

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 341

**Gospodarka i przestrzeń**

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Niki Derlukiewicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-457-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Ekonomiczne bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski a Krajowy Fundusz Kapitałowy .....	11
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Biogospodarka a zarządzanie marketingowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego .....	23
<b>Piotr Hajduga:</b> Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskiej na przykładzie Świdnicy – wybrane aspekty .....	37
<b>Amelia Kin:</b> Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach MŚP a kryzys finansowy .....	54
<b>Beata Kisielewicz:</b> Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski Wschodniej – wybrane aspekty .....	62
<b>Dorota Korenik:</b> Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy .....	72
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Ocena dostępności transportowej ośrodków wiedzy i innowacji w Polsce .....	83
<b>Agnieszka Krześ:</b> Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego .....	93
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> Rola Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi .....	104
<b>Florian Kuźnik:</b> Polityka miejska regionu przemysłowego .....	120
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Społeczne determinanty rozwoju przygranicznych obszarów wiejskich w południowo-zachodniej Polsce .....	136
<b>Andrzej Luczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalizacja gospodarki a przekształcenia sektora lokalnego – wybrane problemy.....	146
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Audyt zgodności opracowania wieloletniej prognozy finansowej gminy z wymogami ustawy o finansach publicznych ...	158
<b>Marian Maciejuk:</b> Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu.....	171
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym .....	182
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach na przykładzie miasta Krakowa .....	199
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Miejsce spółdzielni mleczarskich w rozwoju regionalnym: przypadek województwo łódzkie, Polska .....	213

<b>Monika Paradowska:</b> Innowacje jako determinanta zrównoważonego rozwoju transportu w miastach.....	223
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internacjonalizacja działalności podmiotów gospodarczych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego .....	236
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Jakość przestrzeni publicznej w rozwoju aglomeracji miejskich.....	245
<b>Karolina Rosomacha:</b> Wpływ wiedzy i innowacji na rozwój regionów w Republice Czeskiej .....	254
<b>Dorota Rynio:</b> Dylematy polityki regionalnej w nowym okresie programowania w UE .....	263
<b>Alicja Słodczyk:</b> Przemiany Warszawy na tle modelu miasta postmodernistycznego .....	274
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> Rola kapitału społecznego w rozwoju obszarów przygranicznych południowo-zachodniej Polski.....	285
<b>Monika Szymura:</b> Ochrona prawnoautorska w gospodarce opartej na wiedzy .....	294
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Ekonomiczny wymiar administracji publicznej .	304
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Rozwój województw Polski Południowej z uwzględnieniem metropolii .....	315

## Summaries

<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Economic barriers to innovation activity of enterprises in the regions of Poland vs. Polish National Capital Fund.....	22
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Bio-economy and marketing management in selected local government units .....	36
<b>Piotr Hajduga:</b> Revitalisation of downtown space on example of Świdnica – chosen aspects.....	53
<b>Amelia Kin:</b> Risk management in SMEs and the financial crisis.....	61
<b>Beata Kisielewicz:</b> Socio-economic development of Eastern Poland – chosen aspects.....	71
<b>Dorota Korenik:</b> Forms of influence of regional government on the regional financial sector .....	82
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Assessment of transport accessibility to centres of knowledge and innovation in Poland.....	92
<b>Agnieszka Krześ:</b> Participatory budgeting as an initiative supporting the attitude of civil society.....	103
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> The role of National Network of Rural Areas (NNRA) in the creation of social capital of rural areas .....	119
<b>Florian Kuźnik:</b> Urban policy in a post-industrial region .....	133
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Social determinants of rural border areas development in south western part of Poland.....	145

---

<b>Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalization of economy and transformation of the local sector – selected problems .....	157
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Auditing the conformity of multi-year financial outlooks of a community with the public finance act .....	170
<b>Marian Maciejuk:</b> Public aid for entrepreneurs in Poland in the recession period .....	181
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Social capital, human capital and creative capital in economic development .....	198
<b>Monika Musiał-Malago:</b> The stage of spatial planning in municipalities on the example of the city of Krakow .....	212
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Place of dairy cooperatives in the regional development: case of Lodz Voivodeship, Poland .....	222
<b>Monika Paradowska:</b> Innovations as a determinant of sustainable urban transport development .....	235
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internationalization of enterprises – Polish-German borderland case study .....	244
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The quality of public space in agglomeration .....	253
<b>Karolina Rosomacha:</b> The impact of knowledge and innovation on the development of regions in the Czech Republic .....	262
<b>Dorota Rynio:</b> Dilemmas of regional policy in a new programming period of the EU .....	273
<b>Alicja Słodczyk:</b> Changes of Warsaw on a background of postmodern city ...	284
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> The role of social capital in the development of border areas of south-western Poland .....	293
<b>Monika Szymura:</b> Protection of authors' rights in knowledge-based market economy .....	303
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Economic dimension of public administration ...	314
<b>Alicja Zakrzewska-Póltorak:</b> Development of voivodeships of southern Poland with reference to the metropolises .....	326

