

PRACE GEOGRAFICZNE

zeszyt 154, 2018, 55–70

doi: 10.4467/20833113PG.18.009.8761

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZRÓŻNICOWANIE ZWYCIĘSKICH PROJEKTÓW BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W LATACH 2013–2016 W POLSKICH MIASTACH

Agnieszka Mucha

Diversity of the winning projects of participatory budgeting in Polish cities in the years 2013–2016

Abstract: As the number of Polish cities organizing participatory budgeting is growing and the knowledge about the projects being realized is dispersed, an attempt to organize this knowledge has been made. The aim of the article is to present the spatial and quantitative diversity of the winning projects of the budgeting editions to date. The article presents an analysis of all the projects that were chosen for realization in the years 2013–2016 for which the data were publicly available. The analysis included 6061 projects which went through the process of detailed classification, based on the literature on the subject as well as own observations in 243 cities and towns. The analysis points out three main types of projects – technical infrastructure, social infrastructure and soft projects as well as their numerous subtypes. The results confirm an important role of the projects which focus on sport and recreational functions of urban spaces, on equipping and improving the security of educational establishments and other places where children stay, and on improving the quality of road infrastructure. The author presents the context in which participatory budgeting is functioning, relates own research results to the ones present in the literature on the subject, and suggests directions of further research leading to a better understanding of social motivations in this area and to an evaluation of the winning projects.

Keywords: participatory budgeting, participation, social activity, cities

Zarys treści: Ze względu na organizowanie budżetów obywatelskich przez coraz większą liczbę miast w Polsce oraz rozproszoną wiedzę na temat realizowanych w ich efekcie projektów podjęto próbę jej uporządkowania. Celem artykułu było poznanie przestrzennego i ilościowego

zróżnicowania zwycięskich projektów z przeprowadzonych do tej pory edycji budżetów. Artykuł prezentuje analizę wszystkich projektów, które po zgłoszeniu do budżetów obywatelskich w latach 2013–2016 zostały wybrane do realizacji, a dane na ich temat były publicznie dostępne. Analizie poddano 6061 projektów, dokonując ich szczegółowej klasyfikacji na podstawie literatury przedmiotu i własnych obserwacji w 243 miastach. Badanie wykazało istnienie trzech głównych typów projektów: infrastruktury technicznej, społecznej i projektów miękkich oraz ich licznych podtypów. Wyniki potwierdzają istotną rolę projektów wzbogacających funkcje sportowe i rekreacyjne przestrzeni miejskich, doposażania i poprawy bezpieczeństwa placówek oświatowych i innych miejsc przebywania dzieci oraz poprawiających jakość infrastruktury drogowej. Autorka prezentuje kontekst, w jakim funkcjonują budżety obywatelskie, odnosi wyniki swoich badań do obecnych w literaturze rozważań o budżetach obywatelskich oraz proponuje kierunki dalszych badań prowadzących do lepszego zrozumienia motywacji społecznych w tym zakresie oraz oceny projektów zwycięskich.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja, aktywność społeczna, miasta

Wprowadzenie

Dyskusja na temat aktywności społecznej podejmowana jest w sposób wieloaspektowy m.in. wśród naukowców, pracowników administracji i organizacji pozarządowych. Kwestie związane ze stosowanymi modelami współpracy między mieszkańcami a władzą poruszane są m.in. przez Swianiewicza i in. (2004). Dostrzegają oni możliwość stosowania podejścia partnerskiego, choć zwracają uwagę na mnogość czynników odpowiedzialnych za właściwe tworzenie takiej relacji. Współtworzenie przestrzeni publicznej z projektantami stanowi również istotne zagadnienie badawcze, którym zajmują się m.in. Pawłowska (2011) i Siemiński (2007, 2010). Zdaniem Pawłowskiej praktykowanie partycypacji wpływa pozytywnie na budowę poczucia tożsamości mieszkańców oraz ich odpowiedzialności za przestrzeń. Włączenie społeczeństwa w ten proces może zarówno stanowić źródło wiedzy o miejscu, jak i nadać mu nieuwzględniony dotąd kierunek rozwoju. Znajomość terenu oraz jego odmienne postrzeganie przez mieszkańców zwiększa szanse na realizację udanego projektu (Pawłowska 2011). Stworzenie warunków do wzajemnej komunikacji pozwala na identyfikację potrzeb społecznych oraz, przy otwartości władzy na oddolne postulaty, może wpłynąć na sposób prowadzenia polityki przestrzennej (Lauriusz 2013). Podejście takie może zapobiegać konfliktom lub je ograniczać (Pawłowska 2011). Zdanie to podziela również Siemiński (2007), który dostrzega zasadność długotrwałego stosowania partycypacji z uwagi na kształtowanie dzięki niej postaw demokratycznych oraz obniżania kosztów nietrafionych inwestycji. Oddanie części kompetencji mieszkańcom przy uczciwej kontroli władz może dać szansę rozwoju aktywności społecznej (Kwiatkowski 2003). Podkreśla się, iż partycypacja ma szansę powodzenia, jeśli wdrażana jest we wstępnym etapie projektowania (Pawłowska 2011).

Jednakże, niewłaściwe wdrażanie partycypacji może prowadzić do nadużyć. Z jednej strony może być przyczyną marginalizacji społecznej, gdy grupy wpływowe posiadające wyższy poziom kultury społecznej będą forsować swoje pomysły, nie dążąc do kompromisu z resztą społeczeństwa (Piasecki 2008; Simlat 2008). Z drugiej, może stać się formą manipulacji, w której oddanie głosu mieszkańcom przez władze lokalne posłuży jako element kampanii wyborczej (Swianiewicz i in. 2004; Niklewicz 2014).

