

**dr Marcin BROL**

Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marcin.brol@ue.wroc.pl

DOI: 10.15290/oes.2018.01.91.16

## **WROCLAWSKI BUDŻET OBYWATELSKI JAKO PRZEJAW PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ**

### **Streszczenie**

W pracy przedstawiono narzędzie gospodarki samorządowej, jakim jest budżet partycypacyjny. Skoncentrowano się przy tym na procedurze agregacji preferencji i wyboru zadań do realizacji. Szczególną uwagę poświęcono różnorodnym metodom konsultacji społecznych. Za obiekt badań posłużył Wrocławski Budżet Obywatelski, funkcjonujący od 2013 roku. Celem artykułu jest ocena wdrażania i funkcjonowania budżetów obywatelskich, ze szczególnym uwzględnieniem procesu konsultacji społecznych. Realizacja tak postawionego celu doprowadzić ma do weryfikacji przypuszczenia, że budżet partycypacyjny nie jest narzędziem optymalizacji wydatków publicznych, lecz stanowi instrument usprawniający proces agregacji preferencji. W kolejnych częściach artykułu wyjaśnione zostały pojęcia związane z budżetem partycypacyjnym, przedstawiony został Wrocławski Budżet Obywatelski, a następnie zasady i zakres konsultacji przeprowadzonych we Wrocławiu w latach 2013-2016. Ostatnią część artykułu stanowi próba oceny omawianego narzędzia.

**Słowa kluczowe:** wybór społeczny, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, wydatki gminy

## **WROCLAW CITIZENS BUDGET AS A MANIFESTATION OF SOCIAL PARTICIPATION**

### **Summary**

The paper presents a tool of the self-government economy, which is the participatory budget. First of all, the procedure for aggregation of preferences and selection of tasks for implementation was analyzed. Particular attention has been paid to the various methods of public consultation. The Wrocław Civic Budget, which has been in operation since 2013, has been used as a research facility. The aim of this article is to evaluate the implementation and functioning of the civic budgets, with particular attention to the process of public consultation. The following hypothesis was formulated in the study: Participatory budgeting is not a tool for optimizing public expenditure, but rather an instrument that streamlines the process of aggregation of preferences. The paper presents the concepts related to participatory budgeting, the Wrocław Civic Budget, as well as the principles and scope of consultations carried out in Wrocław in the years 2013-2016. The final part of the article is an assessment of the effectiveness of the participatory budget.

**Key words:** social choice, social consultations, participatory budget, commune expenses

**JEL classification:** H72 State and Local Budget and Expenditures, D71 Social Choice

## 1. Wstęp

Budżety partycypacyjne, zwane inaczej obywatelskimi, są relatywnie nowym narzędziem stosowanym w polskich samorządach terytorialnych. Można je zdefiniować jako część budżetu jednostek publicznych przeznaczoną na finansowanie zadań zgłoszonych przez mieszkańców, lub szerzej, jako proces, który umożliwia mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli [Kęłowski, 2013, s. 8-9]. Zainteresowanie rozwiązaniami tego typu stale rośnie, czego ilustracją mogą być dane dotyczące Wrocławia. W mieście tym budżet partycypacyjny pod nazwą Wrocławski Budżet Obywatelski (WBO) funkcjonuje od 2013 roku, a w kolejnych edycjach zgłaszano coraz większą liczbę zadań, przy jednocześnie rosnącej frekwencji głosujących.

Przyjętą nazwę, zawierającą przymiotnik „obywatelski”, uznać należy za niefortunną. Określenie to odnieść można bowiem do wszystkich budżetów jednostek publicznych. Dlatego, że są one aprobowane przez radnych lub parlamentarzystów wybieranych w drodze bezpośrednich wyborów, a zatem reprezentujących społeczeństwo. Dodatkowo każdy budżet określa sposób redystrybucji i alokacji publicznych środków. A zatem określenie „partycypacyjny” w przypadku tego konkretnego narzędzia byłoby bardziej zasadne. Można jedynie domniemywać, że ze względów językowych i wizerunkowych zdecydowano się jednak na określenie go mianem obywatelskiego.

Po kilku latach wdrażania budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu, pojawiło się wiele spostrzeżeń i wniosków, dotyczących zarówno procesu jego implementacji, jak i wyboru projektów do realizacji. Po pierwsze, zauważalna jest koncentracja przestrzenna zrealizowanych projektów – w pobliżu największych osiedli mieszkaniowych. Po drugie, spośród wybranych projektów dominują te dotyczące edukacji, sportu, zieleni miejskiej i infrastruktury transportu. Po trzecie, procedura zgłaszania wniosków i wyboru projektów do realizacji zaktywizowała mieszkańców, którzy tworzyć zaczęli formalne (np. w postaci stowarzyszeń) lub nieformalne, lokalne grupy nacisku. Po czwarte, większość działań społecznych związanych z budżetem obywatelskim (zgłaszanie wniosków, konsultacje, lobbowanie) odbywa się za pomocą mediów elektronicznych, co z kolei prowadzić może do wykluczeniem cyfrowego części mieszkańców.