**Agnieszka Krześ**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **BUDŻET OBYWATELSKI JAKO INICJATYWA WSPIERAJĄCA POSTAWĘ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO**

---

**Streszczenie:** Budżet obywatelski (z ang. budżet partycypacyjny) jest inicjatywą, dzięki której mieszkańcy mogą w sposób bezpośredni wpływać na wydatki budżetu swojego miasta. Po raz pierwszy został wprowadzony w Brazylii w Porto Alegre w 1989 r. i szybko zyskał aprobatę w innych krajach. Dotychczas do inicjatywy dołączyło ponad 1500 miast na całym świecie<sup>1</sup>. Także polskie miasta zdecydowały się stworzyć swoje budżety obywatelskie, a pionierem został Sopot, który w 2011 r. przeznaczył na ten cel ok. 5 mln zł<sup>2</sup>. Artykuł charakteryzuje główne założenia budżetu obywatelskiego oraz sposób jego implementacji na przykładzie Sopotu.

**Słowa kluczowe:** budżet obywatelski, partycypacja, społeczeństwo obywatelskie.

DOI: 10.15611/pn.2014.341.08

### **1. Wstęp**

Budżet obywatelski to inicjatywa polegająca na przekazaniu przez władze określonych środków finansowych do bezpośredniej dyspozycji mieszkańców. Władze rezygnują z części swoich kompetencji i kontroli, przekazując je mieszkańcom, natomiast mieszkańcy włączają się w życie publiczne, decydując, na co i w jaki sposób przeznaczyć pieniądze. Jest to inicjatywa dobrowolna, a proces jej realizacji opiera się na wzajemnym zaufaniu i silnym zaangażowaniu wszystkich uczestników. Inicjatywa początkowo wprowadzona w brazylijskim mieście Porto Alegre szybko zyskała uznanie na całym świecie, a od 2011 r. funkcjonuje również w Polsce. Coraz większa niechęć obywateli do władzy samorządowej skutkowałą niewielkim zainteresowaniem sprawami publicznymi, co w efekcie prowadziło do zmniejszenia kontroli nad politykami oraz niską przejrzystością ich działań. Aby odwrócić tę ne-

---

<sup>1</sup> <http://www.participatorybudgeting.org> (30.03.2013).

<sup>2</sup> <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/inspiracje/jak-wprowadzic-budzet-obywatelski/> (30.03.2013).

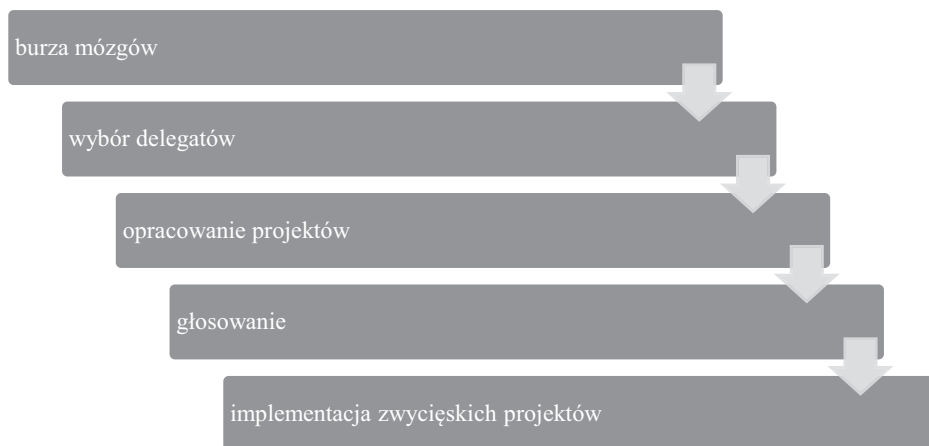
gatywną tendencję, władze otwierają się na obywateli, a jedną z inicjatyw wspierających aktywność obywateli w życiu publicznym jest budżet obywatelski.

