustępuje tylko stolicy, gdzie na projekty w 2018 roku przeznaczono 65 mln zł. Na drugim końcu znalazł się większy od Łodzi Kraków, który na projekty obywatelskie przeznaczył zaledwie 12,4 mln zł.

Wrocław to miasto, w którym spadek liczby osób głosujących w budżecie partycypacyjnym jest jeszcze bardziej widoczny, niż w Warszawie. Chociaż miasto jest niemal trzy razy mniejsze od stolicy, w 2015 roku

43 Ibidem, s. 6.

44 Ibidem, s. 9.

45 Ibidem, s. 10.

liczba głosujących była bardzo zbliżona – 168,7 tys. we Wrocławiu i 172,4 tys. w Warszawie. Wówczas frekwencja sięgnęła rekordowego poziomu w historii dużych polskich miast na poziomie 26,3%. (w najlepszym dla Łodzi 2014 roku frekwencja sięgnęła tam 25%). Od tego czasu liczba głosujących spadła jednak o niemal 100 tys., czyli 59,5% i pod względem frekwencji Wrocław zrównał się z takimi miastami, jak Poznań czy Gdańsk⁴⁶.

W Poznaniu, jednym z największych miast w Polsce, Budżet Obywatelski działa najdłużej - odbyło się już siedem edycji. Dzięki temu najlepiej widać jak wygląda cykliczność tego głosowania. Głęboki kryzys popularności budżetu Poznań ma już daleko za sobą – przypaść na 2016 rok. Od tego czasu frekwencja się systematycznie odbudowuje. Pod tym względem rok 2018 był trzecim najlepszym⁴⁷. Podczas pierwszej edycji, w 2012 roku, głosowało 20 238 osób. Kolejny, 2013 rok, był rokiem rekordowym: w głosowaniu udział wzięło 88 597 osób. Głęboki kryzys popularności budżetu obywatelskiego przypaść na 2016 rok: w głosowaniu uczestniczyło 38 901 osób. Od tego czasu frekwencja się systematycznie odbudowuje i w roku 2018 uczestniczyło w głosowaniu 55 631 osób. Podstawowym powodem zwiększenia frekwencji było wycofanie się z kryterium zameldowania, co poszerzyło pulę osób głosujących. W analizowanym okresie wartość budżetu obywatelskiego zwiększyła się z 10 do 20 mln zł.

Gdańsk to miasto, gdzie zmiana frekwencji głosujących w budżecie obywatelskim na przestrzeni lat jest najmniejsza. Pomijając duży spadek po pierwszej edycji z lutego 2014 roku, kiedy inicjatywa przyniosła powiew nowości, miasto odnotowuje dość łagodne zmiany⁴⁸. W pierwszym, 2014 roku, uczestniczyło w głosowaniu 51 038 osób, w 2015 tylko 33 987 osób, ale od tego czasu liczba głosujących systematycznie zwiększała się i w 2018 roku wyniosła 48 760. Po 2015 roku wartość budżetu obywatelskiego była systematycznie zwiększana. Podobnie działo się z liczbą projektów zgłaszanych do budżetu i poddawanych pod głosowanie. Tak jak w przypadku frekwencji, żadne inne duże miasto nie może się pochwalić tak długim, stałym i nieprzerwanym przyrostem liczby projektów⁴⁹. I tak na przykład w roku 2015, podczas III Edycji budżetu obywatelskiego, na który przeznaczono 11 milionów zł, zakwalifikowano do głosowania 210 projektów, z których 66 skierowano do realizacji. W roku 2019 na budżet obywatelski przeznaczono prawie 20 milionów zł., zgłoszono 411

46 Ibidem, s. 12.

47 Ibidem, s. 15.

48 Ibidem, s. 18.

49 Ibidem, s. 19.

formalnie poprawnych projektów, pod głosowanie poddano 319, a do realizacji zostały skierowane 82 projekty.

Warto jeszcze przytoczyć dane z Raportu dotyczące odsetków osób głosujących w wyborach zadań w miejskich budżetach obywatelskich w roku 2018⁵⁰.