Konieczna jest zatem weryfikacja skuteczności budżetów partycypacyjnych. Dlatego też podstawowym celem artykułu jest ocena wdrażania i funkcjonowania budżetów obywatelskich, ze szczególnym uwzględnieniem procesu konsultacji społecznych, na przykładzie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego. Główną hipotezą artykułu jest przypuszczenie, że budżet partycypacyjny nie jest narzędziem optymalizacji wydatków publicznych, lecz stanowi instrument usprawniający proces agregacji preferencji. Informacje wykorzystane w artykule pochodzą w głównej mierze z Biura ds. Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Wrocławia, ale także z obserwacji i wywiadów przeprowadzonych w czasie trwania konsultacji społecz-

nych związanych z wdrażaniem i przygotowaniem do wdrażania budżetu partycypacyjnego.

## 2. Teoretyczne aspekty problemu partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna nie jest zagadnieniem nowym. Aktualnie stanowi przedmiot zainteresowania badaczy zajmujących się naukami społecznymi. Przyczyną tego wzrostu zainteresowania wydaje się być zniechęcenie nurtem dominującym w sektorze publicznym w ostatnich dwóch dekadach ubiegłego stulecia, zwanym „nowym zarządzaniem publicznym”. Stopniowe odchodzenie od tego sposobu funkcjonowania administracji publicznej najprawdopodobniej ma swoje przyczyny w nadmiernym urynkowieniu mechanizmów alokacji środków publicznych [Kowalik, 2017, s. 70-71]. Rolą sektora publicznego jest bowiem nie tylko wytwarzanie i finansowanie dóbr, na które jest aktualnie popyt, lecz także innych, społecznie użytecznych. Dotyczy to m. in. dóbr kultury, usług edukacyjnych, a także pomocy społecznej.

Wzrost zainteresowania w ostatnich latach problemem gospodarowania dobrami wspólnymi oraz gospodarowania wspólnym majątkiem wynikał także z wniosków pochodzących z prac przedstawionych przez Elinor Ostrom. Udowodniała ona, że wbrew twierdzeniom teoretyków kolektywnego działania, takich jak Mancur Olson, ludzie nie postępują egoistycznie i racjonalnie w każdym przypadku, lecz tylko w działaniach związanych z rynkami i dobrami prywatnymi w dodatku w krótkiej perspektywie. W przypadku dóbr wspólnych skłonni są natomiast do działań kolektywnych, przynoszących więcej obopólnych korzyści. Tym samym zaprzeczyła rozwiązaniom postulowanym przez teoretyków nowego zarządzania publicznego, polegającym na prywatyzacji lub komercjalizacji zadań publicznych oraz zleceniu ich realizacji quasi-autonomicznym organizacjom, takim jak spółki komunalne [Kudłacz, Mazur-Kurach, 2015, s. 54-55].

Tak funkcjonujący sektor publiczny zorientowany był na wyniki, oferując społeczeństwu jedynie informacje dotyczące podejmowanych przedsięwzięć. Wynikało to z przekonania, że jednostki ekonomiczne działając w swoim własnym interesie nie będą zdolne do podejmowania spójnych decyzji kolektywnych. Jednakże przewidywania te nie znalazły potwierdzenia w eksperymentach oraz w badaniach terenowych. Z obserwacji Ostrom wynikało, że ludzie są skłonni do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego oraz, że nie można ich uznać za racjonalnych egoistów. W rzeczywistości wykazują oni skłonność do zachowań kooperacyjnych [Grodzicki, 2015, s. 70-71].

Z socjologicznej perspektywy oznaczało to przejście od teorii działania zbiorowego i koncepcji mobilizacji zasobów do teorii nowych ruchów społecznych. W teorii działań zbiorowych istotą działań ludzkich jest racjonalizm jednostek wyrażający się w dążeniu do zaspokajania korzyści indywidualnych przez przynależność do szerszego ruchu społecznego. W przypadku nowych ruchów społecznych, zwraca się uwagę przede wszystkim na cztery główne aspekty działań kolektywnych: tworzenie sieci wzajemnych powiązań, wspólnej tożsamości, istnienie bazy społecz-

nej oraz wykorzystanie nowych narzędzi, takich jak portale społecznościowe. Wskazuje się również na uniwersalny lub wręcz holistyczny charakter takich ruchów [Nowosielski, 2011, s. 9-19].

Trendem wpisującym się w tak sformułowane ramy teoretyczne jest w tym przypadku „upelnomocnienie” (z ang. *empowerment*) społeczeństwa [Kowalik, 2017, s. 71]. Pod pojęciem tym należy rozumieć oddanie w ręce obywateli prawa do podejmowania decyzji alokacyjnych przynależnych do tej pory sektorowi publicznemu oraz wdrożenie rozwiązań, za którymi opowiadają się obywatele. Narzędziem takim jest budżet partycypacyjny.

