

Budżety obywatelskie – podstawowe informacje, praktyczne wskazówki i pomysły na zmiany

Borys Martela | borys.martela@doctoral.uj.edu.pl

Dla kogo i o czym

- Krótki wykład dla osób działających aktywnie w gminie ze zróżnicowaną wiedzą na temat budżetów obywatelskich.
- Ramy i kondycja budżetów obywatelskich.
- Pomysły i pytania na przyszłość.

Pieniądze w centrum uwagi

- Budżet partycypacyjny (BP) umożliwia bezpośrednie wypowiedanie się lub decydowanie o wydatkach przez osoby, których te wydatki dotyczą.
- Podobne mechanizmy można wprowadzać na różnych szczeblach administracyjnych, jak również w poszczególnych organizacjach i instytucjach (np. szkołach, uczelniach, domach kultury).
- Do cech BP zalicza się najczęściej: cykliczność, sprawczość, przestrzeń do rozmowy i deliberację oraz odpowiedzialność decydentów_ek wobec zgłaszanych postulatów.
- W Polsce kładzie się większy nacisk na gwarancje realizacji (wiążący charakter głosowań) niż na rozmowę.

BP na świecie

Źródło ilustracji: Dias i in. (2021, s. 18–19)



Dwa typy budżetów

- W praktyce na szczeblu samorządowym mamy dwa typy BP: fundusze sołeckie (FS) i budżety obywatelskie (BO).
- Pierwsze decyzje o utworzeniu i przeznaczeniu FS zapadły w 2009 r.
- Pierwszy BO wprowadzono w Sopocie w 2011 r.
- FS od początku były realizowane w oparciu o ustawę.
- Przepisy krajowe dotyczące BO Sejm uchwalił dopiero w 2018 r. Choć wzbudzają one wciąż wątpliwości, to miały też dobre konsekwencje:
 - konieczność wprowadzenia procedury odwoławczej od oceny wniosków,
 - obowiązek BO w miastach na prawach powiatu i ujednolicenie wysokości BO w tych samorządach (Kociuba & Bielecka 2021, s. 92—93, 102).

Prawo i obowiązkowość

Budżety obywatelskie	Fundusze sołeckie
Podstawa prawna: — Art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym — Art. 3d Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym — Art. 10a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.	Podstawa prawna: — Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim
Realizowany na szczeblu gminy, powiatu, województwa	Realizowany tylko w sołectwach
Obowiązkowy tylko w miastach na prawach powiatu	Dobrowolny

Ramy – ciąg dalszy

Budżety obywatelskie	Fundusze sołeckie
Wysokość BO w miastach na prawach powiatu wynosi co najmniej 0,5% wydatków z poprzedniego sprawozdania; w pozostałych gminach – dowolna wysokość kwoty	Kwota obliczana zgodnie z ustawowym wzorem
Kwoty w BO dzielą się najczęściej na pule terytorialne, tematyczne i kwotowe	Brak podziału na pule w ramach sołectw
Brak wsparcia z budżetu centralnego wydatków ponoszonych z BO	Możliwość refundacji maks. 20–40% wydatków w gminach z niższymi dochodami
Decyzje o przeznaczeniu podejmują wszyscy mieszkańcy najczęściej w trakcie głosowania	Decyzje podejmują osoby pełnoletnie* na zebraniach wiejskich

