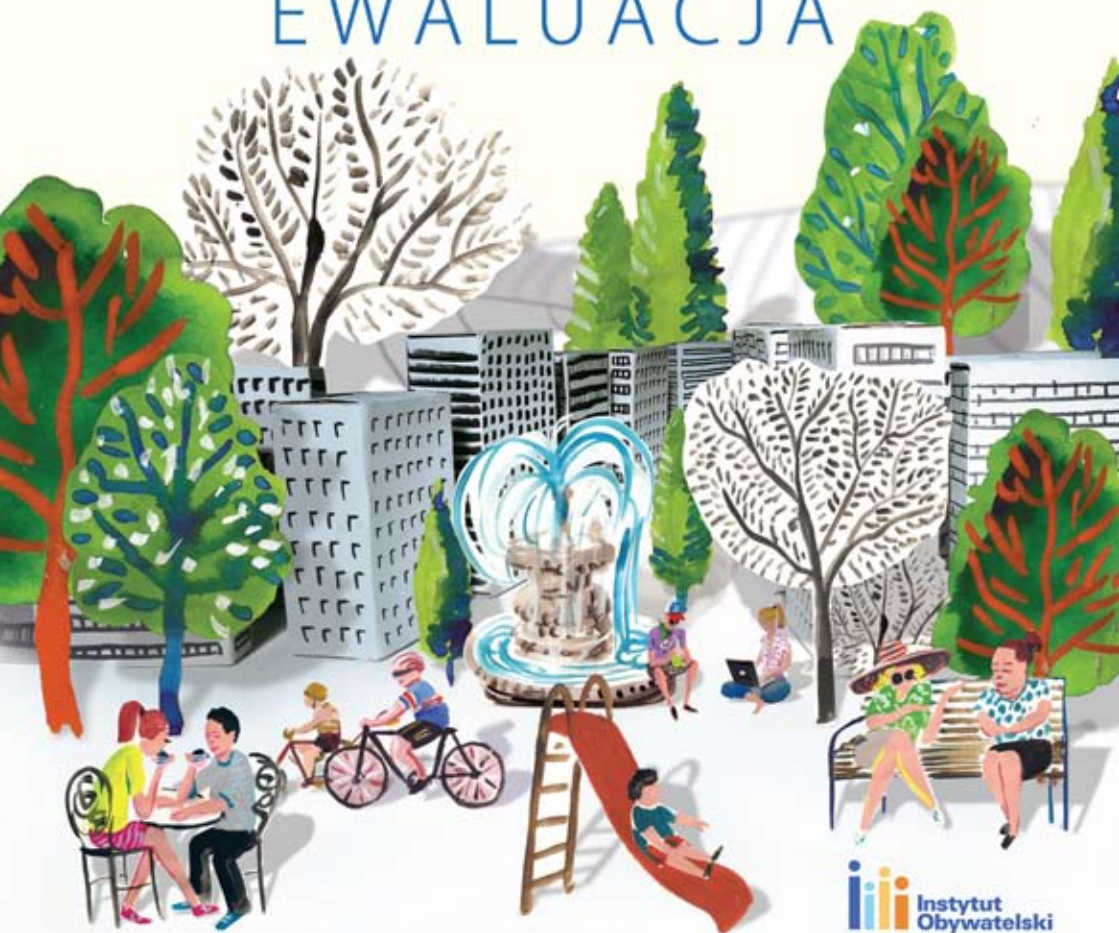


WOJCIECH KĘBŁOWSKI

Budżet

PARTYCYPACYJNY
EWALUACJA



© Copyright by Instytut Obywatelski

Warszawa 2014

Publikacja dostępna na stronie:

www.instytutobywatelski.pl

Redakcja:

Magdalena Jankowska

Projekt graficzny, skład i łamanie:

Marcin Tas

Druk:

Drukarnia EFEKT Warszawa

ISBN 978-83-63874-26-1

Publikacja bezpłatna



Instytut Obywatelski

ul. Wiejska 12 lok. 9

00-490 Warszawa

tel. 22 459 64 41

www.instytutobywatelski.pl

e-mail: biuro@instytutobywatelski.pl

spis treści

1. Od utopii do mody	4
2. Budżet partycypacyjny a prawo miasta	7
3. Metodologia pracy – lista kryteriów	10
4. „Punktując” polski budżet partycypacyjny – – najważniejsze oczekiwania i postulaty	13
5. Zaangażowanie mieszkańców	35
6. Polski „model” budżetu partycypacyjnego?	36
7. Co dalej – jak zmienić polskie (pseudo)budżety (nie)obywatelskie?	37
Bibliografia	60

1. Od utopii do mody

Jeszcze kilkanaście lat temu budżet partycypacyjny w Polsce otaczała aura dalekiej, południowoamerykańskiej utopii. Po raz pierwszy zetknął się z polską rzeczywistością w Płocku, gdzie w latach 2003–2005 Urząd Miasta, PKN Orlen i Organizacja Narodów Zjednoczonych stworzyły tak zwany „fundusz grantowy”, w którego ramach lokalne organizacje pozarządowe ubiegały się o dofinansowanie dla swoich projektów¹. W roku 2011 w Sopocie pojawił się jako „budżet obywatelski”, jak od tej pory zwykło się w Polsce nazywać budżet partycypacyjny². Gdy dwa lata później ukazał się przewodnik Instytutu Obywatelskiego na ten temat³, sopocki eksperyment zdążył zainspirować kilkanaście innych samorządów. Dziś staje się powszechny – na jego wprowadzenie dotychczas zdecydowało się ponad 80 miast oraz kilka powiatów i województw⁴. Są to samorządy bardzo różnorodne, zarówno pod względem powierzchni i liczby mieszkańców, jak i poziomu zamożności, kontekstu społecznego oraz politycznego. W kilkunastu kolejnych miastach i powiatach rozważa

¹ <http://www.funduszgrantowy.plock.eu/?p=1&pk=7> (dostęp dnia 1 marca 2014).

² Określenie „budżet partycypacyjny”, choć może wydawać się mniej przystępne i trudniejsze do wymówienia, jest bardziej odpowiednie z kilku powodów. Po pierwsze, podkreśla znaczenie aktywnego bezpośredniego uczestniczenia (partycypacji) w jego tworzeniu, zamiast opierać się na pośrednim wpływie na budżet samorządów oferowanym przez struktury demokracji przedstawicielskiej. Po drugie, zwraca uwagę na możliwość zaangażowania wszystkich mieszkańców – również tych, którzy nie posiadają polskiego obywatelstwa. Pozwala też na włączenie „użytkowników” miasta, którzy niekoniecznie są w nim zameldowani (na przykład osoby regularnie dojeżdżające do miasta do szkoły lub pracy). Po trzecie, nie stwarza mylnego wrażenia odrębności polskich budżetów partycypacyjnych, bowiem łączy je z setkami podobnych doświadczeń określanych tym terminem w innych krajach.

³ Wojciech Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, <http://www.institutobywatelski.pl/14426/publikacja/raporty/raport-budzet-partycypacyjny-krotka-instrukcja-obslugi>, (dostęp dnia 1 marca 2014).

⁴ Stan na luty 2014 roku.

się wdrożenie budżetu partycypacyjnego. Na decyzję lokalnych urzędników i radnych próbuje wpłynąć wielu aktywistów i dziennikarzy, którzy prowadzą akcje obywatelskie, zbierają podpisy pod petycjami, organizują oddolne spotkania i konferencje. Trwa debata dotycząca ustawy, która pomogłaby podnieść jakość polskich budżetów partycypacyjnych⁵ jako praktyki mającej poparcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz premiera Donalda Tuska.

„Moda” na budżety partycypacyjne jest szeroko komentowana. Z jednej strony chwali się ją za „tworzenie lokalnej społeczności”⁶ oraz odkrycie, że „dzieląc wspólne fundusze, obywatele kierują się zdrowym rozsądkiem”⁷. Z drugiej strony budżety partycypacyjne krytykuje się za to, że przypominają plebiscyty, w których decyduje się o „okruszkach rzuconych publice, by ją zająć czymś innym niż krytyka władz”⁸, „nie prowadz[ąc] do realnej, systemowej zmiany, a jedynie do załagodzenia nieprzyjemnych konsekwencji obecnego sposobu zarządzania miastem”⁹. Wśród licznych opinii całościowe analizy są rzadkością¹⁰ – dominują

⁵ „Budżet obywatelski – czy potrzebne są zmiany?”, zapis debaty fundacji Masz Głos, Masz Wybór, <http://www.youtube.com/watch?v=-3-nIyaCd74> (dostęp dnia 1 marca 2014); Jarosław Makowski, Przemysław Filar, *Jak „zamordować” budżet obywatelski*, Instytut Obywatelski, <http://www.institutobywatelski.pl/17517/komentarze/jak-zamordowac-budzet-obywatelski> (dostęp dnia 1 marca 2014); Eliza Olczyk, *Przymusowy budżet obywatelski*, „Rzeczpospolita”, 21 października 2013, <http://www.rp.pl/artykul/16,1058341-Przymusowy-budzet-obywatelski.html> (dostęp dnia 1 marca 2014); Agnieszka Ziółkowska, *Remedium, na polskie budżety (nie)obywatelskie*, „Krytyka Polityczna”, 29 maja 2013, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20130529/ustawa-remedium-na-polskie-budzety-nieobywatelskie> (dostęp dnia 1 marca 2014).

⁶ Marcin Gerwin, *Budżet obywatelski: od nowych chodników do lokalnej społeczności*, „Miasta” 2013, nr 2.

⁷ Konrad Niklewicz, *Budżet obywatelski: wnioski z Puław*, Instytut Obywatelski, 16 lipca 2013, www.institutobywatelski.pl/16145/komentarze/budzet-obywatelski-to-naprawde-dziala (dostęp dnia 1 marca 2014).

⁸ Lech Mergler, *Ruchy miejskie do rad*, „Res Publica Nowa”, 17 stycznia 2014, <http://publica.pl/teksty/ruchy-miejskie-do-rad> (dostęp dnia 1 marca 2014).

⁹ Kacper Pobłocki, *Prawo do odpowiedzialności*, [w:] Markus Miessen, *Koszmar partycypacji*, tłum. Michał Choptiany, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2013, s. 13.

¹⁰ Wyjątek stanowi: Dariusz Kraszewski, Karol Mojkowski, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, Fundacja Batorego, Warszawa 2014.

komentarze dotyczące kilku lub kilkunastu przypadków. W Polsce nie zostało jeszcze wystarczająco omówione zasadnicze pytanie (postawione niedawno przez Ernesta Ganuzę i Giovanniego Baiocchiego, iberyjskich badaczy budżetu partycypacyjnego, którzy w swoich pracach powołują się na przykłady z Europy, Ameryki Łacińskiej i Azji¹¹): co „podróżuje” wśród miast pod nazwą „budżetu partycypacyjnego”?

Jak zauważył brytyjski geograf Kevin Ward, w miarę zyskiwania na popularności wśród instytucji i decydentów polityki stają się „mobilne”. Przemieszczając się pomiędzy terytoriami, skalami i aktorami politycznymi, „podlegają przemianom, adaptacjom i eksperymentom” zależnym od lokalnych uwarunkowań historycznych, ekonomicznych, społecznych, a przede wszystkim politycznych¹². Budżet partycypacyjny nie jest wyjątkiem – zjawisko jego rozprzestrzeniania się wśród polskich samorządów należy więc postrzegać i analizować jako proces „dogłębnie polityczny”¹³. To, z jakich powodów, dla jakich celów i w jaki sposób budżety partycypacyjne są realizowane w Polsce, niekoniecznie ma wiele wspólnego z doświadczeniami Brazylii, Hiszpanii, Niemiec czy Wielkiej Brytanii. Czy za nagłym wzrostem popularności tej właśnie polityki w naszym kraju stoi, jak twierdzi część obserwatorów, szczerza chęć uczynienia mieszkańców współodpowiedzialnymi za rozwój ich miast? Czy jest to zwiastun zwrotu w stronę demokracji uczestniczącej i deliberatywnej? A może, jak sugerują liczni krytycy, wielu prezydentów i burmistrzów traktuje budżet partycypacyjny jak modny gadżet, sprawdzający się jako doraźne narzędzie (auto)promocji, szczególnie przydatne w czasie

¹¹ Ernesto Ganuza, Giovanni Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 44, No. 2.

¹² Kevin Ward, „Policies in Motion”, *Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2006, vol. 30, No. 1, s. 68 [tłum. W.K.].

¹³ Tamże, s. 70 [tłum. W.K.].

zblizających się wyborów samorządowych¹⁴, a jednocześnie pozwalające pacyfikować żądania ruchów miejskich? Niniejsza publikacja jest próbą udzielenia wstępnych odpowiedzi na te pytania.

2. Budżet partycypacyjny a prawo do miasta

Według jakich kryteriów analizować budżet partycypacyjny w Polsce? Wbrew licznym opiniom polskich polityków i aktywistów nie powinniśmy uważać go za pojedynczy instrument zdolny do przeprowadzenia prospołecznych, aczkolwiek niewielkich zmian. Budżet partycypacyjny ma potencjał, by stać się częścią gruntownej reformy samorządowej, będącej wyrazem fundamentalnego i zdecydowanego sprzeciwu wobec nierówności i sprzeczności wynikających z neoliberalnej koncepcji polityki społecznej i przestrzennej. Jej lokalny wymiar został określony przez brytyjskiego antropologa i geografa Davida Harveya mianem „miejskiej przedsiębiorczości”¹⁵. Ideologia ta nakazuje, by zarządzać miastami nie czym prywatnymi firmami, które powinny konkurować z innymi podmiotami o przepływ zewnętrznego kapitału, podejmując znaczące ryzyko

¹⁴ Katarzyna Włodkowska, *Gdańsk. Czy budżet obywatelski to element kampanii wyborczej?*, „Gazeta Wyborcza” Trójmiasto, http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,14398111,Gdansk_Czy_budzet_obywatelski_to_element_kampanii.html (dostęp dnia 1 marca 2014); Michał Kolanko, *Dlaczego budżet obywatelski może być istotnym narzędziem w kampanii samorządowej 2014*, 300polityka.pl, 16 października 2013, <http://300polityka.pl/news/2013/10/16/dlaczego-budzet-obywatelski-moze-byc-istotnym-narzedziem-w-kampanii-samorzadowej-2014/> (dostęp dnia 1 marca 2014).

¹⁵ David Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, „Geografiska Annaler. Series B, Human Geography” 1989, vol. 71, No. 1, s. 3–17, <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/harvey1989-from-managment-to-empresaurialism.pdf> (dostęp dnia 1 marca 2014). Omówienie polityki „miejskiej przedsiębiorczości” w polskim kontekście można znaleźć w: Piotr Juskowiak, *Neoliberalizm w budowie, czyli o mieliznach miejskiej przedsiębiorczości i (post)polityczności architektury*, [w:] *Chwała miasta*, Bogna Świątkowska (red.), Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2012, s. 78–87.

inwestycyjne. W efekcie prowadzi to do fragmentaryzacji planowania urbanistycznego, którego priorytetem staje się przyciągnięcie zasobów zewnętrznych (nowych inwestorów i mieszkańców) zamiast wykorzystania zasobów już w mieście obecnych. W ten sposób całościową politykę miejską zastępuje „polityka wielkich eventów, festiwalu i odświętności, polityka nadająca mieszkańcom rolę turystów we własnym mieście”¹⁶.

Kontestując powyższe podejście do polityki miejskiej, reforma utożsamiana przez budżet partycypacyjny zamiast obdarzać przywilejami wybrane klasy społeczne – na przykład członków „klasy kreatywnej”¹⁷ czy „nowych mieszczan”¹⁸ – może pozwolić na określenie i zaspokojenie potrzeb wszystkich mieszkańców. Zamiast skupiać się na wyselekcjonowanych obszarach terytorialnych i tematycznych – między innymi poprzez organizację wielkich wydarzeń sportowych i kulturalnych, obciążających samorządowe budżety, czy rewitalizację wybranych obszarów miast – ma umożliwić współdecydowanie o całej przestrzeni miejskiej. Zamiast opierać się na procesach konsultacyjnych, które zwykle dotyczą małego wycinka miejskiej rzeczywistości i nie mają mocy decyzyjnej, reforma ma na celu przekazanie mieszkańcom bezpośredniego wpływu na wszystkie najważniejsze aspekty miejskiego życia: od kwestii mieszkaniowych, transportowych i społecznych po kulturalne, edukacyjne i środowiskowe.

Innymi słowy, celem budżetu partycypacyjnego jest rozszerzenie na wszystkich mieszkańców – niezależnie od ich przynależności terytorialnej czy społecznej – tego, co francuski filozof Henri Lefebvre określa jako „prawo do miasta”¹⁹. Jego teoria jest silnym antidotum na wszechobecną

¹⁶ Katarzyna Kajdanek, *Zróbmy sobie miasta*, Instytut Obywatelski, 20 marca 2014, <http://www.instytutobywatelski.pl/20192/lupa-instytutu/zrobmy-sobie-miasta/2> (dostęp dnia 1 marca 2014).

¹⁷ Richard Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.

¹⁸ *Nadchodzą nowi mieszczanie*. Z Pawłem Kubickim rozmawia Magdalena Kursa, Wyborec.pl, 22 września 2009, http://wyborec.pl/1,76842,7065041,Nadchodza_nowi_mieszczanie.html (dostęp dnia 1 marca 2014).

¹⁹ Henri Lefebvre, *Prawo do miasta*, tłum. Ewa Majewska, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, <http://www.praktykateoretyczna.pl/henri-lefebvre-prawo-do-miasta> (dostęp dnia 1 marca 2014).

tendencję do redukcji budżetu partycypacyjnego do roli miniarzędzia, w pełni kompatybilnego z technikami zarządzania miastem niczym prywatnym folwarkiem. W pojęciu tym nie chodzi o uspołecznienie dostępu do poszczególnych miejskich zasobów, jak sugerują między innymi publikacje Rady Europy²⁰ czy Organizacji Narodów Zjednoczonych²¹, a tym samym wzbogacenie listy liberalno-demokratycznych kodeksów o kolejne prawa, między innymi do przestrzeni publicznej, transportu, kultury, edukacji czy mieszkania. Jak zauważa amerykański urbanista Peter Marcuse²², jest to raczej „prawo do całokształtu i złożoności” miasta. Zgodnie z tą interpretacją budżet partycypacyjny powinien stanowić część strategii, w której ramach mieszkańcy dzielą bezpośrednią odpowiedzialność za współtworzenie przestrzeni miejskiej, przejmując ją od rynku i państwa we wszystkich jej aspektach: społecznym, politycznym, infrastrukturalnym i estetycznym, stawiając wyzwanie istniejącym strukturom władzy i doprowadzając do systemowej i trwałej zmiany. Tym samym celem budżetu partycypacyjnego winno być zapewnienie prawa do „wynajdywania miasta na nowo takim, jakim go pragniemy, [co] w sposób nieunikniony zależy od sprawowania kolektywnej władzy nad procesami urbanizacji”²³. Dlatego prawo do partycypacji (niewątpliwie kluczowy element koncepcji Lefebvre’a) nie może ograniczać się do czynienia obecnego systemu bardziej inkluzywnym, deliberatywnym czy interaktywnym. Aby zaproszenie mieszkańców do uczestnictwa nie sprowadzało się do „zawołanych prób uzyskania poparcia dla [...] uprzednio podjętych decyzji” – przed czym przestrzegają nas socjologowie Hilary Silver,

²⁰ *European Urban Charter II*, Council of Europe, <https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971> (dostęp dnia 1 marca 2014).