Artykuł ma na celu przedstawienie głównych założeń budżetu obywatelskiego, dotychczasowych doświadczeń z realizacji inicjatywy na świecie oraz implementacji budżetu w Sopocie jako polskiego pioniera budżetu obywatelskiego.

## 2. Rozwój inicjatywy budżetu obywatelskiego na świecie

Budżet obywatelski jest nową formą zarządzania publicznymi pieniędzmi i ma na celu zaangażowanie społeczeństwa w życie publiczne. Jest to proces, w którym obywatele w sposób demokratyczny podejmują decyzję, na jaki cel będzie wydatkowana część środków finansowych z budżetu miasta. W ten sposób władze samorządowe umożliwiają mieszkańcom współpracę z samorządem nad budżetem lokalnym, a mieszkańcy mogą podejmować decyzje, które w sposób bezpośredni oddziałują na ich jakość życia.

Budżet obywatelski po raz pierwszy został wprowadzony w Brazylii w Porto Alegre w 1989 r. i szybko zyskał aprobatę w innych krajach. Dotychczas do inicjatywy włączyło się ponad 1500 jednostek przestrzennych oraz instytucji publicznych na całym świecie. Inicjatywa ta realizowana jest przede wszystkim w miastach, jednak dotyczy także hrabstw, stanów, szkół, uniwersytetów i innych instytucji publicznych<sup>3</sup>. Mimo iż każdy przypadek charakteryzuje się własną specyfiką, podstawowy proces przebiega według typowego schematu (rys. 1)<sup>4</sup>.



**Rys. 1.** Schemat procesu wdrażania budżetu obywatelskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.participatorybudgeting.org>.

<sup>3</sup> <http://www.participatorybudgeting.org> (30.03.2013).

<sup>4</sup> Tamże.

Pierwsza faza obejmuje tzw. burzę mózgów. Mieszkańcy przedstawiają swoje pomysły na wydatkowanie środków budżetu obywatelskiego. W kolejnym etapie spośród wolontariuszy wybierani są delegaci, którzy w kolejnych etapach pełnią funkcję przedstawicieli mieszkańców. Trzecia faza obejmuje opracowanie idei i pomysłów zgłoszonych w pierwszym etapie, które zyskują postać projektów. Na tym etapie odrzucane są pomysły nienadające się do realizacji z różnych przyczyn (np. ograniczeń finansowych), a rozwijane te, które mogą zostać zrealizowane. Czwarty etap to ocena i głosowanie mieszkańców nad propozycjami wyłonionymi z etapu trzeciego. Ostatnim elementem jest wdrożenie zwycięskich projektów przez władze. Warto podkreślić, że wybrane inwestycje są implementowane niezależnie od tego, czy radni zgadzają się z nimi, czy też nie, np. jeśli mieszkańcy jako priorytetowe uznają zapotrzebowanie na przestrzeń rekreacyjną, delegaci jako rozwinięcie propozycji mogą zaproponować działanie: renowacja boiska do koszykówki. Jeżeli projekt ten zwycięży, władza sfinansuje to przedsięwzięcie<sup>5</sup>. Proces opiera się na wzajemnym zaufaniu mieszkańców oraz władz, które na początku procesu deklarują, że zrealizują wybrane projekty. Nie są one bowiem zobligowane do tego prawnie, a realizacja budżetu obywatelskiego jest dobrowolna<sup>6</sup>.

Celem przedsięwzięcia jest włączenie obywateli do procesu decydowania o sposobach dysponowania częścią budżetu i przeznaczeniu środków na rzeczy ważne z punktu widzenia mieszkańców. Proces ten nie tylko zwiększa świadomość obywatelską, ale także daje mieszkańcom poczucie realnego wpływu na działania podejmowane przez władzę, co w konsekwencji zwiększa zainteresowanie życiem publicznym. Władze samorządowe natomiast, przez składane projekty i wnioski, otrzymują informację o realnych potrzebach mieszkańców. Umożliwia to dobór odpowiednich zadań i metod działań, które w największym stopniu będą odzwierciedlały potrzeby społeczne<sup>7</sup>. Inicjatywa budżetu obywatelskiego wiąże się jednak z pewnymi niedogodnościami dla władz, gdyż proces konsultacji społecznych powoduje wydłużenie czasu realizacji inwestycji i podnosi ich koszty. Mimo to uczestnictwo obywateli jest kluczowe ze względu na większe prawdopodobieństwo znalezienia rozwiązania konkretnych problemów. Projekty zgłaszane są bowiem przez osoby borykające się z problemami na co dzień, a więc biedni najtrafniej zdiagnozują problem ubóstwa, uczniowie z rodzicami oceniają szkołę, a pracownicy firm wskażą, w jaki sposób podnieść efektywność przedsięwzięć gospodarczych<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/> (3.04.2013).

