



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2019, tom 53, s. 77–93

<https://doi.org/10.7163/SOW.53.6>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptgeo.org.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igjz.pan.pl



Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce

Participatory budgeting as a new instrument of social participation in Poland's rural areas

Katarzyna Leśniewska-Napierała 

Uniwersytet Łódzki

Wydział Nauk Geograficznych

ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź

katarzyna.lesniewska@geo.uni.lodz.pl

Zarys treści: Partycypacja społeczna, będąca aktywnym udziałem obywateli w zarządzaniu sprawami bezpośrednio dotyczącymi danej społeczności, uznawana jest za fundament społeczeństwa obywatelskiego. W ostatnich latach coraz popularniejszą formą zachęcania mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz jednostek samorządowych staje się budżet obywatelski, zwany także partycypacyjnym. Funkcjonuje on przede wszystkim w dużych miastach w Polsce, jednakże inicjatywa ta, choć na mniejszą skalę, realizowana jest także na obszarach wiejskich. Za cele badawcze niniejszego opracowania przyjęto: identyfikację gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich stosujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w Polsce w 2017 r., charakterystykę zgłaszanych projektów, m.in. pod kątem finansowym oraz strukturalnym oraz ocenę wykorzystania budżetu obywatelskiego jako narzędzia partycypacji społecznej w gminach realizujących go na obszarach wiejskich. Niniejsze opracowanie stanowi uzupełnienie luki w literaturze. O ile budżet obywatelski w miastach jest dość dobrze rozpoznany, to inicjatywa ta stosowana na obszarach wiejskich nie stała się jak dotąd przedmiotem opracowań naukowych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że opracowanie ma jedynie charakter wstępnych analiz, a przedmiot badań wymaga dalszych, pogłębionych studiów.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, obszary wiejskie, budżet obywatelski, inwestycje gminne.

Wprowadzenie

Aktywny udział mieszkańców w zarządzaniu sprawami bezpośrednio dotyczącymi danej społeczności uznawany jest za fundament społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki niemu możliwe staje się przede wszystkim tworzenie efektywnych systemów zaspokajania potrzeb ludności, a także wzmocnienie oddolnych inicjatyw mieszkańców oraz budowanie zaufania do władz lokalnych (Leśniewska-Napierała 2017). Pojęcie partycypacji społecznej oznacza udział przedstawicieli danej społeczności w zarządzaniu sprawami, które jej bezpośrednio dotyczą. Stanowi ona podstawę społeczeństwa obywatelskiego i jest partnerstwem władz lokalnych i mieszkańców (Hausner i in. 1999; Basaj 2013). Zainicjowanie tego partnerstwa powinno odbywać się na zasadach wspólnej wizji kierunków rozwoju

społeczności lokalnej. Do podstawowych narzędzi partycypacyjnych należą wybory, referenda czy konsultacje społeczne. W ostatnich latach duże znaczenie we współpracy na linii mieszkańcy – władze lokalne zyskują różnego rodzaju organizacje społeczne, które odgrywają rolę obustronnego przekaznika informacji (Hausner i in. 1999). Dodatkowo partycypacja społeczna jest realizacją jednej z podstawowych zasad demokracji (Pawłowska 2012; Pawłowska i in. 2012). Zarówno poziom, jak i charakter partycypacji społecznej, uważany jest za soczewkę uwidaczniającą kondycję współczesnych społeczeństw. W polskiej literaturze słabości partycypacji doszukiwano się przede wszystkim w czynnikach kulturowych, takich jak: brak tradycji obywatelskich, niski poziom kapitału społecznego czy dziedzictwo PRL (Theiss 2010).

Aktywne uczestnictwo w sprawach publicznych jest główną cechą społeczności obywatelskich (Letki 2004). Sposób, w jaki realizowana jest partycypacja, istotnie wpływa na jej skuteczność, efektywność, a także stopień zaangażowania mieszkańców (tab. 1). Aby skutecznie realizować proces partycypacji niezbędna jest szczegółowa, konstruktywna dyskusja zaangażowanych stron (Szaja 2015).

Uczestnictwo mieszkańców w procesie decyzyjnym może mieć różnorodne formy, w tym m.in. badanie opinii, otwarte dyskusje i konsultacje, warsztaty. Zdaniem J. Kotusa i T. Sowady (2015) partycypacja społeczna może przejawiać się m.in. udziałem społeczności w podejmowaniu decyzji, zorganizowanym procesem angażowania społeczności czy wywieraniem wpływu na podejmowane decyzje, stąd można mówić o partycypacji oddolnej lub stymulowanej przez władze samorządowe. Partycypacja społeczna jest nie tylko istotnym elementem zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, ale również stanowi dowód na postawy kulturotwórcze obywateli (Pietraszko-Furmanek 2012). Może być także sposobem przeciwdziałania konfliktom, pod warunkiem, że jest wprowadzona odpowiednio wcześniej w procesie realizacji przedsięwzięcia, np. w planowaniu przestrzennym (Pawłowska 2012; Pawłowska i in. 2012).

W ostatnich latach coraz popularniejszą formą zachęcania mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz swojego najbliższego otoczenia staje się budżet obywatelski, zwany także partycypacyjnym. Najczęściej jest on definiowany jako proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy decydują o przeznaczaniu określonej puli środków

Tabela 1. Formy partycypacji społecznej na poszczególnych etapach działań publicznych

Etapy tworzenia i realizacji działań publicznych	Formy partycypacji społecznej				
	wymiana informacji, wiedzy i doświadczeń	konsultacje	udział w podejmowaniu decyzji	udział w realizacji działań publicznych	udział w kontroli realizacji działań publicznych
Diagnoza problemów społecznych	+	+			
Planowanie działań	+	+			
Podejmowanie decyzji	+	+	+		
Realizacja działań	+	+	+	+	
Monitorowanie i ewaluacja realizacji działań	+	+			+

Źródło: Schimanek (2015), Szaja (2015).

z budżetu ogólnego danej jednostki. W ramach tej inicjatywy mogą zostać poddane pod głosowanie projekty wpisujące się w wachlarz zadań własnych gminy, tj. dotyczące m.in. edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, dróg publicznych, kultury, kultury fizycznej oraz ochrony środowiska. Z powodzeniem funkcjonuje on przede wszystkim w dużych miastach w Polsce. Jednakże inicjatywa ta, choć na dużo mniejszą skalę, realizowana jest również na obszarach wiejskich (Kębłowski 2013, 2014; Zienkiewicz i Lubaczewska 2017).

Budżet obywatelski – zastosowanie i funkcje

Historia budżetu obywatelskiego sięga końca lat 80. ubiegłego wieku i została zapoczątkowana w Porto Alegre w Brazylii (Wampler 2000; Kurdyś-Kujawska i in. 2017). W Polsce po raz pierwszy rozwiązanie to zastosowano w 2011 r. w Sopocie (Dworakowska 2014b; Siemiński 2017). Ze względu na brak pełnych uregulowań prawnych¹ budżet obywatelski ma charakter swego rodzaju umowy zawartej między władzami i mieszkańcami, na mocy której władza gwarantuje, iż wola społeczności lokalnej zostanie uszanowana, a zwycięskie zadania zrealizowane w kolejnym roku budżetowym (Boryczka 2015; Kurdyś-Kujawska i in. 2017). Warto podkreślić, iż z uwagi na brak formalnych ram proceduralnych dla budżetu obywatelskiego w Polsce, samorządy stosują dość różnorodne rozwiązania, niejednokrotnie obciążone uchybieniami organizacyjnymi (Sobol i Rzeńca 2018).