W polskiej literaturze dotyczącej tego typu narzędzi często też opisywana jest problematyka związana z ich aspektami prawnymi lub praktycznymi. Chodzi tu w szczególności o wytyczne wynikające z Ustawy o finansach publicznych i rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz o praktyczną organizację systemu naboru i oceny wniosków [Wiktorska-Świećka, Kozak 2014].

Najszerze badania przeprowadzone do tej pory dotyczyły pionierskiego budżetu obywatelskiego realizowanego w 1989 roku w Porto Alegre w Brazylii. Ich wyniki zostały przedstawione m.in. przez Rebeccę Abers [2000], Gianpaolo Baiocchi [2005] i Leonarda Avritzera [2002], którzy oceniali wpływ budżetu partycypacyjnego na alokację publicznych środków i zasobów. Zauważyli trend pokazujący zależność między poziomem wydatków z budżetu a poprawą jakości życia w najbiedniejszych dzielnicach.

Usprawnienie procesu agregacji preferencji uznawane jest w teorii wyboru społecznego za zjawisko pożądane i podnoszące efektywność funkcjonowania sektora publicznego [Lisowski 2001; Nitzan, Paroush 1985]. Należy zatem prześledzić jak proces ten przebiega w przypadku budżetu partycypacyjnego.

### **3. Charakterystyka Wrocławskiego budżetu Obywatelskiego w latach 2013-2016**

We Wrocławiu założono, że projekt do realizacji może zgłosić każda osoba pełnoletnia (niekoniecznie mieszkaniec miasta, czy obywatel Polski), która w momencie zgłoszenia pomysłu staje się „liderem projektu”. Tak zgłoszone zadanie zostaje następnie zweryfikowane przez urzędników, m. in. pod kątem legalności, zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Kolejnym etapem są konsultacje społeczne z udziałem liderów i zainteresowanych mieszkańców. W toku konsultacji projekt może zostać zmieniony, uzupełniony lub całkowicie wycofany. Tak opracowane i przedyskutowane propozycje poddane zostają głosowaniu, w którym uczestniczyć mogą wszyscy zainteresowani, a więc nie tylko osoby zameldowane na terenie gminy. Ostatnim etapem WBO jest realizacja wybranych zadań.

TABELA 1.

## Wrocławski Budżet Obywatelski w latach 2013-2016

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016
Kwota budżetu obywatelskiego	2 mln zł	20 mln zł	20 mln zł	25 mln zł
Budżet obywatelski jako % wydatków budżetu ogółem	0,06%	0,52%	0,48%	0,64%
Liczba projektów zgłoszonych	241	490	817	791
Liczba projektów głosowanych	129	315	545	445
Liczba wybranych projektów	8	89	80	66

Źródło: opracowanie własne.

W ramach pierwszej edycji Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego wyłoniono zaledwie 8 projektów. Tak mała ich liczba wynikała ze stosunkowo skromnej puli pieniędzy alokowanej na potrzeby budżetu. W 2013 roku zasady wyboru projektów do realizacji były bardzo proste. Postanowiono zrealizować te z nich, które otrzymają najwięcej głosów, do wyczerpania środków, przy czym maksymalna wartość pojedynczego projektu nie mogła przekraczać 500 tys. zł. Trzy spośród wybranych przedsięwzięć dotyczyły budowy lub remontu infrastruktury sportu, trzy kolejne placów zabaw, jeden zieleni miejskiej i jeden renowacji zabytkowego tramwaju. Charakterystyczna dla tej edycji była koncentracja przestrzenna wybranych projektów. Sześć z zakresu sportu i rekreacji znajdowało się na terenie dużych osiedli mieszkaniowych, zazwyczaj w pobliżu szkół. Natomiast pozostałe dwa projekty liczyć mogły na wsparcie istniejących formalnych struktur społecznych, bowiem za zagospodarowaniem zaniedbanego skweru lobbowała parafia na osiedlu Żerniki, natomiast za remontem tramwaju organizacja pozarządowa zrzeszająca miłośników transportu miejskiego. Przebieg głosowania ujawnił zatem dwa podstawowe problemy związane z budżetami partycypacyjnymi. Po pierwsze, większe prawdopodobieństwo realizacji mają projekty zgłaszane lub koordynowane przez istniejące już formalne lub nieformalne grupy nacisku: szkoły (rady szkół lub rady rodziców), parafie, organizacje pozarządowe. A po drugie, przewagę rejonów gęsto zaludnionych nad obszarami o małej liczbie mieszkańców.