Miasto	% głosujących na BO
Warszawa	5,11
Kraków	4,52
Łódź	16,4
Wrocław	10,76
Poznań	10,31
Gdańsk	10,5

To długie omówienie wyników analizy, przedstawionej w Raporcie Miasto 2077: „Budżet Obywatelski w polskich miastach”, pozwala na stwierdzenie, że istnieje korelacja pomiędzy skalą środków przeznaczonych na projekty obywatelskie a udziałem mieszkańców w głosowaniu. Wykazuje to analiza danych w raporcie: w Łodzi na jednego mieszkańca przypada niemal cztery razy więcej środków, niż w Krakowie (57,7 zł *versus* 16,2 zł *per capita*) co jest porównywalne z prawie czterokrotnie większą frekwencją osób głosujących (16,4 % *versus* 4,52 %).

Dla zwiększenia atrakcyjności udziału w głosowaniu nad wyborem projektów realizowanych w ramach budżetów partycypacyjnych ważne jest również uproszczanie formuły uczestnictwa w procesie decyzyjnym: władze samorządowe muszą dołożyć wielu starań, aby zachęcić więcej osób do wzięcia udziału w każdym z etapów procedury budżetu, czy to poprzez zmiany regulaminowe, czy ograniczenie formalności. Bardzo ważna jest również sprawna i szybka realizacja projektów – w wielu miastach przeciąga się ona na kilka lat, co skutecznie zniechęca mieszkańców do partycypacji.

Szczegółowy wgląd w problemy funkcjonowania miejskich budżetów obywatelskich daje cytowany powyżej Raport Najwyższej Izby Kontroli z czerwca 2019 roku⁵¹, analizujący realizację budżetów obywatelskich przez 22 urzędy miejskie, w tym miast na prawach powiatu, z terenu sześciu województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, łódzkiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

⁵⁰ Ibidem, s. 3.

⁵¹ Patrz przypis nr 7.

Raport odnosi się do funkcjonowania budżetów obywatelskich uchwalanych przed wejściem w życie nowej regulacji prawnej, obowiązującej od końca roku 2018.

Wśród najważniejszych wniosków płynących z kontroli Raport NIK wymienia:

1. Nieprawidłowe regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego: obowiązujące w miastach regulacje dotyczące budżetów obywatelskich wydano z naruszeniem art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. We wszystkich j.s.t. uchwały rad miast lub zarządzenia burmistrzów i prezydentów zawierały bowiem postanowienia, które uzależniały prawo do udziału w tych konsultacjach m.in. od ukończenia określonego wieku (13, 16 lub 18 lat). Tymczasem z art. 5a ust. 1 ustawy wynika, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy, a delegacja ustawowa zawarta w art. 5a ust. 2, dotycząca określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, nie obejmuje określenia kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tej procedurze. Ponadto niezgodnie z powyższymi przepisami w 21 z 22 kontrolowanych j.s.t. nałożono obowiązek podawania w trakcie konsultacji nr PESEL, a w czterech j.s.t. rozszerzono krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosków m.in. o wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe czy organizacje pozarządowe.
2. W kontrolowanych miastach w różny sposób i z różną szczegółowością określano zasady i tryb tworzenia budżetów obywatelskich w zakresie:
 - 1) wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
 - 2) wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt;
 - 3) zasad i kryteriów oceny zgłaszanych projektów;
 - 4) zasad przeprowadzania głosowania i podawania ich do publicznej wiadomości;
 - 5) prawa do odwołania się od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania – uregulowano je tylko w 3 z 22 miast: w Gdańsku, Krakowie i Sopocie;
 - 6) zasad podziału środków w ramach budżetu obywatelskiego. Obowiązujące w 10 miastach reguły nie wprowadzały podziału środków w ramach budżetu obywatelskiego na pule obejmujące całość miasta i jego części (obszary) czyli na zadania ogólnomiejskie oraz dzielnicowe lub osiedlowe. Natomiast w większości z 12 pozostałych miast przeprowadzano

podziały, ale obszary, na które dzielono środki finansowe, nie pokrywały się z granicami jednostek pomocniczych (o ile takowe zostały w ogóle utworzone);