<sup>6</sup> M. Gerwin, M. Grabkowska, *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 101.

<sup>7</sup> K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 28.

<sup>8</sup> R. Górski, *Realutopia w Porto Alegre*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 133.



### 3. Partycypacja obywatelska

M. Theiss podkreśla, że poziom i charakter partycypacji obywatelskiej jest soczewką, która umożliwi obserwację kondycji współczesnych społeczeństw. Natomiast samo zjawisko partycypacji może być traktowane jako wskaźnik globalnych przemian kulturowych, w tym ostatnio obserwowanej tendencji do wycofywania się obywateli z działania w sferze publicznej<sup>9</sup>. To niekorzystne zjawisko odwracania się obywateli od władzy ma określone przyczyny, wśród których można wymienić niechęć obywateli do władzy, nieufność wobec jej poczynań oraz przekonanie społeczeństwa o braku realnego wpływu na decyzje polityków. Skutkuje to coraz mniejszym zainteresowaniem polityką regionalną, a co za tym idzie: brakiem skutecznej kontroli społeczeństwa nad działaniami władzy. Jak zauważa R. Hambleton, coraz większe niezadowolenie ludności z dotychczasowej, tradycyjnej demokracji lokalnej, wymusiło na samorządach lokalnych w Europie działania mające na celu uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej o mechanizmy demokracji partycypacyjnej<sup>10</sup>. Problem ten dotyczy także polskich samorządów, które coraz częściej decydują się na wprowadzenie różnych form tzw. szerokiej partycypacji społecznej, wykraczającej poza samo głosowanie. Aktywne uczestnictwo obywateli i harmonijna współpraca między obywatelami a władzą samorządową może przynieść szerokie korzyści dla obu grup. Wśród nich można wymienić<sup>11</sup>:

1. Wzrost świadomości obywateli i poziomu edukacji obywatelskiej. Aktywna partycypacja zwiększa wiedzę mieszkańców na temat funkcjonowania władz lokalnych, w tym ich możliwości oraz ograniczeń w działaniu.

2. Zwiększenie rzeczywistej kontroli obywateli nad władzą. Wzrost zainteresowania obywateli powoduje większą przejrzystość finansów publicznych, co skutkuje lepszą kontrolą, mniejszym ryzykiem negatywnych zjawisk, takich jak korupcja.

3. Pomoc w kreowaniu identyfikacji społeczności lokalnej. Współdecydowanie o kierunkach wydatkowania środków publicznych integruje lokalną społeczność oraz zwiększa poczucie przynależności do miejsca zamieszkania.

4. Możliwość decydowania o zmianach dokonywanych w jednostce przestrzennej skutkuje wzrostem poczucia współodpowiedzialności za przestrzeń.

5. Stworzenie dodatkowych okazji do wymiany argumentów między władzą a obywatelami.

---

<sup>9</sup> M. Theiss, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywacji w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 61.

<sup>10</sup> P. Swianiewicz, *Partycypacja w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 36.

<sup>11</sup> Tamże, s. 36; [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl).

6. Wzrost zaufania społeczności wobec władz lokalnych. Większa świadomość obywatelska, wiedza na temat funkcjonowania sfery publicznej oraz przejrzystość działań samorządów wpływają pozytywnie na wizerunek władzy wśród mieszkańców.

7. Wydatki ukierunkowane są na najpilniejsze potrzeby mieszkańców. Składane projekty umożliwiają zapoznanie się przez władze z najpilniejszymi potrzebami mieszkańców. Decydenci otrzymują informację o najważniejszych potrzebach, oczekiwaniach i preferencjach mieszkańców.

Powyższe argumenty w sposób jednoznaczny przemawiają za wprowadzaniem nowych form partycypacji obywateli. Coraz niższa frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych wskazuje na niską świadomość obywatelską, a bardzo często obrazuje niechęć społeczeństwa do władzy. Wprowadzenie mechanizmów partycypacji może przyczynić się do odwrócenia tej negatywnej tendencji. Jakkolwiek w Polsce nie mamy do czynienia z barierami prawnymi dla rozmaitych form partycypacji społecznej, regulacje nie przyczyniają się do wzmocnienia ich pozycji w społeczeństwie; wymienić tu można m.in. fakultatywność rozmaitych form partycypacji (np. budżet obywatelski), rozmiągające się interpretacje aktów prawnych czy błędy w ich redagowaniu oraz zbyt wysokie wymagania dla skuteczności niektórych działań<sup>12</sup>.

Obok pozytywnych głosów na temat budżetu obywatelskiego pojawiają się też argumenty przeciwnie szerokiej partycypacji obywateli. Do najczęstszych należą<sup>13</sup>:

1. Brak demokratycznej legitymizacji aktorów mających wpływ na decyzję. Władze samorządowe podejmują decyzje w imieniu wszystkich obywateli, ponieważ zostali wybrani w wyniku wolnych wyborów.

2. Przerzucanie odpowiedzialności, którą powinni ponosić wybrani w demokratycznych wyborach politycy, na mieszkańców.

3. Oparcie partycypacji na fałszywym poglądzie na temat natury ludzkiej. W rzeczywistości ludzie działają nieracjonalnie, są egoistyczni i pasywni, przez co nie należy przekazywać im decyzji dotyczących spraw publicznych<sup>14</sup>.

4. Nierówne uczestnictwo w mechanizmach partycypacji dające nadmierny wpływ na decyzję niektórych uczestników. Mniej aktywne osoby lub grupy osób mają mniejszy wpływ na podejmowane decyzje niż osoby mniej aktywne.

5. Spłytenie debaty publicznej do „sondażowej” logiki i argumentów.

6. Zwiększenie kosztów działań administracji lokalnej oraz wydłużenie procesu decyzyjnego.

Mimo pewnych ograniczeń i barier, z jakimi można się spotkać przy szerokiej partycypacji obywatelskiej, można stwierdzić, że korzyści, jakie ona przynosi, przeważają nad negatywnymi skutkami. Warto zaznaczyć, że uczestnictwo obywateli w życiu publicznym może przybierać różnorodne formy, które charakteryzują się określoną specyfiką, korzyściami i ograniczeniami. Omawiany budżet obywatelski

<sup>12</sup> M. Theiss, wyd. cyt., s. 77.

<sup>13</sup> P. Swianiewicz, wyd. cyt., s. 37-38.

<sup>14</sup> K. Ostaszewski, wyd. cyt., s. 27.

jest nową inicjatywą, która w Polsce funkcjonuje zaledwie od 2011 r., jednak korzystając z międzynarodowych doświadczeń, można uniknąć barier i osiągnąć wymierne korzyści związane z jego implementacją, tak jak to miało miejsce w innych krajach.

#### 4. Efekty budżetu obywatelskiego

Efekty wprowadzenia budżetu obywatelskiego zostaną omówione na przykładzie Porto Alegre, które jako pierwsze na świecie wprowadziło omawianą instytucję. Budżet obywatelski okazał się niewątpliwym sukcesem, a korzyści z jego wprowadzenia przeszły najśmielsze oczekiwania. B. de Sousa Santos oraz G. Baiocchi<sup>15</sup> przeprowadzili badania, które wskazują na olbrzymi postęp miasta na wielu płaszczyznach. Dla porównania w 1987 r. tylko 49% jego populacji miało dostęp do podstawowych przyłączy sanitarnych, natomiast po 8 latach od wprowadzenia budżetu partycypacyjnego aż 98% gospodarstw domowych miało dostęp do wody, a 85% do kanalizacji. W tym okresie przebudowano także połowę z dotychczas nieutwardzonych dróg, a liczba uczniów w szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych wzrosła dwukrotnie. Zbudowano też wiele mieszkań socjalnych oraz rozszerzono usługi transportu publicznego o okolice dotychczas z nich wyłączone. Warto jednak podkreślić, że zmiany te wprowadzone zostały przede wszystkim z myślą i zyskiem dla biednych dzielnic Porto Alegre<sup>16</sup>.

Obecnie niemożliwe jest określenie skutków wdrożenia budżetu obywatelskiego w Europie. Przede wszystkim w każdym mieście procedura ta wdrażana jest inaczej, ze względu na brak konkretnych uregulowań prawnych. Ponieważ jest to procedura stosunkowo młoda, brak jest jeszcze odpowiednich danych liczbowych umożliwiających rzetelną analizę. Trudno jest również określić wpływ samej inicjatywy na rozwój miast, ponieważ zależy on od wielu czynników, które są z sobą powiązane, często na zasadzie przyczynowo-skutkowej. Podkreśla się także, że poszczególne przypadki powinny być analizowane oddzielnie ze względu na różny model wdrażania, a także na odmienną sytuację polityczną i społeczno-gospodarczą każdej jednostki przestrzennej. Mimo znaczącej odmienności inicjatywa budżetu obywatelskiego charakteryzuje się wspólnym mianownikiem, jakim jest wzrost zaangażowania obywateli w życie publiczne, poprawa komunikacji między władzą a mieszkańcami oraz większa przejrzystość administracji publicznej<sup>17</sup>. Aby osiągnąć wymierne korzyści z realizacji budżetu obywatelskiego, należy jednak pamiętać o przestrzega-

<sup>15</sup> [participatorybudgeting.org](http://participatorybudgeting.org) (30.03.2013).

<sup>16</sup> J. Lerner, *Participatory Budgeting Building Community Agreement Around Tough Budget Decisions*, National Civic Review, DOI: 10.1002/ncr, Summer 2011.

<sup>17</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, "International Journal of Urban and Regional Research" DOI:10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x, vol. 32.1, March 2008, s. 164-78.

niu standardów jego realizacji, a przede wszystkim o stałym dialogu między obywatelami i władzą oraz powszechności inicjatywy.

## 5. Budżet obywatelski w Polsce: *Sopot Case Study*

Aktywność i świadomość obywatelska w Polsce są na stosunkowo niskim poziomie. Jak pokazują wyniki badań zleconych przez Kancelarię Prezydenta RP w 2012 r., Polacy cenią sobie możliwość udziału w życiu publicznym w teorii, jednak w praktyce nie wiedzą, jakie są formy partycypacji i w nich nie uczestniczą<sup>18</sup>. Dlatego też dobrym rozwiązaniem w celu zainteresowania ludności życiem publicznym jest budżet obywatelski. Mieszkańcy decydując, na co zostaną przeznaczone środki z budżetu, będą mogli w realny sposób wpłynąć na działania samorządów. Istotne są również szybkie i widoczne efekty działań odzwierciedlających rzeczywiste potrzeby mieszkańców, co może zachęcić ludność do podejmowania kolejnych kroków w stronę aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym.

W związku z coraz większą niechęcią obywateli do władzy także samorządy w Polsce zdecydowały otworzyć się na mieszkańców tworząc budżety obywatelskie. Jako pierwsze na wprowadzenie tego rozwiązania zdecydowały się władze Sopotu<sup>19</sup>, które w 2011 r. przeznaczyły na ten cel 5 mln zł<sup>20</sup>, co stanowiło ponad 1% wydatków budżetu miasta<sup>21</sup>.

Z inicjatywą wprowadzenia budżetu obywatelskiego może wyjść prezydent, wójt, burmistrz, radni lub sami mieszkańcy. W przypadku pierwszego sopockiego budżetu obywatelskiego radni uchwalili rezolucję, w której rada miasta wyraziła swoją aprobatę dla realizacji budżetu obywatelskiego i przeznaczyła na ten cel 3 mln zł. Pierwszą edycję budżetu obywatelskiego w dużej mierze potraktowano jako pilotażową, służącą wypracowaniu zasad, uświadomieniu mieszkańców i rozpropagowaniu idei. W początkowej fazie ustalone zostały zasady tworzenia budżetu. Miasto podzielono na cztery okręgi wyborcze, dzięki czemu mieszkańcy mogli zgłaszać projekty ogólnomiejskie lub dotyczące jednego z okręgów. Następnie ustalono terminarz oraz określono sposób zgłaszania wniosków i zasady głosowania. W celu zapewnienia jak największej dostępności przeprowadzono szeroką kampanię informacyjną oraz zorganizowano spotkania z urzędnikami miejskimi. Informacje dotyczące przebiegu pierwszej edycji sopockiego budżetu obywatelskiego zestawiono według podstawowych kryteriów, jakie inicjatywa powinna spełniać, i przedstawiono w tabeli 1.

<sup>18</sup> W. Szymański, *Po co nam budżet obywatelski? By władza dzieliła się władzą*, „Gazeta Wyborcza” 2.04.2013, aktualizacja: 1.04.2013 (3.04.2013).

<sup>19</sup> Z roku na rok coraz więcej polskich miast przyłącza się do inicjatywy. Do tej pory budżet obywatelski wprowadzono m.in. w: Sopocie, Gorzowie Wlkp., Dąbrowie Górniczej, Chorzowie, Tarnowie, Płocku, Zielonej Górze, Poznaniu czy Wrocławiu.

<sup>20</sup> <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/inspiracje/jak-wprowadzic-budzet-obywatelski/> (30.03.2013).

<sup>21</sup> Budżet miasta Sopot 2011 r., <http://bip.umsopot.nv.pl/>.

**Tabela 1.** Sopotcki Budżet Obywatelski (BO) na rok 2012 w odniesieniu do minimalnych kryteriów realizacji budżetu obywatelskiego

Minimalne kryteria BO	Sopotcki BO 2012
Mieszkańcy mają możliwość zgłaszania propozycji wydatków.	30 sierpnia-14 października – składanie projektów.
Puła środków wyodrębnionych na budżet obywatelski jest jednoznacznie określona.	3, 5 czy 7 mln?
Projekty są, o ile jest to możliwe, precyzyjnie wycenione.	Brak wymogu dołączenia kosztorysu do wniosków, projekty wyceniane przez urzędników.
Organizowane są debaty publiczne.	Przeciętna frekwencja to zaledwie kilkunastu mieszkańców.
Projekty zgłoszone przez mieszkańców nie są odrzucane przez urzędników lub radnych z powodów merytorycznych, a jedynie z przyczyn formalnoprawnych.	Selekcja projektów przez urzędników, <i>casus</i> palm kaukaskich.
O wyborze projektów decydują mieszkańcy.	Prezydent Sopotu zarekomendował radnym realizację także projektów słabo ocenianych przez mieszkańców.
W głosowaniu mogą wziąć udział wyłącznie uprawnieni do tego mieszkańcy.	W głosowaniu wzięło udział 7% uprawnionych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://mac.gov.pl/> oraz <http://www.sopot.pl/>.

Władze Sopotu ustaliły terminy poszczególnych etapów inicjatywy. Mieszkańcy mogli zgłaszać propozycje projektów w dniach 30.08-14.10.2011. Łącznie zgłoszono ponad 500 propozycji. Jednak wymogi formalne składanych projektów nie zawierały konieczności dołączenia kosztorysu, co skutkowało przerzuceniem tego zadania na urzędników i subiektywnym wyborem sposobu realizacji pomysłów. Następnie urzędnicy wyselekcjonowali 22 projekty ogólnomiejskie oraz po kilkanaście dla każdego z czterech okręgów. Do projektów ogólnomiejskich zaliczono te, których szacunkowy koszt przekraczał 1 mln zł. Również na tym etapie pojawiły się wątpliwości i brak obiektywizmu przy wyborze jednych i odrzuceniu innych projektów. Weryfikacja projektów łącznie ze sporządzaniem kosztorysów trwała zaledwie 2 tygodnie, co w sposób oczywisty wpłynęło na jakość działań w tym zakresie. Ponadto wystąpiły przypadki subiektywnego odrzucenia projektów, np. pomysłu nasadzenia palm kaukaskich, z powodu niekorzystnego wpływu na PR miasta. Kolejnym etapem było głosowanie, które trwało 6 dni. Po podliczeniu głosów ponownie pojawił się przypadek niezgodny z podstawowymi zasadami budżetu obywatelskiego. Prezydent Sopotu zarekomendował bowiem do realizacji nie tylko projekty, które uzyskały największą liczbę głosów, ale także niektóre z dalszych miejsc, których wartość realizacji sięgała 7 mln zł. Ostatecznie jednak radni Sopotu podjęli uchwałę o wycofaniu 3 projektów zarekomendowanych przez prezydenta. W głosowaniu

wzięło udział 2448 sopocian, co oznacza frekwencję na poziomie ok. 7%<sup>22</sup>. Wśród zwycięskich projektów znalazły się m.in.: budowa parkingu, postawienie ławek czy remont schodów. Mimo licznych błędów i niedociągnięć przy realizacji budżetu obywatelskiego pierwszą edycję uznano za sukces, a zdobyte doświadczenia będą wykorzystane przy realizacji kolejnych edycji.

Sopocki budżet obywatelski na rok 2013 również nastręczył wiele wątpliwości. Przede wszystkim kwota budżetu nie była jasno określona, a wynosiła nie mniej niż 4 mln zł, co od początku rodziło wiele wątpliwości mieszkańców co do obiektywnego wyboru projektów i dało urzędnikom uprzywilejowaną pozycję wyboru projektów do realizacji. Należy jednak podkreślić, że w odróżnieniu od pierwszej edycji zgłoszone projekty odrzucane były jedynie na podstawie kryteriów formalnoprawnych. Aby uniknąć nieścisłości, zmieniono także procedurę głosowania. W tej edycji wzięły udział jedynie 1564 osoby, czyli ok. 4,5% uprawnionych, co było wynikiem znacznie gorszym od poprzedniego roku. W 2013 r. zwycięskie projekty dotyczyły m.in. programu segregacji odpadów, utworzenia punktów i wież widokowych w sopockim lesie czy remontu elewacji kamienic<sup>23</sup>.

Kolejny sopocki budżet obywatelski na rok 2014 jest obecnie w trakcie realizacji. W jaki sposób przebiegnie procedura i czy władze Sopotu wyciągnęły wnioski z poprzednich edycji, będzie można ocenić dopiero po zakończeniu procedury i implementacji zwycięskich projektów.

## 6. Zakończenie

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego wiąże się z przejęciem przez uczestników inicjatywy nowych ról. Władze rezygnują z części swoich kompetencji i uprawnień na rzecz mieszkańców. Pracownicy publiczni przejmują rolę „nauczycieli” nowych form partycypacji, natomiast mieszkańcy biorą na siebie część odpowiedzialności i podejmują decyzje dotyczące kierunków wydatkowania środków<sup>24</sup>. Ze względu na stosunkowo prostą procedurę oraz szybkie efekty inicjatywa stała się popularna na całym świecie, także w Polsce. Ponieważ jest to procedura dobrowolna i nie ma uregulowań prawnych służących jej implementacji, w każdym przypadku realizowana jest odmiennie, co utrudnia analizę porównawczą. Mimo to budżet obywatelski przynosi określone korzyści, do których można zaliczyć wzrost przejrzystości działań władzy, lepszą kontrolę działań czy wzrost świadomości obywatelskiej. Pierwszym polskim miastem, w którym wprowadzono procedurę budżetu obywatelskiego, był Sopot. Jest ona jednak realizowana dopiero od trzech lat, dlatego na

<sup>22</sup> Opis na podstawie: [www.sopot.pl](http://www.sopot.pl); *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, Bank Danych Lokalnych, GUS, [www.partycypacjaobywatelska.org](http://www.partycypacjaobywatelska.org).

<sup>23</sup> <http://www.sopockainicjatywa.org/wp-content/uploads/2012/03/Bud%C5%BCet-obywatelski-porowanka-2.pdf>.

<sup>24</sup> J. Lerner, wyd. cyt.



ocenę korzyści jest za wcześnie. Należy jednak zauważyć, że procedura realizacji, mimo ulepszania z każdą kolejną edycją, nadal pozostawia wiele do życzenia, a Sopot powinien korzystać z doświadczeń miast zagranicznych, w których ta procedura już się sprawdziła.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych, GUS.
- Gerwin M., Grabkowska M., *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Górski R., *Realutopia w Porto Alegre*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Lerner J., *Participatory Budgeting Building Community Agreement Around Tough Budget Decisions*, National Civic Review, DOI: 10.1002/ncr, Summer 2011.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R. (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- myobywatele.org/baza-wiedzy/inspiracje/jak-wprowadzic-budzet-obywatelski/.
- Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, "International Journal of Urban and Regional Research" DOI:10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x, vol. 32.1, March 2008, s. 164-78.
- Swianiewicz P., *Partycypacja w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Szymański W., *Po co nam budżet obywatelski? By władza dzieliła się władzą*, „Gazeta Wyborcza” 2.04.2013.
- Theiss M., *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010.

## Źródła internetowe

- <http://bip.umsopot.nv.pl/>.
- <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/inspiracje/jak-wprowadzic-budzet-obywatelski>.
- <http://www.sopockainicjatywa.org/wp-content/uploads/2012/03/Bud%C5%BCet-obywatelski-porowadka-2.pdf>.
- [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl).
- [www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org).
- [www.partycypacjaobywatelska.org](http://www.partycypacjaobywatelska.org).
- [www.sopot.pl](http://www.sopot.pl).

## **PARTICIPATORY BUDGETING AS AN INITIATIVE SUPPORTING THE ATTITUDE OF CIVIL SOCIETY**

**Summary:** Participatory budgeting may be defined as an initiative which enables citizens to directly affect the expenditures of public budget. It was first launched in Porto Alegre (Brazil) in 1989 and soon gained approval in other countries. So far, over 1500 cities around the world joined participatory budgeting<sup>25</sup>. The initiative was also developed in Polish cities. It began in 2011 when the residents of Sopot decided how to spend around 5 million zlotys. The article contains the main principle of participatory budgeting and describes the process of its implementation on the example of Sopot.

**Keywords:** participatory budgeting, participation, civil society.

---

<sup>25</sup> <http://www.participatorybudgeting.org> (30.03.2013).