Po eksperymentalnej pierwszej edycji, w kolejnym 2014 roku zdecydowano o powiększeniu budżetu do 20 mln zł. Dodatkowo podzielono proponowane przez liderów zadania na trzy grupy: małe – o wartości nieprzekraczającej 100 tys. zł, średnie – od 100 tys. zł do 500 tys. zł i duże – o wartości powyżej 500 tys. zł, ale nie większe niż 1,5 mln zł. Na pierwszą grupę alokowano 5 mln zł, na drugą 8 mln zł, a na największe projekty 7 mln zł. W związku z takim podziałem środków zdecydowano również, że głosować będzie można oddzielnie na zadania w ramach każdej grupy. Podobnie jak rok wcześniej największą część spośród finalnie wybranych projektów stanowiły te dotyczące zieleni miejskiej, sportu, rekreacji, a dodatkowo także bezpieczeństwa w ruchu drogowym (oświetlenie ulic, remonty chodników, przejść dla pieszych, progów zwalniających) oraz infrastruktury rowerowej. Najwięcej głosów otrzymał projekt „Rowerowy Wrocław”, zakładający wytyczenie

pasów rowerowych w ścisłym centrum miasta. Głosowało na niego blisko 16 tys. osób, przy całkowitej frekwencji wynoszącej niecałe 160 tys. osób. Również w tej edycji za zwycięskimi projektami stały zazwyczaj stowarzyszenia i nieformalne grupy nacisku, takie jak parafie, społeczności szkolne. Tak samo jak w poprzednim roku, również WBO z roku 2014 przyniósł przestrzenną koncentrację zadań w okolicach dużych osiedli mieszkaniowych i ścisłego centrum miasta.

Kwota 20 mln zł przeznaczona na budżet partycypacyjny utrzymana została także w roku 2015. Zmieniono jedynie nieznacznie progi określające skalę projektów. Za małe uznano te do wartości 150 tys. zł, średnie z przedziału 150 tys. zł – 500 tys. zł, a górną kwotę dużych projektów ustalono na 2 mln zł. Największą zmianą w stosunku do poprzednich edycji było znaczące zwiększenie liczby spotkań informacyjnych i konsultacji społecznych. W sumie odbyło się 13 spotkań o charakterze konsultacyjno – informacyjnym przed i w trakcie naboru, kilkanaście spotkań z liderami zgłaszanych projektów w trakcie ich weryfikacji oraz spotkanie podsumowujące edycję WBO, a także warsztaty związane z wypracowaniem zmian do kolejnej edycji w 2016 roku. Skutkiem tak wielu przeprowadzonych konsultacji była rekordowa liczba zgłoszonych i głosowanych projektów (odpowiednio 817 i 545) oraz rekordowa frekwencja, która wyniosła ponad 168 tys. osób.

Budżet obywatelski w 2015 roku zdominowały projekty dotyczące budowy, remontu lub przebudowy przyszkolnych boisk i placów zabaw. Charakter taki miały m. in. trzy zwycięskie propozycje spośród grupy dużych projektów: budowa Zespołu Sportowo-Rekreacyjnego na terenie Zespołu Szkół nr 9 (12921 głosów), budowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie należącym do Szkoły Podstawowej nr 109 (11303 głosy) oraz Nowodworska Strefa Integracji, która mieścić się miała przy Zespole Szkół nr 6 [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.gazetawroclawska.pl/arttykul/9011563,wroclawski-budzet-obywatelski-2015-pieniadze-glownie-dla-szkol-wyniki-glosowania-wbo,id,t.html>, data wejścia: 14.06.2017].

W ramach warsztatów podsumowujących edycję pojawiły się głosy krytyczne, głównie pod adresem władz miasta, które, zdaniem niektórych, powinny realizować tego typu przedsięwzięcia poza budżetem partycypacyjnym, ponieważ stanowią one zadanie własne gminy. Dodatkowo tereny szkolne nie są dostępne dla wszystkich mieszkańców bez ograniczeń. Zazwyczaj są one zamykane na noc, a w ciągu dnia korzystać z nich można tylko poza godzinami zajęć lekcyjnych, a więc przez 3-4 godziny dziennie. W całej edycji, aż kilkadziesiąt wniosków na łączną kwotę 14 mln zł przygotowali dyrektorzy szkół i przedszkoli finansowanych przez gminę [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.gazetawroclawska.pl/arttykul/6517744,budzet-obywatelski-nie-glownie-szkolny,id,t.html>, data wejścia: 14.06.2017]. Podobnie jak w poprzednich edycjach, także w tej większość projektów dotyczyła obszarów gęsto zaludnionych.

W roku 2016 wprowadzono wiele zmian dotyczących zasad funkcjonowania budżetu partycypacyjnego. Po pierwsze, zwiększona została pula środków alokowanych na to przedsięwzięcie do 25 mln zł. Po drugie, zdecydowano się na podział zgłaszanych projektów na ogólnomiejskie i rejonowe. Trzecią zmianą było dopuszczenie do głosowania osób powyżej 16 roku życia. Dodatkowo zmodyfikowane

zostały progi określające skale projektów, ze względu na wprowadzoną rejonizację. Małe projekty (do 250 tys. zł) mogły być realizowane jedynie w poszczególnych rejonach. Zamiast średnich projektów wprowadzono duże projekty rejonowe (do 750 tys. zł), natomiast w przypadku projektów ogólnomiejskich wprowadzono jedynie górną granicę 1 mln zł. Można zatem przyjąć, że projekty dotyczące całego miasta powinny cechować się dużą skalą. Na zadania lokalne alokowano 21 mln zł, natomiast na ogólnomiejskie 4 mln zł.