3. We wszystkich kontrolowanych jednostkach rady miast (w uchwałach) albo prezydenci miast i burmistrzowie (w zarządzeniach) wprowadzili ograniczenia, w stosunku do określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, prawa wszystkich mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego, poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy miasta, którzy spełniali określone warunki, związane z ukończonym wiekiem, formalnym zameldowaniem czy posiadaniem zdolności do czynności prawnych. NIK podkreślił, że w orzeczeniach sądów administracyjnych, podobnie jak w doktrynie, wskazuje się, iż w delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Krąg tych osób został bowiem określony przez samego ustawodawcę. W art. 5a ust. 1 ww. ustawy ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani nie odsyła do innych aktów prawa;
4. Regulacje przyjęte w 4 miastach (Bytów, Koszalin, Pleszew i Sopot) umożliwiały udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego (zgłaszanie propozycji projektów) nie tylko mieszkańcom, lecz również innym podmiotom, takim jak: organizacje pozarządowe z siedzibą w danym mieście, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej działające na terenie miasta, czy instytucje publiczne lub zarządy osiedli i rady sołeckie. Było to niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że konsultacje mogą być przeprowadzane z mieszkańcami gminy;
5. W 21 z 22 miast objętych kontrolą obowiązywał w całym kontrolowanym zakresie lub w jego części wymóg (określony w uchwałach rad miast lub zarządzeniach prezydentów i burmistrzów) podawania przez mieszkańców miast, w trakcie konsultacji, numeru PESEL: na wniosku (zgłoszeniu) w sprawie propozycji projektu obywatelskiego, na liście osób popierających wnioski, czy na karcie do głosowania, w tym również interaktywnym formularzu wypełnianym drogą elektroniczną przez Internet. W ocenie NIK, wprowadzenie takich wymogów nie jest zgodne

z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ogranicza krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL. Prawo do udziału w konsultacjach mają wszyscy mieszkańcy, a przyjęte rozwiązania skutkowały pominięciem mieszkańców nieposiadających takiego numeru. Pomijały więc przypadki, w których mieszkaniec danego miasta nie dysponuje takim numerem, np. cudzoziemców oraz dzieci obywateli polskich urodzone za granicą (w tym osoby legitymujące się wyłącznie paszportem tymczasowym i nieposiadające polskiego aktu urodzenia);

6. W 12 miastach niektóre zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetów obywatelskich (takie jak ich czas i miejsce, wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających dany projekt, limit wartości jednego projektu, kryteria oceny zgłoszonych projektów, tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, czy zasady głosowania i ustalania jego wyników) określono w 42 zarządzeniach burmistrzów i prezydentów, zamiast w uchwałach rad miast. Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa wyłącznie uchwała rady gminy. Tym samym, żaden inny organ, w tym prezydent miasta czy burmistrz, nie jest uprawniony do ich określania. Wobec powyższego, również zawieranie w niektórych uchwałach delegacji dla organu wykonawczego do wydania zarządzeń określających tryb i zasady przeprowadzania konsultacji, np. czas (harmonogram) i miejsce przeprowadzenia konsultacji oraz sposób ustalania ich wyników, naruszało ww. przepisy.

Istotne wnioski sformułowano w cytowanym raporcie NIK, kierując je do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Najwyższa Izba Kontroli uznała, iż jest konieczne podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany art. 5a ustawy o samorządzie gminnym polegającej na:

- 1) doprecyzowaniu, kto może brać udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego, tak aby z jednej strony zapewnić ustawową równość głosowania we wszystkich samorządach na projekty obywatelskie, a z drugiej – określić prawo do udziału w tych głosowaniach osobom, które są w pełni świadome swoich wyborów, lub ewentualnym zamieszczeniu w ww. ustawie upoważnienia dla rady gminy do określenia w uchwale, którzy mieszkańcy mogą uczestniczyć w konsultacjach. Powyższe powinno nastąpić z zagwarantowaniem prawa tworzenia budżetów