²¹ *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City*, [w:] *International public debates. Urban policies and the right to the city*, UNESCO, Paris 2006, s. 174–186, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179m.pdf> (dostęp dnia 1 marca 2014).

²² Peter Marcuse, *Whose right(s) to the city?*, [w:] Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer, *Cities for people, not for profit*, Routledge, London 2012, s. 35.

²³ David Harvey, *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, tłum. Agnieszka Kowalczyk i in., Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012, s. 22.

Alan Scott i Yuri Kazepov²⁴ – inicjatywy w rodzaju budżetu partycypacyjnego powinny umożliwiać nie tylko wzięcie udziału w dyskusji czy podejmowanie wspólnych decyzji, ale przede wszystkim przejęcie wspólnej odpowiedzialności za miasto²⁵.

3. Metodologia pracy – lista kryteriów

Odwołując się w moich dotychczasowych badaniach do teorii prawa do miasta, stworzyłem listę charakterystycznych cech budżetu partycypacyjnego, która przedstawia najważniejsze jakościowe kryteria, postulaty i oczekiwania wobec tej inicjatywy²⁶. W tej publikacji lista kryteriów została nieco zmodyfikowana (por. tabela 1) – skupiłem się na tych aspektach, które mogły zostać zweryfikowane poprzez szczegółową analizę dokumentów (między innymi uchwał, zarządzeń, rezolucji) i artykułów prasowych z blisko setki polskich miast. By uzyskać pełny obraz zjawiska, należałoby wykonać szczegółowe badania terenowe, w tym dokonać obserwacji spotkań mieszkańców i przeprowadzić wywiady z lokalnymi „aktorami”. Niniejszy raport ma na celu zebranie i uporządkowanie ogólnodostępnej wiedzy o tym, jaki jest budżet partycypacyjny po polsku, zanim w następnych miesiącach i latach tego zadania podejmą się socjologzy, etnografowie, politolodzy i urbaniści.

Lista kryteriów jest podzielona na trzy działy. W pierwszym znajduje się pięć podstawowych kryteriów jakościowych wynikających z definicji budżetu partycypacyjnego²⁷ – ich spełnienie jest konieczne, by daną praktykę

²⁴ Hilary Silver, Alan Scott, Yuri Kazepov, *Participation in Urban Contention and Deliberation*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2010, vol. 34, No. 3, s. 454 [tłum. W.K.].

²⁵ Kacper Pobłocki, *Prawo do odpowiedzialności*, dz. cyt.

²⁶ Pełną listę można znaleźć w: Wojciech Kęblowski, *Budżet partycypacyjny...*, dz. cyt., a także: tenże, Mathieu Van Criekingen, *How „alternative” alternative urban policies really are? Looking at participatory budgeting through the lenses of the right to the city*, „Métropoles”, ukaże się latem 2014.

czy politykę miejską można było uznać za przykład budżetu partycypacyjnego. Drugi dział zawiera kryteria jakościowe stanowiące o jakości badanych

Tabela 1

A. Kryteria jakościowe wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego
Spotkania mieszkańców
Jasno określone środki finansowe
Cały obszar
Wiążący charakter
Cykliczność
B. Kryteria jakościowe wynikające z teorii prawa do miasta
Partycypacyjne ustalenie zasad
Decyzyjność spotkań
Różne skale terytorialne
Kompetencje: „twarde” i „miękkie” projekty
Projekty i priorytety
Nowe organy decyzyjne otwarte dla mieszkańców
Wspólna weryfikacja lub preselekcja
Wspólny monitoring realizacji
Wspólna ewaluacja
Współodpowiedzialność
Widoczne efekty
C. Kryteria ilościowe
Większość środków inwestycyjnych
Udział w całkowitym budżecie samorządu
Udział w wydatkach majątkowych samorządu

²⁷ Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, Giovanni Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 8, No. 2.

inicjatyw w świetle koncepcji prawa do miasta. W dziale trzecim można znaleźć postulaty dotyczące zakresu budżetu partycypacyjnego. Odnoszą się do aspektów ilościowych, pozwalając określić poziom uczestnictwa w budżetach partycypacyjnych (frekwencję, liczbę zgłoszonych i wybranych pomysłów) oraz ich zakres wyrażony poprzez udział w całkowitym budżecie samorządu, jak również w jego budżecie inwestycyjnym (wyrażonych poprzez wydatki majątkowe budżetu). Ze wspomnianych już przyczyn metodologicznych przedstawiona lista kryteriów nie odnosi się do kontekstu wprowadzenia budżetu partycypacyjnego (wcześniejszych doświadczeń, tradycji aktywizmu społecznego, mechanizmów partycypacyjnych, motywacji „aktorów” i ich poparcia). Nie zawiera też oceny jakości spotkań mieszkańców (ich przebiegu, form interakcji pomiędzy uczestnikami, funkcji edukacyjnej). Zestawienie nie obejmuje również oceny procedur głosowania, w tym treści kart do głosowania oraz stosowanych systemów zabezpieczeń w głosowaniu internetowym. Kwestie te nie są bez znaczenia (przynajmniej w kilku miastach pojawiły się istotne problemy wynikające z wad systemów głosowania, co pozwalało na wielokrotne oddawanie głosów lub manipulacje głosami na serwerach je gromadzących). W obliczu systemowych problemów, na które cierpią polskie budżety partycypacyjne, znaczenie pierwszorzędne zdaje się mieć jednak nie sposób głosowania nad pomysłami, ale sam proces, który poprzedza ich wybieranie.

Lista jakościowych i ilościowych kryteriów posłużyła do oceny 97 edycji budżetów partycypacyjnych w 72 samorządach (70 miastach, 1 powiecie i 1 województwie). „Pod lupę” wziąłem niemal wszystkie samorządy, w których: (a) zrealizowano przynajmniej jedną edycję budżetu partycypacyjnego lub (b) przygotowując się do jego przeprowadzenia, określono już jego zasady²⁸. Samorządy, w których wciąż toczy się

²⁸ Zestawienie nie obejmuje kilkunastu przypadków budżetów partycypacyjnych, o których informacja dotarła do mnie już po zakończeniu badań. Należą do nich między innymi: Błonie, Boguchwała, Krosno Odrzańskie, Krynica Morska, Łęborg, Opole, Oborniki, Sosnowiec, Stargard Szczeciński, Tczew, Trzebnica, Wieliczka, Żory oraz powiat wągrowiecki. Ich pominięcie wynika z istotnego problemu braku regularnie aktualizowanego źródła informacji o budżetach partycypacyjnych w Polsce.

dyskusja dotycząca zasad, nie zostały włączone do zestawienia²⁹. Każdą edycję budżetu partycypacyjnego potraktowano jako osobny przypadek i opatrzono datą wskazującą na rok, w którym została przeprowadzona. Pod kątem kryteriów jakościowych analizę 97 przypadków podsumowuje tabela 2.

Kryteria jakościowe zostały ocenione w czterostopniowej skali („tak”, „raczej tak”, „raczej nie”, „nie”). W przypadku edycji budżetów partycypacyjnych, które w chwili kończenia prac nad niniejszym tekstem wciąż były realizowane, niektóre kwestie nie mogły jeszcze zostać ocenione („czas pokaże”). W kilkunastu innych nie udało się uzyskać wystarczająco precyzyjnych danych („brak danych”).

4. „Punktując” polski budżet partycypacyjny – najważniejsze oczekiwania i postulaty

Kryteria wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego

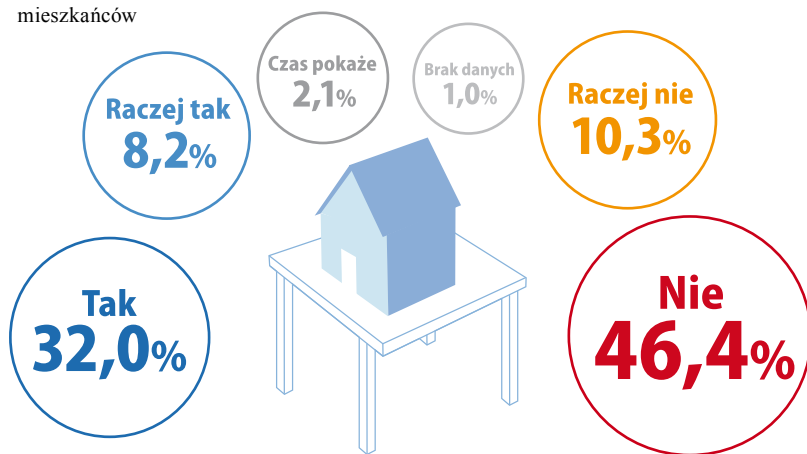
■ Spotkania mieszkańców

Pierwsze podstawowe kryterium dotyczy zaistnienia publicznej dyskusji mieszkańców. Na przynajmniej jednym etapie inicjatywy muszą oni mieć możliwość spotkania się na specjalnie do tego celu powołanych oficjalnych zebraniach. Warunek ten spełnia ledwie jedna trzecia bada-

²⁹ Na przełomie lutego i marca 2014 roku do tego grona należały między innymi: Bełchatów, Częstochowa, Giżycko, Grudziądz, Kalisz, Katowice, Konin, Konstancin-Jeziorna, Kraków (na poziomie całego miasta), Łęborg, Lublin, Piekary Śląskie, Pruszcz Gdański, Sosnowiec, Tychy oraz Zakopane.

nych budżetów partycypacyjnych (por. wykres 1). W prawie połowie przypadków nie zorganizowano choćby jednego zebrania mieszkańców. W co dziesiątym raczej nie można mówić o dyskusji mieszkańców, bo zastąpiono ją spotkaniami z prezydentem lub burmistrzem (między innymi w Bydgoszczy, Pile, Płocku i Rzeszowie) albo zebraniem nieoficjalnymi, na przykład zorganizowanymi przez lokalne media (w Kielcach). W pozostałych 8% budżetów partycypacyjnych kryterium spotkań mieszkańców raczej zostało spełnione, choć albo ograniczono się do zwołania tylko jednego zgromadzenia (na przykład w Gostyniu czy Kórniku), albo przewidziane zebrania jeszcze się nie odbyły (w Międzyzdrojach).

Wykres 1. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w ramach których odbyły się spotkania mieszkańców



Brak interakcji pomiędzy uczestnikami – dotyczy to nie tylko mieszkańców, ale też urzędników, radnych, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz ruchów miejskich – nadaje większości polskich budżetów partycypacyjnych charakter konkursów. Zamiast współpracować mieszkańcy mają „lobbować za swoimi pomysłami” (w Płocku³⁰) w procesie

³⁰ Anna Lewandowska, *Budżet obywatelski. Głosowanie do powtórki? Niewykluczone!*, „Gazeta Wyborcza” Płock, 3 listopada 2013, http://plock.gazeta.pl/plock/1,35710,14887949,Budzet_obywatelski__Glosowanie_do_powtorki__Niewykluczone_.html#ixzz2nScqyR4 (dostęp dnia 1 marca 2014).

do złudzenia przypominającym przedwyborcze potyczki. „Zachęta do powalczenia o pieniądze”³¹ (w Kielcach) sprawia, że wszystkie chwytły stają się dozwolone, nawet angażowanie uczniów szkoły podstawowej (w Płocku w jednej z placówek przyniesienie wypełnionej przez rodziców karty do głosowania wynagradzano lepszą oceną z zachowania³²). Pomysły na miasto nie są wspólnie omawiane i ulepszone, ale „nagradzane”, a ich autorzy celebrowani jako „mistrzowie”³³ (w Radomiu) i „zwycięzcy”³⁴ (w Szczecinie). Niestety, często „zwycięzca jest tylko jeden” (w Kędzierzynie-Koźlu³⁵) – w polskich budżetach partycypacyjnych dominują najsilniejsi, najliczniejsi i najlepiej zorganizowani. Nie są więc wybierane pomysły różnorodne, odpowiadające potrzebom różnych grup społecznych, ale te najlepiej promowane.

■ Jasno określone środki finansowe

Drugie kryterium wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego wiąże się z koniecznością precyzyjnego i wiążącego określenia ilości pieniędzy przeznaczonych do dystrybucji w jego ramach. Uczestnicy – zarówno pomysłodawcy, jak i wykonawcy projektów – muszą mieć pewność, że

³¹ Marcin Batóg, *Budżet obywatelski w Kielcach. Osiedla nie chcą być pominięte*, „Gazeta Wyborcza” Kielce, 31 sierpnia 2013, http://kielce.gazeta.pl/kielce/1,47262,14523567,Budzet_obywatelski_w_Kielcach__Osiedla_nie_chca_byc.html#ixzz2nRkmPdza (dostęp dnia 1 marca 2014).

³² Aleksandra Dybiec, Krzysztof Blinkiewicz, *Jaka to ma być demokracja... Kontrowersje wokół budżetu*, „Gazeta Wyborcza” Płock, 30 października 2013, http://plock.gazeta.pl/plock/1,35710,14872952,Jaka_to_ma_byc_demokracja___Kontrowersje_wokol_budzetu.html (dostęp dnia 1 marca 2014).

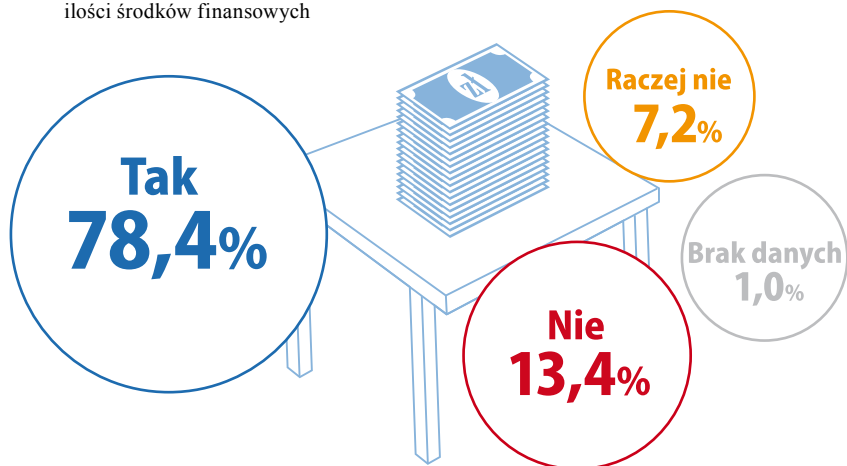
³³ Izabela Kozakiewicz, *Budżet obywatelski w Radomiu. Lista nagrodzonych projektów*, 30 września 2013, <http://www.echodnia.eu/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130930/POWIAT0206/130939923> (dostęp dnia 1 marca 2014).

³⁴ Jolanta Kowalewska, *Zwycięzca budżetu obywatelskiego został prezesem prezydenckiego stowarzyszenia*, „Gazeta Wyborcza” Szczecin, 6 grudnia 2013, http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,34959,15084334,Zwyciezca_budzetu_obywatelskiego_zostal_prezesem_prezydenckiego.html (dostęp dnia 1 marca 2014).

³⁵ Bartosz Walat, *Budżet obywatelski. Będzie ścieżka*, info.radiopark.pl, 29 maja 2013, <http://info.radiopark.com.pl/index.php/top/item/4226-bud%C5%BCet-obywatelski-b%C4%99dzie-%C5%9Bcie%C5%BCKa-rowerowa> (dostęp dnia 1 marca 2014).

pula, którą rada miasta wraz z burmistrzem czy prezydentem zdecydowali się wyznaczyć, nie ulegnie zmianie. Warunek ten spełnia trzy czwarte polskich budżetów partycypacyjnych (por. wykres 2). W kilkunastu miastach (7,2% przypadków), gdzie wyznaczono jedynie minimalną ilość środków (określonych jako „nie mniejsze niż”), tego kryterium raczej nie spełniono. W co dziesiątym budżecie partycypacyjnym pula pieniędzy albo nie została w ogóle określona, albo uległa zmianie w trakcie trwania edycji budżetu. Tak stało się między innymi we Wrocławiu i Łodzi. Poprzez zwiększenie kwoty (w pierwszym przypadku z 2 do 3 milionów złotych, w drugim z 20 do 40 milionów złotych) stworzono precedens, który otwiera drogę do manipulacji zakresem budżetu partycypacyjnego i – choć może się to wydać paradoksalne – grozi spadkiem zaufania do budżetu partycypacyjnego, a w konsekwencji zmniejszeniem puli w przyszłości.

Wykres 2. Odsetek budżetów partycypacyjnych dotyczących precyzyjnej i wiążącej ilości środków finansowych



■ Cały obszar

Aby budżet partycypacyjny wyszedł poza ograniczenia mininarzędzia i pozwolił na przeprowadzenie skutecznych, trwałych, a przede wszystkim systemowych zmian, nie może być sprowadzony do poziomu pojedynczej dzielnicy czy instytucji – musi dotyczyć całego obszaru miasta, powiatu czy województwa. Zdecydowana większość polskich budżetów

partycypacyjnych (por. wykres 3) spełnia ten warunek. Choć niektóre z pozostałych budżetów partycypacyjnych organizowanych w mniejszej skali zdają się stwarzać przestrzeń wyjątkowo przyjazną dla uczestników, ich całkowity wpływ na rozwój samorządów, w których są organizowane, pozostaje wątpliwy.

