

UNIwersytet śląski w Katowicach
Wydział Nauk Społecznych

JAKUB GNELA

8908

*Modele i funkcjonowanie budżetów obywatelskich
w Polsce w latach 2011-2021*

ROZPRAWA DOKTORSKA

PROMOTOR

dr hab. Małgorzata Myśliwiec, prof. UŚ

Katowice 2024

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Metodologia badania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)	16
1.1. Budżet partycypacyjny a budżet obywatelski – kwestia nazewnictwa	17
1.2. Badania nad budżetami partycypacyjnymi	19
a) Badania nad budżetami partycypacyjnymi na świecie	20
b) Badania nad budżetami partycypacyjnymi (obywatelskimi) w Polsce	20
c) Luka badawcza w jakościowej i ilościowej analizie budżetów obywatelskich w Polsce	24
1.3. Definiowanie i klasyfikowanie budżetu partycypacyjnego w nauce	25
a) Definiowanie budżetu partycypacyjnego	26
b) Klasyfikowanie budżetu partycypacyjnego	29
1.4. Pojęcie modelu budżetu partycypacyjnego w nauce	31
1.4.1. Model i metoda modelowania ze szczególnym uwzględnieniem nauk społecznych	31
1.4.2. Model budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w literaturze	38
1.4.3. Proponowane modele budżetu obywatelskiego w Polsce	55
a) Ogólne modele budżetu obywatelskiego w Polsce	56
b) Szczegółowe modele budżetu obywatelskiego w Polsce	57
1.5. Opis i charakterystyka prowadzonych badań	59
a) Etapy prowadzonych badań	59
b) Opracowanie listy jednostek	60
1.6. Ankieta (trzy kwestionariusze)	65
Rozdział 2. Budżet partycypacyjny w kontekście teorii demokracji oraz teorii zarządzania	70
2.1. Budżet partycypacyjny w kontekście teorii demokracji	72
a) Kontekst demokracji bezpośredniej	75
b) Kontekst demokracji partycypacyjnej	83
c) Kontekst demokracji deliberatywnej	94
2.2. Budżet partycypacyjny w kontekście teorii zarządzania	105
a) Kontekst zarządzania (administrowania)	109
b) Kontekst współzarządzania (współrządzenia)	120
Rozdział 3. Uwarunkowania, geneza i rozwój budżetu partycypacyjnego w Polsce na tle doświadczeń światowych	134
3.1. Uwarunkowania i geneza budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre	136
3.2. Rozwój budżetów partycypacyjnych w Europie – wybrane przykłady	140
3.3. Uwarunkowania i geneza budżetu partycypacyjnego w Polsce.....	147
3.3.1. Uwarunkowania budżetu partycypacyjnego w Polsce	147
a) Uwarunkowania samorządu terytorialnego i decentralizacji	148
b) Uwarunkowania prawno-ustrojowe	152
c) Uwarunkowania partycypacji społecznej i społeczeństwa obywatelskiego	156
3.3.2. Geneza budżetu partycypacyjnego w Polsce	160
a) Geneza funduszu grantowego w Płocku	161

b) Geneza funduszu sołeckiego.....	163
c) Geneza budżetu obywatelskiego w Sopocie.....	167
3.4. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w Polsce	170
3.4.1. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego	171
a) Przed 2018 rokiem	171
b) Od 2018 roku	173
3.4.2. Budżet obywatelski w ustawach samorządowych – wybrane aspekty	177
a) Szczególna forma konsultacji społecznych	178
b) Zakres podmiotowy regulacji	179
c) Zakres przedmiotowy regulacji	181
d) Zakres terytorialny regulacji	183
e) Fakultatywność/obligatoryjność budżetu obywatelskiego	183
f) Okres realizacji (zakres temporalny)	185
g) Nazewnictwo	185
h) Rola organów samorządowych	187
i) Wybór zadań – głosowanie	187
3.4.3. Prawne podstawy funkcjonowania funduszu sołeckiego	189
3.5. Budżet obywatelski w Polsce – kontrowersje i dylematy	192
Wprowadzenie do rozdziałów empirycznych	196
a) Struktura rozdziałów empirycznych i jej uzasadnienie	196
b) Pytania i odpowiedzi oraz prezentacja danych.....	197
c) Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa.....	201
d) Próba badawcza i jej charakterystyka	204
e) Podmioty wypełniające ankietę i ich charakterystyka	207
f) Ograniczenia, dane cząstkowe i problemy z interpretacją odpowiedzi	211
Rozdział 4. Budżety obywatelskie w gminach	214
4.1. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w gminach	215
4.2. Modele budżetów obywatelskich w gminach	273
a) Model implementacji.....	274
b) Model prawnych podstaw funkcjonowania.....	275
c) Model konsultacji społecznych	276
d) Model podziału terenu	278
e) Model finansowania	279
f) Model partycypacji	280
g) Model zadań/projektów.....	280
h) Model głosowania	282
i) Model cyklu/harmonogramu	283
j) Inne modelowe rozwiązania	284
4.3. Budżet obywatelski w gminach – komentarze	286
4.4. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla gmin	299
Rozdział 5. Budżety obywatelskie w miastach na prawach powiatu.....	306
5.1. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu	307

5.2. Modele budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu.....	356
a) Model implementacji.....	356
b) Model prawnych podstaw funkcjonowania.....	357
c) Model konsultacji społecznych	358
d) Model podziału terenu	360
e) Model finansowania	360
f) Model partycypacji	362
g) Model zadań/projektów.....	362
h) Model głosowania	363
i) Model cyklu/harmonogramu	364
j) Inne modelowe rozwiązania	365
5.3. Budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu – komentarze	367
5.4. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla miast na prawach powiatu	374
Rozdział 6. Budżety obywatelskie w powiatach i województwach	381
6.1. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w powiatach	383
6.2. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w województwach	418
6.3. Modele budżetów obywatelskich w powiatach	455
a) Model implementacji.....	455
b) Model prawnych podstaw funkcjonowania.....	456
c) Model konsultacji społecznych	457
d) Model podziału terenu	458
e) Model finansowania	458
f) Model partycypacji	458
g) Model zadań/projektów.....	459
h) Model głosowania	459
i) Model cyklu/harmonogramu	460
j) Inne modelowe rozwiązania	460
6.4. Modele budżetów obywatelskich w województwach	461
a) Model implementacji.....	462
b) Model prawnych podstaw funkcjonowania.....	462
c) Model konsultacji społecznych	463
d) Model podziału terenu	464
e) Model finansowania	464
f) Model partycypacji	465
g) Model zadań/projektów.....	465
h) Model głosowania	466
i) Model cyklu/harmonogramu	467
j) Inne modelowe rozwiązania	467
6.5. Budżet obywatelski w powiatach – komentarze	468
6.6. Budżet obywatelski w województwach – komentarze	471
6.7. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla powiatów	475
6.8. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla województw	480

Zakończenie	487
a) Modele i funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce	487
b) Weryfikacja pytań badawczych	494
c) Wnioski końcowe i pytania na przyszłość	498
d) Zakończenie właściwe i podziękowania	500
Spis tabel, map i grafik	504
Bibliografia	509

Wstęp

Budżet obywatelski (BO) i budżet partycypacyjny (BP) to dwie nazwy służące potocznie do opisu instytucji politycznej, która przed kilkunastoma laty wywołała niemałe zamieszanie w polskim samorządzie. W drugiej dekadzie XXI wieku, po blisko 20 latach ekspansji tego narzędzia na świecie, zaczęto je wprowadzać także i w Polsce, gdzie błyskawicznie zaczęło zyskiwać popularność. Pierwszym miastem, które taki budżet w roku 2011 wprowadziło, był Sopot. W ślad za nim kolejne miasta, a także niektóre jednostki ponadgminne, podążały za tym partycypacyjnym trendem i wdrażały tego typu procedury, angażując tym samym mieszkańców w zgłaszanie i wybór zadań. Proces ten nie przebiegał oczywiście bez trudności, wątpliwości, a nieraz także i otwartej krytyki. Procedurom tym często zarzucano bowiem fasadowość, powtarzalność czy instrumentalność, a same środki na ich realizację były określane, jako symboliczne. Niemniej narzędzie to rozwijało się dalej. Po kilku latach wprowadzono je do trzech ustaw samorządowych za sprawą nowelizacji przepisów z roku 2018¹. Zmiany te sformalizowały całość procedury, precyzyjnie określiły jej nazwę, a także zobligowały część jednostek (miasta na prawach powiatu) do jej realizacji.

Na potrzeby wstępu można w uproszczeniu przyjąć, że budżet partycypacyjny to: „(...) *proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych.*”². Specyfika tego rodzaju budżetów bywa jednak zróżnicowana, gdyż zależą one od lokalnych uwarunkowań wpływających na ich kształt i przebieg. W praktyce procedury takie przybierają mogą odmienne nazwy, a także mogą różnić się zakresem przedmiotowym i podmiotowym. Zamiast definiować budżet partycypacyjny często wymienia się też pewne cechy, które powinny je charakteryzować. Czasami pisze się również o ich modelach czy też pewnych modelowych rozwiązaniach. Pojęcia te nie są jednak jednoznacznie pojmowane w literaturze, a czasami wskazuje się wprost, że trudno o jedną definicję czy model.

W Polsce budżet partycypacyjny – rozumiany szeroko – wykrystalizował się przede wszystkim w formie dwóch mechanizmów: funduszu sołeckiego (od 2009 r.) oraz wspomnianego już budżetu obywatelskiego (od 2011 r.), na którym koncentrują się tytułowe badania. Oba te narzędzia powstawały i rozwijały się w odmienny sposób. Posiadają ponadto różne podstawy prawne, skierowane są do jednostek o odmiennej specyfice, a także sama ich

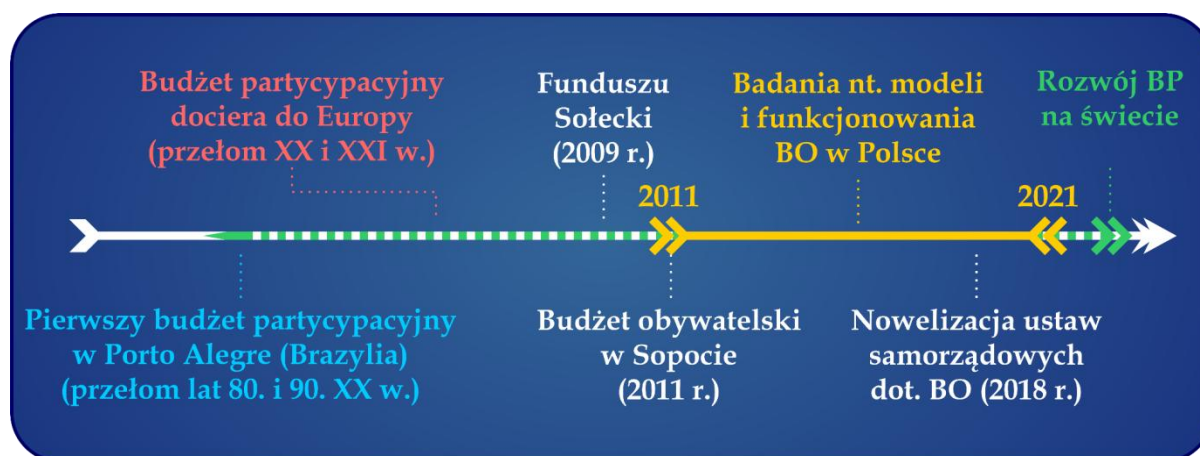
¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

² Kęśbowski W.: Budżet partycypacyjny - krótka instrukcja obsługi, 2013, str. 8.

procedura przebiega inaczej. Łączy je natomiast kluczowy aspekt współdecydowania, który czyni z nich instrumenty partycypacji społecznej związane z wydatkami publicznymi. W obu przypadkach kluczową rolę odgrywają bowiem mieszkańcy, którzy dokonują wyboru spośród zgłoszonych przez siebie zadań³. Popularność tych rozwiązań a także ich dwutorowość – funkcjonowanie funduszu sołeckiego (zwykle na wsiach) i budżetów obywatelskich (zazwyczaj w miastach) – sprawiła, że Polska zaczęła plasować się w czołówce państw implementujących tego rodzaju narzędzia.

Rozwój budżetu partycypacyjnego, z uwzględnieniem jego pojawienia się w Polsce, obrazuje w uproszczeniu poniższa grafika:

Grafika W1.1. Rozwój budżetu partycypacyjnego na świecie i w Polsce.



Źródło. Opracowanie własne.

Kolorem żółtym oznaczona została cesura czasowa prowadzonych badań nt. modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce (lata 2011-2021).

W ślad za rozwojem kolejnych budżetów partycypacyjnych zaczęło również przybywać publikacji, które je opisywały. Prowadzone były niezliczone analizy, zarówno teoretyczne, jak i empiryczne. Zauważalne jest to również w Polsce, gdy spojrzysz na liczbę publikacji (książek, artykułów i innych opracowań) o tej tematyce po roku 2011.

Gdy po raz pierwszy zacząłem analizować budżet obywatelski z naukowego punktu widzenia, przygotowując pracę magisterską (w latach 2018-2020) nt. funkcjonowania tego narzędzia w skali lokalnej, zacząłem dostrzegać pewne niedostatki i braki w literaturze przedmiotu poświęconej temu zagadnieniu w Polsce. Z perspektywy czasu moje ówczesne obserwacje dobrze wyraża fragment opracowania Kancelarii Senatu z roku 2020, zgodnie

³ Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, str. 783-788.

z którym: „*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 obywatelskich*”⁴.

Prowadząc ówczesne badania dało się zauważyć właśnie takie braki i niejednoznaczności w opisywaniu tego narzędzia. Zaobserwowane wtedy problemy obejmowały takie aspekty, jak: rozbieżności w chronologicznym datowaniu rozwoju BO w Polsce, rozbieżności w analizie liczebności występowania tego narzędzia w Polsce, braki analiz większej grupy jednostek, braki analiz w dłuższej perspektywie czasu, braki w analizie ponadgminnych BO, braki w analizach innych form BP (młodzieżowych czy szkolnych BP), wątpliwości terminologiczne (nazwa BO i BP), braki w analizie BP realizowanych w innych podmiotach, niż samorządowe, braki w precyzyjnym omówieniu zagadnienia modelu tego narzędzia w Polsce, a także przypisywanie mu *a priori* walorów demokratycznych czy partycypacyjnych.

Choć od tego czasu (tj. obecnie w 2024 r.) pojawiły się nowsze badania i analizy, które do pewnego stopnia poruszały niektóre z tych aspektów, to zaobserwowane ówczesnie problemy i nieścisłości nadal wydają się być aktualne i interesujące, a przede wszystkim warte opracowania w sposób i w zakresie, jakiego dotychczasowe publikacje nie obejmowały.

To właśnie zasygnalizowane powyżej kwestie okazały się być na tyle intrygujące, aby poświęcić im doktorat. Najbardziej interesującym aspektem badań było prześledzenie funkcjonowania tego narzędzia w Polsce, dokonanie szerokiej analizy politologicznej – w dłuższej perspektywie czasu i z uwzględnieniem większej liczby jednostek samorządu terytorialnego – oraz próba opisu ich przy pomocy wydzielonych modeli. W tym celu zaplanowane zostało przeprowadzenie badań empirycznych wśród samorządów (drogą mailową), które obejmowały szeroki zakres tematyczny. W samej pracy zawarta została ponadto rozbudowana analiza teoretyczna na bazie literatury przedmiotu.

Niniejsza praca stanowi zatem kontynuację i rozwinięcie zainteresowań naukowych i osobistych autora związanych z samorządem terytorialnym i lokalną partycypacją, które zapoczątkowane zostały w pracy licencjackiej (2018) oraz pracy magisterskiej (2020). Pomysł na przeprowadzenie badań pojawił się na bazie wcześniejszych badań i doświadczeń

⁴ Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020, str. 14.

autora (samodzielne uczestnictwo w BO), analizie dotychczasowych opracowań o tej tematyce oraz chęci zaprezentowania tego zagadnienia z nowej perspektywy. Badania realizowane były od października 2020 roku do września 2024 roku. Dane empiryczne nt. budżetów obywatelskich obejmują lata 2011-2021 i gromadzone były na przełomie 2022 i 2023 roku (ankiety wysyłane drogą mailową). Obejmują one ankiety wypełnione przez: 283 gminy, 54 miasta na prawach powiatu, 8 powiatów i 6 województw z całej Polski (w sumie 351). Doktorat został przygotowany na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach (Wydział Nauk Społecznych) pod opieką naukową Pani Profesor Małgorzaty Myśliwiec.

W świetle zaprezentowanych powyżej założeń wstępnych, należy w pierwszej kolejności wyszczególnić trzy zasadnicze i powiązane ze sobą cele omawianych badań:

1. **Zbadanie budżetów obywatelskich w Polsce w określonym przedziale czasu;**
 - a. Analiza obejmująca lata 2011-2021.
2. **Zbadanie budżetów obywatelskich w Polsce na wszystkich szczeblach działania samorządu terytorialnego;**
 - a. Analiza jak największej liczby gmin, powiatów i województw, które w latach 2011-2021 realizowały na swoim obszarze budżet obywatelski.
3. **Charakterystyka funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce przy pomocy wypracowanych modeli;**
 - a. Opracowanie modeli budżetów obywatelskich występujących w Polsce.

Ze względu na specyfikę badań, a także ich opisowy, empiryczny i analityczny charakter, który koncentruje się na politologicznym aspekcie funkcjonowania budżetu obywatelskiego, w doktoracie zrezygnowano z hipotez, aby skupić się wyłącznie na weryfikacji pytań badawczych, które lepiej korespondują z założoną metodologią oraz tematyką badań.

Główne pytanie badawcze, które stanowi podstawę do bardziej pogłębionych rozważań, brzmi:

1. *Jak przebiegało funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021?*

Natomiast **szczegółowe pytania badawcze**, które uzupełniają zasygnalizowany powyżej kluczowy i całościowy aspekt funkcjonowania BO, brzmią następująco:

1. Czym jest **model budżetu partycypacyjnego** i w jaki sposób można taki model opisać?
 - a. Rozdział 1.
2. Jakie elementy **teorii demokracji i teorii zarządzania** występują w budżecie partycypacyjnym?
 - a. Rozdział 2.
3. Jakie były **uwarunkowania, geneza i rozwój budżetu obywatelskiego w Polsce**?
 - a. Rozdział 3.
4. Jakie **modele budżetów obywatelskich** występowały w gminach, powiatach i województwach?
 - a. Rozdział 4, 5, 6.

Na potrzeby ankiety opracowane zostały ponadto 22 szczegółowe pytania badawcze, które zawarto w dalszej części pracy. Odpowiedzi na nie prezentowane są na końcu każdego z rozdziałów empirycznych. Natomiast odpowiedzi na powyższe pytania zostały zawarte w zakończeniu pracy.

Aby przeprowadzić badanie, na podstawie którego można było zrealizować opisane powyżej cele, niezbędne było zaplanowanie odpowiedniej metodologii. W pracy wykorzystanych zostało kilka kluczowych **metod i technik** oraz **narzędzi badawczych**, które były konieczne do przeprowadzenia analizy politologicznej tytułowego zagadnienia.

Metody i techniki badawcze wykorzystane w pracy:

1. **Analiza instytucjonalno-prawna** – analiza ta została wykorzystana do zbadania specyficznej instytucji politycznej, jaką jest budżet partycypacyjny. Obejmowała ona aspekt teoretyczny i empiryczny, w ramach których zaprezentowane zostały rozwiązania prawne i praktyczne związane głównie z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego w Polsce w latach 2011-2021;
2. **Analiza danych zastanych** – analiza ta obejmowała dwa aspekty:
 - a. **Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa** – na potrzeby części teoretycznej pracy dokonana została analiza i krytyka literatury przedmiotu (piśmiennictwa) obejmująca liczne publikacje z zakresu budżetu partycypacyjnego i budżetu obywatelskiego w Polsce, a także wiele innych opracowań poświęconych m.in. teorii demokracji i teorii zarządzania w kontekście omawianego narzędzia;
 - b. **Metoda badania dokumentów** – na potrzeby części empirycznej (dla opracowania listy jednostek, które w latach 2011-2021 realizowały na swoim obszarze budżet obywatelski), dokonana została obszerna analiza setek dokumentów pochodzących z jednostek samorządu terytorialnego. Analiza ta obejmowała m.in.: strony internetowe, strony BIP, internetowe wydania prasy lokalnej, akty prawa miejscowego, raporty o stanie jednostek samorządu oraz inne dokumenty pochodzące z lat 2011-2021.
3. **Metoda analizy i syntezy** – wszystkie zebrane kwestionariusze zostały zakodowane, a następnie poddane analizie i syntezie z wykorzystaniem narzędzi badawczych (oprogramowania statystycznego);
4. **Analiza porównawcza** – całość opracowanych danych, w obrębie analizowanych szczebli samorządu, została porównana celem wychwycenia kluczowych elementów wspólnych;

5. **Metoda modelowania** – w części empirycznej pracy całość danych (poddanych analizie, syntezie i porównaniu) została zaprezentowana w formie modelowej na bazie funkcjonowania budżetów obywatelskich w latach 2011-2021. Szczegółowość tych modeli uzależniona była od kompletności danych, które udało się uzyskać w poszczególnych obszarach tematycznych.

Narzędzia badawcze wykorzystane w pracy:

1. **Ankieta (3 kwestionariusze)** – na potrzeby części empirycznej, do zbadania funkcjonowania budżetów obywatelskich, opracowana została ankieta w postaci trzech oddzielnych kwestionariuszy dostosowanych do specyfiki gmin (i miast na prawach powiatu), powiatów i województw. Ankiety wysyłane były do samorządów drogą mailową na przełomie 2022 i 2023 roku;
 - a. Każdy kwestionariusz składał się z następujących sekcji tematycznych: 0) Instrukcja, 1) Implementacja, 2) Prawne podstawy funkcjonowania, 3) Konsultacje społeczne, 4) Podział obszaru, 5) Finansowanie, 6) Partycypacja mieszkańców, 7) Zadania/projekty, 8) Głosowanie, 9) Cykl/harmonogram, 10) Inne/dodatkowe rozwiązania.
2. **Oprogramowanie statystyczne** – kodowanie ankiet i analiza danych została przeprowadzona przez autora przy pomocy programów: *PS IMAGO PRO 9.0. (IBM SPSS Statistics 29)* oraz *Microsoft Excel*;
3. **Oprogramowanie graficzne** – mapy i grafiki wykorzystane w pracy zostały wykonane przez autora przy pomocy programu: *CorelDRAW 2020*.

Przedmiotem prowadzonych badań jest zatem **budżet obywatelski** realizowany w polskim samorządzie od roku 2011, który w 2018 roku otrzymał prawne podstawy funkcjonowania rangi ustawowej, a w mniejszym stopniu inne formy budżetu partycypacyjnego (np. fundusz sołecki czy młodzieżowe budżety partycypacyjne). Wszelkie kwestie terminologiczne związane z nazewnictwem zostaną wyjaśnione i doprecyzowane w dalszej części pracy. Badania empiryczne zostały zaplanowane i przeprowadzone z uwzględnieniem konkretnego **zakresu terytorialnego** oraz wydzielonej **cezury czasowej**.

Obszar badań, a tym samym ich **zakres terytorialny**, koncentruje się na budżecie obywatelskim występującym w polskim samorządzie. Analizowana jest zatem instytucja realizowana na obszarze trzech szczebli samorządu, czyli w gminach (i miastach na prawach powiatu), powiatach i województwach. Celem badań było dotarcie do jak największej liczby jednostek, które taki budżet na swoim obszarze wprowadziły. Dlatego na wstępnym etapie badań opracowana została autorska lista jednostek, która posłużyła w kolejnym kroku do wysyłania ankiet drogą mailową. Badania opierają się na danych pochodzących od tych jednostek, które taką ankietę wypełniły i odesłały. Choć w pracy prezentowane są liczne informacje z zakresu budżetu partycypacyjnego na świecie, to niniejsze badania nie mają na celu przeprowadzenia komparatystyki względem tych rozwiązań. Omawiane kwestie mają na

celu jedynie uwidocznienie pewnych specyficznych rozwiązań w stosowaniu tego narzędzia. Zasadniczym celem badań pozostaje opisanie doniosłości i specyfiki budżetu obywatelskiego w Polsce, jedynie na tle wybranych doświadczeń światowych czy europejskich.

Okres badań został zaplanowany na lata 2011-2021. Rok początkowy (2011) przypada na pojawienie się budżetu obywatelskiego w Polsce, który został zrealizowany po raz pierwszy w Sopocie, a następnie implementowany był w kolejnych samorządach. Zakres lat został wybrany z kilku przyczyn. Po pierwsze dłuższa perspektywa czasu była niezbędna, aby zgodnie z założonymi celami przeprowadzić badanie. Po wtóre lata od 2011 do 2021 roku stanowią zgrabną klamrę, która z perspektywy czasu skłania do analizy tego narzędzia właśnie w takim przedziale czasu. Po trzecie w okresie tym miały miejsce również dodatkowe wydarzenia, mogące istotnie oddziaływać na BO. Były to przede wszystkim zmiany ustawowe z roku 2018 oraz pandemia Covid-19 z roku 2020. W okresie tym odbywały się ponadto wybory samorządowe: w roku 2014 oraz 2018, które również mogły wpływać na realizację BO. Rok końcowy (2021) stanowi domknięcie klamry czasowej obrazującej funkcjonowanie tego narzędzia. Wydarzeniem granicznym był ponadto wybuch wojny na Ukrainie (na początku 2022 r.) oraz jego potencjalny wpływ na funkcjonowanie polskiego samorządu i całego państwa. Dlatego w badaniu uwzględniono tylko niektóre dane za rok 2022, które dotyczyły procedur BO zrealizowanych w większości w roku 2021.

Struktura pracy składa się z następujących elementów: *Wstępu*, *Części teoretycznej (Rozdziały: 1, 2, 3)*, *Wprowadzenia do rozdziałów empirycznych*, *Części empirycznej (Rozdziały: 4, 5, 6)* oraz *Zakończenia*. Poszczególne fragmenty pracy zostały przygotowane z wykorzystaniem opisanych powyżej metod, technik i narzędzi badawczych.

Rozdział 1. prezentuje kluczowe zagadnienia związane z budżetem partycypacyjnym, takie jak: kwestie nazewnictwa, zagadnienia definicyjne i klasyfikacyjne, a także przedstawia stan badań w tej dziedzinie. Następnie omawiane jest pojęcie modelu w nauce, a także sposób jego wykorzystania do opisu budżetu partycypacyjnego w piśmiennictwie. Rozdział zawiera również charakterystykę prowadzonych badań (ich etapy oraz przebieg).

Rozdział 2. opisuje budżet partycypacyjny w świetle dwóch koncepcji teoretycznych. Pierwsza z nich odnosi się do teorii demokracji, w której instytucja ta opisywana jest w kontekście: demokracji bezpośredniej, demokracji partycypacyjnej i demokracji deliberatywnej. W drugim fragmencie narzędzie to omawiane jest w kontekście koncepcji związanych z zarządzaniem i współzarządzaniem.

Rozdział 3. koncentruje się na powstaniu i rozwoju budżetu partycypacyjnego. Omawiana jest w pierwszej kolejności jego geneza w brazylijskim Porto Alegre. Następnie

przedstawione są wybrane rozwiązania związane z jego stosowaniem w Europie na przykładzie państw leżących w sąsiedztwie Polski. Główną część tego rozdziału stanowi jednak omówienie specyfiki budżetu partycypacyjnego w Polsce, a przede wszystkim budżetu obywatelskiego. Omówione zostały w nim uwarunkowania dla rozwoju tego narzędzia (dot. samorządu terytorialnego i decentralizacji, kwestii prawno-ustrojowych oraz partycypacji społecznej i społeczeństwa obywatelskiego). Przedstawiona została geneza najważniejszych form budżetu partycypacyjnego (funduszu grantowego, funduszu sołectkiego i budżetu obywatelskiego). Omawiane są ponadto wybrane zagadnienia dot. ustawowego uregulowania budżetu obywatelskiego i funduszu sołectkiego. Na koniec prezentowane są dodatkowo wybrane dylematy i kontrowersje związane z realizacją tytułowego narzędzia w Polsce.

Wprowadzenie do rozdziałów empirycznych stanowi wydzielony fragment oddzielający część teoretyczną od części empirycznej. Jego celem jest zbiorcza prezentacja kluczowych informacji wspólnych dla dalszej części doktoratu. Rozdział ten prezentuje m.in.: strukturę rozdziałów empirycznych, omawia specyfikę pytań ankietowych oraz sposób prezentacji danych, wymienia jednostki, do których skierowano ankiety (520) oraz te, które je wypełniły (351), a także opisuje podmioty wypełniające kwestionariusze oraz wskazuje na pewne ograniczenia i problemy z interpretacją danych, które napotkał autor w trakcie prowadzenia badań.

Rozdział 4, Rozdział 5 oraz **Rozdział 6** prezentują wyniki badań empirycznych w oparciu o 351 ankiet. Ze względu na specyfikę gmin i miast na prawach powiatu oraz liczbę otrzymanych ankiet, ich prezentacja została dokonana w formie odrębnych rozdziałów (Rozdział 4 i Rozdział 5). Natomiast niewielka liczba ankiet z powiatów i województw sprawiła, że dane o nich zawarte zostały w jednym rozdziale, ale z zachowaniem odrębnych podrozdziałów (Rozdział 6). W części empirycznej utrzymana została jednolita struktura, która ułatwia porównywanie wybranych zagadnień tematycznych. Każdy z tych rozdziałów koncentruje się na następujących elementach: 1) Funkcjonowaniu budżetów obywatelskich, 2) Modelach budżetów obywatelskich, 3) Komentarzach (m.in. mocne i słabe strony BO) oraz 4) Odpowiedziach na pytania badawcze dot. ankiet.

W **części teoretycznej** wykorzystane zostały liczne publikacje książkowe, artykuły naukowe i inne opracowania autorów zajmujących się budżetami partycypacyjnymi, a także z wielu pokrewnych dziedzin, które wiążą się z tytułowym narzędziem. Na szczególne wyróżnienie w tym kontekście zasługują tacy autorzy, jak m.in.: A. Krzewińska, A. Röcke, A. Shah, B. Martela, B. Wampler, C. Herzberg, D. Held, D. Sześciło, E. Ochendowski,

G. Allegretti, G. Baiocchi, G. Sartori, G. Stoker, H. Izdebski, I. Shapiro, J. Hausner, J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, L. Avritzer, M. Augustyniak, M. Barański, M. Gerwin, M. Marczevska-Rytko, M. Popławski, M. Rachwał, N. Dias, P. Śpiewak, P. Uziębło, R. Dahl, R. Gawłowski, R. Górski, S. Mazur, S. R. Arnstein, W. Kębłowski, Y. Cabannes i wielu innych.

Część empiryczna pracy została opracowana wyłącznie na podstawie badań własnych autora. W oparciu o autorską listę ankiety skierowane zostały do 520 jednostek samorządu, które realizowały na swoim obszarze BO w badanym okresie. Całość zebranych danych obejmuje ankiety wypełnione i odesłane przez: 283 gminy, 54 miasta na prawach powiatu, 8 powiatów i 6 województw (w sumie 351). Na podstawie tych danych zaprezentowane zostały tytułowe modele i funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021.

Rozdział 1. Metodologia badania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)

Trudno wskazać jedną, uniwersalną definicję budżetu partycypacyjnego. Jeśli bowiem przyjrzeć się uważnie jego poszczególnym elementom, to ujawniają się jego odmienne aspekty występujące z różnym natężeniem. Podobne zróżnicowanie występuje w przypadku badań o charakterze teoretycznym lub empirycznym albo w analizie ilościowej lub jakościowej. Wielość definicji i klasyfikacji wynika ponadto – a może przede wszystkim – z różnorodności form, jakie w swym rozwoju, od lat 90., budżet partycypacyjny przyjmował na świecie. W efekcie tej ekspansji powstała swego rodzaju mozaika rozwiązań składająca się na całościowy obraz tego narzędzia. Na różnych kontynentach, w różnych państwach, regionach i miastach, ukształtowały się odmienne, często bardzo specyficzne sposoby jego realizacji, które równie często przybierały odmienne nazwy. Właśnie owa różnorodność, w skali lokalnej, regionalnej i państwowej, skłania ku zastanowieniu się, jaka jest specyfika tego narzędzia i na jakim modelu czy też modelach zasadza się jego funkcjonowanie w Polsce.

W praktyce ogromne znaczenie odgrywa również perspektywa badawcza. Budżet partycypacyjny inaczej postrzegać będą pracownicy samorządowi, którzy zajmują się jego realizacją na co dzień, a odmiennie mieszkańcy, którzy w nim partycypują. Podobnie w świecie naukowym na różne aspekty tej formy partycypacji zwrócą uwagę badacze, którzy reprezentują odmienne dyscypliny. Ma to swój wyraz w wielości prac naukowych i analiz, które w ostatnich dekadach publikowano.

Dla politologa budżet partycypacyjny będzie przede wszystkim instytucją polityczną, która łącząc w sobie aspekt polityczny, prawny oraz społeczny, angażuje mieszkańców w proces decyzyjny na różnych szczeblach państwa (od lokalnego po regionalny). Jego badanie pozwala na przeanalizowanie różnych aspektów lokalnej demokracji, partycypacji czy zarządzania publicznego w samorządzie. Z kolei prawnik rozpatrywał będzie specyfikę ogólnokrajowych oraz lokalnych aktów prawnych i ich wpływ na kształt i funkcjonowanie administracji publicznej. Analizie poddawane będą rozwiązania konstytucyjne, ustawowe oraz prawo miejscowe w celu odnalezienia prawnych podstaw funkcjonowania tej instytucji na różnych szczeblach. Socjolog podejmie się analizy sposobu, w jaki budżet obywatelski funkcjonuje w opinii poszczególnych władz lokalnych lub urzędników/pracowników samorządowych, którzy są odpowiedzialni za jego realizację, a także w danej społeczności

lokalnej, która partycypuje w nim na różnych etapach. Perspektywa ta dostarczy informacji na temat doświadczeń i ocen związanych z realizacją takiego budżetu. Natomiast ekonomista rozpatrywał będzie go w kontekście lokalnych lub regionalnych finansów publicznych – tego, w jaki sposób są one dzielone i wykorzystywane, a także miejsce tak skonstruowanego narzędzia w całościowej strukturze finansów publicznych. Istotny będzie w tym ujęciu nie tylko aspekt czysto finansowy, ale również dostęp mieszkańców do narzędzi umożliwiających współdecydowanie o wydatkach, jak również wysokość środków oddanych do ich dyspozycji.

Zarysowane powyżej obszary miały swój wyraz w literaturze przedmiotu z ostatnich trzech dekad. Są one jednak jedynie przykładami, gdyż każdy z nich (a także wiele innych, których tutaj nie przywołano) można by znacznie rozbudować oraz wzajemnie uzupełniać prowadząc badania interdyscyplinarne. W publikacji, ze względu na wykształcenie autora, a także jego doświadczenia związane z czynnym udziałem w budżecie obywatelskim, przeważający będzie nurt politologiczny. Szczegóły prowadzonych badań oraz przyjęta perspektywa badawcza wymaga jednak dokładniejszego omówienia, aby uniknąć możliwych niejasności pojęciowych.

Dlatego celem niniejszego rozdziału jest wstępna, teoretyczno-metodologiczna prezentacja budżetu partycypacyjnego w świetle prowadzonych badań, która wyjaśni najważniejsze terminy wykorzystywane w publikacji i wprowadzi czytelnika w dalsze rozważania. Zaprezentowane zostaną w nim kluczowe pojęcia z zakresu budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), wyjaśnione zostanie pojęcie modelu/modeli, scharakteryzowane zostaną kluczowe etapy i elementy prowadzonych badań empirycznych, a także opisana zostanie ankieta (w postaci trzech kwestionariuszy).

1.1. Budżet partycypacyjny a budżet obywatelski – kwestia nazewnictwa

Tytułowe narzędzie występuje powszechnie na świecie pod nazwą budżet partycypacyjny (*port. Orçamento participativo, ang. Participatory budget*). W Polsce wykształciło się natomiast specyficzne, dualistyczne nazewnictwo. Najbardziej typową formę budżetu partycypacyjnego, powstałą w roku 2011 w Sopocie, przyjęło się bowiem nazywać również budżetem obywatelskim (*ang. Civic budget*).

W języku potocznym, publicystyce i w praktyce samorządowej przyjęło się zazwyczaj używać synonimicznie obie z przedstawionych nazw. Zmiana nastąpiła dopiero po roku 2018, kiedy to, po nowelizacji ustaw samorządowych, jednostki dotychczas posługujące się

również nazwą BP musiały skorygować ją, aby odpowiadała nowym regulacjom. Wiązało się to m.in. z koniecznością zmian w prawie miejscowym czy poprawianiem logotypów opartych o nazwę BP. W piśmiennictwie opisującym polskie rozwiązania, dla uniknięcia komplikacji terminologicznych, część autorów posługiwała się z tego powodu podwójnym nazewnictwem⁵.

Powody nadania nazwy budżet obywatelski oraz jej konsekwencje dla funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w Polsce zostaną przedstawione szczegółowo w kolejnych rozdziałach. Na tym etapie konieczne jest jednak wyjaśnienie i rozróżnienie obu tych pojęć, aby doprecyzować, dlaczego w danym kontekście i w danym fragmencie pracy autor się nimi posługuje. Jest to szczególnie istotne, gdy weźmie się pod uwagę różne formy budżetu partycypacyjnego, które w ostatnich latach pojawiały się w Polsce.

Gdy w pracy wykorzystywany jest termin: **budżet partycypacyjny (BP)**, to jest on stosowany przez autora w następujących kontekstach:

1. Do opisu instytucji politycznej zrealizowanej po raz pierwszy na przełomie lat 80. i 90. w brazylijskim mieście Porto Alegre (*port. Orçamento participativo*), która w kolejnych latach rozprzestrzeniła się na świecie w różnych wersjach, odmianach i nazwach (*ang. Participatory budget*);
2. Do opisu ogółu tego typu narzędzi na świecie lub rozwiązań zaimplementowanych w konkretnym państwie innym niż Polska;
3. W kontekście Polski nazwa ta będzie wykorzystywana:
 - a. Do całościowego opisu wielości form tego narzędzia (BP), czyli m.in. funduszu grantowego, funduszu sołeckiego oraz budżetu obywatelskiego, a także innych form BP, jak m.in.: młodzieżowe BP czy zielone BP;
 - b. Jako synonim nazwy: budżet obywatelski w odniesieniu do tych narzędzi, które zrealizowano w Polsce po roku 2011, jako pokłosie rozwiązań zaimplementowanych w Sopocie.

Natomiast, gdy w publikacji wykorzystywana jest nazwa: **budżet obywatelski (BO)**, to odnosi się ona do konkretnej formy budżetu partycypacyjnego w Polsce i rozumiana jest, jako:

⁵ Przykłady podwójnego nazewnictwa:

Bluj A., Stokłuska E.: Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków, Warszawa 2015; Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020, Marczevska-Rytko M., Maj D.: Civic/Participatory Budget in the Visegrad Group Countries in the Context of Good Practices, Lublin 2021.

1. Instytucja polityczna zrealizowana po raz pierwszy w roku 2011 w Sopocie;
2. Narzędzia, które po roku 2011 zaczęły powstawać w kolejnych samorządach, będące efektem rozwiązań zapoczątkowanych w Sopocie, które najczęściej przyjmowały nazwę budżet obywatelski lub budżet partycypacyjny;
3. Jako *szczególna forma konsultacji społecznych* zgodnie z nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 r. wprowadzona na szczeblu gmin, powiatów i województw.

W związku z powyższym centralnym punktem prowadzonych badań jest **budżet obywatelski** (jego modele i funkcjonowanie w Polsce w latach 2011-2021), będący formą budżetu partycypacyjnego, czyli instytucja, która zaczęła pojawiać się w samorządach po roku 2011 i która otrzymała prawne podstawy funkcjonowania w roku 2018. W pewnych aspektach praca porusza również kontekst innych form budżetu partycypacyjnego w Polsce, takich jak np. fundusz sołecki, a także inne, alternatywne formy BP, które występowały w polskim samorządzie np. młodzieżowe BP, zielone BP i inne.

Proponowana forma nazewnictwa i podział na **budżet partycypacyjny** (rozumiany szeroko) i **budżet obywatelski** (rozumiany wąsko), którymi posługuje się autor ma na celu:

1. Usystematyzowanie nazewnictwa występującego w nauce i praktyce samorządowej;
2. Podkreślenie różnorodności form tego narzędzia w Polsce i na świecie;
3. Podkreślenie specyfiki budżetu obywatelskiego w Polsce;
4. Podkreślenie specyfiki różnych innych form budżetu partycypacyjnego w Polsce;
5. Uniknięcie niepotrzebnych niejasności językowych.

1.2. Badania nad budżetami partycypacyjnymi

Do opisu budżetu partycypacyjnego, a zwłaszcza budżetu obywatelskiego funkcjonującego w Polsce, wykorzystane zostały liczne publikacje autorstwa zagranicznych i rodzimych badaczy. Przed przystąpieniem do właściwych rozważań teoretycznych i omówieniem tychże prac, warto pokrótce (i na tyle, na ile jest to możliwe) zarysować jak prezentuje się dotychczasowy stan badań w tej dziedzinie.

W tym kontekście warte wyróżnienia są zarówno badania prowadzone w skali globalnej (analizy budżetu partycypacyjnego na świecie), jak i te prowadzone przez polskich badaczy (analiza budżetu obywatelskiego w Polsce). Podkreślona zostanie ponadto luka badawcza w omawianej tematyce, która zainspirowała autora i skłoniła go do podjęcia własnych badań.

a) *Badania nad budżetami partycypacyjnymi na świecie*

Od lat 90. ubiegłego wieku temat budżetu partycypacyjnego był przedmiotem niezliczonych badań i analiz prowadzonych przez badaczy na całym świecie. Opisywali oni rozwiązania wprowadzone początkowo w Porto Alegre, a z czasem zajęli się specyfiką budżetów partycypacyjnych powstających w poszczególnych państwach.

Nie sposób wskazać chociażby ułamka wszystkich tych, którzy budżetami partycypacyjnymi przez ostatnie trzy dekady się zajmowali. Są to bowiem badacze nie tylko z różnych państw, ale i reprezentujący różne dziedziny i perspektywy. Chciałbym jednak przywołać przynajmniej kilkoro autorów, którzy w ostatnich latach byli w moim przekonaniu najczęściej cytowani i których prace najbardziej zapadły mi w pamięć. Są to m.in.: Giovanni Allegretti, Carsten Herzberg, Anja Röcke, Yves Sintomer, Nelson Dias, Leonardo Avritzer, Carole Pateman i Brian Wampler.

Oprócz artykułów i publikacji o stosunkowo wąskim zakresie tematycznym (których tutaj nie będę wymieniał, gdyż będą one przywoływane w dalszej części pracy) na przestrzeni lat powstawały również publikacje o bardziej wszechstronnej (raportowej) specyfice. Wśród takich opracowań wymienić można m.in.: *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting* (2004), *Participatory Budgeting* (publikacja Banku Światowego z roku 2007), *Hope for democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide* (z roku 2018, ale również wcześniejsza z okazji 25 lat rozwoju BP), *The Participatory Budgeting World Atlas* (edycja z roku 2019 i 2020/2021) czy *Open Budget Survey* (2022). Tego typu opracowania były często pracami zbiorowymi wielu autorów z różnych państw, którzy wspólnie podejmowali się analizy budżetów partycypacyjnych na świecie. W części z tych publikacji udział brali również polscy badacze. Natomiast w kontekście badania europejskich budżetów partycypacyjnych, oprócz różnego rodzaju opracowań, raportów i artykułów, warto też wyróżnić dwie pozycje książkowe: *Participatory budgeting in Europe: democracy and public governance* (Yves Sintomer, Anja Röcke and Carsten Herzberg, 2016) oraz *International trends in participatory budgeting: between trivial pursuits and best practices* (Michiel S. De Vries, Juraj Nemec, David Špaček, 2022).

b) *Badania nad budżetami partycypacyjnymi (obywatelskimi) w Polsce*

Wraz z powstaniem pierwszego budżetu obywatelskiego w Sopocie nastąpił dynamiczny rozwój rodzimego piśmiennictwa o tej tematyce. Zaczęły pojawiać się liczne publikacje rozwijające zarówno aspekt teoretyczny, jak i praktyczny. Badania te prowadzone

były przez naukowców, ale i praktyków. Istotny wkład w rozwój BP miały ponadto organizacje pozarządowe. Podobnie, jak w przypadku analiz międzynarodowych nie sposób wymienić wszystkich podmiotów, które uczestniczyły w tym procesie, lecz ich różnorodność oraz wkład w rozwój badań nad budżetami obywatelskimi w Polsce oraz jego niewątpliwą popularyzację wymaga chociaż krótkiej charakterystyki.

Przed 2011 rokiem budżet partycypacyjny pojawiał się stosunkowo rzadko w polskiej literaturze. Wraz z rozwojem funduszu sołeckiego w roku 2009, zaczęły pojawiać się pierwsze opracowania poświęcone temu narzędziu w sołectwach. Natomiast wraz z rozwojem budżetu obywatelskiego w Sopocie liczba opracowań o tej tematyce zaczęła szybko rosnąć. W kolejnych latach powstawały publikacje książkowe, artykuły naukowe oraz artykuły publicystyczne, tworzone raporty, poradniki, materiały ewaluacyjne oraz podsumowania o różnej tematyce. Odbywały się ponadto liczne spotkania, fora, seminaria i konferencje naukowe poświęcone tej formie partycypacji. Tworzono także różne strony internetowe, które próbowały śledzić (z różnym skutkiem) rosnącą liczbę budżetów obywatelskich.

W badaniach nad budżetami partycypacyjnymi w Polsce zaangażowani byli zarówno badacze (teoretycy), jak i praktycy. W dużym uproszczeniu wyniki ich badań podzielić można na nurt teoretyczny oraz nurt praktyczny, choć w pracach oba te aspekty często wzajemnie się przenikały. W pierwszym przypadku publikacje skupione były na opisie idei i głównych założeniach tej instytucji – jej definicji i cechach, a także jej ogólny wpływ na samorządy, społeczności lokalne czy poziom partycypacji politycznej, demokracji lokalnej i lokalnego zarządzania. Z drugiej strony charakteryzowano, jak w praktyce przebiegała realizacja tego narzędzia na danym obszarze – opisywano funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w danej jednostce lub grupie jednostek. Wskazywano również na mocne i słabe strony jego implementacji w Polsce.

Przedstawiając dorobek rodzimych autorów warto w pierwszej kolejności wyróżnić kilka pozycji książkowych o tej tematyce, gdyż w porównaniu z liczbą artykułów naukowych i raportów, nie było ich tak wiele. Na szczególną uwagę zasługują, moim zdaniem, takie książki, jak: *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania* (Mariusz Popławski, 2018), *Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce* (Red. Roman Marchaj i Katarzyna Darowska-Szczepanek, 2018), *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne* (Urszula Zawadzka-Pąk, 2019), *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* (Adrian Misiejko, 2020), *Civic/Participatory Budget in the Visegrad Group Countries in the Context of Good Practices* (Maria Marczevska-Rytko

i Dorota Maj, 2021), *Fundusz sołecki. przepisy prawne i zasady wdrożenia* (Robert Gawłowski, Agata Sobolewska, 2022), *Budżet obywatelski w największych polskich miastach: perspektywa urzędników i aktywistów* (Marcin Broł, Niki Derlukiewicz, 2023) czy *Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast* (Maja Błaszak, 2023). Ponadto wspomnieć należy o takich autorach, jak: Marcin Gerwin, Wojciech Kęblowski, Borys Martela, Joanna Podgórska-Rykała, Jacek Sroka, Rafał Górski czy Dawid Sześciło, którzy w ostatnich latach publikowali interesujące prace m.in. o tematyce budżetów obywatelskich (partycypacyjnych).

Na szczeblu ogólnopaństwowym tematyka ta poruszana była m.in. w Raporcie NIK (2019)⁶ oraz w opracowaniu Kancelarii Senatu (2020)⁷. Znaczącym przejawem zainteresowania budżetami partycypacyjnymi na szczeblu ogólnopaństwowym było utworzenie w roku 2009 funduszu sołeckiego, a także wprowadzenie budżetu obywatelskiego do trzech ustaw samorządowych w roku 2018. Z kolei na szczeblu samorządowym powstawały, zwykle na użytek własny lub mieszkańców, różnego rodzaju dokumenty opracowywane przez poszczególne jednostki dotyczące funkcjonowania tej instytucji na ich obszarze.

Charakter badawczo-informacyjno-raportowy zawarty był także w tzw. Raportach o stanie Gminy/Powiatu/Województwa. Uregulowane zostały one wraz z implementacją BO do trzech ustaw samorządowych. Wszystkie jednostki samorządu zostały tym samym zobligowane do przedstawiania corocznych raportów, których jednym z ustawowo wymienionych elementów powinien być właśnie BO. Pierwszy raz były one opracowywane w roku 2019 (raport za rok 2018). Szerzej o metodyce informowania o budżetach obywatelskich w raportach o stanie gminy pisałem w jednym z moich artykułów z roku 2022⁸. Podsumowując ówczesne rozważania gminy rzadko w sposób rozbudowany informowały o funkcjonowaniu BP wychodząc ponad najbardziej istotne jego aspekty, takie jak np. finansowanie, zadania czy udział mieszkańców. Rzadko pojawiały się szersze podsumowania, nawiązania do wcześniejszych edycji czy ocena całego procesu. Gminy często informowały również o funduszu sołeckim, określając go formą budżetu obywatelskiego (lub formą budżetu partycypacyjnego).

W inicjatywy związane z realizacją BO zaangażowane były również organizacje

⁶ Najwyższa Izba Kontroli: Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich), Delegatura w Gdańsku, 2019.

⁷ Kancelaria Senatu: Budżety obywatelski (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020.

⁸ Gnela J.: Metodyka informowania o budżetach obywatelskich w Raportach o Stanie Gminy za rok 2020 (analiza 41 gmin obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*, Vol. XXIX. 1, 2022.

pozarządowe. Wskazać należy na działania i publikacje m.in.: Fundacji Batorego, Fundacji Stocznia, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej czy Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, a także inne lokalne ugrupowania, jak np. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa. W oparciu o funkcjonowanie tych organizacji opracowywane były różnego rodzaju raporty, poradniki czy ekspertyzy prawne związane z różnymi aspektami funkcjonowania BO. Propagowały one także tworzenie i realizację tej instytucji w Polsce.

Dane na temat budżetów obywatelskich były przez lata gromadzone na różnych stronach internetowych. Część z nich jest już nieaktualna lub niedostępna, lecz dane gromadzone w tych serwisach były często cytowane w literaturze. Do najciekawszych stron z tego okresu zaliczyć można m.in.: *budzetyobywatelskie.pl*, *fedrowanie.siecoobywatelska.pl*, *budzetalert.pl* czy *partycypacjaobywatelska.pl*. Oprócz wymienionych powyżej stron wspomnieć należy, że znaczna część gmin, powiatów i województw, w trakcie realizacji BO, tworzyła dla ich potrzeb osobne strony internetowe lub podstrony w domenach należących do danej jednostki. W znaczącej liczbie jednostek, zamiast tworzyć od podstaw nową stronę, władze decydowały się na korzystanie z wcześniej przygotowanych stron tworzonych i prowadzonych z myślą o udostępnianiu ich samorządom (np. *budzet-obywatelski.org*). Samorzady wykorzystywały ponadto portale społecznościowe, takie jak np.: X (dawny Twitter) czy Facebook do informowania o BO.

Jak zostało to już zasygnalizowane większość dotychczasowych badań obejmowała pojedyncze przypadki realizacji budżetu obywatelskiego w danej miejscowości lub porównania pewnej (stosunkowo niewielkiej) grupy jednostek. Autorzy skupiali się też często na aspekcie teoretycznym bez podłoża praktycznego. Wyróżnić należy jednak kilka wcześniejszych badań, które przeprowadzone zostały w nieco większej skali. Ciekawą analizę miast na prawach powiatu przeprowadził Mariusz Popławski⁹. Autor ten, wraz z Robertem Gawłowskim¹⁰, poruszył także rzadko opisywany obszar ponadgminnych BP. Inna grupa badaczy podjęła się opisu ok. 50 budżetów obywatelskich ulokowanych w zachodniej części kraju (w kontekście europejskich modeli BP)¹¹. Z kolei badanie

⁹ Popławski M.: *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania*, Toruń 2018.

¹⁰ Gawłowski R., Popławski M.: *Participatory budgeting as a democratic innovation in powiats?*, The Copernicus Journal of Political Studies 2019, No. 2/2019.

¹¹ Mączka K, Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G.: *Models of Participatory Budgeting. Analysis of Participatory Budgeting Procedures in Poland*, Polish Sociological Review, 4(216) 2021.

obszarów wiejskich dokonała Katarzyna Leśniewska-Napierała¹². W ostatnich latach zaczęła się również pojawiać ciekawa publikacja pt. *Barometr Budżetu Obywatelskiego*¹³.

c) Luka badawcza w jakościowej i ilościowej analizie budżetów obywatelskich w Polsce

Powstanie niniejszej publikacji spowodowane było kilkoma czynnikami. Autor, jako teoretyk i praktyk (uczestnik) zajmujący się budżetami obywatelskimi, dostrzegł wciąż niezagospodarowaną przestrzeń w tytułowej problematyce (w roku 2020). Do głównych przesłanek powstania pracy zaliczyć należy:

1. *Teoretyczne i praktyczne doświadczenia autora;*
2. *Sprzeczności w chronologicznym datowaniu rozwoju i implementacji budżetów obywatelskich w Polsce (zwłaszcza w początkowym okresie);*
3. *Luka badawcza w analizie liczebności i zróżnicowania występowania budżetów obywatelskich na wszystkich szczeblach samorządu;*
4. *Luka badawcza w analizie większej liczby jednostek;*
5. *Luka badawcza w analizie jednostek w dłuższej perspektywie czasu;*
6. *Luka badawcza w analizie powiatowych i wojewódzkich budżetów obywatelskich;*
7. *Luka badawcza w analizie innych form budżetu partycypacyjnego realizowanych w samorządach;*
8. *Luka badawcza w analizie innych form budżetu partycypacyjnego realizowanych poza samorządem;*
9. *Luka badawcza (i niedoprecyzowanie) w modelowym opisie budżetu obywatelskiego;*
10. *Luka badawcza w analizie funkcjonowania BO w różnych okresach (przed i po zmianach ustawowych, w warunkach pandemicznych, w warunkach wojennych).*

Nie sposób jest dokładnie przeanalizować w jednej publikacji wszystkich z zasygnalizowanych powyżej obszarów, gdyż każdy z nich mógłby stanowić temat oddzielnych i znacznie bardziej pogłębionych badań. Niektóre z tych wątków zostały już w pewnym stopniu poruszone w piśmiennictwie po roku 2020. Pojawiły się np. prace dot. wpływu pandemii Covid-19 na funkcjonowanie BP.

Większość wątków, które zostały pierwotnie dostrzeżone w roku 2020, wciąż nie zostały jednak w pełni wykorzystane i wyczerpująco opisane w badaniach. Stąd też metodologia, problematyka i skala niniejszego projektu nadal jest aktualna i nowatorska, a uzyskane i zaprezentowane w dalszej części pracy wyniki badań empirycznych stanowią

¹² Leśniewska-Napierała K.: Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce, *Studia Obszarów Wiejskich*, Tom 53, 2019.

¹³ Martela B., Janik L., Mróz K.: *Barometr Budżetu obywatelskiego*. Edycja 2022, Warszawa, Kraków 2023.

nowe spojrzenie na modele i funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021. Podkreślić tutaj należy przede wszystkim następujące aspekty tych badań:

1. *Badanie BO w gminach, powiatach i województwach;*
2. *Badanie BO w dłuższej perspektywie czasu;*
3. *Badanie większej liczby jednostek z całego państwa (w oparciu o autorską listę jednostek);*
4. *Autorskie narzędzie badawcze – ankieta (trzy kwestionariusze);*
5. *Szeroka charakterystyka budżetu partycypacyjnego od strony teoretycznej;*
6. *Szeroka charakterystyka modeli budżetu partycypacyjnego w literaturze;*
7. *Charakterystyka funkcjonowania BO w Polsce w latach 2011-2021.*
8. *Charakterystyka modeli BO w Polsce*

1.3. Definiowanie i klasyfikowanie budżetu partycypacyjnego w nauce

W literaturze przedmiotu natrafić można na różne definicje i klasyfikacje budżetu partycypacyjnego. Część autorów wskazuje przy tym, że przedstawienie uniwersalnej definicji BP jest dość trudne. Nieco łatwiej zaprezentować za to pewne cechy, które budżety takie powinny spełniać. Ułatwia to zaliczenie pewnych narzędzi do tej kategorii pomimo np. odmiennych nazw. W niniejszym podrozdziale, omówione zostaną wybrane sposoby definiowania i klasyfikowania tej instytucji, pochodzące z literatury polsko i anglojęzycznej. Ze względu na wielość podejść poniższy wybór padł tylko na kilka wybranych ujęć definicyjnych, których prezentacja zostanie dodatkowo poszerzona o wybrane ujęcia klasyfikacyjne. W dalszej części rozdziału zostanie natomiast omówione szczegółowo pojęcie modelu budżetu partycypacyjnego, które również posłużyć może do jego charakterystyki.

Przy przeglądzie literatury powinno się unikać czystego opisu, który w skrajnych przypadkach bywa określany jako nudny czy wręcz niepotrzebny, co zauważa chociażby David Silverman¹⁴. Rozważania dotyczące definiowania, klasyfikowania i modelowego opisu budżetów partycypacyjnych, a także dalsze rozważania natury teoretycznej, wymagają jednak szerszej analizy i wprowadzenia dla dokładnego określenia tematyki moich badań. Aby przełamać zwykły opis i dodatkowo rozszerzyć omawiane tematy, przywołane stanowiska (w tym i w kolejnych rozdziałach teoretycznych) będą też krótko komentowane, a także częściowo podsumowywane dla klarowności wyводу. Przywoływane cytaty mają natomiast na celu złączenie mojego tematu badawczego z wcześniejszymi dociekaniem różnych autorów.

¹⁴ Silverman D.: *Prowadzenie badań jakościowych*, Warszawa 2008, str. 350-353.

a) Definiowanie budżetu partycypacyjnego

Ze względu na brak jednolitej i kompletnej definicji, budżet partycypacyjny można opisać ogólnie i dość szeroko, jako: „(...) *mechanizm (albo proces) poprzez który ludność decyduje lub przyczynia się do podjęcia decyzji o przeznaczeniu całości lub części dostępnych środków publicznych.*”¹⁵. Można też wskazać, że BP: „(...) *pozwała na udział niewybranych mieszkańców w tworzeniu koncepcji i/lub alokacji finansów publicznych.*”¹⁶. Przy tak ogólnych definicjach właściwsze wydaje się być opisanie BP poprzez pewne cechy, które powinny go charakteryzować. Zestaw takich cech zaprezentuję nieco dalej.

Brian Wampler opisuje procesy budżetowania partycypacyjnego (*ang. Participatory Budgeting*), jako: „(...) *innowacyjny proces kształtowania polityki. Mieszkańcy są bezpośrednio zaangażowani w podejmowanie decyzji politycznych. Przez cały rok prowadzone są fora, podczas których obywatele mają możliwość rozdysponowania środków, ustalenia priorytetów polityki społecznej, a także monitorowania wydatków publicznych. Programy te są tworzone w celu włączenia mieszkańców w proces tworzenia polityki, pobudzania reform administracyjnych oraz dystrybucję środków publicznych do dzielnic o niskich dochodach*”¹⁷. Autor porusza więc nie tylko aspekt sposobu podejmowania decyzji, ale również wskazuje na udział i wpływ mieszkańców na proces tworzenia lokalnej polityki. Z kolei Giovanni Allegretti definiuje budżet partycypacyjny, jako: „*Proces decyzyjny, który polega na otwarciu aparatu państwowego na bezpośredni i efektywny udział ludności w podejmowaniu decyzji względem celów i dystrybucji środków publicznych*”. Autor dodaje także, że BP przedstawia się, jako: „(...) *proces partycypacyjny polegający na dyskusji nad propozycjami budżetu (okręgowego, miejskiego, dla prowincji, regionu a czasem dla firm, itp.), trwający przez cały rok, aż do stworzenia przejrzystej propozycji budżetu na rok kolejny na podstawie oczekiwań mieszkańców.*”¹⁸. Allegretti zwraca uwagę na pewien proces polityczny z zakresu partycypowania i decydowania, który występować może na różnych szczeblach państwa i wiąże się konkretnie z wydatkowaniem środków publicznych.

Natomiast w kontekście procesów deliberatywnych Leonardo Avritzer opisuje budżet partycypacyjny, jako: „(...) *proces publicznej deliberacji na temat rozdysponowania środków*

¹⁵ Cabannes Y.: 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series, 2004, str. 20.

¹⁶ Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 (2008), str. 168.

¹⁷ Wampler B.: A Guide to Participatory Budgeting, 2000, str. 2.

¹⁸ Allegretti G.: Najczęściej zadawane pytania dotyczące Budżetu Partycypacyjnego, Opracowanie powstało w ramach programu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego, 2012, str. 3.

publicznych”¹⁹. Występuje więc tutaj zarówno określenie BP, jako pewnego procesu, jak również połączenie go z formą deliberacji, czyli w założeniu czymś więcej, niż jedynie konsultacjami społecznymi. Z kolei Archon Fung i Erik O. Wright, opisując innowacyjne narzędzie powstałe w Brazylii, wskazywali, że: „*Budżet partycypacyjny w Porto Alegre w Brazylii, pozwala mieszkańcom tego miasta bezpośrednio partycypować w tworzeniu budżetu miasta, a tym samym na wykorzystanie środków publicznych (...)*”²⁰. Autorzy wskazali więc z jednej strony na innowacyjny charakter tego narzędzia, jak i jego partycypacyjny i bezpośredni wymiar w sprawach budżetowych.

Benjamin Goldfrank rozróżnił ogólny i szczegółowy sposób definiowania BP. W pierwszym przypadku opisuje go, jako: „*(...) proces, dzięki któremu obywatele mogą włączyć się w podejmowanie decyzji dotyczącej przynajmniej części budżetu*”. Z kolei w bardziej szczegółowym ujęciu, które nawiązuje do rozwiązań w Porto Alegre, podkreśla, że: „*BP w Porto Alegre jest otwarty na każdego indywidualnego obywatela, który chce uczestniczyć, łączy w sobie demokrację bezpośrednią i przedstawicielską, zawiera aspekt deliberacji (a nie jedynie konsultacji), jest dystrybuowany na rzecz ubogich oraz samoregulujący co oznacza, że uczestnicy pomagają określić zasady zarządzania procesem, łącznie z ustaleniem kryteriów podziału środków*”. Autor podkreśla ponadto, że oba przytoczone ujęcia nie są wolne od wad, gdyż nie pozwalają zawrzeć wszystkich niuansów BP (np. lobbingu czy organizowania spotkań). W związku z tym Goldfrank proponuje również pośredni sposób definiowania BP, jako: „*(...) proces, w ramach którego obywatele, indywidualnie lub za pośrednictwem grup obywatelskich, mogą dobrowolnie i regularnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących przynajmniej części publicznych środków z budżetu poprzez serię corocznych, zaplanowanych spotkań z władzami*”²¹.

W Polsce, już w roku 2005, Dągmir Długosz oraz Jan Jakub Wygnański opisywali nowy mechanizm, który powstał w Porto Alegre, a polegał na tym, że: „*(...) projektowaniem lokalnego budżetu (zgłaszaniem pomysłów, ich hierarchizacją, formułowaniem projektu budżetu) zajmują się nie tylko urzędnicy, ale także społeczności lokalne. Budżet powstaje w wyniku spotkań i konsultacji regionalnych (...)*”²². Nieco później, bo w roku 2007, Ryszard

¹⁹ Avritzer L.: Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil, Paper at the Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin 2000, str. 9.

²⁰ Fung A., Wright E. O.: Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, Politics and Society, Vol. 29, No. 1, 2001, str. 5.

²¹ Goldfrank B.: Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting, Presented at the Latin American Studies Association Meeting, San Juan, Puerto Rico, March 2006, str. 4-5.

²² Długosz D., Wygnański J. J.: Oywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005, str. 11.

Skrzypiec i ponownie Dagmir Długosz opisywali budżet partycypacyjny, jako: „(...) *oddolny proces definiowania priorytetów budżetowych i wskazywanie przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości.*”. Autorzy określali również BP, jako przykład narzędzia, które zapewnia mieszkańcom uczestnictwo, a także publiczny dostęp do informacji. Jest to więc: „*Institucja wysłuchania opinii publicznej dotycząca planowania i programowania budżetu (budżet partycypacyjny)*”. Autorzy dodają ponadto, że: „*Narzędzie to pozwala rozpoznać potrzeby społeczności mieszkańców, wspólnie zarządzać zasobami lokalnymi oraz systematycznie kontrolować i ewaluować zobowiązania podjęte przez władze*”²³. W tym samym roku Rafał Górski w swojej książce opisywał, że: „*Sam termin „budżet partycypacyjny” może odnosić się do czasem nawet dość odmiennych lokalnych realiów. Ważne są różnice kulturowe, tradycje polityczne, okoliczności gwałtownych lub ewolucyjnych przemian społecznych (...)*”²⁴. Powyższe definicje z polskojęzycznej literatury zostały celowo wyszczególnione jako pierwsze ze względu na czas ich powstania. Są interesujące dlatego, że opisują budżet partycypacyjny w okresie zanim jeszcze został on zapoczątkowany w Sopocie i rozprzestrzenił się na kolejne samorządy (po roku 2011).

Prawdopodobnie jedną z najczęściej powielanych w polskojęzycznej literaturze definicji budżetu partycypacyjnego jest ta zaproponowana przez Wojciecha Kębłowskiego. Według autora budżet partycypacyjny to: „(...) *proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych.*”²⁵. W kontekście administracji publicznej budżet partycypacyjny zdefiniować można też w sposób bardzo pojemny, który opisuje różne jego zróżnicowane formy, jako: „(...) *mechanizm alokacji wydatków publicznych, najczęściej na poziomie władzy lokalnej, w ramach którego zagwarantowany jest bezpośredni udział obywateli w decydowaniu o ostatecznym podziale środków publicznych.*”²⁶.

Do definicji budżetu obywatelskiego w Polsce zaliczyć należy również swego rodzaju definicję legalną²⁷, która w roku 2018 została wprowadzona do trzech ustaw samorządowych. Zestawiając ze sobą treść przepisów z ustaw samorządowych, budżet obywatelski

²³ Skrzypiec R., Długosz D.: *Budżet Gminy Bez Tajemnic*, Warszawa 2007, str. 5, 46-47.

²⁴ Górski R.: *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, str. 45.

²⁵ Kębłowski W.: *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, str. 8.

²⁶ Sześciło D.: *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa*, w: Red. Sześciło D.: *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, str. 309.

²⁷ Definicje legalne – „(...) *przepisy, które ustalają obowiązujące znaczenie używanych terminów, przy czym jest to znaczenie nowe, całkowicie lub częściowo różniące się od funkcjonującego w języku powszechnym (potocznym).*”.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021, str. 80.

w gminach, powiatach i województwach, zdefiniować można, jako: *szczególna forma konsultacji społecznych, w ramach której mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy, powiatu i województwa*. Szczegółowa analiza przepisów ustawowych i konsekwencje uznania BO za „*szczególną formę konsultacji społecznych*” zostaną dokładnie przedstawione w Rozdziale 3.

b) Klasyfikowanie budżetu partycypacyjnego

Typowe definicyjne ujęcia nie są jedyne, gdy mowa o charakteryzowaniu budżetu partycypacyjnego. Czasami nie są one też wystarczające, aby oddać w pełni jego zróżnicowanie. W związku z tym w literaturze pojawiają się również różnego rodzaju typologie czy klasyfikacje opisujące jego konkretne cechy. Aspekty te pozwalają scharakteryzować różnorodną specyfikę BP, a jednocześnie pozwalają odróżnić tę instytucję od innych form partycypacji. Dla dopełnienia powyższych ujęć definicyjnych należy więc uzupełnić je o kilka dodatkowych przykładów.

Wśród różnych klasyfikacji BP wskazać można pięć cech, którymi narzędzia tego rodzaju powinny się charakteryzować. Cechami tymi są: „1) *Dyskusja o procesach finansowych/budżetowych*; 2) *Musi być w niego zaangażowany poziom ogólnomiejski lub obszar zdecentralizowanych dzielnic z wybieralnymi organami oraz pewnymi uprawnieniami administracyjnymi i finansowymi*; 3) *Proces musi być powtarzany przez kolejne lata*; 4) *Należy uwzględnić pewne formy publicznej deliberacji w ramach spotkań/na forum publicznym*; 5) *Wymagane jest wzięcie pełnej odpowiedzialności za rezultaty procesu*.”. Klasyfikacja ta zwraca uwagę z jednej strony na obszar, na jakim budżety takie powinny być implementowane, ale również na sam sposób realizacji całej procedury, który powinien z kolei opierać się zarówno na deliberacji, jak i na cykliczności²⁸.

Natomiast Marcin Gerwin wskazał na osiem kryteriów charakteryzujących budżet obywatelski. Należą do nich: 1) Możliwość zgłaszania zadań przez mieszkańców; 2) Określona pula środków na jego realizację; 3) W miarę możliwości precyzyjna wycena zadań; 4) Prowadzenie publicznych debat; 5) Rozpatrywanie zgłoszonych zadań wyłącznie w oparciu o kryterium formalno-prawne, a nie merytoryczne; 6) Wybór dokonywany jest przez mieszkańców; 7) Udział w głosowaniu mogą brać jedynie mieszkańcy oraz 8) Wybrane przez mieszkańców zadania muszą być zrealizowane. Co ciekawe autor celowo pominął aspekt cykliczności, gdyż, jak argumentował, nie stanowi on koniecznego minimum.

²⁸ Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G.: Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8: Iss. 2, Article 9, 2012, str. 2-3.

W praktyce bowiem nawet jednorazowe procedury mogą okazać się znakomitymi inicjatywami, a określenie, kiedy dana procedura zyskuje charakter cykliczny, może przysporzyć pewne trudności. Zwłaszcza, gdy dana jednostka z różnych przyczyn rezygnuje z jego realizacji²⁹.

Ze względu na wybór, jakiego dokonują uczestnicy BP, Brian Wampler wyróżnił dwa typy takich decyzji. Pierwsza (*ang. PB Public Works*) dotyczy konkretnych projektów społecznych, podczas gdy druga (*ang. BP Thematic*) skupia się na szerszym wskazywaniu i wytyczaniu kierunków polityki finansowej w danej jednostce³⁰. W podobny sposób rodzaje BP grupuje Yves Cabannes. Autor wskazuje na trzy grupy BP, które oczywiście mogą się krzyżować. W tym ujęciu BP można pogrupować, ze względu na zakres terytorialny, ze względu na tematykę, a także przez pryzmat aktorów lub pewnych grup, które w nim uczestniczą (*ang. Territorial or place-based PB, Thematic or sector-based PB, Actor-based PB*)³¹. Wspomniany wcześniej Giovanni Allegretti również opisywał budżet partycypacyjny w kontekście terytorialnym. Autor wyróżnił budżet okręgowy, miejski, prowincjonalny, regionalny, a także dla firm. W oparciu o to rozróżnienie wyodrębnić można więc dwie grupy (klasyfikacje) budżetów partycypacyjnych: BP dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz BP związane lub niezwiązane z samorządem terytorialnym.

Uwzględniając zasadniczy podział danego państwa wyróżnić można budżet partycypacyjny szczebla lokalnego i regionalnego (w dwuszczeblowej strukturze) lub lokalnego, ponadlokalnego/subregionalnego oraz regionalnego (w trójszczeblowej strukturze). Wiele zależy jednak od specyfiki danego państwa. Przykładowo w Polsce, choć struktura zasadniczego podziału jest trójszczeblowa, to szczebel pośredni (w myśl ustawy o samorządzie powiatowym), pozostaje szczeblem lokalnym. Ponadto sposób podziału danej gminy może również dopuszczać występowanie różnego rodzaju sublokalnych budżetów partycypacyjnych, których obszarem objęte będą jednostki pomocnicze, czyli różnego rodzaju dzielnice czy osiedla. Ten aspekt ma również swoje odniesienie w polskiej specyfice, a mianowicie w występowaniu funduszy sołeckich w sołectwach.

Biorąc z kolei pod uwagę podmiot realizujący (finansujący) procedurę wskazać można budżety partycypacyjne związane i niezwiązane z samorządem terytorialnym. Pierwszą grupę tworzą wszystkie te instytucje, które realizowane są w obrębie struktur

²⁹ <https://sopockainicjatywa.org/2013/01/31/8-kryteriow-budzetu-obywatelskiego> (dostęp: sierpień 2022).

³⁰ Wampler B.: *A Guide to Participatory Budgeting*, 2000, str. 15-17.

³¹ Cabannes Y.: *Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field*, *International Institute for Environment and Development*, Vol 33(2) 2021, str. 361-362.

samorządowych danego szczebla. Natomiast BP rozumiany bardzo szeroko, obejmować może także budżety realizowane w prywatnych firmach czy organizacjach pozarządowych. Wyróżnić można także grupę podmiotów, które są pośrednio związane z samorządem np. zakłady publiczne, w których również BP mogą występować. Będą to np. szkolne czy też uniwersyteckie budżety partycypacyjne (finansowane z budżetu danej placówki).

Swego rodzaju klasyfikacją jest również próba modelowej charakterystyki BP. Tego rodzaju ujęcie zostanie zaprezentowane dokładniej od strony teoretycznej w dalszej części tego rozdziału. Natomiast charakterystyka modelu BO w kontekście Polski zostanie szczegółowo omówiona w rozdziałach 4, 5 i 6 na bazie przeprowadzonych badań empirycznych.

1.4. Pojęcie modelu budżetu partycypacyjnego w nauce

Model jest pojęciem często wykorzystywanym w nauce, lecz w zależności od danej dziedziny jego dokładne znaczenie, sposób konstruowania oraz wykorzystywania, może być odmienny. Czymś innym będzie bowiem model w matematyce, fizyce czy chemii, a innym w naukach politycznych. Istotne w związku z tym jest odpowiednie zarysowanie tego pojęcia oraz rozgraniczenie jego potocznego i naukowego rozumienia ze szczególnym uwzględnieniem nauk społecznych.

Celem podrozdziału jest zdefiniowanie modelu w znaczeniu potocznym i naukowym, a także zaprezentowanie, w jaki sposób pojęcie modelu budżetu partycypacyjnego na przestrzeni lat było wykorzystywane w literaturze przedmiotu. Na koniec zostanie omówiona proponowana charakterystyka modelowego ujęcia budżetu obywatelskiego w Polsce.

1.4.1. Model i metoda modelowania ze szczególnym uwzględnieniem nauk społecznych

Słowo *model* jest pojęciem wieloznacznym, które wykorzystywane jest powszechnie zarówno w języku potocznym, jak i w języku naukowym. W pierwszym przypadku model zdefiniować można słownikowo, jako:

1. *Wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane;*
2. *Typ lub fason czegoś;*
3. *Typowy dla jakiegoś okresu, miejsca lub jakiejś grupy i potem naśladowany sposób realizacji czegoś;*
4. *Osoba pozująca artyście do obrazu, rzeźby, zdjęcia*
5. *Mężczyzna prezentujący ubiory na pokazach mody*

6. *Pot. osoba, która zwraca uwagę swoim zachowaniem, ubiorem;*
7. *Próbny egzemplarz jakiejś serii wyrobów technicznych;*
8. ***Konstrukcja, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu;***
9. *Przedmiot będący kopią czegoś, wykonany zwykle w mniejszych rozmiarach;*
10. *Przedmiot służący do sporządzania form odlewniczych³².*

Z przywołanych powyżej definicji na szczególną uwagę zasługują trzy z nich, które zostały pogrubione, gdyż zbliżają się one do naukowego sposobu definiowania modelu. Pojęciem zbliżonym do modelu jest wzór/wzorzec. Para tych pojęć bywa też często używana synonimicznie z modelem. Często mówi się ponadto np. o pewnym modelu wzorcowym. Słownikowo pojęcia te oznaczają:

Wzór:

1. *Motyw dekoracyjny; deseń;*
2. *Wzorzec produkcyjny; model; prototyp;*
3. ***Osoba lub zachowanie godne naśladowania; przykład;***
4. *Formuła matematyczna, chemiczna itp.³³.*

Wzorzec:

1. ***Wzór, schemat mogący być normą dla innych przedmiotów albo zjawisk danego typu;***
2. ***Zespół cech, zasad uznanych za właściwe, godne naśladowania;***
3. ***Przedmiot, substancja lub zjawisko, których właściwości przyjęto za jednostkę porównawczą podczas określania właściwości innych przedmiotów, substancji lub zjawisk³⁴.***

Zaprezentowane powyżej definicje modelu i wzoru/wzorca są do siebie mocno zbliżone. Są one również wykorzystywane zamiennie do definiowania siebie nawzajem. Problematyczne ich rozumienie wynika ponadto z faktu, że anglojęzyczne słowo model może być także przetłumaczone jako wzór (choć niekoniecznie w przypadku odwrotnego tłumaczenia *ang. pattern* na *pol. model*).

W świecie nauki (w tym i naukach społecznych) model ma jednak bardziej konkretne i precyzyjne znaczenie. Oznacza bowiem pewien konstrukt teoretyczny, abstrakcje, która nie ma bezpośredniego odzwierciedlenia w rzeczywistości, lecz służy to jej opisu i uproszczenia. Chociaż również na tym gruncie, jak zostanie to zaprezentowane poniżej, występują

³² <https://sjp.pwn.pl/slowniki/model> (dostęp: sierpień 2022).

³³ <https://sjp.pl/wz%C3%B3r> (dostęp: sierpień 2022).

³⁴ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Worzec.html> (dostęp: sierpień 2022).

odmienne stanowiska względem szczegółowości i sposobów konstruowania takich modeli.

W badaniach nad budżetami partycypacyjnymi na świecie zdecydowanie przeważającym terminem jest pojęcie modelu czy modeli (*ang. model/models*), niż wzór/wzorzec (*ang. pattern*). W polskojęzycznej literaturze również częściej jest mowa o modelu, niż o wzorcu BO/BP. Stąd też, ze względu na powszechność i precyzję, tytułowym pojęciem wykorzystywanym w niniejszej publikacji będzie właśnie model lub modele.

Żeby jednak w pełni rozwiać wszelkie niejasności natury terminologicznej należy dokładniej wyjaśnić czym jest rzeczony model, jakie ma on znaczenie dla nauk społecznych oraz samego budżetu partycypacyjnego (oraz BO w Polsce).

Jak zostało to wspomniane wcześniej model jest pojęciem wieloznacznym. Uwidacznia się to nie tylko w odniesieniu do języka potocznego, ale również w obrębie poszczególnych dziedzin i dyscyplin naukowych. W naukach społecznych modele występują dość często. Przywołać można chociażby różnego rodzaju modele związane z naukami politycznymi, takie jak np. modele demokracji, modele władzy, modele procesu decyzyjnego, modele systemów politycznych, modele administracji publicznej czy modele samorządu terytorialnego. Wykorzystywane są one zatem do przedstawienia w sposób uproszczony różnorodnych rozwiązań występujących we względnie jednorodnym obszarze tematycznym np. samorządzie. Metodologiczne rozumienie tego pojęcia bywa jednak zróżnicowane pod względem opisu, metod opracowywania i szczegółowości. Zauważalne jest to zwłaszcza w polskojęzycznych publikacjach dot. metodologii, które, jak się wydaje, opisują to zagadnienie bardziej formalnie, niż bywa to w podobnych opracowaniach anglojęzycznych. Celem niniejszego podrozdziału jest przedstawienie pojęcia modelu w nauce ze szczególnym uwzględnieniem nauk społecznych (politycznych).

Zaczynając jednak nieco szerzej, jak zauważają Teresa Grabińska i Mirosław Zabierowski, w naukach empirycznych termin model: „(...) *sprowadza się do reprezentanta obiektu rzeczywistego; obiekt ów jest obecny w modelu za pośrednictwem wybranych umownie właściwości*”. Model jest też czasami rozumiany, jako: „(...) *wzorzec, ale sztucznie wytworzony – czy to w postaci konstruktów myślowego, czy przedmiotu materialnego*”. W tym ujęciu modelowanie (w naukach empirycznych) to „(...) *czynność abstrahowania z poziomu zjawiskowego do poziomu konstruktów teoretycznych*”, której wytworami są właśnie modele.

Mają one ponadto kluczowe znaczenie na gruncie logiki i metodologii nauk empirycznych³⁵.

Chava Frankfort-Nachmias i David Nachmias zwracają uwagę, że: „*W naukach społecznych modele mają raczej postać symboliczną aniżeli fizyczną. (...) cechy charakterystyczne zjawisk empirycznych, włączając w to ich składowe oraz powiązania między nimi, są odtwarzane poprzez logiczne uporządkowanie pojęć*”. Autorzy podkreślają także, że: „*(...) modelem w naukach społecznych jest abstrakcyjne przedstawienie rzeczywistości w taki sposób, aby uporządkować i uprościć nasze spojrzenie na daną rzeczywistość poprzez odtworzenie jej podstawowych cech charakterystycznych (...)*”. W tym ujęciu do konstruowania modeli wykorzystana może zostać metoda abstrakcji (czasami także metoda przetwarzania pojęć), która polega na pominięciu części mniej istotnych elementów. Model przedstawiany jest, jako pewien uproszczony opis, który może być następnie wykorzystany podczas analizowania danego zjawiska – dla jego lepszego zrozumienia. Dlatego też model to pewna reprezentacja rzeczywistości, opisana przez cechy świata rzeczywistego, które zdaniem danego badacza są najbardziej związane z analizowanym problemem. Autorzy podkreślają także, że: „*Modele zatem to narzędzia wyjaśniania i przewidywania. Dobrze opracowane wiernie przybliżają rzeczywistość. Modele jednak nie są tożsame z rzeczywistością*”. Ponadto modele nie są czymś stałym i niezmiennym. Podlegają one często zmianom, aby dokładniej oddać i odzwierciedlić rzeczywistość oraz aby zaktualizować je o nowo nabytą wiedzę. Dlatego też modele naukowe można testować empirycznie, aby je potwierdzić lub odrzucić³⁶.

Wspomniana metoda abstrakcji bywa wykorzystywana w naukach społecznych. Jest ona: „*(...) metodą (sposobem) tworzenia modelu przedmiotu badań i prowadzenia na nim badań (dociekania budowy, funkcjonowania, istoty badanego przedmiotu)*”. W pierwszej kolejności, w oparciu o abstrakcje opracowuje się ogólny model danego przedmiotu posiadający tylko najważniejsze cechy (pomija się te mniej istotne). Model taki pozwala wychwycić podstawowe prawidłowości. W drugim etapie abstrakcji następuje konkretyzacja modelu, która przybliży go do rzeczywistości, a w dalszej kolejności możliwa jest jego weryfikacja i stosowanie³⁷.

Anol Bhattacharjee zwraca uwagę, że model zestawiany jest często z pojęciem teorii.

³⁵ Grabińska T, Zabierowski M.: Wstęp. Typologia modeli w naukach empirycznych, *Annales Academiae Paedagogicae Cracoviensis, Studia Philosophica V* (2008), Folia 60, str. 3.

³⁶ Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D.: *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2021, str. 59-61.

³⁷ Stochaj J., Roman Ł.: Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie. *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6) 2013*, str. 187-189.

Definiuje on model, jako: „(...) reprezentacja wszystkich lub części systemu, który konstruowany jest, aby ten system zbadać (np. jak działa lub co wywołuje jego reakcje)”. Modele mogą być wykorzystane w procesach decyzyjnych przy podejmowaniu kluczowych decyzji w oparciu o pewien dostępny zestaw danych wejściowych. Wyróżnić można ponadto różnego rodzaju modele np. modele matematyczne, sieciowe, ścieżkowe (*ang. mathematical, network, path models*) czy też modele opisowe, predykcyjne i normatywne (*ang. descriptive, predictive, normative models*)³⁸.

Z kolei Charles A. Lave i James G. March wskazują, że: „(...) model to uproszczony obraz części świata realnego. Posiada on pewne charakterystyczne cechy tego świata, ale nie wszystkie z nich. Jest to zestaw powiązanych przypuszczeń na temat świata. (...) model jest prostszy, niż zjawisko, które powinien reprezentować lub wyjaśniać”. Ze względu na fakt, że model zawiera w sobie tylko pewien wycinek cech opisywanego obiektu, to rzeczą naturalną jest występowanie kilku modeli tej samej rzeczy, które skupiają się na poszczególnych aspektach. Modele tworzone są więc w celu wyjaśnienia rzeczywistego świata. Upraszczając autorzy opisują model, jako „(...) ogólne pojęcie dla każdego usystematyzowanego zestawu przystających przypuszczeń na temat świata realnego”. Takie częściowe interpretowanie świata odbywa się nieustannie, ze względu na fakt, że w tym świecie żyjemy³⁹.

Jak wskazuje Stefan Nowak⁴⁰ model: „(...) oznacza pewien normatywny wzorzec jakiegoś zachowania czy układu stosunków, rozpowszechniony w zbiorowości, uznawany i zalecany dla jej członków.”. Autor podkreśla także, że prezentacja wyników badań ukierunkowanych teoretycznie w wielu naukach jest dokonywana właśnie przy pomocy modeli⁴¹, a „(...) budowa modeli to po prostu pewien określony sposób uprawiania teorii”. Nowak pisze również, że: „Modele są szczególnym typem teorii, a więc i one muszą być zespołami, czy lepiej: systemami twierdzeń sformułowanych przy użyciu pojęć uniwersalnych i zakładających ogólne związki między desygnatami tych pojęć.”. Takich podmiotów, które spełniają cechy opisane w modelu może być wiele, a może zdarzyć się także sytuacja, w której będzie wyłącznie jeden taki przypadek. Kluczowe przy konstruowaniu modelu jest ponadto określenie celu, jakiemu ma on służyć. Ze względu na cel opracowania modelu można wyróżnić modele strukturalne oraz modele funkcjonalne (a w ich obrębie modele

³⁸ Bhattacharjee A.: *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*, 2012, str. 14.

³⁹ Lave Ch. A., March J. G. - *An introduction to models in the social sciences*, Harper & Row Publishers, New York, Evanston, San Francisco, London 1975, str. 3-4.

⁴⁰ Nowak S.: *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2007, str. 443-447.

⁴¹ Modele prezentować można w formie słownej lub graficznej, z wykorzystaniem materialnych tworów, obiektów trójwymiarowych czy różnego rodzaju grafów obrazujących dany obiekt. Jest to charakterystyczne np. dla nauk chemicznych czy biologicznych.

eksplanacyjne oraz prognostyczne)⁴².

Natomiast ujęcie modelu – modelu teoretycznego – cechujące mocno filozoficzną perspektywę zostało zaprezentowane przez Mariusza Mazurka. Autor opisuje model teoretyczny, jako: „(...) najogólniej i poglądowo rzecz ujmując, modele "wyrastające" z teorii i zarazem z nią „zrosnięte”, pokrewne jej”. Modele teoretyczne mogą pełnić różne funkcje, takie jak opis obiektów albo układów empirycznych lub jako instrument wyjaśniania. Autor przywołuje ponadto koncepcje Petera Achinstein⁴³, zgodnie z którą model teoretyczny cechuje to, że: „1) Jest zbiorem założeń o pewnym przedmiocie lub układzie empirycznym; 2) Odnosi się do wewnętrznej struktury elementów składowych i mechanizmu funkcjonowania obiektu lub zjawiska modelowanego; 3) Założenia konstytuujące modele są uznawane za przybliżenia (aproxymacje), użyteczne dla pewnych celów badawczych; 4) Są one konstruowane na podstawie teorii bardziej od nich podstawowych; 5) Ukazują one podobieństwa między modelowym obiektem lub układem a innymi obiektami lub układami empirycznymi”. Modele teoretyczne mają przy tym trzy główne funkcje, którymi są: funkcja opisowa, funkcja testowania teorii oraz funkcja heurystyczna⁴⁴.

Konstrukty takie charakterystyczne są również dla filozofii polityki. Są one wykorzystywane do uproszczenia obrazu rzeczywistości poprzez zastąpienie jej wyidealizowanym konstruktem badawczym. Jak zauważa Piotr Przybysz: „O takich modelach można wstępnie powiedzieć, że przedstawiają świat polityki, sprawy i stosunki społeczne, jednostki i grupy uczestniczące w procesach społecznych innymi, niż są w rzeczywistości.”. Uproszczenia takie pozwalają charakteryzować życie publiczne w kontekście koncepcji filozoficznych⁴⁵.

Metodę modelowania (modelowanie) można natomiast opisać, jako: „(...)tworzenie modelu badanego obiektu, analogicznie do tego obiektu ze względu na określoną strukturę, funkcje, cechy. Jest więc odtworzeniem określonych cech i związków badanego przedmiotu w innym, specjalnie wytworzonym przedmiocie stanowiącym model”. Metoda ta ułatwia i upraszcza prowadzenie badań danego obiektu, gdy z jakichś przyczyn analiza oryginału jest

⁴² Stefan Nowak podkreśla także, że w naukach społecznych modele tworzy się głównie przy pomocy metod matematycznych. W kontekście modeli budżetu partycypacyjnego opracowania z wykorzystaniem narzędzi matematycznych są stosunkowo rzadkie.

⁴³ Achinstein P.: *Concepts of Science: A Philosophical Analysis*, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland 1968, Rozdział VIII.

⁴⁴ Mazurek M.: *Modele teoretyczne*, Filozofia i Nauka, Studia filozoficzne i interdyscyplinarne, Tom 3, 2015, str. 142-151.

⁴⁵ Przybysz P.: *Modele teoretyczne we współczesnej filozofii politycznej liberalizmu*, Poznań 2009, str. 7.

trudna, niemożliwa⁴⁶ lub bardzo kosztowna. Janusz Sztumski podkreśla, że modelowanie jest metodą, która ma coraz większe znaczenie w świecie współczesnej nauki i techniki. Natomiast model to: „wszelkie odwzorowanie - zarówno przedmiotowe, jak i symboliczne, graficzne itp. - przedmiotu badania.”. Dodatkowo model: „(...) nie może w pełni zastąpić oryginału, ponieważ odwzorowuje on tylko oryginał pod pewnymi względami.”⁴⁷. Modelowanie przebiegać może także z wykorzystaniem symulacji komputerowej. Jerzy Apanowicz zwraca uwagę, że podstawowymi elementami takiego procesu modelowania i symulacji komputerowej są: „1) Obiekty (przedmioty) rzeczywiste, 2) Układ eksperymentalny, 3) Model badanego obiektu (model matematyczny), 4) Komputer wraz z oprogramowaniem”. Model w tym przypadku opracowywany jest poprzez wykorzystanie modelu matematycznego lub algorytmu⁴⁸.

Metodą o podobnej charakterystyce, która polega na klasyfikacji obiektów ze względu na posiadane przez nie cechy, jest tzw. metoda politetyczna. Jacek Sroka opisuje, że metoda ta: „(...) umożliwia określenie klas badanych obiektów przez wskazanie na kombinację zamkniętej listy cech. Stosując ją, nie dąży się do poszukiwań jednostek dysponujących wszystkimi wyodrębnionymi cechami, lecz takich, które wykazują się większością z nich bądź też cechami uznanymi za główne. W konstruowanej w ten sposób klasyfikacji istotną rolę odgrywają badania nad najczęściej występującymi ich konfiguracjami, które uznaje się za znamionowe”⁴⁹.

Powyższe rozważania teoretyczne na temat modeli, sposobów ich opracowywania i wykorzystywania w nauce, trafnie wydaje się podsumowywać zdanie, które przypisuje się brytyjskiemu statystykowi Georgeowi E. P. Boxowi:

„All models are wrong, but some are useful”⁵⁰
(Wszystkie modele są błędne, ale niektóre są przydatne)

W perspektywie nauk politycznych, w których modele mają raczej wymiar opisowy lub graficzny oraz w kontekście budżetów partycypacyjnych, kluczowe w opracowaniu ich

⁴⁶ Nowak E., Głowiński K.: Teoretyczne metody badawcze w naukach społecznych, Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6) 2013, str. 139-142.

⁴⁷ Sztumski J.: Wstęp do metod i technik badań społecznych, Katowice 2005, str. 81.

⁴⁸ Apanowicz J.: Metodologia ogólna, Gdynia 2002, str. 76.

⁴⁹ Sroka J.: Deliberacja i zarządzanie wielopoziomowe. Teoria i praktyka, Wrocław 2009, str. 9.

⁵⁰ <https://jamesclear.com/all-models-are-wrong>, <https://www.lacan.upc.edu/admoreWeb/2018/05/all-models-are-wrong-but-some-are-useful-george-e-p-box/> (dostęp: sierpień 2022).

modeli wydaje się być przede wszystkim: 1) Wiedza i doświadczenia autora, 2) Analiza dotychczasowej literatury o tej tematyce, 3) Przyjęta perspektywa badawcza, a także zebrany na tej podstawie 4) Materiał empiryczny. Materiał ten i jego specyfika, czyli konkretne elementy dotyczące funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w gminach, powiatach i województwach, stanowią tym samym podstawę do dalszej, pogłębionej analizy prowadzącej do skonstruowania modelu bądź też modeli budżetu obywatelskiego w Polsce.

1.4.2. Model budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w literaturze

Analizując powyższą problematykę modeli w naukach społecznych (politycznych) nasuwa się jednak pytanie: w jaki sposób te teoretyczne i zróżnicowane ujęcia modeli przełożyć na język politologicznej praktyki i opisu budżetów partycypacyjnych? Aby to wyjaśnić rozpocznę od szerokiego zarysowania dotychczasowych rozwiązań w dziedzinie opisywania modelu/modeli budżetu partycypacyjnego w literaturze.

Pojęcie modelu budżetu partycypacyjnego pojawiało się w piśmiennictwie – paradoksalnie – stosunkowo często i stosunkowo rzadko. Często, ponieważ w licznych artykułach poruszających problematykę BP znaleźć można mniej lub bardziej dokładne wzmianki na temat jakiegoś modelu czy też modelowych cech tej instytucji. Z drugiej strony próba opisanie jej przy pomocy bardziej konkretnego modelu lub modeli pojawiała się stosunkowo rzadko. Nie mówiąc już o wyjaśnieniu czym dokładnie taki model budżetu partycypacyjnego miałby być.

Aby uporządkować te odmienne podejścia i stanowiska w dotychczasowych rozważaniach różnych autorów celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie w jaki sposób model/modele BO/BP były dotychczas prezentowane w literaturze, a także wyciągnięcie wniosków w jaki sposób podejścia te można pogrupować i sklasyfikować.

Pierwszy krok w zestawieniu i modelowym opisie budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) dokonałem w moim artykule naukowym opublikowanym w 2022 roku⁵¹. Zaprezentowane poniżej dane stanowią rozbudowaną wersję ówczesnych rozważań teoretycznych. Poniższa tabela została opracowana z wykorzystaniem ponad sześćdziesięciu publikacji, artykułów i raportów dotyczących budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) z ostatnich dwóch dekad, które w różnym stopniu odwołują się do zagadnienia „modelu” BP.

⁵¹ Gnela J.: Model budżetu obywatelskiego w Polsce – próba uporządkowania zagadnień teoretycznych, *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, Vol. 73, Issue 1, 2022.

Tabela 1.1. Model budżetu partycypacyjnego w literaturze.

Lp.	Źródło	Cytaty dot. modelu Budżetu Obywatelskiego/Budżetu Partycypacyjnego w literaturze
1	Wampler B.: A Guide to Participatory Budgeting, 2000, str. 2.	<i>„It is important to keep in mind that there is no precise or exact model for PB programs. While there are similar tenets and institutional mechanisms, PB programs are structured in response to the particular political, social, and economic environment of each city or state.”</i>
2	Cabannes Y.: 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series, 2004, str. 15.	<i>„Participatory Budgeting cannot fit into a single model because the practice represents a range of initiatives with their own characteristics, which, furthermore, are constantly evolving and changing. These are multifaceted processes, which can be seen in the light of four dimensions in particular: a) participatory, b) budgetary, c) normative- /legal, and d) territorial/physical.”</i>
3	Allegretti G., Herzberg C.: Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy, Transnational Institute and the Center for Democratic Policy-Making, No 2004/5, str. 5.	<i>„To date, there is no universal way of describing Participatory Budgets. This is also because there are no reputable models, but only different families of experiments. The name is not an indispensable factor either.”</i>
4	Shah A.: Participatory Budgeting, Washington 2007, str. 22-23.	<i>„There is no precise model for participatory budgeting programs. While there are similar tenets and institutional mechanisms, participatory budgeting programs are structured in response to the particular political, social, and economic environment of each city or state.”</i>
5	Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 (2008), str. 166, 175.	<i>„We want to demonstrate that participatory budgeting is not limited to one model. Rather, it may assume different forms.” „However, this is not the whole story and one cannot simply say that there is one good model or even two good models.”</i>
6	Röcke A.: Democratic Innovation through Ideas? Participatory Budgeting and Frames of Citizen Participation in France, Germany and Great Britain, Florence 2009, str. 63, 77.	<i>„At the same time, the observation of European cases shows that processes within several countries show similar characteristics (Sintomer, Herzberg, Röcke 2008b). How is it possible to explain this situation? Do there exist ‘national’ models of participatory budgeting in Europe? How and who introduced the process, and how has it be evolving until today?” „The development that has taken place so far does not point to a convergence of processes, but rather to a development of particular ‘national’ PB models – national not in the sense of deeply rooted cultural and political specificities, but of a type of process that is widespread within the national borders.”</i>

7	Kuropatwa A.: Budżet partycypacyjny - prezentacja, egzemplifikacja oraz ocena idei, w: Red. Winiarski M.: Gospodarka: innowacje i rozwój. Materiały z seminarium naukowego, Wrocław 2011, str. 55.	„Należy pamiętać również, że jak w przypadku demokracji uczestniczącej, gdzie istnieje wiele jej form (inne funkcjonują w Porto Alegre, inne we włoskim miasteczku Pieve Emanuele czy w stanie Kerala w Indiach), tak samo w przypadku budżetu partycypacyjnego mamy różne jego rodzaje. Zazwyczaj jednak składa się ona z dwóch faz. W pierwszej z nich każdy mieszkaniec może przesłać swoją propozycję, na co według niego powinny zostać przeznaczone środki. Następnie wszystkie wnioski zostaną zebrane i ocenione przez wybranych uprzednio delegatów dzielnicowych w kolejności od najważniejszego do mniej ważnego. W drugiej fazie dochodzi do zebrania dzielnicowych, najczęściej wybrania spośród nich Rady Budżetu i zakończenia finansowych celów. Jedną z najważniejszych różnic między modelami budżetu partycypacyjnego jest określenie priorytetów przy selekcji zgłoszonych uprzednio wniosków.”
8	Allegretti G.: Najczęściej zadawane pytania dotyczące Budżetu Partycypacyjnego, Opracowanie powstało w ramach programu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego, 2012, str. 3.	„ CZY ISTNIEJĄ MODELE BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO, KTÓRYCH NALEŻY SIĘ TRZYMAĆ? W największym skrócie, istnieją dwie duże rodziny budżetów partycypacyjnych: 1) ta, która stawia sobie za cel demokratyzację lokalnych władz instytucjonalnych oraz przewiduje szerszy margines autonomii decyzyjnej mieszkańców uczestniczących w ustalaniu budżetów; 2) ta, która dąży do realizacji celów partycypacji opierającej się na konsultacjach i skupia się na przejrzystości przyznawania środków publicznych oraz skuteczności rozporządzania nimi.”
9	Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G.: Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, Journal of Public Deliberation, Vol. 8: Iss. 2, Article 9, 2012, str. 16, 29.	„It is obvious from the panorama we have drawn that there is no uniform model in any continent to which the others could be compared.” „As Esping Andersen observed, the institutional shape of welfare state has taken different forms, it is apparent that the PB model invented in Porto Alegre has emerged in diverse models throughout its journey around the world (Esping-Andersen, 1990).”
10	Krenjova J., Raudla R.: Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies, Halduskultuur – Administrative Culture Vol 14 No 1 (2013), str. 22, 24.	„Even though it is not the simplest task to “map the contours” of PB and the different PB models as its practices are extremely diverse, the attempt to do so still seems to be inescapable, if we want to study PB in a more systematic way.” „(...) there is no “one size fits all” approach. If PB is a tool for deepening/democratising democracy (Fung and Wright 2001; Schugurensky 2004), then this tool has been applied very differently depending on the local conditions and context. However, in order not to get lost in “thousand and one” examples of PBs, it is useful to look at different configurations of the process variables in the form of ideal types.”
11	Rachwał M.: Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych, Przegląd Politologiczny, Nr 4 (2013), str. 174-175.	„Należy zaznaczyć, iż występuje wiele modeli omawianej formy demokracji bezpośredniej, które różnią się m.in. częścią budżetu przeznaczoną do współdecydowania przez uczestników spotkań i dyskusji. Jednakże w każdym przypadku muszą być spełnione określone warunki, aby daną procedurę uczestnictwa mieszkańców kwalifikować jako budżet partycypacyjny (...).”

12	Martela B.: Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, „Władza sądenia”, 2013 nr 2, str. 5, 9.	„Nawet jeśli model budżetu partycypacyjnego w polskich miastach jest bardzo podobny co do ogólnych założeń, to zauważalne jest spore zróżnicowanie dotyczące rozwiązań szczegółowych. I choć nie sposób w tak krótkim artykule przedstawić wszystkich podejmowanych rozstrzygnięć, to można jednak zarysować główne zróżnicowania. Dotyczą one przede wszystkim: 1. Społecznego uczestnictwa w kształtowaniu procedury (...). 2. Określenia osób uprawnionych do udziału w budżecie partycypacyjnym (...). 3. Podziału środków (...). 4. Zakresu możliwych do zgłaszania zadań (...). 5. Transparentności i jawności procedury (...). „W mocy pozostają więc pytania o to, jak i czy w ogóle regulować ustawowo budżet partycypacyjny, a także – na jakim modelu najbardziej powinno nam zależeć. Czy głównym celem powinno być dopracowywanie istniejących rozwiązań w polskich miastach, czy też rozwijanie głębszego procesu na podobieństwo podejścia z Porto Alegre?”
13	Kęblowski W.: Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, str. 36.	„Polski „ model ” budżetu partycypacyjnego? Choć wśród badanych przypadków istnieją pewne różnice dotyczące sposobu realizacji i wyniku budżetu partycypacyjnego, w zdecydowanej większości z nich stosowano bardzo podobny „ model ”.”
14	Sześciło D.: Koncepcja ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych), 2014, str. 1.	„Brak ustawowej regulacji budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) powoduje ryzyko, że rozwiązanie to będzie jedynie krótkotrwałym eksperymentem w polskich samorządach. Oznacza również, że między modelami budżetu partycypacyjnego stosowanymi przez poszczególne gminy mogą występować istotne różnice.”
15	Kraszewski D., Mojkowski K.: Budżet obywatelski w Polsce, Warszawa 2014, str. 20.	„W Polsce nie istnieje jeden model budżetu obywatelskiego. Każda gmina i miasto wprowadza własne reguły, często kierując się istniejącymi przykładami, niejednokrotnie też nie prowadząc konsultacji społecznych i nie wypracowując zasad budżetu obywatelskiego wspólnie z mieszkańcami.”
16	Mkude C. G., Pérez-Espés C., Wimmer M. A.: Participatory Budgeting: A Framework to Analyze the Value-add of Citizen Participation, 47th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 2014, str. 2054.	„This paper investigates the added public value through the use of ICTs in PB by comparing three models of participation in PB - offline, online and hybrid models .”

17	Poniatowicz M.: Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 198 (2014), str. 177-178.	<p>„Szacuje się, że aktualna liczba jednostek terytorialnych stosujących ten instrument przekracza na świecie 1,5 tys.2. Są wśród nich nie tylko wielkie miasta (np. Sevilla w Hiszpanii), ale również ich poszczególne dzielnice (przykłady Londynu, Paryża, Berlina, Rzymu), a także niewielkie gminy. Co charakterystyczne, wiele z tych jednostek tworzy własne modele BP, dostosowane do lokalnych warunków.”</p> <p>„Niepokojący jest fakt, że sopocki przykład BP jako przykład prekursorski jest często traktowany przez inne JST w Polsce jako przykład modelowy i wzorcowy. Tymczasem, do takiego wzorca mu daleko (...).”</p> <p>„Co charakterystyczne, w zasadzie trudno jest się dopatrzeć jednego, wspólnego modelu wdrażania BP w Polsce. Można stwierdzić, że istnieje wiele różnych modeli. Biorąc pod uwagę zasięg inwestycji realizowanych w ramach projektów, można jednak wyróżnić trzy ich kategorie: 1. BP ogólnomiejskie (przykład Poznania); 2. BP dzielnicowe (przykład Krakowa); 3. BP mieszane, a więc jednocześnie ogólnomiejskie i dzielnicowe (przykład Sopotu).”</p>
18	Żabka A., Łapińska H.: Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny, Zeszyt Naukowy WSFiP Nr 4/2014, str. 37.	<p>„W odróżnieniu od konsultacji społecznych, w wypadku budżetu partycypacyjnego decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące. Jest wiele różnych modeli tworzenia takiego budżetu. W każdym z nich zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców jest różny. Jednak najważniejsze to umożliwienie mieszkańcom współdecydowania o przeznaczeniu środków publicznych.”</p>
19	Bluj A., Stokłuska E.: Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków, Warszawa 2015, str. 20, 25, 90.	<p>„(...) każda gmina ma swoją specyfikę oraz zakłada inne szczegółowe cele dla BP i to właśnie do nich powinno się dostosowywać zasady obowiązujące w danym modelu. Nie można po prostu powtórzyć rozwiązań zastosowanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego - należy każde takie posunięcie przeanalizować i zastanowić się, jak konkretna zasada może zadziałać w warunkach gminy, dla której model BP jest dopiero konstruowany. Jeśli np. celem inicjatorów procedury jest większa aktywizacja społeczności na poziomie osiedli lub wzmocnienie jednostek pomocniczych, na początku warto skoncentrować się właśnie na poziomie lokalnym procesu i wymyślić model uwzględniający podział gminy na mniejsze obszary (...).”</p> <p>„Na różnych etapach pracy zespołu i (...) na różnych etapach wypracowywania zasad lokalnego modelu BP, warto zasięgnąć opinii u ekspertów zajmujących się tym mechanizmem, jak i u przedstawicieli innych samorządów (...).”</p> <p>„W polskim modelu BP przyjęło się, że projekty wybierane są do realizacji zazwyczaj w toku bezpośredniego, powszechnego głosowania. Taka formuła wydaje się najlepiej rozpoznana w polskich realiach (...).”</p>
20	Polko A.: Models of participatory budgeting – the case study of Polish city, Journal of Economics and Management, Vol. 19 (1) 2015, str. 39.	<p>„Comparing with the typology of participatory budgeting based on European perspectives, the most of Polish cities has chosen model similar to ‘Porto Alegre adapted for Europe’. The weakest link of the Polish approach is to put too much efforts on the projects contest and much less on good-quality deliberation. Fortunately, this weaknesses are very often reduced because local governments try to improve procedures in the next editions of participatory budgeting.”</p>

21	Sorychta-Wojczyk B.: Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie, z. 78 (2015), str. 424.	„Jest wiele różnych modeli uczestnictwa obywateli w tworzeniu budżetu. Jedne stosowane są już od lat, a inne dopiero wprowadzane w niektórych miastach i gminach. Można wyróżnić trzy pary modeli budżetu partycypacyjnego, są to: - Europejska wersja modelu Porto Alegre/Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów. - Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim/Negocjacje publiczno-prawne. - Partycypacja sąsiedzka/Konsultowanie finansów publicznych.”
22	Krawczyk A.: Doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie Nr 22 (2016), str. 244.	„Budżet obywatelski nie jest organizowany według gotowego wzoru, dzięki któremu można stworzyć jego idealny model , nie jest też precyzyjnie uregulowany ustawowo (...). Pozwala to każdemu samorządowi stworzyć nieco inny model .”
23	Skrzypiec R., Wójkowski G., Wyszomirski P.: Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice 2016, str. 11.	„W żadnej z gmin zmiany w budżecie obywatelskim nie miały charakteru rewolucyjnego, na przykład poprzez odejście od modelu plebiscytnego (wybór propozycji konkretnych zadań o niewielkiej skali w formie głosowania) premiującego indywidualną kreatywność, konkurencję i sprawność posługiwania się mechanizmami PR na rzecz deliberacyjnego (rozwiązywanie ważnych dla lokalnej społeczności problemów w formie uzgadniania priorytetów, diagnozy potrzeb lokalnych) premiującego dialog, uwzględnianie, uświadamianie zróżnicowania potrzeb wewnątrz lokalnej wspólnoty.”
24	Kalisiak-Mędelska M.: Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 443/2016, str. 106, 108.	„Koncepcja budżetu obywatelskiego w modelu brazylijskim została zaadaptowana przez wiele miast na całym świecie (obecnie funkcjonuje kilka modeli budżetu obywatelskiego, wśród których najbardziej znany i najczęściej stosowany jest model oparty na doświadczeniach Porto Alegre). Należy jednak zaznaczyć, że jego konstrukcja, zasady i tryb wykonania nie są jednolite, lecz uzależnione od zastanych w danym kraju uwarunkowań prawnych, społecznych, gospodarczych. Procedura realizacji budżetu obywatelskiego w polskich miastach jest podobna, choć trudno mówić o jednym, uniwersalnym jego modelu . Miasta decydujące się na jego wprowadzenie bardzo często konstruują swoje własne reguły, w zależności od potrzeb i możliwości, niejednokrotnie wzorując się na już istniejących przykładach.”
25	Szaranowicz-Kusz M.: Budżet partycypacyjny w Polsce, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 1(205) 2016, str. 3.	„Jak widać, etapy budżetu partycypacyjnego są podobne, lecz szczegółowe procedury znacznie różnią się. Trudno na razie mówić o wykształceniu się specyficznego polskiego modelu , a niektórzy badacze alarmują, że mamy do czynienia z „(pseudo)budżetami (nie)obywatelskimi”

26	Pytlik B.: Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, w Studia z Polityki Publicznej, Szkoła Główna Handlowa, nr 1 (13) 2017, str. 111-112, 121.	<p>„Wypada również nadmienić, że scharakteryzowane modele budżetu partycypacyjnego nie są w stanie oddać różnorodności rozwiązań, które w różnych jednostkach terytorialnych poszczególnych państw uwiadaczają się w odmienny sposób i skutkują różnymi efektami. (...) Wyniki prowadzonych badań uświadamiają także, że nie występuje model budżetu partycypacyjnego, który we wszystkich aspektach mógłby przynosić równie pozytywne rezultaty. (...)”</p> <p>„Bezrefleksyjne, tj. nieuwzględniające lokalnych uwarunkowań, wprowadzanie modeli budżetu partycypacyjnego; informacyjny charakter tzw. konsultacji społecznych, a co za tym idzie niski poziom frekwencji na spotkaniach; brak pełnej wiedzy mieszkańców na temat problemów lokalnych; konflikty interesów mieszkańców i władz lokalnych, które wolą postrzegać tych pierwszych jedynie i co najwyżej w roli doradców; brak dyskusji na temat priorytetów inwestycyjnych i długofalowego planu rozwoju; nie do końca przemyślany, a niejednokrotnie i po części przypadkowy podział środków finansowych czy brak aspektu edukacyjnego w procesie komunikowania się władz z mieszkańcami – to jedne z najbardziej zasadniczych zaniedbań, walnie decydujących o tym, że budżet partycypacyjny w Polsce wręcz nie ma prawa przynosić maksymalnych korzyści.”</p>
27	Bigoszewski K.: W starciu z budżetem partycypacyjnym. Praktyka tworzenia i wdrażania, Studia z Polityki Publicznej, nr 1(13) 2017, str. 141.	<p>„Instytucja budżetu partycypacyjnego w Polsce zmaga się z problemem, jakim jest kopiowanie rozwiązań zastosowanych wcześniej przez inne samorządy. Nie zawsze takie wzorce są właściwe, niekoniecznie też ich specyfika odpowiada wymaganiom konkretnych społeczności, a takie działanie naraża na powielanie błędów. Modele budżetu partycypacyjnego powinny być jedynie źródłem inspiracji i powinny być modyfikowane w zależności od miejsca, w jakim są stosowane. Kolejne lata wdrażania powinny stanowić materiał do analiz dających odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście wypełniane są założenia budżetu i czy nie powoduje on napięć w społeczności.”</p>
28	Kłucińska P., Sześciło D.: Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?, Pedagogika Społeczna, Nr 3 (65) 2017, str. 106-107.	<p>„Tak jak nie istnieje jednolita, precyzyjna definicja PB, tak poszczególnych mechanizmów zastosowania tego procesu nie możemy ująć w jeden, uniwersalny model. W literaturze dokonano jednak próby usystematyzowania sześciu typów-modeli występujących w Europie (Sintomer i in. 2008). Wyodrębniono je biorąc pod uwagę kryteria, takie jak: miejsce pochodzenia procesu, forma oraz sposób organizacji spotkań, rodzaj deliberacji oraz pozycja społeczeństwa obywatelskiego w procedurze PB.”</p> <p>„Brak uniwersalnego modelu BP oraz jego złożoność nie stoi na przeszkodzie zbudowania swoistego modelu wzorcowego łączącego w sobie ogólne cele i wartości współzarządzania ze specyficznymi uwarunkowaniami procesu budżetowego (...).”</p>
29	Popławski M.: Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania, Toruń 2018, str. 184-185.	<p>„W ramach polskiego modelu b.o. występują oczywiście różnice w obrębie rozwiązań szczegółowych, a zatem w warstwie nienaruszającej samego modelu. (...) Reasumując należy zauważyć, że w Polsce wytworzył się spójny i interesujący model b.o., który ma szansę być dalej rozwijany.”</p>

30	Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D.: Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes, Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, 2018, str. 344.	„The procedure of elaborating and realising the participatory budget in Poland has yet to obtain the formalized model , however, one may indicate several common stages that are followed by the majority of municipalities.”
31	Wiśniewska M.: Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie Łódzkim, Studia Miejskie, Tom 29 (2018), str. 95.	„Nie istnieje jeden powszechnie obowiązujący model budżetu obywatelskiego. Miasta dopasowują to narzędzie do przyjętych celów i obowiązujących uwarunkowań”
32	Węglarz B.: Budżet obywatelski województwa małopolskiego, Eastern Review, 7 (2018), str. 199-200.	„(...) warto zastanowić się, czy funkcjonujący w większości polskich jednostek samorządu terytorialnego model jest budżetem obywatelskim. Jeżeli odniesiemy go do pierwowzoru (Porto Alegre), to odpowiedź będzie zdecydowanie negatywna. Natomiast, jeśli weźmiemy pod uwagę, że ewolucja instytucji politycznych i publicznych jest typowym zjawiskiem, to możemy uznać, że mamy do czynienia ze zmodyfikowanym modelem budżetu obywatelskiego (co postulują E. Ganuza i G.Baiocchi). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że model ten posiada cechy pozwalające uznać go za inną formę demokracji bezpośredniej - konsultacje społeczne.”
33	Sześciło D.: Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym), Warszawa 2018, str. 2, 4.	„Zaznaczyć przy tym jednak, że z tej elastyczności samorządy korzystały w umiarkowany sposób, ponieważ w większości gmin utrwalił się model opracowany pierwotnie w Sopocie. Opierał się on na czteroetapowej procedurze: 1) Określenie w uchwale rady wielkości budżetu i przebiegu procedury; 2) Zgłaszanie projektów przez mieszkańców; 3) Weryfikacja projektów pod względem wykonalności czy zgodności z prawem; 4) Głosowanie mieszkańców prowadzące do wyłonienia ostatecznej listy projektów.” „Na temat obowiązku konsultowania projektów uchwał budżetowych Ustawa milczy, a tym samym konserwuje model , w którym budżet partycypacyjny pozostaje jedyną formą zaangażowania mieszkańców w proces budżetowy”
34	R. Kęszczyk R.: Wspólne dobro naszą przyszłością - czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska, Młody Jurysta 2018/4, str. 35.	„Nie powstał jeszcze idealny model budżetu partycypacyjnego. Nie należy się jednak koncentrować na poszukiwaniu tzw. „dobrych praktyk”. Procedury budżetu partycypacyjnego należy uzgodnić wspólnie z mieszkańcami. Każdy budżet obywatelski można kształtować swobodnie, w zależności od ich potrzeb.”
35	Rybińska D.: Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzie rozwoju samorządu lokalnego, Finanse i Prawo Finansowe, Vol 1 (17) 2018, str. 53.	„Z uwagi na fakt, iż nie ma jednego uniwersalnego modelu wdrażania budżetu obywatelskiego w polskich miastach, proces realizacji budżetu obywatelskiego w Łodzi został dostosowany do indywidualnych potrzeb miasta, z zachowaniem ogólnych zasad, jakimi powinien kierować się budżet obywatelski.”

36	Popławski M.: Between Legitimization and Deliberation. Participatory Budget in Dąbrowa Górnicza, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 6 (46)2018, str. 410, 421.	„Revolutionary reforms are really hard to find among Polish examples, since everyone tried to make just small adjustments to the first, most common model , but such an opportunity appeared when Dąbrowa Górnicza has decided to try something more similar to the first South American idea.” „Of course, we have many models of PB around the world and we cannot claim that there is one good for all, so the search should never stop.”
37	Radek R.: Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne, Vol. 58/2018, str. 142.	„W odróżnieniu od konsultacji społecznych, w wypadku budżetu partycypacyjnego decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące. Jest wiele różnych modeli takiego tworzenia budżetu. W każdym z nich zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców jest różny. Jednak najważniejsze to umożliwienie mieszkańcom zabrania głosu.”
38	Bainero C., Brescia V.: The Participatory Budgeting Towards a New Governance and Accountability, International Journal of Management Sciences and Business Research, Vol. 7, issue 2, 2018, str. 65.	„The rapid examination of the experiences highlights the impossibility of defining the lines of a unique European model of Participatory Budgeting (Sintomer et al., 2008; Alegre, 2003; Walker, 2013; Lerner & Schugurensky, 2005).”
39	Kociuba D., Rabczewska K.: Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast - studium przypadku Lublina, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2(76) 2019, str. 86, 89.	„Istnieje kilka modeli wdrażania BP. Na świecie najczęściej stosowanym i najbardziej rozpowszechnionym jest model Porto Alegre (...) - miasta, które jako pierwsze wdrożyło BP, wymieniany jako przykład najlepszych praktyk w zakresie kształtowania polityki miejskiej zarówno przez Bank Światowy, jak i UN-HABITAT (UNDP, 2001).” „Realizacja budżetu obywatelskiego odbywa się w Polsce w kilku etapach i zasadniczo jest zbieżna z modelem Porto Alegre”
40	Podgórska-Rykała J.: Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego, Rocznik Administracji i Prawa nr XIX (zeszyt specjalny) 2019, str. 225.	„Utrzymujący się aż do 2018 r. brak uregulowań ustawowych w zakresie budżetu obywatelskiego spowodował w samorządach ogrom różnorodnych rozwiązań, zarówno formalnych, jak i materialnych. (...) Fakt wprowadzenia przez ustawodawcę ujednoczenia skutkuje w wielu przypadkach koniecznością zmian wypracowanych już modeli .”

41	Najwyższa Izba Kontroli: Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich), Delegatura w Gdańsku, 2019, str. 65, 97.	<p>„Do czasu wejścia w życie ustawy z 2018 r. o zmianie niektórych ustaw nie istniał jeden model budżetu obywatelskiego. Wobec wcześniejszego braku powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących ww. budżetu, każde miasto wypracowywało swoje własne reguły, które umożliwiały w większym lub mniejszym stopniu udział jego mieszkańców w podejmowaniu decyzji, w jaki sposób wydać część środków publicznych w ramach budżetu miasta.”</p> <p>„Proces budżetowania partycypacyjnego powinien być realizowany z możliwie największym udziałem metod deliberacyjnych. Powinien być otwarty dla wszystkich. Wskazane jest jego udoskonalanie i dopasowywanie go do zmieniających się warunków. Niezbędnym elementem każdego procesu powinien być monitoring i ewaluacja. (...) Model budżetowania partycypacyjnego nie musi być zatem sztywny, wręcz przeciwnie możliwość modyfikacji i uwzględniania pomysłów mieszkańców wpływa na jego atrakcyjność.”</p>
42	Popławski M., Gawłowski R.: Participatory budgeting as a democratic innovation in powiats?, Copernicus Journal of Political Studies, 2019 nr 2, str. 72.	<p>„It can therefore be concluded that the process of preparation and implementation of PB was in fact an adaptation of the innovative tool of social engagement into the existing model of functioning followed by powiat administration. In other words, authors of the PB regulations for powiats adopt solutions previously used during consulting projects with residents and making decisions accordingly.”</p>
43	Paulin A.: The Quantum Budget vs. Participatory Budgeting, Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research, 2019, str. 154.	<p>„Participatory Budgeting (PB) is about enabling citizens to have a say in allocating a community's budget to community projects. The idea was popularized during the 1980s by the Brazilian Workers' Party, who succeeded in implementing PB in Porto Alegre in 1989. Following this successful implementation, the model spread rapidly to other cities in Brazil, and was later adopted in cities and municipalities throughout the world.”</p>
44	Bernaciak A., Kopczyński F.: Participatory budgeting – an indicator of social activity of residents and a tool of environmental protection in Poland: spatial diversity in the east/west configuration, Economics and Environment, Vol. 69 No. 2 (2019), str. 19.	<p>„Participatory budgeting as a tool of public finance management is implemented by larger spatial units (communes) in terms of their size measured by the number of inhabitants and the size of the budget. If we wanted to build the model of a commune implementing participatory budgeting, the border-line elements would be 20,000 of inhabitants and 100 million PLN of budget income. There is very high probability that the municipalities exceeding these values implement participatory budgeting.”</p>

45	Anders-Morawska J., Hereźniak M.: Beyond Figures and Numbers Participatory Budgeting as a Leverage for Citizen Identity and Attachment to Place, <i>International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal</i> , Vol. 24, No. 2/2019, str. 29, 32-33, 36.	<p>„There is evidence (Scannell and Gifford) that people are more attached to places that facilitate social relationships and group identity. In this context, the advanced models of PB can be seen as a means to stimulate grassroots initiatives and foster community integration, and as a result, to create and reinforce place attachment.”</p> <p>„Stortone stresses that there is no single universal model of PB. The approaches differ depending on the local context.”</p> <p>„(...) various participatory budgeting models should be explored in order to assess its impact on the strengthening of the bond between places and its residents. The value of participatory budget as a concept for understanding of these problems resides in its potential to offer tangible benefits that are transferred from social exchange to the individual level.”</p>
46	Aziz H., Shah N.: Participatory Budgeting: Models and Approaches, <i>Computer Science and Game Theory</i> , 2020, str. 1.	„We present a mathematical model for participatory budgeting, which charts existing models across different axes including whether the projects are treated as “divisible” or “indivisible” and whether there are funding limits on individual projects.”
47	Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020, str. 7, 15, 37.	<p>„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.”</p> <p>„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.”</p> <p>„Jak zwrócono uwagę w niniejszym opracowaniu, nie ma w Polsce jednego modelu budżetu partycypacyjnego, przyjmowane są rozwiązania indywidualne, w zależności od warunków lokalnych.”</p>
48	Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., Svobodová L.: How a Participatory Budget Can Support Sustainable Rural Development - Lessons From Poland, <i>Sustainability</i> , Volume 12, Issue 7, 2020, str. 23.	„Detailed analysis of the functioning of the Solecki funds as one of the forms of participatory budget in Poland in rural areas conducted in the article indicates several important issues related to the adopted model of the functioning of the Solecki funds as a form of PB. (...)”
49	Glejt-Uziębło P., Sidorkiewicz K.: Civic Budget in Elbląg. Selected Legal and Political Science Issues, <i>Przegląd Prawa Konstytucyjnego</i> , 6(58) 2020, str. 391.	„Rezultat dokonanych badań prowadzi do wniosku, że mimo przeprowadzonych w Elblągu 8 edycji budżetu obywatelskiego, miasto nie wypracowało idealnego modelu jego funkcjonowania, a największe problemy zdają się przejawiać w niespójności legislacyjnej i słabym zainteresowaniu mieszkańców.”

50	Holdo M.: Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency, American Behavioral Scientist, Vol. 64(9) 2020, str. 1349.	„Participatory budgeting has a special status among these new forms of participation, having been the first significant "democratic innovation" to be advocated as a universal model to be adopted in various new contexts.”
51	Marczewska-Rytko M., Maj D.: Civic/Participatory Budget in the Visegrad Group Countries in the Context of Good Practices, Lublin 2021, str. 7.	„Interestingly enough, in the literature on the subject it is difficult to find one universal model of civic/participatory budget. In practice, this makes the civic/participatory budget a sufficiently flexible tool: individual countries can adopt different solutions that take many variables into account, such as historical determinants, the type of political culture, the scope of autonomy of local government units in financial matters or the level of country's affluence.”
52	Cabannes Y.: Greening cities through Participatory Budgeting Answers to climate change from Lisbon, Portugal and Molina de Segura, Spain, 2021, str. 15.	„What are some of the most successful examples of PB around the world, and what has made them so successful? The success of PB should be measured in relation to its objectives, which vary considerably from one city to another. There is no single specific model for PB as it may be driven by quite different logics. These could be (i) to “radically democratise democracy” by transferring power to people with a strong political perspective; (ii) to improve relations between citizens and local governments as part of a good governance approach, and use PB to create a better living environment, often through small projects; or (iii) to optimise the use of municipal financial resources for improved services – here PB is driven by a budgetary logic, with much less emphasis on participation and usually with less decision-making power for citizens.”
53	Mączka K., Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G.: Models of Participatory Budgeting. Analysis of Participatory Budgeting Procedures in Poland, Polish Sociological Review, 4(216) 2021, str. 485-487.	„There was no full implementation of one PB model among the analyzed cases of PB (...).” „The relative intensity of the features of the two PB models dominant in the analyzed cases shows a large variety of configurations.” „Based on these characteristics, the “Polish model ” of PB can be characterized as: “wide but shallow consultations.” „The features of the “Polish model ” also lead us to conclude that the PB model implemented in Poland was in 2016 in the process of crystallization. PB models undergoing dissemination are evolving, so we may have captured a particular stage of this process.”
54	Glejt-Uziębło P.: Participatory Budgeting in Madrid – Introduction to the Subject Matter, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, No 6 (64) 2021, str. 142.	„Due to the limited territorial character, the diversification of individual solutions sometimes does not allow for a single, country-specific model of participatory budgeting. However, this state of affairs seems desirable because it is precisely thanks to its flexibility and adaptability that this mechanism of semidirect democracy can be continuously improved, which increases its effectiveness in a given area. The experience gained and the solutions developed may foster the development of semidirect democracy instruments also in other states.”

55	Binda J., Niedziela S.: The Participatory Budgets Implementation on the Example of Selected Municipalities, <i>Ekonomika Regiona</i> , 17(1), 2021, str. 299.	„However, changing procedures and uneven level of development of communes in Poland bring a whole set of organisational problems. Each commune has a different structure of revenues and expenditures and varying needs of residents. Implementation of an efficient participatory budget model may help to define those needs and lead to their satisfaction and further acceleration of the development of the commune.” „The paper has shown that, up to the present moment, a satisfactory model for procedure of a participatory budget, which would optimise expenditure of local funds, has not been invented.”
56	Augustyniak M.: Participatory Management in Local Government in Poland and France – in Search of a Normative Model, w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J., Zabdyr-Jamróz M.: <i>Local Governance. ideas, concepts, experiences and goals for the future</i> , Kraków 2021, str. 221.	„It is worth noting that in the French model , the information and consultation policy as part of the participatory budget is very broad, as numerous meetings are held before and during evaluation of projects and before the final vote, activating residents in that scope. (...) In the Polish model of participatory budget, information and consultation campaigns also plays an important role, but not as significant.”
57	Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D.: Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19, <i>European Research Studies Journal</i> , Volume XXIV, Special Issue 3, 2021 str. 987.	„The team mentioned above also indicated six identifiable "clean" PB models (Sintomer et al., 2008), adaptation of Porto Alegre, the proximity of participation, consultation on public finance, multi-stakeholder participation, community participatory budgeting, participation of organized interests. The Polish solutions may be assessed as the resultant of the first three indicated models . However, due to the general legal regulations, there were three approaches to the functioning of the PB process indicated until 2018, based on the existence/method of dividing funds within one city.”
58	Sobol A.: Deliberation as a Path towards the Development of Participatory Budgeting (a Case Study of the City of Antwerp), w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J.: <i>Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases</i> , Kraków 2021, str. 61.	„There is much to learn from different participatory budgeting models and particular cases. The biggest advantage of the model presented in this paper, the Antwerp's PB, as well as the DBP 2.0. in Dąbrowa Górnicza, is that people started to discuss issues, to listen to the arguments of others and to look for advantages seen as the common good. This does not mean that difficulties will not occur.”
59	Muszel M.: Aktywność Obywatelska w Trójmieście. Na przykładzie Budżetów Obywatelskich, Gdańsk 2021, str. 18.	„Należy podkreślić, że w Polsce nie obowiązuje jeden uniwersalny model Budżetu Obywatelskiego. Rozwiązania przyjmowane przez gminy miejskie są różnorodne i elastyczne. Zaletą takich rozwiązań jest dostosowywanie przyjętych rozwiązań do warunków lokalnych.”
60	Martela B., Janik L., Bubak G.: Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021, Kraków 2022, str. 11-12.	„W literaturze przedmiotu często zwraca się uwagę na wady obecnego modelu BO, który skomplikowaną dyskusję o finansach publicznych sprowadza do swoistego plebiscytu, w którym o wszystkim decyduje głosowanie.”

61	Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K., Hall J., O'Kane L., Rea C., Wojcieszak M., Chmielewska M., Zalewski P., Frias E. R., Alcaide Muñoz L., Montes-Rodríguez R.: Czas na młodych! Przewodnik po budżetach partycypacyjnych dla młodzieży, Białystok, Belfast, Grenada, Manchester, Warszawa 2022, str. 16.	„Elastyczność procesu budżetu partycypacyjnego i możliwość wykorzystania go w wielu różnych kontekstach oznacza, że nie ma jednego modelu , który można by po prostu skopiować z innego miejsca. Nie istnieje uniwersalne podejście. Zamiast tego do jego opisu proponujemy posłużyć się metaforą zbudowania solidnej budowli, jaką jest „dom”. Jako architekt budżetu partycypacyjnego musisz wziąć pod uwagę wiele elementów, takich jak: fundamenty, elementy konstrukcyjne, narzędzia i materiały. Ich właściwy dobór, sposób użycia oraz odpowiednie zaplanowanie przedsięwzięcia sprawi, że powstanie trwała, niezachwiana konstrukcja.”
62	Nemec J., Špaček D., de Vries M. D.: Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies, w: Red. de Vries M. S., Nemec J., David Špaček D.: International Trends in Participatory Budgeting. Between Trivial Pursuits and Best Practices, Springer International Publishing, 2022, str. 311.	„From the point of the process, it is clear that in CEE countries the “Porto Allegro for Europe” model of participatory budgeting dominates and the focus of its implementation is on the local self-government level.”
63	Martela B., Janik L., Mróz K.: Barometr Budżetu obywatelskiego. Edycja 2022, Warszawa, Kraków 2023, str. 8.	„Mimo że lokalne samorzady miały dowolność w kształtowaniu zasad BO, to w praktyce przedstawiciele różnych miast inspirowali się wzajemnie swoimi rozwiązaniami. Doprowadziło to do wyłonienia się i ustabilizowania polskiego „ modelu budżetu obywatelskiego”. Proces ten toczył się stopniowo, ewolucyjnie i lokalnie, ponieważ zmianom tym nie towarzyszyły ani zachęty, ani ograniczenia wprowadzane przez władze centralne.”

Opracowanie własne. Cytaty zostały uporządkowane chronologicznie wg. dat publikacji (lata 2000-2023). Pogrubię zostało każde użycie słowa: **model**.

Aby opis modeli budżetu partycypacyjnego był kompletny, oprócz przywołanych powyżej stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu, konieczne jest jeszcze odwołanie się do kilku bardziej konkretniejszych typologii, które trudno wyrazić wyłącznie cytatem. Po ich omówieniu zaprezentuję syntezę wszystkich opisanych wcześniej stanowisk.

Najbardziej rozpowszechniona typologia modeli BP została zaprezentowana przez grupę badaczy, w skład której wchodził: Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke oraz Giovanni Allegretti. W pierwszej ich publikacji, z roku 2008, trójka z nich opisuje typy idealne modeli (*ang. ideal-typical models*), które opracowali w oparciu o zestaw kryteriów, takich jak: 1) Powstanie procesu, 2) Organizację spotkań (sąsiedzkie, miejskie i/lub tematyczne; zamknięte a publiczne itd.); 3) Typ deliberacji (rodzaje, tryb dyskusji itd.); 4) Pozycja społeczeństwa obywatelskiego w procedurze (rodzaj uczestniczących mieszkańców, wspólne opracowywanie metodyki itd.). Przedstawili oni ponadto mocne i słabe strony każdego z modeli oraz potencjalne wyzwania, z jakimi muszą się one mierzyć.

Modele te prezentowały się następująco:

1. Europejska wersja modelu Porto Alegre (*Porto Alegre adapted for Europe*);
2. Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów (*Participation of organized interests*);
3. Fundusze społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim (*Community funds at local and city level*);
4. Negocjacje publiczno-prywatne (*The public/private negotiating table*);
5. Partycypacja sąsiedzka (*Proximity participation*);
6. Konsultowanie finansów publicznych (*Consultation on public finances*)⁵².

Natomiast kolejna publikacja z roku 2012, nad którą pracowała już cała czwórka badaczy, dotyczy modeli partycypacji obywatelskiej w kontekście budżetu partycypacyjnego. Autorzy ponownie oparli się na typach idealnych, które, jak wskazali: „(...) nigdy nie oddadzą w pełni danych empirycznych, ale pozwalają klasyfikować i syntezywać różnorodność rzeczywistych przypadków”. Zaprezentowali oni tym razem następujące modele:

1. Demokracja partycypacyjna (*Participatory democracy*);
2. Partycypacja sąsiedzka (*Proximity democracy*);
3. Modernizacja partycypacyjna (*Participatory modernization*);
4. Partycypacja wielu podmiotów (*Multi-stakeholder participation*);
5. Neokorporacjonizm (*Neo-corporatism*);
6. Rozwój społeczności (*Community development*)⁵³.

⁵² Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 (2008), str. 169-173.

W obu przypadkach modele te zostały zaprezentowane w postaci heksagonalnych grafik, w której każdy z rogów stanowił jeden z modeli, na który naniesione zostały zbadane przypadki. Wymienione modele były w następnych latach często i chętnie cytowane oraz przetwarzane przez badaczy w znacznej liczbie opracowań o tematyce BP, również w kontekście Polski⁵⁴. Część z nich wskazuje, że w polskich warunkach najbardziej zbliżonym modelem do naszych rodzimych rozwiązań jest *Europejska wersja modelu Porto Alegre*⁵⁵. Osobiście dość ostrożnie podchodziłbym do tych porównań. Modele te opracowano ponad dekadę temu i zostały one wypracowane na bazie analizy ogólnej charakterystyki BP w Europie. Ponadto, w kontekście Polski, autorzy przywoływali fundusz grantowy, który funkcjonował w latach 2003-2005 w Płocku. Od tego czasu polska specyfika uległa znacznej zmianie.

Modelowanie, jako procedura wykorzystująca narzędzia matematyczne lub komputerowe, w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego, była dość rzadko spotykana w analizowanej literaturze. Próby wykorzystania metod matematycznych w kontekście BP zaprezentowali Haris Aziz oraz Nisarg Shah. Wzięli oni pod uwagę szereg różnych parametrów związanych z BP, takich jak: „1) *Mieszkańcy*; 2) *Środki i budżety*; 3) *Projekty*; 4) *Stopień ukończenia projektów*; 5) *Koszty*; 6) *Przeznaczenie budżetu oraz* 7) *Preferencje mieszkańców*”. Autorzy zaprezentowali również taksonomie modeli budżetu partycypacyjnego, w oparciu o wymienione powyżej elementy⁵⁶. Aziz rozwijał tą matematyczną perspektywę na model BP również we współpracy z innymi autorami⁵⁷. Z kolei Enriqueta Aragonés i Santiago Sanchez-Pages zaprezentowali przy pomocy

⁵³ Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G.: Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8: Iss. 2, Article 9, 2012, str. 16-28.

⁵⁴ Przywołać można m.in.: Sroka J., Podgórska-Rykała J.: The Evolution of Participatory Budgeting in Poland - Towards Deliberation or Plebiscite?, w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J.: *Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, Kraków 2021, str. 22-24; Pytlik B.: Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, w: *Studia z Polityki Publicznej*, Szkoła Główna Handlowa, nr 1 (13) 2017, str. 108-115; Polko A.: Models of participatory budgeting – the case study of Polish city, *Journal of Economics and Management*, Vol. 19 (1) 2015, str. 36-38.

⁵⁵ Odwołując się do tabeli stanowisko takie prezentowali np.: Polko 2015; Kociuba, Rabczewska 2019,

⁵⁶ Aziz H., Shah N.: *Participatory Budgeting: Models and Approaches*, *Computer Science and Game Theory*, 2020, str. 4-14.

Precyzyjne przetłumaczenie nazw tych modeli było dość problematyczne ze względu na użycie specjalistycznego, matematycznego języka w artykule. W oryginalne nazwy te brzmiały: 1) *Discrete PB*: a) *Bounded Discrete PB (Combinatorial PB)*, b) *Unbounded Discrete PB*; 2) *Diversible PB*: a) *Bounded Divisible PB*, b) *Unbounded Divisible PB (Portioning)*.

⁵⁷ Aziz H., Lee B. E.: Proportionally Representative Participatory Budgeting with Ordinal Preferences, The Thirty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence (AAAI-21) 2019, Aziz H., Gujar S., Padala M., Suzuki M., Vollen J.: *Coordinating Monetary Contributions in Participatory Budgeting*, 2022.

matematycznych wzorów model budżetu partycypacyjnego funkcjonujący w Porto Alegre⁵⁸. Tego typu badania prowadzili również Javier Gomez, David Rios Insua i Cesar Alfaro, którzy analizowali budżet partycypacyjny w warunkach niepewności właśnie z wykorzystaniem matematycznych wzorów i algorytmów⁵⁹.

Ciekawe modelowe ujęcie BO w Polsce zaprezentował Mariusz Popławski. Autor opisał, w odniesieniu do miast na prawach powiatu, następujące modele podziału obszaru gminy dla celów BO: „1) Dwuszczeblowy budżet obywatelski; 2) Wariant jednoszczeblowy, ogólnomiejski oraz 3) Wariant jednoszczeblowy, dzielnicowy”. Autor wymienia ponadto pewne cechy charakteryzujące polski model budżetu partycypacyjnego, które opisał jako: „1) Umowa dżentelmeńska, 2) Cykliczność oraz ustalony harmonogram; 3) Nabór pomysłów od mieszkańców; 4) Weryfikacja złożonego projektu i 5) Głosowanie”⁶⁰.

Pojęcie modelu budżetu partycypacyjnego występowało również często w odniesieniu do pewnego cyklu czy harmonogramu BP, którego elementy stanowiły model. Taki schemat zaprezentowały m.in. Agata Bluj i Ewa Stokłuska. Autorki wyróżniły następujące etapy: „1) Przygotowanie procesu („faza zero”); 2) Wypracowanie zasad przebiegu procesu; 3) Akcja informacyjno-edukacyjna; 4) Opracowywanie i zgłaszanie propozycji projektów; 5) Dyskusja nad projektami; 6) Weryfikacja projektów; 7) Wybór projektów do realizacji. 8) Monitorowanie realizacji projektów; 9) Ewaluacja procesu”⁶¹. Podobną koncepcję modelowego opisu, tym razem procesu budżetu obywatelskiego, zaprezentował Adrian Krawczyk. Autor wyróżnił 10 etapów, w formie zawijającej się spirali, w której ostatni etap powtarza się z pierwszym: „1) Konsultacje społeczne projektu uchwały BO, 2) Uchwalenie BO na rok bieżący; 3) Zgłaszanie propozycji projektów; 4) Opiniowanie i korekty propozycji projektów; 5) Weryfikacja formalno-prawna; 6) Głosowanie; 7) Wprowadzenie zwycięskich wniosków do projektu budżetu miasta; 8) Realizacja; 9) Ewaluacja; 10) Uchwalenie BO na rok następny”. W modelu tym autor nałożył wymienione fazy na 4 szersze obszary, z których część na siebie zachodziła: a) Raportowanie (etap 1, 9, częściowo 2, 8); b) Akcja edukacyjna (etap 3, częściowo 2, 4, 10); c) Akcja informacyjna (etap 5, częściowo 4, 6) oraz

⁵⁸ Aragones E., Sanchez-Pages S.: A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre, *European Economic Review*, Volume 53, Issue 1, 2009, str. 59-63.

⁵⁹ Gomez J., Insua D. R., Alfara C.: A participatory budget model under uncertainty, *European Journal of Operational Research*, 249 (2016), str. 351-358.

⁶⁰ Popławski M.: Budżet obywatelski w Polsce. Modele i lokale rozwiązania, Toruń 2018, str. 26, 98, 115, 142, 172-181.

⁶¹ Bluj A., Stokłuska E.: Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków, Warszawa 2015, str. 9.

d) *Analizowanie* (etap 7, częściowo 6, 8). Te cztery etapy, z których składa się cały proces, określone zostały, jako podstawowy proces budżetu obywatelskiego⁶².

Powyższe opisy dotyczące modeli charakteryzuje duże zróżnicowanie zarówno pod względem sposobu rozumienia tego pojęcia, jak i jego przedstawiania. Natomiast zaprezentowana wcześniej tabela, choć zawarte w niej zostały interesujące spostrzeżenia wielu autorów, to często były to albo ogólne opisy albo jedynie wzmianki, że coś takiego jak model występuje.

Analizując zaprezentowane stanowiska można jednak wyróżnić kilka powtarzających się sposobów, w jaki autorzy opisywali to pojęcie. Najbardziej wyróżniające się stanowiska prezentują się następująco:

1. **Nie można wskazać jednego modelu BP** – podkreślanie uniwersalności narzędzia, jakim jest BP, w efekcie czego dostosowuje się on do lokalnych uwarunkowań, co utrudnia lub uniemożliwia stworzenie jednego modelu;
2. **Model rozumiany potocznie** – wskazanie, że jest coś takiego, jak model BP, ale rozumiany jest on dość ogólnie, jako sposób realizacji tej instytucji;
3. **Modelowy opis BP** – opracowanie pewnych modeli w oparciu o analizę BP na określonym obszarze;
4. **Model jako zestaw cech BP** – prezentowanie BP przez pryzmat pewnych cech, charakterystycznych dla tej instytucji;
5. **Model jako pewien cykl/harmonogram BP** – opis modelu, który opisuje pewien cykl lub harmonogram etapów, z których składa się dany BP;
6. **Model jako zestaw lokalnych rozwiązań** – model stosowany do opisu konkretnych rozwiązań stosowanych w danej jednostce w oparciu o jego funkcjonowanie.

1.4.3. Proponowane modele budżetu obywatelskiego w Polsce

Opracowanie lub próba opracowania modeli budżetu obywatelskiego w Polsce wymaga w pierwszej kolejności zastanowienia się czym taki model mógłby być oraz z jakich elementów mógłby się on potencjalnie składać. Jak zostało to zaprezentowane wcześniej, występować może wiele różnych modeli, a ich specyfika zależy w dużej mierze od przyjętej perspektywy badawczej i analizowanych aspektów.

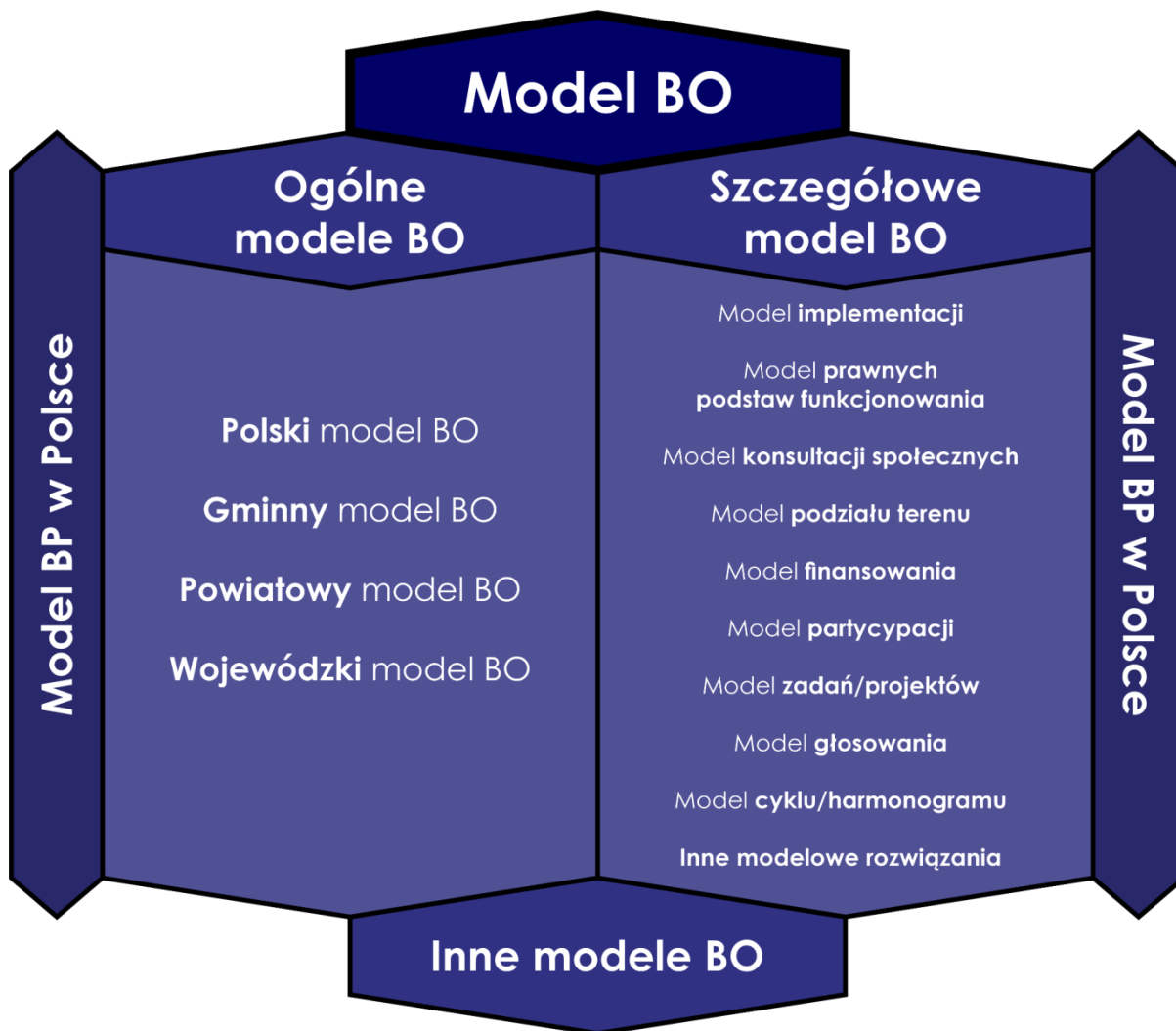
Celem niniejszego podrozdziału jest zatem prezentacja proponowanej klasyfikacji modeli budżetu obywatelskiego w Polsce. W rozdziałach prezentujących wyniki badań

⁶² Krawczyk A.: Doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie Nr 22 (2016), str. 245-246.

ankietowych z gmin, miast na prawach powiatów, powiatów i województw, zarysowane poniżej modele zostaną rozszerzone o konkretne dane empiryczne.

Proponowana klasyfikacja modeli budżetu obywatelskiego w Polsce obejmowała będzie podział na *modele ogólne* oraz *modele szczegółowe*, które obrazuje poniższa grafika:

Grafika 1.1. Ogólne i szczegółowe modele budżetu obywatelskiego w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne.

a) *Ogólne modele budżetu obywatelskiego w Polsce*

Całościową specyfikę rozwiązań przedstawić można, jako *ogólny model budżetu obywatelskiego w Polsce*. Model ten obejmował będzie swym zakresem całość rozwiązań przyjętych państwie oraz na poszczególnych jego szczeblach w latach 2011-2021, a także modele szczegółowe występujące w obrębie tych szczebli. Na tej podstawie wyróżnić można zatem:

1. *Ogólny model budżetu obywatelskiego w Polsce;*
2. *Ogólny model budżetu obywatelskiego w gminach;*
3. *Ogólny model budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu;*
4. *Ogólny model budżetu obywatelskiego w powiatach;*
5. *Ogólny model budżetu obywatelskiego w województwach.*

Niewątpliwie pełna analiza budżetu partycypacyjnego w Polsce musiałaby objąć szersze zestawienie tego typu form budżetowania. W związku z tym **model budżetu partycypacyjnego w Polsce** powinien zostać skonstruowany w oparciu o szereg rozwiązań – zarówno budżety tworzone przez samorzady, jak i te, które realizowane są w podmiotach prywatnych. Analiza ta powinna wykroczać również ponad dwie najbardziej typowe jego formy, czyli budżety obywatelskie i fundusze sołeckie, i skupić się także na różnych innych odmianach – młodzieżowych i szkolnych BP, zielonych i ekologicznych BP itp. Pod uwagę należałoby wziąć również inne procedury o bardziej lokalnym charakterze, takie jak różnego rodzaju fundusze i budżety osiedlowe czy lokalne, które tworzone są z udziałem mieszkańców. Obszar ten, wykraczający ponad proponowany **model budżetu obywatelskiego w Polsce**, stanowić może interesujące pole badawcze na przyszłość.

b) Szczegółowe modele budżetu obywatelskiego w Polsce

W odróżnieniu od modeli ogólnych, które skupione będą na rozwiązaniach charakterystycznych dla BO w całym państwie oraz na poszczególnych szczeblach, tak **szczegółowe modele** dotyczyć będą konkretnych kwestii, na których opiera się funkcjonowanie BO. Na tej podstawie wyodrębnić można następujące modele szczegółowe:

1. *Model implementacji;*
2. *Model prawnych podstaw funkcjonowania;*
3. *Model konsultacji społecznych;*
4. *Model podziału terenu;*
5. *Model finansowania;*
6. *Model partycypacji;*
7. *Model zadań/projektów;*
8. *Model głosowania;*
9. *Model cyklu/harmonogramu;*
10. *Inne modelowe rozwiązania.*

Powstanie i rozwój, a także podmioty odpowiedzialne za inicjowanie BO, zostaną zaprezentowane w postaci **modelu implementacji**. Aspekt prawa miejscowego oraz innych

kluczowych dokumentów opracowywanych dla celów BO będzie ujęty w *modelu prawnych podstaw funkcjonowania*. Natomiast specyfika i przebieg spotkań i konsultacji z mieszkańcami na różnych etapach procedury opisz *model konsultacji społecznych*.

Podział obszaru danej jednostki dokonywany dla celów BO zostanie omówiony w *modelu podziału terenu*. W *modelu finansowania* zostaną natomiast zawarte kwestie wysokości środków planowanych i wydatkowanych w ramach BO, a także sposoby ich podziału. Z kolei udział mieszkańców w procedurze, przejawiający się na różnych jej etapach, zawierał się będzie w *modelu partycypacji*.

Liczebność, tematyka i specyfika zadań, które były najczęściej zgłaszane przez mieszkańców zostanie opisana w postaci *modelu zadań/projektów*. Sposób wyboru tych projektów będzie natomiast prezentowany w formie *modelu głosowania*. Specyfika procedury oraz jej rozłożenie w skali roku ujęta zostanie w *modelu cyklu/harmonogramu*.

Pozostałe aspekty, które nie mieszczą się jednoznacznie w wyszczególnionych powyżej obszarach, lecz są istotne dla funkcjonowania tej instytucji, zostaną ujęte całościowo w formie **innych modelowych rozwiązań** z zakresu BO.

Konkludując całość dotychczas zaprezentowanych rozważań, na bazie literatury oraz własnej analizy, **model budżetu partycypacyjnego** można opisać, jako:

1. Ogół rozwiązań dotyczących funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w danej instytucji lub na danym obszarze (miasta, regionu, państwa) z uwzględnieniem jednego lub więcej przypadków (instytucji, miast, regionów, państw), które upraszczają i uogólniają jego różnorodną specyfikę w celu ułatwienia ich opisu i charakterystyki działania oraz dla wychwycenia ewentualnych podobieństw i różnic między poszczególnymi przypadkami;
2. Na model budżetu partycypacyjnego składa się całość rozwiązań (narzędzi) z zakresu budżetowania partycypacyjnego funkcjonujących na danym obszarze (instytucji, miasta, regionu, państwa), które realizowane mogą być w różnych w formach i pod różnymi nazwami, lecz z zachowaniem podstawowych cech (zasad) typowych dla takiej formy budżetowania.

Z kolei **model budżetu obywatelskiego w Polsce**, któremu poświęcona będzie zasadnicza część tej publikacji, rozumiany będzie, jako:

1. Suma ogólnych i szczegółowych rozwiązań prawnych i praktycznych dotyczących funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce, czyli jednej z form budżetu partycypacyjnego, na obszarze poszczególnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw;

2. Charakterystyka i szczegółowość modeli budżetu obywatelskiego zależy od specyfiki poszczególnych rozwiązań, liczby przebadanych jednostek, aspektów poddanych analizie, sposobu przeprowadzenia tej analizy (perspektywy badawczej) oraz doświadczeń autora;
3. Celem opracowania modelu/modeli jest uproszczenie i charakterystyka różnorodnej specyfiki budżetów obywatelskich funkcjonujących w określonym miejscu i czasie oraz wychwycenie kluczowych aspektów funkcjonowania tego narzędzia;
4. Model budżetu obywatelskiego stanowi fragment modelu budżetu partycypacyjnego w Polsce.

1.5. Opis i charakterystyka prowadzonych badań

Badania nad budżetami obywatelskimi w Polsce (ich funkcjonowaniem i modelami) zostały zaplanowane na okres czterech lat (2020-2024), a ich opis i najważniejsze cele zostały zaprezentowane w Indywidualnym Planie Badawczym autora. Z wykorzystaniem omówionych we wstępie metod, technik i narzędzi badawczych autor przeprowadził w kolejnych latach zamierzone etapy, analizował zebrane dane, a także opracował warstwę teoretyczną i empiryczną doktoratu. Częstkowe wyniki badań były w tym czasie prezentowane w formie artykułów naukowych i wystąpień konferencyjnych, a także w trakcie stażu zagranicznego.

Plan badawczy zakładał dokonanie analizy budżetów obywatelskich w Polsce. Analiza miała objąć wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), które w latach 2011-2021 chociaż raz zrealizowały na swoim obszarze tę instytucję. Całościowa analiza funkcjonowania miała zostać uzupełniona o próbę opracowania modeli tej instytucji w Polsce. Pomysł narodził się pod wpływem wcześniejszych badań autora, analizy literatury przedmiotu związanej z tytułową tematyką, praktyką uczestnictwa w procedurze budżetu obywatelskiego oraz dostrzeżenia luki badawczej w kwestii całościowego opisu funkcjonowania BO w Polsce, w dłuższej perspektywie czasu, na różnych szczeblach samorządu.

a) Etapy prowadzonych badań

Poniższe etapy badań zaprezentowane zostały, w miarę możliwości, zgodnie z ich chronologią na przestrzeni 4 lat. Należy jednak zaznaczyć, że przez ich specyfikę, część z nich prowadzona była równocześnie z innymi (np. analiza literatury i opracowanie listy jednostek) lub były zapoczątkowywane nieco wcześniej (np. publikacja częściowych wyników badań w postaci artykułów naukowych).

Realizacja etapów została przeprowadzona z wykorzystaniem metod/technik

i narzędzi badawczych, które opisane zostały szczegółowo we wstępie. Wśród kluczowych etapów badań wyróżnić należy osiem z nich:

1. **Analiza literatury przedmiotu** – dokonana w oparciu o publikacje z przełomu XX i XXI w., jak i najnowsze artykuły, raporty i książki. Analizowane były teksty poświęcone bezpośrednio budżetom partycypacyjnym (obywatelskim), jak również inne opracowania i analizy z m.in. zakresu teorii demokracji, teorii zarządzania, prawa administracyjnego i samorządowego czy partycypacji.
2. **Koncepcja teoretyczna badań** – analiza literatury oraz wiedza autora z wcześniejszych badań nad samorządem, partycypacją i budżetami obywatelskimi, a także dostrzeżenie luki badawczej w tym zakresie, pozwoliły na wstępne opracowanie koncepcji przeprowadzenia badań. Ich zakładanym wynikiem miało być opracowanie (lub próba opracowania) modeli budżetów obywatelskich w Polsce, a także analiza jego funkcjonowania w dłuższej perspektywie czasu oraz na większej liczbie jednostek. Dokonana została również wstępna konceptualizacja i operacjonalizacja pojęć⁶³.
3. **Sporządzenie listy jednostek realizujących budżet obywatelski** – tworzenie listy gmin, powiatów i województw realizujących na swoim obszarze BO w badanym okresie. W efekcie tego etapu opracowana została lista 520 jednostek, do których następnie kierowana była ankieta.
4. **Opracowanie ankiety** – w celu zebrania jednolitych i pełnych danych od samorządów opracowane zostało narzędzie badawcze w postaci ankiety. Przygotowane zostały trzy kwestionariusze - nieco odmienne dla gmin, powiatów i województw. Szczegóły dot. ankiety znajdują się w dalszej części rozdziału.
5. **Rozsyłanie ankiet** – ankiety wysyłane były do samorządów od połowy października 2022 roku drogą elektroniczną (e-mail) z prośbą o udostępnienie informacji publicznej w postaci wypełnienia i odesłania kwestionariusza.
6. **Kodowanie ankiet oraz analiza i synteza danych** – z uzyskanych ankiet, których liczba wyniosła ok. 350, do opracowania danych i ich prezentacji wykorzystane zostały narzędzia badawcze w postaci oprogramowania statystycznego.
7. **Opracowanie modeli BO w Polsce** – w oparciu o zebrane dane empiryczne prezentujące funkcjonowanie BO nastąpiła próba ich opisu w formie modeli budżetu obywatelskiego w Polsce.
8. **Prezentacja wyników badań** – wyniki badań były prezentowane w dwojaki sposób. Częstkowe dane były prezentowane w postaci artykułów naukowych i wystąpień na konferencjach. Pełna analiza danych zawarta jest natomiast w niniejszej publikacji.

b) Opracowanie listy jednostek

Na szczególne wyróżnienie wśród etapów prowadzonych badań zasługuje opracowanie autorskiej listy jednostek realizujących BO w latach 2011-2021. Było to

⁶³ Konceptualizacja (*ang. conceptualization*) – „proces myślowy, w którym nieostre, nieściśle pojęcia (koncepty) są sprecyzowane i ściśle definiowane”. Operacjonalizacja (*ang. operationalization*) – „krok dalej w stosunku do konceptualizacji - proces tworzenia definicji operacyjnych czy inaczej określania dokładnych procedur pomiaru wartości zmiennej”.

Babbie E.: *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2007, str. 627-628.

niezwykle istotne dla zapewnienia kompletności i pewności danych, a także dla ułatwienia i przyspieszenia kolejnych etapów (np. zbieranie adresów e-mail i wysyłania ankiet).

Dla podkreślenia znaczenia tej listy dla moich badań, a także dla rozwoju wiedzy o budżetach obywatelskich w Polsce, przywołać można chociażby fragment raportu Kancelarii Senatu z roku 2020, w którym wskazywano, że: *„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 obywatelskich.”*⁶⁴.

Samodzielne opracowanie listy było więc ważne z co najmniej kilku powodów:

- **Rozbieżności w literaturze przedmiotu** – w różnych opracowaniach pojawiały się odmienne (czasem sprzeczne) dane nt. liczebności budżetów obywatelskich w Polsce w kolejnych latach;
- **Rozbieżności w zliczaniu BO rok do roku** – w początkowym okresie powstanie i rozwój BO nie zawsze był jednoznacznie oznaczony (np. inicjatywa utworzenia BO/rok powstania BO/rok I edycji), które w praktyce mogły dawać różne dane nt. początków BO;
- **Niepewność gotowych źródeł** – gotowe źródła (literatura przedmiotu, strony internetowe dot. BO, raporty) nie zawsze były kompletne, jednoznaczne i aktualne.
- **Braki w analizie ponadgminnych BO** – zdecydowana większość dotychczasowych opracowań koncentrowała się zwykle na gminach lub ich grupach;
- **Bardzo duża liczba jednostek samorządu** – brak listy spowodowałoby konieczność kontaktowania się z około 2900 jednostkami samorządu w celu uzyskania informacji lub ograniczenie się do pewnego wycinka np. danego województwa.

W pierwszej kolejności przygotowana została lista wszystkich gmin, powiatów i województw w Polsce. Następnie każda jednostka była osobno sprawdzana pod kątem występowania na jej obszarze budżetu obywatelskiego w latach 2011-2021. Był to proces trudny i bardzo czasochłonny, na który poświęciłem większą część pierwszego roku doktoratu, a w jego trakcie pojawiły się liczne komplikacje, które również krótko przybliżę.

Jednostki były analizowane w kolejności: gminy → powiaty → województwa, licząc je od największych do najmniejszych (pod względem liczby mieszkańców). Proces weryfikacji, czy BO na danym obszarze funkcjonował, przebiegał następująco.

W pierwszej kolejności sprawdzane było, czy występuje strona internetowa, na której

⁶⁴ Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020, str. 14.

znajdują się informacje o BO. Były to zazwyczaj odrębne strony poświęcone wyłącznie BO (lub połączone ze stronami dot. konsultacji społecznych), strony internetowe BIP lub strony internetowe w domenie należącej do gminy. Nie wszystkie jednostki jednak takie strony posiadały (zwykle były to mniejsze gminy). W przypadku braku wyraźnej wskazówki, że BO był realizowany, analizowana była bardziej szczegółowo strona BIP, która przeszukiwana była pod kątem aktów prawnych, dokumentów lub innych odniesień do BO. Istotnym źródłem informacji była ponadto analiza Raportów o Stanie Jednostki Samorządu.

Raporty o stanie gminy/powiatu/województwa zostały już zasygnalizowane we wcześniejszym fragmencie rozdziału. Są to dokumenty opracowywane corocznie przez każdą z jednostek samorządu. Obowiązek ich przygotowania został nałożony na samorzady tą samą nowelizacją ustaw samorządowych z roku 2018, która wprowadziła zmiany dot. funkcjonowania budżetu obywatelskiego. W jednym z moich artykułów⁶⁵ podjąłem się dokładniejszej analizy tych raportów w kontekście BO, gdyż zgodnie z ustawami samorządowymi jeden z punktów, który należy w nich poruszyć, obejmować ma właśnie BO. O ile wartość merytoryczna tych raportów bywa różna, co pokazały moje badania, o tyle pozwoliły one z dużą pewnością zweryfikować czy budżet obywatelski (przynajmniej po roku 2018) występował. W praktyce jednak w dużej liczbie jednostek raporty te były trudne do znalezienia online. Ponadto bywały one też udostępniane w formie słabej jakości skanów, które w znacznym stopniu utrudniały (lub uniemożliwiały) odnalezienie jakichkolwiek informacji o BO w przypadku bardzo rozbudowanych dokumentów.

Kolejnym źródłem informacji pozwalającym zweryfikować występowanie BO, gdy wcześniej wymienione źródła zawiodły, były internetowe wydania prasy lokalnej, które często odnosiły się do planów, prób czy działań związanych z implementacją lub realizacją BO. Było to szczególnie pomocne przy weryfikacji mniejszych i średnich jednostek.

Miasta na prawach powiatu były od razu klasyfikowane jako te jednostki, które budżet obywatelski już na swoim obszarze realizują (obligatoryjnie). W przypadku pozostałych jednostek zastosowana została następująca metoda ich oznaczenia:

- **Tak** – BO jest realizowany w jednostce w chwili zbierania danych (obligatoryjnie - miasta na prawach powiatu);
- **Tak** – BO jest realizowany w jednostce w chwili zbierania danych (fakultatywnie);
- **Tak/Zawieszony** – BO był realizowany, ale został zawieszony (np. przez pandemię Covid-19);

⁶⁵ Gnela J.: Metodyka informowania o budżetach obywatelskich w Raportach o Stanie Gminy za rok 2020 (analiza 41 gmin obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*, Vol. XXIX. 1, 2022.

- **Nie** – BO nigdy nie był realizowany w jednostce;
- **Nie/Był** – BO był realizowany, ale jego realizacja została zakończona;
- **Nie/Plany** – BO nie był realizowany, ale odnotowano plany jego utworzenia (np. inicjatywa radnych lub mieszkańców);
- **Nie/Próby** – BO nie był realizowany, ale podjęto próby jego utworzenia (np. konsultacje, uchwała);
- **Nie/Inne** – BO nie był realizowany, ale występowała inna forma budżetu partycypacyjnego (np. fundusz osiedlowy);
- **Brak danych** – brak jakichkolwiek danych mogących zweryfikować czy BO występował lub nie.