Udział społeczeństwa w zebraniach publicznych oraz zaangażowanie w ramach wolontariatu i członkostwa w trzecim sektorze są przedmiotem badań m.in. Czaplińskiego i Panka (2015) oraz Janikowskiej (2009). Motywów wyboru określonych postaw społecznych poszukuje się m.in. w uwarunkowaniach prawnych, kulturowych oraz psychologicznych. Wśród licznych czynników wymienia się np. strukturę społeczną, w tym wykształcenie i zamożność, rodzaj osobowości, kompetencje społeczne oraz frustrację mieszkańców (Chimiak 2004; Simlat 2008; Sułek 2009). Aktywność społeczna może być wyjaśniana także przez koncepcje teoretyczne. Przykładem tego jest teoria dóbr publicznych, która zakłada m.in. ogólnodostępność. Wiąże się ona z eksploatacją i obniżaniem jakości dóbr w czasie (Kargol-Wasiluk 2008; Jakubowski 2005). W tym kontekście można dostrzec spadek zainteresowania dbałością o zasoby wspólne (Kobylarek 2008). Z kolei w teorii wyboru publicznego wyjaśnia się mechanizmy podejmowania decyzji w społeczeństwie. Jedną z nich jest grupowy model, inaczej zwany pośrednim, przez który głosuje się na przedstawiciela. Natomiast drugi jest związany ze sprawiedliwym podziałem dóbr, czyli poszukiwaniem rozwiązań korzystnych dla różnych grup w społeczeństwie (Lissowski 2010). Często również teoria ta wskazuje na rozwiązania, które mają na celu minimalizację skutków złych decyzji podjętych przez władze (Legiędź 2005).

Idea włączenia społeczeństwa w podejmowanie decyzji o kształtowaniu przestrzeni lokalnej nie jest zjawiskiem nowym. Zyskała ona jednak szczególne znaczenie, gdy w 1989 r. w brazylijskim mieście Porto Alegre po raz pierwszy zastosowano Budżet Obywatelski (dalej: BO) (Kuriata 2013; Rytel-Warzocho 2010). Zwany jest on również „partycypacyjnym”, ponieważ „umożliwia przeciętnym obywatelom uczestniczenie w dysponowaniu części środków publicznych z budżetu danej jednostki administracyjnej” (Rytel-Warzocho 2010, 94 za: Goldfrank 2007). Jego założenia wpisują się w koncepcję społeczeństwa obywatelskiego (*Leksykon budżetowy*, <http://sejm.gov.pl>). Odpowiednio wdrażany może przyczynić się do budowy zaufania i kapitału społecznego, a także wspomóc rozwój danego obszaru (Jastrzębska 2015; Stokłuska 2015). Natomiast brak jasno określonych regulacji prawnych powoduje przyjmowanie własnych zasad wdrażania BO w polskich miastach. Prowadzone badania i ewaluacje wskazują, że w wielu przypadkach BO nie jest realizowany zgodnie z jego założeniami. Zarzuty dotyczą przede wszystkim procedur prowadzenia procesu, w tym częstego braku konsultacji z mieszkańcami nad zasadami BO, niewłaściwego

podziału środków i liczby projektów w skali przestrzennej oraz zawężenia grup kategorii, w których można składać propozycje, np. wykluczając z niego projekty miękkie (Kajdanek 2015; Kęłowski 2014). Ingerencja władz w tym zakresie wpływa ograniczająco na wyobraźnię mieszkańców oraz sprawia, że BO nie toruje „drogi nowym sposobom myślenia o mieście” (Drozdowski, Frąckowiak 2013). Zatem proces ten często nie dąży do utworzenia nowej strategii rozwoju miasta, lecz stanowi kosmetyczną zmianę we fragmencie przestrzeni (Kajdanek 2015; Kęłowski 2014). Ponadto, istnieje zagrożenie zrzucania odpowiedzialności na mieszkańców za szczególnie trudne do rozwiązania konflikty w przestrzeni (Drozdowski, Frąckowiak 2013; Kęłowski 2014). Zwraca się również uwagę na możliwość odrzucenia części składanych wniosków przez mieszkańców z powodów formalnych. Trudno nie zgodzić się z opinią Drozdowskiego i Frąckowiaka (2013), którzy twierdzą, że rolą społeczeństwa jest przede wszystkim przedstawianie swoich wyobrażeń i oczekiwań, natomiast władzy – obsługa części prawnej.

Doświadczenia z zakończonych BO służą często opracowaniu rekomendacji i rozpowszechnianiu dobrych praktyk. Szczególnie aplikacyjny charakter mają poradniki dla instytucji planujących organizację BO (Chrzanowski 2014; Ostrowski, Rudnicki 2015; Stokłuska, Bluj 2015). Z kolei udoskonalanie procedur, zwłaszcza w zakresie ich transparentności i jawności stanowi przedmiot badań np. Kęłowskiego (2014), Kraszewskiego i Mojkowskiego (2014) oraz Szaranowicz-Kusz (2016).

Powyższa próba uchwycenia wielowątkowości partycypacji społecznej oraz funkcjonowania BO wskazuje na wyższy poziom rozpoznania zagadnień z tym związanych. Istotnym problemem badawczym wciąż pozostają zwycięskie projekty w ramach BO. Wiedza na temat liczebności, charakterystyki i przestrzennego zróżnicowania zwycięskich projektów jest niewystarczająca i rozproszona. Trudno jednoznacznie określić efekty budżetów obywatelskich w skali kraju. Poznanie i uporządkowanie tej wiedzy, zdaniem autorki, jest istotne do pełniejszego poznania funkcjonowania tego narzędzia partycypacji. Próbę podjęcia tego zagadnienia stanowi niniejsza praca.