Wykres 3. Odsetek budżetów partycypacyjnych dotyczących całego terytorium samorządu (miasta, powiatu lub województwa)

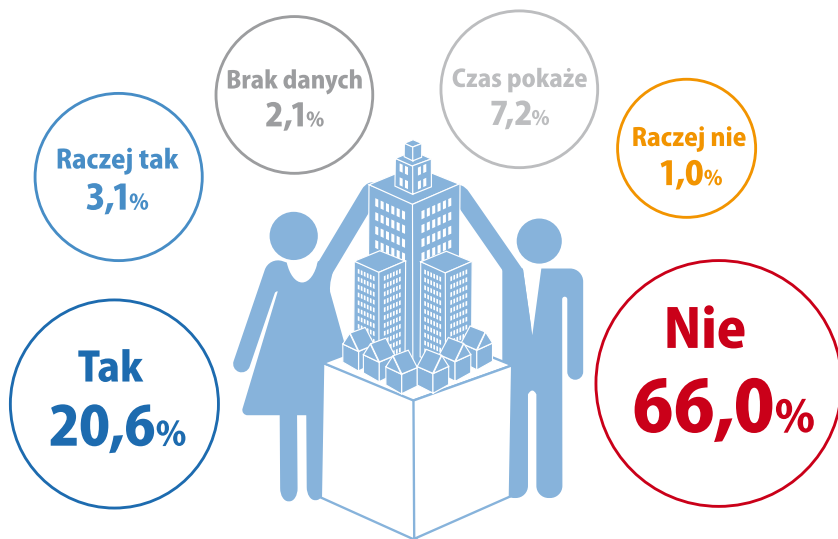


■ Wiążący charakter

Budżet partycypacyjny jest z definicji wiążący – to kolejne z kluczowych kryteriów, które należy spełnić. Tymczasem dwie trzecie badanych budżetów nie są wiążące (por. wykres 4). W większości z nich wynika to z nieprecyzyjnych zasad weryfikacji pomysłów zgłaszanych przez mieszkańców. Choć kryteria te nie powinny dotyczyć wyłącznie kwestii formalno-prawnych (na przykład zgodności z polskim prawem, regulaminem budżetu partycypacyjnego czy kompetencjami gminy albo powiatu), w wielu polskich miastach albo nie są one określone (w Zduńskiej Woli), albo odnoszą się do aspektów merytorycznych (między innymi w Białymstoku, Grajewie, Pile, Poznaniu i Tarnowie) lub finansowych (w Kielcach). Pomysłowość mieszkańców jest często ograniczona wyjątkowo nieprecyzyjnymi wymaganiami. Obejmują one „celowość”, „racjonalność” (oba

w Kętach), „gospodarność” (w Elblągu, Kargowej i Radomiu), „wartość społeczną” (w Jarocinie i Rybniku), „wykonalność” (w Miliczu, Mrągowie i Olsztynie) i „zasadność” (w Płocku). Tym samym umożliwia się akceptację bądź odrzucenie praktycznie każdego pomysłu. Do szczególnych przypadków należy powiat gostyński, gdzie pod uwagę brano „lokalizację przedsięwzięcia, jego atrakcyjność, koszty, [...] znaczenie dla lokalnej społeczności, zasięg i atrakcyjność”³⁶. W wielu samorządach dochodzi do niejednoznacznych sytuacji. W Dąbrowie Górniczej, Puławach i Tuchowie, choć zastosowano część z wyżej wymienionych nieścisłych wymogów weryfikacji, jednocześnie dookreślono je jako wymagania formalno-prawne. W Gdańsku wiele pomysłów zostało odrzuconych ze względów merytorycznych, mimo że zasady budżetu partycypacyjnego o takowych nie wspominają³⁷.

Wykres 4. Odsetek budżetów partycypacyjnych mających wiążący charakter



³⁶ Gostyń. Budżetu powiatu staje się obywatelski, szczot.info, 11 października 2013, <http://www.szczot.info/1782-gostyn-budzet-powiatu-staje-sie-obywatelski> (dostęp dnia 1 marca 2014).

³⁷ Budżet obywatelski w Gdańsku nie taki obywatelski. Magistrat boi się trudnych projektów?, Gdańsk NaszeMiasto.pl, 25 stycznia 2014, <http://gdansk.naszemiesto.pl/artukul/budzet-obywatelski-w-gdansk-u-nie-taki-obywatelski-magistrat,2141814,t,id.html> (dostęp dnia 1 marca 2014).

Niejasne kryteria weryfikacji to nie jedyna przyczyna niewiążącego charakteru budżetów partycypacyjnych. W Sopocie niektóre z wybranych pomysłów zostały skierowane do realizacji w zmienionej formie³⁸. W lubelskiej dzielnicy Rury został wykonany projekt, który zajął w głosowaniu dopiero piąte miejsce, a nie ten, który uzyskał największe poparcie społeczne. Nie zawsze to mieszkańcy decydują, które z ich pomysłów staną się rzeczywistością. W Świebodzicach leży to w gestii urzędu miasta, a w Grójcu – burmistrza. Grójecki przypadek jest wyjątkowo szokujący: budżet partycypacyjny burmistrz ogłosił na swoim profilu na Facebooku, pomysły zgłaszano poprzez zamieszczanie komentarzy, a głosowano poprzez tak zwane „lajki”³⁹.

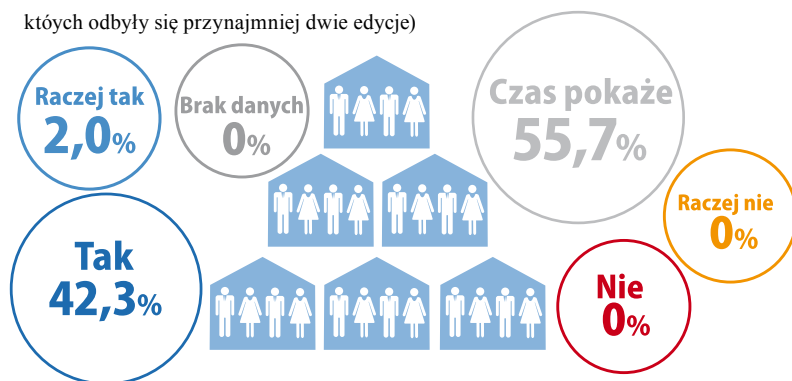
■ Cykliczność

Ostatnie kryterium wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego dotyczy jego cykliczności. W ponad połowie przeanalizowanych przypadków (por. wykres 5) za wcześniej jeszcze na jednoznaczne stwierdzenie, czy jest to jedynie inicjatywa jednorazowa – pierwsza edycja budżetu partycypacyjnego jeszcze trwa lub po jej zakończeniu oficjalnej deklaracji organizacji następnych edycji póki co nie ogłoszono. Należy jednocześnie zaznaczyć, że we wszystkich miastach, w których ukończono przynajmniej jedną edycję (42,3% miast), zdecydowano się na kontynuowanie doświadczeń z budżetem partycypacyjnym.

³⁸ Marcin Gerwin, *Gdzie się podziały projekty z pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w Sopocie?*, Sopotcka Inicjatywa Rozwojowa, 7 maja 2013, <http://www.sopotkainicjatywa.org/2013/05/07/gdzie-sie-podziały-projekty-z-pierwszej-edycji-budżetu-obywatelskiego-w-sopocie/> (dostęp dnia 1 marca 2014).

³⁹ Fragment ogłoszenia burmistrza: „Uwaga! uwaga! zapraszam wszystkich do udziału w tworzeniu »budżetu obywatelskiego« na przyszły rok! Proszę przedstawiać swoje pomysły na inwestycje, które są dla Was/dla Państwa najważniejsze i »polubieniami« głosować na propozycje innych. Te, które uzyskają najwięcej głosów mają szansę trafić do realizacji w przyszłym roku. Mówię całkiem poważnie!”.

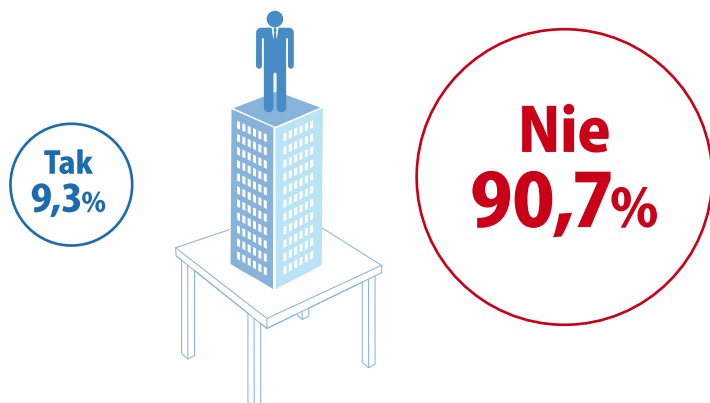
Wykres 5. Odsetek budżetów partycypacyjnych odbywających się cyklicznie (= w ramach których odbyły się przynajmniej dwie edycje)



■ Niespełnione kryteria definicyjne:
pseudo-budżety nieobywatelskie

Tylko co dziesiąty badany „budżet obywatelski” spełnia wszystkie ze wspomnianych wcześniej podstawowych kryteriów wynikających z definicji budżetu partycypacyjnego (por. wykres 6). Do tego niewielkiego grona należą: (od 2013 roku) Dąbrowa Górnicza, Kołobrzeg, Krobia, Międzychód, Puławy, Wałbrzych, (od 2014 roku) Warszawa i Wrocław. Pozostałe 90,7% analizowanych przypadków to nieobywatelskie pseudo-budżety, które choć naśladują budżet partycypacyjny, w rzeczywistości mają z nim niewiele wspólnego.

Wykres 6. Odsetek budżetów partycypacyjnych spełniających podstawowe kryteria wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego



Spełnienie kryteriów wynikających z definicji budżetu partycypacyjnego to kwestia zasadnicza. By bardziej szczegółowo określić jakość inicjatyw odbywających się w Polsce pod nazwą „budżetu obywatelskiego”, należy posłużyć się koncepcją prawa do miasta.

Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta

■ Partycypacyjne ustalenie zasad

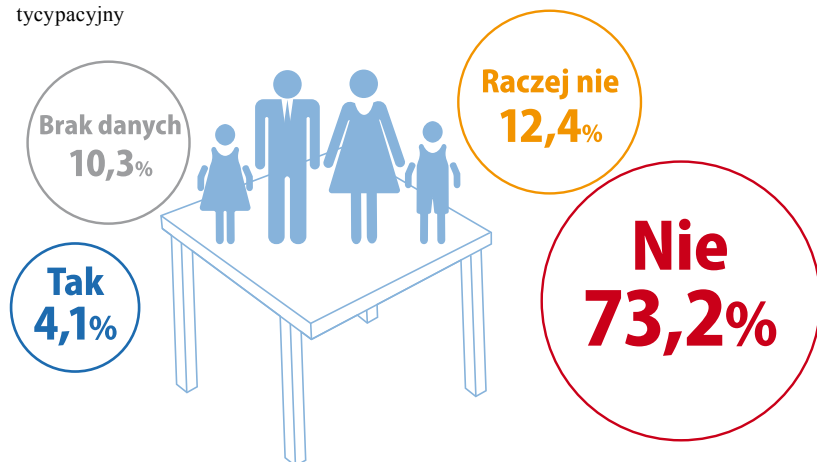
By rozszerzyć prawo do miasta na wszystkich mieszkańców, zasady budżetu partycypacyjnego mają być z nimi nie tyle konsultowane, co współtworzone. Możliwość uczestniczenia w tym procesie powinni mieć wszyscy zainteresowani, na równych prawach. Dzięki temu można odpowiednio wcześniej rozpoznać prawdopodobne konflikty, określić lokalne zasoby i zmobilizować przyszłych uczestników.

Takie kryterium spełniają jedynie cztery z badanych edycji budżetów partycypacyjnych (por. wykres 7). Drugą edycję budżetu partycypacyjnego w Dąbrowie Górniczej w roku 2014 poprzedziła kilkumiesięczna publiczna dyskusja oparta nie tylko na konsultacjach społecznych, ale też na warsztatach ewaluacyjnych. W Łodzi na przygotowywanie zasad przeznaczono kilkanaście miesięcy – co prawda ustalono je w dość formalnym środowisku zespołu przy Radzie Miasta, ale zasiedli w nim również przedstawiciele organizacji pozarządowych, a jego spotkania były otwarte. W Gdańsku Wrzeszczu w obu edycjach regulamin został wypracowany przez zespół, w którego skład weszli radni, eksperci i mieszkańcy.

W dalszych 12,4% przypadków zasady budżetu partycypacyjnego raczej nie były przygotowane w sposób partycypacyjny. Procesy ich współtworzenia zastąpiły konsultacje, które albo polegały na gromadzeniu uwag do ustalonych odgórnie zasad (między innymi w Radomiu), albo nie miały wiążącego charakteru (między innymi w Gdańsku i Koszalinie). W części z nich kwestii tej poświęcono zaledwie jedno spotkanie (w Bielsku-Białej) lub w celu ustalenia „reguł gry” zaproszono starannie dobranych uczestników: doszło do spotkań urzędników z radnymi osiedli (w Szczecinie) lub

zamkniętych zebrań ekspertów i przedstawicieli organizacji pozarządowych indywidualnie zapraszanych przez urząd miasta (we Wrocławiu).

Wykres 7. Odsetek budżetów partycypacyjnych, których zasady ustalono w sposób partycypacyjny



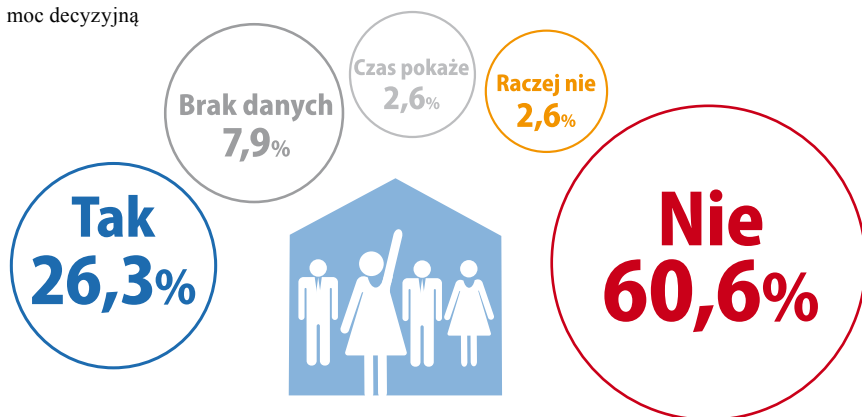
W zdecydowanej większości (73,2%) analizowanych przykładów zasady budżetów partycypacyjnych zostały narzucone „z góry” przez rady i urzędy miast, bez podjęcia jakiegokolwiek współpracy z mieszkańcami, nawet w formie niewiążących konsultacji.

■ Decyzyjność spotkań

Uzyskanie prawa do miasta zależy od organizacji spotkań mieszkańców, które powinny pozwolić na uzyskanie informacji, powstanie i wymianę pomysłów, nawiązanie współpracy czy określenie możliwych konfliktów, ale nie tylko. Do ich celów należy również wliczyć umożliwienie realnego i bezpośredniego współdecydowania o rozwoju miasta. Przeprowadzanie zebrań, na których nie podejmuje się jakichkolwiek wiążących i konkretnych decyzji, może prowadzić do obniżenia wiary w moc sprawczą budżetu partycypacyjnego. Tylko w 10 z 38 samorządów, w których zorganizowano specjalne spotkania, miały one charakter decyzyjny (por. wykres 8). Uczestnicy najczęściej bezpośrednio ustalali, które ze zgłoszonych propozycji powinny zostać zrealizowane, albo dokonywali ich preselekcji przed przeprowadze-

niem wyborów powszechnych (Dąbrowa Górnicza). W Warszawie moc decyzyjną mają tylko spotkania weryfikacyjne, na których pomysłodawcy dokonają preselekcji projektów, nie zaś otwarte spotkania mieszkańców (w tych dzielnicach, w których są organizowane). Obiecująco wyglądają zasady uchwalone w Międzychodzie, gdzie spotkania mieszkańców, zwane „debatami”, odbędą się wiosną i latem 2014 roku.

Wykres 8. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których spotkania mieszkańców mają moc decyzyjną



■ Różne skale terytorialne

Budżet partycypacyjny to proces wielopoziomowy, który powinien pozwalać na współdecydowanie zarówno o sprawach lokalnych, jak i ogólnomiejskich. Brak podziału na różne skale terytorialne może skutkować rywalizacją pomiędzy poszczególnymi obszarami miasta, które zamiast współpracować, konkurują między sobą o ograniczone fundusze. Choć budżet partycypacyjny zwykle opiera się na skali lokalnej, której problemy często są mieszkańcom najbliższe, nie może skupiać się wyłącznie na potrzebach osiedli czy dzielnic. Jak przestrzega amerykański politolog Mark Purcell, ograniczanie dyskusji do niewielkiego terytorium grozi wpadnięciem w tak zwaną „pułapkę lokalności”⁴⁰, skąd problemy systemowe są

⁴⁰ Mark Purcell, *Urban Democracy and the Local Trap*, „Urban Studies” 2006, vol. 43, No. 11.

niedostrzegalne, a możliwość wywarcia wpływu na rozwój całego miasta staje się minimalna. W ten sposób wspierana jest obywatelska „konserwa” – najbardziej regresywne grupy nieformalne, które interesują się głównie swoim podwórkiem, dobro całego miasta odkładając na dalszy plan⁴¹. Włączenie do budżetu partycypacyjnego różnych skali terytorialnych prowadzi do refleksji nad poziomem współtworzenia polityki samorządowej, która powinna dotyczyć nie tylko miasta *de iure*, wytyczonego przez granice administracyjne, ale też *de facto*, włączając do debaty terytoria i grupy społeczne na peryferiach i w „międzydzielnicach”⁴².

Wykres 9. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których wyodrębniono różne skale terytorialne



Warunek wyodrębnienia przynajmniej dwóch skali terytorialnych i wyraźnego oddzielenia kwestii ogólnomiejskich od lokalnych spełniono tylko w 13,4% polskich budżetów partycypacyjnych (między innymi w Gorlicach, Rybniku i Wałbrzychu; por. wykres 9). Pozostałe 86,6% badanych budżetów ograniczono do jednej skali. Ponad połowa przypad-

⁴¹ Xavery Stańczyk, *Konserwa u bram*, [w:] Łukasz Bukowiecki, Martyna Obarska, Xavery Stańczyk, *Miasto na żądanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 62–66.

⁴² Roger Keil, Douglas Young, *Ani miasto, ani wieś*, tłum. Natalia Kertyczak, „Res Publica Nowa” 2012, nr 19 (jesień), s. 21–26.

ków dotyczy skali najwyższej: ogólnomiejskiej, ogólnopowiatowej lub ogólnowojewódzkiej (między innymi w Kędzierzynie-Koźlu, powiecie gostyńskim i województwie podlaskim). W co trzecim budżecie partycypacyjnym (między innymi w Chorzowie, Gdańsku, Legnicy i Warszawie), choć wprowadzono podział na różne dzielnice i osiedla, nie wyodrębniono poziomu ogólnomiejskiego.