Zdaniem M. Dworakowskiej (2014c) przy wprowadzaniu budżetu obywatelskiego niezwykle istotną rolę odgrywa m.in. przejrzystość procedur, wsparcie mieszkańców podczas konstrukcji projektów, a także zastosowanie procedur w stosunku do całej jednostki terytorialnej. Do najważniejszych zalet idei budżetu obywatelskiego zaliczyć można aktywizację mieszkańców danej jednostki, wzrost zaufania do władz czy poszerzenie wiedzy na temat możliwości finansowania inwestycji. Negatywnym aspektem jest to, że mieszkańcy mają wpływ zaledwie na niewielką część wydatków inwestycyjnych jednostki oraz to, że dochodzi do konkurencji pomiędzy mieszkańcami w walce o głosy na dane projekty (Pawłowska 2012, Pawłowska i in. 2012, Dworakowska 2014a, 2014b). Budżet obywatelski zwiększa zakres współodpowiedzialności mieszkańców za przestrzeń publiczną przy jednoczesnej transparentności decyzji władz lokalnych (Jeran i in. 2018).

Problematyka zastosowania budżetu obywatelskiego w polskich miastach stanowiła dotychczas przedmiot badań w literaturze socjologicznej, ekonomicznej czy geograficznej (Kębłowski 2013; Martela 2013; Dworakowska 2014a; Dworakowska 2014b; Niklewicz 2014; Sorychta-Wojczyk 2015; Burchard-Dziubińska 2016; Widawska 2017; Pietrusińska 2017; Zdyb 2017). Większość opracowań dotyczy przede wszystkim studiów przypadków i polega na analizach zjawiska budżetu partycypacyjnego, jako jednej z form partycypacji społecznej (Shah 2007; Justyński 2013; Piotrowski i in. 2013; Słomczewska 2013; Chruściński i in. 2014; Czarnecki 2014; Kębłowski i Van Criekingen 2014; Polko 2015; Brzeziński 2016; Burchard-Dziubińska 2016; Leśniewska-Napierała 2017; Pietrusińska 2017; Sempia 2017; Siemiński 2017). Mniej jest natomiast kompleksowych opracowań z zakresu studiów porównawczych (Polko 2015; Sześciło 2015; Dżinic i in. 2016; Kali-

¹ Wraz z przyjęciem nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym, od 2019 roku budżet obywatelski jest obowiązkowy w gminach, będących miastami na prawach powiatu.

siak-Mędelska 2016; Jeran i in. 2017; Kurdyś-Kujawska i in. 2017; Sobol i Rzeńca 2018; Wójcik 2018).

Ciekawą i słabo rozpoznaną perspektywą badawczą jest natomiast proces wprowadzania budżetu partycypacyjnego na obszarach wiejskich. Niniejsze opracowanie stanowi uzupełnienie luki w literaturze, gdyż jak dotychczas kompleksowe opracowania naukowe dotyczące zastosowania budżetu obywatelskiego na obszarach wiejskich nie powstały. Wyjątek może stanowić jedynie praca R. Buciała (2016), gdzie autor wskazuje liczbę gmin w Polsce według typów stosujących procedury budżetu obywatelskiego w latach 2014–2015. Należy jednak podkreślić, iż niniejsze opracowanie ma jedynie charakter wstępnych analiz, a studia nad budżetem obywatelskim realizowanym na obszarach wiejskich wciąż wymagają pogłębionych badań.

Metody badawcze i źródła danych

W badaniu wzięto pod uwagę wszystkie gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie w Polsce. Pozwoliło to na diagnozę stanu rozwoju budżetów obywatelskich na obszarach wiejskich w kraju. Wyłoniono łącznie 96 jednostek, które realizują procedury budżetu obywatelskiego na obszarach wiejskich. W analizach świadomie nie uwzględniono natomiast tzw. funduszy sołectkich, posiadających zupełnie inną specyfikę prawną. Stanowią one wyodrębnione środki, które przeznacza się na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy, służących poprawie warunków życia mieszkańców. Decyzję o przeznaczeniu środków uchwała zebranie wiejskie (Kołodziejczyk 2016).

Za cele badawcze opracowania przyjęto identyfikację gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich stosujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w Polsce w 2017 rok, charakterystykę zgłaszanych projektów, m.in. pod kątem finansowym oraz strukturalnym oraz ocenę wykorzystania budżetu obywatelskiego jako narzędzia partycypacji społecznej w gminach realizujących go na obszarach wiejskich. Zaprezentowane dane liczbowe dotyczące poszczególnych budżetów obywatelskiego dotyczą 2017 r., tj. tego, w którym pieniądze były wydatkowane w gminach.

Analiza danych zastanych powinna rozpoczynać każdy projekt naukowo-badawczy. Umożliwia ona ustalić aktualny stan informacji dotyczących przedmiotu badań (Makowska i Boguszewski 2013; Feltynowski i Napierała 2017). Szczegółowych informacji dotyczących m.in. procedur przeprowadzania budżetu obywatelskiego, opisu zgłoszonych projektów, wysokości środków przeznaczonych na finansowanie zadań czy samych wyników szukano na oficjalnych portalach gminnych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

W celu jak najpełniejszego zobrazowania omawianej inicjatywy na obszarach wiejskich posłużono się następującymi zmiennymi: a) wysokość środków przeznaczanych na budżet obywatelski, b) odsetek środków przeznaczanych na budżet obywatelski w wydatkach budżetowych ogółem, c) wysokość środków przeznaczanych w budżecie obywatelskim na część wiejską, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi, d) odsetek projektów wiejskich w ogólnej liczbie projektów zgłaszanych do budżetu obywatelskiego, e) liczba zgłoszonych projektów wiejskich w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi, f) udział głosujących na zadania budżetu obywatelskiego w liczbie mieszkańców². Dodatkowo opracowano synte-

² Z uwagi na fakt, iż nie wszystkie gminy opublikowały informacje o liczbie mieszkańców uprawnionych do głosowania, niemożliwa była analiza danych dotyczących frekwencji w głosowaniach.

tyczny wskaźnik charakteryzujący wykorzystanie budżetu obywatelskiego jako narzędzia partycypacji społecznej. Do jego konstrukcji wzięto pod uwagę następujące zestandaryzowane zmienne: a) liczba zgłoszonych projektów wiejskich w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi, b) wysokość środków przeznaczanych w budżecie obywatelskim na część wiejską, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi, c) odsetek głosujących na zadania budżetu obywatelskiego w liczbie mieszkańców, d) odsetek środków przeznaczanych na budżet obywatelski w wydatkach budżetowych ogółem w gminach. Z uwagi na bardzo wysoką kwotę przeznaczaną na budżet obywatelski, a w konsekwencji znaczące odstępstwo od średniej, z analiz została wyłączona gmina Supraśl. Dane o liczbie ludności w poszczególnych gminach oraz wysokości wydatków budżetowych ogółem zaczerpnięto z Banku Danych Lokalnych.

