

Agnieszka Jeran*

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Krzysztof Mączka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Piotr Matczak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Maciej Milewicz

Konsultujemy Maciej Milewicz

CHARAKTERYSTYKA PROCEDUR BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W WIELKOPOLSCE

Od dwudziestu pięciu lat zjawisko partycypacji jest szeroko dyskutowane na całym świecie. Jedną z form partycypacji są budżety obywatelskie (BO), które zyskały popularność na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Ameryce Łacińskiej, a następnie w świecie. Do 2000 roku zaledwie w kilku europejskich miastach skorzystano z tego narzędzia. Następnie jednak nastąpiła szybka ekspansja idei i w roku 2010 było to już około 1500 miast (200 w Europie). Charakter BO jest zróżnicowany i pełnią one wiele funkcji.

Dotychczasowe badania skupiają się jednak raczej na pojedynczych studiach przypadków, dosyć rzadko w sposób systematyczny analizuje się kwestie organizacyjne BO. Niniejsze badanie ma charakter pilotażowy i stanowi wkład w systematyczne badanie kwestii proceduralnych BO poprzez analizę 28 przypadków BO w Wielkopolsce z lat 2012–2016. W analizie wykorzystano regulaminy BO oraz strony internetowe gmin i scharakteryzowano analizowane BO w czterech zakresach: nakładów, procedur zgłaszania i głosowania projektów oraz końcowej selekcji. Analizy pozwoliły na porównania i prowadzą do wniosków o bardzo istotnym proceduralnym zróżnicowaniu BO w Wielkopolsce.

Słowa kluczowe: budżety obywatelskie, zarządzanie lokalne, Wielkopolska

* Adres do korespondencji: Agnieszka Jeran, Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. A. Szamarzewskiego 89C, 60-568 Poznań; e-mail: jeran@amu.edu.pl.

WPROWADZENIE

Jednym z istotnych aspektów badanych w ramach analiz procesów zarządzania lokalnego są procedury partycypacji. Objęte analizą procedury budżetów obywatelskich (BO) stanowią jedną z bardziej interesujących ich odmian – nie tylko ze względu na złożoną historię i migrację pomysłu, ale też ze względu na wielorakość funkcji, jakie mogą pełnić BO – zarówno emancypacyjne czy alokacyjne, jak i edukacyjne albo promocyjne. Dotychczas jednak realizacje procedur BO stanowiły przedmiot głównie studiów przypadku. Wykorzystując opisy dwudziestu ośmiu procedur BO z Wielkopolski z lat 2012–2016 i gromadząc upublicznione na ich temat dane, przeprowadzono systematyczną i wykorzystującą narzędzia statystyki opisowej analizę procedur BO. Skupiono się w niej na czterech głównych aspektach proceduralnych: charakterystyce finansowej, zgłaszaniu projektów, głosowaniu na projekty i selekcji złożonych wniosków.

FUNKCJE I HISTORIA BUDŻETÓW OBYWATELSKICH

Zjawisko partycypacji jest od przynajmniej dwudziestu pięciu lat jednym z istotnych tematów w rozważaniach nad zarządzaniem – przede wszystkim w sferze zarządzania lokalnego. Długa tradycja osadza te rozważania w szerszym kontekście dyskursu na temat społeczeństwa obywatelskiego – dwudziesta piąta rocznica pierwszych potransformacyjnych wyborów samorządowych w Polsce uruchomiła wiele dyskusji na temat zamiarów i osiągniętych efektów odradzania się obywatelskości wywołanego tą formalną, systemową interwencją (Polak 2015; Regulski 2015; Stępień 2015; Jeżewski 2015; Ciżewska 2014; Herudziński i Swacha 2016; Podemski 2014; Podemski 2015; Matczak, Jeran, Mączka, Nowak et al. 2015). Jednocześnie dostrzec można wyraźne międzynarodowe przemieszczanie się polityk publicznych oraz szczegółowych rozwiązań (Ward 2006), co dotyczy chociażby BO, które stają się coraz powszechniej stosowane w różnych częściach świata. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku zyskały one popularność w Ameryce Łacińskiej, a obecnie rozprzestrzeniły się globalnie (Ganuza i Baiocchi 2012). Budżet obywatelski, czy też w nieco szerszym znaczeniu „budżetowanie partycypacyjne”, oznacza: „wydzieloną w ramach budżetu miasta część środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych zgłaszanych przez wspólnoty lokalne” (Łukomska-Szarek 2014: 137).

Istotą partycypacji jest dialog władz lokalnych i obywateli w zakresie redystrybucji zasobów publicznych (Łukomska-Szarek 2014; Wampler 2007). Redystrybucja czy alokacja to tylko część (i to niewielka, biorąc pod uwagę względny udział takich partycypacyjnie dystrybuowanych środków w budżetach samorządów lokalnych) zagadnienia. Funkcje pełnione przez budżety obywatelskie obejmują między innymi poprawę współpracy władzy lokalnej i obywateli, zwiększenie znaczenia grup, które mają zazwyczaj niewielki wpływ na sprawy publiczne, promowanie merytorycznej publicznej dyskusji, zwiększenie poziomu transparentności decyzji władzy lokalnej, monitorowania działań tej władzy czy też aktywizacji mieszkańców (Matczak, Sadło i Mączka 2015). Funkcje te można zatem określić jako emancypacyjne, alokacyjne, edukacyjne czy promocyjne. Niezależnie od charakteru i funkcji BO w każdym przypadku jest to proces o określonej procedurze zapisanej w regulaminie czy zasadach BO.