Ze względu na rejonizację, zmieniono też zasady oddawania głosów. Każdy mieszkaniec mógł wybrać jeden mały i jeden duży projekt rejonowy (niezależnie od miejsca swojego zamieszkania) oraz dwa projekty ogólnomiejskie. Wyznaczono 14 rejonów, w skład których wchodziło po kilka obrębów administracyjnych miasta, tak aby liczba ludności w każdym była podobna. Głosowanie zakończyło się wyborem 5 projektów ogólnomiejskich, po jednym dużym projekcie rejonowym i 3-4 małych, co w sumie dało 60 projektów o charakterze lokalnym. Dzięki temu żaden region nie mógł być pominięty w rozdziale środków, bez względu na liczbę głosujących.

Podobnie jak w poprzednim roku, zorganizowanych zostało szereg spotkań konsultacyjnych. Ze względu na rejonizację uznano, że spotkanie takie powinno odbyć się w każdej z 14 części miasta. Ogólna liczba spotkań była zatem większa niż rok wcześniej, ponieważ oprócz lokalnych, odbyły się także konsultacje ogólnomiejskie. Nowością w roku 2016 było przeprowadzenie dwóch sesji „gry o WBO”, czyli interaktywnej gry, w której uczestnicy przy udziale moderatorów mieli za zadanie przekonanie innych graczy do zagłosowania na konkretny projekt. Jej celem było urealnienie sposobu postrzegania budżetu miejskiego i stworzenie hierarchii potrzeb inwestycyjnych w mieście. Inną modyfikacją była organizacja „maratonu” pisanie projektów. Pod tą nazwą kryła się możliwość zgłaszania projektów przy wsparciu urzędników, m.in. po to, żeby ułatwić uczestnictwo osób nieposiadających biegłości w pisaniu, w tym także obcokrajowców.

Pomimo przeprowadzonych konsultacji i spotkań informacyjnych liczba wniosków poddanych pod głosowanie w 2016 roku była mniejsza niż rok wcześniej. Także liczba głosujących znacząco się zmniejszyła i wyniosła jedynie niecałe 105 tys. osób i to pomimo poszerzenia grupy wyborców o 16 i 17 latków. W tym przedziale wiekowym głosujących było zaledwie 2 tys. Dane te mogą świadczyć o spadku popularności budżetu obywatelskiego, a nawet o pewnym rozczarowaniu wynikami z lat poprzednich.

Wyniki WBO w roku 2016 okazały się różnić od tych z poprzednich edycji. Charakterystycznym zjawiskiem była znaczna dywersyfikacja projektów ze względu na ich zakres tematyczny. Połowicznym sukcesem okazało się natomiast utworzenie rejonów. Z jednej strony mieszkańcy małych osiedli zyskali możliwość lepszej artykulacji swoich potrzeb, z drugiej jednak nie mieli szans na wygraną z mieszkańcami większych osiedli włączonych do tych samych rejonów. Przyczyn większego zróżnicowania charakteru projektów i większej aktywności mieszkańców małych osiedli dopatrywać się należy właśnie w rejonizacji, intensyfikacji i jednocześnie zmianie formy konsultacji społecznych.

Najwięcej zwyczajnych projektów związanych było z zielenią miejską i rekreacją, jednakże nawet w tym przypadku widoczne jest duże ich zróżnicowanie. Spośród wszystkich 21 przedsięwzięć tego typu, trzy dotyczyły kompleksowej rewitalizacji, kolejne trzy zagospodarowania terenów nadrzecznych, następne trzy nasadzeń drzew, pięć wyposażenia istniejących parków. Nie miały one zatem jednego, podobnego charakteru. Zdecydowanie zmniejszyła się też liczba projektów przyszkolnych i przedszkolnych. W 2016 roku wybrano ich tylko 9 w całym mieście. Nowością były natomiast dwa przedsięwzięcia dotyczące rewitalizacji podwórek.