■ Kompetencje – „twarde” i „miękkie” projekty

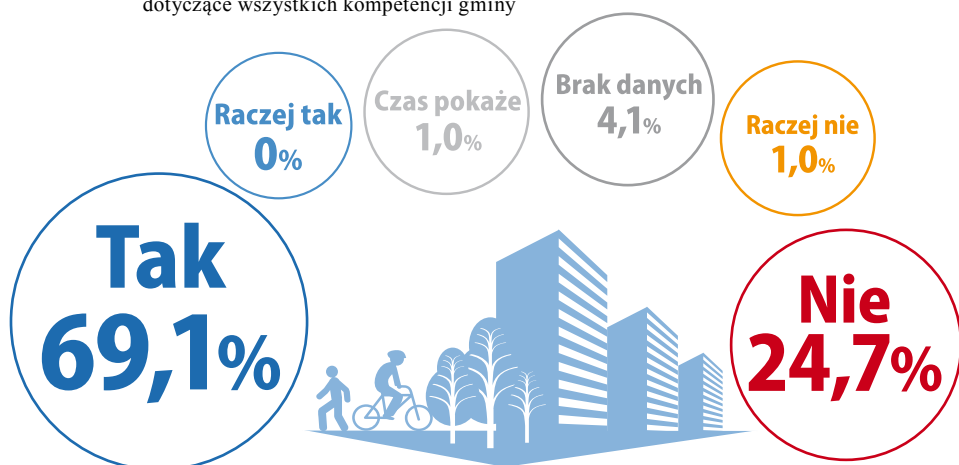
Budżet partycypacyjny powinien dotyczyć zarówno wielu poziomów terytorialnych, jak i tematycznych. Chodzi o to, by odbywająca się w jego ramach dyskusja nie ograniczała się do wybranych aspektów polityki samorządowej, ale by objęła wszystkie kompetencje gminy. Mieszkańcy powinni więc uzyskać możliwość współdecydowania zarówno o kwestiach infrastrukturalnych (odnoszą się do nich tak zwane „projekty twarde”), jak i kulturalnych oraz społecznych (tak zwane „projekty miękkie”).

Ponad dwie trzecie badanych budżetów partycypacyjnych nie ogranicza inwencji i wyobraźni uczestników (por. wykres 10), pozwalając im na opracowywanie pomysłów odnoszących się do wszystkich kompetencji gminy lub, jako to określono w Płocku, „każdej sfery życia”⁴³. W co czwartym przypadku narzucone ograniczenia nie pozwalają na zgłaszanie projektów „miękkich” – budżet partycypacyjny obejmuje wyłącznie kwestie infrastrukturalne. Tak jest między innymi w Pile, gdzie dopuszczone są tylko propozycje dotyczące „odnowienia chodników, ścieżek rowerowych, terenów w pasie drogowym i likwidacji barier architektonicznych”⁴⁴. Do szczególnej sytuacji doszło w Gorzowie Wielkopolskim, gdzie projekty podzielono na „place zabaw”, „chodniki” i „inne”. Przypadkiem niejedynoznacznym jest Chorzów: choć regulamin zezwalał tam na składanie projektów „miękkich”, wszystkie z nich zostały odrzucone przez komisję oceniającą pomysły mieszkańców.

⁴³ <http://mojemiesto.plock.eu/arch/index.htm> (dostęp dnia 1 marca 2014).

⁴⁴ Zarządzenie nr 964 (12) 14 Prezydenta Miasta Piły z dnia 13 stycznia 2014 r.

Wykres 10. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których dozwolone są projekty dotyczące wszystkich kompetencji gminy



■ Projekty i priorytety

Przywracając mieszkańcom prawo do ich miasta, budżet partycypacyjny powinien nie tylko dotyczyć wszystkich kompetencji samorządu, ale też mierzyć się z ogólnymi priorytetami jego rozwoju. Wspierając przygotowanie i realizację pojedynczych projektów pozwalających na przeprowadzenie punktowych zmian, musi wyjść poza tak zwaną „logikę projektową” – która często ogranicza perspektywę polityki miejskiej do bardzo wąskich zadań i ram czasowych – i stać się miejscem dyskusji o długofalowej wizji miejskiego rozwoju, w tym o całościowych planach budżetowych i stanie finansów. W debacie tej powinno zostać postawione zasadnicze pytanie: czy mieszkańcy za bardziej zasadne uważają dofinansowanie zasobów, z których korzystają wszyscy, na całym miejskim terytorium, czy też – zgodnie z neoliberalnym paradygmatem polityki miejskiej – ważniejsze są dla nich inwestycje w wybrane wydarzenia i przestrzenie przeznaczone dla wyselekcjonowanych grup społecznych. W ramach budżetu partycypacyjnego trzeba więc spytać, czego mieszkańcy oczekują od swoich samorządów: jakiej chcą polityki mieszkaniowej (wspierającej deweloperów prywatnych czy mieszkaniowe kooperatywy?), transportowej (opartej na indywidualnym transporcie

samochodowym czy komunikacji zbiorowej i rowerowej?), kulturalnej i środowiskowej.

Choć polskie budżety partycypacyjne polegają na opracowaniu i realizacji wielu pojedynczych projektów (por. rozdział 5), w żadnym (!) z badanych przypadków nie doszło do dyskusji o priorytetach polityki samorządowej. Co więcej, w kilku miastach (między innymi w Kętach i Szczecinie) obywatelskie pomysły muszą być w pełni zgodne z realizowaną polityką miejską. W „karcie analizy” załączonej do kęckiego regulaminu można przeczytać, że „realizacja proponowanego zadania [musi być] komplementarna w stosunku do innych zadań zrealizowanych, realizowanych lub planowanych do realizacji przez gminę”⁴⁵. Budżet partycypacyjny nie pozwala więc na krytyczną analizę dotychczasowego kierunku rozwoju miasta. Dopóki nie będzie pozwalać na współdecydowanie o systemowych wyzwaniach, problemach i rozwiązaniach dla miast, powiatów i województw, dopóty pozostanie pojedynczym, małym instrumentem, uspołeczniającym dostęp do bardzo niewielkiego zakresu władzy.

■ Nowe organy decyzyjne otwarte dla mieszkańców

Przyznanie mieszkańcom prawa do współtworzenia polityki miejskiej zależy od utworzenia w ramach budżetu partycypacyjnego nowych organów decyzyjnych: otwartych rad czy komisji. Zasiadać w nich powinni nie tylko urzędnicy, radni i przedstawiciele organizacji pozarządowych, ale wszyscy zainteresowani mieszkańcy, w tym osoby niezrzeszone w formalnych instytucjach czy grupach. Wyboru do takich organów powinno dokonywać się w sposób bezpośredni (na przykład na spotkaniach mieszkańców) albo losowy.

W niemal 90% polskich miast nowo powstałe komitety i zespoły są ściśle zamknięte dla obywateli niesprawujących oficjalnych funkcji politycznych lub społecznych. Do wyjątków należą Dąbrowa Górnicza,

⁴⁵ Załącznik nr 3 („Karta analizy zadania zgłoszonego do budżetu obywatelskiego Gminy Kęty na 2014 rok”) do Zarządzenia nr 265/2013/B Burmistrza Gminy Kęty.

Jaworzno, Gdańsk Wrzeszcz, Międzychód i Warszawa. W dwóch miastach warunek otwartości nowych organów decyzyjnych raczej nie został spełniony – w Krobi trudno mówić o organach decyzyjnych w liczbie mnogiej, skoro budżet partycypacyjny ograniczył się do jednego (choć otwartego i decyzyjnego) spotkania, w Koszalinie zaś skład nowo powstałej rady budżetu partycypacyjnego musi budzić wątpliwości – obok mieszkańców i urzędników zasiadają w niej dziennikarze lokalnych mediów.

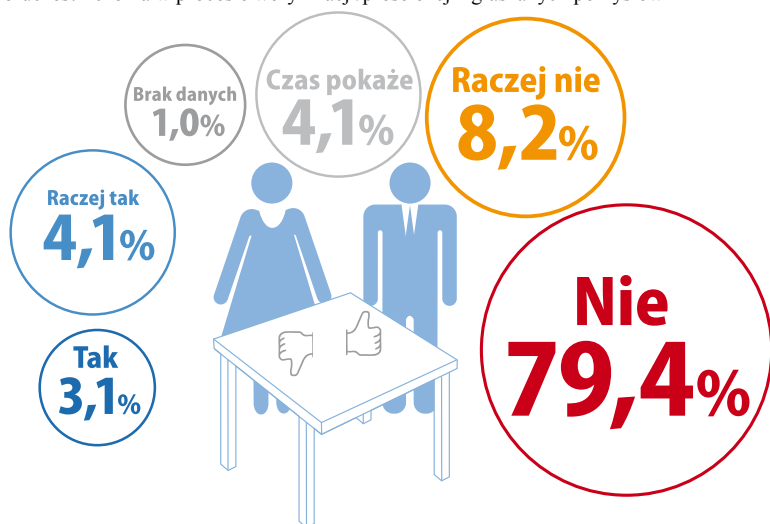
■ Wspólna weryfikacja lub preselekcja,
wspólny monitoring realizacji, wspólna ewaluacja...

Utworzenie nowych, otwartych organów decyzyjnych powinno uczynić mieszkańców współodpowiedzialnymi za szereg zadań wykonywanych w ramach budżetu partycypacyjnego. Należy wyróżnić cztery z nich: (1) wspólne przygotowanie zasad, (2) wspólną weryfikację lub preselekcję pomysłów (jeśli ma miejsce), (3) wspólny monitoring realizacji pomysłów wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego oraz (4) wspólną (i najlepiej ciągłą) ewaluację jego zasad.

Weryfikacja lub preselekcja pomysłów nie leży w gestii mieszkańców w trzech czwartych badanych budżetów partycypacyjnych (por. wykres 11). Powołane do tego celu specjalne komisje i zespoły „opiniujące” czy „oceniające” (tę drugą nazwę przyjęto między innymi w powiecie gostyńskim, Kołobrzegu, i Szczecinie) są dla nich zamknięte. W kilku miastach warunku wspólnej weryfikacji raczej nie udało się spełnić. Przedstawiciele środowisk społecznych lub losowo wybrani kandydaci są w zespołach weryfikujących w zdecydowanej mniejszości (między innymi w Gdańsku, Kętach, Suwałkach i Wrocławiu) albo analizy składanych propozycji dokonuje urząd miasta, bez udziału mieszkańców, choć przy dużym zaangażowaniu organizacji pozarządowych (w Łodzi). W Jaworznie, Kołobrzegu i Koszalinie udział mieszkańców w obradach jest większy – częściowo udało się w tych miastach doprowadzić do wspólnej weryfikacji. Podobnie jest w Dąbrowie Górniczej, gdzie choć mieszkańcy oficjalnie nie są zaangażowani w proces weryfikacji, mają jednak na nią duży wpływ poprzez udział w dzielnicowym forum mieszkańców, współpracu-

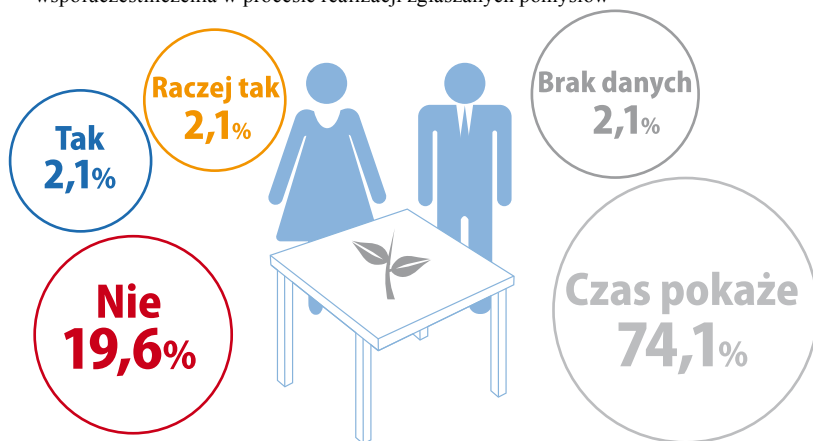
jącym z poszczególnymi komórkami urzędu miasta. O całkowitym spełnieniu warunku wspólnego przeglądu obywatelskich pomysłów możemy mówić jedynie w Krobi (choć nie należy zapominać, że budżet partycypacyjny opiera się tam na zaledwie jednym spotkaniu) oraz w gdańskim Wrzeszczu.

Wykres 11. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których mieszkańcy mają możliwość współuczestniczenia w procesie weryfikacji/preselekcji zgłaszanych pomysłów

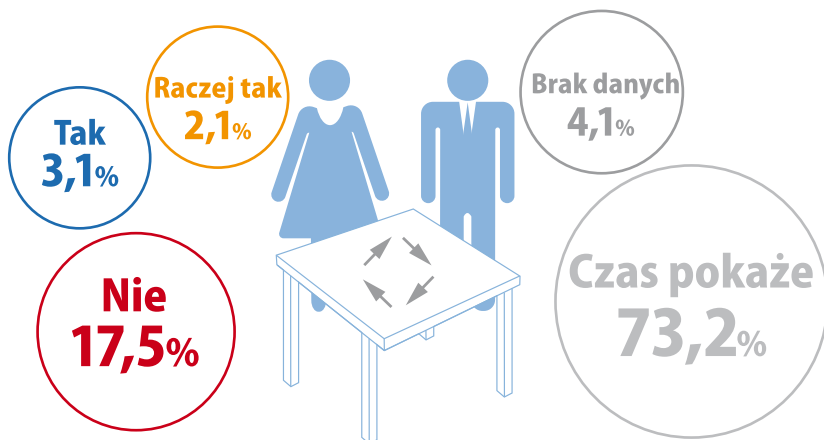


To, czy zadania związane z monitoringiem realizacji pomysłów należą do kompetencji mieszkańców, jest obecnie trudne do ustalenia – w większości przypadków realizacja wybranych propozycji dopiero się rozpoczęła. Tam, gdzie wykonanie projektów wyłonionych w ramach budżetu partycypacyjnego jest zaawansowane, widać powszechny brak udziału mieszkańców (por. wykres 12). Wyjątek stanowią Dąbrowa Górnicza i Gdańsk Wrzeszcz oraz, do pewnego stopnia, Łódź i Lublin Rury. W większości badanych budżetów partycypacyjnych nie sposób też określić, czy włączono mieszkańców do oceny ewaluacji zasad (por. wykres 13). Tam, gdzie zakończono przynajmniej jedną rundę budżetu i dostępne są dane na ten temat, mieszkańcy nie byli zaproszeni do oceny zasad. Odstępstwo od tej reguły stanowią Dąbrowa Górnicza, Gdańsk Wrzeszcz i Łódź oraz częściowo Koszalin i Olsztyn.

Wykres 12. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których mieszkańcy mają możliwość współuczestniczenia w procesie realizacji zgłaszanych pomysłów



Wykres 13. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których mieszkańcy mają możliwość współuczestniczenia w procesie ewaluacji budżetu partycypacyjnego

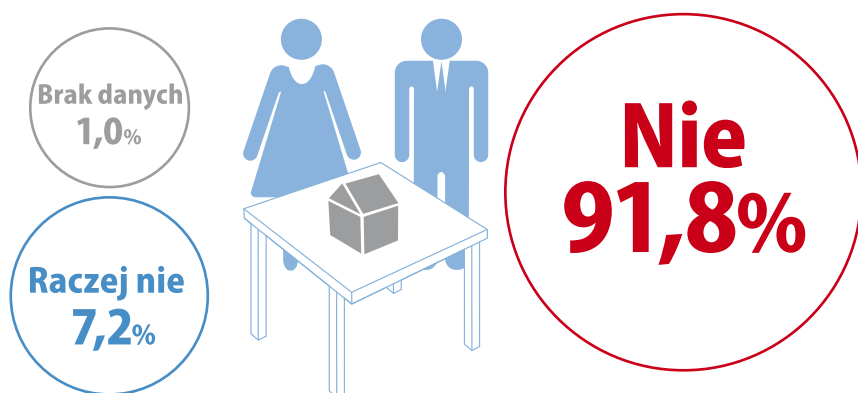


Niechęć samorządów do uspołecznienia procesu ewaluacji budżetu partycypacyjnego może świadczyć o braku myślenia o nim jako o części długofalowej strategii polityki samorządowej. Nawet tam, gdzie zadeklarowano, że budżet partycypacyjny będzie organizowany przez kilka kolejnych lat (miedzy innymi w: Zielonej Górze – 6 lat; Koninie – 5 lat; Toruniu – 2 lata), nie powstał plan jego dalszego rozwoju, który określiłby, jak będzie zwiększany jego zakres i ulepszone zasady.

■ ...a więc współodpowiedzialność

Wspólna weryfikacja i realizacja oddolnych pomysłów oraz wspólna ewaluacja zasad powinny być częścią szerokiej strategii czynienia mieszkańców współodpowiedzialnymi za budżet partycypacyjny, a tym samym za politykę ich miast, powiatów i województw. Wymaga to połączenia w budżecie partycypacyjnym elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, tak by każdy uczestnik mógł dostosować poziom swojego zaangażowania do własnych zasobów i potrzeb. Niektórym brakuje czasu, by regularnie uczestniczyć w dyskusjach o mieście, inni z chęcią włączyliby się we wspólne organizowanie spotkań, przygotowywanie i weryfikowanie składanych przez mieszkańców pomysłów czy monitorowanie ich realizacji. Dlatego budżet partycypacyjny powinien funkcjonować na wielu poziomach, tworząc nowe przestrzenie politycznej działalności dla tych, którzy mogą zaangażować się bardziej. Tak oto mieszkańcy z mniej lub bardziej aktywnych uczestników mogą w płynny sposób przeobrazić się w upodmiotowionych współorganizatorów i współdecydentów.