Analizując budżetowanie partycypacyjne w Europie niezależnie od południowoamerykańskiego modelu (pierwsze budżetowanie partycypacyjne to Porto Allegre w Brazylii w 1989 roku), badacze podkreślają, że istnieje duże zróżnicowanie BO w Europie – proceduralne, zakresowe itp. Generalnie jednak wskazuje się, że w Europie BO są traktowane w mniejszym stopniu jako działanie emancypacyjne, a w większym – jako technika zarządzania o charakterze alokacyjnym (Sintomer, Herzberg i Röcke 2008; Ganuza i Baiocchi 2012). Pierwszym wdrożeniem BO w Polsce był proces realizowany w Sopocie (nieco wcześniej miał miejsce stosunkowo specyficzny przypadek w Płocku¹) (Kęłowski i Van Criekingen 2014).

Dotychczasowe badania dotyczące BO realizowanych w Polsce skupiają się na pojedynczych studiach przypadków (na przykład Holdo 2016; Im, Lee, Cho i Campbell 2013; Bassoli 2012), zaś rzadko w sposób systematyczny podejmują kwestie organizacyjne czy proceduralne z wykorzystaniem szerszej perspektywy (Sintomer, Herzberg i Röcke 2005; Schneider i Busse 2015; Spada 2012). W niniejszym artykule analizowana jest proceduralna strona budżetów obywatelskich i w szczególności to, na ile konstrukcja BO sprzyja budowie społeczeństwa obywatelskiego. Skupienie się na aspekcie proceduralnym pozwala na analizę tych założeń realizowanych w Polsce BO, które są zdefiniowane wprost w regulaminach i dotyczą formalnego przebiegu BO.

WIELKOPOLSKA JAKO SPECYFICZNY REGION

Na potrzeby analizy wybrano kompletny zestaw przypadków z województwa wielkopolskiego – między innymi ze względu na dążenie do ograniczenia liczby przypadków (według bazy Związku Miast Polskich w 2015 roku w Polsce realizowano łącznie 163 procedury BO), ale też ze względu na dążenie do zachowania wspólnego mentalno-aksjologicznego podłoża. Przesłanki, którymi kierują się jednostki samorządu terytorialnego (JST) przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu procedury BO, nie są ani w pełni ujawnione, ani oczywiste. Sądząc po wykładniczym charakterze przyrostu liczby BO, znaczenie może mieć efekt naśladownictwa. Istotne są też wymienione wcześniej funkcje edukacyjne, alokacyjne, emancypacyjne czy promocyjne, a także zakorzenienie w dyskursie na temat wspierania obywatelskości. W tym kontekście warto wskazać, że wybór do analizy jednego, historycznego i charakteryzującego się swoją specyfiką regionu umożliwia, przynajmniej w części, ujednoczenie mentalnościowego i niejawnego wpływu na decyzje władzy lokalnej. Odwołując się do specyfiki, warto z jednej strony przywołać wieloletni i niezakończony proces dyskusji na temat wielkopolskiego etosu (zestawienie głosów prezentuje chociażby zbiór opracowany przez Molika (2005), a także liczne późniejsze analizy – chociażby Cichockiego (2012), Lisieckiego (2015), Łukasiewicza (2015) czy Jeran (2016), z drugiej zaś opartą na długiej tradycji wyższą obywatelskość Wielkopolan (Bartkowski 2003). Jest to lub przynajmniej było częścią tego etosu i kształtowało

¹ W Płocku w latach 2003–2005 w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju powstało partnerstwo publiczno-prywatne pomiędzy gminą, lokalnymi organizacjami pozarządowymi, koncernem paliwowo energetycznym PKN Orlen oraz firmą Levi Strauss. Pozwoliło ono na utworzenie funduszu grantowego, w którym projekty składane przez organizacje społeczne były oceniane przez jury i następnie realizowane.

się od początku XIX wieku (Molik 2016). Pierwsza realizacja BO w Wielkopolsce miała miejsce w Poznaniu – konsultacje w 2012 roku pozwalały mieszkańcom na rozdysponowanie 2,05% wydatków inwestycyjnych zapisanych w budżecie miasta na 2013 rok (Matczak, Sadło i Mączka 2015).