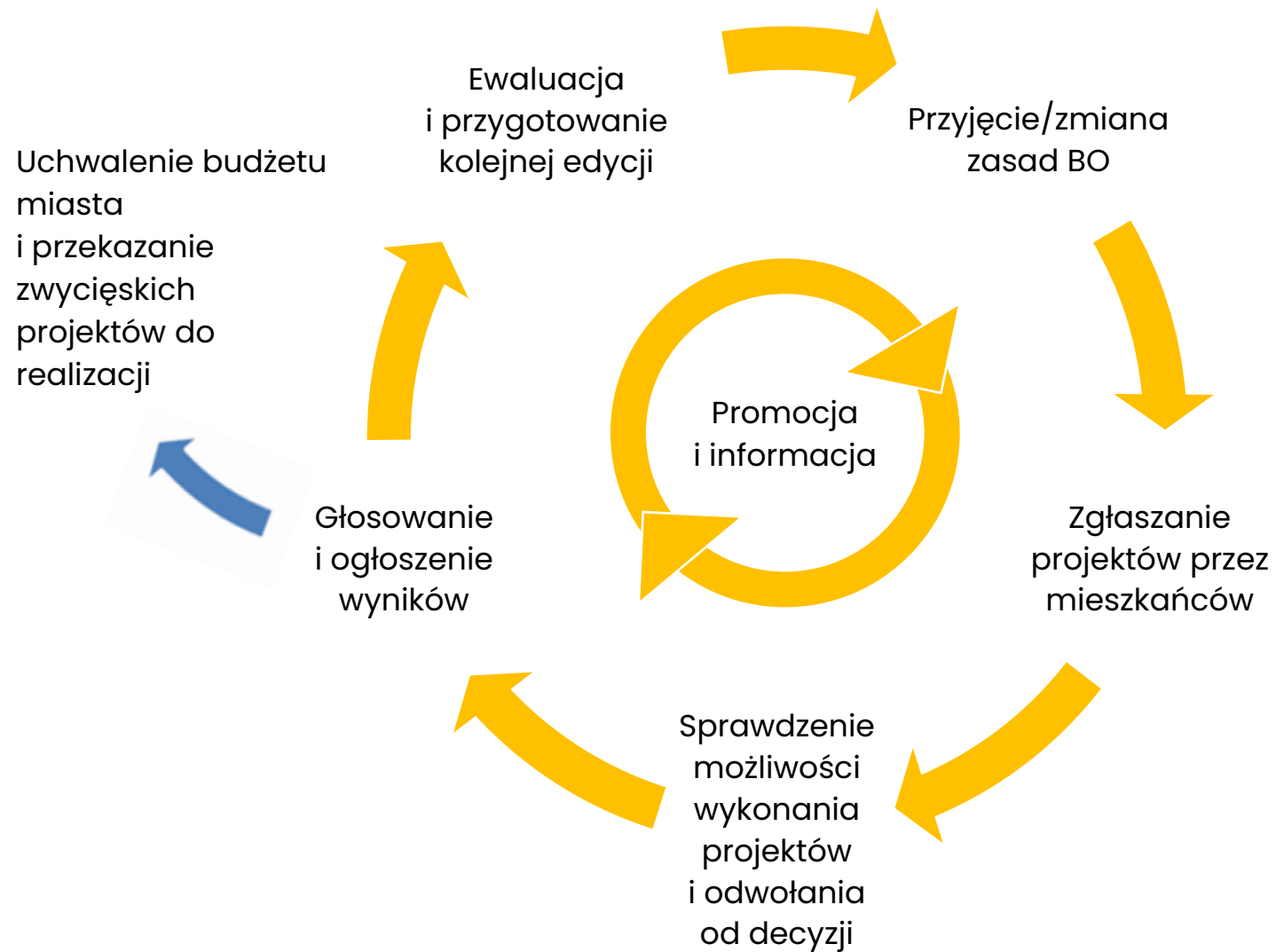
* W tej sprawie pojawiają się też inne opinie.

Kto co robi

Budżety obywatelskie	Fundusze sołeckie
Wysokość BO na 2023 r. wahała się od 20 tys. do 101 mln zł (Warszawa), a średnio wyniosła 2,1 mln zł	Zrealizowane wydatki na fundusz sołecki w 2023 r. wahały się od 12 tys. do 2,1 mln zł (Żukowo), a średnio wyniosły 0,5 mln zł
Na 2023 r. zaplanowano w BO wydatki wynoszące 722,5 mln zł w: – 170 gminach miejskich – 20 gminach wiejskich – 119 gminach miejsko-wiejskich – 7 powiatach ziemskich – 5 województwach	W 2023 r. zrealizowano w ramach FS wydatki wynoszące 730 mln zł w: – 7 gminach miejskich – 929 gminach wiejskich – 525 gminach miejsko-wiejskich
118 gmin zorganizowało zarówno BO, jak i FS	118 gmin zorganizowało zarówno FS, jak i BO

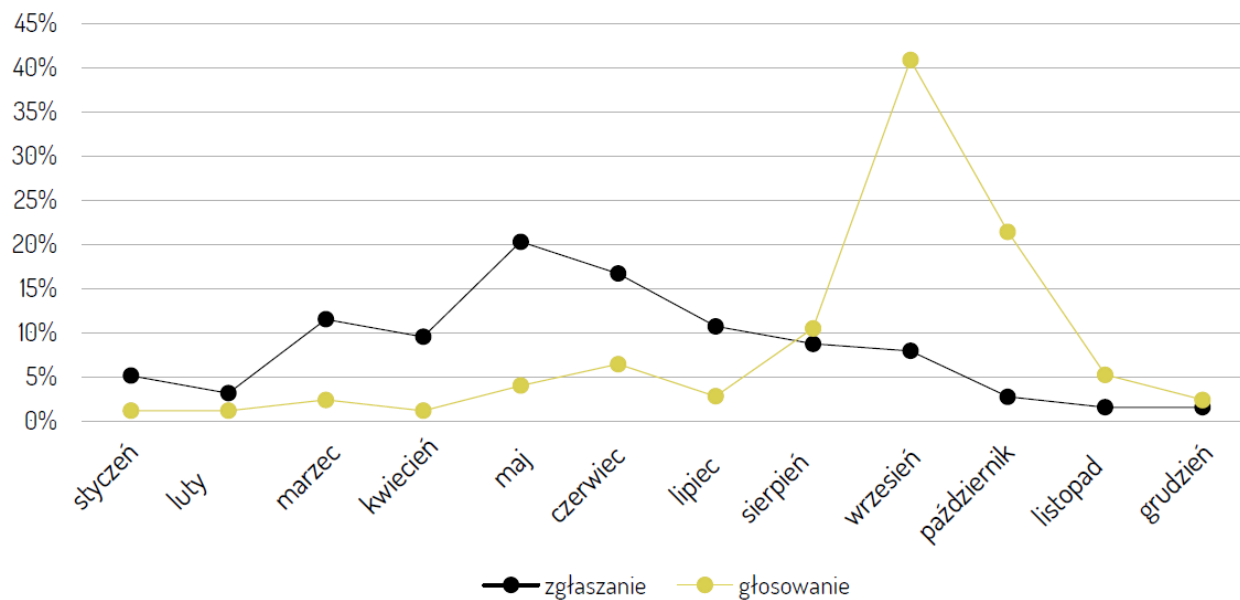
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS. Dane o BO dot. wydatków planowanych, a FS — zrealizowanych.

Procedura BO



Ile to realnie trwa

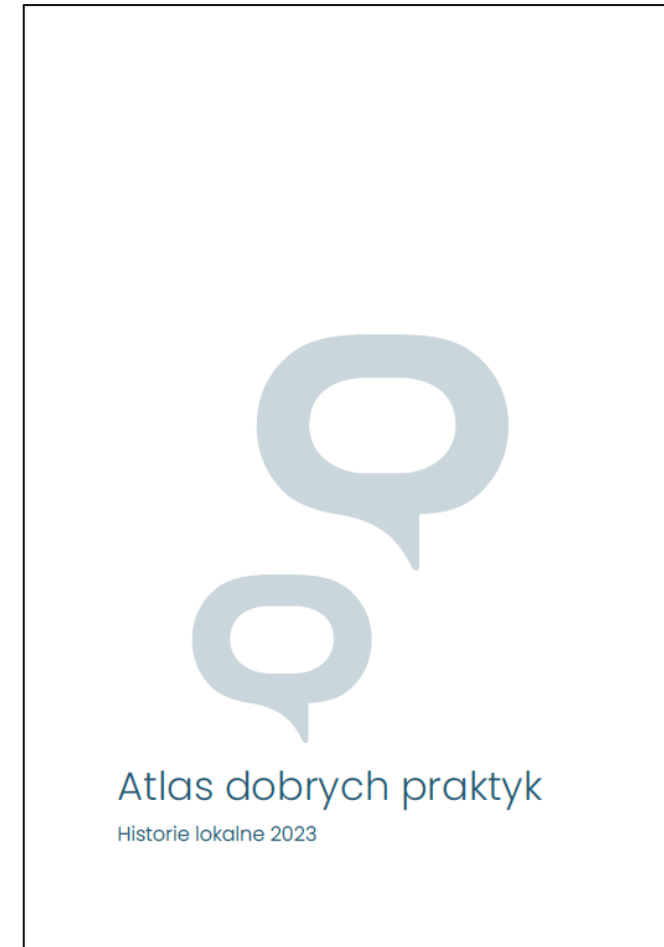
- Większość przeprowadza główne etapy BO w trakcie jednego roku kalendarzowego.
- W większych gminach procedura rozpoczyna się wcześniej i trwa dłużej niż w gminach mniejszych.
- W największych miastach nie ma „wakacji od budżetu obywatelskiego” a prace nad nim trwają cały rok.



Ryc. 6. Miesiące rozpoczęcia naboru i wyboru projektów

Jak organizacje mogą włączyć się w BO

- Zgłaszanie zadań realizujących zauważane problemy społeczne
- Zachęcanie władz do:
 - tworzenia reguł BO razem ze społecznością lokalną,
 - włączania społeczności lokalnej w proces weryfikacji zadań i nadzór nad realizacją projektów wybranych do realizacji,
- Udział w ciałach doradczych, w których rozmawia się o BO.
- Prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych.

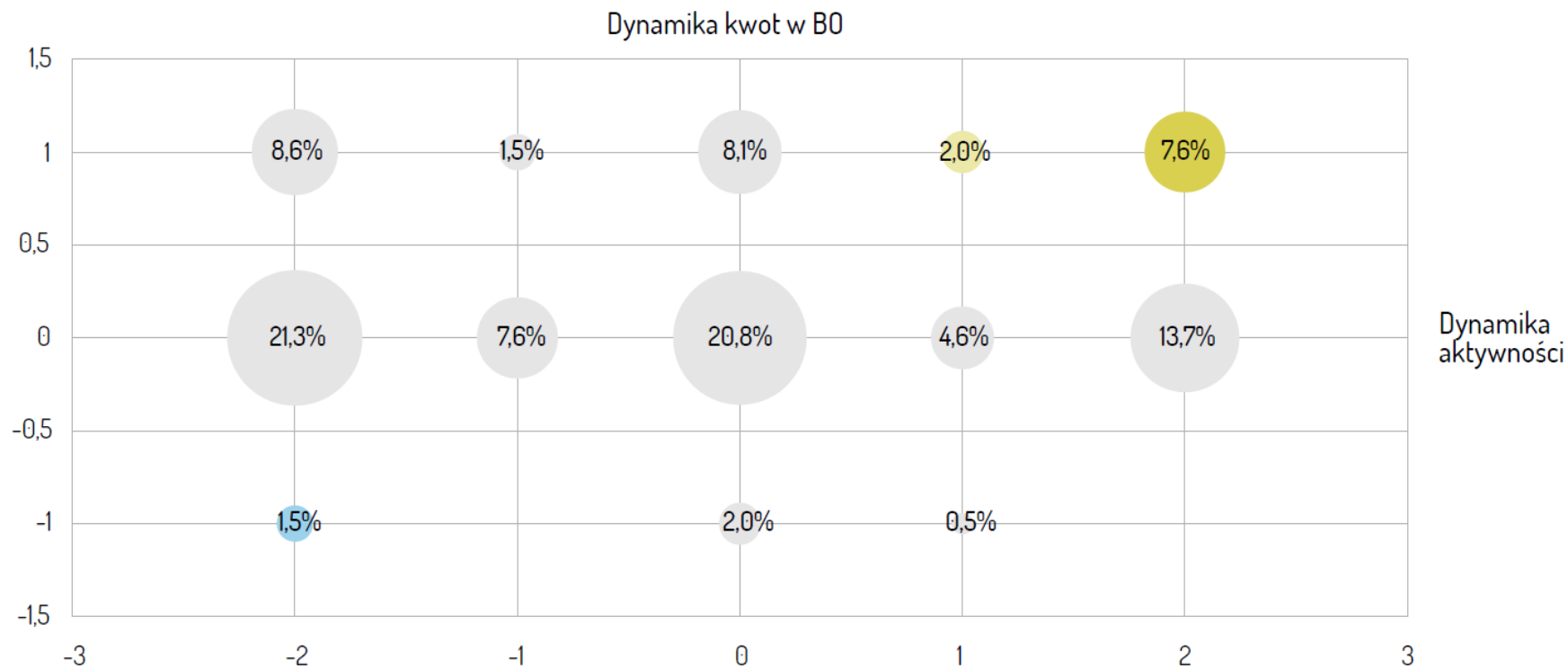


Inspirujący przykład –
Fundacja Speak Up w Świnoujściu (Zaczek-Żmijewska 2023, s. 50–52)

Mocne strony budżetu obywatelskiego

- Możliwość odpowiadania na potrzeby niedostrzegane przez lokalne władze i administrację.
- Pole do działania dla osób z potencjałem liderским.
- Relatywnie wysoki poziom sprawczości w porównaniu do innych form udziału obywatelskiego.
- Duża skala występowania, spore zainteresowanie BO w społeczności lokalnej.
- Profesjonalizacja osób zajmujących się BO w administracji lokalnej.
- Cykliczny charakter wydatków.
- Stabilność BO na szczeblu lokalnym.

Na lepsze czy na gorsze?



Ryc. 5. Dynamika kwot i aktywności w budżetach obywatelskich w latach 2021–2022

Objaśnienia: N=197 miast, które zorganizowały BO zarówno w 2021, jak i 2022 r. oraz dla których zebrano komplet informacji. W przypadku miast z większą liczbą głosowań w latach 2021–2022 w zestawieniu uwzględniono dane dotyczące dwóch ostatnich edycji.

Słabe strony mechanizmu

- BO na ogół sprowadza się do procedury administracyjnej – ważniejsze dokumenty, niż wspólny namysł i rozmowa.
- Sformalizowana procedura BO może być wykluczająca dla części mieszkańców_ek.
- O zwycięstwie projektów w głosowaniu decyduje siła mobilizacji osób popierających dany pomysł, a nie ocena potrzeb.
- Sposób przeprowadzania BO nie pozwala na ujawnienie w porę różnych głosów krytycznych.
- Realizacja projektów trwa długo, co może zniechęcać część osób uczestniczących.
- Niewykorzystany pozostaje potencjał redystrybucyjny związany z BO.

Różne recepty na zmiany w BO

- Eksperymenty z procedurą zgłaszania i wyboru projektów (np. Dąbrowa Górnicza, Gdynia, Gorzów Wielkopolski, Krynica-Zdrój).
- Pomysły na zmianę sposobów głosowania (np. [metoda równych udziałów](#)).
- Propozycje zmian prawnych.

Proponowane zmiany prawne

- Od wprowadzenia przepisów o BO w ustawach ustrojowych (tj. o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) pojawiło się co najmniej kilkanaście propozycji zmian – punktowych, tymczasowych i gruntownych (zob. Martela, 2024).
- Pomysły zgłaszały środowiska obywatelskie oraz samorządowe.
- Powtarzające się postulaty obejmują m.in.:
 - wyłączenie BO spod pojęcia „konsultacji społecznych”,
 - zdefiniowania BO kwotowo, a nie procesowo,
 - wprowadzenie bardziej elastycznych ram organizacji procedury,
- Pojawiają się różne propozycje dotyczące okresu realizacji projektów (rok czy wiele lat) czy obowiązkowości BO gminach.

Kilka pytań na koniec

- Czego możemy oczekiwać po zmianach prawa?
- Czy budżet obywatelski w Polsce może jeszcze pójść w inną stronę, czy ta procedura już osiągnęła swoją ostateczną formę?
- Na ile budżet obywatelski ma być ujednolicony, a na ile zróżnicowany między samorządami?
- Czy potrzebujemy jakichś minimalnych standardów związanych z organizacją budżetów obywatelskich w różnych samorządach?

Bibliografia

- [Bank Danych Lokalnych GUS](#).
- Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S., Serrano, T. (Eds.) (2021). [Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021](#). Epopeia and Oficina.
- Kociuba D., Bielecka M. (2021). [Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski](#). *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(83)/2021, 84–111.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023) [Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022](#). Instytut Rozwoju Miast i Regionów. DOI: 10.51733/opm.2023.16.
- Martela B. (2024). Stabilizacja czy marazm? Wpływ przepisów ustawowych na budżet obywatelski w Polsce. W J. Podgórska-Rykała, P. Pospieszna (red.), [Innowacje deliberatywne. Inspiracje dla praktyków i teoretyków](#) (s. 125–143). Wydawnictwo C.H. Beck. S.
- *Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim* (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.).
- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm.).
- Zaczek-Żmijewska, A. (2024). [Atlas dobrych praktyk. Historie lokalne 2023](#). Fundacja im. Stefana Batorego.

Dziękuję za uwagę.

Borys Martela | borys.martela@doctoral.uj.edu.pl