Wykres 14. Odsetek budżetów partycypacyjnych, w których mieszkańcy mają możliwość objęcia większej współodpowiedzialności za swój samorząd



Prawie żaden z polskich budżetów partycypacyjnych (por. wykres 14) nie daje większej odpowiedzialności za miasto poprzez połączenie elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Kwestia odpowiedzialności i dojrzałości jest niemal zawsze ujmowana w sposób jednostronny – w ramach budżetu partycypacyjnego obywatele mają się „sprawdzić” lub „wykazać” przed urzędnikami i radnymi, którym nie stawia się podobnych wymagań. Wyjątkami od tej reguły są Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gdańsk Wrzeszcz, Międzychód i Warszawa, gdzie metodologie budżetów partycypacyjnych pozwalają mieszkańcom uczestniczyć w pracach na wielu poziomach niedostępnych w innych polskich miastach (między innymi przy przygotowaniu zasad czy końcowej ewaluacji). Trzeba jednak zaznaczyć, że nowe funkcje i umiejętności, które mieszkańcy nabywają, uczestnicząc w budżetach partycypacyjnych, są niemal zawsze bardzo ograniczone. Odpowiedzialność za budżet partycypacyjny, i tym samym za rozwój miasta, pozostaje w rękach urzędników i radnych – a zatem paradygmat polityki samorządowej nie ulega zmianie.

■ Zauważalne efekty

Budżet partycypacyjny powinien przynosić zauważalne efekty. Realizacja przynajmniej części wybranych pomysłów w danym roku musi rozpocząć się jeszcze przed następną edycją budżetu.

W zdecydowanej większości badanych przypadków jest za wcześnie na jednoznaczne określenie, czy dany budżet partycypacyjny prowadzi do widocznych rezultatów. Ich osiąganie jest poważnym wyzwaniem dla polskich samorządów, zwłaszcza tam, gdzie nie współpracuje się z mieszkańcami, lecz traktuje się ich jako klientów/konsumentów partycypacji, a nie współorganizatorów i współdecydentów. Nieterminowość oraz niska efektywność realizacji projektów obywatelskich (załączki tych problemów są widoczne w wielu z badanych miast) może doprowadzić do znacznego spadku zaufania do budżetu partycypacyjnego.

Zakres budżetu partycypacyjnego

Niemal wszystkie artykuły prasowe i debaty publiczne dotyczące polskich budżetów partycypacyjnych zwracają szczególną uwagę na wielkość przeznaczonych do nich środków. Niniejsza publikacja rozszerza i systematyzuje te porównania, wykorzystując dane zebrane w ponad 72 samorządach (por. wykres 15). Z oczywistych względów na pierwszych miejscach plasują się duże miasta wojewódzkie, w których przekazanie kilkunastu czy kilkudziesięciu milionów złotych oznacza o wiele mniejsze obciążenie dla miejskich finansów niż w niewielkich samorządach. Prym wiodą: Łódź, gdzie mieszkańcy w 2013 roku zdecydowali o wydaniu 30 milionów złotych⁴⁶, Warszawa (ponad 26 milionów złotych w 2013 roku), Wrocław (20 milionów złotych w 2014 roku), Bydgoszcz (11 milionów złotych), Poznań oraz Białystok (po 10 milionów złotych).

Zestawienia tego typu mogą doprowadzić do błędnego wniosku, że im więcej pieniędzy, tym większy zakres budżetu partycypacyjnego, a więc tym bardziej szczodre i prospołeczne miasto. Tymczasem kwoty przekazane do budżetu partycypacyjnego nie przekładają się nie tylko na jego jakość, ale też rzeczywisty zakres. Ten można określić, stosując dwa wskaźniki: udział procentowy budżetu partycypacyjnego w całkowitym budżecie samorządu (por. wykres 16) i w jego wydatkach majątkowych (por. wykres 17). Łódź zwykła skupiać uwagę mediów jako przykład „największego” w Polsce budżetu partycypacyjnego, a przecież wynosi on zaledwie 1,01% całkowitego budżetu miasta. Mizernie prezentuje się Warszawa, gdzie środki przeznaczone na budżet partycypacyjny stanowią zaledwie 0,18% wszystkich miejskich wydatków⁴⁷. Równie błado wyglądają wspomniane

⁴⁶ Początkowo na budżet partycypacyjny w Łodzi przeznaczono 20 milionów złotych. Po ogłoszeniu wyników głosowania pulę środków zwiększono o dodatkowe 10 milionów. Źródło: *Budżet obywatelski w Łodzi. 10 mln zł na dodatkowe 32 inwestycje*, „Dziennik Łódzki”, 13 stycznia 2014, <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/1087030,budzet-obywatelski-w-lodzi-10-mln-zl-na-dodatkowe-32-inwestycje-mapa,id,t.html> (dostęp dnia 1 marca 2014).

⁴⁷ Zakres budżetów partycypacyjnych odbywających się na poziomie dzielnic (w Krakowie, Gdańsku, Lublinie Rurach i Warszawie) został ustalony w porównaniu z budżetami całych miast.

wyżej przypadki Poznania (0,35%), Wrocławia (0,51%), Bydgoszczy (0,66%) i Białegostoku (0,67%). W dole stawki znajdują się budżety organizowane na poziomie dzielnic – w żadnym z analizowanych przypadków rozdysponowane w ich ramach środki nie stanowią więcej niż kilka promili całkowitych budżetów miast. To kolejny powód, dla którego warto zadawać pytanie o realny wpływ tego typu inicjatyw na rozwój miasta.

Na drugim biegunie znajdują się samorządy, które do budżetu partycypacyjnego przekazały „tylko” kilka milionów złotych. Większość z nich nie jest powszechnie znana – eksperymenty w Kętach (3,4 miliona złotych w 2013 roku, które stanowią 3,4% całkowitego budżetu miasta), Świdnicy (3,5 miliona złotych na przełomie 2013 i 2014 roku, 1,99% budżetu) czy Kraśniku (2 miliony złotych w 2014 roku, 1,86% budżetu) są omawiane znacznie rzadziej niż perypetie Sopotu (4 miliony złotych w 2013 roku, 1,79%). Różnice w zakresie budżetów partycypacyjnych można łatwo dostrzec, porównując Kęty z wyżej wspomnianymi miastami wojewódzkimi. Proporcjonalnie, Poznań powinien przekazać na budżet partycypacyjny 97 milionów złotych, Łódź musiałaby wydać 100 milionów, Wrocław 133 miliony, a Warszawa 495 milionów!

Kolejne prawidłowości pokazuje zestawienie udziału budżetów partycypacyjnych w wydatkach majątkowych samorządów, a więc w środkach przeznaczonych na inwestycje. Liderem są Kęty (17,63% wydatków majątkowych przekazanych do budżetu partycypacyjnego), następnie Mrągowo (16,41%), Świdnica (12,37%), powiat gostyński (10,07%), Sochaczew (9,16%) i Skierniewice (8,44%) – to miasta, których doświadczeń z budżetami partycypacyjnymi próżno szukać w ogólnokrajowych mediach. Ich samorządy, pomimo proporcjonalnie niewielkich zasobów inwestycyjnych (stąd ich niska pozycja w wykresie 16), zdecydowały się przekazać do budżetu partycypacyjnego znaczącą część wydatków majątkowych. Największe miasta z (pozornie) największymi budżetami partycypacyjnymi znajdują się w dole tabeli. Wrocław pod decyzję mieszkańców przekazał zaledwie 2,44% swoich środków inwestycyjnych (w edycji z 2014 roku), niewiele więcej od Gdańska (1,97%), Poznania (1,65%) i Szczecina (0,95%).

Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że nawet te budżety, które obecnie przodują pod względem udziału w całkowitych budżetach samorządów, są zbyt niskie, by mówić o przekazaniu komukolwiek „prawa do miasta”. Aby mieszkańcy uzyskali realny wpływ na rozwój ich samorządów, budżety partycypacyjne

powinny dotyczyć nie kilku czy kilkunastu procent, ale większości środków wygospodarowanych na wydatki majątkowe. Zakres trzeba rozszerzać stopniowo, według jasno określonej strategii, ale zdecydowanie – w przeciwnym razie budżety partycypacyjne pozostaną inicjatywami marginalnymi.

5. Zaangażowanie mieszkańców

Zaangażowanie mieszkańców zdaje się być jednym z niewielu pozytywnych aspektów polskich budżetów partycypacyjnych. W sumie poprzez oddanie ważnego głosu wzięło w nich udział ponad 800 tysięcy osób. W niemal wszystkich badanych samorządach widoczna jest aktywność nie tylko ruchów miejskich oraz organizacji pozarządowych, które istniały jeszcze przed wdrożeniem budżetu partycypacyjnego, ale też oddolnych grup i komitetów powstałych specjalnie z tej okazji. Należy docenić wysiłek tysięcy mieszkańców włączonych w opracowywanie pomysłów oraz pracę setek urzędników zaangażowanych w ich ocenę. Łącznie w zanalizowanych 97 edycjach budżetów partycypacyjnych zgłoszono ponad osiem tysięcy postulatów i projektów. Nie należy jednak zapominać, że liczba uczestników – wyrażona również we frekwencji w głosowaniach nad obywatelskimi pomysłami (por. wykres 18) – niekoniecznie przekłada się na jakość uczestnictwa. Aktywność mieszkańców koncentruje się nie tylko na wspólnym działaniu. W wielu miastach budżet partycypacyjny doprowadził do bezpardonowego współzawodnictwa pomiędzy różnymi grupami społecznymi i mieszkańcami poszczególnych dzielnic i osiedli. Powodów tego zjawiska nie należy szukać w obywatelskiej niedojrzałości – jak zasugerowała pracowniczka płockiego urzędu miasta, gorzko konstatując, że „nie dorośliśmy do społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁸ – ale w zasadach budżetów partycypacyjnych, które wręcz zachęcają do konkurencji i podsycają społeczne konflikty, zamiast podejmować próby otwarcia dialogu i współpracy.

⁴⁸ Anna Lewandowska, *Budżet obywatelski. Głosowanie do powtórki? Niewykluczone!*, dz. cyt.

6. 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”. Budżet partycypacyjny po polsku opiera się na zasadach, które zazwyczaj są przygotowywane odgórnie, bez konsultacji z mieszkańcami. Ich opracowanie, często w ekspresowym tempie, zdaje się odbywać pod silnym (a zarazem mało produktywnym) wpływem doświadczeń innych miast. W modzie na budżet partycypacyjny brakuje refleksji nad celowością kopiowania rozwiązań z innego kontekstu społecznego czy ekonomicznego. Bardzo rzadko po ogłoszeniu zasad organizowane są spotkania, na których uczestnicy mogliby podjąć współpracę przy opracowaniu postulatów i projektów. Tam, gdzie zebrania się odbywają, mają zazwyczaj charakter informacyjny i są pozbawione jakiejkolwiek mocy decyzyjnej. Na etapie składania projektów inwencja mieszkańców jest bardzo ograniczona. Widoczny jest nacisk na projekty „twarde” (dotyczące infrastruktury), podczas gdy projekty „miękkie” (dotyczące kwestii społecznych czy kulturalnych) są lekceważone. W żadnym z polskich budżetów partycypacyjnych mieszkańcy nie mają możliwości wyjścia poza „logikę projektową” i współdecydowania o priorytetach rozwoju samorządów. Wyróżnianie różnych skali terytorialnych (całego miasta, dzielnic, osiedli) nie jest regułą – w wielu miastach potrzeby małych osiedli rywalizują z postulatami dużych blokowisk. Pomysły są zwykle weryfikowane odgórnie, według niejasnych kryteriów merytorycznych, wykraczających poza kontrolę formalno-prawną, a po weryfikacji trafiają na listę poddaną powszechnemu głosowaniu, które często odbywa się również przez internet. W ramach budżetów partycypacyjnych rzadko powstają nowe organy decyzyjne, otwarte na osoby niezrzeszone w istniejących instytucjach politycznych i organizacjach społecznych. Konsekwencją tego braku jest odmówienie mieszkańcom dostępu do procesu przygotowania, realizacji i ewaluacji budżetu partycypacyjnego oraz weryfikacji i realizacji składanych pomysłów.

Oznacza to, że choć budżet partycypacyjny umożliwi mieszkańcom składanie pomysłów, w zdecydowanej większości badanych przypadków nie pozwala im na objęcie większej odpowiedzialności za miasto. Jednym z jego głównych zadań zdaje się być umocnienie pozycji dotychczasowych decydentów, a nie przygotowanie lokalnych społeczności do wspólnego zarządzania miastem. Dzierżący w polskich samorządach realną władzę prezydenci, burmistrzowie, urzędnicy i radni, zamiast widzieć w budżecie partycypacyjnym podstawę gruntownej i trwałej reformy polskich samorządów, wydają się traktować go jak jednostkowy instrument zdolny jedynie do przeprowadzenia kosmetycznych zmian. Używają partycypacyjnego pudru, by przykryć sedno najważniejszych problemów, decyzji i konfliktów.

Dlatego choć budżet partycypacyjny angażuje wiele środowisk i pozwala wyzwolić pokłady oddolnej obywatelskiej energii, paradoksalnie w wielu przypadkach może być stosowany do uciszania wszelkiej opozycji wobec władzy. Może też służyć skłócaniu oponentów, koncentrując ich uwagę na ułamku budżetowych środków. Te, niczym okruchy z pańskiego stołu, mają zająć mieszkańców na tyle, by nie zadawali pytań o zawartość politycznego menu czy o listę zaproszonych gości.

Wydaje się, że kilka miast stanowi odstępstwo od tej reguły. W Dąbrowie Górniczej, Łodzi czy Gdańsku Wrzeszczu budżet partycypacyjny postraktowano znacznie poważniej, opierając się na zaufaniu do mieszkańców. W Kętach, Świdnicy, Kraśniku czy Mrągowie pod ich decyzję poddano znacznie większą część samorządowego budżetu niż w dużych ośrodkach miejskich. Choć przypadki te są w pewnym stopniu wyjątkowe, daleko im do tego, by przekazać lokalnej społeczności prawo do miasta.

7. Co dalej – jak zmienić polskie (pseudo)budżety (nie)obywatelskie?

Kolejnym fundamentalnym problemem charakteryzującym wszystkie polskie budżety partycypacyjne jest brak strategii rozwoju. Słusznie pyta Artur Celiński: „czy tworzący i realizujący budżety partycypacyjne mają już plan wykorzystania coraz większego zaangażowania mieszkańców

w kontekście znacznie szerszym niż tylko ten dotyczący małego fragmentu polityk publicznych?⁴⁹. Czy budżet partycypacyjny to jednorazowy spektakl obliczony na zgromadzenie jak największej liczby widzów-wyborców? Co dalej z aktywnością społeczną pobudzoną przez budżet partycypacyjny? Co dalej z budżetem partycypacyjnym?

Łatwo wymienić kilka zmian, które w polskim „modelu” budżetu partycypacyjnego można przeprowadzić „od zaraz”. Zorganizowanie kilkunastu spotkań, włączanie mieszkańców do zespołów weryfikujących ich propozycje i zarządzających budżetem partycypacyjnym czy wprowadzenie bardziej precyzyjnych kryteriów weryfikacji projektów – to tylko kilka z postulatów, do których udało się być może przekonać prezydentów i burmistrzów. A potem wierzyć, że „krok po kroku” uda się poprawić niską jakość polskich budżetów partycypacyjnych.

Takie przekonanie – charakterystyczne zarówno dla radnych i urzędników miast, jak i sporego grona miejskich aktywistów – jest błędne z dwóch powodów. Po pierwsze, zakłada, że w Polsce budżet partycypacyjny już istnieje, należy go tylko ulepszyć. Tymczasem, jak pokazałem wyżej, ponad 90% „budżetów obywatelskich” nie spełnia podstawowych kryteriów wynikających z definicji budżetu partycypacyjnego. Po drugie, działania „krok po kroku” są dla wielu burmistrzów i prezydentów doskonałą wymówką, by dokonywać w procedurach budżetów partycypacyjnych jedynie kosmetycznych poprawek, w efekcie zmieniając bardzo niewiele, zamiast fundamentalnie przeformułować ich zasady.

Tymczasem polskie budżety partycypacyjne potrzebują zmian fundamentalnych. Ich procedury powinny być ustalane wspólnie z mieszkańcami, w ścisłym związku z lokalnym kontekstem społecznym, ekonomicznym i politycznym. Ich zakres powinien dotyczyć większości środków inwestycyjnych i wszystkich kompetencji samorządów – w tym priorytetów rozwoju – obejmując różne skale terytorialne. Ich przestrzonią powinny

⁴⁹ Artur Celiński, *Polityka miejska – nadmiar pytań, niedobór odpowiedzi*, Publica.pl, 25 października 2013, <http://publica.pl/teksty/polityka-miejska-nadmiar-pytan-niedobor-odpowiedzi> (dostęp dnia 1 marca 2014).

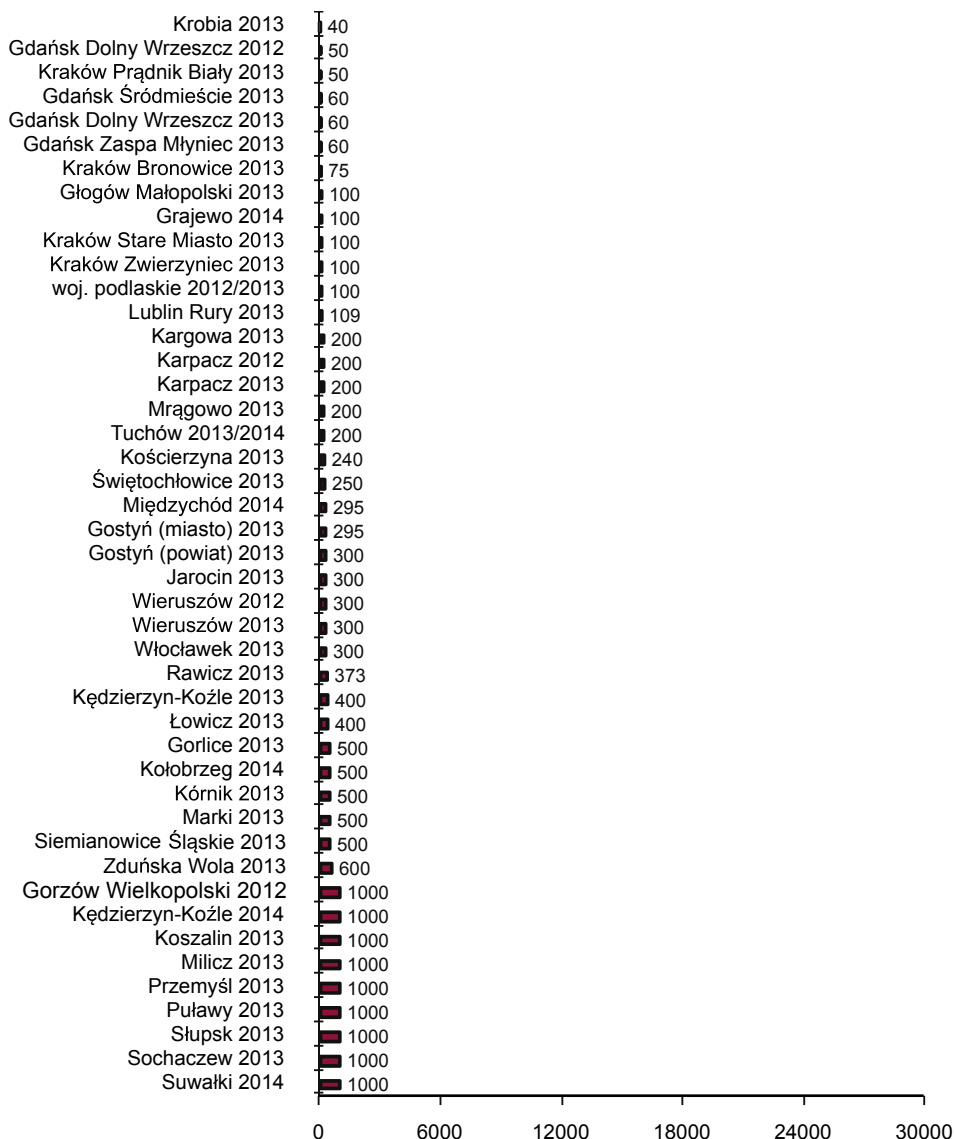
stać się nowe organy decyzyjne, w pełni otwarte dla mieszkańców, umożliwiające wspólną weryfikację i realizację pomysłów tak, by uczynić uczestników realnie współodpowiedzialnymi za najważniejsze decyzje dotyczące samorządów.