ŹRÓDŁA I METODA ANALIZY

Dane na potrzeby analizy zgromadzono w lutym 2016 roku – procedura obejmowała przede wszystkim przegląd dostępnych publicznie informacji dotyczących przebiegu i efektów procedur BO oraz regulaminów, na podstawie których realizowano poszczególne etapy procesu. W celu identyfikacji jednostek samorządu z Wielkopolski wdrażających procedury BO wykorzystano bazę opracowaną przez Związek Miast Polskich (dane z lutego 2015 roku), uzupełnioną o JST zidentyfikowane przez autorów analizujących sytuację w zakresie wdrażania BO w województwie wielkopolskim (Matczak, Sadło i Mączka 2015). Na podstawie dostępnych danych łącznie zidentyfikowano dwadzieścia osiem² JST wdrażających BO przynajmniej raz w analizowanym okresie (2012–2016) – w tym zakresie badanie ma zatem charakter badania wyczerpującego (przynajmniej w odniesieniu do dostępnych w domenie internetowej danych na temat wdrożonych procedur). Do szczegółowych analiz wykorzystywano informacje o ostatnim zrealizowanym procesie BO w danej JST. Należy jednak zauważyć duże zróżnicowanie pod względem kompletności danych – informacje na temat niektórych procedur były zdawkowe. W niektórych przypadkach były one dostępne nie na oficjalnych stronach JST, lecz w doniesieniach medialnych (na przykład komentarzach do uchwalania całkowitego budżetu JST). Z tego względu liczba przeanalizowanych przypadków w odniesieniu do niektórych cech nie obejmuje całej populacji. Jednocześnie procedury BO w niektórych przypadkach znacząco odbiegały od dominującego w Wielkopolsce schematu otwartego na obywateli zgłaszania i wybierania projektów sfinansowanych z BO – chociażby w wyniku wprowadzenia procedur oceny wniosków i głosowania nad nimi przez wyłonioną komisję.

Zgromadzone dane przeanalizowano, biorąc pod uwagę cztery charakterystyki procedury:

- wartość BO, czyli wysokość środków przeznaczonych na projekty wyłonione w ramach procedury;
- sposób zgłaszania projektów do BO;
- sposób głosowania;
- liczba wybranych projektów.

Należy zaznaczyć, że nie analizowano szczegółowo charakteru samych projektów – ich przedmiotu, typu proponowanej i realizowanej inwestycji itp. Przeprowadzona analiza

² 1. Czarnków; 2. Czerwonak; 3. Gniezno; 4. Gostyń; 5. Grodzisk ; 6. Jarocin; 7. Kalisz; 8. Konin; 9. Kórnik; 10. Krobia; 11. Leszno; 12. Międzychód; 13. Oborniki; 14. Obrzycko; 15. Okonek; 16. Piła; 17. Pleszew; 18. Pniewy; 19. Poznań; 20. Rawicz; 21. Słupca; 22. Stęszew; 23. Swarzędz; 24. Szamocin; 25. Szamotuły; 26. Ujście; 27. Wągrowiec; 28. Wronki.

ilościowa ogranicza się do kwestii proceduralnych. Wykorzystano w niej podstawowe narzędzia statystyki opisowej – scharakteryzowano rozkłady poszczególnych cech (wykorzystując miary tendencji centralnej oraz zróżnicowania, a także opis częstości), wykorzystano również analizy korelacyjne.

WYNIKI

FINANSOWA CHARAKTERYSTYKA BO W WIELKOPOLSCE

W okresie 2012–2016 (rok 2016 oznacza, że procedurę rozpoczęto w 2015 roku, z planowaną realizacją na rok 2016) BO zrealizowało dwadzieścia osiem JST w Wielkopolsce. Pierwszą realizacją procedury był poznański BO z 2012 roku, w 2013 roku było ich pięć. W kolejnych latach liczba ta rosła (w 2014 było ich 22, w 2015 – 23, według danych z lutego 2016 roku, rozpoczęto w tym roku 10 procedur).

Wysokość środków przeznaczonych na BO wahała się pomiędzy 0,04 miliona złotych a 15 milionów złotych (dane dotyczą 26 procedur), jednak przywołana wartość maksymalna mocno odbiega od wartości przeciętnych, które pozostają na zdecydowanie niższym poziomie, przy średniej wynoszącej 1,37 miliona złotych (tabela 1). W połowie JST w Wielkopolsce wysokość środków alokowanych w ramach BO nie przekraczała 0,5 miliona złotych. Przeciętny udział środków BO w całokształcie wydatków samorządu kształtował się na poziomie 0,6%. Uwzględniając wartość budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, oznaczało to przeciętnie 21 złotych (rocznie), przy minimum wynoszącym 3 złote i maksimum na poziomie 48 złotych.

Tabela 1. Charakterystyka wydatków na BO w JST w Wielkopolsce

Miara statystyczna	Wartość BO [mln zł]	Udział BO w całkowitym budżecie JST (wydatki) [%]	Udział BO w wydatkach majątkowych JST [%]	Wysokość budżetu w przeliczeniu na jednego mieszkańca [zł]
Średnia	1,37	0,59	4,31	21,14
Mediana	0,50	0,52	3,46	17,95
Odchylenie standardowe	2,93	0,29	2,61	11,39
Minimum	0,04	0,11	0,62	3,07
Maksimum	15,00	1,18	10,00	48,37
Liczebność całkowita	26	26	26	26

Źródło: obliczenia własne

ZGŁASZANIE PROJEKTÓW

W zakresie procedur zgłaszania projektów przeanalizowano następujące cechy: formę zgłaszania projektów, czas na to przeznaczony oraz efekt, czyli liczbę zgłoszonych projektów. Dominującą (i towarzyszącą pozostałym) formą okazało się w Wielkopolsce zgłaszanie projektów w formie tradycyjnego, papierowego dokumentu (por. tabela 2), którego konstrukcję (zawartość) definiowano w regulaminie – tę formę zidentyfikowano w dwudziestu dwóch przypadkach na dwadzieścia trzy, w których opisy procedury uwzględniały tę cechę). Jednak w ponad połowie przypadków tradycyjnej formie towarzyszyła możliwość elektronicznego zgłoszenia, najczęściej w postaci możliwości przesłania dokumentów drogą elektroniczną (e-mail), choć w trzech przypadkach wprowadzono elektroniczny formularz zgłoszeniowy (Poznań, Ujście, Słupca). Tylko w jednym przypadku wyłączną formą zgłoszenia projektów była droga elektroniczna (dotyczyło to Słupcy).

Tabela 2. Formy zgłaszania projektów w BO realizowanych w Wielkopolsce

Formy zgłaszania projektów	Liczba JST
W wersji papierowej (osobiście, za pośrednictwem poczty)	22
W postaci elektronicznej (e-mail)	12
W postaci elektronicznej (specjalny formularz elektroniczny)	3

Źródło: obliczenia własne

Poszczególne JST znacząco różnił okres, w jakim oczekiwano na zgłoszenia – średnia i mediana wyniosły zasadniczo miesiąc (30 dni), jednak rozrzut obejmował okres od niecałych dwóch tygodni (Słupca) do ponad dwóch miesięcy (79 dni, Wronki) – szczegółowe wyniki zestawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Charakterystyka liczby dni na zgłaszanie projektów

Średnia	30,58
Mediana	30
Odchylenie standardowe	14,72
Minimum	12
Maksimum	79
Liczebność całkowita	19

Źródło: obliczenia własne

Różnicowana była także liczba zgłoszonych projektów, w połowie przypadków (tabela 4) nie przekraczała 33, jednak bywały JST, gdzie zgłoszono ponad sto projektów (Grodzisk Wielkopolski, Kalisz, Konin, Piła, Poznań), podczas gdy w niektórych było ich mniej niż dziesięć (Czarnków, Słupca).

Tabela 4. Charakterystyka liczby zgłoszonych projektów (ogółem) w BO zrealizowanych w Wielkopolsce

Średnia	69,11
Mediana	33
Odchylenie standardowe	84,03
Minimum	6
Maksimum	290
Liczebność całkowita	19

Źródło: obliczenia własne

METODY GŁOSOWANIA

Powszechną praktyką dla procedur BO okazał się etap wstępnej selekcji, dokonywanej przez same JST – w żadnej z analizowanych miejscowości pod głosowanie nie poddano wszystkich zgłoszonych projektów – przeciętnie głosowano około 2/3 projektów (średnia 64,6%, zakres od 12,9% do 92,3% [$N = 18$]). W efekcie w połowie przypadków poddano pod głosowanie nie więcej niż 22 projekty (tabela 5), chociaż rozrzut pozostał znaczący – od pięciu projektów (w Słupcy) do 168 (w Poznaniu).

Tabela 5. Charakterystyka liczby projektów poddanych pod głosowanie (ogółem) w BO realizowanych w Wielkopolsce

Średnia	38,26
Mediana	22
Odchylenie standardowe	43,82
Minimum	5
Maksimum	168
Liczebność całkowita	23

Źródło: obliczenia własne

Ponieważ głosowanie na projekty zgłaszane do realizacji w ramach BO wiąże się często z podejmowaną przez zgłaszających akcją zachęcania do oddania głosu, można sądzić, że będzie występować pozytywna korelacja liczby projektów i liczby głosujących. Dla szesnastu przypadków, w których była znana liczba zgłoszonych projektów i liczba głosujących związek korelacyjny (współczynnik korelacji liniowej Pearsona) pomiędzy tymi wartościami wynosił 0,64, natomiast pomiędzy liczbą projektów poddanych pod głosowanie i liczbą głosujących współczynnik korelacji liniowej wynosił 0,69 (w tym przypadku analiza dotyczyła dziewiętnastu przypadków). Można zatem na podstawie uzyskanych danych potwierdzić występowanie efektu mobilizacji związanego z zachęcaniem twórców projektów do głosowania na nie przez zwolenników i sympatyków.

Podobnie jak czas zgłaszania projektów, tak i czas przeznaczony na głosowanie nad nimi był zróżnicowany. Średnio głosowanie prowadzono przez niecały miesiąc (tabela 6), jednak rozrzut obejmował zakres od jednego do ponad dwunastu tygodni (w ostatnim przypadku były to dwie tury głosowania).

Tabela 6. Charakterystyka liczby dni głosowania w BO realizowanych w Wielkopolsce

Średnia	28,35
Mediana	23
Odchylenie standardowe	22,94
Minimum	7
Maksimum	88
Liczebność całkowita	23

Źródło: obliczenia własne

Liczba osób głosujących na projekty BO także była zróżnicowana, osiągając średnią przekraczającą dziewięć tysięcy głosujących. Istotniejszą miarą wydaje się jednak frekwencja (opisana w tabeli 7) – przeciętnie głos na projekt oddało około jednej piątej uprawnionych do głosowania, przy minimalnej wartości wynoszącej nieco ponad 5% (Czerwonak) i maksymalnej, osiągającej niemal 44% (Rawicz). Co interesujące, w obu skrajnych przypadkach głosowanie zorganizowano w dosyć podobny sposób – w Czerwonaku było to piętnaście bezobsługowych punktów do głosowania rozmieszczonych w urzędzie, bibliotekach, sołectwach czy pływalni, w Rawiczu było takich punktów (urn) sześć w podobnych miejscach. Ponadto zarówno w Czerwonaku, jak i Rawiczu umożliwiono głosowanie internetowe.

Tabela 7. Frekwencja i liczba głosujących w głosowaniach nad projektami zgłoszonymi do BO w Wielkopolsce

Miara statystyczna	Frekwencja	Liczba głosujących
Średnia	19,6	9347
Mediana	17,6	5488
Minimum	5,2	542
Maksimum	43,9	73 136
Liczebność całkowita	19	19

Źródło: obliczenia własne

W skali całej Wielkopolski wprowadzony sposób głosowania okazał się zróżnicowany (tabela 8), przy czym tylko w dwóch przypadkach wykorzystano jedną formę oddawania głosów (w Gnieźnie i Pniewach były to punkty bezobsługowe), w siedemnastu przypadkach formy były przynajmniej dwie, przy czym w piętnastu miejscowościach jedną z kilku form

było głosowanie internetowe (w żadnej miejscowości nie zastosowano głosowania wyłącznie internetowego). Rozkład sposobów głosowania był następujący:

- w szesnastu miejscowościach – punkty bezobsługowe (od jednego do czterdziestu, średnio osiem);
- w czterech przypadkach – punkty obsługowe;
- w szesnastu przypadkach – głosowanie internetowe;
- w siedmiu przypadkach – głosowanie listowne.

SELEKCJA WNIOSKÓW

W wyniku głosowań do realizacji wybierano przeciętnie dziesięć zgłoszonych projektów (tabela 8), choć ich liczba była bardzo zróżnicowana (i skorelowana z liczbą projektów poddanych głosowaniu – współczynnik korelacji liniowej Pearsona: 0,899): od jednego projektu (we Wronkach, Szamocinie i Słupcy, przy czym w Słupcy był to jeden z pięciu projektów, zaś w pozostałych dwóch miejscowościach poddawano ich pod głosowanie ponad 20) do maksymalnie pięćdziesięciu (w Kaliszu, gdzie pod głosowanie poddano 118 projektów). Wskaźnik sukcesu lub – z innej perspektywy – wzajemna konkurencyjność projektów, były więc bardzo zróżnicowane.

Tabela 8. Liczba projektów wybranych do realizacji i ich wzajemnej konkurencyjności w ramach BO realizowanych w Wielkopolsce

Miara statystyczna	Liczba projektów wybranych do realizacji (ogółem)	Konkurencyjność (liczba projektów wybranych do realizacji w relacji do liczby projektów poddanych pod głosowanie) [%]
Średnia	10,09	26,16
Mediana	5,5	25,00
Odchylenie standardowe	12,72	19,34
Minimum	1	4,17
Maksimum	50	100,00
Liczebność całkowita	22	21

Źródło: obliczenia własne

DYSKUSJA I WNIOSKI

W przeprowadzonym badaniu przeanalizowano cztery podstawowe cechy procedur wdrażania BO w Wielkopolsce. Uzyskane dane wskazują na duże zróżnicowanie tych procedur. Może to stanowić odzwierciedlenie odmiennych „filozofii” stojących za samym wdrożeniem procedury i uruchomieniem w JST budżetowania partycypacyjnego. Zróżnicowany okazał się

także stopień zaangażowania mieszkańców w procedowanie budżetów partycypacyjnych – mierzony zarówno liczbą zgłoszonych projektów, jak i liczbą głosujących. Komentując bardziej szczegółowo każdy z objętych analizą aspektów procedur BO, warto pamiętać, że wdrażanie BO jest przejawem inicjatywy władz lokalnych, a w skali województwa podjęto ją dotąd w dwudziestu ośmiu z dwustu dwudziestu sześciu JST (analizie poddano dwadzieścia sześć procedur). Nie jest to zatem powszechnie wdrożone działanie. Jest ono także stosunkowo nowe (najdłużej realizujący BO Poznań korzysta z niego dopiero od 2012 roku) i z pewnością wiele elementów proceduralnych, podobnie jak zaangażowanie i mobilizacja mieszkańców, dopiero się formuje i nie ma skryształowanego charakteru.

WYSOKOŚĆ NAKŁADÓW BO

Odnosząc się do charakterystyki nakładów przeznaczonych na projekty BO, trzeba wskazać, że jest ona (w wartościach bezwzględnych) mało imponująca. W przeliczeniu na jednego mieszkańca mieści się ona w przedziale od 3,07 złotego do 48,37 złotego i wynosi średnio 21,14 złotego. Jednak ocena jej wysokości w dużej mierze zależy od głównego założenia początkowego wdrożenia, a więc celu każdego BO. Jeśli przyjmiemy bowiem, że funkcją BO jest zwiększenie adekwatności alokacji zasobów względem potrzeb obywateli, to kwota ta jest zapewne niska. Jednak należy pamiętać, że BO ma służyć także innym celom, takim jak:

- podniesienie kompetencji obywatelskich;
- realizacja projektów, które nadają miastu kolorytu czy lepszej atmosfery (na przykład ze względu na to, że BO realizują względnie małe projekty, które mogłyby nie zostać zrealizowane, ponieważ z perspektywy radnych miejskich nie wydają się istotne, jak bezpłatne zajęcia z jogi, darmowe spływy kajakowe, wypożyczalnia gier planszowych w bibliotece itp.);
- uzupełnienie dużych inwestycji.

Z tego punktu widzenia kwoty te mogą być odpowiednie. Warto zaznaczyć, że kwestia faktycznego zróżnicowania celów BO (zarówno deklarowanych w regulaminach, jak i tych ukrytych) nie została dotychczas poddana systematycznym badaniom, a opiera się wyłącznie na założeniach teoretycznych.

Nie należy przeceniać znaczenia kwot wydatkowanych na BO jako miary partycypacji. Z jednej strony zaangażowanie mieszkańców i poziom ich obywatelskości wyraża się w różnych formach aktywności, od udziału w wyborach, przez aktywność w organizacjach pozarządowych aż po nieformalny wolontariat. Z drugiej strony JST dystrybuują środki na sposób partycypacyjny w formie innych inicjatyw (takich jak granty, konkursy dla organizacji pozarządowych), zaś BO jest z ich perspektywy po prostu kolejnym narzędziem do wydania środków w sposób angażujący obywateli w proces decyzyjny.

PROJEKTY – ZGŁOSZONE I PRZEGŁOSOWANE

Wskazana w regulaminie procedury BO forma zgłaszania projektów i przeznaczony na to czas wydają się prostą, formalizującą proces cechą. Widoczne jest równoległe umożliwianie składania zgłoszeń w tradycyjny, w komunikacji z władzą lokalną, „papierowy” sposób,

jak i bardziej nowoczesny – z wykorzystaniem form elektronicznych. Takie rozwiązanie umożliwiłoby odnalezienie się zarówno najmłodszym, jak i nieco starszym mieszkańcom, dla których wyłącznie elektroniczny formularz mógłby stanowić problem – analogicznie zresztą, dwutorowo rozwiązywane są sposoby głosowania w wyborach powszechnych. Ścieżka elektroniczna umożliwia także wykonanie zgłoszenia „bez wychodzenia z domu”, a zatem chociażby z mniejszym zaangażowaniem czasu i pozwala zgłosić projekt nawet wówczas, gdy zgłaszający nie przebywa akurat w mieście. Wydaje się, że elektroniczna forma może ułatwiać i zachęcać umiarkowanie zmotywowanych pomysłodawców.

Z kolei problem długości okresu, przez jaki można wysyłać zgłoszenia, chociaż ujawniło się tu duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi JST, nierozłącznie związany jest z obecnością dwóch czynników: 1) z psychologicznymi i instytucjonalnymi mechanizmami odpowiadającymi za podejmowanie działań „na ostatnią chwilę” (rozpowszechnienie prokrastynacji) oraz 2) z (nieobjętym badaniem) poprzedzającym oficjalne otwarcie przyjmowania zgłoszeń okresem, w którym zakomunikowano już mieszkańcom, że taka możliwość się pojawi. Czym innym bowiem są dwa tygodnie na złożenie zgłoszenia, a czym innym dwa tygodnie na przemyślenie pomysłu, spisanie go i złożenie zgłoszenia – jeśli mieszkańcy i organizacje wiedzą wcześniej, że w danym okresie pojawi się możliwość składania projektów, i mają pewne wyobrażenie, jakie to mogą być projekty. Można wówczas rozpocząć przygotowanie (na przykład w formie dyskusji czy rozpoznania warunków) znacznie wcześniej, a czas na zgłoszenie wykorzystać wyłącznie na dopracowanie wniosku.

Procedury BO w poszczególnych JST zaowocowały zróżnicowaną liczbą zgłoszonych projektów i skorelowaną z nimi (co nie jest zaskakujące) zróżnicowaną liczbą przegłosowanych i przyjętych do realizacji projektów. Z pewnością w części wynika to z czynników nieobjętych badaniem – zarówno zawartych w regulaminach, jak i związanych z poziomem aktywności społecznej mieszkańców, obecnością formalnych i nieformalnych grup mieszkańców zmotywowanych do podjęcia się przygotowania zgłoszenia oraz wcześniejszych doświadczeń. W tym ostatnim przypadku chodzi zarówno o wiedzę, jak i wiarę w to: że zgłoszenie projektu ma sens, że zostanie on potraktowany serio i poddany pod głosowanie, że cała inicjatywa nie jest tylko działaniem propagandowym itp. Rozpoznanie tych czynników wymagałoby pogłębionych analiz nie tylko regulaminów BO, ale postaw mieszkańców i historii władzy lokalnej w konkretnej JST.

Zróżnicowanie wzajemnej konkurencyjności projektów okazało się bardzo duże – od sytuacji, w której do realizacji wybrano wszystkie zgłoszone projekty (proporcja projektów wybranych do zgłoszonych wyniosła 100%), po wybór zaledwie co dwudziestego piątego (4%). Niewątpliwie wskaźnik ten jest ważny dla rozwoju zaangażowania mieszkańców w procedury BO w kolejnych latach. Społeczna interpretacja, na przykład tego, czy odrzucenie ponad 90% zgłoszonych projektów jest uzasadnione lub sprawiedliwe, ma znaczenie dla przyszłych działań.

METODY GŁOSOWANIA

Podobnie jak liczba zgłoszonych projektów, także i frekwencja, czyli stopień, w jakim mieszkańcy zaangażowali się w wyrażenie swojego poparcia dla zgłoszonych projektów, okazały się zróżnicowane. Przede wszystkim nie wszystkie zgłoszone projekty poddano pod

głosowanie. Dokonywała się więc wstępna (zwykle formalna) selekcja, która jednak mogła (skoro przeciętnie pod głosowanie poddawano dwie trzecie zgłoszonych projektów) część inicjatorów zniechęcić do głosowania (skoro ich wnioski zostały odrzucone już na tym wstępnym etapie) i pozbawić motywacji do poszukiwania zwolenników oraz nakłaniania ich do głosowania. Zidentyfikowano bowiem swoisty efekt mobilizacji, wyrażający się w pozytywnej korelacji pomiędzy liczbą zgłoszonych projektów a frekwencją. Za efekt ten odpowiadają działania samych inicjatorów, zachęcających mieszkańców do głosowania na ich projekty, na przykład za pomocą kampanii promujących.

Sama forma głosowania, jak już wskazywano, obejmowała zarówno narzędzia elektroniczne, jak i bardziej tradycyjne, takie jak urny. Co charakterystyczne, w przypadku głosowania projektów zgłoszonych do BO nie zakłada się jednodniowej mobilizacji, jak w przypadku wyborów powszechnych. Zarówno czas, jak i sformalizowanie mają w przypadku BO odmienny charakter. Są one zatem – z punktu widzenia oddającego głos mieszkańca, innym doświadczeniem. Obok wskazanej już zależności związanej z liczbą zgłoszonych projektów i efektem mobilizacji, udział mieszkańców w głosowaniu zależy także od wielu czynników niepoddanych badaniu, takich jak:

- jakość promocji (zarówno samego budżetowania partycypacyjnego oraz wdrożonej procedury, jak i poszczególnych projektów);
- jakość projektów (w tym: przekonanie mieszkańców o ich przydatności, dopasowaniu do ich oczekiwań, szczególnie w sytuacji projektów silnie zakorzenionych przestrzennie, może skutkować postrzeganiem BO jako inicjatyw skierowanych do „swoich” lub wręcz potraktowaniem całego procesu jako „czystego PR”);
- liczba przeszłych edycji BO i związanych z nimi doświadczeń (w tym – wywiązania się władz lokalnych ze zobowiązania, co oznacza zrealizowanie zwycięskich projektów).

PODSUMOWANIE

Analiza czterech podstawowych cech procedur wdrażania BO w Wielkopolsce wskazuje przede wszystkim na bardzo duże zróżnicowanie poszczególnych procedur w ramach regionu, chociaż swoisty wzór w Polsce stanowiło rozwiązanie zastosowane w Sopocie (Rachwał 2013; Matczak, Sadło i Mączka 2015). Oddawałoby to szeroki zakres twórczych modyfikacji zasad BO i wielość sposobów, dzięki którym poszczególne JST dostosowywały ją do swoich oczekiwań i warunków. Wyraźne zróżnicowanie procedur ujawnia się nawet przy wyborze przypadków ze stosunkowo ujednoczonego regionu, jaki stanowi wybrane do analiz województwo. Mimo pewnych braków w zgromadzonych danych, limitowanych publiczną (elektroniczną) dostępnością, czy to samych informacji na temat uruchomienia procedury BO, czy też w odniesieniu do szczegółowych parametrów procedury, ukazują one różnorodność rozwiązań, uzupełniając i integrując dostępne opisy o charakterze studium przypadku.

Odmiennie niż przy pierwotnych wdrożeniach w Ameryce Łacińskiej, w których dominował wątek emancypacyjny i dążenie do zmian struktur postkolonialnych, w Polsce widoczne jest uproszczenie procedury BO (często jest to raczej plebiscyt niż deliberacja) i asygnowanie

niewielkich w stosunku do całego budżetu środków. Można stwierdzić, że władze lokalne często nie mogą się zdecydować, która funkcja BO jest najważniejsza: emancypacyjna, alokacyjna, promocyjna czy edukacyjna. To niezdecydowanie może odpowiadać za nieco asekuracyjne i testujące podejście, widoczne w niewielkich kwotach przeznaczanych na BO. Z drugiej strony należy podkreślić fakt, że w polskich warunkach jest to narzędzie zarówno nowe, jak i stanowiące jedno z wielu dostępnych samorządom lokalnym narzędzi redystrybucji środków, emancypacji grup mniejszościowych i edukowania mieszkańców w zakresie obywatelskości.

BIBLIOGRAFIA

- Bartkowski, Jerzy. 2003. *Tradycja i polityka: wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Poznań: Wydawnictwo Żak.
- Bassoli, Matteo. 2012. *Participatory budgeting in Italy: Analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements*, „International Journal of Urban and Regional Research” 36, 6: 1183–1203.
- Cichocki, Piotr. 2012. *Jaka jest tożsamość wielkopolska?*, „Przegląd Zachodni” 1: 87–100.
- Ciżewska, Elżbieta. 2014. *Polskie społeczeństwo obywatelskie. Jakie jest dziś i co je czeka w przyszłości (sonda redakcyjna)*, „Trzeci Sektor” 32: 63–78.
- Ganuza, Ernesto i Gianpaolo Baiocchi. 2012. *The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe*, „Journal of Public Deliberation” 8, 2: 1–12.
- Herudziński, Tomasz i Piotr Swacha (red.). 2016. *Spoleczności lokalne wobec wyzwań współczesności*, Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Holdo, Markus. 2016. *Deliberative capital: recognition in participatory budgeting*, „Critical Policy Studies”, 10(4): 391–409.
- Im, Tobin, Hyunkuk Lee, Wonhyuk Cho i Jesse W. Campbell. (2014). *Citizen Preference and Resource Allocation: The Case for Participatory Budgeting in Seoul*, „Local Government Studies” 40, 1: 102–120.
- Jeran, Agnieszka. 2016. *Czy wielkopolska mentalność nadal istnieje? Analiza oparta na danych Diagnozy Społecznej 2015*, „Przegląd Zachodni” 2: 103–129.
- Jeżewski, Jan. 2015. *Idea demokracji w przekształcaniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77(3): 65–78.
- Kębłowski, Wojciech i Mathieu Van Criekingen. 2014. *Participatory budgeting Polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland?*, w: Nelson Diaz (red.), *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: In Loco Association, s. 369–377.
- Lisiecki Stanisław. 2015. *Florian Znaniecki i Janusz Ziółkowski. O tradycji i kontynuacjach badań nad wartościowaniem przestrzeni miasta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77(1): 13–26.
- Łukasiewicz, Dariusz. 2014. *Mentalność pruska, mieszczańska, protestancka czy kapitalistyczna? Prusy 1806–1871*, „Przegląd Zachodni” 2: 91–119.
- Łukomska-Szarek, Justyna. 2014. *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzrządzania sferą publiczną*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 4: 137–144.

- Matczak, Piotr, Agnieszka Jeran, Krzysztof Mączka, Marek Nowak i Paweł Śliwa. 2015. *Aktywizacja społeczna wspólnot terytorialnych z perspektywy ćwierćwiecza samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77(3): 335–349.
- Matczak, Piotr, Marcin Sadło i Krzysztof Mączka. 2015. *Budżety obywatelskie w województwie wielkopolskim: stan obecny i perspektywy na przyszłość*, „Biuletyn Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego” III: 26–31.
- Molik Witold. (oprac.) 2005. *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski z drugiej połowy XIX i XX wieku*, Poznań: Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk.
- Molik, Witold. 2016. *Dziedzictwo kulturowe Wielkopolski*, „Przegląd Zachodni” 2: 7–22.
- Podemski, Krzysztof. 2014. *Spoleczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 76(2): 89–108.
- Podemski, Krzysztof. 2015. *Deficyt obywatelstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77(3): 351–368.
- Polak, Elżbieta. 2015. *25 lat wolnej Polski sukcesem samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1–2: 20–21.
- Regulski, Jerzy. 2015. *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, „Samorząd Terytorialny” 1–2: 7–10.
- Schneider, Sebastian, H. i Stefan Busse. 2015. *Participatory Budgeting in Germany – Towards a More Systematic, Longitudinal Analysis*. Paper prepared for the ECPR General Conference Université de Montréal, 26–29 August 2015.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg i Anja Röcke. 2008. *Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” 32, 1: 164–178.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg i Anja Röcke (red.). 2005. *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe*, vol. II, Centre Marc Bloch / Hans-Böckler-Stiftung / Humboldt-Universität, Berlin.
- Spada, Paolo. 2012. *The largest dataset on Brazilian Participatory Budgeting (PB)*, <http://www.spadap.com/data-collection-projects/the-brazilian-participatory-budgeting-census/> [06.12.2016].
- Stępień, Jerzy. 2015. *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 25(1–2): 11–19.
- Wampler, Brian. 2007. *A guide to participatory budgeting*, w: Anwar Shah (red.), *Participatory budgeting*, Washington: The World Bank, s. 21–54.
- Ward, Kevin. 2006. *‘Policies in Motion’, Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*, „International Journal of Urban and Regional Research” 30, 1: 54–75.

CHARACTERISTICS OF PARTICIPATORY BUDGETING PROCEDURES IN WIELKOPOLSKA

For the past 25 years, the phenomenon of participation has been widely discussed around the world, and one of its forms is participatory budgeting, which gained popularity in the late 1980s and 1990s. Participatory budgeting became popular in Latin America and has spread globally. Until 2000, only a few European cities benefited

from this tool, but the idea has rapidly expanded, and in 2010 there were around 1,500 cities (200 in Europe) where participatory budgeting has been implemented. Its nature is diverse and it performs several functions.

Studies focus on case studies, and systematic analysis of the organizational aspect is absent. This pilot study contributes to the procedural aspect of participatory budgeting through the analysis of 28 cases in Wielkopolska Voivodeship conducted in the period 2012–2016. In the study the written rules concerning participatory budgeting were scrutinized along with the websites of municipalities. Four issues were analyzed: level of financing investment, application procedures, voting procedures, and methods of final selection. The comparative analysis leads to the conclusion that participatory budgeting in Wielkopolska Voivodeship is significantly procedurally differentiated.

Keywords: participatory budgeting, local government, Wielkopolska Voivodeship