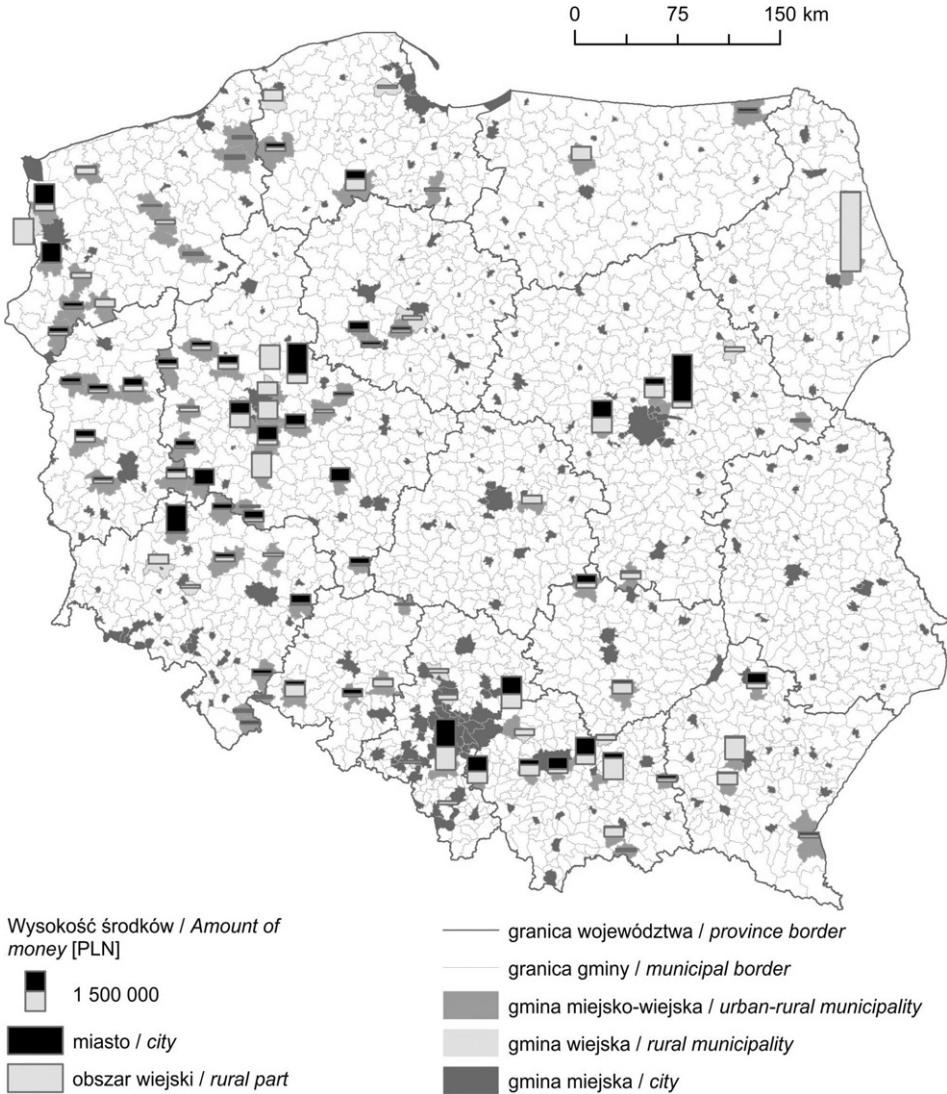
Budżet obywatelski na obszarach wiejskich – wyniki badań

W badaniu zidentyfikowano w Polsce łącznie 96 gmin realizujących procedury budżetu obywatelskiego w odniesieniu do obszarów wiejskich. Najwięcej takich gmin znajduje się w województwie wielkopolskim (20), nieco mniej w województwach zachodniopomorskim (13), małopolskim (11) i dolnośląskim (10), zaś zaledwie po jednej gminie – w województwach łódzkim i podlaskim. W województwie lubelskim nie zidentyfikowano żadnej gminy realizującej procedury budżetu obywatelskiego. Wśród badanych gmin znalazło się tylko 16 gmin wiejskich, najwięcej z województwie śląskim (4). W rozkładzie przestrzennym gmin realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich rysuje się wyraźna przewaga liczebna gmin położonych w Polsce zachodniej. Jak wskazuje W. Stypułkowski (2012), ta część Polski cechuje się wysokim wskaźnikiem aktywności obywatelskiej.

Na obszarach wiejskich uwidacznia się zdecydowanie krótsza tradycja zastosowania budżetu obywatelskiego, w porównaniu z polskimi miastami. Podczas gdy w miastach procedury te stosowane są od 2011 r., na wsiach w 2017 r. realizowane były najczęściej dopiero drugie lub trzecie edycje. Przeprowadzone badania pozwalają zaobserwować różnorodne rozwiązania podziału kwot przeznaczanych na finansowane zadania. Na obszarach wiejskich wyróżnić można 3 sposoby dystrybucji środków w ramach budżetu obywatelskiego. Pierwszy z nich polega na podziale ogólnej kwoty na jednostki pomocnicze, najczęściej z dodatkową pulą środków na tzw. zadania ogólne. Najwięcej kontrowersji wzbudza tu przede wszystkim kategoria projektów ogólnych, którą często dość trudno zdefiniować. Drugi sposób polega na podziale ogólnej kwoty na typy zadań, np. społeczne i infrastrukturalne. Wątpliwości może tu budzić fakt, iż bardzo często w kategorii społecznej nie pojawiają się żadne zadania miękkie, a służy ona jedynie ukryciu wydatków inwestycyjnych. Ostatni ze sposobów to jedna lista projektów bez żadnego podziału. W tym przypadku wątpliwości wzbudza fakt, iż jednostki pomocnicze posiadające większą liczbę mieszkańców są uprzywilejowane, a zadania dotyczące ich bezpośrednio mają zdecydowanie większe szanse na wygraną w głosowaniu.

Badane gminy przeznaczają bardzo zróżnicowane kwoty na inicjatywę budżetu obywatelskiego, które wahają się od 50 tys. do 3 mln zł. Gminą, która przeznaczyła największą sumę na budżet partycypacyjny w 2017 r. była gmina Supraśl i co ciekawe, wszystkie zwycięskie zadania odnosiły się właśnie do części wiejskiej. W wysokości środków przeznaczanych na budżet obywatelski rysuje się wyraźna różnica pomiędzy gminami wiejskimi

i miejsko-wiejskimi, które z uwagi na znacznie wyższy budżet całej gminy przeznaczają wyższe kwoty na tę inicjatywę (ryc. 1).