Cel oraz metody badań

Celem artykułu było poznanie zróżnicowania zwycięskich projektów z przeprowadzonych w Polsce edycji BO z uwzględnieniem ich rozmieszczenia. Niezbędnym elementem realizacji badania było opracowanie typologii projektów. Badaniu poddano 6061 projektów BO, tj. wszystkich, które w latach 2013–2016 (stan danych na lipiec 2016 r.) zostały oficjalnie ogłoszone jako zwycięskie i dane o nich były ogólnodostępne.

Z uwagi na publiczny charakter BO jednym z założeń metodyki prac było pozyskanie danych z miejsc dostępnych dla obywateli. Wykorzystano informacje

umieszczone na oficjalnych stronach urzędów miast – przede wszystkim list zwycięskich projektów oraz zarządzeń, uchwał oraz Biuletynów Informacji Publicznej. Pomocne okazały się również strony poświęcone organizacji BO w miastach, które oprócz aktualności czy harmonogramu zawierały także cele i opis poszczególnych projektów (np. www.twojadabrowa.pl). W przypadku braku dostępu do danych na temat zakresu przedmiotowego projektów skorzystano z treści umieszczonych w ogłoszeniach o przetargach. Stały się one cennym źródłem informacji, ponieważ zawierały charakterystykę projektu oraz wskazywały miejsce inwestycji. Uzupełnieniem tych zagadnień były również informacje opublikowane w lokalnej prasie. Dzięki temu poznano aktualny stan realizacji projektów.

Analizę przestrzenną BO oparto na podziale na cztery grupy ośrodków miejskich, wyznaczone w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (dalej: KPZK). Pierwszą z nich stanowią „ośrodki wojewódzkie” (łącznie 18 miast), do których zaliczono stolice województw oraz ośrodki pełniące funkcje o zasięgu krajowym. Drugą kategorię tego podziału tworzą „ośrodki regionalne” (30 miast). Liczba ludności wynosi tam od 100 do 300 tys. (m.in. Częstochowa, Bielsko-Biała i Wałbrzych). Niektóre miasta, w tym należące do konurbacji katowickiej (np. Chorzów, Bytom oraz Sosnowiec) oraz Trójmiasta (Sopot, Gdynia), znalazły się również w tej kategorii. Z kolei do „ośrodków subregionalnych” (56 miast) zaliczono dawne miasta wojewódzkie oraz pełniące funkcje przemysłowe (m.in. Kędzierzyn-Koźle, Nowy Sącz oraz Zduńska Wola). Pozostałe miasta tworzą kategorię „ośrodków lokalnych” (809 miast). Powyższy podział przyjęto z powodu aktualności i znaczenia tego dokumentu w planowaniu przestrzennym (KPZK 2030). Badaniem objęto wszystkie (913) ośrodki (stan na koniec 2015 r.), przy czym ostatecznie 243 z nich spełniały główne kryteria – posiadanie informacji na temat zorganizowanego BO oraz ogłoszenie listy zwycięskich projektów.

Podstawą do opracowania typologii była kwerenda internetowa przeprowadzona w latach 2013–2016 (stan na lipiec 2016 r.). Wykazano, że w większości przypadków projekty zakładają inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, które są silnie zróżnicowane. Mniejszy udział posiadały projekty społeczne określane w literaturze jako „miękkie” (Bonikowska i in. 2006; Kowalewska 2015). Stąd też do sporządzenia klasyfikacji w niniejszym artykule przyjęto autorski podział na następujące kategorie:

- Infrastruktura techniczna – według Rutkowskiej (2007) infrastruktura stanowi zarówno element gospodarki kraju, jak i „integralny składnik struktury przestrzennej określonego obszaru”. Podobnie twierdzą Gonda-Soroczyńska oraz Przybyła (2011), które za Ginsbert-Gebert (1984) wskazują rolę infrastruktury jako integrującą procesy produkcji oraz konsumpcji. Natomiast infrastrukturę techniczną definiuje się najczęściej jako zespół urządzeń i instytucji, które są niezbędne do funkcjonowania zarówno produkcyjnych działów gospodarki, jak i zaspokajania potrzeb społeczeństwa (Rutkowska 2007 za: Mirowski (1996); Jackowski (2008);

Gonda-Soroczyńska, Przybyła (2011) za: Borcz (2000)). Tworzą ją m.in. obiekty związane z transportem (drogi, linie kolejowe, przystanki autobusowe), gospodarką wodno-ściekową oraz obiekty telekomunikacji (Gonda-Soroczyńska, Przybyła 2011, za: Borcz (2000); Jackowski 2008; Rutkowska 2007). W artykule uzupełniono powyższą kategoryzację o elementy tj. chodniki, przejścia dla pieszych, ścieżki rowerowe, parkingi oraz obiekty, np. lustra i progi zwalniające.

- Infrastruktura społeczna – zaspokojenie potrzeb społeczeństwa odbywa się nie tylko poprzez wyposażenie przestrzeni w instrumenty „twarde”. Stąd też infrastrukturę można podzielić na część techniczną i społeczną (Gonda-Soroczyńska, Przybyła 2011). Z kolei Rutkowska (2015) powołuje się na definicję Mirowskiego (1996), który wskazuje obiekty użyteczności publicznej jako elementy służące rozwojowi społeczeństwa. Jackowski (2008) oraz Rutkowska (2007) wymieniają wśród nich m.in. edukację i wychowanie, kulturę i sztukę, zdrowie, bezpieczeństwo, kult religijny, a także mieszkalnictwo.
- Projekty miękkie – analiza zwycięskich projektów wskazała na potrzebę wyodrębnienia grupy projektów o charakterze społecznym. „Rezultaty miękkie”, o których wspomina Kowalewska (2015), dotyczą m.in. nabywania nowych umiejętności, np. zyskiwania kompetencji społecznych, które wpływają na rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz partycypację (Simlat 2008), wymianę wiedzy oraz integrację mieszkańców. Zarządzanie projektami, akcje społeczne, działania badawcze i doradcze stanowią składowe projektów miękkich (Bonikowska 2006).
- Inne – w tej kategorii zawarte są projekty, których zakres tematyczny wykraczał poza wyżej wskazane.