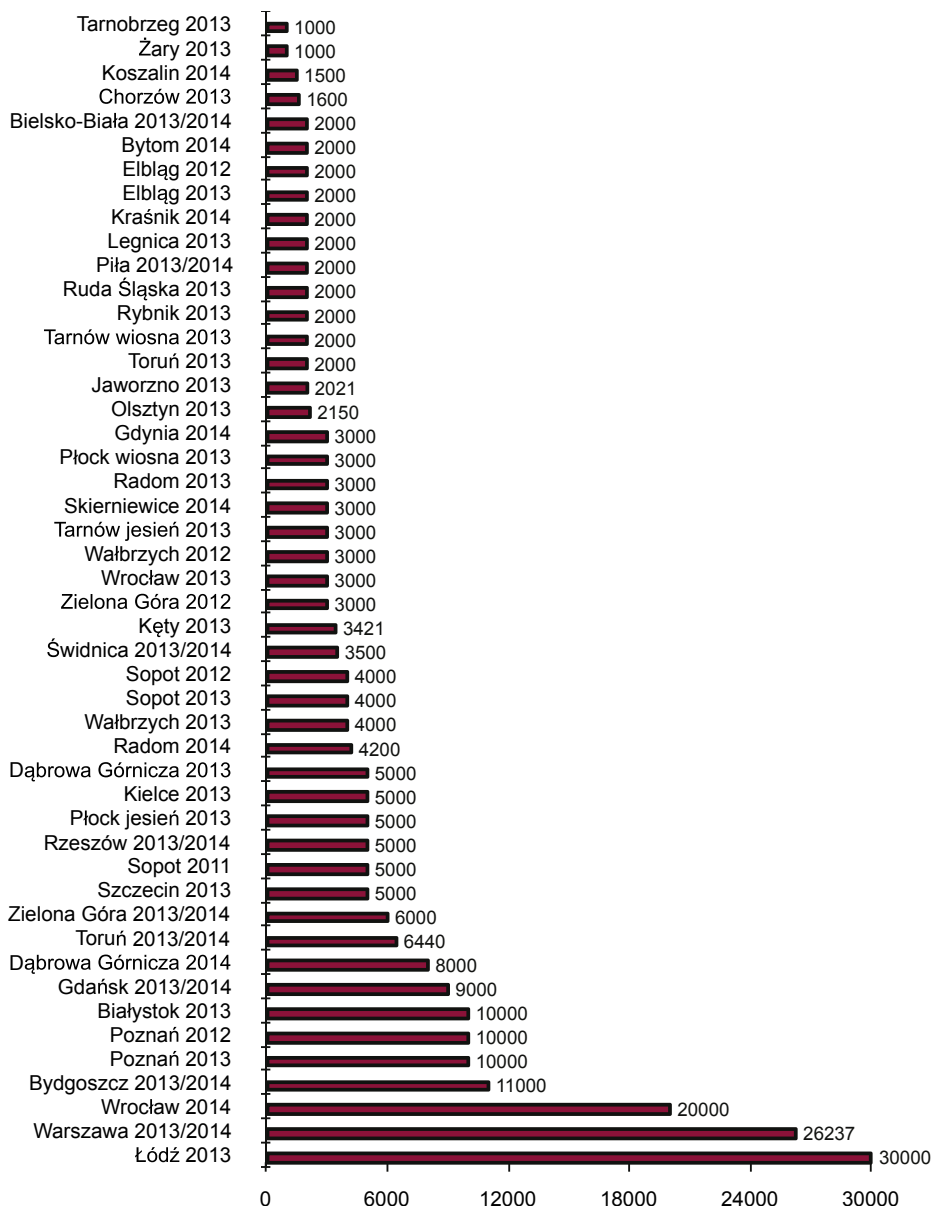
Osiągnięcie tych postulatów zależy od naszych oczekiwań wobec budżetu partycypacyjnego. Jeżeli uznamy go za jedno z narzędzi – obok inicjatywy lokalnej, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, lokalnych referendów czy społecznych konsultacji – zdolnych do przeprowadzenia prospołecznych, aczkolwiek niewielkich zmian, takim faktycznie pozostanie. Jeżeli obnażając słabości polskich pseudo-budżetów, automatycznie będziemy krytykować samą ideę budżetu partycypacyjnego i uznamy, że jej potencjał jest niewielki – w istocie potencjał ten wciąż będzie marnowany.

Dlatego nasze wymagania w stosunku do budżetów partycypacyjnych powinny być wysokie. Jeśli miejscy aktywiści, organizacje pozarządowe i wszyscy inni miejscy „aktorzy”, którzy chcą tworzyć wizję polityki miejskiej alternatywnej wobec koncepcji neoliberalnych, nie uznają budżetu partycypacyjnego za część gruntownej reformy samorządowej, trudno mieć nadzieję, że zrobią to burmistrzowie czy prezydenci. By do tej reformy doszło, potrzebna jest zarówno współpraca z władzą, jak też utworzenie miejskiego frontu – wywarcie presji na tych, którzy budżet partycypacyjny zwykli traktować jako „technologię, w którą miasto, jak firma, musi inwestować”⁵⁰. Nadchodzące wybory samorządowe są do tego doskonałą okazją.

⁵⁰ Wywiad własny z jednym z sopockich radnych.

Wykres 15. Ilość środków przyznanych do budżetów partycypacyjnych
(w tysiącach złotych)



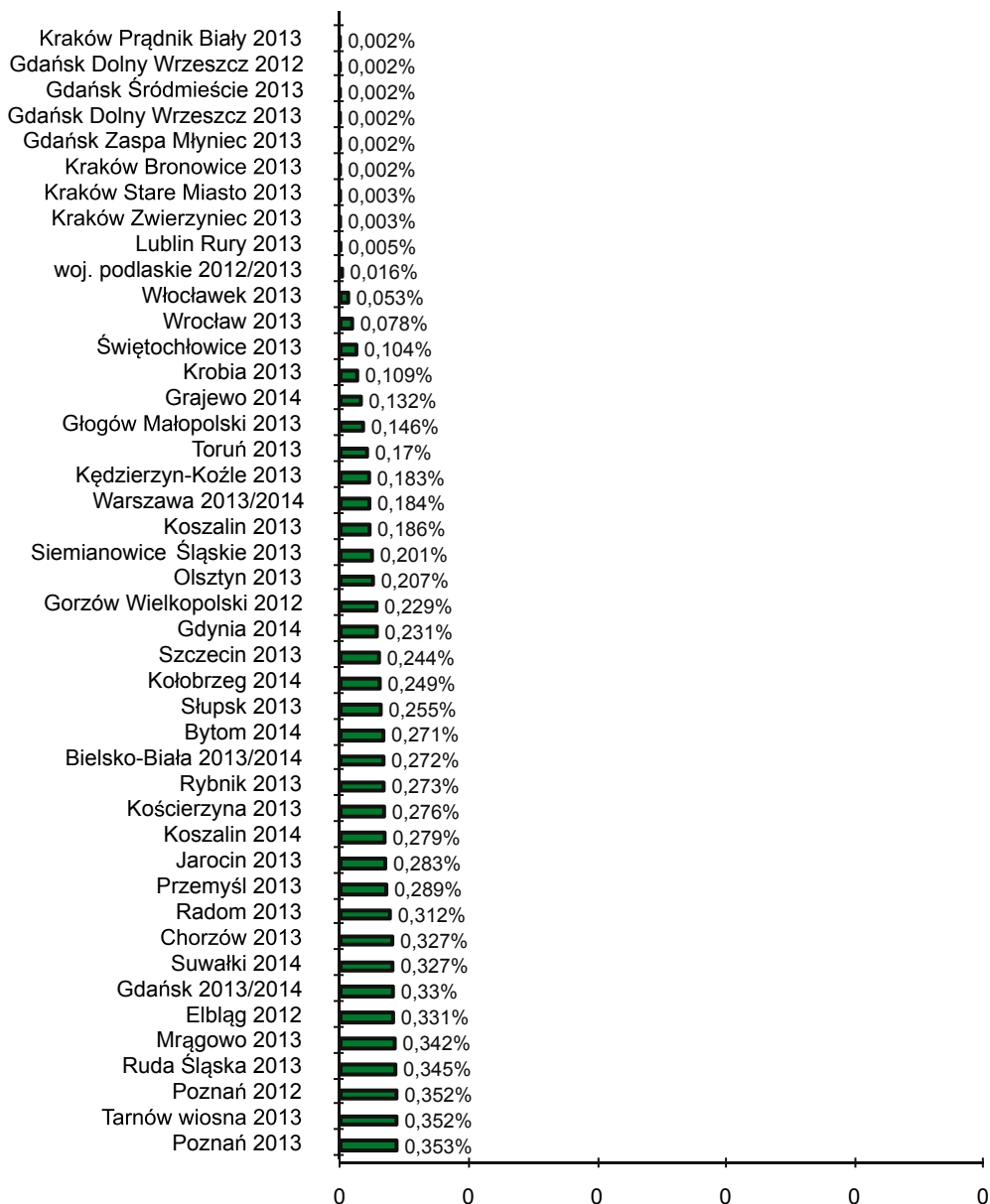


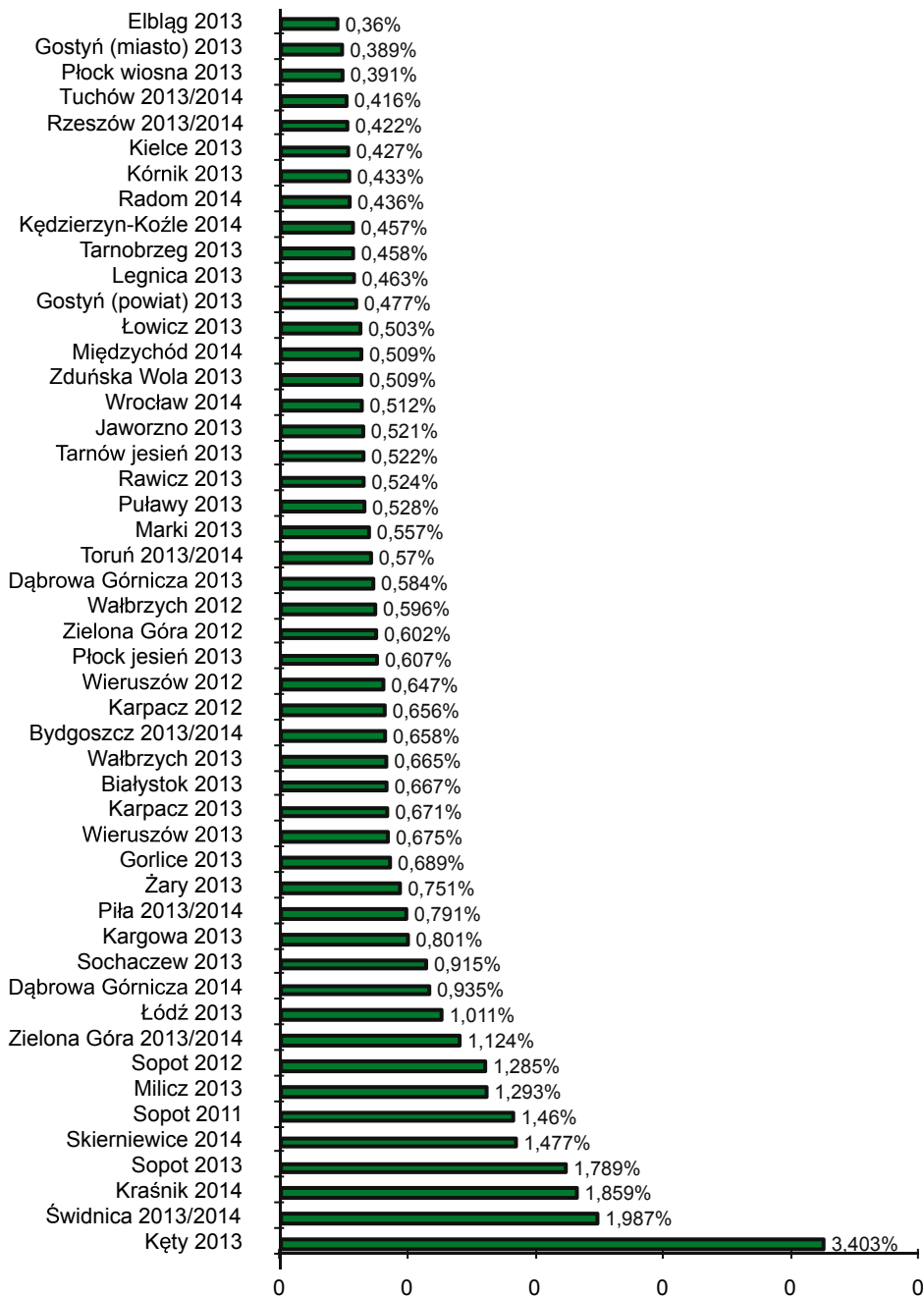
Wykres 15

Zestawienie przygotowano na podstawie danych Biuletynu Informacji Publicznej dotyczących ilości środków przekazanych do budżetów partycypacyjnych w poszczególnych samorządach.

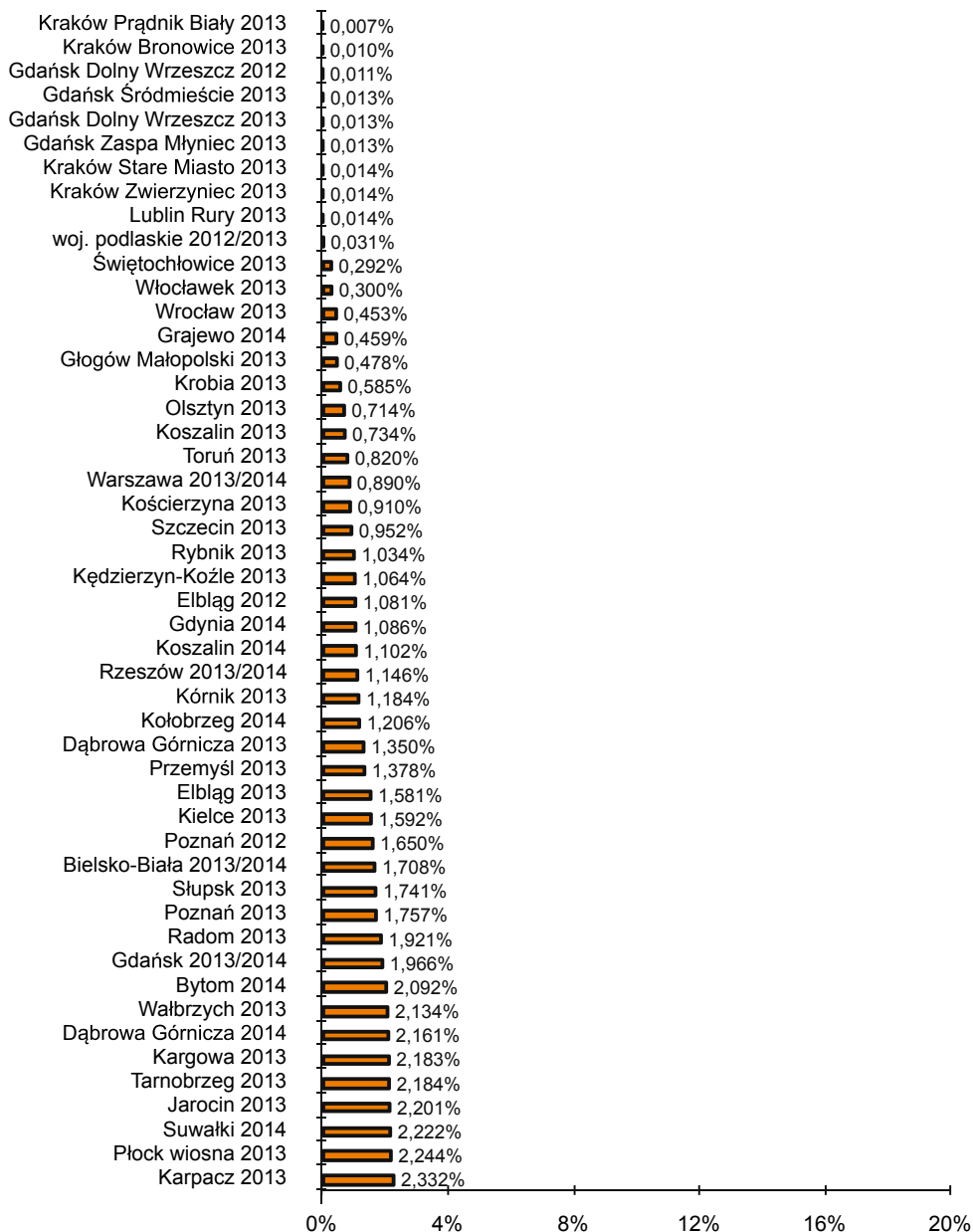
Z braku dostatecznych danych w zestawieniu nie został ujęty budżet partycypacyjny we Włocławku (2012). Wysokość środków przekazanych w ramach budżetu partycypacyjnego nie została określona w Gorzowie Wielkopolskim (2013), Grójcu (2013) i Świebodzicach (2013).