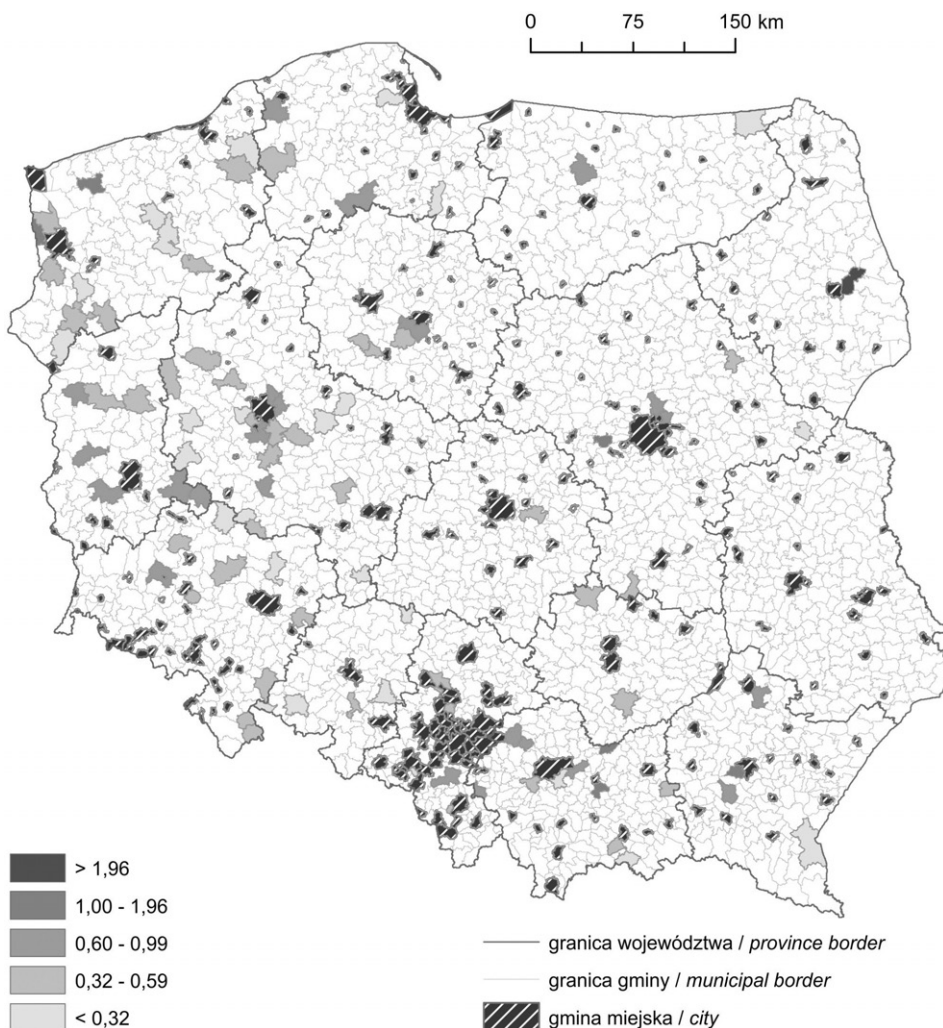
Ryc. 1. Wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski w gminach realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Amount of funds allocated to the participatory budget in municipalities implementing participatory budgeting in rural areas, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography and municipal Public Information Bulletins.

Średnio odsetek środków przeznaczanych na budżet obywatelski w gminach (ryc. 2) wynosi ok. 0,5% w skali budżetu całej gminy. Gminą, która przeznaczyła największy odsetek środków na działania w ramach budżetu obywatelskiego jest Supraśl (6%). Więcej niż 1% budżetu na tę inicjatywę przeznaczyły przede wszystkim gminy, wśród których także wysokie były wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi (58 zł).



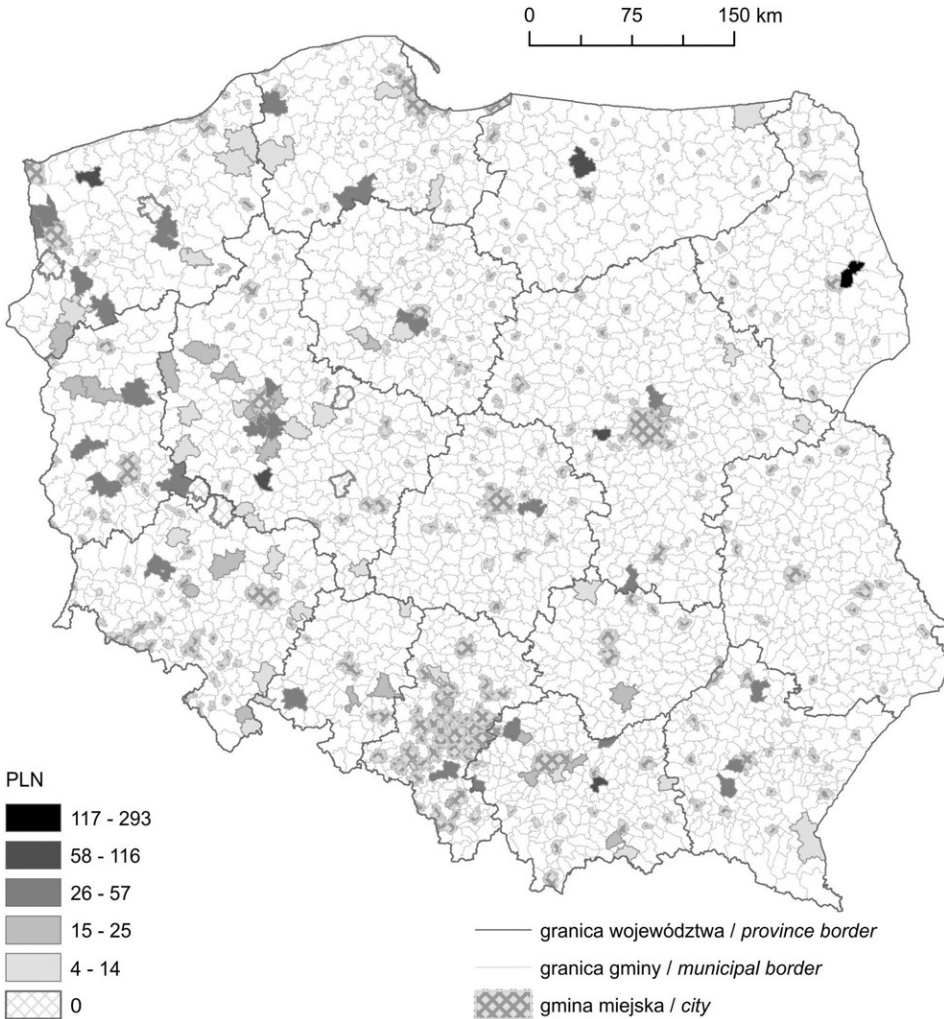
Ryc. 2. Odsetek środków przeznaczanych na budżet obywatelski w wydatkach budżetowych ogółem w gminach realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Banku Danych Lokalnych oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Percentage of funds allocated to the participatory budget in total budgetary expenditure in municipalities implementing participatory budgeting in rural areas, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography, Local Data Bank and municipal Public Information Bulletins.

W ujęciu finansowym budżetu widoczne są duże dysproporcje pomiędzy analizowanymi gminami. Średnia kwota przeznaczana na mieszkańca wsi w BO wynosi 25 zł (ryc. 3). W gminach wiejskich kwota ta waha się pomiędzy 6 a 44 zł. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi najwyższą kwotę w BO na obszary wiejskie przeznaczyła gmina Supraśl i jest to ok. 293 zł (dla porównania w Warszawie jest to 39 zł, a w Łodzi 57 zł). W przypadku 6 gmin miejsko-wiejskich żaden z poddanych pod głosowanie projektów dotyczących wsi nie uzyskał finansowania.