W każdej z czterech typów głównych wydzielono podtypy. Przyporządkowywanie projektów do typów odbywało się przez weryfikację ich celu, w tym identyfikację obiektów lub miejsc w przestrzeni publicznej, na które dany projekt miał wpływać. Każdy z nich mógł być zaklasyfikowany tylko do jednej grupy zasadniczej.

W ramach pierwszej zasadniczej grupy projektów z infrastruktury technicznej wyróżniono:

1a – Infrastrukturę drogową; 1b – Infrastrukturę rowerową; 1c – Infrastrukturę komunalną; 1d – Pozostałe.

Infrastrukturę społeczną podzielono na:

2a – Zdrowie; 2b – Edukację; 2c – Kulturę; 2d – Sport i rekreację; 2e – Monitoring (instalacja kamer); 2f – Pozostałe.

W grupie projektów miękkich wyszczególniono:

3a – Warsztaty, szkolenia; 3b – Organizację imprez; 3c – Pozostałe.

W przypadku, gdy tytuł projektu był rozbudowany i zawierał szczegóły dotyczące elementów i obiektu, którego będzie dotyczył, weryfikacja została zakończona na tym etapie. Jeżeli nazwa projektu wskazywała jednoznacznie, czego projekt dotyczy, przyznawano mu określoną kategorię. Jednakże, gdy nazwa projektu była

ogólna, np. „zagospodarowanie podwórka”, dokonywano weryfikacji szczegółowej. Posłużyły temu dostępne źródła, ponieważ należało poznać, czego projekt dotyczy. W sytuacjach spornych, gdy opis danego projektu wskazywał na więcej niż jeden typ lub podtyp, stosowano kryterium nadrzędne – funkcjonalność. Postawiono sobie wówczas pytanie: *którego obiektu dotyczy ten projekt i czy wzmocni on jego znaczenie i funkcjonowanie w przestrzeni?* Przyjęto założenie, że jeżeli nazwa lub opis projektu wskazywał na powstanie lub remont elementu mającego wpływ na funkcjonowanie obiektu użyteczności publicznej (np. szkoła, ośrodek zdrowia, biblioteka), wówczas przypisywano go do kategorii infrastruktury społecznej. Brak informacji o związku inwestycji z miejscem użyteczności publicznej spowodował, że przyporządkowano go do infrastruktury technicznej. Przykładową procedurę klasyfikacji przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Procedura przyporządkowania projektu do typu i podtypu

Table 1. Procedure assigning a project to a type and subtype

Miasto City	Tytuł projektu Project title	Uzasadnienie Argumentation	Typ Type	Podtyp Subtype
Bydgoszcz	<i>Położenie chodnika wzdłuż ul. Kolbego, od przystanku autobusowego Kolbego – Wielorybia do pętli ul. Rekinowa</i>	Nazwa projektu wskazuje na elementy infrastruktury – przebudowy odcinka pieszego. Miejsce, którego inwestycja dotyczy, nie wskazuje na obiekt użyteczności publicznej.	1 – Infrastruktura techniczna	1a – Infrastruktura drogowa
Zamość	<i>Remont drogi dojazdowej do przedszkola nr 5 oraz budynków mieszkalnych przy ul. Peowiaków</i>	Planowany element infrastruktury miał duży wpływ na funkcjonowanie i postrzeganie przedszkola jako bezpiecznego. Inwestycja ta wzmacnia jego funkcję.	2 – Infrastruktura społeczna	2b – Edukacja
Wrocław	<i>Zagospodarowanie podwórkowej przestrzeni publicznej w obrębie ulic Zaporoska-Lwowska-Lubuska</i>	Nazwa projektu nie wskazuje na jeden typ projektu. Strona http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw wskazuje, że cel projektu dotyczył: budowy chodnika, oświetlenia, elementów zieleni i małej architektury. Miejsce inwestycji nie wskazało na obiekty użyteczności publicznej.	2 – infrastruktura społeczna	2f – Pozostałe
Krasnystaw	<i>III Krasnostawska Senioriada 2016</i>	Celem była budowa więzi społecznej i przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego.	3 – Projekty miękkie	3b – Organizacja imprez
Niepołomice	<i>Zakup nowości wydawniczych dla Biblioteki Publicznej w Niepołomicach</i>	Wniosek dotyczył wyposażenia obiektu kultury.	2 – infrastruktura społeczna	2c – Kultura

Ograniczenia badania

Biorąc pod uwagę szereg uwarunkowań wpływających na organizację BO, w tym odmiennosc przyjmowanych kryteriów weryfikacji projektów przez urzędy (Szaranowicz-Kusz 2016), autorka ma świadomość ograniczeń swojego badania. Publikacje na temat BO poświęcone są przede wszystkim zagadnieniom wskazanym w powyższym rozdziale. Poznanie zróżnicowania dotychczas przeznaczonych do realizacji projektów w skali kraju jest istotne dla określenia przynajmniej trendów, w jakich rozwijają się BO w Polsce i możliwości prognozowania ich skutków w przyszłości. Badanie to stanowi próbę ukazania natury projektów i nie wyczerpuje zakresu tematycznego BO. Wyniki w sposób pośredni mogą wskazywać na niewystarczająco zagospodarowaną przestrzeń, w opinii mieszkańców, oraz na ich niezaspokojone potrzeby. Autorka ma świadomość odgórnego wpływu władzy na kategorie zgłaszanych projektów, co uniemożliwia pełne zaspokojenie potrzeb społecznych. Przyjęto jednak założenie, że mieszkańcy biorący udział w głosowaniu wskazują elementy, które powinny znaleźć szczególne miejsce w działaniach miasta.