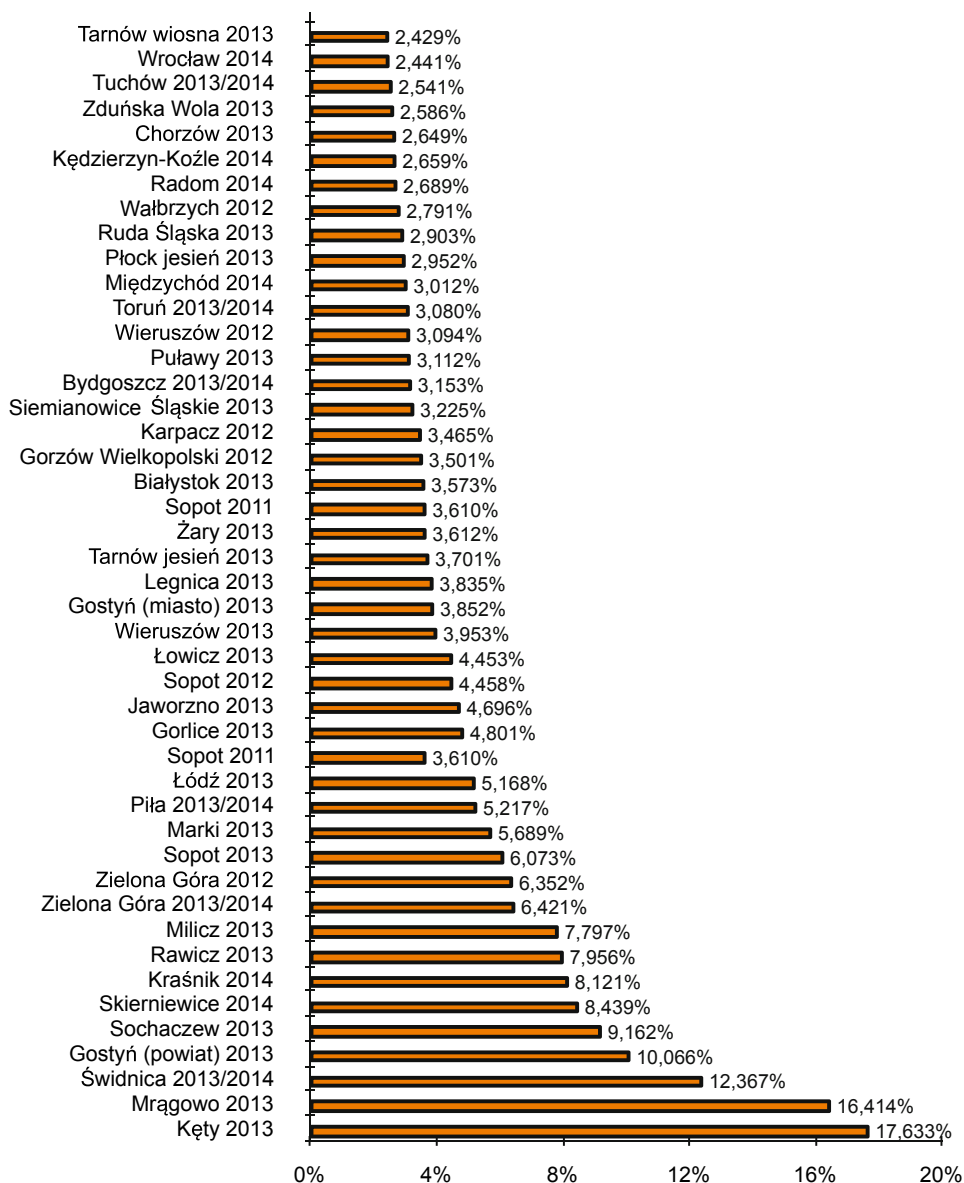
Wykres 16. Udział budżetów partycypacyjnych (%) w całkowitych budżetach samorządów





Wykres 17. Udział budżetów partycypacyjnych (%) w wydatkach majątkowych samorządów.





Wykres 16 i wykres 17

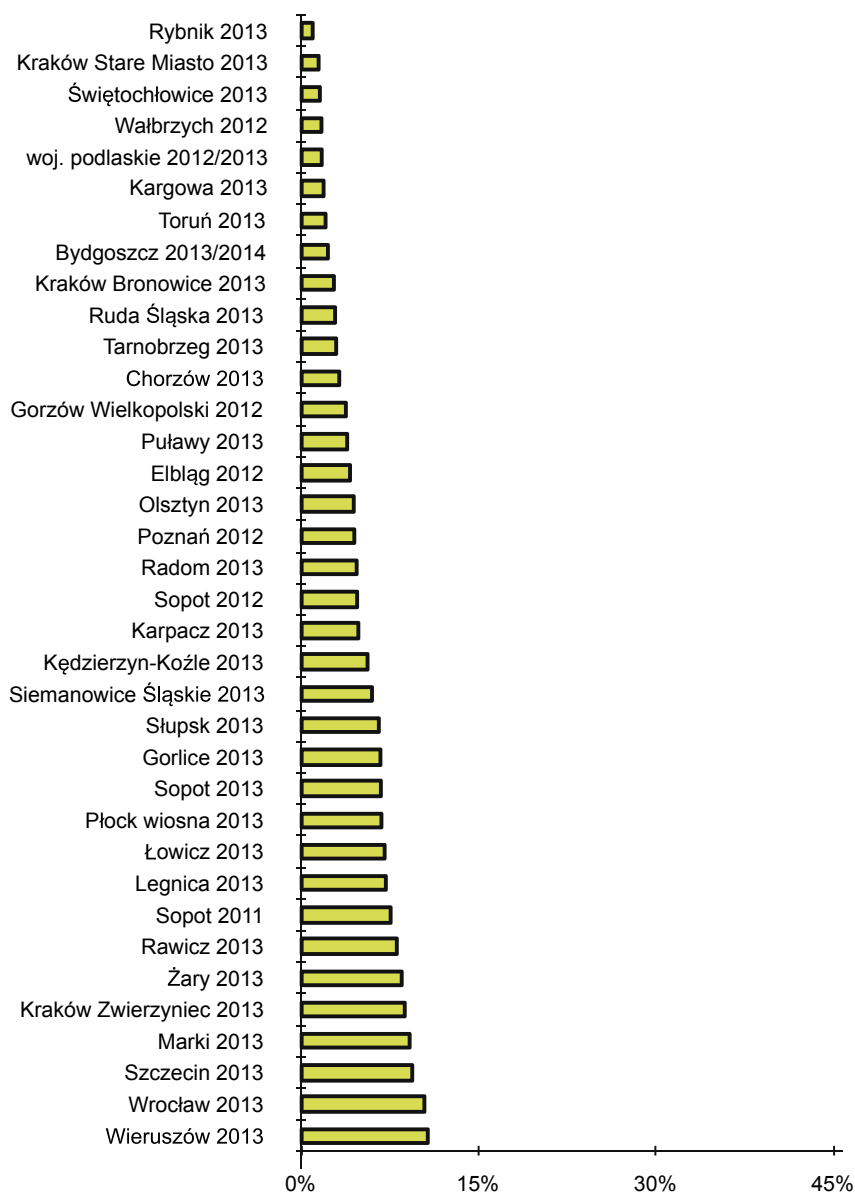
Zestawienie przygotowano na podstawie danych Biuletynu Informacji Publicznej dotyczących ilości środków przekazanych do budżetów partycypacyjnych w poszczególnych samorządach.

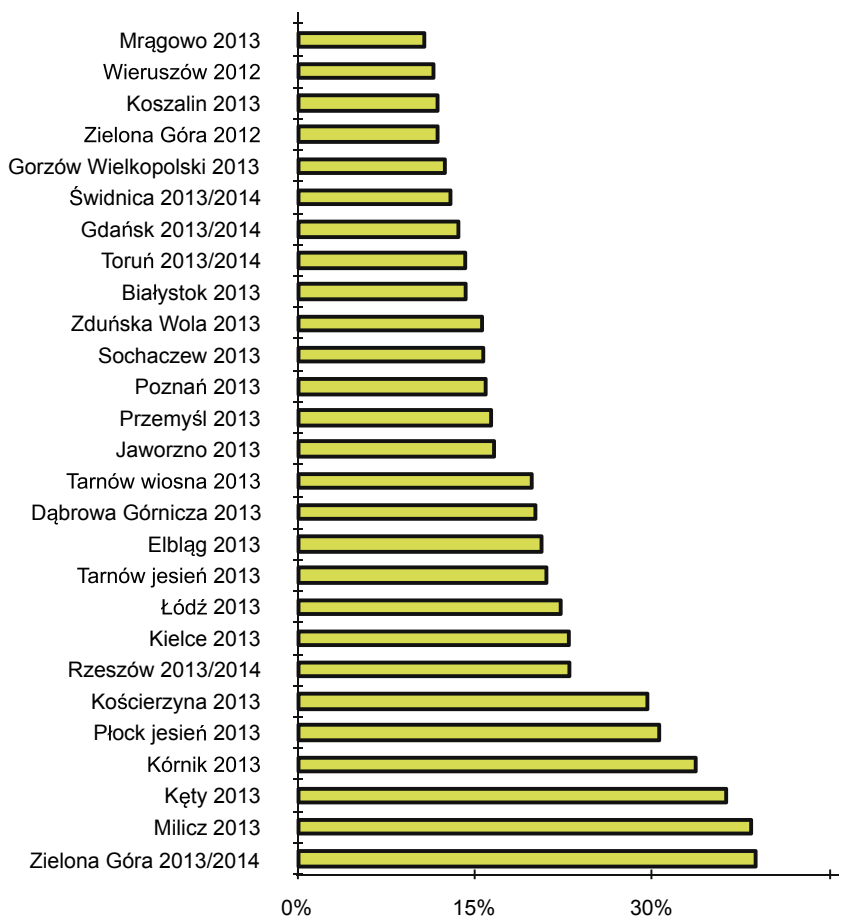
Jako punkt odniesienia przyjęto budżet planowany na rok, w którym propozycje wybrane w budżecie partycypacyjnym mają być wykonane. Przykładowo, jeśli edycja budżetu partycypacyjnego odbyła się w 2013 roku (tzn. w tym roku mieszkańcy wzięli udział w opracowaniu i wyborze pomysłów), ilość przeznaczonych do niego środków porównano z całkowitymi wydatkami budżetu i wydatkami majątkowymi budżetu określonymi w uchwale budżetowej na rok 2014.

Z powodu braku dostatecznych danych w zestawieniu nie został ujęty budżet partycypacyjny we Włocławku (2012). Wysokość środków przekazanych w ramach budżetu partycypacyjnego nie została określona w Gorzowie Wielkopolskim (2013), Grójcu (2013) i Świebodzicach (2013).

Z braku dostatecznie precyzyjnych danych dane dotyczące Dąbrowy Górniczej uzyskano w oparciu o projekt uchwały budżetowej na rok 2014.

Wykres 18. Frekwencja (%) w głosowaniach przeprowadzonych w ramach budżetów partycypacyjnych





45%

Wykres 18

Zestawienie zostało przygotowane na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących liczby wyborców oraz liczby mieszkańców pochodzących z ostatniego (najbardziej aktualnego) rejestru wyborców przed wyborami w ramach danej edycji budżetu partycypacyjnego.

Na określenie frekwencji jest za wcześnie w edycjach budżetów partycypacyjnych w Bielsku Białej (2013/2014), Bytomiu (2014), Dąbrowie Górniczej (2014), Gdyni (2014), Grajewie (2014), Kędzierzynie-Koźlu (2014), Kołobrzegu (2014), Koszalinie (2014), Kraśniku (2014), Międzychodzie (2014), Pile (2013/2014), Radomiu (2014), Skierniewicach (2014), Suwałkach (2014), Tuchowie (2013/2014), Warszawie (2013/2014) i Wrocławiu (2014)

Z braku dostatecznych danych w zestawieniu nie zostały ujęte edycje budżetów partycypacyjnych w Gdańsku Śródmieściu (2013), Gdańsku Dolnym Wrzeszczu (2012, 2013), Gdańsku Zaspie Młyniec (2013), Jarocinie (2013), Karpaczu (2012), Lublinie Rurach (2013), Wałbrzychu (2013) i Włocławku (2012, 2013).

Głosowanie nie odbyło się w budżetach partycypacyjnych w Gostyniu (mieście, 2013), powiecie gostyńskim (2013), Grójcu (2013), Krakowie Prądniku Białym (2013), Krobi (2013) i Świebodzicach (2013).

W Gorzowie Wielkopolskim (2013) mogli głosować wszyscy mieszkańcy, dlatego frekwencja została obliczona w oparciu o ich całkowitą liczbę, a nie o liczbę wyborców podaną przez Państwową Komisję Wyborczą.

Tabela 2

	Kryteria wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego					Wszystkie kryteria wynikające z definicji spełnione?	Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta		
	Spotkania mieszkańców	Jasno określone środki finansowe	Cały obszar miasta / powiatu / województwa	Wiążący charakter	Cykliczność		Partycypacyjne ustalenie zasad	Decyzyjność spotkań	Różne skale terytorialne
Białystok 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	rNie	Nie	Nie
Bielsko-Biała 2013/2014	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	rNie	---	Tak
Bydgoszcz 2013/2014	rNie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	rNie
Bytom 2014	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	rNie
Chorzów 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	rNie
Dąbrowa Górnicza 2013	Tak	Tak	Tak	rTak	Tak	Tak	rNie	Tak	rNie
Dąbrowa Górnicza 2014	Tak	Tak	Tak	cp	Tak	Tak	Tak	Tak	rNie
Elbląg 2012	Nie	rNie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	rNie
Elbląg 2013	Nie	rNie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	rNie
Gdańsk Śródmieście 2013	bd	Tak	Nie	Tak	cp	Nie	bd	---	rNie
Gdańsk D. Wrzeszcz 2012	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	bd	rNie
Gdańsk D. Wrzeszcz 2013	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	bd	rNie
Gdańsk Zaspą Młyniec 2013	rTak	Nie	Nie	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	rNie
Gdańsk 2013/2014	Nie	Tak	Tak	rNie	cp	Nie	rNie	---	rNie
Gdynia 2014	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Tak	rNie
Głogów Małopolski 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Gorlice 2013	Nie	Tak	Tak	Tak	cp	Nie	Nie	---	Tak
Gorzów Wielkopolski 2012	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Gorzów Wielkopolski 2013	Nie	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	rNie
Gostyń (m) 2013	cp	Nie	Tak	bd	cp	Nie	Nie	---	Nie
Gostyń (p) 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Grajewo 2014	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Grójec 2013	Nie	Nie	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Jarocin 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Jaworzno 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	Nie	rNie
Kargowa 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Karpacz 2012	Tak	Tak	Nie	Nie	Tak	Nie	Nie	Tak	rNie
Karpacz 2013	Tak	Tak	Nie	Nie	Tak	Nie	Nie	Tak	rNie
Kędzierzyn-Koźle 2013	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Kędzierzyn-Koźle 2014	Nie	Tak	Tak	cp	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Kęty 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Kielce 2013	rNie	Nie	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Kołobrzeg 2014	cp	Tak	Tak	cp	cp	Tak	Nie	---	Nie
Kórnik 2013	rTak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	bd	Nie	Nie
Kościerzyna 2013	rTak	rNie	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	rNie
Koszalin 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	rTak	Nie	rNie	---	Nie
Koszalin 2014	Nie	Tak	Tak	Nie	rTak	Nie	rNie	---	Nie
Kraków Bronowice 2013	Tak	Tak	Nie	Tak	cp	Nie	bd	Tak	rNie

Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta								
Kompetencje – „twarde” i „miękkie” projekty	Projekty i priorytety	Nowe organy decyzyjne	Wspólna weryfikacja / selekcja	Wspólna realizacja	Wspólna ewaluacja	Współodpowiedzialność	Widoczne efekty	
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Białystok 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Bielsko-Biała 2013/2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Bydgoszcz 2013/2014
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Bytom 2014
rNie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	rTak	Chorzów 2013
Tak	Nie	Tak	rTak	Tak	Tak	rNie	cp	Dąbrowa Górnicza 2013
cp	Nie	Tak	cp	cp	cp	rNie	cp	Dąbrowa Górnicza 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	cp	Elbląg 2012
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Elbląg 2013
Tak	Nie	Nie	bd	cp	cp	Nie	cp	Gdańsk Śródmieście 2013
Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	rNie	Tak	Gdańsk D. Wrzeszcz 2012
Tak	Nie	Tak	Tak	cp	cp	rNie	cp	Gdańsk D. Wrzeszcz 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Gdańsk Zaspą Młyniec 2013
Nie	Nie	Nie	rNie	cp	cp	Nie	cp	Gdańsk 2013/2014
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Gdynia 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Głogów Małopolski 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Gorlice 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Gorzów Wielkopolski 2012
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Gorzów Wielkopolski 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Gostyń (m) 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Gostyń (p) 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Grajewo 2014
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Grójec 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Jarocin 2013
Tak	Nie	Tak	rTak	cp	cp	rNie	cp	Jaworzno 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kargowa 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	bd	bd	Nie	rTak	Karpacz 2012
Tak	Nie	Nie	Nie	bd	bd	Nie	rTak	Karpacz 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kędzierzyn-Koźle 2013
Tak	Nie	Nie	cp	cp	cp	Nie	cp	Kędzierzyn-Koźle 2014
Tak	Nie	Nie	rNie	cp	cp	Nie	cp	Kęty 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	cp	Nie	cp	Kielce 2013
Tak	Nie	Nie	rTak	cp	cp	Nie	cp	Kołobrzeg 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kórnik 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kościerzyna 2013
Tak	Nie	rTak	rTak	cp	rTak	Nie	cp	Koszalin 2013
Tak	Nie	rTak	cp	cp	cp	Nie	cp	Koszalin 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kraków Bronowice 2013