Przy pierwszej analizie pojawiły się przypadki, które oznaczone zostały, jako *Brak danych*. Było to związane z takimi czynnikami, jak np.: niedziałająca strona internetowa BO lub BIP czy brak aktualnego Raportu o Stanie Jednostki, co utrudniało jednoznaczne stwierdzenie, czy BO tam występował. Przy kolejnej analizie jednostki te zostały powtórnie sprawdzone pod kątem informacji o BO i w przypadku nie znalezienia żadnej informacji uznawane były za te, które go nie realizowały.

Ponadto, podczas tworzenia listy jednostek, zapisywane były od razu również takie informacje, jak adresy e-mail do każdej z nich, linki do stron internetowych dot. BO czy też inne materiały (np. artykuły w prasie lokalnej, które potwierdzały lub zaprzeczały funkcjonowaniu BO). W szczególnych przypadkach zapisywane były również inne, nietypowe rozwiązania w poszczególnych jednostkach np. informacje o innych formach BP, jak fundusze osiedlowe itp.

Opracowując listę jednostek autor natrafił na kilka poważniejszych utrudnień i komplikacji, z którymi musiał się na tym etapie mierzyć. Do najistotniejszych problemów zaliczyć należy:

- **Liczba jednostek w latach 2011-2021** – konieczność sprawdzenia bardzo dużej, a do tego zmiennej liczby jednostek, które funkcjonowały w latach 2011-2021;
- **Jednostki, w których BO funkcjonował bardzo krótko** – konieczność bazowania często na szacunkowych danych wskazujących, że w danej jednostce przez pewien krótki czas BO funkcjonował;
- **BO był tylko planowany** – informacje na stronach BIP lub w prasie lokalnej, które mogły mylnie wskazywać, że pewne działania w kierunku realizacji BO były prowadzone;
- **Niedziałające strony internetowe** – utrudnienie w znalezieniu informacji wynikające z niedziałającej strony internetowej (aktualnej lub archiwalnej);
- **Brak informacji o BO** – jednostki realizowały BO, ale informacje o nim dostępne online były bardzo ograniczone;
- **Brak raportów o stanie jednostki samorządu** – brak aktualnych raportów o stanie jednostki samorządu dostępnych online, które formalnie powinny być opublikowane i łatwo dostępne;

- **Jednostki samorządu o identycznej nazwie** – problem, który dotyczył głównie gmin. Duża liczba jednostek posiadała identyczne nazwy, co w praktyce powodowało, że wyszukiwanie informacji o jednej gminie przekierowywało do innej⁶⁶.

Ostatecznie do dalszego etapu badań zakwalifikowano te jednostki, które oznaczono, jako: **Tak**, **Tak**, **Tak/Zawieszony** i **Nie/Był**. W przypadku powiatów i województw analiza ta przebiegała analogicznie. Występowały zbliżone problemy i utrudnienia, jak w przypadku gmin, lecz ze względu na stałą i stosunkowo małą liczbę jednostek szczebla ponadgminnego oraz mając doświadczenie i wprawę w wyszukiwaniu informacji, analiza ta przebiegała szybciej i sprawniej.

Liczba jednostek, która w oparciu o powyższą systematykę została uwzględniona przy wysyłaniu ankiet wyniosła ostatecznie 520:

- **498 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu),**
- **13 powiatów;**
- **9 województw.**

Choć autor poświęcił bardzo wiele czasu na sprawdzeniu i upewnieniu się, że każda z jednostek została właściwie, dokładnie i w pełni przeanalizowana, to przy tak rozległym materiale, w analizie którego trzeba mieć na uwadze wpływ czasu oraz często także szcążkowe źródła informacji, mogą pojawić się pojedyncze braki przy niektórych jednostkach, które mogły zostać niewłaściwie zaklasyfikowane lub przypadkowo pominięte. Wiązało się to m.in.: z krótkim czasem funkcjonowania BO w danej jednostce, brakiem odpowiednio oznaczonej informacji online o BO, występowanie innej formy budżetu partycypacyjnego, niedziałającymi stronami internetowymi jednostek, brakiem archiwalnych materiałów (stron internetowych, prasy lokalnej itd.) z okresu realizacji BO itp.

Niemniej uzyskane dane stanowią bardzo wartościowe źródło informacji o liczebności budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021, które rozwijają dotychczasowy stan wiedzy w tej dziedzinie. Szczegółowe informacje nt. jednostek, do których skierowana została ankieta oraz tych, które ankietę wypełniły i odesłały, zostanie dokładnie zaprezentowana w dalszej części pracy.

⁶⁶ Dobrym przykładem jest gmina „Dobra”, która to nazwa, w różnych wariantach, występuje kilka razy w różnych województwach. Szukając informacji na temat tych jednostek trzeba często posilnkować się nietypowymi źródłami informacji, takimi jak herby, kody pocztowe, nazwiska włodarzy czy liczbą ludności, aby odróżnić jedną „Dobrą” gminę od innej.

1.6. Ankieta (trzy kwestionariusze)

W celu zebrania kompletnych oraz jednolitych danych na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich w samorządach, które mogłyby być podstawą do opracowania ich modeli, niezbędne było przygotowanie odpowiedniego narzędzia badawczego. Pracę nad ankietą prowadzone były pod opieką naukową Pani Doktor Agaty Zygmunt-Ziemiarek (Uniwersytet Śląski) w trakcie zajęć tutoringowych (pierwsza połowa 2022 r.). Wstępna wersja kwestionariusza (w wersji dla gmin) została poddana pilotażowi⁶⁷. Został on przeprowadzony w lipcu 2022 roku z udziałem doświadczonych pracowników Urzędu Miasta Tychy zajmujących się realizacją budżetu obywatelskiego⁶⁸. Konsultacje te pomogły w dopracowaniu kwestionariuszy oraz wzbogaciły je o bardzo wartościową perspektywę z praktyki samorządowej.

Głównym przedmiotem badań było zebranie danych z jednostek samorządu terytorialnego na temat funkcjonowania na ich obszarze budżetu obywatelskiego (i w mniejszym stopniu także innych form budżetu partycypacyjnego). Przedmiotem badań nie były natomiast opinie i oceny mieszkańców poszczególnych jednostek ani władz lokalnych/pracowników samorządowych. Badanie tego rodzaju znacząco wykraczałoby poza instytucjonalno-funkcjonalną analizę BO i stanowić by mogło podstawę oddzielnej publikacji. Ze względu na znaczącą liczbę badanych jednostek i dłuższy okres czasu, z którego dane miały pochodzić, autor celowo zrezygnował z takiej dodatkowej analizy, aby w pełni skupić się na interesującym go materiale badawczym i ujęciu politologicznym.

Na potrzeby prowadzonych badań opracowane zostały trzy różne kwestionariusze, które przygotowane były z zachowaniem jednolitej formy, ale z uwzględnieniem różnic i specyfiki każdego ze szczebli samorządu:

1. **Kwestionariusz dla gmin** – liczący 66 pytań;
2. **Kwestionariusz dla powiatów** – liczący 63 pytania;
3. **Kwestionariusz dla województw** – liczący 63 pytania.

Każda z ankiet składała się z obszarów badań (sekcji) podzielonych tematycznie. Wyszczególnione zostały następujące obszary: 1) Implementacja, 2) Prawo lokalne,

⁶⁷ Pilotaż kwestionariusza - ma na celu uniknięcie błędów lub braków, które potencjalnie mogą pojawić się w opracowanym kwestionariuszu. Polega na testowym przeczytaniu lub wypełnieniu części lub całości kwestionariusza przez wybranych respondentów. Pilotaż zazwyczaj nie musi być przeprowadzony na grupie reprezentatywnej, lecz istotny jest wybór osób, do których pytania te mają zastosowanie. Babbie E.: *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2007, str. 281-282.

⁶⁸ Budżet obywatelski w Tychach funkcjonuje od końca 2014 roku. Natomiast od roku 2018 w mieście realizowany jest również młodzieżowy budżet obywatelski, www.razemytychy.pl (dostęp: sierpień 2022).

3) Konsultacje społeczne, 4) Podział terenu, 5) Finansowanie, 6) Partycypacja mieszkańców, 7) Projekty/zadania, 8) Głosowanie, 9) Cykl/Harmonogram, 10) Inne rozwiązania. Ponadto pierwsza strona każdej ankiety stanowiła Sekcję 0, która zawierała krótką wiadomość skierowaną do samorządów, instrukcję wypełnienia ankiety, wykaz skrótów i pojęć, a także miejsce na dane o jednostce i osobie wypełniającej.

Zebranie danych, z wykorzystaniem opisanych kwestionariuszy, miało na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze, które opracowane zostały z uwzględnieniem wspomnianych powyżej obszarów (sekcji):

1. *Jak przebiegał rozwój BO w Polsce w badanym okresie?*
2. *Z czyjej inicjatywy BO były wprowadzane?*
3. *Jaką nazwą posługiwała się tytułowa procedura?*
4. *Jakie akty prawa miejscowego regulowały funkcjonowanie BO?*
5. *Jakie inne dokumenty były opracowywane przy realizacji BO?*
6. *Jak przebiegały konsultacje społeczne ws. BO?*
7. *Jakie efekty przyniosły konsultacje społeczne ws. BO?*
8. *Jak przebiegał podział jednostki dla celów BO?*
9. *Jakimi nazwami posługiwały się dodatkowe jednostki tworzone na potrzeby BO?*
10. *Ile środków finansowych planowano i przeznaczono na realizację BO?*
11. *Jak środki finansowe na realizację BO były dzielone?*
12. *Jaki podmiot odpowiadał za weryfikację zgłoszonych zadań i projektów w BO?*
13. *Jaka była liczba zadań i projektów w BO?*
14. *Jaka była najczęstsza tematyka zadań i projektów w BO?*
15. *Jak przebiegało głosowanie na zadania i projekty w BO?*
16. *Jakie były przyczyny braku realizacji zadań wybranych w głosowaniu?*
17. *Jakie etapy BO występowały?*
18. *Jakie cykle BO występowały?*
19. *Jakie inne formy budżetu partycypacyjnego występowały?*
20. *Na ile zmiany ustawowe z roku 2018 zmieniły funkcjonowanie BO?*
21. *Na ile pandemia Covid-19 z roku 2020 zmieniła funkcjonowanie BO?*
22. *Jakie mocne i słabe strony oraz dodatkowe komentarze o funkcjonowaniu BO opisano?*

We wszystkich trzech kwestionariuszach zachowana została jednolita forma graficzna. Zostały one ponadto oznaczone oddzielnym kolorem: **zielony** – dla gmin (i miast na prawach powiatu), **niebieski** – dla powiatów, **żółty** – dla województw. Każda z jednostek samorządu otrzymała drogą mailową identyczną wiadomość z prośbą o udostępnienie informacji publicznej, która zawierała plik tekstowy z odpowiednią ankietą oraz wiadomość, której treść została zawarta w poniższej tabeli.

Tabela 1.2. Prośba o udostępnienie informacji publicznej wysyłana do samorządów.

Budżet obywatelski - prośba o udostępnienie informacji publicznej #000 (Ankieta)

Szanowni Państwo,

nazywam się Jakub Gnela i jestem doktorantem Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach (Wydział Nauk Społecznych). W moim doktoracie prowadzę badania nt. modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w polskich gminach, powiatach i województwach w latach 2011-2021.

Zwracam się do Państwa z uprzejmą prośbą o udostępnienie informacji publicznej poprzez wypełnienie i odesłanie drogą mailową załączonej ankiety na temat funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Państwa gminie/powiecie/województwie.*

Tylko dzięki Państwa wiedzy i praktyce możliwe będzie zgromadzenie wszystkich niezbędnych danych. Jednostki, do których kierowana jest ta ankieta, przeszły wstępną weryfikację pod względem realizacji na swoim obszarze budżetu obywatelskiego (przynajmniej jednej pełnej edycji w latach 2011-2021).

Jeśli jednak budżet obywatelski nie został nigdy zrealizowany w Państwa jednostce (np. podjęto działania mające wprowadzić BO, ale ostatecznie nie zrealizowano żadnej edycji), to bardzo proszę o taką informację bez wypełniania ankiety.

Bardzo dziękuję za poświęcony czas i udział w badaniu,

Jakub Gnela

Szkoła Doktorska UŚ

Nauki o polityce i administracji

**na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 61) i Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 2, ust. 1).*

Źródło: Opracowanie własne.

Wszystkie wysłane wiadomości zostały zatytułowane w następujący sposób: *Budżet obywatelski - prośba o udostępnienie informacji publicznej #000 (Ankieta)*. Numer #000 na końcu każdej wiadomości został nadany w celu łatwiejszej organizacji otrzymywanych odpowiedzi. Gminy uszeregowane zostały najpierw według województw (w kolejności alfabetycznej), a następnie według liczby mieszkańców w każdym z nich. Powiaty i województwa, ze względu na znacznie mniejszą liczbę jednostek poddanych badaniu, uszeregowano od razu według liczby mieszkańców. Otrzymały one następnę w kolejności numery po gminach (od 1 do 520).

Pierwsza seria ankiet do wszystkich jednostek została wysłana w połowie października 2022 roku. Adresy mailowe, na które były one kierowane były adresami jednostek zajmujących się bezpośrednio BO w danym samorządzie. W przypadku braku wyodrębnionej jednostki/wydziału lub w sytuacji, gdy realizacja BO została wcześniej zaprzestana, e-maile kierowane były na ogólne adresy kontaktowe w poszczególnych jednostkach lub do konkretnych pracowników danej jednostki, którzy zostali wskazani jako osoby, z którymi należy (lub należało) się kontaktować. W praktyce wiele jednostek nie posiadało odrębnego

adresu e-mailowego prowadzonego wyłącznie dla celów BO lub wskazywało jako adres kontaktowy ogólny adres e-mail jednostki. Utrudniało to znacząco dotarcie do właściwej i kompetentnej osoby w temacie BO. Problematiczne okazały się również te jednostki, które z BO na pewnym etapie zrezygnowały.

W terminie 3 miesięcy od pierwszej serii ankiet (czyli w połowie stycznia 2023 r.), przystąpiłem do ponownego ich wysyłania do tych jednostek, od których nie otrzymałem żadnej informacji zwrotnej. Pozwoliło to uzyskać kolejne kilkanaście ankiet. Część wiadomości, choć oznaczone były jako dostęp do informacji publicznej, pozostała jednak bez jakiegokolwiek odpowiedzi. Wynikać to może z nieaktywnych lub błędnych adresów e-mail podanych na stronach (np. adres na nazwisko pracownika, który już nie pracuje), wiadomości trafiały do spamu, skrzynki pocztowe jednostek z automatu blokowały wiadomości albo zwracały je z błędem itp.

Oprócz jednostek, które nie odpowiedziały wcale, zdarzały się również przypadki odmowy wypełnienia ankiety. Najczęściej były one argumentowane następującymi powodami: temat i cel badania (doktorat) nie jest informacją publiczną, ankieta to informacja publiczna przetworzona, która wymaga dodatkowego uzasadnienia i wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, a także wskazywano, że informacje o BO znajdują się na stronie BIP lub na stronie BO (lecz w praktyce nie zawsze znajdowały się tam w zakresie wystarczającym do wypełnienia ankiety). W przypadku niektórych jednostek zamiast wypełnionej ankiety odsyłane były pliki opisujące BO, linki do stron lub skrócony opis procedury. W większości przypadków były to również zbyt ogólne dane, aby mogły posłużyć do samodzielnego wypełnienia ankiety. Z innych odpowiedzi, które otrzymałem było to m.in. odmowa wypełnienia ankiety, bo jednostka nie jest nią zainteresowana albo odmowa, o ile nie pokryje pracownikowi kosztów nadgodzin, w których miałyby ankietę wypełnić.

W przypadku jednostek, które odmówiły wypełnienia ankiety i wyznaczyły możliwy termin odwołania się od tej decyzji przygotowywałem z pomocą mojej Pani Promotor, Profesor Małgorzaty Myśliwiec, dodatkowe pisma. Po ich pozytywnym rozpatrzeniu kilkanaście kolejnych samorządów decydowało się na wypełnienie i odesłanie ankiety. Pozostałe podtrzymywały decyzję odmowną.

Zdarzały się też przypadki odpowiedzi, w których przedstawiciele jednostek twierdzili, że BO na ich obszarze nigdy nie był realizowany w latach 2011-2021. W swojej bazie danych (opisanej wcześniej liście jednostek) miałem jednak szczegółowe informacje o każdej z jednostek, do których kierowałem wiadomość. W odpowiedzi przysyłałem więc tym jednostkom dowody na funkcjonowanie na ich obszarze BO (np. artykuł w prasie

lokalnej albo wywiad z wójtem nt. sukcesu tamtejszego BO), po czym okazywało się, że faktycznie – budżet taki na tym obszarze jednak zrealizowano. Ten anegdotyczny przypadek (który miał jednak miejsce kilka razy), obrazuje jak trudne w praktyce było badanie znacznej liczby budżetów obywatelskich, w dłuższym czasie, a zwłaszcza tych w mniejszych miejscowościach.

Dane z samorządów napływały w okresie od połowy października 2022 r. do marca 2023 r. Objęły one dwie tury wysyłania ankiet, a w części przypadków jednostki wyznaczały dodatkowe terminy na odesłanie odpowiedzi. Wszelkie wątpliwości wyjaśniałem drogą mailową. Ponadto z częścią jednostek, na prośbę osób wypełniających, kontaktowałem się telefonicznie w celu doprecyzowania udzielanych odpowiedzi. Pomijając przypadki odmowy wypełniania ankiety oraz brak jakiegokolwiek odpowiedzi, to większość informacji zwrotnych była jednak pozytywna, a kilkoro pracowników samorządowych wyraziło zainteresowanie tematem prowadzonych badań i ich wynikami.

Ostatecznie udało się zebrać materiał badawczy w postaci 351 wypełnionych i odesłanych ankiet na 520 wysłanych, co stanowi 67,5% jednostek. Ankiety, z których dane prezentowane będą w dalszej części pracy, zostały wypełnione przez: 283 gminy, 54 miasta na prawach powiatu, 8 powiatów i 6 województw.

Rozdział 2. Budżet partycypacyjny w kontekście teorii demokracji oraz teorii zarządzania

Specyfika budżetu partycypacyjnego, pozwala badać i analizować go zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki jego funkcjonowania. Rozdział pierwszy stanowił wprowadzenie do tej problematyki, a jego celem było zaznajomienie czytelnika z kluczowymi definicjami, klasyfikacjami, modelami, a także metodologią badań. Z kolei rozdział trzeci koncentrować się będzie na omówieniu praktycznej strony BP – jego uwarunkowań, genezy i rozwoju, a przede wszystkim jego realizacji w Polsce.

Tymczasem niniejszy rozdział porusza niezwykle istotny wątek teoretycznego umocowania budżetu partycypacyjnego. Celem rozdziału jest zaprezentowanie tytułowego narzędzia w świetle dwóch, jak się wydaje, najistotniejszych koncepcji mogących stanowić jego ramy teoretyczne, czyli z punktu widzenia teorii demokracji oraz teorii zarządzania. W analizie nacisk położony został przede wszystkim na koncepcjach demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej oraz na koncepcji współzarządzania (współrządzenia) w ich współczesnym rozumieniu.

Właściwe zarysowanie tych obszarów jest ważne, aby nie nakładać na siebie różnych wątków i koncepcji, które mogą uwidocznić się, gdy porównuje się ich specyfikę. Poniższe rozważania koncentrować się będą przede wszystkim na budżecie partycypacyjnym w szerokim jego rozumieniu. Pewne kluczowe wątki zostaną przedstawione i omówione również z uwzględnieniem polskiej specyfiki, czyli w odniesieniu do budżetu obywatelskiego lub funduszu sołeckiego. Ma to na celu podkreślenie roli i znaczenia BP w Polsce, a także stanowić będzie dodatkowe wprowadzenie do pogłębionych rozważań prezentowanych w kolejnych rozdziałach. Niniejszy rozdział nie ma natomiast na celu prezentacji całości genezy i rozwoju myśli w ramach koncepcji teorii demokracji i teorii zarządzania, a jedynie podkreślenie tych ich aspektów, które z punktu widzenia analizy budżetu partycypacyjnego wydają się mieć najistotniejsze znaczenie.

Na potrzeby tego podrozdziału i dalszych rozważań, poczynić należy jeszcze jedno dodatkowe założenie natury teoretyczno-terminologicznej, które powiąże ze sobą oba powyższe konteksty oraz ułatwi ich jednolite omówienie. Zgodnie z tym założeniem budżet partycypacyjny (a co za tym idzie także budżety obywatelskie) analizować można, jako specyficzną instytucję polityczną. Pozwala to badać BP z punktu widzenia analizy instytucjonalno-prawnej, która w obrębie nauk politycznych wykorzystywana jest do badania instytucji politycznych. Analiza ta pozwala więc badać m.in. prawne podstawy

funkcjonowania (aspekty prawno-ustrojowe)⁶⁹, jak również główne założenia, funkcje, efekty działania czy wpływ na zjawiska polityczne danej instytucji⁷⁰. W latach 80. XX wieku zauważono, że tradycyjnie rozumiana analiza instytucjonalna nie jest już wystarczająca. Tak narodził się nurt neoinstytucjonalny (tzw. nowy instytucjonalizm), który poza aspektem formalno prawnym (instytucjonalno prawnym) podejmował się również analizy instytucji społecznych. W badaniach coraz częściej zaczęto analizować wątek rządzenia (*ang. governance*), a nie wyłącznie badanie samych rządów. Rządzenie w tym ujęciu obejmuje różne sfery, w jakich życie społeczne jest organizowane. Nie stoi to jednak w sprzeczności i nie odrzuca dotychczas wypracowanego dorobku instytucjonalistów. Pozwala natomiast analizować instytucje z punktu widzenia ich wpływu na zachowania społeczne z udziałem różnych sił pozarządowych. Samo podejście neoinstytucjonalne dzieli się wewnętrznie na różne nurty. Wyróżnić można tzw. nowy instytucjonalizm normatywny (instytucje polityczne są związane z danym miejscem, czasem i kulturą, kształtowane są przez aktorów, którzy również sami podlegają wpływom tych instytucji), instytucjonalizm racjonalnego wyboru (instytucje jako konstrukcje celowe, które prowadzić mają do zapewnienia korzyści i realizacji interesów zbiorowych, a nie wyłącznie jednostkowych) czy też instytucjonalizm socjologiczny (bada znaczenie instytucji dla ludzi i występujące w ich ramach mechanizmy kontroli społecznej)⁷¹.

Instytucje polityczne można w różny sposób definiować. Przywołać można, za Andrzejem Antoszewskim, swego rodzaju politologiczną oraz prawną koncepcję tego pojęcia. W pierwszym przypadku jest to: *„Wyodrębniony zespół osób dysponujących zasobami organizacyjnymi oraz materialnymi umożliwiającymi uczestnictwo w życiu politycznym. W najszerszym znaczeniu i.p. to każdy zorganizowany aktor polityczny, taki jak państwo, konkretny organ państwowy (np. parlament, rząd, ministerstwo, sąd itp.), partia lub ruch społeczno-polityczny, formalna grupa nacisku (np. związek zawodowy lub konfederacja pracodawców) czy wspólnota samorządowa”*. Natomiast w ujęciu prawnym jest to: *„Zespół norm prawnych odnoszących się do określonego działania politycznego i regulujących jego zasady. W tym sensie mówimy np. o instytucji prawa wyborczego, referendum lub votum nieufności”*⁷². Andrzej W. Jabłoński podkreśla, że w państwach demokratycznych, zamiast

⁶⁹ Chodubski A. J.: Wstęp do badań politologicznych, Gdańsk 2004, str. 126.

⁷⁰ Pawłuszko T.: Wstęp do metodologii badań politologicznych, Częstochowa 2013, str. 8.

⁷¹ Krauz-Mozer B.: Neoinstytucjonalizm, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody, Tom I, Warszawa 2016, str. 407-408.

⁷² Antoszewski A., Herbut R.: Leksykon politologii wraz z Anekssem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych, Wrocław 2004, str. 140-141.

posługiwać się wyłącznie nakazami i zakazami, władza kreuje różne instytucje polityczne. Mają one być z jednej strony zachętą do aktywnego działania w interesie publicznym, jak również ich celem jest odciążenie czy też zniechęcenie obywateli od inicjatyw i działań mogących wpływać negatywnie na bezpieczeństwo państwa. Przykładami takich instytucji są właśnie m.in. budżety partycypacyjne. Instytucje te tworzą swego rodzaju sytuacje decyzyjne, w ramach których obywatele są motywowani lub demotywowani do działania oraz do podejmowania lub niepodejmowania wyborów, a w efekcie tych działań także do łączenia interesu indywidualnego z interesem publicznym⁷³. Instytucjonalizacja narzędzi umożliwiających partycypację, czyli m.in. budżetów partycypacyjnych bywa różnie implementowana w poszczególnych państwach. Wyodrębnić można trzy zasadnicze kierunki/modele takiej instytucjonalizacji: 1) Stosowanie trwałych form uczestnictwa, 2) Prawny obowiązek wykorzystania mechanizmów uczestnictwa oraz 3) Zasady pozwalające na oddolne uczestnictwo. Co istotne, formalno-prawne zagwarantowanie takich mechanizmów nie zawsze zapewnia ich skuteczne i efektywne funkcjonowanie. Znaczące są czynniki pozaprawne, jak zakres decyzyjności czy przygotowanie merytoryczne. Jednakże już sam fakt, że taka możliwość występuje, może oddziaływać mobilizująco i aktywizować do oddolnego działania⁷⁴.

Mówiąc o budżecie partycypacyjnym czy budżecie obywatelskim mamy więc do czynienia z konkretną instytucją polityczną realizowaną we współczesnych państwach, mającą (zazwyczaj) pewne prawne podstawy funkcjonowania, opierającą się na partycypacji społecznej i występującą (pod różnymi nazwami) przede wszystkim na obszarze jednostek samorządu szczebla lokalnego.

2.1. Budżet partycypacyjny w kontekście teorii demokracji

Demokracja, różne jej przejawy i instytucje w państwie oraz samorządzie, stanowią punkt centralny licznych rozważań z zakresu nauk politycznych. Podobnie jest z budżetem partycypacyjnym, w ramach którego również często podkreślany jest jego demokratyczny wymiar. W czym jednak ten demokratyczny aspekt się przejawia i które z form demokracji najlepiej oddają jego specyfikę?

Jak zauważył Giovanni Sartori od lat 40. XX wieku żyjemy w swego rodzaju „*epoce zamętu w demokracji*”. Demokracja stała się bowiem budzącym szacunek słowem będącym

⁷³ Jabłoński A. W.: Instytucjonalne aspekty teorii polityki, *Teoria Polityki* 1/2017 str. 117.

⁷⁴ Kołomycew A.: Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania, Warszawa 2023, str. 111.

w zasadzie nazwą dominującą współcześnie cywilizacji zachodniej, Ludzie, nie tylko w nauce, posługują się nim powszechnie, jednak przestają oni rozumieć co ono w zasadzie oznacza. W efekcie czego demokracji przypisuje się różne, często odmienne znaczenia. Zdaniem autora: „Jeśli jednak „demokracja” znaczyć może właściwie cokolwiek, pewna granica została przekroczona”. Sama teoria demokracji również zaczęła odchodzić od głównego nurtu, a wraz z poszerzaniem się problemów badawczych zaczął wkradać się w jej ramy pewien zamęt pojęciowy⁷⁵.

W XX wieku dostrzeżono również, że funkcjonujące ówczesne koncepcje demokracji odbiegają znacząco nie tylko od klasycznego, greckiego wzorca (co oczywiste), ale również od tego, jak w tym okresie postrzegana była demokracja Zachodnia. Zaczęto prowadzić badania, których celem było zaprezentowanie tego pojęcia w bardziej współczesnym znaczeniu i w nowych warunkach. Doprowadziło to z czasem do wykrystalizowania się nowych, różnorodnych koncepcji i podejść do tego zagadnienia. Efektem tego procesu było pojawienie się w piśmiennictwie właśnie takich nowych form demokracji, jak m.in. demokracja partycypacyjna czy demokracja deliberatywna⁷⁶. Pojawienie się tych koncepcji wynikało również z ograniczeń, jakie zaczęto dostrzegać w demokracji liberalnej. Ich celem było więc również uzupełnienie dotychczasowych rozważań teoretycznych, w których nacisk miał być położony na aspekt praktycznego działania, zagadnienia społeczeństwa obywatelskiego, a także samego uczestnictwa. Co ważne, koncepcje nawiązujące do takiej partycypacji (a przynajmniej ich umiarkowane warianty) nie oznaczały odrzucenia idei przedstawicielstwa. Podkreślały natomiast potrzebę wykorzystania pozawyborczych metod i narzędzi, które pozwalają realizować działania związane z aktywnością polityczną i procesem podejmowania decyzji we współczesnym społeczeństwie. Działania te miały być ponadto reakcją na problemy, jakie zaczęto dostrzegać w Zachodnich demokracjach⁷⁷. U podłoża partycypacji i deliberacji leży więc połączenie ze sobą odmiennych form demokracji, które byłyby dopasowane do wymagań współczesnego świata, a ich stosowanie na szczeblu lokalnym czy ponadlokalnym ma natomiast wzmocnić idee przedstawicielstwa. Wynika to z potrzeb dostosowania modelu demokracji do zmian pokoleniowych, społeczno-

⁷⁵ Sartori G.: Teoria demokracji, Warszawa 1994, str. 16-20.

⁷⁶ Migalski M.: Demokracja - problemy definicyjne, w: Red. Czyż A., Kubas S.: Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych: księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu, Katowice 2018, str. 71-72.

⁷⁷ Sekuła P.: Kultura polityczna a konsolidacja demokracji, Kraków 2009, str. 28-29.

kulturalnych czy politycznych⁷⁸.

Każda z zasygnalizowanych form wymaga jednak dokładniejszego zarysowania, począwszy od ich genezy, poprzez rozwój i przede wszystkim kontekst bezpośredniości, partycypacyjności i deliberatywności w ramach budżetu partycypacyjnego. Wskazać można przy tym dwa główne cele prowadzenia komparatystyki w obrębie współczesnych form demokracji. Cel pierwszy polega na wskazywaniu cech wspólnych. Dzięki temu możliwe jest odróżnienie demokracji od innych systemów politycznych. Natomiast drugi cel polega na akcentowaniu różnic, dzięki czemu możliwe jest opracowywanie różnych typologii⁷⁹.

Trzy proponowane konteksty wydają się być najbardziej wyraźne, gdy analizuje się procedurę BP w jej najbardziej typowej formie. Ma to też swoje uzasadnienie w prezentowanej literaturze przedmiotu. Bezpośredniość, gdyż zakłada udział w podejmowaniu decyzji. Partycypacyjność, ponieważ opiera się na aktywnym uczestnictwie na różnych etapach. Z kolei deliberatywność ma odniesienie do sposobu prowadzenia dyskusji oraz podejmowania decyzji. W praktyce jednak demokratyczny wymiar tego narzędzia nie jest taki jednoznaczny, a precyzyjne określenie formy i zakresu uczestnictwa może nastreczyć problemów. Dlatego niezwykle istotne jest szczegółowe opisanie demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej. Kolejność ta nie jest przypadkowa. W literaturze można bowiem zauważyć przypadki łączenia demokracji bezpośredniej z partycypacyjną (uczestniczącą), która to z kolei bywa kojarzona z deliberatywną⁸⁰. W związku z tym każdą z nich należy indywidualnie omówić, a ewentualne związki pomiędzy nimi a budżetem partycypacyjnym wyraźnie nakreślić.

Pierwszy krok w charakterystyce budżetu obywatelskiego w Polsce z perspektywy opisanych powyżej trzech kontekstów dokonałem w jednym z moich artykułów naukowych

⁷⁸ Ceccarini L., Newell J. L., Turato F.: Civil Society and the Platform Society in the Age of Post-Representative Politics, w: Red. Bejma A.: Civil society in the post-democratic era, Political Science Studies 4/2023 Vol. 70, Warszawa 2023, str. 47.

⁷⁹ Antoszewski A.: Modele demokracji przedstawicielskiej, w: Red. Antoszewski A., Herbut R.: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza, Wrocław 2008, str. 39-41.

⁸⁰ Przykładowo: Giovanni Sartorii w *Teorii demokracji* (Kraków 1998) rozróżniał m.in. demokrację bezpośrednią, przez referendum, wyborczą, przedstawicielską, a w kontrze do nich także partycypacyjną. Z kolei Piotr Uziębło w *Demokracji partycypacyjnej* (Gdańsk 2009) omawia przede wszystkim zagadnienia partycypacji oraz demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. W *Obietnicach demokracji* (Warszawa 2004) Paweł Śpiewak opisując demokrację partycypacyjną zbliża ją do demokracji bezpośredniej. Rafał Górski rozdzielił demokrację bezpośrednią (i pośrednią) od uczestniczącej w książce *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu* (Kraków, 2007). Natomiast Marek Barański łączy w demokracji uczestniczącej wątki bezpośredniości i deliberacji (*Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*, Katowice 2013).

z końca 2023 roku. Zwróciłem w nim uwagę na różnorodne podejścia badaczy do opisu tej instytucji i jej demokratycznej specyfiki⁸¹.

a) Kontekst demokracji bezpośredniej

Demokracja, w swej klasycznej formie, narodziła się w antycznej Grecji. Funkcjonowała ona jednak podówczas w sposób znacząco odmienny od tego, co mamy na myśli posługując się współcześnie pojęciem *władzy ludu*. Podczas gdy obecnie za jej podstawową (bezpośrednią) formę uznaje się zazwyczaj referendum, będące swego rodzaju wyrazem woli suwerena, tak przed ponad dwoma wiekami opierała się ona na faktycznym, bezpośrednim uczestnictwie obywateli. Nie był to oczywiście powszechny sposób sprawowania władzy. W państwach tego okresu występowały odmienne formy rządów, jak oligarchia czy arystokracja, stąd też odwołując się do najbardziej modelowego wzorca autorzy zazwyczaj sięgają ku demokracji ateńskiej.

W życiu politycznym greckiego polis, czyli ówczesnego państwa-miasta, uczestniczyć mógł każdy obywatel. Było to jednak uczestnictwo ograniczone, gdyż obywatelami mogli być wyłącznie pełnoletni mężczyźni. Kobiety były wyłączone z aktywnego życia politycznego. Status obywatela przyznawany był prawowitym synom greków. W późniejszym okresie wymóg ten został nawet rozszerzony i obejmował już nie tylko ojca, ale i matkę, która również musiała być córką obywatela. Udział w życiu politycznym tego okresu był powszechny. Krytykowano natomiast brak zainteresowania sprawami polis. Uczestnictwo przebiegało przede wszystkim w ramach Zgromadzenia Ludowego (*ekklesia*). Był to organ realnej władzy w polis, który realizował władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą w zakresie bieżących spraw. Istota greckiej demokracji bezpośredniej przejawiała się właśnie w funkcjonowaniu *ekklesii*. Udział w niej mogło brać bowiem nawet 6 tysięcy obywateli jednocześnie, przez co konieczne było zaprezentowanie swych racji w sposób pozwalający dotrzeć do zgromadzonych. Retoryka i erystyka urastały w związku z tym nie tyle do roli przydatnej umiejętności, co wręcz konieczności⁸².

David Held wyróżnił następujące cechy klasycznej demokracji: „1. *Bezpośrednie uczestnictwo obywateli w stanowieniu praw i sprawowaniu sądów*, 2) *Najwyższa władza*

⁸¹ Gnela J.: Budżet obywatelski/partycypacyjny w Polsce w kontekście demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej, w: Red. Marczevska-Rytko M.: Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana, Lublin 2023.

⁸² Marczevska-Rytko M.: Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji, w: Red. Marczevska-Rytko M., Piasecki A. K.: Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny, Lublin 2010, str. 14-23.

zgromadzenia obywateli; 3) Wszystkie sprawy wspólne miasta w kompetencji władzy najwyższej, 4) Różnorodne sposoby obsadzania urzędów publicznych (wybór bezpośredni, losowanie, rotacja), 5) Brak przywilejów wyróżniających urzędników publicznych spośród zwykłych obywateli; 6) Zakaz pełnienia tego samego urzędu przez jedną osobę więcej niż dwukrotnie (z wyjątkiem pewnych stanowisk wojskowych); 7) Krótkie kadencje wszystkich urzędów, 8) Odpłatność służby publicznej”. Na kształt ówczesnej demokracji wpływ miały również inne czynniki. Funkcjonować mogła ona wyłącznie we względnie małych wspólnotach, w których tylko pewna grupa posiadała prawa polityczne. Ważne było również dobrze funkcjonujące rolnictwo i gospodarka oparta o system niewolniczy. Kobiety, pozbawione obywatelstwa, sprawowały obowiązki domowe, a mężczyźni w tym czasie uczestniczyli w sprawach publicznych⁸³. W tym kontekście Marek Żyromski opisując specyfikę klasycznej demokracji ateńskiej wskazywał, że była to w praktyce: „demokracja dla elity/dla nielicznych”. *Demos* (lud), jak zostało to powyżej zarysowane, odnosił się bowiem wyłącznie do obywatelskiej części ówczesnego społeczeństwa, a nie do wszystkich jego członków. Wyłącznie obywatele mieli więc prawo do posiadania ziemi, zawierania małżeństw czy posiadania broni. Kobiety, cudzoziemcy czy niewolnicy nie mieli praw i politycznego znaczenia. Dokładna specyfika obywatelstwa i ustroje poszczególnych polis były jednak zróżnicowane⁸⁴. Marcin Rachwał wskazywał natomiast na pięć głównych różnic między klasyczną a współczesną demokracją. Należą do nich: 1) Prawo do udziału w życiu publicznym (od ograniczonego do powszechnego), 2) Sposób podejmowania decyzji (od zgromadzeń ludowych do rozwoju form przedstawicielstwa), 3) Niewolnictwo (od państwa niewolniczego do rozbudowanego katalogu praw obywatelskich), 4) Rozumienie pojęcia wolności (od uczestnictwa w kierowaniu państwem do wolności i społeczeństwa obywatelskiego) oraz 5) Umiejscowienie demokracji (od małych państweczek do państw narodowych)⁸⁵.

Wspomniana powyżej w punkcie drugim idea przedstawicielstwa stanowi współcześnie, wraz z pewnymi formami bezpośrednimi, podstawę demokratycznego uczestnictwa w życiu politycznym. Demokracja pośrednia (przedstawicielska) zasadza się na idei, zgodnie z którą ludzie (lud lub naród, działający jako podmiot zbiorowy), do których domyślnie suwerenność przynależy przekazują ją do pewnej elity politycznej w celu

⁸³ Held D.: *Modele demokracji*, Kraków 2010, str. 34.

⁸⁴ Żyromski M.: *Demokracja ateńska jako demokracja dla elity*, w: Red, Marczevska-Rytko M.: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, str. 17-23.

⁸⁵ Rachwał M.: *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. podstawy prawne – Praktyka – Perspektywa rozwoju*, Poznań 2016, str. 17-18.

sprawowania władzy. Paolo Bellini wskazuje na dwie główne funkcje, jakie ma to spełniać. Z jednej strony nadaje to legitymizacji (zarówno politycznej, jak i ustrojowo-konstytucyjnej), a z drugiej wskazywani są w ten sposób delegaci/przedstawiciele do sprawowania rządów⁸⁶.

Rozwój przedstawicielstwa miał swoje pragmatyczne podstawy. Wraz z rozwojem państw, których rozmiar i liczba ludności znacząco przekroczyła wyobrażenia dawnych demokratów, to formy bezpośredniego uczestnictwa, poza niewielkimi jednostkami miejskimi, stały się nieosiągalne. Idea ta zrodziła się jako instrumentalne narzędzie w rękach władzy monarszej. Jej celem było łatwiejsze zbieranie podatków głównie na cele wojenne, a nie wprowadzenie jakichś demokratycznych wartości. Tego rodzaju idee, wraz z poszerzeniem katalogu osób uczestniczących w wyborach, zostały wprowadzone do demokracji dopiero w wiekach późniejszych. Stopniowe poszerzenie praw wyborczych ugruntowało z czasem współczesną ideę demokracji pośredniej⁸⁷. Przedstawicielstwo pozwoliło wyeliminować pewne problemy w funkcjonowaniu państwa, ale uwidocznilo przy tym inne. Z jednej strony bowiem wielkość państwa i liczba ludności przestała być problemem, jednostki ludzkie zyskały prawa, autonomię i wolność, a rozwiązywanie problemów i zarządzanie państwem stało się nieco łatwiejsze. Skomplikowało to jednak strukturę instytucjonalną, a także oddaliło od siebie lud i rząd⁸⁸.

Wracając jednak do omawiania demokracji bezpośredniej należy wskazać jej współczesne rozumienie i formy, w jakich najczęściej występuje. Piotr Uziębło wyróżnił trzy główne podejścia do demokracji bezpośredniej. Pierwsze dwa to pojęcia skrajne, zgodnie z którymi: 1) Współcześnie demokracja bezpośrednia nie istnieje oraz 2) Demokrację bezpośrednią upatruje się wszędzie tam, gdzie podmiot zbiorowy uczestniczy w podejmowaniu decyzji. Natomiast trzeci nurt jest podejściem umiarkowanym i jest to swego rodzaju 3) Teoria kompromisowa. Zgodnie z pierwszą koncepcją demokracja bezpośrednia narodziła się i funkcjonowała wyłącznie w starożytności, zgodnie z zaprezentowanym powyżej antycznym pierwowzorem. Tylko bowiem w tych warunkach możliwe było do zagwarantowania: a) jedność miejsca i czasu, w którym proces się odbywa przy jednoczesnym: b) uczestnictwie absolutnie wszystkich podmiotów wyposażonych w prawa polityczne i uprawnionych do podejmowania decyzji. W tej koncepcji instytucje takie jak np. referenda tracą swój bezpośredni wymiar, nawet gdy elity polityczne starają się przekonywać, że jest to wyraz woli suwerena. Drugi nurt z kolei podchodzi do

⁸⁶ Bellini P.: *Direct Democracy and Representative Democracy*, Philosophy and Public, Vol. 9, No. 1 (2019) Democracy and Lawmaking, str. 92-96.

⁸⁷ Dahl R.: *O demokracji*, Kraków 2000, 95-99.

⁸⁸ Dahl R.: *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, 44-48.

bezpośredniości bardzo swobodnie. Do tej formy demokracji zalicza się wszystkie narzędzia oparte o uczestnictwo. Co więcej etapy, w których podmiot zbiorowy uczestniczy w podejmowaniu nie ma przy tym większego znaczenia. W kontrze do tych dwóch podejść jest teoria kompromisowa. W tym ujęciu, jak pisał Uziębło: „(...) *demokracją bezpośrednią mogą być jedynie te formy udziału zbiorowego podmiotu suwerenności bądź też jego części w realizacji władzy publicznej, które wiążą się z możliwością podejmowania przez tegoż suwerena ostatecznego rozstrzygnięcia, niemającego szansy na jego wzruszenie przez inne organy publiczne, z organami przedstawicielskimi włącznie.*”⁸⁹.

Abstrahując od podejścia skrajnie krytycznego, które jednoznacznie neguje występowanie współcześnie jakichkolwiek form demokracji bezpośredniej, skoncentrujemy się na podejściach pozytywno-umiarkowanych. Na tej podstawie wyróżnić można różne klasyfikacje form demokracji bezpośredniej we współczesnej literaturze przedmiotu. Do jej podstawowych form zaliczyć należy obecnie referendum, plebiscyt i inicjatywę ludową. Z kolei innymi formami tej demokracji są: zgromadzenia ludowe, weta ludowe, konsultacje ludowe, odwołanie oraz, co istotne, budżety partycypacyjne. Precyzyjny opis tych instytucji jest jednak problematyczny, gdyż w różnych państwach ich zakres i specyfika może być w praktyce dość odmienna⁹⁰. Elliot Bulmer wskazywał na brak ujednoczenia (standaryzacji) w zakresie terminologii stosowanej w odniesieniu do form i mechanizmów demokracji bezpośredniej⁹¹. Podobnie David Altman zwracał uwagę na pewien zamęt, który można zauważyć przy analizie form tej demokracji. Pojęcia takie, jak inicjatywa, plebiscyt czy referendum oznaczać mogą w jednych państwach podobne, wręcz synonimicznie traktowane instytucje, podczas gdy w innych są to całkiem odmienne procedury. Autor wskazuje również, że niektóre analizy, próbują rozdzielać demokrację bezpośrednią od demokracji semibezpośredniej (*ang. semidirect*)⁹².

W tym kontekście Piotr Uziębło rozróżnił instytucje demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. Do pierwszej z nich autor zalicza: zgromadzenie ludowe, bezpośrednią inicjatywę ludową, referendum, plebiscyt, weto ludowe, odwołanie (*ang. recall*) i odwołanie orzeczenia (*ang. appellation of sentence*), a do drugiej: pośrednią inicjatywę ludową, konsultacje ludowe, wysłuchanie publiczne, prawybory i skargę konstytucyjną⁹³. Do form

⁸⁹ Uziębło P.: Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009, str. 13-17.

⁹⁰ Kancelaria Senatu: Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich, 2016, str. 3-6.

⁹¹ Bulmer E.: Direct Democracy. International IDEA Constitution-Building Primer 3, Stockholm 2014, str. 6-7.

⁹² Altman D.: Direct Democracy Worldwide, Cambridge 2011, str. 6-7.

⁹³ Uziębło P. Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009, str. 39.

semibezpośredniej budżet partycypacyjny zaliczyła z kolei Paulina Glejt-Uziębło⁹⁴. Natomiast Marcin Rachwał w najszerszym ujęciu definicyjnym do form demokracji bezpośredniej zalicza: zgromadzenie ludowe, referendum, plebiscyt, inicjatywę ludową, weto ludowe, konsultacje ludowe, odwołanie (*ang. recall*), a także budżet partycypacyjny⁹⁵, który jest współczesną formą demokracji bezpośredniej dającą zwykłym obywatelom możliwość podejmowania decyzji, rozwija myślenie wspólnotowe i sprzyja kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego⁹⁶. Z kolei jeszcze inna klasyfikacja form demokracji bezpośredniej wymienia jedynie: referendum, inicjatywę obywatelską, inicjatywę programową i odwołanie (*ang. referendums, citizens' initiatives, agenda initiatives and recall*). W rozumieniu autorów *Citizen's initiative* oznacza coś na kształt inicjatywy referendalnej, a *Agenda initiatives* to forma zbliżona do inicjatywy ludowej, co pokazuje tylko, jak w praktyce odmienne i mylące może być posługiwanie się wyłącznie nazwami tych instytucji⁹⁷.

Mariusz Jabłoński do klasycznych instytucji demokracji bezpośredniej (*sensu stricto*) o tradycyjnej pozycji ustrojowej zaliczył: referendum (ogólnokrajowe i lokalne), zgromadzenie ludowe, plebiscyt, weto ludowe, inicjatywę ludową, konsultacje społeczne, odwołanie (osób lub orzeczeń). Autor rozszerza jednak ten katalog o takie narzędzia (*sensu largo*), jak: wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, projekty obywatelskie (dot. realizacji konkretnych zadań) i procedury sondażowe (np. sondaże deliberatywne) oraz w pewnym stopniu także procedury dot. petycji, *e-votingu* czy skargi konstytucyjnej. Ich odmienność wynika z rozwoju technologicznego (głównie internetu) i odmiennych, często nowych sposobów realizacji tradycyjnych form bezpośredniego udziału. Jabłoński podkreśla również, że katalog mechanizmów demokracji bezpośredniej należy traktować jako otwarty, niejednoznaczny i dynamicznie zmieniający się⁹⁸. Z kolei Jarosław Skowryra zalicza budżet partycypacyjny do tzw. nowych form demokracji bezpośredniej. Zdaniem autora, ze względu na specyfikę tego rodzaju narzędzi, konieczne jest oddzielenie ich od typowych form demokracji bezpośredniej o ugruntowanej, ustrojowej pozycji (czyli np. referendum). Nowe

⁹⁴ Glejt-Uziębło P.: Participatory Budgeting in Madrid – Introduction to the Subject Matter, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, No 6 (64) 2021, str. 141-142.

⁹⁵ Rachwał M.: Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. podstawy prawne – Praktyka – Perspektywa rozwoju, Poznań 2016, str. 21.

⁹⁶ Rachwał M.: Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Warszawa 2010, str. 101-102.

⁹⁷ Beramendi V., Ellis, A., Kaufmann, B., Kornblith M., LeDuc L McGuire P., Shiller T., Svensson P.: *Direct Democracy The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, str. 9-10.

⁹⁸ Jabłoński M.: Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie, w: Red. Hałub O., Jabłoński M., Radajewski M.: *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, str. 16-19.

formy, do których Skowyrza zalicza również głosowanie elektroniczne i sondaż deliberatywny, koncentrują się na obszarze wspólnoty lokalnej⁹⁹.

Również Agnieszka Turska-Kawa i Waldemar Wojtasik wymieniają budżet partycypacyjny, jako jedną z form demokracji bezpośredniej w Polsce (kolejno po innych formach, jak referendum czy inicjatywa ustawodawcza), choć o zdecydowanie krótszej historii i o bardziej niekonwencjonalnym charakterze względem pozostałych¹⁰⁰. Natomiast Anna Pięta-Szawara charakteryzuje budżet partycypacyjny w Polsce, jako współczesną formę demokracji bezpośredniej, która angażuje mieszkańców w proces współdecydowania na szczeblu lokalnym. Zdaniem autorki jest to forma deliberatywnej partycypacji, której innymi przykładami są również: sondaże deliberatywne czy też młodzieżowe rady miasta¹⁰¹. Można wskazać również za Azizem Shahem, że budżet partycypacyjny opiera się na demokracji bezpośredniej przy kształtowaniu spraw budżetowych. Daje on tym samym szansę, aby mieszkańcy mieli wgląd w poczynania rządzących, a także umożliwił deliberację, debatę i wpływ na rozdzielanie środków publicznych¹⁰². W ostatnim podejściu uwidacznia się więc zarówno omówiony powyżej aspekt bezpośredniości, jak i wątek deliberacji powiązany z namysłem i dyskusją.

W prezentowanych powyżej klasyfikacjach budżet partycypacyjny nie zawsze jest wymieniany, jako forma demokracji bezpośredniej. Może wynikać to ze stosunkowo krótkiej historii funkcjonowania tego narzędzia na świecie względem pozostałych. Również jego specyfika nie zawsze pozwala na tak jednoznaczne zakwalifikowanie go do tej kategorii. Stąd też część autorów próbuje zaliczyć to narzędzie do jakichś nowych kategorii demokracji bezpośredniej w odróżnieniu od tradycyjnych form.

Głównymi formami demokracji bezpośredniej w Polsce na szczeblu lokalnym jest zgromadzenie lokalne (w formie zebrania wiejskiego lub ogólne zebranie mieszkańców jednostek pomocniczych), konsultacje (społeczne) z mieszkańcami oraz referendum (lokalne)¹⁰³. Budżet obywatelski w swym funkcjonowaniu został zakorzeniony niejako we wszystkich tych formach. Ta niejednoznaczność w kontekście bezpośredniości rodzi za sobą oczywiście szereg problemów. Przywołam w tym podrozdziale kilka z nich, a inne omówione

⁹⁹ Skowyrza J.: Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 4 (32)/2016, str. 109-112.

¹⁰⁰ Turska-Kawa A., Wojtasik W.: Direct Democracy in Poland. Between Democratic Centralism and Civic Localism, *Journal of Comparative Politics* 2/2018, str. 21, 24-25.

¹⁰¹ Pięta-Szawara A.: Participatory Budgeting as a Form of Direct Democracy at the Local Level, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, No. 6 (52)/2019, str. 360.

¹⁰² Shah A.: *Participatory Budgeting*, Washington 2007, str. 1.

¹⁰³ Marczevska-Rytka M.: Direct Democracy in Poland, w: Marczevska-Rytka M.: *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, Opladen, Berlin, Toronto 2018, str. 208.

zostaną w dalszej części pracy.

Dawid Sześciło zauważa, że budżet obywatelski w Polsce przybiera postać raczej pseudo referendalną (*ang. quasi-referendum*), która choć oparta o bezpośredniość udziału w kształtowaniu lokalnego budżetu, to jednak brak jest w tym procesie realnej dyskusji (deliberacji) nad całościowym budżetem, a same środki na realizację zadań są dość niewielkie. Choć w większości przypadków, jak i przy referendum lokalnym, procedura opiera się o głosowanie, to odmienne są wymogi udziału m.in. pełnoletniości czy możliwość głosowania online¹⁰⁴. Sposób dokonywania rozstrzygnięć jest więc generalnie zbliżony, choć brak mu przymiotu tajności czy konkretnych progów, które trzeba przekroczyć w głosowaniu. Ustawodawca nie zdecydował się umieścić budżetu obywatelskiego w ustawie o referendum lokalnym (choć pojawiały się takie głosy w nauce¹⁰⁵). Narzędzie to, pomimo konsultacyjnej definicji, nosi więc znamiona referendum nienazwanego. Przypisanie temu narzędziu roli niewiążących konsultacji mogłoby być swego rodzaju regresem względem wypracowanej przez lata praktyki¹⁰⁶. Niewiążący budżet partycypacyjny traciłby jednak w praktyce swoją zasadniczą rolę. Z kolei umiejscowienie go bliżej lokalnego referendum mogłoby przesadnie sformalizować cały proces. W praktyce budżet obywatelski funkcjonuje więc obecnie zarówno, jako bezpośrednia i wiążąca forma (niewiążących) konsultacji społecznych, a z drugiej jako pseudo referendalne głosowanie o charakterze wiążącym, lecz o mniej sformalizowanych wymogach.

Sposób podejmowania rozstrzygnięć w budżecie partycypacyjny może przybierać więc, w uproszczeniu, dwojaką postać – plebiscytną lub deliberatywną. W pierwszym przypadku proces podejmowania decyzji oparty jest o typowe głosowanie, które, jak opisano powyżej, zbliża nieco BP do referendum. Natomiast drugi sposób podejmowania rozstrzygnięć ma miejsce w trakcie dyskusji i debat. Należy wskazać, że w skali międzynarodowej mechanizmy budżetowania partycypacyjnego w ostatnich latach promowane są w formie nieco bardziej plebiscytowej, co może wynikać z chęci uproszczenia procedur lub dostosowania ich do większej skali. Wybór zadań przybiera więc postać otwartych konkursów czy też głosowań¹⁰⁷. Plebiscytowy sposób wyboru zadań w Polsce ma

¹⁰⁴ Sześciło D.: Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation, *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2) 2015, str. 383, 385.

¹⁰⁵ np. Sześciło D.: *Koncepcja ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, 2014.

¹⁰⁶ Jaśkowiec D.: Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica* 26 (2021), str. 146-147.

¹⁰⁷ Sroka J., Pawlica B., Ufel W.: *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce - w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Kraków 2022, str. 29, 32.

dwojaki podstawy. Po pierwsze wynika z rozwiązań przyjętych w roku 2011 w Sopocie, które następnie były wdrażane w kolejnych samorządach. Drugi powód to kształt, w jakim BO został wprowadzony do polskiego ustawodawstwa w roku 2018. Regulacje te, zdaniem Urszuli Zawadzkiej-Pąk, spetryfikowały procedurę BO kierując ją ku formie plebiscytowej z jednoczesnym utrudnieniem implementacji doń form deliberatywnych¹⁰⁸. Natomiast Jacek Sroka i Joanna Podgórska-Rykała za jeden z głównych powodów utrzymującej się formy plebiscytowej upatrują dość schematyczne podejście elit do zagadnienia partycypacji i deliberacji. W związku z tym rozwój form opartych na deliberacji jest dość mocno utrudniony, a ich rozwój jest bardziej jednostkowy i stosunkowo powolny¹⁰⁹. Do wątku deliberacji i demokracji deliberatywnej powrócę jeszcze w kolejnych podrozdziałach.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku funduszu sołeckiego (czyli drugiej najbardziej rozwiniętej w Polsce formy BP w Polsce), który funkcjonuje w sołectwach. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (Art. 36 ust. 1.)¹¹⁰ organem uchwałodawczym tych jednostek pomocniczych jest zebranie wiejskie. Ustawa nie precyzuje jednak podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w takim zebraniu, ani zasad jego zwoływania czy sposobu, w jaki podejmowane są uchwały. Niemniej jednak ustawodawca wprowadził instytucję demokracji bezpośredniej w ramach działania tych jednostek (tj. zebranie wiejskie)¹¹¹. Jak zostanie to zaprezentowane w kolejnym rozdziale zebranie wiejskie wraz z Sołtysem (organem wykonawczym sołectwa) pełni istotną rolę w procedurze funduszu sołeckiego.

We wcześniejszym fragmencie zasygnalizowany został już podział na demokrację bezpośrednią i semibezpośrednią. Wskazane zostały jej przykładowe formy, ale nie do końca istota podziału. W uproszczeniu można powiedzieć, że: „*Demokracja bezpośrednia oznacza procedurę decyzyjną, nad którą pełną kontrolę zachowują obywatele (rozstrzygają o ostatecznym kształcie przyjętych rozwiązań), natomiast w przypadku demokracji semibezpośredniej dochodzi do współdziałania obywateli i organów przedstawicielskich.*”¹¹². Demokrację bezpośrednią i semibezpośrednią łączy więc sposób aktywizacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, ale różni skutek tychże działań. Stąd też należałoby traktować je

¹⁰⁸ Zawadzka-Pąk U.: Plebiscite model of participatory budgeting and public values in Poland, *Financial Law Review*, No. 26 (2)/2022, str. 22-24, 29.

¹⁰⁹ Sroka J., Podgórska-Rykała J.: The Evolution of Participatory Budgeting in Poland - Towards Deliberation or Plebiscite?, w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J.: *Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, Kraków 2021, str. 32-34.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).

¹¹¹ Dolnicki B.: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, str. 97.

¹¹² Rachwał M.: *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. podstawy prawne – Praktyka – Perspektywa rozwoju*, Poznań 2016, str. 6.

rozdzielnie. W praktyce jednak formy te są mocno zbliżone, a niektóre narzędzia można zaliczyć do obu tych kategorii. O tego rodzaju narzędziach można więc mówić, że są to: „(...) instytucje bezpośredniej partycypacji obywatelskiej czy też demokracji partycypacyjnej.”. Taka partycypacja oznacza bowiem nie tyle sposoby, w jaki lud może bezpośrednio sprawować władzę, co sam udział jednostek i środki wpływu (władcze i niewładcze) na rozstrzygnięcia dotyczące spraw publicznych¹¹³. W kontekście budżetu partycypacyjnego Alexander Fortes zwracał jednak uwagę, że aspekt bezpośredniości czy partycypacyjności należy traktować z pewną dozą ostrożności. Jak zauważa autor prawdą jest, że BP w swej oryginalnej (brazylijskiej) formie dawał szansę aktywizacji i rozwoju form demokratycznego uczestnictwa. Nie tworzył on jednak swego rodzaju alternatywnej władzy, która miałaby być przeciwstawiana, jako konkurencja omówionej wcześniej demokracji pośredniej¹¹⁴. Specyfika partycypacji i przywołanej demokracji partycypacyjnej wymaga jednak szerszej charakterystyki.

b) Kontekst demokracji partycypacyjnej

Ze względu na nazewnictwo budżet partycypacyjny wydaje się być naturalnie związany z demokracją partycypacyjną (partycypacyjną teorią demokracji). W praktyce jednak dokładne zdefiniowanie demokracji uczestniczącej, jak również bywa ona nazywana w polskojęzycznych opracowaniach, wydaje się być w literaturze przedmiotu dość niejednoznaczne¹¹⁵. Uwidacznia się to zarówno w sferze nazewnictwa, jak i w zakresie, jaki forma ta miałaby obejmować. Zauważalne są w niej ponadto zarówno pewne wątki bezpośredniości, jak i deliberatywności. Czym więc jest demokracja uczestnicząca? Co odróżnia ją od dwóch pozostałych form oraz co wiąże demokrację partycypacyjną i samą partycypację polityczną?

W literaturze wskazuje się, że termin: „*participatory democracy*” został wymyślony przez Arnolda Kaufmana na początku lat 60. ubiegłego wieku. Wykorzystany był on m.in. w jego eseju pt. *Participatory Democracy and Human Nature* z roku 1960, a także w tzw. *Port Huron Statement* przygotowanym przez studentów Uniwersytetu w Michigan w 1962 r., nad której opracowaniem czuwał również Kaufman. Same idee partycypacyjne sięgają jednak

¹¹³ Uziębło P. Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009, str. 19.

¹¹⁴ Fortes A.: Participatory Budgeting in Porto Alegre. An Experience in Democratic Innovation and its Historical Background, Moving the Social: Journal of Social History and the History of Social Movements, Vol. 49 (2013): Space, Culture and Labour: Brazilian Urban Workers in the Twentieth Century, str. 121.

¹¹⁵ Może wynikać to z używania i tłumaczenia pojęć: *participative democracy* i *participatory democracy* (wg słownika języka angielskiego: *participative*: „z udziałem (np. pracowników, członków)”, *participatory*: „partycypujący, uczestniczący”).

znacznie wcześniej. Niektórzy autorzy, podobnie jak w przypadku demokracji bezpośredniej, jej początków upatrują już w demokracji klasycznej (antycznej). Zdaniem Franka Cunninghama większość opracowań o tej tematyce w pewnym stopniu odwołuje się do tez i prac autorstwa Jean-Jacquesa Rousseau z XVIII wieku¹¹⁶. Natomiast Robert D. Putnam wskazuje, że ideały demokracji partycypacyjnej są w znacznym stopniu powiązane z Amerykańską filozofią polityczną¹¹⁷.

Z kolei Paweł Głogowski, opisując rozwój demokracji partycypacyjnej, zauważa, że również inni myśliciele XIX i XX wieku, jak John Stuart Mill, George D. H. Cole, Karol Marks czy Michaił Bakunin odwoływali się w pewnym stopniu do tej tematyki w swych pracach. Dopiero jednak od lat 60. XX wieku, jak opisuje autor, nastąpił swego rodzaju zwrot w kierunku partycypacji, który w swej istocie odbiegał jednak znacząco od tego, jak przez ostatnie dwa stulecia była ona postrzegana. Rozwój piśmiennictwa z zakresu partycypacji nastąpił dekadę później. W nauce zaczęto zauważać potrzebę wypracowania nie tylko rozwiązań teoretycznych, ale i praktycznych. Okazało się ponadto, że sama idea demokracji partycypacyjnej uległa rozdrobnieniu na różne nurty. Po fazie zamętu i ciągłego niezadowolenia z formy przedstawicielskiej oraz wariantów partycypacyjnych, od lat 80. w pracach takich autorów, jak Joseph Bassette czy Jürgen Habermas zaczęły pojawiać się także idee demokracji deliberatywnej. W ostatnich latach nastąpił rozwój narzędzi, które w swej specyfice posiadały cechy partycypacyjne i deliberatywne. Jednym z przykładów są właśnie budżety partycypacyjne. Narzędzia te, a także same idee partycypacji i deliberacji są postrzegane w literaturze w zróżnicowany sposób – posiadają zarówno duże grono zwolenników, jak i zagorzałych przeciwników negujących ich sens i metody, którymi się posługują¹¹⁸. Thomas Zittel wskazał w tym kontekście na trzy główne problemy, jakie występują w ramach teorii partycypacji. Zdaniem autora ich krytyka skupia się wokół następujących obszarów: 1) Braku konkretnego wskazania instrumentów, które faktycznie sprzyjają uczestnictwu, 2) Pomijanie kontekstu uwarunkowań, które wpływają na zachowania polityczne oraz 3) Brak wyjaśnienia jak i dlaczego poszczególne instytucje sprzyjają zachowaniom politycznym. Zittel wskazuje także, że w tej perspektywie demokracja partycypacyjna jest wizją utopijną, która próbuje opisać normatywnie jak powinno być, lecz

¹¹⁶ Cunningham F.: *Theories of Democracy. A critical introduction*, London and New York 2002, str. 123-124.

¹¹⁷ Putnam R. D.: *Democracy*, w: Red. Dahl R., Shapiro I., Cheibub J. A.: *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts, London 2003, str. 157.

¹¹⁸ Głogowski P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model of Democracy in the European Union?* Wrocław 2017, str. 12-36.

unikania aspektu empirycznego i wyjaśnienia tego, jak miałyby to wyglądać w rzeczywistości¹¹⁹. W tym kontekście Paweł Śpiewak pisał, że: „*Idea demokracji partycypacyjnej przez ostatnie dziesiątki lat nie znajdowała szczególnie wielu sympatyków. Jeżeli już, to pośród anarchistów, syndykalistów albo syjonistów uznających kibuce za spełnienie odwiecznej tęsknoty człowieka do wspólnoty i równości.*”¹²⁰.

Za umacnianiem idei demokracji partycypacyjnej przemawiać ma z jednej strony powiązanie struktur instytucjonalnych władzy z cechami psychologicznymi i postawami jednostek, a z drugiej także fakt, że jedną z głównych funkcji demokracji uczestniczącej powinna być edukacja¹²¹. Jak pisała Carole Pateman: „*Główną funkcją partycypacji w teorii demokracji partycypacyjnej jest funkcja edukacyjna, gdyż edukacja, w najszerszym znaczeniu, obejmuje zarówno aspekt psychologiczny, jak i zasada się na zdobywaniu praktyki w zakresie demokratycznych umiejętności i procedur.*”¹²². W istocie, jak zauważył Jon Elster, teoretycy demokracji partycypacyjnej, od klasycznych po współczesnych, kładli nacisk na cel prowadzenia polityki, jakim jest przemiana i edukacja samych uczestników¹²³.

Powyższy opis wskazuje na pewne powiązania historyczne demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej. Obie z nich wymagają w związku z tym oddzielnego potraktowania i doprecyzowania. Sięgając więc w pierwszej kolejności do leksykonu politologii, aby wyjaśnić sens demokracji partycypacyjnej, pod hasłem demokracja można dowiedzieć się, że: „*Różne wersje d. partycypacyjnej kładą natomiast nacisk na bezpośredni udział ludu w rządzeniu i towarzyszącą mu możliwość ograniczania swobody działania przedstawicieli*”¹²⁴. W innym glosariuszu można znaleźć natomiast informację, że: „*Demokracja bezpośrednia (gr. demos – lud, gr. creatos – panować) – inaczej nazywana d. partycypacyjną – sposób podejmowania decyzji, możliwość zwerbalizowania i urzeczywistnienia swojej woli bezpośrednio przez suwerena, czyli przez samych obywateli, lud, naród, a nie przez urzędników czy reprezentantów wybieranych w wyborach; przeciwieństwo demokracji przedstawicielskiej (podział ten funkcjonuje od przełomu*

¹¹⁹ Zittel T.: Participatory democracy and political participation, w: Red. Zittel T., Fuchs D.: Participatory Democracy and Political participation. Can participatory engineering bring citizens back in? London, New York 2007, str. 10.

¹²⁰ Śpiewak P.: Obietnice demokracji, Warszawa 2004, str. 76.

¹²¹ Knappe H.: Doing Democracy Differently. Political Practices and Transnational Civil Society, Opladen, Berlin, Toronto 2017, str. 45.

¹²² Pateman C.: Participation and Democratic Theory, w: Red. Dahl R., Shapiro I., Cheibub J. A.: The Democracy Sourcebook, Cambridge, Massachusetts, London 2003, str. 41.

¹²³ Elster J.: The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory, w: Red. Bohman J., Rehg W.: Deliberative democracy, Cambridge, Massachusetts, London 1997, str. 3.

¹²⁴ Antoszewski A., Herbut R.: Leksykon politologii wraz z Aneksją o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych, Wrocław 2004, str. 140-141.

XVIII/XIX w.).¹²⁵. Z kolei jeszcze inne wademekum zawiera następującą charakterystykę, zgodnie z którą demokracja bezpośrednia to: „(...) proces podejmowania decyzji o charakterze władcym przez samych obywateli. W ten sposób suweren (suwerenny lud, naród) może wyrazić i urzeczywistnić swoją wolę. Koncepcja demokracji bezpośredniej (partycypacyjnej) kładzie nacisk na bezpośrednie uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym.”¹²⁶. W przywołanych definicjach uwagę zwracają co najmniej trzy ich aspekty. Po pierwsze nacisk kładziony jest na bezpośredni udział ludu (narodu, obywateli, suwerena). Drugie, co zwraca uwagę, to stawianie demokracji bezpośredniej w kontrze (a przynajmniej w pewnym odniesieniu) do idei przedstawicielstwa. Po trzecie demokracja bezpośrednia może być ponadto, jak wynika ze sposobu sformułowania powyższych ujęć, używana synonimicznie względem demokracji partycypacyjnej – ale czy powinna?

Analizując powyższe definicje na pierwszy plan wysuwa się zasygnalizowany pod koniec poprzedniego podrozdziału podział na demokrację bezpośrednią i semibezpośrednią. Kluczowa dla jej rozróżnienia była rola suwerena: w pierwszej to do suwerena należało dokonanie rozstrzygnięć, podczas gdy w drugim przypadku udział (współdział) w podejmowaniu decyzji (ocena czy też samo rozstrzygnięcie) mają również organy przedstawicielskie. Jak pisał Piotr Uziębło: „*Aby jednak uniknąć problemów terminologicznych obie formy demokracji w doktrynie nazywa się bardzo często demokracją partycypacyjną, względnie formami bezpośredniej partycypacji obywatelskiej.*”¹²⁷.

W swych rozważaniach nad formami demokracji Giovanni Sartori opisuje demokrację partycypacyjną, jako ułożoną: „(...) nigdzie konkretnie i w różnym stopniu wszędzie po trochu.”. Koncepcja ta nie stanowi radykalnego zerwania z ideą przedstawicielstwa, jednak jej zwolennicy nie uważają, aby rola ciała przedstawicielskiego była najlepszą możliwą formą partycypacji. Sartori podkreślał, że nowatorstwo tego podejścia leży w znaczeniu, jakie przypisuje się temu uczestnictwu. Jest to, zdaniem autora, uczestnictwo mocne – osobiste, aktywne i chętne, samoistne, a nie zmobilizowane pod pewnym przymusem, które najlepiej sprawdza się we względnie małych grupach ludzi. Warte jest również odnotowania, że: „(...) chociaż „partycypacjonista” pielęgnuje ideał demokracji bezpośredniej, rzadko nawiązuje doń w swojej teorii.”¹²⁸.

¹²⁵ Marszałek-Kawa J., Plecka D.: *Leksykon wiedzy politologicznej*, Toruń 2018, str. 88-89.

¹²⁶ Marczevska-Rytka M.: *Demokracja bezpośrednia*, w: Red. Dziemidok-Olszewska B., Sokół W.: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, Tom II, Warszawa 2012, str. 101.

¹²⁷ Uziębło P.: *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia*, w: Szyszkowska M.: *Demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2009, str. 91.

¹²⁸ Sartori G.: *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, str. 145-150.

Benjamin R. Barber opisuje mocną/silną demokrację (*ang. strong democracy*), jako współczesną/nowoczesną (*ang. modern*) formę demokracji partycypacyjnej. Jego zdaniem, w wolnym przekładzie, taka silna demokracja opiera się na prowadzeniu polityki w trybie partycypacyjnym, w którym konflikty rozwiązywane są w procesie ciągłego i bezpośredniego uczestnictwa oraz tworzenia wspólnoty politycznej, która zdolna jest, aby prywatną i jednostkową wolę przekształcić w dobro publiczne oparte o ideę obywatelstwa. Silna demokracja jest w tym ujęciu jedną z form demokracji będących odpowiedzią na stan, w którym się ona współcześnie znalazła. Zdaniem Barbera silna demokracja może stanowić odpowiedź na niedoskonałości form liberalnych. Równocześnie może być ona nawet od nich trwalsza, a także skuteczniej kształtować demokracje tam, gdzie występują jej niedostatki (albo nie występuje ona wcale). Funkcjonuje ona w obrębie demokracji bezpośredniej i stanowi obecnie jedyną formę, w której wolność ludzka może być zachowana i realizowana. Jest ona również mniej narażona na takie zjawiska, jak alienacja czy nadużywanie publicznej debaty, jakie mogą mieć miejsce w przypadku demokracji przedstawicielskiej. Dla właściwego jej działania potrzebne jest jednak bezpośrednie uczestnictwo obywateli, oraz odpowiednie instytucje na szczeblu lokalnym i krajowym, które umożliwią dyskusje, podejmowanie decyzji, głoszenie politycznych sądów oraz współdziałanie. Oparciem dla takiej demokracji jest ponadto wspólnota samorządowa, instytucje partycypacji i postawy obywatelskie, które funkcjonują dzięki edukacji obywatelskiej, współpracy i zdolności do osiągania celów. Barber zwraca również uwagę, że instytucje o charakterze partycypacyjnym są łatwiejsze do zbudowania w społeczeństwie, które opiera się na fundamentach liberalnych, poszanowaniu prawa i społeczeństwie otwartym, a także takich wartościach, jak pluralizm czy tolerancja¹²⁹.

Według Rafała Górskiego: „*Demokracja uczestnicząca to swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami demokracji bezpośredniej i obrońcami demokracji przedstawicielskiej.*”. Dzięki niej władza w zakresie finansów publicznych, przynależna dotychczas politykom i urzędnikom oddawana jest w ręce społeczeństwa. W tej perspektywie administracja publiczna na szczeblu lokalnym służy społeczeństwu, a nie wyłącznie nim rządzi. Jest to przejaw tzw. *grassroots democracy*, co oznacza, że demokracja partycypacyjna zasadza się na bezpośrednim podejmowaniu decyzji przez zwykłych obywateli, która odbywa się na szczeblu lokalnym. Górski wskazuje również, że demokracja uczestnicząca z jednej strony eliminuje hierarchiczne i autorytarne struktury, a z drugiej kładzie nacisk na

¹²⁹ Barber B. R.: *Strong democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Los Angeles, London, 2003, str. XIV, XVI-XVII, XXXIV, 117, 132, 139-140, 148. 261.

demokratyczny wybór i zwiększa swobodę uczestnictwa. Daje ona mieszkańcom ponadto możliwość realnego wpływu na ich życie w innej formie, niż wybory. Ma ona jednak też pewne problemy. Jednym z nich jest pozostający dysonans między demokracją uczestniczącą a określeniem szczebla, na jakim takie uczestnictwo miałyby występować. Czy demokracja ta powinna ograniczać się tylko do szczebla lokalnego? Może powinna dotyczyć również szczebla państwowego? A może mechanizmy tego rodzaju należałoby wprowadzić również na szczeblu struktur ponadpaństwowych np. Unii Europejskiej?¹³⁰

David Altman dzieli nowe formy obywatelskiego uczestnictwa na demokrację bezpośrednią oraz na demokrację uczestniczącą (i fora deliberatywne). Do pierwszej z nich autor zalicza referenda i inicjatywy ludowe. Z kolei drugą dzieli na zgromadzenia ludowe (*ang. Popular Assemblies*) i mini publiczności (*ang. Mini-publics*). W obrębie tych pierwszych autor wyróżnił z kolei tzw. *New England Town Meetings* w USA, *Participatory Budget* w Brazylii, *Kibbutzim* w Izraelu i *Landsgemeinde* w Szwajcarii¹³¹. Odmienne Dieter Fuchs, którego zdaniem demokracja partycypacyjna jest czysto modelowym ujęciem demokracji, a swym zakresem, od lat 80., obejmuje różne koncepcje¹³². Z kolei Marek Barański wskazuje, że: „*Demokracja uczestnicząca łączy w sobie cechy demokracji bezpośredniej, pośredniej i deliberatywnej*”. Jej celem jest włączenie obywateli do aktywnego uczestnictwa. Jednocześnie partycypacja ta dotyczy względnie wąskiego katalogu problemów i koncentruje się na obszarze lokalnym¹³³.

Podobnie tę formę demokracji opisywała Agnieszka Konopeleko. Zdaniem autorki: „*Demokracja partycypacyjna, czyli uczestnicząca (ang. participatory democracy), jest szerszą kategorią politycznego pełnomocnictwa niż demokracja bezpośrednia. Łączy ona w sobie cechy demokracji deliberatywnej, bezpośredniej i pośredniej. A zatem demokracja uczestnicząca jako swoisty kompromis pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej w większym stopniu służy społeczności, zwłaszcza wspólnotom lokalnym.*”¹³⁴. Również Maria Marczevska-Rytko zwracała uwagę na niejednoznaczność terminu „*demokracja partycypacyjna*”. Jednym z powodów takiego stanu

¹³⁰ Górski R.: Bez Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu, Kraków 2007, Str. 43, 48, 50, 62-63.

¹³¹ Altman D.: *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge 2019, str. 5.

¹³² Fuchs D.: *Participatory, liberal and electronic democracy*, w: Red. Zittel T., Fuchs D.: *Participatory Democracy and Political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* London, New York 2007, str. 39.

¹³³ Barański M.: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*, Katowice 2013, str. 283-284.

¹³⁴ Konopeleko A.: *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, 2014.

<https://www.prawo.pl/samorzad/demokracja-partycypacyjna-w-samorzadzie-lokalnym,82546.html> (dostęp: styczeń 2024 r.).

rzeczy jest, zdaniem autorki, wielość koncepcji i brak jednoznacznej definicji samego uczestnictwa. Nie zmienia to jednak faktu, że uczestnictwo polityczne, rozumiane jako coś osobistego, jest kluczowe przy podejmowaniu decyzji politycznych w świetle tych koncepcji. Decyzje powinny być podejmowane przez samych obywateli, co wiąże się z kolei z negatywnym podejściem do sensu i istoty demokracji pośredniej, a także samych wyborów. Aktywność taka ma ponadto zapobiegać nadużyciom ze strony władzy, a partycypacja, niczym we wzorcu demokracji antycznej, jest istotnym elementem codziennego życia¹³⁵.

Carole Pateman wyróżniła cztery najważniejsze elementy teorii demokracji partycypacyjnej: 1) „Zdolności, umiejętności i cechy jednostek są powiązane ze strukturami władzy”, 2) „Teoria demokracji partycypacyjnej jest argumentem za demokratyzacją”, 3) „Musi utworzyć się partycypujące społeczeństwo” oraz 4) „Wymagane zmiany są strukturalne i wymagają reform niedemokratycznych struktur władzy”. Autorka wskazuje również, że budżet partycypacyjny jest przykładem demokracji partycypacyjnej. Zauważa ona także, że za przykład instytucję tę biorą sobie również zwolennicy demokracji deliberatywnej. W praktyce jednak deliberacja w formie i zakresie, jaką chcieliby ją widzieć jej zagorzali zwolennicy nie zawsze występuje w ramach BP. Dla rozwoju teorii demokracji partycypacyjnej szczególnie istotna jest jego oryginalna wersja w Porto Alegre. Jak zostało to zasygnalizowane wcześniej ta koncepcja demokracji była krytykowana za swój normatywny wymiar. Tymczasem BP w Porto Alegre, jak pisze Pateman, okazał się być przełomowy z kilku powodów. Po pierwsze był on szeroko znany i dobrze opisany w literaturze, co pozwoliło na zgromadzenie materiału empirycznego. Pokazało to również, że możliwa jest w praktyce instytucjonalizacja tej formy demokracji. Ponadto udział mieszkańców w decydowaniu ws. budżetowych postrzegane było, jako ich obywatelskie prawo, a wielość form BP, które wraz z jego rozwojem zaczęła się pojawiać, wiązała się z koniecznością wypracowania pewnych mierników do ewaluacji tego rodzaju instytucji¹³⁶. W tym kontekście Gianpaolo Baiocchi opisując rozwój budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre wskazał, że jest to: „(...) miasto, w którym demokracja partycypacyjna stała się stylem życia.”¹³⁷. Geneza BP w Porto Alegre, jego rozwój na świecie i w Polsce, zostanie omówiony szerzej w kolejnym rozdziale.

Powyższe rozważania uwiaryściły, jak rozbudowanym pojęciem jest demokracja

¹³⁵ Marczevska-Rytko M.: Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej, Lublin 2001, str. 35.

¹³⁶ Pateman C.: Participatory Democracy Revisited, Perspectives on Politics Vol. 10/No. 1, 2012, str. 7-15.

¹³⁷ Baiocchi G.: Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre, Stanford, California 2005, str. X-XI.

partycypacyjna. Pokazało to również, że centralnym punktem tych koncepcji jest specyficzny rodzaj uczestnictwa, który występuje również w budżecie partycypacyjnym. Partycypacja taka jest jednak w praktyce trudna do zdefiniowania. W związku z tym również to pojęcie wymaga wyjaśnienia. Ogólnie rzecz biorąc partycypacja to: „(...) *sposób, w jaki ludzie angażują się w proces polityczny, głosując, prowadząc kampanie, dołączając do partii politycznych i ogólnie odgrywają aktywną rolę w polityce*”¹³⁸. Jak zauważył Robert Dahl faktyczne uczestnictwo odbywać się może jedynie w małych grupach, a możliwość partycypacji maleje, gdy liczba obywateli się zwiększa. Prowadzi to do sytuacji, w której w praktyce jedynie część ze zgromadzonych ma szansę (i zapewne też chęci), aby bezpośrednio zabrać głos. Tym samym takie aktywne uczestnictwo staje się w zasadzie formą przedstawicielstwa uczestników biernych, którzy nie zawsze mogą zgadzać się ze prezentowanymi stanowiskami¹³⁹. W podejściach definicyjnych do partycypacji politycznej wyróżnić można co najmniej kilka kluczowych i powtarzających się elementów: 1) Aktywność/działania (*ang. activity/actions*), 2) Obywatele/zwykli obywatelem (*ang. ordinary citizens*), 3) Polityka i władza (*ang. politics and government*), 4) Wpływ (*ang. influence*) czy też 5) Dobrowolność (*ang. voluntary*). Wyróżnić można przy tym również tzw. partycypację konwencjonalną, czyli odbywającą się w ramach istniejącego systemu prawnego z wykorzystaniem różnych instytucji politycznych funkcjonujących w danym państwie. Odróżnia ją to od partycypacji niekonwencjonalnej, czyli np. strajków czy demonstracji¹⁴⁰. Wymienić można również różne wymiary uczestnictwa, które obejmują: 1) Kapitał społeczny (zdolność i chęć do zaangażowania się), 2) Kapitał ekonomiczny (kondycja ekonomiczna i posiadane zasoby), 3) Kapitał polityczny (zaangażowanie polityczne) oraz 4) Kapitał ludzki (wiedza i umiejętności). Wymiary te odnoszą się zarówno do poszczególnych jednostek, jak i do danej społeczności jako całość¹⁴¹.

Zasygnalizowany wcześniej rozwój koncepcji partycypacyjnych zaowocował pojawieniem się w literaturze różnych ujęć, które próbowały oddawać specyfikę tego zagadnienia. Tego rodzaju koncepcje często prezentowane są jako swego rodzaju drabiny czy piramidy, które obrazować mają zakres, zasięg i nasilenie partycypacji. Odmienne są w nich natomiast nazwy i liczba elementów, które je tworzą.

Jedną z takich koncepcji, dość często pojawiającą się w literaturze, jest tzw. drabina

¹³⁸ Collin P. H.: *Dictionary of politics and government*, London 2004, 174.

¹³⁹ Dahl R.: *O demokracji*, Kraków 2000, str. 102.

¹⁴⁰ Garlicki J.: *Partycypacja polityczna*, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Tom I, Warszawa 2016, str. 457-458.

¹⁴¹ Council of Europe: *Civil participation in decision-making. Toolkit*, 2020, str. 15-16.

partycypacyjna zaproponowana przez Sherry R. Arnstein. Autorka wyróżniła osiem szczebli tej drabiny z podziałem na trzy kategorie. Idąc od dołu mamy do czynienia z dwoma pierwszymi stopniami, czyli Manipulacją (1) i Terapią (2). Stopnie te wyrażają w zasadzie brak realnej partycypacji. Następne trzy stopnie to: Informowanie (3), Konsultowanie (4) i Udobruchanie (5). Kategoria ta została określona, jako stopnie tokenizacji, czyli pewnych symbolicznych działań. Trzy najwyższe szczeble drabiny, nazwane stopniem uprawnień obywateli, tworzą w tej koncepcji: Partnerstwo (6), Delegowanie władzy (7) i Kontrola obywatelska (8). Stopnie te określone zostały mianem stopnia uprawnień obywateli¹⁴². Ponadto zdaniem autorki: „*Między nic nieznaczącą, rytualną partycypacją a posiadaniem realnej władzy, która pozwala na zmianę wyniku procesu politycznego, jest olbrzymia różnica. (...) Partycypacja bez redystrybucji władzy jest aktywnością nieznaczącą i frustrującą wykluczonych. Pozwala władzy twierdzić, że wszystkie strony zostały wysłuchane, i równocześnie zachowywać nierówny podział korzyści. Podtrzymuje status quo.*”¹⁴³.

Inną klasyfikację zaproponował David A. Crocker. Autor nazwał ją: „*trybami partycypacji w grupowym podejmowaniu decyzji*” (ang. *modes of participation in group decision-making*). Wyróżnił przy tym siedem rodzajów takiej partycypacji: Nominalną (1), Pasywną (2), Konsultacyjną (3), Petycyjną (4), Implementacyjną (5), Przetargową (6) i Deliberatywną (7). Najniższy szczebel to brak uczestnictwa, który może być spowodowany różnymi czynnikami (np. brakiem czasu czy chęci do partycypacji). Tymczasem najwyższy tryb w tej koncepcji, czyli deliberatywna partycypacja, opisuje proces, w którym podmioty niebędące elitą polityczną deliberują wspólnie (między sobą a czasem również wraz z elitą) w celu wypracowania decyzji służących dobru wspólnemu, które przynajmniej dla większości będą akceptowane. Autor uszeregował je od najcieńszego/najsłabszego do najgrubszego/najsilniejszego uczestnictwa¹⁴⁴. Z kolei Lester M. Milbrath wyróżnił kilka rodzajów partycypacji politycznej. Autor zaprezentował je przy użyciu par kontrastujących ze sobą pojęć. W tym ujęciu uczestnictwo czy też partycypacja może być: 1) Aktywna i Pasywna, 2) Jawna i Nieujawniona, 3) Wspierająca i Unikająca, 4) Epizodyczna i Ciągła 5) Ekspresyjna i Instrumentalna, 6) Werbalna i Niewerbalna oraz 7) Wymagająca

¹⁴² Arnstein S. R.: A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association* 35 (4) 1969, str. 216-217.

¹⁴³ Polskie tłumaczenie za: Arnstein S. R.: *Drabina partycypacji*, w: Red. Erbel J., Sadura P.: *Partycypacja: przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, str. 13.

¹⁴⁴ Crocker D. A.: *Deliberative Participation in Local Development*, *Journal of Human Development*, 8, 3 (2007), str. 433-434.

i Niewymagająca społecznej interakcji¹⁴⁵.

Pierwsze dwie klasyfikacje można wykorzystać do całościowego opisu budżetu partycypacyjnego. Dzięki temu oddać można jego ogólną specyfikę i to, w jaki sposób oraz przy użyciu jakich form angażuje on do działania. Trzecie podejście wydaje się być bardziej konkretne. Może być wykorzystane do analizy szczegółowych rozwiązań i tego, jak partycypacja na różnych etapach przebiega. Zaprezentowane koncepcje mają charakter raczej lokalny. Należy pamiętać, że w nieco szerszych ujęciach partycypacji politycznej (publicznej) różne jej koncepcje obejmują również formy uczestnictwa od wspierania danej partii po samodzielny start w wyborach¹⁴⁶.

Przez cały rozdział zauważalne były przenikające się wątki partycypacyjne i deliberacyjne. W raporcie, opracowanym przez Radę Europy, zawarto katalog demokratycznych narzędzi. Zostały one sporządzone, w nawiązaniu do omówionej wcześniej koncepcji, w postaci pięciu szczeblowej drabiny. Metody te obejmują zarówno, w zależności od specyfiki danego narzędzia, aspekt partycypacji, jak i deliberacji. Składa się ona z: Informowania (1), Konsultowania (2), Włączania (3), Współpracowania (4) i Wzmacniania (5). Do pierwszej kategorii zaliczono jedynie kampanie medialne. W skład drugiej wchodziły pisemne konsultacje i grupy doradcze. Trzecia kategoria obejmuje spotkania w skali miasta grupy fokusowe i delegowanie obowiązków. Do czwartej natomiast zaliczono sądy obywatelskie, zgromadzenie obywatelskie oraz fora sąsiedzkie. Najwyższy, piąty szczebel, obejmuje dni i maratony kodowania, głęboką demokrację oraz budżety partycypacyjne¹⁴⁷.

Jak zauważyłem na początku podrozdziału o partycypacyjnym charakterze budżetu partycypacyjnego świadczyć może już jego nazwa. Odmiennie jest jednak w przypadku polskiego „budżetu obywatelskiego” (*ang. civic budget*). Choć wybór tej nazwy może wskazywać na społeczeństwo obywatelskie czy ideę obywatelskości, to powody, dla których została ona wybrana omówię szczegółowo w kolejnym rozdziale. Wracając jednak do bardziej rozpowszechnionego nazewnictwa, to aspekt partycypacyjny dostrzegalny jest w wielu wariantach językowych: *Orçamento participativo* (portugalski), *Participatory budget*

¹⁴⁵ Garlicki J.: Partycypacja polityczna, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody, Tom I, Warszawa 2016, str. 459-460.

¹⁴⁶ Przykładem takiego ujęcia może być inna koncepcja wspomnianego już Lestera M. Milbratha. W tej koncepcji piramidalna struktura uczestnictwa obejmuje (od dołu): 1) Głosowanie, 2) Dyskusje polityczne, 3) Nakłanianie do głosowania, 4) Noszenie emblematów, 5) Spotkania z oficjelnymi, 6) Przekazywanie funduszy na rzecz partii, 7) Uczestniczenie w wiecach politycznych, 8) Uczestnictwo w kampanii wyborczej, 9) Aktywne uczestnictwo w partii, 10) Kandydowanie i 11) Piastowanie urzędu.

Ruedin D.: Testing Milbrath's 1965 Framework of Political Participation: Institutions and Social Capital, *Contemporary Issues & Ideas in Social Sciences*, Vol 3, Issue 3, 2007, str. 10.

¹⁴⁷ Council of Europe - Report on deliberative democracy, 2023, str. 11.

(angielski), *Partizipativer Haushalt* (niemiecki), *Presupuesto participativo* (hiszpański), *Budget participatif* (francuski) czy *Bilancio partecipativo* (włoski).

Budżet partycypacyjny bywa też nazywany budżetowaniem partycypacyjnym (*ang. participatory budgeting*). Użycie tej nazwy sugerować może wzmożone uczestnictwo w kształtowaniu budżetu, w które zaangażowani są również mieszkańcy. Jak zauważa Maciej Baraniecki: „(...) budżetowanie odnosi się do pełnego procesu składającego się z planowania, tworzenia, zatwierdzania i kontroli budżetu – i w tym aspekcie zawiera szerszą treść znaczeniową niż sam budżet jako już gotowy plan dochodów i wydatków.”¹⁴⁸. Innym wariantem nazewnictwa może być również budżetowanie obywatelskie, jako połączenie procedury budżetowania partycypacyjnego i budżetu obywatelskiego. Na koniec warto wspomnieć, że z dosłownego tłumaczenia angielskiego „*participatory budget*” lub „*participatory budgeting*” wyłania się dość karkołomnie brzmiąca nazwa budżet uczestniczący lub budżetowanie uczestniczące. Mogłaby ona również sugerować położenie szczególnej uwagi właśnie na aspekt partycypacji odnoszący się do kształtowania budżetu. Wersja ta wynikać może ze zbyt dosłownego lub automatycznego tłumaczenia z języka angielskiego. W praktyce jednak nazwa ta nie jest raczej szerzej spotykana, poza pewnymi wyjątkami¹⁴⁹.

W swej skrajnej formie demokracja partycypacyjna miała na celu całkowite zerwanie z ideą przedstawicielstwa. Natomiast w postaci bardziej umiarkowanej była ona postrzegana, jako uzupełnienie reprezentacji, która może być stosowane w różnych sferach życia - od rodziny, przez szkołę, aż po pracę. Demokracja partycypacyjna i deliberatywna mają w ujęciach teoretycznych wiele cech wspólnych. Odmienny jest jednak ich rodowód. Podwaliny demokracji deliberatywnej dali autorzy, którzy od lat 70. ubiegłego wieku rozwijali nurt partycypacyjny. Jej zwolennicy skoncentrowali się jednak na małych grupach, w których dyskusja, kształtowanie postaw i podejmowanie decyzji stało się kluczowe¹⁵⁰. Powyższy podrozdział, choć skupiony na demokracji partycypacyjnej, do pewnego stopnia zarysował również demokrację deliberatywną. Forma ta wymaga jednak jeszcze bardziej szczegółowej analizy i omówienia jej indywidualnej specyfiki w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego.

¹⁴⁸ Baraniecki M.: O swoich pieniądzach decydujemy sami - planowanie partycypacyjne budżetu gminy, w: Red. Dolnicki B.: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, str. 574.

¹⁴⁹ Giełda M.: *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, w: Red. Zimmermann J.: *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, str. 190: „*Innym przykładem partycypacji w administracji publicznej przedstawiającym jej wartość jest budżet partycypacyjny (budżet uczestniczący)*”.

¹⁵⁰ Knappe H.: *Doing Democracy Differently. Political Practices and Transnational Civil Society*, Opladen, Berlin, Toronto 2017, str. 45, 48.

c) *Kontekst demokracji deliberatywnej*

Początki nurtu deliberatywnego, wyrosłego na gruncie teorii partycypacyjnych, przypadają na lata 70. i 80. ubiegłego wieku. Sam termin „*deliberative democracy*” został wymyślony przez Josepha Bessettea. Autor użył go w swoim artykule *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government* z roku 1980. Do opisu tej formy demokracji w początkowym okresie wykorzystywane były również różne inne nazwy, takie jak m.in.: demokracja konsocjonalna, demokracja konsensualna, demokracja unitarna, demokracja dyskursywna, demokracja debatująca¹⁵¹, demokracja dyskusji, demokracja deliberująca, polityka deliberatywna, demokracja komunikacyjna¹⁵² czy demokracja deliberacyjna. Z czasem do powszechnego użytku, akceptowanego w środowisku deliberacjonistów, weszła jednak nazwa zaproponowana przez Bessettea. Powstanie koncepcji związanych z demokracją deliberatywną miało miejsce przede wszystkim na gruncie amerykańskim. Wkład w jej rozwój wnieśli ponadto dwaj filozofowie pochodzący ze Stanów Zjednoczonych i Niemiec – John Rawls oraz Jürgen Habermas. W późniejszych latach, poza wspomnianym już Bessettem, do jej rozwoju przyczynili się także tacy badacze, jak John Dryzek, Jon Elster czy James Bohman¹⁵³. W związku z tym ten nurt demokracji przejawia się w różnych wersjach i odmianach. Carole Pateman pisała w 2012 roku, że: „*Różnorodność argumentów i przykładów, które można spotkać w literaturze poświęconej deliberacji sprawiają, że pojęcie „demokracji deliberatywnej” jest trudne do sprecyzowania*”¹⁵⁴. Część autorów wskazuje z kolei, że podobnie jak w przypadku demokracji partycypacyjnej, tak i forma deliberatywna jest tworem czysto normatywnym¹⁵⁵. Natomiast Gabriel Bianchi opisuje demokrację deliberatywną, jako teorię drugorzędną (*ang. second-order theory*). Drugorzędność tej (i innych koncepcji, jak np. demokracja agregatywna) przejawia się w tym, że służy do uzupełniania koncepcji pierwszorzędnych. Są więc one w pewnym sensie teoriami, które dotyczą innych teorii. Bianchi podkreśla także, że demokracja deliberatywna może być stosowana w odniesieniu zarówno do szczebla makro, jak i do szczebla mikro. W pierwszym przypadku deliberacja odnosi się do skali całego

¹⁵¹ Juchacz P. W.: *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja*. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej, Poznań 2006, str. 16-19.

¹⁵² Sekuła P.: *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, str. 32.

¹⁵³ Abramowicz B.: *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXIII, Zeszyt 4 (2011), str. 216, 221.

¹⁵⁴ Pateman C.: *Participatory Democracy Revisited*, *Perspectives on Politics* Vol. 10/No. 1, 2012, str. 8.

¹⁵⁵ Cunningham F.: *Theories of Democracy. A critical introduction*, London and New York 2002, str. 163.

państwa, podczas gdy drugi dotyczy poziomu lokalnego, który jest bliski obywatelom¹⁵⁶.

Sama deliberacja ma swoje podstawy nie tylko w naukach społecznych, ale również w lingwistyce. W szerokim ujęciu nurty badawcze można podzielić na dwie grupy: 1) Epistemiczny i 2) Partycypacyjny. W pierwszej wersji deliberacja postrzegana jest, jako pewien proces poznawczy, który prowadzi do wypracowywania i uzgadniania rozwiązań oraz podejmowania właściwych decyzji. Druga koncepcja zasadza się natomiast na aktywnym uczestnictwie i upodmiotowieniu obywateli, którzy przez równe uczestnictwo wzmacniają demokratyczną legitymizację (podobnie, jak w demokracji partycypacyjnej)¹⁵⁷. Porównując natomiast istotę samej deliberacji i partycypacji Janusz Grygieńc zauważa, że postrzeganie tych pojęć w literaturze występuje najczęściej w trojaki sposób. Pierwszy nurt utożsamia deliberację i partycypację. W tym ujęciu deliberacja bywa też uznawana za formę partycypacji. Drugi nurt podkreśla ich nierozdzielny charakter. Wynika to z faktu, że korzyści płynące z tych działań realizowane są łącznie. Z kolei trzeci nurt opiera się na wyraźnym przeciwstawieniu obu tych pojęć. Zgodnie z ostatnim podejściem, jak pisze autor, deliberacja to: „(...) racjonalna i kompetentna debata prowadząca do zmiany opinii jej uczestników”, a partycypacja opisana jest, jako: „(...) inkluzywna postać uczestnictwa politycznego uzależniająca je od kompetencji jej potencjalnych uczestników”¹⁵⁸.

Analizując z kolei modele demokracji uczestniczącej i deliberatywnej, zaproponowane przez Davida Helda, wskazać można na ich następujące elementy. Demokracja uczestnicząca opiera się na „społeczeństwie uczestniczącym”, które daje poczucie realnego wpływu na politykę, troszczenie się o nią oraz odpowiedzialność za wspólne sprawy. Kluczowe jest tu bezpośrednie uczestnictwo obywatelskie na funkcjonowanie instytucji społecznych. System instytucjonalny musi być ponadto elastyczny, co pozwala na pewne rozwiązania eksperymentalne. Działania takie powinny przełożyć się na poprawę warunków życia poszczególnych grup społecznych, zniwelować pojawiającą się biurokrację, umożliwiać dostęp do informacji, który pozwala w sposób świadomy podejmować decyzje oraz zapewnić równość w uczestnictwie w życiu publicznym. Model demokracji deliberatywnej bazuje natomiast na wyrażaniu zgody przez obywateli w sposób swobodny i przemyślany, a społeczna legitymizacja decyzji politycznych powinna prowadzić do rozwiązywania pojawiających się problemów. Wykorzystywać może ona przy tym różne narzędzia, jak np.

¹⁵⁶ Bianchi G.: Introducing deliberative democracy: A goal, A tool, or just a context?, Human Affairs 18, 2008, str. 101-103.

¹⁵⁷ Knappe H.: Doing Democracy Differently. Political Practices and Transnational Civil Society, Opladen, Berlin, Toronto 2017, str. 57.

¹⁵⁸ Grygieńc J.: Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?, Kraków 2014, str. 44-58.

sondaże deliberatywne, dni deliberacji czy panele obywatelskie, a także różne formy *e-government* i *e-democracy* (np. publikowanie sprawozdań czy fora internetowe). Formułowanie propozycji politycznych i ich analiza odbywa się grupowo, a deliberacja ma miejsce na różnych poziomach (od lokalnych forów po szczebel ponadnarodowy). Na deliberacje wpływają ponadto takie wartości, jak pluralizm, edukacja obywatelska, kultura i odpowiednio zbudowane instytucje oraz finansowy wkład środków publicznych przekazywanych na deliberacje oraz organizacje, które je propagują¹⁵⁹. Również Edyta Sokalska zauważa, że: „*Demokracja partycypacyjna uwypukla szerokie uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji, podczas gdy demokracja deliberatywna (dyskursywna) podkreśla deliberację i dyskurs jako niezbędną podstawę demokracji, gdzie decyzje polityczne powinny być produktem uczciwego i rozsądnego dialogu i dyskursu.*”¹⁶⁰.

Na demokrację deliberatywną spojrzeć można zarówno z punktu widzenia proceduralnego, jak i substancjalnego. Pierwsza koncepcja odnosi się do procedur stanowiących pewien proces polityczny, podczas gdy druga kładzie nacisk bardziej na efekty prowadzonego procesu¹⁶¹. W tym kontekście proceduralne ujęcie demokracji deliberatywnej, zdaniem Kate Nash, odnosi się do sposobu, w jaki osiągnana jest legitymizacja decyzji politycznych, co wiąże się z zagwarantowaniem uczestnikom wolnego i równego udziału w dyskusji, a nie jedynie zliczenia ich głosów. Natomiast w ujęciu substancjalnym musi ona faktycznie dawać jednostkom możliwość dochodzenia w ten sposób do porozumienia¹⁶². W świetle demokracji deliberatywnej na pierwszy plan wysuwa się więc publiczna debata i namysł. Mają one łagodzić kłótnie, konflikty i partykularne interesy, a także powinny stanowić źródło legitymizacji, która wypracowywana jest i kształtuje się w właśnie w procesie dyskusji. Nacisk kładziony jest ponadto nie tyle na struktury makro, ale i na instytucje demokratyczne szczebla lokalnego. Oddają one bowiem specyfikę, w jakiej społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje i które oddziałują (zarówno pozytywnie, jak i negatywnie) na kształt debaty. W takim procesie kluczowa przestaje być wola większości, ale właśnie namysł, jako podstawa wypracowywania demokratycznych decyzji¹⁶³.

¹⁵⁹ Held D.: *Modele demokracji*, Kraków 2010, str. 277, 328.

¹⁶⁰ Sokalska E.: *The development of deliberative democracy and post-communist Polish experience (some remarks)*, *Aktual'ni problemi pravoznavstva* 4 (20)/2019, str. 55, 57.

¹⁶¹ Antoszewski A.: *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, str. 66-67.

¹⁶² Nash K.: *Contemporary Political Sociology. Globalism, Politics, and Power*, Wiley-Blackwell, 2010, str. 222.

¹⁶³ Barański M.: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*, Katowice 2013, str. 292-301.

Joshua Cohen wskazał na pięć cech, które od strony formalnej opisują założenia tej formy demokracji¹⁶⁴. Zdaniem Cohena:

„1) Demokracja deliberatywna jest trwałym i niezależnym związkiem, którego członkowie spodziewają się, że będzie on istniał do bliżej nieokreślonej przyszłości;

2) Członkowie związku podzielają pogląd, że odpowiednie warunki związku zarówno dostarczają ramy, jak i same są wynikiem ich deliberacji. Oznacza to, że dzielą oni zobowiązanie do koordynowania swej aktywności, w ramach instytucji, które czynią deliberację możliwą i zgodnie z normami, które uzgodnili podczas wspólnych rozwiązań. Dla nich wolna debata pomiędzy równymi jest podstawą legitymizacji,

3) Demokracja deliberatywna jest związkiem pluralistycznym. Jego członkowie mają rozmaite preferencje, przekonania i ideały dotyczące przebiegu ich własnego życia. Pomimo, iż z jednej strony dzielą zobowiązanie do rozwiązywania problemów wspólnego wyboru poprzez deliberacje (zob. pkt 2), z drugiej strony mają również zbieżne cele, i nie uważają, że jakiś szczególny zbiór preferencji, przekonań lub ideałów jest zobowiązujący;

4) Ponieważ członkowie demokratycznego związku uważają procedury deliberatywne za źródło legitymizacji, jest dla nich zwykle istotne, aby warunki na jakich opierają się ich związki nie tylko po prostu były wynikiem ich deliberacji, lecz także były dla nich oczywiste, jako takie właśnie. Preferują oni instytucje, w których powiązania pomiędzy deklaracją a jej rezultaty są widoczne zamiast takich, w których te powiązania są mniej klarowne,

5) Członkowie postrzegają się wzajemnie, jako posiadających zdolności deliberatywne, tzn. zdolności potrzebne dla wzięcia udziału w publicznej wymianie argumentów oraz postępowania stosownie do wyniku takiej publicznej argumentacji.”¹⁶⁵.

Sama deliberacja, jak pisał Ryszard Herbut, oznacza proces: „(...) dyskusji oraz rozważnej wymiany poglądów i opinii w gronie osób, której zasadniczym celem jest wzięcie pod uwagę, przed podjęciem ostatecznej decyzji, argumentów każdego uczestnika, zarówno tych za, jak i przeciw”. Natomiast demokracja deliberatywna: „(...) opiera się na dyskusji, wymianie poglądów i podkreśla racjonalność „wspólnej” deliberacji nad ważnymi kwestiami problemowymi”¹⁶⁶. Z kolei Aneta Krzewińska zauważa, że: „(...) procedura deliberacji (deliberation) utożsamiana jest z pogłębionym i zespołowym namysłem nad konkretnymi kwestiami.” oraz: „(...) tym różni się od innych, „zwykłych” debat z udziałem obywateli na tematy polityczne, gospodarcze i społeczne, że nie jest powierzchowna i nie ignoruje faktu, że w debatach mogą brać udział ludzie o różnym poziomie kompetencji i zaangażowania.”.

¹⁶⁴ Cohen J.: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, w: Red. Hamlin A., Pettit P.: *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, New York 1989, str. 21.

¹⁶⁵ Polskie tłumaczenie za: Juchacz P. W.: *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań 2006, str. 29-30.

¹⁶⁶ Herbut R.: *Modele demokracji - agregatywny i substancjalny*, w: Red. Antoszewski A., Herbut R.: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008, str. 51.

Autorka zadaje również bardzo ciekawe pytanie, czy skoro: „*Pojęcia „deliberacji” i „demokracji” bardzo często występują w parze. Zdawać by się mogło, że dla deliberacji jest to związek nierozzerwalny.*”, to czy możliwa jest w takim razie faktyczna deliberacja bez demokracji tj. w reżimach niedemokratycznych?¹⁶⁷ Ciekawie deliberacje opisał także Jacek Sroka. Zdaniem autora jest ona: „*(...) późnym i wciąż niesfornym „dzieckiem” demokracji uczestniczącej, demokracji bezpośredniej*”¹⁶⁸. Takie spojrzenie z jednej strony łączy więc deliberację z omówionymi wcześniej formami bezpośrednimi i partycypacyjnymi, a z drugiej jednak strony wyraźnie ją od nich oddziela.

Zdaniem Amy Gutmann i Dennisa Thompsona sam rdzeń ideowy demokracji deliberatywnej jest dość prosty i polega na tym, że: „*(...) gdy obywatele lub ich przedstawiciele nie zgadzają się ze sobą pod względem moralnym, to powinni debatować wspólnie w celu wypracowania wzajemnie akceptowanych decyzji*”. Konsekwencje i znaczenie tej idei są jednak, zdaniem autorów, znacznie bardziej złożone¹⁶⁹. Definicja zawarta w opracowaniu Rady Europy wskazuje natomiast, że: „*Demokracja deliberatywna jest formą demokracji partycypacyjnej, w której bezpośrednia deliberacja obywatelska jest w samym centrum tego procesu*”¹⁷⁰. Z kolei odwołując się do leksykonu politologii demokracja deliberatywna to: „*(...) model demokracji wyrosły na gruncie rozczarowania funkcjonowaniem demokracji w jej wariacie większościowym (agregatywnym). Podstawowym postulatem (...) jest przywrócenie demokracji wymiaru moralnego tak, aby polityka przestała być pojmowana w kategoriach ekonomii, a zaczęła w kategoriach etycznych. Dobro wspólne jest osiągnięte przez transformację preferencji wolnych i równych sobie uczestników debaty.*”¹⁷¹. Rozróżnienie na model agregatywny i deliberatywny został już zasygnalizowany. Na przykładzie budżetu partycypacyjnego i demokracji bezpośredniej wskazałem wcześniej, że w wariacie agregatywnym (czyli opartym na typowym głosowaniu) procedura ta przyjmuje kształt plebiscytarny czy też pseudo referendalny.

Również Ian Shapiro wskazuje, że rozwój literatury z zakresu demokracji deliberatywnej był częściowo spowodowany niezadowoleniem wywołanym przez koncepcje oparte o agregacje. Metody, na których deliberacja się zasadza miały przy tym odpowiadać na problemy współczesnej demokracji, takie jak: „*(...) marną jakością procesów decyzyjnych, niski*

¹⁶⁷ Krzewińska A.: *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016, str. 33-34.

¹⁶⁸ Sroka J.: *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Warszawa 2018, str. 22.

¹⁶⁹ Gutmann A., Thompson D.: *Democracy and Disagreement*, w: Red. Dahl R., Shapiro I., Cheibub J. A.: *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts, London 2003, str. 18.

¹⁷⁰ Council of Europe - *Report on deliberative democracy*, 2023, str. 12.

¹⁷¹ Gnaś H.: *Demokracja deliberatywna*, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Tom I, Warszawa 2016, str. 161.

poziom partycypacji, zmniejszający się poziom legitymizacji rządu czy ignorancję obywateli.”. Deliberacjoniści upatrują dobra wspólnego w transformacji preferencji uczestników tego procesu. Wskazywane są przy tym różne wartości, jakie działania te za sobą niosą. Niektórzy wskazują, na wartość samej natury takiego procesu, a inni na powody instrumentalne, czyli konsensus, dojście do prawdy a także wzrost samoświadomości. Deliberacja ma jednak także liczne niedostatki. Shapiro wskazuje przy tym na marnowanie czasu, opóźnienia i zastój w podejmowaniu decyzji czy też problemy w porządku diskutowanych problemów. Sama deliberacja może skupić się za bardzo na problemach o małym znaczeniu, podczas gdy pilne sprawy nie zostaną omówione. Poważny problem leży również w samej idei deliberacji. Shapiro opisuje w tym kontekście, że: „(...) *ludzie posiadający wzajemnie sprzeczne interesy nie zawsze zdają sobie sprawę z tego, jak bardzo w rzeczywistości interesy te są sobie przeciwstawne. Deliberacja może te różnice wydobyć na jaw, przyczyniając się tym samym do pogłębienia a nie złagodzenia podziałów*”¹⁷².

Clarissa R. Hayward wskazuje na trzy czynniki odróżniające podejście agregatywne i deliberatywne. Pierwszy czynnik dotyczy sposobu, w jaki rozumiane są interesy i preferencje oraz powody motywujące jednostki do partycypacji. Drugi aspekt koncentruje się na wartościach, jakim demokracja powinna przyświecać. Natomiast trzeci element, który zdaniem autorki wynika z dwóch wcześniejszych, dotyczy instytucji, które zwolennicy obu tych form wybierają, w celu najlepszego wyrażenia swych interesów i ideałów¹⁷³. Choć demokracja deliberatywna: „*Odrzuca zarówno samą ideę agregacji, jak i prowadzące do niej strategie polityczne – głosowanie bądź przetargi.*”¹⁷⁴, to jak zauważa w tym kontekście Joshua Cohen nawet w procesie deliberacji może dojść do sytuacji, w której nie uda się doprowadzić do jednoznacznego porozumienia i konieczne będzie dokonanie rozstrzygnięcia w formie agregatywnej, czyli przez głosowanie. Jednak, zdaniem Cohena, takie działanie, które poprzedzone zostało deliberatywnym procesem, będzie zdecydowanie czymś innym, niż samo podliczenie głosów¹⁷⁵.

W artykule z 2005 roku Peter Levine, Archon Fung i John Gastil wskazywali, że wielu autorów zajmujących się demokracją deliberatywną skupia się na deliberacji (*ang. public deliberation*) występującej w instytucjach o znaczącej sile politycznej. Autorzy za przykład

¹⁷² Shapiro I.: Stan teorii demokracji, Warszawa 2006, str. 28-44.

¹⁷³ Hayward C. R.: What Can Political Freedom Mean in a Multicultural Democracy? On Deliberation, Difference, and Democratic Governance, *Political Theory* 39(4) 2011, str. 471-473.

¹⁷⁴ Antoszewski A.: Współczesne teorie demokracji, Warszawa 2016, str. 22.

¹⁷⁵ Cohen J.: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, w: Red. Hamlin A., Pettit P.: *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, New York 1989, str. 23.

podawali *juries*, *appellate courts* i *legislatures*, w których debata odbywa się na szeroką skalę również z wykorzystaniem mediów. W tym kontekście procedury lokalne (czy też eksperymenty), skupiające dziesiątki czy tysiące uczestników bywały marginalizowane. Przez swoją skalę i polityczny wpływ, zdaniem autorów, budżet partycypacyjny powstały w Brazylii stanowił w tym przypadku istotny wyjątek. Instytucja ta była z jednej strony umacniana przez to, że organizowały i wspierały ją władze miasta, a z drugiej brak było znaczących instytucjonalnych ograniczeń, które mogły zniechęcać do uczestnictwa. „*Bezpośrednia partycypacja i deliberacja obywatelska*” miała zarówno wymiar legitymizujący, jak i stanowiła źródło społecznego nacisku¹⁷⁶. Z perspektywy lat nowsze prace z zakresu deliberacji i demokracji deliberatywnej, zwłaszcza te opisujące jej narzędzia, zdają się raczej odchodzić od takiego podejścia i koncentracji na dużej skali. Autorze częściej skupiają się właśnie na małych społecznościach i procesach deliberatywnych (debatach, dyskusjach, namyśle) odbywających się w ramach lokalnych struktur. Czym innym jest wtedy publiczna debata na tematy istotne z punktu widzenia całego państwa. W tym kontekście Patrick Heller i Vijayendra Rao analizując skalę i zasięg deliberacji podzielili jej występowanie na cztery lokalizacje (*ang. settings*): 1) Przestrzeń publiczna (*ang. public sphere*), 2) Dobrowolne stowarzyszenia (*ang. voluntary associations*), 3) Instytucje zarządzania (*ang. governance institutions*) oraz 4) Fora deliberatywne (*ang. deliberative forums*). Do ostatniej kategorii autorzy zaliczyli te instytucje, które zostały opracowane z myślą o rozwijaniu idei deliberacji. Wyróżnili przy tym: *juries*, *deliberative polling* i budżet partycypacyjny¹⁷⁷.

Aneta Krzewińska porównując zalety budżetów partycypacyjnych oraz dyskusji opartych o deliberację wskazuje, że: „(...) częściowo się one pokrywają, a różnice wynikają przede wszystkim z tego, że w trakcie budżetu partycypacyjnego zapadają decyzje dość wąskiej kategorii spraw – wydawania środków publicznych natomiast deliberacje mogą być organizowane na wiele różnych tematów. Jednak obie procedury mają dużą siłę oddziaływania na postawy obywatelskie i relacje społeczne.”. Autorka traktuje BP bardziej, jako formę konsultacji społecznych i podkreśla, że spotkania prowadzone w trakcie takich konsultacji rzadko kiedy spełniają cechy procesu deliberacji. Zdaniem Krzewińskiej jest to spowodowane tym, że takie procedury wymagałyby więcej czasu, są droższe i trudniejsze¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Levine P., Fung A., Gastil J.: Future Directions for Public Deliberation, *Journal of Public Deliberation*, Volume 1, Issue 1, 2005, str. 5-7.

¹⁷⁷ Heller P., Rao V.: *Deliberation and Development*, w: Red. Heller P., Rao V.: *Deliberation and Development. Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*, Washington 2015, str. 16-21.

¹⁷⁸ Krzewińska A.: *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016, str. 71-84.

Obecnie budżety partycypacyjne implementowane są raczej w formie bardziej plebiscytowej, niż miało to miejsce w przypadku oryginalnego modelu powstałego w Porto Alegre, w którym pewne elementy deliberacji występowały¹⁷⁹.

W poradniku pt. *Guide to Deliberation: Participatory Budgeting* z roku 2021 autorzy wskazali na zalety procesów deliberatywnych w procedurze budżetu partycypacyjnego. Zdaniem autorów: „*Deliberatywny BP łączy ze sobą zróżnicowane grupy ludzi w celu uczenia się, dzielenia się i wysłuchiwanie różnych perspektyw, omawiania i rozważania opcji, a ostatecznie prowadzi do podejmowania świadomych i przemyślanych decyzji dotyczących priorytetów wydatków budżetowych.*”. Autorzy przewodnika podkreślają, że proces ten może prowadzić zarówno do wypracowania konsensusu, jak i do głosowania. Może być on przeprowadzony w małej i dużej skali, a także jednorazowo lub cyklicznie. Aby jednak osiągnąć takie zyski, jak zwiększenie się umiejętności, świadomości i partnerstwa, to konieczna będzie powtarzalność. W ramach procesu należy spełnić ponadto kilka ważnych elementów: 1) Wyraźnie podzielić kompetencje, 2) Umożliwić uczestnikom dostęp do informacji i 3) Zagwarantować im czas i przestrzeń do pogłębionych dyskusji. Konieczna jest 4) Inkluzywność, dostępność i wsparcie, a także należy 5) Zapewnić zróżnicowaną reprezentację uczestników oraz 6) Ostateczny wpływ na efekty i decyzje. Takie podejście do budżetu partycypacyjnego ma, zdaniem autorów, różnorakie efekty: buduje umiejętności społeczne, kształtuje społeczność, wpływa na podejmowanie lepszych decyzji. Procedura ta może ponadto zwiększać zaangażowanie, redukować samotność i izolację, a także wpływać pozytywnie na pewność siebie mieszkańców¹⁸⁰.

Przywołany w poprzednim podrozdziale szerszy wykaz narzędzi zawarty w raporcie Rady Europy pokazał, że narzędzia partycypacyjne i deliberacyjne mają często wiele wspólnego. W praktyce odnalezienie aspektów deliberatywnych w budżecie partycypacyjnym wymaga znacznych starań i badań jakościowych. Jak komentowali to autorzy raportu o budżetach obywatelskich w Polsce z roku 2021: „*Wątki te jednak niełatwo się tropi (...)*”¹⁸¹. Również Adam Polko wskazywał, że budżet partycypacyjny w Polsce jest formą demokracji deliberatywnej, która coraz bardziej zyskuje na popularności. Autor podkreślił również, że formy deliberacji są w praktyce dość ograniczone¹⁸².

¹⁷⁹ Ufel W.: *Granice demokracji. Dylematy deliberacji w perspektywie filozofii gier językowych*, Warszawa 2023, str. 144.

¹⁸⁰ *Guide to Deliberation: Participatory Budgeting*, 2021, str. 9-15.

¹⁸¹ Sroka J., Pawlica B., Ufel W.: *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce - w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Kraków 2022, str. 303.

¹⁸² Polko A.: *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, *Journal of Economics and Management*, Vol. 19 (1) 2015, str. 34, 43.

W literaturze podkreśla się, że ze względu na swoją specyfikę budżet partycypacyjny może wpływać pozytywnie na kształtowanie się praktyk deliberatywnych. Daje on bowiem szansę do kształtowania postaw obywatelskich i samorządowych. Wiele zależy jednak od zaangażowania zarówno władz lokalnych oraz urzędników, jak i mieszkańców. W praktyce Polskie ustawodawstwo w odniesieniu do budżetu obywatelskiego, nie wyszczególnia w swej aktualnej treści wątków deliberatywnych¹⁸³. Praktyk tego rodzaju należy zatem upatrywać raczej w konkretnych procedurach i regulaminach występujących w poszczególnych samorządach, aniżeli z góry zakładać, że deliberatywne wartości występują każdorazowo.

W książce o *Współczesnych teoriach demokracji* Andrzej Antoszewski słusznie zauważył, że: „Elastyczność i pojemność pojęcia demokracji multiplikuje liczbę jej koncepcji i może prowadzić do zwiększenia rozbieżności między nimi, a w rezultacie do zawężenia możliwości procesu poznania badanego obiektu.”¹⁸⁴. Powyższe rozważania miały na celu uwidocznienie problemów interpretacyjnych w kontekście omawianych form demokracji. Szczegółowe ich rozróżnienie pozwoliło również na podkreślenie w każdej z nich tych elementów, które nawiązują do specyfiki budżetu partycypacyjnego. Na koniec tych rozważań można wskazać na jeszcze kilka elementów związanych z tymi koncepcjami.

Marc Parés i Hug March rozróżniali demokrację reprezentacyjną i partycypacyjno-deliberatywną. Pierwsza opiera się na liberalizmie i wolności. W jej ramach państwo zapewnia podstawowe prawa i wolności, ale nie wnika w życie jednostek. Podstawą drugiej jest neorepublikanizm i równość, a państwo wyraża interes zbiorowy. Uczestnictwo opiera się w tym przypadku na bezpośredniej partycypacji i deliberacji¹⁸⁵. Omawiając modele demokracji David Held nakreślił natomiast swego rodzaju mapę łączącą wyróżnione przez siebie warianty. Na tym tle demokracja klasyczna (w starożytnej Grecji) stanowiła inspirację dla późniejszego rozwoju demokracji bezpośredniej, uczestniczącej (partycypacyjnej) i deliberatywnej. Jednocześnie demokracja bezpośrednia (jako pokłosie myśli republikańskiej i liberalnej demokracji) była inspiracją wykształcenia się demokracji partycypacyjnej, która to z kolei wpłynęła na rozwój demokracji deliberatywnej. Dwie ostatnie wymienione formy

¹⁸³ Kampka A., Oross D.: Deliberative constitution-making and local participatory processes in Poland and Hungary, w: Red. Reuchamps M., Welp Y.: Deliberative constitution-making. Opportunities and challenges, Oxon, New York 2024, str. 153-154.

¹⁸⁴ Antoszewski A.: Współczesne teorie demokracji, Warszawa 2016, str. 14-15.

¹⁸⁵ Parés M., March H.: Short Guides for Citizen Participation 3, Guide to Evaluating Participatory Processes, Barcelona 2013, str. 10.

demokracji były ponadto kształtowany przez rozwijający się pluralizm, na który wpływ z kolei miały inne wcześniejsze koncepcje¹⁸⁶. Z kolei Katarzyna Klimowicz zwracała uwagę, że demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej w typowo modelowych ujęciach zarzuca się często utopijny charakter, który albo ciężko wprowadzić w życie albo jest to wręcz niemożliwe. Budżet partycypacyjny można traktować w tym kontekście, jako formę partycypacji deliberatywnej na szczeblu lokalnym, która stanowi swego rodzaju realną alternatywę dla ujęć modelowych¹⁸⁷. Powyższe stanowiska jeszcze bardziej uwidaczniają, jakie powiązania i konteksty zachodzą pomiędzy tymi formami. Dlatego też niezwykle trudne jest przejście od normatywnego (czy nawet utopijnego) opisu poszczególnych koncepcji do ich empirycznej analizy w postaci różnych instytucji.

W słowniczku dołączonym do publikacji o budżetach partycypacyjnych w Europie, której autorem był Yves Sintomer, Anja Röcke oraz Carsten Herzberg trzy omawiane formy demokracji zostały przedstawione w następujący sposób. **Demokracja bezpośrednia** to system polityczny, w którym obywatele, a nie ich przedstawiciele, są bezpośrednio odpowiedzialni za sprawowanie władzy w postaci np. zgromadzeń ludowych czy referendum. Możliwy jest też wariant **semi bezpośredni** z wybieranymi przedstawicielami, którzy jednak podlegają ścisłej kontroli. **Demokracja partycypacyjna** zasadza się na założeniach demokracji bezpośredniej, w ramach której mieszkańcy lub ich delegaci mają mandat do podejmowania decyzji, co stanowi uzupełnienie demokracji pośredniej, w której do takiego decydowania legitymizowani są jedynie członkowie ciał przedstawicielskich. W szerszym ujęciu może ona oznaczać również większość form, które w różnym stopniu wiążą mieszkańców z procesem decyzyjnym. **Demokracja deliberatywna** opiera się na trzech głównych zasadach: debacie (wymianie argumentów i dyskusji), inkluzywności (otwartości na wszystkich zainteresowanych) i jawności (debata musi mieć charakter publiczny). W tym ujęciu demokracja partycypacyjna i deliberatywna jest zdaniem autorów dość zbliżona. Odróżnia je fakt, że pierwsza skierowana jest do większego grona odbiorców, podczas gdy druga stawia raczej na małe społeczności¹⁸⁸.

Zaprezentowane powyżej stanowiska pokazują, że każda z trzech form demokracji ma odmienną specyfikę. Co więcej, w obrębie każdej z nich, występują różne, często skrajne jej interpretacje. Różne narzędzia, w tym także sam budżet partycypacyjny, rozwijany

¹⁸⁶ Held D.: Modele demokracji, Kraków 2010, str. 6.

¹⁸⁷ Klimowicz K.: Utopia w „realistycznej” teorii demokracji przedstawicielskiej i realizm w „utopijnych” teoriach demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej, Internetowy Magazyn Filozoficzny Hybris 33 (2) 2016, str. 44.

¹⁸⁸ Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C.: Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance, London, New York 2016, str. 214-215, 221.

w odmiennych warunkach może okazać się bardziej lub mniej bezpośredni, partycypacyjny bądź deliberatywny. Stąd też jednoznaczne stanowisko, że jest to narzędzie bezpośrednie, partycypacyjne lub deliberatywne bez dokładniejszego omówienia metodologii i procedury samego procesu, nie wydaje się takie oczywiste i może prowadzić do błędnej generalizacji.

W ramach podsumowania chciałbym dokonać pewnego uproszczenia. Na potrzeby tego fragmentu przyjmę, że demokracja bezpośrednia to proces, w którym mieszkańcy dokonują samodzielnie ostatecznych decyzji, demokracja partycypacyjna to proces aktywnego uczestnictwa na różnych etapach z możliwością wpływu na decyzje (częstkowe i końcowe), a demokracja deliberatywna to proces debaty i namysłu na różnych etapach, który również może prowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska (decyzji). Tak zarysowane konteksty można następnie spróbować odnieść do budżetu partycypacyjnego funkcjonującego w Polsce, a konkretnie do budżetu obywatelskiego. Odniesienie tego do całości instytucji jako takiej może być zbyt ogólne, stąd też postaram się uwidocznic te aspekty w jego poszczególnych etapach:

Tabela 2.1. Etapy budżetu obywatelskiego w Polsce w kontekście demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej.

	Demokracja bezpośrednia	Demokracja partycypacyjna	Demokracja deliberatywna
Konsultacje społeczne	+/-	+	+
Tworzenie ram prawnych	-	+/-	+/-
Zgłaszanie projektów/zadań	+	+	+/-
Ocena formalna projektów/zadań	-	+/-	+/-
Ocena merytoryczna projektów/zadań	-	+/-	+/-
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	+/-	+	+/-
Promocja projektów/zadań	-	+/-	+/-
Głosowanie	+	+	+/-
Realizacja zadań	-	+/-	+/-
Ewaluacja	-	+/-	+

Źródło: Opracowanie własne. Etapy na podstawie własnej koncepcji, która była wykorzystana w trakcie badań ankietowych. Symbole: „+” (tak, raczej tak), „+/-” (trudno stwierdzić, to zależy), „-” (nie, raczej nie).

Powyższa tabela stanowi próbę oddania charakterystyki poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego w odniesieniu do analizowanych form demokracji. Została ona oparta o własne doświadczenia i przemyślenia z uwzględnieniem kontekstu (neo)instytucjonalno-prawnego funkcjonowania BO w Polsce. Należy jednak pamiętać, że szczegółowe rozwiązania mogą się oczywiście różnić intensywnością i jakością demokratycznego uczestnictwa. Znakiem „+” oznaczyłem etapy, w których dana forma demokracji jest najwyraźniejsza lub prawdopodobna. Natomiast znakiem „-” wskazałem te etapy, w których elementy te są mniej zauważalne lub wyraźnie nie występują. Z kolei etapy trudne do jednoznacznego zaklasyfikowania, które w największym stopniu zależą od specyfiki funkcjonującej na danym obszarze, oznaczono jako „+/-”.

Zgodnie z zaproponowaną klasyfikacją najwyraźniejsza wydaje się być kategoria partycypacyjna (czy też semi bezpośrednia), jako coś szerszego, niż jedynie bezpośredniość, co obejmuje aktywne uczestnictwo, ale nie wymaga na każdym szczeblu wiążącego decydowania czy debatowania. Bezpośredniość jest oczywista, jednak jeśli wiązać ją z faktycznym decydowaniem, to odbywa się tylko w najbardziej aktywnych (decyzyjnych) etapach. Ponadto w części etapów uwidacznia się potencjalny grunt do szerszego zastosowania deliberacji. W praktyce jednak polskie doświadczenia i regulacje prawne rangi ustawowej pozostają bliżej modelu agregatywnego i metodom podejmowania rozstrzygnięć opartym o głosowanie. W związku z tym procedura budżetu obywatelskiego skłania się bardziej ku bezpośrednio partycypacyjnemu modelowi demokracji z jednoczesnym otwartym polem do pogłębiania deliberacji. Właściwe zestawienie tych etapów nie jest jednak tak jednoznaczne, a wiele zależy od przyjętych rozwiązań, a także chęci do implementacji nowych, eksperymentalnych regulacji w samorządach.

2.2. Budżet partycypacyjny w kontekście teorii zarządzania

W ostatnich wiekach administracja publiczna przechodziła proces istotnych przeobrażeń zarówno w sferze wewnętrznej (organizacyjnej), jak i zewnętrznej (w stosunku do podmiotów objętych jej władztwem). Z absolutystycznego modelu opartego o weberowską wizję biurokracji ku systemowi, w którym zdecentralizowane podmioty (zarówno samorządowe, jak i ponadnarodowe) zaczynają odgrywać znaczącą rolę w procesach zarządzania. Od połowy XX wieku, wraz z rozwojem nowych form demokratycznego uczestnictwa i deliberacji, które opisano w poprzednim podrozdziale, zmianie uległa nie tylko wizja państwa i jego administracji, ale i rola jednostki w procesie rządzenia – ich status oraz

uprawnienia. Od interesariuszy i klientów aż do obywateli wyposażonych w nowe narzędzia umożliwiające partycypację¹⁸⁹. Jak zauważył Harry C. Boyte, współczesna wizja zarządzania (*Governance*) zmienia sposób demokratycznego postrzegania mieszkańców – z podmiotów będących głosującymi, wolontariuszami, klientami czy konsumentami, są oni traktowani przez administrację, jako obywatele mogący rozwiązywać problemy, którzy zdolni są do współtworzenia dóbr publicznych¹⁹⁰. Koresponduje to również z przemianami w sferze demokratycznego uczestnictwa opisanymi w rozdziale wcześniejszym. Powyższe zmiany, wiodące od administracji publicznej ku zarządzaniu publicznemu, wynikały z kilku czynników. Jerzy Hausner wskazuje w tym kontekście na zmiany społeczne i gospodarcze po II wojnie światowej, a także dalszy ich rozwój z wykorzystaniem telekomunikacji i informatyzacji, które odegrały w tym procesie znaczącą rolę. Zmianie uległo również społeczeństwo, które wraz rosnącym wykształceniem zyskało większą świadomość potrzeb i interesów oraz organizację. Istotną rolę w kształtowaniu debaty publicznej odegrały także media. Bardzo istotnym zjawiskiem okazały się ponadto procesy decentralizacji z uwydatnieniem roli samorządu w procesach zarządzania, a także wpływ czynników międzynarodowych i globalizacja¹⁹¹.

We wstępie tego rozdziału poczynione zostało założenie, zgodnie z którym budżet partycypacyjny został opisany, jako specyficzna instytucja polityczna. Na jego istotę można spojrzeć jednak jeszcze inaczej i potraktować go również, jako specyficzny instrument polityczny¹⁹² czy też narzędzie polityczne¹⁹³. Można dzięki temu szczegółowo analizować jego działanie z punktu widzenia rządu, zarządzania i współzarządzania (współdecydowania) – cele i powody powstania, rozwój i popularność, a także inne (całościowe i częściowe) skutki, efekty i efektywność. Takie podejście pozwala z kolei na

¹⁸⁹ Sześciło D.: Wprowadzenie, w: Red. Sześciło D.: *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, str. 15-20.

¹⁹⁰ Boyte H. C.: *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5 2005, str. 536-537.

¹⁹¹ Hausner J.: *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, str. 15-19.

¹⁹² BP jako instrument, np. Stępiak K.: *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy publicznej – studium na przykładzie budżetu obywatelskiego m.st. Warszawy na 2022 r.*, *Samorząd Terytorialny 1-2/2023*, Braun J., Marzec-Braun P.: *Participatory Budget as One of the Instruments of the Concept of Public Governance on the Example of the City of Lublin*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin - Polonia, Sectio H.*, 2021, Leśniewska-Napierała K.: *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, *Studia Obszarów Wiejskich*, Tom 53, 2019.

¹⁹³ BP jako narzędzie, np. Zapara S., Rohovenko O.: *Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine*, *Journal of Modern Science* Tom 1/32/2016, Rybińska D.: *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzie rozwoju samorządu lokalnego*, *Finanse i Prawo Finansowe*, Vol 1 (17) 2018, Sześciło D.: *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie* *Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Warszawa 2018.

formułowanie ocen i komentarzy, dokonywanie ewaluacji całego procesu, a także prognozowanie jego przyszłości. W tym ujęciu szczegółowo analizowane mogą być różne aspekty tego narzędzia/instrumentu, jak jego wpływ na mieszkańców, lokalną społeczność czy rozwój samorządu.

W Europie zarządzanie przyjmuje postać struktury wielopoziomowej (*ang. Multilevel governance*). Na tej podstawie można wyróżnić: 1) Poziom ponadnarodowy (*ang. Supranational level*, obejmujący państwa członkowskie UE), 2) Poziom państwowy (*ang. National level*, obejmujący całe państwo lub państwa federacyjne), 3) Poziom regionalny (*ang. Regional level*, obejmujący regiony o różnej specyfice), 4) Poziom pośredni/subregionalny (*ang. Intermediate/Sub-regional level*, czyli szczebel między poziomem regionalnym a lokalnym) oraz 5) Poziom lokalny (*ang. local level*, poziom lokalnych społeczności i społeczeństwa obywatelskiego, który obejmuje zarówno grupy mieszkańców, jak i jednostki administracyjne o charakterze miejskim i wiejskim)¹⁹⁴. W tym kontekście należy podkreślić sieciowe podejście do państwa i społeczeństwa obywatelskiego, które oddawać ma jego złożoną (sieciową) strukturę. Tak rozumiane państwo, czyli państwo sieciowe, oznacza współczesny typ państwa, które ma charakter państwa obywatelskiego. Występuje w nim z jednej strony wieloszczeblowe partnerstwo (*ang. multi-level partnership*), a z drugiej wielopoziomowe zarządzanie (*ang. multi-level governance*). Takie partnerstwo i zarządzanie opiera się na podmiotach publicznych i niepublicznych oraz państwowych i samorządowych, a także na podmiotach ponadnarodowych czy transnarodowych¹⁹⁵. Na szczeblu lokalnym zarządzanie (*ang. local governance*) rozumiane może być, jako nowoczesna forma partycypacji (nazywana również partycypacyjnym zarządzaniem jednostkami samorządu terytorialnego). Stanowi to krok naprzód względem tradycyjnego modelu samorządu (*ang. local government*). Obejmuje ono zarówno udział w kształtowaniu polityk publicznych przez społeczność lokalną, jak również podejmowanie decyzji i ich realizację. Istotne w tym procesie są działania mobilizujące społeczności lokalne do współpracy. W tym ujęciu struktura samorządowa przyjmuje kształt partnerstwa opartego o partycypację sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Udział ten można określić, jako swego rodzaju „partycypację decyzyjną”, która odchodzi od typowych konsultacji. W tym kontekście budżety partycypacyjne, jako niezwykle popularny instrument partycypacji, zyskuje na

¹⁹⁴ Mantino F.: *Typologies of Governance Models*, National Institute of Agricultural Economics, Rome, Italy (INEA) 2009, str. 7-8.

¹⁹⁵ Izdebski H.: *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, str. 336-338.

znaczeniu w funkcjonowaniu samorządów¹⁹⁶.

Na tym tle fundusz sołecki i budżet obywatelski funkcjonujące w Polsce (a także inne formy partycypacji, które w swej specyfice wykorzystują internet) funkcjonują, jako nowsze formy partycypacji społecznej, względem bardziej tradycyjnych rozwiązań, jak np. zasięganie opinii czy rady obywatelskie¹⁹⁷. Omawiając relacje obywateli i administracji wskazać można na szereg takich form partycypacji publicznej, które mają wpływ na rządzenie. Narzędzia te opierają się, a przynajmniej powinny, na partnerstwie. W praktyce jednak współdecydowanie, które opiera się na współdziałaniu różnych podmiotów nie jest łatwe do zaimplementowania. Wśród form takiego działania w Polsce wymienić można m.in.: 1) Współpracę administracji z organizacjami pozarządowymi, 2) Lokalne grupy działania, 3) Rozwój kierowany przez społeczność lokalną, 4) Budżet obywatelski, 5) Jednostki pomocnicze, 6) Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, 7) Debatę nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego, 8) E-partycypację i 9) Referendum lokalne. Wymienione powyżej narzędzia, choć w swej praktyce nawiązują do idei *Governance (Co-Governance)*, to, zdaniem Lucyny Rajcy, w przypadku Polski: „*Nie stanowią one jednak radykalnego zwrotu w kierunku partycypacyjnego zarządzania publicznego, lecz raczej korektę istniejącego modelu demokracji samorządowej.*”¹⁹⁸.

Celem niniejszego podrozdziału jest omówienie budżetu partycypacyjnego z punktu widzenia teorii zarządzania. Zagadnienie to zostanie zaprezentowane z dwóch perspektyw. W pierwszym fragmencie skupię się na przedstawieniu rozwoju koncepcji z zakresu współczesnej administracji publicznej (zarządzania publicznego). Następnie odniosę zaprezentowane nurty już konkretnie do budżetu partycypacyjnego. Oba te fragmenty mają na celu z jednej strony zaprezentowanie różnorodnych podejść i koncepcji do zarządzania (zwłaszcza lokalnego), a także ukazanie budżetu partycypacyjnego w świetle odmiennych podejść teoretycznych do współzarządzania (współdecydowania), gdyż – jak zostanie to ukazane – koncepcja *governance* składa się z wielu nurtów i odmian.

¹⁹⁶ Boryczka E.: Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, w: Red. Nowakowska A.: Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, Łódź 2015, str. 42-43, 75-78.

¹⁹⁷ Gawroński H.: Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVII, Zeszyt 1 – 2015, str. 278.

¹⁹⁸ Rajca L.: Administracja publiczna i społeczeństwo, w: Red. Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., Itrich-Drabarek J.: Administracja publiczna. Zarys wykładu, Warszawa 2023, str. 320-326.

a) Kontekst zarządzania (administrowania)

W klasycznym podręczniku do *Nauki o państwie i polityce* Eugeniusz Zieliński opisywał, że rządzenie to: „(...) *działalność operacyjna polegająca na podejmowaniu i realizowaniu decyzji politycznych, podejmowanych w ramach struktur instytucjonalnych systemu politycznego.*”, która realizowana jest przez pewną elitę polityczną w postaci różnych organów władzy oraz instytucji publicznych. Z kolei zarządzanie czy też administrowanie jest: „(...) *przedłużeniem rządzenia. W działaniu politycznym zarządzanie zajmuje się konkretyzacją ogólnych działań rządzenia i wykonywaniem decyzji rządzenia.*”. Procesy te mają na celu przede wszystkim szeroko rozumiane zaspokajanie potrzeb publicznych. Zieliński zauważał również, że: „*W społeczeństwie obywatelskim i państwie demokratycznym sfery ludzkiego działania i zarządzania bywają wyraźnie rozgraniczone.*”¹⁹⁹. Natomiast Gerry Stoker, rozróżniając pojęcia rządzenie (*ang. government*) i zarządzanie (*ang. governance*) zauważył, że pierwsze wykorzystywane jest do: „(...) *określenia formalnych instytucji państwa i ich monopolu prawomocnej władzy wyposażonej w prawo stosowania przymusu. Rządzenie charakteryzuje się zdolnością do podejmowania decyzji i ich egzekwowania. W szczególności rozumie się je jako działania odnoszące się do procesów formalnych i instytucjonalnych, które zachodzą na poziomie państwa (...)*”. Drugi termin rozwinął się w wyniku badań nad zmianami w sposobach i wzorcach sprawowania władzy (*ang. governing*), które prowadzone były przez środowiska socjologiczne. W efekcie czego zaczęto odchodzić od synonimicznego traktowania tych pojęć. Stoker opisywał jednak literaturę poświęconą zagadnieniu zarządzania, jako: „*eklektyczną i dość chaotyczną*”. Proponował on ponadto pięć podejść do zarządzania:

„1) *Zarządzanie odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym.*

2) *W ramach zarządzania zacierają się granice i odpowiedzialności, co służyć ma lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych.*

3) *Zarządzanie dostrzega kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania.*

4) *Zarządzanie dotyczy autonomicznych, samoorganizujących się sieci aktorów.*

5) *Zarządzanie rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły*

¹⁹⁹ Zieliński E.: *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006, str. 165-170.

*i autorytetu. Z perspektywy zarządzania rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania procesami społecznymi i ekonomicznymi*²⁰⁰.

Trafne wydaje się być w tym kontekście stwierdzenie z podręcznika Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy, że: „(...) *dobrze rządzić można tylko z daleka, ale dobrze administrować można tylko z bliska* (...)”²⁰¹. O zarządzaniu można mówić ponadto w różnorodnych kontekstach. Występować może ono w skali państwa czy samorządu, ale i sferze prywatnej np. w przedsiębiorstwie. W ujęciu instytucjonalnym zarządzanie odnosi się do pewnej grupy osób wydającej polecenia, a w kontekście funkcjonalnym dotyczy kierowania zużyciem pewnych zasobów w danej organizacji. Pojęcie to często zestawia się ponadto z terminem kierowanie. Do ich opisu używa się bowiem zamiennie angielskiego *management*²⁰².

W literaturze termin „zarządzanie” nie jest jednak tak jednoznaczny. Zwłaszcza w ostatnich dekadach pojęcie to uległo znacznemu poszerzeniu i interpretowane bywa przez różne konteksty, koncepcje i perspektywy badawcze, a także przez szereg narzędzi, jakimi się obecnie posługuje. Również przywołany aspekt społeczeństwa obywatelskiego w państwie demokratycznym, który częściowo zarysowano wcześniej, coraz częściej odgrywa istotną rolę w tych procesach czyniąc z niego mechanizmy współzarządzania czy też współdecydowania. Dlatego celem niniejszego podrozdziału jest przedstawienie rozwoju najistotniejszych koncepcji związanych z administracją publiczną, a także podkreślenie tych podejść, na których opiera się funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego.

W tradycyjnym rozumieniu nauk administracyjnych zwykle wydzielano w jej ramach trzy podstawowe gałęzi. Pierwsza z nich obejmowała naukę prawa administracyjnego, druga naukę administracji (czy też naukę o administracji publicznej), a trzecia naukę polityki administracyjnej. Pierwszy nurt związany był z typowo prawniczym postrzeganiem administracji, podczas gdy dwa kolejne koncentrowały się na tym, jak w rzeczywistości administracja funkcjonuje oraz ma funkcjonować. Administrację próbowano również charakteryzować z punktu widzenia historycznego, jak i w ujęciu porównawczym²⁰³. Natomiast doświadczenia ostatnich przeszło 50 lat pokazały, że katalog podejść teoretycznych w badaniach nad administracją publiczną stał się dużo bardziej rozbudowany i zróżnicowany. Efektem tego było nie tylko pojawienie się wielu nowych koncepcji, ale i pewien zamęt, jaki

²⁰⁰ Stoker G.: Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji, *Zarządzanie Publiczne* nr 6 (4) 2008, str. 111-113.

²⁰¹ Izdebski H., Kulesza M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, str. 225.

²⁰² Rakowska A.: Zarządzanie, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Tom I, Warszawa 2016, str. 729-731.

²⁰³ Izdebski H., Kulesza M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, str. 12.

pojawił się przy próbie ich naukowej charakterystyki. Za Michałem Kuleszą i Dawidem Sześciło wskazać można takie koncepcje, jak: polityka publiczna, zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne (*ang. New Public Management*), zarządzanie partycypacyjne (*ang. Governance*) oraz dobre zarządzanie (*ang. Good Governance*), które stopniowo się wykształciły. Autorzy zwrócili również uwagę, że badaniem tych pojęć zaczęli zajmować się już nie tylko prawnicy czy politolodzy, ale także reprezentanci nauk związanych z ekonomią czy zarządzaniem. Tym samym w sposobie postrzegania i stosowania tych pojęć uwidoczniło się znaczące zróżnicowanie. Koncepcje te rozwijały się bardzo dynamicznie, a ich analizę utrudniał fakt, że w różnych państwach były one rozwijane i implementowane na bazie odmiennych uwarunkowań historycznych, jak i w różnych realiach politycznych. Jest to zauważalne zwłaszcza, gdy porówna się chociażby dorobek naukowy okresu lat 80. i 90. ubiegłego wieku w Polsce na tle prac powstających w Europie Zachodniej²⁰⁴.

Przedstawiając zwięźle dzieje administrowania należy wskazać, że działania związane z szeroko rozumianą administracją towarzyszyły ludziom od wieków. Pojawiła się ona w okresie rozwoju wielkich skupisk ludzkich, w ramach których zaczęły uwidaczniać się nowe, dotychczas nieuświadomione potrzeby. W tak pierwotnym znaczeniu administrowanie ograniczało się jednak do rozkazów wydawanych przez władzę i dotyczyło takich sfer, jak wznoszenie miast i budowli, zbieranie podatków czy prowadzenia działań militarnych. Współczesnego wymiaru administracja nabrała dopiero wiele wieków później – na przełomie XVIII i XIX wieku. Towarzyszył temu rozwój koncepcji państwa prawnego (*niem. Rechtsstaat*), a także wykształcenie się prawa administracyjnego. Prawo to wiązało dwustronnie – zarówno władzę, jak i obywateli²⁰⁵. Hubert Izdebski opisując rozwój administracji publicznej na kontynencie europejskim wyróżnił kilka etapów tego procesu. Pierwszy okres przypadał na czas oświecenia, czyli wiek XVII i XVIII. Administracja ta była realizowana w państwie absolutnym i policyjnym o znacznej centralizacji. Zmiana nastąpiła w wieku XIX wraz z rozwojem idei państwa prawnego, konstytucjonalizmu i legalizmu, a także prawa administracyjnego i decentralizacji. W początkach XX wieku termin administracja publiczna został użyty po raz pierwszy przez Woodrow Wilsona, prezydenta Stanów Zjednoczonych w latach 1913-1921. Jego wizja administracji koncentrowała się na ujęciu politologicznym, a nie wyłącznie prawniczym. Z kolei w Europie Max Weber rozwijał socjologiczną koncepcję administracji opartą o wizję idealnej biurokracji. Pod koniec XX wieku zaczęły kształtować się nowe podejścia, które w swych założeniach odchodziły od

²⁰⁴ Kulesza M., Sześciło D.: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, str. 15-16.

²⁰⁵ Boć J.: *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, str. 7-12.

dotychczasowego rozumienia administracji publicznej i biurokracji, a skupiały się na nurtach, które wyrażone zostały angielskimi terminami *management* i *governance*. Pierwszy z nich uwzględniał nowe podejście do zarządzania budżetem, przedsiębiorczością, ryzykiem i oceną rezultatów działania administracji, podczas gdy drugi koncentrował się na społeczeństwie obywatelskim oraz instytucjach publicznych. Powyższe przemiany można podzielić na cztery fazy: 1) Państwo prawne (*Rechtsstaat*), 2) Administracja publiczna (*Public administration*), 3) *Public management (New Public Management)* oraz 4) *Public governance (Governance)*. Izdebski zwraca jednak uwagę, że kolejne fazy nie stanowią radykalnego zerwania z poprzednimi, lecz stanowią kumulację wcześniejszych koncepcji i rozważań z zakresu administracji²⁰⁶.

Z kolei Jacek Sroka opisuje przemiany związane ze stylami decydowania i wskazuje na trzy jego nurty: jednopasmowy, dwupasmowy i wielopasmowy. Pierwszy z nich jest stylem odgórnym, związanym z klasycznym i autorytatywnym trybem decydowania w administracji. Opiera się on na wyrażaniu swej woli przez podmiot rządzący, który pozyskuje informacje w takim zakresie, w jakim są mu one potrzebne do biurokratycznego administrowania. W drugim stylu istotną rolę zaczyna odgrywać oddolne konsultowanie decyzji m.in. w formie dwustronnych i trójstronnych relacji. Nurt ten opiera się ponadto na takich elementach jak m.in. pluralizm, subsydiarność czy uzgadnianie interesów. Natomiast styl wielopasmowy jest decydowaniem deliberatywnym, które wiąże się z nowoczesnym podejściem do zarządzania publicznego (deliberacyjno-sieciowym) i zawiera w sobie zarówno formy uzgadniania interesów, jak i dialog obywatelski. Sama deliberacja w tym przypadku: „(...) stanowi fundament wielopasmowego zarządzania publicznego, *governance* (...)”. Sroka wskazuje również, że w Polsce występuje tryb hybrydowy zarządzania publicznego. Procesy te są bowiem niejednoznaczne i zawierają w sobie cechy wszystkich trzech wspomnianych nurtów. Występują też w praktyce pewne formy konsultowania i lobbingu, jednak dominujący pozostaje pierwsze z podejść, czyli decydowanie odgórne²⁰⁷.

Omawiając współczesne nurty zarządzania publicznego rozpocząć należy od przedstawienia dwóch kluczowych podejść, czyli założeń *New Public Management*, a także koncepcji *Governance* wraz z jej różnymi wariantami i odmianami.

Termin *New Public Management* (NPM) został użyty po raz pierwszy przez Christophera Hooda w jego artykule *A Public Management for All Seasons?* z roku 1991. Jak

²⁰⁶ Izdebski H.: Od administracji publicznej do public governance, *Zarządzanie Publiczne* nr 1 (1) 2007, str. 9-18.

²⁰⁷ Sroka J.: *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Warszawa 2018, str. 22-23, 105-112.

wskazuje Marcin Zawicki pojawienie się tego nurtu związane było z trzema głównymi czynnikami, czyli: 1) Rozrostem sektora publicznego, 2) Kryzysem gospodarczym i politycznym oraz 3) Kryzysem wartości tradycyjnej administracji publicznej. NPM był opisywany w literaturze przy pomocy zróżnicowanych pojęć oraz szeregu instrumentów. Jak opisuje Zawicki w literaturze można było spotkać, takie określenia jak: menedżeryzm (*ang. Managerialism*), rynkowa administracja publiczna (*ang. Market-Based-Public Administration*), władze przedsiębiorcze (*ang. Entrepreneurial Government*), menedżeryzm publiczny (*ang. Public Managerialism*), nowe zarządzanie publiczne (*ang. New Management*), zarządzanie na zasadach biznesowych (*ang. Business-Like Management*) czy rynkowe władze publiczne (*ang. Market Governance*). Z kolei katalog instrumentów (nazywanych też m.in.: inicjatywami, mechanizmami czy technikami zarządzania), którymi NPM się posługiwał obejmował:

„1) Decentralizację polityczną, 2) Oddzielenie polityki od administracji, 3) Prywatyzację, 4) Doskonalenie świadczenia usług publicznych, 5) Orientację na klienta, 6) Orientację na rezultaty, 7) Wywoływanie zmian w kulturze organizacyjnej, 8) Racjonalizację struktur organizacyjnych, 9) Planowanie i zarządzanie organizacyjne, 10) Menedżerski sposób kierowania, 11) Elastyczne zarządzanie personelem, 12) Zmiany zasad rachunkowości i sprawiedliwości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami, 13) Mierzenie działalności, 14) Demokratyzacja, 15) Rozwój mechanizmów rozliczalności, 16) Promowanie zachowań etycznych, 17) Ograniczenie roli korporacji zawodowych, 18) Zmiany zasad przygotowywania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa, 19) Zmiany zasad realizacji programów (polityki) publicznych”²⁰⁸.

Lucyna Rajca zauważa, że sposoby implementacji rozwiązań NPM były odmienne i zależały m.in. od tradycji samorządu terytorialnego. Na starym kontynencie model ten implementowany był częściej w państwach północnoeuropejskich. Autorka traktuje ponadto NPM, jako pewien zestaw narzędzi, a nie model uniwersalny. Tym samym w poszczególnych państwach jedynie niektóre jego elementy były implementowane. W początkach XXI wieku pojawiła się natomiast nowa koncepcja, którą autorka określa, jako sieciowe zarządzanie wspólnotą (*ang. local governance*) dot. roli, jaką spełniać powinien samorząd. Podobnie, jak przy NPM, tak i sieciowe zarządzanie przyjmuje odmienne formy i stopień implementacji w poszczególnych państwach. W Europie Zachodniej podejmowano ponadto liczne inicjatywy, które miały doprowadzić do zwiększenia się partycypacji i zaangażowania obywatelskiego w sprawy lokalne. W wielu państwach dominującą rolę w tym względzie zajmowało referendum – tak lokalne, jak i ogólnokrajowe. W praktyce poszczególne państwa

²⁰⁸ Zawicki M.: Nowe zarządzanie publiczne, Warszawa 2011, str. 22-30, 39-40, 49-79.

stosowały na początku XX wieku dość liczne i zróżnicowane narzędzia, do których zaliczyć trzeba: składanie petycji, zarządy użytkowników, pisemne wnioski obywateli, zatwierdzanie aktów prawnych, zróżnicowane formy konsultacji, warsztaty planistyczne, dialogi, *citizens' jury*, rady młodzieżowe, badania otwartości i transparentności władzy, sondaże opinii publicznej oraz badania konsumenckie, demokracja elektroniczna (internetowa). Działania te dawały różne efekty, gdyż na zakres partycypacji i aktywności wpływały czynniki kulturowe, polityczne i społeczno-ekonomiczne danego obszaru²⁰⁹. Niemniej zbiegło się to w czasie z momentem, gdy w Europie pojawił się budżet partycypacyjny.

Z czasem idea *New Public Management* zaczęła się wyczerpywać i tracić na atrakcyjności. Coraz większe znaczenie zaczęto przypisywać nowej koncepcji *Governance* – czyli współrzędzeniu lub współzarządzaniu. U podstaw tej idei, analizowanej w obszarze nauk społecznych, leży odejście od tradycyjnej, dominującej roli państwa dysponującego władztwem administracyjnym i przymusem, na rzecz struktur zdecentralizowanych, a także podmiotów i instytucji politycznych umożliwiających partycypację polityczną. Specyfika tych przemian przebiega oczywiście w sposób zróżnicowany i zależy od czynników społecznych, gospodarczych, kulturowych i historycznych. Z tego powodu trudno o jednoznaczną definicję terminu *Governance* w nauce. Dla jej opisu używa się zatem często różnych uproszczonych definicji kontekstowych, które podkreślają dany aspekt tego zjawiska. Można jednak przyjąć, że: „(...) współrzędzenie to sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych”²¹⁰. Również Robert B. Denhardt zauważał, że w dzisiejszych czasach w proces rządzenia zaangażowany jest znacznie większy krąg podmiotów. Niedostatki rynku w połączeniu z kontraktowaniem podmiotów zewnętrznych (prywatnych czy też organizacji pozarządowych) oraz rozwój technologii uwidocznili nieefektywność (niewykonalność, nierentowność), a nawet niemożliwość stosowania tradycyjnych metod rządzenia. Zdaniem Denhardta: „*Governance można zdefiniować, jako tradycje, instytucje i procesy związane ze sprawowaniem władzy w społeczeństwie*”. W tym ujęciu istotny jest sposób, w jaki podejmowane są decyzje w ramach społeczeństwa, a także jakie podmioty (indywidualnie i grupowo) uczestniczą w procesie formułowania celów i ich wdrażaniu²¹¹.

²⁰⁹ Rajca L.: Reformy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, w: Red. Rajca L.: Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej, Warszawa 2010, str. 327-328, 336-340.

²¹⁰ Hausner J.: Governance i jego konceptualne podstawy, w: Red. Mazur S.: Współzarządzanie publiczne, Warszawa 2015, str. 13-18.

²¹¹ Denhardt R. B.: Theories of Public Organization, Boston 2011, str. 193-194.

Z kolei Mark Bevir, podobnie jak przywołany wcześniej Gerry Stoker, różnicuje pojęcia *Government* i *Governance*. Autor zwrócił uwagę, że drugie z pojęć, które w ostatnich dziesięcioleciach błyskawicznie zyskało na popularności i znalazło szerokie zastosowanie, wykształciło się z dwóch powodów. Pierwszy dotyczył przemian w sferze teoretycznej (teorii społecznych). Z drugiej strony samo słowo również zaczęło nabierać nowego znaczenia odchodzącego od typowego jego rozumienia w odniesieniu do instytucji centralnych i koncentruje się raczej na społecznej praktyce. Bevir wskazywał również, że: „*Termin „governance” skupia się na procesach podejmowania decyzji i zarządzania w obrębie społeczeństwa*”²¹². Idea *Governance* oddziałuje zarówno na sektor publiczny, jak i prywatny, a także na społeczeństwo obywatelskie. Można w związku z tym wskazać jego aspekt administracyjny i partycypacyjny. Pierwszy dotyczy wprowadzania innowacyjnych rozwiązań i radzenia sobie z trudnościami administrowania. Natomiast drugi obejmuje różnorodny krąg podmiotów mogących uczestniczyć w tym procesie. Działania te obejmują udział obywateli zarówno w procesie planowania, jak i przy podejmowaniu decyzji i ich wdrażaniu w życie. W związku z tym *Governance* zasadza się na trzech elementach: odpowiedzialności (*ang. accountability*), przejrzystości (*ang. transparency*) i partycypacji (*ang. participation*)²¹³. W uproszczeniu *Governance* oznacza więc: „(...) *proces podejmowania decyzji oraz proces ich implementacji (lub brak tej implementacji)*”. Zaangażowany jest w niego szeroki krąg podmiotów o zróżnicowanym charakterze. Odmienni aktorzy partycypują bowiem na obszarach wiejskich, a inni w miastach²¹⁴.

Stephen P. Osborne wskazuje na trzy podejścia do zagadnienia *Governance* w literaturze: 1) *Corporate Governance*, 2) *Good Governance* oraz 3) *Public governance*. Trzecie z podejść jest dodatkowo zróżnicowane i w jego ramach Osborne wyróżnił również: a) *Socio-political governance*, b) *Public policy governance*, c) *Administrative governance*, d) *Contract governance* i e) *Network governance*²¹⁵. Poszczególne odłamy również są zróżnicowane wewnątrznie. W tym kontekście Jon Pierre wyróżnił cztery modele w obrębie miejskiego zarządzania (*ang. urban governance*): 1) Kierowniczy (*ang. Managerial*), 2) Korporacyjny (*ang. Corporatist*), 3) Postępowy (*ang. Progrowth*) oraz 4) Dobrobytu (*ang.*

²¹² Bevir M.: *Governance. A Very Short Introduction*, Oxford 2012, str. 1-5.

²¹³ Şen E., Coşkun B.: *Rethinking Governance: Governance for state, private sector and civil society organization*, w: Parlak B., Doğan K. C.: *The Handbook of Public Administration, Volume 1*, Lyon 2022, str. 207-210.

²¹⁴ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: *What is Good Governance?*, 2009.

²¹⁵ Osborne S. P.: *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* w: Red. Osborne S. P.: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Oxon, New York 2010, str. 6-7.

Welfare). Pierre przedstawił je uwzględniając takie czynniki, jak m.in. cele polityczne, charakterystyka przemian politycznych, kluczowe instrumenty czy lokalne relacje na linii państwo i obywatele²¹⁶. Na wielość nurtów współzarządzania publicznego w literaturze wskazał również Stanisław Mazur. Autor wyróżnił kilka podejść do opisu tej koncepcji:

1) Współzarządzanie, jako: „*metamechanizm koordynacji działań zbiorowych opartych na logice refleksyjnej samoorganizacji podmiotów społecznych i deliberacji oraz na zaufaniu i poszanowaniu wartości społeczeństwa obywatelskiego*”,

2) Współzarządzanie, jako: „*sieciowe formy organizacji społeczeństwa i koordynacji działań zbiorowych*” oraz „*Ekspozowanie procesu hybrydyzacji mechanizmów zarządzania publicznego*”,

3) Współzarządzanie, jako: „*sposób opisu, interpretacji i instytucjonalizacji zróżnicowanych politycznych i kulturowych kontekstów właściwych nowoczesnym społeczeństwom oraz koordynacji ważnych dla niego procesów*”,

4) Współzarządzanie, jako: „*interaktywny i kompleksowy proces sterowania działaniami zbiorowymi w oparciu o logikę decentracji, służący osiągnięciu celów społecznych odzwierciedlających ważne społeczne wartości*”,

5) Współzarządzanie, jako: „*zapewnienie zgodności działania aktorów publicznych z regulami prawnymi i zasadami zarządzania finansowego celem zagwarantowania rozliczalności oraz przejrzystości tych działań*”²¹⁷.

Taka wielość nurtów prowadziła równie często do krytyki samej koncepcji. Przykładowo – Owen Hughes (w artykule: *Does Governance exist?*) zwracał uwagę na niejasne rozumienie tego podejścia. Hughes wskazywał, że: „*Governance w niektórych kontekstach staje się dość tajemnicze; znaczenia, które są mu przypisywane są zrozumiałe tylko dla wtajemniczonych i zaznajomionych z tą tajemnicą, podczas gdy wszyscy inni są wykluczeni. Jest to problematyczne*”²¹⁸. Również Claus Offe (w artykule: *Governance: An „Empty Signifier”?*) opisywał, że: „*Sukces rozpowszechnienia tego pojęcia kontrastuje z jego wartością informacyjną; gdy odnosimy się do czegoś, jako przykładu „zarządzania” to nie oznacza to jeszcze zbyt wiele – właśnie ze względu na wielość możliwych znaczeń.*”²¹⁹. Natomiast Bob Jessop, opisując etymologię pojęcia współzarządzania i popularność jego stosowania, wskazywał, że: „*(...) staje się ono wszechobecnym modnym hasłem, które może*

²¹⁶ Pierre J.: *Models of Urban Governance*, *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No 3, 1999, str. 338.

²¹⁷ Mazur S.: *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne. Zastosowania praktyczne*, w: Red. Mazur S.: *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, str. 303-305.

²¹⁸ Hughes O.: *Does governance exist?* w: Red. Osborne S. P.: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Oxon, New York 2010, str. 87.

²¹⁹ Offe C.: *Governance: An "Empty Signifier"?*, *Constellations Volume 16, Number 4*, 2009, str. 554.

znaczyć cokolwiek lub nic.”²²⁰.

Polscy autorzy, tacy jak Hubert Izdebski²²¹, Lucyna Rajca²²², Michał Kulesza i Dawid Sześciło²²³, Marcin Zawicki²²⁴, Agnieszka Pawłowska²²⁵ czy Magdalena Kuczyńska i Krzysztof Krukowski²²⁶ wskazują natomiast na problemy z używaniem nazwy *Governance* w języku polskim. Trudno bowiem przetłumaczyć termin, który choć zbliżony, to odchodzi od tradycyjnego rozumienia rządu i zawiera w sobie ponadto aspekty bezpośredniej partycypacji i deliberacji w różnych sferach. W literaturze pojawiają się ponadto takie terminy, jak *New Governance*, *The New Governance*, *The Public Governance* czy *New Public Governance* itp., które dodatkowo utrudniają odnalezienie się w tych wariantach. W efekcie przywołani autorzy proponują takie tłumaczenia, jak np. współrządzenie, współzarządzanie, zarządzanie partycypacyjne, publiczne zarządzanie partycypacyjne, zarządzanie sprawami publicznymi, współzarządzanie publiczne, zarządzanie współuczestniczące, zarządzanie przez współrządzenie albo posługują się tym wyrazem w języku angielskim. Rozumienia pojęcia *Governance* nie ułatwia również fakt, że przez lata powstawały w oparciu o nie różne koncepcje czy odłamy, takie jak: *local governance*, *regulatory governance*, *territory governance*, *network governance*, *global governance*, *collaborative governance*, *participatory governance*, *good governance*²²⁷, *citizen governance*²²⁸, *rural governance*²²⁹, *urban governance*, *sustainable governance*, *eco-city governance*, *multilevel governance*²³⁰ i inne. Próbując skategoryzować te zróżnicowane warianty i odmiany wskazać można na różne kryteria, które je porządkują: 1) Kryterium charakteru relacji (np. współpraca i współuczestnictwo, współzarządzanie sieciowe), 2) Kryterium podmiotów

²²⁰ Jessop B.: Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego, w: Red. Hausner J., Jessop B., Mazur S.: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016, str. 13.

²²¹ Izdebski H.: Od administracji publicznej do public governance, *Zarządzanie Publiczne* nr 1 (1) 2007, str. 15.

²²² Rajca L.: Formy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, w: Red. Rajca L.: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, str. 338.

²²³ Kulesza M., Sześciło D.: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, str. 11.

²²⁴ Zawicki M.: *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, str. 9.

²²⁵ Pawłowska A.: Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych, *Polityka i Społeczeństwo* nr 3 (14) 2016, str. 6-9.

²²⁶ Raczyńska M., Krukowski K.: *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, str. 72.

²²⁷ Kostecki D.: Wstęp, w: Red. Kostecki D.: *Poradnik kultury organizacyjnej good governance*, Lublin 2022, str. 8.

²²⁸ Rabin J., Hildreth W. B., Miller G. J.: *Handbook of Public Administration*, Boca Raton, London, New York, 2007, str. 125.

²²⁹ Weight J., Müller A.: Rural governance – a precondition for inclusive and sustainable rural transformation, *Rural* 21 (Vol. 53, n. 1) 2019, str. 39.