Wrocław nie był oczywiście jedynym miastem w Polsce wdrażającym budżet partycypacyjny. W Warszawie funkcjonuje on od 2015 roku i ze względu na wielkość miasta kwota przeznaczona na jego realizację jest zdecydowanie większa. W roku 2016 sięgnęła ona 51 mln zł, a w 2017 roku nawet 59 mln zł. Jest to tym samym największy budżet obywatelski w kraju. Wrocławski budżet nie był też pierwszym w Polsce. Pionierem był Sopot, w którym narzędzie to zastosowano już w 2011 roku. Podobne rozwiązania funkcjonują we wszystkich miastach na prawach powiatu a także w wielu mniejszych jednostkach. Trwają nawet prace nad przepisami, które mają wprowadzić obowiązek prowadzenia budżetów partycypacyjnych we wszystkich gminach, w kwocie nie mniejszej niż 0,5% ogólnych wydatków budżetu [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1086738,obowiazkowe-budzety-obywatelskie.html>, data wejścia: 17.02.2018]

#### **4. Konsultacje społeczne w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego**

W latach 2013-2016 stopniowo zwiększano liczbę spotkań informacyjnych i konsultacji dotyczących Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego. Początkowo władze miasta ograniczały się do akcji informacyjnej, dotyczącej procedury zgłaszania projektów i głosowania. W roku 2015 znacząco zwiększono liczbę i zakres tego typu spotkań. Kroki takie podjęto po krytycznych opiniach dotyczących dwóch pierwszych edycji WBO. Wskazywano w nich na dużą liczbę projektów zgłaszanych przez zorganizowane grupy nacisku, związane z funkcjonującymi stowarzyszeniami, parafiami i szkołami, a jednocześnie mały udział wniosków, których autorami byłiby niezrzeszeni w żadnych organizacjach mieszkańcy miasta.

Jak już wspomniano, w roku 2016 przeprowadzono najwięcej spotkań o charakterze konsultacyjnym. Zasadniczą nowością w sposobie organizacji spotkań była próba zaangażowania mieszkańców w proces wyboru zadań do realizacji w zależności od możliwości finansowych gminy, priorytetów wynikających z dokumentów planistycznych, a także z bieżących potrzeb lokalnej społeczności. Dlatego też na potrzeby konsultacji stworzono orientacyjny cennik typowych elementów infrastruktury miejskiej, pojawiających się w poprzednich edycjach WBO. Znalazły się tam m. in. takie pozycje jak: budowa placu zabaw o powierzchni 250m<sup>2</sup> (wyceniona na 250 tys. zł), budowa boiska ze sztuczną nawierzchnią (350-450 zł za m<sup>2</sup>), urządzenie trawnika (8 zł za m<sup>2</sup>), posadzenie drzewa (500-800 zł za sztukę, zakup i montaż ławki z oparciem (1000-2000 zł za sztukę), montaż latarni ulicznej



(12-13 tys. zł za sztukę), wymiana nawierzchni drogi (250 zł za m<sup>2</sup>), budowa drogi rowerowej (270 zł za m<sup>2</sup>).

Dzięki temu możliwe było urealnienie kosztów projektów i zakresu możliwych do przeprowadzenia prac. Pozwoliło to też na przekazanie części odpowiedzialności związanej z planowaniem zadań do realizacji na liderów projektów i osoby uczestniczące w konsultacjach. W trakcie spotkań dochodziło niejednokrotnie do sytuacji, w której po oszacowaniu kosztów rezygnowano ze zbyt drogich rozwiązań, lub zmieniano zakres rzeczowy projektu. Niewątpliwie zabieg taki pozwolił na zwiększenie społecznej odpowiedzialności za dysponowanie publicznymi środkami. Wpływ na to miało także przeprowadzenie wspomnianej już wcześniej gry interaktywnej, polegającej na przeprowadzeniu i moderowaniu debat pomiędzy lokalnymi liderami i zainteresowanymi mieszkańcami.

Kolejnym elementem kształtującym postawy społeczne była akcja kolektywnego pisania projektów w wyznaczonym terminie (zwana „maratonem” pisania wniosków). Dzięki tej inicjatywie umożliwiono zgłaszanie pomysłów osobom, które nie są w stanie samodzielnie przygotować wniosku. Chodzi przede wszystkim o osoby starsze oraz obcokrajowców niewładających w sposób płynny językiem polskim, a także nieradzących sobie z urzędowymi drukami i formularzami. Dodatkowo oprócz pomocy technicznej przy przygotowaniu projektów, spotkania tego typu mają jeszcze jedną zaletę. Pozwalają na natychmiastową weryfikację i urealnienie zgłaszanego pomysłu.

Najważniejszym jednak efektem przeprowadzonych konsultacji społecznych wydaje się być fakt zainteresowania mieszkańców sprawami miasta. Budżet partycypacyjny w przypadku Wrocławia, jak i innych miast jest bowiem mało znaczącym narzędziem polityki wydatkowej miasta. Świadczą o tym sumy alokowane na ten cel w budżecie. W analizowanym okresie udział wydatków w ramach budżetu obywatelskiego wahał się od 0,06% wydatków ogółem budżetu w przypadku pilotażowej edycji w roku 2013, do 0,48-0,64% w kolejnych trzech latach.