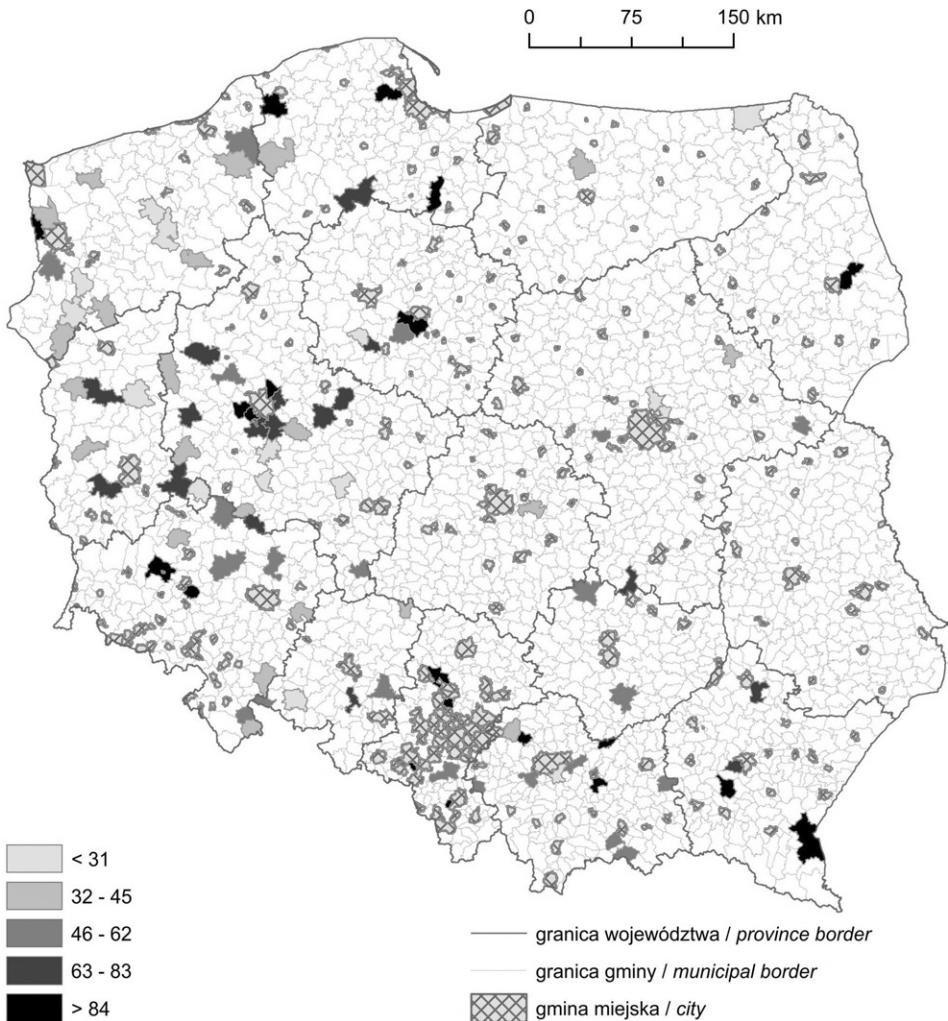
Ryc. 3. Wysokość środków przeznaczanych w budżecie obywatelskim na część wiejską, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi w gminach realizujących budżet w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Banku Danych Lokalnych oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Amount of funds allocated to the participatory budget for the rural part per 1 inhabitant of rural area in municipalities implementing participatory budgeting, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography, Local Data Bank and municipal Public Information Bulletins.

Porównanie ilości składanych projektów uwidacznia duże różnice pomiędzy analizowanymi gminami. Wśród gmin, w których wszystkie projekty dotyczyły wsi są, co oczywiste, gminy wiejskie oraz jedna gmina miejsko-wiejska (Ustrzyki Dolne). Z kolei w grupie gmin, gdzie projekty dotyczące wsi stanowiły ponad 70%, znalazły się przede wszystkim małe gminy, tj. do ok. 25 tys. mieszkańców (ryc. 4).



Ryc. 4. Udział (%) projektów wiejskich w ogólnej liczbie projektów zgłaszanych do budżetu obywatelskiego w gminach realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w 2017 r.

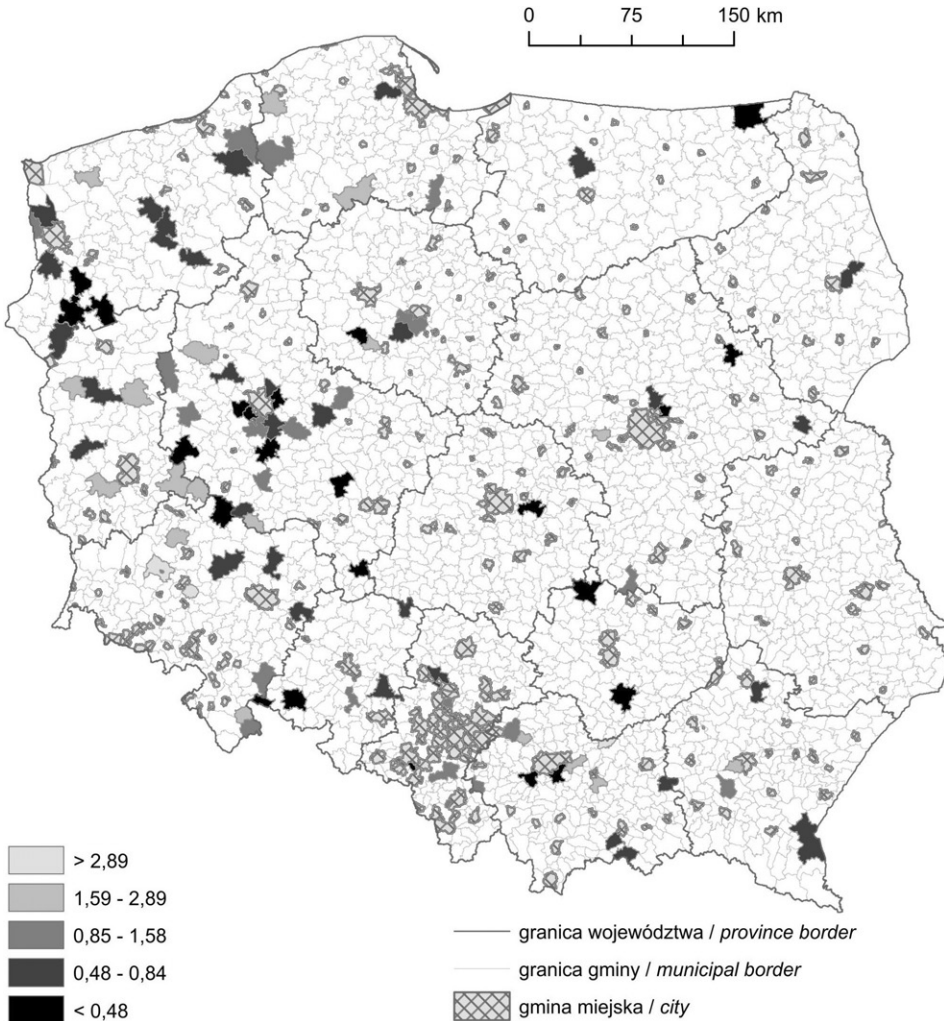
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Percentage of rural projects in the total number of projects submitted to the participatory budget in municipalities implementing participatory budgeting in rural areas, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography and municipal Public Information Bulletins.

Liczba zgłoszonych projektów wiejskich w przeliczeniu na 1000 mieszkańców świadczy przede wszystkim o poziomie aktywności społeczności i zaangażowaniu w sprawy lokalne. Z analiz wynika, że im mniejsza gmina, tym wyższa aktywność mieszkańców i tym chętniej zgłaszają oni projekty do głosowania (ryc. 5).

Z uwagi na duże zróżnicowanie osób uprawnionych do głosowania na projekty zgłaszane do budżetu obywatelskiego (różnorodność procedur) oraz brak informacji o fre-



Ryc. 5. Liczba zgłoszonych projektów wiejskich w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi w gminach realizujących budżet obywatelski w 2017 r.

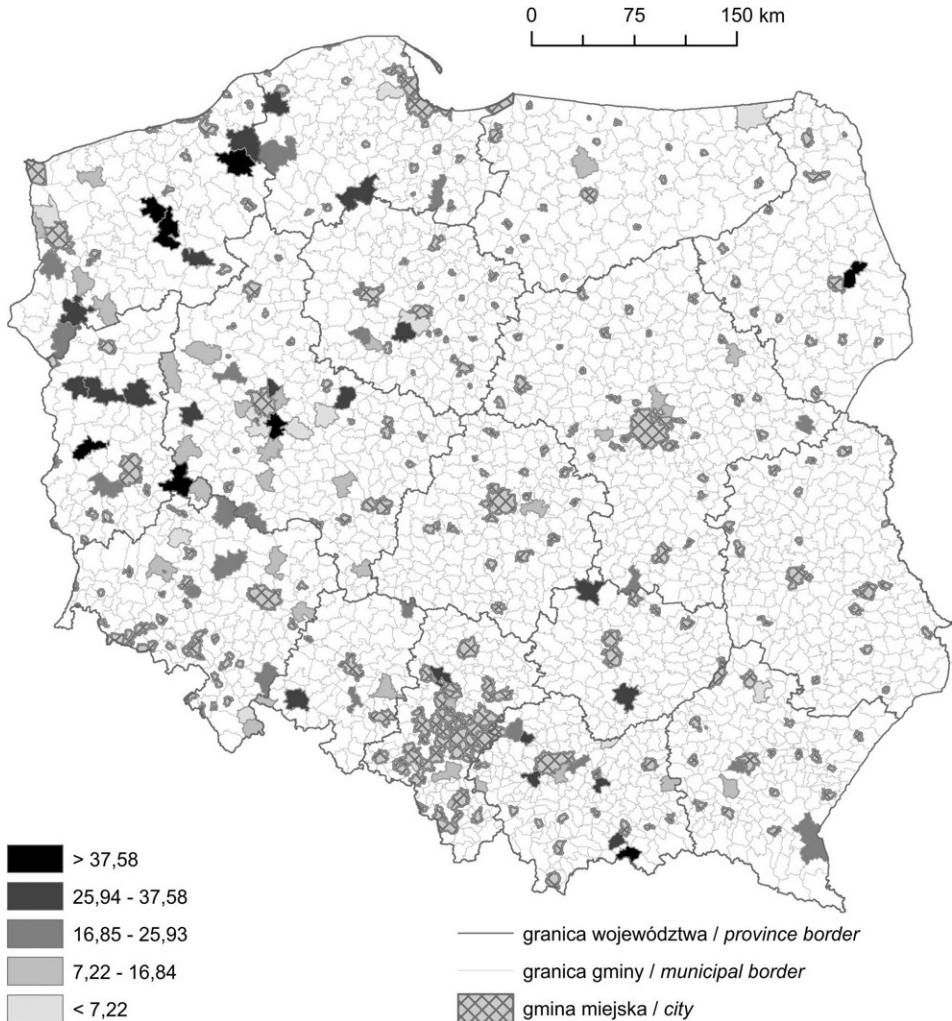
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Banku Danych Lokalnych oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Number of submitted rural projects per 1,000 inhabitants of rural areas in municipalities implementing participatory budgeting, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography, Local Data Bank and municipal Public Information Bulletins.

kwencji, w analizach wzięto pod uwagę udział głoszących na zadania w ogólnej liczbie mieszkańców gmin. Największym odsetkiem głoszących, tj. powyżej 30%, cechowały się gminy do ok. 15 tys. mieszkańców (ryc. 6).

Na potrzeby opracowania skonstruowano syntetyczny wskaźnik „obywatelskości” budżetu (ryc. 7). Gminami o najwyższej wartości wskaźnika są: Nowy Wiśnicz (województwo małopolskie), Gostyń (wielkopolskie) i Gotczewo (zachodniopomorskie). Najniższe war-



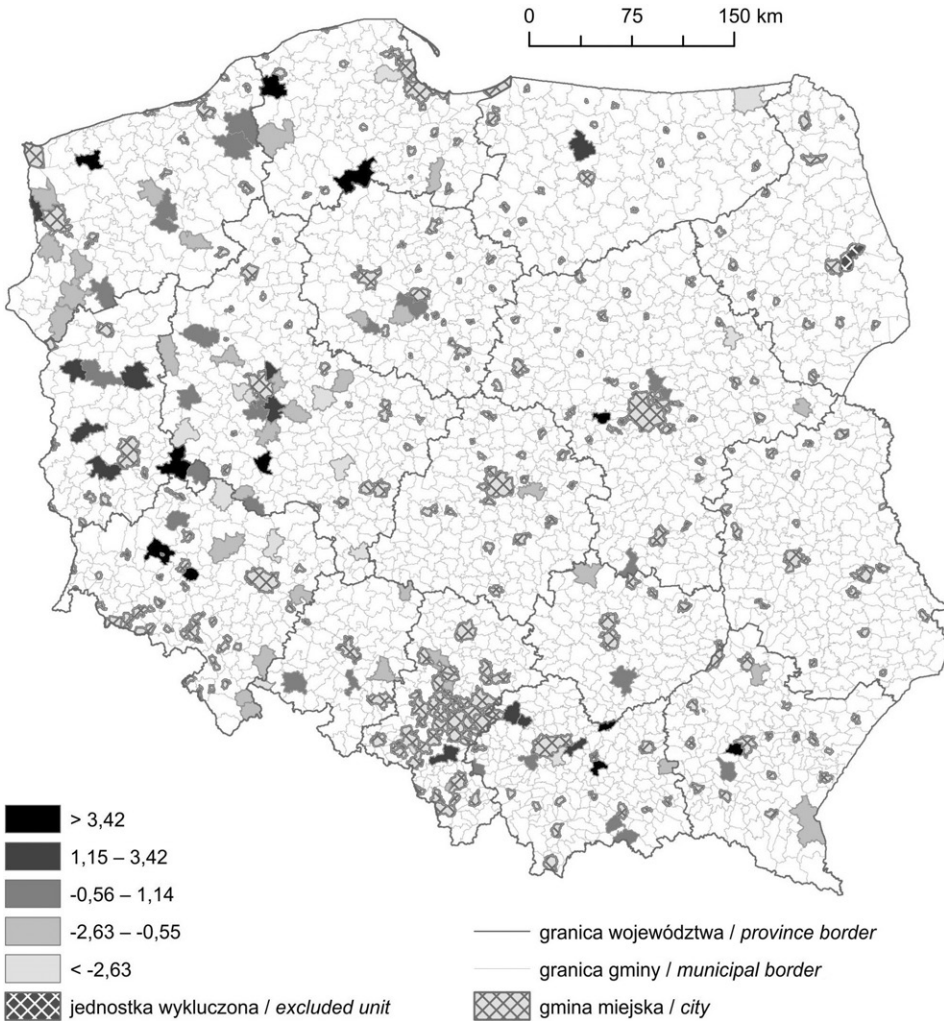
Ryc. 6. Udział (%) głoszących na zadania budżetu obywatelskiego w liczbie mieszkańców w gminach realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Banku Danych Lokalnych oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Percentage of voters on the project in the participatory budget as the number of inhabitants in municipalities implementing participatory budgeting in rural areas, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography, Local Data Bank and municipal Public Information Bulletins.

tości wskaźnika uzyskały gminy: Świerklany (województwo śląskie), Szemud (pomorskie) i Września (wielkopolskie). Profil gminy o najbardziej obywatelskim budżecie wygląda następująco: gmina miejsko-wiejska, ok. 15 tys. mieszkańców, przeznaczająca ok. 1% budżetu na zadania w ramach budżetu obywatelskiego, zaś w przeliczeniu na mieszkańca – ok. 55 zł, z 2,5 projektami zgłoszonymi na 1000 mieszkańców.



Ryc. 7. Wskaźnik syntetyczny charakteryzujący wykorzystanie budżetu obywatelskiego jako narzędzia partycypacji społecznej w gminach realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Banku Danych Lokalnych oraz gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Synthetic index characterizing the use of the participatory budget as a tool of social participation in municipalities implementing participatory budgeting in rural areas, as of 2017

Source: own study based on data from the Head Office of Geodesy and Cartography, Local Data Bank and municipal Public Information Bulletins.

Zadania zgłaszane do budżetów obywatelskich na obszarach wiejskich są dość różnorodne i obejmują projekty infrastrukturalne, doposażające różnego rodzaju instytucje oraz, niestety na bardzo małą skalę, projekty miękkie (tab. 2). Obszary wiejskie nie są tu wyjątkiem, gdyż jak zauważają A. Sobol i A. Rzeńca (2018), podobnie jest w małych miastach.

Tabela 2. Przykładowe projekty w ramach budżetu obywatelskiego na obszarach wiejskich wybrane w głosowaniach w 2017 r.

	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Projekty twarde (infrastrukturalne)	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa placu zabaw dla dzieci w Cierpicach (gm. Wielka Nieszawka, woj. kujawsko-pomorskie), • Modernizacja dróg dojazdowych do pól w miejscowości Małkowice-Siedliska (gm. Koszyce, woj. małopolskie), • Wymiana rur azbestowo-cementowych w Sołectwie Dołuje (gm. Dobra, woj. zachodniopomorskie). 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja boiska sportowego w Domanowicach (gm. Trzebnica, woj. dolnośląskie), • Modernizacja drogi gminnej w Trzemesznie Lubuskim (gm. Sulęcín, woj. lubuskie), • Wykonanie oświetlenia przy drogach gminnych i zagospodarowanie terenu wokół świetlicy wiejskiej w Goli (gm. Gostyń, woj. wielkopolskie).
Projekty miękkie	<ul style="list-style-type: none"> • „Moja Mała Ojczyzna – Tajemnice Piastów Śląskich” – wycieczka krajoznawcza (gm. Chojnów, woj. dolnośląskie), • „Prawo dla dzieci” – praktyczne warsztaty dla uczniów szkół (gm. Dopiewo, woj. wielkopolskie), • Profilaktyka zakażeń wirusem HPV (gm. Wielka Nieszawka, woj. kujawsko-pomorskie). 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizacja 12 Dni Węgrzc Wielkich (gm. Wieliczka, woj. małopolskie), • „W zdrowym ciele zdrowy duch” – zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży w sołectwie Wisła Wielka (gm. Pszczyna, woj. śląskie), • Integracja mieszkańców Brzegów i Grabia przez edukację, kulturę i sport (gm. Wieliczka, woj. małopolskie).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Należy przypuszczać, że z czasem na skutek tzw. „procesu uczenia się demokracji” na poziomie lokalnym, liczba projektów miękkich będzie stopniowo wzrastać, tak jak dzieje się to w miastach (Sobol i Rzeńca 2018). Jak wskazuje M. Wójcik (2017a, 2017b), wiedza uważana jest za podstawowy czynnik przemian społecznych i gospodarczych, zaś kluczowymi stymulantami rozwoju społecznego są formy działań mające na celu aktywizację społeczności lokalnych. Pozwala to przypuszczać, że budżet partycypacyjny na obszarach wiejskich w Polsce będzie zyskiwać coraz większą popularność, a z każdym rokiem liczba gmin stosujących to narzędzie będzie wzrastać.

Wnioski

W artykule podjęto próbę bliższego przyjrzenia się zjawisku budżetu obywatelskiego na obszarach wiejskich w Polsce. Inicjatywa ta z jednej strony pokazuje otwartość władz na opinie społeczności lokalnej, pozwala mieszkańcom wyrazić swoje potrzeby poprzez realizację wskazanych przez nich projektów i skutecznie angażuje mieszkańców w proces zarządzania przestrzenią. Jednakże z drugiej strony może doprowadzić do swego rodzaju frustracji w momencie niespełnienia rozbudzonych oczekiwań mieszkańców.

W toku badań wykazano wyraźną przewagę liczebną gmin realizujących budżet obywatelski na obszarach wiejskich na zachodzie kraju. Jednakże problematyka rozkładu przestrzennego oraz czynników go determinujących wymaga dalszych pogłębionych analiz. Wśród projektów zdobywających największe poparcie dominują zadania infrastrukturalne, zaś wśród projektów poddawanych pod głosowanie brakuje zadań miękkich. Biorąc pod uwagę liczbę zgłoszonych projektów oraz liczbę głosujących na zadania w budżecie obywatelskim na obszarach wiejskich, można stwierdzić, że inicjatywa ta skutecznie angażuje mieszkańców w proces zarządzania przestrzenią w ich najbliższym otoczeniu.

Brak sztywnych reguł prawnych daje możliwość dość swobodnej organizacji zarówno procesu zbierania pomysłów, jak i samego głosowania, w zależności od specyfiki danej gminy. Jak zauważa W. Kęłbowski (2013), jednej procedury budżetu partycypacyjnego nie da się swobodnie stosować w dowolnej gminie, a wynika to z lokalnych uwarunkowań i zasobów. Przeprowadzone badania pokazują, że skala budżetu obywatelskiego na obszarach wiejskich jest zdecydowanie mniejsza w porównaniu z polskimi miastami. Jednakże pozytywne doświadczenia miast pozwalają przypuszczać, że idea ta z czasem będzie silnym narzędziem w budowaniu demokracji obywatelskiej, także na obszarach wiejskich. Potwierdzać to mogą również spostrzeżenia P. Sadury, K. Murawskiej i Z. Włodarczyka (2017) dotyczące współczesnych przemian polskiej wsi. Autorzy wskazują na dalszy wzrost znaczenia partycypacji jako jednego z głównych trendów w zakresie aktywności politycznej.

Bibliografia

- Basaj M.**, 2013, *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*. Acta Universitatis Nicolai Copernici, 413, s. 279–288.
- Boryczka E.M.**, 2015, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 39–86.
- Brzeziński K.**, 2016, *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu obywatelskiego*, *Studia Miejskie*, 21, s. 167–181.
- Buciak R.**, 2016, *Możliwości badania statystycznego budżetów partycypacyjnych w Polsce*, [w:] Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia przeszłości, wnioski na przyszłość*, Wyd. UKW, Bydgoszcz, s. 375–382.
- Burchard-Dziubińska M.**, 2016, *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego*, 46, 1, s. 235–246.
- Chruściński J., Palińska I., Kazak J.**, 2014, *Budżet obywatelski w gospodarowaniu przestrzeniami publicznymi*, *Architektura Krajobrazu*, 3, s. 56–67.
- Czarnecki K.**, 2014, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2, 1, s. 125–145.
- Dworakowska M.**, 2014a, *Budżet partycypacyjny w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Buko (red.), *10 lat polskich samorządów w Unii Europejskiej – 10. Forum Samorządowe*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 51–68.

- Dworakowska M.**, 2014b, *Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Osiński, J.Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – Państwo. Gospodarka. Świat*, SGH, Warszawa, s. 59–70.
- Džinic J., Svidronová M.M., Markowska-Bzducha E.**, 2016, *Participatory budgeting: A comparative study of Croatia, Poland and Slovakia*, NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 9, 1, s. 31–56.
- Feltynowski M., Napierała T.**, 2017, *Zasoby informacyjne gmin wiejskich województwa łódzkiego dotyczące polityki przestrzennej i finansowej*, Studia Obszarów Wiejskich, 47, s. 39–54.
- Hausner J.** i in., 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna – Poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Jeran A. Mączka K., Matczak P., Milewicz M.**, 2017, *Charakterystyka procedur budżetów obywatelskich w Wielkopolsce*, Studia Humanistyczne AGH, 16, 3, s. 43–57.
- Jeran A., Matczak P., Mączka K.**, 2018, *Kto wdraża budżet obywatelski, a kto nie? Porównanie wielkopolskich gmin pod kątem zamożności oraz poziomu aktywności społecznej*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica, 64, s. 121–132.
- Justyński G.**, 2013, *Doświadczenia łódzkiego budżetu obywatelskiego*, Pierwsze Kolumny, 4, s. 27–35.
- Kalisiak-Mędelńska M.**, 2016, *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 443, s. 103–114.
- Kęłbowski W.**, 2013, *Budżet Partycypacyjny, która instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłbowski W., Van Criekingen M.**, 2014, *Participatory budgeting Polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland?*, [w:] *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, s. 369–377.
- Kocot G.**, 2014, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, [w:] J. Osiński i J. Popławski (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – Państwo. Gospodarka. Świat*, SGH, Warszawa, s. 83–94.
- Kołodziejczyk D.**, 2016, *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną strefą publiczną*, Studia KPZK PAN, 173, s. 103–113.
- Kotus J., Sowada T.**, 2015, *Rola stowarzyszeń lokalnych w procesie partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem. Przykład Poznania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kurdyś-Kujawska A., Zawadzka D., Kwiatkowski G., Rosiński R.**, 2017, *Participatory Budgeting in Polish Cities: Funds' Allocation Mechanism*, [w:] A. Bem i in. (red.), *Finance and Sustainability*, Springer, Wrocław, s. 107–120.
- Leśniewska-Napierała K.**, 2017, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi*, Studia Miejskie, 25, s. 107–119.
- Letki N.**, 2004, *Socialization for participation? Trust, membership, and democratization in east-central Europe*, Political Research Quarterly, 57, 4, s. 665–679.
- Makowska M., Boguszewski R.**, 2013, *Analiza danych zastanych – zagadnienia wstępne*, [w:] M. Makowska (red.), *Analiza danych zastanych: przewodnik dla studentów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 9–31.
- Martela B.**, 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, Władza Sądzenia, 2, s. 23–33.
- Niklewicz K.**, 2014, *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, 11, s. 99–119.
- Pawłowska K.**, 2012, *Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście*, Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, 3, s. 51–72.

- Pawłowska K., Staniewska A. i Konopacki J.**, 2012, *Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu – podręcznik dobrych praktyk*, Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Pietraszko-Furmanek I.**, 2012, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków.
- Pietrusińska M.**, 2017, *Participatory budget as a potential of citizenship education for the adults. Case of Warsaw, Poland*, *Pedagogika Społeczna*, 3, 65, s. 153–170.
- Piotrowski M., Dzieżyc H., Adamczyk-Mucha K., Walter E., Ziemiańska M.**, 2014, *Analysis of the Voting Results from the Wrocław Participatory Budgeting in 2013*, *Architektura Krajobrazu*, 3, s. 68–77.
- Polko A.**, 2015, *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, *Journal of Economics and Management*, 19, 1, s. 34–44.
- Sadura P., Murawska K., Włodarczyk Z.**, 2017, *Wieś w Polsce 2017: diagnoza i prognoza. Raport z badania-pełna wersja*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
- Sempiać A.**, 2017, *Budżet obywatelski, jako instrument partycypacji społecznej w mieście Jelenia Góra*, *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu*, 40, 1, s. 139–152.
- Shah A.** red., 2007, *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C.
- Siemiński W.**, 2017, *Partycypacja społeczna ze szczególnym uwzględnieniem planowania i kształtowania przestrzeni*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Słomczewska Z.**, 2013, *Wykorzystanie narzędzi partycypacji na poziomie lokalnym do budowania partnerstwa wewnętrznego – wdrażanie budżetu obywatelskiego na przykładzie Łodzi*, *Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego*, 11, s. 57–70.
- Sobol A., Rzeńca A.**, 2018, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie polityki rozwoju małych miast województwa śląskiego i łódzkiego*, *Space – Society – Economy*, 24, s. 91–104.
- Sorychta-Wojczyk B.**, 2015, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 78, s. 421–430.
- Stypułkowski, W., 2012, *Aktywność obywatelska – pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny*, *Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia*, 5, 2, s. 157–187.
- Szaja M.**, 2015, *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie*, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 118, s. 281–296
- Śześciło D.**, 2015, *Participatory budgeting in Poland: Quasi-referendum instead of deliberation*, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 15, 2, s. 373–388.
- Schimanek T.**, 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Theiss M.**, 2010, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 61–80.
- Wampler B.**, 2000, *A Guide to Participatory Budgeting*, International Budget Partnership, https://www.participation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf (07.2018).
- Widawska E.**, 2017, *Participatory budgeting as a school of democracy and participation for children. Case study*, *Pedagogika Społeczna*, 65, 3, s. 171–194.
- Wójcik M.**, 2017a, *W kierunku „miejsca”. Budzenie uśpionego potencjału wsi*, *Acta Universitatis Lodzinensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 28, s. 5–16.

- Wójcik M.**, 2017b, *Wiedza jako zasób lokalny w środowisku społecznym wsi. Przypadek rodzin rolniczych*, Studia Obszarów Wiejskich, 45, s. 159–169.
- Wójcik A.**, 2018, *Civic Budget as a Potential Source of Financing of Real Estate*, Barometr Regionalny, 16, 1, s. 89–97.
- Zdyb M.**, 2017, *Proces rewitalizacji a jakość życia mieszkańców – projekty Zielone Polesie i wooneerfy w Łodzi*, Space – Society – Economy, 21, s. 73–97.
- Zienkiewicz A., Lubaczewska S.**, 2017, *Obywatel na straży drzew – monitoring standardów budżetów obywatelskich i ich roli w zazielenianiu miast wojewódzkich Polski*, Fundacja EkoRozwoju, Wrocław.

Summary

Social participation, being an active involvement of citizens in managing a community, is widely recognized as the foundation of civil society. In recent years, the civic budget, also called participatory budget, has become a widespread form of encouraging inhabitants to actively participate in actions undertaken by local authorities. It has been successful primarily in large cities in Poland. However, this initiative, although on a minor scale, has also been implemented in rural areas.

The research objectives of this study include: identification of rural and urban-rural communes employing civic budgeting in rural areas of Poland in 2017. Moreover, the author has identified rural municipalities taking advantage of the civic budget as a tool of social participation. Characteristics of submitted projects, including financial and structural terms have also been presented. This study is an attempt of filling the gap in the scientific literature, as the civic budget in the Polish cities is relatively well recognized, the initiative in rural areas has not yet become the subject of the research. At the same time, it should be noted that study on civic budget in rural areas is in need of further in-depth analysis.