²³⁰ Podgórniak-Krzykacz A.: Local Governance - czyli jak zrównoważyć zarządzanie miastem, w: Red. Przygodzki Z.: *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź 2016, str. 25-29.

(np. współzrządzenie demokratyczne i partycypacyjne, 3) Kryterium metod i narzędzi (np. współzrządzenie deliberacyjne i elektroniczne), 4) Kryterium zasięgu relacji (np. współzrządzenie lokalne i regionalne), 5) Kryterium sfery relacji człowieka z różnymi czynnikami (np. współzrządzenie środowiskowe i gospodarcze) oraz 6) Kryterium normatywnych lub modelowych ujęć rzeczywistości (np. dobre rządzenie, nowe współzrządzenie publiczne)²³¹.

Odmianą nurtu *Governance*, którą na potrzeby dalszych rozważań warto przybliżyć nieco dokładniej, jest idea *Good Governance*. Pojęciem dobrego rządzenia czy też dobrego zarządzania zaczęto posługiwać się na początku lat 90. ubiegłego wieku. Wiązało się ono z działaniami prowadzonymi przez Bank Światowy w państwach rozwijających się. W kolejnych latach pojawiły się liczne opracowania, które próbowały wyrazić tę koncepcję zarówno od strony ujęć definicyjnych, jak i przedstawiając katalog cech, jakie nurt ten obejmuje. *Good governance* można zdefiniować, jako: „*moda lub model rządzenia, który prowadzi do społecznych i gospodarczych wyników widzianych przez obywateli*” albo jako: „*osiągnięcie pożądanych rezultatów zgodnych z normalnymi wartościami demokracji i sądownictwa społecznego*”²³². Za Dennisem Rondinellim przedstawić można dziewięć cech związanych z koncepcją *Good Governance*. Należą do nich: 1) Partycypacja (*ang. Participation*), 2) Rządy prawa (*ang. Rule of law*), 3) Przejrzystość (*ang. Transparency*), 4) Responsywność (*ang. Responsiveness*), 5) Szukanie konsensusu (*ang. Consensus orientation*), 6) Równość (*ang. Equity*, dosłownie: sprawiedliwość), 7) Efektywność i skuteczność (*ang. Effectiveness and efficiency*), 8) Odpowiedzialność (*ang. Accountability*) oraz 9) Myślenie strategiczne (*ang. Strategic vision*)²³³. Z kolei tzw. Biała Księga Europejskiego Zarządzania (*ang. European Governance A White Paper*) podkreślała pięć cech: 1) Otwartość (*ang. Openness*), Partycypacja (*ang. Participation*), 3) Rozliczalność (*ang. Accountability*), 4) Efektywność (*ang. Effectiveness*) oraz 5) Spójność (*ang. Coherence*). W księdze tej podkreślono ponadto, że każdy element jest niezwykle istotny i stanowi wartość samą w sobie, jednak dopiero ich łączne stosowanie prowadzi do zamierzonych efektów²³⁴. W tym kontekście przez rozwój partycypacji, jako jednej z cech dobrego zarządzania

²³¹ Rydlewski G., Pawłowska A.: Podejście teoretyczne w nauce o administracji publicznej, w: Red. Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., Itrich-Drabarek J.: *Administracja publiczna. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, str. 63.

²³² Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E.: *Public governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Katowice 2011, str. 54-58.

²³³ Rondinelli D.A.: *Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance*, w: *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 2007, str. 7-8.

²³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 (dostęp: marzec 2024 r.).

opisanych powyżej, a także w świetle wizji propagowanej przez Bank Światowy, można rozumieć procedury, w ramach których udział obywateli w pracach administracji ulega zwiększeniu. Dotyczy to zarówno szczebla krajowego, jak i lokalnego (w ramach samorządu terytorialnego)²³⁵. Od *Good Governance* należy odróżnić jeszcze pojęcie dobrej administracji. Jak zauważa Jan Zimmermann pierwsze z nich (rozumiane jako dobre rządzenie lub dobre zarządzanie) łączy badanie administracji publicznej z teorią zarządzania. Natomiast drugie wiąże się z pewnym prawem, a mianowicie prawem do dobrego administrowania, które przysługuje każdemu obywatelowi²³⁶.

Na koniec wspomnieć należy o jeszcze jednej koncepcji, która określana jest, jako prawo do miasta (*ang. The Right to the City*). Idea ta, choć odrębna, to łączy w sobie wszystkie zasygnalizowane do tej pory wątki – społeczeństwo obywatelskie, demokrację partycypacyjną i deliberatywną, a także *Good governance*²³⁷. Prawo do miasta można w uproszczeniu opisać, jako ideę, zgodnie z którą: „(...) mieszkańcy mają niezbywalne prawo do współdecydowania o otaczającej ich przestrzeni (...)”²³⁸. Koncepcję tę zaproponował francuski filozof Henri Lefebvre w połowie lat 60. ubiegłego wieku, a następnie rozwijali ją inni badacze. Jak pisał w jednej ze swoich prac Lefebvre: „*Prawa do miasta nie można formułować jako prostego prawa odwiedzin lub jako powrotu do miast tradycyjnych. Może ono zostać sformułowane wyłącznie jako przekształcone i odnowione prawo do miejskiego życia.*”²³⁹. W idei tej, będącej swego rodzaju nadrzędną formą prawa, przejawia się m.in. prawo do wolności i indywidualności, mieszkania i zamieszkiwania, twórczości i uczestnictwa²⁴⁰. David Harvey opisywał z kolei, że prawo do miasta jest: „(...) *prawem do zmiany i wynajdywania miasta na nowo takim, jakim go pragniemy.*”. W tym kontekście prawo do miasta jest prawem kolektywnym, które wykracza ponad prawa indywidualne czy też prawo korzystania z zasobów miejskich. Wiąże się z tym uzyskanie pewnej władzy nad procesami urbanizacyjnymi, a także tworzeniem i przekształcaniem samego miasta²⁴¹. Warto podkreślić, że sformułowanie „miasto” nie odnosi się w tym rozumieniu wyłącznie do ośrodków o typowo miejskiej zabudowie. Pojęcie to należy traktować szeroko, jako

²³⁵ Prokopowicz D., Kwasek A.: Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej, *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula*, 55(4) *Ekonomia XIV* 2017, str. 180-181.

²³⁶ Zimmermann J.: *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, str. 227.

²³⁷ Gawłowski R., Makowski K.: *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2022, str. 114-115.

²³⁸ Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M.: *Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013, str. 15.

²³⁹ Polskie tłumaczenie za: Lefebvre H.: *Prawo do miasta*, *Praktyka teoretyczna* 5/2012, str. 195.

²⁴⁰ Lefebvre H.: *Writings on cities*, Oxford, Malden 1996, str. 173-174.

²⁴¹ Harvey D.: *Bunt miasta: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012, str. 22-23.

przestrzeń publiczną, czyli obszary o charakterze miejskim, jak i jego wiejskie części – wszelkie osady i miasteczka, które stanowią administracyjną całość danej jednostki. Na tak rozumiane miasto składa się szereg aktorów i instytucji partycypujących w jego życiu – władze rządowe i lokalne, ruchy społeczne, czy ogół społeczeństwa. Również kategorię obywatela/mieszkańca należy tu traktować szeroko i rozumieć przez nią zarówno osoby zamieszkałe tam stale, jak i tymczasowo²⁴². Prawo do miasta nie jest wizją wyłącznie utopijną (choć opartą no licznych ideałach). Pomimo, że nie jest ona zazwyczaj bezpośrednio deklarowana w aktach normatywnych, to jej przejawy, za sprawą działań mieszkańców na rzecz swoich miast, są w ostatnich latach wyraźnie dostrzegalne²⁴³.

b) Kontekst współzarządzania (współrządzenia)

Mając na uwadze zasygnalizowane wcześniej problemy natury terminologicznej w odniesieniu do koncepcji *Governance*, a także jej rozmaitych odmian i nurtów, w tym podrozdziale termin ten będzie tłumaczony – biorąc pod uwagę jego powiązanie z budżetem partycypacyjnym – jako zarządzanie lub współzarządzanie (jako instrument administrowania lub zarządzania partycypacyjnego *ang. governance, co-governance, participatory governance*). Ze względu na charakter tego narzędzia i efekty, jakie za sobą niesie, czasami wykorzystany zostanie również termin współdecydowanie, gdyż jest to narzędzie umożliwiające wpływ na decyzje (*ang. deciding, co-deciding*). Używana będzie ponadto oryginalna angielska nazwa. Ma to na celu również zsumowanie pewnych odłamów i nurtów w ramach *governance*, których punktem wspólnym jest budżet partycypacyjny, a które można różnie klasyfikować (np. *good, participatory, urban, rural* czy *local governance*). Aspekt współdecydowania podkreśla także bezpośredniość, partycypacyjność i deliberatywność całego procesu, które wieńczy proces współrządzenia czy też współzarządzania.

Rozwój koncepcji związanych ze współzarządzaniem publicznym zasygnalizowany powyżej ma bardzo wiele przyczyn. Szeroką klasyfikację zaprezentował Stanisław Mazur. Autor wymienił następujące powody takiego stanu rzeczy: 1) Narastająca kompleksowość spraw publicznych, 2) Pogłębiająca się współzależność problemów i instytucji w sferze publicznej, 3) Fragmentaryzacja mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi, 4) Postępująca specjalizacja w sferze spraw publicznych, 5) Osłabienie liberalnej, pozytywistycznej logiki przyczynowo-skutkowej zjawisk społecznych, 6) Deficyt zaufania

²⁴² Szpak A.: Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast, *Studia Miejskie*, tom 25 (2017), str. 181.

²⁴³ Trzeja P.: Prawo do miasta – utopijna idea, rodzące się prawo człowieka czy wzniosłe hasło jednoczące mieszkańców?, *Polityka i Społeczeństwo*, 1(17)/2019, str. 38-39.

wobec władz publicznych, 7) Nieprzewidywalność problemów i zagrożeń, 8) Wzrost oczekiwań obywateli i ich zbiorowości wobec władzy, 9) Kryzys polityki regulacyjnej i alokacyjnej, a także 10) Erozja władzy hierarchicznej oraz rozproszenie monocentrycznej władzy publicznej²⁴⁴. Z kolei Robert Gawłowski, opisując zmianę w podejściu do uczestnictwa i partycypacji politycznej w ostatnich dziesięcioleciach, wskazuje na takie aspekty tego zjawiska, jak: 1) Demokratyczny deficyt instytucji publicznych (m.in. zmniejszony udział w wyborach, spadek zaufania obywateli do państwa), 2) Ograniczenie zasobów finansowych administracji publicznej (m.in. kryzys gospodarczy, a także rosnące zadłużenie państwa), 3) Nowi aktorzy społeczni (m.in. ruchy miejskie), 4) Rozwój nowych technologii (głównie internetu) oraz 5) Nowe rodzaje problemów (i w związku z tym nowe oczekiwania mieszkańców). Gawłowski podkreśla w tym kontekście rolę, jaką w procesie wzrostu partycypacji społecznej przyniosły budżety partycypacyjne – początkowo w Porto Alegre, a z czasem także w innych częściach świata. W efekcie czego narzędzie to było promowane przez Bank Światowy, Parlament Europejski, Radę Europy czy Organizację Narodów Zjednoczonych²⁴⁵. Hollie Russon Gilman zauważa natomiast, że budżet partycypacyjny jest tylko jednym z narzędzi mających na celu umocnienie pozycji obywateli, a także umożliwienie im partycypacji i wpływ na zarządzanie poprzez możliwość podejmowania decyzji. W skali światowej budżety partycypacyjne należy traktować, jako swego rodzaju agendę (*ang. global agenda*), która prowadzić ma w praktyce do zwiększenia się inkluzywności w procesach zarządzania przy udziale społeczeństwa obywatelskiego²⁴⁶.

W artykule autorstwa Lisy Bingham, Tiny Nabatchi i Rosemary O'Leary autorki wskazywały, że w świetle opinii głoszonych przez liderów z zakresu spraw publicznych: „(...) hasłem przewodnim na następane milenium jest *governance*”. Wiąże się to z rozwojem nowych narzędzi w ramach *The New Governance* o charakterze quasi legislacyjnym (*ang. legislative, quasi-legislative*) i quasi sędziowskim (*ang. judicial, quasi-judicial*). Do narzędzi quasi legislacyjnych autorki zaliczyły: 1) Demokrację deliberatywną (*ang. deliberative democracy*), 2) E-demokrację (*ang. e-democracy*), 3) Debaty publiczne (*ang. public conversations*), 4) Budżetowanie partycypacyjne (*ang. participatory budgeting*), 5) Sądy obywatelskie (*ang. citizen juries*), 7) Koła samouczące (*ang. Study circle*), 8) Wspólne tworzenie polityki (*ang. collaborative policy making*), a także szereg innych narzędzi, które

²⁴⁴ Mazur S.: Współzarządzanie publiczne - wyzwania teoretyczne. Zastosowania praktyczne, w.: Red. Mazur S.: Współzarządzanie publiczne, Warszawa 2015, str. 303.

²⁴⁵ Gawłowski R.: Partycypacja społeczna, w: Gawłowski R., Machalski P., Makowski K.: Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej, Warszawa 2017, str. 235-237.

²⁴⁶ Gilman H. R.: Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States, 2016, str. 1, 6.

w swej specyfice oparte są o deliberację i dialog obywateli i interesariuszy. Procedury te mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa na różnych szczeblach (od międzynarodowego, przez państwowy, regionalny i lokalny)²⁴⁷. Do instrumentów *New Public Management* i *Public Governance*, które wdrażano w Polsce po roku 2000 można zaliczyć: 1) Zarządzanie strategiczne, 2) Zarządzanie procesami, 3) Systemy zarządzania jakością, 4) Kontrola zarządcza, 5) Wieloletnie planowanie finansowe oraz budżet zadaniowy, a także 6) Budżet obywatelski (partycypacyjny)²⁴⁸. Michał Kulesza i Dawid Sześciło wskazują natomiast, że w polskich realiach *Governance* realizowane jest przede wszystkim w postaci: 1) Konsultacji społecznych, 2) Tworzenia różnego rodzaju rad, komitetów i zespołów, a także poprzez 3) Budżet partycypacyjny²⁴⁹.

W kontekście wdrażania budżetów partycypacyjnych Yves Cabannes oraz Barbara Lipietz wskazali na trzy konkurujące ze sobą kierunki ich implementacji, które wyróżniły się na bazie doświadczeń ostatnich dekad. Autorzy ci podkreślają aspekt: 1) Polityczny, 2) *Good governance* oraz 3) Technokratyczny. Nurt polityczny traktuje budżet partycypacyjny, jako instrument będący formą „*radykalnej demokratyzacji demokracji*”, w której nowa wizja polityki jest konstruowana przy pomocy demokracji partycypacyjnej. Dobre zarządzanie wiąże się z traktowaniem budżetu partycypacyjnego, jako instrumentu ukierunkowanego na nowe priorytety pojawiające się w społeczeństwie oraz poprawę relacji na linii mieszkańcy – władze. Zmiany te umacniają więzi i w efekcie usprawniają zarządzanie. Z kolei kierunek technokratyczny traktuje budżet partycypacyjny, jako instrument wpływający na aspekt finansowy. Poprawia on efektywność i optymalizuje wydatkowanie środków publicznych oraz prowadzi do rozwiązywania problemów w sferze zarządzania²⁵⁰. Również Christian Rainero i Valerio Brescia wskazują na dwa zasadnicze kierunki rozwoju budżetów partycypacyjnych w Europie. W pierwszym przypadku narzędzie to jest postrzegane, jako polityczny projekt propagowany zwłaszcza przez ugrupowania o charakterze lewicowym i jako forma dialogu ze zorganizowanymi grupami obywateli (np. w Hiszpanii, we Francji czy we Włoszech). Natomiast w drugim główny cel ich wprowadzania polegał na modernizacji funkcjonowania administracji publicznej, które miały przełożyć się na jej skuteczniejsze

²⁴⁷ Bingham L., Nabatchi T., O’Leary R.: The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 7 2005, str. 547-548.

²⁴⁸ Raczyńska M., Krukowski K.: Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego, Kraków 2020, str. 82-86.

²⁴⁹ Kulesza M., Sześciło D.: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, str. 120.

²⁵⁰ Cabannes Y., Lipietz B.: Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics, *Environment & Urbanization*, Vol 30(1) 2017, str. 69-70.

funkcjonowanie przy wykonywaniu usług publicznych (np. w Niemczech czy w Wielkiej Brytanii). Autorzy podkreślają również, że budżet partycypacyjny jest jednym z narzędzi, który najlepiej wpasowuje się w koncepcję zarządzania (*ang. Governance*), w ramach nowego zarządzania publicznego (*ang. New Public Governance*), a także posiada w sobie cechy demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej. Na aspekt zarządzania wpływ mają takie czynniki, jak przejrzystość czy społeczna odpowiedzialność, która się z nim wiąże. Narzędzie to stwarza ponadto mieszkańcom możliwość do dokonywania alokacji środków publicznych poprzez wskazywanie zadań istotnych dla ich obszaru. Tym samym budżetowanie partycypacyjne jest instrumentem będącym ewolucyjnym podejściem do społecznego balansu (*ang. the social balance sheet*), które angażuje mieszkańców w proces budżetowania, a nie jedynie informuje o jego wynikach, a ponadto angażuje podmioty dotychczas pomijane, czyli np. dzieci, imigrantów czy osoby z niepełnosprawnościami. Jak zauważają autorzy rozwój tego narzędzia nie jest jednak zakończony, a w perspektywie rozwoju nowych technologii podejście do niego będzie nadal rozwijane²⁵¹.

Również w publikacji zbiorowej poświęconej budżetowi partycypacyjnym, której głównym autorem był Yves Cabanas, narzędzie to omawiane jest w różnych wymiarach. Jednym z nich jest wymiar zarządzania, a przede wszystkim zarządzania miejskiego (*ang. urban governance*). Autorzy podkreślają liczne zalety, jakie implementacja tego narzędzia niesie za sobą dla samorządu lokalnego oraz społeczeństwa obywatelskiego, a także do rozwoju i promocji zasad dobrego zarządzania miejskiego (*ang. principles of good urban governance*). Ma to swój wyraz w wielu jego lokalnych wariantach, jakie adaptowane były w poszczególnych miastach. Dobre zarządzanie miejskie jest rozwijane w ramach budżetu partycypacyjnego poprzez: 1) Zwiększoną i pogłębioną partycypację, 2) Zwiększoną skuteczność, 3) Odrębny jakościowo system odpowiedzialności, oraz zwiększenie się 4) Równości i 5) Bezpieczeństwa publicznego. Autorzy wskazują również na transparentność w zakresie wydatków miejskich oraz włączanie mieszkańców w ten proces (również tych z biedniejszych obszarów miasta), umacnianie sieci społecznych czy usprawnianie komunikacji między władzą a obywatelami. Wzmacnia się tym samym inkluzywność funkcjonowania miasta, a tym samym jego demokratyzacja²⁵².

Podobnie Joanna Drobiazgiewicz wskazywała, że w budżecie partycypacyjnym zawiera się idea *good governance*. Co więcej ma to swój wyraz i podłoża także w koncepcji

²⁵¹ Bainero C., Brescia V.: The Participatory Budgeting Towards a New Governance and Accountability, *International Journal of Management Sciences and Business Research*, Vol. 7, issue 2, 2018, str. 55, 58, 65.

²⁵² Cabannes Y.: 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, *Urban Governance Toolkit Series*, 2004, str. 12-13, 15, 66-74.

zrównoważonego rozwoju (*ang. sustainable development*). Część badaczy wskazuje bowiem, że dobre zarządzanie jest składnikiem lub też najważniejszym elementem tej koncepcji. Tym samym budżet partycypacyjny, za sprawą dobrego zarządzania, może oddziaływać na zrównoważony rozwój danego miasta. *Good governance* na szczeblu lokalnym opiera się na takich wartościach, jak m.in. skuteczność i efektywność, otwartość, przejrzystość i odpowiedzialność czy koncentracja na długoterminowych celach, a także – co wydaje się najważniejsze w kontekście budżetu partycypacyjnego – na partycypacji obywatelskiej czy też w szerszym kontekście partycypacji publicznej²⁵³. Gianpaolo Baiocchi i Ernesto Ganuza również zwrócili uwagę, że ze względu na łatwość implementacji, która jest w stanie zaangażować różnorodny krąg podmiotów oraz przez polityczną neutralność budżet partycypacyjny jest jednym z narzędzi *good governance*. Autorzy wskazują jednak także na odrębne stanowisko, które pojawia się wśród części badaczy i lokalnych polityków. Twierdzą oni bowiem, że budżet partycypacyjny powinien służyć raczej, jako narzędzie budowania dobrego zarządzania. Natomiast w środowisku, w którym zarządzanie i partycypacja w ramach państwa prawa jest na odpowiednim poziomie, to implementowanie budżetu partycypacyjnego jest tam niepotrzebne czy wręcz zbędne (*ang. redundant*)²⁵⁴.

Rozwój budżetu partycypacyjnego w Polsce, w świetle koncepcji zarządzania, uwarunkowany był różnymi czynnikami. Zdaniem Marzanny Poniatowicz narzędzie to było urzeczywistnieniem nowych trendów w sferze administrowania, czyli przede wszystkim nowego zarządzania publicznego (*ang. New Public Management*) i współzarządzania publicznego (*ang. Public Governance*), czy też tzw. partycypacyjnego zarządzania publicznego. Miało to swój wyraz m.in. w orientacji na wyniki, partycypacji obywatelskiej czy zwiększeniu racjonalności i przejrzystości wydatków, które w takim budżecie miały mieć swój wyraz. Budżet partycypacyjny miał też odpowiadać na kryzys gospodarczy, a także rosnącą frustrację i dystans między władzami lokalnymi a społecznością. Jego rozwój, zdaniem autorki, miał też swe podłoże poza sferą czysto administracyjną, gdyż stał się on modnym i głośnym medialnie narzędziem, co było widoczne zwłaszcza w okresie przedwyborczym²⁵⁵. Również Robert Radek, opisując zarządzanie lokalne wskazuje, że pojawienie się budżetu partycypacyjnego w Polsce było wyrazem implementacji rozwiązań z zakresu *local governance*. Wiązało się to z przemianami w sferze polskiego samorządu

²⁵³ Drobiazgowicz J.: The importance of a participatory budget in sustainable city management, *Scientific Journals of the Maritime University of Szczecin*, 59 (131) 2019, str. 146-149.

²⁵⁴ Baiocchi G., Ganuza E.: Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered, *Politics & Society*, Volume 42 Issue 1, 2014, str. 13.

²⁵⁵ Poniatowicz M.: Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, nr 198 (2014), str. 181-183.

ostatnich dekad, których implementacja obejmowała działania mające na celu zwiększenie aktywności mieszkańców i ich zaangażowania. Budżet partycypacyjny, jako narzędzie dające możliwość udziału w decyzjach finansowych, wydawał się być bardzo korzystnym mechanizmem kształtowania tego rodzaju postaw zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. W kontekście lokalnego zarządzania budżet partycypacyjny, jako bardzo elastyczne narzędzie, zawierał w sobie szereg korzyści: zwiększa efektywność miejskiej polityki, sprzyja decentralizacji władzy, buduje zaufanie do samorządu poprzez zmniejszenie dystansu obywateli do władz lokalnych, zwiększa legitymizację polityki miejskiej, sprzyja innowacyjności i przedsiębiorczości, ułatwia podejmowanie trudnych decyzji poprzez niwelowanie sporów, aktywizuje do współdecydowania, rozwija społeczeństwo obywatelskie i demokratyzację, poprawia usieciowienie (w formie dialogu wielu różnych podmiotów) oraz poprawia przejrzystość zarządzania środkami publicznymi²⁵⁶. Budżety obywatelskie, wraz z takimi narzędziami, jak wybory, referenda, działania jednostek pomocniczych, grup roboczych i grup obywatelskich, negocjacji i porozumień stanowią ponadto formę współdecydowania lub zaawansowanego współdecydowania w świetle rzeczywistej lub idealnej partycypacji społecznej. Formami zaawansowanymi, oprócz wymienionych wcześniej, są także trójkąty współpracy, konsensus społeczny, bezpośrednia inicjatywa obywatelska czy burza mózgów²⁵⁷. W tym przypadku budżet partycypacyjny jest formą uczestnictwa obywateli polegającą na pewnym upoważnieniu, w którym uprawnienia decyzyjne, a także odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów przenoszone są na obywateli, którzy mają możliwość decydowania o wydatkach publicznych²⁵⁸.

Natomiast Kamil Glinka, opisując *urban governance*, wymienia na przykładzie miast wojewódzkich w Polsce kilka rodzajów narzędzi, którymi się ono posługuje. Należą do nich: budżet partycypacyjny, konsultacje społeczne oraz inicjatywa uchwałodawcza i lokalna, ale również takie narzędzia, jak m.in. sondaże deliberatywne, sądy obywatelskie czy kawiarnie obywatelskie. Autor podkreśla również zróżnicowane podejścia definicyjne do samego nurtu *urban governance* w literaturze, które przybierać może postać m.in. bardziej dobrego, partycypacyjnego czy deliberatywnego zarządzania. Zarządzanie miejskie może ulegać również pewnemu przeskalowaniu i objąć w obrębie państwa szczebel podmiejski (np.

²⁵⁶ Radek R.: Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne, Vol. 58/2018, str. 141-145.

²⁵⁷ Kalisiak-Mędelska M.: Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce, Łódź 2015, str. 160-161.

²⁵⁸ Podgórnjak-Krzykacz A.: Local Governance - czyli jak zrównoważyć zarządzanie miastem, w: Red. Przygodzki Z.: EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta, Łódź 2016, str. 37, 40.

jednostki pomocnicze), jak i ponadmiejski (np. metropolie)²⁵⁹. Również Marta Kołodziej-Hajdo opisuje budżet partycypacyjny w Polsce, jako jeden z instrumentów *public governance* (czyli zarządzania partycypacyjnego). Do innych form zaliczyć należy w tym przypadku także konsultacje społeczne, partnerstwo publiczno-prywatne czy ocenianie skutków wprowadzanych regulacji. Autorka podkreśla również, że budżet partycypacyjny jest narzędziem, które angażuje daną społeczność w proces wykorzystania środków publicznych, przez co w ostatnich latach uzyskało znaczącą pozycję i znaczenie²⁶⁰. Z kolei Paula Kłucińska i Dawid Sześciło, opisując budżet partycypacyjny w Polsce, wskazywali, że posiada on cechy demokracji deliberatywnej (*ang. deliberative democracy*) i współzarządzania (*ang. co-management*) w sferze lokalnego zarządzania publicznego, które bezpośrednio angażuje mieszkańców w sprawy budżetowe. Narzędzie to opiera się na takich elementach, jak m.in.: polityczna i społeczna wola jego implementacji, jasne i przejrzyste zasady, otwartość na prowadzenie dyskusji, powtarzalność czy ewaluacja całego procesu. Autorzy podkreślają również, że w sferze współzarządzania polskie rozwiązania nie są wolne od wad. Należą do nich m.in. mocna uniformizacja w sferze proceduralnej czy ograniczony zakres partycypacji pomimo możliwości współdecydowania. Nie przekreśla to jednak wartości, jakie płyną z szerokiej implementacji tego instrumentu w Polsce²⁶¹.

Na budżet partycypacyjny można spojrzeć ponadto w kontekście tzw. koprodukcji występującej w zarządzaniu publicznym, która w ujęciu zbiorowym może się wiązać m.in. z pewnym modelem partycypacyjnym w takich sferach jak planowanie, finansowanie czy ewaluacja usług publicznych. Dawid Sześciło wskazuje, że: „*Koprodukcja to partycypacyjny (uspołeczniony) model zapewnienia usług publicznych, alternatywny względem etatystycznego i rynkowego paradygmatu tych usług*”. Opiera się ona na trzech aspektach: 1) Istotnej partycypacji (obywatele mogą uczestniczyć i współdecydować), 2) Wymieszaniu zasobów publicznych i prywatnych (interakcja między administracją a obywatelami) oraz 3) Uczestnicy nie są nastawieni na zysk (koprodukcja jest, co do zasady, procedurą niekomercyjną). W kontekście Polski koprodukcja przybiera takie formy, jak m.in. budżet obywatelski i fundusz sołecki obejmujące aspekt planowania finansów. W tym ujęciu koprodukcja opiera się więc na współdziałaniu obywateli i administracji, a nie przejściu pełni

²⁵⁹ Glinka K.: Przeskalowane urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce, Warszawa 2023, str. 52, 66-69, 90.

²⁶⁰ Kołodziej-Hajdo M.: Budżet partycypacyjny jako instrument zarządzania publicznego w Koncepcji public governance na przykładzie miasta Krakowa, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 341, 2017, str. 159-160, 162, 167.

²⁶¹ Kłucińska P., Sześciło D.: City participatory budget – towards governance or façade participation? *Pedagogika Społeczna*, Nr 3 (65) Rok XVI 2017, str. 99-100, 103-104, 111-113.

zadań przez podmioty pozapaństwowe (obywatelskie czy podmioty prywatne realizujące usługi publiczne). Koprodukcja w kontekście usług publicznych jest więc wyrazem idei zarządzania partycypacyjnego (*ang. participatory governance*)²⁶². Wprowadzenie do administracji publicznej rozwiązań zarządzania partycypacyjnego ma na celu polepszenie responsywności władzy, która za sprawą udziału mieszkańców w procesie decyzyjnym, ma usprawnić ich podejmowanie przez poszerzoną perspektywę wzbogaconą o zwykłych obywateli. Pozytywny wpływ tych rozwiązań jest wyraźnie zauważalny, gdy spojrzeć na budżet partycypacyjny, jak na narzędzie wpływu na proces kształtowania się budżetu. Odpowiada on na postulaty i zapotrzebowania zgłaszane przez mieszkańców, w czym przejawia się jego partycypacyjny charakter. Wybór ten obejmuje bowiem dyskusje i wspólne (grupowe) podejmowanie decyzji, które z kolei mają wymierny efekt w postaci zrealizowanych zadań²⁶³. Do przesłanek wykorzystania tego rodzaju narzędzi o charakterze partycypacyjnym (uczestniczącym) w sferze zarządzania zaliczyć trzeba następujące czynniki: 1) Zwiększanie się demokratyzacji poprzez partycypację, 2) Różne podmioty są dopuszczane do udziału w sprawowaniu władzy, 3) Zmniejszają się napięcia i konflikty oraz wzmacnia się poczucie sprawiedliwości społecznej, 4) Podkreślane są interesy społeczne, 5) Rozwiązują one problemy w podejmowaniu decyzji oraz 6) Ukierunkowane jest na radzenie sobie ze współczesnymi i przyszłymi wyzwaniem w sferze zarządzania. Trzeba mieć jednak na uwadze, że ich implementacja nie zawsze przebiega bezproblemowo, a czynniki, takie jak przesadna formalizacja czy dominacja interesów indywidualnych mogą stanowić bariery ich efektywnego wdrażania²⁶⁴.

Na koniec należy odwołać się jeszcze do zasygnalizowanej wcześniej koncepcji prawa do miasta. Idea ta została bowiem urzeczywistniona i uzyskała prawne podstawy w Brazylii. Przyczynił się do tego m.in. Ruch na Rzecz Reformy Miejskiej, który powstał tam w roku 1986. Prawo to z jednej strony obejmowało dostęp do dóbr publicznych (jak mieszkania, wody czy transportu), a z drugiej prawo mieszkańców do współdecydowania. Elementy te legły u podstaw późniejszego powstania i rozwoju budżetu partycypacyjnego na tym terenie²⁶⁵. W Polsce prawo do miasta jest szeroko promowane przez powstały w 2011 roku

²⁶² Sześciło D.: Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?, Warszawa 2015, str. 79, 84-85, 98-112.

²⁶³ Mattei G., Santolamazza V., Grandis F. G.: Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 35 No. 3, 2022, str. 294-295.

²⁶⁴ Kożuch B., Kożuch A.: Zarządzanie partycypacyjne, w: Red. Kożuch B., Sułkowski Ł.: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Warszawa 2015, str.142-146.

²⁶⁵ Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M.: *Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013, str. 31.

Kongres Ruchów Miejskich. Opracowane w jego ramach tzw. tezy miejskie stanowią swego rodzaju postulaty skutecznego działania demokracji miejskiej skierowane do rządzących oraz do opinii publicznej. W tym kontekście warto przywołać dwie z nich. W drugiej tezie wskazano na szereg narzędzi, którymi demokracja miejska powinna się posługiwać dla skutecznego działania. Oprócz wyborów mieszkańcy powinni mieć możliwość udziału w referendach lokalnych, inicjatywach uchwałodawczych, panelach i sądach obywatelskich, planowaniu partycypacyjnym, konsultacjach społecznych, budżetach partycypacyjnych i innych, co da im możliwość realnego decydowania. Natomiast teza trzecia wskazuje, że idea budżetowania partycypacyjnego powinna być w tym kontekście nawet szersza i nie dotyczyć wyłącznie części wydatków (czyli np. budżetu obywatelskiego), ale także większych planów i zamierzeń inwestycyjnych w mieście²⁶⁶. Kierunki zmian wiodących do urzeczywistnienia idei prawa do miasta mogą przybierać zarówno postać reformistyczną, jak i rewolucyjną (choć czasami jednoznaczne zaklasyfikowanie wprowadzanych zmian może być problematyczne). Zdaniem Davida Harveya budżet partycypacyjny powstały w Porto Alegre był nurtem reformistycznym w zmianie sposobu myślenia o przestrzeni miejskiej²⁶⁷. Budżet partycypacyjny, który wykracza ponad zwykłe konsultacje staje się więc w praktyce wyrazem idei prawa do miasta (albo może służyć, jako droga do jej urzeczywistnienia). Istotne jest przy tym nie tylko wpływ na wybór zadań, ale również możliwość oddziaływania na zasady samego procesu. Poprzez zwiększenie liczby podmiotów uczestniczących w procedurze dochodzi do odwrócenia się politycznych priorytetów, które wzmocnione są przez deliberację, edukację obywatelską oraz instytucjonalizację uprawnień osób decydujących (poprzez koncepcję *good governance* i aspekt technokratyczny)²⁶⁸. Natomiast Wojciech Kęblowski analizując teoretyczną warstwę koncepcji prawa do miasta wskazał na pewne jej składniki (*ang. ingredients*), których realizacja może być potencjalnie urzeczywistniona poprzez budżet partycypacyjny. Autor wyróżnił następujące, powiązane ze sobą składniki: 1) Prawo do wykorzystywania i kształtowania przestrzeni miejskiej poprzez partycypację i deliberację w procesach decyzyjnych dotyczących miasta (*ang. the right to appropriate and produce urban space through participation and deliberation in urban decision-making*), 2) Prawo do przejęcia nadwyżki zasobów miejskich (*ang. the right to capture urban surplus value*),

²⁶⁶ <https://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (dostęp: marzec 2024 r.).

²⁶⁷ Harvey D.: Bunt miasta: prawo do miasta i miejska rewolucja, Warszawa 2012, str. 186-187.

²⁶⁸ Cabannes Y., Lipietz B.: Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics, *Environment & Urbanization*, Vol 30(1) 2017, str. 67, 72, 79-83.

3) Prawo do podważania systemu (*ang. the right to challenge the system*) oraz 4) Prawo do utopii, czyli nowego miasta (*ang. the right to utopia, a new city*)²⁶⁹.

Zaprezentowane powyżej rozważania stanowiły próbę oddania przemian, jakie zachodziły w sferze teoretycznego i praktycznego podejścia do współczesnego zarządzania publicznego. Obywatel, z roli podmiotu poddanego woli władzy, stał się aktywnym uczestnikiem z możliwością aktywnego współzrządzenia czy współdecydowania. Mark Bevir wskazał na dwie fale reform, które wiązały się ze zmianą w sposobie myślenia współcześnie o zarządzaniu, i które podsumowują nurty ostatnich dekad. Pierwsza związana była z *New Public Management* i opierała się na idei neoliberalnej. Druga, w oparciu o aspekt socjologiczny, doprowadziła do wykształcenia się nurtów zarządzania (*ang. governance*), podejścia sieciowego (*ang. networks*) oraz idei partnerstwa (*ang. partnerships*)²⁷⁰. Jak zauważał natomiast Gerry Stoker: „*Wartość perspektywy zarządzania tkwi w jego zdolności dla tworzenia ram, co z kolei umożliwia zrozumienie zmian dokonujących się w procesach związanych z zarządzaniem. (...) jest użyteczna pod warunkiem, że pozwala nam uchwycić ważne pytania, chociaż nie oznacza to, że ma służyć temu, aby udzielić odpowiedzi na wszystkie z nich. Tworzy ona punkt odniesienia stanowiący wyzwanie dla wielu założeń leżących u podstaw tradycyjnej administracji publicznej. (...) perspektywa zarządzania dostarcza ram organizacyjnych dla zainteresowanych badaniami nad szeroko pojętą administracją publiczną oraz dla tych, którzy badania takie już prowadzą.*”²⁷¹.

Natomiast Hubert Izdebski podkreślał, że: „*Przedstawiając NPM, trzeba obecnie używać czasu przeszłego – mimo że (...) wiele jego elementów (...) zachowuje swoją aktualność.*”. Choć stanowisko to nie wydaje się być tak powszechne, jeśli spojrzeć na pojawiające się wciąż publikacje poświęcone wykładni koncepcji NPM. Natomiast w kontekście *Governance* Izdebski opisuje, że ideę tę: „*(...) powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu. W efekcie w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną*”²⁷². Wątek demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej

²⁶⁹ Kęłowski W.: *Participatory budgeting and the right to the city*, 2012, str. 19-20, 50-52.

²⁷⁰ Bevir M.: *A Theory of Governance*, California 2013, str. 138.

²⁷¹ Stoker G.: *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, *Zarządzanie Publiczne* nr 6 (4) 2008, str. 112, 119.

²⁷² Izdebski H.: *Od administracji publicznej do public governance*, *Zarządzanie Publiczne* nr 1 (1) 2007, str. 14, 17.

uwidacznia więc elementy łączące kontekst teorii demokracji z teorią zarządzania w obrębie szeroko rozumianej administracji publicznej czy też samorządu. Podobnie Dawid Sześciło, który zauważał, że: „*Współzarządzanie w swej normatywnej odsłonie wpisuje się ponadto w debatę na temat form demokracji (...). Nie ma sensu odżegnywać się od związków współzarządzania z demokracją bezpośrednią, ale stanowienie między nimi równości byłoby jeszcze poważniejszym błędem*”. *Governance* i demokracja bezpośrednia wykazuje wyraźne powiązania, lecz nie są to zjawiska równorzędne. Jest to widoczne zwłaszcza, gdy spojrzysz się na narzędzia i instrumenty, którymi się one posługują. Na pierwszy plan wysuwa się przy tym zarządzanie partycypacyjne, które w swej specyfice obejmuje bardziej rozbudowany zestaw narzędzi zwiększających uczestnictwo i procesy deliberacji. Stąd też, jak pisał Sześciło: „(...) bliżej współzarszadzaniu do siostrzanej koncepcji demokracji bezpośredniej, tj. demokracji partycypacyjnej”²⁷³. Warto również przywołać w tym miejscu dłuższą wypowiedź Jerzego Hausnera, który pisał, że: „*Zatem jedną kwestią jest systematyczne formułowanie koncepcji (teorii) governance, a tu – jak sądzę – znajdujemy się na początku drogi, drugą zaś – równie istotną – praktyczne wykorzystywanie tej koncepcji w reformowaniu publicznej sfery życia społecznego i modyfikowaniu jej relacji ze sferą prywatną i obywatelską. A tu – tak to odczuwam – nawet nie weszliśmy na właściwą drogę. Połączenie tych dwóch perspektyw wydaje mi się ważne i pilne, szczególnie teraz, w okresie globalnego kryzysu gospodarki rynkowej i systemu kapitalistycznego.*”²⁷⁴. Należy mieć ponadto na uwadze, że przemiany w sferze administracji to proces nadal trwający i podlegający zmianom. Jak opisywał to Hubert Izdebski i Michał Kulesza: „(...) *reformacja administracji stanowi zajęcie, które nie ma końca (unifinishable business).*”²⁷⁵. Oprócz szeroko omawianego nurtu *Governance* część badaczy wskazuje obecnie na rozwijany w jego ramach nurt, jakim jest Nowe Współzarządzanie Publiczne (*ang. New Public Governance*). Jeszcze inni badacze odwołują się do tzw. nurtu neoweberyzmu, który podkreśla tradycje biurokracji, instrumenty zarządzania publicznego i współzarządzania, ale i rolę procedur opartych o partycypację i deliberację, jako uzupełnienie tradycyjnego przedstawicielstwa. Grzegorz Rydlewski i Agnieszka Pawłowska konkludując rozważania z zakresu przemian w sferze teorii administracji publicznej, opisywali z kolei, że: „*Od kilku dekad jednak to nie teoria administracji kształtuje praktykę, lecz odwrotnie – to praktyka administracyjna stanowi*

²⁷³ Sześciło D.: Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?, Warszawa 2015, str. 84-85, 98-112.

²⁷⁴ Hausner J.: Governance i jego konceptualne podstawy, w: Red. Mazur S.: Współzarządzanie publiczne, Warszawa 2015, str. 18.

²⁷⁵ Izdebski H., Kulesza M.: Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, str. 336.

przesłankę do budowania teorii."²⁷⁶.

W świetle powyższych rozważań rola budżetów partycypacyjnych i ich interdyscyplinarne badanie, jako instytucji/instrumentów/narzędzi mających charakter demokratyczny i współzarządzający, a zwłaszcza praktyka ich stosowania, wydaje się być ciągle niezwykle istotnym i aktualnym problemem badawczym z punktu widzenia teorii demokracji i teorii zarządzania.

Podsumowując z kolei relacje, jakie łączą obywateli z administracją publiczną wskazać można na trzy podejścia: 1) Obywatel jako podmiot administrowany, 2) Obywatel jako podmiot sprawujący kontrolę nad administracją oraz 3) Obywatel jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu administracji. Pierwsze ujęcie przedstawia podejście tradycyjne, w którym zawierają się takie elementy, jak status obywatela, jego prawa, wolności i obowiązki, a także działania administracji świadczącej. Drugi nurt związany jest z kontrolą obywatelską prowadzoną w różnych formach. Może się ona przejawiać indywidualnie m.in. poprzez uczestnictwo w pracach organów kolegialnych pochodzących z wyborów, występowaniem z wnioskami o udostępnianie informacji publicznej, w formie skargi konstytucyjnej albo do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także zbiorowo – jako opinia publiczna poprzez media. Natomiast trzeci rodzaj relacji wiąże się z wyraźnym uczestnictwem obywateli. Ma ono swój wyraz w różnych formach i działaniach, takich jak konsultacje społeczne, referendum czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza²⁷⁷. Wydaje się zasadne zaliczyć do ostatniej kategorii również budżet obywatelski, jako szczególną formę konsultacji społecznych.

Warto podkreślić w tym miejscu znaczenie dostępu do informacji publicznej dla budżetów partycypacyjnych w Polsce. Badania, których wyniki zamieszczone są w niniejszej publikacji zawierają dane gromadzone właśnie za pośrednictwem wniosków o udostępnienie takiej informacji. W szerszej perspektywie, łączącej budżet obywatelski z dostępem do informacji publicznej, należy wskazać, że jest to narzędzie kontroli działania administracji, które pozwala uzyskać obywatelom dokładniejsze informacje o realizacji BO. Sprzyja to zwiększeniu transparentności, gospodarności i celowości całego procesu. Jest to również widoczne, gdy prześledzi się liczbę i tematykę wniosków udostępnianych przez niektóre samorządy na stronach BIP.

Budżet partycypacyjny łączy w sobie rozważania z zakresu demokracji

²⁷⁶ Rydlewski G., Pawłowska A.: Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej, w: Red. Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., Itrich-Drabarek J.: Administracja publiczna. Zarys wykładu, Warszawa 2023, str. 65-67.

²⁷⁷ Góralczyk W.: Podstawy prawa i administracji, Warszawa 2019, str. 256-273.

partycypacyjnej i deliberatywnej, rozważań dotyczących sektora publicznego i reform zarządzania publicznego. Stąd też narzędzie to traktowane jest często, jako remedium na problemy współczesnego państwa w sferze demokratycznego zarządzania (takie jak apatia mieszkańców, niezadowolenie z działań władz czy brak zaufania do instytucji państwa). W ramach tego procesu obywatele włączani są w sprawy z zakresu szeroko rozumianego współdecydowania o sprawach politycznych czy wręcz koprodukcji usług publicznych²⁷⁸. Omawiane narzędzie łączy w sobie ponadto cechy *Governance*, *Good governance*, a także urzeczywistnia idee prawa do miasta oraz miasta dla ludzi. Jest to również forma demokracji bezpośredniej, która ma w sobie także walor e-demokracji, a także sprawdza się w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, gdyż zarówno zwiększa podmiotowość i zaspokaja potrzeby mieszkańców, jak i usprawnia działanie lokalnej administracji²⁷⁹. Charakterystyka tego narzędzia sprawia zatem, że oddziałuje ono zarówno na władze, jak i na samych mieszkańców. W literaturze wskazuje się przy tym na szereg korzyści, jakie niesie za sobą wprowadzenie budżetów partycypacyjnych. Na zagadnienie to można spojrzeć z co najmniej dwóch perspektyw. Mieszkańcom budżet partycypacyjny oferuje: 1) Lepsze gospodarowanie gminnym budżetem, 2) Przejrzystość, 3) Integrację społeczności lokalnej, 4) Silniejszą identyfikację mieszkańców z miejscem zamieszkania, 5) Edukację mieszkańców oraz 6) Nowych liderów społecznych. Z kolei analizując korzyści, które mogą przysłużyć się władzom lokalnym a także administracji publicznej, wskazać należy: 1) Umocnienie legitymizacji władzy, 2) Wzrost poziomu zaufania do władz lokalnych, 3) Poprawę wizerunku radnych i rady miasta, 4) Poprawę relacji pomiędzy mieszkańcami a pracownikami samorządowymi oraz 5) Promocja idei dobrego rządzenia²⁸⁰.

W literaturze poświęconej budżetowi partycypacyjnemu aspekt zarządzania, współzarządzania czy współdecydowania jest wyraźnie zauważalny także w sferze definicyjnej. Wojciech Kębłowski opisywał, że: „*Budżet partycypacyjny to jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami.*”²⁸¹. Podobnie Marcin Rachwał, który podkreślał, że: „*Budżet partycypacyjny to świadome współdecydowanie przez mieszkańców o wydatkach z budżetu miasta, poprzez zgłaszanie swoich pomysłów, a następnie wybór tych,*

²⁷⁸ Krenjova J., Raudla R.: Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies, *Halduskultuur – Administrative Culture* Vol 14 No 1 (2013), str. 19-20.

²⁷⁹ Kociuba D., Rabczewska K.: Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast - studium przypadku Lublina, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(76) 2019, str. 83, 85, 105.

²⁸⁰ Fiut K., Górniak A., Krasoń-Pilch K., Kraszewski D.: Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych, Kraków 2016, str. 10-12.

²⁸¹ Kębłowski W.: Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, str. 14.

które w największym stopniu odzwierciedlają ich potrzeby.”²⁸². Również Jacek Sroka i Beata Pawlica pisali, że: „Budżetowanie partycypacyjny to demokratyczny proces, w którym mieszkańcy mogą współdecydować o wydatkach publicznych w ich mieście w kolejnym roku budżetowym.”²⁸³. Także Ewa Lotko i Urszula Zawadzka-Pąk wskazywały, że: „Najbardziej rozpowszechnionym na świecie instrumentem zarządzania jest budżetowanie partycypacyjne.”²⁸⁴. Stanowiska te, wraz z szeroko omawianym we wcześniejszym fragmencie aspektem administrowania pokazują teoretyczne podstawy funkcjonowania budżetu partycypacyjnego we współczesnym państwie i jego zakorzenienie w koncepcjach zarządzania publicznego.

Powyższe rozważania z zakresu teorii demokracji oraz teorii zarządzania stanowiły próbę teoretycznego opisu budżetu partycypacyjnego. Ta specyficzna instytucja polityczna czy też narzędzie/instrument polityczny ma jednak wiele cech szczególnych, które w znacznym stopniu zależą od przyjętych na danym obszarze regulacji, a także wizji i potrzeb jego implementacji. W praktyce więc bezpośredniość, partycypacyjność, deliberatywność czy też zarządzanie, współzarządzanie czy współdecydowanie w jego ramach może być zróżnicowane.

Po tej niezwykle rozbudowanej części teoretycznej, w kolejnym rozdziale postaram się przedstawić już nieco bardziej praktyczną stronę budżetu partycypacyjnego. Dlatego też rozpocznę od omówienia genezy i rozwoju tego narzędzia w początkowym okresie, a następnie przejdę do charakterystyki uwarunkowań i specyfiki funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce.

²⁸² Rachwał M.: Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych, *Przegląd Politologiczny*, Nr 4 (2013), str. 182.

²⁸³ Sroka J., Pawlica B.: Participatory budgeting in Dąbrowa Górnicza - a research report, *MEST Journal*, Vol 10, issue 2, 2022, str. 199.

²⁸⁴ Lotko E., Zawadzka-Pąk U.: The Right to Participate in the Consultations on the Participatory Budget in the Light of Legislation and the Case Law of Administrative Courts in Poland, *Miscellanea Historico-Iuridica*, Tom XXII z. 2, 2023, str. 192.

Rozdział 3. Uwarunkowania, geneza i rozwój budżetu partycypacyjnego w Polsce na tle doświadczeń światowych

Choć budżet partycypacyjny wciąż bywa określany, jako narzędzie nowe, to jego historia sięga już 35 lat. W efekcie jego dynamicznego rozwoju dotarł on na wszystkie kontynenty, gdzie implementowane był pod różnymi nazwami, w różnych formach i w różnych instytucjach lokalno-samorządowych. Klasyczny model Porto Alegre, który początkowo dominował, z czasem zastępowały rozwiązania oparte o lokalne czy regionalne uwarunkowania. Tym samym budżet partycypacyjny nie tylko bardzo szybko się rozrósł, ale również, za sprawą swej specyfiki, błyskawicznie ukorzenił w nowych warunkach geograficznych, politycznych, gospodarczych i społecznych. W efekcie narzędzie to rozkwita wielością form, odmian i rozwiązań wszędzie tam, gdzie dano mu szansę zaistnieć na dłużej.

Podatny grunt dla jego rozwoju, jak się okazuje, nie zawsze musi być na pierwszy rzut oka tak oczywisty i sprzyjający. Biorąc za przykład Brazylię, czyli kolebkę budżetów partycypacyjnych, mało kto mógł przewidzieć, że ówczesne uwarunkowania dadzą impuls do wprowadzenia i wykorzystania tego rodzaju narzędzia partycypacji, które w efekcie zainteresuje tak wielu uczestników i polityków, a także badaczy, przez co na stałe znajdzie swe miejsce w głównym nurcie praktyki politycznej i dyskursu naukowego.

Śledząc ewolucję budżetu partycypacyjnego na świecie można podzielić ją w przybliżeniu na kilka etapów czy też faz rozwojowych. Należy wyróżnić w tym miejscu:

1. Lata 1989 – 1997;
2. Lata 1997 – 2000;
3. Lata 2000 – 2007;
4. Lata 2007 – 2011;
5. Po roku 2011.

Pierwszy okres to czas eksperymentów. Wtedy też pojawił się pierwszy budżet partycypacyjny w brazylijskim Porto Alegre, a podobne, pojedyncze narzędzia tego typu były także implementowane na obszarze Brazylii i Urugwaju. W kolejnym etapie dynamika rozwoju tylko przybrała na sile. Zaczęły pojawiać się również inne formy BP. Mniej więcej na przełomie wieku budżet partycypacyjny zaczął być wprowadzany w bardziej odleglejszych państwach i dotarł na kontynent Europejski. Początkowo wprowadzano tam rozwiązania zbliżone do modelu Porto Alegre, lecz z czasem instytucja ta ewoluowała. Od roku 2007 zaczęły kształtować się międzynarodowe powiązania i jednostki łączące podmioty związane

z realizacją budżetu partycypacyjnego w różnych częściach świata. Natomiast od roku 2011 budżet partycypacyjny przeistacza się w narzędzie o znacznie większej sile i złożoności, które ma wpływ na partycypację obywatelską i które zmierza prawdopodobnie w kierunku konsolidacji²⁸⁵.

W odniesieniu do Polski tytułowe lata 2011–2021 to jedynie dłuższy wycinek historii budżetu partycypacyjnego, w której ukształtowała się jego najbardziej rozpoznawalna forma – budżet obywatelski. Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego w Polsce, w moim przekonaniu, również należałoby podzielić, na co najmniej pięć etapów:

1. Przed 2011 rokiem;
2. Lata 2011 – 2018;
3. Lata 2018 – 2020;
4. Lata 2020 – 2021;
5. Po 2021 roku.

Pierwszy budżet obywatelski został wprowadzony w roku 2011 w Sopocie. Nie jest to jednak formalnie początek narzędzi tego typu w Polsce. Już w roku 2009 do polskiego systemu prawnego wprowadzona została instytucja funduszu sołectkiego, czyli narzędzia skierowanego do obszarów wiejskich. Jednak również ten fundusz nie był chronologicznie pierwszy. Przed rokiem 2009 funkcjonowały bowiem pewne instytucje, których specyfika funkcjonowania w pewnym stopniu oddawała ideę budżetu partycypacyjnego (np. fundusz grantowy w Płocku).

Lata 2011-2018 to okres dynamicznego rozwoju budżetów obywatelskich. Rozwiązania wprowadzone w Sopocie dały impuls do działania i stały się inspiracją do realizacji tego rodzaju narzędzi przez kolejne samorządy. W początkowych latach rozwiązania wprowadzane przez poszczególne jednostki były do siebie jednak mocno zbliżone. Samorządy często bezrefleksyjnie powielały praktyki innych jednostek lub wprowadzały odgórnie własne rozwiązania. W tym ujęciu słuszne wydaje się stanowisko, że poza „*modą*”²⁸⁶ na budżety partycypacyjne, zjawisku temu towarzyszyło również „*widmo budżetu partycypacyjnego*”²⁸⁷, gdyż nie wszystkie z powstałych wtedy instytucji spełniały podstawowe wymogi tego rodzaju narzędzia. Bez względu na ocenę ówczesnych działań,

²⁸⁵ Cabannes Y.: Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy, *Environment & Urbanization* Vol 16 No 1 April 2004, str. 29, Błaszak M.: Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast, Warszawa 2023, str. 100-102.

²⁸⁶ Kęłowski W.: Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, str. 36.

²⁸⁷ Bluj A., Stokłuska E.: Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków, Warszawa 2015, str. 7.

budżety obywatelskie rozwijały się dalej. Rok 2018 był przełomowy, gdyż przyniósł nowelizację ustaw samorządowych, które nadały tej instytucji prawne podstawy funkcjonowania rangi ustawowej, a także formalnie doprecyzowały jego realizację na wszystkich trzech szczeblach polskiego samorządu.

W roku 2020 światu, poszczególnym państwom, a tym samym również samorządom przyszło się mierzyć z wyzwaniami związanymi z pandemią Covid-19. Ograniczenia i warunki, w jakich przyszło funkcjonować w znaczący sposób przełożyły się na realizację budżetów partycypacyjnych, których dotychczasowy sposób działania w znacznej mierze opierał się o bezpośrednią partycypację. Kolejnym wydarzeniem w skali ogólnoswiatowej, które miało swój wpływ na działanie państwa i samorządu, był wybuch wojny na Ukrainie w lutym 2022 r.

Oba te wydarzenia – pandemia i wojna – w znaczący sposób odcisnęły piętno na funkcjonowaniu społeczności lokalnych. Narzędzie, jakim jest budżet obywatelski, musiało zostać dostosowane do nowych warunków i potrzeb. Coraz częściej dyskutowano również o zasadności takiego przedsięwzięcia w tak niesprzyjających warunkach i w obliczu, jakby się mogło wydawać, bardziej słuszych wydatków.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie uwarunkowań, genezy i rozwoju budżetu partycypacyjnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem budżetu obywatelskiego. Dla pełniejszego zrozumienia specyfiki tego narzędzia w pierwszej kolejności omówione zostaną jednak uwarunkowania i geneza BP w brazylijskim Porto Alegre, a także wybrane rozwiązania z zakresu budżetowania partycypacyjnego w Europie. Prezentowane przykłady nie mają jednak na celu przeprowadzenia pełnej analizy porównawczej, a jedynie podkreślenie tych praktyk, trendów i specyficznych cech, które charakteryzowały jego rozwój w wybranych państwach. Punktem centralnym wszystkich tych rozważań pozostaje jednak instytucja BO w Polsce. W dalszej części rozdziału dokładnie przedstawiona zostanie jego specyfika w Polsce – uwarunkowania, geneza i rozwój, podstawy prawne oraz wybrane kontrowersje i dylematy z nim związane.

3.1. Uwarunkowania i geneza budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre

Budżet partycypacyjny, a w języku portugalskim: *Orçamento participativo*, został po raz pierwszy wprowadzony w Porto Alegre w Brazylii. Pojawienie się tego narzędzia było poprzedzone pewnymi eksperymentalnymi projektami, które implementowano początkowo w mniejszych miastach. Jednak dopiero w Porto Alegre instytucja ta, która również była

swoistym eksperymentem, wykryzalizowała się i znacząco rozwinęła²⁸⁸. Miasto to, liczące obecnie ponad 1,3 mln mieszkańców, leży na południu Brazylii i jest stolicą stanu Rio Grande do Sul. Proces wiodący ku wprowadzeniu tam budżetu partycypacyjnego został zapoczątkowany w połowie lat 80. ubiegłego wieku, lecz w szerszym kontekście przyczyn i uwarunkowań jego powstania należy upatrywać we wcześniejszym okresie²⁸⁹.

Miasto Porto Alegre (którego nazwa oznacza: „*Spokojny Port*”), założyli w połowie XVIII w. imigranci z Wysp Azorskich. W kolejnym wieku rozwijali je przybywający tam osadnicy z Niemiec oraz Włoch. Wraz z napływem ludności z Europy w mieście zaczęły rozwijać się nurty separatystyczne, anarchistyczne i socjalistyczne. W latach 1964-1985 w Brazylii panowała dyktatura wojskowa. W Porto Alegre zaczęła wykształcać się opozycja polityczna, a także liczne stowarzyszenia. Wraz z upadkiem dyktatury związki zawodowe i stowarzyszenia zaczęły zyskiwać na coraz większym znaczeniu (były to m.in. stowarzyszenia sąsiedzkie, kluby matek i kluby sportowe, szkoły samby oraz spółdzielnie). Od połowy lat 80. stowarzyszenia zaczęły poszerzać swoją działalność, która objęła dzielnice, miasto i w końcu region. W efekcie tych działań powstała Federacja Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (*port. União das Associações dos Moradores*). Już w roku 1985 federacja ta zaproponowała projekt pod nazwą budżet partycypacyjny. Na jego pełne wdrożenie trzeba było jednak jeszcze poczekać²⁹⁰.

Drogę do rozwoju BP utorowały również wybory lokalne z roku 1988, w których zwyciężyła Partia Pracujących²⁹¹. W tym samym roku uchwalona została ponadto nowa konstytucja, która okazała się być otwarta na partycypację mieszkańców. Powstanie BP przypadło więc na okres działalności wielkich ruchów społecznych w Brazylii, które domagały się wprowadzenia istotnych zmian w sferze politycznej i społecznej. Budżet partycypacyjny w Porto Alegre opierał się na idei, zgodnie z którą mieszkańcy, którzy nie byli wyłaniani w trybie demokratycznego przedstawicielstwa, mieli zostać dopuszczeni do wiążącego decydowania (na szczeblu lokalnym) oraz współdecydowania (na szczeblu miasta) o środkach publicznych. Mieli oni mieć także możliwość nadzorowania odbywającego się

²⁸⁸ Dias N.: Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide, 2014, str. 32-33.

²⁸⁹ *Orçamento participativo* i model wypracowany w Porto Alegre, ze względu na swój przełomowy i innowacyjny charakter, był przedmiotem wielu artykułów i opracowań. W polskojęzycznej literaturze o genezie i początkach BP ciekawie pisał Rafał Górski. W literaturze zagranicznej, oprócz autorów przywołanych poniżej, warto sięgnąć również do prac m.in.: Boaventury de Sousa Santosa, Briana Wamplera czy Leonardo Avritzera.

²⁹⁰ Górski R.: Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu, Kraków 2007, 64-71.

²⁹¹ Nazwa tłumaczona też, jako *Partia Pracowników* (*ang. Workers Party, port. Partido dos Trabalhadores*).

procesu na wszystkich jego poziomach²⁹².

W początkowym etapie funkcjonowania BP w Porto Alegre (przypadającym na lata 90. ubiegłego wieku) można wyróżnić kilka etapów (faz) jego rozwoju. Pierwsze lata funkcjonowania BP (1989-1990) cechował brak doświadczenia zarówno po stronie władz lokalnych, jak i stowarzyszeń mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Ponadto klientelizm, który występował w niektórych stowarzyszeniach, osłabiał i demoralizował partycypację. Etap drugi przypadał na lata 1990-1991. W tym okresie zaczęły się przemiany w strukturze władzy, a także w specyfice kanałów umożliwiających mieszkańcom partycypację. Utworzono nowe jednostki mające realizować procedurę i przeorganizowano dotychczas działające. Pozwoliło to bardzo szybko przełożyć oczekiwania społeczne na faktyczne działania. W latach 1991-1993 (faza III) nastąpiła konsolidacja BP w Porto Alegre. Zwiększyła się liczba osób partycypujących oraz zmieniono sposób podziału środków. W fazie czwartej (1993-1998) jednostki odpowiedzialne za organizację BP uległy wzmocnieniu. Nadal wzrastała również partycypacja. Wszelkie zmiany w funkcjonowaniu BP miały być wprowadzane oddolnie, aby nie ograniczać wolności i suwerenności stowarzyszeń. Było to jedno z założeń początkowych całego procesu. Polegało to również na swego rodzaju autoregulacji i autokontroli bez odgórnych wpływów władz lokalnych. Zaczęły się jednak pojawiać w związku z tym pytania i wątpliwości o granice bezpośredniego uczestnictwa w obliczu możliwych zmian politycznych w przyszłości. Ostatnia faza w tym okresie przypadała na lata 1998-1999. Realizacja BP podlegała drobnym zmianom, które były odpowiedzią na nowe oczekiwania. Powróciły ponadto próby instytucjonalizacji całego procesu przez lokalne władze, co spotkało się z negatywnym odbiorem²⁹³.

W literaturze wymienia się różne czynniki, za sprawą których BP w Porto Alegre tak skutecznie się rozwinął. Należą do nich: 1) Silne tradycje stowarzyszania się, 2) Jasne i rentowne struktury instytucjonalne, 3) Polityczna wola do dzielenia się władzą w procesie podejmowania decyzji oraz 4) Zdolność finansowa samorządu lokalnego do realizacji inwestycji wybranych w ramach BP. Dyskusyjne jest natomiast określenie podmiotów (aktorów), którzy odegrali kluczową rolę. Część autorów w tym kontekście wskazuje na ruchy ludowe (*ang. urban popular movements*), a inni na ruchy miejskie (*ang. municipal movement*). Z drugą koncepcją łączy się też postrzeganie rozwoju BP, jako narzędzia zarządzania publicznego o mocno lewicowym zabarwieniu (choć to również jest

²⁹² Dias N.: Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide, 2014, str. 32-33.

²⁹³ Marquetti A.: Participatory budgeting in Porto Alegre, Indicator South Africa, Vol 17 No 4, 2000, str. 73.

dyskusyjna perspektywa)²⁹⁴.

Rozwój budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre był w praktyce wyrazem demokracji partycypacyjnej, rozumianej jako proces kolektywnego podejmowania decyzji, który łączył w sobie zarówno elementy demokracji bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej. W praktyce oznaczało to funkcjonowanie tam zarówno form bezpośredniego uczestnictwa (w formie spotkań i stowarzyszeń), jak i ciał przedstawicielskich (organu uchwałodawczego i wykonawczego) pochodzących z wyborów, które posiadały realną władzę w mieście. Pojawienie się BP w Porto Alegre przyniosło trzy kluczowe efekty: 1) Znacząco poprawiło zachowanie polityków i liderów społeczności lokalnej, 2) Proces cieszył się ogromnym i rosnącym zainteresowaniem i zaangażowaniem mieszkańców, a także 3) Redystrybucja dochodów w obrębie miasta znalazła się na bardzo wysokim poziomie²⁹⁵. Hollie Russon Gilman zauważa natomiast, że Budżet partycypacyjny powstały w Brazylii zasadał się na czterech zasadach: 1) Bezpośredniej partycypacji w procesie decyzyjnym, 2) Zmniejszeniu się korupcji poprzez zwiększenie przejrzystości finansowej, 3) Usprawnieniu infrastruktury miejskiej i usług publicznych (zwłaszcza wśród ubogich) oraz 4) Odnowie kultury politycznej. W dłuższej perspektywie czasu narzędzie to przyczyniło się również do zwiększenia się demokratyzacji w Brazylii, miało wpływ na procesy zarządzania, a także umocniło pozycję obywateli²⁹⁶.

Doświadczenia budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre dały impuls do jego wprowadzania w kolejnych brazylijskich miastach. W następnych dwóch dekadach narzędzie to zostało wprowadzone na wszystkich kontynentach. Na starym kontynencie budżet partycypacyjny zaczął zyskiwać na popularności w pierwszej dekadzie XXI w., a jego liczba zaczęła szybko wzrastać. Zaledwie pięciu instytucji tego rodzaju (w 2000 r.) do ponad 100 (w 2008 r.). Co ważne narzędzie to rozwijało się najlepiej tam, gdzie władze decydowały się na implementację modelu wypracowanego w Porto Alegre²⁹⁷. Yves Sintomer, Carsten

²⁹⁴ Fortes A.: Participatory Budgeting in Porto Alegre. An Experience in Democratic Innovation and its Historical Background, *Moving the Social: Journal of Social History and the History of Social Movements*, Vol. 49 (2013): Space, Culture and Labour: Brazilian Urban Workers in the Twentieth Century, str. 121-128.

²⁹⁵ Aragones E., Sanchez-Pages S.: A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre, *European Economic Review*, Volume 53, Issue 1, 2009, str. 56-59.

²⁹⁶ Gilman H. R.: *Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States*, 2016, str. 2.

²⁹⁷ Rytel-Warzochoa A.: Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1/2010, str. 100-101.

Herzberg i Anja Röcke określili ten model, jako europejska wersja modelu Porto Alegre (*ang. Porto Alegre adapted for Europe*)²⁹⁸.

3.2. Rozwój budżetów partycypacyjnych w Europie – wybrane przykłady

Nie sposób w jednym podrozdziale syntetycznie i wyczerpująco przedstawić złożoność i zróżnicowanie 35 lat funkcjonowania budżetu partycypacyjnego na świecie. Nie wydaje się być to też istotne z punktu widzenia centralnej tematyki pracy. Tego rodzaju opracowania przybierają najczęściej postać komparatystycznych prac zbiorowych i różnego rodzaju raportowych opracowań prowadzonych przez badaczy i uczestników BP z różnych państw. Pozwala to oddać specyfikę, rozwój i zróżnicowanie tego narzędzia funkcjonującego w różnych warunkach. W Polskich publikacjach z ostatnich lat ciekawe analizy BP w różnych państwach na świecie przedstawiły w swoich książkach m.in. Urszula Zawadzka-Pąk²⁹⁹ czy Maja Błaszak³⁰⁰.

Po omówieniu genezy budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre, a przed przystąpieniem do szczegółowej analizy tego narzędzia w Polsce, warto jednak przyjrzeć się nieco dokładniej wybranym rozwiązaniom w innych państwach. Dlatego celem niniejszego podrozdziału jest zaprezentowanie wybranych rozwiązań z zakresu budżetu partycypacyjnego w Europie. Wybór padł na państwa położone w najbliższym sąsiedztwie Polski, aby zaprezentować procedury, które rozwinęły się na względnie podobnym obszarze i w dość podobnym okresie. Opis doświadczeń związanych z implementowaniem BP zostanie przedstawiony na podstawie doświadczeń niemieckich, czeskich, słowackich, ukraińskich, białoruskich, litewskich i rosyjskich. Podrozdział ma na celu ukazanie pewnych tendencji i cech szczególnych BP na tym obszarze. Dlatego należy zaznaczyć, że zróżnicowanie i dokładna specyfika narzędzi w poszczególnych samorządach i na przestrzeni lat mogła wyglądać odmiennie, niż omówione poniżej typowe rozwiązania dla danego państwa opracowane, w miarę możliwości, na podstawie dostępnych źródeł.

Powstanie oraz rozwój instytucji i procedur – powszechnie nazywanych budżetami partycypacyjnymi – nie wszędzie w Europie przebiegał jednolicie i z wykorzystaniem

²⁹⁸ Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 (2008), str. 170-171.

²⁹⁹ Zawadzka-Pąk U.: Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawnem, Białystok 2019, str. 129-166.

³⁰⁰ Błaszak M.: Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast, Warszawa 2023, str. 117-126.

identycznych rozwiązań. Anja Röcke w swej analizie podkreślała, że poszczególne państwa nie decydowały się na dokładne kopiowanie modelu Porto Alegre, lecz rozwijały go w oparciu o własne potrzeby, tradycje związane z partycypacją czy lokalne uwarunkowania. Miało to swoje odzwierciedlenie w unikalnym charakterze poszczególnych procedur (choć występowały także cechy wspólne w odniesieniu do poszczególnych państw). Opisując dyfuzję budżetu partycypacyjnego w Europie (czyli proces szerzenia się czy też rozprzestrzeniania się informacji, wiedzy czy praktyk, *ang. diffusion*), autorka wzięła pod uwagę trzy kanały tego zjawiska: 1) Dyfuzję bezpośrednią/Transfer indywidualny (*ang. Direct diffusion/Individual transfer*), 2) Dyfuzję pośrednią (*ang. Mediated diffusion*) oraz 3) Dyfuzję niebezpośrednią (*ang. Indirect diffusion*). W pierwszym przypadku proces implementacji polegał na przeniesieniu rozwiązań z jednego miejsca i osadzeniu/dopasowaniu ich do nowego kontekstu (czyli z Porto Alegre w Brazylii do państw w Europie). Drugi wariant dotyczył sytuacji, w której poszczególne podmioty lub organizacje starały się przekonać rządzących, do wdrażania BP. Z kolei przypadek trzeci dotyczył rozpowszechniania się informacji o BP za pośrednictwem takich kanałów, jak publikacje książkowe czy internet. Röcke wskazywała również, że po fazie początkowego rozwoju, która przypadła na okres końca lat 90. i pierwszej dekady XXI wieku, rozwiązania europejskie zaczęły coraz bardziej odchodzić od modelu Porto Alegre, na rzecz własnych, lokalnych procedur. Stąd też, zdaniem autorki, nie nastąpiła w tym zakresie konwergencja (*ang. convergency of processes*), a raczej wypracowanie pewnych narodowych modeli. Z tym, że modele te są narodowe w ujęciu ich terytorialnego występowania, aniżeli ich odmienności w znaczeniu narodowościowo-kulturowo-politycznym. Dlatego też budżet partycypacyjny w Europie nie jest narzędziem jednorodnym o powszechnym modelu (choć z pewnymi cechami wspólnymi)³⁰¹. Inaczej proces implementacji BP w Europie oceniali Juraj Nemeč, David Špaček i Michiel S. de Vries. Konkludując rozważania nt. tej instytucji w Europie (zwłaszcza Środkowej i Wschodniej) autorzy wskazywali, że pojawienie się tam BP to nie tyle proces dyfuzji czy naśladownictwa, co czerpanie pewnych inspiracji z doświadczeń Brazylijskich (w dodatku nie zawsze najlepszych). W efekcie tego instrumenty nazywane budżetami partycypacyjnymi różnią się istotnie pod względem celów czy narzędzi, jakimi się posługują, a ich wpływ na samorząd lokalny pozostaje niewielki. Niemniej na tle innych państw tego obszaru, Polska opisywana była, jako „*regionalny prekursor*” (*ang. regional*

³⁰¹ Röcke A.: *Democratic Innovation through Ideas? Participatory Budgeting and Frames of Citizen Participation in France, Germany and Great Britain*, Florence 2009, str. 63-84.

forerunner)³⁰².

Rozwiązania wprowadzone w Polsce okazały się w praktyce odmienne od tego, jak kilka lat wcześniej implementowane były podobne budżety w Europie Zachodniej. Zdaniem Wojciecha Kęłbłowskiego było to uwarunkowane takimi czynnikami, jak silniejsze tradycje partycypacyjne, bogatsze społeczeństwo i większe zróżnicowanie kulturowe w zachodniej części Europy³⁰³. Również Rafał Górski wskazywał na odmienne uwarunkowania związane z kulturą polityczną i tradycjami, a także przemianami społecznymi czy zakresem partycypacji przy implementacji BP. Podczas gdy, jak opisano to powyżej, w Brazylii ruchy społeczne były zarzewiem takich zmian, tak w Europie Zachodniej, to raczej władze samorządowe były ich inicjatorami. Równie istotny był w praktyce sposób, w jaki ukształtowane zostało prawodawstwo danego państwa, które to miało swój wpływ na potencjalny rozwój i zakres partycypacji³⁰⁴. W odniesieniu bezpośrednio do Europy Środkowej i Wschodniej, zdaniem Alty Fölscher, na kształcie rozwiązań z zakresu BP zaważyły zbieżne czynniki historyczne, takie jak: 1) Brak tradycji partycypacyjnych (wieloletnie odsunięcie mieszkańców od decydowania, a także ich pasywność i nieufność), 2) Brak tradycji politycznego i społecznego organizowania się (w tym na szczeblu samorządowym), 3) Problemy w strukturze finansów publicznych, 4) Nieskuteczność działania władz lokalnych oraz 5) Niezadowolenie mieszkańców z działań samorządu (wykonywania zadań publicznych i rozwiązywania problemów). Czynniki te były ze sobą ściśle powiązane, gdyż do sprawnego wdrażania budżetów partycypacyjnych konieczne było w praktyce współdziałanie władz lokalnych i obywateli³⁰⁵. Po zarysowaniu powyżej szerszego kontekstu implementacji tego rodzaju narzędzi w regionie, przejść można do prześledzenia konkretnych rozwiązań.

W Niemczech pierwsze dwa budżety partycypacyjne pojawiły się już pod koniec lat 90. ubiegłego wieku (po jednym w 1998 i 1999 roku). Po 2004 roku ich liczba zaczęła wzrastać, a 10 lat później wynosiła już prawie 100. Typowe rozwiązania w Niemczech w tym okresie zasadały się na trzech fazach – informowaniu, konsultowaniu (i partycypacji) oraz odpowiedzialności (rozliczalności). W tym modelu partycypacja opisywana była raczej, jako doradztwo (oparte o przejrzystość i szerokie wykorzystanie internetu), aniżeli na pełnym

³⁰² Nemeč J., Špaček D., de Vries M. D.: Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies, w: Red. de Vries M. S., Nemeč J., David Špaček D.: International Trends in Participatory Budgeting. Between Trivial Pursuits and Best Practices, Springer International Publishing, 2022, str. 298, 307.

³⁰³ Kęłbłowski W.: Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, str. 17.

³⁰⁴ Górski R.: Bez Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu, Kraków 2007, Str. 45-46.

³⁰⁵ Fölscher A.: Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe, w: Red. Shah A.: Participatory budgeting, Washington 2007, str. 127-130.

decydowaniu. Pozwalało to mieszkańcom debatować na temat wydatków i oszczędności, co czyniło niemieckie BP odmiennymi od rozwiązań z Porto Alegre czy innych Europejskich państw. W poszczególnych miastach występowało jednak zróżnicowanie w zakresie wykorzystywanych środków i w formach partycypacji³⁰⁶. Narzędzia te funkcjonowały również w formie zadań zgłaszanych przez internet, które następnie podlegały ocenie władz lokalnych, do których należała decyzja o ich wdrożeniu. Nie były to więc specjalnie wydzielane budżety, lecz instrumenty działające w obrębie budżetu danej jednostki³⁰⁷. Konsultacyjny charakter rozwiązań i wypracowany model, w którym mieszkańcy doradzali, a radziej decydowali, opisywany był, jako *Bürgerhaushalt*. Późniejszy model – *Bürgerbudget*, rozwijany po roku 2010, zbliżał nieco rozwiązania niemieckie do polskiego BP, który ukierunkowany jest na konkretne projekty (wraz z wydzielonymi środkami i głosowaniem). W ten sposób implementowane były również nowe narzędzia powstające w ostatnich latach³⁰⁸.

Badania prowadzone w obrębie państw Grupy Wyszehradzkiej (V4), prowadzone przez Marię Marczewską-Rytko i Dorotę Maj wykazały, że najbardziej rozwinięte regulacje i doświadczenia z zakresu budżetowania partycypacyjnego występowały w Polsce, a najmniej rozwinięte (a w zasadzie ich brak) zaobserwowano na Węgrzech. Skupiając się jednak na Czechach i Słowacji należy podkreślić, że w obu z nich występowały regulacje konstytucyjne i ustawowe, które sprzyjały implementacji tego rodzaju narzędzi partycypacji, jednakże w porównaniu z Polską, nie wprowadzono konkretnych prawnych podstaw dla tej instytucji na szczeblu krajowym. W Czechach pierwsze próby implementacji narzędzi, zbliżonych do BP, miały miejsce w latach 2012-2014. Narzędzia te zostały wprowadzone ówczasie w kilku gminach, lecz w praktyce opierały się one na wyborze zadań proponowanych przez poszczególne władze lokalne. Pojawienie się tego rodzaju narzędzi powiązane było z inicjatywami m.in. władz lokalnych, organizacji pozarządowych czy ruchów społecznych. Sytuacja zmieniła się po wyborach samorządowych z roku 2014, podczas których budżet partycypacyjny znalazł się w programach wielu ugrupowań. W tym samym czasie wprowadzony został pierwszy budżet partycypacyjny w Pradze, którego plany wdrożenia sięgały jeszcze 2012 roku. W przeciągu kolejnych 5 lat liczba gmin realizujących BP wzrosła do ponad 80. Z kolei postulaty wdrożenia budżetu partycypacyjnego na Słowacji sięgają roku

³⁰⁶ Ruesch M. A., Wagner M.: Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants, w: Red. Dias N.: Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide, 2014, str. 287-298.

³⁰⁷ Kresting N.: Participatory Democracy and Sustainability. Deliberative Democratic Innovation and Its Acceptance by Citizens and German Local Councilors, Sustainability 2021, 13, 7214, str. 5-6.

³⁰⁸ Wetoszka P.: Participatory Budgets in Poland and Germany: Towards a Single Model?, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H, Vol. LVI, No. 4, 2022, str. 210-211.

2010. Jego implementacja w Bratysławie nastąpiła na przełomie 2011 i 2012 roku. Powstały wtedy budżet zmagął się jednak z problemami w zakresie komunikacji na linii władze lokalne i obywatele czy też z problemami we wdrażaniu wybranych zadań. Po 2013 kolejne miasta decydowały się na wprowadzenie na swoim obszarze kolejnych budżetów. Niecałą dekadę później liczba miast realizujących budżet partycypacyjny wynosiła już 31. Co istotne na Słowacji BP występował również na obszarze 4 z 8 regionów. Na tle Polski, najbardziej doświadczonej wśród państw V4, badaczki określiły Czechy i Słowację, jako państwa średnio doświadczone, jednak wykazujące w tym zakresie tendencje wzrostowe³⁰⁹.

Budżet partycypacyjny na Ukrainie rozwinął się później, względem przywołanych wcześniej państw. Olga Krajnik wskazywała, że brak jest jednolitych danych na temat jego wdrażania w poszczególnych samorządach. We Lwowie został on wprowadzony w roku 2016³¹⁰, a rok później również w Kijowie³¹¹. W obu przypadkach procedury zakładały zgłaszanie i wybór zadań przez mieszkańców. Procedura Kijowskiego BP zakładała ponadto, że udział w nim mogli brać nie tylko mieszkańcy, ale i osoby pracujące czy płacące podatki na terenie miasta. Narzędzia te nazywane były również budżetami publicznymi (*ang. public budgets, public (participatory) budget, ukr. Громадський бюджету*). W kolejnych latach podobne procedury były realizowane w ok. 20 miastach, a w kilkunastu innych rozpoczęto ich wdrażanie³¹². Obecnie status i przyszłość tego narzędzia na Ukrainie nie wydaje się być pewna, biorąc pod uwagę toczącą się na tym obszarze wojnę.

Procedury realizowane na Białorusi trudno jednoznacznie zaliczyć do BP. W latach 2006-2020 w tym państwie wybranych zostało w sumie 110 projektów. Procedury ich wyłonienia były jednak w praktyce konkursami na środki finansowe. W znaczącej części pochodziły one z Unii Europejskiej, a także od lokalnych organizacji, które te konkursy realizowały. Niski poziom partycypacji wynikał ze słabego poziomu decentralizacji i autorytarnego systemu politycznego, a także barier w bezpośrednim i pośrednim uczestnictwie obywateli w życiu politycznym. Niemniej procedury tego rodzaju na Białorusi (podobnie jak i w Rosji) oceniano pozytywnie, gdyż m.in. poprawiały relacje między mieszkańcami a lokalnymi władzami, aktywizowały obywateli, wspierały inicjatywy

³⁰⁹ Marczevska-Rytko M., Maj D.: Civic/Participatory Budget in the Visegrad Group Countries in the Context of Good Practices, Lublin 2021, str. 27-40, 45-77.

³¹⁰ Krajnik O.: Democratization of governance as the basis of local economic development in Ukraine, *Journal of Geography, Politics and Society*, 12(2) 2022, str. 32.

³¹¹ <https://ti-ukraine.org/en/blogs/kyiv-s-participatory-budget-taken-over-by-mps-teams/> (dostęp: kwiecień 2024 r.).

³¹² Zapara S., Rohovenko O.: Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine, *Journal of Modern Science* Tom 1/32/2016, str. 289-290.

mieszkańców i poprawiały wydatkowanie środków publicznych³¹³. Pod koniec 2023 roku wprowadzono na Białorusi zmiany w prawie samorządowym obejmujące pewne mechanizmy zbliżone do budżetu partycypacyjnego, jednak ogólna ocena ustawodawstwa i praktyki partycypacyjnej pozostaje dość niska³¹⁴. Pomimo niesprzyjającego ustroju na Białorusi specyfika narzędzia, jakim jest budżet partycypacyjny, a także doświadczenia płynące z sąsiednich państw w zakresie jego implementacji, oceniane są przez różnych autorów³¹⁵ jako szansa dla obywateli i samorządu, mające przyczynić się do demokratyzacji, decentralizacji i poprawy funkcjonowania tego państwa w różnych sferach zarządzania publicznego.

Początek realizacji BP na Litwie datuje się na rok 2018. Jednak już wcześniej pojawiały się inne inicjatywy, jak np. szkolny BP w mieście Olita w roku 2013. BP na Litwie nie jest regulowany ustawowo, jednak prawo samorządowe otwarte jest na partycypację mieszkańców, również w takiej formie³¹⁶. Zgodnie z danymi *Transparency International Lithuania* na rok 2023 budżet partycypacyjny był realizowany w 44 miastach (*ang. municipalities*). Ponadto, w takich miastach jak m.in. Kowno czy Kłajpeda i kilku innych, realizowano BP również w szkołach³¹⁷. O budżecie partycypacyjnym na Litwie miałem okazję podyskutować ze studentami i pracownikami Uniwersytetu Witolda Wielkiego w Kownie w trakcie mojego stażu we wrześniu 2023 r., podczas którego prowadziłem wykłady nt. budżetu obywatelskiego w Polsce. W trakcie dyskusji znajomość i zainteresowanie BP nie wydawało się być jednak wysokie.

Rosja jest na drugim miejscu, za Polską, pod względem powszechności realizacji budżetów partycypacyjnych w tym rejonie Europy. Pojawienie się tego narzędzia wiązało się z potrzebą ulepszenia współpracy między mieszkańcami a lokalnymi władzami. W praktyce

³¹³ Nemeč J., Špaček D., de Vries M. D.: Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies, w: Red. de Vries M. S., Nemeč J., David Špaček D.: *International Trends in Participatory Budgeting. Between Trivial Pursuits and Best Practices*, Springer International Publishing, 2022, str. 294-297, 302, 306.

³¹⁴ European Center for Not-for-Profit Law Stichting (ECNL): *CSO Meter 2023: Belarus Country Report*, 2023, str. 21-29, 51-52.

³¹⁵ Karpitskaya M., Liaushuk U., Darniak I.: Mechanizm finansowania innowacji społecznych jako element rozwoju budżetów lokalnych w Republice Białoruś, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 358, 2018, str. 123-124.
Krivorotko Y.: Civil Participation by Means of Participatory Budgeting: Checking of Possibilities for Decentralised Cooperation in Belarus, w: Red. de Vries M. S., Nemeč J., Junjan V.: *The Choice-Architecture behind Policy Designs. From Policy Design to Policy Practice in the European Integration Context*, Bratislava 2020, str. 234-237.

³¹⁶ Burkšienė V., Burbulytė-Tsiskarishvili G., Dvorak J.: Mayoral Influence on Participatory Budgeting in Lithuania during Covid-19, *Emerging Science Journal*, Vol. 6, Special Issue "COVID-19: Emerging Research", 2022, str. 153-156.

³¹⁷ <https://transparency.lt/en/three-quarters-of-municipalities-have-implemented-participatory-budgeting-at-least-once/> (dostęp: kwiecień 2024 r.).

budżet partycypacyjny w Rosji, jak opisywała to Ewa Lotko, nie jest jednolitą instytucją i występował tam pod różnymi nazwami, takimi jak: partycypacyjne, dodatkowe, proaktywne, pozabudżetowe czy częściowe budżetowanie (*ang. participatory, additional, proactive, off-budget, partial budgeting*). Najważniejszymi cechami BP w tym państwie są: 1) Dyskusja nad częścią wydatków z budżetu, 2) Udział administracji miejskiej w procedurze, 3) Powtarzające się dyskusje w trakcie procedury, 4) Szkolenia i informowanie o procesie oraz 5) Podsumowanie całej procedury w formie raportu³¹⁸. Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie rosyjskiego ministerstwa finansów od 2015 do 2021 roku liczba BP w Rosji wzrosła z około 30 do ponad 400. Dane te dotyczyły zarówno procedur BP, które stanowiły większość w danym roku, jak i innych powiązanych praktyk. Same BP realizowano zarówno w miastach (*ang. municipal practices*), jak i na szczeblu regionów (*ang. regional practices*)³¹⁹.

W publikacji poświęconej BP w Europie autorzy opisywali, że w roku 1999 liczbę tych instytucji można było policzyć na palcach jednej ręki. W kolejnych latach (do roku 2005) najważniejszymi ośrodkami realizującymi BP, były przede wszystkim Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania³²⁰. Liczba tych inicjatyw zaczęła jednak szybko wzrastać. W publikacji *Hope for democracy. 25 years of Participatory Budgeting World Wide* z 2014 roku, szacunkowa liczba budżetów partycypacyjnych na świecie wynosiła od 1269 do 2778³²¹. Z kolei dane *Participatory Budgeting World Atlas* z 2019 r. pokazywały już, że liczba BP na świecie wzrosła i wynosiła w przybliżeniu od 11690 do 11825 (Europa: 4577-4676, Południowa Ameryka: 3061-3081, Azja: 2773-2775, Afryka: 995-958, Północna Ameryka: 178, Środkowa Ameryka i Karaiby: 132-142 oraz Oceania: 12-15). Natomiast w odniesieniu do państw z omawianego rejonu Europy, liczby te (nienajnowsze, bo do roku 2019) prezentowały się następująco: Niemcy: 102, Czechy: 50. Słowacja: 12, Ukraina 200-210, Litwa: 4, Rosja: 120. Liczba budżetów partycypacyjnych w Polsce została natomiast

³¹⁸ Lotko E.: Participatory Budgeting in Russia – Procedural Aspects, Białostockie Studia Prawnicze, Vol. 24, Nr 3, 2019, str. 177-180.

³¹⁹ Romanov S.V., Bagdasaryan T.A., Vagin V.V., Stepanov D. A., Shapovalova N. A., Kurakolov M. V., Paksivatkina V. A., Petrova I. V., Titov E.A., Filippova N. M.: Report on the best practices in developing participatory budgeting in Russian regions and municipalities, Moscow 2022, str. 8-12.

³²⁰ Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C.: Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance, London, New York 2016, str. 20-22.

³²¹ Dias N.: Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide, 2014, str. 30-31.

określona, na: 1840-1860³²².

Jak widać Polska w tych statystykach jest niewątpliwie ewenementem nie tylko w odniesieniu do kontynentu Europejskiego, ale i w skali świata. W obu zestawieniach plasuje się bowiem w czołówce nie tylko europejskiej, ale i światowej, jeśli chodzi o liczebność występowania i prawne podstawy BP. Wpływ na to ma zapewne sposób zliczania danych, czyli łączna klasyfikacja funduszu sołectkiego, jak i budżetu obywatelskiego. Niemniej dane te są dobrym podsumowaniem popularności, unikalności i doniosłości tego narzędzia w Polsce na tle innych państw.

3.3. Uwarunkowania i geneza budżetu partycypacyjnego w Polsce

Pojawienie się i rozwój budżetu obywatelskiego w Polsce nie był wcale oczywistym wydarzeniem. Choć w momencie jego powstania, polski samorząd był już zaznajomiony z instytucją funduszu sołectkiego we wsiach, to tego rodzaju forma budżetowania partycypacyjnego w miastach jawiła się jako nowość. W 2013 roku Borys Martela opisywał, jak to: *„Budżet partycypacyjny do niedawna był niczym więcej niż tylko ciekawostką z dalekiego kraju. (...) o budżecie partycypacyjnym (BP) mało kto w Polsce słyszał. Jeszcze mniej osób wierzyło, że podobne mechanizmy demokracji uczestniczącej uda się szybko wprowadzić w naszym kraju”*³²³. W tym samym roku Wojciech Kęmbłowski wskazywał, że: *„Gdy w 2011 roku w Sopocie doprowadzono do realizacji pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego mało kto się spodziewał, że ten odosobniony eksperyment wkrótce zyska status jednej z najpopularniejszych w naszym kraju inicjatyw mających na celu włączanie mieszkańców w proces zarządzania miastami”*³²⁴.

Dlatego celem podrozdziału jest zaprezentowanie, z politologicznego punktu widzenia, kluczowych uwarunkowań i rzeczywistości, w której budżet partycypacyjny się rozwinął, a także zaprezentowanie genezy najważniejszych form tego narzędzia w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem budżetu obywatelskiego.

3.3.1. Uwarunkowania budżetu partycypacyjnego w Polsce

Początek lat 90. XX wieku przebiegał w Polsce pod znakiem przeobrażeń ustrojowych zmierzających ku demokratycznemu ustrojowi. Zwieńczeniem tego procesu było uchwalenie

³²² <https://www.pbatlas.net/world.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).

³²³ Martela B.: Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, „Władza sądenia”, 2013 nr 2, str. 24.

³²⁴ Kęmbłowski W.: Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, str. 6.

Konstytucji w 1997 roku. Jednak już w roku 1990 utworzono samorząd terytorialny w gminach, a z początkiem roku 1999, za sprawą reformy administracyjnej, kształt samorządu terytorialnego w Polsce zyskał trójstopniową strukturę funkcjonującą do dziś. W tym samym roku Polska wstąpiła w struktury NATO, a 1 maja 2004 stała się również członkiem Unii Europejskiej.

W okresie tym o budżecie partycypacyjnym mało kto w Polsce słyszał. W nielicznej, polskojęzycznej literaturze przedmiotu, budżet partycypacyjny był wtedy postrzegany, jako: „(...) *nierealny postulat anarchistów*”³²⁵, który dodatkowo w Polsce: „(...) *otaczała aura dalekiej, południowoamerykańskiej utopii*”³²⁶. Czy z perspektywy czasu Polska była podatnym gruntem, dla rozwoju budżetu partycypacyjnego? W jakich warunkach budżet partycypacyjny się pojawił? Jakie uwarunkowania mogły dać impuls do jego rozwoju, a jakie go blokowały?

Trudno byłoby odpowiedzieć na wszystkie nasuwające się w tym kontekście pytania i wątpliwe jest, aby tak złożone zagadnienia dało się w pełni wyjaśnić. Niemniej celem tego podrozdziału jest próba przedstawienia pewnych warunków, w których budżet partycypacyjny się rozwinął. Do najistotniejszych czynników i uwarunkowań rozwoju budżetu partycypacyjnego w Polsce, zaliczyć można: 1) Uwarunkowania samorządu terytorialnego i decentralizacji, 2) Uwarunkowania prawno-ustrojowe oraz 3) Uwarunkowania partycypacji społecznej i społeczeństwa obywatelskiego.

a) Uwarunkowania samorządu terytorialnego i decentralizacji

Tradycje „*nowoczesnego*” samorządu, powstałego po Rewolucji Francuskiej, zaczęły kształtować się, gdy Polska znajdowała się jeszcze pod zaborami. Powstałe instytucje i rozwiązania były więc wynikiem obcych ustawodawstw i przebiegały odmiennie w każdym z trzech zaborów. Pewne „*polskie rozwiązania nowoczesnego samorządu*” można było natomiast odnaleźć w tym okresie np. w ordynacji miejskiej z kwietnia 1791 r., która została następnie włączona do Konstytucji 3 Maja czy też w gminach wiejskich na obszarze Rzeczypospolitej Krakowskiej, która została utworzona w 1816 roku³²⁷.

Nie zmienia to jednak faktu, że w wieku XIX, gdy kształtowały się klasyczne zasady, a także instytucje typowe dla administracji publicznej tego okresu, Polska była pozbawiona własnej państwowości. Hubert Izdebski i Michał Kulesza wskazują, że system administracji,

³²⁵ Pobłocki K.: Prawo do odpowiedzialności, w: Miessen M.: Koszmar partycypacji, Warszawa 2013, str. 12.

³²⁶ Kęblowski W.: Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, str. 4.

³²⁷ Leoński Z.: Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002, str. 1.

który ukształtował się w II RP, choć stanowił połączenie wcześniejszych rozwiązań, to sam tworzył całościowy i oryginalny system. Rozwiązania przyjęte ówczas były w istocie rozmaite. Procedurę administracyjną i sądownictwo administracyjne zaczerpnięto bowiem z modelu austriackiego. Samorząd terytorialny powstał na bazie modelu pruskiego, natomiast instytucje finansowe oparto o rozwiązania rosyjskie. Ukształtowany model nie był oczywiście wolny od problemów i niedociągnięć. Pozwolił on jednak realizować większość zadań państwowych, co było kluczowe w pierwszych latach nowej państwowości³²⁸.

Gdy Polska odzyskała niepodległość jej terytorium zostało podzielone na 17 województw. Wśród nich znalazło się jedno województwo autonomiczne – woj. Śląskie. Funkcjonowało ono w oparciu o Statut Organiczny Województwa Śląskiego z roku 1920³²⁹. Konstytucja marcowa³³⁰, a także ustawy z lat 30. (w tym tzw. ustawa scaleniowa z roku 1933³³¹) próbowały ujednoczyć i uporządkować granice i porządki prawne na obszarze państwa. Okres ten, do roku 1939, charakteryzował się licznymi problemami, do których zaliczyć należy: zachowanie granic byłych zaborów utrudniające integrację, nieuwzględnienie kwestii gospodarczych przy dokonywaniu podziałów, lokowanie siedzib województw na obrzeżach, tworzenie gmin o bardzo dużych obszarach oraz wielu podziałów specjalnych, a także dysproporcje pod względem liczebności powiatów w poszczególnych województwach. Tak jak miało to miejsce w latach tuż po odzyskaniu niepodległości, dwudziestolecie międzywojenne charakteryzowało liczne problemy, jednak system ten również pozwalał na względnie skuteczne zarządzanie państwem. Na skutek II wojny światowej Polska straciła prawie 20% terytorium. Za sprawą przekształceń w strukturze państwa do końca maja 1974 roku funkcjonowało 17 województw oraz pięć miast wyłączonych z województw. 1 czerwca 1975 r. za sprawą kolejnej reformy, liczba województw została zwiększona i wynosiła odtąd 49. W roku 1975 zostały zniesione także powiaty, które przywrócono dopiero z początkiem 1999 roku³³².

Decentralizacja państwa polskiego, również po roku 1989, była trudnym i skomplikowanym procesem. Wpłynęły na to, poza opisanymi wcześniej czynnikami, także m.in. skromne tradycje w zakresie nowoczesnych rozwiązań ustrojowych, epizodyczne doświadczenia współczesnej demokracji (w okresie międzywojennym) oraz niski poziom

³²⁸ Izdebski H., Kulesza M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, str. 65-67.

³²⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920 nr 73 poz. 497).

³³⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

³³¹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933 nr 35 poz. 294).

³³² Ochendowski E.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, str. 313-315.

wiedzy polskich elit politycznych w tym zakresie³³³.

Ustawa o samorządzie gminnym z roku 1990 oraz ustawy o samorządzie powiatowym i wojewódzkim z roku 1998 stanowią obecnie triadę ustaw regulujących w praktyce funkcjonowanie polskiego samorządu. Jak wskazywał Eugeniusz Ochendowski, przywrócenie samorządu terytorialnego w gminie było pierwszym etapem wprowadzania samorządu terytorialnego w Polsce. Utworzenie powiatów oraz województw nastąpiło dopiero po kilku kolejnych latach z przyczyn politycznych³³⁴. Również Marek Barański podkreśla fakt, że idea samorządności miała swój wyraz w ustawodawstwie już w okresie tranzytacji, poprzedzającym uchwalenie nowej Konstytucji w roku 1997³³⁵. Nowa ustawa zasadnicza była jednak w tym względzie kluczowa, gdyż: „(...) dokończyła proces konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego (...) wpisując do zasad ustrojowych państwa te instytucje samorządu terytorialnego, które w ciągu lat poprzedzających uchwalenie Konstytucji ukształtowały się i utrwaliły w praktyce samorządowej (...)”³³⁶.

Anna Chorążewska podkreśla, że konstytucyjny model samorządu, który się w naszym państwie ukształtował, został oparty na otwartej formule samorządności. W konstytucji wyrażone zostały jego aksjologiczne podstawy, a także organizacja. Dalszy proces decentralizacji miał być, zgodnie z założeniami ustrojodawcy, który zobowiązał do tego przyszłego ustawodawcę, prowadzony w oparciu o pomocniczość, a także samodzielność wykonywania zadań publicznych powierzonych jednostkom samorządu. Działania te należy, zdaniem autorki, traktować, jako element kultury politycznej w Polsce. Koncepcja sprawowania władzy publicznej, a także sam proces decyzyjny został w konstytucji oparty o zasady charakterystyczne dla państwa demokratycznego, z uwzględnieniem form demokracji partycypacyjnej. W konsekwencji dało to pole do rozwoju różnych form uczestnictwa, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Samorząd terytorialny, czy też przestrzeń samorządności terytorialnej, staje się gruntem do realizacji społecznej i politycznej aktywności obywateli. Korzyści płynące z takiej partycypacji czy też współpracy, zaczęły

³³³ Myśliwiec M.: 25 lat samorządu terytorialnego w III RP – próba bilansu, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 5 (27)/2015, str. 10, Myśliwiec M.: Decentralizacja państwa polskiego – 100 lat doświadczeń, w: Red. Paruch W.: Niepodległość. Suwerenność. Podmiotowość, Warszawa 2019, str. 140-145.

³³⁴ Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2018, str. 335.

³³⁵ Barański M.: Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej, Katowice 2013, str. 82.

³³⁶ Korczak J.: Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego, w: Red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel Z.: System Prawa Administracyjnego. Tom 2 Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012, str. 164.

dostrzegać też same władze samorządowe³³⁷. Jednym z obszarów takiej współpracy, jest obszar wydatkowania finansów publicznych, z którym bezpośrednio wiąże się budżet partycypacyjny.

Na uwarunkowania samorządowe, poza omówionymi powyżej aspektami, spojrzeć można również w kontekście liczebności i zróżnicowania jednostek samorządu, mogących stanowić grunt dla pojawienia się budżetu partycypacyjnego. Zgodnie z danymi na 1 stycznia 2011 roku, czyli w okresie przypadającym na moment rozwoju budżetu partycypacyjnego w Polsce (fundusz sołecki już funkcjonował, a budżet obywatelski w Sopocie dopiero się kształtował), samorząd terytorialny składał się z 16 województw, 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatu, a także 2479 gmin (w tym 306 gmin miejskich, 602 gmin miejsko-wiejskich oraz 1571 gmin wiejskich)³³⁸. Występowała więc znacząca dominacja obszarów wiejskich, względem jednostek o charakterze miejskim. W tym kontekście uzasadnione jest, że to fundusz sołecki pojawił się, jako wcześniejsza forma budżetu partycypacyjnego względem budżetu obywatelskiego.

Warto także zwrócić uwagę na uwarunkowania związane z podziałem pomocniczym państwa, czyli swoistą decentralizacją wewnętrzną i wewnątrzwojewódzką. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość utworzenia na obszarze gminy jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 1), a także jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2). Zgodnie z danymi zawartymi w publikacji z 2013 r., od 76-99% gmin (miejskich i wiejskich) w Polsce posiadało jednostki pomocnicze³³⁹. Jak podkreśla Sylwester Wróbel to właśnie najbliższe środowisko społeczne jest w stanie w jak najlepszy i najpełniejszy sposób realizować potrzeby społeczne o charakterze niematerialnym. Przekłada się to na kształtowanie więzi społecznych, udział w działalności społecznej, a także rozwój kapitału społecznego. Wpływa to, zdaniem autora, na gotowość takich społeczności do działań na rzecz swojej lokalnej wspólnoty³⁴⁰. Czynniki te miały więc też zapewne wpływ na dalsze uczestnictwo, gdy w samorządzie zaczęły pojawiać się narzędzia partycypacji.

Uwarunkowania jednostek pomocniczych miały swój wyraz w ustawodawstwie dot.

³³⁷ Chorążewska A.: Samorząd terytorialny jako filar demokratycznego państwa - refleksje o idei samorządności terytorialnej na tle tradycji samorządowych II Rzeczypospolitej Polskiej, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 4 (62)/2021, str. 185-186.

³³⁸ <https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/webraportzestawienie.aspx> (dostęp: grudzie 2023 r.).

³³⁹ Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A.: *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013, str. 26.

³⁴⁰ Wróbel S.: *Jednostki pomocnicze gminy: wybrane zagadnienia*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, T.3, 2007, str. 156-157.

funduszu sołeckiego i budżetu obywatelskiego (narzędzia te były z tymi jednostkami silnie powiązane). Kwestie te omówione zostaną szerzej w dalszej części pracy.

b) Uwarunkowania prawno-ustrojowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴¹, jak wskazuje Bogdan Dolnicki, uregulowała kwestię samorządu terytorialnego w sposób, który dotychczas nie był znany polskim konstytucjom. Rangę naczelnych zasad ustrojowych uzyskała w niej bowiem zarówno decentralizacja władzy publicznej (art. 15), jak i samorząd terytorialny (art. 16)³⁴². Hubert Izdebski podkreśla z kolei, że połączenie tych dwóch przepisów nie jest przypadkowe. Wynika z nich, że podział zasadniczy państwa tworzy się dla celów samorządu terytorialnego, a nie dla potrzeb administracji rządowej. Samorząd należy więc traktować, jako podstawową formę decentralizacji władzy publicznej³⁴³. Przepisy o kluczowym znaczeniu dla samorządu i decentralizacji znajdują się na początku ustawy zasadniczej, a także w *Rozdziale VII: SAMORZĄD TERYTORIALNY* (art. 162-173).

Już w preambule wyszczególniona została zasada pomocniczości (subsydiarności). Konstytucja nie definiuje jej jednak precyzyjnie, przez co jej rozwinięcia należy upatrywać w orzecznictwie i doktrynie. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z roku 2007 czytamy, że: „*W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli*”³⁴⁴. Współczesnego wyrazu zasada ta nabrała za sprawą encyklik papieskich *Rerum novarum* z 1891 r. i *Quadragesimo anno* z 1931 r. Można ją traktować zarówno jako doktrynę filozoficzno-moralną, jak i polityczno-prawną zasadę konstytucyjną, która ma odniesienie do wielu sfer życia – od rodzinnej, przez społeczną, aż do państwowej³⁴⁵.

W artykule 2 wyrażona została zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta ma fundamentalne znaczenie dla ustroju Rzeczypospolitej. Obejmuje zarówno zasadę państwa demokratycznego, jak i zasadę państwa prawnego. W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że zasada państwa prawnego zawiera w sobie szereg kolejnych, bardziej szczegółowych zasad ustrojowych. Należą do nich m.in.: realizacja zasady podziału władzy, niezawisłości sędziowskiej, sądowej kontroli stosowania prawa oraz zgodności

³⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

³⁴² Dolnicki B.: Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, str. 53.

³⁴³ Izdebski H.: Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji, w: Lutrzykowski A.: Ustrój terytorialny państwa a deconcentracja systemu władzy publicznej, Toruń 2013, str. 13.

³⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r. (Sygn. akt K 54/05).

³⁴⁵ Dobek A.: Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Studia Erasmi* Wratislaviensia, issue 3(2008), str. 155-157.

prawotwórstwa z konstytucją, prawo do sądu oraz uczciwego i bezstronnego procesu, przestrzeganie kompetencji oraz procedur przez organy władzy publicznej, istnienie i respektowanie wolności i praw człowieka i obywatela, a także takich zasad, jak domniemanie niewinności, zakaz retroakcji prawa czy pewność prawa³⁴⁶.

Polska jest państwem jednolitym (unitarnym), co wyrażono w artykule 3. Jednolitość terytorialno-polityczna jest przejawem ustroju terytorialnego państwa. Jak wskazywał Eugeniusz Zieliński: „*Cechą charakterystyczną państwa unitarnego jest więc zwartość strukturalna i organizacyjna oraz terytorialna wspólnoty państwowej, czyli nie występowanie części wykazujących znamiona znacznej samodzielności. W państwie unitarnym istnieje jednolita i wspólna dla wszystkich części składowych władza centralna oraz jednolity system organów państwowych, kształtowany na jednolitych zasadach.*”. Na świecie dominująca jest rola państw unitarnych, przy czym mogą one przybierać postać mniej lub bardziej scentralizowaną. Unitarna forma łączy się z podziałem państwa na jednostki terytorialne³⁴⁷. Warto podkreślić także art. 4, który opisuje zasadę zwierzchnictwa Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. W kontekście samorządu wiąże się to z możliwością decydowania o sprawach dot. wspólnoty samorządowej w formie referendum (art. 170).

Konstytucja nie przesądza o liczbie stopni zasadniczego podziału terytorialnego ani nie określa jednostek tego podziału³⁴⁸. Artykuł 164 Konstytucji wskazuje jedynie, że „*Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina*”, jak również, że: „*Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa*”. Nawiązuje do tego również art. 15 ust. 2, zgodnie z którym to ustawa określa: „*Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (..)*”. Zieliński określa podział zasadniczy, jako fundament ustroju administracji publicznej, który jednocześnie w sposób generalny sankcjonuje wspólnoty terytorialne³⁴⁹.

Kwestia zasadniczego podziału państwa została uregulowana ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. W myśl tej ustawy od 1 stycznia 1999 roku został wprowadzony w Polsce zasadniczy, trójstopniowy podział terytorialny państwa. Jednostkami tego zasadniczego podziału są:

³⁴⁶ Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P.: Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2021, str. 71-73.

³⁴⁷ Zieliński E.: Nauka o państwie i polityce, Warszawa 2006, str. 130-131.

³⁴⁸ Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2018, str. 316-317.

³⁴⁹ Zieliński E.: Administracja rządowa i samorządowa w Polsce, Warszawa 2013, str. 81-82.

gminy, powiaty i województwa (art. 1 ust. 1-2³⁵⁰). Pierwsze artykuły trzech ustaw samorządowych wskazują natomiast, że mieszkańcy gminy i powiatu tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 UOSG, USOP, UOSW). Ma to swoje uzasadnienie w art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „*Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.*”.

Zostając przy artykule 16 należy podkreślić, że zgodnie z ust. 1: „*Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.*”. Samodzielność wykonywania zadań i ponoszenie za te działania odpowiedzialności uznać należy za jeden z filarów samorządu terytorialnego i realny wymiar decentralizacji. Przepisy zawarte w rozdziale VII zawierają szereg gwarancji samodzielności przynależnych samorządowi, do których należą: samodzielność publicznoprawna (art. 163 i 166), osobowość prawna (art. 165 ust. 1), sądowa ochrona samodzielności (art. 165 ust. 2), samodzielność finansowa, majątkowa i podatkowa (art. 167-168), samodzielność kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu (art. 169 ust. 4) oraz nadzór nad samorządem wyłącznie w oparciu o kryterium legalności (art. 171)³⁵¹.

Na funkcjonowanie państwa i prawa w istotny sposób wpłynęło także wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, które wiązało się z przekazaniem części kompetencji na rzecz struktur o charakterze ponadnarodowym. Jest to również przykład decentralizacji administracji publicznej, w której jednak: „*(...) dochodzi do przekazania elementów władzy publicznej z poziomu państwowego na szczebel ponadnarodowy (bottom-up) (...)*”³⁵². Małgorzata Domagała podkreśliła w tym kontekście, że na polski model decentralizacji i samorząd terytorialny wpływają nie tylko uwarunkowania wewnętrzne, ale również właśnie członkostwo w Unii Europejskiej. Uwidacznia się to m.in. przy korzystaniu z unijnych funduszy strukturalnych, co automatycznie ujednocila i w pewnym stopniu kształtuje pewne europejskie standardy w zakresie funkcjonowania polskiej administracji. UE koordynuje działania na różnych szczeblach władzy w poszczególnych krajach, dla kształtowania

³⁵⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).

³⁵¹ Dolnicki B.: Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, str. 56-57; Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2018, str. 332-333; Sześciło D., Jakubek-Lalik J.: Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego, w: Red. Sześciło D.: Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014, str. 33-34.

³⁵² Sześciło D., Jakubek-Lalik J.: Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego, w: Red. Sześciło D.: Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014, str. 25-26.

wspólnej wizji polityki regionalnej i lokalnej. Wyrazem tych działań było m.in. wprowadzenie Klasyfikacji NUTS (*ang. Nomenclature of Territorial Units for Statistics*)³⁵³. Chociaż nie jest to narzucone odgórnie przez Komisję Europejską, to państwa członkowskie UE wykazują tendencje do przeprowadzania reform administracyjnych i decentralizacji. Ponadto polityka regionalna i samorządowa UE oparta jest o partnerstwo społeczne i terytorialne, zwiększanie partycypacji lokalnej i polepszanie zarządzania sprawami publicznymi, na co wpływ ma właśnie decentralizacja (zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym)³⁵⁴.

Ważnym aktem prawa międzynarodowego z zakresu samorządu terytorialnego jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która została uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu i weszła w życie 1 września 1988 r. W pierwotnej wersji polska nazwa karty została przetłumaczona, jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, co zostało skorygowane w roku 2006.

Karta bywa nazywana „*Europejską Konstytucją Samorządu Terytorialnego*” i stanowi pewien zbiór reguł i standardów dla państw, które ją ratyfikowały. Polska podpisała i ratyfikowała Kartę na początku 1993 (zaczęła obowiązywać 1 marca 1994 r.). Większość uregulowań dot. samorządu terytorialnego w Polsce jest zgodna z jej postanowieniami. Ogólność przepisów w niej zawartych ma na celu uwzględnienie różnorodności poszczególnych państw w sferze dziedzictwa kulturowego i odrębności lokalnej³⁵⁵. Przepisy zawarte w karcie można podzielić na obligatoryjne, które obowiązują wszystkie państwa oraz fakultatywne, będące swego rodzaju wskazówkami i postulatami³⁵⁶.

W drugim artykule Karty podkreślono, że: „*Zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji.*”. W praktyce, jak wskazuje Bogdan Dolnicki, zakres konstytucyjnych regulacji dot. samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach bywa odmienny (od ogólnych zasad do szczegółowych regulacji)³⁵⁷. Samorząd terytorialny został w Karcie zdefiniowany, jako: „*(...) prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność*”

³⁵³ Domagała M.: Polski model decentralizacji, w: Red. Barański M., Czyż A., Kubas S.: Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski, Katowice 2010, str. 35-36.

³⁵⁴ Gawłowski R., Machalski P., Makowski K.: Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej, Warszawa 2017, str. 26-27.

³⁵⁵ Czyż A.: Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Dąbrowa Górnicza 2010, str. 113-118.

³⁵⁶ Machalski P.: Istota samorządu terytorialnego, w: Red. Gawłowski R., Machalski P., Makowski K.: Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej, Warszawa 2017, str. 41-44.

³⁵⁷ Dolnicki B.: Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, str. 18-19.

i w interesie ich mieszkańców.” (art. 3.1.). Z kolei w artykule 4.3. podkreślono wspomnianą już zasadę pomocniczości. Zgodnie z tym artykułem: „*Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. (...)*”.

Wspomnieć należy również pokrótce o rozwoju ustawodawstwa zwykłego w zakresie budżetu partycypacyjnego w Polsce. Szczegóły zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału. Pierwszą regulacją w tym zakresie na szczeblu ogólnopaństwowym było uchwalenie ustawy o funduszu sołeckim w roku 2009, która została następnie zastąpiona nowym aktem w roku 2014. Budżet obywatelski w początkowym okresie funkcjonował w warunkach braku ustawowego umocowania. Za jego podstawę najczęściej wskazywano artykuł ustawy o samorządzie gminnym z zakresu konsultacji społecznych. Okres ten, pomimo braku ustawowych regulacji (a może właśnie dzięki ich brakowi) stanowił swoisty inkubator dla rozwoju tej instytucji w kolejnych samorządach. W 2018 budżet obywatelski uzyskał ustawowe umocowanie, które wprowadzone zostało do trzech ustaw samorządowych. Ujednoliciło to sposób realizacji budżetu obywatelskiego, ale również w pewnym zakresie ograniczyło swobodę jego realizacji.

Podsumowując należy stwierdzić, że transformacja ustrojowa w kierunku demokratycznego państwa prawa, opartego na zasadach decentralizacji i samorządzie terytorialnym, umacnianym przez idee pomocniczości, sprawiedliwości społecznej, pluralizmie, a także wolnym rynku i otwartości na włączanie się w struktury ponadnarodowe, stanowiło podatny grunt dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także różnych form partycypacji.

c) Uwarunkowania partycypacji społecznej i społeczeństwa obywatelskiego

W literaturze podkreśla się, że występuje pewna korelacja pomiędzy rolą, jaką odgrywa społeczeństwo obywatelskie a umacnianiem (konsolidacją) demokracji. Jest to swego rodzaju obustronna zależność. Zarówno dobrze zorganizowane i aktywne społeczeństwo może prowadzić do przekształceń w kierunku ustroju demokratycznego, który to ustrój z kolei jest swoistą podstawą umacniającą i gwarantującą właściwy rozwój temu społeczeństwu³⁵⁸. Z drugiej jednak strony podkreśla się malejące zainteresowanie partycypacją w ostatnich latach w zachodnich demokracjach. Wpływają na to takie procesy, jak m.in. globalizacja, komercjalizacja czy medializacja polityki. W warunkach tych wzrasta

³⁵⁸ Pietrzyk-Reeves D.: Konsolidacja demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej: Rola społeczeństwa obywatelskiego, *Eastern Review* Tom 6 (2017), str. 27-28.

rola organizacji międzynarodowych i korporacji, a maleje pozycja władz państwowych. Prowadzi to w efekcie do stopniowego wycofywania się obywateli z aktywnej partycypacji, gdyż dostrzegają oni, że ich realny wpływ na proces decyzyjny w różnych sferach polityki jest niewielki (iluzoryczny). Zmiany te są oczywiście zróżnicowane w skali europejskiej. Wpływ kultury politycznej czy tradycji danego państwa może prowadzić do odwrotnych efektów – wzrostu roli partycypujących obywateli³⁵⁹.

Jak zostało to zaprezentowane powyżej, prawno-ustrojowe rozwiązania z zakresu samorządu terytorialnego w Polsce cechuje podatność na realizację w jego ramach form demokratycznego uczestnictwa. Podobnie jednak, jak w przypadku decentralizacji, Polska posiada niewielkie tradycje w zakresie bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. Jak wskazuje Piotr Uziębło wiele jest przyczyn tego zjawiska, m.in.: trwający przeszło 100 lat brak własnej państwowości, jak również negatywny stosunek obywateli do możliwości bezpośredniej partycypacji³⁶⁰. Z kolei Agnieszka Turska-Kawa analizując potencjalne bariery związane z kształtowaniem się postaw obywatelskich w Polsce wskazuje m.in. na: niski poziom wzajemnego zaufania obywateli, specyficzną religijność wpływającą na aktywność obywateli oraz jakość dyskursu politycznego³⁶¹. Natomiast Marek Barański wskazuje na czynniki historyczno-ideologiczne okresu PRL, które wpłynęły na swego rodzaju „społeczną apatię”, gdyż kształtowały postawy roszczeniowe i antyobywatelskie, które miały prowadzić do uzyskiwania jak najwięcej własnych korzyści. Autor wskazuje ponadto, na takie problemy, jak: „trauma” związana z transformacją ustrojową, upartyjnienie samorządów, niechęć do organizacji współpracujących z samorządami, bariery świadomościowe (brak zaufania, poczucia sprawczości i widoczności efektów działań), a także indywidualizm i konsumpcjonizm³⁶².

Kształtowanie się samorządu terytorialnego było powiązane z pojawiającymi się oczekiwaniami w sferze społecznej. Wynikały one z zasygnalizowanych już wcześniej ideałów, takich jak podmiotowość, pomocniczość, decentralizacja, ale także opierały się na pewnych wzorach demokratycznych zaczerpniętych z państw Zachodnich. Wspomniane oczekiwania były związane głównie z trzema obszarami: 1) Aktywizacją społeczności

³⁵⁹ Podemski K.: Społeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVI, Zeszyt 2, 2014, str. 104.

³⁶⁰ Uziębło P.: Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009, str. 169-184.

³⁶¹ Turska-Kawa A.: Wybrane uwarunkowania deficytu obywatelskości w Polsce, w: Grzywna P., Lustig J., Stępień-Lampa N., Zasępa B.: "Między ideą, pasją a działaniem: księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze, Katowice 2017, str. 311-313.

³⁶² Barański M.: Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, w: Red. Barański M., Guzy M.: Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989, Katowice 2016, 47-48.

lokalnych (udział w sprawowaniu władzy i w działaniach rozwojowych), 2) Podmiotowością (czyli odpowiedzialnością mieszkańców za rozwój ich wspólnot) oraz 3) Odbudową społeczeństwa obywatelskiego (aktywność mieszkańców). W samorządach pojawiały się także negatywne zjawiska utrudniające rozwój społeczności lokalnych, a także budowanie zaufania do władz lokalnych. Do tych zjawisk należały m.in.: pasywność i apatia obywateli, wpływ grup interesów, aktywność ograniczona do protestów przeciwko podjętym decyzjom czy afery w samorządach³⁶³.

Jak zauważa Marek Barański zmiany ustrojowe oraz odtworzenie samorządu były przesłankami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Funkcjonuje ono na różnych szczeblach państwa – od poziomu lokalnego, przez regionalny, aż po ogólnokrajowy. Kluczowy wydaje się być jednak poziom lokalny, który w dużej mierze, za sprawą samorządu i lokalnej gospodarki, determinuje aktywność społeczną. Na pozycję społeczeństwa wpływa jednak, zdaniem autora, szereg czynników, jak gotowość jednostek do indywidualnej aktywności i chęć współdziałania z innymi czy też liczba aktywnych uczestników. Pomimo słabości kapitału społecznego, to w Polsce występuje silny kapitał ludzki (dobre wykształcenie). Jest to charakterystyczne dla państw słabszych gospodarczo, w których przekłada się to na rozwój gospodarczy i społeczny. Kolejnym elementem wpływającym na rozwój kapitału społecznego, jak wskazuje Barański, jest samorząd terytorialny. Stwarza on pole do partycypacji, który jednak wymaga współzarządzania i współdziałania zarówno władz lokalnych, jak i społeczeństwa. Analizując jakość tych relacji można spojrzeć na to, w jaki sposób wykorzystywane są dostępne instrumenty demokratycznej partycypacji – referendum lokalne, wybory (samorządowe i w jednostkach pomocniczych), inicjatywa lokalna, debaty publiczne, konsultacje społeczne i – co istotne – budżet obywatelski³⁶⁴.

Budżet obywatelski jest więc formą publicznej (obywatelskiej) partycypacji, będący mechanizmem ulokowanym w obszarze finansów publicznych, który w Polskich warunkach został również silnie powiązany z konsultacjami społecznymi w zakresie wydatków publicznych. Partycypacja publiczna w tym kontekście obejmuje takie aktywności, jak angażowanie mieszkańców i organizacji w życie publiczne, kształtowanie polityk publicznych, udział w procesie podejmowania decyzji na różnym szczeblu państwa, rozwiązywanie problemów publicznych, sprzyja jawności, legalności i etyczności działań,

³⁶³ Matczak P., Jeran A., Mączka K., Nowak M., Śliwa P.: Aktywizacja społeczna wspólnot terytorialnych w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza samorządu terytorialnego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVII, Zeszyt 3, 2015, str. 335-336.

³⁶⁴ Barański M.: Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, w: Red. Barański M., Guzy M.: *Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989*, Katowice 2016, 45-52.

daje możliwość zabierania głosu, pozwala dostosowywać prawo do potrzeb lokalnych zwiększa zainteresowanie sprawami publicznymi i jest wyrazem demokratycznego państwa³⁶⁵. W warunkach słabego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce budżet obywatelski okazał się być narzędziem, które w znacznym stopniu zaktywizowało to społeczeństwo. Pomimo pewnych słabości jest to narzędzie istotne dla rozwoju lokalnego, które w sposób realny kształtuje samorząd i buduje lokalną demokrację³⁶⁶.

Budżet partycypacyjny bywa czasami przedstawiany graficznie, jako puzzle – pewna układanka złożona z różnych elementów. Można więc przyjąć, że powyższe uwarunkowania ukształtowały go i wpłynęły na jego obecny kształt. Czy jest to jego ostateczna forma, czy będzie podlegać dalszym zmianom prawnym, jak również czy zainteresowanie nim będzie rosnąć lub maleć (a może wręcz zaniknie całkowicie) – pokażą najbliższe lata.

Omawiane uwarunkowania mają z konieczności charakter dość ogólny. Nie umniejsza to jednak znaczenia, jaki dla pojawienia się w Polsce budżetu partycypacyjnego miał ustrój, samorząd i partycypacja. Gdyby spojrzeć na uwarunkowania z innych punktów widzenia (np. bardziej socjologicznego), to istotne i warte omówienia mogłyby też być bardziej jednostkowe czynniki związane np. z aktywnością organizacji pozarządowych, rolą ruchów miejskich oraz lokalnych aktywistów i polityków, rozwojem prac naukowych i publicystyki o tej tematyce, relacjami między władzami samorządowymi a społecznościami lokalnymi, a także charakterystyka społeczności lokalnej w polskich sołectwach, osiedlach i dzielnicach.

Wymienione konteksty wydają się być najistotniejsze z politologicznego punktu widzenia. Dynamiczny rozwój budżetu obywatelskiego po roku 2011 zbiegł się w czasie z innymi wydarzeniami tego okresu. Trzeba mieć na uwadze m.in. wybory samorządowe z roku 2014. Warto tutaj przywołać stanowisko Dariusza Kraszewskiego i Karola Mojkowski, którzy pisali, że: „*Jesienią 2014 roku odbędą się wybory do władz gmin, powiatów i województw. Można przypuszczać, że w wielu przypadkach kwestie dotyczące wprowadzania budżetu obywatelskiego traktowane będą zarówno przez dotychczasowe władze, jak i przez opozycję jako swoista wyborcza karta przetargowa („kielbasa wyborcza”). (...) BO mogą okazać się modelami fasadowymi – doraźnymi narzędziami*

³⁶⁵ Kancelaria Senatu: Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej, Warszawa 2019, str. 4-5, 13.

³⁶⁶ Sobol A.: Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 316, 2017, str. 175-178.

kampanii wyborczej”³⁶⁷. Z perspektywy czasu wydaje się, że autorzy trafnie przewidzieli, jakie znaczenie dla rozwoju BO będą miały ówczesne wybory samorządowe.

Można by się jeszcze długo zastanawiać jaki to *zeitgeist* doprowadził do tego, że akurat budżet partycypacyjny, akurat w tym okresie historii Polski i akurat w takiej formie się rozwinął (i że w ogóle do tego doszło). Bez względu na społeczny odbiór i realny efekty, to zarówno fundusz sołecki, jak i budżet obywatelski należy uznać niewątpliwie za kluczowe narzędzie partycypacji w Polskim samorządzie o fundamentalnym znaczeniu i bezprecedensowej pozycji.

3.3.2. Geneza budżetu partycypacyjnego w Polsce

Wskazując moment początkowy pojawienia się budżetu partycypacyjnego w Polsce przyjąć można kilka dat. Jeśli liczyć od momentu pojawienia się tzw. budżetu obywatelskiego w Sopocie, to właściwy wydaje się rok 2011. W tym kontekście można by rozważyć również rok 2010 (pomysł stworzenia BO w Sopocie) lub rok 2012 (pierwsza edycja BO w Sopocie)³⁶⁸. Gdy za punkt wyjścia przyjąć fundusz sołecki, to rokiem początkowym jego realizacji był 2010 r. Jeśli natomiast za formalny początek tych instytucji uznać wprowadzenie ich do polskiego porządku prawnego, to byłyby to albo rok 2009 (dla FS) albo rok 2018 (dla BO). Myśląc jednak o budżecie partycypacyjnym w szerszej perspektywie i mając na uwadze jego ewolucję, do czego osobiście się skłaniam, to przy analizie jego genezy należy prześledzić także jego wcześniejsze formy, sprzed 2009 czy 2011 roku.

Dlatego, mając na uwadze przytoczone powyżej uwarunkowania, genezę budżetu partycypacyjnego w Polsce można rozpatrywać z co najmniej trzech perspektyw: 1) Funduszu Grantowego w Płocku, 2) Funduszu Sołeckiego w sołectwach oraz 3) Budżetu Obywatelskiego w Sopocie.

³⁶⁷ Kraszewski D., Mojkowski K.: *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, str. 5.

³⁶⁸ Kwestia właściwego datowania jest w tym przypadku bardzo istotna i warta odnotowania. Przyjęcie odmiennych założeń co do momentu początkowego budżetu obywatelskiego w danej miejscowości może prowadzić do niespójności. Widoczne było to np. w badaniach empirycznych, których dane odnośnie liczebności budżetów obywatelskich bywały odmienne w poszczególnych latach. Mogło to się wiązać (poza innymi problemami jak np. dotarcie do informacji o realizacji BO) właśnie z odmiennym uwzględnieniem dat i przyjęciem za moment początkowy a) inicjatywę wprowadzenia BO, b) wprowadzenie formalnych regulacji, c) realizację pierwszej edycji czy d) realizację zadań wybranych w pierwszej edycji. W praktyce te cztery wydarzenia od inicjatywy do realizacji pierwszych zadań mogło dzielić nawet kilka lat.

a) Geneza funduszu grantowego w Płocku

Wśród wczesnych form budżetu partycypacyjnego w Polsce najczęściej wskazuje się na pierwszeństwo tzw. funduszu grantowego (FG), który funkcjonował w latach 2003-2005 w Płocku. Przez swoją specyfikę nie była to pełnoprawna forma BP. Warto jednak odnotować, że był on brany pod uwagę w badaniach budżetów partycypacyjnych w europejskich miastach z początku XXI wieku³⁶⁹. Instytucja ta różniła się jednak źródłami finansowania, od typowych budżetów partycypacyjnych bazujących na finansach publicznych. We wspomnianych badaniach autorzy umiejscowili FG na styku dwóch modeli: *Funduszu społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim* oraz *Negocjacji publiczno-prywatnych*.

Choć przez wielu rodzimych badaczy fundusz ten jest przywoływany i wskazywany, jako chronologicznie pierwszy BP w Polsce, o tyle jego dokładniejsze omówienie jest raczej rzadkie. Skoro więc fundusz grantowy był pierwszy, przyjrzyjmy się mu nieco dokładniej.

Działania prowadzące do pojawienia się funduszu grantowego zapoczątkowane zostały już w roku 2002. 14 października, na bazie porozumienia, którego sygnatariuszami był Urząd Miasta w Płocku, PKN Orlen S.A. oraz United Nations Development Programme (ONZ), rozpoczęto realizację projektu o nazwie Forum dla Płocka. Inicjatywa ta w chwili powstania była formułą wyjątkową, gdyż po raz pierwszy w takiej skali zastosowano partnerstwo publiczno-prywatne. Oznaczało to w praktyce udział w projekcie trzech podmiotów – administracji publicznej, prywatnego biznesu oraz organizacji pozarządowych³⁷⁰. Prawie pół roku później, 31 marca 2003 roku, zawarto wstępną umowę zakładającą realizację Funduszu Grantowego dla Płocka, którego inicjatorami był Urząd Miasta oraz PKN Orlen. UNDP miało zająć się ułatwieniem i wsparciem kontaktu między sektorem prywatnym a publicznym.

Na realizację funduszu PKN Orlen przekazał 500 tys. zł, a miasto Płock 600 tys. zł. W 2003 roku do projektu dołączył nowy podmiot – Levi Strauss Poland dokładając kolejne 50 tys. dolarów, przez co łączna kwota funduszu wyniosła 1,3 mln zł. Podziałem środków dla poszczególnych organizacji miał zająć się Komitet Sterujący, w skład którego weszły osoby zasłużone dla miasta, które znały jego potrzeby (opierano się m.in. na plebiscycie Płocczanina

³⁶⁹ Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 (2008), str. 165-166, 170-171.

³⁷⁰ Fakt uczestnictwa organizacji pozarządowych, które ubiegały się o dofinansowanie jest jednym z elementów (poza wspomnianym aspektem finansowym), który utrudnia zaliczenia w pełni FG do BP. Pytlik B.: Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, w Studia z Polityki Publicznej, Szkoła Główna Handlowa, nr 1 (13) 2017, str. 115-116.

Roku). Do zdobycia były małe i duże granty (wynoszące odpowiednio 40 i 80 tys. zł.), o które ubiegały się 73 organizacje. Ostatecznie środki z Funduszu Grantowego Otrzymały 34 organizacje³⁷¹.

W trakcie trzech projektów, w ramach funduszu grantowego przyznanych zostało 121 grantów na kwotę ok. 2,1 mln zł. Po trzech latach ONZ zakończyło swój udział w projekcie, a sam Fundusz miał zostać przekazany społeczności lokalnej. Nie był to jednak koniec projektu. W miejsce dotychczasowego programu, z inicjatywy Miasta Płock, PKN ORLEN oraz Basell Orlen Polyolefins Sp. z o.o., a także przedstawiciele UNDP, rozpoczęto pracę nad utworzeniem fundacji, która miała przejąć zadania związane z funkcjonowaniem FG. Fundacja powstała 15 grudnia 2005 roku, a jej fundatorami byli: Gmina Miasto Płock, PKN Orlen oraz Basell Orlen Polyolefins. Na fundusz statutowy przekazany został w sumie 1 mln zł (600 tys. z miasta, 300 tys. z Orlenu i 100 tys. z BOP). Sama fundacja została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego 24 marca 2006 roku i, zgodnie z założeniami, przejęła nazwę a także zadania dotychczas realizowanego funduszu grantowego. Od tego czasu fundacja działa nieprzerwanie. Do roku 2019 dofinansowano ok. 400 projektów na ponad 5,6 mln zł, w których uczestniczyło ok. 107 tys. osób. Wprowadzono w tym czasie także nowe konkursy (np. dla indywidualnych osób oraz nieformalnych grup)³⁷².

Fundusz Grantowy w Płocku był więc (w pewnym zakresie) pierwszym budżetem partycypacyjnym w Polsce, którego rozwój przebiegał od publiczno-prawnego narzędzia partycypacji do fundacji kontynuującej jego założenia. Grono podmiotów, który obejmował, sposób finansowania a także wyboru zadań był jednak odmienny, niż w typowym modelu BP. W kolejnych latach w Polsce powstały również inne, pojedyncze instytucje, które pod pewnymi względami przypominały budżet partycypacyjny. Przykładem jest chociażby inicjatywa Pobudka w Rybniku³⁷³. Natomiast kolejnym znaczącym krokiem w rozwoju budżetu partycypacyjnego w Polsce było pojawienie się instytucji funduszu sołectkiego w roku 2009.

³⁷¹ Pismo Samorządu Województwa Mazowieckiego Nr 2 (14), luty 2004, II, ISSN 1730-749X, www.archiwum.mazovia.pl/wydawnictwa/pismo-samorządu-województwa-mazowieckiego/akapit,11,375,fundusz-grantowy-.html (dostęp: marzec 2023 r.).

³⁷² <https://fundusz-grantowy.pl/o-nas/historia/> (dostęp: marzec 2023 r.).

³⁷³ <https://www.rybnik.com.pl/wiadomosci,chca-obudzic-rybniczany,wia5-3267-7616.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).

b) Geneza funduszu sołeckiego

Idea funduszu sołeckiego została zaczerpnięta z działań i wzorców odnowy wsi prowadzonych w latach 70. i 80. w Austrii i Niemczech. Z doświadczeń tych, pod koniec lat 90., zaczęły korzystać organizacje pozarządowe w województwie opolskim, a następnie podobne działania przeniesiono na kolejne regiony. Pierwsze propozycje związane z wprowadzeniem funduszu sołeckiego w Polsce pojawiły się już w roku 2001. Pomysłodawcą tego projektu był Ireneusz Niewiaromski, ówczesny przewodniczący Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów (KSS) i Senator, którego początkowy projekt dotyczyć miał funduszu celowego. Inicjatywa nie zakończyła się jednak powodzeniem. Do pomysłu powołania funduszu sołeckiego powrócono dopiero po wyborach w roku 2007.

W 2008 roku Niewiaromski przedstawił pomysł funduszu Grzegorzowi Schetynie, który w tym okresie pełnił funkcję wicepremiera oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji. Schetyna powołał zespół, pod kierownictwem Tomasza Siemoniaka, który był odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy. Wprowadzenie funduszu nastąpiło za czasu rządów PO-PSL i było pokłosiem działań oraz zaangażowania zarówno organizacji pozarządowej (KSS), jak i parlamentarzystów³⁷⁴.

Pracę nad pierwotną wersją ustawy o funduszu sołeckim toczyły się od października 2008 roku. Pojawiły się wtedy dwa odrębne projekty – poselski oraz rządowy. Poselski projekt *Ustawy o funduszu sołeckim oraz o zmianie ustawy o samorządzie gminnym* wpłynął 10 października 2008 roku (druk nr 1341³⁷⁵). Trzy tygodnie później, 31 października, pojawił się także drugi, rządowy projekt: *Ustawy o funduszu sołeckim* (druk nr 1278³⁷⁶).

Z opisu projektu poselskiego można było się dowiedzieć, że: „(...) projekt przewiduje utworzenie, odrębnie dla każdego sołectwa, Funduszu Sołeckiego, będącego gminnym funduszem celowym. Dochodami Funduszu będą głównie udziały we wpływach z podatków: rolnego, od nieruchomości i leśnego. Środki Funduszu mają być przeznaczone na inwestycje i rozwój lokalnej infrastruktury społeczno-gospodarczej na terenie sołectwa. projekt określa zasady gospodarowania funduszem”. Natomiast w projekcie rządowym podkreślano, że: „(...) projekt dotyczy: utworzenia przez rady gmin funduszy sołeckich, dzięki którym sołectwa pozyskają środki na finansowanie działań dla społeczności wiejskich. Z funduszu sołeckiego

³⁷⁴ Niewiaromski I.: Źródło odnowy wsi, w: Red. Jałoszyński R.: Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk, Warszawa 2017, str. 17-18.

Barszcz O.: Budżet partycypacyjny a fundusz sołecki - analiza porównawcza instytucji, w: Red. Marchaj R., Darowska-Szczepanek K.: Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce, Bielsko-Biała 2018, str. 124-127.

³⁷⁵ <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1341.htm> (dostęp marzec 2023 r.).

³⁷⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1278.htm> (dostęp marzec 2023 r.).

będą mogły być finansowane także działania służące likwidacji skutków klęsk żywiołowych”.

Pierwszą ustawę o funduszu sołeckim uchwalono 20 lutego 2009 roku (weszła w życie 1 kwietnia). Trzeba podkreślić, że już w pierwszej edycji funduszu instytucja ta cieszyła się znaczną popularnością wśród samorządów. W 2010 roku, czyli realnie w pierwszym roku jego realizacji, prawie 50% gmin podjęło uchwałę wyrażającą zgodę na wyodrębnienie w swoim budżecie środków na ten fundusz. Jest to bardzo znacząca liczba, jeśli wziąć pod uwagę fakultatywność tych działań i udział w nowym narzędziu³⁷⁷.

Warto w tym miejscu podkreślić, że już w latach 90., na mocy obowiązujących ówczesnie przepisów, zaczęły powstawać pierwsze swego rodzaju quasi-fundusze sołeckie. W gminach zaczęto wydzielać tzw. „załączniki sołeckie” w ramach wydatków budżetowych. Ponadto w części jednostek sołtysi aktywnie uczestniczyli w podejmowaniu decyzji dot. rozdysponowania środków, które miały być przekazane sołectwu. W praktyce jednak ta gospodarka finansowa sołectw, która wykształciła się w samorządzie różniła się w poszczególnych jednostkach (w części z nich nie funkcjonowała ona wcale). W samorządach dominowały dwa rozwiązania: w pierwszym wójt zasięgał rady w sołectwach w trakcie tworzenia projektu budżetu. Natomiast w drugim sołectwo dysponowało pewną pulą środków z budżetu gminy. Opisane powyżej działania wchodziły w skład szerszego modelu partycypacji sołectw w wydatkach budżetu gminy, który w tym okresie się wykształcił i funkcjonował. Pokazuje to również, że pojawienie się funduszu sołeckiego w roku 2009 było kolejnym etapem rozwoju finansowej partycypacji w sołectwach³⁷⁸.

Po kilku latach uwidoczniła się potrzeba zmiany obowiązujących przepisów. Nowa ustawa o funduszu sołeckim została uchwalona 21 lutego 2014 roku (weszła w życie 20 marca). Była ona swego rodzaju odpowiedzią na problemy zgłaszane przez środowiska wójtów, sołtysów oraz rad sołeckich. Ustawa ta umocniła instytucję funduszu sołeckiego, a także rolę sołtysa i (w większym stopniu) zebrania wiejskiego w całej procedurze³⁷⁹. Szczegóły aktualnych regulacji przedstawione zostaną w dalszej części rozdziału, ale warto w tym miejscu wspomnieć o kilku wprowadzonych nowościach.

Nowe przepisy umożliwiały dokonywanie zmian związanych z przeznaczeniem środków z funduszu sołeckiego w trakcie danego roku budżetowego. Dotychczas zgłaszanie propozycji wiązało się z koniecznością dokładnego planowania wydatków z dużym

³⁷⁷ <https://funduszesoleckie.pl/index.html@p=55.html> (dostęp marzec 2023 r.).

³⁷⁸ Lachiewicz W.: Gospodarka finansowa sołectwa na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa, Warszawa 2013, str. 5-14.

³⁷⁹ Głód-van de Sanden U.: Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa, Acta Iuris Stetinensis 1(17) 2017, str. 132.

wyprzedzeniem. Wprowadzono również możliwość realizacji wspólnych zadań czy przedsięwzięć proponowanych przez sołectwa z obszaru jednej gminy³⁸⁰. Pozwoliło to na realizację zadań na obszarach granicznych, z których korzystać mogliby mieszkańcy różnych sołectw. Do istotnych zmian należy zaliczyć również fakt, że raz przyjęta uchwała dot. funduszu sołeckiego obowiązywała także w kolejnych latach bez konieczności jej ponownego uchwalania. Odwrotnie było jednak w przypadku braku zgody na realizację funduszu, gdyż wymagało to dokonywania takiej decyzji corocznie. Wprowadzono ponadto zmiany w procentowej wysokości zwrotów z budżetu państwa. Gminy otrzymały uprawnienia do zwiększenia środków ponad ustaloną w ten sposób wartość, co jednak nie uprawniało jednostek do otrzymania dodatkowego zwrotu wydatków. Zebraniu sołeckiemu umożliwiono natomiast ponowne zgłoszenie wniosku w przypadku jego wcześniejszego odrzucenia przez wójta³⁸¹.

Po blisko 15 latach funkcjonowania funduszu sołeckiego instytucja ta na stałe wpisała się w obraz polskiej wsi. Biorąc pod uwagę jej specyfikę wskazać można co najmniej cztery korzyści, jakie przyniósł z sobą ten proces: 1) Pewność – zagwarantowana ustawowo coroczna dyskusja nad wprowadzeniem funduszu sołeckiego w danej gminie, a w przypadku jego wydzielenia możliwość uczestnictwa w jego procedurze, 2) Podmiotowość – oddanie decyzji o wydatkowaniu pieniędzy mieszkańcom, 3) Rozliczalność – każdy ma prawo wglądu w sposób realizacji i wydatkowania funduszu oraz 4) Aktywność – która pobudza mieszkańców do dyskusji i działań na rzecz sołectwa³⁸². Do zalet FS zaliczyć należy również budowanie kapitału społecznego (zaufanie i współpraca na linii mieszkańcy i lokalna administracja), możliwość poznania potrzeb mieszkańców, zwiększenie się świadomości dot. sposobu wydatkowania środków publicznych oraz funkcjonowania administracji publicznej, a także zwrot części wydatków na fundusz sołecki. Biorąc pod uwagę skalę, innowacyjność i popularność tego narzędzia można zgodzić się ze stanowiskiem, że utworzenie funduszu sołeckiego w Polsce było: „(...) *jedną z największych reform partycypacyjnych w Europie*”³⁸³.

³⁸⁰ Jędrzejczyk K.: Fundusz sołecki jako forma demokracji bezpośredniej. Założenia ustawodawcze a praktyka, Kortowski Przegląd Prawniczy Nr 1/2016, str. 39.

³⁸¹ Wójcik M.: Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 4(2)/2014, str. 112-113.

³⁸² Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich: Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach, Wrzesień 2012, str. 6-7.

³⁸³ Gawłowski R., Sobolewska A.: Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia, Warszawa 2022, str. 72.

Wprowadzenie tego rodzaju mechanizmu finansowego było nowością, która jednocześnie miała zakończyć pewne patologiczne praktyki stosowane w części jednostek samorządu terytorialnego przed rokiem 2009. Takie niedozwolone działania dotyczyły m.in. sytuacji, w których środki na realizację powierzonych zadań były przekazywane sołectwom na wyodrębnione rachunki bankowe, a także przypadków, w których dochody pochodzące z mienia, którymi zarządzały sołectwa, były gromadzone w formie gotówkowej³⁸⁴.

Na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji publicznej można znaleźć informację, zgodnie z którą: „*Fundusz sołecki jest formą budżetu partycypacyjnego*”. Zgodnie z zamieszczonymi tam danymi (tabela poniżej), w latach 2009-2024 liczba funduszy sołeckich wzrosła o prawie 350. Wydatki z tego okresu wzrosły ze 168 mln do planowanych ponad 900 mln zł.

Tabela 3.1. Fundusz sołecki w Polsce w latach 2009-2024.

Rok	Liczba gmin	Wydatki (mln zł)	Zwrot (mln zł)	Rok	Liczba gmin	Wydatki (mln zł)	Zwrot (mln zł)
2009	1178	(-)	(-)	2017	1551	ok. 403	ok. 120
2010	1122	ok. 168	(-)	2018	1596	ok. 502	ok. 124
2011	1165	ok. 205	ok. 44	2019	1593	ok. 565	ok. 126
2012	1174	ok. 234	ok. 51	2020	1527	ok. 579	ok. 130
2013	1184	ok. 250	ok. 58	2021	1498	ok. 626	ok. 130
2014	1419	ok. 270	ok. 62	2022	1501	ok. 668	ok. 135
2015	1498	ok. 336	ok. 90	2023	1522	ok. 796 (p)	ok. 140
2016	1510	ok. 384	ok. 116	2024	(-)	ok. 916 (p)	(-)

Opracowanie na podstawie: <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: marzec 2024 r.).

Liczba gmin – Liczba jednostek, w których wyodrębniono FS; **Wydatki** – wydatki w ramach funduszu sołeckiego (mln zł); **Zwrot** – zwrot części środków z budżetu państwa (mln zł); **(p)** – kwota planowana, **(-)** – brak danych.

Środki wydatkowane na fundusz sołecki warto odnieść do liczby wszystkich gmin w Polsce. Według danych MSWIA w Polsce, na 2477 gmin przypadało 2173 jednostki, które

³⁸⁴ Dziedzic B., Ostrowska A., Witalec, w: Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2021, str. 267.

na swoim obszarze posiadały jednostki pomocnicze – sołectwa. Liczba wszystkich sołectw, stan na rok 2023, wyniosła w sumie 40836³⁸⁵.

c) Geneza budżetu obywatelskiego w Sopotcie

Rozwój budżetu obywatelskiego w Sopotcie był kluczowy z co najmniej trzech powodów. W pierwszej kolejności działania te stanowiły formalnie początek budżetu partycypacyjnego w Polsce w formie najbardziej zbliżonej do jej oryginału (w porównaniu do opisanych wcześniej form). Po wtóre, wypracowany został pewien lokalny model, który w kolejnych latach był punktem odniesienia do implementowania podobnych rozwiązań w kolejnych samorządach. Wreszcie po trzecie przyjęta ówczesnie nazwa procedury stała się podstawową formą nazewnictwa tej formy partycypacji, która ma obecnie swoje umocowanie ustawowe i jest realizowana na wszystkich trzech szczeblach samorządu.

Pierwsze działania związane z budżetem obywatelskim sięgają roku 2010 i Sopotckiej Inicjatywy Rozwojowej (SIR). Jej inicjatorami był Marcin Gerwin i Maja Grabowska. Była to nieformalna grupa działająca od 2008 roku, w skład której wchodziło kilkunastu mieszkańców miasta. Działania SIR ukierunkowane były na udział mieszkańców we współdecydowaniu i realizację projektów ekologicznych (na rzecz zrównoważonego rozwoju). Interesujące artykuły z początkowego okresu wdrażania budżetu obywatelskiego w Sopotcie znajdowały się swego czasu na stronie SIR: www.sopockainicjatywa.org³⁸⁶.

Na powyższej stronie już w roku 2010 zaczęły pojawiać się wpisy poświęcone nowemu narzędziu partycypacji. W artykułach z sierpnia i września zatytułowanych: „*Budżet obywatelski w praktyce*” oraz „*Dlaczego budżet obywatelski?*” Marcin Gerwin zarysował specyfikę oraz pomysł wdrożenia procedury nazywanej właśnie budżetem obywatelskim, w której mieszkańcy mieliby realny udział w zgłaszaniu i wyborze zadań. W kolejnych miesiącach na stronie SIR były umieszczane wpisy poświęcone wprowadzeniu, przebiegowi i realizacji pierwszej edycji BO w Sopotcie, a w dalszych latach kolejne artykuły związane m.in. z tą tematyką³⁸⁷.

³⁸⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: grudzień 2023 r.).

³⁸⁶ Strona internetowa SIR jest obecnie (na dzień 1 stycznia 2024 r.) dostępna, ale nie wszystkie artykuły z lat 2010-2011 otwierają się poprawnie. Podczas prac nad rozdziałem nie była ona dostępna wcale (rok 2023). Dlatego w przypisach umieszczono linki do portali pozwalających na odtworzenie archiwalnych wersji stron internetowych w ich oryginalnych wersjach (<https://web.archive.org/>). Po więcej informacji i artykułów, w miarę ich dostępności, odsyłam jednak do oficjalnej strony SIR: www.sopockainicjatywa.org.

³⁸⁷ Archiwalne odwołania stron internetowych:

<https://web.archive.org/web/20120215053539/sopockainicjatywa.org/2010/09/10/dlaczego-budzet-obywatelski/>,
<https://web.archive.org/web/20200928130445/http://www.sopockainicjatywa.org/o-nas/>,

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego nie było pierwszą udaną inicjatywą, którą udało się wdrożyć przy udziale SIR. Dzięki ich staraniom udało się wcześniej wprowadzić w mieście także inicjatywę uchwałodawczą oraz prowadzono prace nad regulaminem konsultacji społecznych. W kontekście omawianego narzędzia bardzo interesujące okazało się przyjęcie nazwy „budżet obywatelski” dla całej procedury. Jak wyjaśniała Ewa Stokłuska w swoim opracowaniu dot. I edycji sopockiego budżetu: „*Celową decyzją Inicjatywy było używanie określenia „budżet obywatelski” zamiast „budżet partycypacyjny” – wybrano określenie prostsze i bardziej zrozumiałe, nie chcąc dodatkowo komplikować możliwości zaangażowania się obywateli w całkiem nowy typ działania na rzecz dobra publicznego.*”.

Na pierwszą edycję proponowano przeznaczyć stosunkowo niewielką kwotę – do 1% rocznych wydatków miasta lub 2 mln zł. Kwota ta celowo nie miała być bardzo wysoka. Środki miały bowiem na celu nauczyć mieszkańców korzystania z nowego narzędzia. Musiały być jednak na tyle wysokie, aby w ramach procedury udało się zrealizować większą liczbę mniejszych projektów. Sama procedura miała być natomiast jak najbardziej atrakcyjna i zachęcająca do uczestnictwa. Sopoccy samorządowcy nie byli jednak początkowo przychylni całej inicjatywie, a nawet się jej sprzeciwiali. Okazja do wprowadzenia budżetu nadarzyła się przy okazji wyborów samorządowych. W skład nowej rady weszły bowiem osoby, które poparły i zaangażowały się w pomysł wdrożenia budżetu obywatelskiego. Natomiast wśród pięciu kandydatów ubiegających się o fotel prezydenta miasta swój otwarty sprzeciw względem pomysłu wyrażał (początkowo) tylko jeden z nich – późniejszy zwycięzca – Jacek Karnowski³⁸⁸.

Dokument ws. wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Sopocie został przyjęty 6 maja 2011 roku w formie rezolucji. Za głosowało 10 radnych, 5 było przeciw, wstrzymało się 4, a 2 radni byli nieobecni. Na BO miało zostać przeznaczonych 3 mln zł (czyli nieco mniej, niż 1% wydatków z budżetu). Zdecydowano także o utworzeniu doraźnej komisji Rady Miejskiej ds. budżetu obywatelskiego, która działała od czerwca do listopada 2011. W jej skład weszło 7 radnych, których zadaniem było dopracowanie szczegółów BO.

W trakcie prac komisji dyskutowano nad sposobem, w jaki budżet miał być realizowany. Dotyczyło to m.in. kwestii zgłaszania zadań czy głosowania. W dyskusji brali udział także przedstawiciele SIR oraz prezydenta. Podczas sierpniowego spotkania doraźnej

<https://web.archive.org/web/20120215053759/http://www.sopockainicjatywa.org/2010/08/29/budzet-obywatelski-praktyka/> (dostęp: marzec 2023 r.).

³⁸⁸ Stokłuska E.: Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, 2011, str. 3.

<https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/budzet-lokalny/1642-2/> (dostęp: marzec 2022 r.).

komisji, gdy 2 z 7 jej członków było nieobecnych, przyjęty został projekt budżetu obywatelskiego z pominięciem dotychczas wypracowanych rozwiązań, który promował koncepcje z obozu prezydenta miasta.

Mieszkańcy Sopotu mogli składać swoje propozycje od 30 sierpnia do 14 października. Do promocji wykorzystano m.in. stronę internetową Urzędu Miasta, prasę i radio, a także rozwieszano plakaty. Przy zgłaszaniu zadań nie obowiązywało ograniczenie tematyczne ani finansowe, co miało zachęcić mieszkańców do udziału w procedurze. Projektów było łącznie ponad 500. Do głosowania zostało dopuszczonych po kilkanaście projektów dla poszczególnych sopockich okręgów, a także 22 projekty o zasięgu ogólnomiejskim. Kwestią dyskusyjną był czas trwania głosowania. Ostatecznie zdecydowano się na okres 6 dni. Wybór projektów odbywało się między 2 a 7 listopada 2011 roku w formie elektronicznej i papierowej. W pierwszej edycji sopockiego budżetu obywatelskiego oddano łącznie 2448 głosów w formie ankiet (w tym 136 elektronicznie), co przełożyło się na frekwencję ok. 7%³⁸⁹.

Po Sopocie do realizacji budżetu obywatelskiego przystąpiły kolejne miasta, takie jak Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań czy Zielona Góra. Pokłosiem tych działań były także pewne formy nawiązujące do BO, które zrealizowano na poziomie województwa Podlaskiego, w kilku dzielnicach Gdańska czy Krakowa oraz w jednym z domów kultury w Warszawie³⁹⁰. Z czasem zaczęto realizować też inne, alternatywne formy budżetu partycypacyjnego (np. szkolne budżety partycypacyjne). Opisane powyżej działania doprowadziły do wykształcenia się lokalnego modelu budżetu obywatelskiego. Jak model ten sprawdził się jednak w praktyce? W pierwszej edycji, co oczywiste, nie wszystko było bowiem od razu perfekcyjne.

Komplikacje pojawiły się już na etapie opisanej powyżej procedury wdrażania BO, gdzie nowa inicjatywa spotkała się z chłodnym przyjęciem ze strony władz miasta. Prowadziło to do ścierania się odmiennych stanowisk strony społecznej i przedstawicieli miasta. Po dojściu do porozumienia z projektem budżetu obywatelskiego, kolejne kontrowersje pojawiły się na etapie oceny i wyboru zadań. W swoim raporcie Ewa Stokłuska wskazywała na przypadki niesprawiedliwej i stronniczej oceny wniosków czy złego

³⁸⁹ Stokłuska E.: Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, str. 3-9.
<https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/budzet-lokalny/1642-2/> (dostęp: marzec 2022 r.).

³⁹⁰ Kęblowski W.: Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, str. 6.

oszacowania ich kosztów (co również w praktyce skutkowało ich odrzuceniem). Sprzeciw środowisk społecznych wywołała także decyzja prezydenta Karnowskiego, który do wybranych w głosowaniu zadań chciał dodać kilka rekomendowanych przez siebie projektów, które znajdowały się na dalszych miejscach i cieszyły się mniejszym poparciem społecznym. Ostatecznie rekomendacje te wycofano z listy projektów w ramach budżetu obywatelskiego, ale pozostały one w dokumencie budżetowym³⁹¹.

W opracowaniach analizujących pierwszy BO wskazywano, że choć Sopot stanowił wzorzec dla rozwoju dalszych BO, to sama procedura wzorcowa czy modelowa nie była³⁹². Marcin Gerwin, w wywiadzie z końca 2012 roku wskazywał, że: „*Sopocki model budżetu obywatelskiego jest jeszcze daleki od ideału i na dziś nie polecałbym kopiowania go w innych miastach bez licznych przeróbek. Doświadczenia z budżetem obywatelskim w Sopocie uważam jednak za cenne i przydatne do promowania demokracji partycypacyjnej*”³⁹³. Jak pokazała praktyka samorządowa, wiele kolejnych rozwiązań z tego okresu było wzajemnym kopiowaniem rozwiązań, które często przebiegały szybko, odgórnie i bez większej refleksji nad dopasowaniem tego narzędzia do uwarunkowań lokalnych. Zdarzały się oczywiście w tym okresie wyjątki i w opozycji do opisanych powyżej praktyk część samorządów położyła nacisk na wypracowanie jak najlepszych procedur BO na swoim obszarze³⁹⁴.

Pomimo pewnych zastrzeżeń względem pierwszej edycji nie ma jednak wątpliwości, że powstająca w trudach inicjatywa budżetu obywatelskiego była wydarzeniem historycznie niezwykle innowacyjnym dla polskiego samorządu. Z perspektywy czasu narzędzie to dopasowało się do Polskich warunków, zyskało podstawy prawne i nadal jest rozwijane. Kwestią do dalszych badań pozostaje zagadnienie modelu/modeli budżetu obywatelskiego w Polsce w większej skali i w dłuższej perspektywie czasu, której to analizie w niniejszej publikacji się podejmuję.

3.4. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w Polsce

Opisana wcześniej geneza budżetu partycypacyjnego w Polsce miała na celu podkreślenie, że instytucja ta rozwinęła się przede wszystkim w dwóch dominujących

³⁹¹ Stokłuska E.: Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, 2011, str. 9-16. <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/budzet-lokalny/1642-2/> (dostęp: marzec 2022 r.).

³⁹² Poniatowicz M.: Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, nr 198 (2014), str. 178.

³⁹³ <https://publica.pl/teksty/do-pelnego-budzetu-obywatelskiego-krok-po-kroku-34059.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).

³⁹⁴ Kębłowski W.: Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, str. 36-37.

formach, czyli jako fundusz sołecki i budżet obywatelski.

Choć publikacja i prowadzone badania skupiają się niemal w całości na budżecie obywatelskim, to również pewne aspekty funduszu sołeckiego wymagają wprowadzenia. Przedstawiając prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego i ich rozwój w ostatnich latach, ważne jest także, aby odnieść się do ustawodawstwa w zakresie realizacji funduszu sołeckiego. W kontekście prowadzonych badań ma to swoje uzasadnienie i wyraz w przypadku tych jednostek, które zadeklarowały realizację na swoim obszarze obu tych form budżetu partycypacyjnego.

Celem podrozdziału jest zaprezentowanie prawnych podstaw funkcjonowania budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego. Rozwój BO zostanie omówiony w dwóch kontekstach – przed rokiem 2018 i od roku 2018. Z kolei FS zostanie zaprezentowany przede wszystkim z perspektywy rozwiązań funkcjonujących obecnie.

3.4.1. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego

a) Przed 2018 rokiem

W początkowych latach funkcjonowania budżet obywatelski nie był konkretnie ujęty w polskim ustawodawstwie. Ustawy nie przewidywały dla tego narzędzia prawnych podstaw funkcjonowania, ale również nie występowały żadne przepisy, które by go w jakiś sposób zabraniały. W efekcie czego samorzady, wedle uznania, mogły tworzyć na swoim obszarze tego rodzaju instytucje³⁹⁵. Przez brak podstaw prawnych budżet obywatelski funkcjonował więc, jak swego rodzaju „*umowa społeczna*” zawierana między mieszkańcami a władzami samorządowymi³⁹⁶.

Podstawę prawną dla pojawiających się budżetów obywatelskich na szczeblu gminnym upatrywano w artykule 5a. ust.1-2. UOSG, zgodnie z którym: „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.”. Niosło to za sobą jednak pewne komplikacje, które należy pokrótce przedstawić wychodząc od istoty samych konsultacji.

Pojęcie konsultacji społecznych zostało wprowadzone do ustawy o samorządzie

³⁹⁵ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022, str. 196.

³⁹⁶ Żabka A., Łapińska H.: Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny, Zeszyt Naukowy WSFiP Nr 4/2014, str. 39.

gminnym nowelizacją z 2 lutego 1996 roku³⁹⁷. Sposób sformułowania powyższych przepisów wskazuje na możliwość przeprowadzenia konsultacji obligatoryjnych (w przypadkach przewidzianych ustawą) i fakultatywnych w innych sprawach ważnych dla gminy. Kategoria „*innych spraw ważnych*” nie jest natomiast zdefiniowana. Decyzja o uznaniu sprawy za ważną, którą należy skonsultować, a także zasady i tryb tych konsultacji określa rada gminy w drodze uchwały³⁹⁸.

Jak wskazywał Zbigniew Leoński: „*Konsultacje to forma zasięgnięcia opinii mieszkańców.*”³⁹⁹. Konsultacje nie mają więc co do zasady charakteru wiążącego, a jedynie opiniodawczy, co podkreślane jest w licznych opracowaniach z zakresu prawa samorządowego, administracyjnego i w orzecznictwie. Lokalne władze nie powinny jednak odchodzić (abstrahować) od ich wyników⁴⁰⁰. W przypadku podjęcia odmiennej decyzji, niż wypracowana w ich trakcie, władze powinny uzasadnić powody jej podjęcia. Dla poprawnego przeprowadzenia konsultacji konieczna była ponadto uchwała rady gminy. Ich wynik wciąż jednak pozostawał dla władz niewiązący⁴⁰¹. Fakt, że na podstawie niewiążących i opiniodawczych konsultacji społecznych, będących formą dialogu społecznego, gminy mogły jedynie publicznie zapewniać, że zadania wybrane w BO zostaną zrealizowane powodowało, że w praktyce problematyczne było nazywanie tego narzędzia konsultacjami społecznymi. Była to więc raczej forma opiniodawczego procesu (konsultacji), w ramach którego władze deklarowały jednak jego wiążący charakter⁴⁰².

Jednostki samorządowe w dwojaki sposób kreowały przepisy dot. budżetu obywatelskiego. Pierwszy model zakładał uchwalenie jednej uchwały dot. konsultacji społecznych, której jedną z form był budżet obywatelski. W drugim modelu budżet obywatelski był uchwalany w drodze oddzielnej uchwały. W tym przypadku uchwały te były przyjmowane corocznie lub na czas nieokreślony/wieloletni⁴⁰³.

Względem klasycznie rozumianych konsultacji budżet obywatelski miał jednak nieco inną specyfikę. Jarosław Skowryra określił go mianem tzw. nowej formy demokracji

³⁹⁷ Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996 nr 58 poz. 261).

³⁹⁸ Dolnicki B.: Samorząd terytorialny, Warszawa 2019, str. 82.

³⁹⁹ Leoński Z.: Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002, str. 71.

⁴⁰⁰ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022, str. 189.

⁴⁰¹ Skowryra J.: Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 4 (32)/2016, str. 114.

⁴⁰² Grajcar K.: Problematyka normatywnego ujęcia budżetu partycypacyjnego w Polsce, w: Red. Marchaj R., Darowska-Szczepanek K.: Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce, Bielsko-Biała 2018, str. 69.

⁴⁰³ Kosowski J.: Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., Samorząd Terytorialny, 10 (334) 2018, str. 68.

bezpośredniej⁴⁰⁴. Typowe konsultacje miały na celu zasięgnięcie opinii mieszkańców na dany temat, jak wspomniano fakultatywnie lub obligatoryjnie. Tymczasem budżet obywatelski posiadał kilka cech szczególnych, które pozwalały postrzegać go odmiennie: 1) Dawał mieszkańcom możliwość decydowania o realizacji zadań w danym roku, 2) Był uproszczoną formą wyrażania stanowiska mieszkańców poprzez oddanie głosu (a nie społeczną oceną propozycji, zamierzeń czy aktów prawnych), 3) Był złożonym, wieloetapowym działaniem (zarówno po stronie gminy, jak i mieszkańców), 4) Był instrumentem partycypacji społecznej, który miał charakter finansowy i dot. konkretnej puli środków oraz 5) Uchwała ws. przeprowadzenia budżetu obywatelskiego miała charakter jednostkowy (podobnie, jak uchwała budżetowa)⁴⁰⁵.

Wraz z rosnącą liczbą budżetów obywatelskich zaczęły pojawiać się głosy o potrzebie ich ustawowego uregulowania. W analizie prawnej z roku 2014 Dawid Sześciło sugerował dwa potencjalne kierunki, jakie regulacje te mogłyby przyjąć. Pierwszą proponowaną opcją było umieszczenie przepisów w ustawie o referendum lokalnym, a drugą w ustawie o samorządzie gminnym. Możliwe byłoby również, aby regulacje te znalazły się w ustawie o finansach publicznych lub w nowym akcie, który (na kształt wcześniejszej ustawy o funduszu sołeckim) dotyczyłby wyłącznie budżetu obywatelskiego. Mogłoby to jednak prowadzić do niespójności w obszarze prawa samorządowego. Autor podkreślał także, że dalszy brak regulacji może prowadzić do stanu, w którym budżety takie będą dla samorządów jedynie „*krótkotrwałymi eksperymentami*”, a także pojawiać się będą znaczące różnice pomiędzy modelami realizowanych budżetów. Podstawy prawne stałyby się pewną gwarancją reguł i potwierdzeniem wpływu mieszkańców na udział w procedurze⁴⁰⁶.

b) Od 2018 roku

Sytuacja zmieniła się wraz z uchwaleniem *Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz.U. 2018 poz. 130).

Procedura legislacyjna, która doprowadziła do nowelizacji ustaw samorządowych, rozpoczęła się 10 listopada 2017. Wniesiony został tego dnia poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania,

⁴⁰⁴ Skowrya J.: Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 4 (32)/2016, str. 112.

⁴⁰⁵ Marchaj R.: Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego, *Samorząd terytorialny* 2017, nr 11, str. 7.

⁴⁰⁶ Sześciło D.: Koncepcja ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych), 2014, str. 1.

funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001⁴⁰⁷). Projekt ustawy był bardzo rozbudowany, a kwestia wprowadzenia budżetu obywatelskiego stanowiła jedynie jego fragment. 13 listopada odbyło się pierwsze czytanie projektu, a także skierowanie go do opinii organizacji samorządowych. Wynik tego opiniowania był dla projektu niekorzystny. Organizacje wskazywały bowiem wiele krytycznych uwag względem projektu. Zwracano uwagę m.in. na negatywne skutki, jakie może za sobą nieść obligatoryjna forma BO, a także jego przesadna formalizacja⁴⁰⁸. Odpowiednio 13 i 14 grudnia miało miejsce II i III czytanie. W głosowaniu nad ustawą wzięło udział 435 posłów. Za zagłosowało 234 posłów (232 PIS, 2 WiS), 199 było przeciw (131 PO, 27 Kukiz'15, 23 N, PSL 13, UED 3, niez. 2), a dwóch posłów się wstrzymało (WiS, niez.)⁴⁰⁹. 15 grudnia ustawa została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. 10 stycznia 2018 Senat przyjął poprawki. Formalnie głosowanie odbyło się już w nocy (11 stycznia). Prezydent dokonał podpisu ustawy 15 stycznia 2018 roku⁴¹⁰.

W roku 2022 dokonano drobnej nowelizacji omawianych przepisów. W ustawie z 28 kwietnia 2022 roku⁴¹¹ zmieniono brzmienie jednego ustępu w UOSG, który dotyczył podziału środków z budżetu obywatelskiego na pule. Dla porównania ustępy te (Art. 5. ust. 6.) w wersji pierwotnej i znowelizowanej brzmiały następująco:

- **Przed nowelizacją:** „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**”;
- **Po nowelizacji:** „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części **lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części**”.

Problematyczny fragment pierwotnej wersji przepisu dotyczył jednostek pomocniczych, którymi, zgodnie z UOSG (art. 5.1.), mogą być sołectwa, dzielnice, osiedla i „inne” jednostki oraz miasta położone na terenie gminy. Część badaczy zajmujących się samorządem wskazywała w związku z tym, że podział gminy dla celów budżetu obywatelskiego, który nie został oparty na istniejących tam jednostkach pomocniczych,

⁴⁰⁷ www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001 (dostęp: marzec 2023 r.).

⁴⁰⁸ Podgórska-Rykała J.: Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego, Rocznik Administracji i Prawa nr XIX (zeszyt specjalny) 2019, str. 225-227.

⁴⁰⁹

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrsposiedzenia=54&nrglosowania=107 (dostęp: marzec 2023 r.).

⁴¹⁰ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001> (dostęp: marzec 2023 r.).

⁴¹¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 1005).

powinien być uznany za niezgodny z prawem. Podczas panelu ekspertów zorganizowanym w roku 2019 przez Najwyższą Izbę Kontroli podkreślano, że regulacje dot. jednostek pomocniczych: „(...) 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)”⁴¹².

Uzasadnieniem dla proponowanej nowelizacji (druk nr 1969⁴¹³) było zwiększenie elastyczności funkcjonowania budżetu obywatelskiego w gminach, w których podział na jednostki pomocnicze nie obejmował całego ich obszaru. Miało to również poprawić dystrybucję środków między poszczególne obszary gminy i zwiększyć aktywność mieszkańców. Artykuł drugi omawianej nowelizacji określił, że ustęp w nowym brzmieniu będzie miał zastosowanie: „ (...) po raz pierwszy do konsultacji społecznych prowadzonych w gminach w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2023, jeżeli do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie zakończono etapu zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego na ten rok.”. Fragment ten został dodany w ramach poprawki Senackiej, którą następnie zaakceptował Sejm. Dodanie przepisu przejściowego miało na celu płynną implementację nowego prawa z jednoczesnym uwzględnieniem tych procedur BO, które były już w tym czasie realizowane.

Bezpośrednia podstawa dla funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce znajduje się obecnie w trzech ustawach samorządowych. Budżet obywatelski regulują następujące przepisy:

- Ustawa o samorządzie gminnym (UOSG, Art. 5a.1.-5a.7.);
- Ustawa o samorządzie powiatowym (UOSP, Art. 3d.1.-3d.6.);
- Ustawa o samorządzie województwa (UOSW, Art. 10a.1.-10a.6.).

⁴¹² Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020, str. 11.

⁴¹³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1969> (dostęp: lipiec 2023 r.).

Tabela 3.2. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce w trzech ustawach samorządowych.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
<p>Art. 5a. 1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.</p> <p>2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.</p> <p>3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.</p> <p>7. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:</p> <p>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 zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062 oraz z 2022 r. poz. 975 i 1079);</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
<p>Art. 3d. 1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu.</p> <p>2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu, z zastrzeżeniem ust. 6.</p> <p>3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.</p> <p>4. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej powiatu. Rada powiatu w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.</p> <p>5. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin.</p> <p>6. Rada powiatu określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:</p> <p>1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;</p> <p>2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w której zgłaszany jest projekt;</p> <p>3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;</p> <p>4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzenia głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.</p>

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Art. 10a. 1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa.

2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa, z zastrzeżeniem ust. 6.

3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.

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

5. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów.

6. Sejmik województwa określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;

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

3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do 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.

Źródło: UOSG, UOSP, UOSW. Stan prawny na 1 stycznia 2024 r.

Zmiana przepisów z roku 2018 spowodowała, że dotychczas wypracowane modele lokalne, w kształtowaniu których samorzady dysponowały znaczną swobodą, musiały ulec zmianie. W obecnie obowiązujących przepisach wyróżnić można kilka kluczowych elementów, które wymagają dokładniejszego omówienia. Dalsza analiza skupi się przede wszystkim na gminnych budżetach obywatelskich, gdyż to one dominują w skali państwa, ale większość wniosków można analogicznie zastosować do szczebla powiatowego i wojewódzkiego.

3.4.2. Budżet obywatelski w ustawach samorządowych – wybrane aspekty

Celem niniejszego podrozdziału jest zaprezentowanie najważniejszych aspektów aktualnie obowiązujących przepisów prawnych z zakresu budżetu obywatelskiego w Polsce, zgodnie ze stanem prawnym na 1 stycznia 2024 r. Podkreślone i omówione zostały przede wszystkim te ustawowe regulacje, które mają swój wyraz w dalszej części pracy przy omawianiu wyników badań ankietowych.

Analiza oparta została na wykładni doktrynalnej prezentowanej w literaturze przedmiotu, jak również na wykładni prywatnej opartej na własnych uwagach autora.

a) Szczególna forma konsultacji społecznych

Nowelizacja ustaw samorządowych wprowadziła osobliwą definicję legalną budżetu obywatelskiego. W komentowanych przepisach BO został określony, jako: *szczególna forma konsultacji społecznych*, w ramach której: *mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków z budżetu gminy/powiatu/województwa*. Utrzymana została więc dotychczasowa praktyka samorządowa lokująca BO w obrębie konsultacji społecznych. Można w związku z tym założyć, że umiejscowienie przepisu podkreśla bezpośredni i partycypacyjny wymiar tego narzędzia. Pojawia się natomiast pytanie, czym jest „*szczególna forma konsultacji*”?

Sposób, w jaki obowiązujące przepisy zostały sformułowane pozwala wskazać co najmniej kilka cech szczególnych tej formy konsultacji. Budżet partycypacyjny w tej formie: 1) Posiada własną nazwę (budżet obywatelski); 2) Oparty jest na bezpośrednim głosowaniu, 3) Realizowany jest corocznie (cyklicznie), 4) Obejmuje część wydatków z budżetu jednostki (instrument finansowy), 5) Zadania wybrane w jego trakcie są uwzględniane w uchwale budżetowej oraz nie mogą być one w znacznym stopniu zmieniane ani usuwane (charakter wiążący)⁴¹⁴. Szczególny charakter występuje również w odniesieniu do miast na prawach powiatu, w których realizacja tej szczególnej formy konsultacji jest obligatoryjna. Ponadto środki na jego realizację muszą wynosić tam *co najmniej 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu*⁴¹⁵.

Roman Marchaj wskazuje, że przyjęte określenie miało na celu precyzyjne opisanie budżetu obywatelskiego w kontrze do typowych konsultacji społecznych. Miało to swój wyraz w literaturze i orzecznictwie przed rokiem 2018. W praktyce i przy obecnym stanie prawnym, określenie to jednak niewiele zmieniło, gdyż, zdaniem Marchaja, budżet obywatelski stanowi samodzielną formę demokracji bezpośredniej mającą rozstrzygający charakter⁴¹⁶. Można również przyjąć, że szczególna forma konsultacji społecznych występuje w praktyce, jako szczególny proces decyzyjny – mieszkańcy współtworzą budżet jednostki, a więc współdecydują o środkach z budżetu⁴¹⁷. Niemniej tak sformułowany przepis budził (i nadal budzi) wątpliwości ekspertów już na wczesnym etapie prac nad tą nowelizacją, gdyż nieformalnym konsultacjom nadawał w praktyce wiążący charakter. Problem ten poruszały

⁴¹⁴ Art. 5a. ust. 4 UOSG, Art. 3d. 4 UOSP, Art. 10a ust. 4 UOSW.

⁴¹⁵ Art. 5a ust. 5 UOSG

⁴¹⁶ Augustyniak M., Marchaj R.: Art. 5a., w: Red. Dolnicki B.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2021, str. 167.

⁴¹⁷ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022, str. 189.

także organizacje samorządowe np. Związek Miast Polskich⁴¹⁸.

W literaturze wskazuje się także na pewne problemy natury ustrojowej. Zgodnie z Konstytucją RP jedyną formą, w której mieszkańcy decydują w formie bezpośredniej na szczeblu lokalnym jest referendum lokalne (art. 170). Kompetencje do decydowania w pozostałych sprawach przynależą do organów przedstawicielskich samorządu. Tym samym budżet obywatelski w uchwalonych przepisach stanowi swego rodzaju obejście referendum lokalnego i jego atrybutów (np. tajności, cenzusu wieku)⁴¹⁹.

b) Zakres podmiotowy regulacji

W świetle obowiązujących przepisów zakres podmiotowy jest jednym z najbardziej problematycznych fragmentów wprowadzonych regulacji i najszerzej komentowanym w literaturze.

Typowe konsultacje społeczne obejmują dwa podmioty – organ konsultujący (decydent) oraz mieszkańców (podmiot zbiorowy). Pierwszy z nich organizuje konsultacje i rozstrzyga o ich przedmiocie. Natomiast drugi, w ramach swego rodzaju odpowiedzi na wezwanie organu, w sposób czynny uczestniczy w konsultacjach (artykułuje swoje stanowisko)⁴²⁰.

Zgodnie z przepisami szczególna forma konsultacji społecznych – budżet obywatelski – jest skierowany do mieszkańców gminy, powiatu lub województwa, którzy w kolejnych krokach głosują i decydują o wyborze zadań. Pojęcie mieszkańca może budzić jednak wątpliwości. Czy jest to osoba zamieszkująca w danym miejscu na stałe czy również tymczasowo? Liczy się sam fakt zamieszkiwania, czy konieczny jest również meldunek? Czy wiek uczestnika konsultacji ma znaczenie? To tylko niektóre dylematy, które były przedmiotem rozważań w piśmiennictwie.

Ustawy samorządowe nie przewidują wymagań dotyczących udziału w konsultacjach, poza faktem bycia mieszkańcem danego obszaru. Zgodnie z Kodeksem cywilnym (art. 25): „*Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.*”⁴²¹. Wynika z tego, że do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego powinny mieć dostęp zarówno osoby niepełnoletnie (nawet niemowlęta), jak

⁴¹⁸ Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020, str. 10-11.

⁴¹⁹ Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B.: Nowy model demokracji samorządowej - uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., Samorząd terytorialny, 10 (334), 2018, str. 37.

⁴²⁰ Marchaj R.: Art. 10a, w: Red. Dolnicki B.: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2023, str. 127.

⁴²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93).

również osoby nie posiadające meldunku na danym obszarze (np. studenci). W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że zgodnie z przyjętymi przepisami, udział mieszkańców nie może być ograniczony takimi kryteriami, jak: kryterium zameldowania, kryterium wieku (np. 16, 18 lat), kryterium czynnego prawa wyborczego czy kryterium posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych⁴²².

Część badaczy wskazuje, że sposób, w jaki sformułowano przepisy dotyczy konkretnie konsultacji z mieszkańcami, a więc osób fizycznych. Z czynnego udziału w tym mechanizmie wyłączone są np. organizacje pozarządowe, gdyż nie jest to forma dialogu z tymi instytucjami przewidziana przepisami odrębnej ustawy⁴²³. Z kolei Marcin Wielgolaski wskazuje, że na podstawie obowiązujących przepisów należałoby odróżnić legitymację do wnoszenia projektów od legitymacji do podejmowania decyzji. O ile proces decyzyjny jest zastrzeżony dla mieszkańców danej jednostki, tak nie ma w zasadzie przeszkód, aby składanie projektów obejmowało również wspomniane organizacje pozarządowe. Praktyka samorządów i rozstrzygnięcia nadzorcze pokazują jednak, że legitymacje te są zrównywane i zastrzegane wyłącznie do mieszkańców⁴²⁴.

Przepisy, które z jednej strony dopuszczają powszechność budżetu obywatelskiego, ale z drugiej strony podkreślają fakt bezpośredniego głosowania mogą budzić pewne wątpliwości. Za przykład może posłużyć sytuacja, w której małżeństwo z trójką małych dzieci dysponuje w zasadzie 5 głosami. Fakt bezpośredniego głosowania przez małych obywateli wydaje się wątpliwy, nawet jeśli głos trafia na projekty im służące np. szkoły czy place zabaw.

Brak kryterium podmiotowego (innego, niż zamieszkanie) jest również w praktyce niespójny, gdy porówna się budżet obywatelski do udziału w referendum lokalnym czy obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej (posiadanie czynnego prawa wyborczego). Jak wskazuje Marcin Wielgolaski „(...) ugruntowana w orzecznictwie teza odnośnie braku możliwości wprowadzenia ograniczeń podmiotowych nie uwzględnia istotnych różnic w tym zakresie pomiędzy ogólnymi konsultacjami a budżetami obywatelskimi”⁴²⁵.

W kontekście powyższych wątpliwości interesujące i trafne wydaje się być stanowisko Adriana Misiejki, który opisywał, że: „(...) nie da się obronić poglądu, jakoby racjonalny

⁴²² Kosowski J.: Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., *Samorząd Terytorialny*, 10 (334) 2018, str. 70-71.

⁴²³ Martela B., Janik L., Bubak G.: *Barometr budżetu obywatelskiego*. Edycja 2021, Kraków 2022, str. 21-22.

⁴²⁴ Wielgolaski M.: Art. 10a., w: Red. Drebnkowski P: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2020, str. 84.

⁴²⁵ Wielgolaski M.: Art. 10a., w: Red. Drebnkowski P: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2020, str. 91.

ustawodawca chciał w sposób bezwzględny zapewnić możliwość udziału w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego niemowlętom oraz dzieciom mającym na przykład 6 lat. Nawet gdyby te ostatnie były w stanie samodzielnie wypełnić kartę do głosowania i złożyć swój podpis, to trudno uznać je za kompetentne do rozstrzygania o sprawach publicznych.”.

Misiejko wskazuje ponadto na argumenty, które mogłyby uzasadniać wprowadzanie pewnych ograniczeń. Choć sam autor raczej nie zalecałby wprowadzenia takich regulacji, to mogłyby one się opierać na orzecznictwie, odwołaniach do racjonalności ustawodawcy oraz podkreśleniu istotnego interesu społecznego, jaki za takim ograniczeniem stoi. Kluczowy jest tutaj fakt, że nawet przy typowych konsultacjach nie zawsze są one skierowane do wszystkich podmiotów np. budowa boiska na jednym z osiedli. Misiejko podkreśla jednak, że ewentualne regulacje powinny być prowadzone z ogromną ostrożnością, aby w sposób arbitralny nie wyłączyć żadnych podmiotów⁴²⁶.

Choć szeroki katalog podmiotów mogących teoretycznie uczestniczyć w budżecie obywatelskim (dzieci, osoby bez zameldowania czy obywatelstwa) jest wyrażeniem zasady egalitarności całej procedury, to jednak niesie to za sobą dalsze komplikacje natury technicznej dla samorządów, gdyż np. utrudnia (a nawet uniemożliwia) obliczenie frekwencji czy też zaburza równomierne rozdzielanie środków finansowych, jeśli sposób ich podziału opiera się na kryterium ludnościowym.

c) Zakres przedmiotowy regulacji

Ustawa do opisanie procedury oraz efektów realizacji budżetu obywatelskiego posługuje się pojęciami: „projektów” oraz „zadań”. W komentowanych przepisach nie ma natomiast dokładnego określenia zakresu zadań, jakimi gmina, powiat czy województwo mogą się w ramach budżetu obywatelskiego zajmować.

W literaturze utrzymuje się, że zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego muszą być zgodne z zadaniami własnymi gminy, powiatu i województwa. Przepisy – jak wskazuje Anna Ostrowska – w sposób pełny i bezwzględny zabezpieczają ujęcie w budżecie danej jednostki zadań wybranych przez mieszkańców⁴²⁷.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania własne JST to: „Zadania publiczne

⁴²⁶ Misiejko A. Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020, str. 25-34.

⁴²⁷ Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, str. 795.

służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (...).”. Zadania wyrażone zostały szczegółowo w ustawach samorządowych:

- **Zadania własne gminy** – Art. 7 ust. 1 UOSG;
- **Zadania własne powiatu** – Art. 4 ust. 1 UOSP;
- **Zadania własne województwa** – Art. 14 ust. 1 UOSW.

W kontekście budżetu obywatelskiego warto przywołać więc kilka kluczowych obszarów z zakresu zadań własnych, które wydają się mieć największe znaczenie dla tematyki zgłaszanych zadań. Do takich obszarów należą niewątpliwie m.in.:

- **Gminy** – ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody; gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego; lokalny transport zbiorowy; ochrona zdrowia; edukacja publiczna; kultura, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami; kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe; zieleń gminna i zadrzewienie; porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli; polityka senioralna; wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- **Powiaty** – edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, wspieranie osób niepełnosprawnych, polityka senioralna; transport zbiorowy i drogi publiczne; kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami; kultura fizyczna i turystyka; ochrona środowiska i przyrody; porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli;
- **Województwa** – edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe; promocja i ochrona zdrowia; kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami; polityka senioralna; modernizacja terenów wiejskich; zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska; transport zbiorowy i drogi publiczne; kultura fizyczna i turystyka.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w przypadku miast na prawach powiatu, które są gminami wykonującymi zadania powiatu (art. 92 ust. 2 UOSP), zastosowanie ma katalog zadań własnych gminy i powiatu. Ponadto, niektóre kategorie zadań, jak ochrona środowiska czy edukacja są na tyle istotne, że stanowią podstawę do wydzielenia i realizacji innych form budżetu obywatelskiego, takich jak zielone czy młodzieżowe budżety obywatelskie (zwykle na szczeblu gminnym).

Na aspekt przedmiotowy BO można też spojrzeć inaczej i opisując go wziąć pod uwagę, że jest to coroczne głosowanie dotyczące części wydatków z budżetu gminy⁴²⁸ (powiatu, województwa). W tej perspektywie przedmiot to cykliczna procedura, która oparta

⁴²⁸ Maciąg A.: Budżet obywatelski jako usankcjonowana szczególna forma konsultacji społecznych – analiza administracyjnoprawna, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/2 (2018), str. 123.

jest na aspekcie finansowym – realizacji zadań ze środków publicznych pochodzących z danej jednostki.

d) Zakres terytorialny regulacji

Budżet obywatelski w Polsce kojarzony jest najczęściej z gminami. Obowiązujące przepisy wprowadziły go jednak do wszystkich trzech ustaw samorządowych. Biorąc pod uwagę pierwsze artykuły tychże ustaw, narzędzie to w gminach i powiatach można określić, jako lokalny budżet obywatelski, a w województwach, jako regionalny budżet obywatelski. W pierwotnej wersji przepisów z roku 2018 funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w gminach powiązано z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych. Można to uznać za pewną analogię, do realizacji funduszu sołeckiego w sołectwach. Po nowelizacji z roku 2022, która została wcześniej omówiona, powiązanie to zostało zniesione.

W ustawach określono też możliwy podział jednostki (środków) dla celów BO. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu podział na pule (lub kategorie kwotowe) może obejmować całość jednostki lub jej części. Środki w powiecie mogą być dzielone i obejmować całość jednostki i jego części – gminy lub grupy gmin. Z kolei województwa mogą dzielić środki w obrębie całości jednostki i jej części – powiatów i grup powiatów. Przepisy w zakresie powiatów i województw nie dopuszczają więc do tworzenia podziałów, które nie opierają się na istniejącym podziale na gminy czy powiaty (art. 5a ust. 6 UOSG, art. 3d ust. 6. UOSP, art. 10a ust. 6 UOSW).

W literaturze podkreśla się, że możliwość realizacji budżetu obywatelskiego na poziomie powiatów (ziemskich) i województw jest dość wątpliwa, gdyż poczucie wspólnotowości na obszarze tych jednostek jest dość słabe. Natomiast realizacja budżetu obywatelskiego w gminach wiejskich określana jest czasami, jako niecelowa, ze względu na możliwość implementacji funduszu sołeckiego. Wątpliwy jest również wybór jednostek realizujących BO obligatoryjnie⁴²⁹.

e) Fakultatywność/obligatoryjność budżetu obywatelskiego

Dla większości jednostek samorządu terytorialnego (na szczeblu gmin, powiatów i województw) ustawodawca pozostawił fakultatywność realizacji budżetu obywatelskiego. Wyjątkiem, a tym samym jedynymi jednostkami zobligowanymi do jego realizacji są miasta

⁴²⁹ Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, str. 790.

na prawach powiatu (MNPP). Tym samym ustawodawca, w ustawie z 11 stycznia 2018, zniósł fakultatywność budżetu obywatelskiego dla tej kategorii jednostek⁴³⁰. Ponadto wysokość tych obligatoryjnych budżetów została określona na: „(...) *co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.*”.

Zgodnie z artykułami 91 i 92 UOSP miasta na prawach powiatu są, co do zasady, gminami, które wykonują zadania powiatu. MNPP wykonują więc zadania wynikające zarówno z UOSG, jak i z UOSP. Do kategorii tej zalicza się miasta, które 1) 31 grudnia 1998 liczyły ponad 100 tys. mieszkańców oraz 2) Miastom, które przestały być tego dnia siedzibami województw, a także 3) Jednostki, którym nadano ten status przy pierwszym podziale administracyjnym na powiaty. Były miasta wojewódzkie mogły, za sprawą ustawy rady miasta, zrezygnować z otrzymania tego statusu.

Ustawodawca nie zobligował do realizacji budżetu obywatelskiego gmin miejskich, ani też jednostek ponadgminnych – powiatów i województw o znacznej liczbie mieszkańców. Sam katalog miast na prawach powiatu jest bardzo zróżnicowany pod względem wielkości, liczby ludności czy położenia geograficznego. Wśród samorządów występują gminy większe od niektórych MNPP, które takiego statusu nie posiadają, a tym samym nie mają obowiązku realizacji BO na swoim obszarze. Przy wyborze kategorii jednostek zobligowanych do realizowania BO nie uwzględniono także żadnego innego kryterium, jak np. liczba mieszkańców czy wysokość budżetu jednostki.

Pomimo nałożenia obowiązku realizacji BO na miasta na prawach powiatu, to nie uwzględniono w przepisach żadnej formy zwrotu środków czy rekompensaty wydatków na ten cel. W odróżnieniu od funduszu sołeckiego, który choć fakultatywny, to takie rekompensaty gwarantuje⁴³¹.

Obligatoryjność budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu oceniana jest negatywnie w literaturze. Nie ma tu znaczenia fakt, że już przed nowelizacją instytucja ta była realizowane we wszystkich tych jednostkach. Krytyka przyjętych rozwiązań dotyczy przede wszystkim zasad gospodarowania środkami publicznymi (celowością, oszczędnością i gospodarnością). Może to być problematyczne zwłaszcza w kontekście jednostek z problemami finansowymi⁴³². Ponadto w literaturze podkreśla się również, że choć BO

⁴³⁰ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022, str. 197.

⁴³¹ Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, str. 788.

⁴³² Dziedzic B., Ostrowska A., Witalec W.: Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2021, 235-236.

w miastach na prawach powiatu cieszy się największym zainteresowaniem mieszkańców, to jego obligatoryjny charakter może działać demobilizująco, gdyż zabija inicjatywę⁴³³.

Obecnie w Polsce funkcjonuje 66 gmin będących miastami na prawach powiatu, a tym samym 66 obligatoryjnych budżetów obywatelskich (partycypacyjnych).

f) Okres realizacji (zakres temporalny)

Ustawy określają, że budżet obywatelski jest narzędziem realizowanym corocznie. Podkreśla to idee cykliczności całej procedury, która nie powinna być ograniczona do jednorazowego przedsięwzięcia. Brak jest natomiast ustawowego określenia etapów, harmonogramu czy też terminów, w których BO miałyby być realizowany. Z przepisów można wywnioskować jednak takie ogólne etapy, jak: uchwalenie prawa lokalnego, zgłaszanie zadań, ocena zadań i odwołanie od decyzji, głosowanie, ustalenie wyników i ich ogłoszenie. Nie ma jednak określenia, na jaki okres w roku miałyby one przypadać.

Budżet obywatelski opiera się na budżecie danej jednostki samorządu. Biorąc więc pod uwagę konieczność ujęcia zadań wybranych w ramach BO w budżecie rocznym, to realizacja procedury powinna zakończyć się przed 15 listopada, czyli terminem, zgodnie z którym (w myśl ustawy o finansach publicznych⁴³⁴, art. 238 ust. 1), projekt uchwały budżetowej przekazywany jest organowi stanowiącemu danej jednostki i RIO⁴³⁵.

Adrian Misiejko wskazuje, że procedura budżetu obywatelskiego powinna odbywać się w roku poprzedzającym rok, w którym środki będą uwzględnione w budżecie. W praktyce występują sytuacje, gdy procedura realizowana jest na początku roku kalendarzowego, a wyłonione zadania wprowadzane są do budżetu w formie uchwał o zmianie uchwały budżetowej. Zdaniem Misiejki właściwszy jest pierwszy z trybów⁴³⁶.

g) Nazewnictwo

Ustawodawca zdecydował się kontynuować praktykę zapoczątkowaną w Sopocie i dla wszystkich trzech szczebli samorządu przyjął identyczną nazwę – budżet obywatelski. Nazewnictwo można więc uznać za charakterystyczną cechę tego narzędzia w naszym

⁴³³ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa, str. 200-201.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

⁴³⁵ Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, str. 792.

⁴³⁶ Misiejko A. Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020, str. 25-33.

państwie (podobnie, jak w przypadku funduszu sołectkiego). Czy było to jednak właściwe posunięcie?

W literaturze najczęściej przywołuje się stanowisko Wojciecha Kęśbłowskiego, który wskazywał, że właściwsza byłaby nazwa „*budżet partycypacyjny*”. gdyż: 1) Nawiązuje do instytucji tworzonych powszechnie na świecie oraz 2) Jest otwarta na partycypację różnych podmiotów bez względu na obywatelstwo czy zameldowanie⁴³⁷. Użycie tej nazwy może być również niekorzystne, dlatego że: „(...) *podkreślanie obywatelskiego charakteru budżetu może rodzić mylne przekonanie, że pozostała część budżetu gminy (powiatu, województwa) w żaden sposób nie dotyczy mieszkańców*”⁴³⁸.

Polski model samorządu terytorialnego nie zakłada występowania dodatkowego obywatelstwa (poza honorowym obywatelem danej jednostki). Przymiotnik „*obywatelski*” został natomiast odniesiony w ustawie do mieszkańców. Nazwanie budżetu obywatelskim może ponadto wskazywać, że w zamyśle ma on wspierać i rozwijać społeczeństwo obywatelskie⁴³⁹. Tak idealistyczne potraktowanie nazwy nawiązującej do obywatelskości wydaje się jednak nadinterpretacją. Zwłaszcza, gdy sięgnąć do przywoływanego już raportu Ewy Stokłuskiej o BO w Sopocie, w którym opisano, że: „(...) *wybrano określenie prostsze i bardziej zrozumiałe, nie chcąc dodatkowo komplikować możliwości zaangażowania się obywateli (...)*”⁴⁴⁰. Podobny powód podawał Marcin Gerwin: „(...) *w Sopocie mówimy „obywatelski” zamiast „partycypacyjny”, gdyż jest to prostsze do wymówienia, a określenie „partycypacyjny” nie dla wszystkich jest zrozumiałe*”⁴⁴¹.

Wydaje się to być zasadne – pojęcia, takie jak partycypacja czy deliberacja, a tym bardziej jakiś budżet partycypacyjny, nawet blisko 15 lat od pojawienia się tego narzędzia, może dla części mieszkańców niezaznajomionych z tematem brzmieć tajemniczo i odstraszająco.

⁴³⁷ Kęśbłowski W.: Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, str. 8.

⁴³⁸ Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B.: Nowy model demokracji samorządowej - uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., Samorząd terytorialny, 10 (334), 2018, str. 36.

⁴³⁹ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022, str. 197.

⁴⁴⁰ Stokłuska E.: Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, 2011, str. 3.

<https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/budzet-lokalny/1642-2/> (dostęp: marzec 2022 r.).

⁴⁴¹ <https://publica.pl/teksty/do-pelnego-budzetu-obywatelskiego-krok-po-kroku-34059.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).

h) Rola organów samorządowych

Zgodnie z omawianymi przepisami do zadań organów uchwałodawczych gminy, powiatu i województwa należy: 1) Określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji; 2) Uwzględnienie zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego w budżecie, 3) Zakaz usuwania lub zmieniania w znacznym stopniu wybranych zadań, 4) Określenie wymogów projektu budżetu obywatelskiego (wymogów formalnych i trybu odwoławczego, liczby podpisów, zasad oceny projektów, przeprowadzenia głosowania i ogłaszania wyników).

Wspomnieć w tym miejscu należy o stosunkowo nowym narzędziu, jakim jest raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Zostały one wprowadzone do ustaw samorządowych tą samą nowelizacją z 11 stycznia 2018 r., która uregulowała funkcjonowanie budżetu obywatelskiego.

Zgodnie z ustawami samorządowymi wójt (art. 28aaa ust. 1 UOSG), zarząd powiatu (art. 30a ust. 1 UOSP) i zarząd województwa przedstawiają do 31 maja radzie gminy/radzie powiatu/sejmikowi województwa raport. Ustępy 2 wymienionych artykułów określają, że raporty te powinny być formą podsumowania działalności organu wykonawczego (wójta/zarządów) zwłaszcza w zakresie: realizacji polityk, programów i strategii, uchwał organu uchwałodawczego JST i budżetu obywatelskiego.

Na przykładzie mojej analizy gmin z obszaru województwa Śląskiego, zaprezentowanej w artykule z roku 2022, można wskazać, że jednostki raportowały o realizacji budżetu obywatelskiego w różnoraki sposób – od prezentacji bardzo podstawowych informacji, po szczegółowe analizy porównujące poszczególne edycje i różne aspekty BO. Ponadto gminy informowały także o realizacji funduszu sołeckiego i o innych formach budżetu partycypacyjnego⁴⁴².

i) Wybór zadań – głosowanie

Kwestia wyboru projektów/zadań przewidziana ustawami zawiera dwa aspekty: 1) Wybór dokonywany jest poprzez głosowanie oraz 2) Głosowanie to powinno być równe i bezpośrednie. Nie wymieniono natomiast przymiotu powszechności i tajności, którymi, dla porównania, cechują się wybory do organów stanowiących jednostek samorządu

⁴⁴² Gnela J.: Metodyka informowania o budżetach obywatelskich w Raportach o Stanie Gminy za rok 2020 (analiza 41 gmin obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*, Vol. XXIX. 1, 2022.

terytorialnego⁴⁴³. Powszechność wydaje się jednak wynikać z omówionej wcześniej szczególnej formy konsultacji społecznych. Natomiast bezpośredniość głosowania może budzić pewne wątpliwości w przypadkach, w których swój głos mogą oddać nawet niemowlęta.

Równość głosowania zwykle dzieli się na równość formalną i materialną. Pierwsza odnosi się do równej liczby głosów, którą dysponują wyborcy, a druga do równej mocy, jaką te głosy posiadają. Marcin Wielgolaski podkreśla, że w przypadku budżetu obywatelskiego trudniej jest utrzymać równość materialną. Autor wskazuje również na orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którymi weryfikacja głosowania może odbywać się za pomocą imienia i nazwiska, ale nie przy pomocy numerów PESEL⁴⁴⁴.

Przeprowadzanie budżetu obywatelskiego w formie typowego głosowania jest powodem, dla którego część autorów określa go jako formę referendum lokalnego⁴⁴⁵ albo jako plebiscyt⁴⁴⁶. Gdy wziąć pod uwagę tę plebiscytną formę wyboru zadań oraz brak kryterium podmiotowego przy udziale w głosowaniu, to może to prowadzić do negatywnych zjawisk i trudności w skutecznym przeprowadzeniu procedury i etapu wyboru zadań.

Ustawowe uregulowanie budżetu obywatelskiego spotkało się z mieszanym odbiorem w środowisku naukowym i wśród pracowników samorządowych. Choć ustawowe uregulowanie tej instytucji było zgodne z zasadą legalizmu, o tyle sam sposób sformułowania konkretnych przepisów budził wątpliwości prawne, semantyczne i logiczne.

Przepisy z zakresu budżetu obywatelskiego zostały wprowadzone na trzech szczeblach samorządu w sposób niemal identyczny. Poza oczywistymi różnicami (jak wielkość terytorium czy liczba mieszkańców), jednostki te różni wiele np. identyfikacja z lokalną przestrzenią czy kulturą, odmienność wspólnot, więzi lokalne czy pluralizm poglądów. Natomiast przyjęte rozwiązania wprowadzono: *„Tak jakby duże województwo od małej gminy różniło się jedynie wielkością, a nie problemami, potrzebami i oczekiwaniami*

⁴⁴³ Konstytucja RP w art 169 ust. 2: *„Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. (...)”*.

⁴⁴⁴ Wielgolaski M.: Art. 10a., w: Red. Drebnkowski P: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2020, str. 88.

⁴⁴⁵ Jaśkowiec D.: Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica* 26 (2021).

⁴⁴⁶ Sroka J., Pawlica B., Ufel W.: *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce - w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Kraków 2022.

mieszkańców⁴⁴⁷.

Czy obowiązujące regulacje zostaną zmienione z uwzględnieniem pojawiających się w piśmiennictwie postulatów *de lege ferenda* pokaże czas. Dla klarowności przepisów i wątpliwości z nich płynących istotne będzie również pojawiające się orzecznictwo. Pomimo opisanych problemów, które mogą płynąć z tak sformułowanych przepisów, to sam fakt ich wprowadzenie należy ocenić pozytywnie. Zwłaszcza, gdy wziąć pod uwagę popularność, jaką przez ostatnie lata budżet obywatelski zdobył w samorządzie.

3.4.3. Prawne podstawy funkcjonowania funduszu sołeckiego

Fundusz sołecki funkcjonował pierwotnie na podstawie Ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim⁴⁴⁸. Z czasem pojawiła się potrzeba nowelizacji tych przepisów. Ze względu na zasady techniki prawodawczej i zakres zmian, jakie chciano wprowadzić, konieczne było uchwalenie nowej ustawy, a nie tylko nowelizacji dotychczas obowiązującego aktu⁴⁴⁹. Pięć lat później ustawa została zastąpiona nowym aktem, czyli Ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁴⁵⁰. Jak zostało to zaprezentowane wcześniej, nadanie podstaw prawnych funduszowi sołeckiemu było doniosłym wydarzeniem zarówno z punktu widzenia upodmiotowienia społeczności wiejskich, jak również w kontekście ustawowego uregulowania tej formy budżetu partycypacyjnego.

Omawiana ustawa w aktualnym brzmieniu reguluje dwie zasadnicze kwestie – zasady tworzenia funduszu sołeckiego oraz zasady zwrotu części środków wydatkowanych w jego ramach (art. 1). O zgodzie albo o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie środków z budżetu na FS rozstrzyga rada gminy w formie uchwały. Zgoda ta musi być wyrażona do 31 marca, inaczej jest nieważna. Co jednak istotne, raz wyrażona zgoda ma zastosowanie także do kolejnych lat budżetowych. Inaczej jest w przypadku uchwały o niewyrażeniu zgody, gdyż taka musi być podejmowana corocznie. Fundusz sołecki nie jest funduszem celowym, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. W ustawie podkreślono również, że zadania realizowane w ramach FS muszą być zgodne z zadaniami własnymi gminy. Muszą one również służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Mogą być one wydatkowane na usuwanie szkód będących skutkiem klęsk

⁴⁴⁷ Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022, str. 200-201.

⁴⁴⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2009 nr 52 poz. 420).

⁴⁴⁹ Gawłowski R., Sobolewska A.: Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia, Warszawa 2022, str. 39.

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014 poz. 301).

żywiolowych (art. 2 ust. 1-7).

W artykule 3 określono sposób obliczania wysokości środków, które przypadają na dane sołectwo. Wylicza się je na podstawie zawartego w ustawie matematycznego wzoru. Na wysokość środków na dane sołectwo wpływa liczba mieszkańców sołectwa oraz kwota bazowa, która oparta jest na wykonanych dochodach bieżących gminy oraz liczbie wszystkich jej mieszkańców. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) do 31 lipca przedstawia sołtysom informację o wysokości środków, które przypadają danemu sołectwu. Informacja ta przekazywana jest również wojewodzie, który po weryfikacji przekazuje informację ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej. W przypadku braku przekazania tej informacji do wojewody, gmina traci prawo do zwrotu środków. Środki na fundusz sołecki, które nie zostaną wykorzystane w danym roku budżetowym, wygasają z upływem roku. Zwrot środków następuje w formie dotacji celowej. Jej wysokość może wynieść 20%, 30% lub 40%. Jest to jednak uzależnione od kwoty bazowej odniesionej do kwoty bazowej w skali kraju (art. 3 ust. 1-8) Rada gminy ma możliwość zwiększenia środków na fundusz sołecki ponad wysokość, która wynikałaby z ustawowo określonego wzoru. Dokonuje tego do 30 czerwca w drodze uchwały, która ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych. Zwiększone środki nie są jednak wliczane do wydatków, od których przysługuje późniejszy zwrot (art. 4 ust. 1-4).

Artykuł 5 opisuje procedurę zgłaszania zadań w ramach funduszu sołeckiego. Aby środki zostały przyznane konieczny jest wniosek sołectwa, który składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wniosek ten uchwalany jest przez zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 mieszkańców sołectwa (pełnoletnich). Zawierają się w nim przedsięwzięcia do realizacji w danym sołectwie w ramach dostępnych środków, których wysokość określa się wg. wcześniej opisanej formuły. Wniosek musi zostać przekazany do 30 września, aby był on uwzględniony w projekcie budżetu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma jednak możliwość odrzucenia wniosku w terminie 7 dni, jeśli nie spełnia on powyższych wymagań, o czym informuje sołtysa. W ciągu 7 dni od otrzymania tej informacji sołtys może podtrzymać wniosek i skierować go do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada gminy rozpatruje taki wniosek, a wójt (burmistrz, prezydent miasta), jest związany ewentualnym pozytywnym rozstrzygnięciem rady. Jeśli wniosek został odrzucony na etapie zgłaszania, to zebranie wiejskie może uchwalić go ponownie. Również w tym przypadku nowy wniosek rozpatruje rada gminy w ciągu 30 dni, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest tym rozstrzygnięciem (art. 5 ust. 1-11).

Zgodnie z artykułem 6 sołectwa mają możliwość wspólnego realizowania

przedsięwzięć. W takim przypadku każde sołectwo uchwała jednak wniosek odrębnie (art. 6 ust 1-2). Ustawa określa również terminy, w których możliwe jest złożenie przez sołectwo wniosku o zmianę przedsięwzięcia lub jego zakresu (art. 7 ust. 1). W ustawie wyszczególniono ponadto maksymalne limity wydatków z budżetu państwa na wydatki będące skutkiem finansowym ustawy w poszczególnych latach: 2014 (68 tys. zł), 2015 (98 tys. zł), 2016 (129 tys. zł), 2017 (132 tys. zł), 2018 (135,5 tys. zł), 2019 (138,5 tys. zł), 2020 (142 tys. zł), 2021 (145,5 tys. zł), 2022 (149 tys. zł), i 2023 (152,5 tys. zł). Za monitorowanie limitów wydatków odpowiedzialny jest minister właściwy ds. administracji publicznej, który również wdraża mechanizm korygujący. Mechanizm ten polega na obniżeniu wysokości zwrotu środków z FS, aby nie przekroczyć limitów (art. 12 ust. 1-3).

W praktyce fundusz sołecki bywa nazywany budżetem partycypacyjnym (np. na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) a nawet budżetem obywatelskim (np. w niektórych Raportach o stanie gminy). W literaturze wskazuje się zarówno pewne cechy upodabniające, jak i różniące obie te instytucje. Podkreśla się, że oba narzędzia są instrumentami partycypacji, które opierają się na współdecydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych w samorządzie. Dlatego, pomimo odmiennej genezy, ich istota jest bardzo zbliżona⁴⁵¹. Z drugiej strony Robert Gawłowski wskazuje na dwie kluczowe kwestie różnicujące. Pierwsza dotyczy formy, przebiegu i wdrażania funduszu sołeckiego, która jest ustawowo ujednolicona, podczas gdy realizację budżetu obywatelskiego cechuje znaczne zróżnicowanie w samorządach (np. pod względem wysokości wydatków czy sposobu podejmowania decyzji). Natomiast drugi aspekt dotyczy kwestii finansowania. W przypadku FS część środków na jego realizację jest zwracana z budżetu państwa. Natomiast budżet obywatelski finansowany jest w całości ze środków gminy, powiatu czy województwa⁴⁵². Natomiast Jakub Kosowski zwraca uwagę, że obie instytucje należy traktować oddzielnie, gdyż umiejscowiono je w różnych regulacjach. Tym samym są to więc dwie odrębne formy partycypacji mieszkańców⁴⁵³.

Różnic tych można by wymienić znacznie więcej. Wspomnieć można chociażby

⁴⁵¹ Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, str. 783-784.

⁴⁵² Gawłowski R., Sobolewska A.: Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia, Warszawa 2022, str. 39.

⁴⁵³ Kosowski J.: Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., Samorząd Terytorialny, 10 (334) 2018, str. 73.

o takich kwestiach, jak m.in. odmienne nazewnictwo, odmienny czas nadania podstaw prawnych i ich nowelizacji, skierowanie do odmiennych szczebli państwa (od jednostek pomocniczych do regionów), częściowo obligatoryjność BO i całkowita fakultatywność FS, szczególność określenia roli organów samorządowych, obowiązek sporządzenia raportu o stanie jednostki samorządu (dot. BO), a także liczebność występowania.

Niewiele zabrakło, a historia budżetu partycypacyjnego (BO i FS) w Polsce mogła potoczyć się inaczej. Gdy pod koniec lat 90. podejmowane były pierwsze działania zmierzające w kierunku uregulowania gospodarki finansowej jednostek pomocniczych zakresem regulacji miały być objęte zarówno sołectwa, jak i dzielnice i osiedla. Plany były dość ambitne, gdyż każda jednostka miała posiadać swój własny fundusz celowy, który byłby odrębny od budżetu gminy i o którym jednostka mogłaby samodzielnie decydować. Dekadę później w Polsce pojawia się fundusz sołecki. Podczas prac nad jego wdrożeniem samorządy proponowały, aby zakresem regulacji objąć nie tylko sołectwa, ale również osiedla i dzielnice. Pomysły te zostały ostatecznie porzucone, gdy w 2009 roku uchwalono pierwszą ustawę o funduszu sołeckim skierowaną wyłącznie do sołectw⁴⁵⁴.

Można więc zadać sobie pytanie, co by było, gdyby ówczesne regulacje objęły wszystkie jednostki pomocnicze. Czy budżet obywatelski w ogóle by powstał? W jakim kierunku rozwinęłyby się ustawodawstwo? Czy rola sołectw, osiedli i dzielnic w procedurze budżetowania byłaby obecnie inna? Czy taki budżet partycypacyjny dorównałby popularnością obecnemu budżetowi obywatelskiemu i funduszowi sołeckiemu? Pozostanie to zapewne w sferze domysłów. Niemniej jednak zagadnienie relacji łączących jednostki pomocnicze i budżety partycypacyjne w Polsce wydaje się ze sobą nadal silnie korespondować. Pozostaje to wciąż interesującym tematem, którego dalsza analiza może w przyszłości przełożyć się na dalsze rozwijanie partycypacji w samorządzie.

3.5. Budżet obywatelski w Polsce – kontrowersje i dylematy

Implementacja i dalsza realizacja budżetów obywatelskich w Polsce często łączyła się z chłodnym, jeśli nie krytycznym ich odbiorem. Dotyczyło to różnych sfer ich funkcjonowania. Dlatego na koniec rozważań w tej części pracy i po zaprezentowaniu licznych zalet budżetu partycypacyjnego we wcześniejszych rozdziałach, istotne wydaje się być więc przytoczenie głównych zarzutów, jakie pod adresem tej instytucji były i są w ostatnich latach kierowane. Stanowiska takie pojawiały się zarówno w początkowym

⁴⁵⁴ Lachiewicz W.: Gospodarka finansowa sołectwa na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa, Warszawa 2013, str. 14-15.

okresie występowania BO, jak również w ostatnich latach – począwszy od rozpoczęcia prac nad implementacją BO do polskiego prawa, a kończąc na wprowadzaniu ich postanowień w życie. We wcześniejszych podrozdziałach przedstawione zostały już wątpliwości wynikające z wprowadzonego ustawodawstwa, stąd też niniejszy podrozdział będzie skupiony bardziej na doświadczeniach płynących z praktyki samorządowej.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można liczne przykłady obrazujące dysfunkcje płynące z implementacji pierwszych budżetów obywatelskich. Już w 2013 r. Kacper Pobłocki opisywał, że: „W większości przypadków takie budżety nie są narzędziem do zwiększenia udziału mieszkańców w podejmowaniu istotnych decyzji, ale czymś na kształt konkursu grantowego albo teleturnieju audiotele”⁴⁵⁵. Wojciech Kęblowski wskazywał, w roku 2014, że: „Budżet partycypacyjny po polsku opiera się na zasadach, które zazwyczaj są przygotowywane odgórnie, bez konsultacji z mieszkańcami.”⁴⁵⁶. Podobnie Katarzyna Kajdanek, która w roku 2015 pisała, że: „Nie jest łatwo pisać bez cudzysłowu o budżetach obywatelskich wdrażanych w polskich miastach. Wynika to stąd, że „budżety obywatelskie” lub „budżety partycypacyjne” w przypadku wielu miast nimi nie są (lub są w ograniczonym zakresie) (...)”⁴⁵⁷. Podobnych przykładów można by przywołać jeszcze wiele.

W praktyce problemy z realizacją budżetu obywatelskiego mogą leżeć zarówno po stronie władz lokalnych, jak i po stronie mieszkańców. Problemy dot. władz to m.in. klientelizm czy wykorzystywanie BO, jako narzędzie autopromocji (np. przed wyborami). W przypadku mieszkańców problemem może być kształtowanie się zorganizowanych grup, które dominują w zdobywaniu głosów i środków. Problematiczne może być także działanie lokalnych mediów, które komunikują głównie o wynikach i zwyciężcach, a nie o samym procesie współdecydowania⁴⁵⁸. Magdalena Muszel zwracała uwagę na kwestię instrumentalnego wykorzystywania budżetu obywatelskiego w celach marketingowych, minimalny udział mieszkańców w opracowywaniu procedury i regulaminu (lub całkowity brak ich udziału), brak aktywizacji biernych mieszkańców (uczestniczą głównie aktywnie i dobrze wykształcone osoby), plebiscytowy (konkursowy) charakter głosowania, rywalizacyjna procedura mogąca prowadzić do konfliktów oraz bardzo niskie środki

⁴⁵⁵ Pobłocki K.: Prawo do odpowiedzialności, w: Miessen M.: Koszmar partycypacji, Warszawa 2013, str. 12.

⁴⁵⁶ Kęblowski W.: Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, str. 36.

⁴⁵⁷ Kajdanek K. Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego, Problemy Rozwoju Miasta, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miasta, Rok XII, Zeszyt II/2015, str. 29.

⁴⁵⁸ Matczak P., Jeran A., Mączka K., Nowak M., Śliwa P.: Aktywizacja społeczna wspólnot terytorialnych w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza samorządu terytorialnego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVII, Zeszyt 3, 2015, str. 341.

przeznaczone na realizację budżetów⁴⁵⁹. Podobnie Marzanna Poniatowicz, która również wskazywała na szereg wadliwych elementów, takich jak: 1) Marginalne znaczenie dla finansów lokalnych, 2) Dominacja „strony urzędniczej”, 3) Sposób i kryteria weryfikacji zgłoszonych zadań, 4) Łamanie podstawowych zasad np. wiążącego charakteru, 5) Problemy z inkluzywnością⁴⁶⁰. Ciekawą koncepcję klasyfikacji dylematów związanych z budżetami obywatelskimi zaproponowała Maja Błaszak. Autorka wyróżniła: 1) Dylematy prawne, 2) Dylematy ekonomiczne (w tym, dylematy finansowe, zróżnicowanego rozwoju i alokacji środków), 3) Dylematy organizacyjne oraz 4) Dylematy społeczne (w tym dylematy polityczne i obywatelskie). Co istotne problemy te są wzajemnie powiązane – łączą się i przenikają, co w praktyce oznacza, że jeden wadliwy aspekt może prowadzić do dysfunkcji w kolejnych obszarach⁴⁶¹.

Wysokość środków wydatkowanych na BO jest jednym z kluczowych problemów poruszanych w literaturze i publicystyce. W polskich realiach środki te rzadko kiedy przekraczają 1,5% wydatków z budżetu. Powoduje to, że nasze rodzime budżety, ze względu na minimalny udział w dysponowaniu środkami publicznymi przez mieszkańców, bywają określane, jako procedury „kadłubowe”⁴⁶², a środki na jego realizację to w zasadzie „okruchy z pańskiego stołu”⁴⁶³.

W świetle przywołanych wcześniej problemów i w kontekście zgłaszanych zadań czasami pojawiają się też głosy krytyczne, jakoby niektóre projekty w ramach BO były nieracjonalne, niepotrzebne, niegospodarne czy wręcz niezbyt mądre. Przykładem głośnego pomysłu, którego zasadność była dość szeroko komentowana w internecie przed kilkoma laty, był projekt: „Palmy na Legnickiej” z Wrocławia⁴⁶⁴. Istotą BP powinien być namysł i dyskusja celem wyboru jak najlepszych projektów służących całej społeczności. Natomiast oparcie narzędzie o środki publiczne wskazywałoby, na jak najlepsze ich wykorzystanie. W przypadku typowego głosowania nie zawsze udaje się to osiągnąć. Z drugiej jednak strony,

⁴⁵⁹ Muszel M.: Aktywność Obywatelska w Trójmieście. Na przykładzie Budżetów Obywatelskich, Gdańsk 2021, str. 18-22.

⁴⁶⁰ Poniatowicz M.: Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 198 (2014), str. 184-186.

⁴⁶¹ Błaszak M.: Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXXI, Zeszyt 3, 2019, str. 205-219.

⁴⁶² Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B.: Nowy model demokracji samorządowej - uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., Samorząd terytorialny, 10 (334), 2018, str. 37-38.

⁴⁶³ Kębłowski W.: Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, str. 36.

⁴⁶⁴ Ostatecznie projekt nie został dopuszczony do WBO 2020, ale zyskał dość sporo sympatyków.

<https://finanse.wp.pl/budzet-obywatelski-we-wroclawiu-komus-marza-sie-palmy-6467889329838209a>,

<https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty-2020/projekt,id,13>,

<https://www.facebook.com/palmynalegnickiej/> (dostęp: grudzień 2023 r.).

skoro *vox populi* zdecydował, że jakiś projekt, nawet najbardziej abstrakcyjny, ale wykonalny, uzyskał wymagane poparcie, to czy należy się temu sprzeciwić?

Na koniec wspomnieć należy również o problemie, który wiąże się z udziałem w BO zorganizowanych grup interesu. Plebiscytowa forma głosowania, która dominuje w Polsce sprawia, że wokół BO często rozgrywa się swego rodzaju rywalizacja czy wręcz walka o głosy. Tym bardziej, że w świetle obowiązujących przepisów głosować może w zasadzie każdy mieszkaniec. W tym kontekście udział takich grup, jak uczniowie szkół, kluby sportowe, osiedla i dzielnice, członkowie stowarzyszeń czy nawet radni gminni/miejscy, mogą w istotny sposób wpływać na wyniki czy nawet je wypaczać. W praktyce może to utrudnić, a nawet uniemożliwić zdobycie niezbędnych głosów autorom projektów, bez takiego zaplecza osobowego.

Szereg zaprezentowanych problemów i dylematów wydaje się być tak obszerny i przytłaczający, że może nawet poddawać w wątpliwość sens tej instytucji w Polsce. W istocie argumentów na niekorzyść polskich budżetów obywatelskich jest wiele. Czy więc polski model jest modelem wadliwym i dysfunkcyjnym? Jeśli przyjąć takie założenie, to skoro jest tak źle, to czemu w praktyce jest... tak dobrze?

Pomimo przywołanych dylematów od ponad dekady budżet obywatelski pozostaje najpopularniejszą formą partycypacji w Polsce. Jest przedmiotem dziesiątek badań, analiz, konferencji i dyskusji. Nic nie wskazuje na to, żeby trend ten miał się w najbliższej przyszłości odwrócić. Nawet w obliczu pandemii Covid-19, która w ostatnich latach wpłynęła na funkcjonowanie samorządów i BO, to instytucja ta nie zanikła. Niemniej jednak dyskusyjne elementy występowały, występują i zapewne też występować będą. Dla poprawy skuteczności i efektywności BO potrzebne są jednak dalsze ulepszenia i działania, zarówno po stronie władz lokalnych, jak i mieszkańców, aby elementy dysfunkcyjne eliminować. Może to prowadzić do kształtowania się nowych, bardziej skutecznych rozwiązań i modeli.

Rozdział ten kończy rozważania teoretyczne. W dalszej części pracy zaprezentowane zostaną wyniki badań ankietowych prowadzonych na gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach, a także modelowe ujęcia rozwiązań występujących w Polsce w latach 2011-2021.

Wprowadzenie do rozdziałów empirycznych

Na początku pracy przedstawiona została szczegółowo metodologia, plan badań oraz jego etapy, a także sposób opracowania i zbierania danych przy pomocy trzech kwestionariuszy. Przed przystąpieniem do prezentacji zgromadzonego w ten sposób materiału konieczne jest jeszcze, aby zbiorczo i jednolicie omówić kilka elementów wspólnych występujących w tej części pracy. Dlatego niniejszy rozdział stanowi osobne wprowadzenie do rozdziałów empirycznych i ma na celu zaznajomić czytelnika ze specyfiką danych, sposobem ich analizowania i prezentowania, a także ograniczeniami i trudnościami, które napotkał autor w trakcie ich opracowywania.

Wydzielenie dodatkowego wprowadzenia wynika z dwóch powodów. Pierwszy związany jest ze strukturą wszystkich trzech kwestionariuszy oraz rozdziałów empirycznych, które przygotowane zostały w sposób jednolity. Pozwala to właśnie na takie łączne omówienie części wspólnej w formie wydzielonego wprowadzenia, zamiast prezentować je w każdym z rozdziałów oddzielnie. Zapobiegnie to zbędnemu powtarzaniu i powielaniu pewnych ogólnych informacji wspólnych dla całości pracy. Wprowadzenie to ma dzięki temu dodatkowo walor porównawczy, gdyż wszystkie te dane przedstawiono łącznie. Drugi powód wynika z charakteru samego materiału, który w przypadku odpowiedzi na niektóre pytania okazał się być dość problematyczny. Problemy te mają swoje odniesienie do wszystkich trzech rozdziałów, gdyż wątpliwości o zbliżonej specyfice były powtarzalne i dało się je zaobserwować w kwestionariuszach bez względu na szczebel samorządu, który podlegał badaniu. Dlatego część z zaobserwowanych problemów wymaga wyszczególnienia i zasygnalizowania przed przystąpieniem do ich prezentacji. Natomiast szczegółowo zagadnienia te będą rozwijane przy omawianiu konkretnych pytań w kolejnych rozdziałach.

a) Struktura rozdziałów empirycznych i jej uzasadnienie

Część empiryczna pracy została podzielona na trzy części. Rozdział czwarty poświęcony jest gminom, piąty miastom na prawach powiatu, a szósty jednostkom ponadgminnym – powiatom i województwom. Pierwotny plan doktoratu, opracowany w roku 2020, zakładał podział rozdziałów wg. struktury jednostek zasadniczego podziału państwa (4. Gminy i Miasta na prawach powiatu, 5. Powiaty, 6. Województwa). Ze względu na liczbę budżetów obywatelskich na poszczególnych szczeblach oraz końcową liczbę otrzymanych ankiet struktura ta uległa zmianie.

W ostatecznej wersji pracy gminy i miasta na prawach powiatu omówione zostały

w odrębnych rozdziałach (Rozdział 4 i Rozdział 5). Wynika to z faktu, że liczba otrzymanych kwestionariuszy od tych jednostek była największa (283 i 54). Ponadto specyfika samych miast na prawach powiatu (obligatoryjność realizacji BO) skłania do ich oddzielnego potraktowania. Natomiast dość niewielka liczba ankiet otrzymanych od powiatów i województw (8 i 6) spowodowała, że ich opis zawarty został w formie jednego rozdziału, ale w ramach odrębnych podrozdziałów (Rozdział 6).

Wewnątrz każdego z trzech rozdziałów zachowana została spójna systematyka, co ułatwia poruszanie się po ich treści, a także umożliwia jej porównywanie. W pierwszej części czytelnik – w nawiązaniu do tytułu pracy – zostanie zaznajomiony z: **1) Funkcjonowaniem budżetów obywatelskich**, a następnie z: **2) Modelami budżetów obywatelskich**. Odwrócona kolejność, względem tytułu, wynika z faktu, że omawiane modele wynikają z funkcjonowania BO w Polsce w latach 2011-2021 i stanowią swego rodzaju podsumowanie i formę prezentacji tych danych. Modelowy opis rozwiązań, które wskazywane były najczęściej w badanym okresie, został w każdym z rozdziałów dokonany z uwzględnieniem dziesięciu modeli szczegółowych, które wyszczególniono na początku pracy. Ich zakres i precyzja zależy natomiast od odpowiedzi, jakie udało się uzyskać na poszczególne pytania.

Dalsza część rozdziałów zawiera: **3) Komentarze**, które stanowią podsumowanie odpowiedzi udzielonych przez wszystkie jednostki nt. mocnych i słabych stron BO (łącznie ponad 1000 takich cech) oraz innych aspektów dot. jego realizacji (w sumie 35 komentarzy). Na końcu każdego z rozdziałów zamieszczony został podrozdział zawierający: **4) Odpowiedzi na pytania badawcze dot. ankiet**, który w sposób zwięzły i konkretny podsumowuje dane zawarte we wcześniejszych fragmentach rozdziału (bez wchodzenia w szczegóły opisane wcześniej podczas omawiania funkcjonowania, modeli i komentarzy).

b) Pytania i odpowiedzi oraz prezentacja danych

We wszystkich kwestionariuszach znajdowały się pytania trojakiemu rodzaju, które można w uproszczeniu przedstawić, jako pytania:

- **Zamknięte** – w których proszono o wpisanie znaku X albo wartości liczbowej, które czasami należało dopasować dodatkowo do konkretnego roku lub edycji;
- **Półotwarte** – zawierające kafeterie proponowanych odpowiedzi oraz miejsce na wpisanie innej (innych) opcji;
- **Otwarte** – w których proszono o udzielenie zwięzłej i konkretnej odpowiedzi opisowej.

Część pytań była ze sobą powiązana tematycznie – po wybraniu konkretnej opcji należało ją dodatkowo doprecyzować (zwykle opisowo) w kolejnym pytaniu albo zastosować się do reguły przejścia i dane pytanie pominąć. W większości pytań możliwe było wybranie dowolnej liczby odpowiedzi spośród zaproponowanej kafeterii. Kilka pytań zawierało ograniczenie, w postaci prośby o zaznaczenie maksymalnie trzech opcji.

Prezentując wyniki badań autor posługiwał się dwiema wartościami, które oznaczane były literami: **P** oraz *n*.

Litera: **P**, oznaczana pogrubieniem i liczbą, wskazuje na pytanie, które w danym fragmencie jest analizowane. Przykładowo:

P1, P2, P3 itd.

Litera: *n*, oznaczona kursywą, znakiem równości i liczbą, wskazuje na liczbę jednostek, które udzieliły odpowiedzi na poszczególne pytania. Przykładowo:

(*n* = 283), (*n* = 54), (*n* = 8), (*n* = 6) itd.

Dane zbierane były przy pomocy trzech kwestionariuszy dostosowanych do trzech szczebli samorządu. Choć ich struktura była bardzo podobna, to różniły się one nieco pod względem liczby pytań, ich kolejnością oraz kafeterią odpowiedzi. Ponadto liczba odpowiedzi na poszczególne pytania była różna i wynikała np. z braków danych. Dlatego analizując dane w rozdziałach empirycznych należy zwrócić każdorazowo uwagę, do którego z pytań (**P**) się one odnoszą oraz ile jednostek na nie odpowiedziało (*n* =).

Zebrane dane prezentowane są przede wszystkim w formie tabel. Zapewnia to z jednej strony spójność i jednolitość wyników w całej pracy, a także pozwala dodatkowo w łatwy i szybki sposób porównywać prezentowany materiał, gdy spojrzysz się na fragmenty poszczególnych rozdziałów. Analogicznie do kolorystyki samych kwestionariuszy, w obrębie poszczególnych rozdziałów, tabele zostały opracowane w jednym z trzech wariantów kolorystycznych (zielone, niebieskie i żółte), co dodatkowo ułatwia zorientowanie się, do których jednostek się one odnoszą.

Większość tabel została przygotowana zgodnie z poniższym przykładem:

Tabela W2.1. Przykładowa tabela.

Możliwe odpowiedzi	Liczba wskazań
Opcja A	Liczba wskazań opcji A
Opcja B	Liczba wskazań opcji B
Opcja C	Liczba wskazań opcji C
Inna (dopisana) opcja	Liczba wskazań innej opcji

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n =$ (Liczba jednostek, które odpowiedziały na to pytanie).
W razie potrzeby pod źródłami zamieszczono dodatkowe informacje i wyjaśnienia, które mają na celu doprecyzowanie odpowiedzi oraz sposobu prezentacji danych w poszczególnych pytaniach.*

Tabele, zawierające pełną kafeeterię odpowiedzi, pozwalają z jednej strony zaobserwować, jakie opcje były najczęściej wskazywane, a z drugiej dają obraz tego, które z nich wybierano rzadko albo wcale. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu zazwyczaj większość z opcji wybierana była przynajmniej raz. Natomiast przy powiatach i województwach sytuacja była odmienna i znaczna część sugerowanych opcji pozostawała często bez żadnego wskazania.

Część z pytań, ze względu na swoją specyfikę lub sposób, w jaki jednostki na nie odpowiadały, została zaprezentowana wyłącznie w formie opisowej. Wynika to z takich czynników, jak np.: bardzo mała liczba odpowiedzi albo bardzo zróżnicowany ich charakter, co utrudniało lub uniemożliwiało ich prezentację w formie tabeli.

Jak już wspomniano w większości pytań jednostki miały możliwość wskazania większej liczby opcji, które odnosiły się do BO na ich obszarze. Biorąc pod uwagę zmieniające się w czasie i różnorodne procedury oznacza to, że często suma udzielonych odpowiedzi (łącznie liczba wskazań poszczególnych opcji) mogła znacząco przewyższać liczbę jednostek, które udzieliły odpowiedzi na dane pytanie ($n =$). Dlatego pod tabelami często zamieszczane są dodatkowo wartości, które odnoszą się do sumy zaznaczonych opcji.

Odpowiedzi na pytania otwarte zawierały w sobie zazwyczaj katalog wielu różnych i specyficznych opisów o mniej lub bardziej rozbudowanej treści. Część z nich odchodziła od zasadniczego tematu danego pytania albo stanowiła dodatkowy komentarz lub informację. Tego rodzaju odpowiedzi nie były zazwyczaj uwzględniane, lecz wskazywano, że się pojawiły (np. podawano ich łączną liczbę). Natomiast poprawnie udzielone odpowiedzi, zawierające konkretne informacje z danej tematyki, prezentowane są w większości w formie opisowej identycznej lub bardzo zbliżonej z tą, którą faktycznie poszczególne jednostki

umieściły w swoich kwestionariuszach. Niektóre pytania, w których liczba i różnorodność udzielonych odpowiedzi była nad wyraz wysoka (np. powody braku realizacji zadań wybranych w głosowaniu) prezentowana była w formie wyszczególnionej tabeli. Udzielone odpowiedzi, jeśli ich liczba była wysoka, prezentowane były w kolejności alfabetycznej.

Do opracowania i analizy danych wykorzystany został program *PS IMAGO PRO 9.0* (*IBM SPSS Statistics 29*) oraz *Microsoft Excel*. Mapy prezentowane na początku każdego rozdziału przygotowane zostały przez autora przy pomocy programu *CoreIDRAW 2020*.

Na koniec należy podkreślić, że w części pytań jednostki były proszone o dopasowanie danych aspektów funkcjonowania BO do poszczególnego roku lub edycji. Ze względu na obszerność takiego materiału jego dokładna prezentacja (rok do roku) byłaby w znacznym stopniu utrudniona. Jest to spowodowane też m.in. bardzo dużą liczbą jednostek, przesunięciami czy rozbieżnościami w podawanych danych za konkretne edycje (np. dwie edycje BO w jednym roku i na różnych zasadach, czy niemożliwością dopasowania niektórych rozwiązań do jednego roku np. procedura na przełomie dwóch lat).

Dlatego dane zawarte w tabelach stanowią w większości podsumowanie udzielanych odpowiedzi dotyczącej specyfiki rozwiązań na przestrzeni lat (jeśli w pytaniu należało dopasować rozwiązanie do danej edycji). Przykładowo: wskazanie opcji dotyczącej głosowania papierowego i głosowania online w danej jednostce mogły oznaczać ich jednoczesne występowanie (np. dwie formy głosowania w jednej edycji) albo oddzielnie (np. tylko jedna forma głosowania w jednej edycji, a inna w kolejnej). Prezentuje to zatem, czy taka forma zaistniała w latach 2011-2021, a nie jak często ją wykorzystywano. Przykładowo: jedna edycja z głosowaniem papierowym i cztery z głosowaniem online są oznaczone w tabelach zazwyczaj, jako: jedno wskazanie na głosowanie papierowe i jedno na głosowanie internetowe. Opis taki oznacza zatem, że dana opcja wybierana była przez największą liczbę jednostek, a nie, że dany aspekt występował w największej liczbie edycji.

Głównym celem prezentacji danych było bowiem ukazanie, czy dany aspekt funkcjonowania BO w ogóle kiedykolwiek zaistniał w analizowanym okresie, a jeśli tak, to w jakiej liczbie jednostek. Niektóre pytania zawierają w związku z tym dodatkowe kodowania, które wzbogacają to podsumowanie i prezentują zebrane dane z innej perspektywy. Przykładowo: formy głosowania podsumowane są w jednej tabeli, ale dodatkowo przedstawiono także, ile takich form wykorzystano w sumie w danej jednostce na przestrzeni wszystkich edycji (np. 1, 2, 3 formy itd.).

Prowadzone badania oraz prezentowane dane na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce skupiały się na aspekcie funkcjonalnym analizowanego narzędzia. Dlatego też dane opisywane są wyłącznie z punktu widzenia budżetu obywatelskiego w Polsce, jako całości. Autor celowo posługuje się wyłącznie wartościami liczbowymi, a nie wskazuje na konkretne gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty czy województwa (poza pojedynczymi odwołaniami), które wybrały poszczególne warianty. Wynika to również poniekąd z faktu, że zebrany materiał jest bardzo obszerny i każdorazowe odwołania do kilkunastu, kilkudziesięciu czy kilkuset jednostek, które zaznaczyły daną opcję, byłoby problematyczne.

Również komentarze i opisy, które są przywoływane w rozdziałach, prezentowane są w sposób dosłowny lub oddający sens udzielonych odpowiedzi. Ewentualne zmiany mają na celu uniemożliwienie zidentyfikowania poszczególnych jednostek po samych odpowiedziach (dotyczy to zwłaszcza końcowych komentarzy). Przykładowo: gdy ankieta zawierała bardzo interesujący, ale jednocześnie dość krytyczny komentarz względem udziału mieszkańców, radnych czy władz samorządowych w procedurze BO.

c) Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa

W rozdziale pierwszym szczegółowo omówiono etapy prac nad doktoratem. Opisano w nim również proces przygotowania listy jednostek, która na dalszym etapie posłużyła do kontaktowania się z samorządami. Łączna liczba jednostek, która na tym wczesnym etapie została opracowana, wyniosła: 432 gminy, 66 miast na prawach powiatu, 13 powiatów i 9 województw, czyli w sumie 520.

Wszystkie te jednostki (520) zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela W2.2. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, do których kierowane były ankiety (520).

Gminy (432)	
1. Woj. Dolnośląskie (46):	Głogów, Świdnica, Oleśnica, Dzierżoniów, Zgorzelec, Bielawa, Polkowice, Strzegom, Milicz, Trzebnica, Jawor, Jelcz-Laskowice, Świebodzice, Nowa Ruda, Wołów, Strzelin, Góra, Oborniki Śląskie, Środa Śląska, Kamienna Góra, Ziębice, Brzeg Dolny, Złotoryja, Boguszów-Gorce, Nowogrodzic, Żmigród, Chojnów, Twardogóra, Chocianów, Kowary, Kudowa-Zdrój, Bierutów, Chojnów, Łądek-Zdrój, Krośnice, Stronie Śląskie, Wąsosz, Szklarska Poręba, Piława Górna, Szczawno-Zdrój, Niemcza, Legnickie Pole, Męcinka, Karpacz, Duszniki-Zdrój, Zawidów.
2. Woj. Kujawsko-pomorskie (25):	Inowrocław, Świecie, Brodnica, Koronowo, Tuchola, Chełmno, Solec Kujawski, Rypin, Sępólno Krajeńskie, Barcin, Chełmża, Lipno, Gniewkowo, Wąbrzeźno, Golub-Dobrzyń, Aleksandrów Kujawski, Brześć Kujawski, Ciechocinek, Pakość, Lubraniec, Janowiec Wielkopolski, Jabłonowo Pomorskie, Unisław, Radziejów, Wielka Nieszawka.

<p>3. Woj. Lubelskie (17): Puławy, Świdnik, Kraśnik, Biłgoraj, Łęczna, Lubartów, Tomaszów Lubelski, Krasnystaw, Hrubieszów, Opole Lubelskie, Międzyrzec Podlaski, Janów Lubelski, Radzyń Podlaski, Parczew, Bychawa, Gościeradów, Kazimierz Dolny.</p>
<p>4. Woj. Lubuskie (22): Żary, Świebodzin, Sulechów, Żagań, Międzyrzecz, Wschowa, Szprotawa, Lubsko, Krosno Odrzańskie, Dreddenko, Strzelce Krajeńskie, Kozuchów, Sulęcín, Witnica, Sława, Nowogród Bobrzański, Zbąszynek, Otyń, Dobiegniew, Ośno Lubuskie, Kargowa, Lubniewice.</p>
<p>5. Woj. Łódzkie (21): Pabianice, Tomaszów Mazowiecki, Bełchatów, Zgierz, Radomsko, Kutno, Zduńska Wola, Opoczno, Aleksandrów Łódzki, Łowicz, Koluszki, Ozorków, Konstanyńów Łódzki, Rawa Mazowiecka, Błaszki, Główno, Łęczycza, Wieruszów, Brzeziny, Drzewica, Krośniewice.</p>
<p>6. Woj. Małopolskie (27): Wieliczka, Olkusz, Chrzanów, Myślenice, Skawina, Wadowice, Brzesko, Kęty, Nowy Targ, Bochnia, Gorlice, Zakopane, Niepołomice, Stary Sącz, Miechów, Tuchów, Krynica-Zdrój, Maków Podhalański, Nowy Wiśnicz, Chełmek, Ryglice, Jerzmanowice-Przećinia, Piwniczna-Zdrój, Bukowno, Sucha Beskidzka, Koszyce, Jordanów.</p>
<p>7. Woj. Mazowieckie (38): Piaseczno, Pruszków, Legionowo, Wołomin, Otwock, Ciechanów, Mińsk Mazowiecki, Sochaczew, Ząbki, Mława, Marki, Nowy Dwór, Mazowiecki, Góra Kalwaria, Radzymin, Łomianki, Grójec, Konstancin-Jeziorna, Ostrów Mazowiecka, Płońsk, Błonie, Józefów, Szydłowiec, Gostynin, Stare Babice, Łochów, Michałowice, Zielonka, Przasnysz, Milanówek, Karczew, Iłża, Żuromin, Małkinia Góra, Tarczyn, Łosice, Nowe Miasto nad Pilicą, Raciąż, Podkowa Leśna.</p>
<p>8. Woj. Opolskie (18): Kędzierzyn-Koźle, Nysa, Brzeg, Kluczbork, Strzelce Opolskie, Prudnik, Namysłów, Głuchołazy, Krapkowice, Głubczyce, Ozimek, Olesno, Praszka, Paczków, Gogolin, Zawadzkie, Prószków, Byczyna.</p>
<p>9. Woj. Podkarpackie (20): Mielec, Dębica, Sanok, Jarosław, Jasło, Nisko, Nowa Sarzyna, Strzyżów, Boguchwała, Głógów Małopolski, Ustrzyki Dolne, Przeworsk, Dukla, Leżajsk, Kańczuga, Lubaczów, Przecław, Dynów, Radymno, Gać.</p>
<p>10. Woj. Podlaskie (13): Augustów, Sokółka, Bielsk Podlaski, Łapy, Grajewo, Hajnówka, Wasilków, Choroszcz, Siemiatycze, Supraśl, Czarna Białostocka, Stawiski, Szczuczyn.</p>
<p>11. Woj. Pomorskie (35): Tczew, Wejherowo, Starogard Gdański, Rumia, Chojnice, Malbork, Kwidzyn, Lębork, Żukowo, Kartuzy, Pruszcz Gdański, Bytów, Reda, Kościerzyna, Czernsk, Miastko, Sztum, Nowy Dwór Gdański, Szemud, Pelplin, Ustka, Kolbudy, Gniew, Władysławowo, Człuchów, Prabuty, Kobylnica, Puck, Dzierżgoń, Czarnie, Debrzno, Pszczółki, Łeba, Hel, Krynica Morska.</p>
<p>12. Woj. Śląskie (32): Tarnowskie Góry, Będzin, Racibórz, Pszczyna, Wodzisław Śląski, Czerwionka-Leszczyny, Mikołów, Knurów, Cieszyn, Czeladź, Myszków, Żywiec, Lubliniec, Rydułtowy, Bieruń, Pyskowice, Radlin, Łędziny, Łazy, Ustroń, Blachownia, Kozy, Siewierz, Świerklany, Koszęcin, Świerklaniec, Wisła, Woźniki, Toszek, Ogrodzieniec, Jaworze, Ornontowice.</p>
<p>13. Woj. Świętokrzyskie (10): Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice, Skarżysko-Kamienna, Końskie, Busko-Zdrój, Sandomierz, Pińczów, Opatów, Bodzentyn, Nowiny.</p>
<p>14. Woj. Warmińsko-mazurskie (25): Ostróda, Iława, Giżycko, Kętrzyn, Bartoszyce, Szczytno, Olecko, Mrągowo, Działdowo, Gołdap, Pasłęk, Biskupiec, Barczewo, Braniewo, Lidzbark Warmiński, Dobre Miasto, Lidzbark, Olsztynek, Korsze, Lubawa, Reszel, Małdyty, Kisielice, Ryn, Młynary.</p>
<p>15. Woj. Wielkopolskie (48): Piła, Ostrów Wielkopolski, Gniezno, Swarzędz, Jarocin, Śrem, Oborniki, Środa Wielkopolska, Mosina, Luboń, Wolsztyn, Pleszew, Rawicz, Szamotuły, Gostyń, Turek, Czerwonak, Nowy Tomyśl, Komorniki, Wągrowiec, Kórnik, Kępno, Trzcianka, Dopiewo, Grodzisk Wielkopolski, Wronki, Międzychód, Złotów, Rogoźno, Śmigiel, Kostrzyn, Sęszew, Słupca, Witkowo, Kłodawa, Krobica, Pniewy, Jastrowie, Czempień, Czarnków, Puszczykowo, Bojanowo, Okonek, Książ Wielkopolski, Ujście, Szamocin, Nekla, Przykona.</p>

<p>16. Woj. Zachodniopomorskie (35): Stargard, Kołobrzeg, Police, Szczecinek, Goleniów, Gryfino, Wałcz, Białogard, Gryfice, Dębno, Dobra (Szczecińska), Myślibórz, Pyrzyce, Barlinek, Trzebiatów, Drawsko Pomorskie, Świdwin, Złocieniec, Łobez, Darłowo, Chojna, Sianów, Wolin, Kołbaskowo, Czaplonek, Bobolice, Polanów, Resko, Kalisz Pomorski, Postomino, Międzyzdroje, Golczewo, Chociwel, Mirosławiec, Ińsko.</p>
<p>Miasta na prawach powiatu (66)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Woj. Dolnośląskie (4): Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra. 2. Woj. Kujawsko-pomorskie (4): Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Grudziądz. 3. Woj. Lubelskie (4): Lublin, Zamość, Chełm, Biała Podlaska. 4. Woj. Lubuskie (2): Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski. 5. Woj. Łódzkie (3): Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice. 6. Woj. Małopolskie (3): Kraków, Tarnów, Nowy Sącz. 7. Woj. Mazowieckie (5): Warszawa, Radom, Płock, Siedlce, Ostrołęka. 8. Woj. Opolskie (1): Opole. 9. Woj. Podkarpackie (4): Rzeszów, Przemyśl, Tarnobrzeg, Krosno. 10. Woj. Podlaskie (3): Białystok, Suwałki, Łomża. 11. Woj. Pomorskie (4): Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Sopot. 12. Woj. Śląskie (19): Katowice, Częstochowa, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze, Bielsko-Biała, Bytom, Ruda Śląska, Rybnik, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Chorzów, Jaworzno, Jastrzębie Zdrój, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Żory, Piekary Śląskie, Świętochłowice. 13. Woj. Świętokrzyskie (1): Kielce. 14. Woj. Warmińsko-mazurskie (2): Olsztyn, Elbląg. 15. Woj. Wielkopolskie (4): Poznań, Kalisz, Konin, Leszno. 16. Woj. Zachodniopomorskie (3): Szczecin, Koszalin, Świnoujście.
<p>Powiaty (13)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. pow. Lubelski; 2. pow. Tarnogórski; 3. pow. Toruński; 4. pow. Sochaczewski; 5. pow. Bytowski; 6. pow. Wrzesiński; 7. pow. Gostyński; 8. pow. Wągrowiecki; 9. pow. Kętrzyński; 10. pow. Wałbrzyski; 11. pow. Przasnyski; 12. pow. Rawski; 13. pow. Nidzicki.
<p>Województwa (9)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. woj. Mazowieckie; 2. woj. Śląskie; 3. woj. Małopolskie; 4. woj. Dolnośląskie; 5. woj. Łódzkie; 6. woj. Kujawsko-Pomorskie; 7. woj. Zachodniopomorskie; 8. woj. Podlaskie; 9. woj. Opolskie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie autorskiej listy jednostek realizujących BO w latach 2011-2021.
Kolejność gmin i miast na prawach powiatu: najpierw wg. województw ułożonych alfabetycznie, a następnie wg.

liczby mieszkańców. Kolejność powiatów i województw: wg. liczby mieszkańców. W tej kolejności ankiety były numerowane (od 1 do 520) i wysyłane do poszczególnych samorządów.

d) Próba badawcza i jej charakterystyka

Z zaprezentowanych powyżej 520 jednostek ankiety – w stanie wystarczająco kompletnym, aby dało się je uwzględnić w badaniu – wypełniły i odesłały: 283 gminy, 54 miasta na prawach powiatu, 8 powiatów i 6 województw, czyli w sumie 351.

Wszystkie te jednostki (351) zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela W2.3. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które uwzględniono w badaniu (351).

Gminy (283/432, ~66%)	
1.	Woj. Dolnośląskie (27/46, ~59%): Głogów, Świdnica, Oleśnica, Dzierżoniów, Zgorzelec, Bielawa, Polkowice, Trzebnica, Jawor, Świebodzice, Nowa Ruda, Góra, Kamienna Góra, Boguszków-Gorce, Nowogrodzic, Żmigród, Chojnów, Twardogóra, Kowary, Kudowa-Zdrój, Bierutów, Wąsosz, Piława Górna, Szczawno-Zdrój, Męcinka, Karpacz, Duszniki-Zdrój.
2.	Woj. Kujawsko-pomorskie (19/25, 76%): Świecie, Brodnica, Koronowo, Tuchola, Solec Kujawski, Rybin, Sępólno Krajeńskie, Barcin, Chełmża, Lipno, Wąbrzeźno, Golub-Dobrzyń, Aleksandrów Kujawski, Brześć Kujawski, Ciechocinek, Pakość, Lubraniec, Janowiec Wielkopolski, Unisław.
3.	Woj. Lubelskie (12/17, ~71%): Świdnik, Kraśnik, Biłgoraj, Tomaszów Lubelski, Krasnystaw, Opole Lubelskie, Międzyrzec Podlaski, Janów Lubelski, Radzyń Podlaski, Parczew, Bychawa, Gościeradów.
4.	Woj. Lubuskie (12/22, ~55%): Żary, Świebodzin, Międzyrzecz, Szprotawa, Krosno Odrzańskie, Drezenko, Strzelce Krajeńskie, Kozuchów, Sulęcín, Witnica, Otyń, Kargowa.
5.	Woj. Łódzkie (13/21, ~62%): Pabianice, Tomaszów Mazowiecki, Radomsko, Zduńska Wola, Ozorków, Konstantynów Łódzki, Rawa Mazowiecka, Błaszki, Głowno, Łęczycza, Wieruszów, Drzewica, Krośniewice.
6.	Woj. Małopolskie (17/27, ~63%): Wieliczka, Chrzanów, Myślenice, Skawina, Kęty, Nowy Targ, Bochnia, Gorlice, Niepołomice, Stary Sącz, Miechów, Tuchów, Maków Podhalański, Nowy Wiśnicz, Bukowno, Koszyce, Jordanów.
7.	Woj. Mazowieckie (26/38, ~68%): Piaseczno, Pruszków, Legionowo, Wołomin, Ciechanów, Mińsk Mazowiecki, Sochaczew, Ząbki, Mława, Marki, Konstancin-Jeziorna, Ostrów Mazowiecka, Płońsk, Błonie, Gostynin, Stare Babice, Michałowice, Zielonka, Milanówek, Karczew, Iłża, Żuromin, Małkinia Górna, Łosice, Nowe Miasto nad Pilicą, Raciąż.
8.	Woj. Opolskie (12/18, ~67%): Kędzierzyn-Koźle, Nysa, Brzeg, Kluczbork, Namysłów, Głucholazy, Krapkowice, Głubczyce, Ozimek, Zawadzkie, Prószków, Byczyna.
9.	Woj. Podkarpackie (14/20, 70%): Mielec, Jarosław, Jasło, Nisko, Nowa Sarzyna, Strzyżów, Ustrzyki Dolne, Przeworsk, Dukla, Kańczuga, Przecław, Dynów, Radymno, Gać.
10.	Woj. Podlaskie (8/13, ~62%): Augustów, Bielsk Podlaski, Grajewo, Siemiatycze, Supraśl, Czarna Białostocka, Stawiski, Szczuczyn.

<p>11. Woj. Pomorskie (23/35, ~66%): Tczew, Starogard Gdański, Rumia, Kwidzyn, Lębork, Pruszcz Gdański, Bytów, Reda, Kościerzyna, Miastko, Kolbudy, Gniew, Władysławowo, Człuchów, Prabuty, Kobylnica, Puck, Dzierżoń, Czarnie, Debrzno, Pszczółki, Hel, Krynica Morska.</p>
<p>12. Woj. Śląskie (22/32, ~69%): Będzin, Racibórz, Pszczyna, Wodzisław Śląski, Mikołów, Knurów, Cieszyn, Lubliniec, Rydułtowy, Bieruń, Pyskowice, Lędziny, Łazy, Blachownia, Kozy, Świerklany, Koszęcin, Świerklaniec, Wisła, Woźniki, Toszek, Jaworze.</p>
<p>13. Woj. Świętokrzyskie (5/10, 50%): Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice, Skarżysko-Kamienna, Pińczów, Bodzentyn.</p>
<p>14. Woj. Warmińsko-mazurskie (16/25, 64%): Ostróda, Iława, Giżycko, Kętrzyn, Szczytno, Olecko, Działdowo, Gołdap, Pasłęk, Braniewo, Lidzbark, Olsztynek, Reszel, Małdyty, Kisielice, Ryn.</p>
<p>15. Woj. Wielkopolskie (33/48, ~69%): Ostrów Wielkopolski, Swarzędz, Śrem, Oborniki, Środa Wielkopolska, Mosina, Wolsztyn, Pleszew, Gostyń, Turek, Czerwonak, Nowy Tomyśl, Komorniki, Wągrowiec, Kępno, Trzcianka, Dopiewo, Wronki, Międzychód, Złotów, Śmigiel, Kostrzyn, Słupca, Witkowo, Kłodawa, Pniewy, Jastrowie, Czarnków, Bojanowo, Okonek, Książ Wielkopolski, Ujście, Szamocin.</p>
<p>16. Woj. Zachodniopomorskie (24/35, ~69%): Stargard, Kołobrzeg, Szczecinek, Gryfino, Gryfice, Dobra (Szczecińska), Myślibórz, Barlinek, Trzebiatów, Drawsko Pomorskie, Świdwin, Złocieniec, Łobez, Darłowo, Chojna, Sianów, Kołbaskowo, Czaplonek, Resko, Kalisz Pomorski, Postomino, Międzyzdroje, Golczewo, Chociwel.</p>
<p>Miasta na prawach powiatu (54/66, ~82%)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Woj. Dolnośląskie (2/4, 50%): Wałbrzych, Jelenia Góra. 2. Woj. Kujawsko-pomorskie (4/4, 100%): Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Grudziądz. 3. Woj. Lubelskie (4/4, 100%): Lublin, Zamość, Chełm, Biała Podlaska. 4. Woj. Lubuskie (2/2, 100%): Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski. 5. Woj. Łódzkie (2/3, ~67%): Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice. 6. Woj. Małopolskie (2/3, ~67%): Kraków, Nowy Sącz. 7. Woj. Mazowieckie (5/5, 100%): Warszawa, Radom, Płock, Siedlce, Ostrołęka. 8. Woj. Opolskie (1/1, 100%): Opole. 9. Woj. Podkarpackie (4/4, 100%): Rzeszów, Przemyśl, Tarnobrzeg, Krosno. 10. Woj. Podlaskie (2/3, ~67%): Białystok, Suwałki. 11. Woj. Pomorskie (4/4, 100%): Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Sopot. 12. Woj. Śląskie (16/19, ~84%): Katowice, Częstochowa, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze, Bielsko-Biała, Bytom, Ruda Śląska, Rybnik, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Chorzów, Jaworzno, Jastrzębie Zdrój, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Żory, Piekary Śląskie, Świętochłowice. 13. Woj. Świętokrzyskie (0/1, 0%): –. 14. Woj. Warmińsko-mazurskie (1/2, 50%): Elbląg. 15. Woj. Wielkopolskie (3/4, 75%): Kalisz, Konin, Leszno. 16. Woj. Zachodniopomorskie (2/3, ~67%): Szczecin, Koszalin.
<p>Powiaty (8/13, ~62%)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. pow. Tarnogórski; 2. pow. Toruński; 3. pow. Gostyński; 4. pow. Kętrzyński; 5. pow. Wałbrzyski; 6. pow. Przasnyski; 7. pow. Rawski; 8. pow. Nidzicki.
<p>Województwa (6/9, ~67%)</p>

1. woj. Mazowieckie;
2. woj. Śląskie;
3. woj. Małopolskie;
4. woj. Łódzkie;
5. woj. Podlaskie;
6. woj. Opolskie.

Źródło: Opracowanie własne, w sumie 351 z 520 jednostek (67,5%).

Objaśnienie: (liczba ankiet otrzymanych/liczba ankiet wysłanych, procent). Kolejność gmin i miast na prawach powiatu: najpierw wg. województw ułożonych alfabetycznie, a następnie wg. liczby mieszkańców. Kolejność powiatów i województw: wg. liczby mieszkańców.

Całkowita liczba uzyskanych odpowiedzi zwrotnych była nieco większa. Część jednostek odpowiadała jednak w sposób, który uniemożliwiał zebranie potrzebnych danych. Chodzi m.in. o odpowiedzi tekstowe, a nie w formie wypełnionego kwestionariusza. Przykładowo: jednostki przesyłały wiadomość lub plik tekstowy zawierający linki do stron internetowych, które nie wystarczyły jednak, aby samodzielnie uzupełnić kwestionariusz (choć w kilku przypadkach tak udzielone odpowiedzi uwzględniono, jeśli dane były kompletne). Dotyczy to również sytuacji, gdy odesłana ankieta prawie w całości stanowiła braki danych, a odpowiedzi zostały udzielone na pojedyncze pytania. Przykładowo: ankieta zawierała odpowiedzi tylko dot. funduszu sołeckiego.

Podsumowując dane z dwóch powyższych tabel należy wskazać, że w obrębie gmin (bez MNPP), powiatów i województw procent wypełnionych kwestionariuszy wynosił od 62% do 67%. W odniesieniu do samych miast na prawach powiatu procent ten był większy, gdyż wyniósł w przybliżeniu 82% (54 z 66). Natomiast sumując liczbę wypełnionych ankiet przez wszystkie gminy, MNPP, powiaty i województwa, to z 520 jednostek w badaniach uwzględnionych zostało 351 ankiet, co daje 67,5%. Dane te obrazuje zbiorczo tabela:

Tabela W2.4. Liczba jednostek, które uwzględniono w prowadzonych badaniach.

	Gminy	MNPP	Powiaty	Województwa	Suma
Ankiety wysłane	432	66	13	9	520
Ankiety wypełnione	283	54	8	6	351
Procenty	~66%	~82%	~62%	~67%	67,5%

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę charakterystykę prowadzonych badań, czyli ankiety wysyłane do jednostek samorządu drogą mailową, to wynik końcowy (67,5%) należy ocenić pozytywnie. Forma badań w oczywisty sposób utrudniała pełną kontrolę nad zbieranym materiałem. Dane uzyskane w ten sposób nie oddadzą też w stu procentach informacji na temat budżetu obywatelskiego w badanym okresie. Niemniej liczba zebranych ankiet to zadowalający wynik i znacznie wyższy od początkowo zakładanego, który pozwala przynajmniej w pewnym stopniu ukazać specyfikę i tendencje w funkcjonowaniu budżetów obywatelskich w Polsce na przestrzeni lat.

e) Podmioty wypełniające ankietę i ich charakterystyka

Ankiety wysyłane były do samorządów drogą mailową na adresy konkretnych pracowników lub jednostek zajmujących się budżetami obywatelskimi. W przypadku braku wskazania adresu lub gdy informacje o BO były na archiwalnych stronach (np. po rezygnacji z jego realizacji), to ankiety kierowane były na ogólne adresy kontaktowe danej jednostki. Dlatego kwestionariusze były wypełniane przez bardzo zróżnicowany katalog pracowników samorządowych. Część jednostek przekierowywała ankietę do innego, właściwego wydziału czy urzędnika. W niektórych przypadkach ankiety wypełniane były przez jednego pracownika, inny z kolei dokonywał jedynie jej korekty lub akceptacji, a jeszcze inny prowadził ze mną korespondencję.

Na pierwszej stronie każdego z kwestionariuszy znajdowała się prośba o podanie danych kontaktowych, a w tym również stanowiska w urzędzie lub wydziału, w którym dana osoba pracuje. Podsumowując zamieszczone tam informacje można zaprezentować katalog podmiotów, które uzupełniały dane:

Tabela W2.5. Podmioty wypełniające ankietę w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach.

Podmioty wypełniające ankietę w gminach	Gminy (n = 277)
Dyrektorzy (lub ich zastępcy)	5
Naczelnicy (lub ich zastępcy)	19
Kierownicy (lub ich zastępcy)	38
Inspektorzy (w tym młodsi, starsi i podinspektorzy)	110
Specjaliści (w tym główni)	9
Referenci (w tym młodsi)	6

Organ wykonawczy (lub jego zastępcy)	3
Sekretarze gminy/miasta	32
Skarbnicy gminy/miasta (lub ich zastępcy)	10
Wydział/Referat (bez podania stanowiska)	30
Inne jednostki lub stanowiska	26
Podmioty wypełniające ankiety w miastach na prawach powiatu	MNPP (n = 52)
Dyrektorzy (lub ich zastępcy)	1
Naczelnicy (lub ich zastępcy)	3
Kierownicy (lub ich zastępcy)	5
Inspektorzy (w tym młodsi, starsi i podinspektorzy)	14
Specjaliści (w tym główni)	3
Referenci (w tym młodsi)	1
Skarbnicy gminy/miasta (lub ich zastępcy)	1
Wydział/Referat (bez podania stanowiska)	11
Inne jednostki lub stanowiska	16
Podmioty wypełniające ankiety w powiatach	Powiaty (n = 8)
Kierownicy (lub ich zastępcy)	1
Inspektorzy (w tym młodsi, starsi i podinspektorzy)	3
Referenci (w tym młodsi)	1
Wydział/Referat (bez podania stanowiska)	2
Inne jednostki lub stanowiska	1
Podmioty wypełniające ankiety w województwach	Województwa (n = 6)
Dyrektorzy (lub ich zastępcy)	1
Specjaliści (w tym główni)	2
Inne jednostki lub stanowiska	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, w sumie 357 podmiotów (inne jednostki lub stanowiska liczone, jako jedna odpowiedź).

Informacja o stanowisku lub wydziale została podana przez 273 gminy (z 283), 52 miasta na prawach powiatu (z 54), oraz wszystkie powiaty (8) i województwa (6), które wypełniły ankiety. Łączna liczba podanych stanowisk wyniosła w sumie 357, gdyż w kilkunastu przypadkach (13) oznaczone były dwie albo trzy osoby na różnych

stanowiskach albo z różnych wydziałów.

W przypadku gmin kwestionariusz najczęściej wypełniali inspektorzy różnych szczebli pracujący w poszczególnych wydziałach (110). Odpowiedzi udzielali też m.in. kierownicy (37), naczelnicy (19) czy dyrektorzy (5) poszczególnych jednostek gminnych. Pojawiło się również kilkanaście ankiet, które wypełniane były przez: sekretarzy (32), skarbników (10) albo organy wykonawcze (ich zastępcy) danej gminy (3). Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku miast na prawach powiatu. Najczęściej odpowiedzi udzielały osoby na stanowisku inspektora w danej jednostce (14), ale też kierownicy (5), naczelnicy (3), czy dyrektor (1) któregoś z wydziałów. W tych jednostkach nie pojawiły się natomiast odpowiedzi udzielone przez sekretarzy, skarbników (z jednym wyjątkiem) czy organy wykonawcze. Również wśród powiatów najczęściej osobami wypełniającymi byli inspektorzy (3), a w województwach wskazywano głównie inne jednostki lub stanowiska (3), niż te, które dominowały wśród wcześniej omawianych jednostek samorządu.

Odpowiedzi wskazujące na konkretny wydział albo referat (w sumie 43 we wszystkich czterech grupach jednostek) były dość zróżnicowane, co może obrazować, że BO był ulokowany w różnych miejscach struktury danego urzędu. Wśród wydziałów i referatów pojawiły się m.in. jednostki: ds. budżetu i analiz finansowych, ds. budżetu obywatelskiego i spraw organizacyjnych, ds. budżetu obywatelskiego, ds. gospodarki przestrzennej i mienia gminnego, ds. inwestycji i rozwoju, ds. inwestycji i zamówień publicznych, ds. komunikacji społecznej, ds. organizacji, ds. oświaty, kultury i promocji, ds. promocji i rozwoju miasta, ds. promocji, ds. promocji, kultury i turystyki, ds. rozbudowy miasta, ds. rozwoju gospodarczego, sportu i spraw społecznych, ds. rozwoju, inwestycji i klimatu, ds. współpracy i promocji.

Również odpowiedzi dot. innych stanowisk czy jednostek (w sumie 46 dla wszystkich czterech grup) obejmowały katalog różnych i specyficznych odpowiedzi. Były to m.in. różne: Biura (ds. rad dzielnic i współpracy z mieszkańcami, ds. komunikacji społecznej i promocji, ds. organizacji pozarządowych, ds. planowania rozwoju miasta, ds. prasowych, ds. promocji, ds. rady miasta), Centra (ds. działań społecznych, ds. organizacji pozarządowych), Działy (ds. diagnoz i partycypacji), Kancelarie (prezydenta miasta, urzędu miasta), Koordynatorzy (ds. budżetu obywatelskiego), Pion (ds. komunikacji społecznej i informatyzacji) czy Zespoły (ds. promocji miasta, ds. rozwoju miasta i zamówień publicznych). Pojawiły się w tych odpowiedziach również takie stanowiska, jak np.: informatyk, pełnomocnik prezydenta, pomoc administracyjna, radcy prawni, rzecznicy prasowi i inne samodzielne stanowiska w danym urzędzie.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że odpowiedzi traktowane są jako charakterystyka BO udzielana przez daną jednostkę, lecz – z oczywistych przyczyn – to nie dana gmina, miasto na prawach powiatu, powiat lub województwo udzielały odpowiedzi, lecz zatrudniony tam pracownik lub pracownicy, dysponujący określoną wiedzą, doświadczeniem i dostępnymi materiałami na temat BO. Konieczne jest więc poczynienie założenia, że zebrane dane oddają w najbliższy możliwy sposób specyfikę danego BO, a żadna z ankiet nie została w celowy sposób wypełniona źle lub niepoprawnie. Choć oczywiście mogły zdarzyć się błędy, które wynikały np. ze źle zrozumianego pytania albo polecenia, których (pomimo dodatkowych wyjaśnień) nie udało się uniknąć.

Plan badań zakładał właśnie taki sposób zbierania danych, gdyż zwykły obywatel (w tym autor) nie byłby w stanie dotrzeć do tak obszernego i zróżnicowanego materiału obejmującego wiele lat, a w tym również do procedur, których realizacji już zaprzestano. Wiele informacji, jak podmioty inicjujące, uczestnicy konsultacji czy opis innych dokumentów dot. BO są na tyle szczegółowe (i nie zawsze dostępne np. online), że jedynie osoby zajmujące się tymi procedurami lub mające dostęp do dokumentów archiwalnych mogły dysponować potrzebną wiedzą na ich temat.

Ze względu na to kwestionariusze zostały przygotowane tak, żeby wyłapać najistotniejsze elementy związane z funkcjonowaniem BO na przestrzeni lat oraz aby każda osoba, która taką ankietę do wypełnienia otrzyma, mogła ją w miarę szybko uzupełnić (na bazie własnej wiedzy lub dokumentów w urzędzie). W tym celu, na wczesnym etapie badań, przeprowadzony został pilotaż opisany na początku pracy, w którym wszystkie pytania i odpowiedzi (ich wstępna wersja) zostały skonsultowane, a następnie udoskonalone. Aby na bieżąco korygować ewentualne wątpliwości w trakcie zbierania danych, utrzymywałem dodatkowo kontakt mailowy oraz prowadziłem rozmowy telefoniczne z poszczególnymi jednostkami i wyjaśniałem każdorazowo niejasne elementy, jeśli takowe się pojawiały.

Jednak również i w tym przypadku sami pracownicy mogli nie dysponować kompletem informacji. Mogły zdarzyć się przypadki, gdy osoby mające najszerszą wiedzę na ten temat, nie były już związane z danym urzędem (np. zmiana władz, odejścia z pracy, emerytury itp.). W związku z czym szczegółowe informacje o procedurze, które wiązały się z praktyką samorządową, mogły czasami nie być kompletne i oparte wyłącznie o źródła archiwalne albo cząstkową wiedzę kolejnych pracowników.

Niemniej taki stan rzeczy jest też również interesujący z punktu widzenia badawczego.

Można dzięki temu wyciągnąć pewne dodatkowe wnioski nt. ograniczeń w danych ilościowych i jakościowych nt. budżetu obywatelskiego w Polsce. Skoro bowiem pracownicy samorządowi nie zdołali dotrzeć do pewnych informacji, to czy zwykły obywatel zainteresowany BO w swojej jednostce miałby szansę je uzyskać?

f) Ograniczenia, dane cząstkowe i problemy z interpretacją odpowiedzi

Część z ograniczeń, które zaobserwowano w trakcie badań, została już wspomniana i zasygnalizowana wcześniej. Wynikały one z takich przyczyn, jak m.in.:

1. Niemożliwość ustalenia kompletnej listy jednostek realizujących BO w tym okresie (m.in.: brak danych, niedziałające strony, pojedyncze edycje czy niedokończone procedury);
2. Brak dostępu do wszystkich jednostek realizujących BO w tym okresie (m.in.: brak informacji o BO, utrudniony lub urywany kontakt np. z przyczyn technicznych);
3. Brakujące materiały czy niewystarczająca wiedza (m.in.: brak danych o początkach i przebiegu BO, zmiany kadrowe pracowników, którzy tworzyli i realizowali BO);
4. Błędy związane z wypełnieniem ankiet (m.in.: fragmentaryczne dane, niezrozumienie albo błędna interpretacja pytań i poleceń, wprowadzenie danych w niewłaściwym miejscu albo w złej formie).

Dlatego na koniec rozwinąć należy jeszcze nieco szerzej zagadnienie ograniczeń, danych cząstkowych i problemów z interpretacją odpowiedzi, które wynikały przede wszystkim z dwóch ostatnich z wymienionych punktów, czyli: braków danych i możliwych błędów w wypełnieniu kwestionariuszy. Są to kwestie, z którymi autor spotykał się najczęściej na etapie kodowania ankiet i które warto tutaj przywołać.

Pierwszym z problemów były braki odpowiedzi w samych kwestionariuszach. Mogły one wystąpić z co najmniej dwóch powodów: brak dostępnych danych (bez zaznaczenia tego) lub braku odpowiedzi (pominięcie pytania). Z tego powodu część odpowiedzi, a w zasadzie ich brak, był problematyczny do zinterpretowania. Przykładowo: w pytaniach poświęconych konsultacjom społecznym brak odpowiedzi mógł zarówno sugerować brak konsultacji, jak i brak danych na ten temat. Część odpowiedzi, w tego typu przypadkach, była korygowana na podstawie innych pytań. Przykładowo: jeśli jednostka wskazywała wyraźnie na brak konsultacji społecznych w jednym pytaniu, to brak danych w kolejnym pytaniu (np. o liczbę uczestników konsultacji) również był uznany za brak konsultacji, a nie brak danych na ich temat. Nie zawsze sytuacje takie były jednak klarowne i możliwe do rozróżnienia w przypadku innych pytań. Powodowało to więc w praktyce, że część z odpowiedzi okazywała się być cząstkowa, a niektóre niejasne i niepełne dane musiały być oznaczane, jako braki danych. Dlatego do każdego z pytań podawana jest liczba odpowiedzi ($n =$), która

obrazuje, ile jednostek odpowiedziało na dane pytanie i wypełniło je w miarę możliwości kompletnie i czytelnie.

Kolejny problem wynikał z oznaczania danych. Dotyczyło to przede wszystkim poszczególnych edycji i informacji, które należało dopasować do konkretnych lat. Sytuacja ta komplikowała się zwłaszcza w przypadku nietypowych procedur np.: dwóch edycji w jednym roku, przerw w realizacji BO, przesunięć w harmonogramie czy edycjach realizowanych na przestrzeni dwóch lub więcej lat. Przypadki takie trudno było oddać w kwestionariuszach, opracowanych z uwzględnieniem typowo rocznych edycji. Prowadziło to zatem do braków lub przesunięć w danych rocznych względem konkretnej edycji. Przykładowo: występowało 5 edycji, ale (ze względu na przesunięcie w ich datowaniu) dane wpisano tylko za 4 (piąta przypadała na rok 2022, którego badanie nie obejmowało). Odpowiedzi takie były w miarę możliwości korygowane i dopasowywane do siebie, aby dane te się ze sobą zgadzały i były jednolite. Problematyczna okazała się też w tym kontekście przywołana powyżej edycja na przełomie lat 2021 i 2022, która wykraczała poza okres prowadzonych badań. W tych przypadkach informacje o niej były uwzględniany wyłącznie, jeśli taka edycja została w większości zrealizowana w roku 2021 i podano większość informacji na temat jej przebiegu.

Większość z pytań dopuszczała możliwość wyboru spośród wszystkich zaproponowanych opcji. Zdarzały się jednak i takie pytania, w których proszono o wskazanie tylko trzech najczęściej występujących albo najbardziej typowych rozwiązań. W praktyce jednak często jednostki odpowiadały poprzez zaznaczenie mniejszej lub większej liczby odpowiedzi, niż wynikało to z instrukcji polecenia. W tych przypadkach dane były uwzględniane nawet, jeśli liczba odpowiedzi była mniejsza lub większa, aby nie trzeba było odrzucać udzielonych w ten sposób odpowiedzi. Część prezentowanych odpowiedzi, w tego typu przypadkach, zawiera dodatkowo informacje nie tylko ile jednostek i w jaki sposób odpowiedziało, ale również ile odpowiedzi łącznie wybierała każda z nich.

Inne problemy wystąpiły przy udzielaniu odpowiedzi opisowych w pytaniach otwartych. Jak wspomniano pytania te były często powiązane z innymi pytaniami. Przykładowo: jeśli zaznaczono opcję dot. innego sposobu podziału obszaru jednostki albo innego sposobu podziału środków finansowych w którejś z edycji, to należało te inne sposoby dodatkowo opisać w kolejnych pytaniach. W praktyce jednak zdarzały się przypadki, w których jednostki wypełniały takie pytania bez wcześniejszego zaznaczenia tej opcji albo odwrotnie – zaznaczały opcje, ale jej nie opisywały. Oznacza to, że w tych przypadkach liczba wskazań w jednym pytaniu mogła nie być równa liczbie odpowiedzi, która miała je

doprecyzować. W tych sytuacjach możliwości były co najmniej trzy: można było uwzględniać liczbę innych odpowiedzi wg. pierwszego z pytań, uwzględniać liczbę innych odpowiedzi wg. drugiego z pytań albo podawać obie te wartości i potencjalne przyczyny rozbieżności. Autor zdecydował się na trzeci sposób, aby jak najmniej wypaczyć zebrane dane i oddać w jak najpełniejszym stopniu udzielone odpowiedzi. W odpowiedziach tych pojawiały się też czasami inne dane czy komentarze, które nie odnosiły się bezpośrednio do poruszanej problematyki. Jeśli nie odnosiły się one do tematu pytania, to nie były one przytaczane. Tego typu przypadki są w rozdziałach komentowane, a także podawane są potencjalne powody pojawienia się rozbieżności (np. różna liczba odpowiedzi, pominięte opisy albo komentarze na inny temat).

Mając na uwadze zasygnalizowane zastrzeżenia i wątpliwości autor dołożył wszelkich starań, aby zebrane dane zostały zakodowane z największą dokładnością i zaprezentowane tak, aby jak najwierniej oddawały sposób, w jaki BO funkcjonowały w tych 351 jednostkach w latach 2011-2021. Również odpowiedzi otwarte, opisujące szereg interesujących i specyficznych rozwiązań, prezentowane są tak, aby oddawały ich faktyczną treść i znaczenie. Wszelkie zauważone niejasności, zarówno wynikające z braków danych, jak i samych kwestionariuszy (niezrozumienia poleceń), które mogły budzić wątpliwości, są w miarę możliwości wskazywane przy omawianiu poszczególnych pytań. Opisane powyżej przypadki stanowiły najliczniejszą grupę problemów, z którymi autor zetknął się na etapie opracowywania danych. W praktyce występowały też inne, mniej lub bardziej niejasne odpowiedzi, które były na bieżąco korygowane.

Całościowy efekt prowadzonych badań, poczynwszy od gmin, przez miasta na prawach powiatu, aż do powiatów i województw, prezentowane są w kolejnych rozdziałach.

Rozdział 4. Budżety obywatelskie w gminach

Pierwszy rozdział empiryczny prezentuje dane pochodzące z 283 gmin, które w latach 2011-2021 realizowały na swoim obszarze BO. Z katalogu gmin wyłączone zostały miasta na prawach powiatu, których pełna charakterystyka została zawarta w kolejnym rozdziale. Wszelkie kwestie metodologiczne zostały omówione w wcześniejszych fragmentach pracy.

Rozdział ten jest najbardziej obszerny nie tylko pod względem liczby analizowanych przypadków, ale i z punktu widzenia różnorodności odpowiedzi zamkniętych, jak i wielości odpowiedzi otwartych. Te drugie prezentowane będą szczegółowo, aby uchwycić specyfikę gminnych rozwiązań.

Prezentowane w rozdziale pytania oznaczone zostały, jako: **P** (np. **P1**, **P2**, **P3** itd.) i odnoszą się do kwestionariusza dla gmin w kolorze **zielonym**. Wszystkie dane zawierają informacje o liczbie jednostek, które na poszczególne pytania odpowiedziały. Suma gmin, które odpowiedziały na dane pytanie oznaczana jest, jako: *n* (np. $n = 283$, $n = 273$, $n = 263$ itd.). Poniższa mapa prezentuje rozmieszczenie wszystkich analizowanych gmin na mapie:

Mapa 4.1. Gminy, które wypełniły i odesłały ankietę (283).



Źródło: Opracowanie własne.

4.1. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w gminach

Sekcja 1. Implementacja budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 1-4)

Pierwsze pytanie w kwestionariuszu dla gmin (P1) dotyczyło podmiotów, będących inicjatorami procedury BO w danej jednostce. Pytanie to nie obejmowało informacji o rodzaju i zakresie działań, jakie zostały w poszczególnych przypadkach podjęte. Jednostki miały do wyboru jedną z siedmiu opcji oraz mogły dopisać inne. Odpowiedzi na to pytanie zostały udzielone przez 280 gmin ($n = 280$). W pierwszej kolejności można zaprezentować, ile wskazań uzyskały poszczególne odpowiedzi. Dane te były następujące:

Tabela 4.1. Podmioty inicjujące BO w gminach.

Podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Władze gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	249
Radni gminni	92
Mieszkańcy gminy	50
Przedstawiciele jednostek pomocniczych	4
Lokalne organizacje pozarządowe	12
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	1
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	0
Inny podmiot	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 280$, w sumie 411 podmiotów (inny podmiot liczony, jako jedna odpowiedź).

Rola inicjatora BO w gminach przypisywana była najczęściej władzom lokalnym (wójtom, burmistrzom, prezydentom). Taką odpowiedź wskazano 249 razy. Znacznie rzadziej, jako inicjatorzy wskazywani byli radni gminni (92) czy zwykli mieszkańcy (50). Interesujący jest niewątpliwie fakt, że w żadnej z 280 odpowiedzi nie pojawiło się wskazanie na naukowców czy badaczy (0)⁴⁶⁵. Wśród innych podmiotów dopisanych przez gminy (3) pojawiły się takie odpowiedzi, jak: BO opracowano w porozumieniu z mieszkańcami (drugim podmiotem były władze lokalne); Klub Radnych Polskiego Stronnictwa Ludowego (jedyne podmioty inicjujące); Pracownik JST (drugim podmiotem były władze lokalne).

⁴⁶⁵ W pytaniu chodziło oczywiście o osoby zawodowo zajmujące się nauką i badaniami, a nie np. politologów czy prawników pracujących w danej gminie.

W pytaniu tym jednostki miały możliwość wybrania wielu odpowiedzi. Analizując to pytanie pod względem tego, w ilu przypadkach podmiot inicjujący był jeden, a w ilu było ich więcej, to dane te wyglądały następująco:

Tabela 4.2. Liczba podmiotów inicjujących BO w gminach.

Liczba podmiotów inicjujących	Liczba wskazań
1 podmiot	190
2 podmioty	56
3 podmioty	28
4 podmioty	5
5 podmiotów	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 280.

W zdecydowanej większości gminy wskazały tylko jeden podmiot inicjujący BO (190). Rzadziej były to dwa (56), trzy (28) czy więcej różnych podmiotów. Analizując dokładniej te 190 przypadków to również w nich główną rolę odgrywały władze lokalne, gdyż w 165 były one jedynymi wskazanymi podmiotami. Szczegółowo dane te wyglądały następująco:

Tabela 4.3. Jedyny inicjator BO w gminach.

Jedyny podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Tylko władze gminy	165
Tylko radni gminy	20
Tylko mieszkańcy	4
Tylko inny podmiot	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 190.

Drugie pytanie (**P2**) koncentrowało się na początkowym etapie wprowadzania BO w danej jednostce. Jego celem było sprawdzenie czterech kwestii: kiedy pojawił się po raz pierwszy pomysł i inicjatywa wprowadzenia BO, kiedy faktycznie rozpoczęto jego wprowadzenie, kiedy zorganizowano pierwsze konsultacje społeczne w tej sprawie oraz kiedy wprowadzono pierwsze regulacje prawne w każdej z gmin. Jednostki zostały poproszone o dopasowanie odpowiedniego roku do każdego z tych wydarzeń. Część gmin wskazywała

przełom dwóch lat, jako moment początkowy. Odpowiedzi takie klasyfikowano, jako pierwszą z dat (np. 2015 r. zamiast 2015/2016 r.). Nie wszystkie gminy wskazały ponadto lata dla każdego z czterech momentów, co mogło wynikać zarówno z braków danych, jak i braku takiego działania (np. konsultacji). Udzielone odpowiedzi zostały zaprezentowane w poniższej tabeli:

Tabela 4.4. Powstanie BO w gminach.

Lata	Kiedy po raz pierwszy pojawiła się inicjatywa wprowadzenia BO?	Kiedy rozpoczęto prace nad wprowadzeniem i realizacją BO?	Kiedy rozpoczęto konsultacje społeczne ws. wprowadzenia BO?	Kiedy wprowadzono pierwsze prawo lokalne dot. BO (uchwała/zarządzenie)?
Przed 2011	0	0	0	0
2011	0	0	0	0
2012	3	2	1	1
2013	24	21	14	19
2014	56	49	37	43
2015	73	74	62	75
2016	46	49	39	50
2017	27	26	24	23
2018	22	22	22	22
2019	18	22	19	26
2020	9	10	10	10
2021	4	5	3	7
	<i>n</i> = 282	<i>n</i> = 280	<i>n</i> = 231	<i>n</i> = 276

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli gmina wskazała przełom lat np. 2015/2016, to odpowiedź ta była liczona, jako 2015 itd.

W powyższej tabeli można zauważyć, że okres wzmożonego zainteresowania BO przypadał przede wszystkim na lata 2014-2016. Widoczne jest również bardzo obniżona liczba odpowiedzi dot. konsultacji społecznych ($n = 231$) względem trzech pozostałych odpowiedzi (ok. 280).

Kolejne pytanie (P3) dotyczyło już ściśle przebiegu implementacji BO w odniesieniu do jego pierwszej edycji. Miało to na celu z jednej strony oddzielenie etapu wstępnego

planowania (P2) od etapu faktycznej implementacji (P3). Pytanie to miało również obrazować, w jaki sposób przebiegał chronologicznie rozwój tej instytucji w Polsce⁴⁶⁶. Pierwsza edycja BO w poszczególnych jednostkach przebiegała następująco:

Tabela 4.5. Pierwsza edycja BO w gminach.

Lata	Kiedy rozpoczęła się pierwsza edycja BO (zgłaszanie projektów)?	Kiedy zakończyła się pierwsza edycja BO (wybór projektów)?	Kiedy zrealizowano zadania/projekty wybrane w pierwszej edycji BO?
2011	0	0	0
2012	1	1	0
2013	19	13	1
2014	43	45	32
2015	64	60	42
2016	61	60	69
2017	25	30	47
2018	26	22	27
2019	23	22	21
2020	7	9	18
2021	14	18	7
Po 2021	0	0	14
	<i>n</i> = 283	<i>n</i> = 280	<i>n</i> = 278

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli gmina wskazała przełom lat np. 2015/2016, to odpowiedź ta była liczona, jako 2015 itd.

Również w tej tabeli widać, że najwięcej BO wprowadzano w latach 2014-2016⁴⁶⁷. Wzrost liczby inicjowanych i wprowadzanych BO w tych latach miał zapewne związek z wyborami samorządowymi z roku 2014. Podobnego wzrostu nie widać natomiast w roku

⁴⁶⁶ Trzeba tutaj zaznaczyć, że od etapu pomysłu wdrożenia (P2) do etapu faktycznego wdrażania i realizacji (P3) mogło upłynąć w praktyce nawet kilka lat, co było widoczne w niektórych ankietach.

⁴⁶⁷ Należy tu zaznaczyć, że część jednostek oznaczała edycje jako przełom lat np. 2014/2015, co mogło oznaczać zarówno edycję zrealizowaną na przełomie lat, jak i edycję realizowaną w 2014 (procedura) na rok 2015 (realizacja zadań). Również oznaczenie danego roku 2015 mogło w praktyce oznaczać zarówno procedurę realizowaną w 2014 roku (2014/2015) jak i etap wstępny edycji na 2016. Mogły być to też BO realizowane w całości w jednym roku (procedura i realizacja zadań w 2015).

Ta niejednoznaczność jest moim zdaniem jedną z głównych trudności, w precyzyjnym określeniu liczby budżetów obywatelskich pojawiających się rok do roku (gdyż edycje są różnie datowane). Precyzyjne określenie ile czasu minęło od inicjatywy, przez pierwszą procedurę, do realizacji zadań wymagałoby wskazania danych z każdej jednostki indywidualnie. Rozdzielenie tych etapów (P2 i P3) miało na celu uwidocznienie tych różnic.

2018 przy okazji kolejnych wyborów. Zauważalny jest natomiast drobny spadek w liczbie rozpoczynanych i kończonych edycji w roku 2020 (czyli wraz z początkiem pandemii Covid-19) oraz wzrost liczby realizowanych edycji po 2021 (czyli po zakończeniu pandemii).

Ostatnie pytanie w tej sekcji (P4), w powiązaniu z poprzednimi, weryfikowało ile edycji BO w sumie zrealizowano w danej gminie oraz na okres ilu miesięcy one przypadały. Na podstawie udzielonych odpowiedzi w pierwszej kolejności należy wskazać, ile edycji BO w latach 2011-2021 zostało zrealizowanych:

Tabela 4.6. Liczba edycji BO w gminach w latach 2011-2021.

1 edycja	2 edycje	3 edycje	4 edycje	5 edycji	6 edycji	7 edycji	8 edycji	9 edycji
23	26	36	44	43	57	36	15	3

Źródło: Opracowanie własne, n = 283, w sumie 1315 edycji. W tabeli uwzględniono również edycje na rok 2022, jeśli większość etapów zrealizowano w roku 2021.

Łącznie 283 gminy zrealizowały w sumie 1315 edycji BO, co daje średnio ok. 4,65 edycji na gminę. Dominujący wynik to: 4, 5 i 6 edycji. Występowały zarówno przypadki, w których tych edycji było niewiele (1 czy 2), jak i bardzo długie procedury (8 czy 9). Pozostałe informacje uzyskane w ramach tej sekcji zawierały wskazanie ile miesięcy trwała każda z wskazanych edycji. Przykładowo czas trwania pierwszych edycji (bez względu na ich rok) prezentował się następująco:

Tabela 4.7. Czas trwania pierwszych edycji BO w gminach.

1M	2M	3M	4M	5M	6M	7M	8M	9M	10M	11M	12M	+12M
2	20	36	41	34	31	17	7	9	9	9	18	33

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 266, M - miesiące. Dane obejmują informacje o pierwszej edycji BO bez względu na rok, na który one przypadały.

Pierwsze edycje trwały zazwyczaj od 3 do 6 miesięcy. Trzeba mieć jednak na uwadze, że trudno wskazać dokładny czas ich trwania. Stąd też część odpowiedzi (w odniesieniu do pierwszej i kolejnych edycji) mogła opierać się na uśrednionym lub przybliżonym okresie zawartym np. w regulaminie BO. Część jednostek uwzględniała lub nie okres realizacji, który przypadał na rok następny. Stąd też wzrost odpowiedzi dot. 12 miesięcy lub dłuższego okresu (+12). Część odpowiedzi w odniesieniu do pojedynczych edycji w danej gminie pozostawała bez wskazania czasu jej trwania, stąd też informacje obejmują wyłącznie pierwszą edycję.

Sekcja 2. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 5-7)

W pytaniu dotyczącym prawnych podstaw funkcjonowania (**P5**), które rozpoczęła drugą sekcję, gminy zostały poproszone o wskazanie najważniejszych aktów prawnych (uchwał i zarządzeń) regulujących funkcjonowanie BO w całym okresie jego realizacji. Odpowiedzi te obejmowały zarówno rok lub edycję, z której pochodził dany akt, jak i jego tytuł. Pytanie to dotyczyło najważniejszych aktów. Należy więc założyć, że część jednostek wskazywała faktycznie tylko wybrane (najważniejsze) akty, a inne podały wszystkie z nich uznając je za równie ważne. Część jednostek wskazywała ponadto na inne akty np. rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność poszczególnych uchwał.

W pierwszej kolejności można wskazać, jakie rodzaje aktów były podawane przez poszczególne gminy. Informacje takie zawiera poniższa tabela:

Tabela 4.8. Akty prawne regulujące BO w gminach.

Uchwały i zarządzenia	Tylko uchwały	Tylko zarządzenia
145	102	32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 279$.

Tabela uwzględnia tylko podane akty.

Zazwyczaj wskazywanymi aktami były zarówno uchwały, jak i zarządzenia (145). W przypadkach, w których podawano tylko jeden rodzaj aktów, to w większości były to tylko uchwały (102), a rzadziej tylko zarządzenia (32). Sprawdzając szczegółowo ile uchwał i zarządzeń łącznie podawano (bez względu na liczbę edycji, jakie obejmowały), to w przedziałach dane te wynosiły:

Tabela 4.9. Liczba aktów prawnych regulujących BO w gminach.

1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	Ponad 30
150	80	24	10	10	2	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 279$. Uchwały i zarządzenia liczone łącznie.

Większość gmin (150 z 279) wskazała na dość niewielką liczbę aktów – od 1 do 5. Łączna liczba wskazanych przez te jednostki aktów wyniosła w sumie: 1924 z czego 724 to uchwały, a 1130 to zarządzenia. Prawie dwukrotnie większa liczba zarządzeń jest interesująca, gdy porównać to z wcześniejszą tabelą (tj. sytuacja, gdy zarządzenia były

jedynymi podanymi aktami – w 32 gminach).

Kolejne pytanie (**P6**) dotyczyło formalnej nazwy, jaką na potrzeby procedury gminy przyjmowały. Nie proszono o wskazanie powodów jej wybrania albo ewentualnych zmian, a jedynie wybór opcji: budżet obywatelski, budżet partycypacyjny, budżetowanie obywatelskie/partycypacyjne albo dopisanie innej. Możliwe było wskazanie kilku odpowiedzi. W efekcie gminy odpowiadały w następujący sposób:

Tabela 4.10. Nazwa procedury w gminach.

Nazwa procedury	Liczba wskazań
Budżet obywatelski	256
Budżet partycypacyjny	19
Budżetowanie obywatelskie/partycypacyjne	3
Inna nazwa	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 282, w sumie 320 nazw (inna nazwa liczona, jako jedna odpowiedź).

Dominującą nazwą był budżet obywatelski (256). Nazwę budżet partycypacyjny wskazywano bardzo rzadko, bo jedynie w 19 przypadkach. Pod inną nazwą procedury (42) gminy najczęściej wskazywały na nazwę budżet obywatelski, jednak z dodanym na początku lub na końcu wskazaniem nazwy danej jednostki albo wskazaniem roku edycji (np. Budżet Obywatelski Gminy X na Rok XXXX). Natomiast z innych odpowiedzi, które odchodziły od nazwy BO lub BP, należy wskazać: Budżet Bardziej Obywatelski; Budżet Mieszkańców; Budżet Obywatelski „Mój projekt na ... rok”; Fundusz obywatelski; Granty obywatelskie, Konsultacje społeczne pn. Obywatel z własną kasą; Społeczne Wnioski.

Gminy były również proszone (**P7**) o wskazanie innych dokumentów, które były przygotowywane w ramach i dla celów realizacji BO. Pytanie obejmowało kilkanaście proponowanych dokumentów oraz możliwość wpisania innych. Zebrane dane te prezentują się następująco:

Tabela 4.11. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w gminach.

Inne dokumenty	Liczba wskazań
Raporty dotyczące funkcjonowania BO	40
Harmonogramy poszczególnych edycji BO	198

Podsumowania zakończonych edycji BO	132
Plany i strategie tworzenia/rozwoju BO	2
Regulaminy BO	224
Formularze zgłaszania zadań do BO	263
Formularze do zbierania podpisów pod projektami/zadaniami	236
Karty do głosowania	271
Zestawienie zgłoszonych/wybranych zadań	235
Zestawienie wydatków na realizowane zadania	106
Materiały porównujące zakończone edycje	29
Materiały z ewaluacji	30
Inny dokument	37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 281, w sumie 1803 dokumenty (inne dokumenty liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej opracowywanymi dokumentami, wskazywanymi przez niemal wszystkie lub ponad połowę jednostek ($n = 281$) były: karty do głosowania (271), formularz zgłaszania zadań (263), formularze zbierania podpisów (236) zestawienia zgłoszonych/wybranych zadań (235), regulaminy (224) oraz harmonogramy (198). W sumie 281 gmin wskazało 1830 odpowiedzi (inne dokumenty liczone były, jako jedna odpowiedź). Uwzględniając inne dokumenty (37), na które gminy zwróciły uwagę, to były to m.in.: Ankieta; Artykuły w gazecie i na stronie internetowej; Deklaracja monitorowania i zachowania trwałości; Dokumentacja fotograficzna; Karta analizy merytorycznej projektu; Karty ocen; Klauzula RODO; Lista zadań dopuszczonych; Materiały promocyjne: „Poradnik dla Projektodawców”; Oświadczenie koordynatora punktu do głosowania; Platforma internetowa; Podział gminy na obszary; Poradnik „Jak napisać projekt!”; Protokoły z posiedzeń komisji i zespołów; Protokół otwarcia urn; Protokół zespołu ds. BO; Raporty o stanie gminy; Statystyki kwotowe i liczbowe; Wniosek o ujęciu zadania w budżecie gminy Wykaz okręgów do głosowania; Wzory i logotypy; Zestawienie kosztów; Zgoda na wykorzystanie terenu czy Zgoda rodzica/opiekuna prawnego na składanie zadań.

Sekcja 3. Konsultacje społeczne dot. budżetu obywatelskiego w gminie (8-13)

Sekcja trzecia poświęcona była procedurze konsultacji społecznych prowadzonych dla celów BO, a dokładniej ich specyfice, liczebności i przebiegowi. Należy zaznaczyć, że

konsultacje były tu rozumiane, jako procedura dodatkowa (fakultatywna, niewiążąca) prowadzona w ramach BO, a nie synonim budżetu obywatelskiego (szczególnej formy konsultacji społecznych). Informacja o tym znajdowała się na pierwszej stronie każdej z ankiet w słowniczku, jednak część odpowiedzi uwzględniała całościowe dane o BO, jako dane o samych konsultacjach (np. liczba uczestników konsultacji rozumiana była, jako liczba osób uczestniczących w BO). W sekcji tej występuje ponadto zauważalny spadek w liczbie odpowiedzi udzielanych przez gminy ($n =$).

Pierwsze pytanie tej sekcji (**P8**) dotyczyło liczby konsultacji w odniesieniu do konkretnych lat (edycji). Gminy były proszone o wskazanie ich dokładnej lub przybliżonej liczby: przy tworzeniu, w trakcie oraz pomiędzy edycjami BO. Zebrane dane okazały się być w znacznej części wybrakowane oraz problematyczne do zaprezentowania w formie graficznej. Część gmin odpowiadała ponadto w sposób inny, niż wskazany w poleceniu (np. odpowiedź słowna zamiast danych liczbowych). Dlatego prezentacja tych danych zostanie dokonana w sposób opisowy. Braki danych w tym zakresie mogły być spowodowane zarówno brakiem danych, jak i faktem, że poszczególne jednostki nie prowadziły konsultacji w tej sprawie.

W odniesieniu do konsultacji na etapie tworzenia BO odpowiedzi udzieliło w sumie 171 gmin ($n = 171$), z czego część odpowiedzi było wskazaniem braku danych, postawieniem znaku X lub minus (które mogły zarówno oznaczać potwierdzenie przeprowadzenia konsultacji, brak danych, jak i całkowity brak konsultacji). Pojawiały się także słowne odpowiedzi: kilka albo około, czy też wpisanie zera. Z jednostek, które podały konkretne liczby, to najczęściej wynosiły one od 1 do 5. W kilku przypadkach były one wyższe np. 10, 14 czy 15. W drugiej rubryce dot. konsultacji w trakcie BO odpowiedzi zamieściło 156 jednostek ($n = 156$). Również w tym przypadku znaczna część odpowiedzi była znakiem X lub minusem, zerem albo informacją o braku danych. Ponownie najwięcej odpowiedzi wynosiło poniżej 5. Zdarzyły się jednak też odpowiedzi od 6 do 10, jak i kilka powyżej 10. Natomiast konsultacje między edycjami zaznaczyło tylko 93 jednostki ($n = 93$) z czego w znacznej liczbie odpowiedzi wpisano same zera (41 z nich). Pozostałe dane, o ile zostały wpisane i nie były minusem, X czy brakiem danych, to wynosiły od 1 do 3.

W kolejnym pytaniu (**P9**) sprawdzane było, w jakim miejscu najczęściej przeprowadzane były konsultacje społeczne. Gminy miały możliwość wyboru spośród sześciu opcji lub dopisanie własnej. Wszystkie udzielone odpowiedzi prezentują się następująco:

Tabela 4.12. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Miejsce konsultacji	Liczba wskazań
W siedzibie urzędu gminy	169
W siedzibie wydziału zajmującego się BO	34
W miejscach publicznych np. rynek/park itd.	36
W siedzibach jednostek pomocniczych	50
W szkołach	35
Online	39
Inne miejsce spotkań	37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 221, w sumie 400 miejsc (inne miejsce liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęstszym wskazywanym miejscem spotkań była siedziba urzędu gminy (169), a w 34 przypadkach wskazywano konkretnie na wydział zajmujący się BO⁴⁶⁸. Wśród innych miejsc (37) gminy wskazywały na m.in. Bibliotekę; Centrum Organizacji Pozarządowych i Wolontariatu; Centrum obywatelskie; Centrum Wielokulturowe; Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych; Dom kultury; Galeria miejska; Hotele w okręgach; Jednostki organizacyjne urzędu; Kawiarnia obywatelska; Klub osiedlowy; Lokale gastronomiczne i kawiarnie; Na komisjach stałych rady miejskiej; Ośrodek lub Centrum kultury i sportu; Podczas zebrań wiejskich i sołeckich; Siedziba OSP. Należy tutaj wskazać, że z tych 37 odpowiedzi część z nich pokrywała się z opcjami proponowanymi. Inne dopisane formy nie miały charakteru spotkań bezpośrednich, a jedynie formę zgłaszania uwag (ustnie, pisemnie, elektronicznie czy telefonicznie). Pozostałe wpisane odpowiedzi wskazywały na brak konsultacji. Z tego powodu suma odpowiedzi otwartych w tym pytaniu była większa, niż 37. W sumie odpowiedzi na to pytanie udzieliło jedynie 221 jednostek ($n = 221$). Pozostałe kwestionariusze nie zawierały odpowiedzi (brak danych) albo zawierały odpowiedź, że konsultacji nie było. Niemniej na podstawie zebranych danych można wskazać również w ilu różnych miejscach przeprowadzane były konsultacje:

⁴⁶⁸ Mogło to dotyczyć również sytuacji, w której siedziba wydziału była umiejscowiona poza główną siedzibą urzędu gminy.

Tabela 4.13. Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w gminach.

Liczba miejsc	Liczba wskazań
1 miejsce	120
2 miejsca	53
3 miejsca	31
4 miejsca	7
5 miejsc	7
6 miejsc	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 221.

Odpowiedź: Inne miejsce traktowana była, jako jedno dodatkowe miejsce. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi wskazujących na brak konsultacji społecznych oraz braków danych.

Gminy najczęściej podawały tylko jedno miejsce. Taki wynik wskazało 120 z 221 jednostek. Spotkania w dwóch (53), trzech (31) czy więcej miejscach były znacznie rzadziej wskazywane.

Pytanie dziesiąte (P10) dotyczyło podmiotów, które uczestniczyły w konsultacjach społecznych. Gminy miały do wyboru 11 proponowanych opcji lub możliwość wpisania innej. Wskazania prezentowały się następująco:

Tabela 4.14. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Uczestnicy konsultacji	Liczba wskazań
Władze gminy (Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta)	182
Radni gminni	172
Mieszkańcy gminy	202
Przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy	87
Urzednicy	178
Lokalne organizacje pozarządowe	102
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	7
Media lokalne	63
Urzednicy z innych jednostek samorządu	8
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	8
Lokalni przedsiębiorcy	25

Inne podmioty/osoby	6
---------------------	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 221$, w sumie 1040 podmiotów (inne podmioty liczone, jako jedna odpowiedź).

Z powyższych danych interesujący jest fakt, że w 19 udzielonych odpowiedziach na 221 w konsultacji społecznych z mieszkańcami... nie uczestniczyli mieszkańcy. Odpowiedź tę wybrały 202 jednostek i był to wciąż najwyższy wynik w tym pytaniu. Liczba ta wynikać mogła z uczestnictwa mieszkańców w innej formie, niż indywidualnie np. poprzez jednostki pomocnicze (87 wskazań) albo lokalne NGO (102 wskazania). W dalszej kolejności wskazywano na władze gminy (182), radnych gminnych (172) oraz urzędników (178). O ile udział urzędników wydaje się oczywisty, tak każdorazowa obecność dwóch pierwszych podmiotów może budzić wątpliwości⁴⁶⁹. Wśród innych podmiotów, które zostały dopisane przez gminy, to były to m.in.: Nieformalne grupy lokalne, Rada działalności pożytku publicznego, Rada seniorów i Rada młodzieżowa, Sekretarz miasta, Uczniowie, Wnioskodawcy projektów; Wspólnota mieszkaniowa.

Kolejne pytanie (P11) dotyczyło tematyki, jaka była najczęściej poruszana w trakcie konsultacji. Gminy mogły wybrać spośród szerokiego katalogu odpowiedzi albo mogły też dopisać inne. Jednostki zostały poproszone o wskazanie trzech odpowiedzi, jednak w znacznej liczbie ankiet było ich nieco więcej. Dlatego – aby nie odrzucać tych odpowiedzi – poniższe dane obejmują wszystkie odpowiedzi, a nie jedynie 3 najczęściej wskazywane. Tematykę konsultacji prezentuje poniższa tabela:

Tabela 4.15. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Tematyka konsultacji	Liczba wskazań
Regulamin	146
Wysokość środków finansowych	150
Podział środków finansowych	109
Podział obszaru gminy dla celów	53
Głosowanie	140
Zgłaszanie zadań	129
Omówienie zadań zgłoszonych	76

⁴⁶⁹ Jeśli w tym przypadku BO został potraktowany jak każde inne konsultacje, to udział władz lokalnych mógł być traktowany, jako inicjowanie BO czy wydawanie zarządzeń.

Ustalenie harmonogramu	65
Informowanie o ewaluacji	12
Sprawozdania z wcześniejszych edycji	19
Sprawozdanie z wykonanych zadań	16
Propozycje zmian	74
Informowanie o dokonanych zmianach	30
Inna tematyka	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 218, w sumie 1025 tematów (inna tematyka liczona jako jedna odpowiedź).

Tematami konsultacji, które poruszane były w największej liczbie gmin w trakcie spotkań okazały się być: wysokość środków (150), regulamin (146) oraz głosowanie (140). W dalszej kolejności dyskutowano o zgłaszaniu zadań (129) czy podziale środków (109). Z kolei wśród innej tematyki gminy dopisały m.in. na: Brak zgłaszanych uwag; Losowanie kolejności projektów na karcie do głosowania; Omówienie koncepcji zagospodarowania terenu; Ogłoszenie i omówienie wyników; Zwiększenie działań promocyjnych.

Gminy zostały również poproszone o wskazanie (**P12**) średniej liczby uczestników konsultacji społecznych. Pytanie to okazało się trudne – nie wszystkie gminy posiadały takie informacje, a inne, jak wspomniano, nie prowadziły konsultacji wcale. Ponadto część gmin podawała dane o głosowaniach, traktując wszystkich głosujących, jako uczestników konsultacji. Niektóre odpowiedzi zostawały bez jakiegokolwiek uzupełnienia albo zawierały znak minus, który ponownie mógł zarówno oznaczać brak konsultacji, jak i brak danych. W przypadku jasnej deklaracji, że konsultacji nie było lub ich brak wynikał z wcześniejszych pytań to dane oznaczane były, jako 0, a w innych przypadkach jako brak danych, Zgromadzone dane, zaprezentowane w mniejszych przedziałach, prezentowały się następująco:

Tabela 4.16. Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Liczba uczestników	Liczba wskazań	Liczba uczestników	Liczba wskazań
0 uczestników	28	31-35 uczestników	2
1-5 uczestników	7	36-40 uczestników	8
6-10 uczestników	27	41-45 uczestników	0

11-15 uczestników	17	46-50 uczestników	11
16-20 uczestników	25	51-100 uczestników	15
21-25 uczestników	10	101-200 uczestników	8
26-30 uczestników	34	Ponad 200 uczestników	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 220.

Odpowiedź: 0 uczestników obejmuje dane z kwestionariuszy, w których gminy wskazywały (w tym lub we wcześniejszym pytaniu) na brak konsultacji albo zerowe uczestnictwo w procedurze (0). Nie są one tożsame z brakami danych (całkowity brak danych nt. konsultacji społecznych).

Najczęściej wskazywane liczby nt. uczestników zawierały się w przedziale od 26 do 30 osób (34). Nieco mniejsze wyniki, lecz również wyróżniające się na tle pozostałych, otrzymały przedziały od 6 do 10 (27) oraz od 16 do 20 (25). 28 gmin wskazało w tym pytaniu na 0 uczestników lub brak konsultacji.

Ostatnie pytanie w tej sekcji (**P13**) dotyczyło wpływu, jaki na procedurę BO miały przeprowadzone konsultacje społeczne. Gminy miały do wyboru odpowiedź, że konsultacje nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian, mogły wybrać którąś z sześciu opcji albo dopisać własną. Ponownie proszone były o wskazanie trzech najistotniejszych zmian, lecz odpowiedzi było zazwyczaj więcej. Poniższa tabela prezentuje wszystkie udzielone odpowiedzi łącznie:

Tabela 4.17. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w gminach.

Efekt konsultacji społecznych	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian	92
Zmianie uległa wysokość środków	45
Zmianie uległ sposób podziału środków	56
Zmianie uległ podział obszaru gminy	28
Zmiany w sposobie głosowania	67
Zmieniły się wymogi zgłaszania zadań/projektów	44
Zmienił się harmonogram BO	32
Inna zmiana	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 218, w sumie 380 zmian (inne zmiany liczone, jako jedna odpowiedź).

Trzema najczęściej wskazywanymi zmianami, jakie pociągnęły za sobą konsultacje społeczne, okazały się być zmiany w: sposobie głosowania (67), w sposobie podziału środków (56), wysokości środków (45) oraz wymogi dot. zgłaszania zadań/projektów (44). Co jednak istotniejsze, aż w 92 przypadkach odpowiedzi wskazywały, że konsultacje społeczne nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian. Z tych 92 przypadków w 79 były to jedyne odpowiedzi, a w pozostałych dodawano też inne opcje. Innymi zmianami, na które wskazały gminy (16), były m.in.: Bonus za aktywność; Doprecyzowanie regulaminu; Doprecyzowanie planu i realizacji zadań; Korekta wniosku; Nowy portal internetowy; Poszerzenie katalogu zadań; Powstanie i zmiany regulaminu; Wprowadzenie młodzieżowego budżetu obywatelskiego; Wybór zadań; Zapewnienie ogólnodostępności zadań; Zmiana (dodanie) kategorii zadań); Zniesienie wymogu meldunku.

Sekcja 4. Podział obszaru gminy dla celów budżetu obywatelskiego (pytania 14-19)

Pierwsze pytanie tej sekcji (**P14**) dotyczyło sposobu, w jaki obszar gminy był dzielony dla celów BO w poszczególnych latach. Gminy mogły wskazać, że obszar był jednolity lub został opracowany na bazie jednego z zaproponowanych sposobów. Odpowiedzi należało dopasować do konkretnego roku, w którym taki podział występował, stąd poniższa tabela prezentuje łączne wskazania przez poszczególne gminy. Najczęściej wskazywaną odpowiedzią był jednolity obszar gminy bez dodatkowego podziału, który wskazano 201 razy, w którejś z edycji. Pozostałe odpowiedzi prezentuje poniższa tabela:

Tabela 4.18. Sposób podziału obszaru gmin dla celów BO.

Sposób podziału	Liczba wskazań
Gmina stanowiła jednolity obszar bez podziału na mniejsze jednostki	201
Podział wg. jednostek pomocniczych	63
Podział wg. okręgów wyborczych z wyborów samorządowych	9
Podział wg. nowych jednostek utworzonych tylko dla celów BO	32
Inny podział	40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 281, w sumie 144 podziały (inny podział liczony, jako jedna odpowiedź).

Kolejny pytanie (**P15**) miało na celu doprecyzować sposób wyodrębnienia nowego (32) oraz innego podziału (40) obszaru, który został wskazany we wcześniejszym pytaniu.

O odpowiedź proszone były tylko te gminy, które taką opcję wcześniej zaznaczyły (czyli w sumie 72). Suma odpowiedzi okazała się być jednak większa i wyniosła 84, gdyż wypełniło je również kilka jednostek, które wcześniej na nowy ani inny podział nie wskazały. Niemniej udzielone odpowiedzi nt. kryteriów tych podziałów były następujące:

Tabela 4.19. Kryteria nowego i innego podziału gmin dla celów BO.

Kryterium podziału	Liczba wskazań
Na podstawie liczby mieszkańców danego obszaru	25
Na podstawie wielkości obszaru	10
W oparciu o granice historycznie ukształtowanych obszarów/rejonów gminy	15
Inne kryterium	43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 84, w sumie 93 kryteria (inne kryterium liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wskazywaną opcją było inne kryterium, które wybrano 43 razy. Wśród dopisanych odpowiedzi znalazły się takie kryteria podziału, jak m.in.: Podział na obszar rewitalizacji i miasto; Podział na Centrum I i II oraz Północ i Południe; Podział na obręby geodezyjne; Podział na okręgi wyborcze i częściowo umowne granice dzielnic; Podział na miasto i wieś; Podział wg. obszaru na miasto i wieś, a we wsiach podział na kategorie wg. liczby mieszkańców; Podział wg. zwyczajowych nazw osiedli i liczby mieszkańców; Podział za pomocą algorytmu (70% wg. liczby mieszkańców i 30% wg. powierzchni terenu).

Pytanie szesnaste (**P16**) sprawdzało, jakie nazwy były nadawane jednostkom, które wyodrębniane były przez gminy dla celów BO. W odpowiedziach otwartych znalazł się szeroki katalog nazw, do których zaliczyć należy m.in.: Cała gmina/miasto/wieś; Część; Dzielnica; Sołectwo; Grupy; Miasto; Miejscowość wiejska; Obszar wiejski; Osiedle; Obręby geodezyjne; Obszary miasta, sołectwa, wsi; Obszar rewitalizacji; Obwody głosowania; Okręgi miejskie i wiejskie; Okręgi głosowania; Okręgi konsultacyjne; Pule; Punkty; Rejon; Sektor konsultacyjny; Okręgi; Strefy oraz Tereny miejskie i wiejskie.

Kolejne pytanie (**P17**) było pytaniem zamkniętym (Tak/Nie) i dotyczyło tego, czy podział gminy dla celów BO występował we wszystkich edycjach na obszarze całej gminy. Odpowiedzi udzieliło 199 jednostek ($n = 199$). Wśród tych gmin 139 odpowiedziało: Tak,

a 60 wskazało: Nie⁴⁷⁰.

Dwa ostatnie pytania w tej sekcji weryfikowały, czy podział obszaru gminy dla celów BO ulegał znacznym zmianom między edycjami (**P18**), a także kiedy takie zmiany zachodziły, co modyfikowały oraz jakie były powody ich wprowadzenia (**P19**).

Na pierwsze z tych pytań odpowiedź udzieliło w sumie 215 gmin ($n = 215$) z czego twierdząco (Tak) odpowiedziało: 39 z nich. W drugim z pytań, w miejscu na udzielenie odpowiedzi otwartej, gminy wskazywały na wiele różnych powodów wprowadzania takich zmian. Były to m.in.: Do okręgów konsultacyjnych dodano okręg ogólnomiejski; Likwidacja podziału na okręgi i ustanowienie jednego obszaru ze względów finansowych; Nadzór prawny zakwestionował dotychczasowy podział; Objęcie sołectw budżetem; Podział na obszar miejski i wiejski; Podział na obszary; Podział dla równomiernego rozłożenia inwestycji na mapie i zachęcenie do współpracy, koalicji, strategii i partnerstwa; Podział na budżet miejski i wiejski dla wyrównania szans; Podział na jednostki pomocnicze mający aktywizować sołectwa; Podział na miasto i wieś z wyodrębnieniem obszaru wiejskiego; Podział na obszary z inicjatywy radnych; Rezygnacja z podziału na okręgi (brak potrzeby ich utrzymania); Rozszerzenie obszaru na całą gminę z inicjatywy zainteresowanych mieszkańców; Równomierne rozłożenie inicjatyw; Stwierdzenie nieważności uchwały przez RIO; Ujednoczenie obszaru objętego BO; Włączenie lub wyłączenie obszaru wiejskiego; Zmiana liczby dzielnic; Zmiana liczby okręgów na prośbę mieszkańców; Zmiana po nowelizacji ustaw samorządowych; Zmiany spowodowane niskimi środkami przeznaczonymi na okręgi, co wpływało na celowe niedoszacowywanie kosztów projektów; Zmiany w nazwach i zasięgu okręgów; Zmniejszenie liczby obszarów; Zmniejszenie liczby okręgów, aby podnieść pulę środków na inwestycje; Zwiększenie liczby okręgów po konsultacjach w celu zwiększenia szans na realizację projektów; Zwiększenie liczby obszarów; Zwiększenie liczby okręgów, aby ułatwić realizację zadań.

Podsumowując liczbę istotnych zmian, jakie zostały zasygnalizowane przez te 39 gmin, to ich liczba została zawarta w poniższej tabeli:

⁴⁷⁰ Odpowiedzi udzielone na to pytanie (**P17**) nie pokrywają się z wcześniejszymi wskazaniami nt. podziału gminy (**P14**). Suma odpowiedzi: Tak zbliżona jest to sumy odpowiedzi wskazujących na jeden z proponowanych lub innych podziałów. Różna jest suma odpowiedzi: Nie, w której znalazły się zapewne też wyniki z gmin, w których podział był jednolity. Różnice wynikać mogą z odmiennej liczby wskazań między pytaniami ($n =$) albo z niezrozumienia pytania przez osoby wypełniające kwestionariusze.

Tabela 4.20. Liczba istotnych zmian w podziale obszaru gminy dla celów BO.

1 zmiana	2 zmiany	3 zmiany	4 zmiany
28	7	3	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 39$, w sumie 55 zmian.

Sekcja 5. Finansowanie budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 20-25)

Sekcja piąta koncentrowała się na aspekcie finansowym. Część z otrzymanych danych okazała się być w niej problematyczna zarówno pod względem liczby udzielonych odpowiedzi ($n =$), jak i ich kompletności (wpisywano dane fragmentaryczne z części edycji). Dotyczyło to zwłaszcza aspektu wydatków. Jednostki nie zawsze podawały pełne dane za wszystkie edycje lub wskazywały wprost na braki danych. Część odpowiedzi, zamiast konkretnych danych liczbowych, odsyłała do stron internetowych. W miarę możliwości dane te były uzupełniane ręcznie. Strony te okazywały się być jednak w niektórych przypadkach wybrakowane (nie działały wszystkie zakładki) albo zawierały one inne informacje, niż potrzebne do uzupełnienia kwestionariusza. Dalsze pytania, dot. sposobu podziału środków, były niejednoznaczne, gdyż część z udzielanych odpowiedzi otwartych nie pokrywała się z odpowiedziami zamkniętymi (np. wskazywano na inny sposób lub kryterium podziału środków w jakiejś edycji, lecz pomijano jego opis czy specyfikę). Również same odpowiedzi otwarte nie zawsze były konkretnie opisane. Dlatego poniższe dane – w takim zakresie, w jakim udało się je uzyskać – będą prezentowane przede wszystkim w przedziałach lub w formie opisowej z wyraźnym zaznaczeniem wątpliwości, jakie zostały zauważone przy ich opracowaniu.

W pierwszej kolejności (P20) gminy zostały zapytane o trzy kwestie: ile środków planowano przeznaczyć oraz ile ostatecznie wydano na każdą z edycji BO, a także jaki procent wszystkich wydatków gminy stanowiła ta druga kwota w danym roku. Uzyskane dane, ujęte w przedziałach, prezentowały się następująco:

Tabela 4.21. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w gminach.

Środki na BO	Wysokość środków, jakie gmina planowała przeznaczyć na BO		Wysokość środków, jakie gmina ostatecznie wydała na BO	
	Najniższe	Najwyższe	Najniższe	Najwyższe
0 - 9 999 zł	-	-	4	1
10 000. - 24 999 zł	1	-	10	1
25 000 - 49 999 zł	7	4	12	8
50 000 - 74 999 zł	29	19	28	14
75 000 - 99 999 zł	5	4	26	16
100 000 - 249 999 zł	113	92	65	71
250 000 - 499 999 zł	54	63	42	41
500 000 - 749 999 zł	34	37	12	22
750 000 - 999 999 zł	7	7	10	15
1 000 000 - 1 499 999 zł	23	34	9	15
1 500 000 - 1 999 999 zł	4	8	0	6
2 000 000 - 2 499 999 zł	2	5	2	4
2 500 000 - 2 999 999 zł	-	2	-	2
3 000 000 - 3 499 999 zł	-	2	-	3
3 500 000 - 3 999 999 zł	-	2	-	-
4 000 000 - 4 499 999 zł	-	-	-	-
4 500 000 - 4 999 999 zł	-	-	-	1
	<i>n</i> = 279		<i>n</i> = 220	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe kwoty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi (*n* =) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji.

W odniesieniu do kwot planowanych, to – zarówno w przypadku najniższych, jak i najwyższych wartości – mieściły się one w przedziałach od 100 do 250 tys. zł oraz od 250 do 500 tys. zł (najniższe: 113 i 54, a najwyższe: 92 i 63). Natomiast w odniesieniu do środków wydatkowanych należy wskazać w pierwszej kolejności na znacznie niższą liczbę udzielonych odpowiedzi (*n* = 220), niż w przypadku kwot planowanych (*n* = 279). W tym

pytaniu jednak również odpowiedzi najczęściej mieściły się w przedziałach od 100 do 250 tys. zł oraz od 250 do 500 tys. zł (najniższe: 65 i 42, a najwyższe: 71 i 41).

Trzeci element tego pytania dotyczył tego, jaki procent wszystkich wydatków gminy stanowiły środki wydane w ramach BO. W oparciu o uzyskane dane procenty te, zawarte w przedziałach, prezentowały się następująco:

Tabela 4.22. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków gminy w danym roku.

Wysokość środków ostatecznie wydanych, jako % wszystkich wydatków gminy w danym roku		
Procenty	Najniższy procent wydatków	Najwyższe procent wydatków
Poniżej 0,1%	28	10
0,1% - 0,19%	52	23
0,2% - 0,29%	39	36
0,3% - 0,39%	20	19
0,4% - 0,49%	10	22
0,5% - 0,59%	11	15
0,6% - 0,69%	4	5
0,7% - 0,79%	1	14
0,8% - 0,89%	0	9
0,9% - 0,99%	2	6
1% i więcej	2	10
<i>n</i> = 169		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

*Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe procenty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi (*n* =) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji. Niektóre procenty były podane z wyraźnym błędem względem podanych środków wydatkowanych np. 0,003% albo 3% wydatków z budżetu zamiast rzeczywistego 0,3%. Dane te były, w miarę możliwości, sprawdzane i korygowane.*

Liczba odpowiedzi o procentach wydatków okazały się być bardzo wybrakowane (*n* = 169). Brak odpowiedzi mógł być pokłosiem braku pełnych danych o wydatkach na BO z danego roku (liczba wskazań we wcześniejszym pytaniu również była zauważalnie niższa), jak i z celowego pominięcia tego pytania. Wśród najniższych kwot dominował przedział od 0,1% do 0,19% (52), a w najwyższym od 0,2% do 0,29% (36). Zdarzały się też przypadki,

w których ten procent okazywał się bardzo niski (poniżej 0,1% – 28), jak i bardzo wysoki (0,5% i więcej – w sumie prawie 60).

Kolejne trzy pytania, o numerach od 21 do 23, były ze sobą powiązane. Pierwsze z nich dotyczyło sposobu podziału środków na przestrzeni lat (**P21**). Kwestionariusz zawierał trzy sugerowane sposoby podziału środków tj.: jego brak (jedna pula), podział tylko na mniejsze pule oraz podział zarówno na pulę ogólną, jak i na mniejsze pule. Do wyboru była również odpowiedź: Inny podział. Każdą z nich należało dopasować do konkretnej edycji, w której taki podział obowiązywał. Odpowiedzi okazały się być dość problematyczne, dlatego będą one wymagały dodatkowego komentarza przed dalszym omówieniem. W pierwszej kolejności należy jednak wskazać, jak gminy odpowiedziały na pierwsze z nich (**P21**):

Tabela 4.23. Sposób podziału środków na BO w gminach.

Sposób podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula dla całej gminy)	206
Suma środków była dzielona tylko na mniejsze pule	77
Suma środków była dzielona na pulę dla całej gminy oraz pule lokalne	28
Inny podział	40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 278.

Gminy wskazywały najczęściej, że w przynajmniej jednej edycji na ich obszarze występowała tylko jedna pula środków. Odpowiedz taką zaznaczono w 206 z 278 gmin ($n = 278$). Odpowiedzi dot. tylko podziału na mniejsze pule albo na pulę ogólną i lokalną wskazano odpowiednio 77 i 28 razy. Ponadto 40 razy zaznaczona została opcja odnosząca się do jeszcze innego sposobu podziału środków.

Jak wspomniano wcześniej, odpowiedzi na dwa kolejne pytania (**P22** i **P23**), miały doprecyzować to pytanie, lecz w praktyce okazały się być niejasne. Pierwsze z nich miało na celu opisanie edycji z podziałem na pulę ogólną i pule lokalne (28 wg. **P21**), a w drugim należało opisać inny podział (40 wg. **P21**). Natomiast w kwestionariuszu odpowiedzi udzieliło na nie odpowiednio: 73 oraz 47 gmin.

Rozbieżność liczbowa widoczna jest zwłaszcza w pytaniu z numerem 22. Mogło wynikać to z niezrozumienia polecenia i zamieszczenie odpowiedzi o podziale tylko na pulę ogólną albo tylko na pule lokalne (a nie jednoczesnym ich występowaniu w którejś z edycji). Wskazywał na to szereg odpowiedzi zawierających tylko jedną wartość (np. ogólną pulę bez

wpisania jej podziału). Część z zamieszczonych odpowiedzi dot. ponadto podziału dokonanego nie w oparciu o kryterium terytorialne (jak w poleceniu), a o kryterium tematyczne (np. małe i duże projekty, co mogło pokrywać się z pulą ogólną i lokalnymi, lecz niekoniecznie).

Mając na uwadze powyższe kwestie, można wskazać w jaki sposób gminy odpowiadały. Pytanie, oznaczone numerem 22 (**P22**), obejmowało trzy elementy do wskazania: rok i edycję, sumę wydatków oraz sposób podziału tych środków. Na podstawie udzielonych odpowiedzi ($n = 73$) można wskazać w pierwszej kolejności ile edycji zostało zrealizowanych przy pomocy takiego podziału środków. Najczęściej wskazywano na 1, 3 lub 4 edycje, czyli odpowiednio 15, 15 i 12). Szczegóły obrazuje poniższa tabela:

Tabela 4.24. Liczba edycji z podziałem środków na pulę ogólną i lokalną w gminach.

1 edycja	2 edycje	3 edycje	4 edycje	5 edycji	6 edycji	7 edycji	8 edycji	9 edycji
15	11	15	12	5	7	5	2	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 73$, w sumie 257 edycji.

Tabela uwzględnia wszystkie edycje wskazane przez miasta. Część edycji mogła zostać w kwestionariuszach błędnie wpisana, gdy np. występowała tylko pula ogólna albo tylko pula lokalna.

Szczegółowe informacje o podziałach środków były różnorodne i dlatego ich omówienie nastąpi w formie opisowej. W odpowiedziach ($n = 73$) nieco częściej jednostki informowały, że większa była pula lokalna. Jednostki wskazywały na takie wartości tych podziałów, jak m.in.: 0,2 mln zł pula ogólna i 0,7 mln zł pula okręgowa; 0,3 mln zł pula ogólnomiejska i 0,6 mln zł pula osiedlowa czy 50 tys. zł pula ogólna i 150 tys. zł pula lokalna. W odwrotnych przypadkach, gdy większa była pula ogólna, pojawiły się takie podziały, jak np. 1 mln pula ogólna i 0,5 mln zł pula lokalna; 1,1 mln zł pula ogólna i 0,9 mln zł pula lokalna czy 300 tys. zł pula ogólna i 150 tys. zł pula okręgowa (oraz 100 tys. zł rezerwy). W przypadku podziału środków na miasto i wieś jednostki wskazywały również na równy podział po 50% lub z przewagą środków na miasto np. 350 tys. zł miasto i 150 tys. zł wieś; 200 tys. zł miasto i 100 tys. zł wieś; 300 tys. zł miasto i 100 tys. zł wieś czy 250 tys. zł, miasto i 50 tys. zł wieś.

Pytanie otwarte o inny podział środków (**P23**) zostało wypełnione przez 47 jednostek ($n = 47$). Pomijając odpowiedzi, które odbiegały od tematu pytania (np. informowały o jednej puli środków), to jednostki wskazywały na takie inne sposoby podziału, jak m.in: wspomniany już podział na miasto i wieś, a także: Podział ogólnogminny i dla grup jednostek

pomocniczych; Podział na osiedle oraz grupę sołectw; Podział na zadania w określonych przedziałach kwotowych; Projekty duże i małe; Projekty inwestycyjne i nieinwestycyjne; Projekty lokalne dot. jednej miejscowości i ponadlokalne dot. kilku miejscowości; Projekty majątkowe i niemajątkowe; Projekty twarde i miękkie; Pula na duży projekt i mniejsze projekty czy Zadania inwestycyjne, społeczne, remontowe. Odpowiedzi te koncentrowały się więc raczej na podziale tematycznym, niż terytorialnym.

Dwa ostatnie pytania w tej sekcji dotyczyły kryterium, na podstawie którego dokonywano podziału środków w budżecie obywatelskim na szczeblu gmin. W pierwszym z nich gminy były proszone o zaznaczenie właściwej opcji lub wpisanie innego sposobu podziału środków (**P24**). Dane te były następujące:

Tabela 4.25. Kryterium podziału środków finansowych w gminach.

Kryterium podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula)	185
Równy podział na wszystkie wydzielone jednostki	36
Podział wg. liczby mieszkańców wydzielonej jednostki	35
Podział wg. wielkości obszaru wydzielonej jednostki	3
Inny sposób podziału	64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 260.

Uwagę zwraca odmienna liczba jednostek, która wskazała na brak podziału (jedną pulę) względem wcześniejszego pytania. Wynikać może to zarówno z braków danych (różna liczba odpowiedzi ($n =$)), jak i potraktowanie tego pytania, jako tożsamego z poprzednim i w efekcie jego pominięcie. Odpowiedzi dot. równego podziału środków oraz podziału z uwzględnieniem liczby mieszkańców uzyskały zbliżoną liczbę wskazań (36 i 35). Więcej gmin wskazywało natomiast na inne sposoby (64).

Na pytanie otwarte (**P25**), które miało doprecyzować te inne sposoby podziału, odpowiedzi udzieliły 64 jednostki ($n = 64$). Należy tutaj zaznaczyć, że w liczbie tej mieści się kilka odpowiedzi udzielonych przez jednostki, które tej opcji wcześniej nie zaznaczyły. Biorąc jednak pod uwagę pominięte odpowiedzi, ich suma się zrównała i wyniosła 64. Również i w tym pytaniu nie wszystkie opisy odnosiły się faktycznie do takiego innego podziału lub nie były na tyle konkretne, aby dało się je wyszczególnić. Część odpowiedzi pokrywała się ponadto z wcześniejszym pytaniem otwartym (**P23**). Wśród udzielonych

odpowiedzi można było wskazać na takie sposoby podziału, jak m.in.: 5% na młodzieżowy BO; 10% na zadania społeczne; 150 tys na zadania inwestycyjne (3 po 50 tys.) oraz 50 tys. na dziesięć projektów po 5 tys); 2/3 środków na teren miejski, 1/3 na teren wiejski; 28% środków na projekty małe i 72% na duże; 80% na zadania twarde (inwestycyjne) i 20% na zadania miękkie (nieinwestycyjne); Obszar rewitalizacji i pozostały obszar miasta (zadania inwestycyjne i pozostałe); Podział 40% po równo i 60% wg. liczby mieszkańców; Podział środków na pule wg. stopnia złożoności i użyteczności społecznej projektu; Projekty ogólnomiejskie (dla wszystkich mieszkańców oraz mieszkańców więcej, niż jednej jednostki pomocniczej) oraz lokalne (dla jednej jednostki pomocniczej); Projekty społeczne i inwestycyjne; Równy podział na każdy z obszarów; Środki równe (zaokrąglone) do środków na fundusz sołecki na dany rok budżetowy; Zadania dla całej gminy lub danego terenu: główne (1 mln), lokalne (3 projekty po 100 tys.), dodatkowe (4 projekty po 50 tys. zł); Zadania infrastrukturalne i pozainfrastrukturalne; Zadania inwestycyjne i bieżące; Zadania majątkowe i niemajątkowe Zadania ogólnomiejskie (małe i duże) oraz zadania rewitalizacyjne i edukacyjne; Zadania prospołeczne i inwestycyjne; Zadania w przedziałach od 1 do 60 tys. zł, od 1 do 100 tys. zł oraz od 100 to 150 tys. zł.

Sekcja 6. *Partycypacja mieszkańców gminy w budżecie obywatelskim (pytania 26-27)*

Dwa pytania w sekcji szóstej koncentrowały się na zadaniach w BO. Pierwsze z nich dotyczyło zadań zgłoszonych, poddanych głosowaniu, wybranych w głosowaniu oraz wybranych, ale niezrealizowanych (**P26**). Natomiast drugie było pytaniem otwartym i koncentrowało się na powodach, przez które zadania wybrane przez mieszkańców nie zostały ostatecznie zrealizowane (**P27**). Również odpowiedzi na te dwa pytania wymagają krótkiego komentarza przed przystąpieniem do prezentacji danych.

W znacznej części udzielanych odpowiedzi znajdowały się bowiem braki danych. Część odpowiedzi udzielana była tylko w odniesieniu do niektórych zrealizowanych edycji z pominięciem pozostałych (np. 1 na 5 edycji) albo zawierała pojedyncze braki (np. 4 z 5 edycji). Braki te mogły wynikać z faktycznego braku danych archiwalnych albo z celowego pominięcia pytania. Niektóre jednostki zamiast podawać dokładne dane umieszczały w kwestionariuszu linki do strony z głosowaniem. W miarę możliwości odpowiedzi te były uzupełniane ręcznie, jednak często podstrony do wszystkich edycji nie były dostępne albo umieszczone tam dane były fragmentaryczne i niewystarczające (np. tylko liczba zadań wybranych w głosowaniu, ale bez informacji ile ich zgłoszono, ile głosowano i czy wszystkie je zrealizowano). Część jednostek podawała dodatkowe informacje np.

o zadaniach wybranych bez głosowania czy wybranych w innym trybie (np. dodane przez burmistrza, pochodzące z młodzieżowego BP albo wybrane i finansowane z innych źródeł, co utrudniało ich zsumowanie). Również niektóre zadania niezrealizowane zawierały komentarz, że brak jest danych na ten temat, że zrealizowano je, lecz z kilkuletnim opóźnieniem albo nadal są w trakcie realizacji (więc w zasadzie nie są niezrealizowane). Dlatego poniższe dane należy traktować, jako mocno przybliżone, lecz mające swe oparcie w danych liczbowych przekazanych przez gminy, przez co ukazują pewne tendencje i skalę analizowanego zjawiska. W tabeli uwzględniono dane ze wszystkich jednostek ($n =$), które podały dane za przynajmniej jedną edycję (np. 1 z 5 edycji, 4 z 5 edycji itd.), a za braki danych przyjęto tylko te przypadki, w których odpowiedź zawsze była brakiem danych (np. 0 z 5 edycji). Należy też zaznaczyć, że niektóre przypadki braków odpowiedzi mogły zarówno oznaczać faktyczny brak danych, jak i odpowiedzi mające oznaczać 0 zadań⁴⁷¹.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, w pierwszej kolejności poniższa tabela prezentuje w przedziałach dane dotyczące tego, ile w sumie zadań zgłaszano, głosowano, wybierano i niezrealizowano na przestrzeni wszystkich edycji:

Tabela 4.26. Zadania w budżecie obywatelskim ze wszystkich edycji w gminach.

Liczba zadań zgłoszonych		Liczba zadań poddanych głosowaniu	
Przedziały	Liczba gmin	Przedziały	Liczba gmin
1-10	25	1-10	32
11-25	42	11-25	48
26-50	52	26-50	56
51-100	72	51-100	68
101-150	21	101-150	26
151-200	23	151-200	11
201-300	20	201-300	16
301-400	9	301-400	3
401-500	2	401-500	1
501-750	3	501-750	2

⁴⁷¹ Biorąc pod uwagę jednostkowe przypadki i braki danych w odniesieniu do części odpowiedzi mogły zdarzyć się sytuacje, że np. suma zadań poddanych głosowaniu była większa, niż liczba zadań zgłoszonych do tego głosowania. Wynikało to właśnie z faktu, że np. jednostka podała dane o zgłoszonych zadaniach z 3/5 edycji, ale liczba zadań głosowanych objęła już 5/5 edycji.

751-1000		751-1000	
1		0	
<i>n</i> = 270		<i>n</i> = 268	
Liczba zadań wybranych		Liczba zadań niezrealizowanych	
Przedziały	Liczba gmin	Przedziały	Liczba gmin
1-10	104	0	175
11-25	65	1-2	59
26-50	57	3-4	17
51-100	30	5-6	4
101-150	13	7-8	5
151-200	1	11-20	1
301-400	2	21-30	1
Ponad 400	0	31-40	1
<i>n</i> = 272		<i>n</i> = 263	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = liczba jednostek, które wskazały odpowiedź do przynajmniej jednej ze zrealizowanych edycji (nie licząc odpowiedzi o braku danych).

W odniesieniu do zadań zgłoszonych, to największa ich liczba na przestrzeni wszystkich edycji, wyniosła łącznie od 51 do 100 (w 72 gminach). Również przy zadaniach poddanych głosowaniu ten przedział okazał się być największy i zawierał wskazania z 68 gmin. Znacznie niższa była natomiast suma zadań wybranych w głosowaniu, gdyż dwa przedziały, z których odpowiedzi najczęściej się pojawiały, to od 1 do 10 zadań (104) oraz od 11 do 25 zadań (65). W przypadku zadań niezrealizowanych 175 gmin wskazało, że nie było takich sytuacji. Natomiast w 59 z nich pojawiło się od 1 do 2 niezrealizowanych zadań na przestrzeni lat. W pozostałych gminach liczba takich zadań była większa.

Zebrane dane można również przedstawić z uwzględnieniem ich sumy, jaka została podana dla każdego roku oddzielnie. Dane te prezentowały się następująco:

Tabela 4.27. Projekty/zadania w gminach w latach 2011-2021.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ile projektów/zadań zostało zgłoszonych? (n = 270)										
0	21	570	1561	3049	3791	3849	3903	4068	2738	2732
Ile projektów/zadań poddano głosowaniu? (n = 268)										
0	21	382	1043	2250	2789	2900	3032	3282	2024	2028
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu? (n = 272)										
0	6	77	267	778	1119	1350	1371	1347	962	938
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu, ale nie zrealizowano? (n = 263)										
0	0	0	1	13	30	32	33	60	60	40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane w tabeli są przybliżone, gdyż uwzględniono w niej jedynie dane wskazane przez gminy, które w niektórych przypadkach nie zawierały pełnych danych liczbowych za wszystkie edycje (brak danych w danej edycji). Uwzględniono w niej również sytuacje wyjątkowe, np. zadania wybrane bez głosowania, wybrane w ramach młodzieżowych BO (jeśli je podano) albo wybrane, a następnie wykonane ze środków zewnętrznych. Dlatego w niektórych jednostkowych przypadkach suma zadań głosowanych była wyższa, niż liczba zadań zgłoszonych (przez braki danych o zadaniach zgłoszonych).

Natomiast sumując wszystkie udzielone odpowiedzi można wskazać, ile w przybliżeniu zadań zgłoszono, głosowano, wybrano oraz niezrealizowane w całym analizowanym okresie. Ponownie są to dane przybliżone, które obrazują ile co najmniej było tych zadań w każdej z kategorii:

Tabela 4.28. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez gminy.

Suma zadań zgłoszonych	Suma zadań poddanych głosowaniu	Suma zadań wybranych	Suma zadań niezrealizowanych
26282	19751	8215	269
n = 270	n = 268	n = 272	n = 263

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane w oparciu o liczbę wszystkich zadań zgłoszonych, głosowanych, wybranych i niezrealizowanych, które gminy ujęły w swoich ankietach. Uwzględniono wszystkie gminy (n =), które podały dane za przynajmniej jedną zrealizowaną edycję w danej kategorii.

Podsumowując dane z dwóch powyższych tabel warto zwrócić uwagę na zauważalny wzrost liczby zadań na przestrzeni lat z widocznym spadkiem w okresie pandemicznym. Ilość zadań zgłoszonych i wybranych, w latach 2011-2021, wyniosła w sumie (w oparciu o otrzymane dane) w pierwszym przypadku ponad 26 tys., a w drugim ponad 8 tys. W odniesieniu do zadań wybranych w głosowaniu, ale niezrealizowanych, gminy wskazywały na różnorodny katalog powodów takiego stanu rzeczy. Warto tutaj wskazać, że liczba odpowiedzi (95) przekraczała liczbę gmin, które wykazały dokładną liczbę zadań niezrealizowanych (88). Wynikać może to zarówno z braku danych ($n =$), jak i z faktu, że zadania pierwotnie niezrealizowane wykonane zostały w późniejszym czasie. Gminy podawały często więcej, niż jedną odpowiedź w zależności od złożoności problemu czy liczby zrealizowanych zadań.

Kwestia niezrealizowanych zadań (**P27**) wydaje się być interesująca, dlatego zbiorcza ich prezentacja – z pominięciem powtarzających się odpowiedzi – została zawarta w poniższej tabeli:

Tabela 4.29. Powody braku realizacji wybranych zadań w gminach.

Badania geotechniczne wyeliminowały lokalizację obiektu (strzelnicy); Brak chętnych do udziału w projekcie (pomimo wielomiesięcznej promocji); Brak możliwości realizacji zadania w danym roku; Brak możliwości technicznych i odpowiednich zezwoleń; Brak możliwości zakupu działki (wycofał się właściciel); Brak oferentów w przetargu; Brak pozwolenia wodnoprawnego; Brak wykonawców i zbyt duża wycena projektów; Brak wymaganych prawem uzgodnień; Brak zainteresowania potencjalnych wykonawców. Brak zasadności realizacji obiektu w danym miejscu; Brak zgłoszenia do realizacji zadania; Brak zgody niezależnych instytucji (np. konserwatora zabytków); Działania inwestycyjno-remontowe byłyby naruszeniem przez gminę zapisów umowy dzierżawy; Działka pod inwestycję nie należała do miasta; Gmina realizowała to zadanie wcześniej z innych środków; Inwestycja zakwestionowana przez RIO; Kolorystyka zgłoszonego projektu niezgodna z historyczną zabudową; Koszty i umiejscowienie wydarzenia uniemożliwiły organizację imprezy; Mieszkańcy złożyli sprzeciw wobec zgłoszonego projektu; Negatywne opinie ws. realizacji projektu kierował Podsekretarz Stanu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa, Prezes IPN, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Wojewoda i Dyrektor Ośrodka Badań Naukowych; Niewystarczające środki; Odwołanie przez pandemię; Planowane zadanie niezgodne z założeniami urbanistycznymi dot. zabytkowego terenu, co wymagałoby badań archeologicznych; Poddano pod głosowanie zadanie, które nie powinno być dopuszczone; Pojawienie się stada dzików w parku miejskim; Pozyskanie środków zewnętrznych na realizację; Problem z pozwoleniem na budowę; Problemy z działką przeznaczoną pod inwestycję i problemy ze znalezieniem innej; Problemy ze zgodą Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; Projekt pokrywał się z działaniami już realizowanymi; Projekt włączono w inną inwestycję realizowaną ze środków zewnętrznych; Przedłużająca się realizacja ze względu na przygotowanie dokumentacji projektowej i wymaganych uzgodnień z instytucjami publicznymi; Przeniesienie zadania na kolejny rok, aby włączyć je do innych prac remontowych danego obiektu; Przeszkody formalne w realizacji inwestycji (projekt wiązałby się z innymi przebudowami); Rozwiązywanie umowy z wykonawcami przez niedotrzymanie terminów wykonania zadań; Rzeczywisty koszt inwestycji przekroczył możliwości finansowe gminy; sprzeciw mieszkańców; sprzeciw starostwa powiatowego; Unieważnienie postępowania przetargowego (najkorzystniejsza cena przewyższała koszty zamówienia); Wskazanie zadania na terenie niebędącym własnością gminy; Wstrzymanie realizacji przez pandemię; Wycofanie projektu przez wnioskodawcę; Wycofanie zgody na realizację zadania przez wspólnotę mieszkaniową; Wykonawca nie wywiązał się z umowy na realizację zadania; Wzrost kosztów zadania; Zadania zrealizowano z innej puli środków; Zadanie mogło zagrażać bezpieczeństwu lotniczemu, a nie było możliwości zmienić lokalizacji; Zadanie nie było zadaniem własnym gminy; Zadanie zrealizowane ze środków z dotacji; Zbyt długi czas realizacji zadania, Zbyt wysokie koszty realizacji; Zgłoszenie zadania na terenie spółdzielni (jej remont).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 95.

W tabeli przytoczono ok. 50 powodów z pominięciem tych, o podobnej charakterystyce. Część jednostek opisywała powody niezrealizowania zadań pomimo odpowiedzi np. 0 na wcześniejsze pytanie lub odwrotnie – podawano liczbę we wcześniejszym pytaniu, ale bez sprecyzowania powodów w formie opisowej.

Zdecydowanie najczęściej wskazywanymi problemami z realizacją zadań były kwestie finansowe – niedoszacowanie kosztów lub konieczność zwiększenia wydatków. Gminy wskazywały również na brak wykonawców, długotrwały proces uzyskiwania pozwoleń czy brak zgody innych podmiotów np. konserwatora zabytków. Dużym problemem okazała się być ponadto pandemia Covid-19, która wpłynęła na przełożenie lub odwołanie części zadań.

Sekcja 7. Zadania/projekty z budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 28-39)

Sekcja siódma również dotyczyła zadań, lecz koncentrowała się na aspekcie ich zgłaszania oraz tematyce samych projektów. Pierwsze pytanie (P28) w tej sekcji dotyczyło

kręgu podmiotów, jaki był dopuszczony do ich składania we wszystkich edycjach. Gminy mogły wybrać z zaproponowanych opcji albo dopisać własne. Dane te prezentują się następująco:

Tabela 4.30. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w gminach.

Podmiot zgłaszający zadania	Liczba wskazań
Mieszkańcy gminy (zameldowani w gminie)	195
Osoby zamieszkałe w gminie (bez zameldowania)	171
Radni/organy gminy	41
Radni/organy jednostek pomocniczych	32
Organizacje pozarządowe	52
Osoby pracujące/prowadzące firmy na obszarze gminy	27
Inny podmiot	22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 279.

W pytaniu tym należy mieć na uwadze, że obejmowało ono cały okres realizacji BO (w tym przed i po zmianach ustawowych z roku 2018, które wpłynęły na krąg podmiotów dopuszczonych do zgłaszania zadań). Najczęściej wskazywane były edycje, w których wymagane było zameldowanie (195 gmin) albo zamieszkanie (171 gmin). Pozostałe odpowiedzi wskazywano znacznie rzadziej. Należy jednak pamiętać, że te pozostałe podmioty się na siebie niejako nakładały np. zameldowani mieszkańcy a członkowie jednostek pomocniczych lub osoby pracujące w danej gminie. Stąd też ich wskazania (jako wyodrębnionych podmiotów) mogło być pomijane. W pytaniu otwartym o inne podmioty gminy często wskazywały, że dopuszczony był każdy mieszkaniec gminy, co pokrywało się w praktyce z proponowanymi odpowiedziami, lecz utrudniało jednoznaczne dopisanie ich do tych odpowiedzi. Do innych podmiotów należały m.in.: Instytucje publiczne; Mieszkańcy na oświadczenie; Osoby posiadające prawa wyborcze lub ujęte w rejestrze wyborczym; Osoby pełnoletnie i zamieszkujące stale; Osoby zameldowane od 16 roku życia.

Kolejne dwa pytania w tej sekcji sprawdzały, czy zadania były podzielone na te o charakterze lokalnym i ogólnie gminnym (P29), a jeśli tak, to jaka była ich liczba w danej edycji (P30). Odpowiedzi okazały się być niejednoznaczne. Na pierwsze z nich (Tak/Nie) odpowiedź twierdzącą udzieliło 46 gmin ($n = 274$). Natomiast dopasowując liczbę zadań (w obu kategoriach oraz ich sumę) pojawiły się rozbieżne wyniki. Część jednostek wpisała

odpowieź, pomimo wskazania: Nie, we wcześniejszym pytaniu. Niektóre odpowiedzi zawierały braki danych albo znak X przy jednej lub wszystkich edycjach. Kilka jednostek podało dane o sumie zadań, ale bez podziału na ogólnogminne i lokalne, co mogło zarówno oznaczać brak takiego podziału (suma wszystkich zadań), jak i brak danych o podziale. Łączna liczba odpowiedzi otwartych (wskazanie na taki podział dla przynajmniej jednej edycji) wyniosła 56 ($n = 274$). Ze względu na specyfikę tych odpowiedzi ich omówienie zostanie dokonane w formie opisowej.

W odpowiedziach tych, jak wspomniano, znalazło się kilka błędnie zinterpretowanych wskazań. Kilka gmin podało bowiem odpowiedzi dot. sumy zadań oraz takie same dane dla zadań ogólnych (czyli występowały tylko ogólne) albo lokalnych (czyli występowały tylko lokalne). Nie były to więc przypadki łącznego występowania obu tych kategorii. Pojawiały się także pojedyncze lub całościowe braki danych albo inne odpowiedzi np. znak X. Z otrzymanych odpowiedzi w większości z nich (choć nie wszystkich) liczba zadań lokalnych w poszczególnych edycjach była większa, niż liczba zadań ogólnych. Również suma zadań ogólnych była stosunkowo niska i w większości odpowiedzi nie przekraczała 10 zadań dla danej edycji.

Kolejne pytanie (**P31**) dotyczyło podmiotu, który był odpowiedzialny za weryfikację formalną i merytoryczną projektów przed dopuszczeniem ich do głosowania. Gminy mogły wskazać, że taki podmiot nie funkcjonował, wybrać jedną z sugerowanych odpowiedzi albo dopisać własne. Odpowiedzi udzielone przez gminy prezentowały się następująco:

Tabela 4.31. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w gminach.

Podmiot oceniający/dopuszczający	Liczba wskazań
Nie funkcjonował żaden podmiot oceniający/dopuszczający	0
Urzędnicy/pracownicy wydziału zajmującego się BO	87
Specjalnie wyodrębniona komisja	219
Mieszkańcy w drodze konsultacji	6
Inny podmiot	27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 281$.

Brak wskazań na pierwszą opcję (0) oznacza, że w każdej z 281 gmin ($n = 281$) jakaś wstępna ocena projektów występowała. Najczęściej podmiotem tym w danej gminie była specjalnie wyodrębniona w tym celu komisja (219), a najrzadziej mieszkańcy w drodze

konsultacji (6). Wśród innych podmiotów (27) gminy wskazywały najczęściej na różne stanowiska lub wydziały w obrębie urzędu czy specjalnie wyodrębnione zespoły o różnych nazwach i składach. Podmiotami tymi były m.in.: Eksperti z wydziałów, jednostek i komórek merytorycznych; Kierownicy wydziałów urzędu miasta; Komisja złożona z pracowników urzędu, jednostek podległych i radnych miejskich; Komisje Rady Miasta; Przedstawiciele Rad Osiedli; Różne wydziały urzędu miasta; Specjalny zespół powoływany na każdą edycję (7-12 członków); Zespół ds. BO; Zespół konsultacyjny; Zespół koordynujący (urzędnicy, radni, organizacje pozarządowe); Zespół opiniujący; Zespół powołany przez Burmistrza; Zespół zadaniowy czy Zespół złożony z urzędników, mieszkańców, przedstawicieli instytucji i organizacji.

W pytaniu następnym (P32) gminy były proszone o podanie najczęstszych powodów niedopuszczenia zadań do głosowania. Ponownie proponowane było ograniczenie się do trzech najczęstszych przyczyn, jednak uwzględnione zostały również dodatkowe odpowiedzi. Na tej podstawie najczęściej wskazywanymi powodami w 265 gminach ($n = 265$) były:

Tabela 4.32. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w gminach.

Powód niedopuszczenia projektu/zadania	Liczba wskazań
Zbyt wysokie koszty realizacji zadania/projektu	154
Wysokie koszty utrzymania projektu w przyszłości	41
Błędy merytoryczne w zadaniu/projekcie	132
Braki formalne w zadaniu/projekcie (np. brak podpisów)	98
Taki sam projekt został już złożony/zrealizowany	25
Projekt nie był możliwy do zrealizowania ze względów technicznych	128
Projekt pokrywał się z działaniami planowanymi/realizowanymi	70
Niemożliwość zrealizowania projektu w jednym roku/jednej edycji	73
Autor zadania/projektu sam wycofał wniosek	52
Brak zgody rodzica/opiekuna na udział dziecka	1
Braki w wypełnieniu wniosku	34
Inny powód	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 265$, w sumie 696 powodów (inne powody liczone, jako jedna odpowiedź).

Gminy najczęściej udzielały odpowiedzi wskazującej na zbyt wysokie koszty realizacji zadania (154). W dalszej kolejności gminy zwróciły również uwagę na błędy merytoryczne (132) oraz brak możliwości technicznych realizacji projektu (128). Z kolei jeśli chodzi o inne powody (42), których proponowane odpowiedzi nie objęły, to gminy dopisały m.in.: Błędne oszacowanie kosztów; Błędy formalne; Brak tytułu prawnego do nieruchomości czy gruntu; Brak listy poparcia; Brak możliwości realizacji zadania; Brak zgody konserwatora zabytków; Nie było to zadanie własne gminy; Nieuzupełnienie braków formalnych; Niezgodność z regulaminem BO; Osoba zgłaszająca nie była zameldowana w gminie; Projekt nie mieścił się w granicach terytorialnych gminy; Projekt był niezgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; Projekt zlokalizowany w części na prywatnym terenie; Zadanie było niezgodne z planami inwestycyjnymi gminy oraz Zbyt wysokie koszty po weryfikacji.

Dwa kolejne pytania dotyczyły najczęstszej tematyki zadań, jaka była zgłaszana w danej gminie. W pierwszym przypadku pytanie koncentrowało się na zadaniach infrastrukturalnych (P33), a w drugim na zadaniach społecznych (P34). Ponownie sugerowane było wskazanie trzech najczęściej występujących zadań, lecz w odpowiedziach uwzględniono również nadmiarowe wskazania.

W odniesieniu do zadań infrastrukturalnych (tzw. twardych) dane prezentowały się następująco:

Tabela 4.33. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w gminach.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Infrastruktura drogowa (drogi, chodniki, parkingi itp.)	174
Mała architektura (np. ławki, śmietniki itp.)	150
Oświetlenie ulic	84
Place zabaw/boiska	250
Projekty ekologiczne (np. czujniki jakości powietrza)	22
Przestrzeń zielona (sadzenie kwiatów, drzew itp.)	64
Siłownie na świeżym powietrzu	163
Wiaty przystankowe	14
Wiaty śmietnikowe	2
Zagospodarowanie/rewitalizacja podwórek	46

Inna tematyka	42
---------------	----

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 279, w sumie 1011 tematów (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wskazywane w tym pytaniu były place zabaw i boiska (250), a w dalszej kolejności także infrastruktura drogowa (174), siłownie na świeżym powietrzu (163) oraz mała architektura (150). Wśród innych udzielonych odpowiedzi (42) gminy wskazywały na takie inwestycje, jak m.in.: Bezpieczeństwo (zakup defibrylatorów); Budowa altany; Budowa muzeum; Budowa Świetlicy; Budowa ścianki wspinaczkowej; Budowa ścieżki rowerowej; Dopuszaenie OSP; Dopuszaenie przedszkola i domu kultury; Interaktywne przejścia dla pieszych; Lodowisko; Kort tenisowy; Modernizacja obiektów kubaturowych (termomodernizacji, wymiana stolarki, remont); Modernizacja kina; Rozwój terenów rekreacyjnych (plaża); Multimedialne centrum rozrywki; Mural; Ocieplenie obiektów gminnych; Odbudowa szaletów; Plenerowa strefa rekreacyjna; Przebudowa szkoły; Remont biblioteki; Remont domu ludowego; Remont Sali gimnastycznej; Remont stadionu; Remont świetlicy; Remonty zabytków (kościół); Rozbudowa monitoringu miejskiego; Rozbudowa terenów sportowych; Tablice pamiątkowe; Tężnia solankowa; Toaleta w parku; Tory do jazdy na rolkach; Urządzenie parku, skweru; Wybieg dla psów; Wymiana ogrodzenia; Wyświetlacze prędkości; Zakup maszyn dla społeczności (np. równiarka drogowa); Zakup sprzętów komputerowych czy Zakup szafek do szkół. Warto też podkreślić, że niektóre z opisanych zadań znajdowały się na pograniczu lub były bardziej projektami społecznymi, niż infrastrukturalnymi.

W odniesieniu do zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkich) dane o nich prezentuje poniższa tabela:

Tabela 4.34. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w gminach.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Dopuszaenie szkół, bibliotek itp.	105
Projekty historyczne	25
Kina plenerowe	31
Koncerty/występy muzyczne	58
Kursy/szkolenia tematyczne	28
Ochrona zdrowia/zdrowy tryb życia	72

Projekty ekologiczne (np. warsztaty ekologiczne)	18
Spotkania/warsztaty tematyczne	54
Spotkania/imprezy np. dla dzieci, dla seniorów	91
Zajęcia sportowe	64
Inna tematyka	28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 222, w sumie 574 tematów (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Wśród zadań miękkich najczęściej wskazywano na doposażenie szkół czy bibliotek (105), różnego rodzaju spotkania i imprezy (91) czy projekty związane z ochroną zdrowia i zdrowym trybem życia (72). Innymi zadaniami (28) były m.in. Bezpieczeństwo; Bezpłatna komunikacja miejska; Bezpłatna sterylizacja kotów; Doposażenie Orkiestry Dętej; Doposażenie OSP (mundury, sprzęt); Działania dla młodzieży; Działania na rzecz bezdomnych kotów i zwierząt; Działalność świetlic wiejskich; Festiwal kultury słowiańskiej; Kino dla młodych za 5 zł; Ochrona przeciwpożarowa; Piknik rodzinny; Wyjazdy dla seniorów czy Szlak turystyczny. Również w tym przypadku część odpowiedzi znajdowała się na granicy zadań infrastrukturalnych. Ponadto znaczna część odpowiedzi wskazywała wprost, że BO w gminie ma charakter wyłącznie inwestycyjny albo że takich zadań (społecznych) po prostu nie było lub nie cieszyły się zainteresowaniem.

W odniesieniu do obu rodzajów zadań widać znaczącą dysproporcję w liczbie odpowiedzi. Informację o zadaniach infrastrukturalnych wskazało 279 gmin, podczas gdy o społecznych jedynie 222. Co więcej znaczna część odpowiedzi w odniesieniu do zadań miękkich (np. w miejscu na wpisanie innych tematów) wprost wskazywała na brak takich zadań (27).

Biorąc pod uwagę, że gminy wskazywały często mniej lub więcej, niż tylko trzy najczęstsze kategorie, to warto pokazać również ile łącznie zadań opisywano. W odniesieniu do obu kategorii zadań (infrastrukturalnych i społecznych) liczby te prezentowały się następująco:

Tabela 4.35. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez gminy.

Zad.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Suma
Inf.	0	8	29	129	52	30	21	7	2	1	1011
Spol.	27	57	58	64	19	15	7	1	0	1	547

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 280$ (Inf.) i $n = 249$ (222 [Spol.] + 27 [0]).
 Zad. - Wskazane zadania, Inf. – infrastrukturalne, Spol. – społeczne, 0 – informacja o braku takich zadań.
 Suma wszystkich zadań: 1011 (Inf.) + 574 (Spol.) = 1585 (inne zadania liczone, jako jedna odpowiedź).

Łączna liczba tematów wyniosła ponad 1500. W obu przypadkach najczęściej podawane były, zgodnie z poleceniem, po trzy kategorie (129 i 64). W przypadku zadań infrastrukturalnych widać, że gminy często podawały ich też po dwa (29), po cztery (52) albo po pięć (30). Z kolei przy zadaniach społecznych równie często wskazywano tylko na jedną (57) czy dwie (58) kategorie, albo też opisano brak (0) takich zadań (27 wskazań).

Kolejne pytanie (P35) dotyczyło kluczowych wymogów formalnych, jakie wiązały się ze zgłaszaniem zadań w poszczególnych edycjach. Wyszczególnione zostały możliwe opcje dot: podpisów pod projektem, szacunkowych kosztów, wymogu zamieszkania (zameldowania) oraz inne, które należało dopisać. Odpowiedzi o inne wymogi były następnie doprecyzowywane w kolejnym pytaniu otwartym (P36). Gminy odpowiadały w następujący sposób na pierwsze z nich:

Tabela 4.36. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w gminach.

Kluczowe wymogi formalne	Liczba wskazań
Podpisy pod projektem	262
Szacunkowe koszty projektu	257
Wymóg zamieszkania (zameldowania) na danym obszarze	219
Inne wymogi	76

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 279$.

Wszystkie trzy zaproponowane odpowiedzi były wskazywane przez znaczną liczbę gmin. Najwięcej z nich wskazało na wymogi związane z podpisami pod projektem (262) oraz z szacunkowymi kosztami (257). Zasygnalizowanych zostało ponadto 76 innych wymogów. Należy tutaj zaznaczyć, że kilkanaście gmin opisało inne wymogi w kolejnym pytaniu (albo zamieściło dodatkowy komentarz), pomimo że nie zaznaczyły one takiej odpowiedzi.

Stąd też liczba innych opisanych wymogów w kolejnym pytaniu (**P36**) wyniosła 96. Nie wszystkie one odnosiły się jednak konkretnie do aspektu formalnego lub nie były wyrażone na tyle szczegółowo, aby je tutaj przytoczyć. Niemniej gminy wskazywały na takie kwestie, jak m.in. na: Czytelnie wypełniony wniosek; Dokładne określenie lokalizacji; Lista osób popierających; Maksymalna kwota na BO to 15% wszystkich środków na BO; Mapa lub rysunek projektu; Nieodpłatny charakter projektu; Odpowiedni formularz/wniosek; Projekt dot. zadań własnych gminy; Projekt musi stanowić całość, a nie być zadaniem cząstkowym; Projekt musiał być możliwy do realizacji w jednym roku budżetowym i nie mógł być etapem zadań wieloletnich. Projekt musiał być ogólnodostępny Projekt musiał być zadaniem inwestycyjnym; Projekt musiał służyć interesom wszystkich mieszkańców; Projekt nie może kolidować z rozpoczętymi inwestycjami; Projekt nie mógł generować kosztów rocznych w wysokości 5% kosztów jego realizacji; Projekt zgodny z planami i strategiami gminy; Projekt zgodny z zasadą celowości i gospodarności; Projekt złożony zgodnie z regulaminem i harmonogramem; Szacunkowe koszty projektu; Szczegółowy opis projektu i jego uzasadnienie; Uczestnik mógł zgłaszać tylko jeden wniosek w danej lokalizacji; Wnioskodawca i popierający projekt musieli mieć ukończone 16 lat; Zgoda rodzica/opiekuna prawnego; Załączniki (np. zgoda zarządcy) Zgoda na przetwarzanie danych osobowych; Zgoda na publikację imienia i nazwiska; Złożenie wniosku w terminie czy Złożenie wymaganych załączników.

Również kolejne pytanie (**P37**) miało zbliżony charakter, ale nie dotyczyło wymogów formalnych, lecz konkretnych ograniczeń, jakie występowały na przestrzeni lat. Część odpowiedzi (zwłaszcza otwartych) pokrywała się z wcześniejszym pytaniem (**P36**). Niemniej odpowiedzi na to pytanie prezentowały się następująco:

Tabela 4.37. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w gminach.

Ograniczenia	Liczba wskazań
Ograniczenia wiekowe (minimalny wiek)	172
Zamieszkanie na obszarze gminy	214
Zameldowanie na obszarze gminy	88
Odgórny limit wydatków	237
Określona tematyka zadań	50
Inne ograniczenia	37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 276$.

Trzema najczęściej wskazywanymi ograniczeniami były: ogólny limit wydatków (237), konieczność zamieszkania na obszarze gminy (214), a także ograniczenia wiekowe (172). Pozostałe odpowiedzi wskazywano znacznie rzadziej. Podobnie, jak dwa pytania wcześniej, również i w kolejnym pytaniu otwartym (**P38**) kilka gmin uzupełniło je nawet, jeśli wcześniej nie zaznaczyły opcji: inne ograniczenia. Zdarzały się też sytuacje odwrotne, gdy opcja została zaznaczona, ale nie opisano jej szczegółów. Inne wymogi formalne (**P36**) i inne ograniczenia (**P38**) często były interpretowane w zbliżony sposób stąd też katalog odpowiedzi otwartych jest mocno zbliżony do wcześniejszego.

Biorąc pod uwagę wszystkie udzielone odpowiedzi, których było 41, to gminy wskazywały na następujące inne ograniczenia: Jedna osoba mogła zgłosić jeden projekt osiedlowy i ogólnomiejski; Kryterium gospodarności (racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi); Musiały one mieć charakter inwestycyjno-remontowy; Ograniczenia wiekowe; Projekt do realizacji w jednym roku kalendarzowym; Projekt musiał być realizowany na terenie gminy; Projekt musiał być zgodny ze Strategią Rozwoju, Planami Odnowy Wsi; Projekt musiał mieć charakter inwestycyjny; Projekt nie mógł dotyczyć remontu dróg; Projekt nie mógł generować wysokich kosztów utrzymania; Projekt w ramach zadań własnych gminy; Projekt musiał być ogólnodostępny; Wyłącznie zadania inwestycyjne; Zadania nie mogły obejmować więcej niż jednej miejscowości oraz Zadanie nie mogło mieć charakteru remontowego.

Ostatnie pytanie w tej sekcji (**P39**) koncentrowało się na dwóch konkretnych danych liczbowych, czyli z jednej strony na wieku, jaki umożliwiał zgłaszanie zadań, a z drugiej na liczbie podpisów, jaka była potrzebna, aby taki projekt zgłosić. Gminy były proszone o dopasowanie informacji do roku każdej z edycji, a jeśli dany wymóg nie występował, to należało wpisać znak X. Proszono również o wskazanie sytuacji, gdy występowało zróżnicowanie w wymaganym wieku lub w liczbie potrzebnych podpisów. Analiza udzielonych odpowiedzi uwidoczniła jednak pewne problemy z interpretacją danych. Przy analizie kwestionariuszy zauważyłem, że sposób udzielania odpowiedzi nie dawał pewności, czy wszystkie gminy, które je wypełniły odpowiedziały poprawnie np. czy wstawienie znaku X oznaczało brak wymogu czy wskazanie wymogu, lecz bez jego opisu. Utrudniło to dokładne oszacowanie poprawnych odpowiedzi bez braków ($n =$). Podobnie z uwzględnieniem pustych odpowiedzi, które mogły sugerować brak danych, brak edycji lub brak takiego wymogu. Dlatego odpowiedzi na to pytanie zostaną omówione w formie opisowej.

W okresie od 2011 do 2015 roku najczęściej udzielanymi odpowiedziami było 16 lub

18 lat (ukończone, pełnoletność). Liczba tych odpowiedzi była zbliżona w poszczególnych latach. Wskazywano też, chociaż rzadziej, np. na brak ograniczeń/kryterium albo na inny konkretny wiek np. 13 lub 15 lat. Następnie, w latach 2016-2017, widoczny był wzrost odpowiedzi wskazujących na 16 lat, a także kilka odpowiedzi dotyczące niższego wieku (12, 13, 14 czy 15 lat). W kilkunastu przypadkach ponownie pojawił się komunikat o braku ograniczeń/kryterium albo oznaczenie wieku, jako: 0. Z kolei od roku 2018 znacznie wzrosła liczba wszystkich odpowiedzi, a wraz z nią też te, które wskazywały na brak ograniczeń. Przybierały one postać i oznaczenie, jako znak X lub wpisany minus. Pojawiło się również wiele odpowiedzi to potwierdzających, takich jak słowne dopisanie: bez limitu, brak ograniczeń, brak określenia wieku, brak/brak ograniczeń, każdy mieszkaniec, od niemowlaka czy osoba niepełnoletnia. Nie była to jednak regułą, ponieważ część odpowiedzi dotyczyła nadal konkretnego wieku (10, 13, 14, 15 czy 16 lat).

W odniesieniu do liczby podpisów, jakie były wymagane do zgłoszenia zadań, to na przestrzeni lat występowały różne wymogi. Część jednostek wskazywała, że podpisy musiały być złożone przez osoby pełnoletnie, mające ukończone 16 lat czy zameldowane w gminie. Jednostki podawały dokładne liczby, takie jak: 0, 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 25, 30, czy nawet 35, 42 lub 50 podpisów. W całym okresie dominowały odpowiedzi: 10, 15 i 20 podpisów. Część jednostek wskazywała zróżnicowanie w liczbie wymaganych podpisów względem rodzaju zadania czy obszaru realizacji. Dotyczyło to zadań lokalnych i ogólnomiejskich, małych i dużych, miejskich i wiejskich czy nieinwestycyjnych i inwestycyjnych. Wnosiły one np. 7/8, 5/10, 3/10, 4/10 7/10, 6/12, 1-10/20, 5/20, 10/20, 2/25, 15/20/30 (przy trzech kategoriach zadań), 15/30, 25/50, 25/60, 30/50. W kilku przypadkach było to dodatkowo uzależnione od liczby mieszkańców np. 0,1% albo 10% mieszkańców sołectwa czy obszaru. Część zgłaszanych projektów nie wymagała zebrania żadnych podpisów albo wymagany był jeden podpis – autora. Jeśli jednak podpisy były wymagane, to część jednostek zastrzegała, że podpisy były zbierane z wyłączeniem podpisu samego autora.

Sekcja 8. Głosowanie na budżet obywatelski w gminie (pytania 40-44)

Pięć pytań w sekcji ósmej koncentrowało się na zagadnieniu głosowania w budżecie obywatelskim. Pierwsze pytanie (**P40**) dotyczyło formy, w jakiej się ono odbywało. Do wyboru było kilka podstawowych form, a także możliwość dopisania innej w następnym pytaniu (P41). W każdym przypadku należało dopasować metody do konkretnej edycji. Dane o formach głosowania na przestrzeni lat prezentowały się następująco:

Tabela 4.38. Forma głosowania na BO w gminach.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Papierowe karty do głosowania	272
Internetowe/elektroniczne głosowanie	204
Aplikacja mobilna do głosowania	14
Dyskusja w celu podjęcia decyzji	2
Inna forma głosowania	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 280$, w sumie 504 form (inne formy liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wskazywanymi odpowiedziami było głosowanie papierowe (272) oraz internetowe/elektroniczne (204). Pozostałe sugerowane rozwiązania, takie jak aplikacja mobilna (14) czy dyskusja (2) pojawiały się w nielicznych gminach. Trzeba tu podkreślić, że dane te obejmują występowanie konkretnej metody głosowania w poszczególnych gminach, a nie całkowitą liczbę zrealizowanej za jej pomocą edycji (łącznie lub oddzielnie z innymi).

W pytaniu o inne formy głosowania (P41) gminy podawały również takie formy, jak m.in.: Głosowanie korespondencyjne; Głosowanie podczas zebrań wiejskich i osiedlowych; Głosowanie poprzez wrzucenie głosu do urny albo zdjęcie/skan wysłany elektronicznie; Głosowanie przez e-PUAP i podpis elektroniczny (kwalifikowany); Głosowanie w punkcie do głosowania (w urzędzie, domu kultury, bibliotece, muzeum); Głosowanie za upoważnieniem; Kwalifikacja małej liczby zgłoszonych zadań do realizacji bez głosowania; Powołana komisja wybierała zadania; Regulamin dopuszczał akceptacje zadań bez głosowania czy Sonda (tak/nie) przy jednym projekcie. Trzeba też zaznaczyć, że część udzielonych odpowiedzi pokrywała się z formą papierową lub elektroniczną albo stanowiła komentarz dot. głosowania, a nie wyszczególnienie innej formy.

Powyższe dane można zaprezentować również z uwzględnieniem tego, ile form czy też sposobów głosowania było wykorzystanych w poszczególnych gminach na przestrzeni lat:

Tabela 4.39. Liczba form głosowania w BO w gminach.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Tylko papierowe	71
Tylko internetowe/elektroniczne	6

Tylko dyskusja	1
Dwie różne metody głosowania	180
Trzy różne metody głosowania	22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 280$.

Tabela dotyczy podsumowania wykorzystanych form głosowania w danej gminie na przestrzeni lat, a nie sposobów głosowania w odniesieniu do danej edycji (np. edycja I: 1 forma, edycja II: 2 formy, czyli odpowiedź: 2 różne formy na przestrzeni lat. Formy te mogły występować w tej samej edycji albo w różnych edycjach).

W zdecydowanej większości gmin wykorzystywane były w analizowanym okresie dwie różne formy głosowania (180). Odpowiedzi te obejmują zarówno przypadki dwóch form w danym roku (np. papierowe i elektroniczne), jak i dwie formy występujące w różnych edycjach (np. w jednej edycji tylko papierowe, a w kolejnej tylko elektroniczne). Z kolei w 71 gminach występowało wyłącznie głosowanie papierowe. Rzadkością były sytuacje, gdzie głosowano tylko internetowo/elektronicznie (6) czy poprzez dyskusje (1), albo z wykorzystaniem trzech różnych metod (22).

Kolejne pytanie (P42) dotyczyło szczegółów głosowania, a mianowicie: liczby osób uprawnionych do głosowania, liczby oddanych głosów i frekwencji w poszczególnych edycjach. Pytanie to okazało się problematyczne, gdyż nie wszystkie gminy je wypełniały. Wynikać mogło to z kilku powodów: braku danych, trudności w oszacowaniu kręgu podmiotów dopuszczonych do głosowania (np. osoby zamieszkałe bez zameldowania, osoby w wieku 16-18, osoby poniżej 18 roku życia, występowanie puli głosów itp.). Dlatego brak danych w tym pytaniu często wiązał się (na co wskazywały też same gminy) z niemożliwością oszacowania frekwencji (np. frekwencja po 2018 roku).

Niemniej, biorąc pod uwagę zebrany materiał, wskazać można najniższą i najwyższą frekwencję, jaką podały gminy na przestrzeni wszystkich edycji:

Tabela 4.40. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w gminach.

	Najniższa wskazana frekwencja	Najwyższa wskazana frekwencja
0 - 1%	10	3
1,1 - 2%	18	2
2,1 - 3%	8	1
3,1 - 4%	7	2
4,1 - 5%	20	3

5,1 - 6%	15	2
6,1 - 7%	17	2
7,1 - 8%	10	6
8,1 - 9%	7	6
9,1 - 10%	10	7
10,1 - 11%	13	5
11,1 - 12%	6	6
12,1 - 13%	4	8
13,1 - 14%	6	7
14,1 - 15%	4	7
15,1 - 16%	2	6
16,1 - 17%	4	4
17,1 - 18%	3	4
18,1 - 19%	5	6
19,1 - 20%	3	9
20,1 - 25%	5	21
25,1 - 30%	5	18
30,1 - 35%	3	12
35,1 - 40%	2	14
40,1 - 45%	0	11
45,1 - 50%	0	3
Ponad 50%	6	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 193.

W tabeli uwzględniono wyniki procentowe podane dla przynajmniej jednej z edycji. Braki danych obejmują zarówno faktyczne braki, jak i niemożliwość określenia frekwencji.

Odpowiedzi o najniższej i najwyższej frekwencji obejmują dane wskazane dla poszczególnych edycji przez 193 gminy ($n = 193$). Niska liczba odpowiedzi wynika z faktycznych braków danych albo z niemożliwości określenia frekwencji (np. podano liczbę oddanych głosów, ale bez liczby osób uprawnionych do głosowania). W powyższej tabeli widać, że najniższe frekwencje wynosiły zazwyczaj do 10%. Zdarzały się jednak przypadki, w których najniższa wskazywana frekwencja wynosiła nawet ponad 20 czy 50 procent.

Z kolei najwyższe wskazywane frekwencje dla danej edycji zaczynają wyraźnie wzrastać od 20%.

W kolejnym pytaniu (**P43**) gminy były proszone o wskazanie, jakie czynniki umożliwiały udział w głosowaniu. Do wyboru był wiek, zamieszkanie lub zameldowanie oraz inne czynniki, które następnie należało opisać w kolejnym pytaniu (**P44**). Analizując w pierwszej kolejności wskazane czynniki, to prezentowały się one następująco:

Tabela 4.41. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w gminach.

Czynniki umożliwiające głosowanie	Liczba wskazań
Wiek osoby głosującej	203
Zamieszkanie osoby na obszarze gminy	213
Zameldowanie osoby na obszarze gminy	109
Inne czynniki	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 272.

Dwoma najczęściej wskazywanymi czynnikami było zamieszkanie na obszarze gminy (213) oraz odpowiedni wiek (203). Z innych czynników dopisanych przez gminy (23) większość odnosiła się do aspektu zamieszkania lub zameldowania. Tymi, które odróżniały się na tle pozostałych, było m.in.: Dopisanie do rejestru mieszkańców w przypadku braku zameldowania; Dostęp do internetu i komputera; Ograniczenie głosowania do dwóch projektów; Ograniczenie liczby głosów od 1 do 3; Osoby bez zameldowania mogły głosować tylko osobiście (papierowo) w urzędzie; Pandemia Covid-19 ograniczyła głosowanie; Podanie danych osobowych lub PESEL albo jego ostatnich cyfr; Udział w komisji, która oceniała i wybierała zadania; Zamieszkanie na konkretnym obszarze (osiedlu).

Sekcja 9. Cykl/harmonogram budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 45-48)

Sekcja 9 obejmowała pytania związane z etapami, harmonogramem i całościowym cyklem budżetu obywatelskiego. W pierwszym z nich (**P45**) gminy zostały zapytane o dziesięć etapów, które wydawały się najbardziej typowe dla BO w Polsce. Jednostki były proszone również o wskazanie miesięcy, w których najczęściej przebiegała ich realizacja. W praktyce część udzielanych odpowiedzi oznaczana była np. jako znak X albo Tak, co potwierdzało występowanie etapu (pozwalało go zsumować), lecz uniemożliwiało określenie dokładnego czasu jego trwania. W oparciu o zgromadzone dane można w pierwszej

kolejności zaprezentować w przybliżeniu rozłożenie poszczególnych etapów na przestrzeni roku. Dane prezentowały się następująco:

Tabela 4.42. Etapy BO w gminach na przestrzeni roku.

Etap	Liczba wskazań na przestrzeni roku	n =
Konsultacje społeczne	Poprzedni rok (1), I (17), II (26), III (32), IV (25), V (32), VI (36) , VII (34), VIII (38) , IX (38) , X (24), XI (13), XII (8).	<i>n</i> = 119
Tworzenie ram prawnych	I (29), II (43), III (48) , IV (47) , V (49) , VI (47) , VII (27), VIII (27), IX (18), X (8), XI (11), XII (12).	<i>n</i> = 164
Zgłaszanie projektów/zadań	I (15), II (17), III (27), IV (39), V (59) , VI (74) , VII (70) , VIII (58), IX (48), X (23), XI (8), XII (6).	<i>n</i> = 214
Ocena formalna projektów/zadań	I (9), II (13), III (14), IV (19), V (31), VI (47), VII (59) , VIII (68) , IX (67) , X (39), XI (11), XII (10).	<i>n</i> = 213
Ocena merytoryczna projektów/zadań	I (9), II (10), III (12), IV (18), V (31), VI (43), VII (55) , VIII (75) , IX (69) , X (40), XI (10), XII (9).	<i>n</i> = 210
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	I (5), II (11), III (12), IV (17), V (27), VI (28) , VII (26), VIII (32) , IX (30) , X (11), XI (7), XII (6).	<i>n</i> = 79
Promocja projektów/zadań	I (14), II (14), III (16), IV (24), V (33), VI (40), VII (46), VIII (67) , IX (93) , X (56) , XI (23), XII (15).	<i>n</i> = 160
Głosowanie	I (10), II (11), III (8), IV (9), V (16), VI (25), VII (14), VIII (34) , IX (108) , X (87) , XI (24), XII (14).	<i>n</i> = 212
Realizacja zadań	I (96), II (102), III (114), IV (118), V (126), VI (130) , VII (130) , VIII (132) , IX (130) , X (130) , XI (127), XII (122), Kolejny rok (85).	<i>n</i> = 205
Ewaluacja	I (11), II (10), III (12), IV (7), V (7), VI (12), VII (9), VIII (8), IX (11), X (15) , XI (22) , XII (28) , Kolejny rok (13).	<i>n</i> = 64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = suma odpowiedzi, w których gmina wskazała przynajmniej jeden miesiąc trwania danego etapu. Pogrubione zostały najczęściej wskazywane miesiące. Liczba miesięcy trwania poszczególnych etapów była różna i mogła różnić się na przestrzeni edycji. Część jednostek wskazywała na typowy okres ich realizacji, podczas gdy inne podawały dokładne dane dla każdej z edycji, które mogły się między sobą różnić.

Niektóre ze wskazanych etapów, takie jak: konsultacje przed i w trakcie edycji czy ewaluacja były opisywane wyraźnie rzadziej ($n = 119$, $n = 79$, $n = 64$). Gdy spojrzeć się na najczęściej wskazywane miesiące (oznaczone pogrubieniem), zauważalne jest również, do pewnego stopnia, następowanie po sobie kolejnych etapów na przestrzeni 12 miesięcy.

Uwzględniając wszystkie odpowiedzi udzielone w tym pytaniu, również te, które nie wskazywały konkretnych miesięcy, ale potwierdzały występowanie danego etapu (np. poprzez odpowiedź: Tak, X itp.), to po zsumowaniu ich łączna liczba była następująca:

Tabela 4.43. Liczba poszczególnych etapów BO w gminach.

Etap	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne	141
Tworzenie ram prawnych	191
Zgłaszanie projektów/zadań	263
Ocena formalna projektów/zadań	265
Ocena merytoryczna projektów/zadań	260
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	96
Promocja projektów/zadań	199
Głosowanie	264
Realizacja zadań	253
Ewaluacja	76

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 267$, w sumie 2008 etapów. Odpowiedzi obejmują wszystkie dane, które potwierdziły występowanie etapu w danej jednostce (np. znak X, odpowiedź: Tak czy podanie dokładnego miesiąca/miesiącach). Tabela nie uwzględnia innych etapów wskazywanych przez gminę.

W porównaniu z wcześniejszą tabelą widać, że odpowiedzi potwierdzających dany etap było nieco więcej. Łączna liczba gmin, która opisała w ten sposób etapy wyniosła 267 ($n = 267$). Najczęściej wskazywanym etapem było głosowanie (264), zgłaszanie zadań (263) oraz ocena formalna (265) i merytoryczna (260). Zostały one wskazane przez niemal wszystkie jednostki. W obu powyższych tabelach zauważalna jest również dość niska liczba wskazań dotyczących etapu konsultacji społecznych, spotkań w trakcie edycji oraz ewaluacji.

Gminy zostały również zapytane (P46) o inne etapy, które występowały w ramach BO. Odpowiedzi wskazujące na taki inny etap (lub etapy) zamieściło 17 gmin ($n = 17$),

i wyróżniły one ich w sumie 38, a w tym m.in.: Kampanię informacyjną; Konsultację projektów z Zespołem ds. BO; Liczenie głosów; Ocenę edycji (w formie ankiety); Ogłoszenie listy zadań dopuszczonych do głosowania; Ogłoszenie wyników głosowania; Pomoc w przygotowaniu projektów; Procedurę odwoławczą (składanie odwołań i ich rozpatrywanie); Promocję, informację i edukację; Publikację zadań na stronie; Sporządzenie listy jednostek do głosowania; Weryfikacja głosowania; Dodatkowe głosowanie; Wprowadzenie zadań do budżetu.

Opracowując dane zestawilem również informacje o tym, ile etapów występowało łącznie w poszczególnych gminach. Dane w poniższej tabeli uwzględniają zsumowane wyniki obejmujące zarówno proponowane (P45), jak i wszystkie inne podane przez gminy etapy (P46):

Tabela 4.44. Liczba wszystkich etapów BO w gminach.

Liczba etapów	Liczba gmin	Liczba etapów	Liczba gmin
3 etapy	2	8 etapów	51
4 etapy	4	9 etapów	41
5 etapów	16	10 etapów	39
6 etapów	42	11 etapów	4
7 etapów	67	12 etapów	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 267$.

W sumie 2046 etapów (2008 [proponowane] + 38 [inne]).

Najczęściej wskazywaną liczbą było siedem (67) i osiem (51) etapów BO. Zdarzały się zarówno budżety bardzo krótkie, liczące od 3 do 4 etapów, jak i bardzo rozbudowane procedury, które wraz z dopisanymi odpowiedziami obejmowały od 11 do 12 etapów.

Kolejne pytanie (P47) koncentrowało się na cyklu BO w każdej z edycji. Zaproponowane zostały trzy przykładowe (typowe) cykle: roczny, międzyroczny i dwuroczny oraz możliwość wskazania innego cyklu⁴⁷². W pierwszej kolejności można wskazać, według jakich cykli realizowane były edycje BO w gminach. Dane te prezentowały się następująco:

⁴⁷² 1) Cykl roczny (Całość procedury w jednym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań, głosowanie i realizacja zadań w jednym roku kalendarzowym); 2) Cykl międzyroczny (Część procedury w jednym roku, a część w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań w jednym roku kalendarzowym, ale ich głosowanie i realizacja dopiero w kolejnym roku); 3) Cykl dwuroczny (Całość procedury w jednym roku, ale realizacja zadań dopiero w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań i głosowanie w jednym roku

Tabela 4.45. Liczba edycji BO w gminach zrealizowanych wg. danego cyklu.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Suma
Cykl roczny										
183	25	18	19	9	9	10	5	1	0	302
Cykl międzyroczny										
213	12	11	12	8	7	6	5	4	1	249
Cykl dwuroczny										
111	19	22	22	30	18	28	22	5	2	719
Inny cykl										
271	4	2	0	0	1	0	1	0	0	20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 279, w sumie 1290 podanych cykli. Różnice między liczbą wszystkich edycji (P4, n = 283, suma: 1315) a liczbą wszystkich cykli (P47, n = 279, suma: 1290) wynika z kilku przyczyn: braku danych z 4 gmin nt. cyklu (n =), sposobu oznaczania przez gminy edycji realizowanych na przełomie dwóch lat, częściowych braków w oznaczeniu edycji realizowanej w roku 2021 na 2022 (podanie edycji, ale nie cyklu, w jakim ją zrealizowano) oraz przypadkach dwóch cykli/edycji w jednym roku i nie ujęcie tego w tabeli.

Najczęściej występującym okazał się być cykl dwuroczny – wskazano go w ponad połowie wszystkich edycji (719). Cykl jednoroczny oraz międzyroczny zaznaczano zdecydowanie rzadziej, bo odpowiednio w odniesieniu do 302 i 249 edycji. Gminy wskazały także na 20 edycji zrealizowanych wedle innego cyklu. Zebrane dane o cyklach BO można również przedstawić z uwzględnieniem tego, ile cykli było wykorzystywanych w jednej gminie, ale w różnych edycjach. Dane te obrazuje poniższa tabela:

kalendarzowym, ale ich realizacja dopiero w kolejnym roku); 4) Inny cykl (Występował inny cykl, niż opisane powyżej).

Tabela 4.46. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w gminach.

Cykl	Liczba wskazań
Tylko cykl roczny	53
Tylko cykl międzyroczny	36
Tylko cykl dwuroczny	133
Tylko inny cykl	5
Dwa różne cykle	45
Trzy różne cykle	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 279$.

Również w tej tabeli widać, że gminy najczęściej wskazywały na realizację BO z wykorzystaniem wyłącznie cyklu dwurocznego (133). Dalsze odpowiedzi obejmowały tylko cykl roczny (53), dwa różne cykle (45) albo tylko cykl międzyroczny (36).

Ostatnie pytanie w tej sekcji (P48) dotyczyło innych cykli, zgodnie z którymi BO były realizowane. Cykle takie zostały wskazany w odniesieniu do 20 edycji, które były realizowane w 8 jednostkach. Dla 5 z nich był to jedyny wskazany cykl. Analizując charakterystykę tych cykli, które zamieszczono w ankiecie, należy wskazać, że większość z nich pokrywała się z tymi, które zaproponowano.

Z innych dopisanych opcji wyróżnić można było natomiast: cykl dwu/trzyletni oraz cykl wieloletni. Pierwszy dotyczył sytuacji, w których procedura inicjowana była w jednym roku (np. tworzenie prawa lokalnego i konsultacje w 2015 r.), następnie kontynuowana w następnym roku (np. zgłaszanie i wybór zadań w 2016 r.), a ich wykonywanie miało miejsce jeszcze później (np. realizacja zadań w 2017 r.). Z kolei cykl wieloletni dotyczył sytuacji, w których procedura zazwyczaj przebiegała wg. jednego z opisanych wcześniej cykli (np. międzyrocznego czy dwurocznego), lecz w praktyce realizacja zadań z różnych przyczyn przeciągnęła się na okres dwóch czy trzech lat (np. przez pandemię, konieczność uzyskania pozwoleń itp.).

Sekcja 10. Inne/dodatkowe rozwiązania dot. budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 49-66)

Pytania od 49 do 66 obejmowały szeroki katalog innych zagadnień związanych z funkcjonowaniem BO wśród gmin. Końcowy fragment kwestionariusza zawierał ponadto

kilka pytań otwartych, stanowiących przestrzeń do udzielenia odpowiedzi wykraczających poza sam kwestionariusz, które miały na celu wychwycić specyficzne i nietypowe rozwiązania w danej jednostce.

Pierwsze dwa pytania weryfikowały, czy w gminach realizujących BO występował również fundusz sołecki (P49) i czy obszar jego realizacji pokrywał się z BO w którejś edycji (P50). Były to pytania zamknięte z odpowiedziami: Tak lub Nie. Z 278 gmin, które odpowiedziały na pierwsze z tych pytań ($n = 278$) prawie połowa jednostek wskazała: Tak (136). Wśród gmin realizujących FS, które odpowiedziały na kolejne pytanie, to 45 wskazało: Tak, 82 wybrało: Nie ($n = 127$), a pozostałe 9 pominęło odpowiedź.

Kolejne pytanie również dotyczyło funduszu sołeckiego (P51), a o jego wypełnienie proszone były tylko te jednostki, które taki fundusz, zgodnie z poprzednimi odpowiedziami, realizowały. Pytanie to obejmowało trzy elementy, które należało wskazać w odniesieniu do każdej z edycji. Pierwsze sprawdzało, w którym roku występował FS, a kolejne dwa dot. liczby środków na niego przeznaczanych oraz liczby sołectw, które nim objęto. Nie wszystkie jednostki, które we wcześniejszych pytaniach zadeklarowały realizację FS, odpowiedziały na to pytanie, stąd też liczba odpowiedzi ($n =$) jest nieco mniejsza. Również nie wszystkie gminy uzupełniły wszystkie trzy rubryki (dot. lat, środków i sołectw). Braki danych mogły wynikać zarówno z faktycznego braku danych, jak i z faktu, że nie wszystkie jednostki i osoby wypełniające ankietę, które zajmowały się na co dzień BO, odpowiadały i posiadały wiedzę i dane nt. FS. Należy pamiętać też, że prezentowane dane skupiają się na jednostkach, które w pierwszej kolejności realizowały BO w latach 2011-2021. Stąd też dane obejmują zarówno edycje występujące równolegle (np. 2014-2021 BO i FS), jak i oddzielne (np. 2011-2014 FS, 2015-2021 BO)⁴⁷³.

Analizując w pierwszej kolejności liczbę edycji w poszczególnych latach, to podane przez gminy liczby były następujące:

Tabela 4.47. Liczba edycji FS w gminach w latach 2011-2021.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
71	79	82	92	105	113	118	119	122	121	118

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 130$, w sumie 1140 edycji FS.

Dane stanowią sumę odpowiedzi Tak i Nie dot. FS w danym roku i nie uwzględniają braków danych oraz pominiętych odpowiedzi.

⁴⁷³ Część gmin mogła błędnie zinterpretować to pytanie i pominąć informacje o FS, jeśli realizowany był w innych latach, niż BO.

W powyższej tabeli zauważalny jest wzrost liczby edycji FS na przestrzeni lat wśród analizowanych gmin i jego szczytowy moment przypadający na rok 2019 (122 edycje). Należy pamiętać, że dane te obejmują wyłącznie gminy, które realizowały na swoim obszarze BO i FS w latach 2011-2021 (w tych samych latach lub oddzielnie).

Informacje o edycjach FS można zaprezentować również z uwzględnieniem tego, ile było ich w sumie w danej gminie. Dane te obrazuje poniższa tabela:

Tabela 4.48. Suma zrealizowanych edycji FS w gminach w latach 2011-2021.

1E	2E	3E	4E	5E	6E	7E	8E	9E	10E	11E
3	2	5	5	4	10	10	10	7	9	65

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 130, w sumie 1140 edycji FS. E - edycja.

Aż 65 gmin, czyli połowa wszystkich, które odpowiedziały na to pytanie, wskazała, że realizowała FS w całym badanym okresie (11 edycji). Pozostałe opcje wskazywane były wyraźnie rzadziej.

Wydatki na FS, podobnie jak w przypadku wydatków na BO, trudno ująć całościowo w formie tabeli, dlatego zaprezentowane zostaną one z uwzględnieniem najniższych i najwyższych wskazanych kwot z całego okresu realizacji FS w danej jednostce. Również w tym przypadku odpowiedzi o finansowaniu FS były często pomijane albo wpisywano braki danych. Wartości, które udało się uzyskać ze 111 gmin ($n = 111$), prezentują się następująco:

Tabela 4.49. Najniższe i najwyższe środki przeznaczane na FS w gminach w latach 2011-2021.

Środki na FS (zł)	Najniższe środki na FS	Najwyższe środki na FS
Poniżej 100 000 zł	8	0
100 000 zł - 199 999 zł	36	5
200 000 zł - 299 999 zł	28	10
300 000 zł - 399 999 zł	22	23
400 000 zł - 499 999 zł	9	24
500 000 zł - 599 999 zł	5	18
600 000 zł - 699 999 zł	2	13
700 000 zł - 799 999 zł	1	9
800 000 zł - 899 999 zł	0	5

900 000 zł - 999 999 zł	0	0
1 000 000 zł i więcej zł	0	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 111.

Dane obejmują najniższe i najwyższe środki z danej gminy ujęte w konkretne przedziały liczbowe. W tabeli uwzględniono odpowiedzi dla przynajmniej jednej z edycji FS. Tabela nie uwzględnia odpowiedzi dot. brak udanych.

Dane w powyższej tabeli obejmują przedziały kwotowe z podziałem co ok. 100 tys. zł. W odniesieniu do najniższych środków, jakie przeznaczano na FS, to najczęściej były to wartości od 100 do 200 tys. zł (36) oraz od 200 do 300 tys. zł (28). Natomiast w przypadku najwyższych kwot, to najczęściej wskazywano na liczby w przedziale od 400 do 500 tys. zł (24) oraz od 300 do 400 tys. zł (23). Zdarzały się też przypadki bardzo niskich kwot (poniżej 100 tys. zł), jak i bardzo wysokich (powyżej 1 mln zł). Ostatni element, który był zawarty w tym pytaniu, dotyczył tego, ile sołectw było objętych FS. Dane te (ujęte również w przedziałach) były następujące:

Tabela 4.50. Liczba sołectw objętych funduszem sołeckim w gminach.

Liczba sołectw	Liczba wskazań	Liczba sołectw	Liczba wskazań
1-5	1	31-35	11
6-10	16	36-40	4
11-15	28	41-45	4
16-20	25	46- 50	0
21-25	18	51 - 55	1
26-30	18	Ponad 55	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 126.

W przypadku występowania różnej liczby sołectw na przestrzeni lat uwzględniana była ich średnia liczba ze wszystkich podanych edycji.

Liczba sołectw objętych funduszem sołeckim najczęściej wynosiła 11-15 (28) oraz 16-20 (25) jednostek. Poza gminami, w których liczba sołectw objętych FS była mała lub średnia (do 30) znajdowały się również i takie, w których fundusz sołecki obejmował nawet ponad 30, 40 czy ponad 50 jednostek.

W kolejnych trzech pytaniach (P52, P53 i P54) gminy zostały zapytane o inne formy budżetu partycypacyjnego. Pierwsze z nich (P52) było pytaniem zamkniętym (Tak/Nie)

i dotyczyło tego, czy inna forma BP w ogóle występowała w badanym okresie. Na 271 jednostek ($n = 271$) odpowiedź: Tak udzieliło tylko 27 z nich. W kolejnym pytaniu (**P53**) gminy wskazywały dokładnie, jakie formy to były. Dane te podsumowuje poniższa tabela:

Tabela 4.51. Inne formy budżetu partycypacyjnego w gminach.

Inna forma budżetu partycypacyjnego	Liczba wskazań
Budżet partycypacyjny (jako coś innego/dodatkowego, niż budżet obywatelski)	1
Młodzieżowy budżet partycypacyjny (obywatelski)	6
Szkolny budżet partycypacyjny (obywatelski)	3
Ekologiczny budżet partycypacyjny (obywatelski)	0
Zielony budżet partycypacyjny (obywatelski)	3
Fundusze obywatelskie	0
Fundusze osiedlowe/dzielnice itp.	9
Inne formy BP	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 27$, w sumie 28 form BP (inne formy liczone, jako jedna odpowiedź). W 26 gminach występowała jedna inna forma, a w 1 gminie dwie inne formy (w sumie 28).

Najczęściej wskazywano na fundusz osiedlowy/dzielnicy, jako inną formę BP. Zgodnie z dołączonymi opisami (o ile takowe zamieszczano) nie wszystkie z nich były jednak w pełni BP (np. zadania wybierały jednostki pomocnicze, a nie ogół mieszkańców). Następnie gminy wybierały: Młodzieżowy BP (6), Szkolny BP (3) oraz Zielony BP (3). Wśród innych form BP, które opisywane były w tych dwóch pytaniach (**P53** i **P54**), gminy wskazały m.in. na: Budżet Obywatelski Dzieci i Młodzieży; Fundusze Rad Osiedli; Inicjatywę lokalną i społeczną oraz Rezerwę sołecką.

Podsumowanie informacji o różnych rodzajach BP wśród gmin zostało zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 4.52. Rodzaje budżetu partycypacyjnego w gminach.

Rodzaje budżetu partycypacyjnego	Liczba wskazań
Tylko budżet obywatelski	137
Budżet obywatelski i 1 inna forma	9
Budżet obywatelski i 2 inne formy	1
Budżet obywatelski i fundusz sołecki	119
Budżet obywatelski, fundusz sołecki i 1 inna forma	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 283$.

Różnice liczbowe względem wcześniejszych danych wynikają z łącznej liczby uwzględnionych kwestionariuszy ($n =$) oraz ze sposobu uwzględniania braków danych. W tej tabeli brak danych o FS lub innej formie BP został zapisany, jako: Tylko BO lub Tylko BO i FS.

W nieco ponad połowie jednostek występował tylko BO (137 z 283). Dwie formy BP, rozumiane jako BO oraz FS, realizowane były na obszarze 119 gmin. Z kolei łączne występowanie BO i innych form lub BO, FS i innych form wyniosła w sumie 27.

Kolejne pytanie (**P55**) było pytaniem zamkniętym i dotyczyło tego, czy w gminie występował wyodrębniony wydział albo inna jednostka zajmująca się wyłącznie BO. Odpowiedź na to pytanie udzieliło 277 gmin ($n = 277$), z czego 247 odpowiedziało: Nie, a tylko 30 wybrało odpowiedź: Tak.

Pytania oznaczone numerami 56 i 57 dotyczyły zmian, jakie zaszły w funkcjonowaniu budżetów obywatelskich na skutek dwóch wydarzeń – zmian ustawowych z roku 2018 (**P56**) oraz pandemii Covid-19 z 2020 r. (**P57**). W obu przypadkach gminy miały do wybrania kilka zaproponowanych opcji z możliwością dopisania własnych.

W odniesieniu do zmian ustawowych odpowiedzi prezentowały się następująco:

Tabela 4.53. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w gminach.

Wpływ zmian ustawowych	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	89
Wprowadzono BO po raz pierwszy	42
Zakończono realizację BO	16
Wprowadzono zmiany w finansowaniu BO	21
Wprowadzono zmiany w podziale obszaru gminy dla celów BO	28

Zmieniono nazwę BO	18
Zmieniono sposób głosowania na BO	26
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do składania zadań/projektów do BO	28
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do głosowania na BO	41
Nastąpiła zmiana prawa lokalnego dot. BO (uchwały, zarządzenia)	85
Inne zmiany	11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 254$, w sumie 316 zmian (inne zmiany liczone jako jedna odpowiedź). Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian (89).

Część braków odpowiedzi w tym pytaniu wynika z faktu, że BO funkcjonował przed 2018 rokiem lub został wprowadzony po 2018 roku, przez co zmiany ustawowe na niego nie wpłynęły.

Dwiema najczęściej wybieranymi odpowiedziami był: brak wyraźnych zmian (89) oraz zmiana prawa lokalnego (85). O połowę mniej wskazań zanotowały odpowiedzi dot. wprowadzenia BO po raz pierwszy (42) oraz zmiany w podmiotach, które mogły głosować (41). Wśród innych zmian gminy wskazały m.in. na: Doprecyzowanie wymogów formalnych zgłaszania zadań; Rezygnację z realizacji BO; Rezygnację z podziału na strefy (tylko podział ogólnomiejski); Wprowadzenie trybu odwoławczego; Zniesienie ograniczenia wiekowego i wymogu zameldowania; Zniesienie podziału na zadania inwestycyjne i społeczne.

Również w pytaniu dot. pandemii gminy miały do wyboru kilka proponowanych odpowiedzi oraz miejsce na wpisanie własnych. Udzielone odpowiedzi wyglądały następująco:

Tabela 4.54. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w gminach.

Wpływ pandemii Covid-19	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	72
Zmniejszenie środków finansowych na realizację BO	11
Zmiany w harmonogramie BO	19
Zawieszenie BO	73
Odwołanie BO	42
Przesunięcie realizacji zadań/projektów na kolejny rok/lata	33
Zmiana formy konsultacji społecznych dot. BO (np. konsultacje online)	18
Zmiana formy głosowania na BO	30

Spadek liczby zadań/projektów zgłoszonych do BO	35
Spadek frekwencji w głosowaniu na BO	29
Spadek frekwencji podczas konsultacji społecznych	8
Inne zmiany	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 247$, w sumie wskazano 311 zmian (inne zmiany liczone jako jedna odpowiedź). Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian (72). Część braków odpowiedzi w tym pytaniu wynika z faktu, że BO funkcjonował przed 2020 rokiem.

Na skutek pandemii znaczna część BO była zawieszana (73) lub odwoływana (42) BO. Część jednostek wskazywała też na spadek liczby zgłaszanych zadań (35), konieczność przesuwania zadań w czasie (30) oraz na zmianę w sposobie głosowania (30). Wśród innych zmian gminy wskazywały m.in. na: Brak BO lub decyzję o jego nieprzeprowadzeniu; Nieuchwalenie kolejnych edycji BO; Projekty były prezentowane online; Wzrosła liczba głosów oddanych elektronicznie; Zachęcano do konsultacji i głosowania online; Zmalało zainteresowanie mieszkańców.

Powyższe dane (**P56** i **P57**) można również zaprezentować z uwzględnieniem tego, ile zmian poszczególne gminy wskazywały. Liczby te były następujące:

Tabela 4.55. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w gminach.

Brak zmian	1 zmiana	2 zmiany	3 zmiany	4 zmiany	5 zmian	$n =$
Wpływ zmian ustawowych z roku 2018						
83	96	29	27	14	5	$n = 254$
Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020						
61	108	47	17	12	2	$n = 247$

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Odpowiedź: Brak zmian była uwzględniana tylko, jeżeli stanowiła jedyną wybraną opcję. Jeśli oprócz niej wskazano jakieś inne zmiany, to były one liczone wg. liczby wskazań. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi dot. BO realizowanych wyłącznie przed/po zmianach ustawowych oraz przed pandemią.

Najczęściej gminy wskazywały na brak zmian w odniesieniu do obu tych wydarzeń (83 oraz 61, jako jedyna odpowiedź) lub tylko na jedną zmianę (96 oraz 108 gmin) jakie dokonały się na skutek zmian ustawowych oraz pandemii.

Kolejne pytanie (**P58**) sprawdzało, z jakiej strony internetowej poszczególne jednostki

korzystały dla celów BO. Odpowiedzi, z uwzględnieniem opcji proponowanych oraz tych dopisanych, wyglądały następująco:

Tabela 4.56. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w gminach.

Strona internetowa dla celów BO	Liczba wskazań
BO nie posiadał własnej strony internetowej	45
Osobna strona internetowa poświęcona tylko (głównie) BO	113
Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej gminy	85
Główna strona internetowa gminy (jako podstrona/zakładka)	164
Inne rozwiązanie	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 279, w sumie 379 stron (inne rozwiązania liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej informacje o BO były umieszczane na głównej stronie (podstronie/zakładce) danej gminy (164). W dalszej kolejności znalazły się osobne strony poświęcone wyłącznie lub głównie BO (113) oraz strony BIP (85). Wśród innych rozwiązań (16) gminy wskazywały m.in. na: Aplikację; Fanpage na Facebooku; Link przekierowujący na głównej stronie miasta; Platformę konsultacyjną czy Portal do konsultacji społecznych.

Pytanie 59 oraz 60 dotyczyło tego, czy **(P59)** – a jeśli tak, to kiedy i dlaczego **(P60)** – BO był zawieszany lub odwoływany⁴⁷⁴. Pierwsze z pytań było pytaniem zamkniętym Tak/Nie. Odpowiedzi z 279 gmin ($n = 279$) rozłożyły się niemal po połowie: 139 na Nie i 140 na Tak. Na podstawie odpowiedzi opisowych gmin, które odpowiedziały twierdząco to 125 z nich odwołało lub zawiesiło jedną edycję, 11 dwie edycje, a 4 trzy edycje (w sumie 159 edycji⁴⁷⁵).

Powody odwoływania lub zawieszania edycji, które zawarto w odpowiedziach na drugie z pytań – z pominięciem tych powtarzających się lub niebędących przedmiotem pytania – podsumowuje poniższa tabela:

⁴⁷⁴ Zawieszenie i odwołanie BO mogło brzmieć tożsamo. Pierwsza opcja miała oznaczać przerwanie realizacji BO np. na 1 edycję z zamiarem jego wznowienia, a druga zakończenie realizacji BO bez zamiaru jego kontynuacji. Zawieszenie i odwołanie mogło być również interpretowane, jako przeprowadzenie edycji (zgłoszenie i wyłonienie zadań), ale brak możliwości ich realizacji (np. w czasie pandemii).

⁴⁷⁵ Jeśli informacje o zawieszonych lub odwołanych edycji były niepełne, to korygowano je w oparciu o wcześniejsze odpowiedzi zamieszczone w ankiecie np. pytanie 4 **(P4)**.

Tabela 4.57. Powody zawieszenia lub odwołania BO gminach.

Brak decyzji Burmistrza o kontynuowaniu BO; Brak inicjatywy mieszkańców i radnych do kontynuowania BO; Brak konsensusu między Burmistrzem a Radnymi co do procedury; Brak NGO i mała aktywność obywatelska; Brak porozumienia z radą miejską; Brak projektów w danym roku; Brak środków finansowych; Brak środków w budżecie; Brak zainteresowania mieszkańców; Brak złożonych wniosków spowodował zawieszenie kolejnych edycji; Braki kadrowe i problemy z zatrudnieniem pracownika na stanowisko związane ze sprawami obywatelskimi; Decyzja Prezydenta Miasta o rezygnacji z BO; Decyzja RIO; Etapowa realizacja zadań wybranych w poprzedniej edycji; Konieczne były zmiany w procedurze, lecz radni nie zdążyli ich uchwalić; Konieczność dostosowania przepisów lokalnych (uchwały zamiast zarządzeń); Konieczność opracowania nowych przepisów; Małe zainteresowanie zgłaszaniem projektów w obszarze miejskim, słaba jakość projektów i mały udział w głosowaniu; Nawałnica; Niepewna sytuacja finansowa (przez pandemię); Odstąpienie na podstawie decyzji Rady Miasta; Odrzucono zgłoszone zadania, co spowodowało odwołanie edycji; Odwołanie ze względu na koszty zadania z poprzedniej edycji; Organ nadzoru uchylił procedurę; Pandemia Covid-19; Problemy finansowe gminy; Procedura legislacyjna uchylona przez Wojewodę; Przeznaczenie środków na inne wysokobudżetowe inwestycje; Rada miasta podjęła decyzję o przeznaczeniu środków na budowę placów zabaw bez procedury BO; Radni nie podjęli stosownej uchwały; Rezygnacja przez trudności formalno-prawne po zmianach ustawowych (np. weryfikacja głosów oddanych przez osoby o takich samych imionach i nazwiskach); Rezygnacja w wyniku zaleceń pokontrolnych NIK; Rezygnacja z BO i wprowadzenie funduszu sołectkiego; Spadek zainteresowania; Stan epidemii; Stan Zagrożenia Epidemicznego; Środki na BO przeznaczone jako wkład własny przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych (budowa boisk); Środki przeznaczono na inne cele (infrastruktura dla mieszkańców, wymianę pieców); Wątpliwości dot. Ochrony danych osobowych i RODO; Władze samorządowe podjęły decyzje o zawieszeniu BO; Wyczerpanie formuły budżetu obywatelskiego; Zawieszenie przez zmiany ustawowe (prawo do głosowania przysługujące wszystkim mieszkańcom oceniane było jako nierzetelne i spowodowało zawieszenie); Zmiany ustawowe z 2018 roku; Pozyskanie środków zewnętrznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 140.

Różnice w danych dot. liczby zawieszanych/odwoływanych BO wynikają zapewne z liczby odpowiedzi (n =).

Udzielane odpowiedzi były zróżnicowane, lecz najczęściej (w prawie 100 przypadkach) nawiązywały do sytuacji pandemicznej i problemów, które z niej wynikały (kwestie finansowe, społeczne itp.). Wśród innych powodów gminy wskazywały na konieczność dostosowania przepisów i procedur, brak zainteresowania ze strony mieszkańców i władz oraz decyzji o przeznaczeniu środków na inne cele.

Kolejne pytanie (**P61**), będące też ostatnim konkretnym pytaniem w tej sekcji, dotyczyło sposobu, w jaki gminy informowały o BO. Odpowiedzi na nie udzieliło 281 z 283 gmin ($n = 281$) i prezentowały się one następująco:

Tabela 4.58. Kanäle informowania o BO w gminach.

Kanał informacyjny	Liczba wskazań
Poprzez gminną stronę internetową dot. BO	247
Poprzez media społecznościowe (np. Facebook)	235
Poprzez plakaty, ulotki itp.	203
W trakcie spotkań informacyjnych np. w urzędzie gminy	138
W trakcie konsultacji społecznych	118
Za pośrednictwem mediów lokalnych (prasa, radio, telewizja)	187
Inna forma informowania	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 281$, w sumie 1151 kanałów (inna forma liczona, jako jedna odpowiedź).

Dominującą rolę w informowaniu o BO odgrywał internet: strona internetowa (247) oraz media społecznościowe (235), a także bardziej tradycyjne formy, jak plakaty czy ulotki (203). Istotne były również media lokalne (187). Innymi formami komunikowania o BO (23) były m.in.: Aplikacja mobilna; BIP; Ogłoszenia w urzędzie miasta; Podczas miejskich eventów; Podczas spotkań Prezydenta z mieszkańcami osiedli; Poprzez wysyłanie pism (np. do sołtysów); Reklama na autobusach, tablicach, banerach i gablotach; SMSy; Spotkania na zebraniach wiejskich; Spotkania w szkołach; Spotkania z grupami społecznymi; Tablice ogłoszeń.

Pytania oznaczone numerami 62 i 63 były pytaniami otwartymi dot. mocnych i słabych stron BO (P62) oraz dawały gminom możliwość swobodnego wypowiedzenia się o funkcjonowaniu BO na ich obszarze (P63). Zebrane w ten sposób dane zostaną omówione osobno w dalszej części rozdziału.

Ostatnie trzy pytania w ankiecie (P64, P65 i P66) były pytaniami zamkniętymi o tematyce mniej związanej z BO, a bardziej z prowadzonymi badaniami. Niemniej odpowiedzi prezentowały się następująco:

Tabela 4.59. Zainteresowanie gmin raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.

Tak	Nie
Czy byliby Państwo zainteresowani otrzymaniem ogólnego raportu, po zakończeniu badań, na temat modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021?	
197	86
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi realizacji, popularyzacji i doskonalenia BO dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
149	134
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi wprowadzania i rozwijania innych form i narzędzi demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz poprawy skuteczności konsultacji społecznych dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
144	139

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 283$.

Pytanie to nie stanowiło w pełni informacji publicznej, dlatego nie wszystkie gminy na nie odpowiedziały. Brak odpowiedzi traktowany był, jako odpowiedź: Nie.

Z powyższych danych na uwagę zasługuje fakt, że 197 z 283 gmin wyraziło zainteresowanie otrzymaniem raportu podsumowującego wyniki badań. W dwóch pozostałych pytaniach odpowiedzi rozkładały się prawie po połowie, lecz z lekką przewagą odpowiedzi twierdzących.

4.2. Modele budżetów obywatelskich w gminach

Na podstawie zaprezentowanych wyników badań empirycznych i w oparciu o wyszczególnione na początku tej pracy modele, można dokonać próby opisu tych danych właśnie w formie szczegółowych modeli funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce w latach 2011-2021. Będą to w pierwszej kolejności **modele gminne**.

Poniższe modele zostały opracowane na podstawie analizy autora dokonanej w oparciu o dane z 283 gmin. Znaczna część pytań była wypełniana przez większość lub prawie wszystkie jednostki. Nie na wszystkie z pytań udało się jednak uzyskać pełne dane (w tym dane liczbowe). W niektórych z nich liczba odpowiedzi okazywała się być dość niska ($n =$). Jednak również i te odpowiedzi dają pewien obraz tego, jak w oparciu o zgromadzony materiał, prezentują się poszczególne modele i czy można w ogóle (a jeśli tak, to w jakim zakresie) podjąć się na tej podstawie próby ich wyszczególnienia.

Niniejsza część pracy stanowi fragment analityczny, który podsumowuje dotychczas

zaprezentowane dane. W związku z tym nie będą już tutaj powtarzane i przywoływane wyniki badań oraz dane liczbowe i sumy udzielanych odpowiedzi. Po te informacje, omówione już szczegółowo, odsyłam do wcześniejszych fragmentów tego rozdziału oraz zamieszczonych tam tabel.

Struktura kwestionariusza i podział na sekcje, który również był zaznaczony w tym rozdziale, w dość jednolity sposób rozdzielał zagadnienia tematyczne i tym samym wyznaczał zakresy poszczególnych modeli. Niektóre z zaproponowanych modeli, jak np. **model partycypacji**, może zawierać w sobie dane opracowane w oparciu o elementy różnych sekcji (partycypacja w czasie np. konsultacji społecznych, frekwencja podczas głosowania czy liczba zgłaszanych zadań).

Dla przypomnienia było to następujące 10 modeli szczegółowych: **Model implementacji**, **Model prawnych podstaw funkcjonowania**, **Model konsultacji społecznych**, **Model podziału terenu**, **Model finansowania**, **Model partycypacji**, **Model zadań/projektów**, **Model głosowania**, **Model cyklu/harmonogramu** oraz **Inne modelowe rozwiązania**.

a) Model implementacji

Na podstawie zebranych danych można wskazać, że **model implementacji** budżetów obywatelskich w gminach – rozumiany w pierwszej kolejności, jako ich inicjowanie – był w większości przypadków związany z organem wykonawczym danej jednostki (wójtem, burmistrzem, prezydentem). Znacznie mniej wskazań otrzymywały takie odpowiedzi, jak: radni gminni, mieszkańcy czy lokalne NGO. Pozostałe odpowiedzi, w tym też inne (dopisane) podmioty, były wybierane w pojedynczych przypadkach. Najczęściej gminy wskazywały wyłącznie na jeden podmiot inicjujący, którym również w tym przypadku okazały się być w większości organy wykonawcze. Na drugim miejscu, w kilkunastu jednostkach, znaleźli się radni gminni, jako jedyny taki podmiot. W około jednej trzeciej analizowanych gmin tych podmiotów inicjujących było więcej – dwa lub trzy. Żadna z gmin nie wskazała natomiast na udział w inicjowaniu naukowców i badaczy (politologów, prawników itd.).

Na tej podstawie **model implementacji** jawi się, jako odgórne inicjowanie procedur z małym udziałem innych podmiotów społecznych: mieszkańców, przedstawicieli jednostek pomocniczych, trzeciego sektora (NGO) czy środowiska naukowego (naukowców i badaczy niezwiązanych z danym urzędem). Badanie nie analizowało szczegółowo zakresu działań związanych z inicjowaniem BO tzn. czy był to sam pomysł, zlecenie realizacji czy aktywne włączenie się w działania. Model nie obejmuje też działań faktycznych związanych z pracą

poszczególnych urzędników i pracowników samorządowych przy opracowaniu procedur. Informacje takie mogłyby jeszcze bardziej doprecyzować specyfikę wprowadzania BO w gminach.

Po wtóre można wskazać, że implementacja poszczególnych budżetów, rozumiana tym razem, jako działania związane z faktycznym pojawieniem się inicjatywy, rozpoczęciem prac nad ich wdrożeniem, przeprowadzeniem konsultacji społecznych i uchwaleniem prawa miejscowego miała miejsce najczęściej w roku 2015. Wyraźnie mniej gmin podawało dane o konsultacjach społecznych, które mogły wynikać z braków danych lub braku takich konsultacji. Niemniej wiąże to **model implementacji z modelem konsultacji społecznych** (na etapie wprowadzania BO). Z kolei w odniesieniu do pierwszej edycji BO w poszczególnych jednostkach, to takie – już zaimplementowane i wdrożone procedury – rozwijały się najbardziej dynamicznie w latach 2015-2016. Można przy tym jednocześnie wskazać, że najczęściej czas trwania pierwszej edycji, który jednostki wskazały, był stosunkowo krótki – od 3 do 6 miesięcy. Okres ten może wskazywać, że dane o pierwszej edycji zawierały jedynie informacje o procedurze (bez okresu realizacji projektów np. w kolejnym roku) albo że wybranych zadań w gminach było na tyle mało, że ich realizację dało się przeprowadzić w tak krótkim czasie (w ciągu pół roku).

Podsumowując można wskazać, że **model implementacji** przełożył się, zgodnie z otrzymanymi danymi, na 1315 edycji budżetów obywatelskich na szczeblu gmin w latach 2011-2021. Najczęściej wskazywaną liczbą procedur wśród tych jednostek było 6 edycji, a średni wynik wyniósł ok. 4,65 edycji na gminę.

b) Model prawnych podstaw funkcjonowania

W odniesieniu do **modelu prawnych podstaw funkcjonowania** w pierwszej kolejności należy wskazać, że nazwa procedury, którą formalnie poszczególne gminy się posługiwały, był: budżet obywatelski. Odpowiedź tę wskazywano zdecydowanie najczęściej. Występowała ona również z dodatkowymi modyfikatorami (dopisanymi jako inne odpowiedzi), które nawiązywały do nazwy danej gminy czy roku, w którym poszczególne edycje się odbywały. Zaskakująco rzadko jednostki wskazywały na nazwę: budżet partycypacyjny, gdyż było to jedynie kilkanaście wskazań ze wszystkich gmin, które na to pytanie odpowiedziały. Wynikać może to z faktu, że proszono o nazwę (nazwy), którymi formalnie się posługiwano. Budżet obywatelski mógł być więc formalnie zawarty w treści aktów prawa miejscowego (szczegółowo tytuły i treść aktów w tym zakresie nie była jednak analizowana), a nazwę

budżet partycypacyjny wykorzystywano dodatkowo lub potocznie. W związku z tym można by wyróżnić w obrębie tego modelu, swego rodzaju dodatkowy *model nazewnictwa*, który kontynuuje tytułowanie tej procedury w specyficzny dla Polski sposób (wymyślony w Sopocie i zawarty w nowelizacji ustaw samorządowych z roku 2018).

Większość gmin, opisując kluczowe akty prawne regulujące funkcjonowanie BO, podawała zarówno uchwały i zarządzenia (była to połowa wszystkich udzielonych odpowiedzi). Nieco mniej jednostek wskazało wyłącznie uchwały, a same zarządzenia opisywano już znacznie rzadziej względem dwóch wcześniejszych przypadków. Suma tych aktów, bez względu na ich rodzaj i liczbę edycji, wyniosła co najmniej: 1924 w latach 2011-2021. Najczęściej gminy podały liczbę aktów w przedziałach od 1 do 5 oraz od 6 do 10. W kilkudziesięciu pozostałych gminach liczby te wynosiły ponad 10.

Jednostki przedstawiły również niezwykle interesujący katalog innych dokumentów, które były opracowywane na potrzeby BO. Wśród nich, kluczową rolę odgrywały karty do głosowania, formularze do zgłaszania zadań oraz do zbierania pod nimi podpisów, zestawienia zawierające zadania oraz regulaminy. Wskazuje to, że omawiany model (w odniesieniu do innych dokumentów) w szczegółowy sposób reguluje przeprowadzenie samej procedury. Zdecydowanie rzadziej gminy udzielały odpowiedzi wskazujących na dokumenty analityczne i podsumowujące całość procedury, takie jak: raporty dot. funkcjonowania BO, materiały z ewaluacji, materiały porównujące zakończone edycje czy plany i strategie tworzenia oraz rozwoju BO. Odpowiedzi takie wskazywało zaledwie od kilku do kilkudziesięciu gmin.

Całościowy *model prawnych podstaw funkcjonowania* obejmuje w związku z tym obszerny katalog aktów prawa miejscowego (najczęściej uchwał i zarządzeń łącznie), który uzupełniany jest o dodatkowe dokumenty związane najczęściej z prowadzeniem samej procedury, aniżeli z jej podsumowaniem czy ewaluacją. Na podstawie odpowiedzi wyłania się też dodatkowy *model nazewnictwa*, który związany jest z nazwą: budżet obywatelski.

c) Model konsultacji społecznych

Model konsultacji społecznych jest trudny do jednoznacznego zaprezentowania. Związane jest to z wyraźnie mniejszą liczbą odpowiedzi, która pojawiała się w tej sekcji. Powody tego mogą być co najmniej dwojakiego rodzaju i wynikać z rzeczywistych braków danych ze zrealizowanych konsultacji albo z faktu, że konsultacji po prostu nie było (co nie zawsze gminy wyraźnie rozróżniały).

Informacje o konsultacjach na etapie implementacji, w trakcie realizacji i pomiędzy edycjami opisywała tylko połowa jednostek lub mniej. Jeśli braki te wynikały z braku konsultacji na tych etapach, to model ten prezentuje się jako mało angażujący potencjalnych uczestników. Mogło to też wynikać z faktu, że sami uczestnicy nie byli zainteresowani udziałem i spotkaniami z przedstawicielami gminy. Jednostki, które opisały konkretne dane, wskazywały, że liczba takich konsultacji, była dość niewielka. W połączeniu ze wspomnianym wcześniej odgórnym inicjowaniem BO (*model implementacji*) daje to obraz modelu wprowadzonego i realizowanego odgórnie, a nie wypracowanego w ramach konsultowanego procesu. Jeśli braki wynikają z małego zainteresowania udziałem mieszkańców i innych podmiotów w spotkaniach, pomimo ich wyznaczania i promowania, to przekłada się nie tyle na dość negatywny obraz *modelu konsultacji* społecznych, co na *model partycypacji*, który wykazuje niski poziom uczestnictwa.

Więcej jednostek opisało miejsce konsultacji. Może to wskazywać, że wcześniejsze braki wynikały jednak z braku danych, a całościowy model (przynajmniej w jakimś stopniu) ma charakter bardziej konsultacyjny. W odpowiedziach dotyczących miejsca konsultacji najczęściej wskazywano na siedzibę urzędu lub poszczególne wydziały. Na kolejnym miejscu znalazły się jednostki pomocnicze i pozostałe odpowiedzi. Ponad połowa gmin wskazała przy tym, że konsultacje odbywały się tylko w jednym miejscu. Może to wskazywać, że *model konsultacji* wymagał od uczestników zaangażowania i wybrania się do urzędu, a nie odwrotnie, że to nie urzędnicy wybierali się do uczestników na ich teren (do osiedli i dzielnic, szkół, miejsc publicznych itd). Wynikać może to oczywiście z uwarunkowań technicznych i organizacyjnych, gdyż spotkania w samym urzędzie w określonym czasie wydają się łatwiejsze do zorganizowania.

Udział w konsultacjach najczęściej brali mieszkańcy, władze gminy, urzędnicy i radni czyli, jak się wydaje, najbardziej oczywisty krąg podmiotów. Rzeczywisty (każdorazowy) udział władz gminy w tych procesach jest zastanawiający, jednak tego zagadnienia szczegółowo nie analizowano w ankiecie. Rzadziej względem wymienionych powyżej uczestników, ale również zauważalnie więcej razy wskazywano na udział lokalnych organizacji pozarządowych, przedstawicieli jednostek pomocniczych, czy mediów lokalnych. Odnosząc to do liczby uczestników konsultacji, które były podawane, to zazwyczaj dane te obejmowały wartości poniżej 30 osób (były to przedziały wskazujące średnią liczbę uczestników w danej edycji bez względu na liczbę ewentualnych spotkań). Zdarzały się też odpowiedzi wskazujące na 0 uczestników, czyli w zasadzie brak konsultacji.

W odniesieniu do tematyki konsultacji społecznych, to najczęściej koncentrowały się

one na wysokości środków finansowych, regulaminach, głosowaniu oraz zgłaszaniu zadań. Odpowiedzi takie wskazywała ponad połowa jednostek, które na to pytanie odpowiadała. Natomiast porównując to do efektu konsultacji społecznych, to najczęściej wskazywana odpowiedź związana była z tym, że konsultacje nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian. Jeśli takowy efekt był, to gminy wskazywały na zmianę w sposobie głosowania czy zmianę w podziale środków. Taki stan rzeczy (informacja o braku istotnych zmian) może mieć co najmniej dwie przyczyny – podczas spotkań informowano o BO, a nie konsultowano jego elementy albo konsultowano, ale dyskusje nie prowadziły do wypracowania zmian (w szczegółach prowadzone badania tego aspektu nie różnicowały).

Podsumowując *model konsultacji społecznych* udało się omówić tylko w pewnym stopniu. Liczbę uczestników i samych konsultacji podawała wyraźnie mniejsza liczba gmin. Więcej wskazań, a co za tym idzie precyzyjniejsze dane, zawierały pytania dot. przebiegu takich procesów i te modelowe rozwiązania (uczestnicy, tematyka, efekty), są nieco wyraźniejsze. Mniejsza liczba odpowiedzi w tej sekcji współgra ponadto z danymi związanymi z *modelem implementacji*, w którym pytanie o konsultacje społeczne na etapie powstawania BO było również często pomijane.

Trzeba również mieć na uwadze, że informacje o konsultacjach społecznych raczej nie są przez poszczególne jednostki gromadzone, a co za tym idzie, jeśli nie przyczyniły się do istotnych zmian, to ich przebieg, liczba spotkań czy uczestnicy, mogła nie być istotna dla procedury w danej jednostce, jeśli sama procedura przebiegała sprawnie. Również szczegółowe dane nt. tego, z ilu spotkań składały się konsultacje w danej edycji czy też ile osób dokładnie w nich uczestniczyło (oraz jakie tematy poruszano) wydają się trudne do odtworzenia w oparciu o prowadzone badania. W celu doprecyzowania tego modelu konieczne byłyby tu raczej indywidualne wywiady z urzędnikami i uczestnikami, aby prześledzić ich rzeczywisty przebieg i skutki.

d) Model podziału terenu

Analiza sposobu dzielenia obszarów poszczególnych jednostek dla celów BO, a tym samym *model podziału terenu*, oparty został o specyfikę, kryteria i liczbę tych podziałów występujących na przestrzeni lat w poszczególnych jednostkach.

Zdecydowanie najwięcej gmin wskazywało na sytuację, w której jednostka stanowiła jednolity obszar, w którejś z edycji. Jeśli podziały występowały, choć gminy wskazywały te opcje rzadziej, to opierały się one o jednostki pomocnicze albo, jeszcze rzadziej, o okręgi

wyborcze. Trzeba jednak podkreślić, że nie uwzględniano w tej sekcji następowania po sobie tych podziałów ani ich liczby w odniesieniu do całościowej liczby edycji, a jedynie ile jednostek zastosowała dany podział na przestrzeni lat. Zatem edycji z konkretnymi podziałami mogło być sumarycznie więcej, ale w mniejszej liczbie gmin.

Podział dokonany w oparciu o inne jednostki czy inny sposób przeprowadzany był najczęściej z uwzględnieniem liczby mieszkańców albo innego kryterium, którym określano dany rejon gminy (np. miasto i wieś, północ i południe) albo połączenie różnych kryteriów (np. historyczne i administracyjne granice miejscowości). Jeśli dokonany został podział na mniejsze jednostki, to występował też różnorodny katalog nazw, jakie one przyjmowały. W gminach pojawiały się takie ich nazwy, jak te nawiązujące do jednostek pomocniczych (sołectwa, osiedla, dzielnice), charakterystyki danego obszaru (miasto i wieś), a także inne nazwy (okręgi, pule, obszary, obwody i inne). Istotne zmiany w podziale obszaru jednostki występowały dość rzadko. Jeśli już taka zmiana następowała, to zazwyczaj była ona tylko jedna na przestrzeni lat. Szczegółowe powody ich dokonania przywołano we wcześniejszym fragmencie pracy.

e) Model finansowania

Dokładne zaprezentowanie ***modelu finansowania*** jest problematyczne, ze względu na pojawiające się braki danych całościowych (dla wszystkich edycji) albo cząstkowych (dla pojedynczych edycji), które pojawiły się w badaniach. Podczas gdy kwoty planowane wskazały niemal wszystkie gminy, tak w przypadku kwot wydatkowanych i procentu wydatków względem całościowych wydatków jednostki dla przynajmniej części edycji była znacznie mniejsza. Kwestie finansowania i dokładne dane na ten temat wydają się być podstawowymi. Braki w odpowiedziach i powody ich wystąpienia są zatem interesujące z punktu widzenia badawczego. Tak znaczące braki w odpowiedziach mogły wynikać z faktu, że poszczególne jednostki nie posiadały wyszczególnionych danych na ten temat (brak podsumowań i zestawień wydatków) albo też niektóre projekty nadal znajdowały się w realizacji. Przedłużająca się realizacja zadań, a także zmiany w ich kosztach mogły również przełożyć się na problemy z dopasowaniem dokładnych wartości dla danego roku czy edycji. Dokładniejsze zaprezentowanie ***modelu finansowania*** wymagałoby również bardziej szczegółowej analizy wydatków i zadań zrealizowanych rok do roku, która będzie miała na uwadze również ewentualne przesunięcia w realizacji zadań. Istotne będzie również uwzględnienie, czy wydatki miały miejsce w tym samym czy w kolejnym roku (lub

w kolejnych latach (czyli uwzględniając problematyczne kwestie związane z **modelem zadań/projektu** oraz **modelem cyklu/harmonogramu**).

W oparciu o dane, które udało się zgromadzić, to najwyższe kwoty, które planowano przeznaczyć na BO w gminach zawierały się zwykle w przedziale od 100 do 250 tys. zł. W tym samym przedziale, lecz w oparciu o znacznie mniejszą liczbę gmin, znajdowały się kwoty wydatkowane. Natomiast procent całościowych wydatków, który podało jeszcze mniej gmin, to najniższe wartości na przestrzeni lat mieściły się w zazwyczaj przedziałach od 0,1% do 0,19%, a najwyższy od 0,2% do 0,29%.

Najwięcej jednostek wskazywało, że suma środków nie była dzielona i występowała tylko jedna pula. Podział wyłącznie na pulę lokalną, ogólną i lokalną razem albo inny podział wskazywano wyraźnie rzadziej. Trzeba mieć jednak ponownie na uwadze, że jest to sumaryczne zestawienie podziałów w danej gminie (edycji zrealizowanych na ich podstawie mogło być więc w praktyce więcej). Jeśli w danej gminie występował podział na zadania ogólne i lokalne, to było to zazwyczaj od 1 do 4 edycji zrealizowanych w ten sposób. Przy czym wysokość tych pól i kryteria podziału, jak zaprezentowano wcześniej, były zróżnicowane. Środki finansowe dzielone były też często nie tylko w oparciu o aspekty terytorialne, ale też np. na zadania małe i duże, projekty twarde i miękkie czy inwestycyjne i społeczne.

f) Model partycypacji

Uczestnictwo rozumiane szeroko, jako udział mieszkańców na różnych etapach procedury oznacza, że elementów **modelu partycypacji** należy upatrywać w obrębie różnych etapów procesu. W tym przypadku na szczególną uwagę zasługuje partycypacja związana z udziałem w konsultacjach społecznych (**Model konsultacji społecznych**), zgłaszaniem zadań (**Model zadań/projektów**) oraz frekwencja w głosowaniu (**Model głosowania**). Jeśli za rodzaj partycypacji uznać również śledzenie informacji nt. BO (o jego procedurze, przebiegu i wynikach), to istotne wydają się być także **inne modelowe rozwiązania**. W kontekście partycypacji istotne będzie także uczestnictwo w innych formach BP, jak np. w funduszu sołeckim czy zielonych BP.

g) Model zadań/projektów

Omówienie **modelu zadań i projektów** rozpocząć należy od zaprezentowania danych liczbowych w analizowanym okresie. Są to dane ograniczone, gdyż część odpowiedzi dot.

liczby zadań w poszczególnych edycjach była cząstkowa. Fakt ten może wskazywać, że określenie dokładnej liczby zgłaszanych, głosowanych, wybieranych oraz niezrealizowanych zadań nie było dla wszystkich jednostek proste (choć wydają się to być dane podstawowe). Mogło wynikać to z faktu braku szczegółowych danych na ten temat (brak podsumowań i danych archiwalnych) lub z faktu, że część z projektów była nadal w trakcie realizacji.

W badanym okresie w gminach zgłoszonych zostało co najmniej 26 tys. zadań, z czego do głosowania dopuszczonych zostało ponad 19 tys., a z tego wybrano ponad 8 tys. projektów. Natomiast podana liczba zadań wybranych, ale niezrealizowanych, wyniosła tylko nieco ponad 250. Ostatnia liczba wydaje się dość niska względem zadań wybranych. Jeśli założyć, że gminy nie pomijały informacji na ten temat (np. mogącej oznaczać słabość ich procedur), to może to wskazywać na pozytywną specyfikę *modelu zadań*, który charakteryzuje wysoki współczynnik wykonalności projektów. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii gminy podały bardzo szeroki katalog powodów braku realizacji zadań, który szczegółowo przedstawiono wcześniej. Można tutaj jednak wskazać, że najczęściej problemy wiązały się z aspektem finansowym (np. wzrostem kosztów projektu) albo przedłużającymi się kwestiami formalnymi. Istotny wpływ na zadania (głównie społeczne) miała również pandemia.

W badaniach wyszczególnione zostały dwie kategorie zadań/projektów (inwestycyjne i społeczne), o które pytano w kontekście ich zgłaszania. Pierwsze co zwraca uwagę, to znaczna dysproporcja w liczbie odpowiedzi, gdyż wskazań na zadania społeczne było znacznie mniej. Dodatkowo suma wskazań najczęściej pojawiających się tematów w przypadku tej kategorii była dwa razy niższa, niż suma odpowiedzi o zadaniach infrastrukturalnych. Jak przedstawiono to w pracy część z gmin odpowiadała wprost, że zadań społecznych nie było wcale. Można na tej podstawie wskazać, że *model zadań i projektów* opierał się na przewadze zadań inwestycyjnych (tzw. twardych). W kontekście tej grupy zadań najczęściej ich tematyka dotyczyła: placów zabaw i boisk, infrastruktury drogowej oraz siłowni na świeżym powietrzu. Z kolei zadania społeczne najczęściej obejmowały: doposażenie szkół i bibliotek, spotkania i imprezy oraz tematy związane ze zdrowiem i jego ochroną. Modelowe ujęcie tematyki można by dodatkowo analizować bardziej szczegółowo skupiając się na analizie nie tylko tematów zgłaszanych zadań (jak w badaniu), ale i na tematyce zadań dopuszczonych do głosowania, wybieranych w głosowaniu oraz niezrealizowanych. Ukazałoby to pełniejszy katalog modelowych rozwiązań w zakresie zadań. *Model zadań* można by też dodatkowo analizować z uwzględnieniem innych form budżetu partycypacyjnego i projektów, które są w ich ramach składane, głosowane

i wybierane.

W ramach *modelu zadań* można wskazać też, że w większości gmin w badanym okresie występowała specjalnie wyodrębniona komisja, która weryfikowała dopuszczenie projektów do głosowania. W prawie jednej trzeciej jednostek wskazywano na pracowników poszczególnych wydziałów, którzy się tym zajmowali. Można jednocześnie wskazać, że najczęściej projekty były odrzucane ze względu na ich zbyt wysokie koszty, błędy merytoryczne oraz brak możliwości technicznych realizacji danego zadania. Aby zgłosić projekt, niemal we wszystkich gminach, występował wymóg dostarczenia listy poparcia oraz określenie szacunkowych kosztów projektu, a także wymóg zamieszkania (zameldowania) na przestrzeni lat. Gminy dopisały też szeroki katalog innych wymogów szczegółowych, które opisano w pracy. Natomiast konkretnymi ograniczeniami w tym przypadku były przede wszystkim: odgórny limit wydatków, konieczność zamieszkania w gminie oraz ograniczenia wiekowe. W przypadku wieku i liczby podpisów odpowiedzi udzielane przez gminy były zróżnicowane. Różne kategorie zadań (np. lokalne i ogólnogminne) wymagały też często różnej liczby podpisów. Szczegółowo dane te zawarte zostały we wcześniejszej części rozdziału.

h) Model głosowania

Odpowiedzi nt. specyfiki i przebiegu procesu głosowania, ujęte w *modelu głosowania*, wskazały, że w niemal wszystkich gminach występowała papierowa forma oddania głosu. Prawie trzy czwarte gmin, więc również dość wysoka ich liczba, wskazała na głosowanie internetowe. Opcje dot. innych form pojawiały się w pojedynczych przypadkach (w tym też wybór zadań poprzez dyskusję). Potwierdza to więc dość powszechne stanowisko, że model głosowania na BO opiera się w Polsce na formie zdecydowanie bardziej plebiscytowej, niż deliberatywnej (*plebiscytowy model głosowania*). Jednocześnie model ten zazwyczaj obejmował dwie, a czasami też i trzy, różne formy głosowania. Jeśli występowała tylko jedna forma, to było to zwykle wyłącznie głosowanie papierowe. Pamiętać należy, że opisane wyniki dotyczyły występowania danej formy w gminach, a nie liczby edycji zrealizowanych przy jej pomocy, w której miały one każdorazowo zastosowanie.

Trudno natomiast jednoznacznie opisać modelowo frekwencję, gdyż wskazywane wartości procentowe były różnorodne. Ponadto pojawiało się wiele braków danych, a w przypadkach, gdy krąg podmiotów uprawnionych do głosowania nie był wyraźnie określony, to końcowej frekwencji nie dało się określić. W części odpowiedzi otwartych,

które przytoczono w pracy, gminy wskazywały na to, jako na znaczący problem i utrudnienie, a czasami wręcz, jako przeszkodę w sprawnej organizacji BO. Natomiast jeśli występowały czynniki umożliwiające udział w głosowaniu, to były to przede wszystkim wiek oraz fakt zamieszkania w danej gminie. Na zameldowanie wskazało o połowę mniej gmin, niż na zamieszkanie.

i) Model cyklu/harmonogramu

Na *model cyklu i harmonogramu* składają się dwa powiązane ze sobą elementy, które łącznie tworzą całościowy obraz danej procedury (daną jej edycję). Są to z jednej strony etapy BO (ich liczba i rodzaje), a z drugiej ich rozkład na przestrzeni czasu (roku lub dłużej). Opisując poszczególne procedury gminy wybierały spośród zaproponowanych opcji (10 etapów, 3 cykle) albo dopisywały inne do obu kategorii. W przypadku etapów analiza objęła ich występowanie w danej gminie w badanym okresie, a nie skupiała się na ich dokładnej liczbie w odniesieniu do poszczególnych edycji (która mogła być różna i ulegała zmianom).

Na tej podstawie można opisać, że w *modelu harmonogramu* pojawiały się zarówno krótsze, jak i dłuższe procedury (poniżej 6 lub powyżej 10 etapów). Najczęściej gminy wskazały na siedmio lub ośmio etapowe procedury (proponowanych oraz dopisanych). Wyraźnie więcej wskazań zanotowały również procedury złożone z sześciu, dziewięciu i dziesięciu etapów. Wśród proponowanych etapów trzy były opisywane zdecydowanie rzadziej. Były to: konsultacje społeczne, spotkania w trakcie edycji oraz ewaluacja. Dane te wydają się współgrać z opisanym *modelem konsultacji społecznych* oraz *modelem prawnych podstaw funkcjonowania* (tj. niska liczba konsultacji i spotkań oraz niewiele dokumentów ewaluacyjnych i podsumowujących edycje). Najczęściej wskazywanymi etapami, opisanymi przez niemal wszystkie gminy, było: zgłaszanie zadań, ocena formalna i merytoryczna, głosowanie i realizacja zadań. Jednostki dopisywały ponadto kilkanaście innych etapów, które szczegółowo omówiono wcześniej. Część z nich wydaje się mieć faktycznie istotny charakter (np. składanie i rozpatrywanie odwołań, dodatkowe głosowanie), a inne miały charakter raczej czynności informacyjno-technicznych (np. publikacja zadań czy wyników głosowania na stronie internetowej). Na podstawie zebranego materiału nt. miesięcy, w których poszczególne etapy występowały najczęściej do pewnego stopnia dało się też zaobserwować, jak w *modelu harmonogramu* poszczególne etapy procedury następowały po sobie w skali roku. Trzeba mieć jednak na uwadze, że dane, które wskazywały gminy, prezentowały

najbardziej typowe okresy ich realizacji, więc uwzględniając ewentualne zmiany czy dodatkowe edycje, a także specyfikę lokalnych i jednostkowych procedur, szczegółowy rozkład etapów mógł być inny.

W odniesieniu do *modelu cyklu* budżetu to najczęściej w gminach występował cykl, opisany jako dwuroczny. Na jego podstawie została przeprowadzona ponad połowa wszystkich opisanych procedur. Były to więc edycje, których procedury przeprowadzane były w jednym roku, a realizacja zadań wybranych w ich trakcie miała miejsce w roku następnym. Pozostałe odpowiedzi wskazały, na występowanie też innych cykli w tym modelu, takich jak: cykl roczny, dwuroczny albo inne. Należy przy tym wskazać, że niemal połowa gmin przypisując cykl do konkretnej edycji wskazała, że występował na ich obszarze tylko jeden cykl – dwuroczny. Wśród pozostałych gmin najczęstsze odpowiedzi wskazywały na występowanie na przestrzeni lat wyłącznie cyklu rocznego, dwóch różnych cykli albo wyłącznie cyklu między rocznego. Inne cykle, na podstawie zamieszczonych opisów, można było określić, jako dwu/trzyletni oraz wieloletni. W oparciu o zaprezentowany *model zadań* należy wskazać, że realizacja części projektów była dłuższa niż rok, a niektóre zadania pozostawały bez realizacji (np. przez znaczny wzrost kosztów). W związku z tym dominujący model BO realizowany na podstawie cyklu dwurocznego, mógł w odniesieniu do poszczególnych zadań przemieniać się w praktyce w cykl dwuletni/trzyletni czy wieloletni.

Podsumowując, w oparciu o przeprowadzone badania, dało się zaobserwować najbardziej typowe etapy procedury BO oraz wychwycić też te, które występowały zdecydowanie rzadziej. Udało się ponadto natrafić na kilka innych etapów, które poszczególne gminy dopisywały dodatkowo. W przypadku odpowiedzi nt. cyklu budżetu możliwe było wskazanie, że najczęściej występował cykl dwuroczny.

j) Inne modelowe rozwiązania

W oparciu o pytania wyszczególnione w ostatniej sekcji ankiety wyróżnić można kilka dodatkowych kwestii związanych z funkcjonowaniem BO. Można je przedstawić, jako *inne modelowe rozwiązania* na szczeblu gminnym.

W pierwszej kolejności omówić należy inne formy budżetu partycypacyjnego realizowane w gminach. Ze wszystkich analizowanych jednostek, to w niemal połowie występował również fundusz sołecki (w tych samych lub innych latach). Liczba edycji tej formy BP, o ile gminy je opisały, wyniosła co najmniej 1140. Był to więc wynik zbliżony do łącznej liczby edycji BO, pomimo że FS występował tylko w połowie jednostek realizujących

BO. Wpływ miał na to zapewne fakt, że już w początkowym okresie (lata 2011-2014) wiele jednostek miało FS, a BO pojawiał się dopiero po 2015 roku (zgodnie z zaprezentowanym *modelem implementacji* dot. liczby edycji i okresu powstawania BO). Fundusz sołecki występował zazwyczaj na obszarze 11-15 lub 16-20 sołectw w poszczególnych gminach. Wśród innych form BP gminy najczęściej wskazywały na fundusze osiedlowe i dzielnicowe (jako pewien mechanizm finansowy, który nie zawsze mógł w istocie być formą BP) oraz na młodzieżowe BP. W dalszej kolejności wskazywano na szkolny i ekologiczny BO, a także dopisywano inne formy. Powyżej opisane rodzaje (FS i inne) składają się zatem na swego rodzaju *model budżetu partycypacyjnego* w gminach, W modelu tym połowa jednostek realizuje wyłącznie BO. Drugą część stanowią te gminy, które realizują (lub realizowały) na swoim obszarze BO oraz którąś z wymienionych form BP.

Kolejnym modelowym elementem było to, czy w gminie występowała jednostka organizacyjna albo wydział, odpowiedzialny wyłącznie za przeprowadzenie BO. Tylko w 30 gminach wskazano, że taki wydział lub jednostka występowały. Wydaje się zatem, że w pozostałych obowiązki związane z BO były tylko częścią szerszych kompetencji danej jednostki. Można to zestawić z zaprezentowanymi we wcześniejszym fragmencie pracy danymi nt. stanowisk i wydziałów osób, które wypełniały ankietę. Tam również zakres merytoryczny poszczególnych wydziałów czy stanowisk był dość różnorodny.

Za modelowy aspekt uznać należy też zmiany, jakim podlegał BO w analizowanym okresie, które wynikały z czynników zewnętrznych. W badaniach uwzględniono dwa takie wydarzenia – zmiany ustawowe z roku 2018 oraz pandemię Covid-19 z roku 2020. Należy przy tym pamiętać, że nie wszystkie z gmin realizowały w tym okresie swoje budżety, a zatem, części jednostek sprawy te nie dotknęły. Na pytania te odpowiedziała zbliżona liczba gmin, które podały podobną liczbę zmian w obu kategoriach. Jednostki wskazywały na 1 (najczęściej) lub więcej zmian (2-5). W prezentowanych danych uwagę zwracał fakt, że w obu przypadkach kilkadziesiąt gmin wskazało na brak wyraźnych zmian jako jedyną odpowiedź w obu tych aspektach. Wśród konkretnych odpowiedzi w przypadku zmian ustawowych trzema najczęstszymi okazały się być: zmiana prawa miejscowego, wprowadzenie BO po raz pierwszy oraz zmiana podmiotów uprawnionych do głosowania. Z kolei w kontekście pandemii najczęściej powodowała ona zawieszenie lub odwołanie BO, a także spadek w liczbie zadań i projektów. Całościowy model, na podstawie odpowiedzi, wydaje się być więc dość stabilny na wydarzenia z roku 2018 i 2020. Część jednostek wskazywała na negatywne zjawiska związane z tymi czynnikami (głównie odwołanie lub zawieszenie edycji). Inne opisywały działania mające na celu dostosowanie danej jednostki

do sytuacji. Pozostałe z kolei deklarowały, że w żaden wyraźny sposób nie odczuły tych zmian. Szczegółowa analiza wpływu zmian ustawowych i pandemii wymagałaby badań skoncentrowanych wyłącznie na tych dwóch aspektach, których jednak niniejsza praca nie obejmowała.

Przy zawieszaniu i odwoływaniu edycji można też wskazać, że w ok. połowie analizowanych gmin taka sytuacja miała miejsce, przy czym najczęściej dotyczyło to tylko jednej edycji. We wcześniejszym fragmencie pracy szczegółowo przedstawiono powody, dla których edycje zawieszano albo odwoływano. Można więc fakt ten ocenić zarówno negatywnie (jako zaburzenie cykliczności BO), a z drugiej strony pozytywnie (gdyż nie zawsze oznaczało to trwałe zakończenie realizacji BO i powracano do niego po pewnych zmianach). Szczegółowa analiza kwestii rezygnacji wymagałaby jednak dodatkowych analiz poszczególnych przypadków, których w badaniu aż tak dokładnie nie weryfikowano.

W odniesieniu do wykorzystania stron internetowych na potrzeby BO, to występujące rozwiązania były dość różnorodne. Najwięcej jednostek (ponad połowa) wskazała na korzystanie z głównej strony internetowej gminy. Nieco mniej, niż połowa wskazała, że funkcjonowała osobna strona dot. tylko albo głównie BO. Strony internetowe były też wskazywane przez zdecydowaną większość gmin, jako najczęstszy kanał informowania o BO. W dalszej kolejności jednostki wybierały też media społecznościowe, plakaty i ulotki, czy media lokalne. Powyższe aspekty funkcjonowania BO składają się zatem na swego rodzaju *model informowania/komunikowania* o BO.

Za pewną modelową cechą uznać można też mocne i słabe strony budżetu obywatelskiego w gminach. Szczegółowa analiza obu tych aspektów zostanie zaprezentowana w kolejnym podrozdziale.

4.3. Budżet obywatelski w gminach – komentarze

W pytaniach o numerach 62 i 63 gminy miały możliwość udzielenia odpowiedzi otwartej na temat funkcjonowania budżetu obywatelskiego na swoim obszarze. W pierwszym z nich proszono o podanie od 1 do 3 mocnych oraz słabych stron BO (**P62**). Natomiast drugie z nich nie miało sprecyzowanego zakresu tematycznego – poproszono o opisanie dodatkowych informacji lub opinii nt. BO w danej jednostce, których nie obejmował kwestionariusz, a które warto byłoby zawrzeć w ankiecie (**P63**).

Informacje o udzielonych odpowiedziach na te dwa pytania zawiera poniższa tabela:

Tabela 4.60. Mocne i słabe strony BO w gminach oraz dodatkowe komentarze.

Najmocniejsze i najslabsze elementy funkcjonowania BO	
Mocne strony (cechy) BO ($n = 212$)	521
Słabe strony (cechy) BO ($n = 200$)	450
Dodatkowe informacje lub opinie na temat funkcjonowania BO	
Dodatkowe komentarze ($n = 25$)	25

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Każda z mocnych i słabych stron została zaklasyfikowana do jednej z dziewięciu kategorii, która obrazowała odpowiednio pozytywny lub negatywny aspekt funkcjonowania BO. Natomiast dodatkowe komentarze zostały przedstawione ze względu na ich pozytywny, negatywny lub informacyjny charakter.

Odpowiedzi udzielane przez gminy były różnorodne. Część z nich trudno było przypisać jednoznacznie do danej kategorii. Przykładowo odpowiedzi dot. mocnych stron, takie jak: „integracja mieszkańców”, „wzrost aktywności mieszkańców” czy „współdecydowanie mieszkańców o wyborze zadań” można było zaliczyć do więcej, niż jednej z wydzielonych kategorii (np. Instrumentalny charakter, Mieszkańcy, Procedura czy Zadania). Niektóre odpowiedzi zawierały w sobie ponadto po kilka aspektów, które również nie zawsze były jednolite. Dlatego wszystkie odpowiedzi były w miarę możliwości dzielone wg. dominującego aspektu tematycznego w każdej z nich, aby zachować spójność poszczególnych kategorii.

Mocne strony budżetu obywatelskiego w gminach

Mocne strony wskazało w sumie 212 gmin ($n = 212$) z czego 33 z nich podały po jednej mocnej stronie, 49 wskazały po dwie, a 130 wpisały ich po trzy (w sumie 521). Udzielone odpowiedzi zostały uporządkowane i zaliczone do jednej z dziewięciu kategorii, co obrazuje poniższa tabela:

Tabela 4.61. Mocne strony budżetu obywatelskiego w gminach.

Instrumentalny charakter (123/521)
<p><i>Aktywizacja mieszkańców; Aktywizacja rad osiedli; Branie odpowiedzialności mieszkańców za działania i inwestycje; Budowa społeczeństwa obywatelskiego; Budowa warunków do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; Budowanie postawy obywatelskiej; Budowanie wspólnoty; Buduje zaufanie do samorządu; Dbalność o tereny zielone; Dbanie o wspólne środowisko lokalne; Edukacja obywateli nt. funkcjonowania BO; Edukacja obywatelska; Edukacja samorządności i partycypacji; Efektywne rozmieszczenie środków pieniężnych; Integracja społeczności lokalnej; Integracja władz i środowiska lokalnego; Integracja wokół wspólnego celu; Jednoczenie się osób zainteresowanych; Łatwiej określić potrzeby mieszkańców (zwłaszcza społeczne); Mobilizacja do zmiany swojego otoczenia; Oddziałuje na młode pokolenie; Odpowiedzialne działanie; Otoczenie zmienia się dzięki mieszkańcom; Partycypacja społeczna przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu; Pobudzenie współzarządzania miastem; Poczucie sprawczości; Podnoszenie jakości życia kulturalnego mieszkańców; Poprawa jakości życia; Poprawa komfortu życia; Poprawa przejrzystości i wiarygodności; Realizacja faktycznych potrzeb; Realizacja oczekiwań społecznych; Rozszerzenie narzędzi partycypacji o kolejny instrument; Rozwiązywanie lokalnych problemów; Samodzielność decyzji; Rozwój fizyczny dzieci i młodzieży; Scalenie mieszkańców poszczególnych sołectw; Silniejsza identyfikacja z terenem zamieszkania; Spełnianie oczekiwań mieszkańców; Udział różnych grup społecznych; Ułatwienie określenia potrzeb różnych grup; Umacnianie lokalnej tożsamości; Uspołecznienie; Wiarygodność wobec samorządu; Większe zainteresowanie mieszkańców najbliższym otoczeniem; Większe zaufanie do władz; Większy udział w życiu publicznym osób, które na co dzień się nie angażują; Wprowadzenie BO; Wprowadzenie nowych narzędzi partycypacji; Wyjście naprzeciw trudnościom dotychczas nierozwiązanym; Wzmacnia się rola NGO; Wzmacnianie poczucia przynależności; Wzmacnianie więzi społecznych; Wzrost świadomości samostanowienia; Wzrost świadomości; Wzrost zainteresowania działalnością samorządu; Zaangażowanie w partycypację mieszkańców dotychczas nieaktywnych; Zwiększenie kredytu zaufania dla władz samorządowych; Zwiększenie udziału mieszkańców w przestrzeni gminy.</i></p>
Mieszkańcy (133/521)
<p><i>Aktywizacja niektórych środowisk; Aktywizacja środowisk; Aktywizacja w procesach decyzyjnych; Aktywność młodzieży; Aktywność seniorów; Autentyczna komunikacja decydentów i mieszkańców; Bezpośredni udział mieszkańców w procesie decyzyjnym; Budowa postaw obywatelskich; Duża partycypacja społeczna; Duże zainteresowanie; Głos mieszkańców decyduje; Interesowanie się mieszkańcami w trakcie realizacji projektu; Pozytywne nastawienie społeczeństwa do BO; Kilku liderów; Mieszkańcy mieli swój głos; Mieszkańcy mogą zrobić coś, z czego sami chętnie będą korzystać; Możliwość decydowania o inwestycjach; Obywatelskość; Oddolna inicjatywa mieszkańców; Odpowiedz na potrzeby Mieszkańców; Pokazanie realnego wpływu na funkcjonowanie gminy; Realizacja oczekiwanych przedsięwzięć; Realizacja pomysłów mieszkańców; Realizacja wartościowych projektów dostosowanych do potrzeb wspólnoty; Realny wpływ na potrzeby; Szeroka grupa osób uczestniczących; Świadomość liderów o zasadach głosowania i promowania swojego projektu; Udział mieszkańców; Udział w rozwoju lokalnym; Utożsamianie się z projektem; Większy udział społeczeństwa w życiu publicznym; Większy udział w życiu publicznym; Włączenie w proces rzeczywistego i bezpośredniego współdecydowania o wydatkach z budżetu gminy; Wpływ mieszkańców na realizację zadań własnych; Współdecydowanie i zaangażowanie; Współdecydowanie o sprawach miasta; Wysoka aktywność; Wzrost świadomości mieszkańców; Zaangażowanie mieszkańców (zwłaszcza wsi); Zaangażowanie mieszkańców; Zaangażowanie w działanie i promocje; Zaangażowanie w rozwój miasta; Zaangażowanie wspólnoty w pracę nad budżetem i realizację zadań; Zadowolenie mieszkańców z realizacji zgłoszonych przez nich zadań; Zadowolenie mieszkańców; Zaspokajanie najpilniejszych potrzeb; Zaspokajanie potrzeb.</i></p>
Stabilność, jasność, prostota (43/521)
<p><i>Brak rozbudowanej administracji; Czytelne zasady; Dostępność (głosowanie w lokalach i online); Dostępność informacji o zgłaszanych projektach; Dostępność; Duża swoboda zgłaszania zadań; Łatwa i zrozumiała dokumentacja; Łatwa ocena zgłaszanych zadań; Łatwość zgłaszania zadań (brak wymogu podpisów); Łatwy dostęp do informacji (strona, plakaty itd.); Łatwy sposób zgłaszania zadań i głosowania; Mała ilość dokumentów; Możliwość udziału i głosowania online; Powszechność i otwartość; Procedury; Zasady; Proste składanie zadań; Proste regulamin; Prosty wniosek; Przejrzysta strona internetowa; Przejrzyste zasady; Przejrzystość procedur prawnych; Transparentność procesu.</i></p>

Pomysłowość i kreatywność (12/521)
<i>Ciekawe projekty i kampanie promocyjne; Pomysłowi projektodawcy; Pomysłowość mieszkańców; Realizacja ciekawych inwestycji; Różnorodność i kreatywność zadań; Wiele innowacyjnych projektów.</i>
Środki finansowe (7/521)
<i>Duża pula; Ogólnomiejska pula środków; Podział środków na projekty inwestycyjne, prospołeczne i zielone; Równy podział środków; Wzrost kwoty na pojedyncze zadania.</i>
Zadania i projekty (43/521)
<i>100% realizacji zadań; Atrakcje dla dzieci, młodzieży i dorosłych; Ciekawe pomysły; Dostępność projektów; Dowolność w doborze zgłaszanego zadania; Dużo zadań (zwłaszcza w pierwszych edycjach); Dużo zgłaszanych zadań; Innowacyjne rozwiązania oddolne; Integracja i wspólne pomysły; Konkurencyjność zadań; Możliwość finansowania ciekawych pomysłów; Możliwość składania dowolnej liczby projektów; Możliwość wyboru zadań we własnym otoczeniu; Niemal 100% realizacji zadań; Poprawa estetyki miasta; Przewaga zadań inwestycyjnych; Realizacja inwestycji ważnych z punktu widzenia mieszkańców; Różnorodność pomysłów; Ścisła celowość projektów; Większe zainteresowanie projektami inwestycyjnymi; Wymierne skutki realizacji zadań; Wyodrębnienie małych projektów; Wysoki poziom realizacji zadań; Zadania wynikają z potrzeb mieszkańców.</i>
Procedura (99/521)
<i>Bezpośredni udział mieszkańców; Brak ograniczenia wiekowego; Brak ograniczeń wieku; Brak podziału na mniejsze zadania ograniczone kwotą; Ciągły kontakt z mieszkańcami i wspólna praca nad projektami; Cykliczność; Długie tradycje (jeden z pierwszych BO w Polsce); Dobra i szeroka promocja BO; Dopracowane formularze; Dowolna ilość składanych projektów; Duża promocja konsultacji; Dużo dostępnych punktów do głosowania; Dużo narzędzi przy promocji BO; Ewaluacja dokonywana przez pracowników w oparciu o dotychczasowe procedury w swojej jednostce i dobre praktyki z innych samorządów (przy tworzeniu ram prawnych danej edycji), aby tworzyć dokładniejsze, przejrzystsze i nowocześniejsze procedury BO; Głosowanie papierowe i online; Głosowanie trwające kilka dni; Głosowanie w każdym wieku; Harmonogram dostosowany do wszystkich grup społecznych; Kampania informacyjna; Kilka punktów do głosowania; Komisyjna analiza projektów z udziałem pracowników merytorycznych z różnych dziedzin (kompleksowa ocena pod kątem wykonalności prawnej, technicznej i finansowej); Konsultacje społeczne; Kontynuacja założeń i trwałość procedur; Krótki okres od zgłaszania zadań, przez wybór, aż do realizacji; Merytoryczne przygotowanie pracowników, Zespołu i stron internetowych; Mobilne punkty do głosowania; Możliwość ewaluacji i wprowadzania udoskonaleń; Możliwość finansowania dodatkowych zadań; Możliwość konsultowania projektów; Możliwość podziału gminy na jednostki; Możliwość wyboru do trzech projektów poprzez przypisanie im od 1 do 3 punktów; Możliwość zgłaszania zadań online; Od 16 rż; Organizacja głosowania na wzór wyborów samorządowych i parlamentarnych; Podział na okręgi; Pomoc urzędników; Pomoc ze strony administracji; Praca Zespołu Roboczego (z udziałem radnych miejskich, organizacji pozarządowych i ciał doradczych); Precyzyjnie przygotowane akty prawa miejscowego; Promocja BO; Ramy prawne uwzględniają zmiany przepisów; Rozpowszechnienie; Skład komisji oceniającej projekty; Składanie zadań w każdym wieku; Sprawne głosowanie; Stanowisko promocyjne w wybranych miejscach; System przeprowadzania BO; Systematyczność budżetu; Umożliwienie udziału wszystkim mieszkańcom; Uproszczona procedura; Ustalony ogólnie harmonogram; Weryfikacja mieszkańców uprawnionych w jeden dzień; Wsparcie merytoryczne przy składaniu wniosku; Wysoka frekwencja; Wzrastająca liczba głosujących; Zespół ds. BO; Brak podziału miasta na jednostki; Zespół Roboczy jako ciało doradcze.</i>
Kwestie techniczne (8/521)
<i>Dedykowany portal; Doskonała strona internetowa; Funkcjonowanie dedykowanej platformy; Łatwa aplikacja do głosowania; Odrębna strona BO; Profesjonalna strona internetowa; Realizacja promocji, głosowanie i podsumowania.</i>
Gmina/Miasto (53/521)

Aktywność radnych; Ciekawe pomysły podpowiadające samorządowi co realizować poza BO; Identyfikacja potrzeb mieszkańców; Inne spojrzenie na pracę urzędu; Inwestycje ukierunkowane na najpilniejsze potrzeby; Konstrukttywne rozmowy; Kontakt z mieszkańcami; Możliwość doposażenia jednostek organizacyjnych; Naprawiono wiele obiektów; Nowa infrastruktura; Nowe doświadczenia dla pracowników; Nowe obiekty małej architektury; Nowe urzędnicy na terenie gminy; Odpowiedzialny i pracowity personel; Place zabaw i podwórka wypiękniały; Pokazanie czego gmina i mieszkańcy potrzebują; Pokazuje kierunek rozwoju gminy; Pomysły do rozwoju gminy; Promocja gminy; Promocja zameldowania w gminie; Rozwój gminy; Rozwój infrastruktury; Skuteczna współpraca mieszkańców i władz; Skuteczna współpraca z mieszkańcami; Umożliwia prowadzenie publicznego dialogu; Urzędnicy mają możliwość poznania potrzeb mieszkańców; Wiarygodność władz; Widoczne efekty; Wiedza urzędu o potrzebach mieszkańców; Większa liczba atrakcyjnych miejsc do spędzania czasu wolnego; Większa świadomość o pracy urzędników; Większa współpraca urzędu i mieszkańców; Współpraca mieszkańców i urzędu (władz); Wybudowano nowe obiekty; Zaangażowanie pracowników samorządowych; Zagospodarowanie wolnej przestrzeni; Zaplanowano infrastrukturę; Zmniejszenie dystansu między władzami a mieszkańcami; Zwiększenie atrakcyjności infrastruktury; Zwiększenie wiedzy nt. faktycznych potrzeb mieszkańców; Zwiększenie zadowolenia z usług świadczonych przez Urząd.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 212, w sumie 521 mocnych stron.

Gminy podawały od 1 do 3 mocnych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez gminy z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Jak już wspomniano łączna liczba mocnych stron, opisana przez 212 gmin, wyniosła 521. Najczęściej tematyka udzielanych odpowiedzi związana była z pozytywnym wpływem na mieszkańców (133) oraz wskazywała na instrumentalny charakter tego narzędzia (123). W dalszej kolejności odpowiedzi związane były z procedurą (99) czy z ogólnym pozytywnym wpływem BO na daną gminę albo miasto (53).

Słabe strony budżetu obywatelskiego w gminach

W przypadku słabych stron BO gminy podały ich mniej, niż w przypadku mocnych stron. W sumie pojawiło się 450 takich odpowiedzi udzielona przez 200 jednostek ($n = 200$). Po 50 gmin wskazało na jedną oraz na dwie słabe strony, a pozostałe 100 opisało ich po trzy (czyli łącznie 450). Po przyporządkowaniu ich do jednej z dziewięciu kategorii odpowiedzi te prezentowały się następująco:

Tabela 4.62. Słabe strony budżetu obywatelskiego w gminach.

Instrumentalizacja (34/450)
<p><i>Bardziej aktywne osoby mają większy wpływ na podejmowane decyzje; BO angażuje głównie stowarzyszenia i radnych, a nie samych mieszkańców; BO stał się narzędziem do wyborów najpopularniejszych albo najlepiej promowanych projektów, a nie służy kształtowaniu najbardziej optymalnego i dobrego podziału środków publicznych dla całej społeczności; Celowa mobilizacja mieszkańców w celu przegłosowania danego projektu; Duży wpływ lokalnych instytucji na BO; Konflikty związane z wyborem konkretnego pomysłu; Konflikty; Mniejsze zaangażowanie mieszkańców, a większe radnych i sołtysów; Mobilizacja mieszkańców jednych osiedli i sołectw sprawiło, że przegłosowywane były projekty wciąż w tych samych jednostkach pomocniczych (nierówny podział środków); Możliwość zgłaszania projektów przez radnych; Narzędzie służące silnym grupom, wyklucza osoby, które nie potrafią skutecznie lobbować swojego pomysłu; Nielegalne próby pozyskania głosów; Niezdrowa rywalizacja; Pomysły proponują określone grupy mieszkańców, a nie ogół społeczeństwa; Próby nieuczciwego głosowania; Ryzyko fałszowania podpisów oraz manipulacja wynikami przez zorganizowane grupy (kluby czy stowarzyszenia); Silne upolitycznienie narzędzia; Sposób pozyskiwania przez projektodawców głosów na swój projekt; Traktowanie BO jako tematu politycznego, a nie narzędzia służącego realizacji zadań; Umawianie się mieszkańców co do wspólnego zgłaszania zadań; W pewnych obszarach kość niezgody i coraz większe oczekiwania mieszkańców; Większość projektów realizowana jest przy szkołach i przedszkolach; Wskazanie zadań do realizacji dla bardzo wąskiego grona odbiorców (np. mieszkańcy danej ulicy); Wydatkowanie pieniędzy publicznych zależne od popularności wnioskodawców; Wygrywa interes określonych grup, a nie całej społeczności; Wygrywają projekty będące w interesie określonych grup społecznych; Wygrywają projekty poparte często przez zorganizowane społeczności; Wygrywają projekty proponowane przez grupy interesów (np. stowarzyszenia); Wygrywają propozycje w interesie określonych grup, a nie ogółu lokalnej społeczności; Wykorzystywanie BO przez osoby mające inne możliwości wpływu na budżet Miasta (np. radnych); Wykorzystywanie BO przez Straże Pożarne; Zaangażowanie wybranych grup mieszkańców bez świadomego zaangażowania całego społeczeństwa; Zbieranie głosów przez wnioskodawców przez wypełnianie kart za mieszkańców lub głosowanie za nich przez internet (za ich zgodą); Zgłaszanie pomysłów wynikających nie tylko z potrzeb mieszkańców, ale też z innych pobudek; Zgłaszanie zadań na potrzeby konkretnych jednostek (np. nauczycieli, uczniów); Zwycięstwa w głosowaniu dużych środowisk (OSP, kluby, szkoły itp.).</i></p>
Mieszkańcy (117/450)
<p><i>Aktywność i świadomość obywatelska; Bierność mieszkańców sołectw; Brak chęci do działania; Brak dialogu między mieszkańcami; Brak liderów; Brak poparcia dla pomysłów; Brak promocji projektów przez projektodawców; Brak szerszego zainteresowania ideą BO; Brak wystarczającego poparcia dla swojego projektu; Brak zainteresowania głosowaniem; Chęć realizacji zadania pomimo braku takiej możliwości (np. brak własności lokalu czy ziemi); Małe zainteresowanie i zaangażowanie; Małe zainteresowanie młodzieży; Małe zainteresowanie procedurą BO; Mało głosujących względem promocji; Nierównomierne rozłożenie aktywności społecznej; Nieumiejętność poprawnego głosowania; Niezadowolenie mieszkańców z wybranych zadań (każdy chce, aby to jego projekt wygrał); Niska frekwencja (zaangażowanie mieszkańców); Niska partycypacja; Niskie zaangażowanie społeczne; Niskie zainteresowanie udziałem; Ograniczona aktywność przez pandemię; Roszczeniowość i niezrozumienie regulaminu wśród mieszkańców; Roszczeniowość; Słaba frekwencja w obwodach, w których nikt nie zgłosił projektów; Słabe przebicie nowych mieszkańców z pomysłami; Słabe zainteresowanie osób starszych; Słabnące zainteresowanie udziału tą formą funkcjonowania gminy; Spadek zainteresowania tą formą konsultacji; Spadek zainteresowania; Stale zmniejszające się zainteresowanie; Strach przed głosowaniem online; Trudności w aktywizacji społeczeństwa; W zbieranie podpisów zaangażowana jest wąska grupa osób; Wnioskodawcy nie zawsze konsultują projekty z odpowiednimi referatami UM; Zniechęcenie do kolejnych działań osób, które nie otrzymały środków na ich projekt.</i></p>
Niestabilność, niejasność, skomplikowanie (21/450)

Brak świadomości kosztów; Brak umiejętności szacowania kosztów; Dezaprobatą społeczną ws. niezakwalifikowanych zadań do głosowania pomimo wyjaśnień powodów (przyczyny formalne, prawne, finansowe itp); Dużo błędów w składanych projektach; Dużo głosów nieważnych (ok. 10%); Mała wiedza nt. BO; Mała wiedza nt. projektów budowlanych; Nieumiejętność prawidłowej oceny wartości projektu; Nieznajomość zadań gminy i jej obszaru; Nieznajomość przepisów; Niska świadomość zgłaszających dot. ograniczeń prawnych (zadania nie był zadaniami własnymi); Problemy z wykorzystaniem przez mieszkańców narzędzi ICT dedykowanych BO; Problemy z głosowaniem we wczesnym etapie wdrażania platformy elektronicznej; Projekty nieadekwatne do celów (niezrozumienie idei BO); Projekty niedopracowane, niespójne, niestaranne; Skomplikowana procedura (od pomysłu do realizacji); Zbyt duża biurokracyzacja i czasochłonność procesu decyzyjnego-realizacyjnego; Zgłaszanie zadań niezgodnych z regulaminem.

Brak pomysowości i kreatywności (21/450)

Brak ciekawych projektów; Brak innowacyjności; Brak wartościowych pomysłów; Brak zasadności realizacji projektów; Brak zróżnicowania projektów; Malejąca kreatywność; Mała pomysowości; Mała różnorodność zadań; Monotematyczność zadań; Monotematyczność projektów (najczęściej place zabaw); Niektóre projekty pojawiają się rokrocznie; Nietrafione zadania do realizacji; Niewielka różnorodność zgłoszonych projektów; Pokrywanie się niektórych zadań z zaplanowanymi zadaniami gminy; Powtarzające się zadania; Powtarzające się projekty; Powtarzalność projektów/zadań w kolejnych latach; Powtarzalność; Typowanie projektów mało istotnych z punktu widzenia ogólnospołecznego; Wybrane zadania nie zawsze są niezbędne; Zbyt duże nagromadzenie jednego rodzaju zadań.

Środki finansowe (79/450)

Brak pieniędzy na inwestycje; Brak środków na inicjatywy i pomysły mieszkańców; Brak środków na kontynuację przedsięwzięć; Brak środków, aby zwiększyć wydatki; Brak wyodrębnienia środków; Brak wzrostu środków na BO; Budżet nie wystarcza na realizację wielu pomysłów; Był to niski budżet; Za mała kwota; Mała kwota w budżecie na BO; Małe kwoty na BO; Małe środki na BO, przez co mobilizuje się energię mieszkańców, a mało wniosków przechodzi; Nakłady finansowe i kadrowe na obsługę BO; Niewielka pula środków; Niewystarczające środki; Niska pula środków; Niskie kwoty na jeden projekt; Niskie kwoty planowane; Ograniczenia finansowe na jeden projekt; Ograniczenia finansowe; Niski budżet; Ograniczenia kwotowe; Określenie maksymalnych kwot na zadania; Podział puli na sołectwa; Potrzeby większe, niż zabezpieczony budżet; Problemy z różnicami w kosztorysach inwestycji; Projekty generujące nowe i niemałe koszty; Przez wysokie środki możliwa była realizacja tylko pewnego etapu większej inwestycji; Skala proponowanych inwestycji wymagała wyższych budżetów; Stała kwota przez wszystkie lata; Stała kwota, przez co realizowany jest tylko jeden projekt; Utrzymanie projektów po ich realizacji; Wysokość środków finansowych; Za małe środki względem zapotrzebowania; Zbyt mało środków na zadania inwestycyjne; Zbyt mały budżet w pierwszych latach; Zgłaszanie poszczególnych projektów na całą kwotę BO; Zmieszczenie się w ramach kwoty; Znaczący wzrost kosztów wybranych zadań; Znikomy udział w budżecie gminy; Znikomy udział w całości budżetu.

Zadania i projekty (64/450)

Brak projektów zgłaszanych przez mniejsze środowiska; Brak realizacji kilku projektów; Brak realizacji wybranych zadań (z różnych przyczyn); Brak realizacji wszystkich przegłosowanych zadań: Brak tzw. projektów miękkich; Duża ilość wniosków, z których ciężko było wybrać najistotniejsze; Ilość realizowanych zadań; Ilość złożonych projektów; Inicjatywy z błędami merytorycznymi; Inwestycje budowlane na terenach zarządzanych przez jednostki podległe gminie; Mała liczba projektów miejskich; Mała liczba zgłaszanych projektów; Małe zainteresowanie zgłaszaniem zadań; Mało pomysłów; Mało projektów społecznych; Niedokładne oszacowane wnioski; Niedokładne oszacowanie kosztów; Niedopasowanie projektów do możliwości finansowych; Nieduża liczba zgłaszanych projektów; Nieprzemysłane wnioski; Niewielka liczba zadań o charakterze społecznym; Niska jakość przygotowania projektów; Ograniczenie do realizacji zadań tylko na terenach należących do gminy; Ograniczona tematyka; Problemy wynikające z braku możliwości realizacji niektórych zadań; Problemy z dokładną wyceną zadania; Problemy z realizacją niektórych projektów (rosnące ceny); Projekty bywają nieracjonalne, a pieniądze publiczne marnowane; Projekty pokrywały się z planami gminy; Realizacja projektów; Realność realizacji projektów; Realizacja zadań następuje w roku po roku, w którym je wybrano, co rodzi problemy finansowe związane ze wzrostem kosztów realizacji; Rozdrobnione projekty; Szacunkowe koszty są nierealne; Trudności w oszacowaniu kosztów projektu przez zgłaszających; W większości to projekty inwestycyjne; Wykonanie zadań; Zbyt mało wniosków wybranych do realizacji; Zgłaszane i wybierane były wyłącznie projekty inwestycyjne (projekty społeczne nie miały szansy zafunkcjonować); Zgłaszanie projektów skierowanych do konkretnych grup (np. OSP); Zgłaszanie zadań, których realizacja dokonałaby się w normalnym trybie poprzez zgłoszenie ich do budżetu; Zły wybór projektu (jego niedoszacowanie).

Procedura (66/450)

Brak działań promocyjnych i ewaluacji; Brak elastycznych zmian; Brak konsultacji społecznych; Brak możliwości głosowania online; Brak możliwość weryfikacji PESEL; Brak przedziału wiekowego dot. głosowania; Brak zestawienia projektów w punktach do głosowania; Czasochłonna procedura wylaniania projektów; Duża liczba kart papierowych (ok. 50%); Ewaluacja; Głosowanie internetowe stanowi ograniczenie; Głosowanie tylko papierowe; Głosowanie; Konieczność przeprowadzenia wyboru projektów i ich realizacji w ciągu jednego roku budżetowego; Konieczność realizacji zadań w okresie jednego roku budżetowego; Konieczność załączenia oświadczeń dla osób poniżej 16 lat; Krótkie terminy zgłaszania zadań; Małe zainteresowanie konsultacjami; Możliwość głosowania bez ograniczenia wiekowego; Niedostateczne działania promocyjne i edukacyjne nt. BO; Nieefektywne głosowanie papierowe podczas spotkań (niechęć rady do zmian); Niewystarczająca popularyzacja (dopiero trzy edycje); Niski wiek uprawnionych do głosowania; Ograniczony czas na składanie projektów; Ograniczenie zadań tylko do jednego roku realizacji; Papierowa forma zgłaszania zadań i głosowania; Pozorowane konsultacje społeczne; Promocja BO w skali całego roku; Przywiązywanie wyborców do wersji papierowej; Realizacja BO (rozciągliwość w czasie); Trudności z szacowaniem wartości zadań na etapie zgłaszania i konieczność ich oszacowania przez członków komisji lub pracowników wydziałów merytorycznych (wydłużony etap oceny i konieczność konsultacji z wnioskodawcami); Trudności proceduralne z weryfikacją osób uprawnionych do udziału w głosowaniu; Trudności w liczeniu głosów ze względu na ich dużą liczbę; Trudności w ocenie projektów ze względu na ich dużą liczbę i odmienną tematykę; Trudności w weryfikacji głosów w pierwszych edycjach; Tylko osobiste głosowanie; Wątpliwości przy weryfikacji głosów internetowych; Weryfikacja projektów powinna odbywać się przed głosowaniem; Weryfikacja i liczenie głosów; Wolne tempo realizacji projektu; Zbyt długi czas na zgłaszanie projektów; Zbyt krótki czas na zgłaszanie projektów; Znaczna przewaga głosów papierowych nad elektronicznymi.

Problemy techniczne (7/450)

Brak aplikacji lub narzędzia do obsługi BO; Brak aplikacji obsługującej BO; Brak dedykowanej platformy; Brak komercyjnego systemu do głosowania (koszty); Brak platformy obsługującej BO; Brak strony internetowej; Sprawy organizacyjno-techniczne (konieczność ręcznego wprowadzania kart papierowych dla ustalenia wyników).

Gmina/Miasto (41/450)

BO obejmował tylko osiedle (jednostkę pomocniczą); Brak kontynuacji BO; Jedna miejscowość bardzo mocno się podzieliła; Brak możliwości planowania na szerszą skalę; Brak możliwości poprawy projektu przez wnioskodawcę (np. przy drobnych omyłkach dot. wcześniejszych edycji); Kontrowersyjne wydatki na niektóre projekty; Brak osobnej komórki odpowiedzialnej za BO; Brak możliwości zrealizowania szerszych zadań; Brak non-profitowego wsparcia dla gmin w promocji idei BO ze strony np. innych organizacji, podmiotów czy mediów lokalnych (małe zainteresowanie); Brak odpowiedniej współpracy pomiędzy mieszkańcami a pracownikami urzędu; Brak podziału na obszary; Brak podziału na projekty osiedlowe; Brak podziału na sołectwa i miasto; Brak terenów inwestycyjnych w gminie; Brak współpracy z innymi jednostkami na terenie miasta; Brak wyodrębnionej jednostki do realizacji BO; Brak zaangażowania organizacji pozarządowych w promocję; Coraz mniej terenów miejskich; Dodatkowe nakłady pracy urzędników; Dodatkowe obowiązki pracowników weryfikujących zadania; Fluktuacja kadry w urzędzie i nieterminowa realizacja zadań; Gmina o specyfice turystycznej, ale z niskim poziomem integracji społecznej; Gmina sama decydowała ile pieniędzy i na jakich zasadach je rozdzieli (brak konsultacji), a mieszkańcy mogli tylko wybrać projekty; Konieczność realizacji niepełnych zakresów projektów w związku z przeszkodami (prawnymi, przedłużającymi się procedurami uzyskiwania zgód czy zezwoleń); Mniejsze sołectwa (wg. liczby mieszkańców) miały małe szanse na to, aby ich zadania zdobyło najwięcej głosów i otrzymały dofinansowanie; Ograniczenia dla małych sołectw; Ograniczenia ustawowe niepozwalające dokonania podziału miasta nieposiadającego jednostek pomocniczych; Po zmianach ustawowych BO nie mógł być ograniczony tylko do mieszkańców niewyodrębnionej jednostki; Podział na obszar miejski i wiejski i niskie środki (nierówne szanse dla małych miejscowości i niemożliwość podziału puli na oba obszary); Powstanie nadmiernej liczby obiektów tego samego typu; Problemy z terenami należącymi do gminy; Przeszkody prawne w usprawnieniu BO (rozwiązania uchylane przez organ nadzoru); Samorząd przeznaczając część swojego budżetu na BO; Spór pomiędzy wioskami; Szytywne ramy prawne konsultacji społecznych; Uwidocznienie braku integracji lokalnej społeczności; Uzależnienie od możliwości budżetu; Zaburzenie relacji BO z politykami publicznymi obowiązującymi w gminie; Zbyt mała liczba pracowników do obsługi BO (ocena formalna, liczenie głosów) i dlatego planuje się wprowadzić system informatyczny do obsługi BO.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 200, w sumie 450 słabych stron.

Gminy podawały od 1 do 3 słabych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez gminy z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Negatywny aspekt funkcjonowania BO w gminach (jego słabe strony) najczęściej związane były z mieszkańcami (117). W dalszej kolejności jednostki wskazywały na problemy ze środkami finansowymi (79), procedurą (66) oraz kwestią zadań i projektów (64).

Dodatkowe komentarze o budżecie obywatelskim w gminach

W pytaniu 63 (**P63**) gminy miały pozostawione miejsce na udzielenie dodatkowej odpowiedzi, w której mogły swobodnie opisać funkcjonowanie BO na ich obszarze albo podzielić się innymi informacjami na temat realizacji tego narzędzia. Z 283 jednostek taki dodatkowy komentarz został zamieszczony przez 25 z nich ($n = 25$).

Komentarze i opinie nie były głównym przedmiotem prowadzonego badania, lecz stanowią niewątpliwie niezwykle interesujący materiał pochodzący bezpośrednio od osób, które BO zajmowały się w codziennej pracy. Wszystkie komentarze zostały przytoczone w całości. Ze względu jednak na dość negatywne stanowiska, zawarte w niektórych z nich,

wszystkie odwołania sugerujące lub odnoszące się do nazwy danej gminy zostały zakryte.

Poniższe 25 cytatów zostały zamieszczone w ankietach przez gminy leżących w następujących województwach: Dolnośląskim (1), Kujawsko-Pomorskim (1), Lubuskim (1), Łódzkim (1), Podkarpackim (1), Śląskim (1), Świętokrzyskim (1), Zachodniopomorskim (1), Lubelskim (2), Mazowieckim (2), Wielkopolskim (2), Małopolskim (3), Pomorskim (4), Warmińsko-Mazurskim (4).

Komentarze gmin nt. BO były następujące:

1. Komentarz negatywny (opinia):

„Nie jestem zwolenniczką BO. Uważam je za narzędzie wykluczające słabszych, starszych, nie korzystających z internetu. Ale, zdaje się, jestem jedną z nielicznych osób mających takie zdanie. W praktyce mieszkańcy zgłaszają pomysły, a odpowiedzialność za ich realizację spada na innych, przy czym coraz częściej pojawiają się pytania, również od mieszkańców: „kto to wymyślił?” i wtedy – wiadomo, winni urzędnicy i wólarz. Wnioskodawców dziwnie w tym nie ma, choć na etapie promocji wypowiadają się w mediach. BO jako plebiscyt/głosowanie jest prostym narzędziem, w rezultacie powstają kolejne place zabaw, bez głębszej analizy, czy są w ogóle potrzebne, skoro potem stoją puste, bo 100 m dalej jest inny plac. Mogłabym więcej napisać, czy powiedzieć, ale to chyba nie na potrzeby Pana pracy. Wkurza mnie odmienianie słowa „partycypacja” przez wszystkie przypadki. Bo to raczej „weźmy się i zróbcie”. A powinno być, ile odpowiedzialności – tyle władzy. Tymczasem tu cała odpowiedzialność jest po stronie wójta/burmistrza i urzędników.”

2. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„Przez kilka lat realizacji kolejnych edycji BO gmina wypracowała najlepszy z możliwych sposobów realizacji BO, który jest nieskomplikowany, zrozumiały i łatwy w obsłudze i kontroli”

3. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„Z naszego punktu widzenia promocja BO i informowanie mieszkańców o aktualnych etapach przekłada się na zaangażowanie społeczności lokalnej w przebiegu BO.”

4. Komentarz informacyjny:

„Realizacja Budżetu Obywatelskiego została zawieszona w 2020 roku po wybuchu covid-19. Aktualnie nie realizujemy tej formy partycypacji społecznej z uwagi na niedostateczne środki własne na realizację tych zadań. Gmina ma trudności finansowe ze zbilansowaniem się dochodów bieżących z wydatkami bieżącymi. Gmina posiada zaś środki na inwestycje, które są realizowane po konsultacjach z mieszkańcami.”

5. Komentarz negatywny (opinia):

„Wprowadzona w styczniu 2018 r. nowelizacja przepisów regulujących kwestie budżetu obywatelskiego została przeprowadzona na poziomie centralnym, bez znajomości procesów toczących się lokalnie. Nie da się stworzyć

regulacji ustawowej uniwersalnej dla wszystkich 2477 gmin w Polsce. Ponadto pozbawia ona samorządy możliwości weryfikacji osób biorących udział w głosowaniu, co w praktyce oznacza, że może brać w nim udział np. trzymiesięczne dziecko lub osoba z innego miasta. Zbyt mocne dookreślenie przez ustawodawcę zasad, jakie winna uwzględniać procedura budżetu partycypacyjnego, niepotrzebnie formalizuje i komplikuje stosowanie tego narzędzia wprowadzając chaos w realizacji pomysłów mieszkańców.”

6. Komentarz pozytywny:

„Dzięki udziałowi mieszkańców w konsultacjach BO pozyskaliśmy ważne informacje o funkcjonowaniu gminy oraz o występujących na jej terenie problemach społecznych wymagających rozwiązania.”

7. Komentarz informacyjny:

„Wszystkie informacje na stronie (Link)”

8. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„W 2018 r. po trzech edycjach budżetu obywatelskiego dokonano ewaluacji tego mechanizmu, w efekcie tego procesu Urząd Miasta i Gminy (Nazwa gminy) zmienił zasady rozdzielania środków. Środki finansowe które przeznaczono na realizację budżetu obywatelskiego zostały rozdzielone po równo na wszystkie sołectwa i osiedla. Od 2019 r. rozmowy na temat potrzeb wszystkich jednostek oraz decyzje zapadają podczas zebrań wiejskich oraz spotkań osiedlowych. Formuła przekazywania środków w ramach tzw. budżetu obywatelskiego odbywa się przez zwiększenie środków pozostających do dyspozycji Sołectw i Zarządów Osiedli dla każdego o kwotę 25 tys. zł, która zgodnie z podjętymi uchwałami Rad Sołeckich oraz Zarządów Osiedli jest przeznaczona na realizację jednego konkretnego działania. Następnie stosowne uchwały są przekazywane do tut. Urzędu.”

9. Komentarz negatywny:

„Mieszkańcy łatwo wydatkują pieniądze publiczne często na propozycję mało istotne. Propozycje wskazane do realizacji na terenach prywatnych bądź nie stanowiących własności gminy.”

10. Komentarz informacyjny:

„Budżet obywatelski jest formą konsultacji społecznych w mieście (Nazwa miasta) dotyczącymi wydatkowania części środków finansowych z budżetu miasta.”

11. Komentarz pozytywny:

„Głosowanie wyłącznie za pośrednictwem internetu – początkowo mieszkańcy się obawiali, ale czasy pandemii przekonały ich do tego pomysłu i okazało się to strzałem w 10.”

12. Komentarz pozytywny (dobra praktyka):

„Jako dobrą praktykę można wskazać modyfikację elektronicznego systemu do obsługi BO. Problematyka (casestudy (Nazwa miasta)) została opisana w miesięczniku (Informacje o miesięczniku).”

13. Komentarz informacyjny:

„PODZIAŁ ŚRODKÓW ZE WZGLĘDU NA CHARAKTER ZADAŃ: PROJEKTY INWESTYCYJNE, PROSPOŁECZNE, ZIELONE”

14. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„W edycji 2019/2020 zastosowano harmonogram zakładający łącznie 4 warianty czasowe, przy uwzględnieniu czasu na przeprowadzenie ewentualnej procedury odwoławczej na etapie oceny zgłoszonych projektów (w związku ze zmianami ustawowymi z 2018 r.) oraz dodatkowego głosowania mieszkańców w przypadku, gdy dwa lub więcej projektów uzyskają tę samą liczbę głosów, a środki finansowe nie wystarczają do realizacji ich wszystkich.”

15. Komentarz pozytywny (dobra praktyka):

„Wnioski składane co roku obejmują zakresem obszar całej gminy bądź jej znacznej części. Coraz mniejsze zainteresowanie wnioskodawców z uwagi na brak środków na realizację większej liczby zadań z mniejszym poparciem społecznym. Mieszkańcy wypracowali dobrą praktykę pomocy wzajemnej w uzyskaniu jak największej liczby głosów na swoje projekty. Angażują się osobiście propagując pomysły na własnych profilach społecznościowych, na zebraniach wiejskich, festynach itp.”

16. Komentarz informacyjny:

„Idea BO w Gminie (Nazwa gminy) miała być alternatywą dla mieszkańców miasta, którzy nie byli objęci funduszem sołeckim.”

17. Komentarz pozytywny:

„Budżet obywatelski cieszy się dużym zainteresowaniem.”

18. Komentarz informacyjny:

„Gmina (Nazwa gminy) planują nową edycję BO w 2023 r. Obecnie trwają prace nad opracowaniem opisu przedmiotu zamówienia oraz specyfikacji warunków zamówienia w zakresie zakupu aplikacji/platformy do obsługi BO, która będzie jednym z elementów (Nazwa portalu). Równolegle będą trwały prace nad przygotowaniem nowego regulaminu BO i dostosowaniu go do zapisów ustawowych. Działania te zostaną poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Wszystkie informacje na BO znajdują się na archiwalnej stronie Urzędu Miasta ([Link](#)) – zakładka Budżet Obywatelski.”

19. Komentarz informacyjny:

„Informacje dotyczące poszczególnych siedmiu edycji, w zebranej formie, znajdują się na oficjalnej stronie miasta ([Link](#)), z odnośnikami również do dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej ([Link](#)).”

20. Komentarz informacyjny:

„W 2015 r. w (Nazwa gminy) odbyła się pilotażowa edycja Budżetu Obywatelskiego. Z uwagi na brak doświadczenia w tym zakresie oraz późny termin rozpoczęcia konsultacji (połowa lipca 2015 r.), listę zadań poddanych pod głosowanie przygotował Zespół konsultacyjny, a mieszkańcy dokonali wyboru tych projektów, które ich zdaniem powinny zostać zrealizowane. Zespół konsultacyjny zaproponował projekty w zakresie następujących kategorii: inwestycje, budowa chodników i ścieżek rowerowych, imprezy sportowe i imprezy kulturalne. Podział zastosowany w roku 2015 nie wynikał z aktów prawa miejscowego. Od 2016 r., podjęto decyzję, że mieszkańcy w ramach BO mogą zgłaszać projekty inwestycyjne.”

21. Komentarz informacyjny (opinia):

„REALIZACJA NAKREŚLONYCH ZADAŃ WYMAGA SPRECYZOWANIA I OKREŚLENIA ISTNIEJĄCYCH WARUNKÓW ADMINISTRACYJNO – FINANSOWYCH. PRAKTYKA DNIA CODZIENNEGO DOWODZI ŻE WZMACNIANIE I ROZWIJANIE STRUKTUR SPEŁNIA WAŻNE ZADANIA W WYPRACOWANIU DOBRYCH PROPOZYCJI.”

22. Komentarz informacyjny:

„Wybór zadania, odbywa się poprzez przeprowadzenie wyborów bezpośrednich w głosowaniu tajnym w wyznaczonym dniu (jeden dzień) w 14 lokalach wyborczych. Wybory w obwodzie przeprowadzają powołane do tego celu obwodowe komisje wyborcze ds. budżetu obywatelskiego, które dokonują weryfikacji uprawnionych osób bezpośrednio w dniu głosowania na podstawie spisu wyborczego a małoletni głosują na podstawie oświadczenia rodzica, że wyraża zgodę na głosowanie przez małoletniego. Zestawienie zbiorcze z głosowania w Gminie w 14 obwodach sporządza powołany Zespół. Po zakończonych wyborach Burmistrza zatwierdza zarządzeniem przeprowadzone wybory i stwierdza, które zadanie zostało wybrane przez mieszkańców.”

23. Komentarz informacyjny:

„Wszystkie informacje nt. BO są udostępnione na naszej stronie tj. strona archiwalna strony (Link) - zakładka konsultacje społeczne.”

24. Komentarz informacyjny:

„Mieszkańcy chcieliby aby kwota na BO była wyższa.”

25. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„Weryfikacja głosujących online poprzez kody w wiadomości sms.”

Najwięcej komentarzy miało charakter informacyjny (16 z 25). Część z nich zawierała w sobie też opinie nt. samego BO. Następne w kolejności były komentarze pozytywne

(6 z 25), które zawierały w sobie też czasami pewne dobre praktyki. Pozostałe komentarze miały charakter raczej negatywny (3 z 25).

4.4. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla gmin

Zaprezentowane powyżej informacje nt. funkcjonowania i modeli budżetu obywatelskiego na szczeblu gmin w latach 2011-2021 w sposób kompletny – opisowo i analitycznie – przedstawiły zgromadzone w trakcie badań dane. Na koniec tego rozdziału należy jeszcze odpowiedzieć na pytania badawcze dot. ankiet. Aby nie powielać opisanych już informacji, odpowiedzi będą prezentowane w sposób zwarty i precyzyjny, a po szczegóły dane odsyłam do wcześniejszych podrozdziałów.

1. Jak przebiegał rozwój BO w Polsce w badanym okresie?

Najwięcej odpowiedzi dot. pojawienia się inicjatywy wprowadzenia BO, rozpoczęcia prac nad jego wprowadzeniem i realizacją, przeprowadzeniem konsultacji społecznych oraz uchwalenia prawa miejscowego przypada na rok 2015. W odniesieniu do roku rozpoczęcia się i zakończenia pierwszej edycji odpowiedzi wskazywały najczęściej na rok 2015 i 2016. Natomiast przy roku realizacji zadań wybranych w pierwszej edycji, to najwięcej odpowiedzi wskazywało na lata 2016-2017. Liczba wszystkich edycji wskazanych przez gminy w latach 2011-2021 wyniosła łącznie: 1315.

Na podstawie: **P2, P3, P4.**

2. Z czyjej inicjatywy BO były wprowadzane?

Najczęściej wskazywanym inicjatorem BO były organy wykonawcze gminy (249). W dalszej kolejności oznaczano radnych gminnych (92) albo mieszkańców (50).

Większość gmin wskazała wyłącznie na jeden podmiot inicjujący (190), z czego najczęściej były to również władze gminy (165). Pozostałe odpowiedzi wskazywały na dwa (56), trzy (28), cztery (5) albo pięć (1) podmiotów inicjujących BO.

Na podstawie: **P1.**

3. Jaka nazwą posługiwała się tytułowa procedura?

Gminy wskazywały najczęściej na formalną nazwę procedury, czyli: budżet obywatelski (256). Nazwa ta, z dodaną nazwą gminy/miasta lub rokiem, była też opisywana najczęściej w ramach innych (dopisanych) odpowiedzi (42). Nazwa: budżet partycypacyjny

była wskazywana bardzo rzadko – tylko 19 razy.

Na podstawie: **P6**.

4. Jakie akty prawa miejscowego regulowały funkcjonowanie BO?

Gminy podały 1130 aktów prawnych, określonych jako najważniejsze w związku z realizacją BO na ich obszarze. 145 jednostek podało uchwały i zarządzenia, 102 tylko uchwały, a 32 tylko zarządzenia. Najczęściej gminy (bez uwzględniania ilości edycji) podawały akty w liczbie od 1 do 5 (150) oraz od 6 do 10 (80).

Na podstawie: **P5**.

5. Jakie inne dokumenty były opracowywane przy realizacji BO?

Gminy wskazały na szeroki katalog 1803 innych dokumentów związanych z realizacją BO na ich obszarze. Najczęściej wskazywanymi dokumentami okazały się być: Karty do głosowania (271), Formularze zgłaszania zadań (263), Zestawienia zgłoszonych i wybranych zadań (235) oraz Regulaminy (224). Z kolei najrzadziej wskazywano na: Plany i strategie tworzenia i rozwoju BO (2), Materiały porównujące zakończone edycje (29) oraz na materiały z ewaluacji (30).

Na podstawie: **P7**.

6. Jak przebiegały konsultacje społeczne ws. BO?

Odpowiedzi nt. konsultacji społecznych udzielało wyraźnie mniej gmin. Spotkania najczęściej odbywały się: w siedzibie urzędu (169), w jednostkach pomocniczych (50) czy też online (39). Gminy wskazywały zwykle tylko na jedno miejsce spotkań. Wśród podmiotów uczestniczących w konsultacjach najczęściej jednostki wskazywały na udział: Mieszkańców (202), Władz gminy (182) oraz Urzędników (178). Tematyka prowadzonych spotkań najczęściej skupiała się na wysokości środków finansowych (150), na regulaminie (146) oraz na głosowaniu (140). Najczęściej wskazywaną liczbą uczestników (przybliżoną) były wartości w przedziale od 26 do 30 osób (34).

Na podstawie: **P8, P9, P10, P11, P12**.

7. Jakie efekty przyniosły konsultacje społeczne ws. BO?

W pytaniu o efekty konsultacji społecznych najwięcej wskazań uzyskała odpowiedź dot. braku istotnych zmian (92). Wskazując na inne kwestie gminy najczęściej zaznaczały: zmianę w sposobie głosowania (67), zmianę w sposobie podziału środków finansowych (56)

czy też zmianę wysokości środków finansowych (45).

Na podstawie: **P13**.

8. Jak przebiegał podział jednostki dla celów BO?

Najwięcej jednostek wskazało na występowanie jednolitego obszaru na przestrzeni lat (201). Gdy wskazywano na nowy (32) lub inny podział (40), to kryteriami jego wyodrębnienia była zwykle liczba mieszkańców (25) albo inne kryterium (43). Istotne zmiany w sposobie podziału gminy występowały rzadko – wskazało je tylko 39 jednostek. Najczęściej liczba takich zmian na przestrzeni lat wyniosła: 1 (28).

Na podstawie: **P14, P15, P17, P18, P19**.

9. Jakimi nazwami posługiwały się dodatkowe jednostki tworzone na potrzeby BO?

Odpowiedzi dot. nazw jednostek utworzonych dla celów BO były różnorodne. Były to m.in.: Całość, Część, Dzielnice, Grupy, Miasto; Miejscowości, Obszary; Osiedla, Obręby, Okręgi, Obwody, Pule, Punkty, Rejon, Sektory, Sołectwa, Strefy oraz Teren. Niektóre z tych nazw były dodatkowo poszerzone np.: Okręg konsultacyjny, Obszar miejski i wiejski itd.

Na podstawie: **P16**.

10. Ile środków finansowych planowano i przeznaczono na realizację BO?

Ze względu na braki danych nie udało się uzyskać pełnych informacji w tym temacie. Kwoty planowane i wydatkowane (w odniesieniu do wartości najniższych i najwyższych) najczęściej mieściły się w przedziale od 100 tys. do 250 tys. zł. Odpowiedzi o wydatkach podawano jednak znacznie rzadziej, również w przypadku procenta całościowych wydatków z budżetu. Najczęściej podawane procenty wydatków wynosiły od 0,1% do 0,19% przy wartościach najniższych (52) oraz od 0,2% do 0,29% dla wartości najwyższych (36) na przestrzeni lat w danej gminie.

Na podstawie: **P20**.

11. Jak środki finansowe na realizację BO były dzielone?

Gminy wybierały najczęściej odpowiedź wskazującą na jednolitą pulę bez podziału środków na przestrzeni lat (206). Podział obejmujący w którejś edycji tylko pule lokalne (77) albo pulę ogólną i pule lokalne (28) wskazało znacznie mniej jednostek. W przypadku podziału na pulę ogólną i lokalną najczęściej gmin wskazało, że występowała ona w 1 lub 3 edycjach (po 15) albo w 2 lub 4 edycjach (11 i 12). Dokładny sposób podziału oraz kryteria

były często opisywane, jako inne odpowiedzi, przez co katalog występujących rozwiązań (wysokości środków, sposoby i kryteria ich podziału) był zróżnicowany.

Na podstawie: **P21, P22, P23, P24, P25.**

12. Jaki podmiot odpowiadał za weryfikację zgłoszonych zadań i projektów w BO?

Żadna jednostka nie wskazała na odpowiedź sugerującą brak podmiotu weryfikującego (0), a więc w każdej jednostce jakaś forma weryfikacji zadań miała miejsce.

Gminy wskazywały najczęściej na specjalnie wyodrębnioną komisję (219). W dalszej kolejności znalazły się odpowiedzi dot. urzędników i pracowników zajmujących się BO (87), inne podmioty (27) czy też mieszkańców w drodze konsultacji społecznych (6).

Na podstawie: **P31.**

13. Jaka była liczba zadań i projektów w BO?

Ze względu na częściowe i całościowe braki danych nie udało się określić dokładnej liczby wszystkich zadań w latach 2011-2021. W oparciu o zgromadzone dane można jednak wskazać, że liczba zadań zgłoszonych wyniosła ponad 26 tys. Przy zadaniach przyjętych do głosowania i wybranych w głosowaniu ich liczba wyniosła odpowiednio: ponad 19 tys. i ponad 8 tys. Z kolei liczba zadań wybranych, ale niezrealizowanych wyniosła tylko ponad 250.

Na podstawie: **P26.**

14. Jaka była najczęstsza tematyka zadań i projektów w BO?

Gminy zapytano o zadania zgłaszane do BO w dwóch kategoriach: infrastrukturalnej (tzw. projekty twarde) oraz społecznej (tzw. projekty miękkie.). Łączna liczba opisanych zadań z zakresu infrastruktury wyniosła: 1011, z czego trzema najczęściej wskazywanymi tematami były: Place zabaw i boiska (250), Infrastruktura drogowa (174) oraz Siłownie na świeżym powietrzu (163). W przypadku zadań społecznych było ich znacznie mniej, bo tylko: 574. Wśród nich gminy najczęściej wskazywały: Doposażenie szkół i bibliotek (105), Spotkania i imprezy (91), a także ochronę zdrowia i zdrowy tryb życia (72).

Na podstawie: **P33, P34.**

15. Jak przebiegało głosowanie na zadania i projekty w BO?

Najczęściej pojawiającą się w odpowiedziach formą było głosowanie papierowe (272) oraz głosowanie internetowe/elektronicznie (204). Tylko 2 gminy wskazały, że na ich

obszarze zadania były wybierane poprzez dyskusję. Na przestrzeni lat gminy podawały najczęściej łącznie dwie różne formy głosowania występujące na ich obszarze (180). W przypadku wystąpienia tylko jednej formy, to było to zazwyczaj głosowanie papierowe (71).

Nie udało się natomiast uzyskać pełnych danych nt. frekwencji. Wynikało to z braków danych albo niemożliwości jej określenia. Zgromadzone dane były dość zróżnicowane. Na przestrzeni lat najniższe wartości wynosiły zazwyczaj poniżej 10%, a najwyższe przekraczały znacznie 20% w poszczególnych edycjach.

Na podstawie: **P40, P41, P42.**

16. Jakie były przyczyny braku realizacji zadań wybranych w głosowaniu?

W odpowiedzi otwartej gminy zaprezentowały szeroki katalog przyczyn braków realizacji zadań, które zostały wybrane przez mieszkańców. Najczęściej problemy te wiązały się ze sprawami finansowymi, problemami formalno-technicznymi, a także pandemią.

Na podstawie: **P27.**

17. Jakie etapy BO występowały?

Z dziesięciu proponowanych etapów najczęściej wskazywano na: Zgłaszanie projektów/zadań, Ocena formalna i merytoryczna, Głosowanie i Realizacja zadań. Wszystkie one uzyskały ponad 250 wskazań (od 253 do 265). Z kolei najrzadziej wskazywane były trzy etapy: Ewaluacja (76), Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji (96) oraz Konsultacje społeczne (141). Oprócz proponowanych opcji gminy opisały też łącznie 38 innych etapów.

Najczęściej gminy wskazały na procedurę liczącą 7 lub 8 etapów (67 i 51 wskazań). Wyraźnie więcej odpowiedzi obejmowało procedury liczące zazwyczaj od 5 do 10 etapów (łącznie znalazło się w tym przedziale 256 gmin).

Na podstawie: **P45, P46.**

18. Jakie cykle BO występowały?

Najczęściej wybieranym cyklem był: cykl dwuroczny (719 edycji). Był on również najczęściej wybierany, jako jedyna odpowiedź (w 133 gminach). W przypadku cyklu rocznego został on wskazany przy 302 edycjach (w 51 gminach był to jedyny cykl), a przy cyklu międzyrocznym wybrano go do opisu 249 edycji (dla 36 gmin był to jedyny cykl).

Gminy wskazały też na 20 edycji, które zrealizowano przy pomocy innego cyklu. Część odpowiedzi pokrywała się z powyższymi cyklami. Pozostałe odpowiedzi można

określić, jako: cykl dwu/trzyletni oraz cykl wieloletni.

Na podstawie: **P47, P48.**

19. Jakie inne formy budżetu partycypacyjnego występowały?

W prawie połowie jednostek występował wyłącznie BO (137). A w pozostałych, oprócz BO, realizowane były też inne formy BP. Najczęściej występującą inną formą BP był fundusz sołecki, który występował na obszarze 136 gmin (w tym 119 BO i FS oraz 17 BO, FS i 1 inna forma BP).

Oprócz BO i FS gminy wskazały też na 28 jeszcze innych form, takich jak m.in. młodzieżowe i szkolne BP, zielone BP i inne.

Na podstawie: **P49, P50, P51, P52, P53, P54.**

20. Na ile zmiany ustawowe z roku 2018 zmieniły funkcjonowanie BO?

Najwięcej, bo 89 gmin, wskazało na brak wyraźnych zmian spowodowanych zmianami ustawowymi, z czego w 83 przypadkach była to jedyna wybrana opcja. Opisując konkretne zmiany jednostki wskazywały najczęściej na: zmianę prawa miejscowego (85), wprowadzenie BO po raz pierwszy (42) oraz na zmianę podmiotów uprawnionych do głosowania (41).

Na podstawie: **P56.**

21. Na ile pandemia Covid-19 z roku 2020 zmieniła funkcjonowanie BO?

W przypadku zmian spowodowanych pandemią 72 gminy wskazały na brak wyraźnych zmian, z czego dla 61 była to jedyna wybrana opcja. Przy pozostałych odpowiedziach najwięcej wskazań uzyskały opcje dotyczące: Zawieszenia BO (73), Odwołania BO (42) oraz spadku liczby zgłoszonych zadań i projektów (35).

Na podstawie: **P57.**

22. Jakie mocne i słabe strony oraz dodatkowe komentarze o funkcjonowaniu BO opisano?

W ankietach znalazło się 521 odpowiedzi dot. mocnych oraz 450 dot. słabych stron BO w gminach. W pierwszej kategorii najczęściej jednostki wskazały na: Instrumentalny charakter BO (aspekt pozytywny), Mieszkańców (99/521) oraz na Procedurę (99/521). Z kolei w przypadku słabych stron najczęściej dotyczyły one: Mieszkańców (117/450), Środków finansowych (79/450) oraz Procedury (66/450).

Gminy zamieściły też 25 komentarzy, z czego w większości miały one charakter

informacyjny (16/25). Pozostałe były komentarzami pozytywnymi (6/25) albo negatywnymi (3/25).

Na podstawie: **P62, P63.**

Rozdział 5. Budżety obywatelskie w miastach na prawach powiatu

Specyfika miast na prawach powiatu (miasta, MNPP), będących z reguły większymi i bardziej zamożnymi jednostkami względem pozostałych gmin, skłoniła do odrębnego ich potraktowania przy analizie danych. Nie bez znaczenia jest również fakt, że jednostki te, jako jedyne w Polsce, są obecnie zobligowane do realizacji BO na swoim obszarze.

Drugi z rozdziałów empirycznych zawiera dane ankietowe pochodzące od 54 z 66 miast na prawach powiatu. Podobnie, jak w rozdziale wcześniejszym, pytania oznaczone zostały literą: **P** (np. **P1**, **P2**, **P3** itd.), a każde z nich zawiera podaną liczbę, która wskazuje ile miast na nie odpowiedziało: n (np. $n = 54$, $n = 44$, $n = 34$ itd.).

Do zebrania danych w gminach i w miastach na prawach powiatu wykorzystany został ten sam kwestionariusz (oznaczony kolorem **zielonym**). Dlatego uzyskane dane będą prezentowane z zachowaniem zbliżonej systematyki i kolejności. Dzięki temu możliwe będzie dodatkowo porównanie informacji o obu tych grupach jednostek, gdy spojrzy się łącznie na zawartości tych rozdziałów (4 i 5).

Łączna liczba wszystkich MNPP z poszczególnych województw, która wypełniła i odesłała ankietę, została zaprezentowana na poniższej mapie:

Mapa 5.1. Miasta na prawach powiatu, które wypełniły i odesłały ankietę (54).



Źródło: Opracowanie własne.

5.1. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu

Sekcja 1. Implementacja budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 1-4)

Sekcję pierwszą, poświęconą implementacji BO, rozpoczynało pytanie (P1) dot. podmiotu lub podmiotów, które przyczyniły się do jego wprowadzenia w poszczególnych jednostkach. Miasta wybierały spośród siedmiu zaproponowanych opcji z możliwością dopisania innych. Odpowiedzi na to pytanie prezentowały się następująco:

Tabela 5.1. Podmioty inicjujące BO w miastach na prawach powiatu.

Podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Władze gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	48
Radni gminni	14
Mieszkańcy gminy	7
Przedstawiciele jednostek pomocniczych	0
Lokalne organizacje pozarządowe	4
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	0
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	0
Inny podmiot	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$, w sumie 75 podmiotów (inny podmiot liczony, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wskazywanym podmiotem inicjującym BO w MNPP były władze miasta (48), a w dalszej kolejności radni miejscy (14) i mieszkańcy (7). Podobnie, jak w gminach, w żadnym z MNPP nie wybrano opcji wskazującej na rolę naukowców/badaczy w inicjowaniu BO. Z kolei, w odniesieniu do innych podmiotów, to jedno z MNPP podało skarbnika miasta, a druga odpowiedź, o nieco innym charakterze, nie wskazała na konkretny podmiot, lecz na wprowadzenie BO ze względów na zmiany ustawowe z roku 2018 (była to jedyna wybrana opcja).

Sprawdzając ile podmiotów w sumie inicjowało BO można wskazać, że najczęściej był to jeden podmiot (40). Pozostałe dane zawarte zostały w poniższej tabeli:

Tabela 5.2. Liczba podmiotów inicjujących BO w miastach na prawach powiatu.

Liczba podmiotów inicjujących	Liczba wskazań
1 podmiot	40
2 podmioty	8
3 podmioty	5
4 podmioty	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$.

Z 40 MNPP, w których inicjatorem BO był tylko jeden podmiot ($n = 40$) zdecydowanie najważniejszą rolę (w 36 z nich) również odegrały władze miejskie. Szczegółowo informacje o jedynym podmiocie inicjującym wyglądały w następujący sposób:

Tabela 5.3. Jedyny inicjator BO w miastach na prawach powiatu.

Jedyny podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Tylko władze miasta	36
Tylko radni miejscy	2
Tylko mieszkańcy	1
Tylko inny podmiot	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 40$.

Kolejne pytanie (P2) dotyczyło początkowego etapu wprowadzania budżetu obywatelskiego w MNPP. Obejmowało ono następujące kwestie: pojawienie się inicjatywy, rozpoczęcie prac, przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz pojawienie się pierwszych aktów prawnych. Miasta były proszone o wskazanie roku każdego z tych wydarzeń, a udzielone odpowiedzi przedstawiono w tabeli:

Tabela 5.4. Powstanie BO w miastach na prawach powiatu.

Lata	Kiedy po raz pierwszy pojawiła się inicjatywa wprowadzenia BO?	Kiedy rozpoczęto prace nad wprowadzeniem i realizacją BO?	Kiedy rozpoczęto konsultacje społeczne ws. wprowadzenia BO?	Kiedy wprowadzono pierwsze prawo lokalne dot. BO (uchwała/zarządzenie)?
Przed 2011	0	0	0	0
2011	1	1	1	1
2012	10	9	5	5
2013	25	24	19	23
2014	13	14	13	16
2015	2	3	3	5
2016	1	1	1	1
2017	1	1	1	1
2018	1	1	2	1
2019	0	0	0	1
2020	0	0	0	0
2021	0	0	0	0
	<i>n</i> = 54	<i>n</i> = 54	<i>n</i> = 45	<i>n</i> = 54

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli MNPP wskazało przedział lat np. 2015/2016, to odpowiedź była liczona, jako 2015 itd.

Lata 2013 i 2014 były najczęściej wskazywanymi odpowiedziami we wszystkich czterech kategoriach. Co zauważalne, w odniesieniu do konsultacji społecznych 9 miast nie udzieliło odpowiedzi ($n = 45$). W momencie wprowadzenia zmian ustawowych (w roku 2018) prawie wszystkie analizowane jednostki albo już realizowały BO albo znajdowały się na etapie jego wdrażania.

W pytaniu trzecim (P3) miasta były proszone o informacje nt. pierwszej edycji BO na swoim obszarze. Zgodnie z poleceniem ponownie należało dopasować rok do jednego z trzech wydarzeń: rozpoczęcia i zakończenia pierwszej edycji oraz realizacji wybranych w jej trakcie zadań. Dane te prezentowały się następująco:

Tabela 5.5. Pierwsza edycja BO w miastach na prawach powiatu.

Lata	Kiedy rozpoczęła się pierwsza edycja BO (zgłaszanie projektów)?	Kiedy zakończyła się pierwsza edycja BO (wybór projektów)?	Kiedy zrealizowano zadania/projekty wybrane w pierwszej edycji BO?
2011	1	1	0
2012	5	4	1
2013	18	15	10
2014	22	22	20
2015	4	8	15
2016	2	2	4
2017	1	1	2
2018	1	1	1
2019	0	0	1
2020	0	0	0
2021	0	0	0
Po 2021	0	0	0
	<i>n = 54</i>	<i>n = 54</i>	<i>n = 54</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli MNPP wskazało przedział lat np. 2015/2016, to odpowiedź była liczona, jako 2015 itd.

W odniesieniu do procedowania pierwszej edycji (zgłaszanie i wybór zadań) najczęściej przypada ona na lata 2013 i 2014, natomiast realizacja tych zadań miała miejsce najczęściej w roku 2014 i 2015. Oba powyższe pytania (**P2** i **P3**) miały na celu zobrazowanie i oddzielenie etapu planowania i implementacji BO.

Pytanie czwarte (**P4**) sprawdzało, ile edycji BO i w jakich latach zostało zrealizowanych w MNPP. Sprawdzając w pierwszej kolejności ile tych edycji odbyło się w latach 2011-2021, to można wskazać następujące dane podane przez miasta:

Tabela 5.6. Liczba edycji BO w miastach na prawach powiatu w latach 2011-2021.

4 edycje	5 edycji	6 edycji	7 edycji	8 edycji	9 edycji	10 edycji	11 edycji
1	1	5	5	20	16	5	1

Źródło: Opracowanie własne, *n = 54*, w sumie 439 edycji.

W tabeli uwzględniono również edycje na rok 2022, jeśli większość etapów zrealizowano w roku 2021.

Dynamiczny rozwój BO na przełomie lat 2014 i 2015 współgra z tym, że w analizowanym okresie najwięcej miast (20) miało na swoim koncie 8 zrealizowanych edycji. W tabeli widać również, że tylko jedno miasto realizowało BO w latach 2011-2021 i był to Sopot, czyli jednostka, która jako pierwsza w Polsce wprowadziła BO na swoim obszarze. W sumie liczba edycji w badanym okresie wyniosła 439, co daje średni wynik ok. 8,12 edycji na każde z 54 miast.

Ostatnim elementem, który można wyróżnić, to czas trwania pierwszej edycji (bez względu na rok jej rozpoczęcia). Najczęściej wskazywanym okresem były 3 oraz 5 miesięcy (9 i 11 wskazań). Okres realizacji, z uwzględnieniem wszystkich pozostałych odpowiedzi, przebiegał następująco:

Tabela 5.7. Czas trwania pierwszych edycji BO w miastach na prawach powiatu.

1M	2M	3M	4M	5M	6M	7M	8M	9M	10M	11M	12M	+12M
1	2	9	5	11	5	5	1	3	2	0	1	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 49, M - miesiące.

Dane obejmują informacje o pierwszej edycji BO bez względu na rok, na który one przypadły.

Sekcja 2. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 5-7)

Druga sekcja koncentrowała się na aktach prawnych i innych dokumentach regulujących i wpływających na funkcjonowanie BO w miastach. W pierwszym pytaniu (P5) jednostki były proszone o wskazanie najważniejszych uchwał i zarządzeń dot. BO. Suma i zróżnicowanie tych aktów, wskazana przez 52 miasta ($n = 52$) została zaprezentowana w poniższej tabeli:

Tabela 5.8. Akty prawne regulujące BO w miastach na prawach powiatu.

Uchwały i zarządzenia	Tylko uchwały	Tylko zarządzenia
41	10	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 52.

Tabela uwzględnia tylko podane akty.

Zdecydowana większość jednostek wskazała zarówno uchwały, jak i zarządzenia (41). Prezentując dokładną liczbę aktów, które MNPP przywołały, to dane te były następujące:

Tabela 5.9. Liczba aktów prawnych regulujących BO w miastach na prawach powiatu.

1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	Ponad 30
11	10	11	7	7	2	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 52. Uchwały i zarządzenia liczone łącznie.

Pomimo znacznej liczby zrealizowanych edycji, to najczęściej podawanych odpowiedzi obejmowało trzy przedziały: od 1 do 5, od 6 do 10 i od 11 do 15. Te trzy przedziały wskazało odpowiednio 11, 10 i 11 miast, co stanowiło nieco ponad połowy wszystkich odpowiedzi (32 z 52). Pozostałe jednostki (20) wskazywały na znacznie większą liczbę aktów przyjmowanych na przestrzeni lat. Łączna liczba podanych aktów wyniosła w sumie: 765 (279 uchwał i 486 zarządzeń). Trzeba mieć jednak na uwadze, że miasta były proszone o wskazanie najważniejszych aktów, stąd ich dokładna liczba mogła być w badanym okresie większa.

Następne pytanie (**P6**) dotyczyło nazwy, jaką posługiwano się w miastach do opisu tytułowej instytucji. Odpowiedzi podsumowuje poniższa tabela:

Tabela 5.10. Nazwa procedury w miastach na prawach powiatu.

Nazwa	Liczba wskazań
Budżet obywatelski	48
Budżet partycypacyjny	12
Budżetowanie obywatelskie/partycypacyjne	0
Inna nazwa	11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 54, w sumie 71 nazw (inna nazwa liczona, jako jedna odpowiedź).

Opcję: budżet obywatelski wybrały niemal wszystkie jednostki (48 z 54), a na nazwę: budżet partycypacyjny wskazało jedynie 12 miast. Żadne MNPP nie wybrało opcji odnoszącej się do budżetowania. Natomiast wśród innych nazw (11) pojawiły się takie określenia, jak: 5/6 (co odnosiło się do środków i podziału na okręgi), Fundusz Obywatelski czy Sondaż. Pozostałe dopisane odpowiedzi nawiązywały do pojęcia BO, ale z dodaną do niego nazwą danego miasta.

W pytaniu siódmym (P7) proszono o wskazanie innych dokumentów, które były przez miasta opracowywane na potrzeby BO. Jednostki miały do wyboru szeroki katalog proponowanych opcji, a także mogły dopisać inne. Odpowiedzi udzielone przez wszystkie jednostki ($n = 54$) prezentuje poniższa tabela:

Tabela 5.11. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w miastach na prawach powiatu.

Inne dokumenty	Liczba wskazań
Raporty dotyczące funkcjonowania BO	16
Harmonogramy poszczególnych edycji BO	46
Podsumowania zakończonych edycji BO	29
Plany i strategie tworzenia/rozwoju BO	5
Regulaminy BO	43
Formularze zgłaszania zadań do BO	48
Formularze do zbierania podpisów pod projektami/zadaniami	44
Karty do głosowania	49
Zestawienie zgłoszonych/wybranych zadań	52
Zestawienie wydatków na realizowane zadania	30
Materiały porównujące zakończone edycje	12
Materiały z ewaluacji	18
Inny dokument	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$, w sumie 399 dokumentów (inne dokumenty liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wybieraną opcją, którą wskazały prawie wszystkie miasta, były zestawienia zgłoszonych i wybranych zadań (52). Nieco rzadziej, lecz również z bardzo wysoką liczbą wskazań, wybierane były: karty do głosowania (49), formularze do zgłaszania zadań (48), harmonogramy (46), formularze do zbierania podpisów (44) czy regulaminy (43). Pozostałe opcje wybierano już znacznie rzadziej. W odniesieniu do innych odpowiedzi (7), z których część zawierała opis więcej, niż jednego dokumentu, to wskazano na m.in.: Karty obiegowe analizy projektu; Kwartalna informacja o realizacji zadań; Materiały promocyjne; Prezentacja (pokazywana na posiedzeniu komisji rady miasta); Raporty z badania ewaluacyjnego; Zarządzenia Prezydenta było łącznie regulaminem, harmonogramem, formularzem zgłaszania zadań i zbierania podpisów oraz kartą do głosowania papierowego;

Zestawienie przykładowych kosztów; Zestawienie zadań dopuszczonych i niedopuszczonych;
Zgoda opiekuna prawnego.

Sekcja 3. Konsultacje społeczne dot. budżetu obywatelskiego w gminie (8-13)

Podobnie, jak zostało to opisane we wcześniejszym rozdziale, tak i tym razem odpowiedzi dot. liczby konsultacji społecznych (konsultacji) okazały się być dość problematyczne, jeśli chodzi o ich opracowywanie i prezentację. Konsultacje traktowane były ponownie, jako spotkania z mieszkańcami na potrzeby BO, o czym informował słowniczek na pierwszej stronie ankiety.

W pierwszym pytaniu (**P8**) miasta zostały poproszone o wskazanie liczby konsultacji na etapie: implementacji⁴⁷⁶, realizacji i pomiędzy edycjami BO. W odpowiedziach zdarzały się jednak braki danych, a część jednostek wskazywała wprost na brak konsultacji (np. odpowiedź: 0). Stąd też pytanie ósme zostanie omówione w formie opisowej.

Liczba konsultacji na etapie implementacji BO była dość niska i wynosiła poniżej 5 (zazwyczaj 1 lub 2). Część jednostek wskazywała liczbę: 0 lub znak: X (mogący oznaczać konsultacje albo ich brak). Dwie opcje, które wykaczały ponadto, wskazywały na 11 i 14 konsultacji. W odniesieniu do spotkań w trakcie edycji liczby te były już nieco wyższe. Ponownie pojawiło się sporo odpowiedzi: 0 czy X, ale też konkretne dane liczbowe (również poniżej 5). Wśród większych wartości wskazano np. na liczby w przedziale od 10 do 20 w dwóch miastach, a nawet ponad 20 w jednym z miast. Natomiast odpowiedzi dot. konsultacji pomiędzy edycjami zazwyczaj wynosiły 0 lub 1. Najwyższa podana liczba, to 4 w jednym z miast (w jednej edycji).

W kolejnym pytaniu (**P9**) proszono o wskazanie miejsc, w jakich odbywały się najczęściej konsultacje społeczne z mieszkańcami ws. BO. Odpowiedzi udzielane przez miasta zawarte zostały w poniższej tabeli:

Tabela 5.12. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.

Miejsce konsultacji	Liczba wskazań
W siedzibie urzędu gminy	35
W siedzibie wydziału zajmującego się BO	21
W miejscach publicznych np. rynek/park itd.	15

⁴⁷⁶ Część odpowiedzi odnosiła się do wdrażania każdej edycji, które to konsultacje miała sprawdzać trzeci z segmentów tego pytania (pomiędzy edycjami).

W siedzibach jednostek pomocniczych	20
W szkołach	15
Online	17
Inne miejsce spotkań	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 50, w sumie 131 miejsc (inne miejsce liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wskazywaną opcją była siedziba urzędu (35) oraz siedziba wydziału zajmującego się BO (21). Następną w kolejności odpowiedzi, z nieco tylko mniejszą liczbą wskazań, były spotkania w siedzibach jednostek pomocniczych (20), a także konsultacje online (17). Wśród innych odpowiedzi, które wskazało osiem miast, znalazły się takie miejsca, jak m.in.: Biblioteka; Centrum NGO i Wolontariatu; Centrum Wielokulturowe; Centrum Wsparcia NGO; Jednostki organizacyjne miasta; Kawiarnia Obywatelska; Miejski Ośrodek Kultury; Miejskie obiekty kultury i inne komentarze dot. zgłaszania uwag online (np. ankietą czy formularz).

Biorąc natomiast pod uwagę ile miejsc wskazano w poszczególnych miastach, to najczęściej było to jedno miejsce (12) albo dwa (13) lub trzy (15) różne miejsca spotkań. Pozostałe dane prezentowały się następująco:

Tabela 5.13. Liczba miejsc, w których przeprowadzano konsultacje społeczne ws. BO w miastach na prawach powiatu.

Liczba miejsc	Liczba wskazań
1 miejsce	12
2 miejsca	13
3 miejsca	15
4 miejsca	4
5 miejsc	4
6 miejsc	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 50.

Odpowiedź: Inne miejsce traktowana była, jako jedno dodatkowe miejsce. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi wskazujących na brak konsultacji społecznych oraz braków danych.

Pytanie jedenaste (**P11**) dotyczyło podmiotów, które uczestniczyły w konsultacjach. Do wyboru było jedenaście opcji z możliwością wskazania innych. Wśród 51 miast ($n = 51$) trzema najczęściej wskazywanymi uczestnikami byli mieszkańcy (48), urzędnicy (41) oraz radni miejscy (41). Żadne miasto nie wskazało innych podmiotów będących uczestnikami konsultacji. Wszystkie udzielone na to pytanie odpowiedzi zawiera poniższa tabela:

Tabela 5.14. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.

Uczestnicy konsultacji	Liczba wskazań
Władze gminy (Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta)	34
Radni gminni	41
Mieszkańcy gminy	48
Przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy	26
Urzędnicy	45
Lokalne organizacje pozarządowe	32
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	5
Media lokalne	21
Urzędnicy z innych jednostek samorządu	4
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	10
Lokalni przedsiębiorcy	5
Inne podmioty/osoby	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 51$, w sumie 271 podmiotów.

Miasta zostały również poproszone (**P12**) o wskazanie tematyki, jaka była najczęściej poruszana podczas tych konsultacji. Proszono o wybranie trzech najczęściej pojawiających się tematów, lecz zazwyczaj pojawiało się ich więcej (wszystkie one zostały zliczone i uwzględnione). Odpowiedzi przedstawia poniższa tabela:

Tabela 5.15. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.

Tematyka konsultacji	Liczba wskazań
Regulamin	44
Wysokość środków finansowych	28
Podział środków finansowych	35

Podział obszaru gminy dla celów	20
Głosowanie	37
Zgłaszanie zadań	38
Omówienie zadań zgłoszonych	16
Ustalenie harmonogramu	16
Informowanie o ewaluacji	10
Sprawozdania z wcześniejszych edycji	12
Sprawozdanie z wykonanych zadań	10
Propozycje zmian	37
Informowanie o dokonanych zmianach	17
Inna tematyka	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 50$, w sumie 320 tematów.

Najczęściej konsultowanym elementem BO w MNPP były: regulaminy (44). W dalszej kolejności miasta wskazały na: zgłaszanie zadań (38), omówienie propozycji zmian (37), kwestię głosowania (37) czy podziału środków (35). Żadne miasto nie dopisało innej tematyki.

Następne pytanie (P12) koncentrowało się na liczbie uczestników konsultacji społecznych. W pytaniu tym wystąpił dość znaczny odsetek braków danych, gdyż odpowiedź udzieliło tylko 38 miast ($n = 38$). Wskazane dane z kwestionariuszy zostały pogrupowane w przedziałach i przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 5.16. Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.

Liczba uczestników	Liczba wskazań	Liczba uczestników	Liczba wskazań
0 uczestników	2	31-35 uczestników	1
1-5 uczestników	4	36-40 uczestników	3
6-10 uczestników	2	41-45 uczestników	1
11-15 uczestników	3	46-50 uczestników	2
16-20 uczestników	4	51-100 uczestników	3
21-25 uczestników	2	101-200 uczestników	1
26-30 uczestników	6	Ponad 200 uczestników	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 38.

Odpowiedź: 0 uczestników obejmuje dane z kwestionariuszy, w których miasta wskazywały (w tym lub we wcześniejszym pytaniu) na brak konsultacji albo zerowe uczestnictwo w procedurze (0). Nie są one tożsame z brakami danych (całkowity brak danych nt. konsultacji społecznych).

Najwięcej miast (6) wskazało na średnią liczbę wynoszącą od 26 do 30 uczestników. Pozostałe przedziały zawierały odpowiedzi, które udzielały od 1 do 4 miast. Łączne dane te okazały się być dość zróżnicowane. Pojawiły się zarówno przypadki, w których liczbę uczestników określono na kilka lub kilkanaście osób, jak również takie, gdzie tych uczestników było kilkaset.

Sekcję trzecią kończyło pytanie (P13), które dotyczyło tego, jakie zmiany niesły za sobą prowadzone konsultacje społeczne w ramach BO. MNPP mogły wskazać, że konsultacje nie miały żadnych istotnych efektów, wybrać spośród kilku zaproponowanych opcji albo dopisać inne. Odpowiedzi te prezentowały się następująco:

Tabela 5.17. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w miastach na prawach powiatu.

Efekt konsultacji społecznych	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian	10
Zmianie uległa wysokość środków	10
Zmianie uległ sposób podziału środków	27
Zmianie uległ podział obszaru gminy	20
Zmiany w sposobie głosowania	28
Zmieniły się wymogi zgłaszania zadań/projektów	22
Zmienił się harmonogram BO	15
Inna zmiana (jaka?)	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 51, w sumie 135 zmian (inne zmiany liczone, jako jedna odpowiedź).

Dwoma najczęściej wskazywanymi odpowiedziami okazały się być: zmiana w sposobie głosowania (28) oraz w sposobie podziału środków na BO (27). W dalszej kolejności wskazywano na takie kwestie, jak: wymogi dot. zgłaszania zadań (22) oraz sposób podziału obszaru gminy (20). Natomiast innymi odpowiedziami (3) były: zmienne

w wysokości puli środków na pojedynczy projekt oraz dwa razy wskazano na opracowanie pierwszego regulaminu BO.

Sekcja 4. Podział obszaru gminy dla celów budżetu obywatelskiego (pytania 14-19)

Sekcja czwarta rozpoczynała się pytaniem o sposób, w jaki dzielony był obszar jednostki dla celów BO (P14). Miasta mogły wskazać, że w odniesieniu do poszczególnych edycji podział ten był jednolity lub wskazać jedną z zaproponowanych opcji. Kwestia nowego oraz innego podziału oraz kryteria ich wyodrębniania doprecyzowywać miało kolejne z pytań (P15). Przedstawiając w pierwszej kolejności wskazania nt. podziału, to na przestrzeni lat występowały następujące podziały (lub ich brak):

Tabela 5.18. Sposób podziału obszaru miast na prawach powiatu dla celów BO.

Sposób podziału	Liczba wskazań
Gmina stanowiła jednolity obszar bez podziału na mniejsze jednostki	28
Podział wg. jednostek pomocniczych	32
Podział wg. okręgów wyborczych z wyborów samorządowych	13
Podział wg. nowych jednostek utworzonych tylko dla celów BO	14
Inny podział	11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 53, w sumie 98 podziałów (inny podział liczony, jako jedna odpowiedź).

Zgodnie z powyższą tabelą w 32 jednostkach przynajmniej raz w ciągu trwania BO zastosowano podział wg. jednostek pomocniczych, co było najczęściej wybieraną odpowiedzią wśród 53 miast ($n = 53$). Drugą w kolejności była opcja dot. braku podziału, czyli jednolity obszar w co najmniej jednej z edycji (28). Natomiast nowy i inny podział wskazywano odpowiednio: 14 i 11 razy. Dane te obrazują, czy dany podział występował, a nie ile edycji dokładnie zrealizowano przy jego pomocy.

W kolejnym pytaniu (P15) o odpowiedź proszone były tylko te miasta, które powyżej wskazały na ten nowy czy inny podział chociaż raz. Odpowiedź została natomiast udzielona przez 24 jednostki ($n = 24$), z czego w 3 przypadkach były to miasta, które takiego wyboru

wcześniej nie dokonały (1 miasto pominęło to pytanie)⁴⁷⁷. Biorąc pod uwagę udzielone odpowiedzi, to MNPP wskazywały na następujące kryteria nowego i innego podziału:

Tabela 5.19. Kryteria nowego i innego podziału miast na prawach powiatu dla celów BO.

Kryterium podziału	Liczba wskazań
Na podstawie liczby mieszkańców danego obszaru	13
Na podstawie wielkości obszaru	7
W oparciu o granice historycznie ukształtowanych obszarów/rejonów gminy	8
Inne kryterium	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 24, w sumie 37 kryteriów (inne kryterium liczone, jako jedna odpowiedź).

Miasta wskazywały na różne kryteria – często na więcej, niż jedno. Wszystkie odpowiedzi uzyskały zbliżoną liczbę wskazań z lekką przewagą na podział dokonany na podstawie liczby mieszkańców. Opcję tę wskazała nieco ponad połowa wszystkich miast, która odpowiedziała na to pytanie (13). Z kolei w oparciu o inne kryterium (9), niż zaproponowane, to miasta wskazały m.in. na: Częściowy podział na pulę ogólną, a reszta wg. okręgów wyborczych; Kryterium kwotowe; Podział danego projektu wg. ulic; Podział na 4 rejony miasta wg. nieformalnych dzielnic; Podział na obszary funkcjonalne; Podział na terenie jednostek organizacyjnych miasta; Podział z uwzględnieniem więzi społecznych czy Rejony powiązane funkcjonalno-przestrzennie (wg. poczucia przynależności mieszkańców osiedli do rejonów).

W następnym pytaniu (**P16**) miasta zostały poproszone o podanie nazwy, jaką przyjmowały jednostki podziału ich obszaru dla celów BO. Wskazanych zostało ponad 30 nazw, a pomijając odpowiedzi powtarzające się to były to m.in.: Dzielnice; Obszary; Obszary konsultacyjne; Obszary lokalne; Okręgi; Okręgi konsultacyjne; Okręgi wyborcze; Osiedla; Osiedla i dzielnice; Podokręgi; Rejony; Strefy konsultacyjne czy Tereny. Część z tych nazw, zgodnie z załączonymi opisami, występowała łącznie, a inne były używane na przestrzeni różnych edycji.

Pytanie o numerze 17 miało charakter zamknięty (**P17**) i weryfikowało, czy podziałem obszaru miasta dla celów BO we wszystkich edycjach została objęta całość jednostki. Odpowiedź została udzielona przez 50 miast ($n = 50$), z czego twierdząco odpowiedziało 48,

⁴⁷⁷ Wskazania te odnosiły się zapewne do podziału np. na jednostki pomocnicze czy okręgi wyborcze, które jednak nie były zasadniczym przedmiotem tego pytania (**P15**) tj. o nowy albo inny podział.

czyli prawie wszystkie.

Dwa kolejne pytania, będące ostatnimi w tej sekcji, miały na celu sprawdzić, czy obszar podziału miast na przestrzeni lat ulegał znaczącym zmianom (**P18**), a jeśli tak, to kiedy, jak i dlaczego takie zmiany były wprowadzane (**P19**). Na pierwsze z pytań odpowiedź udzieliło 51 miast ($n = 51$), z czego 22 wskazało: Tak, a 29 wybrało: Nie.

Jednostki, które twierdząco odpowiedziały na pierwsze z tych pytań, proszone były o doprecyzowanie zmian na swoim obszarze (**P19**). Przedstawiając w pierwszej kolejności liczbę takich istotnych zmian, które wskazano, to dane te zawiera poniższa tabela:

Tabela 5.20. Liczba istotnych zmian w podziale obszaru miast na prawach powiatu dla celów BO.

1 zmiana	2 zmiany	3 zmiany
12	4	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 22$, w sumie 38 zmian.

Miasta wskazywały od 1 do 3 zmian, przy czym najczęściej wskazywana była tylko jedna zmiana (12) na przestrzeni lat. Przedstawiając niejako łącznie specyfikę i powody dokonywanych zmian, opisanych przez miasta w pytaniu dziewiętnastym (**P19**), miasta wskazały na dość szeroki ich katalog. Były to następujące powody: Decyzja rady miasta o zmianie; Dostosowanie okręgów do nowej uchwały dot. jednostek pomocniczych; Efekt ewaluacji i wniosków radnych; Inicjatywa Radnych; Likwidacja podziału; Ograniczenie się do projektów ogólnomiejskich przez trudności i kosztowności zadań lokalnych; Okręgi wyborcze zmieniono na dzielnice kulturowo-historyczne w drodze decyzji organów miasta; Podział na jednostki pomocnicze; Podział na rejony, aby odpowiadał okręgom wyborczym; Podział na umowne dzielnice (zbliżone do okręgów wyborczych) grupujące kilka osiedli, aby zwiększyć szanse projektów na wygraną; Podział po zmianach ustawowych z roku 2018; Podział rejonów na poszczególne osiedla; Podział wynikał z rekomendacji dzielnicowego zespołu ds. budżetu partycypacyjnego; Potrzeba odrębności danych rejonów miasta; Uatrakcyjnienie instrumentu partycypacji; Udoskonalenie procedury; Utworzono lokalne obszary grupujące osiedla; Wydzielono kategorię jednostek organizacyjnych, bo wiele projektów organizowano na terenie szkół czy przedszkoli; Wyłączenie pewnej puli środków na inne zadania; Zlikwidowanie podziału (jednolity obszar); Zmiana dostosowująca obszary do rad osiedli; Zmiana okręgów wyborczych na dzielnice, bo mniejsze dzielnice nie miały szans na wygraną; Zmiana w wyniku konsultacji społecznych oraz Zmiany ustawowe

wymagały podziału na jednostki pomocnicze, a w przypadku braku jednostek w mieście likwidowano dotychczasowy podział.

Sekcja 5. Finansowanie budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 20-25)

Pytania od 20 do 25 w sekcji piątej obejmowały aspekt finansowania BO w MNPP. Podobnie, jak w poprzednim rozdziale, tak i tym razem dane będą prezentowane przede wszystkim z uwzględnieniem przedziałów kwot z tą jednak różnicą, że będzie ich mniej, ale o wyższych wartościach, które dopasowane zostały do specyfiki tych jednostek.

Pierwsze pytanie (**P20**) dotyczyło środków planowanych i wydatkowanych na BO w każdej edycji oraz procentu, jaki wydatki te stanowiły w odniesieniu do całości wydatków miasta w danym roku. Dane w przedziałach, uwzględniające najniższe i najwyższe wartości na przestrzeni lat, prezentuje poniższa tabela:

Tabela 5.21. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w miastach na prawach powiatu.

Środki na BO	Wysokość środków, jakie MNPP planowało przeznaczyć na BO		Wysokość środków, jakie MNPP ostatecznie wydało na BO	
	Najniższe	Najwyższe	Najniższe	Najwyższe
0 - 999 999 zł	9	0	20	0
1 000 000 - 2 499 999 zł	23	13	13	14
2 500 000 - 4 999 999 zł	8	15	2	14
5 000 000 - 9 999 999 zł	9	15	7	10
10 000 000 - 14 999 999 zł	3	2	0	0
15 000 000 - 19 999 999 zł	0	3	0	1
20 000 000 - 24 499 999 zł	0	2	0	2
25 000 000 - 29 999 999 zł	1	1	0	1
30 000 000 zł i więcej	0	2	0	0
	<i>n</i> = 53		<i>n</i> = 42	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

*Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe kwoty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi (*n* =) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji.*

W odniesieniu do kwot planowanych najniższe wartości były w przedziale od 1 do 2,5 mln zł (23). Z kolei przy kwotach najwyższych, to objęły one dwa przedziały: od 2,5 do 5 mln i od 5 do 10 mln (po 15). Dane o środkach wydatkowanych ($n = 42$) podało mniej jednostek, niż dane o środkach planowanych ($n = 53$). Najniższe kwoty wydatkowane w całym okresie realizacji BO wynosiły poniżej 1 mln zł (20). Z kolei kwoty najwyższe obejmowały dwa przedziały: od 1 do 2,5 mln zł oraz od 2,5 do 5 mln zł (po 14). Ostatni element tego pytania dotyczył procentu, jaki środki wydatkowane stanowiły w odniesieniu do wszystkich wydatków w danym roku. Dane te prezentuje poniższa tabela:

Tabela 5.22. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków miasta na prawach powiatu w danym roku.

Wysokość środków ostatecznie wydanych, jako % wszystkich wydatków MNPP w danym roku		
Procenty	Najniższy procent wydatków	Najwyższe procent wydatków
Poniżej 0,1%	5	0
0,1% - 0,19%	8	0
0,2% - 0,29%	6	2
0,3% - 0,39%	8	4
0,4% - 0,49%	4	9
0,5% - 0,59%	5	9
0,6% - 0,69%	0	4
0,7% - 0,79%	0	0
0,8% - 0,89%	0	5
0,9% - 0,99%	0	1
1% i więcej	0	2
$n = 36$		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe procenty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi ($n =$) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji. Niektóre procenty były podane z wyraźnym błędem względem podanych środków wydatkowanych np. 0,003% albo 3% wydatków z budżetu zamiast rzeczywistego 0,3%. Dane te były, w miarę możliwości, sprawdzane i korygowane.

Odpowiedzi w tym segmencie udzieliła ponownie mniejsza liczba miast, bo tylko 36 ($n = 36$). Najczęściej wskazywane przedziały procentowe przy najniższych wydatkach, wynosiły: od 0,1% do 0,19% oraz od 0,3% do 0,39% (po 8, w sumie 16 miast z 36). Z kolei najwyższe wartości procentowe za cały okres realizacji BO obejmowały przedziały: od 0,4% do 0,49% oraz od 0,5% do 0,59% (po 9, w sumie 18 miast z 36).

Pytania od 21 do 23 sprawdzały, w jaki sposób środki te były dzielone na potrzeby BO. Miasta zostały poproszone o wskazanie czy w danej edycji występowała: tylko jedna pula (bez lokalnych), tylko pule lokalne (bez ogólnych) albo łączne występowanie puli ogólnej i pul lokalnych. Miasta mogły też dopisać inny podział (**P21**). Kolejne dwa pytania dotyczyły wyłącznie sytuacji, w której miasta wskazywały na występowanie jednoczesnego podziału na pulę ogólną i pule lokalne (**P22**) albo innego podziału (**P23**) i miały na celu doprecyzowanie tych odpowiedzi.

Przedstawiając w pierwszej kolejności zebrane dane dot. sposobu podziału środków, to prezentowały się one następująco:

Tabela 5.23. Sposób podziału środków na BO w miastach na prawach powiatu.

Sposób podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula dla całej gminy)	25
Suma środków była dzielona tylko na mniejsze pule	35
Suma środków była dzielona na pulę dla całej gminy oraz pule lokalne	36
Inny podział	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 51$.

Wśród 51 odpowiedzi ($n = 51$) 36 miast wskazało, że przynajmniej w jednej z edycji funkcjonował podział na pulę ogólną i lokalną jednocześnie. Zbliżony wynik uzyskała opcja, zgodnie z którą przynajmniej jedna edycja realizowana była wyłącznie w oparciu o pule lokalne (35). Około połowy miast (26) zaznaczyło też, że przynajmniej raz występowała wyłącznie jedna pula. Z kolei 12 razy wybrana została opcja dot. innego podziału.

Następne pytanie (**P22**) weryfikowało informacje o edycjach z podziałem na pulę ogólną i pule lokalne: ich liczbie, sumie środków oraz sposobie ich podziału. Odpowiedź opisowa została udzielona przez 38 miast ($n = 38$), choć wcześniej zaznaczono ją 36 razy⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ Różnica wynika z faktu, że w kilku przypadkach (4) opisany zostały podział np. tylko na pule lokalne (bez ogólnej, 2), oddzielnie zaznaczono odpowiedź dot. puli ogólnej lokalnej i ogólnej (1) albo inny podział (np. wg.

W pierwszej kolejności można wskazać, ile takich edycji opisano. Najwięcej miast (9) wskazało na osiem takich edycji. Pozostałe dane prezentuje tabela poniżej:

Tabela 5.24. Liczba edycji z podziałem środków na pulę ogólną i lokalną w miastach na prawach powiatu.

1E	2E	3E	4E	5E	6E	7E	8E	9E	10E	11E
1	6	6	2	2	2	4	9	4	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 38, w sumie 218 edycji. E - edycja.

Tabela uwzględnia wszystkie edycje wskazane przez miasta. Część edycji mogła zostać w kwestionariuszach błędnie wpisana, gdy np. występowała tylko pula ogólna albo tylko pula lokalna.

Ze względu na otwarty charakter tego pytania (**P22**) jego dokładne omówienie wymaga przedstawienia go w formie opisowej, gdyż podane dane okazały się być zróżnicowane i nie dość jednolite, aby zawrzeć je w tabeli. Sposób podziału środków – ich wysokość i proporcje – były bardzo zróżnicowane w poszczególnych miastach, a także ulegały one zmianom na przestrzeni edycji, które opisywano w kwestionariuszach. W większości podanych edycji pule środków lokalnych przewyższały pulę ogólną. Jej wysokość była jednak odmienna i zależała m.in. od liczby jednostek i kryterium podziału. Miasta podawały ponadto szereg dodatkowych podziałów, które również występowały oprócz puli ogólnej i lokalnej. W odpowiedziach pojawiły się takie wydzielone środki, jak m.in.: Projekty małe i duże; Projekty ogólne, lokalne i oświatowe; Pula duża, mała i mikro; Pula na inwestycje, remonty i pozostałe zadania; Pula ogólna i osiedlowa, dzielnicowa albo rejonowa; Pula ogólna, lokalna i na młodzieżowy BO; Pula ogólna, zadania ponadosiedlowe i nieinwestycyjne; Pula ogólnodostępna i dla terenów jednostek organizacyjnych miasta; Zadania twarde, miękkie i zielone. Część z tych podziałów mogła pokrywać się z pulą ogólną i lokalną (np. projekty duże – ogólne i małe – lokalne) a inne były dopisywane obok nich (np. podział puli ogólnej na zadania małe i duże oraz pule lokalne).

Pytanie otwarte dot. innego sposobu podziału środków (**P23**) zostało wypełnione przez 18 miast ($n = 18$), choć wcześniej opcję tę zaznaczyło tylko 12⁴⁷⁹. Miasta podawały różne dodatkowe sposoby podziału często z uwzględnieniem ich zmian na przestrzeni edycji. Część odpowiedzi pokrywała się z zasygnalizowanymi powyżej podziałami. Miasta wskazały

kategorię zadań, 1). Jedno miast, które wskazało na pulę ogólną i lokalne pominęło to pytanie. Nie wszystkie miasta szczegółowo opisały sposób podziału środków podając np. tylko rok i sumę środków.

⁴⁷⁹ Odpowiedzi udzielały 4 miasta, które wcześniej nie wskazały na inny podział oraz 2, które na wcześniejsze pytanie w ogóle nie odpowiedziały (brak danych). Część odpowiedzi było bardziej komentarzami, niż opisami innego podziału albo dotyczyły np. podziału tematycznego zadań.

na takie inne sposoby podziału, jak m.in.: Kategorie kwotowe projektów i kategoria instytucjonalna; Podział na dwie lub trzy kategorie zadań; Podział na kategorie: ogólnomiejskie, osiedlowe, oświatowe i zielony budżet; Podział na okręgi z możliwością zgłoszenia zadań ponadlokalnych; Podział ogólnomiejski, instytucjonalny oraz na obszary; Projekty duże i małe; Projekty lokalne, ogólnomiejskie, oświatowe i dla rodzinnych ogrodów działkowych; Projekty małe i duże (podział kwotowy); Projekty w placówkach edukacyjnych oraz młodzieżowe i przedszkolne BO; Pula dzielnicowa podzielona na zadania małe i duże; Pula ogólna i lokalna oraz pula przeznaczona dla najmłodszych (MBO); Pula ogólna z projektami dużymi, małymi i kulturalnymi lub społecznymi; Wydzielone środki oświatowe; Zadania inwestycyjne duże i małe oraz zadania miękkie; Zadania ogólnomiejskie, okręgowe i miękkie.

Ostatnie dwa pytania w tej sekcji dotyczyły kryteriów, na podstawie których podziały środków były dokonywane (**P24**) oraz specyfiki innego podziału (kryteriów), o ile taki występował (**P25**). Miasta mogły wskazać na brak takiego podziału albo że opracowano go na podstawie jednego z zaproponowanych kryteriów. Odpowiedzi zawarte w kwestionariuszach zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 5.25. Kryterium podziału środków finansowych w miastach na prawach powiatu.

Kryterium podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula)	25
Równy podział na wszystkie wydzielone jednostki	22
Podział wg. liczby mieszkańców wydzielonej jednostki	27
Podział wg. wielkości obszaru wydzielonej jednostki	9
Inny sposób podziału	30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 51.

Najczęściej wskazywano na inny sposób podziału (30). Pozostałe opcje, które również otrzymały zauważalnie więcej wskazań na przestrzeni lat, to kryterium oparte o liczbę mieszkańców (27) oraz równy podział (22). W 25 przypadkach wskazano, że suma środków w przynajmniej jednej edycji nie była dzielona.

Wspomniany inny sposób, który wskazano najczęściej, był doprecyzowywany w ostatnim pytaniu tej sekcji (**P25**). W pytaniu tym pojawiło się 29 odpowiedzi opisowych ($n = 29$). Część odpowiedzi odnosiła się bardziej do opisanego wcześniej podziału zadań czy

ogólnego sposobu podziału (ogólnego i lokalnego), niż na dokładnym kryterium, które wykorzystano. Niemniej miasta, które takie specyficzne podziały opisały, wskazywały na m.in.: 2/3 środków na zadania ogólnodostępne i 1/3 na zadania w jednostkach gminy wg. zapotrzebowania i doświadczenia z lat wcześniejszych; 30% środków na zadania ogólnomiejskie i 70% na dzielnicowe; 40% po równo, a 60% wg. liczby mieszkańców jednostek pomocniczych; 70% kwota stała i 30% kwota na 1 mieszkańca oraz kwota z zeszłego roku (później zmiana 50% na 50%); Na każdą jednostkę pomocniczą 40% po równo, 30% wg. jej obszaru i 30% wg. liczby mieszkańców (później zmiana na 30%, 35% i 35%); O podziale na pule decydowały same dzielnice wg. różnych kryteriów np. wg. obszaru, proporcjonalnie, równo itp.; Podział kwotowy na projekty małe i duże; Podział kwotowy wg. konkretnych wysokości środków; Pula ogólna i obszary kwotowe o równym podziale; Środki uzależnione od kategorii zadania (kat. I: budowlane, modernizacyjne, remontowe (później rozdzielone na 2 kategorie miejskie i osiedlowe), kat II: prospołeczne, kulturalne, oświatowe sportowe; Środki wyliczane z uwzględnieniem frekwencji z roku ubiegłego; W puli dzielnicowej 10% środków na zadania małe (do 10 tys. zł), 90% na pozostałe (powyżej 10 tys. zł).

Sekcja 6. Partycypacja mieszkańców gminy w budżecie obywatelskim (pytania 26-27)

W sekcji szóstej miasta były proszone o odpowiedzi nt. zadań zgłaszanych i realizowanych w ramach BO. W pytaniu dwudziestym szóstym (**P26**) sprawdzano, ile zadań w każdej z edycji zostało zgłoszonych, poddanych głosowaniu oraz wybranych, a także ile projektów – pomimo wybrania – nie zostało z różnych względów zrealizowanych. Ostatnia z tych kwestii była następnie doprecyzowywana w kolejnym pytaniu otwartym (**P27**).

Prezentując w pierwszej kolejności liczbę zadań we wszystkich miastach (w przedziałach), jako sumę projektów na przestrzeni wszystkich lat, to prezentowały się one następująco:

Tabela 5.26. Zadania w budżecie obywatelskim ze wszystkich edycji w miastach na prawach powiatu.

Liczba zadań zgłoszonych		Liczba zadań poddanych głosowaniu	
Przedziały	Liczba MNPP	Przedziały	Liczba MNPP
101-150	2	51-100	1
151-200	4	101-150	5

201-300	4	151-200	3
301-400	4	201-300	10
401-500	7	301-400	7
501-750	6	401-500	3
751-1000	6	501-750	6
1001-1250	1	751-1000	3
1251-1500	5	1001-1250	6
1501-2000	4	1501-2000	1
2001-2500	3	2001-2500	1
2501-3000	2	2501-3000	2
4501-5000	2	3501-4000	1
5001-7500	1	10001-12500	1
Ponad 15000	1	-	-
<i>n</i> = 52		<i>n</i> = 50	
Liczba zadań wybranych		Liczba zadań niezrealizowanych	
Przedziały	Liczba MNPP	Przedziały	Liczba MNPP
11-25	1	0	15
26-50	5	1-2	5
51-100	10	3-4	10
101-150	12	5-6	6
151-200	5	7-8	2
201-300	8	9-10	0
301-400	1	11-20	2
401-500	3	21-30	3
501-750	4	31-40	2
751-1000	1	41-50	1
1001-1250	1	Ponad 50	1
4251-4500	1	-	-
<i>n</i> = 52		<i>n</i> = 47	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = liczba miast, które wskazały odpowiedź do przynajmniej jednej ze zrealizowanych edycji (nie licząc odpowiedzi o braku danych).

W odniesieniu do zadań zgłoszonych we wszystkich edycjach, które się w danym mieście odbyły (bez względu na to, ile ich było), to najwięcej miast wskazało na liczby w przedziale od 401 do 500 (7) oraz po sześć dla przedziałów od 501 do 750 oraz od 751 do 1000 zadań (po 6). Przy zadaniach poddanych głosowaniu najczęściej odpowiedzi było w przedziale od 201 do 300 (10). W przypadku zadań wybranych w głosowaniu, to w sumie najczęściej wskazań było w przedziałach od 101 do 150 (12) oraz od 51 do 100 (10). Z kolei w przypadku zadań, które nie zostały zrealizowane, to najczęściej wskazywano na zero takich przypadków (15), a drugą w kolejności odpowiedzią było od 3 do 4 zadań niezrealizowanych (10). Pojawiło się ponadto kilka odpowiedzi wskazujących na ponad 10 zadań pozostających bez realizacji.

Dane nt. zadań można również przedstawić z uwzględnieniem ich liczby w poszczególnych latach. Zestawienie takie zawiera poniższa tabela:

Tabela 5.27. Projekty/zadania w miastach na prawach powiatu w latach 2011-2021.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ile projektów/zadań zostało zgłoszonych? (n = 52)										
ok. 500	201	1894	5608	8794	9326	9046	9517	10102	9275	9775
Ile projektów/zadań poddano głosowaniu? (n = 50)										
71	120	1115	2998	5223	5995	5466	5822	6165	5785	5923
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu? (n = 52)										
36	94	235	710	1448	1952	2152	2379	2617	2106	1967
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu, ale nie zrealizowano? (n = 47)										
0	5	2	21	21	26	49	68	64	86	72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane w tabeli są przybliżone, gdyż uwzględniono w niej jedynie dane wskazane przez MNPP, które w niektórych przypadkach nie zawierały pełnych danych liczbowych za wszystkie edycje (brak danych w danej edycji). Uwzględniono w niej również sytuacje wyjątkowe, np. zadania wybrane bez głosowania, wybrane w ramach młodzieżowych BO (jeśli je podano) albo wybrane, a następnie wykonane ze środków zewnętrznych. Dlatego w niektórych jednostkowych przypadkach suma zadań głosowanych była wyższa, niż liczba zadań zgłoszonych (przez braki danych o zadaniach zgłoszonych).

W powyższej tabeli widoczny jest wzrost liczby zadań na przestrzeni lat. Zauważalne jest to zwłaszcza od roku 2014, gdy zaczęło pojawiać się więcej BO. Również w latach 2020 i 2021 widoczny jest spadek liczby zadań w pierwszych trzech kategoriach oraz wzrost liczby

zadań niezrealizowanych, co zapewne związane było z sytuacją pandemiczną.

Zestawiając dane roczne, zawarte w powyższej tabeli, wskazać można ile w sumie wynosiła liczba zadań w poszczególnych obszarach. Dane te zawarto w poniższej tabeli:

Tabela 5.28. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez miasta na prawach powiatu.

Suma zadań zgłoszonych	Suma zadań poddanych głosowaniu	Suma zadań wybranych	Suma zadań niezrealizowanych
74038	44683	15696	414
<i>n = 52</i>	<i>n = 50</i>	<i>n = 52</i>	<i>n = 47</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

*Dane w oparciu o liczbę wszystkich zadań zgłoszonych, głosowanych, wybranych i niezrealizowanych, które miasta ujęły w swoich ankietach. Uwzględniono wszystkie miasta (*n =*), które podały dane za przynajmniej jedną zrealizowaną edycję w danej kategorii.*

Drugie i zarazem ostatnie pytanie w tej sekcji dotyczyło powodów, przez które miasta nie zrealizowały zadań wybranych w głosowaniu. Powody te, ze względu na ich ilość i różnorodność, zostały przedstawione zbiorczo w formie tabeli, w której pominięto ogólne i powtarzające się opisy. Miasta opisywały następujące przyczyny braku realizacji zadań:

Tabela 5.29. Powody braku realizacji wybranych zadań w miastach na prawach powiatu.

Błędna wstępna weryfikacja projektu (zadanie nie mogło być zrealizowane ze środków samorządowych - budowa węzła ciepłego w kościele); Brak lokalizacji dla wykonania muralu; Brak możliwości wypożyczenia figury Misia z filmu S. Barei (zbyt duże koszty); Brak możliwości wyłonienia wykonawcy w zaplanowanej kwocie; Brak na rynku wykonawcy; Brak ofert w przetargach; Brak pozwolenia wodnoprawnego; Brak realizacji zadań ze względu na pandemię Covid-19; Brak wykonawcy; Brak zgody Konserwatora Zabytków w danej lokalizacji; Brak zgody zarządu oczyszczania miasta; Ceny ofert znacznie przewyższały zabezpieczone środki; Część infrastruktury znajdowała się na terenie prywatnym; Grunt został przez ministra określony, jako zamknięty, przez co nie było możliwości zrealizowania tam zadania; Kamery monitoringu nie mogły zostać zamontowane; Konieczność otrzymania odpowiednich pozwoleń; Konieczność przebudowy sieci na etapie projektowania, co generowało koszty przekraczające środki na projekt; Konieczność pozyskania odstępstw z SANEPIDu; Koszty znacznie wyższe, niż planowane; Kwota przetargu dwukrotnie przekroczyła planowaną kwotę; Miejsce realizacji zadania okazało się niemożliwe, a brak było alternatyw; Negatywna opinia policji; Niesprzyjające warunki atmosferyczne; Niemieszczono się w okresie jednorocznym; Odkrycie schronu wojskowego na działce; Odstępstwa od umowy z firmami projektowymi; Opóźnienia po stronie wykonawcy; Placówka oświatowa nie mogła spełnić warunków formalnych ogólnodostępności; Postępowanie sądowe o zwrot nieruchomości; Postępowanie zwrotowe (unieważnianie postępowania); Projekt zadania nie mógł zostać wykonany ze względu na ochronę środowiska; Protesty mieszkańców; Przedłużająca się procedura uzyskania odstępstwa od przepisów technicznych; Przesunięcie realizacji na kolejne lata; Przesunięcie realizacji ze względu na inne inwestycje na danym obszarze; Przeszkody techniczne; Realizacja zadania została ograniczona ze względu na występowanie na danym terenie sieci energetycznej i wodociągowej; Realizacja zadania wymagałaby budowy dodatkowej infrastruktury (sygnalizacji świetlnej, pasów); Realizacja zadania z innych środków w ramach szerszego działania; Realizacja zadań z innych środków (spoza BO); RIO zakwestionowała realizację zadania; Sytuacja epidemiologiczna; Szkoła utraciła tytuł prawny do nieruchomości i czynności prawnych wobec niej; Szybki wzrost cen materiałów budowlanych; Trudności formalne lub prawne, które uniemożliwiły ich realizację zgodnie ze złożonym planem; Unieważnianie przetargów; Wielokrotnie nierozstrzygnięte przetargi; Wstrzymanie realizacji z uwagi na usuwanie skutków eksploatacji złoża węgla na terenie; Wycofanie zadania przez wnioskodawcę; Wycofanie zgody wspólnoty mieszkaniowej; Wymogi konstrukcyjne dot. projektu znacząco przewyższyły jego koszty; Zadanie wstrzymane ze względu na zmianę zagospodarowania terenu; Zakres zadania sprawił, że zostało ono włączone do wieloletniej prognozy finansowej; Zaniżone koszty projektu; Zmiana charakteru zadania i terenu, a dodatkowe koszty mogłyby się wiązać z niegospodarnością; Zmiana przez wnioskodawcę koncepcji i formy imprezy spowodowało niezrealizowanie zadania; Zmiana zakresu rzeczowego projektu; Znaczny wzrost kosztów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 37.

W tabeli przytoczono ok. 60 powodów z pominięciem tych, o podobnej charakterystyce. Część jednostek opisywała powody niezrealizowania zadań pomimo odpowiedzi np. 0 na wcześniejsze pytanie lub odwrotnie – podawano liczbę we wcześniejszym pytaniu, ale bez sprecyzowania powodów w formie opisowej.

Najczęściej wskazanymi problemami, które prowadziły do niewykonania zadań, były niespodziewane koszty, które znacząco przekraczały planowane na dany cel środki, a także brak wykonawców oraz dodatkowe komplikacje formalno prawne czy techniczne. MNPP, podobnie jak gminy, często wskazywały również na warunki pandemiczne. Część miast podkreślała, że zadania zostały przesunięte w czasie, ale ostatecznie zostały zrealizowane w całości lub w części. Przy braku możliwości realizacji części zadań miasta wskazywały dodatkowo, że zdecydowano się na całkowite odstąpienie od nich a czasami środki te przeznaczane były na inne inwestycje.

Sekcja 7. Zadania/projekty z budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 28-39)

Problematyka zadań i projektów w BO była następnie kontynuowana w kolejnej sekcji i pytaniach oznaczonych numerami od 28 do 39. Pierwsze z nich (**P28**) weryfikowało, jakie podmioty były dopuszczone do zgłaszania zadań w poszczególnych miastach. Jednostki mogły wybrać z zaproponowanych opcji albo dopisać inne do danej edycji Odpowiedzi udzielone przez MNPP zostały zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 5.30. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w miastach na prawach powiatu.

Podmiot zgłaszający zadania	Liczba wskazań
Mieszkańcy gminy (zameldowani w gminie)	40
Osoby zamieszkałe w gminie (bez zameldowania w gminie)	45
Radni/organy gminy	8
Radni/organy jednostek pomocniczych	7
Organizacje pozarządowe	8
Osoby pracujące/prowadzące firmy na obszarze gminy	5
Inny podmiot	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$.

Najczęściej wskazywanymi odpowiedziami były: osoby zamieszkałe, które nie posiadały meldunku (45) oraz osoby zameldowane w mieście (40). Pozostałe odpowiedzi wskazywano stosunkowo rzadko, gdyż każdą z nich, na przestrzeni lat, wybrało mniej, niż 10 miast. Jeśli chodzi o inne podmioty (7), to miasta wskazywały na: Fundacje i stowarzyszenia; Miejskie instytucje publiczne; Organizacje działające na terenie miasta; Osoby figurujące w spisie wyborców; Rady Wspólnot Samorządowych czy Szkoły. Pojedyncze odpowiedzi otwarte w tym pytaniu wskazywały, że musiała to być osoba fizyczna czy też każdy mieszkaniec.

Pytania 29 i 30 dotyczyły podziału zadań na te o charakterze ogólnomiejskim oraz lokalnym. W pierwszym z nich (**P29**) miasta były proszone o wskazanie, czy taki podział kiedykolwiek na przestrzeni lat występował (Tak/Nie). Natomiast w drugim (**P30**) proszono o dokładne określenie sumy wszystkich zadań w danej edycji z uwzględnieniem ile z nich było ogólnomiejskimi, a ile lokalnymi.

Na pytanie dwudzieste dziewięte odpowiedziały 53 miasta ($n = 53$), z czego opcję:

Tak wybrało 41 z nich. W pytaniu trzydziestym odpowiedzi liczbowe zamieściło natomiast 40 miast ($n = 40$). Część wskazań zawierała nadmiarowe odpowiedzi o wszystkich edycjach (również tych, w których występowały tylko pule ogólne albo tylko pule lokalne). Niemniej we wszystkich miastach, które opisały edycje ze zróżnicowaniem na zadania ogólne i lokalne, to suma zadań lokalnych była większa, niż w przypadku sumy zadań ogólnych (na przestrzeni wszystkich edycji, które podano). W zależności od liczby edycji, gdy łączna liczba zadań przekraczała np. kilkaset, to suma podanych zadań lokalnych była nieraz nie tylko kilka, ale i kilkanaście razy większa od sumy zadań ogólnomiejskich.

W kolejnym pytaniu (P31) sprawdzano, jaki podmiot był odpowiedzialny w danym mieście za formalną i merytoryczną weryfikację zadań przed ich dopuszczeniem do głosowania. Miasta miały do wyboru opcję, że taki podmiot nie występował, mogły wskazać jedną z zaproponowanych odpowiedzi albo dopisać własną. Odpowiedzi udzielone przez miasta przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 5.31. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w miastach na prawach powiatu.

Podmiot oceniający/dopuszczający	Liczba wskazań
Nie funkcjonował żaden podmiot oceniający/dopuszczający	0
Urzednicy/pracownicy wydziału zajmującego się BO	34
Specjalnie wyodrębniona komisja	36
Mieszkańcy w drodze konsultacji	0
Inny podmiot	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$.

Zgodnie z zamieszczonymi powyżej odpowiedziami, udzielonymi przez wszystkie miasta ($n = 54$), ocena formalna i merytoryczna dokonywana była w największej liczbie jednostek przez wyodrębnioną komisję (36) albo urzędników/pracowników poszczególnych wydziałów (34). Żadne miasto nie wskazało na mieszkańców ani, że takiej weryfikacji nie było (zero wskazań w obu przypadkach). Miasta wskazały również na 9 innych podmiotów, wśród których opisywano, że oceny dokonywali m.in.: Pracownicy merytoryczni urzędu miasta i jednostek miejskich; Pracownicy właściwych komórek organizacyjnych urzędu; Rada Budżetu Obywatelskiego (mieszkańcy, dziennikarze, osoby wskazane przez prezydenta); Weryfikacja formalna (Zespół ds. BO, czyli pracownicy zajmujący się BO) i weryfikacja merytoryczno-prawna (właściwe komórki urzędu lub jednostki organizacyjne); Zespół ds.

Budżetu obywatelskiego; Zespół opiniujący (mieszkańcy, przedstawiciele rad osiedli i NGO); Zespół weryfikacyjny, zespół opiniujący i zespół odwoławczy.

W następnej kolejności sprawdzano (P32), z jakich powodów poszczególne zadania były najczęściej niedopuszczane do głosowania. Proszono o trzy najczęstsze przyczyny, lecz w odpowiedziach uwzględniono wszystkie wskazania. Miasta, spośród zaproponowanych opcji, odpowiadały w następujący sposób:

Tabela 5.32. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w miastach na prawach powiatu.

Powód niedopuszczenia projektu/zadania	Liczba wskazań
Zbyt wysokie koszty realizacji zadania/projektu	43
Wysokie koszty utrzymania projektu w przyszłości	8
Błędy merytoryczne w zadaniu/projekcie	13
Braki formalne w zadaniu/projekcie (np. brak podpisów)	16
Taki sam projekt został już złożony/zrealizowany	7
Projekt nie był możliwy do zrealizowania ze względów technicznych	38
Projekt pokrywał się z działaniami planowanymi/realizowanymi	22
Niemożliwość zrealizowania projektu w jednym roku/jednej edycji	24
Autor zadania/projektu sam wycofał wniosek	12
Brak zgody rodzica/opiekuna na udział dziecka	0
Braki w wypełnieniu wniosku	8
Inny powód	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 52, w sumie 198 powodów (inne powody liczone, jako jedna odpowiedź).

Dwoma najczęściej wybieranymi odpowiedziami wśród 52 miast ($n = 52$) były: zbyt wysokie koszty realizacji zadania/projektu (43) oraz brak możliwości realizacji zadania/projektu z przyczyn technicznych (38). W dalszej kolejności miasta wskazywały również na brak możliwości realizacji zadania w jednym roku/edycji (24) oraz sytuacje, gdy projekt pokrywał się z innymi już realizowanymi działaniami (22). Wśród innych odpowiedzi, które dodatkowo dopisano (7) podano takie powody, jak m.in.: Brak możliwości realizacji zadania w danej lokalizacji; Niezgodność projektu z miejskimi planami, strategiami, programami; Niezgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub

innymi dokumentami planistycznymi miasta; Postępowanie zwrotowe wobec działek objętych projektem; Projekt nie stanowił zadania własnego gminy; Teren nie należał do miasta (teren prywatny lub skarbu państwa).

W następnych dwóch pytaniach poproszono o wskazanie najczęściej pojawiających się zadań o konkretnej tematyce. Pierwsze z nich dotyczyło projektów infrastrukturalnych (**P33**), a drugie zadań społecznych (**P34**). Proszono o podanie trzech najczęściej występujących kategorii, lecz odpowiedzi uznawane były również w przypadku nadmiarowych wskazań.

Odpowiedzi dot. zadań o charakterze infrastrukturalnym, czyli tzw. twardych, przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 5.33. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w miastach na prawach powiatu.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Infrastruktura drogowa (drogi, chodniki, parkingi itp.)	48
Mała architektura (np. ławki, śmietniki itp.)	22
Oświetlenie ulic	15
Place zabaw/boiska	49
Projekty ekologiczne (np. czujniki jakości powietrza)	6
Przestrzeń zielona (sadzenie kwiatów, drzew itp.)	21
Siłownie na świeżym powietrzu	31
Wiaty przystankowe	5
Wiaty śmietnikowe	2
Zagospodarowanie/rewitalizacja podwórek	6
Inna tematyka	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 52$, w sumie 205 tematów.

Miasta najczęściej wskazywały na place zabaw i boiska (49) oraz zadania z zakresu infrastruktury drogowej (48). Następne w kolejności były siłownie na świeżym powietrzu (31), mała architektura (22) oraz zielone zagospodarowanie przestrzeni (21). Żadne miasto nie dopisało innych propozycji do tej kategorii.

Z kolei w przypadku zadań o charakterze społecznym, czyli tzw. miękkich, odpowiedzi prezentowały się w następujący sposób:

Tabela 5.34. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w miastach na prawach powiatu.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Doposażenie szkół, bibliotek itp.	27
Projekty historyczne	4
Kina plenerowe	7
Koncerty/występy muzyczne	19
Kursy/szkolenia tematyczne	6
Ochrona zdrowia/zdrowy tryb życia	15
Projekty ekologiczne (np. warsztaty ekologiczne)	7
Spotkania/warsztaty tematyczne	16
Spotkania/imprezy np. dla dzieci, dla seniorów	30
Zajęcia sportowe	17
Inna tematyka	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 50, w sumie 150 tematów (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Wśród zadań należących do kategorii społecznych, najczęściej miasta wskazywały na spotkania i imprezy dla mieszkańców (30). Na dalszych miejscach znalazły się: doposażenie szkół czy bibliotek (27), organizacja koncertów i występów muzycznych (19), zajęcia sportowe (17) oraz spotkania i warsztaty tematyczne (16), a także projekty dot. ochrony zdrowia i zdrowego trybu życia (15). Na inną tematykę wskazano dwukrotnie. Takimi projektami były wycieczki dla mieszkańców oraz doposażenie OSP. Kilka miast dopisało ponadto w tym pytaniu odpowiedź, zgodnie z którą zadania społeczne nie cieszyły się dużym zainteresowaniem albo że regulamin dopuszczał wyłącznie projekty infrastrukturalne.

Podsumowując dwa powyższe pytania można wskazać również na łączną liczbę zadań z danej kategorii, na którą wskazały miasta:

Tabela 5.35. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez miasta na prawach powiatu.

Zad.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Suma
Inf.	0	0	1	35	5	3	0	4	1	3	205
Spół.	3	6	7	27	4	3	3	0	0	0	150

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 52$ (Inf.) i $n = 53$ (50 [Spół.] + 3 [0]).

Zad. - Wskazane zadania, Inf. – infrastrukturalne, Spół. – społeczne, 0 – informacja o braku takich zadań.

Suma wszystkich zadań : 205 (Inf.) + 150 (Spół.) = 355 (inne zadania liczone, jako jedna odpowiedź).

Jak widać większość miast wskazywała, zgodnie z poleceniem, po 3 rodzaje zadań, lecz zdarzały się też bardziej obszerne odpowiedzi przy zadaniach infrastrukturalnych (4-5, 7-9), ale i mniej liczne przy zadaniach społecznych (0-2).

Pytanie trzydzieste piąte (P35) sprawdzało, jakie były kluczowe wymogi przy składaniu zadań w poszczególnych edycjach. Miasta ponownie wybierały spośród zaproponowanych opcji, jeśli występowały też inne wymogi, to należało opisać je dokładniej w następnym pytaniu (P36). Otrzymane dane ukazuje tabela poniżej:

Tabela 5.36. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w miastach na prawach powiatu.

Kluczowe wymogi formalne	Liczba wskazań
Podpisy pod projektem	51
Szacunkowe koszty projektu	48
Wymóg zamieszkania (zameldowania) na danym obszarze	44
Inne wymogi	25

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 53$.

Wszystkie trzy proponowane opcje uzyskały wysoką liczbę wskazań – wybrano je odpowiednio 51, 48 i 44 razy. Miasta wskazały również 25 razy opcję dot. innych wymogów.

W odpowiedzi opisowej (P36) znalazły się takie dodatkowe wymogi, jak m.in.: Jednoczesność projektu; Mapa obszaru; Minimalna i maksymalna wartość projektu; Nazwa dzielnicy, na której ma być projekt; Określenie charakteru projektu (lokalne czy ogólnomiejskie); Opis projektu nie mógł utrudniać uczciwej konkurencji; Oświadczenie wspólnoty mieszkaniowej, spółdzielni, dyrektora szkoły; Podane dane (imię i nazwisko, adres zamieszkania, e-mail, numer telefonu); Projekt musiał być możliwy do realizacji w danym

roku budżetowym; Projekt musiał zawierać listę poparcia; Projekt musiał zawierać dane wnioskodawcy; Projekt zgodny z zadaniami własnymi miasta na prawach powiatu; Projekty inwestycyjne i remontowe musiały być na terenie miasta; Projekty ogólnomiejskie na więcej niż jednej dzielnicy; Skrócona nazwa projektu; Wnioskodawca mógł zgłaszać tylko jeden projekt; Zgoda opiekuna prawnego u osób poniżej 16/18 lat; Zgodność z harmonogramem; Zgodność formularzy z regulaminowym wzrostem.

Następne pytanie (**P37**) dotyczyło już nie tyle wymogów, co konkretnych ograniczeń, jakie występowały przy zgłaszaniu zadań. W praktyce jednak zakres tematyczny tego oraz wcześniejszego pytania był zbliżony, stąd też uzyskane odpowiedzi częściowo się pokrywały (np. pod względem wymogów personalnych i formalnych dot. autora wniosku i samego zadania). Odpowiedzi, proponowane oraz inne, prezentowały się następująco:

Tabela 5.37. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w miastach na prawach powiatu.

Ograniczenia	Liczba wskazań
Ograniczenia wiekowe (minimalny wiek)	40
Zamieszkanie na obszarze gminy	47
Zameldowanie na obszarze gminy	25
Odgórny limit wydatków	42
Określona tematyka zadań	13
Inne ograniczenia	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 51.

Trzema najczęściej wskazywanymi ograniczeniami były: wymóg zamieszkania na obszarze gminy (47), odgórny limit wydatków (42) oraz ograniczenia wiekowe w postaci minimalnego wieku (40).

Wśród innych ograniczeń (9), opisywanych w następnym pytaniu (**P38**), miasta wskazały na takie kwestie, jak m.in.: Wymóg nauki lub pracy na terenie miasta; Wymóg posiadania czynnego prawa wyborczego; Zadanie musiało mieć charakter inwestycyjny; Zadanie nie mogło być realizowane na terenie prywatnym; Zadanie nie mogło być sprzeczne z planami i programami miasta; Zadanie nie mogło generować niewspółmiernie wysokich kosztów utrzymania; Zgoda opiekuna prawnego czy spółdzielni mieszkaniowej.

Na zakończenie tej sekcji sprawdzane było, jak szczegółowo prezentowały się wymogi dot. wieku, umożliwiającego zgłaszanie zadań oraz liczby wymaganych podpisów pod

projektem, w odniesieniu do poszczególnych edycji (**P39**). Ze względu na charakter tego pytania i sposób udzielania odpowiedzi, jego prezentacja nastąpi w formie opisowej.

W przypadku wieku, to przed rokiem 2018 miasta podawały zwykle 16 lub 18 lat. Jedno z miast wskazało na 15 lat. Część jednostek wskazywała na brak ograniczeń (słownie) albo wpisywała znak: X, który, zgodnie z poleceniem, również miał oznaczać brak ograniczeń. Od 2018 roku zwiększyła się liczba znaków: X, oznaczających brak ograniczeń. Znaczna część miast wpisywała również wprost: brak albo brak ograniczeń lub wstawiała znak: minus. W kilku miastach, które podawały dokładny wiek, to wartości te wynosiły 14, 16 i 18 lat.

Liczba wymaganych podpisów również okazała się być bardzo zróżnicowana i często ulegała zmianom na przestrzeni edycji. Miasta wskazywały ponadto często na zróżnicowanie podpisów w zależności od rodzaju zadania (np. lokalnych i ogólnomiejskich). W przypadku pojedynczej wartości, to miasta podawały: 2, 3, 5, 7, 10, 15, 20, 30, 40, 50, 100 czy 150 podpisów. Gdy liczba podpisów była zróżnicowana, to miasta podawały m.in.: 0+wnioskodawca; 5 ogólne i 2 okręgowe; 10 ogólne, a lokalne wg. liczby mieszkańców; 15 zadania duże i 1 zadania małe; 15 podpisów albo organizacja pozarządowa; 15 ogólne a lokalne wg. liczby mieszkańców okręgu; 15 ogólne a lokalne nie więcej, niż 0,1% mieszkańców; 20 ogólne, a lokalne nie wymagały; 20 ogólne i 2 lokalne; 25-30 ogólnomiejskie i 10-15 dla okręgu; 30 ogólne i 15 rejonowe; 30 ogólne i 1 dzielnicowe; 30 ogólne i 15 lokalne; 40 ogólne i 15 rejonowe; 40 ogólne i 20 dzielnicowe; 45 ogólne i 15 lokalne; 50 ogólne i 20 dodatkowe; 50 ogólne i 25 osiedlowe; 50 ogólne i 30 lokalne; 50 ogólne i lokalne wg. liczby mieszkańców jednostki pomocniczej; 60 ogólne, 15 lokalne i 15 dla ogródków działkowych; 100 ogólne i 30 lokalne; 100 projekty miejskie i 0,1% mieszkańców dzielnicy. Pojawiły się także takie komentarze jak to, że nie uwzględnia się autora na liście podpisów albo że podpisów musi być co najmniej tyle, ile wynosi wymagana liczba.

Sekcja 8. Głosowanie na budżet obywatelski w gminie (pytania 40-44)

Pierwsze z pięciu pytań w sekcji ósmej, które koncentrowało się na temacie głosowania w budżecie obywatelskim, weryfikowało, przy pomocy jakiej formy lub form głosowania dokonywano wyboru zadań na przestrzeni poszczególnych edycji (**P40**). Odpowiedzi udzielone przez miasta, uwzględniające wszystkie wskazane przez nie metody, były następujące:

Tabela 5.38. Forma głosowania na BO w miastach na prawach powiatu.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Papierowe karty do głosowania	51
Internetowe/elektroniczne głosowanie	52
Aplikacja mobilna do głosowania	3
Dyskusja w celu podjęcia decyzji	4
Inna forma głosowania	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 53, w sumie 114 formy głosowania (inne formy liczone, jako jedna odpowiedź).

Dane te obejmują liczbę wykorzystanych metod, a nie liczbę edycji zrealizowanych przy ich pomocy (łącznie lub oddzielnie). Z 53 miast, które odpowiedziały na to pytanie ($n = 53$), niemal wszystkie wskazały na głosowanie internetowe/elektroniczne (52) oraz papierowe (51). Rozwiązania polegające na wyborze zadań poprzez aplikację mobilną (3), dyskusję (4) czy inne formy (4) były bardzo rzadkie. Niemniej wśród tych innych form głosowania (z których część wiązała się z papierowym głosowaniem lub z metodą podejmowania głosów w trakcie dyskusji) miasta podały m.in.: Dedykowaną infolinię; Głosowanie korespondencyjne; Głosowanie SMS; Podniesienie ręki podczas zebrania mieszkańców; Wybór podczas osiedlowych spotkań wyborczych; Wybór w drodze konsultacji, gdy głosowano tylko jeden projekt w dzielnicy.

Sprawdzając jeszcze dodatkowo ile form głosowania było wykorzystanych w poszczególnych miastach na przestrzeni lat, to dane takie zawiera poniższa tabela:

Tabela 5.39. Liczba form głosowania w BO w miastach na prawach powiatu.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Tylko internetowe/elektroniczne	2
2 formy głosowania	42
3 formy głosowania	8
4 formy głosowania	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 53.

Tabela dotyczy podsumowania wykorzystanych form głosowania w danym mieście na przestrzeni lat, a nie

sposobów głosowania w odniesieniu do danej edycji (np. edycja I: 1 forma, edycja II: 2 formy, czyli odpowiedź: 2 różne formy).

Dominująca metoda głosowania na BO w MNPP opierała się na wykorzystaniu dwóch różnych form. Porównując to z wcześniejszą tabelą najczęściej było to połączenie głosowania papierowego i elektronicznego. Liczba miast, w których tych metod było więcej (3 lub 4) wyniosła w sumie 9. W 2 miastach wskazano, że głosowanie odbywało się wyłącznie przy użyciu internetu.

Kolejne pytanie (**P42**) miało na celu sprawdzenie: ile podmiotów było uprawnionych do udziału w głosowaniu, ile głosów oddawano oraz jaka była ostateczna frekwencja w każdej z edycji. Dane te okazały się być trudne do zebrania. W przypadku liczby osób uprawnionych wiele miast wskazywało na braki danych albo odpowiadało słownie, że liczby tej nie można oszacować lub że urząd nie prowadził takich statystyk⁴⁸⁰. Dane nt. liczby oddanych głosów były bardziej dokładne, lecz ponownie – brak odniesienia do liczby potencjalnych głosujących powodowała, że miasta często nie podawały frekwencji albo opierały się np. o ogólne dane GUS dot. liczby mieszkańców.

W oparciu o zgromadzone dane można natomiast zaprezentować, jakie były najniższe i najwyższe wartości dot. frekwencji w poszczególnych miastach, które takie wartości podały. Dane te prezentuje tabela poniżej:

Tabela 5.40. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w miastach na prawach powiatu.

	Najniższa wskazana frekwencja	Najwyższa wskazana frekwencja
0%-5%	16	1
5,1%-10%	10	4
10,1%-15%	9	5
15,1%-20%	0	10
20,1%-25%	1	9
25,1%-30%	0	3
Ponad 30%	0	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 36$.

W tabeli uwzględniono wyniki procentowe podane dla przynajmniej jednej z edycji. Braki danych obejmują zarówno faktyczne braki, jak i niemożliwość określenia frekwencji.

⁴⁸⁰ Chodzi o sytuacje, gdy np. do głosowania uprawnieni byli studenci albo osoby bez zameldowania.

Powyższa tabela obejmuje dane z 36 miast, które podały frekwencję dla przynajmniej jednej z edycji ($n = 36$). W przypadku najniższych podawanych frekwencji na przestrzeni lat, to wśród miast wynosiła ona poniżej 5% (16). Odpowiednio w 10 i 9 kolejnych miastach najniższa frekwencja wynosiła od 5,1% do 10% oraz od 10,1% do 15%. Z kolei przy wartościach najwyższych, w latach 2011-2021, to 10 miast wskazało na frekwencję z przedziału 15,1% do 20%, a odpowiedzi z 9 kolejnych zawierały się w przedziale od 20,1% do 25%.

Pytania o numerach 43 i 44, które kończyły tę sekcję, dotyczyły wymogów, jakie umożliwiały wzięcie udziału w głosowaniu. Do wyboru było kilka proponowanych odpowiedzi (**P43**) oraz możliwość doprecyzowania innych w pytaniu kolejnym (**P44**). Najczęściej wskazywano na wymóg dot. wieku (49) oraz fakt zamieszkania w mieście (46). Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

Tabela 5.41. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w miastach na prawach powiatu.

Czynniki umożliwiające głosowanie	Liczba wskazań
Wiek osoby głosującej	49
Zamieszkanie osoby na obszarze gminy	46
Zameldowanie osoby na obszarze gminy	26
Inne czynniki	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 52$.

Z innych wymogów, na które zwróciły uwagę miasta (**P44**), to były to takie kwestie, jak m.in.: Czynne prawo wyborcze; Numer PESEL (w początkowych latach); Pandemia Covic-19 była ograniczeniem; Studenci i osoby pełnoletnie studiujące i uczące się w mieście, ale nie będące mieszkańcami (na podstawie legitymacji); Wymóg nauki lub pracy w mieście; Zgoda i podpis rodzica/opiekuna prawnego.

Sekcja 9. Cykl/harmonogram budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 45-48)

Na początku sekcji dziewiątej sprawdzano, z jakich etapów składała się procedura BO oraz jak rozkładały się one na przestrzeni roku. Miasta otrzymały propozycje dziesięciu najbardziej typowych etapów (**P45**), do których mogły dopisać również inne (**P46**). W poniższej tabeli zawarto dane dot. miesięcy, na które przypadały proponowane etapy. Uwzględniono w niej jednak tylko te miasta, które nie tylko wskazały na występowanie etapu

(np. poprzez znak: X), ale i podały jego miesiąc lub miesiące trwania. Odpowiedzi miast prezentowały się następująco:

Tabela 5.42. Etapy BO w miastach na prawach powiatu na przestrzeni roku.

Etap	Liczba wskazań na przestrzeni roku	n =
Konsultacje społeczne	Poprzedni rok (1), I (7), II (9), III (10), IV (12), V (9), VI (10) , VII (7), VIII (8), IX (9) , X (6), XI (5), XII (4).	<i>n</i> = 26
Tworzenie ram prawnych	I (21), II (18), III (17) , IV (10), V (7), VI (1), VII (1), VIII (2), IX (1), X (0), XI (2), XII (5).	<i>n</i> = 37
Zgłaszanie projektów/zadań	I (7), II (9), III (19), IV (19), V (20), VI (12) , VII (10), VIII (9), IX (3), X (0), XI (0), XII (2).	<i>n</i> = 46
Ocena formalna projektów/zadań	I (2), II (5), III (12), IV (15), V (15), VI (21), VII (13), VIII (13) , IX (9), X (2), XI (8), XII (1).	<i>n</i> = 46
Ocena merytoryczna projektów/zadań	I (1), II (4), III (8), IV (16), V (22), VI (24), VII (25), VIII (21) , IX (9), X (4), XI (1), XII (1).	<i>n</i> = 46
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	I (2), II (1), III (3), IV (11), V (15), VI (16), VII (8), VIII (7) , IX (9), X (2), XI (1), XII (2).	<i>n</i> = 29
Promocja projektów/zadań	I (1), II (1), III (1), IV (4), V (4), VI (8), VII (11), VIII (19), IX (21) , X (9), XI (4), XII (3).	<i>n</i> = 35
Głosowanie	I (0), II (0), III (0), IV (2), V (1), VI (10), VII (4), VIII (7), IX (32), X (22) , XI (5), XII (2).	<i>n</i> = 46
Realizacja zadań	I (25), II (25), III (27), IV (27), V (28), VI (29), VII (29), VIII (29), IX (29), X (29), XI (29), XII (27) , Kolejny rok (22).	<i>n</i> = 45
Ewaluacja	I (7), II (4), III (3), IV (3), V (2), VI (2), VII (2), VIII (3), IX (4), X (8), XI (11), XII (9) , Kolejny rok (1).	<i>n</i> = 20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = suma odpowiedzi, w których miasta wskazały przynajmniej jeden miesiąc trwania danego etapu. Pogrubione zostały najczęściej wskazywane miesiące. Liczba miesięcy trwania poszczególnych etapów była różna i mogła różnić się na przestrzeni edycji. Część jednostek wskazywała na typowy okres ich realizacji, podczas gdy inne podawały dokładne dane dla każdej z edycji, które mogły się między sobą różnić.

W tabeli uwagę zwraca niewątpliwie zróżnicowana liczba odpowiedzi ($n =$) dla poszczególnych etapów. Odpowiedzi dot. etapu konsultacji społecznych, spotkań w trakcie edycji czy ewaluacji były wskazywane przez mniej, niż 30 miast. W pozostałych przypadkach brak wskazań (konkretnych miesięcy, a niekoniecznie samych etapów) były rzadsze – odpowiedzi udzieliło 45 lub 46 miast. Analizując natomiast rozkład etapów na przestrzeni roku, to widać do pewnego stopnia (co zostało pogrubione) następowanie po sobie etapów w kolejnych miesiącach. Najbardziej równomiernie rozkładały się odpowiedzi dot. etapu realizacji zadań, które we wszystkich miesiącach (i w kolejnym roku) były równie wysokie – od 20 do 29 wskazań na każdy miesiąc.

Powyższe dane można również przedstawić uwzględniając w nich także te jednostki, które potwierdziły dany etap, ale nie wskazały dokładnego przedziału czasowego jego występowania (np. poprzez znak X). Dane te są tylko nieznacznie większe od tych, które zawarto w powyższej tabeli, ale warto również je zaprezentować:

Tabela 5.43. Liczba poszczególnych etapów BO w miastach na prawach powiatu.

Etap	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne	29
Tworzenie ram prawnych	38
Zgłaszanie projektów/zadań	49
Ocena formalna projektów/zadań	49
Ocena merytoryczna projektów/zadań	50
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	30
Promocja projektów/zadań	38
Głosowanie	49
Realizacja zadań	49
Ewaluacja	20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 50$, w sumie 401 etapów.

Odpowiedzi obejmują wszystkie dane, które potwierdziły występowanie etapu w danej jednostce (np. znak X, odpowiedź: Tak czy podanie dokładnego miesiąca/miesiącach). Tabela nie uwzględnia innych etapów wskazywanych przez miasta.

Etapy, takie jak: zgłaszanie zadań, ocena formalna i merytoryczna oraz głosowanie wskazane zostały przez wszystkie (50) albo niemal wszystkie miasta (49)⁴⁸¹, które odpowiedziały na to pytanie ($n = 50$). Zdecydowanie rzadziej wskazywano na takie etapy, jak konsultacje społeczne (29) i spotkania w trakcie edycji (30) czy ewaluacja (20).

Wspomniane już pytanie 46 (P46) dawało miastom możliwość dopisania jeszcze innych, własnych etapów. Odpowiedzi takiej udzieliło w sumie 14 miast i podały one takie inne etapy, jak m.in.: Etap odwołania i tryb odwoławczy; Maraton pisania wniosków; Ogłoszenie wyników głosowania; Opiniowanie zadań; Piknik obywatelski; Publikacja ostatecznej listy zadań dopuszczonych; Publikacja wstępnych wyników weryfikacji; Rozpatrywanie odwołań; Weryfikacja obywatelska; Wypracowywanie projektów miejskich. Etapy powtarzające się zostały pominięte. Dopisanych zostało w sumie 20 etapów.

Podsumowując dane o etapach proponowanych oraz innych można wskazać, jaka była ich łączna liczba w poszczególnych MNPP. Dane te zawarto w poniższej tabeli:

Tabela 5.44. Liczba wszystkich etapów BO w miastach na prawach powiatu.

Etapy	Liczba MNPP	Liczba etapów	Liczba MNPP	Liczba etapów	Liczba MNPP
1 etap	0	6 etapów	6	11 etapów	4
2 etapy	0	7 etapów	7	12 etapów	0
3 etapy	0	8 etapów	10	13 etapów	0
4 etapy	1	9 etapów	8	14 etapów	0
5 etapów	2	10 etapów	11	15 etapów	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 50$

W sumie 420 etapów (401 [proponowane] + 19 [inne])⁴⁸².

Z 50 miast ($n = 50$) najwięcej przedstawiło w ankiecie procedury składające się z dziesięciu (11) lub ośmiu (10) etapów. Procedury złożone z 6, 7 i 9 etapów również uzyskały zauważalnie więcej wskazań. W jednym z miast, po zsumowaniu wszystkich proponowanych i dopisanych etapów, ich suma wyniosła aż 15.

Dwa kolejne pytania, będące jednocześnie ostatnimi pytaniami w tej sekcji,

⁴⁸¹ Braki w tym zakresie wynikać mogą z przypadkowego pominięcia odpowiedzi albo w trudnościach z określeniem konkretnego przedziału czasu. Chodzi o taki zasadniczy etap, jak np. głosowanie czy realizacja zadań.

⁴⁸² Jedno z miast potwierdziło i opisało inny etap, ale nie podało żadnych informacji o pozostałych etapach, dlatego odpowiedź ta jest uwzględniana w pytaniu o inne etapy (P46), ale pominięta w tabelach sumujących etapy w poszczególnych miastach.

weryfikowały przy pomocy jakiego cyklu realizowany był BO w MNPP. Podobnie jak gminy, miasta miały do wyboru spośród trzech cykli⁴⁸³, które należało dopasować do danej edycji (P46). Miasta mogły również wskazać w tym pytaniu, że występował inny cykl, który następnie należało scharakteryzować w następnym pytaniu (P47).

W pierwszej kolejności należy przedstawić ile edycji zostało zrealizowanych według jakiego cyklu. Udzielone odpowiedzi prezentowały się następująco:

Tabela 5.45. Liczba edycji BO w miastach na prawach powiatu zrealizowanych wg. danego cyklu.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Suma
Cykl roczny												
44	4	0	0	1	0	2	1	1	0	0	0	35
Cykl międzyroczny												
46	3	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	33
Cykl dwuroczny												
7	0	2	2	0	2	6	5	14	12	2	1	342
Inny cykl												
50	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 53, w sumie 426 podanych cykli.

Różnice między liczbą wszystkich edycji (P4, n = 54, suma: 439) a liczbą wszystkich cykli (P47, n = 53, suma: 426) wynika z kilku przyczyn: braku danych z 1 MNPP nt. cyklu (n =), sposobu oznaczania przez miasta edycji realizowanych na przełomie dwóch lat, częściowych braków w oznaczeniu edycji realizowanej w roku 2021 na 2022 (podanie edycji, ale nie cyklu, w jakim ją zrealizowano) oraz przypadkach dwóch cykli/edycji w jednym roku i nie ujęcie tego w tabeli.

Z danych zawartych w powyższej tabeli wyraźnie wynika, że dominującym cyklem wśród miast na prawach powiatu był cykl dwuroczny. Był on realizowany najczęściej w odniesieniu do 8 i 9 edycji (14 i 12 wskazań). W sumie cykl ten miał zastosowanie do 326 edycji. Z dwóch pozostałych cykli, czyli rocznego i międzyrocznego, to każdy z nich został wskazany tylko nieco ponad 30 razy.

⁴⁸³ 1) Cykl roczny (Całość procedury w jednym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań, głosowanie i realizacja zadań w jednym roku kalendarzowym); 2) Cykl międzyroczny (Część procedury w jednym roku, a część w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań w jednym roku kalendarzowym, ale ich głosowanie i realizacja dopiero w kolejnym roku); 3) Cykl dwuroczny (Całość procedury w jednym roku, ale realizacja zadań dopiero w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań i głosowanie w jednym roku kalendarzowym, ale ich realizacja dopiero w kolejnym roku); 4) Inny cykl (Występował inny cykl, niż opisane powyżej).

Dane nt. cykli można również zaprezentować mając na uwagę to, ile cykli wskazały poszczególne miasta. Można dzięki temu zaobserwować, że najczęściej stosowany był cykl dwuroczny, który występował jako jedyny w przypadku 35 z 53 miast ($n = 53$). W 12 kolejnych miastach wykorzystywane były dwa różne cykle na przestrzeni lat. Pozostałe przypadki były wskazywane bardzo rzadko, co obrazuje zamieszczona tabela:

Tabela 5.46. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w miastach na prawach powiatu.

Cykl	Liczba wskazań
Tylko cykl roczny	2
Tylko cykl międzyroczny	3
Tylko cykl dwuroczny	35
Tylko inny cykl	1
Dwa różne cykle	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 53$.

Ostatnie pytanie w dziewiątej sekcji (P48) dotyczyło innych cykli realizowanych w miastach na prawach powiatu. Cykle takie zostały wskazane przez 3 miasta, które w sumie opisały w ten sposób 16 edycji. Przedstawione w ten sposób cykle można określić, jako: roczno-dwuroczny, wieloletni/wieloroczny oraz zadaniowy/funkcjonalny⁴⁸⁴.

Zgodnie z pierwszą procedurą BO była organizowana w jednym roku. Realizacja zadań rozpoczynała się tego samego roku (jak w cyklu rocznym) i kontynuowana była w kolejnym (jak w cyklu dwurocznym). Kolejny cykl (wieloletni/wieloroczny) zasadał się na cyklu dwurocznym, ale ze względu na specyfikę zadań infrastrukturalnych ich realizacja mogła przebiegać w okresie dwóch kolejnych lat (co czyniło go wieloletnim). Ostatni z proponowanych cykl, który można by opisać, jako zadaniowy czy też funkcjonalny, był, co do zasady, cyklem jednorocznym z tym jednak zastrzeżeniem, że realizacja zadań była określona w nim, jako odrębny proces zależny od wielu czynników. Dlatego zadania miękkie mogły być realizowane w ciągu jednego roku, podczas gdy inne (np. infrastrukturalne) wymagały innego podejścia i dłuższego okresu realizacji.

⁴⁸⁴ Nazwy wymyślone na podstawie opisów zawartych w pytaniu otwartym (P48).

Sekcja 10. Inne/dodatkowe rozwiązania dot. budżetu obywatelskiego w gminie (pytania 49-66)

Ostatnia sekcja ankiety zawierała w sobie szereg pytań, których celem było zobrazowanie innych aspektów funkcjonowania BO, będących dodatkowym uzupełnieniem poruszanych wcześniej kwestii. Pod koniec kwestionariusza umieszczono ponadto kilka pytań otwartymi, w których miasta mogły podzielić się specyficznymi czy nietypowymi rozwiązaniami stosowanymi w swoich procedurach. Szczegółowe omówienie tej części (**P62** i **P63**) nastąpi jednak w dalszej części tego rozdziału.

Pierwsze trzy pytania w tej części ankiety koncentrowały się na funduszu sołeckim. Pierwsze z nich sprawdzało czy w badanym okresie funkcjonował w mieście FS (**P49**). Kolejne weryfikowało czy obszar realizacji i finansowania BO i FS się ze sobą pokrywały (**P50**), a w ostatnim miasta były proszone o podanie trzech informacji: lat, w których FS występował, wysokości środków na niego przeznaczanych oraz liczby sołectw, która została nim objęta (**P51**). Mając na uwadze specyfikę miast na prawach powiatu trzeba pamiętać, że procedura funduszu sołeckiego skierowana jest do konkretnego rodzaju jednostek pomocniczych, czyli sołectw, które rzadko występują na obszarze MNPP. Dlatego, biorąc pod uwagę dość nieliczne dane, które udało się zebrać, zostaną one przedstawione w formie opisowej.

Na 54 miasta, które wypełniły ankietę ($n = 54$), tylko cztery wskazały na występowanie tam funduszu sołeckiego, a szczegółowe dane opisały jedynie trzy. Wśród nich (3) obszar BO i FS pokrywał się w jednym z nich, a w dwóch był odrębny. W odniesieniu do wydatków, to w dwóch miastach wynosiły one od 40 tys. zł do ponad 70 tys. zł, a w jednym środki te wahały się od prawie 200 tys. zł do ponad 300 tys. zł na przestrzeni lat. W latach 2011-2021 liczba edycji FS w tych miastach wyniosła 1, 6 i 9, przy czym dwa miasta realizowały FS na obszarze 3 sołectw, a w trzecim objęto nim 6 jednostek.

Kolejne trzy pytania koncentrowały się na innych formach budżetu partycypacyjnego, które występowały w miastach (poza BO i FS). W pierwszym z nich miasta były proszone o wskazanie (Tak/Nie), czy taki inny BP występował (**P52**). Jeśli odpowiedź była twierdząca, to należało uzupełnić również dwa kolejne pytania (**P53** i **P54**). Na 54 miasta ($n = 54$) odpowiedzi: Tak, udzieliło 19 z nich.

W następnym pytaniu (**P53**) miasta te mogły wybrać spośród kilku proponowanych form BP albo wskazać na jeszcze inne jego rodzaje. Odpowiedzi te były następujące:

Tabela 5.47. Inne formy budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu.

Inna forma budżetu partycypacyjnego	Liczba wskazań
Budżet partycypacyjny (jako coś innego/dodatkowego, niż budżet obywatelski)	1
Młodzieżowy budżet partycypacyjny (obywatelski)	6
Szkolny budżet partycypacyjny (obywatelski)	6
Ekologiczny budżet partycypacyjny (obywatelski)	0
Zielony budżet partycypacyjny (obywatelski)	4
Fundusze obywatelskie	0
Fundusze osiedlowe/dzielnicowe itp.	0
Inne formy BP	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 19$, w sumie 24 inne formy BP (inne formy liczone jako jedna odpowiedź). W 16 miastach występowała jedna inna forma (w tym dwa miasta posiadające zarówno FS, jak i po jednej innej formie), w 1 dwie, a w 2 trzy inne formy (w sumie 24).

W odpowiedziach podanych przez 19 miast pojawiły się w sumie 24 rodzaje BP. Najczęściej, z opcji proponowanych, miasta wskazywały na młodzieżowy (6) oraz szkolny (6) budżet partycypacyjny/obywatelski. Następne w kolejności były zielone budżety partycypacyjne/obywatelskie (4). Miasta wskazały również 7 razy na jeszcze inne formy BP. Wśród tych odpowiedzi (P53 i P54) znalazły się m.in.: Budżet Obywatelski⁴⁸⁵; Budżet partycypacyjny Młodzieżowej Rady Miasta; Budżet partycypacyjny Szkół Ponadpodstawowych; Budżet Partycypacyjny w Domu Kultury; Fundusz Sąsiedzki; Inicjatywa lokalna oraz program inicjatyw lokalnych 25/75; Oświatowy Budżet partycypacyjny; Przedszkolny Budżet Obywatelski.

Podsumowując informacje nt. wszystkich rodzajów BP w miastach na prawach powiatu, czyli zarówno BO, FS, jak i innych, to można wskazać ile takich form występowało. Dane te zostały zawarte w poniższej tabeli:

⁴⁸⁵ Przypadek ten dotyczył miasta Dąbrowa Górnicza, w którym funkcjonowały dwie odrębne instytucje o różnej specyfice: budżet obywatelski i budżet partycypacyjny.

Tabela 5.48. Rodzaje budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu.

Rodzaje budżetu partycypacyjnego	Liczba wskazań
Tylko budżet obywatelski	33
Budżet obywatelski i 1 inna forma	14
Budżet obywatelski i 2 inne formy	1
Budżet obywatelski i 3 inne formy	2
Budżet obywatelski i fundusz sołecki	2
Budżet obywatelski, fundusz sołecki i 1 inna forma	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$.

Różnice liczbowe względem wcześniejszych danych wynikają z łącznej liczby uwzględnionych kwestionariuszy ($n =$) oraz ze sposobu uwzględniania braków danych. W tej tabeli brak danych o FS lub innej formie BP został zapisany, jako: Tylko BO lub Tylko BO i FS.

Wśród miast na prawach powiatu zazwyczaj występował wyłącznie budżet obywatelski (33). 14 miast wskazało zarówno na budżet obywatelski, jak i na jedną inną formę budżetu partycypacyjnego. W sumie w trzech miastach występował BO oraz dwie (1) lub trzy (2) inne formy BP. W dwóch miastach występował zarówno BO, jak i FS, a w dwóch kolejnych BO, FS, a także po jednej innej formie BP.

Kolejne pytanie (P55) sprawdzało, czy w mieście funkcjonował wyodrębniony wydział czy też jednostka organizacyjna, która była odpowiedzialna wyłącznie za organizację BO. Wśród 54 miast ($n = 54$) odpowiedź: Tak wskazało 14, a 40 odpowiedziało: Nie.

W dwóch następnych pytaniach miasta były proszone o udzielenie odpowiedzi na temat tego, w jaki sposób zmiany ustawowe z roku 2018 (P56) oraz pandemia Covid-19 z roku 2020 (P57) wpłynęły na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego. W obu z nich miasta miały do wyboru spośród proponowanych opcji lub też mogły dopisać własne.

Przedstawiając w pierwszej kolejności wpływ zmian ustawowych na funkcjonowanie budżetów obywatelskich w MNPP, to odpowiedzi udzielone przez te jednostki prezentowały się następująco:

Tabela 5.49. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w miastach na prawach powiatu.

Wpływ zmian ustawowych	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	7
Wprowadzono BO po raz pierwszy	1
Zakończono realizację BO	0
Wprowadzono zmiany w finansowaniu BO	21
Wprowadzono zmiany w podziale obszaru gminy dla celów BO	17
Zmieniono nazwę BO	7
Zmieniono sposób głosowania na BO	12
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do składania zadań/projektów do BO	12
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do głosowania na BO	15
Nastąpiła zmiana prawa lokalnego dot. BO (uchwały, zarządzenia)	39
Inne zmiany	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 52$, w sumie 132 zmiany (inne zmiany liczone jako jedna odpowiedź). Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian (7).

Najczęściej wskazywaną odpowiedzią okazały się być zmiany prawa miejscowego dot. BO (39). Dalsze opcje wskazywano zdecydowanie rzadziej. Na zmiany w finansowaniu BO uwagę zwróciło już tylko 21 miast. Zmiany w podziale obszaru dla celów BO oraz zmianę w kręgu podmiotów uprawnionych do głosowania wskazywano odpowiednio 17 i 15 razy. 7 jednostek zaznaczyło, że nowelizacja ustaw samorządowych nie wywołała żadnych istotnych zmian. Miasta wskazały również ośmiokrotnie na inne zmiany, do których należały m.in.: Formalizacja procedury; Likwidacja projektów lokalnych; Odstąpienie od wymagania nr PESEL; Podział terytorialny zamieniono na podział wg. zadań (społeczne małe i duże oraz inwestycyjne); Rezygnacja z Młodzieżowego BO; Rezygnacja z podziału tematycznego projektów; Rezygnacja z wybierania zadań w drodze konsultacji; Wprowadzenie budżetu obywatelskiego (opartego o głosowanie) obok dotychczasowego narzędzia – budżetu partycypacyjnego (opartego o dyskusję w osiedlach); Wprowadzenie minimalnej liczby głosów na projekt; Wprowadzono podział zadań wg. kosztów realizacji (małe i duże) zamiast ogólnomiejskich i lokalnych; Wprowadzono procedurę odwołań od wyników weryfikacji; Zmiana wymaganej liczby podpisów pod projektem; Zwiększenie całościowej kwoty wydatków na BO.

Drugie z pytań, dotyczące zmian wywołanych pandemią Covid-19 wypełniły wszystkie miasta ($n = 54$), które wskazały na następujące odpowiedzi:

Tabela 5.50. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w miastach na prawach powiatu.

Wpływ pandemii Covid-19	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	19
Zmniejszenie środków finansowych na realizację BO	2
Zmiany w harmonogramie BO	16
Zawieszenie BO	2
Odwołanie BO	0
Przesunięcie realizacji zadań/projektów na kolejny rok/lata	14
Zmiana formy konsultacji społecznych dot. BO (np. konsultacje online)	17
Zmiana formy głosowania na BO	11
Spadek liczby zadań/projektów zgłoszonych do BO	6
Spadek frekwencji w głosowaniu na BO	9
Spadek frekwencji podczas konsultacji społecznych	2
Inne zmiany	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$, w sumie wskazano 84 zmiany (inne zmiany liczone jako jedna odpowiedź). Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian (19).

Najwięcej miast wskazało, że Covid-19 nie niósł za sobą żadnych wyraźnych zmian. Opcję taką wybrało 19 miast. W dalszej kolejności miasta wskazywały na zmiany w formie konsultacji (17), zmiany w harmonogramie (16) oraz konieczność przesunięć terminów realizacji zadań (14). Pięć razy wskazano ponadto na inne zmiany, w których pojawiły się takie odpowiedzi otwarte, jak m.in.: Brak realizacji zadań miękkich; Brak spotkań z mieszkańcami; Ograniczenie liczby stacjonarnych punktów do głosowania; Rezygnacja z miejsca do głosowania elektronicznego (głównie w bibliotece); Składanie projektów do urn w urzędzie, a nie bezpośrednio pracownikom; Spadek liczby głosów oddanych papierowo; Spotkania z mieszkańcami realizowano online; Zmiana sposobu organizacji i przeprowadzenia głosowania tradycyjnego na zebraniach osiedlowych.

Podsumowując odpowiedzi udzielone na dwa powyższe pytania (**P56** i **P57**) można wskazać, ile w sumie zmian zaznaczyły poszczególne miasta. Dane te zostały zaprezentowane poniżej:

Tabela 5.51. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w miastach na prawach powiatu.

Brak zmian	1 zmiana	2 zmiany	3 zmiany	4 zmiany	5 zmian	6 zmian	n =
Wpływ zmian ustawowych z roku 2018							
4	10	11	18	2	4	3	n = 52
Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020							
13	19	9	7	5	0	1	n = 54

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Odpowiedź: Brak zmian była uwzględniana tylko, jeżeli stanowiła jedyną wybraną opcję. Jeśli oprócz niej wskazano jakieś inne zmiany, to były one liczone wg. liczby wskazań.

W przypadku zmian ustawowych miasta najczęściej podawały 3 zmiany, jakie się z nimi wiązały, a przy zmianach wywołanych pandemią Covid-19 zazwyczaj była to tylko 1 zmiana. Jeśli chodzi o sytuację, w których miasta wskazały opcję, że zmiany ustawowe ani pandemia nie wywołały żadnych istotnych zmian (jako jedyna z wybranych opcji), to odpowiedzi takich było odpowiednio: 4 i 13.

Pytanie oznaczone numerem 58 (**P58**) miało na celu sprawdzenie, z jakiej strony internetowej korzystały miasta dla celów BO. Miasta odpowiedziały w następujący sposób:

Tabela 5.52. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w miastach na prawach powiatu.

Strona internetowa dla celów BO	Liczba wskazań
BO nie posiadał własnej strony internetowej	2
Osobna strona internetowa poświęcona tylko (głównie) BO	38
Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej gminy	21
Główna strona internetowa gminy (jako podstrona/zakładka)	29
Inne rozwiązanie	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 53, w sumie wskazano 92 rodzaje stron (inne rozwiązania liczone jako jedna odpowiedź).

W 38 przypadkach miasta korzystały z odrębnych stron dla celów BO. 29 razy wskazano też na podstronę lub zakładkę na stronie należącej do miasta, a w 21 przypadkach wybrano stronę BIP. Wśród 4 innych odpowiedzi miasta wskazały: Odrębną stronę do głosowania; Platformę elektroniczną; Portal do konsultacji społecznych; Stronę do konsultacji

społecznych, współpracy z NGO i wolontariacie.

Miasta zostały również zapytane, czy na przestrzeni lat 2011-2021 BO był kiedykolwiek zawieszany lub odwoływany (P59). Jeśli tak, to proszono również o wskazanie kiedy i z jakich przyczyn taka sytuacja zaistniała (P60). Wśród 53 miast ($n = 53$) odpowiedź twierdzącą na pierwsze z pytań udzieliły tylko 3 z nich. Podając powody 2 z tych miast opisały, że była to decyzja władz miejskich, a jedno wskazało na pandemię Covid-19⁴⁸⁶. W dwóch przypadkach miasta wskazały na 2 edycje, a w jednym tylko na 1 edycję.

Kolejne pytanie (P61) sprawdzało, przy pomocy jakich kanałów komunikacyjnych władze miejskie informowały o BO. Jednostki wybierały spośród kilku zaproponowanych opcji albo dopisywały własne. Odpowiedzi na to pytanie były następujące:

Tabela 5.53. Kanały informowania o BO w miastach na prawach powiatu.

Kanał informacyjny	Liczba wskazań
Poprzez gminną stronę internetową dot. BO	51
Poprzez media społecznościowe (np. Facebook)	54
Poprzez plakaty, ulotki itp.	49
W trakcie spotkań informacyjnych np. w urzędzie gminy	35
W trakcie konsultacji społecznych	33
Za pośrednictwem mediów lokalnych (prasa, radio, telewizja)	49
Inna forma informowania	11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$, w sumie 282 kanały (inna forma liczone, jako jedna odpowiedź).

W pytaniu tym prawie wszystkie proponowane odpowiedzi uzyskały wysoką lub bardzo wysoką liczbę wskazań. Media społecznościowe zaznaczyły wszystkie 54 miasta ($n = 54$). Odpowiedzi dot. gminnej strony internetowej dot. BO wybierano 51 razy, a opcję związaną z plakatami i ulotkami oraz mediami lokalnymi po 49 razy każdą. Miasta wskazały też 11 razy inną formę komunikowania, w której to odpowiedzi pojawiły się bardzo różnorodne odpowiedzi opisowe, takie jak m.in.: Drukowany informator miejski; Newsletter; Imprezy plenerowe; Informacje na elektronicznych ekranach LED i telebimie; Informacja

⁴⁸⁶ Jedno z dwóch miast, które wcześniej wskazało na zawieszenie BO podczas pandemii Covid-19 (P58) nie ujęło tego zawieszenia w tym pytaniu (P60). Podano natomiast informację o zawieszeniu BO po roku 2021 ze względu na wojnę na Ukrainie. Ze względu na okres badań (2011-2021) informacja ta nie została ujęta w opisie tego pytania.

pisemna dla uczniów szkół; Informacja w bezpłatnym miesięczniku samorządowym; Informacja w autobusach; Informacja w generatorze wniosków eNGO; Korespondencja mailowa do jednostek oświatowych, organizacyjnych, instytucji kultury, rad dzielnic, proboszczów parafii; Maraton pisania wniosków; Miejski citylight; Miejskie billboardy; Powiadomienia w aplikacji miejskiej; Przekazywanie pism i materiałów graficznych do spółdzielni, przychodni, parafii, instytucji miejskich i organizacji pozarządowych; Reklama outdoorowa; Spotkania na każdym z osiedli; Whiztalk w parku; Wysyłanie SMS do mieszkańców; Za pośrednictwem Mobilnego Punktu do Głosowania; Za pośrednictwem jednostek pomocniczych, organizacji pozarządowych, parafii, szkół, SMS, telebimów i autobusów.

W pytaniach o numerach 62 i 63 miasta były proszone o udzielenie odpowiedzi otwartej nt. mocnych i słabych stron BO w danej jednostce (**P62**), a także o podanie innych informacji o jego funkcjonowaniu, które nie zostały zawarte w kwestionariuszu, a które warto by opisać (**P63**). Odpowiedzi udzielone przez miasta zostaną zaprezentowane w dalszej części rozdziału. Na koniec miasta zostały zapytane jeszcze o trzy kwestie (**P64**, **P65** i **P66**), które nawiązywały do problematyki badań. Odpowiedzi te były następujące:

Tabela 5.54. Zainteresowanie miast na prawach powiatu raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.

Tak	Nie
Czy byliby Państwo zainteresowani otrzymaniem ogólnego raportu, po zakończeniu badań, na temat modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021?	
48	6
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi realizacji, popularyzacji i doskonalenia BO dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
39	15
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi wprowadzania i rozwijania innych form i narzędzi demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz poprawy skuteczności konsultacji społecznych dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
39	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 54$.

Pytanie to nie stanowiło w pełni informacji publicznej, dlatego nie wszystkie miasta na nie odpowiedziały. Brak odpowiedzi traktowany był, jako odpowiedź: Nie.

Zdecydowana większość miast wyraziła zainteresowanie otrzymaniem raportu końcowego z badań (48 na 54). W pozostałych dwóch pytaniach, dotyczących warsztatów i szkoleń, suma odpowiedzi twierdzących wyniosła po 39, co stanowiło ponad dwie trzecie wszystkich odpowiedzi.

5.2. Modele budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu

Na podstawie zaprezentowanych powyżej danych opisujących funkcjonowanie budżetów obywatelskich w latach 2011-2021 w miastach na prawach powiatu, w następnej kolejności można dokonać próby opisanie na tej podstawie rozwiązań modelowych.

W badaniach uwzględniono ankiety pochodzące z 54 miast, przy czym część odpowiedzi była udzielana przez wyraźnie mniejszą liczbę jednostek ($n =$). Stąd też szczegółowość i precyzja poszczególnych modeli może być odmienna. Podrozdział ten ma charakter analityczny i podsumowujący. Prezentowane są w nim zatem tylko te elementy, które wydają się być kluczowe dla zobrazowania danego modelu. Po szczegółowe dane liczbowe odsyłam do wcześniejszego fragmentu pracy, w którym dokładnie je przedstawiono.

Ujęcie modelowe w miastach na prawach powiatu zostanie przedstawione z uwzględnieniem następujących modeli szczegółowych: *Modelu implementacji*, *Modelu prawnych podstaw funkcjonowania*, *Modelu konsultacji społecznych*, *Modelu podziału terenu*, *Modelu finansowania*, *Modelu partycypacji*, *Modelu zadań/projektów*, *Modelu głosowania*, *Modelu cyklu/harmonogramu* oraz *Innych modelowych rozwiązań*.

a) Model implementacji

Na podstawie odpowiedzi udzielonych przez miasta można wskazać, że kluczową rolę w implementacji BO w tych jednostkach odgrywały ich organy wykonawcze. Niemal wszystkie miasta, które wypełniały ankietę, wskazały właśnie na ten podmiot. Pozostali potencjalni inicjatorzy, czyli podmioty takie jak: radni miejscy, mieszkańcy czy lokalne NGO, były wskazywane zdecydowanie rzadziej. W większości przypadków miasta wskazały wyłącznie na jeden podmiot inicjujący, którym również okazały się być zazwyczaj organy wykonawcze. Kilka miast zaznaczyło dwa, trzy albo cztery takie podmioty, choć były to rzadsze przypadki. Żadne miasto nie wskazało na aktywny udział naukowców i badaczy (np. politologów czy prawników) w inicjowaniu BO. Na tej podstawie można wskazać, że *model implementacji* w MNPP był raczej odgórny. Sytuacje, w których występowały w tej roli inne podmioty (jako jedyne) czy też więcej, niż jeden podmiot inicjujący były dość rzadkie.

Badania nie weryfikowały natomiast działań faktycznych oraz szczegółowego zaangażowania włodarzy miast w proces wdrażania BO na ich obszarze.

Odnosząc się do momentu pojawienia się inicjatywy, rozpoczęcia prac nad wdrożeniem i realizacją, przeprowadzeniem konsultacji społecznych oraz wprowadzeniem prawa miejscowego, to najczęściej odpowiedzi miast przypadała na rok 2013. Wskazać należy również, że 9 miast pominęło odpowiedź nt. konsultacji społecznych na etapie implementacji. W pytaniu o rok rozpoczęcia i zakończenia prac nad pierwszą edycją, a także realizacją zadań z tej edycji najczęściej miast wskazało na rok 2014. W badanym okresie miasta zrealizowały zazwyczaj 8 lub 9 edycji BO, a ich łączna liczba we wszystkich miastach wyniosła 439. Daje to średni wynik 8,13 edycji na miasto. Czas trwania pierwszej edycji został określony najczęściej, jako 5 lub 3 miesiące. Były to więc albo krótkie edycje albo podany okres obejmował tylko przebieg samych procedur (bez realizacji zadań).

Podsumowując należy wskazać, że w *modelu implementacji* kluczową rolę odegrały organy wykonawcze miast, a udział innych podmiotów był dość niski. Budżety rozwijały się w roku 2013 oraz 2014, co może mieć związek z wyborami samorządowymi z roku 2014. Może to wskazywać na instrumentalne przesłanki wprowadzenia BO (instrumentalizacja tego narzędzia), choć szczegółowo prowadzone badania nie weryfikowały tego aspektu (tj. powodów wprowadzenia BO w danym mieście). Nie we wszystkich miastach podano informacje nt. roku pierwszych konsultacji. Jeśli założyć, że konsultacji takich nie było, to *model implementacji* wiąże się z *modelem konsultacji społecznych*, a brak konsultacji podkreśla odgórność tego modelu.

b) Model prawnych podstaw funkcjonowania

W kontekście *modelu prawnych podstaw funkcjonowania* rozpocząć należy od nazwy, jaką formalnie posługiwała się tytułowa procedura. Niemal wszystkie miasta wskazały na: budżet obywatelski. Kilkanaście jednostek wybrało też nazwy: budżet partycypacyjny albo inne nazwy (które również nawiązywały do nazwy BO). Można więc wskazać na dodatkowy *model nazewnictwa* opierający się w większości, o nazwę budżet obywatelski.

Miasta przedstawiły łącznie 765 najważniejszych aktów prawa miejscowego regulujących procedurę BO na ich obszarze. Większość miast podawała zarówno uchwały, jak i zarządzenia. Łączna liczba wskazywanych aktów (bez względu na ich rodzaj i czas trwania edycji) zawierała się w przedziałach: od 1 do 5, od 6 do 10 i od 11 do 15. Ponadto

miasta opisały katalog 399 innych dokumentów związanych z BO. Najczęściej odpowiedzi te dot.: zestawienia zgłoszonych i wybranych zadań, kart do głosowania oraz formularze zgłaszanych zadań. Mniej niż jedna trzecia miast wskazała na takie dokumenty, jak: plany i strategie tworzenia i rozwoju BO, materiały porównujące zakończone edycje czy raporty dot. funkcjonowania BO.

Model prawnych podstaw funkcjonowania w miastach na prawach powiatu zasadzał się więc na łącznym występowaniu uchwał i zarządzeń dot. BO w danym mieście, a także innych dokumentów związanych z realizacją danej edycji (a rzadziej z jej podsumowaniem). Najczęściej wskazywana była ponadto nazwa: budżet obywatelski, jako swego rodzaju **model nazewnictwa**.

c) **Model konsultacji społecznych**

Opisując liczbę konsultacji oraz liczbę uczestników miasta odpowiadały wyraźnie rzadziej, niż na pozostałe pytania w tej sekcji. Utrudnia to precyzyjne określenie modelowego aspektu tych działań w ujęciu ilościowym. W pozostałych kwestiach, związanych z konsultacjami, liczba wskazań była już większa (odpowiadały niemal wszystkie jednostki), przez co dane okazały się być precyzyjniejsze. Może to jednocześnie wskazywać, że braki te były faktycznymi brakami, skoro prawie wszystkie jednostki opisały miejsce spotkań czy podmioty w nich uczestniczące.

W odniesieniu do danych nt. liczby konsultacji na poszczególnych jej etapach, to podawane wartości rzadko kiedy przekraczały 5. Część jednostek wpisywała ponadto różne znaki (np. X), przez co dokładne zsumowanie podanych wartości, a nawet potwierdzenie faktu występowania konsultacji było trudne. Liczbę uczestników podała podobna liczba miast. W tym przypadku liczby te były jednak bardzo zróżnicowane, gdyż wynosiły od kilku do kilkunastu, a nawet kilkuset uczestników. Mogło wynikać to z faktu, że część jednostek opisywała pojedyncze spotkania, podczas gdy inne zamieściły przybliżoną liczbę uczestników dla danej edycji. Mała liczba uczestników mogła też wynikać z niewielkiego zainteresowania tymi spotkaniami, co z kolei rzutuje na **model partycypacji**. Niemniej dokładniejsze opisanie tego modelu, a przede wszystkim jego aspektu ilościowego, wymagałoby bardziej szczegółowych danych liczbowych, które – jak się wydaje – często ciężko było miastom wskazać. Również taka bardziej szczegółowa metodologia mogłaby być problematyczna, jeśli wziąć pod uwagę konsultacje społeczne rozciągnięte w czasie czy nieformalne rozmowy z uczestnikami BO.

Opisując miejsca, w których przeprowadzane były konsultacje społeczne, najwięcej miast zaznaczyło opcję dot. siedziby urzędu gminy. Pozostałe odpowiedzi uzyskały zbliżoną liczbę wskazań, z czego najwięcej razy wybierano siedzibę danego wydziału czy też siedziby jednostek pomocniczych. Przedstawiając dodatkowo łączną liczbę miejsc, które podawały miasta, to wynosiły one najczęściej: 1, 2 lub 3. W pozostałych jednostkach liczba wskazanych miejsc wyniosła od 4 do 6. Model ten wydaje się zatem opierać na spotkaniach organizowanych nie tylko w urzędzie, ale w co najmniej dwóch i więcej miejscach, takich jak (oprócz opisanych wcześniej): miejsca publiczne, szkoły czy spotkania online.

W odniesieniu do uczestników konsultacji to najczęściej wybieranymi podmiotami byli: mieszkańcy, urzędnicy i radni miejscy. Około połowy miast wskazała również na władze miasta, lokalne NGO oraz na przedstawicieli jednostek pomocniczych. Krąg podmiotów wydaje się być zatem rozbudowany i nie ograniczony wyłącznie do urzędników i mieszkańców. Interesujące jest również to, że kilkanaście miast wskazało na takie podmioty, jak: media lokalne, naukowcy i badacze, ponadlokalne NGO czy urzędnicy z innych jednostek samorządu, co dodatkowo rozszerza krąg podmiotów, a samym spotkaniom nadaje walor, jak się wydaje, bardziej merytoryczno dyskusyjny, a nie informacyjno konsultacyjny. Szczegółowa rola i zakres uczestnictwa poszczególnych podmiotów nie był jednak szerzej analizowany.

Tematyka konsultacji społecznych niemal zawsze obejmowała regulamin BO. Pozostałe tematy, które wskazały ok. dwie trzecie miast, dotyczyła: zgłaszania zadań, głosowania, propozycji zmian i podziału środków finansowych. Interesujące są też trzy tematy najrzadziej wskazywane przez miasta, jakimi były: informowanie o ewaluacji, sprawozdania z wcześniejszych edycji i z wykonanych zadań. Opcje te zaznaczyła mniej, niż jedna trzecia miast, co może wskazywać, że *model konsultacji społecznych* w ujęciu tematycznym koncentrował się raczej na sprawach bieżących, niż na podsumowaniach czy ewaluacji procesu. Również sam efekt konsultacji był zróżnicowany. Około połowa miast wskazała na zmiany w sposobie głosowania oraz w podziale środków. Pozostałe opcje wybierało po kilkanaście jednostek. Warto też zwrócić uwagę, że w 10 miastach odpowiedzi sugerowały, że konsultacje nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian.

Podsumowując *model konsultacji społecznych* okazał się być trudny do prezentacji w ujęciu ilościowym (tj. pod względem liczby spotkań i uczestników). Dokładniejsze przeanalizowanie tego zagadnienia wymagałoby bardziej szczegółowych danych o poszczególnych spotkaniach, których miasta zapewne nie gromadziły (np. łączna liczba uczestników obejmujące formalne i nieformalne terminy konsultacji). Pozostałe dane

wskazywały na różnorodny krąg podmiotów uczestniczących oraz miejsc spotkań, a także na dominującą tematykę spotkań i ich wpływ na procedurę.

d) Model podziału terenu

Ponad połowa miast wskazała, że w którejś ze zrealizowanych edycji funkcjonował na ich obszarze podział uwzględniający jednostki pomocnicze albo że miasto stanowiło jednolity obszar. Około jedna czwarta miast wskazywała, że wykorzystwała podziały dokonane wg. okręgów wyborczych, nowych jednostek albo innych podziałów. Nowy podział dokonywany był najczęściej w oparciu o kryterium liczby mieszkańców. Należy podkreślić, że dane te ukazują sumę występujących podziałów, które wskazały miasta na przestrzeni lat, a nie sumę edycji zrealizowanych przy ich pomocy.

Jednocześnie miasta wskazały na różnorodne nazwy, jakie przyjmowały jednostki wydzielone. Były to m.in.: Dzielnice, Obszary, Okręgi, Osiedla, Podokręgi, Rejony, Strefy czy Tereny. Prawie wszystkie miasta wskazały, że podziałem została objęta całość ich terenu. Przyjęty podział był raczej stabilny, gdyż ewentualne zmiany wskazała mniej, niż połowa miast. Najczęściej była to jednak tylko jedna istotna zmiana, a rzadziej dwie lub trzy na przestrzeni lat. Różnorodny był natomiast katalog powodów, dla których takie zmiany były wprowadzone. Szerzej zaprezentowano je we wcześniejszym podrozdziale.

Model podziału terenu w ramach BO obejmował zatem różne sposoby, w jaki miasta dzieliły swój obszar na przestrzeni lat (tj. brak podziału, jednostki pomocnicze czy okręgi wyborcze). W przypadku nowych i innych podziałów najczęściej kreowano je w oparciu o liczbę mieszkańców. Posługiwały się one dodatkowo różnymi nazwami. Podział ten był też dość stabilny, gdyż niewiele miast wskazała na jego istotne zmiany (zazwyczaj była to tylko jedna znacząca zmiana).

e) Model finansowania

Precyzyjne określenie **modelu finansowania** jest trudne ze względu na częściowe i całościowe braki danych nt. wydatków za poszczególne edycje. Wydaje się, że MNPP, jako jednostki ustawowo zobligowane do realizacji BO z określonym minimum wydatków na ten cel, powinny dysponować dokładnymi wyliczeniami w tym zakresie. Braki takie mogły wynikać zatem z faktu, że dane takie nie były opracowywane (przed zmianami ustawowymi), ale również dlatego, że nie wszystkie zadania z ostatnich lat (po zmianach ustawowych) zostały w pełni zakończone (brak końcowych wydatków w momencie, gdy zbierane były

dane). Pytania te mogły zostać też uznane za zbyt szczegółowe, a w świetle braku opracowanych danych na ten temat wartości te nie zostały wpisane do kwestionariuszy. Dokładne omówienie modelu finansowania, w zakresie planów i wydatków (oraz procenta całościowych wydatków), wymagałoby przeprowadzenia dokładniejszych i bardziej jednostkowych badań, z uwzględnieniem sprawozdań finansowych z zakresu BO oraz w odniesieniu do całościowych wydatków za poszczególne lata.

W oparciu o dane, które udało się uzyskać, to wartości planowane – w przypadku najwyższych kwot na przestrzeni lat – zawierały się w przedziałach od 2,5 mln zł do 4,9 mln zł oraz od 5 mln zł do 9,9 mln zł (po 15 miast). Natomiast najwyższe kwoty wydatkowane w badanym okresie najczęściej mieściły się w przedziałach: od 1 mln zł do 2,4 mln zł i od 2,5 mln zł do 4,9 mln zł (po 14 miast). Warto też zauważyć, że najwyższe wartości przy kwotach planowanych, wynosiły ponad 10 mln zł. W kilku miastach wartości te przekraczały nawet ponad 20 mln zł i ponad 30 mln zł. Były to jednak pojedyncze przypadki największych miast (w tym np. Warszawy). Brak pełnych danych o wydatkach w kwestionariuszach utrudnił jednak porównanie tych kwot z wartościami planowanymi wyłącznie podstawie wyników badań. Najwyższy procent wydatków na przestrzeni lat (który podało wyraźnie mniej miast), wynosił najczęściej od 0,4% do 0,49% oraz od 0,5% do 0,59% (po 9 wskazań). Podobnie, jak w przypadku kwot wydatkowanych, dokładne określenie tych procentów w ramach *modelu finansowania* wymagałoby przeprowadzenia dodatkowych analiz, które wykraczały poza przyjętą metodologię.

Pozostałe aspekty *modelu finansowania*, oprócz kwestii czysto pieniężnych, wiązały się ze sposobem i kryteriami podziału tych środków w ramach procedury BO. Odpowiedzi dot. sposobu podziału środków były różnorodne. Ponad połowa miast wskazała, że suma środków była dzielona na pulę ogólną i lokalną albo że występowała tam tylko pula lokalna w którejś z edycji. Mniej niż połowa miast odpowiedziała, że kiedykolwiek występowała na ich obszarze tylko jedna pula. Jeśli występowała pula ogólna i pule lokalne, to najwięcej miast zrealizowało przy jej pomocy osiem edycji. Różnorodne było natomiast kryterium podziału środków. Z proponowanych odpowiedzi ok. połowa miast wskazała na liczbę mieszkańców albo na równy podział. Najczęściej wskazywano natomiast na inną odpowiedź. Szczegóły tych kryteriów omówiono we wcześniejszym fragmencie pracy.

f) Model partycypacji

W obrębie *modelu partycypacji* można wskazać elementy, które wchodzą w skład pozostałych modeli i które charakteryzują się wyraźnym i bezpośrednim uczestnictwem mieszkańców w procedurze. Zakres i specyfika tego uczestnictwa może być oczywiście zróżnicowana. W związku z tym w modelu tym można wyszczególnić elementy, które mieszczą się w następujących modelach: *modelu konsultacji społecznych* (tj. uczestnictwo w spotkaniach), *modelu zadań/projektów* (tj. liczba zadań zgłaszanych przez mieszkańców), *model głosowania* (tj. frekwencja w głosowaniu) czy też *Inne modelowe rozwiązania* (w odniesieniu do partycypacji w innych formach BP albo śledzenia informacji nt. BO).

g) Model zadań/projektów

Ze względu na częściowe braki danych nt. liczby zadań za pojedyncze edycje, *model zadań i projektów* opisać można precyzyjnie (pod względem liczbowym) tylko do pewnego stopnia – wskazując ile co najmniej projektów się pojawiło w danej kategorii. Informacje o liczbie zadań w poszczególnych edycjach wydają się być podstawowe dla przebiegu BO. Zatem przyczyny tych braków (częściowych lub całkowitych) wydają się interesujące. Częściowo wynikały one zapewne z faktu, że w momencie prowadzenia badań część przesuniętych zadań nadal pozostawała w realizacji. Mogły wystąpić również braki w archiwalnych danych nt. wszystkich zrealizowanych edycji.

Na podstawie danych uzyskanych od miast można wskazać, że liczba zadań zgłaszanych wyniosła w badanym okresie łącznie co najmniej 74 tys. Projektów poddanych głosowaniu zostało ponad 44 tys., a z nich ponad 15 tys. wybrano do realizacji. Wśród zadań, które nie zostały zrealizowane, to ich liczba wyniosła tylko ponad 400. Podając powody braku realizacji zadań miasta wskazały, że najczęściej były to kwestie finansowe i problemy ze znalezieniem wykonawców. Szczegółowo problemy te opisano w pracy.

Analizując zadania infrastrukturalne oraz społeczne (czyli tzw. twarde i miękkie) należy wskazać, że ich łączna liczba była większa o kilkadziesiąt w przypadku pierwszej kategorii. Wskazując na zadania twarde, które zgłaszano, to miasta najczęściej opisywały: infrastrukturę drogową, place zabaw i boiska oraz siłownie na świeżym powietrzu. Zadania miękkie najczęściej dotyczyły spotkań i imprez, doposażenia szkół czy bibliotek oraz organizacji koncertów i występów muzycznych. Dodatkowo kilka miast wskazało na brak zadań społecznych. Opisując zatem *model zadań i projektów*, to występowało w nim nieco więcej odpowiedzi wskazujących na jego infrastrukturalny charakter. Nie była to jednak tak

znacząca różnica, jak w przypadku gmin, w których wiele z nich wskazywało wprost, na brak zadań miękkich. Stąd też model ten jest bardziej wyrównany pod względem tematyki zgłaszanych zadań. Badanie nie weryfikowało natomiast np. tematyki zadań wybieranych, których analiza pozwoliłaby dokładnie przeanalizować i rozszerzyć ten model.

W kontekście weryfikacji zadań i podmiotów, które się tym zajmowały w miastach, to dwiema najczęstszymi odpowiedziami byli urzędnicy i pracownicy poszczególnych wydziałów, a także specjalnie wyodrębniona w tym celu komisja. Odpowiedzi te wybrała podobna liczba miast (ok. dwie trzecie). Żadne z miast nie wskazało, że taki podmiot nie funkcjonował wcale. Opisując powody niedopuszczenia zadań do głosowania, to najczęściej związane one były ze zbyt wysokimi kosztami projektu, a także brakiem możliwości technicznych jego realizacji oraz niemożliwością jego zrealizowania w jednym roku (edycji). Dopuszczeni do zgłaszania zadań byli najczęściej mieszkańcy posiadający zameldowanie lub jedynie mieszkający w gminie. Przy zgłaszaniu zadań prawie wszystkie miasta wskazały na takie wymogi formalne, jak podpisy, szacunkowe koszty czy wymóg zamieszkania i zameldowania. Dopisanych zostało także wiele innych, bardziej szczegółowych wymogów, które opisano wcześniej. Podobnie prezentowały się ograniczenia przy zgłaszaniu zadań. Najwięcej miast wskazywało na zamieszkanie, limit wydatków czy ograniczenia wiekowe. Miasta podały ponadto bardzo zróżnicowany katalog wymaganych podpisów, które były wymagane. Jak opisano to wcześniej często były one zróżnicowane w przypadku poszczególnych kategorii zadań, a ich łączna liczba wahała się od kilku lub kilkunastu, do nawet kilkudziesięciu dla danego rodzaju projektów (np. lokalnych i ogólnomiejskich).

h) Model głosowania

Opisując ***model głosowania*** należy podkreślić, że najwięcej miast (niemal wszystkie) wskazały na występowanie na ich obszarze głosowania papierowego oraz internetowego. Odpowiedzi odnoszące się do głosowania z wykorzystaniem aplikacji, dyskusji czy innej metody pojawiły się tylko kilka razy. W trzech czwartych miast występowały dwie formy głosowania na przestrzeni lat (łącznie lub w danej edycji oddzielnie). W pozostałych kilku miastach były to trzy lub cztery formy głosowania albo tylko jedna (którą w takim przypadku było wyłącznie głosowanie internetowe).

Opisywana w ankiecie frekwencja zawierała w sobie znaczące braki danych. Wiązało się to z faktem, na co wskazywały miasta, że w części edycji nie dało się określić frekwencji, ze względu na szeroki krąg podmiotów dopuszczonych do głosowania. Niemniej na

przestrzeni lat najniższe podane przez miasta wartości mieściły się w przedziale od 0% do 5%, a najwyższe od 15,1% do 20% w konkretnej edycji.

Podsumowując te dane należy wskazać, że dominująca była rola tradycyjnego (papierowego i/lub internetowego) głosowania w miastach na przestrzeni lat. W połączeniu z bardzo rzadkimi przypadkami wyboru zadań poprzez dyskusje, to przekłada się to na specyfikę **plebiscytowego modelu głosowania**. Rozwiązania deliberatywne w tej dziedzinie były zatem tylko jednostkowe. Jednocześnie szeroki katalog podmiotów uprawnionych do głosowania (np. dzieci, studenci i inne osoby bez zameldowania) sprawia, że opisanie modelowo frekwencji jest w wielu przypadkach trudne lub niemożliwe.

i) Model cyklu/harmonogramu

Charakteryzując **model cyklu/harmonogramu** należy opisać elementy związane z etapami BO oraz cyklem, zgodnie z którym procedury te były realizowane w MNPP.

Z etapów proponowanych wszystkie, lub niemal wszystkie miasta zaznaczyły etapy: zgłaszania projektów/zadań, ocena formalna i merytoryczna, głosowanie oraz realizacja zadań. Wyraźnie mniej miast wskazało natomiast na: konsultacje społeczne, spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji oraz ewaluacja. Niskie wskazania nt. konsultacji wiążą się więc z omawianym **modelem konsultacji społecznych**. Licząc łącznie etapy wskazane oraz inne (dopisane etapy), to najczęściej miasta realizowały na swoim obszarze od 8 do 10 etapów. Inne etapy zostały dopisane przez mniej, niż jedną trzecią miast. Jednostki wskazały zarówno faktyczne etapy, jak np. etap odwołań czy piknik obywatelski, jak również działania o charakterze raczej technicznym np. publikacja listy zadań dopuszczonych do głosowania.

Cykl budżetu został w zdecydowanej większości określony przez miasta, jako cykl dwuroczny. Przy jego pomocy zrealizowana została przeważająca większość edycji. Cykl roczny i międzyroczny wskazano tylko przy kilkadziesiąt edycjach łącznie. Miasta opisały też inne etapy, z których udało się wyszczególnić trzy (odmienne od wcześniejszych). Były to cykle: roczno-dwuroczny, wieloletni/wieloroczny oraz zadaniowy/funkcjonalny. W ponad połowie miast cykl dwuroczny był jedynym wskazanym cyklem w całym okresie realizacji, a kilkanaście wskazało, że na przestrzeni lat występowały 2 różne cykle.

Podsumowując można wskazać, że **model harmonogramu** w miastach opierał się na procedurach liczących zwykle 8, 9 lub 10 etapów. Większość procedur składała się z bardzo typowych elementów. Były to przypadki etapów, które wskazywały niemal wszystkie

jednostki w swoich harmonogramach (m.in.: zgłaszanie, weryfikacja, wybór i realizacja zadań). Mniej miast opisywało etapy, które wiązały się z konsultacjami i podsumowaniem edycji (tj. spotkaniami z mieszkańcami oraz ewaluacja). Część miast dopisała też inne etapy dopasowane do specyfiki swoich procedur. Przypadków takich było niewiele, lecz niektóre etapy były dość interesujące (np. maraton pisania wniosków). W przypadku *modelu cyklu* dominującą rolę odgrywał cykl dwuroczny. Pozostałe cykle (proponowane i dopisane) występowały stosunkowo rzadko i jedynie w odniesieniu do kilkadziesiątu edycji w badanym okresie.

j) Inne modelowe rozwiązania

Na *inne modelowe rozwiązania* składają się tematy zamieszczone w ostatniej sekcji ankiety. Pierwsza seria pytań weryfikowała zagadnienia innych form BP, które przekładają się na swego rodzaju dodatkowy *model budżetu partycypacyjnego* (jako wielość form tego narzędzia). W tym kontekście wyszczególnić można występowanie funduszu sołeckiego oraz innych form BP na obszarze miast. Fundusz sołecki w miastach na prawach powiatu prawie nie występował. Wśród analizowanych miast tylko 4 wskazało, że w badanym okresie FS został zrealizowany, z czego nie wszystkie podały szczegółowe informacje na jego temat. Są to jednak niewątpliwie interesujące wyjątki. Odmiennie sytuacja wyglądała w przypadku innych form BP. Ich występowanie potwierdziła ponad jedna trzecia wszystkich miast. Najczęściej miasta wskazywały na młodzieżowy oraz szkolny budżet oraz na zielone budżety. Pojawiło się również kilka innych rozwiązań w tym zakresie m.in. BP skierowany do przedszkoli, BP w domu kultury czy też występowanie dwóch narzędzi o odmiennych procedurach: budżet obywatelski i budżet partycypacyjny (w Dąbrowie Górniczej). Miasta, które takie inne formy wskazały, najczęściej realizowały tylko jeden dodatkowy BP. Dwie lub trzy różne inne formy (uwzględniając w tym fundusz sołecki) wskazało łącznie tylko kilka miast. *Model budżetu partycypacyjnego* w miastach składał się więc w ponad połowie przypadków wyłącznie z budżetu obywatelskiego. Pozostałe jednostki realizowały BO oraz inną lub inne formy BP. Zwykle była to forma skierowana do szkół (młodzieży), jako dodatek do BO. Natomiast występowanie funduszu sołeckiego, jako formy BP, poza pojedynczymi wyjątkami była niewielka, co wiąże się ze specyfiką samego funduszu oraz rzadkim występowaniem sołectw na obszarach dużych miast.

Kolejny modelowy aspekt funkcjonowania BO wiąże się z jednostkami albo wydziałami w poszczególnych urzędach, które były odpowiedzialne za jego przeprowadzenie.

W miastach na prawach powiatu tylko mniej, niż jedna trzecia wskazała, że taka wydzielona jednostka występowała. Badanie nie weryfikowało szczegółowo sposobu ulokowania pracowników odpowiedzialnych za BO w strukturze urzędu. Odpowiedzi mogą jednak wskazywać, że realizacja BO była tylko częścią szerszego katalogu zadań nałożonych na dany podmiot (grupę pracowników, jednostki), a nie ich wyłącznym zakresem pracy (czyli np. wydział tylko ds. BO). Pewne dodatkowe informacje na ten temat były zawarte w innych częściach pracy (m.in. we fragmencie opisującym podmioty wypełniających ankiety oraz w pytaniach otwartych dot. weryfikacji zadań (udział pracowników różnych wydziałów merytorycznych w weryfikacji projektów).

Podatność na zmiany związane z czynnikami zewnętrznymi to kolejny aspekt, który można wyszczególnić. W badaniach sprawdzano wpływ zmian ustawowych (2018 r.) oraz pandemii Covid-19 (2020 r.) na procedurę BO. W przypadku zmian ustawowych najczęściej miast wskazało na zmiany w prawie miejscowym, zmiany w finansowaniu oraz zmiany w podziale obszaru miasta. Tylko 7 miast wybrało opcję wskazującą, na brak wyraźnych zmian (z czego 4 zaznaczyły ją, jako jedyną). Z kolei w kontekście pandemii najczęściej miast wskazało na zmianę formy konsultacji, zmiany w harmonogramie oraz przesunięcie realizacji zadań. W tym przypadku aż 19 miast wskazało na brak wyraźnych zmian (dla 13 była to jedyna opcja). Również łączna liczba zmian ustawowych była znacznie większa, niż wskazana liczba zmian związanych z pandemią. Podsumowując należy wskazać, że na podstawie zebranych danych większy wpływ, a tym samym zmiany niosły za sobą zmiany z roku 2018. W obu przypadkach odpowiedzi wskazujące na zakończenie, zawieszanie czy odwołanie BO wybrały łącznie tylko 2 miasta. Oba wydarzenia wiązały się więc raczej ze zmianami proceduralnymi i formalnymi, niż z zakończeniem realizacji BO. Prowadzone badanie nie weryfikowało natomiast szczegółowo problematyki ani zakresu zmian, które każdorazowo występowały w miastach.

Tylko trzy miasta wskazały, że BO na ich obszarze był kiedykolwiek na przestrzeni lat odwoływany albo zawieszany. Odpowiedzi opisowe zamieściły dwie gminy i były one związane z decyzją władz miasta oraz z pandemią. Biorąc pod uwagę liczbę edycji wśród tych jednostek, opisana w *modelu implementacji*, można wskazać, że model ten w miastach jest dość stabilny i cykliczny. Biorąc pod uwagę również, że obecnie BO w MNPP jest obowiązkowy, to model ten, powstały po zmianach ustawowych z roku 2018, jest też więc dodatkowo *modelem obligatoryjnym*.

Ostatni analizowany element składa się na swego rodzaju dodatkowy *model komunikowania* czy też *model informowania* o BO. Niemal wszystkie miasta wskazały, że

o BO informowały za pośrednictwem mediów społecznościowych, miejskiej strony internetowej, w formie plakatów czy ulotek oraz w tradycyjnych mediach lokalnych, czyli np. w prasie, radiu i telewizji. Miasta opisały też szeroki i różnorodny katalog innych form, m.in. wiadomości SMS, powiadomienia w aplikacji mobilnej, mobilny punkt głosowania, telebimy, a także w takich miejscach, jak parafie czy przychodnie. W odniesieniu do strony technicznej tylko w 2 miastach BO nie posiadał własnej strony internetowej. Najczęściej, w prawie dwóch trzecich miast, budżety posiadały swoje odrębne strony (tylko albo głównie dla BO). Około połowa jednostek wskazała na stronę BIP albo jako główną stronę miasta (jej podstronę albo zakładkę). Model ten zawiera więc w sobie katalog różnorodnych metod informowania o BO. Natomiast sama jakość i wykonanie oraz specyfika tych stron internetowych czy mediów społecznościowych nie była dokładnie analizowana i opisywana.

Dodatkowym aspektem innych modelowych rozwiązań są też mocne i słabe strony, których szersza prezentacja nastąpi w kolejnym podrozdziale.

5.3. Budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu – komentarze

W dwóch pytaniach otwartych miasta miały możliwość opisanie od 1 do 3 mocnych i słabych elementów związanych z funkcjonowaniem BO na ich obszarze (P62), a także mogły zamieścić dodatkowy komentarz nt. innych elementów związanych z procedurą, których kwestionariusz nie obejmował (P63).

W pierwszej kolejności można wskazać, ile miast łącznie odpowiedziało na te dwa pytania oraz jaka była liczba udzielonych na nie odpowiedzi. Dane te obrazuje tabela:

Tabela 5.55. Mocne i słabe strony BO w miastach na prawach powiatu oraz dodatkowe komentarze.

Najmocniejsze i najsłabsze elementy funkcjonowania BO	
Mocne strony (cechy) BO (n = 47)	123
Słabe strony (cechy) BO (n = 44)	100
Dodatkowe informacje lub opinie na temat funkcjonowania BO	
Dodatkowe komentarze (n = 10)	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Mocne strony zostały opisane przez 47 miast, a w przypadku stron słabych wskazały je 44 jednostki. Z kolei inne informacje, w postaci dodatkowego komentarza, opisało 10 z 54 miast.

Podobnie, jak w przypadku wcześniejszego rozdziału, tak i odpowiedzi udzielone przez miasta na prawach powiatu zostały przydzielone do jednej z dziewięciu kategorii (osobno mocne i słabe strony). Również i w tym przypadku zdarzały się odpowiedzi, które mieścił się w obrębie dwóch lub więcej kategorii. Dlatego i tym razem był one dopasowywane wg. czynnika dominującego, który wydawał się w każdej z nich najistotniejszy.

Mocne strony budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu

Mocne strony zostały opisane przez 47 miast na prawach powiatu ($n = 47$). 6 z nich wskazało na jedną słabą cechę i tyle samo podało ich po dwie. Pozostałe 35 miast wpisało po trzy silne cechy (łącznie 123). Odpowiedzi udzielone przez miasta zostały posegregowane w dziewięć pozytywnych kategorii i zaprezentowane w poniższej tabeli:

Tabela 5.56. Mocne strony budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu.

Instrumentalny charakter (14/123)
<i>Aktywizacja grup społecznych; Duże zainteresowanie; Edukacja mieszkańców nt. budżetu miasta, prawa zamówień publicznej i szeroko rozumianej idei obywatelskości; Pobudzenie oddolnej aktywności mieszkańców; Realizacja projektów wpływających na komfort życia i najbliższe otoczenie (place zabaw, skwery, boiska); Rosnąca frekwencja; Rosnące zainteresowanie; Udział mieszkańców w wydatkowaniu środków publicznych; Wzmocnienie poczucia sprawczości; Wzrost aktywności obywatelskiej; Wzrost zainteresowania BO; Zaangażowanie lokalnej społeczności w życie miasta; Zaangażowanie mieszkańców i wzrost aktywności na każdym z etapów; Zapewnienie mieszkańcom wpływu na wydatki miasta; Zwiększenie poczucia identyfikacji mieszkańców.</i>
Mieszkańcy (19/123)
<i>Aktywne włączenie się mieszkańców w realizację zadania przez miasto; Duże zaangażowanie młodzieży; Duże zainteresowanie BO zwłaszcza przy zadaniach lokalnych; Możliwość współdecydowania; Osobiste zaangażowanie pomysłodawców w promocję swoich projektów w czasie głosowania; Podejmowanie inicjatyw przez mieszkańców; Utożsamianie się projektodawców z projektami; Wylonienie się i ujawnienie się działaczy lokalnych; Wysoka świadomość mieszkańców nt. funkcjonowania BO; Zaangażowanie mieszkańców przy składaniu zadań i głosowaniu; Zaangażowanie mieszkańców w promocję projektów i idei BO; Zaangażowanie mieszkańców; Znacząca frekwencja.</i>
Stabilność, jasność, prostota (8/123)
<i>Jasna i przejrzysta procedura konsultacji; Jasne zasady głosowania; Ogólnodostępność; Przejrzysta procedura zgłaszania zadań; Przystępny regulamin i formularz zgłaszania zadań; Stałe ramy BO; Transparentność i czytelność procesu; Zrozumiała i prosta procedura.</i>
Pomysłowość i kreatywność (1/123)
<i>Innowacyjne pomysły (AED, dron, wirtualna biblioteka).</i>
Środki finansowe (8/123)

Bonus (dodatkowe zadania dla osiedla, które było najbardziej aktywne podczas głosowania); Duża kwota przeznaczana na BO w stosunku do całego budżetu; Jeden z najwyższych BO wśród miast wojewódzkich (per capita); Kwota na BO, która pomimo trudnej sytuacji samorządów nie została zmieniona (mieszkańcy nadal mogą decydować o inwestycjach); Podział puli osiedlowej na listę procentową i rankingową; Podział środków na dzielnice (w tym na projekty małe i duże), co daje możliwość realizacji w każdej z nich drobnych projektów (miękkich) i mniejszych (inwestycyjnych); Podział środków na trzy pule (projekty twarde, miękkie i zielone); Sposób podziału środków pomiędzy okręgi (przed zmianami ustawowymi); Znaczące środki.

Zadania i projekty (15/123)

Ilość zrealizowanych zadań; Liczba zgłaszanych zadań; Możliwość zgłaszania zadań ważnych dla mieszkańców, które wpływają na jakość życia; Możliwość wyboru dwóch zadań; Małe projekty w okręgach; Możliwość zgłaszania zadań twardych (inwestycyjnych) i miękkich (przedsięwzięcia i uroczystości kulturalne, sportowe i społeczne); Realizacja projektów osiedlowych w każdym z osiedli; Realizacja zadań obywatelskich; Realizacja zadań na większości osiedli dzięki większemu podziałowi środków; Samodecydowanie mieszkańców o wyglądzie miasta; Szeroki wachlarz zrealizowanych projektów; Wpływ mieszkańców na wygląd miasta; Wprowadzenie kategorii małych projektów; Wyodrębnienie projektów oświatowych i instytucjonalnych.

Procedura (36/123)

Atrakcyjna forma konsultacji dla mieszkańców (pikniki, festyny, warsztaty); Dodatkowa forma budżetu (DBP), jako forma dialogu i edukacji obywatelskiej oparta o dyskusję w dzielnicowych formach mieszkańców z pracownikami urzędu nad propozycjami zadań; Konsultacje społeczne; Dokładna ocena merytoryczna (gwarantująca realizację zadania); Doskonalenie procedury; Działania konsultacyjne z najwyższym zaangażowaniem mieszkańców; Elektroniczne składanie wniosków i głosowanie; Ewaluacja i zmiany dostosowane do oczekiwań; Ewaluacja każdego z procesów; Forma elektroniczna; Głosowanie elektroniczne; Głosowanie tradycyjne i elektroniczne; Jedna z pierwszych procedur w kraju; Merytoryczna pomoc urzędników przy pisaniu projektu i jego promocji; Możliwość odwołania od negatywnej oceny wniosku; Możliwość składania projektów online i papierowo; Powszechna dostępność; Powszechność BO (zgłaszanie zadań i głosowanie bez ograniczeń wiekowych); Stały harmonogram; Szczegółowa weryfikacja zgłoszonych zadań; Szeroka kampania informacyjna; Ujednolicone terminy zgłaszania zadań i głosowania; Warsztaty wypracowania projektów; Wsparcie merytoryczne przy składaniu projektów; Wsparcie mieszkańców na etapie składania projektów; Wszeczhonna promocja; Wysoka rozpoznawalność procedury wśród mieszkańców; Zasady BO; Dokładna weryfikacja wniosków przez powołany do tego Zespół.

Kwestie techniczne (8/123)

Aplikacja do głosowania; Archiwum BO na stronie miasta (opis poszczególnych zadań w kolejnych edycjach); Dostęp do wszystkich informacji na dedykowanej stronie internetowej; Ocena projektów na platformie elektronicznej; Platforma BO; Platforma elektroniczna ułatwiająca mieszkańcom udział w BO; Platforma poświęcona BO; Strona internetowa.

Miasto na prawach powiatu (14/123)

Identyfikacja wizualna (logo, materiały graficzne itp.); Kontakt z urzędem; Mieszkańcy sami wskazują priorytety do realizacji, co jest ważnym sygnałem dla władz i ułatwia podejmowanie pożądanych decyzji; Możliwość realizacji zadań w każdej dzielnicy; Możliwość osiągnięcia optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym miasta, będący warunkiem koniecznym stworzenia trwałych podstaw dla podmiotowej aktywności obywateli; Możliwość realizacji zadań szczególnie istotnych dla mieszkańców; Poprawa infrastruktury; Poprawa komunikacji dot. potrzeb między urzędem a mieszkańcami; Poprawa współpracy w strukturach Urzędu Miasta; Powstała infrastruktura wzbogacana z roku na rok nowymi projektami; Powstanie nowych boisk, placów zabaw, siłowni plenerowych, parków; Poznanie oczekiwań społecznych nt. inwestycji; Rozeznanie w niedoborach na terenie miasta; Skuteczna współpraca mieszkańców i władz miasta; Wzmacnianie współpracy może wpływać pozytywnie na zaufanie do władz samorządowych; Zmiana otoczenia i poprawa wyglądu miasta; Zmiana wizerunku miasta.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 47, w sumie 123 mocnych stron.

MNPP podawały od 1 do 3 mocnych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi

udzielone przez miasta z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Miasta najczęściej wskazywały na pozytywny element związany z procedurą (36). W dalszej kolejności jednostki opisywały kwestie związane z mieszkańcami (19), zadaniami i projektami (15), instrumentalnym charakterem BO (14) oraz innymi pozytywnymi efektami dla miasta (14).

Słabe strony budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu

W odniesieniu do słabych stron, to łączna liczba udzielonych odpowiedzi opisowych wyniosła w sumie 100. Zostały one zamieszczone przez 44 miasta, z czego 12 opisało jeden słaby element, 8 wskazało ich po dwa, a pozostałe 24 zaprezentowały ich po trzy. Odpowiedzi nt. słabych stron podzielono na dziewięć negatywnych kategorii i przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 5.57. Słabe strony budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu.

Instrumentalizacja (6/100)
<i>BO wykorzystywany do autopromocji przez radnych miejskich i radnych dzielnicowych; Często realizacja projektów zgłaszanych przez szkoły, przedszkola czy biblioteki, które mają przewagę organizacyjną nad mieszkańcami; Dominacja silnych grup wpływu podczas głosowania; Rosnąca aktywność szkół w BO (wg. mieszkańców nie była ona podbudowana chęcią edukacji obywatelskiej, co zbieraniem poparcia dla projektów na ich terenie, co zmniejszało szanse na realizację innych projektów zgłaszanych przez mieszkańców dzielnicy); Udział radnych; Zawłaszczanie projektów przez zarządy osiedli.</i>
Mieszkańcy (22/100)
<i>Brak poczucia wspólnej odpowiedzialności za przeprowadzenie BO; Brak zgłaszających się wnioskodawców; Mała świadomość społeczna; Małe zaangażowanie młodzieży; Małe zainteresowanie tym rodzajem aktywności; Niewielka rotacja wśród wnioskodawców; Niezadowolająca frekwencja; Niska frekwencja w zgłaszaniu zadań i głosowaniu; Niska wiedza mieszkańców nt. funkcjonowania administracji publicznej czy idei samorządności; Powtarzający się autorzy zadań; Spadek frekwencji; Spadek zainteresowania przez Covid; Sprowadzenie współpracy tylko i wyłącznie do form finansowych; Współpraca rozumiana w wąskim wymiarze.</i>
Niestabilność, niejasność, skomplikowanie (1/100)
<i>Dostęp do informacji.</i>
Brak pomysłowości i kreatywności (5/100)
<i>Brak różnicowania pomysłów mieszkańców; Brak różnicowania zgłaszanych projektów; Jakość składanych projektów; Powielające się projekty; Powtarzające się pomysły z roku na rok.</i>
Środki finansowe (6/100)

Brak możliwości realizacji kilku projektów ze względów finansowych; Drastyczny wzrost cen (niepowodzenie realizacji zadań); Ograniczenia finansowe; Podział dedykowanych środków; Środki finansowe na poszczególne jednostki pomocnicze nie pozwala realizować większych inwestycji; Wysokość środków.

Zadania i projekty (23/100)

Brak wyodrębnionych środków na zadania proekologiczne; Część projektów, mimo spełniania warunku ogólnodostępności, jest skierowana do niewielkiej liczby mieszkańców (np. chodnik przed konkretną klatką schodową lub dojazd do garaży); Dopuszczono do głosowania na etapie weryfikacji projektów, które później okazują się trudne lub niemożliwe do realizacji w danym roku; Duży udział projektów instytucjonalnych; Duży wpływ czynników zewnętrznych na realizację zadań (pandemia); Komplikacje podczas realizacji inwestycji (głównie kolizje z innymi inwestycjami miasta, kwoty przetargów przewyższają kwoty na projekt); Niedościgniona wartość projektów; Niewielka liczba projektów pro-społecznych (poza festynami i spotkaniami dla seniorów); Problem z realizacją zadań w ciągu jednego roku; Projekty o charakterze hobbystycznym; Przedłużająca się realizacja niektórych projektów; Przesuwające się terminy realizacji zadań; Brak zgłaszających się wykonawców; Realizacja projektu (konieczność ograniczania ich zakresów celem dopasowania środków finansowych); Ryzyko wystąpienia przeszkód na etapie projektowym uniemożliwiających realizację zadania; Trudności w oszacowaniu ostatecznych kosztów projektu na kilka miesięcy przed jego realizacją; Trudność oszacowania kosztów inwestycji na etapie weryfikacji; Trudności w realizacji projektów.

Procedura (22/100)

Akcja informacyjna; Błędy w ocenie wykonalności projektów na etapie oceny merytorycznej; Brak dodatkowej możliwości weryfikacji (np. poprzez PESEL); Brak elementu deliberacji; Brak ewaluacji; Brak konsultacji społecznych dot. BO; Brak konsultacji społecznych ws. regulaminu BO; Brak możliwości weryfikacji zamieszkania; Brak terminowości; Czas trwania konsultacji (obejmują praktycznie cały rok kalendarzowy); Część zadań niemożliwa do realizacji w cyklu jednorocznym; Duża ilość papierowych głosów; Forma głosowania; Głos może oddać każdy mieszkaniec (nawet niemowlę); Głosowanie tradycyjne (co wydłuża zliczanie głosów); Krótki czas na realizację (jeden rok); Promocja BO; Spełnienie szeregu warunków; Trudności komunikacyjne; Zasady BO.

Problemy techniczne (0/100)

-

Miasto na prawach powiatu (15/100)

Brak jednoznacznej interpretacji przepisów przez organ nadzoru; Brak możliwości realizacji projektów dwuletnich; Brak regulacji w prawie krajowym dot. zakresu osób uprawnionych do udziału w BO oraz zakresu danych osobowych przetwarzanych na potrzeby weryfikacji osób głosujących; Brak rozwiązań prawnych dot. unormowania BP (BP przybierają formy konsultacji w rozumieniu art. 5a pkt 1 UOSG, co coraz częściej wiąże się z różnymi ograniczeniami natury prawnej wynikającymi z orzecznictwa); Brak terenów miejskich; Brak wydzielonych jednostek pomocniczych uniemożliwia dzielenie puli BO; Narzucone odgórnie normy prawne nie pozwalające dostosować BO do pomysłów mieszkańców; Niewiele niezagospodarowanych obszarów stanowiących własność gminy, na których można realizować zadania; Ograniczenia ustawowe; Ograniczenia wynikające z przepisów regulujących BO (ustawa o samorządzie gminnym); Słabnące zainteresowanie BO po wprowadzeniu ustawy regulującej BO (wymusiło to rezygnację z projektów lokalnych i MBO); Szytywne ramy procedury ustawowej niepozwalające na odpowiednie dostosowanie BO do oczekiwań mieszkańców miasta; Zmiana ustawy o samorządzie gminnym z roku 2018 (dopuszczenie do głosowania wszystkich mieszkańców niezależnie od wieku); Zmniejszająca się liczba dostępnych terenów na projekty inwestycyjne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 44, w sumie 100 słabych stron.

MNPP podawały od 1 do 3 słabych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez miasta z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Wśród słabych stron najczęściej udzielane odpowiedzi dotyczyły trzech elementów: zadań i projektów (23), mieszkańców (22) oraz procedury (22). Znaczna część odpowiedzi dotyczyła też ogólnego, negatywnego wpływu na miasto (15).

Dodatkowe komentarze o budżecie obywatelskim w miastach na prawach powiatu

Z 54 miast na prawach powiatu dodatkowy komentarz zamieściło 10 jednostek ($n = 10$). Miasta, podobnie jak i gminy, zwróciły uwagę na interesujące aspekty funkcjonowania BO. W większości zamieszczone odpowiedzi miały charakter informacyjny, ale pojawiły się też dwa komentarze negatywne i jeden pozytywny. Również w tym przypadku przywoływane są pełne wypowiedzi miast, a ewentualne odwołania wskazujące np. na nazwę miasta czy daną procedurę zostały ukryte. Prezentowane poniżej cytaty pochodzą z ankiet wypełnianych przez miasta na prawach powiatu z następujących województw: Kujawsko-Pomorskiego (1), Zachodniopomorskiego (1), Mazowieckiego (2), Pomorskiego (2), Śląskiego (4).

Komentarze miast prezentowały się następująco:

1. Komentarz informacyjny (opinia):

„Jednym z największych wyzwań w zakresie budżetu obywatelskiego dla zapewne wszystkich samorządów w Polsce jest budowanie świadomości mieszkańców, że istotą budżetu obywatelskiego jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty, a nie pojedynczych obywateli.”

2. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„Innowacyjne rozwiązania angażujące mieszkańców: Ambasadorzy Budżetu Partycypacyjnego – grupa zrekrutowanych osób aktywnie informujących i propagujących BP w swojej dzielnicy/okolicy, dzielnicowe Zespoły ds. BP – grupa składająca się z urzędników, mieszkańców, przedstawicieli ngo, przedstawicieli rady seniorów i młodzieżowej rady dzielnicy, radni, która opracowywała szczegółowe zasady BP w dzielnicy (np. podział na mniejsze obszary i podział środków), oceniała projekty pod kątem ogólnodostępności.”

3. Komentarz informacyjny (opinia):

„Należy wyłączyć zasady BO z Ustawy o Samorządzie Gminnym.”

4. Komentarz informacyjny:

„Trwają prace nad projektem uchwały w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta (Nazwa miasta) przywracającej podział środków na pule – ze względu na wartości kwotowe projektów.”

5. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„W (Nazwa miasta) funkcjonuje Rada ds. Budżetu Obywatelskiego pełniąca funkcję opiniującą i doradczą w sprawach związanych z Budżetem Obywatelskim. W skład jej wchodzi przedstawiciele mieszkańców, organizacji pozarządowych, rad dzielnic, Rady Miasta i Prezydenta Miasta.”

6. Komentarz negatywny (opinia):

„Wprowadzone przez ustawę zmiany spowodowały znaczące utrudnienie w realizacji BO. Kiedyś BO dostosowany był do potrzeb gminy i jej mieszkańców a teraz jest do potrzeb ustawy.”

7. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„Od 2020 roku mieszkańcy mają możliwość zagłosowania na projekty złożone do BO w Mobilnym Punkcie do Głosowania. Mobilny Punkt do Głosowania rozkładany jest w różnych miejscach na terenie miasta. Dzięki Punktowi można było zagłosować bezpośrednio w przestrzeni publicznej, na przykład podczas robienia zakupów na (Nazwa miasta) Halach Targowych, podczas załatwiania spraw w Urzędzie Miasta (Nazwa miasta) lub na festynach miejskich. Punkt był obsługiwany przez pracowników Urzędu Miasta, którzy informowali o złożonych projektach, udzielali wyjaśnień w jaki sposób zagłosować oraz udostępniali tablety do głosowania elektronicznego.”

8. Komentarz informacyjny (dobra praktyka):

„(Nazwa miasta) budżet partycypacyjny, zwany też osiedlowym, ma charakter lokalny i dotyczy przede wszystkim mieszkańców konkretnego osiedla. W ramach tej procedury miasto podzielone jest na 36 dzielnic i osiedli. Projekty wypracowywane są w sprawdzonej procedurze opartej na dialogu realizowanym w ramach Forów Mieszkańców. Od 2019 roku, zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, realizowany jest również Budżet Obywatelski Miasta (Nazwa miasta). W ramach tej procedury mieszkańcy mogą zgłaszać projekty o charakterze ogólnomiejskim, obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedno osiedle oraz spełniające kryterium ogólnodostępności dla (Określenie mieszkańców od nazwy miasta). Po weryfikacji formalnej są one wybierane w głosowaniu ogólnomiejskim. Miasto (Nazwa miasta) realizuje obie procedury, z tym że (Nazwa miasta) Budżet Partycypacyjny został zawieszony w latach 2020 i 2021 na skutek pandemii COVID-19, a co za tym szło braku możliwości organizacji spotkań z mieszkańcami, które to stanowiły istotę tej procedury.”

9. Komentarz pozytywny (dobra praktyka):

„Skuteczna promocja b.o. przekłada się na zwiększoną świadomość społeczną i aktywność mieszkańców, co znajduje odzwierciedlenie w stale rosnącej liczbie zgłaszanych projektów oraz głosujących.”

10. Komentarz negatywny (opinia):

„Ustawa częściowo uniemożliwiła realizację założeń (Nazwa miasta) Budżetu Obywatelskiego – partycypacyjne wypracowywanie projektów przez mieszkańców poszczególnych osiedli. Obecnie zrezygnowano całkiem z osiedlowych spotkań wyborczych.”

Z 10 zamieszczonych komentarzy przez miasta na prawach powiatu najwięcej z nich (7) miało charakter informacyjny, który zawierał też w sobie aspekt opinii nt. BO. Dwa komentarze można by opisać jako negatywne i dotyczyły one wpływu zmian ustawowych z roku 2018 na BO w tych miastach. Jeden komentarz był wyraźnie pozytywny i dotyczył wpływu promocji na skuteczność procedury i aktywność mieszkańców. Część z odpowiedzi miała dodatkowo charakter dobrych praktyk, które w danej jednostce wpłynęły pozytywnie na funkcjonowanie BO.

5.4. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla miast na prawach powiatu

Na koniec tego rozdziału poświęconego miastom na prawach powiatu konieczne jest jeszcze, aby odpowiedzieć na pytania badawcze dot. ankiet. Udzielone odpowiedzi będą przedstawiane w sposób zwarty i precyzyjny, aby niepotrzebnie nie powtarzać zaprezentowanych już szerzej elementów w podrozdziałach dot. funkcjonowania oraz modeli budżetu obywatelskiego w tych jednostkach.

1. Jak przebiegał rozwój BO w Polsce w badanym okresie?

Działania związane z pojawieniem się inicjatywy, rozpoczęciem prac nad wprowadzeniem i realizacją BO, konsultacjami społecznymi oraz wprowadzeniem prawa miejscowego były najczęściej wskazywane na rok 2013. Z kolei najwięcej wskazań dot. rozpoczęcia i zakończenia pierwszej edycji, a także realizacji zadań z pierwszej edycji uzyskał rok 2014. Na podstawie opisanych procedur łączna liczba edycji BO w MNPP wyniosła w badanym okresie: 439.

Na podstawie: **P2, P3, P4.**

2. Z czyjej inicjatywy BO były wprowadzane?

W miastach na prawach powiatu BO były inicjowane przede wszystkim przez władze miasta (48). W drugiej kolejności jednostki wskazywały na radnych miejskich (14). Przeważająca większość miast wskazała wyłącznie na jeden taki podmiot (40), którym niemal zawsze były wyłącznie wspomniane władze (36 z 40). W pozostałych przypadkach podmiotów tych było więcej – dwa (8), trzy (5) lub cztery (1).

Na podstawie: **P1.**

3. Jaką nazwą posługiwała się tytułowa procedura?

Miasta wskazywały najczęściej na formalną nazwę: budżet obywatelski (48) albo na jej zmodyfikowaną wersję, którą dopisywano w otwartej odpowiedzi (np. z nazwą miasta czy rokiem edycji). Nazwa: budżet partycypacyjny wskazywana była znacznie rzadziej, gdyż wybrało ją mniej, niż jedna czwarta miast (12).

Na podstawie: **P6**.

4. Jakie akty prawa miejscowego regulowały funkcjonowanie BO?

Miasta opisywały najczęściej zarówno uchwały, jak i zarządzenia (41), które regulowały funkcjonowanie BO na ich obszarze. Zazwyczaj ich łączna liczba, podana przez poszczególne jednostki dla wszystkich swoich edycji, wynosiła: od 1 do 5 (11), od 6 do 10 (10) oraz od 11 do 15 (11). Łączna liczba wskazanych aktów, podanych przez wszystkie miasta, wyniosła: 765 (279 uchwał i 486 zarządzeń).

Na podstawie: **P5**.

5. Jakie inne dokumenty były opracowywane przy realizacji BO?

Miasta wskazały na szeroki katalog odpowiedzi, który obejmował łącznie niemal 400 dodatkowych dokumentów związanych z funkcjonowaniem BO (399). Wśród nich najczęściej wybierano: zestawienia zgłoszonych i wybranych zadań (52), karty do głosowania (49), formularz zgłaszania zadań (48), harmonogramy (46), formularze do zbierania podpisów (44), czy też regulaminy (43).

Na podstawie: **P7**.

6. Jak przebiegały konsultacje społeczne ws. BO?

Dokładne dane nt. liczby konsultacji oraz średniej liczby uczestników udało się zebrać tylko do pewnego stopnia ze względu na częściowe braki danych. W przypadku spotkań miasta zazwyczaj wskazywały wartości poniżej 5. Natomiast liczba uczestników była bardzo zróżnicowana, a miasta podawały wartości obejmujące kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt osób. Poszczególne przedziały wskazywało od 1 do 6 miast.

Najczęściej wskazywanym miejscem spotkań była siedziba urzędu gminy (35), a w dalszej kolejności także siedziby wydziałów (21) oraz siedziby jednostek pomocniczych (20). Najwięcej miast wskazała jedno (12), dwa (13) lub trzy (15) miejsca spotkań. W pozostałych liczba ta wyniosła od 4 do 6. Krąg podmiotów uczestniczących w spotkaniach

był różnorodny, ale najczęściej miasta zaznaczały: mieszkańców (48), urzędników (45), radnych miejskich (41), a także władze miasta (34) oraz lokalne NGO (32).

Tematyka prowadzonych konsultacji również okazała się być różnorodna. Najwięcej miast wskazało na regulaminy (44), a w dalszej kolejności odpowiedzi tych jednostek dotyczyły: zgłaszania zadań (38), głosowania (37), propozycji zmian (37) oraz podziału środków finansowych (35).

Na podstawie: **P8, P9, P10, P11, P12.**

7. Jakie efekty przyniosły konsultacje społeczne ws. BO?

Poszczególne efekty konsultacji wskazywane były przez połowę lub mniej miast. Najczęściej wiązały się one ze: zmianami w sposobie głosowania (28) i podziale środków (27) oraz zmianami w wymogach dot. zgłaszania zadań (22) oraz podziale obszaru miasta (20). Jednocześnie 10 miast wskazało, że konsultacje nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian.

Na podstawie: **P13.**

8. Jak przebiegał podział jednostki dla celów BO?

Najwięcej miast wskazywało na podziały obszarów wg. jednostek pomocniczych (32) albo na występowanie jednolitego obszaru bez podziałów (28) w którejś z edycji. Pozostałe odpowiedzi wskazywały na podziały dokonane wg. nowych jednostek (14), okręgów wyborczych z wyborów samorządowych (13) albo na inne podziały (11). W przypadku nowego lub innego podziału najczęściej dokonywany on był wg. liczby mieszkańców (13), a w pozostałych przypadkach wg. wielkości obszaru (7), historycznych obszarów miasta (8) albo innego kryterium (9). Podział jednostek był dość stabilny. Istotne zmiany w tym zakresie na przestrzeni lat wykazały tylko 22 miasta, z czego najczęściej była to tylko jedna zmiana (12), a rzadziej dwie (4) lub trzy (6).

Na podstawie: **P14, P15, P17, P18, P19.**

9. Jakimi nazwami posługiwały się dodatkowe jednostki tworzone na potrzeby BO?

Nazwy, stosowane w MNPP do opisu nowych wydzielonych jednostek, były różnorodne. W odpowiedziach pojawiały się m.in.: Dzielnice, Obszary, Okręgi, Osiedla, Podokręgi, Rejony, Strefy czy Tereny. Niektóre z nich były też dodatkowo rozszerzane (np. Obszary konsultacyjne, Okręgi wyborcze itp.).

Na podstawie: **P16.**

10. Ile środków finansowych planowano i przeznaczono na realizację BO?

Ze względu na częściowe i całościowe braki danych w ankietach wypełnianych przez miasta na prawach powiatu, informacje o planowanych i wydatkowanych środkach udało się uzyskać tylko w pewnym zakresie.

Wśród kwot planowanych najniższe wartości były najczęściej w przedziale od 1 mln zł do 2,4 mln zł. Najwyższe mieściły się w dwóch przedziałach: od 2,5 mln zł do 4,9 mln zł (15) oraz od 5 mln zł do 9,9 mln zł (15). Z kolei kwoty wydatkowane w najniższych przypadkach wynosiły poniżej 1 mln zł (20), a najwyższe mieściły się w dwóch przedziałach: od 1 mln zł do 2,4 mln zł (14) oraz od 2,5 mln zł do 4,9 mln zł (14). W największych miastach kwoty planowane znacznie przekroczyły 10 mln zł (brakowało natomiast dokładnych wartości nt. kwot wydatkowanych).

Również dane o procencie wydatków z budżetu zamieściło znacznie mniej miast. Kwoty najniższe wynosiły najczęściej: od 0,1% do 0,19% (8) oraz od 0,3% do 0,39% (8). Najwyższe podane przez miasta procenty mieściły się w przedziałach: od 0,4% do 0,49% (9) oraz od 0,5% do 0,59% (9).

Na podstawie: **P20**.

11. Jak środki finansowe na realizację BO były dzielone?

Najwięcej miast wskazywało, że w którejś z edycji na swoim obszarze wykorzystano podział na pulę ogólną i lokalne (36) oraz podział wyłącznie na mniejsze pule (35). Brak podziału środków, czyli jedna pula, miało miejsce na obszarze 25 miast.

Wśród proponowanych kryteriów podziału środków najwięcej miast wskazało na podział dokonany wg. liczby mieszkańców (27). W 22 miastach był zastosowany, przynajmniej raz, równy podział, a 9 miast dokonało podziału wg. wielkości obszarów poszczególnych jednostek. Najwięcej miast wskazało jednak na inny sposób podziału (30), którego specyfikę i różnorodne kryteria, zawarte w odpowiedziach otwartych, przedstawiono w pracy.

Na podstawie: **P21, P22, P23, P24, P25**.

12. Jaki podmiot odpowiadał za weryfikację zgłoszonych zadań i projektów w BO?

Miasta wskazywały najczęściej na dwa podmioty: specjalnie wyodrębnioną komisję (36) albo na urzędników i pracowników danego wydziału (34). Żadne z miast nie wskazało na brak takiego podmiotu (0), a zatem we wszystkich jednostkach, które udzieliły odpowiedzi,

jakiś rodzaj weryfikacji zadań i projektów występował.

Na podstawie: **P31**.

13. Jaka była liczba zadań i projektów w BO?

Ze względu na niepełne dane w odniesieniu do wszystkich zrealizowanych edycji, łączną liczbę zadań w badanym okresie udało się określić tylko w przybliżeniu. W przypadku zadań zgłoszonych było ich łącznie co najmniej 74 tys. Zadań poddanych głosowaniu było ponad 44 tys., a zadań wybranych ponad 15 tys. Z kolei podana liczba zadań wybranych, ale niezrealizowanych, wyniosła ponad 400.

Na podstawie: **P26**.

14. Jaka była najczęstsza tematyka zadań i projektów w BO?

Miasta, opisując zadania o tematyce infrastrukturalnej oraz społecznej, wykazały odpowiednio: 205 oraz 150 tematów. Przeważająca była zatem liczba tzw. projektów twardych. Wśród nich najwięcej wskazań uzyskały takie odpowiedzi, jak: place zabaw i boiska (49), infrastruktura drogowa (48) czy siłownie na świeżym powietrzu (31). W przypadku tzw. zadań miękkich (społecznych) najczęściej wybierane odpowiedzi odnosiły się do: spotkań i imprez (30), doposażenia szkół czy bibliotek (27) oraz koncertów i występów muzycznych (19).

Na podstawie: **P33, P34**.

15. Jak przebiegało głosowanie na zadania i projekty w BO?

W miastach na prawach powiatu najczęstsze było głosowanie papierowe (51) i elektroniczne (52). Tylko pojedyncze gminy wskazywały na takie dodatkowe formy, jak aplikacje (3), dyskusje (4) czy inne metody (4). W trzech czwartych miast (42) występowały dwie formy do głosowania (w tych samych lub innych edycjach). W pozostałych występowało na przestrzeni lat tylko głosowanie internetowe (1), albo trzy (8) lub cztery (1) różne metody.

Ze względu na braki danych i trudności w oszacowaniu frekwencji, to dane na jej temat udało się tylko do pewnego stopnia zgromadzić. W badanym okresie najniższa prezentowana frekwencja wynosiła poniżej 5% (16). Natomiast najwyższe wartości, które wskazywano na przestrzeni lat, wynosiły najczęściej od 15,1% do 20% (9).

Na podstawie: **P40, P41, P42**.

16. Jakie były przyczyny braku realizacji zadań wybranych w głosowaniu?

W ankietach zawarto szeroki katalog powodów braku realizacji zadań w MNPP. Najczęściej wiązały się one z kwestiami finansowymi (np. rosnące koszty projektu). Pojawiły się ponadto trudności formalne i prawne. Istotnym problemem okazała się być również pandemia. Szczegółowe odpowiedzi miast zostały przedstawione w pracy.

Na podstawie: **P27**.

17. Jakie etapy BO występowały?

Miasta opisywały najczęściej procedury liczące od 8 do 10 etapów. Wśród proponowanych opcji najczęściej wskazywane były te, dotyczące: zgłaszania zadań, oceny formalnej i merytorycznej, głosowania i relacji zadań. Były one wybierane przez niemal wszystkie miasta (49 lub 50 wskazań). Natomiast takie etapy, jak konsultacje społeczne, spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji i ewaluacja były wybierane znacznie rzadziej (kolejno: 29, 30 i 20 wskazań). Na łączną liczbę etapów składały się też inne etapy, niż proponowane, których w sumie dopisano 20.

Na podstawie: **P45, P46**.

18. Jakie cykle BO występowały?

Najczęściej występującym cyklem w MNPP okazał się być cykl dwuroczny. Większość jednostek wskazała ten cykl jako jedyny w całym okresie realizacji BO. W miastach występowały też inne cykle. Wśród zaproponowanych miasta wskazały na kilkadziesiąt edycji przeprowadzonych w oparciu o cykl roczny i międzyroczny, a także dopisano kilka innych cykli, które wykorzystano przy kilkunastu edycjach. Inne, dopisane cykle, można było scharakteryzować, jako: cykl roczno-dwuroczny, cykl wieloletni/wieloroczny oraz cykl zadaniowy/funkcjonalny.

Na podstawie: **P47, P48**.

19. Jakie inne formy budżetu partycypacyjnego występowały?

Miasta wskazały kilkanaście innych form budżetu partycypacyjnego. Najczęściej obejmowały one młodzieżowe i szkolne budżety (skierowane do dzieci, młodzieży, uczniów) oraz zielony budżet (skoncentrowane na tematach ekologicznych). Jeśli miasto wskazało na taką inną formę, to zazwyczaj był to jeden inny rodzaj BP, realizowany obok BO.

W kilku miastach inną formą budżetu partycypacyjnego był również fundusz sołecki

realizowany wraz z budżetem obywatelskim. Ze względu na specyfikę MNPP oraz FS było to bardzo rzadkie rozwiązanie.

Na podstawie: **P49, P50, P51, P52, P53, P54.**

20. Na ile zmiany ustawowe z roku 2018 zmieniły funkcjonowanie BO?

W przypadku zmian ustawowych tylko 7 miast wskazało na brak wyraźnych zmian (dla 4 była to jedyna opcja). Najczęściej wskazywana odpowiedź dotyczyła zmiany w prawie miejscowym (39), wprowadzenia zmian w finansowaniu (21) oraz zmian w podziale terenu dla celów BO (17). 1 miasto wskazało ponadto, że wprowadziło BO po raz pierwszy.

Na podstawie: **P56.**

21. Na ile pandemia Covid-19 z roku 2020 zmieniła funkcjonowanie BO?

Ponad jedna trzecia miast wskazała na brak wyraźnych zmian związanych z pandemią (dla 13 była to jedyna wybrana opcja). Wśród pozostałych, najczęściej zaznaczonych opcji, kluczowe okazały się być: zmiany w formie konsultacji społecznych (17), zmiany w harmonogramie (16) oraz przesunięcia w realizacji zadań i projektów (14). 2 miasta wskazały ponadto na zawieszenie BO.

Na podstawie: **P57.**

22. Jakie mocne i słabe strony oraz dodatkowe komentarze o funkcjonowaniu BO opisano?

Miasta na prawach powiatu zamieściły w ankietach łącznie informacje nt. 123 mocnych oraz 100 słabych stron BO na ich obszarze. Wśród mocnych stron najwięcej cech było związanych z: procedurą (36/123), mieszkańcami (19/123), a także zadaniami i projektami (15/123). Z kolei przy słabych stronach najczęściej poruszana tematyka mieściła się w zakresie spraw dot.: zadań i projektów (23/100), mieszkańców (22/100) oraz procedury (22/100).

W ankietach pojawiło się ponadto 10 dodatkowych komentarzy nt. funkcjonowania BO w MNPP. Z komentarzy tych większość miała charakter informacyjny (7/10), a pozostałe trzy były negatywne (2/10) lub pozytywne (1/10).

Na podstawie: **P62, P63.**

Rozdział 6. Budżety obywatelskie w powiatach i województwach

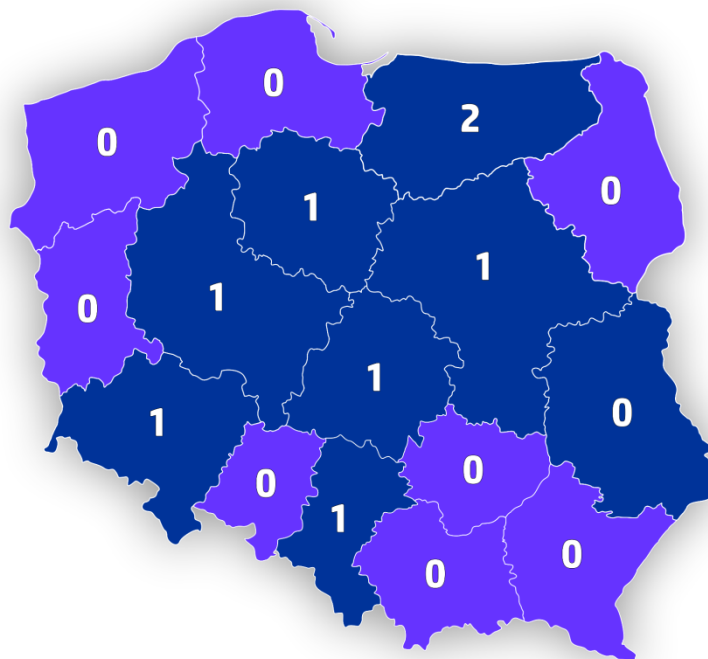
Ostatni rozdział empiryczny został poświęcony ponadgminnym budżetom obywatelskim występującym w Polsce na obszarze powiatów i województw. Ze względu na stosunkowo niewielką liczbę analizowanych przypadków oraz odrębność tych szczebli samorządu, to informacje o nich zostały zawarte w postaci jednego rozdziału. Ich prezentacja i omówienie nastąpi jednak w formie odrębnych podrozdziałów, aby zachować przejrzystość zgromadzonych danych.

Kwestionariusze dla powiatów i województw różniły się między sobą, a także względem kwestionariusza dla gmin i miast na prawach powiatów (które wypełniały taki sam arkusz w kolorze **zielonym**). Ich zasadnicza struktura pozostała taka sama, lecz w poszczególnych pytaniach i odpowiedziach uwzględniana była specyfika obu z tych szczebli. Analogicznie do dwóch wcześniejszych rozdziałów, także i w tym utrzymano kolorystykę właściwą danemu kwestionariuszowi. Kolorem **niebieskim** zostały oznaczone informacje o powiatach, a **żółtym** dane o województwach. Wszystkie kwestionariusze składały się z tych samych sekcji tematycznych, lecz kolejność niektórych z pytań była nieco inna, co miało na celu lepsze rozmieszczenie pytań (o różnej długości) na poszczególnych stronach ankiety.

W rozdziale szóstym każde z pytań zostało ponownie oznaczone literą: **P** (np. **P1**, **P2**, **P3** itd.), która odnosi się do właściwego kwestionariusza dla powiatów lub województw. Ze względu na niewielką liczbę odpowiedzi, czyli dane z 8 powiatów i 6 województw, część danych – w odróżnieniu od rozdziału 4 i 5 – będzie prezentowana wyłącznie w formie opisowej, jeśli ich prezentacja graficzna nie będzie uzasadniona. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których rozkład udzielanych odpowiedzi na poszczególne opcje był niewielki. Przy każdym pytaniu prezentowana jest również liczba wskazująca na to, ile jednostek na nie odpowiedziało. Oznaczone jest to przy pomocy litery: *n* (np. $n = 8$, $n = 6$ itd.).

Dane o powiatach (8) i województwach (6), które wypełniły ankietę zostały opisane wcześniej. Na dwóch poniższych grafikach zamieszczono rozłożenie tych jednostek na mapie:

Mapa 6.1. Powiaty, które wypełniły i odesłały ankietę (8).



Źródło: Opracowanie własne.

Mapa 6.2. Województwa, które wypełniły i odesłały ankietę (6).



Źródło: Opracowanie własne.

6.1. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w powiatach

Sekcja 1. Implementacja budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 1-4)

Sekcja pierwsza koncentrowała się na etapie powstawania BO w powiatach. Pierwsze z pytań miało na celu sprawdzenie, jaki podmiot albo podmioty były odpowiedzialne za ich inicjowanie w tych jednostkach. Do wyboru było kilka proponowanych opcji wraz z możliwością dopisania innych. Odpowiedzi zostały udzielone przez wszystkie 8 powiatów ($n = 8$) i były one następujące:

Tabela 6.1. Podmioty inicjujące BO w powiatach.

Podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Władze powiatu (Zarząd powiatu)	7
Radni powiatowi	3
Mieszkańcy powiatu (gmin z obszaru powiatu)	0
Radni gmin z obszaru powiatu	0
Lokalne organizacje pozarządowe	0
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	0
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	0
Inny podmiot	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie 10 podmiotów (inny podmiot liczony, jako jedna odpowiedź).

Powiaty wskazały łącznie na 10 podmiotów inicjujących, ale jedynie z dwóch zaproponowanych kategorii. Siedem razy wskazano na władze powiatu, a trzy razy na radnych powiatowych. Odpowiedzi dot. udziału mieszkańców, organizacji pozarządowych czy naukowców nie wybrane zostały ani razu. Prezentując powyższe dane z uwzględnieniem tego, ile z tych 10 podmiotów było jednocześnie wskazywanych przez 8 jednostek, to był to następujący podział:

Tabela 6.2. Liczba podmiotów inicjujących BO w powiatach.

Liczba podmiotów inicjujących	Liczba wskazań
1 podmiot	6
2 podmioty	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8.

W przypadku, gdy inicjatorem był tylko jeden podmiot (6), to najczęściej były to wyłącznie władze danego powiatu. W pozostałych dwóch powiatach wskazano na dwa różne podmioty (władze i radnych łącznie). Obrazuje to poniższa tabela:

Tabela 6.3. Jedyny inicjator BO w powiatach.

Jedyny podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Tylko władze gminy	5
Tylko radni powiatowi	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 6.

Następnie powiaty były proszone o podanie roku, w którym: po raz pierwszy pojawiła się inicjatywa wprowadzenia BO, rozpoczęto prace nad wprowadzeniem i realizacją BO, przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO oraz kiedy po raz pierwszy wprowadzono prawo miejscowe dot. BO (**P2**). Odpowiedzi zostały zaprezentowane w poniższej tabeli:

Tabela 6.4. Powstanie BO w powiatach.

Lata	Po raz pierwszy pojawiła się inicjatywa wprowadzenia BO?	Rozpoczęto prace nad wprowadzeniem i realizacją BO?	Rozpoczęto konsultacje społeczne ws. wprowadzenia BO?	Wprowadzono pierwsze prawo lokalne dot. BO (uchwała/zarządzenie)?
Przed 2011	-	-	-	-
2011	-	-	-	-
2012	-	-	-	-
2013	1	1	-	-
2014	1	1	1	2
2015	2	2	2	-
2016	-	-	-	2
2017	-	-	-	-
2018	1	-	-	-
2019	2	3	4	3
2020	1	1	-	1
2021	-	-	-	-
	<i>n</i> = 8	<i>n</i> = 8	<i>n</i> = 7	<i>n</i> = 8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli powiat wskazał przedział lat np. 2015/2016 to odpowiedź była liczona, jako 2015 itd.

Wśród odpowiedzi wyróżniają się dwa okresy, czyli lata 2014-2015 oraz 2019-2020. Jeden z powiatów pominął odpowiedź nt. konsultacji społecznych.

Aby oddzielić etap wstępny od faktycznej realizacji BO w następnym pytaniu sprawdzano, w jaki sposób przebiegała pierwsza edycja, a dokładnie: jej rozpoczęcie, zakończenie oraz realizacja wybranych w jej trakcie zadań (**P3**). Udzielone odpowiedzi również zaprezentowane zostały w formie tabeli:

Tabela 6.5. Pierwsza edycja BO w powiatach.

Lata	Rozpoczęła się pierwsza edycja BO (zgłaszanie projektów)?	Zakończyła się pierwsza edycja BO (wybór projektów)?	Zrealizowano zadania/projekty wybrane w pierwszej edycji BO?
2011	-	-	-
2012	-	-	-
2013	-	-	-
2014	2	2	-
2015	-	-	2
2016	2	2	2
2017	-	-	-
2018	2	-	-
2019	-	2	2
2020	2	1	1
2021	-	1	2
Po 2021	-	-	-
	<i>n</i> = 8	<i>n</i> = 8	<i>n</i> = 8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli powiat wskazał przedział lat np. 2015/2016 to odpowiedź była liczona, jako 2015 itd.

Rozpoczęcie i przebieg BO odbywał się w dość równomiernych okresach, bo co 2 lata – w 2014, 2016, 2018 i 2020. Następnie w okresie kolejnego roku lub dwóch następowało zakończenie edycji oraz realizacja zadań.

Powiaty zostały następnie poproszone o wskazanie liczby zrealizowanych edycji BO w latach 2011-2021. Informacja o opisanych edycjach została zawarta w poniższej tabeli:

Tabela 6.6. Liczba edycji BO w powiatach w latach 2011-2021.

2 edycje	3 edycje	4 edycje	5 edycji	6 edycji
3	1	2	1	1

Źródło: Opracowanie własne, n = 8, w sumie 28 edycji.

W tabeli uwzględniono również edycje na rok 2022, jeśli większość etapów zrealizowano w roku 2021.

Biorąc pod uwagę odmienny czas wprowadzania BO na tym szczeblu występowały zarówno krótsze (2-3 edycje), jak i dłuższe (4-6 edycji) procedury. Analizując natomiast jak długo trwała pierwsza z każdej z tych edycji, to w przypadku pięciu powiatów trwały one od 4 do 7 miesięcy, a w trzech pozostałych od 10 do 12 miesięcy. Szczegóły zawarto w poniższej tabeli:

Tabela 6.7. Czas trwania pierwszych edycji BO w powiatach.

1M	2M	3M	4M	5M	6M	7M	8M	9M	10M	11M	12M
0	0	0	1	0	2	2	0	0	1	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8, M - miesiące.

Dane obejmują informacje o pierwszej edycji BO bez względu na rok, na który one przypadają.

Sekcja 2. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 5-7)

Sekcja druga koncentrowała się na prawnych podstawach funkcjonowania BO w powiatach. W pierwszej kolejności jednostki były pytane o najważniejsze akty prawa miejscowego regulujące jego funkcjonowanie (**P5**). Odpowiedź na to pytanie udzieliło 8 powiatów ($n = 8$), które wskazało ich łącznie 37. Obrazuje to poniższa tabela:

Tabela 6.8. Akty prawne regulujące BO w powiatach.

Uchwały i zarządzenia	Tylko uchwały	Tylko zarządzenia
0	8	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8.

Tabela uwzględnia tylko podane akty.

Wszystkie jednostki wskazały wyłącznie uchwały (rady lub zarządu powiatu). Poszczególne jednostki wskazały natomiast na odmienną liczbę takich uchwał. Połowa jednostek wskazała ich 3 lub 4. Pozostałe dane obrazuje poniższa tabela:

Tabela 6.9. Liczba aktów prawnych regulujących BO w powiatach.

1-2 uchwały	3-4 uchwały	5-6 uchwał	7-8 uchwał	9-10 uchwał
1	4	1	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8.

Kolejne pytanie (P6) weryfikowało, jaką nazwą posługiwał się powiat realizując tytułowe narzędzie. Do wyboru było kilka proponowanych nazw z możliwością dopisania innych. Odpowiedź ponownie udzieliło 8 powiatów ($n = 8$) i były one następujące:

Tabela 6.10. Nazwa procedury w powiatach.

Nazwa procedury	Liczba wskazań
Budżet obywatelski	6
Budżet partycypacyjny	2
Budżetowanie obywatelskie/partycypacyjne	0
Inna nazwa/nazwy	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie 8 nazw.

Udzielone odpowiedzi wskazywały wyłącznie na dwie z zaproponowanych opcji. Sześć razy wskazano na nazwę: Budżet obywatelski, a dwa razy: Budżet partycypacyjny. Inne opcje nie zostały dopisane.

Powiaty zostały zapytane również o inne dokumenty, które były przygotowywane w ramach procedury BO na ich obszarze (P7). Odpowiedzi udzielone przez jednostki były różnorodne, co pokazuje poniższa tabela:

Tabela 6.11. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w powiatach.

Inne dokumenty	Liczba wskazań
Raporty dotyczące funkcjonowania BO	1
Harmonogramy poszczególnych edycji BO	4
Podsumowania zakończonych edycji BO	3
Plany i strategie tworzenie/rozwoju BO	0
Regulaminy BO	6
Formularze zgłaszania zadań do BO	7
Formularze do zbierania podpisów pod projektami/zadaniami	6
Karty do głosowania	7
Zestawienie zgłoszonych/wybranych zadań	7
Zestawienie wydatków na realizowane zadania	4
Materiały porównujące zakończone edycje	1

Materiały z ewaluacji	3
Inny dokument	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8, w sumie 50 dokumentów (inne dokumenty liczone, jako jedna odpowiedź).

Wśród dodatkowych dokumentów powiaty najczęściej wskazywały na formularze zgłaszania zadań, karty do głosowania i zestawienie zgłoszonych/wybranych zadań. Odpowiedzi te uzyskały po 7 wskazań. Sześciokrotnie zostały wybrane: regulaminy oraz formularze do zbierania podpisów. W innym dokumencie (1) jeden z powiatów wskazał dodatkowo na: artykuły prasowe.

Sekcja 3. Konsultacje społeczne dot. budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 8-13)

W sekcji poświęconej konsultacjom społecznym powiaty zostały w pierwszej kolejności zapytano o liczbę konsultacji przypadających: na etap wdrażania BO, w trakcie poszczególnych edycji oraz pomiędzy nimi (**P8**). Na pierwsze dwa elementy tego pytania odpowiedziały po 4 powiaty, natomiast dane o konsultacjach pomiędzy edycjami wskazała tylko jedna jednostka. Ze względu na niejednoznaczny charakter udzielonych na to pytanie odpowiedzi ich omówienie nastąpi tylko w formie opisowej.

Przy tworzeniu się BO pojawiały się liczby: 1, 2 i 3 (jeden powiat wpisał też znak X, który mógł potwierdzać lub wykluczać konsultacje). W odniesieniu do spotkań w trakcie edycji trzy jednostki określiły ich liczbę na: 1 (czwarta podała liczbę: 8). Co istotne, z jednym wyjątkiem, były to 4 inne jednostki, niż te, które opisały konsultacje na etapie jego tworzenia. Natomiast jedna jednostka, która podała dane o konsultacjach pomiędzy edycjami opisała w ten sposób dwie edycje podając przy tym liczbę: 1. Podsumowując należy więc stwierdzić, że zarówno podane liczby dot. konsultacji dla poszczególnych okresów, jak i ich suma była bardzo niska (albo nie była podawana wcale).

Drugie pytanie w tej sekcji (**P9**) dotyczyło miejsca, w którym odbywały się konsultacje. Odpowiedzi udzieliło 6 powiatów ($n = 6$) i spośród zaproponowanych i innych odpowiedzi były to następujące wskazania:

Tabela 6.12. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w powiatach.

Miejsce konsultacji	Liczba wskazań
W siedzibie urzędu powiatowego	5
W siedzibie wydziału zajmującego się BO	0
W miejscach publicznych np. rynek/park itd.	0
W urzędach gmin z obszaru powiatu	0
W szkołach	0
Online	1
Inne miejsce spotkań	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 8 miejsc (inne miejsce liczone, jako jedna odpowiedź).

W odpowiedziach pojawiło się niewiele wskazań (w sumie tylko 8). Powiaty zaznaczyły prawie wyłącznie tylko jedno miejsce, czyli siedzibę urzędu powiatowego (5). Jeden powiat wskazał z kolei na konsultacje online. Wśród dwóch innych miejsc, które dopisano, to w pierwszym przypadku odpowiedź odnosiła się również do konsultacji online (na stronie internetowej starostwa). Natomiast drugi przypadek opisywał konsultacje podczas Powiatowego Zjazdu Sołtysów, który miał miejsce w wynajętym lokalu. W pytaniu tym 2 powiaty wskazały na dwa miejsca, a 4 po jednym miejscu, co obrazuje tabela poniżej:

Tabela 6.13. Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w powiatach.

Liczba miejsc	Liczba wskazań
1 miejsce	4
2 miejsca	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Odpowiedź: Inne miejsce traktowana była, jako jedno dodatkowe miejsce. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi wskazujących na brak konsultacji społecznych oraz braków danych.

Następne pytanie (P10) sprawdzało, jakie podmioty uczestniczyły w konsultacjach. Odpowiedź udzieliło 6 powiatów, a z zaproponowanych odpowiedzi niemal wszystkie jednostki wskazały na władzę powiatu (5). W dalszej kolejności wskazywano na radnych powiatu oraz mieszkańców (po 4 razy). Połowa jednostek wskazała też na urzędników i lokalne NGO (po 3). Szczegółowe odpowiedzi na to pytanie prezentuje tabela poniżej:

Tabela 6.14. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w powiatach.

Uczestnicy konsultacji	Liczba wskazań
Władze powiatu (Zarząd powiatu)	5
Radni powiatowi	4
Mieszkańcy powiatu (gmin z obszaru powiatu)	4
Władze/radni gmin z obszaru powiatu	0
Urzednicy	3
Lokalne organizacje pozarządowe	3
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	1
Media lokalne	1
Urzednicy z innych jednostek samorządu	1
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	0
Lokalni przedsiębiorcy	0
Inne podmioty/osoby	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 22 podmioty.

Oprócz podmiotów biorących udział w konsultacjach sprawdzana była również tematyka tych spotkań (**P11**). Powiaty były proszone o wybór spośród zaproponowanych opcji albo o dopisanie własnych. W pytaniu należało wybrać trzy najczęściej pojawiające się tematy, jednak uwzględniono również dodatkowe wskazania. Uzyskane w ten sposób dane przedstawiono poniżej:

Tabela 6.15. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w powiatach.

Tematyka konsultacji	Liczba wskazań
Regulamin BO	6
Wysokość środków finansowych na BO	3
Podział środków finansowych z BO	1
Podział obszaru powiatu dla celów BO	1
Głosowanie na BO	5
Zgłaszanie zadań do BO	3
Omówienie zadań zgłoszonych do BO	2
Ustalenie harmonogramu BO	0
Informowanie o ewaluacji BO	0
Sprawozdania z wcześniejszych edycji BO	0
Sprawozdanie z wykonanych zadań z BO	0
Propozycje zmian w BO	2
Informowanie o dokonanych zmianach w BO	0
Inna tematyka	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 7$, w sumie 23 tematy.

Na pytanie jedenaste odpowiedziało 7 powiatów ($n = 7$). Dwoma najczęściej poruszonymi tematami podczas konsultacji w tych jednostkach były: regulamin BO (6) oraz kwestia głosowania (5). Prawie połowa z powiatów zazaczyła również opcję dot. wysokości środków oraz zgłaszania zadań (po 3 wskazania).

Powiaty proszono także o podanie przybliżonej liczby uczestników konsultacji (**P12**). Odpowiedź została udzielona przez 5 jednostek ($n = 5$) i były to dość zróżnicowane wartości – zarówno dość niskie, jak i bardzo wysokie. Pojawiły się następujące wskazania: około 10, około 15, 25, 70 oraz 90 osób.

Ostatnie pytanie w tej sekcji (**P13**) dotyczyło tego, w jaki sposób przeprowadzone konsultacje społeczne przyczyniły się do wprowadzenia zmian w BO. Powiaty miały do wyboru kilka opcji z możliwością dopisania innych zmian. Dane na ten temat ujęto w poniższej tabeli:

Tabela 6.16. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w powiatach.

Efekt konsultacji społecznych	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian	4
Zmianie uległa wysokość środków na BO	2
Zmianie uległ sposób podziału środków na BO	1
Zmianie uległ podział obszaru powiatu dla celów BO	0
Zmiany w sposobie głosowania na BO	0
Zmieniły się wymogi dotyczące zgłaszania zadań/projektów do BO	1
Zmienił się harmonogram BO	1
Inna zmiana	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 5 zmian.

Powiaty najczęściej wskazywały, że konsultacje społeczne nie miały większego wpływu na istotne zmiany w BO (4). Opcję tę, jako jedyną, wybrały 3 jednostki z 6 ($n = 6$). Również suma wszystkich wskazanych zmian była niska, bo wyniosła jedynie 5. Pozostałe wskazania dot. zmiany wysokości środków (2) oraz zmian sposobu podziału środków, wymogów przy zgłaszaniu zadań i harmonogramu (po jednym wskazaniu).

Sekcja 4. Podział obszaru powiatu dla celów budżetu obywatelskiego (pytania 14-19)

Sekcja oznaczona numerem czwartym koncentrowała się na podziale obszaru powiatu dla celów BO. W pierwszej kolejności jednostki były proszone o wskazanie, w jaki sposób obszar danego powiatu był na przestrzeni lat dzielony dla celów BO (w poszczególnych edycjach). Powiaty miały dopasować jeden z zaproponowanych podziałów do danej edycji (P14), a jeśli zaznaczyły chociaż raz opcję dot. nowego lub innego podziału, to należało dodatkowo wskazać w kolejnym pytaniu za pomocą jakiego kryterium zostały one opracowane (P15). Odpowiedzi na pytanie czternaste były następujące:

Tabela 6.17. Sposób podziału obszaru powiatu dla celów BO.

Sposób podziału	Liczba wskazań
Powiat stanowił jednolity obszar bez podziału na mniejsze jednostki	3
Podział grupujący gminy z obszaru powiatu	4
Podział wg. okręgów wyborczych z wyborów samorządowych	0
Podział wg. nowych jednostek utworzonych tylko dla celów BO	0
Inny podział	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 7$, w sumie 5 podziałów (inny podział liczony, jako jedna odpowiedź).

Jednostki wskazały tylko na dwie z zaproponowanych opcji występujące na przestrzeni lat. Cztery z siedmiu ($n = 7$) zaznaczyły, że przynajmniej raz występował podział grupujący gminy, a trzy, że obszar był jednolity w którejś z edycji. Żadna jednostka nie wybrała nowego podziału, ale jedna zaznaczyła opcję dot. innego podziału.

W pytaniu piętnastym (P15), które miało doprecyzować pytanie czternaste (P14), powiat ten nie wybrał żadnej z sugerowanych opcji (dot. liczby mieszkańców, wielkości obszaru czy historycznych granic), lecz zaznaczył opcję dot. jeszcze innego kryterium. W jej opisie zostało wskazane, że był to podział na gminy wchodzące w skład powiatu (czyli w zasadzie jedna z opcji sugerowanych we wcześniejszym pytaniu).

Pytanie szesnaste (P16) sprawdzało z kolei, jakie nazwy nosiły jednostki podziału dla celów BO w powiatach. Odpowiedzi otwarte na to pytanie udzieliły tylko 3 powiaty ($n = 3$), a odpowiedzi te były następujące: gminy (2) oraz pule (1).

Następne pytanie (P17) weryfikowało, czy podział dla celów BO obejmował na przestrzeni wszystkich edycji całość obszaru powiatu. W pytaniu tym pojawiło się 7 odpowiedzi ($n = 7$): 5 razy wskazano: Tak, a 2 razy: Nie.

Ostatnie dwa pytania w tej sekcji dotyczyły istotnych zmian w podziale obszaru powiatów dla celów BO. Pierwsze pytanie zamknięte (Tak/Nie) sprawdzało, czy taka zmiana w ogóle miała miejsce (P18). Natomiast w drugim, jeśli powiaty odpowiedziały twierdząco, to proszone były o opisanie tych zmian – ich roku, specyfiki i powodów dokonania (P19). Odpowiedź twierdzącą (Tak) na pierwsze z tych pytań udzielił tylko jeden z siedmiu powiatów ($n = 7$). W drugim pytaniu jednostka ta opisała, że zaszła tam tylko jedna istotna zmiana w podziale obszaru, która obejmowała podział na gminy poniżej i powyżej 10 tys. mieszkańców, co miało na celu wyrównanie ich szans na wygraną.

Sekcja 5. Finansowanie budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 20-25)

W pierwszym pytaniu tej sekcji (P20) powiaty zostały poproszone o podanie trzech danych związanych z aspektem finansowym BO. Dotyczyły one: wysokości środków planowanych i wydanych na BO oraz procenta środków wydatkowanych względem całości wydatków powiatu w danym roku. Kwoty należało dopasować do właściwej edycji. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło tylko 5 powiatów ($n = 5$). Pozostałe trzy odpowiedzi wskazywały na brak danych. Zebrane dane, w odniesieniu do najniższych i najwyższych kwot planowanych oraz wydatkowanych (zawarte w przedziałach), prezentowały się następująco:

Tabela 6.18. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w powiatach.

Środki na BO	Wysokość środków, jakie powiat planował przeznaczyć na BO		Wysokość środków, jakie powiat ostatecznie wydał na BO	
	Najniższe	Najwyższe	Najniższe	Najwyższe
0 - 49 999 zł	0	0	1	0
50 000 - 99 999 zł	1	1	0	1
100 000 - 199 999 zł	1	1	2	1
200 000 - 299 999 zł	2	1	2	1
300 000 - 399 999 zł	1	1	0	1
400 000 - 499 999 zł	0	0	0	1
500 000 i więcej	0	1	0	0
	$n = 5$		$n = 5$	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe kwoty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi ($n =$) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji.

Zarówno podane wartości przy kwotach planowanych, jak i wydatkowanych nie były wysokie w poszczególnych edycjach. W odniesieniu do pierwszej z nich (planowanej) tylko w jednym przypadku przekroczyła ona 500 tys. zł (najwyższa podana kwota w całym okresie realizacji, którą podano). Natomiast przy kwotach wydatkowanych najwyższa wartość była w przedziale od 400 do 500 tys. zł. Wszystkie udzielone odpowiedzi okazały się być jednak dość zróżnicowane (zazwyczaj w jednym z przedziałów mieściły się dane z tylko jednej jednostki).

Trzeci element tego pytania obejmował procent całościowych wydatków z budżetu dla danej edycji, a odpowiedzi, udzielone tym razem przez 4 powiaty ($n = 4$), przedstawia poniższa tabela:

Tabela 6.19. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków powiatu w danym roku.

Wysokość środków ostatecznie wydanych, jako % wszystkich wydatków powiatu w danym roku		
Procenty	Najniższy procent wydatków	Najwyższy procent wydatków
Poniżej 0,1%	1	1
0,1% - 0,19%	2	0
0,2% - 0,29%	1	2
0,3% - 0,39%	0	1
$n = 4$		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe procenty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi ($n =$) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji. Niektóre procenty były podane z wyraźnym błędem względem podanych środków wydatkowanych np. 0,003% albo 3% wydatków z budżetu zamiast rzeczywistego 0,3%. Dane te były, w miarę możliwości, sprawdzane i korygowane.

Podane wartości okazały się być dość niskie. W jednym przypadku zarówno najniższa, jak i najwyższa wartość wyniosły poniżej 0,1% wydatków. Natomiast najwyższy wskazany procent wydatków zawierał się w przedziale od 0,3% do 0,39%.

Kolejne trzy pytania koncentrowały się na sposobie podziału środków w BO na przestrzeni lat. Pierwsze z nich sprawdzało, czy występowała jedna pula środków albo czy kwota była w jakiś sposób dzielona np. tylko na pulę lokalną, na pulę ogólną i pulę lokalną albo w oparciu o inny podział (**P21**). Jeśli jednostka wskazała na występowanie puli ogólnej i lokalnej, to w pytaniu kolejnym należało podać do każdej z tak zrealizowanych edycji jej rok, sumę wydatków oraz kwoty tego podziału (**P22**). Z kolei inny sposób podziału należało opisać w następnym pytaniu otwartym (**P23**). Część udzielonych odpowiedzi okazała się być niejasna. Powiaty wskazywały np. na jedną kwotę ogólną we wszystkich edycjach, żeby następnie opisywać podział na pulę ogólną i lokalną. Stąd też odpowiedzi te wymagają dokładniejszego opisu.

Na pierwsze z tych pytań odpowiedziało w sumie 8 jednostek ($n = 8$), które na przestrzeni wszystkich edycji wskazały na następujące sposoby podziału środków:

Tabela 6.20. Sposób podziału środków na BO w powiatach w latach 2011-2021.

Sposób podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula dla całego powiatu)	4
Suma środków była dzielona tylko na mniejsze pule	2
Suma środków była dzielona na pulę dla całego powiatu oraz pule lokalne	2
Inny podział	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Cztery razy wskazano na występowanie (przynajmniej raz) jednej puli środków. Po dwa wskazania uzyskały odpowiedzi dot. podziału wyłącznie na pule lokalne oraz podziału zarówno na pulę ogólną, jak i pule lokalne. Jeden powiat wskazał ponadto na inny podział. W kolejnym pytaniu (P22) podział na pulę ogólną i lokalną opisały 3 powiaty. Jak wynika z powyższej tabeli wśród tych jednostek znalazła się jedna, która wcześniej takiej opcji nie wybrała (wskazała jedynie na jedną kwotę). Jednostki te podały dane odpowiednio do: 2, 4 i 5 edycji. W połowie wszystkich opisanych edycji obie pule były niemal równe, a w pozostałych występowała znaczna dysproporcja między nimi (występowały też zmiany w poszczególnych edycjach). W pytaniu otwartym dotyczącym innego podziału (P23) odpowiedzi udzieliły dwie jednostki (zamiast jednej, która na taki inny podział wskazała wcześniej). Wpisane odpowiedzi nie dotyczyły jednak bezpośrednio sposobu podziału środków, a raczej jego kryterium. Jeden powiat opisał w nim dopuszczenie zadań do realizacji bez głosowania, a drugi wskazał na podział środków w oparciu o liczbę mieszkańców poszczególnych gmin z obszaru powiatu.

Dwa ostatnie pytania w tej sekcji weryfikowały, jakie było kryterium podziału środków w poszczególnych edycjach. Powiaty mogły wybrać spośród sugerowanych opcji albo dopisać własne do każdej z edycji (P24). Jeśli pojawiło się wśród nich inne kryterium, to należało je doprecyzować w kolejnym pytaniu (P25). Opisane kryteria na przestrzeni lat były następujące:

Tabela 6.21. Kryterium podziału środków finansowych w powiatach.

Kryterium podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula)	3
Równy podział na wszystkie wydzielone jednostki	0
Podział wg. liczby mieszkańców wydzielonej jednostki	5
Podział wg. wielkości obszaru wydzielonej jednostki	0
Inny sposób podziału na mniejsze pule	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 7$.

Najczęstszym kryterium okazał się podział wg. liczby mieszkańców poszczególnych jednostek (5 wskazań). Trzykrotnie wskazano również, że taki podział nie występował (w którejś z edycji)⁴⁸⁷. Ze względu na brak wskazań o innym sposobie podziału pytanie z numerem 25 (**P25**) pozostało bez odpowiedzi.

Sekcja 6. Partycypacja mieszkańców powiatu w budżecie obywatelskim (pytania 26-27)

Sekcja szósta składała się tylko z dwóch pytań. Pierwsze dotyczyło projektów w poszczególnych edycjach. Powiaty były proszone o wskazanie liczby zgłaszanych, głosowanych i wybranych zadań, a także tych wybranych, lecz niezrealizowanych (**P26**). Następnie, w przypadku wskazania projektów pozostających bez realizacji, proszono o udzielenie odpowiedzi otwartej nt. powodów tej sytuacji (**P27**).

Odpowiedzi dotyczące zadań, ujęte w przedziałach, zawarto w poniższej tabeli:

⁴⁸⁷ Różnica w informacjach o jednolitym podziale i braku kryterium podziału między pytaniami 21 (**P21**) i 24 (**P24**) może wynikać z jednego braku danych ($n = 8$ i $n = 7$) lub niezrozumienia pytania przez dany powiat i błędnym wprowadzeniu danych.

Tabela 6.22. Zadania w budżecie obywatelskim z wszystkich edycji w powiatach.

Liczba zadań zgłoszonych		Liczba zadań poddanych głosowaniu	
Przedziały	Liczba powiatów	Przedziały	Liczba powiatów
1-25	3	1-25	3
26-50	2	26-50	2
51-100	1	51-100	2
101-150	1	101-150	0
151-200	0	151-200	0
201-250	1	201-250	1
$n = 8$		$n = 8$	
Liczba zadań wybranych		Liczba zadań niezrealizowanych	
Przedziały	Liczba powiatów	Liczba	Liczba powiatów
1-10	4	0	6
11-25	2	1	2
26-50	1	2	0
51-100	0	3	0
101-150	1	4	0
$n = 8$		$n = 8$	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Suma zadań na przestrzeni edycji (bez względu na ich liczbę) nie była wysoka. W większości jednostek odpowiedzi dot. zadań zgłoszonych i poddanych głosowaniu wyniosła znacznie poniżej 100. Również suma zadań wybranych wynosiła łącznie poniżej 50, 25 czy nawet 10 w większości jednostek. Na tym tle wyróżniał się tylko jeden powiat o wyraźnie większej liczbie zadań w każdej ze sprawdzanych kategorii (oprócz zadań niezrealizowanych). Bardzo niska okazała się być również liczba zadań opisanych, jako niezrealizowane, gdyż 2 powiaty wskazały po jednym takim zadaniu.

Prezentując te dane z uwzględnieniem tego, ile łącznie zadań zostało w kwestionariuszach podanych dla danego roku, to liczby te wyglądały następująco:

Tabela 6.23. Projekty/zadania w powiatach w latach 2011-2021.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ile projektów/zadań zostało zgłoszonych? (n = 8)										
0	0	0	34	12	76	100	77	54	88	93
Ile projektów/zadań poddano głosowaniu? (n = 8)										
0	0	0	24	12	70	93	65	41	66	76
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu? (n = 8)										
0	0	0	3	2	34	32	38	18	33	47
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu, ale nie zrealizowano? (n = 8)										
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

W przypadku jednej edycji dane obejmują też zadania wybrane do realizacji bez głosowania.

Również i w tej tabeli widać, że łączna liczba zadań dla danego roku nie była wysoka. Nie jest widoczny spadek liczby zadań w okresie epidemicznym (a wręcz przeciwnie), lecz może to wynikać z występowania w tym czasie łącznie większej liczby edycji, niż we wcześniejszych latach. W tym okresie (lata 2020 i 2021) pojawiły się natomiast jedyne wskazania na zadania niezrealizowane.

Przedstawiając łącznie sumę zadań dla każdej z kategorii, to były to następujące wartości w latach 2011-2021:

Tabela 6.24. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez powiaty.

Suma zadań zgłoszonych	Suma zadań poddanych głosowaniu	Suma zadań wybranych	Suma zadań niezrealizowanych
534	447	207	2
n = 8	n = 8	n = 8	n = 8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

W przypadku jednej edycji dane obejmują też zadania wybrane do realizacji bez głosowania.

Jak już wskazano brak realizacji zadań został wskazany przez dwa powiaty. W każdym z nich – zgodnie z podanymi informacjami – nie zrealizowano po jednym zadaniu w 2020 i 2021 roku. W pytaniu otwartym (**P27**) dotyczącym powodów braku realizacji, powiaty wskazały na kwestie finansowe. W pierwszym przypadku w wyniku postępowania

o wyłonienie wykonawcy została przekroczona wartość środków na projekt, a w drugim, przez wzrost cen sprzętu medycznego, planowany zakup również okazał się niemożliwy, gdyż wydzielona na ten cel kwota była mniejsza.

Sekcja 7. Zadania/projekty z budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 28-39)

Dalsze pytania z zakresu zadań i projektów były zamieszczone i konkretyzowane w sekcji siódmej. Pierwsze z nich (**P28**) dotyczyło kręgu podmiotów uprawnionego do ich zgłaszania. Odpowiedzi udzielone przez powiaty były następujące:

Tabela 6.25. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w powiatach.

Podmiot zgłaszający zadania	Liczba wskazań
Mieszkańcy powiatu (zameldowani w gminach z obszaru powiatu)	4
Osoby zamieszkałe w powiecie (bez zameldowania w gminie z obszaru powiatu)	5
Radni/organy powiatu	2
Organizacje pozarządowe	3
Osoby pracujące/prowadzące firmy na obszarze powiatu	0
Inny podmiot	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8.

Najwięcej razy wybrana została opcja dot. mieszkańców – zarówno tych posiadających zameldowanie w jednej z gmin na obszarze powiatu (5), jak i osoby tam zameldowane (4). Powiaty zaznaczyły również dwie inne opcje. Dwa razy wskazano na radnych, a trzy razy na organizacje pozarządowe.

Następne dwa pytania sprawdzały, czy występował podział na zadania ogólnopowiatowe i lokalne (**P29**) oraz, jeśli taki podział funkcjonował, to jaka była liczba zadań w każdej z tych wydzielonych kategorii (**P30**). W pierwszym pytaniu odpowiedź udzieliło 7 powiatów ($n = 7$) z czego trzy odpowiedziały: Tak. W jednym z tych miast liczba opisanych zadań była znacznie wyższa, niż w dwóch pozostałych, jednak we wszystkich z nich więcej zadań określona została, jako lokalne. Sumując podane liczby w każdej z tych jednostek, to na przestrzeni edycji, zadań lokalnych było łącznie dwa razy więcej, niż ogólnych.

Pytanie trzydzieste pierwsze (**P31**) sprawdzało, jaki podmiot był odpowiedzialny za weryfikację zadań w BO. Odpowiedzi udzielane przez powiaty były następujące:

Tabela 6.26. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w powiatach.

Podmiot oceniający/dopuszczający	Liczba wskazań
Nie funkcjonował żaden podmiot oceniający/dopuszczający	0
Urzednicy/pracownicy wydziału zajmującego się BO	3
Specjalnie wyodrębniona komisja	5
Mieszkańcy w drodze konsultacji	0
Inny podmiot	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Zgodnie z zaprezentowanymi danymi najczęściej weryfikacją zadań zajmowała się specjalnie wyodrębniona komisja (5) lub urzednicy i pracownicy poszczególnych wydziałów (3). Żaden z powiatów nie wskazał też na brak takiego podmiotu (0).

Powiaty zostały również poproszone o opisanie powodów, które najczęściej były powodem niedopuszczenia projektów do głosowania (P32). Do wyboru było kilka opcji z możliwością dopisania własnych. Odpowiedzi te prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6.27. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w powiatach.

Powód niedopuszczenia projektu/zadania	Liczba wskazań
Zbyt wysokie koszty realizacji zadania/projektu	2
Wysokie koszty utrzymania projektu w przyszłości	0
Błędy merytoryczne w zadaniu/projekcie	5
Braki formalne w zadaniu/projekcie (np. brak podpisów)	2
Taki sam projekt został już złożony/zrealizowany	0
Projekt nie był możliwy do zrealizowania ze względów technicznych	3
Projekt pokrywał się z działaniami planowanymi/realizowanymi	2
Niemożliwość zrealizowania projektu w jednym roku/jednej edycji	1
Autor zadania/projektu sam wycofał wniosek	2
Inny powód	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 7$, w sumie 18 powodów (inne powody liczone, jako jedna odpowiedź).

W pytaniu proszono o wskazanie na maksymalnie trzy kwestie, ale uwzględniono też ewentualne dodatkowe odpowiedzi. Najczęściej powodem niedopuszczania zadań były błędy merytoryczne przy ich zgłaszaniu, na co wskazało 5 powiatów. Odpowiedz dot. zbyt wysokich kosztów, braków formalnych, przeszkody techniczne, pokrywanie się projektu z innymi działaniami czy wycofanie projektu przez autora otrzymywały od 2 do 3 wskazań. Jeden z powiatów wskazał również na inny powód, który dotyczył niezgodności projektu z ustawowym katalogiem zadań własnych powiatu.

Kolejne dwa pytania z numerami 33 i 34 weryfikowały, jaka była najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (**P33**) oraz społecznym (**P34**). Powiaty były proszone o wskazanie trzech najczęściej pojawiających się zadań w każdej z kategorii, lecz uwzględniane były również dodatkowe opcje.

Omawiając w pierwszej kolejności zadania infrastrukturalne, czyli tzw. twarde, to powiaty odpowiadały w następujący sposób:

Tabela 6.28. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w powiatach.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Infrastruktura drogowa (drogi, chodniki, parkingi itp.)	3
Mała architektura (np. ławki, śmietniki itp.)	6
Oświetlenie ulic	2
Place zabaw/boiska	4
Projekty ekologiczne (np. czujniki jakości powietrza)	0
Przestrzeń zielona (sadzenie kwiatów, drzew itp.)	1
Siłownie na świeżym powietrzu	2
Wiaty przystankowe	1
Wiaty śmietnikowe	0
Zagospodarowanie/rewitalizacja podwórek	0
Inna tematyka	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 7, w sumie 21 wskazań (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Powiaty najczęściej wskazywały na projekty z zakresu małej architektury (6). Następne w kolejności były place zabaw i boiska (4) oraz infrastruktura drogowa (3). Ponadto dwa powiaty wskazały na inne odpowiedzi, które dotyczyły infrastruktury sportowej i sprzętu

medycznego.

W przypadku zadań społecznych, czyli tzw. miękkich, odpowiedzi udzielone przez powiaty zawarto w poniższej tabeli:

Tabela 6.29. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w powiatach.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Doposażenie szkół, bibliotek itp.	2
Projekty historyczne	1
Kina plenerowe	0
Koncerty/występy muzyczne	2
Kursy/szkolenia tematyczne	4
Ochrona zdrowia/zdrowy tryb życia	3
Projekty ekologiczne (np. warsztaty ekologiczne)	2
Spotkania/warsztaty tematyczne	3
Spotkania/imprezy np. dla dzieci, dla seniorów	2
Zajęcia sportowe	3
Inna tematyka	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8, w sumie 23 wskazania (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Wśród zadań społecznych najczęściej wskazywane były kursy i szkolenia tematyczne (4 wskazania). Po trzy wskazania otrzymały takie opcje, jak ochrona zdrowia i zdrowy tryb życia, tematyczne oraz spotkania i warsztaty tematyczne oraz zajęcia sportowe. Jediną dodatkową wybraną i opisaną odpowiedzią okazały się być: obozy harcerskie.

Zestawiając ze sobą dane o najczęstszych zadaniach infrastrukturalnych i społecznych, to dane o nich prezentowały się następująco:

Tabela 6.30. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez powiaty.

Zad.	1	2	3	4	5	Suma
Inf.	0	2	4	0	1	21
Społ.	2	1	2	2	1	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 7$ (Inf.) i $n = 8$ (Społ.).

Zad. - Wskazane zadania, Inf. – infrastrukturalne, Społ. – społeczne.

Suma wszystkich zadań: 21 (Inf.) + 23 (Społ.) = 44 (inne zadania liczone, jako jedna odpowiedź)..

Odpowiedź o zadaniach infrastrukturalnych udzieliło 7 powiatów ($n = 7$), a o społecznych wszystkie 8 ($n = 8$). Żadna z jednostek nie napisała wprost, że dana kategoria na jej obszarze nie występowała (nie uwzględniając jednego z braków danych). W przypadku pierwszej z tych kategorii najwięcej powiatów wskazało na trzy kategorie zadań (4 powiaty), a przy zadaniach społecznych jedną, trzy i cztery kategorie wskazało w sumie 6 powiatów (po 2 na każdą z nich).

Następnie powiaty były proszone o podanie wymogów formalnych dot. zgłaszania zadań (P35). Jeśli były one inne, niż trzy zaproponowane opcje, to należało opisać je w kolejnym pytaniu (P36). Zgromadzone odpowiedzi były następujące:

Tabela 6.31. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w powiatach.

Kluczowe wymogi formalne	Liczba wskazań
Podpisy pod projektem	8
Szacunkowe koszty projektu	7
Wymóg zamieszkania (zameldowania) na danym obszarze	5
Inne wymogi	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Podpisy pod projektem (8) oraz szacunkowe koszty (7) były najczęściej występującymi wymogami na przestrzeni lat. Na konieczność zamieszkania (zameldowania) wskazało z kolei 5 powiatów.

Na opcję dot. innych wymogów, w poszczególnych latach, wskazały tylko 3 powiaty, lecz odpowiedzi na nie, w kolejnym pytaniu (P36), udzieliły cztery ($n = 4$). Jednostki te wskazały na liczne dodatkowe wymogi, takie jak m.in.: Inwestycja w przedziale 50-100 tys. zł; Lokalizacja na terenie powiatu i dostępność dla jego mieszkańców; Możliwość

zabezpieczenia środków na utrzymanie projektu w kolejnych latach; Możliwości techniczne realizacji zadania; Projekt nie mógł przekroczyć 200 tys. zł; Termin realizacji zadania; Własność nieruchomości; Zadanie zgodne z kompetencjami powiatu; Zgodność z zadaniami powiatu; Zgodność z planami zarządu powiatu wobec danej nieruchomości; Zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; Złożenie wniosku w terminie.

W następnych dwóch pytaniach sprawdzano z kolei, jaki były konkretne ograniczenia przy składaniu projektów w poszczególnych edycjach (P37). Inne ograniczenia, niż zasugerowane, można było ponownie doprecyzować w pytaniu trzydziestym ósmym (P38). Odpowiedzi udzielone przez powiaty były następujące:

Tabela 6.32. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w powiatach.

Ograniczenia	Liczba wskazań
Ograniczenia wiekowe (minimalny wiek)	4
Zamieszkanie na obszarze powiatu	8
Zameldowanie na obszarze powiatu	1
Odgórny limit wydatków	5
Określona tematyka zadań	1
Inne ograniczenia	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Kluczowym ograniczeniem na przestrzeni lat, wskazanym przez wszystkie powiaty ($n = 8$), było zamieszkanie na jego obszarze (8). Istotny był również ogólny limit wydatków, który wskazano 5 razy oraz ograniczenia wiekowe (4 wskazania). Inne ograniczenie zaznaczono tylko raz, lecz odpowiedź opisową (P38) zamieściły dwa powiaty. Pierwsza z nich (bez wskazania edycji) pokrywała się z odpowiedzią tego powiatu z wcześniejszego pytania (nt. wymogów formalnych), natomiast druga dotyczyła tego, że każdy uprawniony mieszkaniec mógł złożyć tylko jedną propozycję zadania do puli, z której były realizowane projekty dla jego gminy.

Sekcję siódmą kończyło pytanie o wymogi dot. składania projektów, w którym proszono o podanie dokładnej liczby podpisów oraz wieku uprawnającego do zgłaszania zadań dla każdej edycji, w której takie ograniczenie występowało (P39). Odpowiedzi udzielone zostały przez wszystkie powiaty ($n = 8$). Ze względu na charakter pytania i sposób udzielania odpowiedzi (mała ich liczba, odpowiedzi otwarte, często symbole zamiast słów), to

ich prezentacja wymaga formy opisowej.

Przed 2018/2019 rokiem wymagany wiek występował, ale nie był zróżnicowany. Powiaty wskazywały na 16 lub 18 lat. W późniejszym okresie jednostki wskazywały już na brak ograniczeń wiekowych albo wstawiały znak X lub minus, które miały taki brak ograniczeń (zgodnie z instrukcją pytania) oznaczać. W odniesieniu do liczby podpisów powiaty wskazywały na różne wartości, które nie ulegały jednak większym zmianom na przestrzeni edycji. Liczby te wahały się od 1 (zapewne autora) do 50 podpisów. Dwa powiaty wykazały z kolei, że liczba podpisów była zróżnicowana. W pierwszym z nich wynosiła ona 15 dla puli powiatowej oraz od 3 do 10 dla puli gminnej (podpisy uzależniono od liczby mieszkańców). Natomiast w drugim powiecie zadania z puli powiatowej wymagały 15 podpisów, a pule z podziałem na miasta i gminy wymagały ich odpowiednio: 15, 10, 7 lub 3. W pozostałych przypadkach powiaty wskazywały na następujące liczby wymaganych podpisów: 10, 15, 20, 30 i 40.

Sekcja 8. Głosowanie na budżet obywatelski w powiecie (pytania 40-44)

Pytania od 40 do 44 koncentrowały się na aspekcie głosowania w BO. W pierwszej kolejności powiaty zostały zapytane o to, jakie formy głosowania obowiązywały na przestrzeni poszczególnych edycji. Odpowiedzi te obrazuje tabela poniżej:

Tabela 6.33. Forma głosowania na BO w powiatach.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Papierowe karty do głosowania	8
Internetowe/elektroniczne głosowanie	5
Aplikacja mobilna do głosowania	0
Dyskusja w celu podjęcia decyzji	0
Inna forma głosowania	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8, w sumie 13 formy głosowania.

Powiaty wskazały tylko na dwie formy głosowania. Głosowanie papierowe zostało wybrane przez wszystkie jednostki, natomiast głosowanie internetowe (elektroniczne) wskazano 5 razy. Przy braku innych odpowiedzi dość łatwo zauważyć, że na osiem powiatów w 5 występowały dwie formy głosowania (papierowe i internetowe), a w 3 tylko jedna forma (papierowa), co obrazuje poniższa tabela:

Tabela 6.34. Liczba form głosowania w BO w powiatach.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Tylko papierowe	3
Dwie różne metody głosowania	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8.

Tabela dotyczy podsumowania wykorzystanych form głosowania w danym powiecie na przestrzeni lat, a nie sposobów głosowania w odniesieniu do danej edycji (np. edycja I: 1 forma, edycja II: 2 formy, czyli odpowiedź: 2 różne formy na przestrzeni lat. Formy te mogły występować w tej samej edycji albo w różnych edycjach).

Żadna jednostka nie opisała innej formy do głosowania, stąd też kolejne z pytań w tej sekcji (**P41**) pozostało bez odpowiedzi.

W następnym pytaniu (**P42**) proszono o podanie trzech informacji dla danej edycji: liczby osób uprawnionych do głosowania, liczby oddanych głosów oraz frekwencji. Uzyskanie pełnych danych na to pytanie okazało się być jednak problematyczne. Większość jednostek szczebla powiatowego albo nie odpowiedziała albo wskazała na braki danych w odniesieniu do liczby osób uprawnionych do głosowania. Brak ten przełożył się, pomimo bardzo szczegółowo podanej liczby oddanych głosów, na znaczne braki w danych również o frekwencji. Z ośmiu powiatów odpowiedzi, w których pojawiła się przynajmniej jedna wartość procentowa dla którejś z edycji, wyniosła 4 ($n = 4$), lecz tylko w trzech z nich były to kompletne dane do każdej z edycji. Próbując zaprezentować uzyskane dane, to wyniki procentowe, które uwzględniają najniższe i najwyższe wskazanie w całym okresie realizacji, zawarto w poniższej tabeli:

Tabela 6.35. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w powiatach.

	Najniższa wskazana frekwencja	Najwyższa wskazana frekwencja
0% - 4,9%	2	1
5% - 9,9%	1	0
10% - 14,9%	1	1
15% i więcej	0	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 4$.

Dwa ostatnie pytania, które zamykały tę sekcję, dotyczyły czynników umożliwiających udział w głosowaniu. Powiaty wybierały spośród kilku opcji i dopasowywały je do poszczególnych edycji (P43), a w przypadku wskazania na inne czynniki, to były proszone dodatkowo o ich opisanie (P44). Przedstawiając w pierwszej kolejności te wskazane czynniki, to były to następujące kwestie:

Tabela 6.36. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w powiatach.

Czynniki umożliwiające głosowanie	Liczba wskazań
Wiek osoby głosującej	5
Zamieszkanie osoby na obszarze powiatu	7
Zameldowanie osoby na obszarze powiatu	2
Inne czynniki	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Dwoma dominującymi czynnikami na przestrzeni lat był fakt zamieszkania (7) oraz wiek osoby głosującej (5). Konieczność zameldowania wybrały tylko 2 jednostki. Żaden z powiatów nie opisał innego czynnika, stąd też ostatnie pytanie w tej sekcji pozostało bez odpowiedzi (P44).

Sekcja 9. Cykl/harmonogram budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 45-48)

Cztery pytania w sekcji dziewiątej obejmowały problematykę cyklu oraz harmonogramu BO na szczeblu powiatów. W pierwszym z nich (P45) jednostki były proszone o wskazanie miesięcy trwania dla poszczególnych, najbardziej typowych etapów. Odpowiedzi zostały zawarte w tabeli poniżej:

Tabela 6.37. Etapy BO w powiatach na przestrzeni roku.

Etap	Liczba wskazań na przestrzeni roku	n =
Konsultacje społeczne	I (1), II (1), III (2) , IV (1), V (2), VI (2) , VII (0), VIII (1), IX (0), X (0), XI (0), XII (0).	n = 4
Tworzenie ram prawnych	I (1), II (1), III (1), IV (0), V (2), VI (4) , VII (1), VIII (2), IX (2), X (0), XI (0), XII (0).	n = 6
Zgłaszanie projektów/zadań	I (1), II (0), III (0), IV (0), V (0), VI (3), VII (4) , VIII (4) , IX (4) , X (1), XI (1), XII (1).	n = 8
Ocena formalna projektów/zadań	I (0), II (1), III (2), IV (1), V (1), VI (1), VII (2), VIII (2), IX (3), X (4) , XI (2), XII (1).	n = 8
Ocena merytoryczna projektów/zadań	I (0), II (0), III (2), IV (1), V (1), VI (1), VII (2), VIII (2), IX (2), X (4) , XI (2), XII (1).	n = 8
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	I (1) , II (1) , III (1) , IV (1) , V (1) , VI (0), VII (0), VIII (0), IX (1) , X (1) , XI (0), XII (0).	n = 2
Promocja projektów/zadań	I (1), II (1), III (1), IV (0), V (0), VI (2), VII (2), VIII (2), IX (3) , X (3) , XI (3) , XII (1).	n = 6
Głosowanie	I (1), II (1), III (1), IV (0), V (0), VI (1), VII (0), VIII (0), IX (3), X (5) , XI (4), XII (2).	n = 8
Realizacja zadań	I (5), II (5), III (5), IV (5), V (5), VI (6) , VII (6) , VIII (5), IX (5), X (5), XI (5), XII (3), Kolejny rok (3).	n = 7
Ewaluacja	I (0), II (0), III (0), IV (0), V (0), VI (0), VII (1), VIII (0), IX (0), X (1), XI (0), XII (2) , Kolejny rok (1).	n = 3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = suma odpowiedzi, w których powiat wskazał przynajmniej jeden miesiąc trwania danego etapu. Pogrubiony został najczęściej wskazywany miesiąc. Liczba miesięcy trwania poszczególnych etapów była różna i mogła różnić się na przestrzeni edycji. Część jednostek wskazywała na typowy okres ich realizacji, podczas gdy inne podawały dokładne dane dla każdej z edycji, które mogły się między sobą różnić.

Wśród odpowiedzi udzielonych przez powiaty najczęściej pomijane były etapy dot. konsultacji społecznych (4), spotkań w trakcie edycji (2) oraz ewaluacji (3). Pozostałe odpowiedzi udzielane były przez ponad połowę lub większość powiatów. Choć całkowita liczba wskazań w poszczególnych miesiącach jest niewielka, to widoczny jest rozkład

procedury na przestrzeni roku, gdy spojrzeć na najczęściej wskazywany miesiąc oznaczony pogrubieniem.

Do powyższych danych doliczyć należy też te kwestionariusze, które wskazywały na występowanie danego etapu, ale bez określenia czasu ich trwania (np. znak X). Nie różnią się one jednak znacznie od wcześniejszych danych (widoczne jest jedno dodatkowe wskazanie przy etapie realizacji zadań). Niemniej dokładne liczby prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6.38. Liczba poszczególnych etapów BO w powiatach.

Etap	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne	4
Tworzenie ram prawnych	6
Zgłaszanie projektów/zadań	8
Ocena formalna projektów/zadań	8
Ocena merytoryczna projektów/zadań	8
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	2
Promocja projektów/zadań	6
Głosowanie	8
Realizacja zadań	8
Ewaluacja	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie 61 etapów.

Odpowiedzi obejmują wszystkie dane, które potwierdziły występowanie etapu w danej jednostce (np. znak X, odpowiedź: Tak czy podanie dokładnego miesiąca/miesiący). Tabela nie uwzględnia innych etapów wskazywanych przez powiat.

W pytaniu 46 (**P46**) powiaty były pytane o jeszcze inne etapy, niż te, które zaproponowano wcześniej. Ze wszystkich powiatów ($n = 8$) na takie etapy wskazały dwie jednostki, które w sumie podały ich trzy. Obie wskazały na etap składania odwołań, a jedna z nich wyodrębniła również etap rozpatrywania odwołań.

Podsumowując dane zawarte w tych dwóch pytaniach – o sugerowanych i innych etapach – wskazać można jaka była łączna liczba etapów opisanych przez powiaty. Dane te zostały zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 6.39. Liczba wszystkich etapów BO w powiatach.

6 etapów	7 etapów	8 etapów	9 etapów	10 etapów
2	1	2	1	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$. Suma etapów: 64 (61 [proponowane] + 3 [inne]).

Zsumowana liczba etapów podanych przez osiem powiatów ($n = 8$) wahała się od sześciu do dziesięciu. Łącznie, licząc te proponowane i dopisane, było ich 64. Odpowiedzi dot. 6, 8 i 10 etapów wskazało sześć powiatów (po 2 na każdy z nich). Pozostałe dwa powiaty udzieliły odpowiedzi o 7 i 9 etapowej procedurze.

Następne dwa pytania koncentrowały się na cyklu, zgodnie z którym realizowano budżety obywatelskie w powiatach. W pierwszym z nich powiaty były proszone o dopasowanie jednego z proponowanych cykli⁴⁸⁸ do każdej z edycji (P47), a w kolejnym mogły również opisać inny cykl, jeśli takowy występował (P48). Dane o cyklach z uwzględnieniem liczby edycji przeprowadzonych w oparciu o nie, zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 6.40. Liczba edycji BO w powiatach zrealizowanych wg. danego cyklu.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Suma
Cykl roczny										
4	2	1	0	1	0	0	0	0	0	8
Cykl międzyroczny										
5	1	1	0	1	0	0	0	0	0	7
Cykl dwuroczny										
5	0	0	1	1	0	1	0	0	0	13
Inny cykl										
8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie 28 podanych cykli.

⁴⁸⁸ 1) Cykl roczny (Całość procedury w jednym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań, głosowanie i realizacja zadań w jednym roku kalendarzowym); 2) Cykl międzyroczny (Część procedury w jednym roku, a część w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań w jednym roku kalendarzowym, ale ich głosowanie i realizacja dopiero w kolejnym roku); 3) Cykl dwuroczny (Całość procedury w jednym roku, ale realizacja zadań dopiero w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań i głosowanie w jednym roku kalendarzowym, ale ich realizacja dopiero w kolejnym roku); 4) Inny cykl (Występował inny cykl, niż opisane powyżej).

Suma opisanych edycji, zrealizowanych w poszczególnych cyklach, była zbliżona w przypadku cyklu rocznego i międzyrocznego (8 i 7). Natomiast liczba edycji w cyklu dwurocznym stanowiła niemal połowę wszystkich edycji opisanych przez powiaty (13). Żaden z powiatów nie wskazał na inny cykl, stąd też ostatnie pytanie w tej sekcji (P47) pozostało bez odpowiedzi.

Dane o cyklach można jeszcze dodatkowo przedstawić z uwzględnieniem tego, na ile cykli na przestrzeni lat wskazywały powiaty. Informacje te zostały zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 6.41. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w powiatach.

Cykl	Liczba wskazań
Tylko cykl roczny	2
Tylko cykl międzyroczny	2
Tylko cykl dwuroczny	2
Dwa różne cykle	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

W sześciu z ośmiu powiatów ($n = 8$) występował wyłącznie jeden cykl – roczny (2), międzyroczny (2) lub dwuroczny (2), a w pozostałych dwóch BO był realizowany na przestrzeni lat z wykorzystaniem dwóch różnych cykli.

Sekcja 10. Inne/dodatkowe rozwiązania dot. budżetu obywatelskiego w powiecie (pytania 49-63)

Ostatnia sekcja tego kwestionariusza obejmowała szereg dodatkowych kwestii związanych z funkcjonowaniem powiatowych budżetów obywatelskich. W pierwszej kolejności powiaty zostały zapytane o to, z jakiej strony internetowej lub podstrony korzystano dla celów BO (P49). Jednostki wybierały spośród zaproponowanych opcji lub mogły dopisać własną. Zestawienie udzielonych odpowiedzi prezentuje pierwsza z tabel w tej sekcji, którą umieszczono poniżej:

Tabela 6.42. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w powiatach.

Strona internetowa dla celów BO	Liczba wskazań
BO nie posiadał własnej strony internetowej	0
Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej powiatu	2
Główna strona internetowa powiatu (jako podstrona/zakładka)	6
Osobna strona internetowa poświęcona tylko (głównie) BO	2
Inne rozwiązanie	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie wskazano 10 rodzajów stron.

Najczęściej powiaty wskazywały, że budżet obywatelski korzystał z głównej strony internetowej danego powiatu (6). Dwukrotnie zostały wskazane też opcje odnoszące się do strony BIP oraz dot. innej strony poświęconej głównie BO. Żadna jednostka nie wskazała na inne rozwiązanie w tej kwestii.

Pytania od 50 do 52 dotyczyły innych form budżetu partycypacyjnego realizowanych na obszarze powiatów, jak np. budżety młodzieżowe czy ekologiczne. Pierwsze z pytań sprawdzało (Tak/Nie), czy taka inna forma w ogóle występowała (**P50**), a dwa kolejne miały na celu doprecyzować te informacje (**P51** i **P52**). W związku z tym, że wszystkie powiaty ($n = 8$) odpowiedziały: Nie na pierwsze pytanie, to – zgodnie z regułą przejścia – dwa kolejne pytania pozostały bez odpowiedzi.

Zgodnie z układem ankiety, pytania o numerach 53 i 55 dotyczyły zmian ustawowych z roku 2018 (**P53**) oraz zmian wywołanych pandemią Covid-19 z roku 2020 (**P55**).

Odpowiedzi na pierwsze z nich, czyli w odniesieniu do zmian ustawowych, były następujące:

Tabela 6.43. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w powiatach.

Wpływ zmian ustawowych	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	1
Wprowadzono BO po raz pierwszy	4
Zakończono realizację BO	1
Wprowadzono zmiany w finansowaniu BO	0
Wprowadzono zmiany w podziale obszaru gminy dla celów BO	0
Zmieniono nazwę BO	0

Zmieniono sposób głosowania na BO	0
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do składania zadań/projektów do BO	1
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do głosowania na BO	1
Nastąpiła zmiana prawa lokalnego dot. BO (uchwały, zarządzenia)	0
Inne zmiany	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie 8 zmian (inne zmiany liczone jako jedna odpowiedź). Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian.

Najczęściej wybieraną opcją była ta, dotycząca wprowadzenie budżetu obywatelskiego w powiecie po raz pierwszy (4). Pozostałe opcje, czyli: brak wyraźnych zmian, zakończenie realizacji BO, zmiana podmiotów uprawnionych do składania zadań oraz ich głosowania uzyskały po jednym wskazaniu. Wybrana została również raz inna zmiana, lecz w odpowiedzi otwartej powiat wskazał na zakończenie realizacji BO (czyli była to jedna z opcji sugerowanych).

Odpowiedzi udzielone na drugie z pytań, w odniesieniu do zmian wywołanych pandemią Covid-19, zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 6.44. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w powiatach.

Wpływ pandemii Covid-19	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	3
Zmniejszenie środków finansowych na realizację BO	0
Zmiany w harmonogramie BO	1
Zawieszenie BO	1
Odwołanie BO	1
Przesunięcie realizacji zadań/projektów na kolejny rok/lata	1
Zmiana formy konsultacji społecznych dot. BO (np. konsultacje online)	0
Zmiana formy głosowania na BO	2
Spadek liczby zadań/projektów zgłoszonych do BO	0
Spadek frekwencji w głosowaniu na BO	0
Spadek frekwencji podczas konsultacji społecznych	0
Inne zmiany	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 6, w sumie wskazano 6 zmian. Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian.

Część braków odpowiedzi w tym pytaniu wynika z faktu, że BO funkcjonował przed 2020 rokiem.

Odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian oraz zmian w formie głosowania zostały wskazane odpowiednio: 3 i 2 razy. Odpowiedzi takie jak: zmiany w harmonogramie, zawieszenie oraz odwołanie BO, a także przesunięcia w realizacji zadań były wskazywane po jednym razie każda.

Liczba wskazanych w kwestionariuszach zmian na szczeblu powiatów – w obu przypadkach – nie była wysoka. Przedstawiając uzyskane wyniki z uwzględnieniem tego, ile takich zmian wskazały poszczególne jednostki, to były to następujące odpowiedzi:

Tabela 6.45. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w powiatach.

Brak zmian	1 zmiana	2 zmiany	3 zmiany	n =
Wpływ zmian ustawowych z roku 2018				
1	6	1	0	n = 8
Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020				
3	1	1	1	n = 6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Odpowiedź: Brak zmian była uwzględniana tylko, jeżeli stanowiła jedyną wybraną opcję. Jeśli oprócz niej wskazano jakieś inne zmiany, to były one liczone wg. liczby wskazań. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi dot. BO realizowanych wyłącznie przed/po zmianach ustawowych oraz przed pandemią.

W odniesieniu do zmian ustawowych najczęściej podawana była 1 zmiana (sześć razy), a przy pandemii trzy razy jako jedyna wskazywana była opcja dot. braku wyraźnych zmian.

Wracając do pominiętego wcześniej pytania o numerze 54 (**P54**), które dotyczyło tego, czy na obszarze powiatu funkcjonował wyodrębniony wydział lub jednostka zajmująca się wyłącznie BO, to z 7 jednostek ($n = 7$) wszystkie odpowiedziały: Nie.

Dwa kolejne pytania miały na celu sprawdzenie, czy w analizowanym okresie BO był kiedykolwiek zawieszany lub odwoływany (**P56**) oraz jakie były powody podjęcia takiej decyzji (**P57**). Odpowiedź na pierwsze pytanie została udzielona przez 7 powiatów ($n = 7$). Cztery razy wskazano: Tak, a trzy razy: Nie. Wśród jednostek, które odpowiedziały twierdząco (4) trzy z nich wskazały na 1 taką edycję, a czwarty powiat opisał 2 edycje. Z kolei w pytaniu otwartym odpowiedzi udzieliły trzy z czterech powiatów i wskazały one na:

zmiany ustawowe z roku 2018, pandemię Covid-19 oraz decyzję zarządu jednego z powiatów. Czwarty z powiatów podał jedynie rok (2018), lecz w oparciu o wcześniejsze odpowiedzi można założyć, że było to również pokłosie zmian ustawowych.

Powiaty zostały także poproszone o wskazanie, za pomocą jakich kanałów przekazywane były informacje o BO. Jednostki mogły wybierać spośród kilku proponowanych opcji, a także dopisać własne. Udzielone odpowiedzi zawiera poniższa tabela:

Tabela 6.46. Kanały informowania o BO w powiatach.

Kanał informacyjny	Liczba wskazań
Poprzez powiatową stronę internetową dot. BO	8
Poprzez media społecznościowe (np. Facebook)	8
Poprzez plakaty, ulotki itp.	4
W trakcie spotkań informacyjnych np. w urzędzie gminy	2
W trakcie konsultacji społecznych	5
Za pośrednictwem mediów lokalnych (prasa, radio, telewizja)	5
Inna forma (jaka?)	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$, w sumie 33 kanały (inna forma liczona jako jedna odpowiedź).

Osiem powiatów ($n = 8$) wskazało w tym pytaniu w sumie na 33 kanały informowania o BO. Dwoma najczęściej wybieranymi odpowiedziami, które zaznaczyły wszystkie powiaty, były: strona internetowa oraz media społecznościowe (po 8). Po pięć wskazań uzyskały też dwie opcje dot. konsultacji społecznych oraz mediów lokalnych. Pojawiła się ponadto jedna dodatkowa odpowiedź, w której wskazano na: wydarzenia realizowane przez powiat (fora, zjazdy itp).

Kolejne dwa pytania były otwarte i dotyczyły mocnych i słabych stron BO w danym powiecie (P59), a także umożliwiały swobodne opisanie innych elementów związanych z realizacją BO, niż te, które zawarto w kwestionariuszu (P60). Prezentacja zebranych odpowiedzi nastąpi w dalszej części rozdziału.

Ostatnie trzy pytania sprawdzały, czy jednostki byłyby zainteresowane raportem z prowadzonych badań, a także warsztatami i szkoleniami związanymi z tą tematyką.

Odpowiedzi te rozkładały się po równo i we wszystkich z nich cztery opcje: Tak i Nie wskazywano po cztery razy. Wyniki te prezentuje tabela poniżej:

Tabela 6.47. Zainteresowanie powiatów raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.

Tak	Nie
Czy byliby Państwo zainteresowani otrzymaniem ogólnego raportu, po zakończeniu badań, na temat modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021?	
4	4
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi realizacji, popularyzacji i doskonalenia BO dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
4	4
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi wprowadzania i rozwijania innych form i narzędzi demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz poprawy skuteczności konsultacji społecznych dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
4	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 8$.

Pytanie to nie stanowiło w pełni informacji publicznej, dlatego nie wszystkie powiaty na nie odpowiedziały. Brak odpowiedzi traktowany był, jako odpowiedź: Nie.

6.2. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w województwach

Sekcja 1. Implementacja budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 1-4)

Województwa, podobnie jak wcześniej gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty, zostały w pierwszej kolejności poproszone o wskazanie, jaki podmiot lub podmioty były inicjatorami BO na ich obszarze (P1). Odpowiedzi udzielone przez wszystkie sześć województw ($n = 6$) były następujące:

Tabela 6.48. Podmioty inicjujące BO w województwach.

Podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Władze województwa (Zarząd województwa)	5
Radni województwa	2
Mieszkańcy województwa (gmin z obszaru województwa)	1
Radni gmin lub powiatów z obszaru województwa	0
Lokalne organizacje pozarządowe	0

Ponadlokalne organizacje pozarządowe	0
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	0
Inny podmiot	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 8 podmiotów.

Jednostki wskazały tylko na trzy podmioty. Najczęściej były to władze województwa, które wybrano 5 razy. Znacznie mniej województw zaznaczyło odpowiedzi wskazujące na radnych wojewódzkich (2) czy mieszkańców (1). Przedstawiając dodatkowo, jaka była suma podmiotów inicjujących, które wskazano, to dane takie zawarto w poniższej tabeli:

Tabela 6.49. Liczba podmiotów inicjujących BO w województwach.

Podmiot inicjujący	Liczba wskazań
1 podmiot	5
3 podmioty	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Tylko w jednym przypadku na szczeblu województw wpisanych zostało więcej podmiotów, niż jeden (były to trzy różne podmioty). W przypadku 5 pozostałych jednostek podmiotem inicjującym były władze województwa, co obrazuje poniższa tabela:

Tabela 6.50. Jedyny inicjator BO w województwach.

Jedyny podmiot inicjujący	Liczba wskazań
Tylko władze województwa	4
Tylko radni województwa	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 5$.

Drugie z pytań (P2) weryfikowało, w którym roku miały miejsce poszczególne wydarzenia związane z wprowadzaniem BO w danej jednostce. Województwa były proszone o podanie roku, w którym: pojawiały się inicjatywy, rozpoczęto pierwsze działania wprowadzające, przeprowadzono konsultacje społeczne oraz wprowadzono prawo miejscowe związane z BO. Dane te zostały ujęte w tabeli:

Tabela 6.51. Powstanie BO w województwach.

Lata	Kiedy po raz pierwszy pojawiła się inicjatywa wprowadzenia BO?	Kiedy rozpoczęto prace nad wprowadzeniem i realizacją BO?	Kiedy rozpoczęto konsultacje społeczne ws. wprowadzenia BO?	Kiedy wprowadzono pierwsze prawo lokalne dot. BO (uchwała/zarządzenie)?
Przed 2011	0	0	0	0
2011	0	0	0	0
2012	1	1	0	0
2013	0	0	0	0
2014	0	0	0	0
2015	1	1	1	1
2016	2	2	1	1
2017	0	0	1	1
2018	2	1	1	1
2019	0	1	1	1
2020	0	0	0	0
2021	0	0	0	0
	<i>n</i> = 6	<i>n</i> = 6	<i>n</i> = 5	<i>n</i> = 5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli województwo wskazało przedział lat np. 2015/2016 to odpowiedź była liczona, jako 2015 itd.

W jednym z województw pierwsza inicjatywa pojawiła się już w roku 2012. W pozostałych jednostkach okres wprowadzania BO był późniejszy i przypadał na lata: 2015-2019.

Następne pytanie (P3) odnosiło się bezpośrednio do pierwszej edycji BO, a mianowicie do roku jej: rozpoczęcia, zakończenia i zrealizowania wybranych w niej zadań. Odpowiedzi udzielone przez województwa zaprezentowane zostały w poniższej tabeli:

Tabela 6.52. Pierwsza edycja BO w województwach.

Lata	Kiedy rozpoczęła się pierwsza edycja BO (zgłaszanie projektów)?	Kiedy zakończyła się pierwsza edycja BO (wybór projektów)?	Kiedy zrealizowano zadania/projekty wybrane w pierwszej edycji BO?
2011	0	0	0
2012	1	0	0
2013	0	1	0
2014	0	0	0
2015	0	0	0
2016	1	1	0
2017	2	2	2
2018	0	0	1
2019	1	1	0
2020	1	1	1
2021	0	0	1
Po 2021	0	0	0
	<i>n</i> = 6	<i>n</i> = 6	<i>n</i> = 5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jeśli województwo wskazało przedział lat np. 2015/2016 to odpowiedź była liczona, jako 2015 itd.

Analogicznie do pytania pierwszego widać jeden wcześniejszy BO realizowany na przełomie 2012 i 2013 roku (brak danych dot. realizacji zadań), a także pozostałe procedury, których realizacja miała miejsce od 2016 roku.

W ostatnim pytaniu tej sekcji (**P4**) jednostki były proszone o podanie liczby zrealizowanych edycji oraz o przypisanie do nich miesięcy ich trwania. Prezentując w pierwszej kolejności liczbę edycji w latach 2011-2021, które opisano, to były one następujące:

Tabela 6.53. Liczba edycji BO w województwach w latach 2011-2021.

1 edycja	2 edycje	3 edycje	4 edycje	5 edycji
1	1	1	1	2

Źródło: Opracowanie własne, *n* = 6, w sumie 20 edycji.

W tabeli uwzględniono również edycje na rok 2022, jeśli większość etapów zrealizowano w roku 2021.

Z sześciu udzielonych odpowiedzi ($n = 6$) cztery województwa podały kolejno: 1, 2, 3 i 4 zrealizowane edycje, a dwa pozostałe podały po 5 edycji. Sprawdzając natomiast ile trwała pierwsza z edycji BO, bez względu na rok, w którym została przeprowadzona, to były to następujące okresy:

Tabela 6.54. Czas trwania pierwszych edycji BO w województwach.

1M	2M	3M	4M	5M	6M	7M	8M	9M	10M	11M	12M	+12M
0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 5$, M - miesiące.

Dane obejmują informacje o pierwszej edycji BO bez względu na rok, na który one przypadają.

Informacje o dokładnym czasie trwania edycji podało 5 województw ($n = 5$). W przypadku pierwszej edycji trzy z nich podały okres od 6 do 8 miesięcy, a dwie jednostki wskazały na ponad 12 miesięcy.

Sekcja 2. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 5-7)

W drugiej sekcji sprawdzano, jakie akty prawne i inne dokumenty były opracowywane na potrzeby BO w województwach. Sekcja ta obejmowała pytania od 5 do 7. Pierwsze z tych pytań (**P5**) dotyczyło najważniejszych aktów prawa miejscowego, jakie uchwalano na przestrzeni wszystkich edycji. Odpowiedź została udzielona przez 5 województw ($n = 5$), z których wszystkie podały wyłącznie uchwały sejmiku lub zarządu (bez wskazania na zarządzenia). Wskazane akty prezentuje tabela:

Tabela 6.55. Akty prawne regulujące BO w województwach.

Uchwały i zarządzenia	Tylko uchwały	Tylko zarządzenia
0	6	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Tabela uwzględnia tylko podane akty.

Województwa podały łącznie 46 aktów. Ich liczba w poszczególnych jednostkach była jednak zróżnicowana. Mogło wynikać to z faktu, że województwa były proszone o opisanie

najważniejszych aktów, przez co ich całkowita liczba mogła być nieco wyższa. Niemniej poniższa tabela prezentuje w przedziałach ile takich aktów wskazywano:

Tabela 6.56. Liczba aktów prawnych regulujących BO w województwach.

1-5 uchwały	6-10 uchwał	11-15 uchwał	16-20 uchwał	21-25 uchwał	26-30 uchwał
3	1	0	0	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5.

Pytanie z numerem sześć (**P6**) miało na celu sprawdzenie, jaką nazwą posługiwała się tytułowa procedura. Województwa miały do wyboru kilka typowych nazw oraz mogły dopisać inne. Udzielone odpowiedzi były następujące:

Tabela 6.57. Nazwa procedury w województwach.

Nazwa	Liczba wskazań
Budżet obywatelski	3
Budżet partycypacyjny	0
Budżet marszałkowski	0
Budżetowanie obywatelskie/partycypacyjne	0
Inna nazwa/nazwy	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 6, w sumie 6 wybranych nazw (inna nazwa liczona, jako jedna odpowiedź).

Z sześciu jednostek ($n = 6$) połowa wskazała na nazwę: budżet obywatelski (3), a druga połowa wybrała inną nazwę. Trzeba jednak zaznaczyć, że z dopisanych opcji dwa razy pojawiła się nazwa: Marszałkowski Budżet Obywatelski (z podaną nazwą województwa) oraz raz: Budżet Obywatelski Województwa (z podaną nazwą województwa). Można więc podsumować informację o nazwach wskazując, że w 4 przypadkach był to: budżet obywatelski, a w 2 pozostałych: budżet marszałkowski (marszałkowski BO).

Trzecie i ostatnie pytanie w tej sekcji sprawdzało, jakie inne dokumenty były opracowywane na potrzeby BO w poszczególnych województwach (**P7**). Jednostki mogły wybierać z szerokiego katalogu proponowanych opcji, a także mogły dopisać inne. Udzielone odpowiedzi zawarto w tabeli:

Tabela 6.58. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w województwach.

Inne dokumenty	Liczba wskazań
Raporty dotyczące funkcjonowania BO	1
Harmonogramy poszczególnych edycji BO	6
Podsumowania zakończonych edycji BO	3
Plany i strategie tworzenie/rozwoju BO	1
Regulaminy BO	6
Formularze zgłaszania zadań do BO	6
Formularze do zbierania podpisów pod projektami/zadaniami	5
Karty do głosowania	4
Zestawienie zgłoszonych/wybranych zadań	6
Zestawienie wydatków na realizowane zadania	3
Materiały porównujące zakończone edycje	3
Materiały z ewaluacji	4
Inny dokument	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 43 dokumenty (inne dokumenty liczone, jako jedna odpowiedź).

W pytaniu tym wszystkie opcje zostały wskazane przynajmniej raz, a suma wyniosła 43. Dokumenty, takie jak: harmonogramy, regulaminy, formularze zgłaszania zadań oraz zestawienia zadań zgłoszonych i wybranych były zaznaczane przez wszystkie sześć województw ($n = 6$). Większość jednostek wskazywała też na formularze do zgłaszania zadań (5), karty do głosowania czy materiały z ewaluacji (po 4). Jedno województwo zaznaczyło też inne dokumenty, a w odpowiedzi opisało ich trzy: raport o stanie województwa, sprawozdania z realizacji projektów oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa.

Sekcja 3. Konsultacje społeczne dot. budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 8-13)

Sekcję poświęconą konsultacjom społecznym rozpoczynało pytanie sprawdzające, ile takich spotkań organizowano przy tworzeniu BO, a także w trakcie i pomiędzy edycjami (P8). W poleceniu proszono o wskazanie dokładnych lub przybliżonych danych liczbowych. Ze

względu na dość nieliczne odpowiedzi, pytanie to zostanie przedstawione w sposób opisowy. W odniesieniu do etapu tworzenia dane wskazały 4 województwa. Dwa z nich wpisały wartość 1, a jedno dodatkowo wskazało, że odbyło się 38 spotkań. Natomiast dwie pozostałe jednostki wpisały jedynie znak: X. Konsultacje w trakcie edycji opisały 4 województwa. Dwa z nich wskazały jedynie znaki X przy poszczególnych edycjach, a trzecie wskazało wartości liczbowe: 9 i 3. Natomiast odpowiedzi o konsultacjach pomiędzy edycjami wskazały tylko 2 województwa. Jedno z nich wpisało dwa razy znaki: X, a drugie wartości: 1 dla trzech edycji.

Następnie województwa zostały poproszone o wskazanie miejsc, w których prowadzone były konsultacje społeczne w sprawach związanych z BO (P9). Do wyboru było kilka sugerowanych opcji również z możliwością dopisania innych. Odpowiedzi województw były następujące:

Tabela 6.59. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w województwach.

Miejsce konsultacji	Liczba wskazań
Spotkania w siedzibie urzędu wojewódzkiego	4
Spotkanie w siedzibie wydziału zajmującego się BO	2
Spotkania w miejscach publicznych np. rynek/park itd.	0
Spotkanie w urzędach gmin lub powiatów z obszaru województwa	3
Spotkania w szkołach	0
Spotkania online	2
Inne miejsca spotkań	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5, w sumie 14 miejsc (inne miejsca liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wskazywaną opcją okazały się być spotkania w urzędzie wojewódzkim (4). Po trzy razy wskazywano również na urzędy gmin i powiatów oraz na inne miejsca, a dwukrotnie wybrano opcję dot. poszczególnych wydziałów zajmujących się BO oraz spotkania online. Wspomniane trzy województwa, które wybrały opcję o innych miejscach opisały w niej: Centrum Organizacji Pozarządowych; Delegatury Urzędu Marszałkowskiego na terenie województwa; Spotkania w wynajętych salach na terenie województwa.

Liczba miejsc, którą łącznie podały poszczególne jednostki, została przedstawiona w poniższej tabeli:

Tabela 6.60. Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w województwach.

Liczba miejsc	Liczba wskazań
1 miejsce	1
2 miejsca	1
3 miejsca	1
4 miejsca	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 5$.

Odpowiedź: Inne miejsce traktowana była, jako jedno dodatkowe miejsce. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi wskazujących na brak konsultacji społecznych oraz braków danych.

Kolejne pytanie (P10) weryfikowało, jakie podmioty uczestniczyły w konsultacjach społecznych ws. BO. Do wyboru było jedenastce opcji wraz z możliwością dopisania innych podmiotów. Województwa odpowiadały w następujący sposób:

Tabela 6.61. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w województwach.

Uczestnicy konsultacji	Liczba wskazań
Władze województwa (Zarząd województwa)	2
Radni wojewódzcy	3
Mieszkańcy województwa (gmin z obszaru województwa)	4
Władze/radni gmin/powiatów z obszaru województwa	3
Urzednicy	4
Lokalne organizacje pozarządowe	5
Ponadlokalne organizacje pozarządowe	2
Media lokalne	2
Urzednicy z innych jednostek samorządu	2
Naukowcy/badacze (np. politolodzy, prawnicy)	1
Lokalni przedsiębiorcy	0
Inne podmioty/osoby	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 5$, w sumie 29 podmiotów (inne podmioty liczone, jako jedna odpowiedź).

Województwa wskazywały najczęściej na lokalne organizacje pozarządowe (5). Po cztery razy wskazywana była opcja dot. mieszkańców i urzędników, a po trzy razy wybierano radnych wojewódzkich oraz radnych gmin i powiatów. Innym podmiotem (1), który uczestniczył, była: Wojewódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego.

W następnym pytaniu (P11) proszono o wskazanie najczęściej poruszanej tematyki podczas konsultacji. W tym pytaniu do wyboru było trzynaście możliwych opcji oraz miejsce na wpisanie innych tematów. W poniższej tabeli zawarte zostały udzielone odpowiedzi:

Tabela 6.62. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w województwach.

Tematyka konsultacji	Liczba wskazań
Regulamin BO	4
Wysokość środków finansowych na BO	2
Podział środków finansowych z BO	3
Podział obszaru gminy dla celów BO	0
Głosowanie na BO	2
Zgłaszanie zadań do BO	3
Omówienie zadań zgłoszonych do BO	0
Ustalenie harmonogramu BO	0
Informowanie o ewaluacji BO	0
Sprawozdania z wcześniejszych edycji BO	0
Sprawozdanie z wykonanych zadań z BO	0
Propozycje zmian w BO	1
Informowanie o dokonanych zmianach w BO	1
Inna tematyka	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5, w sumie wskazano 17 tematów (inna tematyka liczona jako jedna odpowiedź).

Województwa poproszono w poleceniu o podanie po trzy najczęściej poruszane tematy, jednak uwzględniono też dodatkowe odpowiedzi. Najwięcej razy wybrana została opcja dot. regulaminów (4). Po trzy razy województwa wskazywały na kwestie podziału środków i zgłaszania zadań, a dwukrotnie wybrano: tematykę wysokości środków oraz głosowania. Jediną inną opisaną tematyką okazało się być konsultowanie uchwały sejmiku

ws. BO.

Pytanie dwunaste (P12) dotyczyło liczby uczestników konsultacji społecznych. Województwa były proszone o wskazanie średniej liczby uczestników, która przypada na jedną edycję. Odpowiedź na to pytanie udzieliły tylko 3 województwa ($n = 3$). opisane liczby okazały się być jednak zróżnicowane i prezentowały się następująco: około 50 osób, ok. 50-100 osób (spotkania stacjonarne) oraz ok. 340 osób (na etapie wdrażania).

W pytaniu, które kończyło tę sekcję województwa zostały zapytane o wpływ, jaki konsultacje społeczne wywarły na procedurę BO (P13). Jednostki mogły odpowiedzieć, że nie przyniosły one żadnych istotnych zmian, wybrać jedną z sześciu sugerowanych odpowiedzi albo dopisać własne. Jednostki odpowiedziały w następujący sposób:

Tabela 6.63. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w województwach.

Efekt konsultacji społecznych	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian	1
Zmianie uległa wysokość środków na BO	0
Zmianie uległ sposób podziału środków na BO	1
Zmianie uległ podział obszaru województwa dla celów BO	1
Zmiany w sposobie głosowania na BO	1
Zmieniły się wymogi dotyczące zgłaszania zadań/projektów do BO	3
Zmienił się harmonogram BO	2
Inna zmiana	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 5$, w sumie 9 zmian (inne zmiany liczone, jako jedna odpowiedź).

Wśród zaproponowanych opcji najwięcej razy wskazano, że w efekcie konsultacji zmieniły się wymogi dot. zgłaszania zadań (3) oraz harmonogram (2). Pozostałe odpowiedzi wskazywane były tylko raz przez poszczególne jednostki. Jedno z województw dopisało ponadto inną odpowiedź, w której wskazało, że: w efekcie konsultacji społecznych: wzrastała świadomość i wiedza mieszkańców dot. projektów, dzięki czemu z roku na rok poprawiała się ich jakość.

Sekcja 4. Podział obszaru województwa dla celów budżetu obywatelskiego (pytania 14-19)

Dwa pierwsze pytania w sekcji czwartej, oznaczone numerami 14 i 15 weryfikowały, w jaki sposób obszar województwa był dzielony na potrzeby BO. W pierwszym z nich województwa mogły wskazać, że w poszczególnych latach obszar ten był jednolity lub występował jeden z zaproponowanych podziałów (P14). W przypadku wskazania nowego lub innego sposobu podziału, to proszono również o podanie jego kryteriów w następnym pytaniu (P15). Odpowiedzi udzielone na pierwsze z tych pytań prezentowały się następująco:

Tabela 6.64. Sposób podziału obszaru województw dla celów BO.

Sposób podziału	Liczba wskazań
Województwo stanowiło jednolity obszar bez podziału na mniejsze jednostki	1
Podział grupujący gminy/powiaty z obszaru województwa	0
Podział wg. okręgów wyborczych z wyborów samorządowych	4
Podział wg. nowych jednostek utworzonych tylko dla celów BO	2
Funkcjonował inny podział, niż wskazane powyżej	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 8 podziałów (inny podział liczony, jako jedna odpowiedź).

Podział dokonany w oparciu o okręgi wyborcze z wyborów samorządowych okazał się być najczęściej pojawiającą się odpowiedzią (4). Po dwa razy wskazano natomiast nowy oraz inny podział. Te dwie odpowiedzi wybrały w sumie trzy województwa – jedno zaznaczyło obie opcje, a dwa po jednej. Dane te obejmowały występowanie danego podziału, a nie liczbę edycji dokonanych na ich podstawie.

W pytaniu następnym jednostki te miały doprecyzować kryteria nowego lub innego podziału. Ukazuje to tabela poniżej:

Tabela 6.65. Kryteria nowego i innego podziału województw dla celów BO.

Kryterium podziału	Liczba wskazań
Na podstawie liczby mieszkańców danego obszaru	1
Na podstawie wielkości obszaru	0
W oparciu o granice historycznie ukształtowanych obszarów/rejonów województwa	0
Inne kryterium	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 3.

Z trzech województw ($n = 3$) jedno wskazało, że kryterium była liczba mieszkańców danego obszaru, a dwa kolejne odpowiedziały poprzez dopisanie innych kryteriów. Jednostki te opisały: podział wg. NUTS 3 oraz dokonanie podziału na pule powiatowe oraz pulę wojewódzką po przeprowadzeniu ewaluacji (była to decyzja zarządu tego województwa).

W pytaniu szesnastym (**P16**) sprawdzano, jakie nazwy nosiły wydzielone jednostki dla celów BO na szczeblu wojewódzkim. Odpowiedzi udzieliło 5 jednostek ($n = 5$) i zgodnie z nimi były to: Podregiony (2) oraz Subregiony (3). W przypadku drugiej z tych nazw jedno z województw wskazało tylko na nią, a dwa kolejne dodatkowo ją rozszerzyły (Subregiony i Pule, Subregiony i Powiaty).

Kolejne pytanie (**P17**) weryfikowało, czy podziałem na przestrzeni lat objęto całość obszaru województwa. Do wyboru była opcja: Tak lub Nie. Odpowiedź udzieliło 5 województw ($n = 5$), z czego wszystkie z nich wybrały opcję: Tak.

Ostatnie dwa pytania w tej sekcji sprawdzały, czy podział obszaru realizacji BO na przestrzeni lat ulegał znaczącym zmianom. W pierwszym pytaniu województwa były proszone o odpowiedź Tak lub Nie (**P18**), a w kolejnym o doprecyzowanie: roku lub edycji, informacji o dokonanej zmianie oraz powodów jej przeprowadzenia (**P19**). Z pięciu województw ($n = 5$), tylko jedno odpowiedziało twierdząco (Tak). Natomiast w drugim pytaniu województwo to doprecyzowało, że wskazana zmiana zaszła w 2019 i związana była ze zmianą podziału z puli subregionalnej (ponadpowiatowej) i puli ogólnej, na większą liczbę pul powiatowych i pulę ogólną. Celem tej zmiany było dotarcie z realizacją BO do każdego z powiatów w tym województwie.

Sekcja 5. Finansowanie budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 20-25)

Pytania w sekcji piątej koncentrowały się na aspekcie finansowym wojewódzkich budżetów obywatelskich. W pierwszym z nich (**P20**) jednostki były proszone o dopasowanie do poszczególnych lat: wysokości środków planowanych i wydatkowanych na BO oraz procent, jaki te wydatki stanowiły w odniesieniu do całościowych wydatków w danym roku. Tylko część z województw w pytaniu tym wskazała na dokładne dane, a w przypadku pozostałych kwestionariusze zawierały braki danych we wszystkich lub w pojedynczych edycjach. Oznacza to, że nie udało się dokładnie i precyzyjnie zweryfikować tego aspektu. Niemniej zebrane dane prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6.66. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w województwach.

Środki na BO	Wysokość środków, jakie województwo planowało przeznaczyć na BO		Wysokość środków, jakie województwo ostatecznie wydało na BO	
	Najniższe	Najwyższe	Najniższe	Najwyższe
0 zł - 249 999 zł	1	1	0	0
1 000 000 zł - 4 499 999 zł	0	0	2	0
5 000 000 zł - 9 999 999 zł	1	1	0	2
10 000 000 zł - 14 999 999 zł	1	1	0	0
15 000 000 zł - 19 999 999 zł	0	0	1	1
20 000 000 zł - 24 999 999 zł	1	1	0	0
	$n = 4$		$n = 3$	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe kwoty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi ($n =$) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji.

Dane na temat środków planowanych ($n = 4$) oraz wydatkowanych ($n = 3$) okazały się być zróżnicowane przy obu wartościach (najniższych i najwyższych). Pojawiały się zarówno kwoty stosunkowo niskie (a w przypadku jednej z jednostek bardzo niskie), jak również dość wysokie (kilka lub kilkanaście milionów).

Również środki, jako procent wszystkich wydatków, wskazały tylko trzy województwa ($n = 3$). Ponownie odpowiedzi okazały się być zróżnicowane i mieściły się zazwyczaj w pojedynczych przedziałach, co obrazuje zamieszczona poniżej tabela:

Tabela 6.67. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków województwa w danym roku.

Wysokość środków ostatecznie wydanych, jako % wszystkich wydatków województwa w danym roku		
Procenty	Najniższy procent wydatków	Najwyższe procent wydatków
0,3% - 0,39%	1	0
0,4% - 0,49%	1	2
0,5% - 0,59%	1	0
0,8% - 0,89%	0	1
<i>n = 3</i>		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane te są przybliżone, gdyż uwzględniono w nich jedynie najniższe i najwyższe procenty z całego okresu realizacji, a liczba odpowiedzi ($n =$) obejmuje wszystkie jednostki, które podały dokładne wartości dla przynajmniej jednej edycji. Niektóre procenty były podane z wyraźnym błędem względem podanych środków wydatkowanych np. 0,003% albo 3% wydatków z budżetu zamiast rzeczywistego 0,3%. Dane te były, w miarę możliwości, sprawdzane i korygowane.

Pytania o numerach od 21 do 23 były ze sobą powiązane. W pierwszym jednostki zostały poproszone o wskazanie, czy w poszczególnych edycjach suma środków na BO była podzielona wg. jednego z zaproponowanych sposobów czy może występowała tylko jedna pula (**P21**). Jeśli w tym pytaniu wskazano na występowanie przynajmniej raz puli ogólnej i pul lokalnych, to należało dopisać, w którym roku wystąpiła oraz w jaki sposób środki te były dzielone (**P22**). Natomiast w przypadku występowania jeszcze innego podziału, niż te zaproponowane w pierwszym z tych pytań, to proszono o jego opisanie (**P23**).

Odpowiedzi dot. występowania poszczególnych sposobów podziału na przestrzeni lat przedstawione zostały w tabeli:

Tabela 6.68. Sposób podziału środków na BO w województwach.

Sposób podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula dla całego województwa)	1
Suma środków była dzielona tylko na mniejsze pule	3
Suma środków była dzielona na pulę dla całego województwa oraz pule lokalne	3
Inny podział	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Na pytanie to odpowiedziało 6 województw ($n = 6$). Jedno z nich wskazało, że przynajmniej raz występowała na jego obszarze wyłącznie jedna pula. Po trzy razy wskazywano natomiast opcje dot. podziału wyłącznie na mniejsze pule oraz podziału zarówno na pulę ogólną, jak i lokalne.

Trzy województwa, które wskazały na pulę ogólną i lokalną (**P21**) przedstawiły różnorodne sposoby dokonania podziału środków. Ich omówienie zostanie dokonane w formie opisowej. Suma środków w tych trzech jednostkach wynosiła: 6-8 mln zł (4 edycje), 10 mln (3 edycje) oraz 25 mln (2 edycje). W przypadku pierwszej (wg. wymienionej kolejności) środki te były początkowo dzielone: 25% do 75% na pulę ogólną i lokalną (środki lokalne były dodatkowo podzielone na kwoty subregionalne wg. liczby mieszkańców i wielkości obszaru powiatów), a w kolejnych edycjach 50% na 50%. W drugim województwie początkowo występował również podział 25% do 75%, który zmieniono na: 50% na 50% (przy czym pulę ogólną zmieniono na pulę ekologiczną). W ostatniej z jednostek, w dwóch opisanych edycjach, występował podział: 20% pula ogólna i 80% pula podregionalna.

Żadna z jednostek nie wskazała na inny podział (**P21**), dlatego pytanie dwudzieste trzecie (**P23**) pozostało bez odpowiedzi.

Dwa pytania, które kończyły tę sekcję, koncentrowały się na kryteriach, przy pomocy których dokonywany był podział środków na BO w obrębie województwa. Jednostki mogły wybrać spośród katalogu zaproponowanych opcji i dopasować je do właściwej edycji (**P24**) albo opisać inne kryterium (**P25**). Odpowiedzi na pierwsze z tych pytań zawiera poniższa tabela:

Tabela 6.69. Kryterium podziału środków finansowych w województwach.

Kryterium podziału środków	Liczba wskazań
Suma środków nie była dzielona (jedna pula)	1
Równy podział na wszystkie wydzielone jednostki	3
Podział wg. liczby mieszkańców wydzielonej jednostki	2
Podział wg. wielkości obszaru wydzielonej jednostki	1
Inny sposób podziału na mniejsze pule	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

W pytaniu tym każda z opcji została wskazana przynajmniej raz. Najczęściej była to odpowiedź dot. równego podziału na wszystkie jednostki (3), wg. liczby mieszkańców albo inny sposób podziału (po 2). Ponownie odpowiedzi obejmują liczbę województw, na obszarze których podział taki miał zastosowanie, a nie dokładną liczbę edycji, w których występował.

Opisując inny podział (**P25**), który wskazano dwa razy, w pierwszym województwie wysokość środków na pulę podregionalne określano na podstawie specjalnego algorytmu zawartego w uchwale Sejmiku, który uwzględniał (w uproszczeniu) m.in. liczbę mieszkańców, wielkość obszarów czy ogół dochodów budżetowych na 1 mieszkańca. Drugie z województw opisało podział po równo: 50% na pulę ogólną i 50% na pulę lokalne (czyli była to w zasadzie jedna z proponowanych we wcześniejszym pytaniu opcji).

Sekcja 6. Partycypacja mieszkańców województwa w budżecie obywatelskim (pytania 26-27)

Sekcja szósta zawierała w sobie tylko dwa pytania. Pierwsze, o numerze 26, sprawdzało, jaka była liczba zadań: zgłaszanych, poddanych głosowaniu, wybranych oraz niezrealizowanych (**P26**). Jeśli jakieś zadania pozostały bez realizacji, to województwa były również proszone o podanie, dlaczego do tego doszło (**P27**).

Informacje o sumie zadań ze wszystkich edycji zostały zawarte w poniższej tabeli:

Tabela 6.70. Zadania w budżecie obywatelskim z wszystkich edycji w województwach.

Liczba zadań zgłoszonych		Liczba zadań poddanych głosowaniu	
Przedziały	Liczba województw	Przedziały	Liczba województw
26-50	1	1-50	1
401-500	3	201-300	2
1001-1250	2	301-400	1
-	-	501-750	2
$n = 6$		$n = 6$	
Liczba zadań wybranych		Liczba zadań niezrealizowanych	
Przedziały	Liczba województw	Przedziały	Liczba województw
1-10	1	0	2
51-100	1	1-10	1
101-150	2	11-20	1
201-300	1	21-30	0

301-400	1	31-40	1
401-500	0	41-50	1
<i>n = 6</i>		<i>n = 6</i>	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, *n* = liczba jednostek, które wskazały odpowiedź do przynajmniej jednej ze zrealizowanych edycji (nie licząc odpowiedzi o braku danych).

W jednym z województw liczba zadań była wyraźnie niższa, co wynikało z tylko jednej zrealizowanej edycji. W pozostałych pięciu, które miały od 2 do 5 edycji, suma zadań w poszczególnych kategoriach (zgłaszanych, głosowanych i wybranych) była średnia lub wysoka. W przypadku zadań niezrealizowanych dwa województwa odpowiedziały: 0, a w pozostałych odpowiedzi był różnorodny – od kilku do kilkunastu takich zadań.

Następna tabela zawiera informacje o sumie zadań w poszczególnych latach, które wskazały wszystkie województwa:

Tabela 6.71. Projekty/zadania w województwach w latach 2011-2021.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ile projektów/zadań zostało zgłoszonych? (<i>n</i> = 6)										
0	26	0	0	0	204	711	533	711	1021	533
Ile projektów/zadań poddano głosowaniu? (<i>n</i> = 6)										
0	25	0	0	0	152	486	405	490	510	288
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu? (<i>n</i> = 6)										
0	4	0	0	0	47	104	104	279	289	131
Ile projektów/zadań wybrano w głosowaniu, ale nie zrealizowano? (<i>n</i> = 6)										
0	0	0	0	0	0	3	2	51	24	25

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet. Dane w tabeli są przybliżone, gdyż uwzględniono w niej jedynie dane wskazane przez województwa. Jedno z województw wskazało na brak danych za roku 2021.

Po zsumowaniu liczby zadań w poszczególnych latach widoczny jest ich wzrost w większości następujących po sobie edycji (co mogło wynikać też z łącznej liczby edycji w tym okresie). Zdarzały się jednak także lata, w których te wyniki były do siebie rok do roku zbliżone lub nieco niższe (np. rok 2018). Niższa liczba zadań mogła też wynikać z odmiennej liczby edycji przypadającej na dany rok. Pomimo braku danych z jednego województwa za rok 2021, to wciąż liczba zadań zgłoszonych, głosowanych i wybranych jest wyraźnie niższa

względem roku 2019 i 2020. Od 2019 roku znacząco wzrosła liczba zadań niezrealizowanych. Na koniec dane te można również przedstawić, jako sumę za wszystkie zrealizowane edycje, co ukazuje tabela poniżej:

Tabela 6.72. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez województwa.

Suma zadań zgłoszonych	Suma zadań poddanych głosowaniu	Suma zadań wybranych	Suma zadań niezrealizowanych
3739	2356	958	105
<i>n = 6</i>	<i>n = 6</i>	<i>n = 6</i>	<i>n = 6</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet. Dane w oparciu o liczbę wszystkich zadań zgłoszonych, głosowanych, wybranych i niewybranych, które województwa ujęły w swoich ankietach. Jedno z województw wskazało na brak danych dla jednego roku (2021) we wszystkich czterech kategoriach.

Na koniec wrócić należy do problematyki zadań niezrealizowanych. Zgodnie z powyższą tabelą na przestrzeni wszystkich edycji cztery województwa wskazały w sumie na 105 takich zadań. Opisuując powody, przez które nastąpił brak realizacji (**P27**), to jednostki te wskazały na różnorodny katalog przyczyn, które przedstawione zostały w poniższej tabeli:

Tabela 6.73. Powody braku realizacji wybranych zadań w województwach.

Brak ofert w ogłoszonym przetargu; Obostrzenia związane z pandemią Covid-19; Przedłużająca się realizacja zadań inwestycyjnych; Wzrost cen, problemy z wyłonieniem wykonawców, przedłużająca się procedura otrzymywania dokumentacji i pozwoleń; Zagrożenie epidemiologiczne; Zakres zadania pokrywał się merytorycznie z innym zadaniem (realizacja jednego z nich za zgodą obu autorów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 4. W tabeli przytoczono kilka powodów z pominięciem tych, o podobnej charakterystyce.

Najczęstszy powód niezrealizowania zadań związany był z pandemią Covid-19 i występującymi w jej trakcie obostrzeniami. Następne w kolejności, choć znacznie rzadsze, okazały się być problemy z realizacją inwestycji i związane z tym formalności.

Sekcja 7. Zadania/projekty z budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 28-39)

Pytania, które umieszczono w sekcji siódmej, również związane były z zadaniami i projektami w ramach budżetu obywatelskiego na szczeblu województw. W pierwszym z nich proszono o wskazanie, jakie podmioty były dopuszczone do składania zadań na

przestrzeni lat (**P28**). Do wyboru było pięć opcji oraz możliwość dopisania innej. Województwa udzieliły następujących odpowiedzi:

Tabela 6.74. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w województwach.

Podmiot zgłaszający zadania	Liczba wskazań
Mieszkańcy województwa (zameldowani w gminach z obszaru województwa)	2
Osoby zamieszkałe w województwie (bez zameldowania)	6
Radni/organy województwa	2
Organizacje pozarządowe	1
Osoby pracujące/prowadzące firmy na obszarze województwa	0
Inny podmiot	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Wszystkie województwa ($n = 6$) wskazały na możliwość zgłaszania zadań przez osoby zamieszkałe na obszarze województwa (bez zameldowania). Ponadto po dwa razy wskazano takie opcje, jak: mieszkańcy z zameldowaniem, radni/organy województwa oraz inne podmioty. Jedno województwo zaznaczyło również organizacje pozarządowe. Z innych podmiotów, które dopisały województwa (2), to jedno z nich doprecyzowuje w tym miejscu tylko, że zgłoszenie mogło wpłynąć od każdego mieszkańca województwa (osoby fizycznej) niezależnie od funkcji, jaką pełni. Druga jednostka dopisała natomiast: Instytucje publiczne.

Pytania 29 oraz 30 miały na celu sprawdzenie czy występowało zróżnicowanie na zadania ogólne i lokalne (**P29**), a jeśli tak, to ile takich zadań występowało w danej kategorii (**P30**). Na pierwsze z tych pytań odpowiedziało 6 województw ($n = 6$), z czego odpowiedź twierdzącą (Tak) wybrały 3 z nich. Opisany podział zadań w kolejnym pytaniu był zróżnicowany i zależał od sumy wszystkich zadań i liczby edycji na przestrzeni lat. Jednakże we wszystkich tych trzech województwach suma zadań lokalnych była znacznie większa, niż suma zadań ogólnych (we wszystkich edycjach łącznie było to ok. 3, 4, a nawet 10 razy większa liczba zadań lokalnych względem ogólnych).

Następne pytanie (**P31**) weryfikowało, jaki podmiot dokonywał oceny formalnej i merytorycznej projektów zgłoszonych do BO w województwach. Do wyboru była opcja, zgodnie z którą taki podmiot nie występował, trzy proponowane podmioty oraz inny podmiot, który należało dopisać. Województwa odpowiedziały w następujący sposób:

Tabela 6.75. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w województwach.

Podmiot oceniający/dopuszczający	Liczba wskazań
Nie funkcjonował żaden podmiot oceniający/dopuszczający projekty do głosowania	0
Urzędnicy/pracownicy wydziału zajmującego się BO	3
Specjalnie wyodrębniona komisja	2
Mieszkańcy w drodze konsultacji	0
Inny podmiot (jaki?)	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 6.

Odpowiedni, takie jak: urzędnicy i pracownicy oraz specjalnie wyodrębniona komisja były wskazywane odpowiednio 3 i 2 razy. Najczęściej wskazywano natomiast na opcję dot. innych podmiotów (4). Udzielając odpowiedzi otwartej województwa dopisały następujące podmioty: Komisja Skarbu i Finansów Sejmiku; Ocena formalna: pracownicy wydziału zajmującego się m.in. BO, a ocena merytoryczna: pracownicy komórek merytorycznych urzędu i jednostek organizacyjnych urzędu; Ocena prawno-techniczna była dokonywana przez pracowników wybranych Departamentów zgodnie z kompetencjami (wg. Regulaminu Urzędu); Pracownicy departamentów merytorycznych.

Województwa zostały również poproszone o wskazanie najczęściej występujących powodów, przez które zadania nie były dopuszczane do głosowania (P33). W pytaniu tym znalazło się dziewięć sugerowanych opcji oraz miejsce na wpisanie innych. Proszono o trzy główne powody, ale w zamieszczonej poniżej tabeli uwzględniono również dodatkowe wskazania:

Tabela 6.76. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w województwach.

Powód niedopuszczenia projektu/zadania	Liczba wskazań
Zbyt wysokie koszty realizacji zadania/projektu	1
Wysokie koszty utrzymania projektu w przyszłości	0
Błędy merytoryczne w zadaniu/projekcie	4
Braki formalne w zadaniu/projekcie (np. brak podpisów)	3
Taki sam projekt został już złożony/zrealizowany	0
Projekt nie był możliwy do zrealizowania ze względów technicznych	1
Projekt pokrywał się z działaniami planowanymi/realizowanymi	0
Nieemożliwość zrealizowania projektu w jednym roku/jednej edycji	3

Autor zadania/projektu sam wycofał wniosek	0
Inny powód	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 5$, w sumie 14 powodów (inne powody liczone, jako jedna odpowiedź).

Najczęściej wybieraną przez województwa opcją były: błędy merytoryczne w zgłaszanym zadaniu, które zaznaczono 4 razy. Po 3 razy wybierane były opcje dot. braków formalnych (np. podpisów) czy też brak możliwości realizacji danego zadania w ciągu jednego roku/edycji. Jednostki dopisały też dwa inne powody. Pierwszy wskazywał na sytuację, gdy zadanie wykracza poza zakres zadań samorządu, a drugie było związane ze zgłaszaniem zadań na mieniu, które nie należało do województwa.

Dwa następne pytania miały na celu sprawdzić, jaka była najczęściej pojawiająca się tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (P33) oraz społecznym (P34). Województwa były proszone o wskazanie trzech najczęściej pojawiających się tematów, jednak uwzględniono również dodatkowe wskazania. Jednostki w obu tych pytaniach wybierały z szerokiego katalogu proponowanych opcji z możliwością dopisania innych.

Odpowiedzi na temat zadań infrastrukturalnych (czyli tzw. twardych) prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6.77. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w województwach.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Infrastruktura drogowa (drogi, chodniki, parkingi itp.)	5
Mała architektura (np. ławki, śmietniki itp.)	0
Oświetlenie ulic	1
Place zabaw/boiska	1
Projekty ekologiczne (np. czujniki jakości powietrza)	0
Przestrzeń zielona (sadzenie kwiatów, drzew itp.)	2
Siłownie na świeżym powietrzu	0
Wiaty przystankowe	0
Wiaty śmietnikowe	0
Zagospodarowanie/rewitalizacja podwórek	0

Inna tematyka (jaka?)	3
-----------------------	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 12 tematów (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Poszczególne odpowiedzi z kategorii zadań infrastrukturalnych otrzymały dość mało wskazań. Wśród nich najczęściej wybierano infrastrukturę drogową (5), inną tematykę (3) oraz przestrzeń zieloną (2). Wśród innej tematyki, która została w tym pytaniu dopisana, województwa wskazały na: Remont obiektów będących we władaniu województwa, remont ich otoczenia oraz zakup potrzebnego mienia (np. szpitale, instytucje kultury) oraz na: Infrastrukturę szpitalną jednostek podległych samorządowi województwa. Trzecia odpowiedź odnosiła się do zadań społecznych (kultury, nauki, sportu i turystyki).

W pytaniu dotyczącym zadań społecznych (tzw. miękkich) odpowiedzi województw były następujące:

Tabela 6.78. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w województwach.

Tematyka zadań/projektów	Liczba wskazań
Doposażenie szkół, bibliotek itp.	0
Projekty historyczne	2
Kina plenerowe	0
Koncerty/występy muzyczne	2
Kursy/szkolenia tematyczne	0
Ochrona zdrowia/zdrowy tryb życia	2
Projekty ekologiczne (np. warsztaty ekologiczne)	0
Spotkania/warsztaty tematyczne	3
Spotkania/imprezy np. dla dzieci, dla seniorów	3
Zajęcia sportowe	6
Inna tematyka	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 21 tematów (inna tematyka liczona, jako jedna odpowiedź).

Również i w tej kategorii zadań tylko część z sugerowanych opcji była wybierana. Wszystkie z 6 województw ($n = 6$) zaznaczyły opcję dot. zajęć sportowych. Po trzy razy wybrane zostały opcje dot. spotkań i warsztatów tematycznych, spotkań i imprez oraz inna

tematyka. Natomiast takie kwestie, jak koncerty i występy muzyczne oraz ochrona zdrowia i zdrowy tryb życia były wybierane po dwa razy. W trzech dopisanych odpowiedziach, jednostki wymieniły: Profilaktykę chorób oraz wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz dwukrotnie tematy o charakterze kulturalnym i sportowym.

Podsumowując zebrane informacje na temat najczęściej podawanej tematyki zadań można wskazać, że na 6 województw ($n = 6$) łączna liczba zadań w danej kategorii wynosiła 21 w przypadku zadań społecznych oraz tylko 12 przy zadaniach infrastrukturalnych. Szczegółową liczbę wskazań na poszczególne kategorie prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6.79. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez województwa.

Zad.	1	2	3	4	Suma
Inf.	2	2	2	0	12
Społ.	0	0	3	3	21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Zad. - Wskazane zadania, Inf. – infrastrukturalne, Społ. – społeczne.

Suma wszystkich zadań: 12 (Inf.) + 21 (Społ.) = 33 (inne zadania liczone, jako jedna odpowiedź).

W następnych dwóch pytaniach poproszono o wskazanie, jakie były najważniejsze wymogi formalne dot. zgłaszanych zadań w odniesieniu do poszczególnych edycji (P35). Jeśli oprócz sugerowanych odpowiedzi występowały też inne wymogi, to należało w kolejnym pytaniu je doprecyzować (P36). Odpowiedzi na pierwsze z tych pytań zawiera poniższa tabela:

Tabela 6.80. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w województwach.

Kluczowe wymogi formalne	Liczba wskazań
Podpisy pod projektem	5
Szacunkowe koszty projektu	6
Wymóg zamieszkania (zameldowania) na danym obszarze	6
Inne wymogi	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Wszystkie opcje uzyskały w tym pytaniu dużą liczbę wskazań. Dwie z nich – dotyczące szacunkowych kosztów oraz wymóg zamieszkania (zameldowania) – wybrały

wszystkie jednostki ($n = 6$). Odpowiedzi dot. podpisów pod projektami oraz inne wymogi wskazano odpowiednio: 5 i 4 razy. Wśród tych czterech innych wymogów znalazły się bardziej szczegółowe odpowiedzi (P36). Jednostki opisały takie dodatkowe wymogi, jak m.in.: Dołączenie wszystkich potrzebnych załączników; Termin realizacji zadania zgodny z regulaminem; Ukończone 16 lat; Wypełnienie pól obowiązkowych (m.in. z danymi kontaktowymi do autora); Zgłoszenia na odpowiednim formularzu; Zgłoszenie żądania w terminie (zgodnie z harmonogramem); Zgoda podmiotu władającego obiektem (przy zadaniach infrastrukturalnych).

Pytania o numerach 37 i 38 koncentrowały się natomiast na zagadnieniu ograniczeń, jakie występowały przy składaniu zadań. W pierwszej kolejności jednostki dopasowywały proponowane ograniczenia do danej edycji (P37), ale jeśli zaznaczyły choć raz opcję dot. innych ograniczeń, to były proszone o ich dokładniejsze opisanie (P38). Odpowiedzi na temat ograniczeń były następujące:

Tabela 6.81. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w województwach.

Ograniczenia	Liczba wskazań
Ograniczenia wiekowe (minimalny wiek)	3
Zamieszkanie na obszarze województwa	6
Zameldowanie na obszarze województwa	0
Odgórny limit wydatków	6
Określona tematyka zadań	3
Inne ograniczenia	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Wszystkie województwa ($n = 6$) zaznaczyły opcję dot. ograniczenia w postaci konieczności zamieszkania na danym obszarze oraz odgórnego limitu wydatków. Połowa jednostek wskazała natomiast na ograniczenia wiekowe (minimalny wiek) oraz określoną tematykę zadań. Inne ograniczenia zostały wybrane dwukrotnie (2) przy czym jedno z województw podało szeroki katalog ograniczeń, a drugie tylko jedno. Podsumowując te inne ograniczenia, to były to m.in.: Możliwość realizacji zadania w danej lokalizacji; Możliwość realizacji zadania w jednym roku budżetowym; Nie można wskazywać konkretnego lub potencjalnego wykonawcy projektu, imprezy masowej, ani tylko jednego etapu zadania, które będzie podlegało rozszerzeniu; Nie są wymagane decyzje

administracyjne, pozwolenia, zezwolenia, opinie i inne dokumenty techniczne lub ich uzyskanie jest możliwe w terminie, który pozwoli zrealizować zadanie w danym roku budżetowym; Odpowiednia liczba podpisów na właściwym formularzu; Ogólnodostępność zadania; Są na rynku dostępne technologie do realizacji zadania; Środki muszą być wydatkowane w sposób celowy i oszczędny (najlepsze efekty i właściwe metody); Województwo musi posiadać tytuł prawny do danej nieruchomości; Zadanie nie koliduje z zadaniami planowanymi lub realizowanymi przez województwo lub inne podmioty; Zadanie nie może zawierać treści obscenicznych, wrażliwych, wulgarnych czy społecznie nagannych.

Na koniec tej sekcji, w pytaniu trzydziestym dziewiątym (**P39**), województwa zostały zapytane, czy w danej edycji występowało ograniczenie wiekowe oraz wymagana liczba podpisów, aby złożyć projekt. Jednostki były proszone o wskazanie takich wymagań dla poszczególnej edycji albo wpisanie znaku X (jeśli nie występowały). Ze względu na specyfikę pytania, jego omówienie zostanie zaprezentowane w formie opisowej. Wskazując na wiek trzy województwa wpisały tylko znak X. Dwa województwa wskazały na 16 lat (przy czym jedno wpisało 16 dla jednej edycji, a dla pozostałych znak minus). Trzecia z jednostek wpisała wiek 18 albo zgoda rodzica, w przypadku osób młodszych. Natomiast wymagane podpisy opisało 5 województw (szóste wskazało tylko znak minus dla jednej z edycji). Część jednostek wskazywała na pojedyncze wartości, takie jak: 30 czy 50 podpisów. W pozostałych występowało zróżnicowanie w liczbie podpisów i wynosiły one: 100 (pula wojewódzka/Eko) i 50 (pula podregionalna), 100 (zadania subregionalne) i 30 (zadania powiatowe) oraz 100 (projekty subregionalne) oraz 50 (projekty powiatowe).

Sekcja 8. Głosowanie na budżet obywatelski w województwie (pytania 40-44)

Pięć pytań, które umieszczono w sekcji ósmej, miały na celu zebranie informacji nt. głosowania w budżecie obywatelskim i różnych aspektów tego procesu. Na początek województwa były proszone o wskazanie formy lub form głosowania w poszczególnych edycjach (**P40**). Do wyboru było kilka propozycji oraz opcja dot. innych form, które należało doprecyzować w kolejnym pytaniu (**P41**). Zebrane odpowiedzi o wszystkich tych formach były następujące:

Tabela 6.82. Forma głosowania na BO w województwach.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Papierowe karty do głosowania	4
Internetowe/elektroniczne głosowanie	6
Aplikacja mobilna do głosowania	0
Dyskusja w celu podjęcia decyzji	0
Inna forma głosowania	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 11 formy głosowania (inne formy liczone, jako jedna odpowiedź).

Wśród sugerowanych odpowiedzi pojawiły się tylko dwie opcje. Wszystkie jednostki wskazały na głosowanie internetowe, a cztery wybrały również opcję głosowania papierowego. Jedyna inna opcja dotyczyła punktu głosowania, lecz bez wskazania, czy wyboru tam dokonywano na karcie czy elektronicznie. Podsumowując informacje o liczbie form do głosowania, to były one następujące:

Tabela 6.83. Liczba form głosowania w budżecie obywatelskim w województwach.

Forma głosowania	Liczba wskazań
Tylko internetowe/elektroniczne	1
Dwie różne metody głosowania	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Tabela dotyczy podsumowania wykorzystanych form głosowania w danym województwie na przestrzeni lat, a nie sposobów głosowania w odniesieniu do danej edycji (np. edycja I: 1 forma, edycja II: 2 formy, czyli odpowiedź: 2 różne formy).

Pytanie czterdzieste drugie (P42) sprawdzało, ile w poszczególnych edycjach wojewódzkich BO wynosiła: liczba podmiotów uprawnionych do głosowania, liczba oddanych głosów oraz końcowa frekwencja. Nie wszystkie jednostki wskazały w tym pytaniu pełne dane. Pojawiły się braki nt. liczby głosujących albo opisywano, że głosować mógł każdy mieszkaniec lub każdy pełnoletni mieszkaniec (ale bez dokładnych liczb). W połączeniu z pojedynczymi brakami o oddanych głosach ostateczne dane nt. frekwencji wskazały tylko 3 województwa. Z pozostałych trzech: jedno podało, że nie weryfikowano

frekwencji, a przy dwóch wynikało to ze wspomnianych braków danych (dot. głosujących lub głosów). Przedstawiając dane, które udało się uzyskać ($n = 3$), to było one następujące:

Tabela 6.84. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w województwach.

	Najniższa wskazana frekwencja	Najwyższa wskazana frekwencja
0% - 1%	2	2
9,1% - 10%	1	0
11,1% - 12%	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 3$.

W tabeli uwzględniono wyniki procentowe podane dla przynajmniej jednej z edycji. Braki danych obejmują zarówno faktyczne braki, jak i niemożliwość określenia frekwencji.

W dwóch przypadkach podana frekwencja była bardzo niska – poniżej 1%. Dla trzeciego województwa obie wartości (najniższa i najwyższa) wynosiły nieco ponad 10%. Warto natomiast podkreślić, że dane nt. frekwencji zostały opisane przez trzy województwa, które znacząco różniły się pod względem liczby mieszkańców (tj. Mazowieckie, Śląskie oraz Opolskie).

Na koniec tej sekcji województwa zostały zapytane o czynniki, które w poszczególnych edycjach umożliwiły branie udziału w głosowaniach (P43). Jeśli występowały również inne czynniki, niż zaproponowane, to należało je opisać (P44). Spośród zasugerowanych opcji jednostki wskazały na następujące kwestie:

Tabela 6.85. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w województwach.

Czynniki umożliwiające głosowanie	Liczba wskazań
Wiek osoby głosującej	5
Zamieszkanie osoby na obszarze województwa	3
Zameldowanie osoby na obszarze województwa	0
Inne czynniki	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Wśród odpowiedzi pięciokrotnie wskazano na wiek oraz na inne czynniki. Opisując w następnym pytaniu (P44) te inne kwestie, to pięć województw ($n = 5$) zwróciło uwagę na takie kwestie, jak m.in.: Głosować mógł tylko mieszkaniec województwa; Konieczność

podania numeru telefonu (głosowanie elektroniczne, a na telefon przychodził bezpłatny SMS z kodem weryfikującym); Posiadanie numeru PESEL; Zamieszkanie na obszarze danego subregionu (powiatu); Zamieszkanie w danym powiecie.

Sekcja 9. Cykl/harmonogram budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 45-48)

Cztery pytania w tej sekcji obejmowały z jednej strony zagadnienie harmonogramu i etapów w BO, a z drugiej cykl całej procedury. Województwa zostały w pierwszej kolejności poproszone o dopasowanie miesięcy trwania do każdego z 10 etapów, jeśli takowy na ich terenie występował (**P47**). Przedstawiając w pierwszej kolejności odpowiedzi, w których zawarto wskazanie na konkretny okres miesięcy (czyli z pominięciem odpowiedzi np. Tak albo X), to dane te prezentowały się następująco:

Tabela 6.86. Etapy BO w województwach na przestrzeni roku.

Etap	Liczba wskazań na przestrzeni roku	n =
Konsultacje społeczne	I (2), II (3) , III (3) , IV (1), V (0), VI (0), VII (0), VIII (0), IX (0), X (1), XI (0), XII (0).	n = 3
Tworzenie ram prawnych	I (3) , II (3) , III (2), IV (0), V (0), VI (0), VII (0), VIII (0), IX (0), X (1), XI (1), XII (1).	n = 4
Zgłaszanie projektów/zadań	I (0), II (0), III (2), IV (4) , V (2), VI (0), VII (0), VIII (0), IX (0), X (0), XI (1), XII (1).	n = 5
Ocena formalna projektów/zadań	I (1), II (1), III (0), IV (2), V (3) , VI (2), VII (1), VIII (1), IX (0), X (0), XI (0), XII (0).	n = 5
Ocena merytoryczna projektów/zadań	I (0), II (0), III (0), IV (2), V (2), VI (4) , VII (3), VIII (2), IX (0), X (0), XI (0), XII (0).	n = 4
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	I (0), II (1), III (1), IV (3) , V (2), VI (0), VII (0), VIII (0), IX (0), X (0), XI (0), XII (0).	n = 3
Promocja projektów/zadań	I (0), II (0), III (0), IV (0), V (0), VI (1), VII (2) , VIII (1), IX (2) , X (1), XI (1), XII (0).	n = 4
Głosowanie	I (0), II (1), III (1), IV (0), V (0), VI (1), VII (1), VIII (0), IX (3) , X (1), XI (1), XII (0).	n = 5

Realizacja zadań	I (2), II (2), III (2), IV (2), V (2), VI (2), VII (2), VIII (2), IX (2), X (2), XI (2), XII (2), Kolejny rok (2).	<i>n</i> = 4
Ewaluacja	I (1), II (1), III (1), IV (1), V (1), VI (0), VII (0), VIII (0), IX (0), X (0), XI (2), XII (2), Kolejny rok (2)	<i>n</i> = 4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, *n* = suma odpowiedzi, w których województwo wskazało przynajmniej jeden miesiąc trwania danego etapu. Pogrubione zostały najczęściej wskazywane miesiące. Liczba miesięcy trwania poszczególnych etapów była różna i mogła różnić się na przestrzeni edycji. Część jednostek wskazywała na typowy okres ich realizacji, podczas gdy inne podawały dokładne dane dla każdej z edycji, które mogły się między sobą różnić. W tabeli uwzględniono wszystkie odpowiedzi, które zawierały wskazanie przynajmniej jednego miesiąca dla danego etapu.

W powyższej tabeli do pewnego stopnia zauważalne jest następowanie po sobie poszczególnych etapów w skali roku (co zaznaczono pogrubieniem przy najczęściej wskazywanym miesiącu). Biorąc jednak pod uwagę znacznie mniejszą liczbę analizowanych jednostek, to nie jest to tak wyraźne, jak w przypadku gmin czy miast na prawach powiatu.

Przedstawiając udzielone odpowiedzi, z uwzględnieniem również tych, które nie wskazały na konkretny miesiąc, ale potwierdziły dany etap, to ich liczba była następująca:

Tabela 6.87. Liczba poszczególnych etapów BO w województwach.

Etap	Liczba wskazań
Konsultacje społeczne	4
Tworzenie ram prawnych	5
Zgłaszanie projektów/zadań	6
Ocena formalna projektów/zadań	6
Ocena merytoryczna projektów/zadań	5
Spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji	4
Promocja projektów/zadań	5
Głosowanie	6
Realizacja zadań	5
Ewaluacja	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, *n* = 6, w sumie 50 etapów.

Odpowiedzi obejmują wszystkie dane, które potwierdziły występowanie etapu w danej jednostce (np. znak

X, odpowiedź: Tak czy podanie dokładnego miesiąca/miesiący). Tabela nie uwzględnia innych etapów wskazywanych przez województwo.

Zgłaszanie zadań, ocenę formalną i głosowanie wskazały wszystkie jednostki ($n = 6$). Pozostałe zaproponowane etapy były wskazywane przez odpowiednio 5 lub 4 jednostki, czyli przez ponad połowę.

W kolejnym pytaniu (P46) województwa były proszone o wskazanie innych etapów, jeśli takowe występowały. Inna odpowiedź została dopisana tylko przez jedną jednostkę, która opisała dwa dodatkowe etapy: etap wnoszenia odwołań oraz etap rozpatrywania odwołań.

Uwzględniając łączną liczbę etapów zaznaczoną przez województwa z grupy proponowanych oraz te, które zostały dopisane, to można wskazać jaka była ich łączna liczba. Dane te zostały zaprezentowane w poniższej tabeli:

Tabela 6.88. Liczba wszystkich etapów BO w województwach.

3 etapy	9 etapów	10 etapów	11 etapów
1	2	2	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$. Suma etapów: 52 (50 [proponowane] + 2 [inne]).

Jedno z sześciu województw ($n = 6$) podało tylko trzy etapy, a w pozostałych pięciu ich łączna liczba wynosiła: 9, 10 (po dwa wskazania) lub 11 (jedno wskazanie).

Następne pytanie (P46) weryfikowało, przy pomocy jakiego cyklu realizowano BO w województwach. Każdy z zaproponowanych cykli⁴⁸⁹ należało dopasować do właściwej edycji. Możliwe było także wskazanie na inny cykl, który, jeśli występował, należało opisać w pytaniu 47 (P47). Prezentując zebrane dane z uwzględnieniem liczby zrealizowanych edycji w danym cyklu, to dane te były następujące:

⁴⁸⁹ 1) Cykl roczny (Całość procedury w jednym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań, głosowanie i realizacja zadań w jednym roku kalendarzowym); 2) Cykl międzyroczny (Część procedury w jednym roku, a część w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań w jednym roku kalendarzowym, ale ich głosowanie i realizacja dopiero w kolejnym roku); 3) Cykl dwuroczny (Całość procedury w jednym roku, ale realizacja zadań dopiero w kolejnym roku kalendarzowym, np. zgłaszanie zadań i głosowanie w jednym roku kalendarzowym, ale ich realizacja dopiero w kolejnym roku); 4) Inny cykl (Występował inny cykl, niż opisane powyżej).

Tabela 6.89. Liczba edycji BO w województwach zrealizowanych wg. danego cyklu.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Suma
Cykl roczny										
5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cykl międzyroczny										
4	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Cykl dwuroczny										
2	0	1	1	1	1	0	0	0	0	14
Inny cykl										
5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, suma wskazanych cykli 20.

Z 20 edycji BO, do których dopasowano cykle, to najczęściej razy został wskazany cykl dwuroczny (14). Pozostałe cykle (roczny i międzyroczny) były wybierane zdecydowanie rzadziej (w sumie do 1 i 4 edycji). Prezentując dodatkowo liczbę cykli, które występowały w poszczególnych jednostkach, to 3 na 6 województw ($n = 6$) wskazało, że występował tam wyłącznie cykl dwuroczny. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

Tabela 6.90. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w województwach.

Cykl	Liczba wskazań
Tylko cykl międzyroczny	1
Tylko cykl dwuroczny	3
Dwa różne cykle	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Na koniec należy dodać, że jedno z województw wskazało również, że jedna edycja została przeprowadzona wg. innego cyklu (P47). W odpowiedzi otwartej jednostka ta opisała, że edycję tę zapoczątkowano w jednym roku (zgłaszanie zadań w 2020 r.), kontynuowano ją w kolejnym (głosowanie w 2021 r.), a realizacja zadań miała miejsce jeszcze później (w 2022 r.). W związku z tym cykl ten można by opisać, jako dwuletni (uwzględniając procedurę) lub trzyletni (uwzględniając realizację zadań).

Sekcja 10. Inne/dodatkowe rozwiązania dot. budżetu obywatelskiego w województwie (pytania 49-63)

Ostatnia sekcja w ankiecie obejmowała pytania od 49 do 63 i była poświęcona dodatkowym kwestiom związanym z funkcjonowaniem BO na szczeblu województw. W końcowej części umożliwiała jednostkom ponadto udzielenie otwartych odpowiedzi na tematy, których kwestionariusz nie obejmował (mocne i słabe strony oraz inne elementy).

Pierwsze z pytań (**P49**) weryfikowało, z jakiej strony internetowej korzystała każda jednostka dla celów BO. Do wyboru było kilka opcji oraz miejsce na wpisanie innej. Otrzymane dane były następujące:

Tabela 6.91. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w województwach.

Strona internetowa dla celów BO	Liczba wskazań
BO nie posiadał własnej strony internetowej	0
Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej województwa	1
Główna strona internetowa województwa (jako podstrona/zakładka)	2
Osobna strona internetowa poświęcona tylko (głównie) BO	6
Inne rozwiązanie	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 9 stron.

Wszystkie sześć województw ($n = 6$) wskazało na osobną stronę poświęconą głównie lub wyłącznie BO. Pojawiły się też wskazania na główną stronę województwa (2) oraz na stronę biuletynu informacji publicznej (1). Inne rozwiązania nie zostały wskazane.

W kolejnych trzech pytaniach weryfikowano, czy na obszarze województw występowały też inne formy budżetu partycypacyjnego, niż budżet obywatelski. Jednostki były proszone w pierwszej kolejności o wybranie opcji: Tak lub Nie (**P50**). Następnie, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, należało wybrać spośród sugerowanych rodzajów BP albo wpisać własną odpowiedź (**P51**). W trzecim pytaniu proszono o krótką charakterystykę każdej ze wskazanych form BP, aby uchwycić jej specyfikę w danej jednostce (**P52**).

Spośród sześciu województw ($n = 6$) tylko jedno wybrało odpowiedź: Tak (**P50**) i zaliczyła tę formę BP do kategorii innych, niż sugerowane (**P51**).

W odpowiedzi otwartej (**P52**) województwo opisało, że chodzi o tzw. Europejski Budżet Obywatelski (EBO). Zgodnie z zamieszczonym opisem był to pierwszy tego typu projekt w Europie, który realizowany był przez Samorząd Województwa z funduszy

europejskich. Skierowany był on do pełnoletnich osób mieszkających, pracujących lub uczących się w województwie i obejmował kształcenie ustawiczne, szkolenia i kursy zwiększające kwalifikacje zawodowe. EBO angażował organizacje pozarządowe z obszaru województwa, które składały oferty na realizację zadań publicznych. Podlegały one następnie ocenie merytorycznej i głosowaniu mieszkańców, co miało na celu rozwijanie partycypacji społecznej. W związku z powyższym: z 6 województwach na obszarze 5 z nich występował wyłącznie BO, a w jednym BO oraz 1 inna forma BP.

W pytaniu 54 (P54) proszono o wskazanie, czy w województwie występował oddzielny wydział lub jednostka, która zajmowała się wyłącznie realizacją BO. Odpowiedź: Tak wybrało tylko jedno z sześciu województw ($n = 6$).

Województwa były również pytane o zmiany, jakie zaszły w funkcjonowaniu BO na skutek zmian ustawowych z roku 2018 (P53) oraz pandemii Covid-19 z roku 2020 (P55). Z sześciu województw jedno z nich realizowało BO znacznie wcześniej, stąd też liczba odpowiedzi ($n =$) w obu pytaniach obejmowała dane z pięciu jednostek. Każde z pytań zawierało katalog sugerowanych odpowiedzi oraz miejsce na wpisanie własnych zmian. Możliwe było również zaznaczenie opcji, zgodnie z którą żadna z tych dwóch sytuacji nie wpłynęła w sposób znaczący na BO.

W odniesieniu do zmian ustawowych, to województwa odpowiadały następująco:

Tabela 6.92. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w województwach.

Wpływ zmian ustawowych	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	2
Wprowadzono BO po raz pierwszy	2
Zakończono realizację BO	0
Wprowadzono zmiany w finansowaniu BO	0
Wprowadzono zmiany w podziale obszaru gminy dla celów BO	0
Zmieniono nazwę BO	0
Zmieniono sposób głosowania na BO	0
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do składania zadań/projektów do BO	0
Nastąpiła zmiana podmiotów uprawnionych do głosowania na BO	0
Nastąpiła zmiana prawa lokalnego dot. BO (uchwały, zarządzenia)	1
Inne zmiany	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5, w sumie 3 zmian. Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian.

Województwa wskazały w tym pytaniu na bardzo małą liczbę zmian (w sumie trzy różne). W dwóch jednostkach BO został wprowadzony po raz pierwszy, a w jednej nastąpiła zmiana w dotychczasowym prawie. Dwa województwa odpowiedziały, że zmiany ustawowe nie wywarły istotnych zmian.

W przypadku zmian wywołanych pandemią Covid-19 suma udzielonych odpowiedzi była znacznie większa, gdyż wyniosła 19. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

Tabela 6.93. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w województwach.

Wpływ pandemii Covid-19	Liczba wskazań
Brak wyraźnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu BO	0
Zmniejszenie środków finansowych na realizację BO	1
Zmiany w harmonogramie BO	5
Zawieszenie BO	1
Odwołanie BO	0
Przesunięcie realizacji zadań/projektów na kolejny rok/lata	4
Zmiana formy konsultacji społecznych dot. BO (np. konsultacje online)	3
Zmiana formy głosowania na BO	0
Spadek liczby zadań/projektów zgłoszonych do BO	1
Spadek frekwencji w głosowaniu na BO	1
Spadek frekwencji podczas konsultacji społecznych	1
Inne zmiany	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5, w sumie wskazano 19 zmian (inne zmiany liczone jako jedna odpowiedź). Suma nie uwzględnia odpowiedzi dot. braku wyraźnych zmian.

Wszystkie województwa wskazały, że na skutek pandemii zaszły zmiany w harmonogramie (5). Cztery jednostki zwróciły natomiast uwagę na konieczność przesuwania realizacji zadań, a w trzech zmianie uległa forma konsultacji społecznych. Dwa województwa wskazały dodatkowo na inne zmiany, które w obu przypadkach dotyczyły konieczności odstąpienia od realizacji w tym okresie części z wybranych zadań.

Województwa były proszone o wskazanie w tych dwóch pytaniach (**P53** i **P55**) po trzy

najczęstsze zmiany. Odpowiedzi te były jednak zróżnicowane. Liczby, które były podawane, prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6.94. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w województwach.

Brak zmian	1 zmiana	3 zmiany	4 zmiany	6 zmian	<i>n</i> =
Wpływ zmian ustawowych z roku 2018					
2	3	0	0	0	<i>n</i> = 5
Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020					
0	0	3	1	1	<i>n</i> = 5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Odpowiedź: Brak zmian była uwzględniana tylko, jeżeli stanowiła jedyną wybraną opcję. Jeśli oprócz niej wskazano jakieś inne zmiany, to były one liczone wg. liczby wskazań. W tabeli nie uwzględniono odpowiedzi dot. BO realizowanych wyłącznie przed/po zmianach ustawowych oraz przed pandemią.

W powyższej tabeli widać wyraźnie, że w przypadku zmian ustawowych jednostki podawały tylko 1 zmianę albo wskazywały na ich brak. Z kolei przy zmianach wywołanych pandemią zmian tych było znacznie więcej, bo trzy lub więcej.

Dwa kolejne pytania weryfikowały, czy BO na szczeblu województw był kiedykolwiek odwoływany lub zawieszany (P56), a jeśli tak, to kiedy miało to miejsce i z jakich powodów (P57). Na pierwsze z tych pytań tylko jedno województwo odpowiedziało: Tak (*n* = 6). W uzasadnieniu znalazła się odpowiedź dotycząca przedłużającej się edycji ze względu na trwającą pandemię Covid-19.

Województwa zostały również zapytane o kanały komunikacyjne, za pośrednictwem których przekazywane był informacje nt. BO (P58). Z kilku możliwych odpowiedzi jednostki wskazały na następujące kanały informacyjne:

Tabela 6.95. Kanały informowania o BO w województwach.

Kanał informacyjny	Liczba wskazań
Poprzez wojewódzką stronę internetową dot. BO	6
Poprzez media społecznościowe (np. Facebook)	5
Poprzez plakaty, ulotki itp.	3
W trakcie spotkań informacyjnych np. w urzędzie gminy	2
W trakcie konsultacji społecznych	2

Za pośrednictwem mediów lokalnych (prasa, radio, telewizja)	5
Inna forma	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$, w sumie 25 kanałów (inna forma liczona, jako jedna odpowiedź).

Jednostki wskazały aż 25 różnych kanałów. Najczęściej były to strony internetowe (6), media społecznościowe oraz tradycyjne media lokalne (po 5). Dwukrotnie wybrana została opcja dot. innych kanałów, w których jednostki wskazały na: reklamy w transporcie publicznym (autobusy, tramwaje metro) oraz informacje, które były przekazywane przez radnego lub radnych.

Pytania o numerach 59 oraz 60 zostaną omówione oddzielnie w dalszej części rozdziału, gdyż zawarte są tam odpowiedzi otwarte dotyczące mocnych i słabych cech BO w danym województwie (P59) oraz inne informacje nt. jego funkcjonowania (P60). Na koniec tej sekcji należy jeszcze wspomnieć o trzech pytaniach dodatkowych, które znalazły się na końcu kwestionariusza i nawiązywały do prowadzonych badań (P61, P62, P63). Województwa odpowiedziały na nie następująco:

Tabela 6.96. Zainteresowanie województw raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.

Tak	Nie
Czy byliby Państwo zainteresowani otrzymaniem ogólnego raportu, po zakończeniu badań, na temat modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021?	
5	1
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi realizacji, popularyzacji i doskonalenia BO dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
5	1
Czy byliby Państwo zainteresowani warsztatami/szkoleniami dotyczącymi wprowadzania i rozwijania innych form i narzędzi demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz poprawy skuteczności konsultacji społecznych dla pracowników samorządowych lub mieszkańców?	
5	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, $n = 6$.

Pytanie to nie stanowiło w pełni informacji publicznej, dlatego nie wszystkie województwa na nie odpowiedziały. Brak odpowiedzi traktowany był, jako odpowiedź: Nie.

Niemal wszystkie jednostki wyraziły pozytywne nastawienie do zagadnienia otrzymania końcowego raportu z badań oraz do kwestii warsztatów i szkoleń. Pięć z sześciu jednostek ($n = 6$) odpowiedziała twierdząco na wszystkie trzy pytania.

6.3. Modele budżetów obywatelskich w powiatach

W odróżnieniu od zaprezentowanych do tej pory modeli (w rozdziale 4 i 5), w przypadku powiatów (a nieco później też województw), znacznie trudniej jest zaprezentować modelowo wszystkie analizowane aspekty. Wynika to z jednej strony z łącznej liczby analizowanych przypadków, których jest znacznie mniej, niż przy gminach czy miastach (MNPP). Po drugie niektóre z analizowanych kwestii (np. w sekcji dot. konsultacji społecznych czy finansowania) były wypełniane w ankietach przez znacznie mniej jednostek (np. 4 z 8). Niektóre odpowiedzi wskazywane były w takich przypadkach tylko przez pojedynczy jednostki, a wartości najwyższe wynosiły np. 2 lub 3 wskazania (czyli dość niewiele). Z tego powodu znacznie trudniej jest wyszczególnić na tej podstawie pewne modelowe rozwiązania.

Niemniej, na podstawie zebranych danych, dokonana została ich prezentacja w ujęciu modelowym. Szczegółowość poszczególnych aspektów zależy jednak od specyfiki i liczby poszczególnych odpowiedzi, które zaprezentowane zostały we wcześniejszej części rozdziału. W podrozdziale dot. modeli skupię się wyłącznie na najczęściej wybieranych odpowiedziach, a po dokładne dane odsyłam czytelnika do wcześniejszej części rozdziału.

Model powiatowy opisany został ponownie z uwzględnieniem 10 modeli szczegółowych, które zostały wyróżnione we wstępie. Były to następujące modele: *Model implementacji*, *Model prawnych podstaw funkcjonowania*, *Model konsultacji społecznych*, *Model podziału terenu*, *Model finansowania*, *Model partycypacji*, *Model zadań/projektów*, *Model głosowania*, *Model cyklu/harmonogramu* oraz *Inne modelowe rozwiązania*.

a) *Model implementacji*

W *modelu implementacji*, związanym z inicjowaniem BO na szczeblu powiatowym, główną rolę odgrywały władze powiatu. Mieli oni udział w inicjowaniu procedury w prawie wszystkich jednostkach. W prawie połowie powiatów swój udział mieli również radni powiatowi. Zazwyczaj występował tylko jeden podmiot inicjujący, którym – poza jednym wyjątkiem – były wyłącznie władze. Był to zatem model raczej odgórny, bez inicjatywy podmiotów spoza struktury samorządowej.

Implementacja, w kontekście pojawienia się inicjatywy, rozpoczęcia prac nad BO, przeprowadzeniem konsultacji społecznych oraz uchwalenia prawa miejscowego, przebiegała na przestrzeni kilku lat. Nieco więcej wskazań przypadło na rok 2015 i 2019. Z kolei w przypadku rozpoczęcia i zakończenia się pierwszej edycji oraz realizacji zadań w poszczególnych latach, to trudno wskazać dominujący okres. W poszczególnych latach występowały bowiem pojedyncze procedury (od 2014 roku). Powiaty wskazały od 2 do 6 edycji. Najczęściej pierwsza edycja na ich obszarze trwała 6-7 miesięcy, ale również w tym przypadku odpowiedzi były zróżnicowane.

Model implementacji wydaje się więc zbliżony pod względem roli podmiotów inicjujących. Różny jest natomiast okres wprowadzania poszczególnych rozwiązań, który zaczął się ok. roku 2013 i 2014, a następnie trwał przez kolejne lata objęte badaniem. Łączna liczba edycji wyniosła 28, co daje średni wynik ok. 3,5 edycji przypadającej na powiat.

b) Model prawnych podstaw funkcjonowania

W odniesieniu do formalnej nazwy procedury najwięcej powiatów wskazało na: budżet obywatelski. Pozostała, jedna czwarta jednostek, wyróżniła z kolei nazwę: budżet partycypacyjny.

Opisując akty prawne powiaty wskazały w tym zakresie wyłącznie na uchwały (rady powiatu albo zarządu powiatu), a ich łączna liczba wyniosła 37. Jednostki, bez względu na edycje, podawały najczęściej od 3 do 4 uchwał.

W kwestionariuszach wskazany został również szeroki katalog innych dokumentów. Odpowiedziami, które wybrała trzy czwarte i więcej jednostek, były: Regulaminy, Formularz zgłaszania zadań, formularze zbierania podpisów, karty do głosowania i zestawienia zgłoszonych i wybranych zadań. Najrzadziej z kolei wybierano dokumenty dot. raportów nt. BO, planów i strategii tworzenia i rozwoju BO oraz materiałów porównujących zakończone edycje.

Model prawnych podstaw funkcjonowania zasadza się zatem na przewadze nazwy: budżet obywatelski (jako **model nazewnictwa**), a także na przeważającej roli uchwał, jako kluczowych aktów. Wśród innych dokumentów najczęściej pojawiały się takie, które związane były z bieżącym przebiegiem procedury m.in. formularze zgłaszania zadań, karty do głosowania oraz zestawienia zawierające zadania zgłoszone i wybrane.

c) Model konsultacji społecznych

Łączna liczba odpowiedzi nt. konsultacji społecznych była podawana przez ponad połowę, lecz nie wszystkie powiaty. W przypadku danych liczbowych te wartości były jednak nawet niższe. Utrudnia to dokładne opisanie tego modelu. Braki danych mogły wynikać z faktu, że jednostki nie gromadziły informacji na ten temat, przez co ciężko było im zaprezentować specyfikę i przebieg poszczególnych spotkań. Bardziej szczegółowe opisanie tego modelu wymagałoby zatem dokładniejszego przeanalizowania organizowanych spotkań i zebrania dodatkowych danych.

Na podstawie zgromadzonych danych można wskazać, że odnośnie liczby konsultacji na poszczególnych etapach procedury, to wskazywane wartości wynosiły zazwyczaj poniżej 3. Natomiast dane o uczestnikach były różnorodne, gdyż wskazano na liczby od kilkunastu do kilkudziesięciu osób. Szczegółowe dane zaprezentowano wcześniej.

Ponad połowa powiatów wskazała na spotkania realizowane w siedzibie urzędu powiatowego, przy czym dla połowy jednostek było to jedyne miejsce spotkań (pozostałe wskazały na dwa różne miejsca). Wśród uczestników konsultacji społecznych najczęściej wskazywano na władze powiatu, a także na radnych i mieszkańców, czy też urzędników i lokalne NGO. Co interesujące na mieszkańców czy urzędników wskazywano rzadziej, niż na władze powiatu albo radnych. Mogło wynikać to z faktu prowadzenia spotkań w siedzibie powiatu, a nie w miejscach ulokowanych bliżej mieszkańców. Tematyka konsultacji najczęściej skupiała się na regulaminie i głosowaniu, a nieco rzadziej na wysokości środków czy zgłaszaniu zadań. Jednocześnie połowa powiatów opisała, że konsultacje te nie miały wyraźnych efektów i nie przyczyniły się do istotnych zmian. Poszczególne zmiany wskazywane były tylko przez jeden lub dwa powiaty.

Na podstawie otrzymanych danych można podsumować, że **model konsultacji społecznych** cechował się niską liczbą spotkań i zróżnicowaną liczbą uczestników. Konsultacje odbywały się najczęściej w urzędzie powiatowym, a nie w miejscach bliskich mieszkańcom. Zwykle uczestniczyli w nich przedstawiciele władz powiatu, a do tego nie zawsze wskazywano na udział mieszkańców, co może wskazywać na niski poziom zainteresowania spotkaniami (**model partycypacji**). Mogli oni jednak uczestniczyć w innych rolach np. jako przedstawiciele lokalnych NGO. Również tematyka konsultacji była dość ogólna, bo najczęściej były to regulaminy i głosowanie. Jednocześnie połowa jednostek wskazała, że spotkania te nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian, zatem wydaje się, że konsultacje te nie miały istotnego wpływu na przebieg procedury BO.

d) Model podziału terenu

Opisując sposób podziału swojego obszaru dla celów BO około połowy jednostek wskazało, że na przestrzeni lat przynajmniej raz wystąpił na ich obszarze podział grupujący gminy albo że występował jednolity obszar bez dodatkowego podziału. Nazwy wydzielonych jednostek, zostały określone, jako: gminy albo pule. Dodatkowo tylko jeden powiat opisał, że na przestrzeni lat zaszła jakaś istotna zmiana w sposobie tego podziału.

Model podziału terenu w powiatach, na podstawie udzielanych odpowiedzi, prezentował się dość jednorodnie bez wyraźnie wyróżniających się elementów. Zwykle obejmował jedną pulę albo grupował gminy z obszaru powiatu, a na przestrzeni lat nie podlegał istotnym modyfikacjom.

e) Model finansowania

Dane nt. finansowania wskazywała zazwyczaj tylko ok. połowy powiatów. Utrudnia to prezentacje omawianego modelu, gdyż poszczególne odpowiedzi opisywane były tylko, przez niewielką część wszystkich jednostek. Informacje o kwotach planowanych i wydatkowanych, a także całościowy procent wydatków zazwyczaj mieściły się w pojedynczych przedziałach, przez co ciężko wskazać dominujące kwoty. Wartości te zostały zaprezentowane we wcześniejszej części pracy.

Informacje o podziale środków opisało natomiast więcej jednostek (wszystkie albo prawie wszystkie). Połowa z nich wskazała, że w przynajmniej jednej edycji suma środków nie była dzielona (jedna pula dla powiatu). Po dwa wskazania otrzymały opcje dot. wyłącznie pul lokalnych oraz zarówno puli ogólnej, jak i pul lokalnych. Jeśli środki te były dzielone, to jako kryterium ponad połowa powiatów wskazała na liczbę mieszkańców wydzielonej jednostki.

Podsumowując **model finansowania** jest w przypadku powiatów trudny do opisanego ze względu na braki danych i pojedyncze wskazania na poszczególne kwestie. Dokładniejsze omówienie aspektu finansowego wymagałoby dodatkowych badań i bardziej szczegółowej analizy planów i wydatków na BO w poszczególnych jednostkach.

f) Model partycypacji

Opisując **model partycypacji** należy prześledzić te elementy BO, które występują w obrębie pozostałych modeli i które cechują się udziałem mieszkańców w poszczególnych etapach procedury. Będzie on zatem obejmował kwestie związane m.in. z uczestnictwem

mieszkańców w spotkaniach i konsultacjach (*Model konsultacji społecznych*), łączną liczbę zgłaszanych przez nich zadań (*Model zadań/projektów*), ich udziałem w procedurze głosowania (*Model głosowania*), czy też środki komunikacji i informowania, za pomocą których mieszkańcy powiatów mogli śledzić informacje o BO (*Inne modelowe rozwiązania*).

g) Model zadań/projektów

Opisując liczbę zadań powiaty wskazały je do prawie wszystkich edycji (pojawilo się zatem niewiele braków danych). Zamieszczona w kwestionariuszach liczba zadań zgłoszonych wyniosła ponad 530, a głosowaniu poddano ich ponad: 440. Z tej liczby wybrano ponad 200, a bez realizacji pozostały – zgodnie z zamieszczonymi danymi – tylko: 2. Jeśli faktycznie tak mało zadań pozostało bez realizacji, to model ten charakteryzuje się bardzo wysoką, wręcz zaskakującą, skutecznością w tym zakresie.

Modelowa tematyka zadań podzielona została na projekty tzw. twarde (infrastrukturalne) i tzw. miękkie (społeczne). W pierwszej kategorii najczęściej pojawiające się zadania wiązały się z: małą architekturą, placami zabaw oraz infrastrukturą drogową. Przy zadaniach miękkich tematyka obejmowała głównie: kursy i szkolenia, a także ochronę zdrowia i zdrowy tryb życia, spotkania i warsztaty czy zajęcia sportowe. Łączna liczba zadań infrastrukturalnych wyniosła: 21, a społecznych: 23. *Model zadań/projektów* nie wykazywał zatem znaczącej przewagi w stronę którejś z kategorii zadań.

W każdym z powiatów występował podmiot, który weryfikował dopuszczenie zadań do głosowania. Najczęściej była to specjalnie wyodrębniona komisja, a rzadziej urzędnicy i pracownicy z wydziału zajmującego się BO. Powodem niedopuszczenia zadań do głosowania były zwykle błędy merytoryczne (pozostałe powody wskazywano rzadziej).

Wymogi zgłaszania projektów były dość typowe. Ponad połowa powiatów wskazała na takie opcje, jak podpisy, szacunkowe koszty czy zamieszkanie (zameldowanie) na obszarze jednostki. Kluczowymi ograniczeniami były z kolei: zamieszkanie, odgórny limit wydatków oraz wiek. Poszczególne projekty wymagały ponadto dostarczenia odpowiedniej listy podpisów (szczegółowe dane na ten temat zaprezentowano wcześniej).

h) Model głosowania

Opisując *model głosowania* należy wskazać, że powiaty zaznaczyły tylko dwie formy wyboru zadań na przestrzeni lat. Wszystkie realizowały głosowanie w formie papierowej, a dodatkowo w ponad połowie jednostek wystąpiło też głosowanie elektroniczne. Wynika

z tego, że w 5 jednostkach występowały dwie formy głosowania, a w pozostałych trzech tylko głosowanie papierowe. Nie wskazywano na żadne inne metody wyboru zadań, zatem również i ten model okazał się być w praktyce plebiscytowy.

Trudno opisać natomiast modelowo frekwencję, gdyż otrzymanych odpowiedzi było niewiele i były one dodatkowo zróżnicowane, co zaprezentowano wcześniej. Najwięcej jednostek wskazywało, że ograniczeniem udziału w głosowaniu był fakt zamieszkania na jego obszarze. W drugiej kolejności wskazano także na wiek osoby głosującej.

i) Model cyklu/harmonogramu

W ramach omawianego modelu zaprezentować należy dwa jego elementy składowe, czyli odrębnie: ***model harmonogramu*** i ***model cyklu***. Pierwszy obejmuje poszczególne etapy procedury, a drugi ich rozłożenie w czasie.

Wśród etapów, które zaproponowano, wszystkie powiaty wskazały na: zgłaszanie zadań, ocenę formalną i merytoryczną, głosowanie oraz realizację zadań. Najbardziej wybierane był natomiast opcje dot. spotkań w trakcie edycji oraz ewaluacja (poniżej połowy). Pojawił się ponadto 3 inne, dopisane etapy. Łączna liczba etapów w powiatach wyniosła od 6 do 10, z czego etapy: 6, 8 i 10 wskazały po dwa powiaty, a etapy: 7 i 9 po jednym.

Cykl budżetu obywatelskiego w powiatach był w przypadku niemal połowy zrealizowanych edycji oparty o cykl dwuroczny. Pozostałe edycje zostały przeprowadzone prawie po równo w oparciu o cykl roczny albo międzyroczny. W dwóch jednostkach występowały na przestrzeni lat dwa różne cykle, a pozostałe powiaty wskazały wyłącznie na jeden z cykli. Żaden z powiatów nie opisał innego cyklu BO, niż proponowane.

j) Inne modelowe rozwiązania

Inne modelowe rozwiązania wyszczególnione zostały na podstawie części pytań zawartych pod koniec kwestionariusza dla powiatów.

Żaden z powiatów nie wskazał w ankiecie na inne formy BP na swoim obszarze, zatem ***model budżetu partycypacyjnego***, dla tego szczebla samorządu, ograniczał się wyłącznie do występowania jednej jego formy – BO.

Większość jednostek wskazała, że na ich obszarze nie występował wydział czy też inna jednostka, która odpowiedzialna była wyłącznie za organizację BO.

W odniesieniu do zmian w procedurze, związanych z czynnikami zewnętrznymi, powiaty odpowiadały jaki wpływ przyniosły zmiany ustawowe (2018 r.) oraz pandemia

Covid-19 (od 2020 r.). Odpowiedzi było łącznie dość niewiele, przez co trudno na ich podstawie omówić modelowo wpływ tych czynników. W przypadku zmian ustawowych najczęściej wskazań uzyskała opcja dot. wprowadzenia BO po raz pierwszy. Pozostałe opcje wybierano tylko po jednym razie. Jeden z powiatów zaznaczył także, że nowelizacja prawa nie wiązała się z żadnymi wyraźnymi zmianami. Z kolei w przypadku zmian wywołanych pandemią, to najczęściej, bo 3 jednostki wskazały na brak wyraźnych zmian, a poszczególne opcje zaznaczone były zazwyczaj tylko raz. W związku z tym trudno jednoznacznie opisać ten model i określić go jako stabilny albo podatny na zmiany.

W odniesieniu do powoływania lub zawieszania BO połowa jednostek wskazała, że taka sytuacja miała miejsce. Najczęściej była to jednak tylko jedna taka edycja. Szczegółowe powody odwołania opisano wcześniej.

Jednostki najczęściej korzystały z głównej strony internetowej powiatu dla celów BO. Rzadziej były to strony BIP czy osobne strony poświęcone tylko albo głównie BO. Dwoma najczęściej wskazywanymi kanałami informacyjnymi, które zaznaczyły wszystkie powiaty, były strony internetowe oraz media społecznościowe. Ponad połowa jednostek wybrała również konsultacje społeczne, tradycyjne media lokalne oraz plakaty i ulotki.

Również mocne i słabe strony BO opisane przez powiaty, stanowią swego rodzaju dodatkowy, modelowy aspekt ich funkcjonowania. Prezentacja tych odpowiedzi nastąpi jednak w dalszej części rozdziału.

6.4. Modele budżetów obywatelskich w województwach

Opisanie *modelu wojewódzkiego* okazało się być równie problematyczne, jak miało to miejsce w przypadku zaprezentowanego powyżej *modelu powiatowego*. Również w odniesieniu do tego szczebla łączna liczba ankiet była bowiem niewielka (6), co utrudniło wyróżnienie rozwiązań modelowych. W niektórych pytaniach pojawiały się też braki danych, które dodatkowo utrudniły wskazanie na wyróżniające się rozwiązania.

Analogicznie do wcześniejszych rozdziałów opisane zostały następujące modele: *Model implementacji*, *Model prawnych podstaw funkcjonowania*, *Model konsultacji społecznych*, *Model podziału terenu*, *Model finansowania*, *Model partycypacji*, *Model zadań/projektów*, *Model głosowania*, *Model cyklu/harmonogramu* oraz *Inne modelowe rozwiązania*. Ich szczegółowość zależy jednak każdorazowo od tego, na ile dokładne dane udało się pozyskać w ramach prowadzonych badań.

a) Model implementacji

Model implementacji, obejmujący podmiot inicjujący BO na szczeblu wojewódzkim, związany był z władzami tych jednostek. Zostały one wskazane przez prawie wszystkie województwa. Pojawiły się też dwa wskazania na radnych wojewódzkich oraz jedno na mieszkańców. 5 województw wskazało przy tym na tylko jeden taki podmiot, a 1 jednostka opisała trzy różne podmioty. W przypadku występowania jednego podmiotu, to dla 4 województw były to władze, a w 1 inicjatorem byli radni.

Począwszy od 2015 i 2016 roku w odpowiedziach widoczne były wskazania obejmujące działania związane z pojawieniem się inicjatywy, rozpoczęciem prac, konsultacjami oraz uchwaleniem prawnych podstaw, a także z realizacją pierwszej edycji BO. Jedno z województw realizowało to narzędzie wyraźnie wcześniej (ok. 2012-2013 r.), co przełożyło się na częściowe braki danych zawarte w kwestionariuszu.

Liczba edycji w badanym okresie była zróżnicowana. Łącznie opisano ich 20, z czego po jednym województwie wskazało od 1 do 4 edycji, a dwa opisało ich 5. Czas trwania pierwszej edycji był dość odmienny. Pojawiły się zarówno wskazania na okres od 6 do 8 miesięcy, jak i powyżej 12 miesięcy.

Podsumowując **model implementacji** przebiegał odgórnie – inicjatywa przynależała zazwyczaj do władz województwa, a rzadziej brały w niej udział inne podmioty. Szczegółowy zakres prac związanych z wprowadzaniem BO nie był jednak dokładniej analizowany. Większość jednostek rozpoczęła realizację BO po 2015 roku. Przełożyło się to na 20 edycji, czyli ok. 3,3 edycji na jedno województwo.

b) Model prawnych podstaw funkcjonowania

Analizując odpowiedzi opisujące formalną nazwę procedury, to dwie trzecie województw wskazała na: budżet obywatelski, a jedna trzecia na: marszałkowski budżet obywatelski. Można zatem wskazać, że **model nazewnictwa** uwzględniał zarówno typową nazwę BO, jak również specyficzną jej odmianę, czyli: budżet marszałkowski (albo marszałkowski budżet obywatelski). Miało to zapewne na celu odróżnienie budżetów szczebla regionalnego od poszczególnych procedur w jednostkach samorządu lokalnego, a przede wszystkim największych budżetów w miastach wojewódzkich.

Opisując najważniejsze akty prawne województwa wskazywały wyłącznie na uchwały (sejmiku lub zarządu województwa). Ich łączna liczba, bez względu na liczbę edycji,

wyniosła: 46. Połowa jednostek wskazała przy tym, że ich łączna liczba na przestrzeni lat wyniosła 5 lub mniej aktów.

Jednostki opisały również szeroki katalog innych dokumentów przygotowywanych dla celów BO. Wszystkie województwa wskazały na: harmonogramy, regulaminy, formularze do zbierania podpisów oraz zestawienia zgłoszonych i wybranych zdań. Wyraźnie rzadziej wybierano z kolei takie dokumenty, jak: raporty dot. funkcjonowania BO oraz plany i strategie dot. BO.

Podsumowując *model prawnych podstaw funkcjonowania* opierał się o dwie nazwy: budżet obywatelski oraz marszałkowski budżet obywatelski (tworzące *model nazewnictwa*). Jako najważniejsze akty prawa miejscowego województwa opisywały tylko uchwały, których łączna liczba była zróżnicowana. Występowały ponadto różne dodatkowe dokumenty, które opracowywano przy okazji realizacji BO. Zwykle związane one były z przebiegiem bieżących edycji, niż z raportami, planami czy strategiami, które opisywałyby BO w dłuższej perspektywie.

c) Model konsultacji społecznych

Model konsultacji społecznych w województwach, w odniesieniu do danych liczbowych, jest trudny do przedstawienia przez częściowe braki danych oraz różnorodność pozostałych wpisywanych odpowiedzi. Co więcej część z nich była znakami X, a nie dokładną wartością, jak opisano to wcześniej. Biorąc jednak pod uwagę liczbę województw, które odpowiedziały na kolejne pytania w tej sekcji, to braki te wynikają zapewne z faktycznych braków danych, niż z braku konsultacji w tym modelu.

Opisując miejsca konsultacji dwie trzecie województw wskazało na siedzibę ich urzędu. Połowa zaznaczyła również spotkania w urzędach poszczególnych gmin lub powiatów i tyle samo dopisało także inne miejsca. Różna była natomiast ich liczba wskazywana przez jednostki (od 1 do 4 miejsc spotkań). Również krąg uczestników był zróżnicowany. Połowa lub więcej województw wskazywała na udział: radnych wojewódzkich, mieszkańców, władze oraz radnych gmin i powiatów z obszaru województwa, urzędników oraz lokalnych NGO.

Przedstawiając tematykę konsultacji najczęściej obejmowała ona regulamin, a także kwestię podziału środków i zgłaszania zadań. Pozostałe odpowiedzi wskazały tylko pojedyncze jednostki. Podobnie odpowiedzi dot. wpływu konsultacji były dość mocno rozłożone na wszystkie sugerowane opcje. Na tym tle nieznacznie wyróżniły się tylko:

zmiany w wymogach dot. zgłaszania zadań oraz zmiany w harmonogramie. Tylko jedno województwo wskazało, że nie było wyraźnych zmian spowodowanych konsultacjami, co może dodatkowo wskazywać, że model ten był konsultacyjny, ale łączna liczba zmian była dość niewielka.

Podsumowując nie udało się w pełni przedstawić *modelu konsultacji społecznych*. Problematyczne okazały się być zwłaszcza dokładne dane liczbowe. Poszczególne pytania w tej sekcji były kompletniejsze, natomiast zawierały dość zróżnicowane odpowiedzi, w których wskazania dość mocno rozkładały się na poszczególne opcje, a niewiele z nich wskazywana była przez wyraźną większość województw. Dokładniejsze omówienie tego modelu wymagałoby zatem przeprowadzenia dodatkowych badań, które koncentrowałyby się bardziej na poszczególnych spotkaniach i ich uczestnikach. Dane te mogą być jednak problematyczne do zebrania, jeśli nie śledzi się dokładnie przebiegu poszczególnych spotkań w konkretnej jednostce. Również skala regionalna tych budżetów może utrudniać analizę konsultacji prowadzonych na ich potrzeby.

d) Model podziału terenu

Najwięcej województw wskazało, że na ich obszarze występował w którejś z edycji podział wg. okręgów wyborczych, jak przy wyborach samorządowych. W pojedynczych przypadkach wskazywano też na jednolity podział, albo na nowy lub inny sposób podziału. Opisuując nazwy wydzielanych jednostek, to województwa wskazały na: podregiony i subregiony. Druga z tych nazw była też dodatkowo łączona z podziałem na pule oraz na powiaty. Tylko jedno z województw opisało istotne zmiany, jakie na przestrzeni lat zaszły w podziale jego obszaru dla celów BO.

Podsumowując *model podziału terenu* najwięcej jednostek wskazało na podział wg. okręgów wyborczych. Występowały też nowe i inne podziały, które oparto na dodatkowych kryteriach. Zazwyczaj wydzielonymi jednostkami były: podregiony oraz subregiony. Podział ten był na przestrzeni lat dość stabilny, gdyż nie wskazywano na wyraźne zmiany w tym zakresie.

e) Model finansowania

Dokładna prezentacja *modelu finansowania* pod względem liczbowym jest problematyczna, ze względu na niepełne wartości, jakie pojawiały się w kwestionariuszach (braki danych oraz dane cząstkowe). Jak przedstawiono to wcześniej, wartości kwotowe

podała tylko ok. połowa jednostek, a same wartości (najniższe i najwyższe) były mocno zróżnicowane. Podobnie sytuacja wyglądała z danymi dot. procentu wydatków na BO.

Odpowiedzi na dalsze pytania z tej sekcji tematycznej były już bardziej kompletne (choć bez wyraźnie dominujących, modelowych aspektów). Połowa jednostek wskazywała, że sposób podziału środków w którejś edycji był oparty wyłącznie o mniejsze pule, a połowa, że występowała pula ogólna i mniejsze pule. Jedno województwo wskazało również na procedurę z jednolitą pulą. Zróżnicowane były natomiast kryteria dokonywania podziału środków. Wszystkie opcje (tj. brak podziału, równy podział, podział wg. liczby mieszkańców albo wielkości obszaru, czy też inny podział) były wskazywane przez pojedyncze województwa.

Podsumowując nie udało się w pełni opisać *modelu finansowania* pod względem wartości liczbowych. Jego pełniejsza analiza wymagałaby dodatkowych badań aspektu finansowego w poszczególnych jednostkach. W pełniejszy sposób pozwoliłoby to zaobserwować całkowite kwoty planowane i wydatkowane na BO w skali regionalnej, a także odnieść je do wydatków w poszczególnych jednostkach szczebla lokalnego.

f) Model partycypacji

Elementów *modelu partycypacji* na szczeblu województwa należy upatrywać, analogicznie do wcześniejszych rozdziałów, w tych modelach, w których przejawia się wyraźne uczestnictwo mieszkańców w procedurze BO na szczeblu regionalnym. Będą to zatem m.in. elementy: *modelu konsultacji* (uczestnictwo w spotkaniach), *modelu zadań/projektów* (jak wiele projektów mieszkańcy zgłaszali), *modelu głosowania* (ile wynosiła frekwencja), czy też *innych modelowych rozwiązań* (np. możliwe źródła informacji nt. BO).

g) Model zadań/projektów

Opis *modelu zadań i projektów* rozpocząć należy od przedstawienia wartości liczbowych w badanym okresie. Odpowiedzi udzielane na ten temat przez województwa okazały się dość kompletne (brak danych tylko przy jednej z opisywanych edycji). W odniesieniu do zadań zgłoszonych, w badanym okresie, ich łączna liczba wyniosła ponad 3700. Do głosowania dopuszczono ich ponad 2300, a następnie wybrano ich ponad 950. Z tego nieco ponad 100 pozostało bez realizacji. Brak realizacji najczęściej wiązał się z sytuacją pandemiczną.

Województwa wskazywały najczęstszą tematykę zadań z uwzględnieniem projektów o charakterze infrastrukturalnym i społecznym. Widoczna była w tym zakresie dość wyraźna dysproporcja, na korzyść tzw. projektów miękkich (21), względem tzw. projektów twardych (12). W kategorii społecznej najczęstsze były zajęcia sportowe (wskazane przez wszystkie województwa), a w dalszej kolejności spotkania i warsztaty tematyczne oraz spotkania i imprezy dla mieszkańców (wskazała je połowa jednostek). Natomiast wśród projektów infrastrukturalnych niemal wszystkie jednostki wskazały na infrastrukturę drogową. Jedna trzecia województw wskazała na przestrzeń zieloną, a pozostałe odpowiedzi uzyskiwały pojedyncze wskazania. Na podstawie odpowiedzi można zatem wskazać, że model zadań miał charakter bardziej społeczny (miękki).

W każdym województwie występował podmiot oceniający i dopuszczający zadania do głosowania (0 wskazań na brak takiego podmiotu). Wśród sugerowanych odpowiedzi województwa wskazały na urzędników i pracowników poszczególnych wydziałów, a także na specjalnie wyodrębnioną komisję. Dwie trzecie z nich zaznaczyło również dodatkową (inną) odpowiedź. Szczegółowo podmioty te opisano wcześniej. W przypadku niedopuszczenia zadań do głosowania to najczęstszymi powodami, wskazywanymi przez co najmniej połowę województw, były: błędy merytoryczne, braki formalne (np. brak podpisów), jak również brak możliwości realizacji zadania w jednym roku/edycji.

Przy zgłaszaniu zadań zazwyczaj występowały dość standardowe wymogi, które zaznaczyły niemal wszystkie lub wszystkie jednostki tj. podpisy, szacunkowe koszty czy wymóg zamieszkania (zameldowania). W przypadku ograniczeń dwoma wskazanymi przez wszystkie jednostki, był wymóg zamieszkania oraz ogólny limit wydatków. Jednostki wskazały również na konieczność zbierania podpisów, których liczba (w zależności od charakteru zadania i jego zakresu) wynosiła od 30 do 100.

h) Model głosowania

W ***modelu głosowania*** we wszystkich jednostkach występowało głosowanie online, a w dwóch trzecich miało również miejsce głosowanie papierowe (w tych samych lub różnych edycjach). Zazwyczaj jednostki wskazywały, że występowały na ich obszarze dwie różne metody głosowania na przestrzeni lat (w jednym województwie głosowano tylko online). Brak było wskazań na dyskusję, jako formę wyboru projektów, zatem model ten miał charakter raczej plebiscytarny.

Trudno modelowo opisać frekwencję, gdyż wskazane zostały dość zróżnicowane

wartości, które podała tylko połowa jednostek. Ich dokładne opisanie utrudniała też zapewne skala regionalnych podmiotów i krąg podmiotów, który każdorazowo mógł głosować. Wśród czynników umożliwiających głosowanie niemal wszystkie jednostki zaznaczyły wiek oraz dopisany został szereg innych czynników, które przytoczono we wcześniejszej części pracy.

i) Model cyklu/harmonogramu

Omawiany model analizować należy oddzielnie, czyli z uwzględnieniem poszczególnych etapów procedury (***model harmonogramu***) oraz rozłożenie tych elementów w danym roku (***model cyklu***).

Wszystkie z zaproponowanych opcji dot. etapów BO zostały wskazane przez ponad połowę jednostek (od 4 do 6). Z etapów tych wszystkie województwa zaznaczyły: zgłaszanie zadań, ocenę formalną oraz głosowanie. Nieco rzadziej opisywanymi etapami okazały się być: konsultacje społeczne, spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji oraz ewaluacja. Dopisane zostały też dwa inne etapy (dot. odwołań). Nie ma zatem w tym modelu etapów wyraźnie rzadziej występujących (tj. wskazywanych przez pojedyncze jednostki). Z jednym wyjątkiem województwa opisały edycje liczące od 9 do 11 etapów (jedna jednostka wskazała tylko na trzy etapy).

W przypadku cyklu budżetu niemal wszystkie opisane edycje zostały przyporządkowane do cyklu dwurocznego. Dla kilku edycji był to cykl międzyroczny, a po jednym wskazaniu uzyskał cykl roczny i inny cykl (którego specyfika była dwuletnia/trzyletnia). W połowie województw występował wyłącznie cykl dwuroczny. Dwie jednostki realizowały BO przy pomocy dwóch cykli, a jedna jednostka miała tylko cykl międzyroczny.

Podsumowując ***model cyklu/harmonogramu*** wszystkie etapy wskazywane były przez ponad połowę jednostek. Typowa procedura liczyła od 9 do 11 etapów, a całościowy cykl budżetu na szczeblu regionalnym był zazwyczaj dwuroczny.

j) Inne modelowe rozwiązania

Na podstawie pytań, zawartych w ostatniej sekcji ankiety dla województw, wyszczególnić można również ***inne modelowe rozwiązania***.

Analizując występowanie na obszarze województw innych rodzajów budżetu partycypacyjnego, to na taką formę wskazało tylko jedno z nich. Budżet ten został opisany, jako: Europejski Budżet Obywatelski (EBO). ***Model budżetu partycypacyjnego*** na szczeblu

województw opiera się zatem głównie o typową formę budżetu obywatelskiego (nazywany również budżetem marszałkowskim, jak opisano to w *modelu prawnych podstaw funkcjonowania*), który występował tam, jako jedyne tego rodzaju narzędzie. Wyjątkiem jest jedno wspomniane województwo i dwa różne narzędzia tam występujące (BO oraz EBO).

Wszystkie województwa wskazały, że na ich obszarze występowała wyodrębniona jednostka odpowiedzialna wyłącznie za realizację BO.

W odniesieniu do wpływu, jaki na BO miały wydarzenia zewnętrzne, czyli zmiany ustawowe z roku 2018 oraz pandemia od roku 2020, to ich oddziaływanie na procedury było zróżnicowane. W przypadku pierwszej kwestii tylko trzy jednostki wskazały na konkretną zmianę (w sumie tylko 3 zmiany), a dwie zaznaczyły, że nie było takich istotnych zmian. Odmiennie w przypadku pandemii, w której łączna liczba wskazań wyniosła: 19. Ma to oczywiście związek z liczbą edycji w tym okresie. Żadna jednostka nie wskazała ponadto na brak zmian spowodowanych pandemią. Najwięcej województw opisało: zmiany w harmonogramach, przesunięcia w realizacji zadań oraz zmiany w formie konsultacji społecznych. Model ten okazał się być zatem dość stabilny w przypadku zmian ustawowych. Zauważalny był natomiast wpływ pandemii na przebieg i realizację BO.

Model informowania opierał się o wyodrębnioną stronę internetową, która była poświęcona tylko albo głównie BO. Odpowiedz taką zaznaczyły wszystkie województwa. Dodatkowo ponad połowa jednostek wskazała na takie kanały komunikacji, jak: wojewódzka strona internetowa, media społecznościowe oraz tradycyjne media (prasa, radio, telewizja).

Modelowych cech BO wśród województw można również upatrywać w mocnych i słabych stronach tych procedur, których prezentacja nastąpi w dalszej części rozdziału.

6.5. Budżet obywatelski w powiatach – komentarze

W dwóch pytaniach, zamieszczonych pod koniec kwestionariusza, powiaty miały możliwość opisanie od 1 do 3 mocnych i słaby elementów funkcjonowania BO na ich obszarze (P59) oraz mogły dopisać dowolne inne informacje na jego temat (P60).

Łączna liczba odpowiedzi na te dwa pytania była następująca:

Tabela 6.97. Mocne i słabe strony BO w powiatach oraz dodatkowe komentarze.

Najmocniejsze i najslabsze elementy funkcjonowania BO	
Mocne strony (cechy) BO ($n = 8$)	18
Słabe strony (cechy) BO ($n = 6$)	16
Dodatkowe informacje lub opinie na temat funkcjonowania BO	
Dodatkowe komentarze ($n = 0$)	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Łączna liczba odpowiedzi była dość niska. Nie pojawił się ponadto żaden inny komentarz. Niemniej każda z mocnych i słabych stron została przyporządkowana do jednej z dziewięciu wydzielonych kategorii tematycznych. Przy podziale tym uwzględniany był przeważający aspekt danej odpowiedzi, gdyż niektóre z nich były bardziej rozbudowane albo znajdowały się na pograniczu dwóch lub więcej obszarów. W prezentowanych odpowiedziach pomijano powtarzanie odpowiedzi o bardzo zbliżonej specyfice.

Mocne strony budżetu obywatelskiego w powiatach

Odpowiedzi dot. mocnych stron BO zamieściły wszystkie 8 powiatów ($n = 8$). 5 z nich opisała po trzy mocne strony, a pozostałe 3 wpisały tylko po jednej. Odpowiedzi było zatem łącznie 18 i prezentowały się następująco:

Tabela 6.98. Mocne strony budżetu obywatelskiego w powiatach.

Instrumentalny charakter (2/18)
<i>Dodatkowe narzędzie na realizację zadań w miejscu zamieszkania; Integracja i aktywizacja społeczności lokalnej.</i>
Mieszkańcy (7/18)
<i>Mieszkańcy decydują o wyborze zadań; Mieszkańcy współdecydują o podziale części powiatu; Mobilizacja mieszkańców wokół wspólnego celu; Współpraca z liderami zgłoszonych zadań; Zaangażowanie lokalnej społeczności przy realizacji zwyciężonych zadań; Zaangażowanie mieszkańców w sprawy samorządowe.</i>
Stabilność, jasność, prostota (1/18)
<i>Przejrzystość działań samorządowych.</i>
Pomysłowość i kreatywność (1/18)
<i>Ciekawe inicjatywy.</i>
Środki finansowe (1/18)

<i>Podział na pulę lokalną i powiatową.</i>
Zadania i projekty (1/18)
<i>Duże zainteresowanie składaniem projektów.</i>
Procedura (1/18)
<i>Sprawną realizacją.</i>
Kwestie techniczne (0/18)
-
Powiat (4/18)
<i>Głos mieszkańców jest uwzględniony w budżecie; Rozwój powiatu; Udział mieszkańców w projektowaniu powiatowych wydatków; Udział wszystkich gmin z obszaru powiatu w zgłoszeniu zadań.</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 8, w sumie 18 mocnych stron.

Powiaty podawały od 1 do 3 mocnych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez powiaty z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Odpowiedzi przyporządkowanych do poszczególnych kategorii było zazwyczaj dość niewiele (0, 1 lub 2). Na tym tle najwięcej mocnych stron wiązało się z mieszkańcami (7) oraz z ogólnym wpływem na powiaty (4).

Słabe strony budżetu obywatelskiego w powiatach

W przypadku słabych stron BO ich łączna liczba wynosiła 16. Odpowiedzi te zamieściło 6 powiatów ($n = 6$), z czego 5 opisało po trzy słabe strony, a jedna jednostka wpisała tylko jedną. Odpowiedzi te były następujące:

Tabela 6.99. Słabe strony budżetu obywatelskiego w powiatach.

Instrumentalizacja (2/16)
<i>Realizowane projekty słabo wpływały na poprawę jakości życia mieszkańców, a odbiorcami była wąska grupa ludzi; Realizacja inwestycji, które otrzymały lobbing, niekoniecznie najbardziej strategicznych z punktu widzenia powiatu.</i>
Mieszkańcy (4/16)
<i>Mała liczba uczestniczących mieszkańców; Niezadowolające zainteresowanie składaniem wniosków i głosowaniem; Niski wskaźnik zaangażowania mieszkańców.</i>
Niestabilność, niejasność, skomplikowanie (0/16)

-
Brak pomysowości i kreatywności (1/16)
<i>Powtarzalność projektów, brak nowych i ciekawych inicjatyw.</i>
Środki finansowe (2/16)
<i>Stosunkowo mały budżet na projekty; Środki finansowe.</i>
Zadania i projekty (3/16)
<i>Liczba zgłaszanych projektów; Mała liczba propozycji; Malejąca liczba składanych projektów.</i>
Procedura (2/16)
<i>Błędy formalne we wnioskach; Konsultacje społeczne.</i>
Problemy techniczne (0/16)
-
Powiat (2/16)
<i>Powiat nie miał majątku i nie mógł realizować projektów inwestycyjnych (co spowodowało spadek zainteresowania BO); Zróżnicowanie ludnościowe gmin z powiatu powodowało nierówność w podziale środków.</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 6, w sumie 16 słabych stron.

Powiaty podawały od 1 do 3 słabych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez Powiaty z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Wśród odpowiedzi obejmujących słabe strony najczęściej wiązały się one z mieszkańcami (4) oraz zadaniami i projektami (3). W przypadku pozostałych odpowiedzi to ich łączna liczba po przyporządkowaniu do danej kategorii była nieznacznie mniejsza i wynosiła 2 lub 1. Do dwóch kategorii nie dopasowano żadnej z odpowiedzi.

Dodatkowe komentarze o budżecie obywatelskim w powiatach

Żaden z powiatów (n = 8) nie zamieścił dodatkowego komentarza (P60).

6.6. Budżet obywatelski w województwach – komentarze

Analogicznie do powiatów oraz wcześniej omawianych jednostek (gmin i MNPP) również w województwach dwa pytania pod koniec kwestionariusza sprawdzały mocne i słabe strony budżetów realizowanych na ich obszarze (P59), a także dawały możliwość zamieszczenia dodatkowej odpowiedzi otwartej, na tematy wykraczające poza problematykę

wcześniejszych pytań (P60).

Również w tym przypadku każda opisana cecha została przyporządkowana do jednej z dziewięciu kategorii z uwzględnieniem aspektu dominującego w każdej z nich. Jeśli odpowiedzi były bardziej rozbudowane i zawierały w sobie kilka różnych elementów, to przydzielano je wg. najbardziej istotnej cechy. Pozostałe aspekty, jeśli wyróżniały się na tle pozostałych, to dopisywano je do właściwej danej kategorii (ale już bez doliczania ich do całkowitej sumy wskazań dla tej kategorii). Identyczne odpowiedzi były zliczane, ale nie powtarzane ich już w formie opisowej. Odpowiedzi te łącznie prezentowały się następująco:

Tabela 6.100. Mocne i słabe strony BO w województwach oraz dodatkowe komentarze.

Najmocniejsze i najslabsze elementy funkcjonowania BO	
Mocne strony (cechy) BO ($n = 5$)	13
Słabe strony (cechy) BO ($n = 5$)	11
Dodatkowe informacje lub opinie na temat funkcjonowania BO	
Dodatkowe komentarze ($n = 0$)	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet.

Odpowiedzi udzielonych przez województwa było jeszcze mniej, niż w przypadku wcześniej omawianych powiatów. Również w przypadku dodatkowych odpowiedzi nie został dodany żaden komentarz. Informacje o mocnych i słabych stronach BO zaprezentowane zostały poniżej.

Mocne strony budżetu obywatelskiego w województwach

Informacje o mocnych stronach BO zamieściło 5 województw ($n = 5$), z czego 3 wpisały ich po trzy, a 2 zamieściło ich po dwie. Łączna ich liczba wyniosła zatem 13 i były to odpowiedzi mieszające się w następujących obszarach:

Tabela 6.101. Mocne strony budżetu obywatelskiego w województwach.

Instrumentalny charakter (3/13)
<i>Aktywizacja społeczności w małych miejscowościach; Dotarcie do mieszkańców z obszarów wiejskich (głosowanie papierowe i elektroniczne); Edukacja mieszkańców; Integruje i angażuje lokalne społeczności.</i>
Mieszkańcy (2/13)
<i>Daje mieszkańcom możliwość decydowania na co zostanie wydana część środków; Oddolność; Partycypacja społeczna.</i>
Stabilność, jasność, prostota (1/13)
<i>Prosta, intuicyjna, przejrzysta i funkcjonalna procedura zgłaszania projektów.</i>
Pomysłowość i kreatywność (0/13)
-
Środki finansowe (0/13)
-
Zadania i projekty (0/13)
-
Procedura (3/13)
<i>Głosowanie na platformie online; Możliwość zgłaszania zadań w wersji papierowej oraz oddanie głosu w urzędzie; Niski próg wejścia (możliwość zbierania poparcia online, a nie tylko papierowo); Weryfikacja osób głosujących poprzez PESEL (aby zapewnić ustawowy wymóg dot. równości i bezpośredniości głosowania); Współpraca między jednostkami organizacyjnymi urzędu przy ocenie i realizacji zadań; Zbierane są tylko najważniejsze dane (imię i nazwisko, miasto zamieszkania i powiat, email lub numer telefonu, a nie adres zamieszkania czy PESEL).</i>
Kwestie techniczne (1/13)
<i>Aplikacja mobilna podpięta pod stronę internetową, która umożliwia zgłaszanie zadań i głosowanie.</i>
Województwo (3/13)
<i>BO pozwala samorządowi województwa zidentyfikować potrzeby lokalnej społeczności; Odpowiedź na potrzeby mieszkańców; Pokazuje niedofinansowane obszary województwa; Za realizację projektów odpowiada Samorząd, a nie autor.</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5, w sumie 13 mocnych stron.

Województwa podawały od 1 do 3 mocnych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez województwa z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Do trzech kategorii przyporządkowane zostały po 3 komentarze. Były one związane z instrumentalnym charakterem BO, procedurami oraz ogólnym wpływem na województwo.

Pozostałe komentarze mieściły się w pozostałych kategoriach, a ich łączna liczba w każdej z nich wyniosła: 0, 1 lub 2.

Slabe strony budżetu obywatelskiego w województwach

Odpowiedzi związane ze słabymi stronami BO zostały zamieszczone również przez 5 województw ($n = 5$). Wśród tych jednostek 2 z nich wpisały po dwie i trzy słabe strony, a 1 województwo wpisało tylko jedną – w sumie 11. Województwa zwróciły uwagę na następujące kwestie tematyczne:

Tabela 6.102. Slabe strony budżetu obywatelskiego w województwach.

Instrumentalizacja (0/11)
-
Mieszkańcy (1/11)
<i>Brak świadomości mieszkańców nt. kompetencji województwa.</i>
Niestabilność, niejasność, skomplikowanie (0/11)
-
Brak pomysłowości i kreatywności (1/11)
<i>Powtarzalność zadań w kolejnych latach.</i>
Środki finansowe (0/11)
-
Zadania i projekty (3/11)
<i>Możliwość realizacji projektów inwestycyjnych wyłącznie na mieniu województwa; Ograniczenia tematyczne zadań; Trudności w realizacji projektów inwestycyjnych w ciągu jednego roku.</i>
Procedura (4/11)
<i>Brak głosowania internetowego w części edycji; Głosowanie papierowe (konieczność ręcznego wprowadzania kart do systemu); Możliwość oddania głosu tylko na jeden projektu w puli ogólnowojevodzkiej i jeden w puli ponadregionalnej, co może skutkować zgłoszeniem mniejszej liczby projektów (część mieszkańców ocenia to jako mocna strona, a część jako słaba strona); Ograniczenie wiekowe osób głosujących.</i>
Problemy techniczne (1/11)
<i>Brak profilu społecznościowego dedykowanego BO.</i>
Województwo (1/11)
<i>Mylenie przez społeczeństwo wojewódzkiego BO z BO poszczególnych miast wojewódzkich.</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet, n = 5, w sumie 11 słabych stron.

Województwa podawały od 1 do 3 słabych stron. W tabeli zawarto dokładne lub nieco zmodyfikowane odpowiedzi udzielone przez województwa z pominięciem tych o podobnej lub identycznej specyfice. Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii albo zawierały w sobie kilka elementów, stąd niektóre odpowiedzi opisowe mogą być do siebie zbliżone.

Wśród 11 komentarzy wyróżnić należy dwie kategorie, które wiązały się z procedurą (4) oraz zadaniami i projektami. Zawierały się w nich odpowiednio 4 i 3 komentarze o słabych stronach BO. Do pozostałych kategorii, jeśli udało się do nich dopasować którąś z odpowiedzi, to ich liczba wyniosła tylko 1.

Dodatkowe komentarze o budżecie obywatelskim w województwach

Żadne z województw ($n = 6$) nie zamieściło dodatkowego komentarza (**P60**).

6.7. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla powiatów

Ostatni fragment rozdziału ma na celu weryfikację pytań badawczych dot. ankiet. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną odpowiedzi dla powiatów. Szczegółowe informacje, uwzględniające wszystkie udzielane odpowiedzi oraz inne dopisywane opcje, zostały już zaprezentowane we fragmencie poświęconym funkcjonowaniu BO na początku tego rozdziału i nie będą tutaj dodatkowo powielane. Poszczególne odpowiedzi prezentowane są konkretnie i precyzyjnie z uwzględnieniem tylko kluczowych danych mających znaczenie dla danego pytania.

1. Jak przebiegał rozwój BO w Polsce w badanym okresie?

W poszczególnych latach występowały raczej pojedyncze wydarzenia związane z rozwojem BO. W odniesieniu do: pojawienia się inicjatywny, rozpoczęcia prac, konsultacji społecznych i uchwalenia prawa miejscowego, to nieco częściej powiatów wskazywała na dwa lata: 2015 i 2019. Przeprowadzenie i realizacja pierwszej edycji była bardziej zróżnicowana i występowała w pojedynczych latach, począwszy od roku 2014. W badanym okresie liczba podanych przez powiaty edycji BO wyniosła łącznie 28.

Na podstawie: **P2, P3, P4.**

2. Z czyjej inicjatywy BO były wprowadzane?

Powiaty najczęściej wskazywał na ich organy wykonawcze, jako podmioty inicjujące (7), a w kilku przypadkach był to odpowiedzi dot. radnych powiatowych (3). Z tego w większości przypadków występował tylko jeden podmiot inicjujący (6), a rzadziej dwa (2). Jeśli podmiot był tylko jeden, to, poza jednym przypadkiem (1 z 6), były to zawsze tylko organy wykonawcze (5 z 6).

Na podstawie: **P1**.

3. Jaką nazwą posługiwała się tytułowa procedura?

Wśród powiatów wskazywane były tylko dwie nazwy. Najczęściej był to: budżet obywatelski (6), a pozostałe jednostki wskazały na nazwę: budżet partycypacyjny (2).

Na podstawie: **P6**.

4. Jakie akty prawa miejscowego regulowały funkcjonowanie BO?

Powiaty wskazały wyłącznie uchwały, jako najważniejsze akty regulujące funkcjonowanie BO na ich obszarze. Ich łączna liczba wyniosła 37. Zazwyczaj, bez względu na łączną liczbę edycji, powiaty wskazały od 3 do 4 aktów (4).

Na podstawie: **P5**.

5. Jakie inne dokumenty były opracowywane przy realizacji BO?

Katalog innych dokumentów był dość zróżnicowany. W ponad połowie powiatów występowały: formularze zgłaszania zadań, karty do głosowania oraz zestawienia zgłoszonych i wybranych zadań (po 7), a także regulaminy czy formularze do zbierania podpisów (po 6).

Znacznie rzadziej (0 lub 1) wskazywano natomiast takie dokumenty, jak: raporty dot. funkcjonowania BO, plany i strategie tworzenia oraz rozwoju BO czy materiały porównujące zakończone edycje.

Na podstawie: **P7**.

6. Jak przebiegały konsultacje społeczne ws. BO?

Nie wszystkie jednostki opisały konsultacje, stąd ciężko precyzyjnie opisać ich przebieg. Liczba przeprowadzonych konsultacji, na różnych etapach procedury, była dość niska – zazwyczaj poniżej 3. Natomiast średnia liczba uczestników była zróżnicowana (od

kilkunastu do kilkudziesięciu osób).

Konsultacje najczęściej miały miejsce w urzędzie powiatowym (5), przy czym dla połowy powiatów było to jedyne miejsce. Powiaty wskazywały najczęściej na następujących uczestników spotkań: władze powiatu (5), radni powiatowi i mieszkańcy (po 4) oraz urzędnicy i lokalne NGO (po 3). Najczęściej poruszana tematyka obejmowała: regulamin (6) i głosowanie (5), a także wysokość środków finansowych oraz zgłaszanie zadań (po 3).

Na podstawie: **P8, P9, P10, P11, P12.**

7. Jakie efekty przyniosły konsultacje społeczne ws. BO?

Połowa powiatów wskazała, że konsultacje nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian (4). Pozostałe zmiany były wybierane przez 1 lub 2 powiaty.

Na podstawie: **P13.**

8. Jak przebiegał podział jednostki dla celów BO?

Około połowa jednostek wskazała na podział grupujący gminy (4) albo na jednolity obszar bez podziału na mniejsze jednostki (3) w którejś z edycji. Jedna z odpowiedzi, która została dopisana, jako inna, również została przedstawiona, jako oparta na kryterium związanym z podziałem grupującym gminy. Powiaty w większości wskazały, że na przestrzeni lat nie zachodziły istotne zmiany w tych podziałach.

Na podstawie: **P14, P15, P17, P18, P19.**

9. Jakimi nazwami posługiwały się dodatkowe jednostki tworzone na potrzeby BO?

Łącznie trzy powiaty wskazały tylko na dwie nazwy: gminy (2) oraz pule (1).

Na podstawie: **P16.**

10. Ile środków finansowych planowano i przeznaczono na realizację BO?

Ze względu na braki danych nie udało się uzyskać pełnych informacji w tym zakresie. Uzyskane wartości, podane tylko przez połowę powiatów, były różnorodne i mieściły się zazwyczaj pojedynczo w wydzielonych przedziałach (przy najniższych i najwyższych kwotach planowanych, także przy procencie wydatków).

Na podstawie: **P20.**

11. Jak środki finansowe na realizację BO były dzielone?

Połowa powiatów wskazała, że w którejś z edycji BO występowała na ich obszarze jedna pul środków (4). Po dwie jednostki wskazały natomiast na występowanie wyłącznie pul lokalnych, a także na łączne występowanie puli ogólnej i pul lokalnych w którejś z edycji. Jeśli środki były podzielone, to jedynym wskazanym kryterium podziału była liczba mieszkańców wydzielonej jednostki (5).

Na podstawie: **P21, P22, P23, P24, P25.**

12. Jaki podmiot odpowiadał za weryfikację zgłoszonych zadań i projektów w BO?

Żaden z powiatów nie wskazał na brak podmiotu weryfikującego (0). Wśród udzielonych odpowiedzi większość dotyczyła specjalnie wyodrębnionej komisji (5), a pozostałe wskazywały na urzędników i pracowników wydziałów, którzy zajmowali się BO.

Na podstawie: **P31.**

13. Jaka była liczba zadań i projektów w BO?

Łączna liczba zadań na przestrzeni lat w powiatach, która została zgłoszona, wyniosła ponad 530. Przy zadaniach poddanych głosowaniu wskazano ich ponad 440, a przy wybranych już tylko ponad 200. Natomiast zadań wybranych, ale niezrealizowanych wskazano bardzo mało, gdyż tylko 2.

Na podstawie: **P26.**

14. Jaka była najczęstsza tematyka zadań i projektów w BO?

Łączna liczba wskazań odnośnie najbardziej typowej tematyki zadań w obrębie projektów infrastrukturalnych i społecznych okazała się być dość zbliżona, gdyż wyniosła odpowiednio: 21 i 23 (przy czym zadania społeczne opisał jeden powiat więcej).

Wśród zadań infrastrukturalnych najczęściej wskazywano na: małą architekturę (6), place zabaw i boiska (4) oraz infrastrukturę drogową (3). Przy zadaniach społecznych poszczególne odpowiedzi wskazywano podobną liczbę razy. Najwięcej razy były to: kursy i szkolenia (4), ochrona zdrowia i zdrowy tryb życia, spotkania i warsztaty oraz zajęcia sportowe (po 3).

Na podstawie: **P33, P34.**

15. Jak przebiegało głosowanie na zadania i projekty w BO?

Wszystkie powiaty wskazały, że na przestrzeni lat występowało na ich obszarze głosowanie papierowe. Dodatkowo w 5 powiatach występowało również głosowanie internetowe. Łącznie zatem w 5 jednostkach miały miejsce dwie formy głosowania, a w pozostałych 3 tylko forma papierowa.

Opisywana frekwencja była natomiast zróżnicowana w poszczególnych jednostkach i opisała ją jedynie połowa wszystkich powiatów.

Na podstawie: **P40, P41, P42.**

16. Jakie były przyczyny braku realizacji zadań wybranych w głosowaniu?

Powiaty wskazały dane liczbowe wskazujące tylko na dwa zadania, których nie udało się zrealizować. Zgodnie z odpowiedzią opisaną w obu przypadkach wiązało się to z kwestiami finansowymi i wzrostem cen.

Na podstawie: **P27.**

17. Jakie etapy BO występowały?

Opisując swoje procedury większość jednostek wskazała na: zgłaszania projektów, ocenę formalną i merytoryczną, głosowanie i realizację zadań (po 8), a także na: tworzenie ram prawnych oraz promocja (po 6). Rzadziej wskazywano natomiast na: konsultacje społeczne (4), ewaluację (3) oraz spotkania w trakcie edycji (2). Dopisane zostały ponadto 3 inne etapy. Liczba etapów opisanych przez powiaty wynosiła łącznie: od 6 do 10, najwięcej: 6, 8 i 10 (po 2 wskazania).

Na podstawie: **P45, P46.**

18. Jakie cykle BO występowały?

Prawie połowa wszystkich opisanych edycji w powiatach została zrealizowana przy pomocy cyklu dwurocznego (13). Pozostałe zostały opisane, jako: cykl roczny (8) albo międzyroczny (7). Nie opisany został żaden inny cykl.

Dwa powiaty wskazały na dwa różne cykle na przestrzeni lat, a w pozostałych sześciu występował tylko jeden cykl (roczny, międzyroczny albo dwuroczny).

Na podstawie: **P47, P48.**

19. Jakie inne formy budżetu partycypacyjnego występowały?

Żaden z powiatów nie wskazał, że w badanym okresie występowała na jego obszarze inna forma budżetu partycypacyjnego, niż budżet obywatelski.

Na podstawie: **P50, P51, P52.**

20. Na ile zmiany ustawowe z roku 2018 zmieniły funkcjonowanie BO?

Powiaty wskazały łącznie niewiele zmian związanych z nowelizacją prawa (w sumie 8). Połowa jednostek zaznaczyła, że w ich efekcie wprowadzono BO po raz pierwszy (4). Po jednym wskazaniu uzyskały opcje dot.: zakończenia realizacji BO oraz zmiany podmiotów uprawnionych do składania zadań oraz do głosowania. Jeden powiat wskazał z kolei na brak wyraźnych zmian powiązanych z tym wydarzeniem.

Na podstawie: **P53.**

21. Na ile pandemia Covid-19 z roku 2020 zmieniła funkcjonowanie BO?

W przypadku zmian związanych z pandemią trzy jednostki wskazały na brak wyraźnych zmian. Pozostałe odpowiedzi wskazywano tylko w pojedynczych przypadkach (1 lub 2 odpowiedzi). Były to kwestie powiązane z: harmonogramem, zawieszaniem i odwoływaniem edycji, przesunięciami w relacji zadań czy zmianą w formie głosowania.

Na podstawie: **P55.**

22. Jakie mocne i słabe strony oraz dodatkowe komentarze o funkcjonowaniu BO opisano?

Powiaty wskazały łącznie na 18 mocnych stron związanych z funkcjonowaniem BO. Najczęściej dotyczyły one kategorii: mieszkańców (7/18) oraz ogólnego wpływu na powiat (4/18). W przypadku słabych stron ich łączna liczba była zbliżona i wyniosła: 16. Poszczególne odpowiedzi uzyskały podobną liczbę wskazań, z czego nieco więcej z nich dotyczyło: mieszkańców (4/16) oraz zadań i projektów (3/16).

Żaden powiat nie wpisał do kwestionariusza dodatkowego komentarza.

Na podstawie: **P59, P60.**

6.8. Weryfikacja pytań badawczych dot. ankiet dla województw

Odpowiedzi na pytania badawcze dot. ankiet, na podstawie kwestionariuszy wypełnianych przez województwa, zostały przygotowane w sposób analogiczny do

powiatów. Opis ten jest zatem konkretny i precyzyjny, aby nie powielać omówionych już aspektów związanych z funkcjonowaniem BO na szczeblu regionalnym.

1. Jak przebiegał rozwój BO w Polsce w badanym okresie?

Dla większości województw okres realizacji BO (obejmujący etap planowania oraz wdrażanie pierwszej edycji) miał miejsce po roku 2015. Jedna jednostka realizowała BO wyraźnie wcześniej (lata 2012-2013). Łączna liczba opisanych edycji w badanym okresie wyniosła: 20.

Na podstawie: **P2, P3, P4.**

2. Z czyjej inicjatywy BO były wprowadzane?

Inicjatorami BO w województwach były najczęściej ich władze (5). Pojedyncze odpowiedzi wskazywały też na: radnych (2) oraz mieszkańców (1). Większość jednostek wskazała tylko jeden taki podmiot (5), a jedno z województw wskazało na trzy różne podmioty. Jeśli podmiot był jeden, to zazwyczaj były to tylko władze województwa. W jednym przypadku byli to natomiast tylko radni wojewódzcy.

Na podstawie: **P1.**

3. Jaką nazwą posługiwała się tytułowa procedura?

Połowa województw wskazała na nazwę: budżet obywatelski (3), a pozostałe wybrały inną nazwę (3). Wśród dopisanych nazw znalazły się: budżet obywatelski (1) oraz marszałkowski budżet obywatelski (2).

Województwa posługiwały się zatem formalnie nazwą: budżet obywatelski (4) albo marszałkowski budżet obywatelski (2).

Na podstawie: **P6.**

4. Jakie akty prawa miejscowego regulowały funkcjonowanie BO?

Opisując najważniejsze akty województwa podały ich w sumie 46. Były to wyłącznie uchwały sejmiku lub zarządu województwa. Połowa jednostek opisała ich łącznie 5 lub mniej.

Na podstawie: **P5.**

5. Jakie inne dokumenty były opracowywane przy realizacji BO?

Województwa wykazały łącznie 43 inne dokumenty dot. BO. Ponad połowa z nich wskazała na: harmonogramy, regulaminy, formularze zgłaszania zadań, zestawienia

zgłoszonych i wybranych zadań (po 6), formularze do zbierania podpisów (5), karty do głosowania oraz materiały z ewaluacji (po 4). Bardzo rzadko wybierano natomiast takie inne dokumenty, jak: raporty dot. funkcjonowania BO czy plany i strategie dot. tworzenia i rozwoju BO (po 1).

Na podstawie: **P7**.

6. Jak przebiegały konsultacje społeczne ws. BO?

Ze względu na braki danych i niejasne odpowiedzi nie udało się w pełni zweryfikować liczby konsultacji oraz liczby ich uczestników. Pozostałe odpowiedzi były bardziej precyzyjne.

Spotkania zazwyczaj miały miejsce w siedzibie urzędu wojewódzkiego (4), a także w urzędach poszczególnych gmin i powiatów oraz w innych miejscach (po 3). Trzy województwa podały od 1 do 3 miejsc, a dwa opisały po 2 miejsca. Wśród uczestników konsultacji społecznych połowa i więcej jednostek wskazała na: lokalne NGO (5), mieszkańców województwa i urzędników (po 4) oraz na radnych wojewódzkich, a także na władze i radnych gmin i powiatów (po 3). Z kolei najczęściej pojawiająca się tematyka tych spotkań dotyczyła: regulaminów (4), podziału środków i zgłaszania zadań (po 3).

Na podstawie: **P8, P9, P10, P11, P12**.

7. Jakie efekty przyniosły konsultacje społeczne ws. BO?

Tylko jedno województwo wskazało, że konsultacje społeczne nie przyczyniły się do żadnych istotnych zmian (1).

Poszczególne proponowane odpowiedzi otrzymywały zwykle pojedyncze wskazania. Na tym tle więcej województw zaznaczyło jedynie: zmiany w wymogach dot. zgłaszania zadań (3) oraz zmiany w harmonogramie (2).

Na podstawie: **P13**.

8. Jak przebiegał podział jednostki dla celów BO?

Najwięcej województw wskazało, że w którejś z edycji występował podział dokonany na podstawie okręgów wyborczych (4). Pozostałe opcje wskazywały pojedyncze jednostki. W przypadku nowego lub innego podziału (po 2 wskazania) dokonywany był on na podstawie liczby mieszkańców albo innego kryterium (np. jednostek NUTS). Odpowiedzi nt. kryteriów było jednak niewiele. Liczby te wskazują na najczęściej występujący czynnik, a nie na największą liczbę edycji zrealizowanych przy pomocy któregoś z nich.

Większość jednostek wskazała, że budżetem objęta była całość obszaru województwa. Do tego tylko jedna z tych jednostek wskazała, że na przestrzeni lat zaszła na jego obszarze istotna zmiana w sposobie podziału tego obszaru (była to jedyna istotna zmiana).

Na podstawie: **P14, P15, P17, P18, P19.**

9. Jakimi nazwami posługiwały się dodatkowe jednostki tworzone na potrzeby BO?

Województwa wskazały na dwie takie nazwy wydzielonych jednostek: podregiony (2) oraz subregiony (3). Druga z tych nazw występowała samodzielnie, albo też wspólnie z pulami czy powiatami.

Na podstawie: **P16.**

10. Ile środków finansowych planowano i przeznaczono na realizację BO?

Nie udało się zebrać w pełni informacji nt. wysokości środków przeznaczanych na BO (ze względu na niepełne dane). Otrzymane wartości były natomiast bardzo zróżnicowane i zwykle mieściły się w pojedynczych przedziałach, które wydzielono na potrzeby prezentacji danych.

Na podstawie: **P20.**

11. Jak środki finansowe na realizację BO były dzielone?

Połowa jednostek wskazała, że w którejś z edycji występował na ich obszarze podział tylko na mniejsze pule (3) albo podział na pulę ogólną oraz pule lokalne (3). Jedna jednostka wskazała też, że suma środków nie była dzielona (jedna pula). W przypadku puli ogólnej i lokalnych, województwa podały zróżnicowane wysokości i sposoby dzielenia tych środków.

Podział środków oparty został o różnorodne kryteria bez wyraźnie dominującego czynnika. Województwa wykazały przy tym na: równy podział (3), podział wg. liczby mieszkańców albo inny podział (po 2), czy też brak podziału albo podział wg. wielkości obszaru jednostki (po 1), w którejś z edycji.

Na podstawie: **P21, P22, P23, P24, P25.**

12. Jaki podmiot odpowiadał za weryfikację zgłoszonych zadań i projektów w BO?

W każdym województwie występowała jednostka oceniająca i dopuszczająca projekty do głosowania, gdyż żadne z nich nie wskazało na jej brak (0).

Wśród odpowiedzi sugerowanych około połowy województw wskazało na urzędników i pracowników poszczególnych wydziałów (3) oraz na specjalnie wyodrębnioną

komisję (2). Najwięcej odpowiedzi wskazywało natomiast na inny podmiot (4). W odpowiedzi otwartej jednostki te opisały szczegółowo jaki podmiot lub podmioty przeprowadzały taką weryfikację.

Na podstawie: **P31**.

13. Jaka była liczba zadań i projektów w BO?

Łączna liczba zadań zgłoszonych, które podały województwa, wyniosła ponad: 3700. Do głosowania dopuszczono ich ponad 2350, a wybrano ponad 950. Natomiast nieco ponad 100 projektów opisano, jako wybrane, ale niezrealizowane.

Na podstawie: **P26**.

14. Jaka była najczęstsza tematyka zadań i projektów w BO?

Województwa, opisując najczęściej występującą tematykę zadań, w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych wskazały ich: 12, a przy zadaniach społecznych łączna ich liczba wyniosła: 21. Widoczna była zatem dość wyraźna dysproporcja.

Wśród zadań tzw. twardych dominowała: infrastruktura drogowa (5), a pojedyncze województwa wskazały też na: przestrzeń zieloną (2), oświetlenie ulic i place zabaw (po 1). Przy tzw. zadaniach miękkich najczęściej jednostek wskazało na: zajęcia sportowe (6), a także na spotkania i warsztaty tematyczne oraz spotkania i imprezy dla mieszkańców (po 3).

Na podstawie: **P32, P33**.

15. Jak przebiegało głosowanie na zadania i projekty w BO?

Na przestrzeni edycji we wszystkich jednostkach występowało głosowanie internetowe (6), a ponad połowa województw wskazała również na głosowanie papierowe (4). Mogły one występować łącznie lub oddzielnie na przestrzeni lat. Jedna dopisana inna forma związana była z oddawaniem głosu w punkcie do głosowania (1). Prawie wszystkie województwa realizowały na przestrzeni lat dwie różne formy wyboru zadań (6), a w jednej występowało tylko głosowanie internetowe (1). Żadne z nich nie wskazało przy tym na deliberatywną metodę wyboru zadań (0).

Nie udało się w pełni zweryfikować frekwencji. W odpowiedziach pojawiły się braki danych, a podawane wartości okazały się być zróżnicowane.

Na podstawie: **P40, P41, P42**.

16. Jakie były przyczyny braku realizacji zadań wybranych w głosowaniu?

Województwa przedstawiły kilka różnych problemów, które wiązały się z brakiem realizacji części zadań. Najczęściej było to związane z sytuacją pandemiczną, ale również ze wzrostem cen czy kwestiami formalnymi (przedłużająca się procedura).

Na podstawie: **P27**.

17. Jakie etapy BO występowały?

Wszystkie z proponowanych etapów były wskazywane przez ponad połowę województw. Wszystkie z nich wybrały: zgłaszanie zadań, ocenę formalną oraz głosowanie (po 6). Nieco rzadziej wybierano: konsultacje społeczne, spotkania z mieszkańcami w trakcie edycji oraz ewaluację (po 4 wskazania). Pozostałe etapy wybierane były przez 5 województw. Dopisane zostały też dwa inne etapy, które dotyczyły odwołań. Najwięcej jednostek wskazała na procedury liczące od 9 do 10 etapów (po 2 wskazania).

Na podstawie: **P45, P46**.

18. Jakie cykle BO występowały?

Większość edycji została zrealizowana przy pomocy cyklu dwurocznego (14). Pozostałe etapy, czyli: cykl międzyroczny (4), cykl roczny (1) oraz inny cykl (1), wybierano zdecydowanie rzadziej. Dla połowy województw cykl dwuroczny był jedynym wskazywanym cyklem. Dwie jednostki opisały dwa różne cykle, a jedna wskazała tylko na cykl międzyroczny. Jeden inny cykl, który został dopisany, można było określić jako cykl: dwuletni/trzyletni.

Na podstawie: **P47, P48**.

19. Jakie inne formy budżetu partycypacyjnego występowały?

W prawie wszystkich województwach występował wyłącznie budżet obywatelski, jako jedyna forma budżetu partycypacyjnego na szczeblu regionalnym. Jedynym wyjątkiem był realizowany w jednej jednostce inny budżet, opisany jako: Europejski Budżet Obywatelski (EBO).

Na podstawie: **P50, P51, P52**.

20. Na ile zmiany ustawowe z roku 2018 zmieniły funkcjonowanie BO?

Wpływ zmian ustawowych na wojewódzki BO był niewielki. Jednostki Wskazały tylko trzy zmiany (3): wprowadzenie BO po raz pierwszy (2) oraz zmiana prawa miejscowego (1). Dwie jednostki wskazały ponadto, że zmiany ustawowe nie wywołały żadnych istotnych zmian.

Na podstawie: **P53**.

21. Na ile pandemia Covid-19 z roku 2020 zmieniła funkcjonowanie BO?

Pandemia w znaczny sposób wpłynęła na funkcjonowanie BO w województwach. Żadna z jednostek nie wskazała, że wydarzenie to nie miało na nią żadnego wpływu (0).

Łączna liczba opisanych zmian wywołanych pandemią wyniosła: 19. Najwięcej jednostek wskazało na: zmiany w harmonogramie BO (5), przesunięcia w realizacji zadań (4), a także zmianę w formie konsultacji społecznych (3).

Na podstawie: **P55**.

22. Jakie mocne i słabe strony oraz dodatkowe komentarze o funkcjonowaniu BO opisano?

Niewielka liczba analizowanych województw przełożyła się na niską liczbę odpowiedzi dot. mocnych i słabych stron BO na ich obszarze. W sumie podano ich: 13 i 11. W przypadku mocnych stron nieco częściej dotyczyły one: instrumentalnego charakteru BO (3/13), procedury (3/13) oraz ogólnego wpływu na województwo (3/13). Słabe strony dotyczyły natomiast: procedury (4/11) albo zadań i projektów (3/11).

Żadne województwo nie wpisało do kwestionariusza dodatkowego komentarza.

Na podstawie: **P59, P60**.

Zakończenie

Niniejsza praca stanowi podsumowanie czterech lat badań autora prowadzonych nad budżetami obywatelskimi w Polsce. *Część teoretyczna (Rozdział 1, 2, 3)* wprowadziła czytelnika w problematykę budżetu partycypacyjnego prezentując kluczowe zagadnienia definicyjne, ujęcia modelowe, kontekst teorii demokracji i teorii zarządzania, a także genezę i rozwój tego narzędzia na świecie oraz w Polsce. Natomiast *część empiryczna (Rozdział 4, 5, 6)* oparta została wyłącznie o badania własne autora, które prezentowały modele i funkcjonowanie budżetów obywatelskich na podstawie kwestionariuszy wypełnionych przez 283 gminy, 54 miasta na prawach powiatu, 8 powiatów i 6 województw (łącznie 351).

Zakończenie zostanie podzielone na kilka części. W pierwszej kolejności podsumowany zostanie aspekt modeli i funkcjonowania, który dominował w części empirycznej. Następnie udzielone zostaną odpowiedzi na pytania badawcze wymienione na początku pracy. Kolejny fragment będzie zawierał dodatkowe wnioski końcowe oraz pytania na przyszłość. Całość zwieńczy zakończenie właściwe oraz podziękowania.

a) Modele i funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce

W pracy dokonana została charakterystyka budżetu obywatelskiego w Polsce w latach 2011-2021. W części empirycznej nacisk położony został w pierwszej kolejności na jego funkcjonowaniu. Na przestrzeni trzech rozdziałów zaprezentowane zostały odpowiedzi udzielane przez gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa nt. procedur realizowanych na ich obszarach w badanym okresie. Następnie dokonana została dodatkowa analiza występujących rozwiązań, które zaprezentowane zostały w postaci modeli. W rozdziałach zawarte zostały ponadto informacje nt. silnych i słabych stron BO (łącznie ponad 1000) oraz dodatkowe komentarze (łącznie 35).

Oba te elementy – funkcjonowanie i modele – były ze sobą mocno powiązane. Dobór pytań i ich tematyka oddziaływały na specyfikę i zakres poszczególnych modeli, które zostały na tej podstawie wyszczególnione. Koncepcja samych modeli została z kolei oparta o szeroką analizę literatury przedmiotu z ostatnich lat, która opisywała specyfikę budżetu obywatelskiego oraz na bazie analizy własnej dokonanej przez autora. W odniesieniu do przeprowadzonych badań oraz wydzielonych modeli, to w poniższej tabeli zawarte zostały ich kluczowe elementy, które posłużyły do ich opisu:

Tabela Z.1. Modelowe elementy BO wykorzystane w badaniu.

Modele szczegółowe	Elementy modelu w badaniu
<i>Model implementacji</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podmiot lub podmioty inicjujące BO, 2) Rok pojawienia się inicjatywy BO, 3) Rok rozpoczęcia prac nad wprowadzeniem BO, 4) Rok rozpoczęcia konsultacji społecznych ws. BO, 5) Rok wprowadzenia prawa miejscowego ws. BO, 6) Rok rozpoczęcia się pierwszej edycji BO, 7) Rok zakończenia się pierwszej edycji BO, 8) Rok realizacji zadań z pierwszej edycji BO, 9) Okres realizacji pierwszej i kolejnych edycji BO, 10) Liczba edycji BO.
<i>Model prawnych podstaw funkcjonowania</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Nazwa procedury, 2) Akty prawa miejscowego regulujące funkcjonowanie BO, 3) Inne dokumenty dot. funkcjonowania BO.
<i>Model konsultacji społecznych</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Liczba konsultacji społecznych na etapie tworzenia BO, 2) Liczba konsultacji społecznych w trakcie trwania BO, 3) Liczba konsultacji społecznych pomiędzy edycjami BO, 4) Miejsca, w których odbywały się konsultacje społeczne, 5) Uczestnicy konsultacji społecznych, 6) Tematyka konsultacji społecznych, 7) Liczba uczestników konsultacji społecznych, 8) Wpływ konsultacji społecznych na procedurę BO.
<i>Model podziału terenu</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sposób podziału obszaru jednostki, 2) Kryteria podziału obszaru jednostki, 3) Nazwy jednostek wydzielonych dla celów BO, 4) Zakres terytorialny podziału obszaru jednostki, 5) Zmiany w podziale obszaru jednostki.
<i>Model finansowania</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Wysokość środków planowanych, 2) Wysokość środków wydatkowanych, 3) Wysokość środków wydatkowanych względem całości budżetu, 4) Sposób podziału środków na BO, 5) Kryteria podziału środków na BO, 6) Sposób podziału środków na dodatkowe pule.
<i>Model partycypacji</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Udział w inicjowaniu BO (m.in. Podmiot lub podmioty inicjujące BO), 2) Udział w konsultacjach społecznych ws. BO (m.in. uczestnicy konsultacji społecznych, liczba uczestników konsultacji społecznych), 3) Udział w zgłaszaniu zadań do BO (m.in. liczba zadań zgłaszanych, ograniczenia przy składaniu zadań), 4) Udział w głosowaniu w BO (m.in. frekwencja, czynniki umożliwiające udział w głosowaniu), 5) Udostępnianie informacji nt. BO (m.in. kanały informowania o BO).

Model zadań/projektów	<ol style="list-style-type: none"> 1) Liczba zadań zgłaszanych, 2) Liczba zadań poddanych głosowaniu, 3) Liczba zadań wybranych w głosowaniu, 4) Liczba zadań wybranych, ale niezrealizowanych, 5) Powody braku realizacji zadań, 6) Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań, 7) Podział zadań na ogólne i lokalne, 8) Podmioty dokonujące oceny formalnej i merytorycznej zadań, 9) Powody niedopuszczenia zadań do głosowania, 10) Najczęstsza tematyka zadań, 11) Wymogi formalne przy składaniu zadań, 12) Ograniczenia przy składaniu zadań.
Model głosowania	<ol style="list-style-type: none"> 1) Forma głosowania (wyboru zadań), 2) Liczba osób uprawnionych do głosowania, 3) Liczba oddanych głosów, 4) Frekwencja, 5) Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu.
Model cyklu/ harmonogramu	<ol style="list-style-type: none"> 1) Etapy BO, 2) Cykl BO.
Inne modelowe rozwiązania	<ol style="list-style-type: none"> 1) Inne formy budżetu partycypacyjnego, 2) Jednostka w urzędzie odpowiedzialna za BO, 3) Wpływ czynników zewnętrznych na BO (np. zmiany ustawowe, pandemia), 4) Odwoływanie i zawieszanie BO, 5) Kanały informowania i komunikowania o BO, 6) Mocne strony BO, 7) Słabe strony BO.

Źródło: Opracowanie własne.

Całość zaprezentowanych rozwiązań, występujących w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach, które zawarto w części empirycznej pracy, składa się na **model budżetu obywatelskiego w Polsce**. W jego skład wchodzi **ogólne modele** dla każdej z wymienionej grupy jednostek, w ramach których z kolei występują **szczegółowe modele** (zawarte w tabeli).

Model ten stanowi ponadto element **polskiego modelu budżetu partycypacyjnego**, w skład którego wchodzi różne narzędzia partycypacji. Zaproponowane modele stanowią zatem wstęp do dalszych porównań i analiz dokonywanych za ich pomocą lub w oparciu o podobne wyszczególnione aspekty. Mogą one być dokonywane na mniejszej lub większej grupie jednostek, skupiać się na zbliżonych lub odmiennych kwestiach, a także obejmować różne narzędzia (np. fundusz sołecki czy inne formy BP w Polsce).

Warto też podkreślić, że choć nie wszystkie z opisywanych modeli szczegółowych udało się opisać równie precyzyjnie (ze względu na częściowe i całościowe braki danych), to również i te braki dostarczają niezwykle ciekawego materiału badawczego. Wskazują one bowiem na pewne elementy krytyczne, których wychwycenie (w zależności od przyjętej

metodologii) może być problematyczne. Daje to zatem obraz tego, jak ukierunkowane powinny być kolejne badania, aby udało się w ich ramach wychwycić te problematyczne aspekty. Badania takie nie tylko pozwolą doprecyzować funkcjonowanie BO w tych obszarach, ale mogą też stanowić dodatkowo uzupełnienie i poszerzenie ich modelowego opisu, co stanowić może bardzo interesujące pole badawcze na przyszłość.

W sekcji poświęconej mocnym i słabym stronom budżetu obywatelskiego wszystkie odpowiedzi, które zostały wpisane przez gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa zostały uporządkowane i przydzielone do jednej z dziewięciu kategorii. Podział ten nie wynikał bezpośrednio z ankiet, lecz został dokonany na bazie analizy różnorodnych odpowiedzi w celu ich uporządkowania. Jednostki podawały od 1 do 3 mocnych oraz słabych stron. Zaproponowany podział oparty został o kategorie, z których każda reprezentowała pozytywną lub negatywną sferę funkcjonowania BO. Pozwoliło to zaprezentować jednolicie wszystkie te kwestie, które zostały wyszczególnione.

Kategorie te prezentowały się następująco:

1. **Instrumentalny charakter** (aspekt pozytywny) vs. **Instrumentalizacja** (aspekt negatywny);
2. **Mieszkańcy** (aspekt pozytywny vs. aspekt negatywny);
3. **Stabilność, jasność, prostota** vs. **Niestabilność, niejasność, skomplikowanie**;
4. **Pomysłowość i kreatywność** vs. **Brak pomysłowości i kreatywności**;
5. **Środki finansowe** (aspekt pozytywny vs. aspekt negatywny);
6. **Zadania i projekty** (aspekt pozytywny vs. aspekt negatywny);
7. **Procedura** (aspekt pozytywny vs. aspekt negatywny);
8. **Kwestie techniczne** vs. **Problemy techniczne**;
9. **Gmina/MNPP/Powiat/Województwo** (aspekt pozytywny vs. aspekt negatywny).

Podsumowując mocne strony opisywane przez wszystkie jednostki samorządu, to były one następujące:

Tabela Z.2. Mocne strony BO w JST w latach 2011-2021.

Mocne strony BO	G	M	P	W	Suma
Instrumentalny charakter	123 (ok. 24%)	14 (ok. 11%)	2 (ok. 11%)	3 (ok. 23%)	145
Mieszkańcy	133 (ok. 26%)	19 (ok. 15%)	7 (ok. 39%)	2 (ok. 15%)	161
Stabilność, jasność, prostota	43 (ok. 8%)	8 (ok. 7%)	1 (ok. 6%)	1 (0%)	53
Pomysłowość i kreatywność	12 (ok. 2%)	1 (ok. 1%)	1 (ok. 6%)	0 (0%)	14
Środki finansowe	7 (ok. 1%)	8 (ok. 7%)	1 (ok. 6%)	0 (0%)	16
Zadania i projekty	43 (ok. 8%)	15 (ok. 12%)	1 (ok. 6%)	0 (0%)	59
Procedura	99 (ok. 19%)	36 (ok. 29%)	1 (ok. 6%)	3 (ok. 31%)	139
Kwestie techniczne	8 (ok. 2%)	8 (ok. 7%)	0 (0%)	1 (ok. 8%)	17
Gminy, MNPP, Powiaty, Województwa	50 (ok. 10%)	14 (ok. 11%)	4 (ok. 22%)	3 (ok. 23%)	71
Suma	521	123	18	13	675

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet za lata 2011-2021.

G – gminy (n = 212), M – miasta na prawach powiatu (n = 47), P – Powiaty (n = 8), W – województwa (n = 5). Jednostki podawały od 1 do 3 mocnych stron BO (w sumie 675). Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii.

Z kolei w przypadku słabych stron ich łączną liczbę prezentuje poniższa tabela:

Tabela Z.3. Słabe strony BO w JST w latach 2011-2021.

Słabe strony BO	G	M	P	W	Suma
Instrumentalizacja	34 (ok. 8%)	6 (6%)	2 (ok. 13%)	0 (0%)	42
Mieszkańcy	117 (ok. 26%)	22 (22%)	4 (25%)	1 (ok. 8%)	144
Niestabilność, niejasność, skomplikowanie	21 (ok. 5%)	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	22
Brak pomysłowości i kreatywności	21 (ok. 5%)	5 (5%)	1 (ok. 6%)	1 (ok. 8%)	28
Środki finansowe	79 (ok. 18%)	6 (6%)	2 (ok. 13%)	0 (0%)	87
Zadania	64 (ok. 14%)	23 (23%)	3 (ok. 19%)	3 (ok. 27%)	93
Procedura	66 (ok. 15%)	22 (22%)	2 (ok. 13%)	4 (ok. 36%)	94
Problemy techniczne	7 (ok. 2%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (ok. 8%)	8
Gminy, MNPP, Powiaty, Województwa	41 (ok. 9%)	15 (15%)	2 (ok. 13%)	1 (ok. 8%)	59
Suma	450	100	16	11	577

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet za lata 2011-2021.

G – gminy ($n = 200$), M – miasta na prawach powiatu ($n = 44$), P – powiaty ($n = 6$), W – województwa ($n = 5$). Jednostki podawały od 1 do 3 słabych stron BO (w sumie 577). Niektóre odpowiedzi znajdowały się na styku dwóch lub więcej kategorii.

Uzyskane odpowiedzi opisowe, jak również dodatkowe komentarze, wydają się być niezwykle interesującym uzupełnieniem funkcjonowania BO w polskim samorządzie. Wskazywały one bowiem na szereg czynników, które ciężko byłoby wychwycić za pomocą typowej kafeterii odpowiedzi. Dają one ponadto obraz budżetu obywatelskiego, jako narzędzia, które nie jest czarno-białe, gdyż udzielane odpowiedzi były zarówno bardzo pozytywne, jak i bardzo negatywne. Nie były one zatem wyłącznie laurką, która bezrefleksyjnie chwala demokratyczny czy współzarządzający wymiar tego narzędzia, ani też nie był to bynajmniej pamflet, który wyłącznie krytykując poddaje w wątpliwość jego zasadność w danej jednostce.

Jak podkreślano w pracy specyfika budżetu partycypacyjnego, a zatem i budżetu obywatelskiego, sprawia, że nie jest on instytucją statyczną. Wręcz przeciwnie – ewaluacja i ciągle udoskonalanie lokalnego modelu powinno być podstawą przeprowadzania skutecznych procedur. Słabości czy wątpliwości nie powinny działać demobilizująco. Zamiast tego warto sięgnąć do dobrych praktyk czy mocnych stron, które opisano wcześniej, aby na

bazie rozpowszechnionych rozwiązań dążyć do udoskonalenia modelu oraz sposobu funkcjonowania BO. Nie chodzi przy tym o unifikację rozwiązań modelowych, a o dostosowanie danego modelu do specyfiki, warunków i potrzeb każdej gminy, miasta, powiatu czy województwa.

Podsumowując całość przeprowadzonych badań nt. modeli i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021, należy podkreślić kilka ich kluczowych elementów.

W pierwszej kolejności, na wczesnym etapie badań, udało się opracować listę ponad 500 jednostek samorządu, które w minionej dekadzie realizowały na swoim obszarze budżet obywatelski. Lista ta obejmowała zarówno te jednostki, które posiadały na swoim obszarze BO w momencie prowadzenia badań, jak i te, które zrezygnowały z jego realizacji wcześniej.

Po wtóre, przygotowane zostało autorskie narzędzie w postaci ankiety (trzech kwestionariuszy), które było wysyłane do wszystkich wydzielonych jednostek drogą mailową. Na tej podstawie udało się uzyskać 351 ankiet (67,5% z 520), co było wynikiem wyższym, niż zakładany. Choć – co oczywiste w przypadku ankiet wysyłanych online – zdarzały się braki danych w części odpowiedzi, które trudno było skorygować, to wciąż większość pytań była wypełniana przez dość wysoką liczbę jednostek ($n =$).

Po trzecie na potrzeby badań dokonana została szeroka analiza literatury przedmiotu, a sama praca prezentuje bogatą warstwę teoretyczną. Czytelnik zostaje w niej zaznajomiony z zagadnieniami definicyjnymi i klasyfikacjami BP oraz sposobami opisywania modelu BP w literaturze (**Rozdział 1**), aspektami teorii demokracji i teorii zarządzania w kontekście BP (**Rozdział 2**), a także genezą i rozwojem BP na świecie oraz w Polsce (**Rozdział 3**).

Po czwarte udało się dokonać prezentacji funkcjonowania budżetów obywatelskich, w oparciu o zgromadzone dane empiryczne, a także – po piąte – zaprezentować je w postaci modeli. Wyszczególnione zostały następujące modele szczegółowe: *Model implementacji*, *Model prawnych podstaw funkcjonowania*, *Model konsultacji społecznych*, *Model podziału terenu*, *Model finansowania*, *Model partycypacji*, *Model zadań/projektów*, *Model głosowania*, *Model cyklu/harmonogramu* oraz *Inne modelowe rozwiązania*. Były one prezentowane oddzielnie w odniesieniu do gmin (**Rozdział 4**), miast na prawach powiatu (**Rozdział 5**) oraz powiatów i województw (**Rozdział 6**). W ramach tych modeli wyszczególnione zostały też pewne dodatkowe, modelowe rozwiązania, jak np. *model nazewnictwa* (w ramach *modelu prawnych podstaw funkcjonowania*).

Wreszcie po szóste, udało się zgromadzić bardzo wiele dodatkowych informacji w formie odpowiedzi otwartych, udzielanych na poszczególne pytania, a także opis mocnych i słabych stron BO (łącznie ponad 1000 odpowiedzi) oraz inne dodatkowe komentarze (35).

b) Weryfikacja pytań badawczych

Na początku pracy postawionych zostało łącznie pięć pytań badawczych – jedno główne oraz cztery szczegółowe. Weryfikacja tych pytań zostanie rozpoczęta od zagadnień szczegółowych, a następnie omówione zostanie pytanie główne, które odnosiło się do funkcjonowania BO w Polsce. Warto też podkreślić, że na końcu rozdziałów empirycznych znajdowały się odpowiedzi na pytania dot. ankiet, które każdorazowo podsumowywały zgromadzone dane o funkcjonowaniu BO dla danej grupy jednostek.

Czym jest model budżetu partycypacyjnego i w jaki sposób można taki model opisać?

W rozdziale 1 przeprowadzona została szeroka analiza literatury przedmiotu, obejmująca ponad 60 opracowań, w których poszczególni autorzy posługiwali się w różnych kontekstach terminem modelu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego). Na tej podstawie wykazano, że termin ten nie był pojmowany jednolicie. Pojawiały się zarówno konkretne próby przedstawiania pewnych modelowych rozwiązań (modele analizowane opisowo albo przy pomocy modeli komputerowych), jak również dość potoczne sposoby jego użycia. W tych przypadkach modelem określano pewne lokalne (jednostkowe) rozwiązania czy praktykę stosowania (np. cykl lub harmonogram). Pojawiały się też stanowiska, podobnie jak w kontekście definiowania BP (BO), że trudno mówić o uniwersalnym modelu tego narzędzia.

W oparciu o literaturę i własną koncepcję zaproponowane zostało podejście do modelu budżetu partycypacyjnego opisujące całość rozwiązań z zakresu stosowania tego narzędzia w określonych warunkach (np. polski model BP), jak i model budżetu obywatelskiego (skoncentrowany wyłącznie na BO, jako jednej z form BP, która funkcjonuje w Polsce). Miało to na celu uproszczenie i charakterystykę (w miarę możliwości) różnorodnych rozwiązań stosowania tego narzędzia na przestrzeni lat, które były przedmiotem badań.

Analizując dokładniej rozwiązania z zakresu BO w Polsce, zaproponowany został również podział na modele ogólne (np. dla poszczególnych szczebli samorządu) oraz modele szczegółowe (skoncentrowane na konkretnych zagadnieniach praktycznych np. implementacja czy prawne podstawy funkcjonowania). Na podstawie tak przyjętej

systematyki analizowane i opisywane były dane zebrane w trakcie badań empirycznych za lata 2011-2021, które opisano w części empirycznej pracy.

Jakie elementy teorii demokracji i teorii zarządzania występują w budżecie partycypacyjnym?

Analizę obu koncepcji teoretycznych rozpoczęto od zarysowania ich specyfiki, aby następnie precyzyjnie odnieść je do zagadnienia budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego). Ich pojmowanie w literaturze okazało się być bowiem dość różnorodne.

W odniesieniu do teorii demokracji BP (BO) został zarysowany w kontekście jego bezpośredniego, partycypacyjnego i deliberatywnego aspektu. Jak wskazano, nurty te często się przenikały i łączyły (np. bezpośredni i partycypacyjny). Na tej podstawie zaproponowane zostało odniesienie tych koncepcji do budżetu obywatelskiego z uwzględnieniem jego poszczególnych etapów (analogicznie do etapów uwzględnionych w badaniach empirycznych), których celem było uwidocznienie tych obszarów, w których ta bezpośredniość, partycypacyjność czy deliberatywność jest na danym etapie widoczna (łącznie lub oddzielnie). W praktyce jednak przewaga któregoś z nich uzależniona jest od kształtu i specyfiki konkretnych procedur.

Natomiast przy koncepcjach związanych z teorią zarządzania wskazano, że idea budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) wpasowuje się we współczesne trendy związane z współzarządzaniem (idea *Governance* i różne jej odmiany). W jej ramach zmianie ulega sposób i zakres uczestnictwa mieszkańców w sprawy publiczne, umacnia się ich pozycja, a także poprawie ulegają (przynajmniej w założeniu) relacje z władzami samorządowymi. W tej perspektywie budżet partycypacyjny (obywatelski) jawi się, jako skuteczne narzędzie dające wymierne efekty w zarządzaniu publicznym opartym o partycypację.

Podsumowując warto również zauważyć, że obie te koncepcje przejawiają wiele punktów wspólnych. W pewnych obszarach widoczna jest też swego rodzaju synergia (ich działania i efektów), co można było zaobserwować analizując od strony teoretycznej narzędzie, jakim jest budżet partycypacyjny.

Jakie były uwarunkowania, geneza i rozwój budżetu obywatelskiego w Polsce?

Specyfika narzędzia, jakim jest budżet partycypacyjny sprawia, że jednoznaczne określenie wszystkich czynników wpływających na jego pojawienie się i rozwój jest dość trudne. Nie będzie jednak przesadą stwierdzenie, że określone warunki oraz doświadczenia (lokalne i ogólnopolskie) wpływają na kształt i specyfikę przyjmowanych rozwiązań.

W kontekście Polski szeroko omówione zostały trzy potencjalne uwarunkowania,

które w perspektywie politologicznej wydawały się być dość istotne. Były to uwarunkowania samorządu terytorialnego i decentralizacji, aspekty prawno-ustrojowe oraz kwestie partycypacji społecznej i społeczeństwa obywatelskiego. Geneza budżetu obywatelskiego była ponadto poprzedzona innymi narzędziami, takimi jak fundusz grantowy czy fundusz sołecki. Dalszy rozwój BO w gminach miał również swój wyraz w implementacji tego narzędzia w powiatach i województwach a także wiązał się z pojawieniem się też innych, pochodnych form (np. szkolne czy młodzieżowe budżety). Całość tych rozwiązań tworzy rozbudowaną grupę narzędzi partycypacji, która rozwinęła się i funkcjonuje w Polsce.

Wymienionych czynników nie należy uznawać jednak za katalog zamknięty. Na pojawienie się i rozwój budżetu obywatelskiego w Polsce wpływ miały zapewne również inne, mniej lub bardziej przypadkowe czy zamierzone (pośrednie) działania. Można tutaj podkreślić takie kwestie, jak m.in. kształt i funkcjonowanie jednostek pomocniczych, doświadczenia z realizacji funduszu sołeckiego, kopiowanie rozwiązań, które przerodziło się w swego rodzaju modę, deficyt narzędzi o podobnej specyfice w miastach, działalność organizacji pozarządowych, otwartość mieszkańców na partycypację, zaangażowanie urzędników, zapotrzebowanie na narzędzie umożliwiające w łatwy sposób realizować projekty społeczne i infrastrukturalne, implementacja BO przy okazji wyborów samorządowych, łatwość promocji i wyraźne efekty realizacji, a także brak ustawowego umocowania BO w początkowych latach oraz jego implementacja do ustaw samorządowych w roku 2018.

Uwarunkowania, geneza i rozwój wydają się być zatem pokłosiem działań bezpośrednich i pośrednich, które w efekcie doprowadziły do szerokiej popularyzacji tej formy partycypacji (wśród mieszkańców i władz samorządowych).

Jakie modele budżetów obywatelskich występowały w gminach, powiatach i województwach?

Na bazie literatury przedmiotu i własnej koncepcji wypracowane zostały szczegółowe modele budżetu obywatelskiego. Do ich opisu wykorzystano natomiast dane empiryczne zgromadzone na potrzeby badań.

W każdym z rozdziałów empirycznych prezentowane były następujące modele: Model implementacji, Model prawnych podstaw funkcjonowania, Model konsultacji społecznych, Model podziału terenu, Model finansowania, Model partycypacji, Model zadań/projektów, Model głosowania, Model cyklu/harmonogramu oraz Inne modelowe rozwiązania. Analizując zebrane dane udało się ponadto opisać kilka dodatkowych aspektów np. model nazewnictwa.

Modelowy opis tych rozwiązań był silnie związany ze specyfiką i koncepcją badań.

Na podstawie analizy innych aspektów możliwe byłoby wyodrębnienie modeli skupionych na odmiennych kwestiach dot. funkcjonowania BO. Inna perspektywa badawcza pozwalałaby również uzupełnić opis zaproponowanych modeli w obszarach, których na bazie tych badań nie udało się w pełni zweryfikować (np. kwestie konsultacji społecznych czy finansowania).

Jak przebiegało funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021?

W Rozdziałach 4, 5 i 6 prezentowane były dane, które udało się zgromadzić na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2021. Podsumowując warto więc podkreślić kilka kluczowych elementów dot. przeprowadzonych badań. Wymienione zostaną jedynie te, które wydają się być najbardziej wyraźne i interesujące, a po szczegóły należy sięgnąć bezpośrednio do samych rozdziałów.

W pierwszej kolejności należy wspomnieć, że na potrzeby badań sporządzona została lista ponad 500 jednostek, w których udało się natrafić na informacje o funkcjonowaniu BO. Daje to zatem przybliżony obraz tego, ile łącznie takich budżetów zrealizowano w latach 2011-2021. Były to w zdecydowanej większości budżety w gminach oraz miastach na prawach powiatu, ale również z powiatów i województw udało się uzyskać wartościowe dane (łącznie 351). Interesujące, choć nie będące kluczowym aspektem badań, okazały się również informacje o podmiotach wypełniających ankiety, które do pewnego stopnia mogły wskazywać na jednostki organizacyjne, w których to narzędzie było ulokowane.

Odnosząc się już konkretnie do udzielanych odpowiedzi, to w pierwszej kolejności należy wyróżnić zebrane dane nt. podmiotu lub podmiotów inicjujących budżety w poszczególnych jednostkach. Równie istotne były dane dotyczące poszczególnych lat, w których BO były inicjowane i wprowadzane. Ponadto łączna liczba edycji, ze wszystkich szczebli liczonych łącznie, wyniosła ok. 1800.

Na podstawie danych udało się również zaobserwować, jaka nazwa była najczęściej wskazywana (tj. budżet obywatelski), a także jaka była przybliżona liczba i specyfika aktów prawnych i innych dokumentów opracowywanych dla celów i na potrzeby BO.

Interesujące dane dotyczyły również konsultacji społecznych – głównie miejsc ich realizacji, tematyki oraz wpływu na procedurę. Ciekawe, ale nie zawsze pełne, okazały się być dane dotyczące liczby zadań na różnych stadiach procedury (od zgłaszania, aż do głosowania), a także liczba zadań niezrealizowanych wraz z różnorodnym i szczegółowym katalogiem przyczyn takiego stanu rzeczy. W kontekście zadań interesujące dane dotyczyły

także ich tematyki (w obrębie zadań społecznych i infrastrukturalnych).

Kolejny istotny element dotyczył dominujących form głosowania na przestrzeni lat. Nie udało się natomiast szczegółowo zweryfikować kwestii frekwencji, ani aspektów finansowych (częste braki danych). Interesujące dane obejmowały również elementy związane z harmonogramem i cyklem budżetu. Udało się zaobserwować etapy oraz cykle, które były przez poszczególne jednostki wskazywane wyraźnie częściej lub rzadziej.

Wśród innych rozwiązań udało się też dodatkowo uzyskać dane na temat innych rodzajów budżetu partycypacyjnego – przede wszystkim funduszu sołectkiego w przypadku gmin, ale też jeszcze innych form występujących głównie w gminach i miastach na prawach powiatu. Kolejny element to zmiany (lub ich brak) wywołane czynnikami zewnętrznymi, które jednostki opisywały w odniesieniu do zmian ustawowych oraz pandemii Covid-19. Wspomnieć należy też o odpowiedziach dot. form informowania czy komunikowania, jakimi jednostki posługiwały się w trakcie swoich edycji.

Na koniec należy również wspomnieć, że poza dokładnymi danymi w badaniach pojawiło się bardzo wiele odpowiedzi otwartych, a także informacje o mocnych i słabych stronach BO oraz inne komentarze. Dane te były szczegółowo przytaczane w samej pracy i stanowią niezwykle interesujące uzupełnienie proponowanych odpowiedzi zawartych w arkuszach nt. funkcjonowania poszczególnych procedur.

c) Wnioski końcowe i pytania na przyszłość

Proces badawczy oraz podejście do jego przedmiotu nie jest czymś stałym i niezmiennym. Z tego też powodu nieco inaczej postrzegałem budżet obywatelski w roku 2020, gdy projektowałem i planowałem niniejsze badanie, a odmiennie patrzę na niego obecnie – w roku 2024. Z perspektywy zakończonych badań oraz gotowej pracy warto jeszcze wyciągnąć kilka dodatkowych wniosków końcowych związanych całościowo z moimi badaniami, a także postawić pewne pytania na przyszłość.

Pierwszy wniosek związany jest z przyjętą perspektywą badawczą i metodologią. O ile sam aspekt politologicznej analizy skupionej na funkcjonowaniu tytułowej instytucji nadal wydaje się być najciekawszy, a na jego podstawie udało się zgromadzić obszerny i interesujący materiał, tak widoczne jest, że niektórych zagadnień nie udało się w pełni w ten sposób zweryfikować. Chodzi przede wszystkim o takie aspekty funkcjonowania BO, jak konsultacje społeczne czy kwestie finansowe. Choć ankiety zostały opracowane w sposób czytelny, który miał na celu ułatwić ich wypełnienie, to mimo wszystko pojawiły się pewne

wątpliwości zgłaszane przez samorzady czy też zauważalne błędy w samych kwestionariuszach. Problemy te wynikały też z samej specyfiki BO, który nie w każdej jednostce przebiegał jednolicie. Chodzi przede wszystkim o nietypowe sytuacje – edycje realizowane w okresie dwóch i więcej lata (procedura i realizacja), dwie edycje w jednym roku, a także przekładanie edycji czy odmienne ich datowanie. Kwestionariusz, nawet precyzyjnie opracowany i poddany pilotażowi, nie był w stanie wychwycić wszystkich tych aspektów i różnic, a także bardzo szczegółowych danych (np. o uczestnikach konsultacji czy wydatkach za konkretne lata i edycje). Okazało się to być w praktyce, z perspektywy czasu, niezwykle problematycznym aspektem moich badań. Miało to również swoje odniesienie w formie prezentowanych danych, gdyż niektórych aspektów, z powodu wyżej wymienionych wątpliwości i rozbieżności, nie udało się zaprezentować szczegółowo rok do roku, jak było początkowo planowane.

Pokazuje to natomiast dodatkowo, jak zróżnicowane jest w praktyce funkcjonowanie BO w Polsce, gdy analizuje się więcej jednostek w dłuższym okresie czasu.

Natomiast drugi wniosek wynika z faktu, że plan badań zakładał przeanalizowanie wszystkich jednostek realizujących BO w latach 2011-2021, które obejmowały trzy szczeble polskiego samorządu. Był to bardzo interesujący obszar tematyczny, choć było jasne, że ilość i różnorodność takiego materiału będzie ogromna. Już samo opracowanie listy jednostek poddanych badaniu okazała się trudna, ze względu na m.in. pojedyncze procedury występujące w mniejszych miejscowościach czy braki archiwalnych danych o budżecie, które w ogóle potwierdzałyby, że taka procedura faktycznie miała miejsce. Również kolejne etapy – wysyłanie ankiet, dodatkowa korespondencja, a także kodowanie ankiet zajęła znaczną część okresu, na który przypadły badania, gdyż autor prowadził wszystkie te działania samodzielnie.

W tym kontekście wątpliwości może budzić też liczba otrzymanych kwestionariuszy. Choć udało się ich zebrać 351 z 520 (67,5%), to wciąż nie jest to 100%. Z częścią jednostek nie udało się nawiązać kontaktu, a inne odmawiały wypełnienia ankiety. W odniesieniu do zgromadzonego materiału, jeśli dodać do tego że nie wszystkie pytania były wypełniane przez wszystkie jednostki z danego szczebla (np. wspomniane konsultacje czy finanse) to w znaczącym stopniu utrudniło to kompletne zaprezentowanie funkcjonowania BO, a tym samym ich modeli. Wiązało się to zarówno z faktycznymi brakami danych, jak i pominięciem niektórych odpowiedzi (nie zawsze dało się to rozróżnić). Niemniej większość pytań wypełniana była przez wysoką liczbę wszystkich jednostek ($n =$), a udzielone odpowiedzi dostarczyły interesujących i różnorodnych informacji nt. funkcjonowania BO.

Obie te kwestie, związane z brakami danych, mają jednocześnie pewien punkt wspólny, a mianowicie pozwalają one wnioskować o potencjalnych powodach takiego stanu rzeczy oraz umożliwiają lepiej zaplanować kolejne badania.

Na koniec tego fragmentu, niejako wybiegając w przyszłość, chciałbym postawić jeszcze kilka otwartych pytań dot. funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce w nadchodzących latach. Pytania te brzmią następująco:

- 1. Czy BO w Polsce utrzyma swoją popularność wśród samorządów i mieszkańców?*
- 2. Czy powiatowe i wojewódzkie BO zyskają na popularności?*
- 3. Czy obok BO i FS wykształci się kolejna tak powszechna forma BP?*
- 4. Czy inne formy i rodzaje BP będą zyskiwały na popularności, jako uzupełnienie BO?*
- 5. Czy opisane modelowe rozwiązania będą ulegać zmianie?*
- 6. Czy ustawodawstwo w zakresie BO zostanie zmienione?*
- 7. Czy jednostki pomocnicze zaczną odgrywać większą rolę w realizacji BO?*

Niniejsze badania skupiały się na pierwszej dekadzie funkcjonowania budżetu obywatelskiego. W jaki sposób zakończy się druga dekada? Pokaże czas. Niemniej chętnie powrócę do tej sekcji pytań przy okazji dwudziestolecia BO w Polsce (w roku 2031), aby po latach zastanowić się co na przestrzeni lat uległo zmianie, a jakie aspekty funkcjonowania widoczne są nadal.

d) Zakończenie i podziękowania

Jako badacz z obszaru nauk politycznych oraz uczestnik budżetu obywatelskiego, mający na swoim koncie kilka zwycięskich projektów o różnej tematyce, mam nadzieję, że czytelnik zaznajamiając się z niniejszą pracą – zarówno rozważaniami natury teoretycznej, jak i wynikami badań empirycznych – odnajdzie w nich coś interesującego i inspirującego, a przedstawiony materiał okaże się być pomocny w zaznajomieniu się z tytułową problematyką. Pisząc tę pracę starałem się przelać na papier wszystkie interesujące mnie aspekty, które wydały mi się ważne z naukowego punktu widzenia. Publikacja ta jest więc niejako takim kompendium wiedzy o różnych aspektach tego narzędzia, jakie sam chciałbym przeczytać, aby dowiedzieć się czegoś o budżetach obywatelskich w Polsce i ogólnie o budżecie partycypacyjnym. W pracy udało się zawrzeć zarówno szeroki aspekt teoretyczny, pochodzący z literatury przedmiotu, jak i zaprezentować wyniki autorskich badań

odnoszących się do polskich rozwiązań w latach 2011-2021.

Świadom mocnych i słabych stron prowadzonych badań oraz mając na uwadze wybraną tematykę, perspektywę badawczą i metodologię traktuję je, jako krok w rozwoju wiedzy na temat specyficznego obszaru funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce. Przygotowując doktorat starałem się, aby praca ta była przejrzysta i czytelna, a także aby oddawała kluczowe elementy BO. Niniejsza praca stanowić może przyczynek oraz punkt odniesienia do dalszych, może bardziej pogłębionych czy też bardziej komparatystycznych albo zindywidualizowanych badań, analiz i rozważań. Natomiast dane opisujące funkcjonowanie BO mogą posłużyć, jako wskazówki czy dobre praktyki mogące usprawnić procedury w poszczególnych jednostkach.

Z perspektywy czasu każdy badacz miewa zapewne wrażenie, że coś można było zrobić lepiej, opisać dokładniej czy przedstawić inaczej. Autor dołożył wszelkich starań, aby wszystkie informacje i dane zawarte w tekście były jak najbardziej kompletne, precyzyjne i dokładne względem zebranego materiału, którego opracowanie (w wielu przypadkach) nie było proste. Za wszelkie przeoczenia, omyłki i literówki, które czytelnik wychwycił – najmocniej przepraszam!

Końcowy fragment niniejszej publikacji chciałbym poświęcić jeszcze na podziękowania i skierować je do osób, których pomoc i wsparcie było dla mnie niezwykle istotne.

Szczególne podziękowania kieruję pod adresem mojej Pani Promotor, Profesor Małgorzaty Myśliwiec, która okazała nieocenione wsparcie, zaangażowanie, wyrozumiałość i pomoc na wszystkich etapach pracy nad doktoratem. Pomimo licznych obowiązków naukowych, zawodowych i osobistych, Pani Profesor zawsze znajdowała czas na rozmowę, pomoc i wsparcie. Dzięki tej wieloletniej współpracy udało mi się nie tylko rozpocząć studia doktoranckie, zaplanować i przeprowadzić badania oraz napisać pracę, ale również niezwykle rozwinąć się jako politolog, badacz i obserwator polityki, członek środowiska naukowego oraz nauczyciel akademicki. Możliwość kształcenia się i zbierania doświadczenia pod okiem tak inspirującej Pani Profesor, wykraczało bowiem daleko ponad samo przygotowanie pracy.

Pani Profesor – Dziękuję za wszystko!

W trakcie pracy nad doktoratem spotkałem się z licznymi pozytywnymi komentarzami i wsparciem płynącym z wielu stron. Udzielały mi go zarówno osoby z mojej najbliższej rodziny, jak i znajomi, a także społeczność Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Dziękuję w pierwszej kolejności mojej Mamie, która była pierwszą

recenzentką wszystkich moich tekstów. Chciałbym w tym miejscu podziękować również Pani Profesor Annie Czyż, Pani Profesor Agnieszce Turskiej-Kawie oraz Pani Profesor Marii Marczewskiej-Rytko, będących członkiniami mojej Komisji Ewaluacyjnej w trakcie trwania doktoratu. Dziękuję również dodatkowo Pani Profesor Marii Marczewskiej-Rytko oraz Pani Doktor Agacie Zygmunt-Ziemianek za niezwykle ważne i pomocne zajęcia tutoringowe na początkowych latach doktoratu.

Rodzino, Znajomi, Szanowni Państwo – Dziękuję!

Choć głównym przedmiotem badań były budżety obywatelskie w jednostkach samorządu terytorialnego, to niniejsza praca nie powstałaby, gdyby nie ankiety z poszczególnych jednostek, które wypełniane były przez pracowników samorządowych i urzędników oraz inne podmioty uczestniczące w realizacji BO. W trakcie badań wysłane zostały setki maili, wymieniono dziesiątki wiadomości i przeprowadzono kilka długich rozmów telefonicznych celem wyjaśnienia szczegółów i doprecyzowania sposobu wypełniania ankiet. Również w tych kontaktach pojawiło się kilka pozytywnych i miłych wiadomości oraz zainteresowanie wynikami badań, które były dodatkową motywacją do ich przeprowadzenia. Nie mam wątpliwości, że to właśnie wiedza i doświadczenie tych osób pozwoliło zebrać tak interesujący i wartościowy materiał badawczy, a dodatkowe komentarze wzbogaciły pracę o niezwykle istotny punkt widzenia, który wynikał z codziennej pracy i kontaktu z procedurą BO. Szczegółów takich nie udało się zapewne wychwycić bazując wyłącznie na perspektywie akademickiej, analizie danych dostępnych online czy wiedzy własnej. Niezwykle istotny był również pilotaż przeprowadzony na wstępnym etapie prac, dzięki uprzejmości bardzo doświadczonych urzędników zajmujących się realizacją BO w mieście Tychy.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tej pracy – Dziękuję!

Jakub Gnela
Tychy, 2020-2024

Spis tabel, map i grafik

(W1 - Wstęp, W2 - Wprowadzenie do rozdziałów empirycznych, Z - Zakończenie)

Tabela 1.1. Model budżetu partycypacyjnego w literaturze.

Tabela 1.2. Prośba o udostępnienie informacji publicznej wysyłana do samorządów.

Tabela 2.1. Etapy budżetu obywatelskiego w Polsce w kontekście demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej.

Tabela 3.1. Fundusz sołecki w Polsce w latach 2009-2024.

Tabela 3.2. Prawne podstawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Polsce w trzech ustawach samorządowych.

Tabela W2.1. Przykładowa tabela.

Tabela W2.2. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, do których kierowane były ankiety (520).

Tabela W2.3. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które uwzględniono w badaniu (351).

Tabela W2.4. Liczba jednostek, które uwzględniono w prowadzonych badaniach.

Tabela W2.5. Podmioty wypełniające ankiety w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach.

Tabela 4.1. Podmioty inicjujące BO w gminach.

Tabela 4.2. Liczba podmiotów inicjujących BO w gminach.

Tabela 4.3. Jedyny inicjator BO w gminach.

Tabela 4.4. Powstanie BO w gminach.

Tabela 4.5. Pierwsza edycja BO w gminach.

Tabela 4.6. Liczba edycji BO w gminach w latach 2011-2021.

Tabela 4.7. Czas trwania pierwszych edycji BO w gminach.

Tabela 4.8. Akty prawne regulujące BO w gminach.

Tabela 4.9. Liczba aktów prawnych regulujących BO w gminach.

Tabela 4.10. Nazwa procedury w gminach.

Tabela 4.11. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w gminach.

Tabela 4.12. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Tabela 4.13. Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w gminach.

Tabela 4.14. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Tabela 4.15. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Tabela 4.16. Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych ws. BO w gminach.

Tabela 4.17. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w gminach.

Tabela 4.18. Sposób podziału obszaru gmin dla celów BO.

Tabela 4.19. Kryteria nowego i innego podziału gmin dla celów BO.

Tabela 4.20. Liczba istotnych zmian w podziale obszaru gminy dla celów BO.

Tabela 4.21. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w gminach.

Tabela 4.22. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków gminy w danym roku.

Tabela 4.23. Sposób podziału środków na BO w gminach.

Tabela 4.24. Liczba edycji z podziałem środków na pulę ogólną i lokalną w gminach.

Tabela 4.25. Kryterium podziału środków finansowych w gminach.

Tabela 4.26. Zadania w budżecie obywatelskim ze wszystkich edycji w gminach.

Tabela 4.27. Projekty/zadania w gminach w latach 2011-2021.

Tabela 4.28. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez gminy.

Tabela 4.29. Powody braku realizacji wybranych zadań w gminach.

Tabela 4.30. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w gminach.

Tabela 4.31. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w gminach.

Tabela 4.32. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w gminach.

Tabela 4.33. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w gminach.

Tabela 4.34. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w gminach.

Tabela 4.35. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez gminy.

Tabela 4.36. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w gminach.

Tabela 4.37. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w gminach.

Tabela 4.38. Forma głosowania na BO w gminach.

Tabela 4.39. Liczba form głosowania w BO w gminach.

Tabela 4.40. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w gminach.

- Tabela 4.41.** Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w gminach.
- Tabela 4.42.** Etapy BO w gminach na przestrzeni roku.
- Tabela 4.43.** Liczba poszczególnych etapów BO w gminach.
- Tabela 4.44.** Liczba wszystkich etapów BO w gminach.
- Tabela 4.45.** Liczba edycji BO w gminach zrealizowanych wg. danego cyklu.
- Tabela 4.46.** Łączna liczba i rodzaj cykli BO w gminach.
- Tabela 4.47.** Liczba edycji FS w gminach w latach 2011-2021.
- Tabela 4.48.** Suma zrealizowanych edycji FS w gminach w latach 2011-2021.
- Tabela 4.49.** Najniższe i najwyższe środki przeznaczane na FS w gminach w latach 2011-2021.
- Tabela 4.50.** Liczba sołectw objętych funduszem sołeckim w gminach.
- Tabela 4.51.** Inne formy budżetu partycypacyjnego w gminach.
- Tabela 4.52.** Rodzaje budżetu partycypacyjnego w gminach.
- Tabela 4.53.** Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w gminach.
- Tabela 4.54.** Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w gminach.
- Tabela 4.55.** Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w gminach.
- Tabela 4.56.** Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w gminach.
- Tabela 4.57.** Powody zawieszenia lub odwołania BO gminach.
- Tabela 4.58.** Kanały informowania o BO w gminach.
- Tabela 4.59.** Zainteresowanie gmin raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.
- Tabela 4.60.** Mocne i słabe strony BO w gminach oraz dodatkowe komentarze.
- Tabela 4.61.** Mocne strony budżetu obywatelskiego w gminach.
- Tabela 4.62.** Słabe strony budżetu obywatelskiego w gminach.
-
- Tabela 5.1.** Podmioty inicjujące BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.2.** Liczba podmiotów inicjujących BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.3.** Jedyiny inicjator BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.4.** Powstanie BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.5.** Pierwsza edycja BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.6.** Liczba edycji BO w miastach na prawach powiatu w latach 2011-2021.
- Tabela 5.7.** Czas trwania pierwszych edycji BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.8.** Akty prawne regulujące BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.9.** Liczba aktów prawnych regulujących BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.10.** Nazwa procedury w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.11.** Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.12.** Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.13.** Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.14.** Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.15.** Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.16.** Średnia liczba uczestników konsultacji społecznych ws. BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.17.** Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.18.** Sposób podziału obszaru miast na prawach powiatu dla celów BO.
- Tabela 5.19.** Kryteria nowego i innego podziału miast na prawach powiatu dla celów BO.
- Tabela 5.20.** Liczba istotnych zmian w podziale obszaru miast na prawach powiatu dla celów BO.
- Tabela 5.21.** Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.22.** Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków miasta na prawach powiatu w danym roku.
- Tabela 5.23.** Sposób podziału środków na BO w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.24.** Liczba edycji z podziałem środków na pulę ogólną i lokalną w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.25.** Kryterium podziału środków finansowych w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.26.** Zadania w budżecie obywatelskim ze wszystkich edycji w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.27.** Projekty/zadania w miastach na prawach powiatu w latach 2011-2021.
- Tabela 5.28.** Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez miasta na prawach powiatu.
- Tabela 5.29.** Powody braku realizacji wybranych zadań w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.30.** Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.31.** Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.32.** Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w miastach na prawach powiatu.
- Tabela 5.33.** Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.34. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.35. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez miasta na prawach powiatu.

Tabela 5.36. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.37. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.38. Forma głosowania na BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.39. Liczba form głosowania w BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.40. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.41. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.42. Etapy BO w miastach na prawach powiatu na przestrzeni roku.

Tabela 5.43. Liczba poszczególnych etapów BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.44. Liczba wszystkich etapów BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.45. Liczba edycji BO w miastach na prawach powiatu zrealizowanych wg. danego cyklu.

Tabela 5.46. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.47. Inne formy budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.48. Rodzaje budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.49. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.50. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.51. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.52. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.53. Kanały informowania o BO w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.54. Zainteresowanie miast na prawach powiatu raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.

Tabela 5.55. Mocne i słabe strony BO w miastach na prawach powiatu oraz dodatkowe komentarze.

Tabela 5.56. Mocne strony budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu.

Tabela 5.57. Słabe strony budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu.

Tabela 6.1. Podmioty inicjujące BO w powiatach.

Tabela 6.2. Liczba podmiotów inicjujących BO w powiatach.

Tabela 6.3. Jedyny inicjator BO w powiatach.

Tabela 6.4. Powstanie BO w powiatach.

Tabela 6.5. Pierwsza edycja BO w powiatach.

Tabela 6.6. Liczba edycji BO w powiatach w latach 2011-2021.

Tabela 6.7. Czas trwania pierwszych edycji BO w powiatach.

Tabela 6.8. Akty prawne regulujące BO w powiatach.

Tabela 6.9. Liczba aktów prawnych regulujących BO w powiatach.

Tabela 6.10. Nazwa procedury w powiatach.

Tabela 6.11. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w powiatach.

Tabela 6.12. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w powiatach.

Tabela 6.13. Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w powiatach.

Tabela 6.14. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w powiatach.

Tabela 6.15. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w powiatach.

Tabela 6.16. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w powiatach.

Tabela 6.17. Sposób podziału obszaru powiatu dla celów BO.

Tabela 6.18. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w powiatach.

Tabela 6.19. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków powiatu w danym roku.

Tabela 6.20. Sposób podziału środków na BO w powiatach w latach 2011-2021.

Tabela 6.21. Kryterium podziału środków finansowych w powiatach.

Tabela 6.22. Zadania w budżecie obywatelskim z wszystkich edycji w powiatach.

Tabela 6.23. Projekty/zadania w powiatach w latach 2011-2021.

Tabela 6.24. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez powiaty.

Tabela 6.25. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w powiatach.

Tabela 6.26. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w powiatach.

Tabela 6.27. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w powiatach.

Tabela 6.28. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w powiatach.

Tabela 6.29. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w powiatach.

Tabela 6.30. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez powiaty.

Tabela 6.31. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w powiatach.

Tabela 6.32. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w powiatach.

Tabela 6.33. Forma głosowania na BO w powiatach.

Tabela 6.34. Liczba form głosowania w BO w powiatach.

Tabela 6.35. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w powiatach.

Tabela 6.36. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w powiatach.

Tabela 6.37. Etapy BO w powiatach na przestrzeni roku.

Tabela 6.38. Liczba poszczególnych etapów BO w powiatach.

Tabela 6.39. Liczba wszystkich etapów BO w powiatach.

Tabela 6.40. Liczba edycji BO w powiatach zrealizowanych wg. danego cyklu.

Tabela 6.41. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w powiatach.

Tabela 6.42. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w powiatach.

Tabela 6.43. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w powiatach.

Tabela 6.44. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w powiatach.

Tabela 6.45. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w powiatach.

Tabela 6.46. Kanały informowania o BO w powiatach.

Tabela 6.47. Zainteresowanie powiatów raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.

Tabela 6.48. Podmioty inicjujące BO w województwach.

Tabela 6.49. Liczba podmiotów inicjujących BO w województwach.

Tabela 6.50. Jedyny inicjator BO w województwach.

Tabela 6.51. Powstanie BO w województwach.

Tabela 6.52. Pierwsza edycja BO w województwach.

Tabela 6.53. Liczba edycji BO w województwach w latach 2011-2021.

Tabela 6.54. Czas trwania pierwszych edycji BO w województwach.

Tabela 6.55. Akty prawne regulujące BO w województwach.

Tabela 6.56. Liczba aktów prawnych regulujących BO w województwach.

Tabela 6.57. Nazwa procedury w województwach.

Tabela 6.58. Inne dokumenty przygotowywane dla celów BO w województwach.

Tabela 6.59. Miejsca konsultacji społecznych ws. BO w województwach.

Tabela 6.60. Liczba miejsc, w których przeprowadzono konsultacje społeczne ws. BO w województwach.

Tabela 6.61. Uczestnicy konsultacji społecznych ws. BO w województwach.

Tabela 6.62. Tematyka konsultacji społecznych ws. BO w województwach.

Tabela 6.63. Efekty i zmiany, jakie wywołały konsultacje społeczne ws. BO w województwach.

Tabela 6.64. Sposób podziału obszaru województw dla celów BO.

Tabela 6.65. Kryteria nowego i innego podziału województw dla celów BO.

Tabela 6.66. Wysokość środków planowanych i wydanych na BO w latach 2011-2021 w województwach.

Tabela 6.67. Wydatki na BO jako procent wszystkich wydatków województwa w danym roku.

Tabela 6.68. Sposób podziału środków na BO w województwach.

Tabela 6.69. Kryterium podziału środków finansowych w województwach.

Tabela 6.70. Zadania w budżecie obywatelskim z wszystkich edycji w województwach.

Tabela 6.71. Projekty/zadania w województwach w latach 2011-2021.

Tabela 6.72. Suma zadań w latach 2011-2021 wskazanych przez województwa.

Tabela 6.73. Powody braku realizacji wybranych zadań w województwach.

Tabela 6.74. Podmioty dopuszczone do zgłaszania zadań w województwach.

Tabela 6.75. Podmioty oceniające/dopuszczające projekty do głosowania w województwach.

Tabela 6.76. Najczęstsze powody niedopuszczenia projektów/zadań do głosowania w województwach.

Tabela 6.77. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze infrastrukturalnym (tzw. twarde) w województwach.

Tabela 6.78. Najczęstsza tematyka zadań o charakterze społecznym (tzw. miękkie) w województwach.

Tabela 6.79. Liczba zadań infrastrukturalnych i społecznych wskazanych przez województwa.

Tabela 6.80. Kluczowe wymogi formalne zgłaszania zadań w województwach.

Tabela 6.81. Ograniczenia przy zgłaszaniu zadań do BO w województwach.

Tabela 6.82. Forma głosowania na BO w województwach.

Tabela 6.83. Liczba form głosowania w budżecie obywatelskim w województwach.

Tabela 6.84. Najniższa i najwyższa frekwencja w głosowaniu na BO w województwach.

Tabela 6.85. Czynniki umożliwiające udział w głosowaniu na BO w województwach.

Tabela 6.86. Etapy BO w województwach na przestrzeni roku.

Tabela 6.87. Liczba poszczególnych etapów BO w województwach.

Tabela 6.88. Liczba wszystkich etapów BO w województwach.

Tabela 6.89. Liczba edycji BO w województwach zrealizowanych wg. danego cyklu.

Tabela 6.90. Łączna liczba i rodzaj cykli BO w województwach.

Tabela 6.91. Strona internetowa wykorzystywana dla celów BO w województwach.

Tabela 6.92. Wpływ zmian ustawowych z roku 2018 na BO w województwach.

Tabela 6.93. Wpływ pandemii Covid-19 z roku 2020 na BO w województwach.

Tabela 6.94. Liczba zmian dokonanych na skutek zmian ustawowych i pandemii w województwach.
Tabela 6.95. Kanały informowania o BO w województwach.
Tabela 6.96. Zainteresowanie województw raportem z badań oraz warsztatami i szkoleniami.
Tabela 6.97. Mocne i słabe strony BO w powiatach oraz dodatkowe komentarze.
Tabela 6.98. Mocne strony budżetu obywatelskiego w powiatach.
Tabela 6.99. Słabe strony budżetu obywatelskiego w powiatach.
Tabela 6.100. Mocne i słabe strony BO w województwach oraz dodatkowe komentarze.
Tabela 6.101. Mocne strony budżetu obywatelskiego w województwach.
Tabela 6.102. Słabe strony budżetu obywatelskiego w województwach.

Mapa 4.1. Gminy, które wypełniły i odesłały ankietę (283).
Mapa 5.1. Miasta na prawach powiatu, które wypełniły i odesłały ankietę (54).
Mapa 6.1. Powiaty, które wypełniły i odesłały ankietę (8).
Mapa 6.2. Województwa, które wypełniły i odesłały ankietę (6).

Grafika W1.1. Rozwój budżetu partycypacyjnego na świecie i w Polsce.
Grafika 1.1. Ogólne i szczegółowe modele budżetu obywatelskiego w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920 nr 73 poz. 497).
3. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).
4. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933 nr 35 poz. 294).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93).
6. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
8. Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996 nr 58 poz. 261).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).
11. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).
12. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2009 nr 52 poz. 420).
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
14. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014 poz. 301).
15. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).
16. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 1005).

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r. (Sygn. akt K 54/05).

Inne dokumenty, opracowania, publikacje i raporty

1. Allegretti G.: Najczęściej zadawane pytania dotyczące Budżetu Partycypacyjnego, Opracowanie powstało w ramach programu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego, 2012.
2. Avritzer L.: Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil, Paper at the Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin 2000.
3. Aziz H., Lee B. E.: Proportionally Representative Participatory Budgeting with Ordinal Preferences, The Thirty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence (AAAI-21), 2019.
4. Cabannes Y.: Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field, International Institute for Environment and Development, Vol 33(2) 2021.
5. Cabannes Y.: Greening cities through Participatory Budgeting Answers to climate change from Lisbon, Portugal and Molina de Segura, Spain, 2021.
6. Council of Europe - Report on deliberative democracy, 2023.
7. Council of Europe: Civil participation in decision-making. Toolkit, 2020.
8. European Center for Not-for-Profit Law Stichting (ECNL): CSO Meter 2023: Belarus Country Report, 2023.
9. Gilman H. R.: Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States, 2016.
10. Goldfrank B.: Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting, Presented at the Latin American Studies Association Meeting, San Juan, Puerto Rico, March 2006.
11. Guide to Deliberation: Participatory Budgeting, 2021.
12. Kancelaria Senatu: Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach, Warszawa 2020.
13. Kancelaria Senatu: Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej, Warszawa 2019.

14. Kancelaria Senatu: Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej w państwach europejskich, 2016.
15. Mantino F.: Typologies of Governance Models, National Institute of Agricultural Economics, Rome, Italy (INEA) 2009.
16. Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K., Hall J., O'Kane L., Rea C., Wojcieszak M., Chmielewska M., Zalewski P., Frias E. R., Alcaide Muñoz L., Montes-Rodríguez R.: Czas na młodych! Przewodnik po budżetach partycypacyjnych dla młodzieży, Białystok, Belfast, Grenada, Manchester, Warszawa 2022.
17. Mkude C. G., Pérez-Espés C., Wimmer M. A.: Participatory Budgeting: A Framework to Analyze the Value-add of Citizen Participation, 47th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 2014.
18. Najwyższa Izba Kontroli: Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich), Delegatura w Gdańsku, 2019.
19. Pismo Samorządu Województwa Mazowieckiego Nr 2 (14), luty 2004, II, ISSN 1730-749X,
20. Romanov S.V., Bagdasaryan T.A., Vagin V.V., Stepanov D. A., Shapovalova N. A., Kurakolov M. V., Paksivatkina V. A., Petrova I. V., Titov E.A., Filippova N. M.: Report on the best practices in developing participatory budgeting in Russian regions and municipalities, Moscow 2022.
21. Rondinelli D.A.: Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance, w: Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens, 2007.
22. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich: Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach, Wrzesień 2012.
23. Szaranowicz-Kusz M.: Budżet partycypacyjny w Polsce, Biuro Analiz Sejmowych, Infos nr 1(205) 2016.
24. Sześciło D.: Koncepcja ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych), 2014.
25. Sześciło D.: Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym), Warszawa 2018.
26. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: What is Good Governance?, 2009.

Monografie i artykuły w pracach zbiorowych

1. Achinstein P.: Concepts of Science: A Philosophical Analysis, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland 1968.
2. Altman D.: Citizenship and Contemporary Direct Democracy, Cambridge 2019.
3. Altman D.: Direct Democracy Worldwide, Cambridge 2011.
4. Antoszewski A., Herbut R.: Leksykon politologii wraz z Aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych, Wrocław 2004.
5. Antoszewski A.: Modele demokracji przedstawicielskiej, w: Red. Antoszewski A., Herbut R.: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza, Wrocław 2008.
6. Antoszewski A.: Współczesne teorie demokracji, Warszawa 2016.
7. Apanowicz J.: Metodologia ogólna, Gdynia 2002.
8. Arnstein S. R.: Drabina partycypacji, w: Red. Erbel J., Sadura P.: Partycypacja: przewodnik Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
9. Augustyniak M., Marchaj R.: Art. 5a., w: Red. Dolnicki B.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2021.
10. Augustyniak M.: Participatory Management in Local Government in Poland and France – in Search of a Normative Model, w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J., Zabdyr-Jamróż M.: Local Governance. ideas, concepts, experiences and goals for the future, Kraków 2021.
11. Babbie E.: Badania społeczne w praktyce, Warszawa 2007.
12. Baiocchi G.: Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre, Stanford, California 2005.
13. Baraniecki M.: O swoich pieniądzach decydujemy sami - planowanie partycypacyjne budżetu gminy, w: Red. Dolnicki B.: Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2014.
14. Barański M.: Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, w: Red. Barański M., Guzy M.: Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989, Katowice 2016.
15. Barański M.: Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej, Katowice 2013.

16. Barber B. R.: *Strong democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Los Angeles, London, 2003.
17. Barszcz O.: Budżet partycypacyjny a fundusz sołecki - analiza porównawcza instytucji, w: Red. Marchaj R., Darowska-Szczepanek K.: *Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce*, Bielsko-Biała 2018.
18. Beramendi V., Ellis, A., Kaufmann, B., Kornblith M., LeDuc L McGuire P., Shiller T., Svensson P.: *Direct Democracy The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008.
19. Bevir M.: *A Theory of Governance*, California 2013.
20. Bevir M.: *Governance. A Very Short Introduction*, Oxford 2012.
21. Bhattacharjee A.: *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*, 2012.
22. Bluj A., Stokluska E.: *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2015.
23. Błaszak M.: *Budżet obywatelski a zrównoważony rozwój miast*, Warszawa 2023.
24. Boć J.: *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
25. Boryczka E.: *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, w: Red. Nowakowska A.: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź 2015.
26. Bulmer E.: *Direct Democracy. International IDEA Constitution-Building Primer 3*, Stockholm 2014.
27. Cabannes Y.: *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, Urban Governance Toolkit Series, 2004.
28. Ceccarini L., Newell J. L., Turato F.: *Civil Society and the Platform Society in the Age of Post-Representative Politics*, w: Red. Bejma A.: *Civil society in the post-democratic era*, *Political Science Studies* 4/2023 Vol. 70, Warszawa 2023.
29. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021.
30. Chodubski A. J.: *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.
31. Cohen J.: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, w: Red. Hamlin A., Pettit P.: *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, New York 1989.
32. Collin P. H.: *Dictionary of politics and government*, London 2004.
33. Cunnigham F.: *Theories of Democracy. A critical introduction*, London and New York 2002.
34. Czyż A.: *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010.
35. Dahl R.: *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
36. Dahl R.: *O demokracji*, Kraków 2000.
37. Denhardt R. B.: *Theories of Public Organization*, Boston 2011.
38. Dias N.: *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*, 2014.
39. Długosz D., Wygnański J. J.: *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
40. Dolnicki B.: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
41. Domagała M.: *Polski model decentralizacji*, w: Red. Barański M., Czyż A., Kubas S.: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, Katowice 2010.
42. Dziedzic B., Ostrowska A., Witalec W.: *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021.
43. Elster J.: *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, w: Red. Bohman J., Rehg W.: *Deliberative democracy*, Cambridge, Massachusetts, London 1997.
44. Fiut K., Górniak A., Krasoń-Pilch K., Kraszewski D.: *Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Kraków 2016.
45. Fölscher A.: *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*, w: Red. Shah A.: *Participatory budgeting*, Washington 2007.
46. Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D.: *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2021.
47. Fuchs D.: *Participatory, liberal and electronic democracy*, w: Red. Zittel T., Fuchs D.: *Participatory Democracy and Political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* London, New York 2007.
48. Garlicki J.: *Partycypacja polityczna*, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Tom I, Warszawa 2016.
49. Gawłowski R., Makowski K.: *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2022.
50. Gawłowski R., Sobolewska A.: *Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia*, Warszawa 2022.
51. Gawłowski R.: *Partycypacja społeczna*, w: Gawłowski R., Machalski P., Makowski K.: *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017.
52. Giełda M.: *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, w: Red. Zimmermann J.: *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
53. Glinka K.: *Przeskalowane urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023.

54. Głogowski P.: *The European Citizens' Initiative: A New Model of Democracy in the European Union?* Wrocław 2017.
55. Gnaś H.: *Demokracja deliberatywna*, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Tom I, Warszawa 2016.
56. Gnela J.: *Budżet obywatelski/partycypacyjny w Polsce w kontekście demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberatywnej*, w: Red. Marczevska-Rytko M.: *Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana*, Lublin 2023.
57. Góralczyk W.: *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019.
58. Górski R.: *Bez Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.
59. Grajcar K.: *Problematyka normatywnego ujęcia budżetu partycypacyjnego w Polsce*, w: Red. Marchaj R., Darowska-Szczepanek K.: *Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce*, Bielsko-Biała 2018.
60. Grygień J.: *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?*, Kraków 2014.
61. Gutmann A., Thompson D.: *Democracy and Disagreement*, w: Red. Dahl R., Shapiro I., Cheibub J. A.: *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts, London 2003.
62. Harvey D.: *Bunt miasta: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa 2012.
63. Hausner J.: *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: Red. Mazur S.: *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
64. Hausner J.: *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
65. Held D.: *Modele demokracji*, Kraków 2010.
66. Heller P., Rao V.: *Deliberation and Development*, w: Red. Heller P., Rao V.: *Deliberation and Development. Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*, Washington 2015.
67. Herbut R.: *Modele demokracji - agregatywny i substancjalny*, w: Red. Antoszewski A., Herbut R.: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008.
68. Hughes O.: *Does governance exist?* w: Red. Osborne S. P.: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Oxon, New York 2010.
69. Izdebski H., Kulesza M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
70. Izdebski H.: *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
71. Izdebski H.: *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, w: Lutrzykowski A.: *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2013.
72. Jabłoński M.: *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*, w: Red. Hałub O., Jabłoński M., Radajewski M.: *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016.
73. Jessop B.: *Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, w: Red. Hausner J., Jessop B., Mazur S.: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016.
74. Juchacz P. W.: *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań 2006.
75. Kalisiak-Mędelska M.: *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
76. Kampka A., Oross D.: *Deliberative constitution-making and local participatory processes in Poland and Hungary*, w: Red. Reuchamps M., Welp Y.: *Deliberative constitution-making. Opportunities and challenges*, Oxon, New York 2024.
77. Kębłowski W.: *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014.
78. Kębłowski W.: *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
79. Kębłowski W.: *Participatory budgeting and the right to the city*, 2012.
80. Knappe H.: *Doing Democracy Differently. Political Practices and Transnational Civil Society*, Opladen, Berlin, Toronto 2017.
81. Kołomycew A.: *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023.
82. Korczak J.: *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, w: Red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel Z.: *System Prawa Administracyjnego. Tom 2 Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
83. Kostecki D.: *Wstęp*, w: Red. Kostecki D.: *Poradnik kultury organizacyjnej good governance*, Lublin 2022.
84. Kożuch B., Kożuch A.: *Zarządzanie partycypacyjne*, w: Red. Kożuch B., Sułkowski Ł.: *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Warszawa 2015.
85. Kraszewski D., Mojkowski K.: *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014.
86. Krauz-Mozer B.: *Neoinstytucjonalizm*, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Tom I, Warszawa 2016.

87. Krivorotko Y.: Civil Participation by Means of Participatory Budgeting: Checking of Possibilities for Decentralised Cooperation in Belarus, w: Red. de Vries M. S., Nemeč J., Junjan V.: The Choice-Architecture behind Policy Designs. From Policy Design to Policy Practice in the European Integration Context, Bratislava 2020.
88. Krzewińska A.: Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka, Łódź 2016.
89. Kulesza M., Sześciło D.: Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne, Warszawa 2013.
90. Kuropatwa A.: Budżet partycypacyjny - prezentacja, egzemplifikacja oraz ocena idei, w: Red. Winiarski M.: Gospodarka: innowacje i rozwój. Materiały z seminarium naukowego, Wrocław 2011.
91. Lachiewicz W.: Gospodarka finansowa sołectwa na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa, Warszawa 2013.
92. Lave Ch. A., March J. G. - An introduction to models in the social sciences, Harper & Row Publishers, New York, Evanston, San Francisco, London 1975.
93. Lefebvre H.: Writings on cities, Oxford, Malden 1996.
94. Leoński Z.: Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002.
95. Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E.: Public governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej, Katowice 2011.
96. Machalski P.: Istota samorządu terytorialnego, w: Red. Gawłowski R., Machalski P., Makowski K.: Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej, Warszawa 2017.
97. Marchaj R.: Art. 10a, w: Red. Dolnicki B.: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2023.
98. Marczevska-Rytko M., Maj D.: Civic/Participatory Budget in the Visegrad Group Countries in the Context of Good Practices, Lublin 2021.
99. Marczevska-Rytko M.: Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej, Lublin 2001.
100. Marczevska-Rytko M.: Demokracja bezpośrednia, w: Red. Dziemidok-Olszewska B., Sokół W.: Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne, Tom II, Warszawa 2012.
101. Marczevska-Rytko M.: Direct Democracy in Poland, w: Marczevska-Rytko M.: Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989, Opladen, Berlin, Toronto 2018.
102. Marczevska-Rytko M.: Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji, w: Red. Marczevska-Rytko M., Piasecki A. K.: Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny, Lublin 2010.
103. Marszałek-Kawa J., Plecka D.: Leksykon wiedzy politologicznej, Toruń 2018.
104. Martela B., Janik L., Bubak G.: Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021, Kraków 2022.
105. Martela B., Janik L., Mróz K.: Barometr Budżetu obywatelskiego. Edycja 2022, Warszawa, Kraków 2023.
106. Mazur S.: Współzarządzanie publiczne - wyzwania teoretyczne. Zastosowania praktyczne, w: Red. Mazur S.: Współzarządzanie publiczne, Warszawa 2015.
107. Mazurek M.: Modele teoretyczne, Filozofia i Nauka, Studia filozoficzne i interdyscyplinarne, Tom 3, 2015.
108. Mączyński M.: Art. 5a., w: Red. Chmielnicki P.: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022.
109. Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M.: Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu, Warszawa 2013.
110. Migalski M.: Demokracja - problemy definicyjne, w: Red. Czyż A., Kubas S.: Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych: księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu, Katowice 2018.
111. Misiejko A. Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020.
112. Muszel M.: Aktywność Obywatelska w Trójmieście. Na przykładzie Budżetów Obywatelskich, Gdańsk 2021.
113. Myśliwiec M.: Decentralizacja państwa polskiego – 100 lat doświadczeń, w: Red. Paruch W.: Niepodległość. Suwerenność. Podmiotowość, Warszawa 2019.
114. Nash K.: Contemporary Political Sociology. Globalism, Politics, and Power, Wiley-Blackwell, 2010.
115. Nemeč J., Špaček D., de Vries M. D.: Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies, w: Red. de Vries M. S., Nemeč J., David Špaček D.: International Trends in Participatory Budgeting. Between Trivial Pursuits and Best Practices, Springer International Publishing, 2022.
116. Niewiarowski I.: Źródło odnowy wsi, w: Red. Jałoszyński R.: Fundusz sołeczki. Leksykon dobrych praktyk, Warszawa 2017.
117. Nowak S.: Metodologia badań społecznych, Warszawa 2007.
118. Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2018.

119. Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D.: Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes, Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, 2018.
120. Osborne S. P.: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? w: Red. Osborne S. P.: The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Oxon, New York 2010.
121. Ostrowska A.: Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej, w: Red. Lipowicz I.: System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022.
122. Parés M., March H.: Short Guides for Citizen Participation 3, Guide to Evaluating Participatory Processes, Barcelona 2013.
123. Pateman C.: Participation and Democratic Theory, w: Red. Dahl R., Shapiro I., Cheibub J. A.: The Democracy Sourcebook, Cambridge, Massachusetts, London 2003.
124. Pawłuszko T.: Wstęp do metodologii badań politologicznych, Częstochowa 2013.
125. Pobłocki K.: Prawo do odpowiedzialności, w: Miessen M.: Koszmar partycypacji, Warszawa 2013.
126. Podgórniak-Krzykacz A.: Local Governance - czyli jak zrównoważyć zarządzanie miastem, w: Red. Przygodzki Z.: EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta, Łódź 2016.
127. Popławski M.: Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania, Toruń 2018.
128. Przybysz P.: Modele teoretyczne we współczesnej filozofii politycznej liberalizmu, Poznań 2009.
129. Putnam R. D.: Democracy, w: Red. Dahl R., Shapiro I., Cheibub J. A.: The Democracy Sourcebook, Cambridge, Massachusetts, London 2003.
130. Rabin J., Hildreth W. B., Miller G. J.: Handbook of Public Administration, Boca Raton, London, New York, 2007.
131. Rachwał M.: Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Warszawa 2010.
132. Rachwał M.: Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. podstawy prawne – Praktyka – Perspektywa rozwoju, Poznań 2016.
133. Raczyńska M., Krukowski K.: Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego, Kraków 2020.
134. Rajca L.: Administracja publiczna i społeczeństwo, w: Red. Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., Itrich-Drabarek J.: Administracja publiczna. Zarys wykładu, Warszawa 2023.
135. Rajca L.: Reformy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, w: Red. Rajca L.: Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej, Warszawa 2010.
136. Rakowska A.: Zarządzanie, w: Red. Sokół W., Żmigrodzki M.: Encyklopedia politologii. Pojęcia, teoria i metody, Tom I, Warszawa 2016.
137. Röcke A.: Democratic Innovation through Ideas? Participatory Budgeting and Frames of Citizen Participation in France, Germany and Great Britain, Florence 2009.
138. Ruesch M. A., Wagner M.: Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants, w: Red. Dias N.: Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide, 2014.
139. Rydlewski G., Pawłowska A.: Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej, w: Red. Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., Itrich-Drabarek J.: Administracja publiczna. Zarys wykładu, Warszawa 2023
140. Sartori G.: Teoria demokracji, Warszawa 1994.
141. Sekuła P.: Kultura polityczna a konsolidacja demokracji, Kraków 2009.
142. Şen E., Coşkun B.: Rethinking Governance: Governance for state, private sector and civil society organization, w: Parlak B., Doğan K. C.: The Handbook of Public Administration, Volume 1, Lyon 2022.
143. Shah A.: Participatory Budgeting, Washington 2007.
144. Shapiro I.: Stan teorii demokracji, Warszawa 2006.
145. Silverman D.: Prowadzenie badań jakościowych, Warszawa 2008.
146. Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C.: Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance, London, New York 2016.
147. Skrzypiec R., Długosz D.: Budżet Gminy Bez Tajemnic, Warszawa 2007.
148. Skrzypiec R., Wójkowski G., Wyszomirski P.: Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice 2016.
149. Sobol A.: Deliberation as a Path towards the Development of Participatory Budgeting (a Case Study of the City of Antwerp), w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J.: Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases, Kraków 2021.

150. Sroka J., Pawlica B., Ufel W.: Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce - w kierunku deliberacji czy plebiscytu?, Kraków 2022.
151. Sroka J., Podgórska-Rykała J.: The Evolution of Participatory Budgeting in Poland - Towards Deliberation or Plebiscite?, w: Red. Podgórska-Rykała J., Sroka J.: Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases, Kraków 2021.
152. Sroka J.: Deliberacja i zarządzanie wielopoziomowe. Teoria i praktyka, Wrocław 2009.
153. Sroka J.: Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej, Warszawa 2018.
154. Stokłuska E.: Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, 2011, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/budzet-lokalny/1642-2/> (dostęp: marzec 2022 r.).
155. Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A.: Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami, Warszawa 2013.
156. Sześciło D., Jakubek-Lalik J.: Administracja multicytryczna. Poziomy zarządzania publicznego, w: Red. Sześciło D.: Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014.
157. Sześciło D.: Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa, w: Red. Sześciło D.: Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014.
158. Sześciło D.: Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?, Warszawa 2015.
159. Sześciło D.: Wprowadzenie, w: Red. Sześciło D.: Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014.
160. Sztumski J.: Wstęp do metod i technik badań społecznych, Katowice 2005.
161. Śpiewak P.: Obietnice demokracji, Warszawa 2004.
162. Turska-Kawa A.: Wybrane uwarunkowania deficytu obywatelskości w Polsce, w: Grzywna P., Lustig J., Stępień-Lampa N., Zasepa B.: "Między ideą, pasją a działaniem: księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze, Katowice 2017.
163. Ufel W.: Granice demokracji. Dylematy deliberacji w perspektywie filozofii gier językowych, Warszawa 2023.
164. Uziębło P.: Demokracja bezpośrednia i semibepośrednia, w: Szyszkowska M.: Demokracja w XXI wieku, Warszawa 2009.
165. Uziębło P.: Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009.
166. Wampler B.: A Guide to Participatory Budgeting, 2000.
167. Wielgolaski M.: Art. 10a., w: Red. Dremlowski P.: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2020.
168. Zawadzka-Pąk U.: Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawnem, Białystok 2019.
169. Zawicki M.: Nowe zarządzanie publiczne, Warszawa 2011.
170. Zieliński E.: Administracja rządowa i samorządowa w Polsce, Warszawa 2013.
171. Zieliński E.: Nauka o państwie i polityce, Warszawa 2006.
172. Zimmermann J.: Aksjomaty administracji publicznej, Warszawa 2022.
173. Zittel T.: Participatory democracy and political participation, w: Red. Zittel T., Fuchs D.: Participatory Democracy and Political participation. Can participatory engineering bring citizens back in? London, New York 2007.
174. Żyromski M.: Demokracja ateńska jako demokracja dla elity, w: Red. Marczewska-Rytko M.: Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce, Lublin 2010.

Artykuły naukowe

1. Abramowicz B.: Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXIII, Zeszyt 4 (2011).
2. Allegretti G., Herzberg C.: Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy, *Transnational Institute and the Center for Democratic Policy-Making*, No 2004/5.
3. Anders-Morawska J., Hereźniak M.: Beyond Figures and Numbers Participatory Budgeting as a Leverage for Citizen Identity and Attachment to Place, *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal*, Vol. 24, No. 2/2019.
4. Aragonés E., Sánchez-Pages S.: A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre, *European Economic Review*, Volume 53, Issue 1, 2009.
5. Arnstein S. R.: A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association* 35 (4) 1969.

6. Aziz H., Gujar S., Padala M., Suzuki M., Vollen J.: *Coordinating Monetary Contributions in Participatory Budgeting*, 2022.
7. Aziz H., Shah N.: *Participatory Budgeting: Models and Approaches*, Computer Science and Game Theory, 2020.
8. Bainero C., Brescia V.: *The Participatory Budgeting Towards a New Governance and Accountability*, International Journal of Management Sciences and Business Research, Vol. 7, issue 2, 2018.
9. Baiocchi G., Ganuza E.: *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, Politics & Society, Volume 42 Issue 1, 2014.
10. Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., Svobodová L.: *How a Participatory Budget Can Support Sustainable Rural Development - Lessons From Poland*, Sustainability, Volume 12, Issue 7, 2020.
11. Bellini P.: *Direct Democracy and Representative Democracy*, Philosophy and Public, Vol. 9, No. 1 (2019) Democracy and Lawmaking.
12. Bernaciak A., Kopczyński F.: *Participatory budgeting – an indicator of social activity of residents and a tool of environmental protection in Poland: spatial diversity in the east/west configuration*, Economics and Environment, Vol. 69 No. 2 (2019).
13. Bianchi G.: *Introducing deliberative democracy: A goal, A tool, or just a context?*, Human Affairs 18, 2008.
14. Bigoszewski K.: *W starciu z budżetem partycypacyjnym. Praktyka tworzenia i wdrażania*, Studia z Polityki Publicznej, nr 1(13) 2017.
15. Binda J., Niedziela S.: *The Participatory Budgets Implementation on the Example of Selected Municipalities*, Ekonomika Regiona, 17(1), 2021.
16. Bingham L., Nabatchi T., O'Leary R.: *The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government*, Public Administration Review, Vol. 65, No. 7 2005.
17. Błaszak M.: *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXXI, Zeszyt 3, 2019.
18. Boyte H. C.: *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, Public Administration Review, Vol. 65, No. 5 2005.
19. Braun J., Marzec-Braun P.: *Participatory Budget as One of the Instruments of the Concept of Public Governance on the Example of the City of Lublin*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin - Polonia, Sectio H., 2021.
20. Burkšienė V., Burbulytė-Tsiskarishvili G., Dvorak J.: *Mayoral Influence on Participatory Budgeting in Lithuania during Covid-19*, Emerging Science Journal, Vol. 6, Special Issue "COVID-19: Emerging Research", 2022
21. Cabannes Y., Lipietz B.: *Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics*, Environment & Urbanization, Vol 30(1) 2017.
22. Cabannes Y.: *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*, Environment & Urbanization Vol 16 No 1 April 2004.
23. Chorażewska A.: *Samorząd terytorialny jako filar demokratycznego państwa - refleksje o idei samorządności terytorialnej na tle tradycji samorządowych II Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 4 (62)/2021.
24. Crocker D. A.: *Deliberative Participation in Local Development*, Journal of Human Development, 8, 3 (2007).
25. Dobek A.: *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Erasmiiana Wratislaviensia, issue 3(2008).
26. Drobiazgiewicz J.: *The importance of a participatory budget in sustainable city management*, Scientific Journals of the Maritime University of Szczecin, 59 (131) 2019.
27. Fortes A.: *Participatory Budgeting in Porto Alegre. An Experience in Democratic Innovation and its Historical Background*, Moving the Social: Journal of Social History and the History of Social Movements, Vol. 49 (2013): Space, Culture and Labour: Brazilian Urban Workers in the Twentieth Century.
28. Fung A., Wright E. O.: *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, Politics and Society, Vol. 29, No. 1, 2001.
29. Gawłowski R., Popławski M.: *Participatory budgeting as a democratic innovation in powiats?*, The Copernicus Journal of Political Studies 2019, No. 2/2019.
30. Gawroński H.: *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVII, Zeszyt 1 – 2015.
31. Glejt-Uziębło P., Sidorkiewicz K.: *Civic Budget in Elbląg. Selected Legal and Political Science Issues*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 6(58) 2020.

32. Glejt-Uziębło P.: Participatory Budgeting in Madrid – Introduction to the Subject Matter, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, No 6 (64) 2021.
33. Głód-van de Sanden U.: Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa, *Acta Iuris Stetinensis* 1(17) 2017.
34. Gnela J.: Metodyka informowania o budżetach obywatelskich w Raportach o Stanie Gminy za rok 2020 (analiza 41 gmin obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*, Vol. XXIX. 1, 2022.
35. Gnela J.: Model budżetu obywatelskiego w Polsce – próba uporządkowania zagadnień teoretycznych, *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, Vol. 73, Issue 1, 2022.
36. Gomez J., Insua D. R., Alfara C.: A participatory budget model under uncertainty, *European Journal of Operational Research*, 249 (2016).
37. Grabińska T, Zabierowski M.: Wstęp. Typologia modeli w naukach empirycznych, *Annales Academiae Paedagogicae Cracoviensis, Studia Philosophica V* (2008), Folia 60.
38. Hayward C. R.: What Can Political Freedom Mean in a Multicultural Democracy? On Deliberation, Difference, and Democratic Governance, *Political Theory* 39(4) 2011.
39. Holdo M.: Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency, *American Behavioral Scientist*, Vol. 64(9) 2020.
40. Izdebski H.: Od administracji publicznej do public governance, *Zarządzanie Publiczne* nr 1 (1) 2007.
41. Jabłoński A. W.: Instytucjonalne aspekty teorii polityki, *Teoria Polityki* 1/2017.
42. Jaśkowiec D.: Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica* 26 (2021).
43. Jędrzejczyk K.: Fundusz sołecki jako forma demokracji bezpośredniej. Założenia ustawodawcze a praktyka, *Kortowski Przegląd Prawniczy* Nr 1/2016.
44. Kajdanek K. Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego, *Problemy Rozwoju Miasta, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miasta, Rok XII, Zeszyt II/2015*.
45. Kalisiak-Mędelska M.: Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 443/2016.
46. Karpitskaya M., Liaushuk U., Darniak I.: Mechanizm finansowania innowacji społecznych jako element rozwoju. budżetów lokalnych w Republice Białoruś, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 358, 2018.
47. Klimowicz K.: Utopia w „realistycznej” teorii demokracji przedstawicielskiej i realizm w „utopijnych” teoriach demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej, *Internetowy Magazyn Filozoficzny Hybris* 33 (2) 2016.
48. Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B.: Nowy model demokracji samorządowej - uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., *Samorząd terytorialny*, 10 (334), 2018.
49. Kłucińska P., Sześciło D.: City participatory budget – towards governance or façade participation? *Pedagogika Społeczna*, Nr 3 (65) Rok XVI 2017.
50. Kłucińska P., Sześciło D.: Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?, *Pedagogika Społeczna*, Nr 3 (65) 2017.
51. Kociuba D., Rabczewska K.: Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast - studium przypadku Lublina, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(76) 2019.
52. Kołodziej-Hajdo M.: Budżet partycypacyjny jako instrument zarządzania publicznego w koncepcji public governance na przykładzie miasta Krakowa, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 341, 2017.
53. Konopeleko A.: Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym, 2014. <https://www.prawo.pl/samorząd/demokracja-partycypacyjna-w-samorządzie-lokalnym,82546.html> (dostęp: styczeń 2024 r.).
54. Kosowski J.: Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., *Samorząd Terytorialny*, 10 (334) 2018.
55. Krajnik O.: Democratization of governance as the basis of local economic development in Ukraine, *Journal of Geography, Politics and Society*, 12(2) 2022.
56. Krawczyk A.: Doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy, *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, Zarządzanie* Nr 22 (2016).
57. Krenjova J., Raudla R.: Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies, *Halduskultuur – Administrative Culture* Vol 14 No 1 (2013).
58. Kresting N.: Participatory Democracy and Sustainability. Deliberative Democratic Innovation and Its Acceptance by Citizens and German Local Councilors, *Sustainability* 2021, 13, 7214.
59. Lefebvre H.: Prawo do miasta, *Praktyka teoretyczna* 5/2012.

60. Leśniewska-Napierała K.: Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce, *Studia Obszarów Wiejskich*, Tom 53, 2019.
61. Levine P., Fung A., Gastil J.: Future Directions for Public Deliberation, *Journal of Public Deliberation*, Volume 1, Issue 1, 2005.
62. Lotko E., Zawadzka-Pąk U.: The Right to Participate in the Consultations on the Participatory Budget in the Light of Legislation and the Case Law of Administrative Courts in Poland, *Miscellanea Historico-Iuridica*, Tom XXII z. 2, 2023.
63. Lotko E.: Participatory Budgeting in Russia – Procedural Aspects, *Białostockie Studia Prawnicze*, Vol. 24, Nr 3, 2019.
64. Maciąg A.: Budżet obywatelski jako usankcjonowana szczególna forma konsultacji społecznych – analiza administracyjnoprawna, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/2 (2018).
65. Marchaj R.: Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego, *Samorząd terytorialny* 2017, nr 11.
66. Marquetti A.: Participatory budgeting in Porto Alegre, *Indicator South Africa*, Vol 17 No 4, 2000.
67. Martela B.: Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, „Władza sądenia”, 2013 nr 2.
68. Matczak P., Jeran A., Mączka K., Nowak M., Śliwa P.: Aktywizacja społeczna wspólnot terytorialnych w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza samorządu terytorialnego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVII, Zeszyt 3, 2015.
69. Mattei G., Santolamazza V., Grandis F. G.: Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 35 No. 3, 2022.
70. Mączka K., Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G.: Models of Participatory Budgeting. Analysis of Participatory Budgeting Procedures in Poland, *Polish Sociological Review*, 4(216) 2021.
71. Myśliwiec M.: 25 lat samorządu terytorialnego w III RP – próba bilansu, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 5 (27)/2015.
72. Nowak E., Głowiński K.: Teoretyczne metody badawcze w naukach społecznych, *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej* nr 2(6) 2013.
73. Offe C.: Governance: An "Empty Signifier"?, *Constellations* Volume 16, Number 4, 2009.
74. Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D.: Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19, *European Research Studies Journal*, Volume XXIV, Special Issue 3, 2021.
75. Pateman C.: Participatory Democracy Revisited, *Perspectives on Politics* Vol. 10/No. 1, 2012.
76. Paulin A.: The Quantum Budget vs. Participatory Budgeting, *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research*, 2019.
77. Pawłowska A.: Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych, *Polityka i Społeczeństwo* nr 3 (14) 2016.
78. Pierre J.: Models of Urban Governance, *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No 3, 1999.
79. Pietrzyk-Reeves D.: Konsolidacja demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej: Rola społeczeństwa obywatelskiego, *Eastern Review* Tom 6 (2017).
80. Pięta-Szawara A.: Participatory Budgeting as a Form of Direct Democracy at the Local Level, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, No. 6 (52)/2019.
81. Podemski K.: Społeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVI, Zeszyt 2, 2014.
82. Podgórska-Rykała J.: Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego, *Rocznik Administracji i Prawa* nr XIX (zeszyt specjalny) 2019.
83. Polko A.: Models of participatory budgeting – the case study of Polish city, *Journal of Economics and Management*, Vol. 19 (1) 2015.
84. Poniatowicz M.: Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, nr 198 (2014).
85. Popławski M., Gawłowski R.: Participatory budgeting as a democratic innovation in powiats?, *Copernicus Journal of Political Studies*, 2019 nr 2.
86. Popławski M.: Between Legitimization and Deliberation. Participatory Budget in Dąbrowa Górnicza, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 6 (46)2018.
87. Prokopowicz D., Kwasek A.: Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej, *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula*, 55(4) *Ekonomia* XIV 2017.
88. Pytlík B.: Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, w *Studia z Polityki Publicznej*, Szkoła Główna Handlowa, nr 1 (13) 2017.
89. R. Kęszczyk R.: Wspólne dobro naszą przyszłością - czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska, *Młody Jurysta* 2018/4.
90. Rachwał M.: Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych, *Przegląd Politologiczny*, Nr 4 (2013).

91. Radek R.: Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice, *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, Vol. 58/2018.
92. Rajca L.: Formy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, w: Red. Rajca L.: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
93. Ruedin D.: Testing Milvrath's 1965 Framework of Political Participation: Institutions and Social Capital, *Contemporary Issues & Ideas in Social Sciences*, Vol 3, Issue 3, 2007.
94. Rybińska D.: Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzie rozwoju samorządu lokalnego, *Finanse i Prawo Finansowe*, Vol 1 (17) 2018.
95. Rytel-Warzocho A.: Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1/2010.
96. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G.: Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8: Iss. 2, Article 9, 2012.
97. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32.1 (2008).
98. Skowrya J.: Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 4 (32)/2016.
99. Sobol A.: Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 316, 2017.
100. Sokalska E.: The development of deliberative democracy and post-communist Polish experience (some remarks), *Aktual'ni problemi pravoznavstva* 4 (20)/2019.
101. Sorychta-Wojczyk B.: Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, z. 78 (2015).
102. Sroka J., Pawlica B.: Participatory budgeting in Dąbrowa Górnicza - a research report, *MEST Journal*, Vol 10, issue 2, 2022.
103. Stępiak K.: Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy publicznej – studium na przykładzie budżetu obywatelskiego m.st. Warszawy na 2022 r., *Samorząd Terytorialny* 1-2/2023.
104. Stochaj J., Roman Ł.: Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie. *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej* nr 2(6) 2013.
105. Stoker G.: Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji, *Zarządzanie Publiczne* nr 6 (4) 2008.
106. Sześciło D.: Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation, *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2) 2015.
107. Szpak A.: Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast, *Studia Miejskie*, tom 25 (2017).
108. Trzeja P.: Prawo do miasta – utopijna idea, rodzące się prawo człowieka czy wzniosłe hasło jednoczące mieszkańców?, *Polityka i Społeczeństwo*, 1(17)/2019.
109. Turska-Kawa A., Wojtasik W.: Direct Democracy in Poland. Between Democratic Centralism and Civic Localism, *Journal of Comparative Politics* 2/2018.
110. Weight J., Müller A.: Rural governance – a precondition for inclusive and sustainable rural transformation, *Rural* 21 (Vol. 53, n. 1) 2019.
111. Wetoszka P.: Participatory Budgets in Poland and Germany: Towards a Single Model?, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H*, Vol. LVI, No. 4, 2022.
112. Węglarz B.: Budżet obywatelski województwa małopolskiego, *Eastern Review*, 7 (2018).
113. Wiśniewska M.: Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie Łódzkim, *Studia Miejskie*, Tom 29 (2018).
114. Wójcik M.: Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 4(2)/2014.
115. Wróbel S.: Jednostki pomocnicze gminy: wybrane zagadnienia, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, T.3, 2007.
116. Zapara S., Rohovenko O.: Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine, *Journal of Modern Science* Tom 1/32/2016.
117. Zawadzka-Pąk U.: Plebiscite model of participatory budgeting and public values in Poland, *Financial Law Review*, No. 26 (2)/2022.
118. Żabka A., Łapińska H.: Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny, *Zeszyt Naukowy WSFiP* Nr 4/2014.

Źródła internetowe

1. <http://www.sopockainicjatywa.org/o-nas/> (dostęp: marzec 2023 r.).
2. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 (dostęp: marzec 2024 r.).
3. <https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/webraportzestawienie.aspx> (dostęp: grudzie 2023 r.).

4. <https://finanse.wp.pl/budzet-obywatelski-we-wroclawiu-komus-marza-sie-palmy-6467889329838209a> (dostęp: grudzień 2023 r.).
5. <https://funduszesoleckie.pl/index.html@p=55.html> (dostęp: marzec 2023 r.).
6. <https://fundusz-grantowy.pl/o-nas/historia/> (dostęp: marzec 2023 r.).
7. <https://jamesclear.com/all-models-are-wrong> (dostęp: sierpień 2022).
8. <https://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (dostęp: marzec 2024 r.).
9. <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1278.htm> (dostęp: marzec 2023 r.).
10. <https://publica.pl/teksty/do-pelnego-budzetu-obywatelskiego-krok-po-kroku-34059.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).
11. <https://sjp.pl/wz%C3%B3r> (dostęp: sierpień 2022).
12. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/model> (dostęp: sierpień 2022).
13. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Worzec.html> (dostęp: sierpień 2022).
14. <https://sopockainicjatywa.org/2013/01/31/8-kryteriow-budzetu-obywatelskiego> (dostęp: sierpień 2022).
15. <https://ti-ukraine.org/en/blogs/kyiv-s-participatory-budget-taken-over-by-mps-teams/> (dostęp: kwiecień 2024 r.).
16. <https://transparency.lt/en/three-quarters-of-municipalities-have-implemented-participatory-budgeting-at-least-once/> (dostęp: kwiecień 2024 r.).
17. <https://web.archive.org/web/20120215053539/sopockainicjatywa.org/2010/09/10/dlaczego-budzet-obywatelski/> (dostęp: marzec 2023 r.).
18. <https://web.archive.org/web/20120215053759/http://www.sopockainicjatywa.org/2010/08/29/budzet-obywatelski-praktyka/> (dostęp: marzec 2023 r.).
19. <https://web.archive.org/web/20200928130445/> (dostęp: marzec 2023 r.).
20. <https://www.facebook.com/palmynalegnickiej/> (dostęp: grudzień 2023 r.).
21. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: grudzień 2023 r.).
22. <https://www.lacan.upc.edu/admoreWeb/2018/05/all-models-are-wrong-but-some-are-useful-george-e-p-box/> (dostęp: sierpień 2022).
23. <https://www.pbatlas.net/world.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).
24. <https://www.rybnik.com.pl/wiadomosci,chca-obudzic-rybnicznan,wia5-3267-7616.html> (dostęp: grudzień 2023 r.).
25. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001> (dostęp: marzec 2023 r.).
26. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1969> (dostęp: lipiec 2023 r.).
27. <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty-2020/projekt,id,13> (dostęp: grudzień 2023 r.).
28. www.archiwum.mazovia.pl/wydawnictwa/pismo-samorzadu-wojewodztwa-mazowieckiego/akapit,11,375,fundusz-grantowy-.html (dostęp: marzec 2023 r.).
29. www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrsposiedzenia=54&nrglosowania=107 (dostęp: marzec 2023 r.).
30. www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001 (dostęp: marzec 2023 r.).
31. www.sopockainicjatywa.org (dostęp: marzec 2023 r.).