	Kryteria wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego					Wszystkie kryteria wynikające z definicji spełnione?	Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta		
	Spotkania mieszkańców	Jasno określone środki finansowe	Cały obszar miasta / powiatu / województwa	Wiążący charakter	Cykliczność		Partycypacyjne ustalenie zasad	Decyzyjność spotkań	Różne skale terytorialne
Kraków Prądnik Biały 2013	Tak	Tak	Nie	Tak	cp	Nie	bd	Tak	rNie
Kraków Stare Miasto 2013	Tak	Tak	Nie	Tak	Tak	Nie	bd	bd	rNie
Kraków Zwierzyniec 2013	Tak	Tak	Nie	Tak	cp	Nie	bd	Tak	rNie
Krańnik 2014	Tak	Tak	Nie	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	rNie
Krobia 2013	rTak	Tak	Tak	bd	cp	Tak	bd	Tak	Nie
Legnica 2013	Nie	Tak	Tak	Tak	cp	Nie	Nie	---	rNie
Łowicz 2013	rNie	Tak	Nie	cp	cp	Nie	Nie	---	rNie
Łódź 2013	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak
Lublin Rury 2013	Tak	Tak	Nie	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	rNie
Marki 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Międzychód 2014	rTak	Tak	Tak	Tak	cp	Tak	bd	cp	Nie
Milicz 2013	rNie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Mrągowo 2013	rTak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Olsztyn 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Tak
Piła 2013/2014	rNie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	rNie
Płock wiosna 2013	rNie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Płock jesień 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Poznań 2012	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Poznań 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Przemyśl 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Puławy 2013	Tak	Tak	Tak	rTak	cp	Tak	Nie	Nie	rNie
Radom 2013	rNie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	rNie	---	Tak
Radom 2014	rNie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	rNie	---	Tak
Rawicz 2013	Nie	Tak	Tak	Tak	cp	Nie	Nie	---	Nie
Ruda Śląska 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	rNie
Rybnik 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Tak	Tak
Rzeszów 2013/2014	rNie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Siemianowice Śląskie 2013	Nie	Tak	Nie	cp	cp	Nie	Nie	---	Nie
Skierniewice 2014	Nie	Tak	Nie	cp	cp	Nie	Nie	---	Nie
Słupsk 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	bd	---	Nie
Sochaczew 2013	Nie	Nie	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Sopot 2011	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak
Sopot 2012	Tak	rNie	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak
Sopot 2013	Tak	rNie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak
Suwałki 2014	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Świdnica 2013/2014	rNie	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	---	Tak
Świebodzice 2013	Nie	Nie	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Świętochłowice 2013	Tak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	Nie	Nie
Szczecin 2013	rTak	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	rNie	Nie	rNie
Tarnobrzeg 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Tarnów wiosna 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Tarnów jesień 2013	Nie	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Toruń 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	rNie	---	Nie
Toruń 2013/2014	Nie	rNie	Tak	Tak	Tak	Nie	bd	---	Tak
Tuchów 2013/2014	Nie	Nie	Tak	rTak	cp	Nie	Nie	---	Nie
Wałbrzych 2012	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Wałbrzych 2013	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Tak

Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta								
Kompetencje – „twarde” i „miękkie” projekty	Projekty i priorytety	Nowe organy decyzyjne	Wspólna weryfikacja / selekcja	Wspólna realizacja	Wspólna ewaluacja	Współodpo- wiedzialność	Widoczne efekty	
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kraków Prądnik Biały 2013
bd	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kraków Stare Miasto 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kraków Zwierzyniec 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Kraśnik 2014
bd	Nie	rTak	Tak	cp	cp	bd	cp	Krobia 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Legnica 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Łowicz 2013
Tak	Nie	Nie	rNie	rTak	Tak	Nie	cp	Łódź 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	rTak	Nie	Nie	cp	Lublin Rury 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Marki 2013
Tak	Nie	Tak	Nie	cp	cp	rNie	cp	Międzychód 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Milicz 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Mragowo 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	rTak	Nie	cp	Olsztyn 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Piła 2013/2014
Tak	Nie	Nie	rNie	Nie	bd	Nie	rTak	Płock wiosna 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	cp	Płock jesień 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Poznań 2012
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	cp	Poznań 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Przemyśl 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Puławy 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Radom 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Radom 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Rawicz 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	cp	Nie	cp	Ruda Śląska 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Rybnik 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	Nie	Rzeszów 2013/2014
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Siemianowice Śląskie 2013
Nie	Nie	Nie	cp	cp	cp	Nie	cp	Skierzwice 2014
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Słupsk 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Sochaczew 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Sopot 2011
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Sopot 2012
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Sopot 2013
Nie	Nie	Nie	rNie	cp	cp	Nie	cp	Suwałki 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Świdnica 2013/2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Świebodzice 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Świętochłowice 2013
Tak	Nie	Nie	rNie	cp	cp	Nie	cp	Szczecin 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Tarnobrzeg 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	bd	Nie	cp	Tarnów wiosna 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Tarnów jesień 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Toruń 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Toruń 2013/2014
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Tuchów 2013/14
Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Wałbrzych 2012
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Wałbrzych 2013

	Kryteria wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego					Wszystkie kryteria wynikające z definicji spełnione?	Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta		
	Spotkania mieszkańców	Jasno określone środki finansowe	Cały obszar miasta / powiatu / województwa	Wiążący charakter	Cykliczność		Partycypacyjne ustalenie zasad	Decyzyjność spotkań	Różne skale terytorialne
Warszawa 2013/2014	rTak	Tak	Tak	cp	cp	Tak	rNie	rNie	rNie
Wieruszów 2012	Tak	rNie	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie
Wieruszów 2013	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Włocławek 2012	Nie	bd	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Włocławek 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
woj. podlaskie 2012/2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Wrocław 2013	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Wrocław 2014	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	rNie	Nie	Nie
Żary 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Zduńska Wola 2013	Nie	Tak	Tak	Nie	cp	Nie	Nie	---	Nie
Zielona Góra 2012	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Zielona Góra 2013/2014	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie	Nie	---	Nie
Wszystkie	97	97	97	97	97	97	97	38	97
Nie	45	13	16	64	0	88	71	23	53
rNie	10	7	0	1	0	0	12	1	31
rTak	8	0	0	3	2	0	0	0	0
Tak	31	76	81	20	41	9	4	10	13
cp	2	0	0	7	54	0	0	1	0
bd	1	1	0	2	0	0	10	3	0
Wszystkie	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Nie	46,4%	13,4%	16,5%	66,0%	0,00%	90,7%	73,2%	60,53%	54,6%
rNie	10,3%	7,2%	0,0%	1,0%	0,00%	0,0%	12,4%	2,6%	32,0%
rTak	8,2%	0,0%	0,0%	3,1%	2,06%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tak	32,0%	78,4%	83,5%	20,6%	42,3%	9,3%	4,1%	26,3%	13,4%
cp	2,1%	0,0%	0,0%	7,2%	55,7%	0,0%	0,0%	2,6%	0,0%
bd	1,0%	1,0%	0,0%	2,1%	0,00%	0,0%	10,3%	7,9%	0,0%
	Spotkania mieszkańców	Jasno określone środki finansowe	Cały obszar miasta / powiatu / województwa	Wiążący charakter	Cykliczność	Wszystkie kryteria wynikające z definicji spełnione?	Partycypacyjne ustalenie zasad	Decyzyjność spotkań	Różne skale terytorialne

Legenda

Tak	Tak
rTak	Raczej tak
rNie	Raczej nie
Nie	Nie
cp	Czas pokaże
bd	Brak danych

Kryteria wynikające z teorii prawa do miasta								
Kompetencje – „twarde” i „miękkie” projekty	Projekty i priorytety	Nowe organy decyzyjne	Wspólna weryfikacja / selekcja	Wspólna realizacja	Wspólna ewaluacja	Współodpowiedzialność	Widoczne efekty	
Tak	Nie	Tak	rNie	cp	cp	rNie	cp	Warszawa 2013/2014
Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	rTak	Wieruszów 2012
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Wieruszów 2013
bd	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	bd	Włocławek 2012
bd	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Włocławek 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	woj. podlaskie 2012/2013
Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	rNie	Wrocław 2013
Nie	Nie	Nie	rNie	cp	cp	Nie	cp	Wrocław 2014
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Żary 2013
Tak	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Zduńska Wola 2013
Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Zielona Góra 2012
Nie	Nie	Nie	Nie	cp	cp	Nie	cp	Zielona Góra 2013/2014
97	97	97	97	97	97	97	97	Wszystkie
24	97	87	77	19	17	89	5	Nie
1	0	0	8	0	0	7	1	rNie
0	0	3	4	2	2	0	5	rTak
67	0	7	3	2	3	0	6	Tak
1	0	0	4	72	71	0	79	cp
4	0	0	1	2	4	1	1	bd
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Wszystkie
24,7%	100,0%	89,7%	79,4%	19,6%	17,5%	91,8%	5,2%	Nie
1,0%	0,0%	0,0%	8,2%	0,0%	0,0%	7,2%	1,0%	rNie
0,0%	0,0%	3,1%	4,1%	2,1%	2,1%	0,0%	5,2%	rTak
69,1%	0,0%	7,2%	3,1%	2,1%	3,1%	0,0%	6,2%	Tak
1,0%	0,0%	0,0%	4,1%	74,2%	73,2%	0,0%	81,4%	cp
4,1%	0,0%	0,0%	1,0%	2,1%	4,1%	1,0%	1,0%	bd
„Twarde” i „miękkie” projekty	Projekty i priorytety	Nowe organy decyzyjne	Wspólna weryfikacja / selekcja	Wspólna realizacja	Wspólna ewaluacja	Współodpowiedzialność	Widoczne efekty	

Bibliografia

Marcin Batóg, *Budżet obywatelski w Kielcach. Osiedla nie chcą być pominięte*, „Gazeta Wyborcza” Kielce, 31 sierpnia 2013, http://kielce.gazeta.pl/kielce/1,47262,14523567,Budzet_obywatelski_w_Kielcach__Osiedla_nie_chca_byc.html#ixzz2nRkmPdza.

„Budżet obywatelski – czy potrzebne są zmiany?”, zapis debaty fundacji Masz Głos, Masz Wybór, <http://www.youtube.com/watch?v=-3-nIyaCd74>.

Budżet obywatelski w Gdańsku nie taki obywatelski. Magistrat boi się trudnych projektów?, Gdańsk NaszeMiasto.pl, 25 stycznia 2014, <http://gdansk.naszemiasto.pl/artukul/budzet-obywatelski-w-gdansk-nie-taki-obywatelski-magistrat,2141814,t,id.html>.

Budżet obywatelski w Łodzi. 10 mln zł na dodatkowe 32 inwestycje, „Dziennik Łódzki”, 13 stycznia 2014, <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/1087030,budzet-obywatelski-w-lodzi-10-mln-zl-na-dodatkowe-32-inwestycje-mapa,id,t.html>.

Artur Celiński, *Polityka miejska – nadmiar pytań, niedobór odpowiedzi*, Publica.pl, 25 października 2013, <http://publica.pl/teksty/polityka-miejska-nadmiar-pytan-niedobor-odpowiedzi>.

Aleksandra Dybiec, Krzysztof Blinkiewicz, *Jaka to ma być demokracja... Kontrowersje wokół budżetu*, „Gazeta Wyborcza” Płock, 30 października 2013, http://plock.gazeta.pl/plock/1,35710,14872952,Jaka_to_ma_byc_demokracja____Kontrowersje_wokol_budzetu.html.

European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City, [w:] *International public debates. Urban policies and the right to the city*, UNESCO, Paris 2006, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179m.pdf>.

European Urban Charter II, Council of Europe, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>.

Richard Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.

Ernesto Ganuza, Giovanni Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 44, No. 2.

Marcin Gerwin, *Budżet obywatelski: od nowych chodników do lokalnej społeczności*, „Miasta” 2013, nr 2.

Marcin Gerwin, *Gdzie się podziały projekty z pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w Sopocie?*, Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, 7 maja 2013, <http://www.sopockainicjatywa.org/2013/05/07/gdzie-sie-podziały-projekty-z-pierwszej-edycji-budżetu-obywatelskiego-w-sopocie/>.

Gostyń. *Budżetu powiatu staje się obywatelski*, szczot.info, 11 października 2013, <http://www.szczot.info/1782-gostyn-budzet-powiatu-staje-sie-obywatelski>.

David Harvey, *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, tłum. Agnieszka Kowalczyk i in., Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

David Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, „Geografiska Annaler. Series B, Human Geography” 1989, vol. 71, No. 1, <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/harvey1989-from-managment-to-empresaurialism.pdf>.

Piotr Juskowiak, *Neoliberalizm w budowie, czyli o mieliznach miejskiej przedsiębiorczości i (post)polityczności architektury*, [w:] *Chwała miasta*, Bogna Świątkowska (red.), Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

Katarzyna Kajdanek, *Zróbmy sobie miasta*, Instytut Obywatelski, 20 marca 2014, <http://www.instytutobywatelski.pl/20192/lupa-instytutu/zrobmy-sobie-miasta/2>.

Roger Keil, Douglas Young, *Ani miasto, ani wieś*, tłum. Natalia Kertryczak, „Res Publica Nowa” 2012, nr 19 (jesień).

Wojciech Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, <http://www.instytutobywatelski.pl/14426/publikacje/raporty/raport-budzet-partycypacyjny-krotka-instrukcja-obsługi>.

Wojciech Kębłowski, Mathieu Van Crielingen, *How „alternative” alternative urban policies really are? Looking at participatory budgeting through the lenses of the right to the city*, „Métropoles”, ukaże się latem 2014.

Michał Kolanko, *Dlaczego budżet obywatelski może być istotnym narzędziem w kampanii samorządowej 2014*, 300polityka.pl, 16 października 2013, <http://300polityka.pl/news/2013/10/16/dlaczego-budzet-obywatelski-moze-byc-istotnym-narzedziem-w-kampanii-samorzadowej-2014>.

Jolanta Kowalewska, *Zwycięzca budżetu obywatelskiego został prezesem prezydenckiego stowarzyszenia*, „Gazeta Wyborcza” Szczecin, 6 grudnia 2013, http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,34959,15084334,Zwyciezca_budzetu_obywatelskiego_zostal_prezesem_prezydenckiego.html.

Izabela Kozakiewicz, *Budżet obywatelski w Radomiu. Lista nagrodzonych projektów*, 30 września 2013, <http://www.echodnia.eu/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130930/POWIAT0206/130939923>.

Dariusz Kraszewski, Karol Mojkowski, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, Fundacja Batorego, Warszawa 2014.

Henri Lefebvre, *Prawo do miasta*, tłum. Ewa Majewska, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, <http://www.praktykateoretyczna.pl/henri-lefebvre-prawo-do-miasta>.

Anna Lewandowska, *Budżet obywatelski. Głosowanie do powtórki? Niewykluczone!*, „Gazeta Wyborcza” Płock, 3 listopada 2013, http://plock.gazeta.pl/plock/1,35710,14887949,Budzet_obywatelski__Glosowanie_do_powtorki__Niewykluczone_.html#ixzz2nSccqyR4.

Jarosław Makowski, Przemysław Filar, *Jak „zamordować” budżet obywatelski*, Instytut Obywatelski, <http://www.instytutobywatelski.pl/17517/komentarze/jak-zamordowac-budzet-obywatelski>.

Peter Marcuse, *Whose right(s) to the city?*, [w:] Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer, *Cities for people, not for profit*, Routledge, London 2012.

Lech Mergler, *Ruchy miejskie do rad*, „Res Publica Nowa”, 17 stycznia 2014, <http://publica.pl/teksty/ruchy-miejskie-do-rad>.

Nadchodzą nowi mieszkańcy. Z Pawłem Kubickim rozmawia Magdalena Kursa, Wyborcza.pl, 22 września 2009, http://wyborcza.pl/1,76842,7065041,Nadchodza_nowi_mieszczenie.html (dostęp dnia 1 marca 2014).

Konrad Niklewicz, *Budżet obywatelski: wnioski z Puław*, Instytut Obywatelski, 16 lipca 2013, www.instytutobywatelski.pl/16145/komentarze/budzet-obywatelski-to-naprawde-dziala

Eliza Olczyk, *Przymusowy budżet obywatelski*, „Rzeczpospolita”, 21 października 2013, <http://www.rp.pl/artukul/16,1058341-Przymusowy-budzet-obywatelski.html>.

Kacper Pobłocki, *Prawo do odpowiedzialności*, [w:] Markus Miessen, *Koszmar partycypacji*, tłum. Michał Choptiany, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2013.

Mark Purcell, *Urban Democracy and the Local Trap*, „Urban Studies” 2006, vol. 43, No. 11.

Hilary Silver, Alan Scott, Yuri Kazepov, *Participation in Urban Contention and Deliberation*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2010, vol. 34, No. 3.

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, Giovanni Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 8, No. 2.

Xavery Stańczyk, *Konserwa u bram*, [w:] Łukasz Bukowiecki, Martyna Obarska, Xavery Stańczyk, *Miasto na żądanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

Bartosz Walat, *Budżet obywatelski. Będzie ścieżka*, info.radiopark.pl, 29 maja 2013, <http://info.radiopark.com.pl/index.php/top/item/4226-bud%C5%BCet-obywatelski-b%C4%99dzie-%C5%9Bcie%C5%BCka-rowerowa>.

Kevin Ward, „*Policies in Motion*”, *Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2006, vol. 30, No. 1.

Katarzyna Włodkowska, *Gdańsk. Czy budżet obywatelski to element kampanii wyborczej?*, „Gazeta Wyborcza” Trójmiasto, http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,14398111,Gdansk___Czy_budzet_obywatelski_to_element_kampanii.html.

Załącznik nr 3 („Karta analizy zadania zgłoszonego do budżetu obywatelskiego Gminy Kęty na 2014 rok”) do Zarządzenia nr 265/2013/B Burmistrza Gminy Kęty.

Zarządzenie nr 964 (12) 14 Prezydenta Miasta Piły z dnia 13 stycznia 2014 r.

Agnieszka Ziółkowska, *Remedium, na polskie budżety (nie)obywatelskie*, „Krytyka Polityczna”, 29 maja 2013, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20130529/ustawa-remedium-na-polskie-budzety-nieobywatelskie>.

Podziękowania

Pragnę podziękować Leszkowi Sulichowi oraz Mathieu Van Crielingenowi (Université libre de Bruxelles) za nieocenioną cierpliwość i wyrozumiałość – ich krytyczne uwagi niezmiernie pomogły mi w przygotowaniu powyższego tekstu. Za zawartą w nim treść ponoszę jednak wyłączną odpowiedzialność.

Nota o autorze

Wojciech Kęblowski – absolwent międzynarodowych studiów miejskich 4cities na uniwersytetach w Brukseli, Kopenhadze, Madrycie i Wiedniu. Doktorant Université libre de Bruxelles oraz Vrije Universiteit Brussel. Aktualnie prowadzi badania nad mobilnością polityk miejskich, między innymi budżetu partycypacyjnego w Polsce. Jego zainteresowania naukowe i badania dotyczą demokracji miejskiej i walki o prawo do miasta, projektów „rewitalizacyjnych” i gentryfikacji, alternatywnych polityk transportowych oraz południowoamerykańskich innowacji w urbanistyce. Współpracuje z ruchami miejskimi w Brukseli i Wrocławiu.