Dlatego też za największe osiągnięcie WBO uznać należy skłonienie mieszkańców miasta do masowego udziału w procesie zgłaszania własnych pomysłów na rozwój miasta, w dyskusji na temat potencjalnych projektów i głosowaniu. Co więcej, sukces ten został zauważony także przez władze miasta, które uruchomiły w 2015 roku Biuro ds. Partycypacji Społecznej, zajmujące się budżetem obywatelskim oraz współpracą z organizacjami pozarządowymi. Doświadczenia zebrane przy okazji WBO zostały też wykorzystane do stworzenia w 2016 roku portalu partycypacji społecznej „Wrocław rozmawia”, w ramach którego konsultowano także inne sprawy, niezwiązane bezpośrednio z budżetem partycypacyjnym. Były to m.in. kwestie: lokalnej rewitalizacji, regulaminu parków miejskich, planu transportowego, kolei aglomeracyjnej, parkowania, nowej linii tramwajowej, ładunku przestrzennego, czy nawet przejść dla pieszych. Portal pozwala na wypełnianie ankiet, zgłaszanie udziału w konsultacjach, głosowanie, wyrażanie opinii i zgłaszanie wniosków, a nawet samodzielne tworzenie map i planów. Stanowi zatem interaktywne uzupełnienie tradycyjnych spotkań konsultacyjnych.

## 5. Ocena Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego

Ocena WBO nie może być jednoznaczna, choć w ogólnym rozrachunku narzędzie to należy ocenić pozytywnie. Z jednej strony zwiększyło się zainteresowanie społeczności lokalnej problemami funkcjonowania miasta, ułatwiony został przepływ informacji pomiędzy urzędnikami i mieszkańcami, a także usprawniony został proces planowania zadań publicznych przeznaczonych do realizacji. Z drugiej jednak strony pojawiły się nowe problemy związane z działalnością grup nacisku, przestrzenną koncentracją projektów, a także samą metodą dokonywania wyboru projektów do wykonania.

Niektórzy badacze problemów społecznych widzą w partycypacji społecznej możliwość efektywnego i trwałego rozwiązania wielu problemów ekonomicznych [Grodzicki, 2015, s. 77], z czym nie można się do końca zgodzić. Pojęcie efektywności ekonomicznej odnosi się bowiem do osiągnięcia założonego efektu przy zużyciu najmniejszej możliwej ilości zasobów, lub też z innej perspektywy, osiągnięcia najlepszego efektu z określonych zasobów [Black, 2008, s. 96]. Odnosząc to do budżetów partycypacyjnych należy jednoznacznie stwierdzić, że cechują się one niższą efektywnością niż tradycyjne narzędzia optymalizacyjne stosowane w gospodarce samorządu terytorialnego, takie jak wieloletnie plany i programy operacyjne, strategie rozwoju lokalnego. Zadania realizowane w ramach budżetów obywatelskich mogą mieć bowiem charakter doraźny, pokrywać się z innymi działaniami władz samorządowych lub nawet być wbrew ich zamierzeniom. Źródła tego stanu rzeczy należy upatrywać w istocie tego narzędzia, będącego *de facto* formą komunikacji społecznej. Z punktu widzenia optymalizacji środków finansowych, budżety obywatelskie zazwyczaj nie będą efektywne, lecz mogą stanowić efektywną formę agregacji preferencji.

Przykłady tego, jakich problemów przysporzyć może realizacja zwycięskich projektów, znaleźć można także w ramach WBO. W roku 2016 wybrane zostały do realizacji trzy zadania dotyczące sadzenia drzew, które na pewnych obszarach się pokrywają. W tym samym roku zwycięskie okazały się trzy projekty związane z budową nowych miejsc postojowych dla samochodów osobowych, wbrew uchwale rady miasta przyjętej w 2013 roku o nazwie „Wrocławska Polityka Mobilności”, która zakłada preferencje dla transportu zbiorowego. W 2015 na jednym z cmentarzy komunalnych wybudowany został „grobowiec i pomnik dziecka nienarodzonego”, pomimo tego, że zadań tego typu nie wpisano w żaden dokument o charakterze planistycznym, a ich realizacja nie stanowi obowiązku gminy. Dodatkowo wybór tego akurat projektu mógł świadczyć o mobilizacji określonej, zdyscyplinowanej grupy społecznej.

Jednocześnie każdy z wymienionych projektów unaoczniał obszar i skalę oczekiwań społeczności lokalnej. W każdej kolejnej edycji wskazać można grupę zadań, których realizacji w pierwszej kolejności oczekiwali mieszkańcy. W roku 2014 była to poprawa bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów (22 projekty dotyczyły budowy lub oświetlenia chodników, 7 dróg rowerowych, a 4 progów zwalniających), w roku

2015 zieleń miejska (21 projektów) i edukacja (14 projektów), a w 2016 roku ponownie zieleń miejska (21 projektów).