- obywatelskich dla określonej części (grupy) mieszkańców, np. młodzieżowych budżetów obywatelskich,
- 2) zniesieniu ograniczenia związanego z możliwością podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyłącznie na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych – czyli aby beneficjentami realizowanych projektów mogły być grupy mieszkańców niezamieszkujących w jednej, wydzielonej administracyjnie miejskiej jednostce terytorialnej,
 - 3) rozważeniu rezygnacji z wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt (nie większej niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt), określonej w art. 5a ust. 7 pkt 2 ww. ustawy.

Realizacja powyższych wniosków mogłaby przynieść korzystne skutki dla samorządów w pracach nad budżetami obywatelskimi.

W 2020 roku pandemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 spowodowała duże zmiany, a reakcje samorządów są bardzo zróżnicowane. Gminy będące miastami na prawach powiatu od początku obecnej kadencji samorządu mają ustawowy obowiązek tworzenia budżetu obywatelskiego, a w związku z obostrzeniami związanymi ze stanem epidemicznym przeważnie unieważniły wcześniej przyjęte harmonogramy prac nad tymi budżetami i odłożyły rozpoczęcie spotkań konsultacyjnych na jesień. Tak zrobiła na przykład Warszawa. Kraków w dniu 1 maja zakończył nabór projektów: zgłoszono 988 projektów, w tym 181 projektów ogólnomiejskich oraz 807 projektów dzielnicowych. Anulowano natomiast wszelkie działania związane z wyznaczonymi wcześniej spotkaniami konsultacyjnymi. Obecnie rozpoczęto etap weryfikacji zgłoszonych pomysłów.

Wrocław już w lutym zakończył nabór wniosków, które teraz oceniają jednostki merytoryczne urzędu. Tymczasem nie wprowadzono zmian w harmonogramie, gdyż termin głosowania ustalony był dopiero na przełomie września i października. Władze miasta liczą, że do jesieni sytuacja się ustabilizuje.

Gdańsk przesunął w czasie realizację harmonogramu Gdańskiego Budżetu Obywatelskiego (GDO). Nabór wniosków miał ruszyć 20 marca, obecnie na stronach miasta jest zawieszony następujący komunikat: *Czekamy wciąż na decyzje w tej sprawie. Pracownicy Urzędu Miejskiego w Gdańsku na bieżąco monitorują i analizują sytuację zdrowotną w kraju oraz testują możliwości przeprowadzenia w bezpieczny i sprawny sposób tegorocznej edycji BO w Gdańsku. Dokładny harmonogram Budżetu*

*Obywatelskiego podamy najszybciej jak to możliwe*⁵². Sam nabór wniosków do budżetu w znacznym stopniu jest prowadzony elektronicznie, natomiast utrudnione – przez sytuację epidemiologiczną – mogą być kontakty osobiste z mieszkańcami, co może znacznie zakłócić przebieg procesu decyzyjnego, gdyż brak jest możliwości organizowania spotkań promocyjnych, ograniczona jest również obecność mieszkańców w miejscach, gdzie mogliby zdobyć informacje o budżecie obywatelskim. Oparcie komunikacji na internecie wyklucza z procesów decyzyjnych część osób. Trudno również obecnie przesądzić o organizacji głosowania.

Część miast na prawach powiatu wystąpiła do rządu z wnioskiem o zawieszenie w bieżącym roku przepisów ustawowych dotyczących obligatoryjnego przystąpienia do programu budżetu obywatelskiego. Postulat ten poparł Związek Miast Polskich⁵³. Rząd jeszcze nie ustosunkował się do tego postulatu, przy czym jego poparcie wymagałoby nowelizacji ustawy.

Małe gminy mają pełną dowolność w przyjmowaniu rozwiązań w zakresie budżetów partycypacyjnych roku 2020, z wytypowaniem zadań na rok 2021; w tym zakresie można wyróżnić następujące reakcje:

- a) część samorządów już zrezygnowała z organizacji tegorocznych edycji budżetów obywatelskich (BO) w związku z epidemią, nie chcąc narażać mieszkańców podczas głosowania. Takie rozwiązanie przyjęły na przykład gminy Książ Wielkopolski, Kutno, Legnica i Witkowo;
- b) część gmin bezterminowo zawiesiła rozpoczęcie prac nad budżetami obywatelskimi. Tak zrobiły na przykład Brzeg, Gliwice, Łomża, Nysa i Rumia;
- c) inne gminy, które wcześniej przyjęły harmonogramy i rozpoczęły nabór, odłożyły dalszą realizację harmonogramu na jesień.

Tymczasowe rozwiązania przyjęły również samorządy wojewódzkie. I tak na przykład Zarząd Województwa Mazowieckiego przesunął termin zgłaszania wniosków do budżetu z 31 marca na 30 czerwca 2020. Zarząd Województwa Małopolskiego odłożył rozpoczęcie prac nad wnioskami do budżetu obywatelskiego na jesień. Marszałkowski Budżet Obywatelski Województwa Opolskiego zdaje się być całkowicie zawieszony: brak jest komunikatów o jakichkolwiek terminach czy sumach przeznaczonych na realizację tego budżetu⁵⁴.

52 <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/czekamy-na-budzet-obywatelski-2021,a,170508>. Data dostępu: 10 maja 2020.

53 <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zwiazek-miast-polskich-z-pakiem-dzialan-antykryzysowych-czego-oczekuje-od-rzadu,163209.html>

54 <https://budzet.opolskie.pl/>. Data dostępu: 10 maja 2020 r.

5. Uwagi końcowe

Wydaje się, że funkcjonowanie budżetów obywatelskich w miejskich samorządach nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od sytuacji, w której znajduje się obecnie samorząd.

W opracowaniu zostały przedstawione przykłady miast realizujących budżety obywatelskie. Ale najważniejszym problemem jest to, że spośród 302 gmin miejskich i 642 gmin miejsko-wiejskich tylko niewiele uruchomiło procedurę uchwalania budżetu obywatelskiego⁵⁵. Czym może być powodowana nieufność włodarzy miast wobec wprowadzania instytucji demokracji partycypacyjnej? Wydaje się, że przyczyny należy doszukiwać w niechęci do wdrażania zasad partycypacji obywatelskiej. Po trzydziestu latach od przywrócenia w Polsce ustroju samorządowego eksperci są zgodni: w Polsce zaistniał kryzys tego systemu w obecnej postaci, a jego istotnym elementem jest rozpad więzi między samorządowcami a członkami wspólnoty samorządowej⁵⁶. Profesor Jerzy Hausner określa to jako „fasadowość” demokracji lokalnej. Diagnoza przedstawiona w dwutomowym raporcie *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, zawiera krytyczne oceny zasygnalizowane w tytule raportu, lecz ich przedstawienie wykracza znacznie poza problematykę niniejszego opracowania. Zacytować należy te konstatacje, które mają bezpośredni związek z analizowaną problematyką. W tym zakresie profesor Jerzy Hausner wraz ze współpracownikami sformułował następującą diagnozę:

Za podstawowe dysfunkcje w sferze demokracji samorządowej uznaliśmy:

1. *Upaństwowianie samorządu terytorialnego (dysfunkcja etatystyczna).*

55 W rekordowym pod względem liczby realizowanych przez gminy miejskie budżetów obywatelskich roku 2014 realizowano 146 budżetów obywatelskich, w roku następnym 136, a w latach następnych liczba ta spadła.

56 Problematyce tej poświęcone jest opracowanie opublikowane w dwóch tomach w 2013 i w 2014 roku przez zespół ekspertów pod kierunkiem Jerzego Hausnera: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Tom 1, Kraków 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf, ss. 110 i tom 2, Kraków 2014 http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/dysfunkcje_2.pdf, s. 59. **Wydawcą Raportu był** Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Grupa ekspertów pracowała w składzie: Jarosław Bober, Jerzy Hausner, Hubert Izdebski, Wojciech Lachiewicz, Stanisław Mazur, Aleksander Nelicki, Bartłomiej Nowotarski, Włodzimierz Puzyna, Krzysztof Surówka, Igor Zachariasz i Marcin Zawicki.

2. *Oslabianie demokracji samorządowej (dysfunkcja autokratyczna).*
3. *Narastanie relacji patrymonialno-klientelistycznych w samorządzie terytorialnym (dysfunkcja ułomnej wspólnotowości).*

Występowanie tych dysfunkcji prowadzi do:

- *osłabiania ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego;*
- *dominacji organów wykonawczych nad radami gmin/powiatów i sejmikami;*
- *odnawiania się reprezentantów władzy samorządowej (wykonawczej) kosztem autentyczności wyborów;*
- *ograniczania niezależności mediów lokalnych przez władze samorządowe;*
- *upartyjniania działalności samorządu terytorialnego;*
- *uwiądku zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową⁵⁷.*

Eksperci pod kierunkiem J. Hausnera zdefiniowali jako główny cel proponowanych przez siebie zmian wyeliminowanie tych dysfunkcji, co ma między innymi prowadzić do *wzmocnienia zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową poprzez wprowadzenie nowych form aktywności obywatelskiej.*

Pojawia się tu termin kilkakrotnie przywoływany w opracowaniu, dotychczas niezdefiniowany. Jest to *partycypacja obywatelska, publiczna, czy też wertykalna, która dotyczy zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego⁵⁸.*

Budżet obywatelski, szeroko i sprawnie realizowany, może okazać się lekarstwem na brak interakcji między samorządem a członkami wspólnoty terytorialnej, na zwiększenie stopnia partycypacji publicznej, wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój budżetów partycypacyjnych w wielu krajach, na różnych kontynentach, potwierdza, że właśnie w tej demokratycznej instytucji naukowcy i władze widzą remedium na zamieranie społeczeństwa obywatelskiego i na osłabienie udziału obywateli w życiu publicznym.

Przy omawianiu procedury realizacji budżetu partycypacyjnego zostało mocno podkreślone, że podstawowym elementem obecnym na wszystkich etapach postępowania jest dialog prowadzony między

⁵⁷ J. Hausner, 2014, t. 2, ss. 27 – 28.

⁵⁸ Tomasz Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, w: Anna Olech red., *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, ss. 83 – 99, cyt. s. 84.

lokalnymi włodarzami a projektodawcami i ogółem mieszkańców. Prowadzenie dialogu społecznego jest w Polsce dość słabo wypraktykowaną metodą współpracy władzy i społeczeństwa. Nie zagłębiając się w uwarunkowania historyczne⁵⁹, należy stwierdzić, że nawet okres Trzeciej Rzeczypospolitej nie stał się okresem wzmożonego zaangażowania rządzących i strony społecznej w prowadzenie takiego dialogu. Przyczyny tej sytuacji są właśnie historyczne: jak trafnie zauważył Jerzy Bartkowski, *w następstwie długotrwałego życia w odgórnie administrowanym społeczeństwie postawy partycypacyjne zanikły i nie stały się elementem wzorca normalnego zachowania*⁶⁰. Do podobnego wniosku doszła Maja Błaszak: *żadna ze stron – ani mieszkańcy, ani władze samorządowe – nie posiada dobrze opracowanych, skutecznych systemów komunikowania się. Wciąż jest to słaba przestrzeń relacji*⁶¹.

Autentyczna komunikacja pomiędzy decydentami na każdym poziomie administracyjnym a obywatelami jest podstawą funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Brak skutecznej komunikacji może prowadzić do alienacji władzy oraz powstawania społecznych napięć. Szerokie wprowadzenie partycypacji publicznej, współdecydowania przez mieszkańców o kierunkach rozwoju wspólnoty, nie tylko pobudza rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ale również przeciwdziała powstawaniu napięć społecznych i rozziwu pomiędzy rządzącymi i rządzonymi.