Odwołując się do danych przytoczonych przez Szaranowicz-Kusz (2014) za Kębskim (2014), a także publikacji Kraszewskiego i Mojkowskiego (2014), można wnioskować, iż zwłaszcza w początkowych latach stosowania BO liczba ośrodków, w których się odbył, mogła być wyższa niż prezentowana w niniejszym artykule. Dane przedstawione przez autorkę zostały zebrane w pierwszej połowie 2016 r., dlatego ich dostępność (dla początkowych lat) mogła być ograniczona. Z tego też powodu zrezygnowano z objęcia badaniem pierwszych edycji BO w 2011 i 2012 r.

Rozmieszczenie przestrzenne BO w Polsce i liczebność zwycięskich projektów

Badania wskazują na stopniowy wzrost liczby BO w analizowanym przedziale czasowym. W 2013 r. wzięło w nim udział 8 ośrodków¹ i liczba ta wzrosła do 210 miast w 2016 r. (ryc. 1). Początkowo odbyły się one w dwóch ośrodkach wojewódzkich (Poznań i Wrocław), czterech regionalnych (Chorzów, Elbląg, Płock i Sopot) oraz subregionalnym (Kędzierzyn-Koźle) i lokalnym (Nowy Dwór Gdański). Najwyższy wzrost liczby miast, w którym odbył się BO, nastąpił w 2014 r. (ponad siedmiokrotny). W ciągu trzech lat najwięcej miast zorganizowało BO w województwach: śląskim (11,9%), wielkopolskim (10,2%) i pomorskim (9,9%). Natomiast najmniej odbyło się ich w województwach: opolskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim (poniżej 3%).

¹ Ośrodki, dla których udokumentowano listy zwycięskich projektów na oficjalnych stronach miast.

Biorąc pod uwagę rozkład przestrzenny miast, w których odbyła się przynajmniej jedna edycja BO, można wskazać pewne regiony aktywności w zachodniej i w południowej części kraju. Koncentracja miast, w których odbył się BO, szczególnie widoczna jest w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich. Na podstawie ogłoszonych w Internecie list zwycięskich projektów wynika, że cztery edycje BO odbyły się w ośmiu ośrodkach, tj.: Chorzowie, Elblągu, Kędzierzynie-Koźlu, Nowym Dworze Gdańskim, Płocku, Poznaniu, Sopocie i Wrocławiu. We wskazanych ośrodkach kwota przeznaczona na BO nieznacznie wzrastała i wynosiła maksymalnie 1,47% wśród wydatków ogółem (Sopot). Warto dodać, że miasta wojewódzkie oraz większość regionalnych przynajmniej jeden raz wzięły udział w BO. Z kolei miasta subregionalne i lokalne włączały się w ten proces stopniowo. Ośrodki wyższej rangi uczestniczyły w BO w początkowych edycjach i przeważnie kontynuowały ten proces w kolejnych latach. Natomiast w ośrodkach subregionalnych, choć później dołączyły do grupy miast, w których odbywa się BO, to w ich przypadku odnotowano największą dynamikę wzrostu liczby organizowanych BO. Może to wynikać ze zjawiska naśladownictwa lub dyfuzji, jednak potwierdzenie tego wymaga dodatkowych badań.

Liczba projektów, które przeszły weryfikację i poddano głosowaniu, jest wysoka, szczególnie w miastach wojewódzkich (A) i regionalnych (B) oraz jest prawie dwukrotnie większa niż w ośrodkach subregionalnych (C) i lokalnych (D). Interesujący jest fakt, że udział projektów zwycięskich do poddanych głosowaniu jest odwrotnie proporcjonalny do rangi ośrodka (tab. 2). Udział środków przeznaczonych na projekty w ramach BO² w latach 2013–2016 w większości miast nie przekraczał 1% wydatków ogólnych budżetów gmin. W czterech przypadkach udział kwoty przeznaczonej na BO przekraczał 1,5% (Kęty, Świdnica, Pruszcz Gdański). Wśród wszystkich kategorii ośrodków wyróżniają się ośrodki subregionalne i lokalne, w których kwota ta nieznacznie wzrastała w kolejnych latach (tab. 2).

Wyniki – zróżnicowanie projektów

Najwięcej zwycięskich projektów (powyżej 1000) z lat 2013–2016 pochodzi z województw śląskiego (1275) i mazowieckiego (1164). Z kolei w przedziale 400–1000 projektów znalazły się województwa pomorskie, dolnośląskie oraz małopolskie.

² Wzięto pod uwagę miasta, w których dostępna była lista zwycięskich projektów: w przypadku 2013 r. liczba *n* dla ośrodków (A) wojewódzkich wyniosła *n*=2, (B) regionalnych *n*=4, (C) subregionalnych *n*=1, (D) lokalnych *n*=1; w 2014 r. dla miast (A) wojewódzkich *n*=11, (B) regionalnych *n*=17, (C) subregionalnych *n*=10, (D) lokalnych *n*=21, w 2015 r. dla ośrodków (A) wojewódzkich *n*=18, (B) regionalnych *n*=26, (C) subregionalnych *n*=29, (D) lokalnych *n*=68. Dane dotyczące wydatków budżetowych w 2016 r. w czasie prowadzenia badań były niedostępne w BDL GUS, dlatego je pominięto.

Tab. 2. Zestawienie projektów pozytywnie zaopiniowanych przez komisję i zwycięskich w miastach w latach 2013–2016

Table 2. Overview of submitted and accepted projects in cities in the years 2013–2016

Kategoria ośrodka Category of cities	Projekty w BO Projects										Udział środków przeznaczonych na BO w wydatkach gminy ogółem[%] Percentage of the municipality's expenditure spent on BO		
	Zgłoszone w latach: Notified in years					Zwycięskie Winning					W latach: In years		
	2013	2014	2015	2016	Razem Total	2013	2014	2015	2016	Razem Total	2013	2014	2015
A	583	2282	6930	7059	16854	13	248	943	1297	2501	0,21	0,47	0,39
B	878	2378	3984	3100	10340	48	270	553	506	1377	0,51	0,38	0,52
C	57	420	1925	1823	4225	2	35	239	365	641	0,49	0,33	0,60
D	5	798	2283	3701	6787	2	122	450	968	1542	0,06	0,69	0,70
Razem Total:	1523	5878	15122	15683	38206	65	675	2185	3136	6061			

Objaśnienia: Kategoria ośrodka miejskiego: A – wojewódzki, B – regionalny; C – subregionalny; D – lokalny; * dotyczy liczby projektów BO przyjętych do realizacji, zgodnie z oficjalnymi listami wyników.
Explanations: Category of cities: A – voivodeship, B – regional; C – subregional; D – local; * according to the number of BO projects published on official lists of voting results.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: *jakiego typu projekty zwyciężają* pozwoliło wyróżnić cztery kategorie (ryc. 2).

Badanie wykazało, że wśród zwycięskich projektów dominuje infrastruktura społeczna (około 64,2% ogółu). Inwestycje „twarde”, które nie są związane z obiektami użyteczności publicznej, stanowią około 25,5% wszystkich zwycięskich projektów. Następnie 7,4% propozycji przeznaczonych do realizacji obejmuje projekty miękkie. Struktura grup projektów w ośrodkach różnego typu jest względnie jednorodna. Kategorię „inne” (2,9% ogółu) tworzą przede wszystkim projekty związane ze zwierzętami, np. remont schroniska, utworzenie parków dla psów i budowę karmników dla ptaków. W grupie tej znalazły się również projekty, które nie posiadały szczegółowego opisu.

Najwięcej projektów z infrastruktury społecznej odnotowano w ośrodkach wojewódzkich, tj. w Warszawie, Wrocławiu, Katowicach, Łodzi i Toruniu, następnie

w regionalnych (Dąbrowa Górnicza, Częstochowa), oraz w subregionalnych: w Głogowie, Tczewie, Kędzierzynie-Koźlu i Świdnicy. W przypadku ośrodków lokalnych szczególne zainteresowanie tą kategorią było widoczne w Pszczynie, Niepołomicach i Kętach.

Struktura rozkładu przestrzennego projektów z infrastruktury technicznej w ośrodkach wojewódzkich i regionalnych jest analogiczna do infrastruktury społecznej. W subregionalnych ośrodkach wyróżniają się Głogów i Piła, a w ośrodkach lokalnych najwięcej projektów z infrastruktury technicznej wybrano w Świebodzicach, Kętach i Boguchwale. Istnieją miasta, w których zwycięskie projekty obejmowały wyłącznie infrastrukturę społeczną, należą do nich ośrodki regionalne, np. Grudziądz i Ostrów Wielkopolski, subregionalne (np. Leszno, Jelenia Góra) oraz lokalne (np. Tomaszów Lubelski, Łędziny i Orzysz). Interesująca jest kategoria projektów miękkich, ponieważ ich największy odsetek odnotowano w ośrodkach o najwyższej (9,1%) i najniższej randze (7,8%). Wyższy udział tych projektów obserwowany jest w centralnej i południowej części kraju (ryc. 3).

Biorąc pod uwagę przedmiot inwestycji, wyróżniono w sumie trzynaście podtypów projektów (ryc. 4). Różnicowanie ich jest widoczne względem kategorii miast. W miastach regionalnych i subregionalnych częściej niż w pozostałych ośrodkach projekty dotyczyły infrastruktury drogowej (75,4–79,7%). Obejmowały one przede wszystkim budowę lub remont dróg i chodników, wyposażenie tych przestrzeni np. w sygnalizację świetlną, progi zwalniające, oraz wyznaczenie miejsc na przejścia dla pieszych. Z kolei w miastach wojewódzkich częściej stawiano na infrastrukturę rowerową, w tym wiaty i stojaki (26,9%). Z kolei w ośrodkach lokalnych podtyp „pozostałe” (1d) tworzył dosyć liczną grupę. Projekty te dotyczyły przede wszystkim montażu oświetlenia lub ogrodzeń w pobliżu miejsca zamieszkania.

W infrastrukturze społecznej dominowały projekty z zakresu sportu i rekreacji (2d). We wszystkich ośrodkach zagłosowano na projekty, które mają na celu dostarczenie lub podniesienie poziomu lub jakości rozrywki i sprawności fizycznej, co wiąże się nie tylko z zakupem niezbędnego wyposażenia, lecz także integracji społecznej. Podtyp ten tworzyły przede wszystkim: budowy placów zabaw, boisk do gry w piłkę nożną oraz siłownie zewnętrzne. Najwięcej projektów sportowo-rekreacyjnych zgłoszono w ośrodkach wojewódzkich (632 projekty), a w regionalnych i lokalnych ich liczba była stosunkowo wysoka i porównywalna (po około 450). Najmniej licznym podtypem była instalacja kamer, określana przez mieszkańców jako monitoring. Wygrały projekty, których zadaniem jest poprawa funkcjonalności, bezpieczeństwa, a także wyposażenia ośrodków edukacyjnych i kulturalnych. Przykładem tego są propozycje dotyczące np. zakupu książek do bibliotek, sprzętu audiowizualnego oraz modernizacji boisk na terenie szkół. Podtyp „pozostałe” (2f) tworzyły zadania z zakresu pielęgnacji terenów zielonych, np. sadzenie drzew, utworzenia skwerów, montażu małej architektury i utworzenie tablic ogłoszeniowych. Z kolei projekty miękkie,

również częściej były zgłaszane w miastach wojewódzkich i dotyczyły organizacji szkoleń i warsztatów. Natomiast w ośrodkach lokalnych głosowano na organizację pikników i festiwali dla mieszkańców. Wśród podtypu „pozostałe” w miastach lokalnych pieniądze z BO przeznaczone były na dofinansowanie działalności tancerzy i orkiestr lokalnych oraz półkolonii dla dzieci.

Podsumowanie i dyskusja

Stosowanie w Polsce BO, jednego z narzędzi partycypacji społecznej, oraz dotychczas rozproszona wiedza na temat zwycięskich projektów wymagały zebrania i uporządkowania, czego próbą jest niniejsza praca. Postępowanie badawcze miało na celu poznanie zróżnicowania zwycięskich projektów z przeprowadzonych w Polsce edycji BO z uwzględnieniem ich rozmieszczenia, do czego niezbędne było opracowanie typologii projektów. Projekty te w sposób pośredni mogą informować o potrzebach mieszkańców, którzy oddając swój głos, w pewien sposób wskazują na te przestrzenie życia publicznego, którymi są zainteresowani i które ich zdaniem zasługują na dofinansowanie. Infrastruktura społeczna, w tym sport i rekreacja, edukacja i kultura, to grupy, w których projekty zyskały największe poparcie. Opisy projektów eksponują duży udział propozycji skierowanych do dzieci, młodzieży, a także, choć w mniejszym zakresie, seniorów. Z kolei tereny aktywności fizycznej, które będą ogólnodostępne lub będą służyły jako element wyposażenia szkół, mogą wskazywać na pewien trend w BO, który widoczny jest w miastach niezależnie od ich rangi. Zainteresowanie tymi projektami może także wynikać z ich braku lub przestarzałej konstrukcji obiektów pełniących te funkcje, jednak rozważania te wymagają podjęcia dodatkowych badań. Zwycięskie projekty dotyczące terenów zielonych mogą sygnalizować również potrzebę ich zwiększonej obecności w przestrzeniach miejskich. Grupę tę tworzyły projekty nie tylko związane z wyposażeniem ich w elementy małej architektury, w tym ławek i koszy na śmieci, lecz także z ich oczyszczeniem, uporządkowaniem oraz estetyką. Można również przypuszczać, że społeczeństwo dostrzega korzyści w wydzieleniu przestrzeni dla zwierząt, poprzez budowę wybiegów dla psów, oraz zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schroniskach.

Infrastruktura techniczna zaznacza się stałą obecnością wśród projektów poddanych głosowaniu. Budowa lub modernizacja dróg i chodników, montaż kamer, elementów wyposażenia drogi, np. luster, oświetlenia, progów zwalniających również w sąsiedztwie obiektów użyteczności publicznej, tj. szkół i przedszkoli, świadczą może o potrzebie zwiększenia bezpieczeństwa w przestrzeni. Kontrastujące z nimi projekty miękkie stanowią także interesujący materiał badawczy z powodu ich różnorodności. „Ochocka szkoła SuperBabci i SuperDziadka – cykl warsztatów”,

5

5

2

2

„Szkola sztuk walki dla kobiet” lub „Latający Dom Kultury – warsztaty plenerowo-architektoniczne dla dzieci” stanowią przykłady działań, które mają za zadanie odpowiedzieć na potrzeby mieszkańców w każdym wieku. Tworzenie miejsca spotkań może przyczynić się do integracji społecznej, budowania więzi oraz aktywności społecznej, dlatego rezultaty tego typu projektów mogą okazać się interesujące dla badania partycypacji.

Odnosząc się do opinii m.in. Pawłowskiej (2010) i Siemińskiego (2007), którzy dostrzegają pozytywne skutki upodmiotowienia społeczeństwa w zakresie planowania przestrzennego, można by stwierdzić, że wyniki wskazują na rosnące zaangażowanie mieszkańców w BO. Jednakże, zebrany materiał nie pozwala potwierdzić jednoznacznie tej tezy. Badacze procedur przeprowadzania BO, m.in. Kajdanek (2015), Kębłowski (2014), Kraszewski i Mojkowski (2014), wskazują na odgórne regulacje, które z jednej strony ukierunkowują zakres tematyczny zgłaszanych projektów, a z drugiej ograniczają wyobraźnię mieszkańców, ponieważ projekty oryginalne mogą nie „wpasować się” w wymogi formalne. Problematiczna wydaje się również kwestia podnoszenia kompetencji społecznych osób zaangażowanych w BO. Odnosząc się do refleksji Drozdowskiego i Frąckowiaka (2013), warto zastanowić się również, czy projekty zgłaszane przez mieszkańców powinny być odrzucane, jeśli zgłaszający np. nie przygotowali profesjonalnie obliczonego kosztorysu, oraz czy część tych kompetencji nie powinna pozostać po stronie władz.

Proces BO, choć wciąż niedoskonały, w pewnym stopniu daje możliwość wypowiedzi mieszkańcom. Badanie to, aby mogło stać się kompleksowe, wymaga dalszego pogłębiania m.in. w zakresie struktury społecznej, postaw oraz procedur umożliwiających w pełni ukazanie stanu partycypacji, która może się rozwijać dzięki stosowaniu BO. Przedstawienie specyfiki projektów, zdaniem autorki, stanowi bardzo ważny element w dyskusji o kondycji polityki miejskiej i rozwoju miast w przyszłości.

Literatura

Bank danych lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl> (15.05.2017).

Bonikowska M., Grucza B., Majewski M., Małek M., 2006, *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, https://www.efs.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/podrecznikzarzadzaniaprojektamimiękkimi_EFS.pdf (7.11.2016).

Chimiak G., 2004, *Motywacje społeczników działających w organizacjach pozarządowych w Polsce. Próba typologii*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, S. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa, 106–134.

- Chrzanowski O., 2014, *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Czapiński J., 2015, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf (13.06.2017).
- Drozdowski R., Frąckowiak M., 2013, *Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do poznańskiego budżetu obywatelskiego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 75, 4, Poznań, 197–214.
- Gonda-Soroczyńska E., Przybyła K., 2011, *Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w gminach wiejskich powiatu jeleniogórskiego*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 10, 197–204, http://www.infraeco.pl/pl/art/a_16462.htm?plik=1086 (7.11.2016).
- Jackowski A., 2008, *Infrastruktura techniczna*, [w:] A. Jackowski (red.), *Encyklopedia szkolna. Geografia*, Zielona Sowa, Kraków, 186.
- Jakubowski M., 2005, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jastrzębska E., 2015, *Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania rozwoju miast*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów – warunki i kierunki*, Studia KPZK PAN, 161, Warszawa, 190–199.
- Kajdane K., 2015, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, Problemy Rozwoju Miast, 2, Kraków, 29–35.
- Kargol-Wasiluk A., 2008, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, Zarządzanie Publiczne, 3, 91–117.
- Kęblowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kobyłarek A., 2008, *Bierny obywatel*, [w:] A. Keplinger (red.), *Bierność społeczna. Studia interdyscyplinarne*, Eneteia, Warszawa, 269–282.
- Kowalewska A., 2015, *Poradnik dla Wnioskodawcy. Jak przygotować dobry projekt, a potem przeprowadzić jego ewaluację*, Departament Edukacji i Wydawnictwo NBP, Warszawa, 13.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Bato-rego, Warszawa, 1–28.
- Kuriata A., 2013, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=42869> (12.11.2016).
- Kwiatkowski J., 2003, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa.
- Lauriusz N., 2013, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Frączak (red.), *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 24–37.

- Legiędź T., 2005, *Motywy działania polityków w świetle teorii wyboru publicznego*, *Annales: Etyka w Życiu Gospodarczym*, 8, 1, http://www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2005/2005_01_legiedz_277_283.pdf (14.06.2017).
- Leksykon budżetowy*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F-74C1257A710030C2E9&litera=B> (06.06.2017).
- Lissowski G., 2010, *Uzasadnienia metod wyboru społecznego*, *Decyzje*, 14, Warszawa, 5–32.
- Niklewicz K., 2014, *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?*, *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”*, 11, Warszawa, 99–199.
- Ostrowski Ł., Rudnicki R., 2015, *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski). Poradnik dla praktyków*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2016/01/Jak-ewaluowac-BP-BO.pdf> (27.11.2016).
- Pawłowska K., 2010, *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Piasecki A., 2008, *Obowiązek czy przywilej? Bariery partycypacji na przykładzie głosoowań lokalnych*, [w:] K. Łabędź (red.), *Bariery aktywności publicznej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 69–85.
- Rutkowska G., 2007, *Analiza porównawcza infrastruktury technicznej i społecznej w wybranej gminie z wymogami UE*, *Przegląd Naukowy. Inżynieria i Kształtowanie Środowiska* 16/2 (36), Warszawa, 64–72.
- Rytel-Warzocho A., 2010, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1, 93–102.
- Siemiński W., 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Przegląd literatury*, *Człowiek i Środowisko*, 31, Warszawa, 37–59.
- Siemiński W., 2010, *Dyskusja publiczna w planowaniu przestrzennym*, *Człowiek i Środowisko*, 34 (3–4), Warszawa, 31–46.
- Simlat M., 2008, *Niektórzy obywatele nie są Obywatelami*, [w:] A. Keplinger (red.), *Bierność społeczna. Studia interdyscyplinarne*, Eneteia, Warszawa, 13–26.
- Stokłuska E. (red.), 2015, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, <http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/04/broszura-budzety-partycypacyjne-wydanie2.pdf> (15.11.2016).
- Stokłuska E., Bluj A., 2015, *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2016/01/BP_krokpokroku.pdf (17.11.2016).
- Sulek A., 2009, *Doświadczenia i umiejętności obywatelskie Polaków. Próba diagnozy*, [w:] P. Gliński, A. Kościański (red.), *Socjologia – style życia – społeczeństwo obywatelskie – studia nad przyszłością*, IFiS PAN, Warszawa, 13–25.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., 2004, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa.
- Szaranowicz-Kusz M., 2014, *Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa, 3–20.

Szaranowicz-Kusz M., 2016, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, Infos, 1, 1–4.

Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MP 2012, poz. 252, <https://www.mr.gov.pl> (7.11.2016).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95) <http://isap.sejm.gov.pl> (15.11.2016).

Agnieszka Mucha

Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

amucha@irm.krakow.pl