Nawet jeśli wybrane projekty nie przysporzą znaczących korzyści społeczności lokalnej, a dla miasta stanowiąc będą obciążenie finansowe, to i tak ich powstanie uznać należy za celowe, a koszty za niskie. Wdrażanie budżetu partycypacyjnego stanowi bowiem, ze społecznego punktu widzenia, rodzaj „wentyla bezpieczeństwa”, który pozwala na zmniejszenie niezadowolenia społecznego. Większość istotnych zamierzeń inwestycyjnych, wynikających z planów długookresowych, takich jak budowa lub remonty infrastruktury komunalnej jest dla mieszkańców zbędną uciążliwością, nieprzynoszącą natychmiastowych korzyści indywidualnych. Tymczasem uczestnicząc i współdecydując o zakresie inwestycji bezpośrednio ich dotyczących, zyskują nie tylko natychmiastowe korzyści związane z realizacją projektu, z którym się identyfikują, lecz także poczucie współodpowiedzialności za miasto. Nawet w przypadku wspomnianych wcześniej grup nacisku, bilans budżetu partycypacyjnego uznać należy za pozytywny. Także w ich przypadku proces wspólnego planowania i realizacji projektów pozwolił uruchomić mechanizmy oddolnej inicjatywy i organizacji, który stanowi fundament społeczeństwa obywatelskiego.

W przypadku Wrocławia wartością dodaną wdrażania budżetu obywatelskiego z całą pewnością było też wypracowanie formuły i metod prowadzenia konsultacji społecznych, które zastosowane zostały przy innych działaniach władz miasta. Usprawnienie procesu agregacji preferencji może dać korzyści w przyszłości, szczególnie przy planowaniu długookresowym, gdzie głos tak dużej reprezentacji społecznej jest zazwyczaj niesłyszalny. W takim ujęciu efektywność ekonomiczna jest mało istotna, także z tego względu, że na realizację zadań przeznaczona jest zaledwie 0,6% z ogólnych rocznych wydatków budżetu miasta.

## 6. Podsumowanie

Realizacja budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu przyniosła z jednej strony, rozczerowanie – ze względu na nadreprezentację zadań realizowanych na obszarach gęsto zaludnionych lub forsowanych przez dobrze zorganizowane grupy interesów, z drugiej jednak strony, pozytywne zmiany związane z większą aktywnością, świadomością, dojrzałością i odpowiedzialnością obywatelską. Wskazuje na to zmiana charakteru zadań dominujących w kolejnych edycjach oraz większa ich kompleksowość.

Ważnym aspektem związanym z budżetem partycypacyjnym jest rozwój interakcji między mieszkańcami i władzami gminy. Wypracowane mechanizmy komunikacji społecznej mogą znaleźć zastosowanie także w innych obszarach aktywności samorządu terytorialnego. Na przykładzie WBO zaobserwować można wzrost aktywności nie tylko po stronie mieszkańców, ale także po stronie władz miasta, które obecnie kładą większy niż w przeszłości nacisk na prowadzenie konsultacji na każdym niemalże polu swojej działalności.

Odnosząc to do rozważań natury teoretycznej, należy stwierdzić, że pożądany byłby kompromis między nowym zarządzaniem publicznym, osadzonym w teorii działania zbiorowego a koncepcją zachowań kooperacyjnych Ostrom. W ten sposób usprawniona mogłaby zostać agregacja preferencji przy jednoczesnym nacisku na efektywność wydatkowania środków publicznych. Niestety, tego typu kompromisy są trudne do osiągnięcia. Efektywne działania władz publicznych nie muszą bowiem spotkać się ze społeczną akceptacją i odwrotnie, to co społecznie pożądane nie zawsze musi iść w parze z efektywnością w sensie ekonomicznym.

### Literatura

- Abers R., 2000, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Arvitzter L., 2002, *Democracy and Public Space in Latin America*, Princeton University Press, New Jersey.
- Baiocchi G., 2005, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.
- Black J., 2008, *Słownik ekonomii*, PWN, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1086738,obowiazkowe-budzety-obywatelskie.html>], data wejścia: 17.02.2018].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.gazetawroclawska.pl/artikul/9011563,wroclawski-budzet-obywatelski-2015-pieniadze-glownie-dla-szkol-wyniki-glosowania-wbo,id,t.html>], data wejścia: 14.06.2017].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.gazetawroclawska.pl/artikul/6517744,budzet-obywatelski-nie-glownie-szkolny,id,t.html>], data wejścia: 14.06.2017].
- Elementy teorii wyboru społecznego*, 2001, G. Lisowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Grodzicki M., 2015, *Dlaczego grupom udaje się podejmować działania? Przedstawienie teorii działań zbiorowych Elinor Ostrom*, „Ekonomia Społeczna”, nr 1.
- Kęłbowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kowalik W., 2017, *Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(40).
- Kudłacz M., Mazur-Kurach P., 2015, *Formy zarządzania publicznego w kontekście rozwoju miast w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(34).
- Nitzan S., Paroush J., 1985, *Collective Decision Making. An Economic Outlook*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nowosielski M., 2011, *Socjologiczna refleksja na temat ruchów społecznych*, „Przegląd Zachodni”, nr 4.
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław.