

Miłosz Czopek

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID 0000-0002-9070-0304
m.czopek@ujw.pl

Śladami Porto Alegre – budżet obywatelski jako deliberatywna forma podejmowania decyzji. Wyniki badań

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, deliberatywna forma podejmowania decyzji, jednostka samorządu terytorialnego, demokracja partycypacyjna, środki publiczne

Streszczenie. Budżet obywatelski jest deliberatywną formą podejmowania decyzji, która umożliwia mieszkańcom w bezpośredni sposób wpływać na wydatki swoich jednostek samorządu terytorialnego. Ta forma partycypacji obywatelskiej przyjęła się powszechnie w dużych miastach. Jest również implementowana w mniejszych gminach, jednak skala wdrożeń jest nieporównywalnie mniejsza. Za obiekt badań posłużyły małe i średniej wielkości gminy zlokalizowane na terenie pięciu województw. Celem badawczym była identyfikacja skali realizacji budżetów obywatelskich w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich oraz wysokość środków asygnowanych na ten cel w latach 2019–2021. W opracowaniu podjęto również próbę identyfikacji przyczyn rezygnacji z realizacji budżetu obywatelskiego w wybranych jednostkach w okresie badawczym. Na podstawie przeprowadzonych analiz zostały sformułowane wnioski. Opracowanie może stanowić uzupełnienie luki w literaturze przedmiotu, zważywszy, że większość badań naukowych dotyczy tylko ośrodków miejskich. Prezentowane wyniki należy potraktować jako wstęp do koniecznych, pogłębionych analiz przedmiotu badań.

Following in the footsteps of Porto Alegre – Participatory Budgeting as a Deliberative Form of Decision-making. Research findings

Keywords: participatory budget, deliberative form of decision-making, local government unit, participatory democracy, public funds

Summary. Participatory budgeting is a deliberative form of decision-making that allows residents to have a direct impact on how their local government units spend the funds. This form of citizen participation has been widely adopted in large cities. It is also implemented in smaller communes, but the scale of its implementation is incomparably smaller. Small and medium-sized communes located in five provinces were used as the subject of the study. The purpose of the study was to determine the scale of implementation of participatory budgets in urban, urban-rural and rural communes and the amount of funds allocated for this purpose in 2019–2021. The study also attempts to identify the reasons for abandoning the implementation of participatory budgets in selected units during the research period. Based on the analysis, conclusions were formulated. The study can fill a gap in the literature on the subject, given that most of the scientific research concerns only urban centers. The presented results should be regarded as an introduction to the necessary in-depth analysis of the subject of the study.

Wstęp

Deliberatywne formy podejmowania decyzji są w polskich samorządach nadal relatywnie nowym rozwiązaniem, które jednak w istotny sposób ukazują postrzeganie znaczenia roli i pozycji lokalnych społeczności przez decydentów jednostek samorządu terytorialnego i tym samym wyznaczają skalę rzeczywistej dojrzałości demokracji partycypacyjnej wcielanej w życie na terenie poszczególnych gmin. Badacze obszaru podkreślają, że partycypację należy traktować jako podstawowy element obywatelskości i tym samym definiuje ona prawa obywateli do pełnego i równego uczestnictwa w sprawowaniu władzy w jednostkach samorządowych¹. W ramach implementacji form demokracji partycypacyjnej możliwe jest stymulowanie aktywności mieszkańców oraz zbudowanie prawdziwej płaszczyzny poczucia współodpowiedzialności za sposób asygnowania z budżetu środków publicznych. Takie postępowanie sprzyja transparentności zarządzania. Nie należy ich jednak utożsamiać z pełną kontrolą nad finansami publicznymi². Ich znaczenie warto postrzegać w kategoriach przełamywania absencji wyborczej oraz przeciwdziałania dostrzeganemu brakowi zainteresowania obywateli sprawami społeczno-politycznymi wspólnot lokalnych. Badacze obszaru zaliczają m.in. niewystarczająco otwartą i w zbyt małym stopniu pluralistyczną sferę publiczną do zagrożeń europejskiej demokracji³.

Budżet obywatelski wdrożony po raz pierwszy w Porto Alegre na początku lat 90. minionego wieku był protoplastą tego praktycznego rozwiązania z obszaru demokracji partycypacyjnej. Implementowane rozwiązanie pozwoliło w znacznym stopniu podnieść dostęp mieszkańców brazylijskiego miasta do wody pitnej oraz doprowadziło do pozytywnej metamorfozy przestrzeni publicznej⁴. W 2011 roku Sopot zainicjował w Polsce dyskutowaną deliberatywną formę podejmowania decyzji. Ta forma zarządzania środkami publicznymi jest procesem, której celem jest pobudzanie zaangażowania obywateli w życie publiczne oraz demokratyczne współdecydowanie o celowości asygnowania części budżetu na działania oddziałujące bezpośrednio na jakość życia mieszkańców. Pozwala to na zbudowanie płaszczyzny współpracy nad budżetem, między decydentami jednostek samorządu terytorialnego a członkami lokalnych wspólnot⁵. Podkreśla się, że budżet

¹ M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, t. 81, nr 3, s. 203.

² A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 103-105.

³ J. Jaskiernia, *Zagrożenia dla procesów i instytucji demokratycznych w Europie w świetle prac Rady Europy*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 123-124.

⁴ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 26-29.

⁵ A. Krześ, *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, red. S. Korenik, N. Derlukiewicz, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 341, s. 94.

partycypacyjny (obywatelski) należy do praktyk, które najskuteczniej wpływają na wzrost zaangażowania mieszkańców w proces zarządzania ich jednostkami samorządu terytorialnego. Jego postrzeganie nie powinno się ograniczać do narzędzia względnie jednorazowego projektu. Budżet obywatelski może być integralną częścią, zaplanowanej w wieloletniej perspektywie, reformy polityki samorządowej, zintegrowanej z metamorfozą administracyjną jednostki. Zaangażowanie wspólnot lokalnych jest również wskaźnikiem obrazującym skuteczność państwa.

Doświadczenia praktyczne pozwalają zbudować hipotezę, że umożliwienie obywatelom zaspokajania istotnych dla nich potrzeb, przy równocześnie wbudowanym mechanizmie sankcjonowania instytucji publicznych, zwiększa efektywność wydatkowanych pieniędzy publicznych i trafniejszą ich lokalizację dopasowaną do rzeczywistych potrzeb mieszkańców⁶. Budżet obywatelski pełni także funkcję edukacyjną i wpływa na kształtowanie się świadomości obywatelskiej. Skłania mieszkańców do zorganizowania się, wypracowania wspólnej koncepcji związanej z negocjacjami i umiejętnością akceptacji kompromisowych rozwiązań. Ta forma deliberatywnego podejmowania decyzji przeciwstawia się również roszczeniowym i krytycznym postawom członków lokalnych wspólnot wobec polityki poszczególnych gmin. Uczy nowych umiejętności związanych np. z przygotowaniem wniosku o budżet obywatelski⁷. W literaturze przedmiotu można jednak odnaleźć stawiane hipotezy, że pomimo przytoczonych powyżej argumentów przemawiających za tym, że budżet obywatelski optymalizuje efektywność wydatkowanych środków publicznych, należy go traktować bardziej jako mechanizm agregacji preferencji⁸. Postawionej hipotezy nie można, bez zakrojonych na dużą skalę badań, całkowicie wykluczyć, szczególnie w stosunku do aglomeracji miejskich lub samorządów, które mają obligatoryjny obowiązek realizacji budżetów obywatelskich⁹. Są to liczne społeczności zamieszkujące w strukturze urbanistycznej charakteryzującej się występowaniem koncentracji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w określonych strefach miejskich. Interesujących spostrzeżeń dostarczają badania przeprowadzone w 2020 roku wśród polskich miast, których liczba mieszkańców nie była mniejsza niż 5 tys. Wynika z nich, że w roku badawczym 31% miast wdrożyło budżet obywatelski. Ta deliberatywna forma podejmowania decyzji cieszyła się największą

⁶ P. Dubicki, *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, Vol. 8, No. 1, s. 91.

⁷ A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 177.

⁸ M. Brol, *Wrocławski budżet obywatelski jako przejaw partycypacji społecznej*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 1(91), s. 240.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561); Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130, 1349).

popularnością wśród dużych ośrodków (100-200 tys. i powyżej 200 tys.)¹⁰. Diametralnie inaczej sytuacja kształtowała się w małych miastach (5-20 tys.), gdzie zaledwie w co piątym mieszkańcy mieli możliwość współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych. Badania potwierdziły związek między liczbą mieszkańców a realizacją budżetu partycypacyjnego. Otrzymane dane porównano dodatkowo z analogicznie przeprowadzonym w 2016 roku badaniem. Analiza pozwoliła stwierdzić prawie 40% redukcje liczby implementowanych budżetów obywatelskich w roku 2020 w porównaniu z 2016 rokiem. Z największej liczby budżetów obywatelskich zrezygnowano w małych lub średnich miastach¹¹. Gdzie można upatrywać przyczyn tego stanu rzeczy? Małe i średniej wielkości samorządy, w zdecydowanej większości, dysponują bardzo ograniczonymi środkami. Decyzje w sferze inwestycyjnej czy społecznej traktowane są zatem przez decydentów jako narzędzie polityczne, którego celem jest budowanie poparcia określonych osób lub grup mieszkańców dla władzy lokalnej. Zbudowanie tego zaplecza ma pomóc w realizacji bieżącej działalności, a w przyszłości zapewnić reelekcję. Wdrożenie budżetu obywatelskiego wiąże się z dobrowolną rezygnacją z części tych możliwości. Podstawą tej decyzji musi być dogłębne przekonanie decydentów, że mieszkańcy i ich rzeczywiste potrzeby mają fundamentalne znaczenie, a dana na określony czas władza ma służyć dobrze rozumianemu dobru ogółu, a nie realizacji celów wybranego środowiska. Takie rozumienie misji samorządowej jest nadal w sferze rzeczywistej, a nie deklaratywnej, zjawiskiem zbyt rzadkim.

Opracowanie ma na celu ukazanie wyników badań dotyczących skali realizacji budżetów obywatelskich w małych i średniej wielkości jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2019-2021, w których decyzja o wdrożeniu tego deliberatywnego rozwiązania nie wynika z obowiązku prawnego, tylko jest wynikiem autonomicznych decyzji mających na celu zbudowanie mechanizmów partycypacji obywatelskiej.

Metodologia badań

Za metodę badawczą przyjęto pomiar pośredni przy wykorzystaniu techniki ankietowania elektronicznego. Narzędzie badawcze stanowił kwestionariusz ankiety o charakterze zamkniętym, otwartym oraz półotwartym. Badania ankietowe zostały przeprowadzone w pierwszym kwartale 2022 roku i obejmowały okres od 2019 do 2021 roku. Grupę docelową tworzyły wszystkie gminy miejskie, miejsko-wiejskie

¹⁰ W tej grupie Zielona Góra jako jedyna nie realizowała budżetu obywatelskiego.

¹¹ B. Martela, L. Janik, G. Bubak, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Warszawa-Kraków 2021, s. 6-7.

skie oraz wiejskie w liczbie 731 jednostek, zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego, wielkopolskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego. W badaniu ostatecznie wzięło udział 329 samorządów, co stanowi ponad 45% gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich wymienionych powyżej województw. Tabela 1 przedstawia, w zagregowanych liczbach, szczegółowy udział poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, które wzięły udział w badaniu oraz ich udział procentowy w stosunku do ogółu samorządów terytorialnych wytypowanych województw.

Tabela 1. Wielkość grupy respondentów w stosunku do ogólnej liczby samorządów zlokalizowanych na terenie województw objętych badaniem w podziale na rodzaje jednostek

Rodzaje jednostek administracyjnych	Ogół jednostek administracyjnych na terenie województw objętych badaniem	Liczba przebadanych jednostek administracyjnych	Udział procentowy respondentów w grupie docelowej [%]
Gminy miejskie	88	23	3,15
Gminy miejsko-wiejskie	253	122	16,69
Gminy wiejskie	390	184	25,17
Suma	731	329	45,01

Źródło: oprac. własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Badania ilościowe zostały uzupełnione badaniami jakościowymi przy wykorzystaniu telefonicznych wywiadów standaryzowanych przeprowadzonych wśród decydentów jednostek samorządowych, które w okresie badawczym zrezygnowały z dalszej implementacji budżetów obywatelskich. Wywiady miały na celu zdiagnozowanie przyczyn podjętych decyzji.

Za metodę badawczą przyjęto również analizę literatury oraz wykorzystano wnioskowanie dedukcyjne, celem uzyskania pełniejszego obrazu postrzegania budżetu obywatelskiego jako deliberatywnej formy podejmowania decyzji w polskich samorządach.

Wyniki badań

Województwa, na terenie których przeprowadzono badanie, różnią się liczbą funkcjonujących gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich. W ramach prac badawczych osiągnięto niejednorodny udział respondentów w poszczególnych województwach. Wahał się on od około 29% w podlaskim do ponad 60% w wielkopolskim. Dla przykładu na terenie województwa dolnośląskiego zlokalizowanych jest 35 gmin miejskich, 57 miejsko-wiejskich i 77 gmin wiejskich. W przeprowadzonym

badaniu z terenu powyższego województwa wzięło udział 9 gmin miejskich i odpowiednio 30 miejsko-wiejskich oraz 37 gmin wiejskich, co w sumie stanowiło prawie 45% ogółu samorządów terytorialnych zakwalifikowanych jako grupa docelowa. Szczegółowy rozkład udziału respondentów w pięciu województwach objętych badaniem obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Udział respondentów w grupie docelowej

Województwo	Podział terytorialny	Ogółem jednostek administracyjnych	Jednostki administracyjne, które wzięły udział w badaniu	Procentowy udział jednostek administracyjnych w badaniu [%]
Województwo dolnośląskie	gminy miejskie	35	9	5,33
	gminy miejsko-wiejskie	57	30	17,75
	gminy wiejskie	77	37	21,89
Ogółem woj. dolnośląskie		169	76	44,97
Województwo świętokrzyskie	gminy miejskie	5	0	0,00
	gminy miejsko-wiejskie	41	14	13,73
	gminy wiejskie	56	27	26,47
Ogółem woj. świętokrzyskie		102	41	40,02
Województwo wielkopolskie	gminy miejskie	19	9	3,98
	gminy miejsko-wiejskie	94	60	26,55
	gminy wiejskie	113	67	29,65
Ogółem woj. wielkopolskie		226	136	60,18
Województwo warmińsko-mazurskie	gminy miejskie	16	3	2,59
	gminy miejsko-wiejskie	34	10	8,62
	gminy wiejskie	66	29	25,00
Ogółem woj. warmińsko-mazurskie		116	42	36,21
Województwo podlaskie	gminy miejskie	13	2	1,69
	gminy miejsko-wiejskie	27	8	6,78
	gminy wiejskie	78	24	20,34
Ogółem woj. podlaskie		118	34	28,81

Źródło: oprac. własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W sumie w badaniu wzięło udział 329 jednostek samorządu terytorialnego, jednak zaledwie 41 gmin realizowało budżet obywatelski w 2019 roku. Analiza wyników pozwoliła również zdiagnozować odchylenia w poszczególnych latach okresu badawczego, które zostały podsumowane w tabeli 3. Analizując odpowiedzi respondentów z województwa wielkopolskiego, można stwierdzić, że ze 136 gmin, które uczestniczyły w diagnozie, zaledwie 13 implementowało budżet obywatelski w roku 2019. W kolejnym roku ich liczba nie uległa zmianie, jednak w roku 2021 obniżyła się do 7 gmin. W ramach przeprowadzonych wywiadów z decydentami

jednostek, które zaprzestały realizacji budżetów partycypacyjnych we wskazanym roku, jako przyczyny tego stanu rzeczy podnoszono trudności związane ze znalezieniem wykonawców inwestycji oraz niestabilność cen, uniemożliwiającą precyzyjne oszacowanie kosztów projektów wskazanych przez mieszkańców. Liderzy samorządowi wskazywali pandemię COVID-19 jako dalsze źródło trudności, szczególnie w kwestii obostrzeń budżetowych i konieczności asygnowania środków budżetowych na walkę z pandemią. Dodatkowo podkreślali znaczne ograniczenia kadrowe urzędów związanych z zachorowaniami oraz wprowadzone przepisy sanitarne i ich negatywny wpływ na sam proces zgłaszania wniosków, ich oceny oraz przygotowania i przeprowadzenia głosowania. Niezależnie od lokalizacji gmin, we wszystkich województwach, które zostały objęte badaniem i które zrezygnowały w okresie badawczym z omawianej deliberatywnej formy podejmowania decyzji, argumenty decydentów tłumaczące decyzję były jednolite. W ramach wywiadu próbowano również ustalić, czy liderzy samorządowi, którzy podjęli decyzję o zawieszeniu budżetów obywatelskich, zamierzają do nich powrócić. Wszyscy respondenci podkreślali, że rezygnacja jest czasowa, jednak żaden z nich nie wskazał konkretnego roku wznowienia. Odpowiedzi miały, w zakresie daty powrotu do współdecydowania o kolejności zaspokajania potrzeb mieszkańców, charakter enigmatyczny, którym można nadać wspólny mianownik – „kolejne lata”. Analizując dane za rok 2021, tylko na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz dolnośląskiego nie zdiagnozowano redukcji liczby samorządów wdrażających budżet partycypacyjny. Zagregowane dane wskazują (tab. 3), że już w pierwszym roku pandemicznym liczba gmin podejmujących wspólnie z mieszkańcami decyzje o zaspokajaniu ich potrzeb zaczyna maleć.

Dalszym celem badań było określenie wysokości środków publicznych przeznaczonych przez samorządy w poszczególnych województwach na realizację zgłoszonych i wybranych przez mieszkańców projektów w ramach budżetów partycypacyjnych. Stały i znaczący wzrost wydatków zdiagnozowany został tylko wśród samorządów województwa dolnośląskiego. W roku 2019 gminy, które wzięły udział w badaniu i realizowały budżet obywatelski, wydatkowały na ten cel kwotę w wysokości około 2,34 mln złotych. W kolejnym roku kwota wzrosła w przybliżeniu do 3,2 mln, a w roku 2021 osiągnęła wysokość około 4,1 mln złotych (szczegółowe dane obrazuje tab. 4), co stanowi wzrost o ponad 75% w stosunku do roku 2019 i o około 28% w stosunku do roku 2020. Istotne jest również, że liczbę samorządów realizujących budżet obywatelski w latach 2019–2021 na terenie województwa dolnośląskiego można uznać za stabilną.

Analiza danych demograficznych pozwoliła także na określenia kwoty przypadającej na mieszkańca w sumie projektów realizowanych w ramach budżetów obywatelskich. Kwoty te w roku 2019 wahały się w przedziale 10,71–26,74 złotego na

Tabela 3. Liczba jednostek samorządu administracyjnego realizująca budżet obywatelski w latach 2019-2021

Województwo	Podział terytorialny	Realizacja budżetu obywatelskiego		
		w roku 2019	w roku 2020	w roku 2021
Województwo dolnośląskie	gminy miejskie	2	2	2
	gminy miejsko-wiejskie	9	8	9
	gminy wiejskie	2	2	2
Ogółem woj. dolnośląskie		13	12	13
Województwo świętokrzyskie	gminy miejskie	2	1	1
	gminy miejsko-wiejskie	1	0	0
	gminy wiejskie	2	3	2
Ogółem woj. świętokrzyskie		5	4	3
Województwo wielkopolskie	gminy miejskie	2	2	1
	gminy miejsko-wiejskie	10	10	5
	gminy wiejskie	1	1	1
Ogółem woj. wielkopolskie		13	13	7
Województwo warmińsko- -mazurskie	gminy miejskie	1	0	2
	gminy miejsko-wiejskie	3	3	3
	gminy wiejskie	2	2	2
Ogółem woj. warmińsko-mazurskie		6	5	7
Województwo podlaskie	gminy miejskie	3	2	2
	gminy miejsko-wiejskie	0	0	0
	gminy wiejskie	1	1	1
Ogółem woj. podlaskie		4	3	3

Źródło: oprac. własne na podstawie przeprowadzonych badań.

mieszkańca. W kolejnym roku oscylowały między 11,80 a 24,60 złotego (szczegółowe dane zebrano w tab. 5). Rok 2021 to przedział 14,71-23,82 złotego na jednego mieszkańca. Wpływ na wysokość kwot jednostkowych miała zmieniająca się liczba samorządów realizujących budżet obywatelski i tym samym mieszkańców oraz wysokość środków budżetowych uchwalanych na ten cel w poszczególnych gminach.

Wnioski

Przeprowadzone badania potwierdziły, że budżet obywatelski jako deliberatywna forma podejmowania decyzji implementowana jest w średnich i małych samorządach terytorialnych zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego oraz podlaskiego. Z analizy przeprowadzonych badań można jednak wnioskować, że skala zastoso-

Tabela 4. Wysokość środków publicznych asygnowanych w ramach realizacji budżetów obywatelskich w latach 2019-2021

Województwo	Podział terytorialny	Wysokość środków budżetu obywatelskiego w PLN		
		w roku 2019	w roku 2020	w roku 2021
Województwo dolnośląskie	gminy miejskie	383 593	369 837	144 301
	gminy miejsko-wiejskie	1 555 942	2 428 312	3 511 683
	gminy wiejskie	401 777	406 667	449 398
Ogółem woj. dolnośląskie		2 341 312	3 204 816	4 105 381
Województwo świętokrzyskie	gminy miejskie	806 037	282 962	574 307
	gminy miejsko-wiejskie	500 000	500 000	300 000
	gminy wiejskie	201 674	955 714	556 187
Ogółem woj. świętokrzyskie		1 507 711	1 738 677	1 430 494
Województwo wielkopolskie	gminy miejskie	1 542 171	498 402	1 000 000
	gminy miejsko-wiejskie	2 718 983	2 492 657	2 203 736
	gminy wiejskie	300 000	300 000	300 000
Ogółem woj. wielkopolskie		4 561 154	3 291 059	3 503 736
Województwo warmińsko-mazurskie	gminy miejskie	400 000	250 000	450 000
	gminy miejsko-wiejskie	553 804	567 894	525 000
	gminy wiejskie	444 603	459 945	330 977
Ogółem woj. warmińsko-mazurskie		1 398 407	1 277 839	1 305 977
Województwo podlaskie	gminy miejskie	754 000	624 922	254 500
	gminy wiejskie	486 456	516 131	616 387
Ogółem woj. podlaskie		1 240 456	1 141 053	870 887

Źródło: oprac. własne na podstawie przeprowadzonych badań.

i zakorzeniona w samorządach Polski lokalnej. W grupie 329 gmin, które poddano diagnozie, zaledwie 41 w roku 2019 realizowało budżet obywatelski, co stanowiło 12,46% grupy respondentów. W kolejnych latach udział procentowy spada do 11,25% w roku 2020 i do około 10% w roku kolejnym.

Liderzy samorządowi, którzy zrezygnowali z konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego i tym samym ograniczyli udział mieszkańców we współzarządzaniu ich własnymi gminami, podkreślali, że przyczyny tych decyzji leżą w pandemii COVID-19 oraz wynikającej z niej czasowej destabilizacji rynku i obostrzeniach sanitarnych, ograniczających różne aspekty życia społecznego. Budżety na kolejny rok są uchwalane w zdecydowanej liczbie samorządów w grudniu. Z danych publikowanych przez ministerstwo zdrowia wynika, że w listopadzie/grudniu 2020 roku średnia dzienna liczba zachorowań spowodowanych wirusem z Wuhan wynosiła około 13 tys. osób. Dzienna liczba zgonów oscylowała w granicach 500-600 osób. W obliczu tych wartości można uznać argumenty liderów gmin nierealizujących budżetów obywatelskich w roku 2021 za zasadne, jednak

Tabela 5. Średnia kwota przypadająca na jednego mieszkańca z budżetów obywatelskich w latach 2019-2021

Województwo	Średnia kwota przypadająca na jednego mieszkańca z budżetu obywatelskiego w PLN		
	w roku 2019	w roku 2020	w roku 2021
Województwo dolnośląskie	12,35	19,24	23,17
Województwo świętokrzyskie	10,71	11,80	23,82
Województwo wielkopolskie	17,65	16,76	19,52
Województwo warmińsko-mazurskie	15,75	16,30	14,71
Województwo podlaskie	26,74	24,60	20,09

Źródło: oprac. własne na podstawie przeprowadzonych badań.

zdecydowana większość respondentów, pomimo stanu pandemicznego, nadal umożliwiała mieszkańcom partycypacyjność zarządczą w diskutowanej w opracowaniu formie. Zastanawiający jest brak precyzyjności w określeniu powrotu do realizacji. Nikt z liderów nie stwierdził, że budżet obywatelski będzie kontynuowany np. po zakończeniu, względnie osłabnięciu pandemii. W zamian używano sformułowania „w kolejnych latach”. Niemożliwe, bez przeprowadzenia kolejnych badań w tych samych samorządach na koniec bieżącej kadencji, wydaje się wnioskowanie dotyczące rzeczywistych powodów podjętej decyzji.

Analizując statystyki ekonomiczne dotyczące wartości sumy projektów realizowanych przez respondentów budżetów obywatelskich na jednego mieszkańca, można wnioskować, że udział tej formy partycypacyjności w rozwoju lokalnym jednostek samorządu terytorialnego jest nadal dalece niewystarczający. Wartości obliczone na podstawie przeprowadzonych badań wskazują, w pierwszym momencie, że krytyka wyrażana w stosunku do budżetów obywatelskich i określanie ich jako „kieszonkowe”, znajduje swoje uzasadnienie. Jednak z wieloletniej analizy i obserwacji życia samorządowego wynika, że kwoty asygnowane przez gminy na wydarzenia kulturalne, ochronę zabytków czy dla przykładu na bezpieczeństwo obywateli w przeliczeniu na jednego mieszkańca są często znacznie niższe. W tych obszarach mówi się o zaniedbaniach, względnie o złych priorytetach. Trudno zatem oceniać realizację budżetów obywatelskich tylko i wyłącznie przez pryzmat wielkości wydatkowanych środków publicznych z budżetów gmin. Znaczenie tej formy delibaretynego podejmowania decyzji nie sposób sprowadzać do aspektów *stricte* finansowych.

Literatura

- Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, t. 81, nr 3.
- Brol M., *Wrocławski budżet obywatelski jako przejaw partycypacji społecznej*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 1(91).
- Dubicki P., *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, Vol. 8, No. 1.
- Jaskiernia J., *Zagrożenia dla procesów i instytucji demokratycznych w Europie w świetle prac Rady Europy*, [w:] *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
- Kołomycew A., *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Krześ A., *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, red. S. Korenik, N. Derlukiewicz, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 341.
- Martela B., Janik L., Bubak G., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Warszawa-Kraków 2021.
- Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130, 1349).