Uruchomienie tych społecznych mechanizmów nie jest prostym zabiegiem: konieczne jest usunięcie przeszkód utrudniających funkcjonowanie instytucji demokracji deliberatywnej oraz prowadzenie faktycznego, a nie fasadowego dialogu społecznego. Najważniejsze są, jak stwierdza cytowana wyżej Autorka, *ograniczenia prawne, brak regulacji prawnych albo niewłaściwe ich sformułowanie, co powoduje różnorodność interpretacji. Uregulowania w tym zakresie nie mogą być zbyt sztywne, gdyż partycypacja z założenia jest dobrowolna i nie można obywateli do niej zmuszać. To powinna być aktywność oddolna, a nie działalność*

59 Szerzej na ten temat pisze Jerzy Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, w Anna Olech red., op. cit., ss. 27 – 45. Bardzo inspirujące jest jego podsumowanie: *Podsumowując, można stwierdzić, że historyczne doświadczenia instytucji partycypacji wskazują na konieczność zaistnienia odpowiednich warunków politycznych i społecznych, aby przyjęły się one i zakorzeniły w świadomości jednostek. Samo ich powołanie nie gwarantuje jeszcze uzyskania oczekiwanych rezultatów, jeśli jednak powstaną i zostaną społecznie zaakceptowane, wpłyną dodatnio na społeczność, w których będą funkcjonować.* (s. 43).

60 Ibidem, s. 45.

61 Maja Błaszak, op. cit., s. 215.

*obligatoryjna, w przeciwnym razie nie będzie się silnie rozwijać. Ludzie bowiem aktywizują się, jeśli tego chcą, a nie dlatego, że ktoś ich do tego zmusza. Zapisy prawne powinny regulować funkcjonowanie budżetu, aby jego organizacja nie była dowolnie interpretowana przez samorząd*⁶².

Na niewystarczająco precyzyjne regulacje ustawowe budżetu obywatelskiego zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli we wnioskach z przedstawionego powyżej Raportu: ich realizacja mogłaby być punktem wyjścia dla dalszego przepracowania przyjętych rozwiązań prawnych, na drodze dialogu władzy z przedstawicielami samorządu i ekspertami. Jak zwrócono uwagę w niniejszym opracowaniu, nie ma w Polsce jednego modelu budżetu partycypacyjnego, przyjmowane są rozwiązania indywidualne, w zależności od warunków lokalnych.

Należy także pamiętać o wniosku z Raportu Miasta 2077, iż istnieje korelacja między ilością środków kierowanych do budżetu obywatelskiego i partycypacją społeczną w procesie decyzyjnym. Istnieje tu jednoznaczne sprzężenie zwrotne: im większa efektywność i skuteczność alokacji środków publicznych i większa aktywność mieszkańców, tym chętniej decydenci samorządowi zwiększają pulę środków przeznaczanych na ten cel. I im większa pula środków przeznaczonych do współdecydowania przez mieszkańców – tym większa aktywność społeczna.

Świadomie zostało użyte tu stwierdzenie „współdecydowania”, gdyż propozycje działań sformułowane przez mieszkańców przed ich skierowaniem do głosowania poddawane są przez przedstawicieli samorządu ocenie formalnej i merytorycznej.

Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego jest zjawiskiem nowym i konieczne jest dopracowanie przez obie strony dialogu, decydentów samorządowych i aktywnych przedstawicieli mieszkańców, optymalnych rozwiązań, opartych na wzajemnym zaufaniu obu stron dialogu społecznego. Warto także, aby ustawodawca wypracował adekwatne i elastyczne rozwiązania prawne, umożliwiające funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w różnorodnych wspólnotach samorządowych, tak aby stał się on narzędziem zwiększania partycypacji społecznej oraz budowy silnego społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany takie mogą przyczynić się do znaczącego poszerzenia grupy gmin miejskich i miejsko-wiejskich, inicjujących budżety partycypacyjne i podejmujących się prowadzenia autentycznego dialogu społecznego.

62 Ibidem.